



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๔ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๔ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ผังยุบสภา) ระบบ FM

ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	สนทนารธรรม (อ.สุจินต์)	ปวงศา-วิสันนารธรรม (พระอารยะวังโส)	พุทธธรรมสภา (อ.อำนาจ)	เผยแพร่ความรู้ทางศาสนาอิสลาม		คาทอลิก บอกล่าเจ้าลิบ	05.00
06.00	จับข่าวเช้า..เล่าข่าวคุย					สภาสุดสัปดาห์		06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดี ทำได้	07.30
08.00	คน..ชวนคิด					เช้าวันเสาร์ (เด็กและเยาวชน)	เจ้าตัวเล็กเด็กดี (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)				รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
10.00	การเมืองเรื่องของคน					บ้าน การเมือง	ข่าวดี มีมาบอก	09.15
11.00	เกาะติดวุฒิสภา					บ้านสุขภาพ (คนพิการ-คือโอกาส)	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	10.00
12.00	กလာทาสี					บันทึกประชุมสภา		11.00
13.00	ติระซัง ฟังปัญหา (ส่งเสริม ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	ติระซัง ฟังปัญหา (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสทางสังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	ท้องถิ่นบ้านเรา			13.00
14.00								
15.00	รักเมืองไทย					นานาสาระ		15.00
16.30	คนข่าวคุยข่าว					ละครวิทยุ		15.30
17.00	ประชาธิปไตย นอกห้องเรียน (ส่งเสริมเด็กและเยาวชน)					สภาปริทัศน์	สบาย สบาย	16.00
18.00	กรรมาธิการ	รอบรู้เรื่องสิทธิ			กระทู้สภา	ละติจูดรอบโลก	ยามเย็น	17.00
18.30	พบประชาชน	มุมมองกฎหมาย	ร้อยเรียงข่าว			เพลงดี	เพลินเพลง	18.00
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ปชช. พบประชาชน	คุยกับคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนฯ	เปิดประตูสู่ กต.	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ศาลปกครอง (ส.1,3,5) ศาลรัฐธรรมนูญ (ส.2,4)	ปัญหารอบทิศทาง สภาที่ปรึกษาฯ	19.30
20.00	ข่าวพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00
21.00	มุ่งสู่ประชาธิปไตย ไปกับสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	กาแฟก่อนนอน					ภาษาพาสาร์		21.00

หมายเหตุ

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- สถานีฯ นำเสนอข่าวประเภทต่างๆ ดังนี้
 - ข่าวต้นตื้นข่าวโหม่ง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00 – 21.00 นาฬิกา รวม 13 ช่วง (ช่วงละ 3-5 นาที)
 - ข่าวในพระราชสำนัก ในเวลา ๒๐.๐๐ น. รับสัญญาณจาก สวท.
- หากวันใดมีถ่ายทอดเสียงการสัมมนาของกรรมาธิการ / องค์การตามรัฐธรรมนูญ / งานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภา

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ISSN 0125 - 0957





รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย
นางบุษกร วรรณนะภุติ

บรรณาธิการ

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสำอางค์

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ ชาวन्हศิริ

เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แส่นบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางฟ้าดาว คงนคร
นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒน์
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรารณณ์ วิวัฒนพานิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ถึง บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

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



ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัยหรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่นหรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

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

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

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

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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



บทบรรณาธิการ

และแล้วรัฐสภาสารฉบับนี้ก็เข้าสู่ฤดู “คิมหันต์” อีกคำรบหนึ่ง ซึ่งปีนี้ น่าจะร้อนกว่าหลาย ๆ ปี ที่ผ่านมา คือร้อนทั้งอากาศ และร้อนทั้งอุณหภูมิทางการเมือง “ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทย” น่าจะยังคงมีอยู่ต่อเนื่องไม่ว่ารัฐบาลจะมาจากฟากฝั่งไหนหรือจากพรรคไหน การประท้วงและคดีในศาลต่าง ๆ ที่รออยู่จะดำเนินการต่อไป เพราะต่างฝ่ายต่างไม่ยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งปกครองประเทศ ความวุ่นวาย ความตึงเครียด อันเกิดจากการเผชิญหน้าทางการเมืองน่าจะต่อเนื่องตลอดทั้งปีนี้อย่างแน่นอน ถ้าไม่มีการกลับเข้าสู่กระบวนการเจรจาที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องไม่เสนอเงื่อนไขที่เป็นไปไม่ได้ ทั้งสองฝ่ายยืนยันว่าตนเองเป็น “ประชาธิปไตย” มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ทั้งสองฝ่ายยังไม่ได้บอกประชาชนว่า ประเทศไทยจะเดินหน้าต่อไปอย่างไร หากไม่มีการเจรจาที่เป็นประโยชน์กับประเทศชาติ การก้าวพ้นวิกฤตการเมืองขณะนี้ไม่ได้อยู่ที่ วาทกรรม หากแต่อยู่ที่เนื้อหาสาระที่ต่อรองได้ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายใด... นั่นคือ “การปฏิรูป” ให้บ้านเมืองเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยในความหมายที่แท้จริง ไม่ว่าจะรูปแบบการเจรจาและข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นจะลงเอยกันอย่างไรก็ตาม

บทความแรกของรัฐสภาสารฉบับเดือนเมษายนนี้ กองบรรณาธิการขอเสนอ บทความของ รศ.ดร. เสนีย์ คำสุข **ต้องล้ม : “ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสังคมไทย”** บทความนี้จะนำท่านผู้อ่านไปพบกับการวิเคราะห์และการนำเสนอความคิดเห็นต่อระบอบต่าง ๆ มากมาย ในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีการวิเคราะห์ถึงความหมายระบอบอำมาตยาธิปไตยคืออะไร ระบอบอำนาจทุนาธิปไตย เป็นอย่างไร ต้นตอการกำเนิดระบอบทักษิณมีจริงหรือไม่ ความดีงามและสิ่งตรงข้ามของระบอบทักษิณคืออะไร การต่อต้านหรือทำลายระบอบทักษิณทำได้หรือไม่ ต้องไม่พลาดกับบทความนี้คำตอบรอท่านอยู่

บทความที่สอง เรื่อง **หลักนิติรัฐ** โดย ดร. กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต อาจารย์ได้รวบรวมแนวความคิด สาระสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองตามหลักนิติรัฐ ว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร มีความหมายเช่นไร แตกต่างหรือมีรายละเอียดกับหลักนิติธรรมอย่างไร ซึ่งท่านจะได้ทราบว่า การปกครองตามหลักนิติรัฐแตกต่างจากการปกครองตามหลักอำนาจนิยมอย่างไร



มาตรการทางกฎหมายในการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดย นางสาวนันทิยา แก้วทอง หลายคนไม่อาจปฏิเสธได้ว่าทุกวันนี้ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งในด้านการติดต่อสื่อสาร การทำธุรกิจต่าง ๆ ชีวิตต้องผูกพันกับสิ่งเหล่านี้โดยไม่อาจแยกออกได้ สิ่งพิมพ์ออก (Printouts) คืออะไร? หลายคนอาจจะสงสัยหรืองงกับคำ ๆ นี้ และมันเกี่ยวข้องกับชีวิตการทำธุรกรรมของเราอย่างไร การใช้อ้างอิงและใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลทำได้หรือไม่อย่างไร กฎหมายที่รองรับการทำธุรกรรม มีความหมายอย่างไรบ้าง ครอบคลุมถึงไหนและ พ.ร.บ. นี้สามารถนำไปใช้ในคดีอาญาได้หรือไม่ หลาย ๆ คำถามเหล่านี้เรามีคำตอบเพื่อให้ท่านได้ทราบอย่าได้ช้าตามเรามาเลยครับที่หน้า ๖๐

ระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการบริหารงานของระบบราชการไทย : กรณีศึกษากระทรวงวัฒนธรรม บทความเรื่องนี้เป็นการศึกษาของนายพร้อม พรหมพันธุ์ เพื่อศึกษาสภาพของระบบอุปถัมภ์และปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์กับการบริหารงาน รูปแบบของการแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งสามารถนำมาเทียบเคียงกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้ เนื่องจากสังคมไทยเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี ทั้งระบบอุปถัมภ์ ระบบคุณธรรม และระบบราชการ รวมถึงวิเคราะห์สภาพปัญหาว่าเกิดจากปัจจัยใดบ้าง และมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ด้วย

ผลกระทบเชิงประจักษ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของ กิจการโทรคมนาคม Empirical impacts of factors on Telecommunications of Thailand Performance โดยนายทวีป เพ็ชรสุวรรณ เป็นบทความที่นำเสนอแนวความคิดด้านการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน สถานการณ์สภาพแวดล้อมทางธุรกิจต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ได้สร้างความท้าทายให้ผู้บริหารองค์กรต้องเผชิญและก้าวผ่านเหตุการณ์ที่มีการใช้วิธีการที่แตกต่างกัน ผู้เขียนได้นำเอาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้มานำเสนอเพื่อเป็นแนวทาง ซึ่งผู้บริหารองค์กรสามารถศึกษาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการได้เป็นอย่างดี

กองบรรณาธิการ คาดหวังว่าบทความดี ๆ ที่เรารวบรวมมานำเสนอในฉบับเดือนเมษายนนี้จะประโยชน์ให้แก่ท่านผู้อ่านเป็นอย่างมาก และไม่ว่าสถานการณ์บ้านเมืองจะเป็นอย่างไร เราขอสัญญาว่าเราจะทำหน้าที่ของข้าราชการที่ดี เป็นข้าราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะมุ่งมั่นปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของตนให้ดีที่สุด แล้วพบกันในวันรัฐสภาสารฉบับหน้าจะครับ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗

Vol. 62 No. 4 April 2014

- ต้องล้ม “ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสังคมไทย” ๘๙
รศ.ดร. เสนีย์ คำสุข
- หลักนิติรัฐ (The Rule of Law) ๙๐
ดร. กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ฎุเกีต
- มาตรการทางกฎหมายในการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ๖๐
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔
นางสาวนันทิยา แก้วกอง
- ระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการบริหารงานของระบบราชการไทย : ๘๕
กรณีศึกษากระทรวงวัฒนธรรม
นายพร้อม พรหมพันธุ์
- ผลกระทบเชิงประจักษ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของ ๑๐๖
กิจการโทรคมนาคม Empirical impacts of factors on
Telecommunications of Thailand Performance
นายทวีป เพ็ชรสุวรรณ



ต้องล้ม “ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสังคมไทย”

รศ.ดร.เสนีย์ คำสุข*

ความนำ

สังคมไทยได้ยินคำว่า “ระบอบทักษิณ” จากปากของแกนนำและฝ่ายที่เรียกตัวเองว่าเป็นฝ่ายต่อต้านและต้องการโค่นล้มระบอบทักษิณ เมื่อราว พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อมากลุ่มนี้ก็ได้รวมกันเพื่อรณรงค์ต่อต้านระบอบทักษิณในชื่อ “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” หรือ พทม. ที่ใช้สีเหลืองเป็นสัญลักษณ์ และชูประเด็นการโค่นล้มระบอบทักษิณต่อเนื่องมาจนถึงวันที่เกิดรัฐประหาร (coup d'état) วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗

หลังจากนั้นก็เกิดกลุ่ม “รักทักษิณ” ซึ่งอาจรวมถึงกลุ่มคนที่รักหรือนิยมชมชอบ “ระบอบทักษิณ” ขึ้นในชื่อ “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” หรือ นปช. ขึ้นมาต่อต้านกลุ่ม พทม. และพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นฝ่ายค้านรัฐบาลตั้งแต่หลังเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา กลุ่ม นปช. ที่ใช้สีแดงเป็นสัญลักษณ์ ได้รณรงค์ทางการเมืองต่างไป

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.) รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จาก พธม. ที่เน้นเฉพาะการเข้าถึงหรือการจัดชุมนุมคนในเขตเมือง เพราะได้พยายามรณรงค์ให้เกิดแนวร่วม “รักทักษิณ” ด้วยการให้สัญลักษณ์สีแดงลงไปถึงระดับตำบลและหมู่บ้านหรือเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอีสานและภาคเหนือ และได้ระดมเอาคนระดับที่เรียกว่า “รากหญ้า” เข้ามาชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จนนำไปสู่การเผชิญหน้ากับฝ่ายรัฐบาล และเหตุรุนแรงจนมีผู้เสียชีวิตเกือบ ๑๐๐ คน และบาดเจ็บอีกหลายพันคน

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือกว่า ๑๒ ปี การเมืองไทย ในยุคที่เรียกกันว่า “ปฏิรูปการเมือง” ได้เกิดมิติทั้งด้านบวกและลบขึ้นชัดเจนหลายอย่าง ด้านบวกที่น่าสนใจประการหนึ่ง ก็คือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยมากกว่าอีก ๑๕ ฉบับก่อนหน้านั้น และยังได้กำหนดระบบและโครงสร้างทางการเมืองที่มีความซับซ้อน มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ ๆ เพื่อการตรวจสอบและควบคุมในทางการเมืองมากกว่าที่ผ่าน ๆ มาอีกด้วย ส่วนในด้านลบที่สำคัญก็คือ เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง (political conflicts) ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ รุนแรงมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต เพราะความขัดแย้งและการเกิดเหตุรุนแรงได้ขยายกว้างออกไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมทั้งระดับบน - กลาง - ล่าง ทั้งในเขตเมืองและชนบทหรือไม่จำกัดอยู่แค่เฉพาะกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ คนในสังคมได้ถูกกดดันหรือถูก “กระแสสังคมและการเมือง” ชักจูงหรือบังคับให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและเหตุรุนแรงต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม จำนวนหลายแสนคน ได้สมัครใจและถูกระดมด้วยสิ่งจูงใจต่าง ๆ ให้เข้าไปร่วมชุมนุมและทำการประท้วงทางการเมืองที่เรียกว่า “ม็อบการเมือง” จนเกิดการเมืองในแบบที่ขอเรียกว่า “หมุ่มนุษยชาติปไตย” (Mobocracy)^๑ โดยเกิดขึ้นประปรายในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๖ และส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่นิยมชมชอบ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร “อภิมหาเศรษฐี” เจ้าของเครือข่ายธุรกิจมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท ที่เข้ามาก่อตั้งพรรคไทยรักไทยและได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่น กลุ่มธงเหลืองที่เรียกร้องไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีความผิดใน “คดีชุกหูน พ.ศ. ๒๕๔๔” เป็นต้น จนกระทั่งเกิดกลุ่ม พธม. ใน พ.ศ. ๒๕๔๗

^๑ ถ้าเรียกในเชิงลบก็อาจเป็น “แก๊งกวนเมืองกลางถนน” หรือ “ผู้นิยมอนาธิปไตย” ก็ได้

การต่อต้านระบอบทักษิณได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง เพราะมีการใช้สื่อทันสมัยต่าง ๆ กระจายข่าวและความคิดเห็นออกไปได้รวดเร็วทั่วโลก เหตุรุนแรงได้เกิดขึ้นหลายครั้ง มีคนเสียชีวิตและบาดเจ็บเกิดขึ้นเกือบทุกครั้งเมื่อเกิดกระบวนการหมิ่นนุชยาธิปไตยตามถนนรอบ ๆ อาคารรัฐสภาทำเนียบรัฐบาลและสถานที่สำคัญอื่น ๆ หลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ กลุ่ม นปช. ได้พัฒนาหมิ่นนุชยาธิปไตยขึ้นจากกลุ่มคนรักทักษิณและต่อต้าน พธม. รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นฝ่ายค้านในสภา กระบวนการหมิ่นนุชยาธิปไตยของ นปช. ที่ระดมผู้คนหลายหมื่นคนจากจังหวัดทางภาคเหนือและภาคอีสาน สู่ลานคณะเนียงสำคัญของไทยรักไทยเข้ามาชุมนุมกดดันรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็นำไปสู่เหตุรุนแรงหลายครั้ง ทั้งการใช้อาวุธปืนยิง การขว้างระเบิดและอื่น ๆ จนมีผู้เสียชีวิตนับร้อยคน

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลที่มี น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับการต่อต้านและเกิดกระบวนการหมิ่นนุชยาธิปไตยจากกลุ่มเล็ก ๆ หลายกลุ่ม และได้กลายเป็นกลุ่มคนหลายแสนคนหลังจากที่ผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก ๓๑๐ เสียง ได้ลงมติในวาระที่ ๓ ผ่านร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม เมื่อตอนตีสามของเช้าวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยเริ่มต้นจากกระบวนการต่อต้านการออกกฎหมายนิรโทษกรรม “ฉบับเหมาแข่งหรือสุดซอย”^๒ ดังกล่าวนี้อันก่อนแล้วจึงเกิดคำสำคัญคือ “ต่อต้านและโค่นล้มระบอบทักษิณ” ติดตามมา กระบวนการหมิ่นนุชยาธิปไตย หรือที่ “มีอบ” ภายใต้การนำของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ใช้คำเรียกว่า “มวลมหาประชาชน” ได้ใช้ “นกหวีด” เป่าขับไล่รัฐบาลและประกาศโค่นล้มระบอบทักษิณ คล้ายคลึงกับมีอบ พธม. ในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๖ ได้นำไปสู่เหตุรุนแรงหลายครั้ง รวมทั้งมีการใช้อาวุธปืนยิง และการปะทะกันด้วยกำลัง จนมีผู้เสียชีวิตไม่ต่ำกว่า ๕ คน และบาดเจ็บอีกหลายร้อยคน

^๒ เรียกตามสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ที่ให้นิรโทษกรรมกับการกระทำผิดทุกอย่างที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งอาจตีความได้ถึงการทำผิดของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญได้พิพากษาให้ยึดทรัพย์สินมูลค่า ๔๖,๐๐๐ ล้านบาทตกเป็นของรัฐ และการที่รัฐบาลมีคำสั่งในการสลายชุมนุมของกลุ่ม นปช. ในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๓ ด้วย



ผู้เขียนเองในฐานะของผู้ศึกษา วิจัย เขียนตำรา บทความและเป็น “อาจารย์” ของสาขาวิชา (คณะ) รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.) เคยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการหม่อมขุนยาธิปไตย ต่อต้านการสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. (คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกิดเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” มีคนตายและบาดเจ็บหลายร้อยคน ในครั้งนี้ได้มีส่วนร่วมหม่อมขุนยาธิปไตยต่อต้านกฎหมายนิรโทษกรรมในบริเวณ มสธ. ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ในตอนเช้าวันจันทร์ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แต่ไม่เข้าร่วมหม่อมขุนยาธิปไตยที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและที่ใด ๆ อีก หลังจากนั้น ได้สอบถามผู้คนที่หลายคน ที่เข้าร่วมกระบวนการหม่อมขุนยาธิปไตยต่อต้านและโค่นล้มระบอบทักษิณว่าอะไรคือ “ระบอบทักษิณ” คำตอบที่พอประมวลได้ คือ ๑. ตัว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ๒. ญาติ พี่น้อง ลูก และพวกพ้อง รวมทั้งบริวารของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ ๓. รัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่มี น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเมื่อถามอีกคำถามหนึ่งว่า “อะไรคือความไม่ดีหรือความชั่วร้ายของระบอบทักษิณ” คำตอบที่พอประมวลได้คือ ๑. การทุจริตหรือการคอร์รัปชันทางการเมืองหลายรูปแบบ ๒. การใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง เครือญาติและพวกพ้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือการออกกฎหมายนิรโทษกรรมในครั้งนี้ และ ๓. พฤติกรรมโกหก หลอกลวง และความไม่จริงใจ หรือ “การพูดอย่างทำอย่าง” ของบุคคลที่เป็นผู้นำรัฐบาล รวมทั้งการไม่รับฟังเสียงข้างน้อยอย่างแท้จริง

คำตอบที่ประมวลมาข้างต้นก็สอดคล้องกับที่มีการเผยแพร่ความคิดเห็นและข้อมูลเกี่ยวกับระบอบทักษิณผ่านสื่อมวลชน ตั้งแต่คำอธิบายของนายสนธิ ลิ้มทองกุล เจ้าของธุรกิจสื่อเครือ “ผู้จัดการ” และแกนนำคนสำคัญของ พธม. ที่พอประมวลจากคำอธิบายได้ว่า “ระบอบทักษิณก่อเกิดและประกอบมาจากแนวคิดและแนวทางการเมืองของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือการใช้เงินทุนซื้ออำนาจและใช้อำนาจคอร์รัปชัน ครอบงำสังคมไทยและคนไทย ถ้าปล่อยไว้จะเติบโตจนทำให้คนไทยทั้งประเทศต้องตกเป็นทาสของคนในตระกูลชินวัตร และเครือญาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น” มาจนถึงคำพูดและคำอธิบายหรือการพรรณนาต่างๆ ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และแกนนำคนอื่น ๆ ของหม่อมขุนยาธิปไตยที่เรียกมือบของ กลุ่มตนเองว่ามวลมหาประชาชน และได้ตั้งชื่อไว้อย่างเป็นทางการว่า “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” หรือ กปปส.^๓ ดังมีข้อความบางตอนว่า^๔

^๓ เดลินิวส์ (๕ ธันวาคม ๒๕๕๖): ๑, ๒ และ ๑๔

^๔ เดลินิวส์ (๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖): ๑, ๑๗ และ ๑๘

“...เมื่อรัฐบาลไม่เคารพศาล ไม่เคารพกฎหมาย เราก็ต้องไม่เคารพรัฐบาล และเรามีสิทธิ์ที่จะลุกขึ้นต่อสู้เพื่อรักษารัฐธรรมนูญ รักษาชื่อแปงของบ้านเมือง ทั้งนี้ ต้นเหตุเรื่องทั้งหมดเกิดจากทุจริตการเลือกตั้ง ทำให้คนชั่วไปอยู่ในสภา ไม่ใช่ผู้แทนที่แท้จริงของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นระบบทุนสามัญ ดังนั้นเราต้องทำให้ระบบเลือกตั้งบริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่ให้คนชั่วมีโอกาสมานั่งในสภา แอบอ้างอำนาจประชาชน หรือระบอบประชาธิปไตย ทำในเรื่องชั่วยังไม่รู้ว่ากำจัดระบอบทักษิณแล้วจะทำอะไรต่อ... เรื่องที่ ๒ ไม่ให้มีการทุจริตคอร์รัปชันจนประเทศล่มจมอีก ๓ คือต้องการให้เคารพในอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง ทุกจังหวัดต้องเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนกรุงเทพมหานคร ไม่เอาอีกแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจากส่วนกลางหรือจากคุณนายแดง เรื่องที่ ๔ ต้องปฏิรูปโครงสร้างตำรวจ ต้องเป็นตำรวจของประชาชน ให้ประชาชนเป็นคนให้ความดีความชอบตำรวจ ดังนั้น คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (กตร.) จึงต้องไม่เป็นตำรวจด้วยกัน หรือข้าราชการที่นายตั้ง พอกันทีกับการลอยหน้าลอยตาว่าได้ดี เพราะพีให้เรื่องที่ ๕ ต้องออกกฎหมาย กติกา ว่าข้าราชการต้องเป็นระบบคุณธรรม ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก ชื้อขายตำแหน่ง ต้องไม่ใช่ข้าราชการ ชื้อขำนักการเมือง และเรื่องที่ ๖ คือปัญหาพื้นฐานที่ต้องทำเป็นวาระแห่งชาติ ใครมาเป็นรัฐบาลต้องทำ อาทิ การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง ซึ่งเรื่องเหล่านี้ต้องแก้ไขรวมทั้งเรื่องของคนจนต้องเป็นวาระแห่งชาติ ไม่ใช่ปล่อยให้หนักการเมืองหากินไปวัน ๆ กับโครงการประชานิยมที่ทำโครงการเพื่อคะแนนนิยมมากกว่าประโยชน์ประเทศชาติ.... จะตั้งสภาประชาชนจากคนทุกสาขาอาชีพเอาคนดีมาเป็นนายกฯ เป็นรัฐมนตรีสร้างรัฐบาลในฝันขึ้นมา และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ไม่เป็นนายกฯ...”

ในเว็บไซต์วิกิพีเดีย^๕ ได้ให้คำจำกัดความ “ระบอบทักษิณ” ไว้ว่า “เป็นคำที่ฝ่ายต่อต้านทักษิณสร้างขึ้นมา เพื่อชี้ให้เห็นมวลชนคล้อยตามว่าเป็นระบอบการปกครองหนึ่งที่เป็นภัยต่อสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดอำนาจในสภา การทุจริตคอร์รัปชัน การเอื้อประโยชน์พวกพ้อง การขายรัฐวิสาหกิจ แต่ในความเห็นอีกด้านหนึ่ง กลับเป็นการทำประโยชน์มาสู่มวลชนระดับล่างทั้งด้านรายได้ การได้รับบริการทางสาธารณสุขของผู้มีรายได้น้อย

^๕ <http://th.wikipedia.org> ค้นคว้าเมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๖.



สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินของประเทศไทยได้จนพ้นจากสภาวะเกือบล้มละลาย จนนำมาซึ่งความนิยมจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้ชนะการเลือกตั้งทุกครั้ง และนำมาซึ่งความไม่พอใจของกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ต้องหาทางต่อสู้ด้วยรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ระบอบทักษิณหมดไป อาจารย์เกษียร เตชะพีระ เป็นผู้ให้นิยามคำว่า ระบอบทักษิณ โดยนิยามว่าเป็นระบอบอาญาสิทธิทุนนิยมจากการเลือกตั้ง (elected capitalist absolutism) โดยค่านิยมดังกล่าวสามารถแยกอธิบายองค์ประกอบออกเป็นสองส่วนคือ

๑. มีลักษณะสมบูรณาญาสิทธิทุนในแง่การใช้อำนาจการเมือง
๒. มีหัวหน้าฝ่ายบริหารทางการเมืองของชนชั้นนายทุน.....”

“ระบอบทักษิณ” มีความซับซ้อนอยู่มากในด้านความหมายและมีมิติทั้งแคบและกว้าง มีสาเหตุหรือต้นตอของการก่อเกิดขึ้นมาที่น่าสนใจหลายประการ และมีแง่มุมที่น่าพิจารณาว่า ระบอบทักษิณได้ส่งผลทางการเมืองทั้งลบและบวกต่อสังคมไทยอย่างไร และนำคิดต่อไปในเชิงสร้างสรรค์ได้อีกว่า ถ้าจะต่อต้านหรือโค่นล้มระบอบทักษิณ จะล้มอะไรที่เป็นต้นตอหรือรากเหง้าในการก่อเกิดระบอบดังกล่าวนี้ได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าต้องการจะให้ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงก่อเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย ไม่ใช่แค่เพียงไม่ชอบหรือไม่ยอมรับ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และเครือญาติเท่านั้น

วิเคราะห์ระบอบทักษิณ

๑. ความหมายของระบอบ

ในทางวิชาการรัฐศาสตร์ ความหมายของ “ระบอบ” ตรงกับภาษาอังกฤษคือ “regime” ที่มาจากภาษาละติน คำว่า “regimen” แปลว่า “ทำการปกครอง” (to rule) ภาษาฝรั่งเศสดั้งเดิม คือ “régime” ความหมายของภาษาอังกฤษในปัจจุบันหมายถึง ๑. รูปแบบของรัฐบาลหรือการปกครอง เช่น ระบอบฟาสซิสต์ (a fascist regime) เป็นต้น หรือ รัฐบาลที่มีอำนาจ (power) หรือทำการบริหาร (administration regime) ๒. แบบแผนหรือระบบสังคม (social system) ที่มีอิทธิพลสูงสุด ๓. ช่วงเวลาที่ระบบหรือการบริหารลักษณะหนึ่งสามารถควบคุมสังคมได้ และ ๔. ระบบที่ทำการบังคับหรือควบคุม^๖

^๖ <http://www.thefreedictionary.com> ค้นเมื่อ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

พจนานุกรมอ็อกฟอร์ด^๗ เก็บความหมาย regime ไว้ว่า หมายถึง ๑. รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลที่มีอำนาจอันชอบธรรม (authoritarian government) ๒. ระบบหรือวิถีทางที่มีระบบระเบียบในการทำสิ่งต่างๆ รากเหง้าของคำว่า regime เกิดขึ้นในราวศตวรรษที่ ๑๕ ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า régime ที่ปรับปรุงมาจากคำว่า regimen ในภาษาลาติน

พจนานุกรมแม็คมิลัน^๘ เก็บความหมาย regime ไว้คล้ายคลึงกับพจนานุกรมอื่น ๆ แต่ที่ต่างออกไปคือ การเน้นว่ารัฐบาลมีการควบคุมประเทศที่เป็นไปในทางจำกัดหรือไม่ยุติธรรม (unfair way)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน^๙ ให้ความหมายไว้สั้น ๆ ว่าเป็นแบบอย่าง ธรรมเนียม เช่น ทำฎกระบอบเป็นต้น ระเบียบการปกครอง เช่นการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น

ตามความหมายพื้นฐานที่รวบรวมมาข้างต้น ระบอบจึงมีขอบเขตที่กว้างและแคบ ทั้งมิติด้านบวกและลบ เกี่ยวข้องกับทั้งแนวคิดและวิถีทางหรือการใช้อำนาจหรือวิธีการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐบาลนั้นมีความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจ เพราะอาจเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญหรือจารีตประเพณี เช่น รัฐบาลที่ผู้นำมาจากการสืบสายโลหิตหรือการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือผู้นำจากระบบพรรคเดียวผูกขาดอำนาจ เช่น ระบอบพรรคคอมมิวนิสต์จีน หรือเกาหลีเหนือ หรือแม้แต่ระบอบทหารที่เข้ายึดอำนาจรัฐและบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้ หรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เหล่านี้เป็นต้น ส่วนในความหมายด้านลบ ก็คือรัฐบาลที่ใช้อำนาจควบคุมสังคมเพื่อให้ยินยอมในอำนาจรัฐ หรือพยายามผูกขาดอำนาจโดยไม่เปิดโอกาสให้เกิดการแบ่งปันทางการเมืองได้อย่างเสรี และเสมอภาคอย่างแท้จริง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือ ความไม่ยุติธรรมต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นมากมาย รวมทั้งความไม่ยุติธรรมทางกฎหมาย ปัญหาการกระจายรายได้และความยากจน รัฐบาลตามแนวทางนี้ก็คือนรัฐบาลที่ใช้อำนาจการปกครอง หรือบริหารไปในทางเผด็จการ ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวทางประชาธิปไตย

ระบอบทางการเมือง (political regime) จึงเกิดขึ้นได้มากมายในสังคมโลก ในสังคมเดียวกันก็สามารถเกิดระบอบทางการเมืองที่แตกต่างกันได้หลายระบอบตามแนวคิด

^๗ <http://www.oxforddictionaries.com> ค้นเมื่อ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

^๘ <http://www.macmillandictionary.com> ค้นเมื่อ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

^๙ <http://guru.sanook.com> ค้นเมื่อ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖



และบริบททางสังคมที่มีความแตกต่างกัน หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ระบบประชาธิปไตย (democratic regime) ก็สามารถมีรากฐานแนวคิดและวิถีทางการปกครองที่แตกต่างกันได้ ระบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือระบอบเผด็จการ (non-democratic regime) ก็มีความแตกต่างกันมากมายและเกิดขึ้นได้ในทุกสังคมทั่วโลก

ถ้าถามว่า “ระบอบการเมืองใดดีที่สุดหรือดีกว่าระบอบเผด็จการบางระบอบ” คำตอบก็ขึ้นอยู่กับความเข้าใจ เชื่อมั่น ศรัทธาของคนในแต่ละสังคม เพราะถ้ากล่าวอย่างกว้าง ๆ ระบบประชาธิปไตยก็ไม่มีแบบแผนหรือระบอบโดสมบูรณแบบ ระบบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ก็มีจุดอ่อนหรือปัญหามากมาย ตั้งแต่การปิดโอกาสของเสียงข้างน้อยในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ปัญหาในการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในด้านต่าง ๆ และปัญหาที่กลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบรรดาสมาชิกรัฐสภา (Congress) ได้มากกว่าประชาชนทั่วไป แต่เนื่องจากบริบทของสังคมค่อนข้างมีเสถียรภาพ และเปิดโอกาสกว้างขวางในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งทางการเมืองให้แก่ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญมีความมั่นคง ทำให้ระบบประชาธิปไตยรูปแบบนี้ ยังมีความชอบธรรมทางการเมืองในสายตาของประชาชน ระบบประชาธิปไตยรัฐสภาของอังกฤษ ก็มีปัญหาดังแต่ระบบเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคใหญ่มากกว่าพรรคเล็ก สภาผู้แทนราษฎร (Common House) ค่อนข้างมีอำนาจมาก และยังเปิดทางให้ชนชั้นสูงหรืออภิสิทธิ์ชนได้ตำแหน่งในสภาขุนนาง (House of Lords) แม้ว่าจะมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ จารีตประเพณีที่ฝังาม และระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งมีระเบียบวินัยสูง ก็ทำให้ระบบประชาธิปไตยรัฐสภาของอังกฤษค่อนข้างมีความชอบธรรมทางการเมือง และคนอังกฤษส่วนใหญ่ให้การยอมรับ

ระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยสำคัญของโลก เกิดขึ้นมาแล้วหลายระบบและในหลายยุคสมัย หลายระบอบการเมืองได้ล่มสลายไปแล้ว ขณะที่หลายระบบกำลังขาดความชอบธรรมทางการเมือง หรือเป็นระบอบที่ขาดความยุติธรรม และประชาชนเริ่มไม่ยอมรับและทำการต่อต้าน และบางระบอบเริ่มทำการปรับเปลี่ยนด้านนโยบายและการใช้อำนาจมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมาก และเกิดกระแสการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) อย่างกว้างขวางในสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ความชอบธรรมทางการเมือง หรือเป็นระบอบที่ขาดความยุติธรรม และประชาชนเริ่มไม่ยอมรับและทำการต่อต้าน และบางระบอบเริ่มทำการปรับเปลี่ยนด้านนโยบายและการใช้อำนาจมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมาก และเกิดกระแสการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) อย่างกว้างขวางในสังคมโลก

ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ระบอบเก่าก็คือ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ระบอบทหาร (Military Regime) ระบอบฟาสซิสต์ ระบอบนาซี หรือลัทธินาซี (Nazism) ระบอบคอมมิวนิสต์รัสเซีย (Russian Communist Regime) ระบอบผู้นำสูงสุดคนเดียวผูกขาดอำนาจ (Supreme Leader Monopoly Regime) ระบอบมูบารัคในอียิปต์ ระบอบผูกขาดอำนาจของตระกูลผู้นำซีเรีย เยเมน และในอีกหลายประเทศ ระบอบกัสดาฟีในลิเบีย และระบอบชัตตัม ฮุสเซนในอิรักเหล่านี้เป็นต้น ระบอบเผด็จการที่ยังดำรงอยู่ในหลายสังคมทั่วโลก ก็มีทั้ง สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบทหาร ระบอบคอมมิวนิสต์ ระบอบผู้นำสูงสุดคนเดียว และระบอบธนาธิปไตย (Plutocracy) หรือการใช้เงินทุนจำนวนมากก่อตั้งพรรคการเมืองและใช้ในการระดมเอาคะแนนเสียง รวมทั้งการซื้อเสียง (vote buying) ที่เกิดขึ้นในหลายสังคมที่มีโครงสร้างสังคมที่มีความแตกต่างกันมากระหว่างคนรวย-คนจน และการคอร์รัปชันทางการเมือง (political corruption) เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างเป็นปึกแผ่นและค่อนข้างมั่นคงอยู่ในระบอบการปกครอง เช่น กรณีของไทยและกัมพูชา เป็นต้น

๒. ระบอบทักษิณ

นอกจากคำอธิบายและมุมมองของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ แกนนำของ กปปส. และของอาจารย์เกษียร เตชะพีระ ที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีผู้อธิบายระบอบทักษิณไว้อีกหลายแนวคิด ซึ่งถ้าแยกออกตามมิติด้านบวกด้านลบ ก็จะมีมุมมองต่อระบอบทักษิณในแง่ลบไว้มาก ดังที่จะได้ยกเอาสาระสำคัญในด้านลบมานำเสนอไว้ ดังต่อไปนี้คือ^{๑๐}

๒.๑ มิติในด้านลบ

คำอธิบายแรกสุดที่ได้นำเสนอสู่สาธารณชนอย่างกว้างขวางก็คือ ของ พนม. ที่ได้แยกแยะสาระสำคัญต่าง ๆ ออกมา ดังนี้ คือ

๑) ความคิดทางการเมืองการปกครองการบริหารประเทศของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

๒) ซอปปี้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ ไม่รับฟังเสียงจากประชาชน เห็นได้ชัดจากการจัดตั้งซีอีโอ (CEO) ขึ้นมา ซีอีโอนี้จะมีอำนาจสั่งการทุกอย่างได้อย่างใจนึก

^{๑๐} <http://distribution.exteen.com> ค้นเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖



๓) ขอใช้อำนาจที่ตนมีไปอุปถัมภ์ญาติพี่น้อง และพรรคพวกของตนเองให้ได้รับตำแหน่งสูง ๆ ทางการเมืองได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เห็นได้ชัดคือ กรณีของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์^{๑๑}

๔) ขอปลดกลวงประชาชน โดยเอาเงินของรัฐไปแจกจ่ายให้กับประชาชนทางอ้อม โดยผ่านทางโครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ และบอกว่าเป็นเงินจากทางพรรคที่นำมาช่วยเหลือ

๕) การซื้อเสียงทางอ้อม สืบเนื่องจากข้อ ๔) ด้วยการจัดทำโครงการต่าง ๆ เอาใจราษฎรที่ไม่มีเงิน โดยส่วนใหญ่จะเน้นช่วยเหลือทางการเงิน เช่น กองทุนหมู่บ้าน (กทบ.) เป็นต้น

๖) การย้ายตำแหน่งมั่วซั่ว โดยจะจัดการย้ายตำแหน่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับอุดมการณ์ ความคิดของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รวมทั้งคนใหญ่คนโตที่ขัดขวางการบริหารงาน และคนที่ทำงานตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล เช่น กรณีคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา เป็นต้น^{๑๒}

๗) ขอแบกกฎหมายตามใจชอบเพื่อให้สอดคล้องกับธุรกิจของตนเอง เช่นการแก้ไขกฎหมายเพื่อจะได้ไม่เสียภาษีในการทำธุรกิจของบริษัทตนเองและเครือญาติ เป็นต้น

๘) ขายชาติ ขอให้ต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจลงทุนในไทยแต่ตัวเองได้ประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงผลต่าง ๆ ที่จะเกิดกับประเทศชาติ

วิกิพีเดีย^{๑๓} ได้เก็บความหมายไว้ว่าตรงกับคำว่า Thaksinocracy ในภาษาอังกฤษที่นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์และรัฐศาสตร์บางคนให้แนวคิดไว้เพื่ออธิบายการปกครองและบริหารประเทศในสมัยที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพื้นฐานเป็นประชานิยม บางคนเรียกกระบอบนี้ว่า “ทักษิณาธิปไตย” “ทรวราชเสี้ยมข้างมาก”

^{๑๑} นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อยู่ในฐานะน้องเขยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยเป็นสามีของนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ (ชินวัตร) ได้รับการสนับสนุนให้เป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็น ส.ส.ในสังกัดพรรคไทยรักไทย และพลังประชาชน เป็นรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

^{๑๒} ตำแหน่งคือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

^{๑๓} <http://th.wikipedia.org> ค้นเมื่อ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

และ “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จากการเลือกตั้ง” ซึ่งได้เพิ่มความชอบธรรมให้กับการขับไล่ทักษิณ ชินวัตร ให้ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๘ – ๒๕๔๙ คำว่าระบอบทักษิณนี้ค่อนข้างได้รับการสนับสนุนในกลุ่มคนที่ต้องการขับไล่ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น

วิกิพีเดีย^{๑๔} ยังได้รวบรวมสาเหตุต่าง ๆ ของการกล่าวหา “ระบอบทักษิณ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๙) ที่ฝ่าย พธม. และผู้ที่ต้องการล้มล้างระบอบทักษิณได้กล่าวหาไว้หลายเรื่อง คือ

๑) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่สำคัญคือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) กรณี ปตท. คือปัญหาการกระจายหุ้นไม่เป็นธรรม ราคาหุ้นต่ำกว่าความเป็นจริงมาก สัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลดลงมาก การถือหุ้นผ่านกองทุนต่างชาติ และกรณีที่เกี่ยวข้องไปถึง กฟผ. คือ ปตท. ขายก๊าซให้ กฟผ. ในราคาสูงจึงได้ผลกำไรมาก

๒) การสัมปทานสถานีวิทยุโทรทัศน์ไอทีวี (ITV)

๓) การคอร์รัปชันในโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องสแกนสัมภาระซีทีเอกซ์ (CTX 9000)

๔) การเป็นประธานในการประกอบพิธีกรรมภายในวัดพระศรีรัตนศาสดาราม

๕) การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราชซึ่งกำลังทรงพระประชวร

๖) การขายหุ้นในบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเจ้าของสัมปทานโทรศัพท์มือถือ ดาวเทียมไทยคม สถานีวิทยุโทรทัศน์ไอทีวี และสายการบินไทย “แอร์เอเชีย” ให้กับ “เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์” (Temasek Holdings) ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการลงทุนของรัฐบาลสิงคโปร์ โดยซื้อขายในตลาดหุ้น ทำให้ไม่เสียภาษี

๗) การใช้อำนาจแทรกแซงและคุกคามสื่อ

๘) การทุจริตข้อสอบเข้ามหาวิทยาลัย

นอกจากนี้แล้ว “กลุ่มเครือข่ายประชาสังคมหยุดระบอบทักษิณ” ยังนำเสนอเหตุผลและข้อมูลในการขับไล่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ

^{๑๔} <http://th.wikipedia.org> ค้นเมื่อ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๖



- ๑) การเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน
- ๒) การปกปิดข้อมูลข่าวสาร
- ๓) การทำผิดจริยธรรม (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มักกล่าวอ้างว่าเป็นเพียง “ความผิดพลาดโดยสุจริต” (honor mistakes)
- ๔) การออกแบบนโยบายมีจุดอ่อน
- ๕) มีความร่ำรวยผิดปกติ
- ๖) การทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA.) ที่ทำให้ไทยเสียผลประโยชน์
- ๗) สาเหตุหนึ่งของการปะทุขึ้นของปัญหาเหตุรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ๘) การแปรรัฐวิสาหกิจในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง
- ๙) การออกนโยบายประชานิยมเป็นจำนวนมาก

“คอลัมน์การเมือง” ในหนังสือพิมพ์แนวหน้า (๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๖)^{๑๕} นอกจากนำเสนอดัชนีการรับรู้การคอร์รัปชันในประเทศอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๖ (ASEAN’s Corruption Perceptions Index 2013) โดยไทยอยู่ในอันดับที่ ๑๐๒ ของโลก ต่ำกว่าสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ แต่ก็ดีกว่าอินโดนีเซีย เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา แล้วก็ได้พยายามจะให้คำอธิบาย “ระบอบทักษิณ” เพิ่มเติมอีกหลายลักษณะ ดังจะขอสรุปออกมาดังนี้ คือ

- ๑) การใช้นโยบายฆ่าตัดตอนในกรณีการทำสงครามกับยาเสพติด
- ๒) การใช้ความรุนแรงในกรณีความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ๓) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มักทำตัวเป็น “นักล็อบบี้” (lobbyist) มาตั้งแต่ยุคการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๓๔ จนทำให้ได้ผลประโยชน์ทางธุรกิจมากมายจากนายทหารระดับสูงบางคน
- ๔) การใช้วิธีแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรืออื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันกับคนหลายฝ่ายหลายกลุ่ม รวมทั้งข้าราชการ
- ๕) “การสอยปลั๊กสังคม” ด้วยอำนาจเงิน จนเกิดการลุ่มหลง มัวเมา ความโลภในเรื่องต่าง ๆ แพร่หลายออกไป

^{๑๕} <http://www.naewna.com> ค้นเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๖

๖) การคดโกงด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งโกงเงินแผ่นดินที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในสมัยของ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖) ทั้งโครงการจำนำข้าว และอื่นๆ

๗) จากข้อ ๑ - ๖ ระบอบทักษิณจึงสั่งสม “ความชั่วร้าย” ไว้มากมาย และ “กัดกินชาติ” จนทำให้สิ้น (ชาติ) ได้ในอนาคต

บางเว็บไซต์^{๑๖} รวบรวมนิยามที่มีผู้วิเคราะห์ระบอบทักษิณไว้ว่าประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ ๕ ลักษณะ คือ

๑) อัตตาธิปไตย (Autocracy) คือการบริหารแบบเผด็จการโดยคน ๆ เดียว เพื่อประโยชน์ตนแต่อ้างประชาธิปไตย

๒) ขโมยธิปไตย (Kleptocracy) การใช้ความฉ้อฉลเป็นบรรทัดฐานในการบริหารบ้านเมือง ไม่คำนึงถึงสังคมและศีลธรรมจรรยา เช่น การไม่ยอมรับอำนาจศาล เป็นต้น

๓) ธนาธิปไตย (Plutocracy) การใช้เงินเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย ซึ่งทุกอย่าง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ

๔) ญาติการธิปไตย (Cronyismocracy) การแต่งตั้งญาติพี่น้องคนต่าง ๆ และทำทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์ตนและญาติพี่น้อง

๕) ประชานิยมธิปไตย (Populismocracy) การมอมเมาประชาชนด้วยโครงการประชานิยม ซึ่งเหมือนยาเสพติด เมื่อเสพประชานิยมแล้วประชาชนจะเลิกยาก

ในการรณรงค์เชิญชวนและระดมผู้คนเข้าร่วมการชุมนุมขับไล่ระบอบทักษิณครั้งใหญ่ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ กลุ่ม กปปส. ได้นำเสนอข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์โพสต์ไว้ในเว็บไซต์ยูทูบที่มีสาระสำคัญคือ ระบอบทักษิณเป็นต้นไม้พิษ รากของต้นไม้เกิดจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และญาติพี่น้อง ก่อเกิดลำต้นเป็นบริวารและผู้ใกล้ชิด และแตกกิ่งก้านและใบออกไปเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนรวมทั้งคนเสื้อแดงจนสามารถเข้าสู่อำนาจสภาและรัฐบาล และบิดเบือนอำนาจของประเทศชาติทุกรูปแบบ รวมทั้งสร้างค่านิยมให้กับสังคมว่าสามารถยอมรับการโกงได้^{๑๗} นอกจากนี้ ในเว็บไซต์อื่น ๆ ก็มีผู้โพสต์ข้อความเกี่ยวกับระบอบทักษิณมากมาย เช่น เว็บไซต์ pantip.com มีผู้โพสต์ข้อความถึงเกือบ

^{๑๖} <http://www.oknation.net> ค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖

^{๑๗} <http://www.youtube.com> ค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖



๕ ล้านครั้งเป็นต้น มุมมองในแง่ลบที่มีต่อระบอบทักษิณ อาทิเช่น คิดไม่ดีต่อสถาบัน (พระมหากษัตริย์) จึงไม่ต้องการการมีอำนาจและการปกครองของตระกูลนี้ ขอให้ออกไปอยู่ต่างประเทศทั้งตระกูลชินวัตร ดามาพงศ์ รวมทั้งบริวารและผู้จงรักภักดี มีการซื้อเสียงเป็นหมื่นล้านบาทเพื่อเข้าสู่อำนาจและโกงชาติ และไม่ยอมรับคำตัดสินของศาล ขอให้ดูคลิปที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พูดจะได้เข้าใจในความต้องการของเขา และยังได้วิพากษ์วิจารณ์การเป็นประมุขฝ่ายบริหารของ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ด้วยว่า “ห่วยแตกที่สุด” เท่าที่ประเทศไทยเคยมีนายกรัฐมนตรีมา เหล่านี้เป็นต้น^{๑๘}

การวิเคราะห์และการนำเสนอความคิดเห็นต่อระบอบทักษิณเหล่านี้ คล้ายคลึงกับที่ พล.ต.อ. วชิรฐู เดชกุญชร รองประธานคณะกรรมการความโปร่งใสประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ คือ การมีพฤติกรรมปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สิน ไม่ยอมปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย เมื่อสามารถเข้าสู่อำนาจในฐานะนายกรัฐมนตรีได้แสดงออกถึงความเข้มแข็งและการตัดสินใจต่าง ๆ ที่มีต่อทั้งคณะรัฐมนตรีและต่อสภา และเน้นนโยบายประชานิยมต่าง ๆ เพื่อให้เข้าถึงคนยากจน ในการบริหารงานก็แสดงออกถึงความไว้วางใจต่อฝ่ายตำรวจและได้ผลักดันให้ตำรวจหลายคนได้เข้าไปมีตำแหน่งในหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองรวมทั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หน่วยงานความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่สำคัญก็คือธุรกิจของครอบครัวและพวกพ้องต่างได้รับประโยชน์และผลกำไรเพิ่มขึ้นมากมายหลายลักษณะ รวมทั้งการเข้าประมูลงาน และรับสัมปทานจากหน่วยงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนพฤติกรรมคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ ๆ ที่ปรากฏขึ้นชัดเจนหลังจากการรัฐประหาร (coup d'état) พ.ศ. ๒๕๔๙ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลจึงได้พิพากษาให้ยึดทรัพย์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตกเป็นของรัฐกว่า ๔๖,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือประมาณ ๗,๒๒๐,๑๖๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ และตัดสินให้คืนทรัพย์สินที่เหลือจากการยึดไว้ทั้งหมดให้กับลูก ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ราว ๓๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท^{๑๙}

^{๑๘} <http://news.sanook.com> และ <http://pantip.com> ค้นเมื่อวันที่ ๑๔ - ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖

^{๑๙} โปรดดู Prasong Lertrattanawisute, The Working of Corruption in Thailand (Unknown Publisher, 2010), pp. 11 - 14.

๒.๒ มิติในด้านบวก

ผู้เสนอมุมมองในด้านบวกต่อระบอบทักษิณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ต่อตัว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มคนเสื้อแดง หรือเรียกชื่อกลุ่มอย่างเป็นทางการว่า “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” หรือ นปช. มักจะปฏิเสธถึงความมีอยู่ของระบอบทักษิณ แต่เน้นย้ำถึงความเป็นประชาธิปไตยที่ได้ชัยชนะจากการเลือกตั้ง เพราะได้รับเสียง (ข้าง) มาก ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน จากการที่มีนโยบายที่ตรงกับความต้องการของคนในชนบทที่เรียกว่า “ระดับรากหญ้า” และแม้แต่กรณีการก่อตั้งพรรคเพื่อไทย และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้คิดและกำหนดนโยบายของพรรค และมีการใช้คำขวัญของพรรค (slogan) ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” ก็ไม่ได้เป็นระบอบทักษิณแต่อย่างใด

เหตุนี้ คำอธิบายต่าง ๆ รวมทั้งการกล่าวตอบโต้และการปกป้องต่อสิ่งที่ถูกเรียกว่า ระบอบทักษิณ ของฝ่ายที่มองในด้านบวก จึงมีจุดเน้นสำคัญอยู่ใน ๓ - ๔ ประเด็นหลัก ดังนี้คือ

๑) เน้นความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล ตั้งแต่ที่เกิดขึ้นจากพรรคไทยรักไทย (ทรท.) พรรคพลังประชาชน (พช.) และพรรคเพื่อไทย (พท.) โดยอ้างว่า เป็นพรรคการเมืองที่สามารถเอาชนะพรรคอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ พรรคประชาธิปัตย์ได้ ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๔ พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้ง พ.ศ. ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๓ กรณี พ.ศ. ๒๕๔๙ มีปัญหาต้องถูกศาลตัดสินเป็นโมฆะ ก็มาจากสาเหตุที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่เข้าร่วมในการเลือกตั้งแต่มีการกล่าวหาพรรคไทยรักไทย จนในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินให้ยุบพรรคไทยรักไทย ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙

๒) ความรู้ความสามารถ ความคิดที่ก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ บ้านเมืองหรือต่อคนส่วนใหญ่ของผู้นำคนสำคัญ คือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพราะนอกจากจะใช้ความรู้ความสามารถทำมาหากินอย่างสุจริตจนประสบความสำเร็จ มั่งคั่งร่ำรวยเข้าขั้นมหาเศรษฐีแล้ว ยังสามารถสร้างสรรค์นโยบายพรรคและนำไปดำเนินการเมื่อได้เป็นรัฐบาล จนได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางจากประชาชน รวมทั้งทำให้ประชาชนระดับรากหญ้าจำนวนมากได้รับประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมมากมาย ซึ่งไม่เคยมีรัฐบาลใดเคยทำได้มาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ รัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นอกจากจะเป็นผู้นำทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ในประเทศแล้ว ยังถือว่าเป็นบุคคลที่เป็น “สัญลักษณ์ของประชาธิปไตย” ในประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการต่อสู้กับฝ่ายตรงข้ามที่กลุ่ม นปช. เรียกว่า “อำนาจนอกระบบ” และ “ฝ่ายอำมาตย์” ที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้รับประโยชน์ฝ่ายอำมาตย์และพวกพ้อง บริวารยังได้พยายามสร้างข้อกล่าวหาและการใส่ร้ายต่าง ๆ ต่อ



พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รวมทั้งคอร์รัปชัน และการซื้อเสียง จนนำไปสู่การรัฐประหารและยึดทรัพย์สินในที่สุด

ในเรื่องดังกล่าวนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร บุคคลสำคัญในพรรคเพื่อไทยและแกนนำ นปช. ได้ประกาศต่อสาธารณชนหลายครั้งว่า จะต้องต่อสู้กับอำมาตย์และพวกพ้องบริวารต่อไปให้ถึงที่สุดเพื่อรักษาประชาธิปไตยไว้^{๒๐}

๓) มีความชั่วร้ายที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่ในสังคมไทย เพราะคนเหล่านี้ไม่ต้องการให้ประชาชนได้มีตัวแทนในการปกครองอย่างแท้จริง ทำให้เกิดการปฏิบัติแบบ “สองมาตรฐาน” ขึ้น

ความชั่วร้ายดังกล่าวนี้มีอำมาตย์อยู่เบื้องหลัง รวมทั้งกดดันให้เกิดการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ และมีการใช้กลไกศาลและองค์กรอิสระบางแห่งในการดำเนินคดีกับ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จนนำไปสู่การยึดทรัพย์ดังกล่าวมาข้างต้น

๔) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มักพูดและแสดงความหวังใยและต้องการช่วยเหลือประชาชนอยู่เสมอ โดยได้เคยพูดหลายครั้งว่า อยากกลับมาอยู่ใกล้ ๆ กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนในภาคอีสานที่เป็นคนระดับรากหญ้าและให้การสนับสนุนและรัก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทุกครั้ง ก็มักจะบอกว่า ประชาชนจะเป็นผู้ให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กลับเข้ามาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้หรือไม่

ในการตอบคำถามเรื่องประชาธิปไตย และความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและการใช้อำนาจของรัฐบาล ทั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แกนนำพรรค และแกนนำ นปช. มักจะพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า พรรคมีสมาชิกมากกว่า ๑๐ ล้านคน ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งมากกว่า ๑๕ ล้านเสียง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. ในสภา พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ ถึงกว่า ๓๗๐ คน จากทั้งหมด ๕๐๐ คน ก็เพราะประชาชนให้การสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ความนิยมในนโยบายที่มีผลเป็นรูปธรรม และ ส.ส. ของพรรคทำงานใกล้ชิดประชาชน

ในหลายเว็บไซต์ที่มีผู้โพสต์ข้อความหรือความคิดเห็นในด้านบวกต่อระบอบทักษิณ ก็มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ที่มองบวกด้านเดียว ให้ความคิดเห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีที่เก่งที่สุด เป็นผู้มีความคิดก้าวหน้า เป็นฝ่ายประชาธิปไตย แต่มีคนริษยาและเตรียมที่จะก่อกบฏหรือของตระกูลชินวัตรกลับมา ถ้ามีการเลือกตั้งใหม่ก็จะเลือกและสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต่อไป หลายคนมอง

^{๒๐} โปรดดู <http://news.sanook.com> ค้นเมื่อ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวถึง “อำมาตย์” หลายครั้ง ผ่านทางวิดีโอลิงก์มายังกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ในประเทศไทย

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้ง ๒ ด้าน เช่นมองว่า เก่งแต่ก็โกงด้วย คือ “ขโมยของออกจากบ้านด้วย” หรือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โกงกินเหมือนกับนักการเมืองทุกคนในทุกพรรคการเมือง รวมทั้ง นายสุเทพ เทือกสุบรรณ แต่ที่ต่างจากคนอื่นคือ สามารถพัฒนาประเทศได้มากกว่า นายกรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ทุกคน เหล่านี้เป็นต้น^{๒๑}

จากข้อมูลและประเด็นวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่มีต่อระบอบทักษิณ ดังได้แยกนำเสนอ เป็น ๒ ด้านกว้าง ๆ มาข้างต้น จะขอจัดแยกพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้ คือ

๑. ระบอบทักษิณมีอยู่จริงหรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณาตามกรอบของนิยามคำว่า “ระบอบ” ที่ได้นำเสนอไว้ ระบอบทักษิณจึงหมายถึง

๑.๑ รัฐบาลและการปกครองในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ – การรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ที่มี ส.ส. ถึงกว่า ๓๗๐ คน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๔ ทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองเดียว โดยอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แนวคิดทางการเมืองสำคัญที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้นำเสนอต่อสาธารณชนไว้ในขณะนั้น ก็คือ

๑) การจะทำงานเสียสละเพื่อส่วนรวมและประเทศชาติ เพราะมีความมั่งคั่งร่ำรวยเพียงพอแล้ว หลังจากออกจากราชการตำรวจ และประกอบธุรกิจต่าง ๆ จนประสบความสำเร็จอย่างมาก

๒) การทำงานแบบ “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อคนไทยทั้งชาติ” และ “คิดเร็ว ทำเร็ว” นโยบายหาเสียงสำคัญที่ได้นำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ (public policies) ก็ได้แก่

๒.๑ การทำสงครามต่อต้านคอร์รัปชัน (war against corruption)

๒.๒ การทำสงครามต่อต้านยาเสพติด (war against drug)

๒.๓ การทำสงครามต่อต้านความยากจน (war against poverty)

นอกจากนั้น ก็มีนโยบายที่ถูกเรียกว่า “ประชานิยม” (populist policies) เพราะเน้นในการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อให้เข้าถึงประชาชนระดับรากหญ้า และเพื่อให้มีบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในราคาถูก คนจนสามารถเข้าถึงได้ ที่สำคัญก็คือ กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง หรือ กทบ. และสามสิบบาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

^{๒๑} <http://news.sanook.com> และ <http://www.khonThaiuk.info> ค้นคว้าเมื่อวันที่ ๑๕ – ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖



๓) การบริหารงานแบบมีหัวหน้า (ผู้นำ) สูงสุดขององค์กรเป็นผู้ตัดสินใจและรับผิดชอบ หรือที่เรียกว่า “ซีอีโอ” (CEO) เพราะจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนในรูปแบบระบบราชการลงไป และคนที่เป็นซีอีโอเพียงคนเดียวจะสามารถตัดสินใจได้รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้มากกว่าการตัดสินใจหลายคน และเมื่อซีอีโอตัดสินใจแล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็จะต้องทำงานไปในแนวทางเดียวกัน

๔) แนวคิดรัฐบาลเข้มแข็งมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียว และไม่ต้องมีการตรวจสอบจากพรรคฝ่ายค้านในสภา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แสดงความคิดเห็นที่ต้องการให้เกิดระบบสองพรรคในระบบการเมืองไทยหลายครั้ง ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็เคยเรียกร้องให้ประชาชนเลือกผู้สมัครพรรคไทยรักไทยถึง ๔๐๑ คนขึ้นไป เพื่อให้ฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงไม่พอที่จะขอยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล นอกจากนั้น เมื่อเกิดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นในหลายเขตเลือกตั้ง และเสียงส่วนใหญ่ที่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครฝ่ายอื่น หรือผู้สมัครพรรคไทยรักไทยแพ้เลือกตั้ง ก็ได้เคยกล่าวผ่านสื่อสู่สาธารณะว่า “จะจัดสรรงบประมาณให้กับเขตเลือกตั้งที่เลือกพรรคไทยรักไทยก่อน”

๕) แนวคิดประชาธิปไตยที่ยึดโยงอยู่กับการเลือกตั้ง กล่าวคือ ถ้ามีการเลือกตั้งที่ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นตัวแทน หรือ ส.ส. และเสียงข้างมากในสภาลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ ก็ถือว่าเป็นประชาธิปไตยและประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก คะแนนเสียงส่วนใหญ่เลือกพรรคไทยรักไทย และผู้สมัครพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งมากกว่ากึ่งหนึ่งของ ส.ส. ทั้งหมด (๕๐๐ คน) จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว ก็ยังมีความเป็นประชาธิปไตยสูง

เมื่อมีผู้คัดค้านว่าการเลือกตั้งไม่ใช่ทั้งหมดของประชาธิปไตย และถ้ามีเรื่องทุจริตเลือกตั้งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ยังไม่เป็นประชาธิปไตย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ยังยืนยันว่าเป็นประชาธิปไตย เพราะการทุจริตมีไม่มาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ให้การรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว บางครั้งก็ได้กล่าวด้วยการใช้คำที่แสดงความเชื่อมั่นในความคิดของตนเองว่า “ผมนี้แหละโคตรประชาธิปไตย”

๖) การเมืองที่มีการแบ่งข้างแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างฝ่ายพรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ โดยประกาศหลายครั้งว่า ไทยรักไทยจะเป็นรัฐบาลต่อเนื่องไปอีก ๒๐ ปี เพราะมีแนวคิดใหม่ตรงตามความต้องการของประชาชนมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ที่มีความคิดล้าหลัง แม้ว่าจะเป็นพรรคเก่าแก่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวเชิญชวนหรือชี้ชวนทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้นักการเมืองจาก

พรรคการเมืองต่าง ๆ ไปเข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย เพื่อให้เกิดกลุ่มก้อนใหญ่โต ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล และไม่ต้องแข่งขันกันสูงในการเลือกตั้ง นักการเมืองต้องตัดสินใจว่าจะอยู่กับฝ่ายใด คือ ฝ่ายของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยที่ได้ประกาศชัดเจนว่าจะเป็นรัฐบาลต่อเนื่องไปอีก ๒๐ ปี กับการเป็นฝ่ายค้านและพรรคประชาธิปัตย์

นักการเมืองหลายคนได้เปิดเผยว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เชิญชวนให้เข้าร่วมงานทางการเมืองเป็นการส่วนตัว รวมทั้งเคยพบกับ นายบรรหาร ศิลปอาชา และอีกบางคนว่า “สู้กับผมเหนื่อยหน่อยนะ” เมื่อนายบรรหาร ศิลปอาชา และนักการเมืองบางกลุ่ม เช่นกลุ่มของ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ที่ก่อตั้งพรรคขึ้นในชื่อ “มหาชน” ไม่ยอมเข้าไปสังกัดพรรคไทยรักไทย และส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๘ และพ่ายแพ้แก่ผู้สมัครพรรคไทยรักไทยในหลายเขตเลือกตั้ง นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ออกมากล่าวกับสื่อมวลชนว่า “มีฝนตกห่าใหญ่ (การใช้เงินในการเลือกตั้ง) ในหลายจังหวัด” พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้ออกมาตอบโต้ผ่านสื่อมวลชนในลักษณะเดียวกันว่า “มีฝนตกห่าเล็ก ๆ ในหลายจังหวัดเหมือนกัน”

นอกจากนั้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังได้แสดงความคิดและพฤติกรรมอย่างชัดเจนว่า บุคคล กลุ่ม และองค์กรต่าง ๆ ที่คัดค้านและกล่าวหา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย และรัฐบาล เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับตัวเอง เป็นพวกเสียประโยชน์ พวกอำมาตย์ พวกอภิฉาวิชา พวกที่มีความคิดไม่สร้างสรรค์ หรือแม้แต่พวกขาประจำพวกนักวิชาการหลังห้องสมุด พวกใช้สมองซีกเดียว และอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน ในส่วนของตัวเองนั้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็มักจะพูดในทางตรงกันข้าม คือ การไม่โกงการทำงานเพื่อประโยชน์ของชาติ การพยายามแก้ไขปัญหามาต่าง ๆ ที่รัฐบาลชุดก่อน ๆ ได้ก่อและสะสมไว้ ในกรณีที่มีการดำเนินคดีที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้คนขับรถคนสวน และคนรับใช้ในบ้านถือหุ้ของตนเองไว้ก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือที่เรียกกันว่า “คดีชุกหุ้รอบแรก” พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้กล่าวแก้ตัวกับสาธารณชนและศาลรัฐธรรมนูญว่า ตนเอง “บกพร่องโดยสุจริต หรือ honor mistake” หรือ ไม่ได้มีเจตนาทุจริตหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย

เหตุนี้ ระบอบทักษิณ จึงมีอยู่จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก็คือ รัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรืออยู่ในฐานะของประมุขของฝ่ายบริหาร และยังมีลักษณะเด่นของแนวคิดและแนวทางการเมืองและการบริหารงานดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นที่สำคัญคือ การพยายามทำให้เกิดระบบพรรคใหญ่ที่สุดพรรคเดียวและตนเองมีอำนาจมาก สามารถควบคุมหรือชี้นำคณะรัฐมนตรี สภาและในพรรคให้ยินยอมทำงานไปตามทิศทางที่ต้องการได้



๑.๒ ระบอบทักษิณ โนม์เอียงเป็นการปกครองแบบอัติตาริปไตย ซึ่งเป็นระบอบอำนาจนิยม (Authoritarianism) ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง เหตุผลสำคัญประการแรกคือ การรวมศูนย์เอาแนวคิดและการแสดงบทบาททางการเมืองต่าง ๆ ไว้ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ส่วนรัฐมนตรี ส.ส. พรรคไทยรักไทย และคณะกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยเป็นเพียงผู้ร่วมงานและปฏิบัติตามการสั่งการ และชี้แนะของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ค่อนข้างมีความเชื่อมั่นในความคิดและบทบาททางการเมืองของตนเองสูง การไม่เปิดรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายที่คัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดและบทบาทของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ส่วนใหญ่จึงพบว่า ใช้วิธีการตอบโต้และเลือกนำเสนอแนวคิดเชิงลบต่อผู้วิพากษ์วิจารณ์เพื่อจะลดความน่าเชื่อถือของบุคคลเหล่านั้น ผู้ใกล้ชิด บริวาร และผู้สนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงมักแสดงออกในลักษณะเดียวกันกับผู้นำของตน คือ ในด้านหนึ่ง ก็กล่าวตอบโต้โจมตี และการใส่ร้ายป้ายสีฝ่ายตรงข้าม และในอีกด้านหนึ่งก็กล่าวปกป้อง และยกย่อง สรรเสริญผู้นำของตนเอง ซึ่งปรากฏพบเห็นได้ทุกวัน ทั้งในและนอกสภา

นอกจากนั้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังค่อนข้างเชื่อมั่นและให้ความสำคัญกับอำนาจในฐานะนายกรัฐมนตรีมาก เพราะสามารถควบคุมและสั่งการตั้งแต่สภาลงไปจนถึงพรรคได้ ทำให้ไม่ต้องกังวลถึงการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานจากพรรคฝ่ายค้านที่มีจำนวนน้อย ส่วนปัญหาและอุปสรรคจากระบบราชการและข้าราชการก็ได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการในบางด้าน และใช้วิธีอุปถัมภ์และดึงเอาข้าราชการบางคนเข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อเกิดการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองจากคนบางกลุ่ม เช่น สมัชชาคนจน กลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน กำนันผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองที่มีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วน (อปท.) เป็นต้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มักจะเดินทางไปพบตามคำเรียกร้อง และสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยการอ้างถึงความมีอำนาจในฐานะนายกรัฐมนตรีของตนเอง โดยใช้คำสำคัญว่า “เชื่อนายกฯ สิ” และมักปรากฏผลว่ากลุ่มผู้ชุมนุมเกือบทั้งหมดจะยุติการชุมนุมและเดินทางกลับภูมิลำเนา

ลักษณะผู้นำแบบอัติตาริปไตยนั้น ไม่ได้มีอยู่เฉพาะผู้นำทหารที่ใช้กำลังคน และอาวุธเข้ายึดอำนาจ แล้วออกคำสั่งและประกาศต่าง ๆ เพื่อสถาปนาอำนาจให้กับตนเอง เช่น ระบอบสฤษดิ์ ธานินทร์ และระบอบถนอม กิตติขจร เป็นต้นเท่านั้น ผู้นำทางการเมืองที่ได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง แต่สามารถควบคุม สั่งการ และชี้นำสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเองก่อตั้งขึ้น ควบคุม สั่งการ และชี้นำการทำงานของ ส.ส. หรือแม้แต่สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ในสภาได้ตลอดจนรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า

สามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระ เพราะกลไกการตรวจสอบต่าง ๆ ไม่สามารถทำงานได้อย่างครบถ้วน หรือค่อนข้างอ่อนแอลงไปมาก เมื่อผู้นำสามารถรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ตัวเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความอ่อนแอของสภาและคณะรัฐมนตรี ระบอบอัตตาธิปไตยจึงสามารถเกิดขึ้นได้เสมอ ระบบและกระบวนการการเลือกตั้งเพียงส่วนเดียวที่ผู้นำสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลให้คนที่ชื่นชอบและได้รับประโยชน์ให้การสนับสนุน จึงเป็นเพียงกลไกการเมืองที่เอื้อให้ผู้นำสามารถเข้าสู่อำนาจได้เท่านั้น แต่จะไม่สามารถดำรงหรือเกื้อหนุนความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ของผู้นำในแบบอัตตาธิปไตยไว้ได้

๒. ความดีงามและสิ่งตรงข้ามของระบอบทักษิณ คืออะไร

๒.๑ ด้านที่เป็นความดีงามและลักษณะโดดเด่นของระบอบทักษิณ

จากที่ได้นำเสนอแนวคิดและมุมมองของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อระบอบทักษิณมาข้างต้น ด้านที่เป็นความดีงามและความโดดเด่น มักจะมาจากกลุ่มผู้ใกล้ชิดผู้สนับสนุน บุคคลที่สังกัดในพรรคไทยรักไทย บรรดา ส.ส. และผู้ที่บอกว่า “รักทักษิณ” โดยอาจนำมาจัดแยกวิเคราะห์ออกได้เป็น ๒ ส่วนสำคัญได้ ดังนี้

๒.๑.๑ ความโดดเด่นของระบอบทักษิณ คือ

๑) ภาวะผู้นำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (leadership) มีความโดดเด่นมากทั้งในด้านปัจจัยด้านบุคคล คือ แนวคิด บุคลิกภาพและพฤติกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ด้านกระบวนการของการสร้างภาวะผู้นำจนก่อเกิดบารมีทางการเมืองอย่างสูง (political charisma) ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการก่อตั้งพรรค ที่มีการชักจูงบุคคลที่มีชื่อเสียงหลายคน เข้าร่วมทำงาน การเปิดเผยความคิดเห็นต่าง ๆ ผ่านสื่อมวลชน การเชื่อเชิญผู้มีชื่อเสียงและเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จากต่างประเทศเข้ามาร่วมเสวนาในเรื่องต่าง ๆ จนถึงขั้นตอนการก่อตั้งพรรคและทำให้พรรคเกิดศักยภาพทางการเมืองอย่างสูงเพียงประมาณ ๓ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ – ๒๕๔๔ ก็มีอดีต ส.ส. และกลุ่มการเมืองสำคัญในจังหวัดต่าง ๆ จากเกือบทุกพรรคการเมืองที่มี ส.ส. อยู่ในขณะนั้น ลาออกจากพรรคเดิมและเข้าสังกัดในพรรคไทยรักไทย ส่วนที่ลาออกจากพรรคไทยรักไทยมีเพียงไม่กี่คน โดยในระหว่างนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้นำเสนอความคิดทางการเมืองและแนวทางแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ รวมทั้งการฟื้นฟูเศรษฐกิจจาก “วิกฤติต้มยำกุ้ง” พ.ศ. ๒๕๔๐ และการใช้เงินที่กู้ยืมจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F) คืน ผ่านทางสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ พร้อมกับสัญญาและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนว่าจะใช้นโยบายหลักในการทำสงครามกับยาเสพติด ความยากจนและคอร์รัปชัน พอมาถึงขั้นตอนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นอกจากการเน้นย้ำนโยบายสำคัญ และนโยบายในลักษณะประชานิยมต่าง ๆ



ต่อเนื่องมาตั้งแต่ขั้นตอนก่อตั้งพรรคแล้ว ก็ได้เดินทางออกไปปราศรัยและพบปะประชาชนทั่วประเทศ นำเสนอสโลแกน “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทั้งชาติ” จนก่อเกิดกระแสนิยมผู้นำและนโยบายพรรคไทยรักไทยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวาง และได้ ส.ส. จากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง ๒๕๔๗ คน หลังจากการเลือกตั้ง นายพินิจ จารุสมบัติ ส.ส. จังหวัดหนองคาย และส.ส.ใน “กลุ่มพญานาค” หรือในพรรคเสรีธรรม (เสธ.) ก็ได้ยุบพรรครวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ในช่วงของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๗ ความโดดเด่นด้านการบริหารงานและกระแสนิยมต่อนโยบายประชานิยมต่าง ๆ ก็ยิ่งสร้างเสริมบารมีทางการเมืองและภาวะผู้นำให้แก่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มากยิ่งขึ้น พรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนาจึงได้ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๘ ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๘ พรรคไทยรักไทยจึงได้ ส.ส. ถึง ๓๗๖ คน ด้วยเหตุผลด้านภาวะผู้นำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่ง

๒) ความโดดเด่นด้านแนวคิดในการกำหนดเป็นนโยบายหาเสียงเพื่อสร้างกระแสนิยมในหมู่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นนโยบายที่ตรงกับสภาพปัญหาสังคมและตรงกับความคาดหวังของคนทุกกลุ่มในสังคมที่สำคัญคือนโยบายหลักในการทำสงครามต่อสู้กับคอร์รัปชันและยาเสพติด ค่อนข้างจะตรงกับความคาดหวังของชนชั้นกลาง ที่อยู่ในเขตเมือง และเป็นกลุ่มที่มีการศึกษาดี ส่วนการทำสงครามต่อสู้กับความยากจนและนโยบายประชานิยมต่าง ๆ เช่น ๓๐ บาทรักษาทุกโรค และ กทบ. เป็นต้น ตรงกับความต้องการและความคาดหวังของคนยากจน กลุ่มเกษตรกร และคนด้อยโอกาส หรือแม้แต่คนในชนบทที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าคนในเขตเมืองนโยบายเหล่านี้ อาจไม่ใช่นโยบายใหม่จริง ๆ เพราะสมัยรัฐบาลพรรคกิจสังคม ที่มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙ ก็ได้ใช้ “นโยบายเงินผัน” คือจัดสรรเงินงบประมาณลงไปสู่ชนบทเพื่อจ้างแรงงานคนในชนบท สร้างงานต่าง ๆ เช่น สร้างถนน ขุดบ่อ และสาธารณประโยชน์อื่น ๆ เป็นต้น จนก่อเกิดกระแสนิยมต่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และพรรคกิจสังคมขึ้นในหมู่ประชาชนมาแล้ว หรือเคยมีรัฐบาลในหลายประเทศได้ทำมาแล้ว แต่ถ้าเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอื่นและรัฐบาลชุดที่ผ่าน ๆ มาแล้ว แนวคิดของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่นำมากำหนดเป็นนโยบายหาเสียงดังกล่าวนี้ มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมและตรงกับความคาดหวังและความต้องการของประชาชนคนไทยมากกว่า

๓) ความโดดเด่นของกระแสนิยมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในประชาชนกลุ่มรากหญ้าในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคใหญ่ มีประชากรมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ รวมทั้งในกรุงเทพมหานครรวมกัน ประชาชน

จำนวนมากเหล่านี้ นอกจากจะลงคะแนนให้ผู้สมัครพรรคไทยรักไทยและพรรคไทยรักไทยแล้ว จำนวนมากได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคทั้งโดยสมัครใจและโดยการดำเนินการให้ของบรรดาแกนนำประชาชนในหมู่บ้านและบรรดา “หัวคะแนน” บางส่วนได้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่แกนนำหรือ ส.ส. ของพรรคจัดขึ้นและเมื่อเกิดกระบวนการคนเสื้อแดงเพื่อแสดงความรักและปกป้อง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้คนระดับรากหญ้าหรือบางส่วนอาจเรียกตามภาษาไทย ๆ เราว่า “ชาวบ้าน” เหล่านี้ก็ได้ร่วมสวมเสื้อสีแดง ร่วมจัดตั้ง “หมู่บ้านแดง” และเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่แกนนำ นปช. จัดขึ้น รวมทั้งเข้าไปร่วมชุมนุมสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ใน กรุงเทพมหานคร

๒.๑.๒ ความดีงามของระบอบทักษิณ

ถ้าพิจารณาจากมุมมองของฝ่ายสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ความดีงามของระบอบทักษิณ ก็คือ สัญลักษณ์ของประชาธิปไตยในการต่อสู้กับระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นการเมืองเผด็จการรูปแบบหนึ่งและเป็นแกนหลักสำคัญของการเมืองไทยมาช้านาน แต่ถ้าวิเคราะห์ผ่านความคิดเห็นของฝ่ายต่อต้านระบอบทักษิณ และนำเอาข้อมูล ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์การเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๙ มาร่วมพิจารณาด้วยก็มีความยากและซับซ้อนมากขึ้นในการจะวิเคราะห์ให้เห็นความดีงามของระบอบทักษิณ ที่เป็นความดีงามต่อสังคม หรือความดีงามร่วมกันของคนในชาติหรือทั้งสังคม

คิดในด้านบวกที่สุด ความดีงามของระบอบทักษิณต่อสังคมไทยโดยรวม ก็คือการทำให้สังคมไทยเกิดความตื่นตัวในทางการเมืองมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา การเรียนรู้ทางการเมือง (political learning) เกิดขึ้นแน่นอน แต่จะเป็นการเรียนรู้อย่างไร และ ได้ความรู้ ความคิดอะไรบ้างเป็นอีกเรื่องหนึ่ง “ปรากฏการณ์ระบอบทักษิณ” มีสิ่งที่จะต้องวิเคราะห์ สังเคราะห์เพื่อการศึกษาเรียนรู้ให้เข้าใจตัวระบอบ และเข้าใจลึกซึ้งถึงรากเหง้าของสาเหตุการเกิดขึ้นของระบอบนี้ ตลอดจนการหาวิธีการแก้ไขสาเหตุของการเกิดขึ้นของระบอบได้อย่างถูกต้องเหมาะสมอีกมาก

ถ้าระบอบทักษิณ ใช้เงินลงทุนซื้ออำนาจและคอร์รัปชัน การซื้อเสียงหรือการลงทุนเพื่อรวบรวมคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้วอย่างช้าก็คือการเกิด “โรคภัยเอ็ด” เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ หรือสองทศวรรษก่อนการเกิดขึ้นของระบอบทักษิณ เกิดการคอร์รัปชันชัดเจนตั้งแต่การค้นพบว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร มีทรัพย์สินมากมายเกินกว่าความคาดคิดของคนไทยจำนวนมาก พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็พบการคอร์รัปชัน “แบบบุฟเฟต์แคบินेट” และหลังจากนั้นการคอร์รัปชันก็ยิ่งแพร่หลายและรุนแรงมากยิ่งขึ้น รวมทั้งคอร์รัปชัน “แบบอมทั้งบ้านทั้งตำบลหรือ อบต.” ในระดับท้องถิ่น



ผู้เขียนเรียนรู้การเมืองไทยได้มากขึ้นจากปรากฏการณ์ระบอบทักษิณ และเชื่อว่ามีคนไทยอีกไม่น้อยที่ได้เรียนรู้ทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิมเช่นเดียวกัน

๒.๒ ด้านที่ไม่ดีงามของระบอบทักษิณ

จากการให้ความหมาย การนำเสนอมุมมอง และการวิเคราะห์ระบอบทักษิณดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น ก็เป็นการสะท้อนถึงความไม่ดีงาม หรือแม้แต่ฝ่ายที่ต่อต้านระบุว่า เป็นความชั่วร้ายหรือเลวร้ายไว้หลายลักษณะ ผู้เขียนจึงขอสังเคราะห์ให้เห็นสาระสำคัญในด้านนี้ คือ ความเป็น “ระบอบอำนาจทุนาธิปไตย” (Autocracy + Plutocracy) รูปแบบเผด็จการอำนาจนิยมลักษณะหนึ่งที่แตกต่างออกไปจากรูปแบบที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

๑) ในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๑๖ ระบอบการเมืองที่โดดเด่นของไทย คือ “อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) คืออำนาจของผู้บริหารและข้าราชการระดับสูง ความไม่ดีงาม คือ การใช้บุคคลที่เป็นขุนนาง ข้าราชการและกบฏไกรรัฐ รวมทั้งสื่อของรัฐในการเข้าไปสู่อำนาจ การใช้อำนาจ รักษาอำนาจและสืบทอดอำนาจ ระบอบนี้บิดเบือนอำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง บริวาร ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกวิถีทาง ตั้งแต่การพูด การแสดงออกทางการเมือง การรวมกลุ่ม ไปจนถึงการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

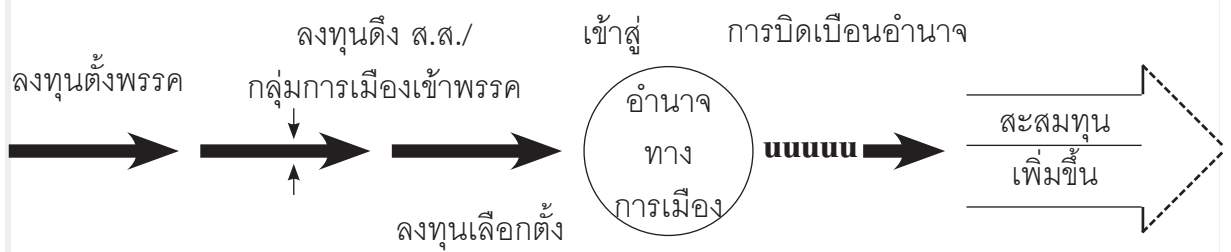
๒) ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๓๕ ระบอบ “กึ่งประชาธิปไตย” ตามรูปแบบคือ ผู้มีตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจต่าง ๆ กึ่งหนึ่งมาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง อีกกึ่งหนึ่งมาจากผู้บริหารและข้าราชการระดับสูง โดยนักธุรกิจและนายทุนสามารถแทรกเข้าไปได้ทั้งสองด้าน ความเป็นจริงของการเลือกตั้งไม่ใช่ประชาธิปไตยที่แท้จริง เพราะมีการซื้อเสียง แจกสิ่งของ อุปถัมภ์ประชาชนทุกรูปแบบและการให้คำมั่นสัญญาต่าง ๆ นานา หรือเป็นยุค “กระเป๋าเจมส์บอนด์” “คืนหมาหอน” “โรคร้อยเอ็ด” และความไม่ดีต่าง ๆ อีกมากมายที่เกิดขึ้นในการแสวงหา การใช้ และการบิดเบือนอำนาจ ผู้เขียนจึงขอเรียกเผด็จการอำนาจนิยมในยุคนี้ว่า “อำมาตยาธิปไตย” หรือ Bureaucratic and Plutocratic Regime เป็นการ “เกี้ยวเขี้ยว” กันทั้งในเชิงระบบ และโครงสร้าง และเบื้องหลังของระบบและโครงสร้างในเวลาเดียวกันธนาธิปไตยเรียนรู้ว่า “การเป็นฝ่ายค้านอดอยากปากแห้ง” เป้าหมาย (ends) จึงต้องเป็นรัฐบาล และวิธีการที่ดีที่สุด (the best means) ในการจะได้เป็นรัฐบาลคือ อุปถัมภ์ค้ำชูประชาชนให้เกิดกระแสนิยมให้มากที่สุดอยู่เสมอ การไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรกับฝ่ายใด ๆ รวมทั้งทหารและข้าราชการ และการพยายามรวมขอมประโยชน์กันในระหว่างกลุ่มและตระกูลการเมือง (political groups and families) ในจังหวัดและภาค

๓) ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ธนาธิปไตยได้รับโอกาสมากขึ้น และโอกาสเปิดกว้างมากในยุค “ปฏิรูปการเมือง” ธนาธิปไตยจึงโดดเด่นเหนือกว่าอำมาตยาธิปไตย การเข้ามาจัดตั้งพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ครอบครัวยุคใหม่จึงเป็นการเริ่มต้นการเอาธุรกิจนำการเมือง และอำมาตยาธิปไตยขึ้นอย่างชัดเจน “อำมาตยาธิปไตย” จึงกลายร่างไปเป็น “ธนาอำมาตยาธิปไตย” ก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงพลังที่อ่อนแอของอำมาตยาธิปไตย การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ ระบบธนาอำมาตยาธิปไตยเริ่มแปลงไปสู่ระบบอำนาจทุนาธิปไตยอย่างชัดเจน เพราะทุนได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญในลำดับแรกสุดของการกำหนดกระบวนการเข้าสู่อำนาจ ใช้อำนาจ และสืบทอดอำนาจและยิ่งไปกว่านั้น อำนาจยังทำให้สามารถสร้างผลกำไรหรือสะสมทุนได้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะนอกจากจะง่ายต่อการบิดเบือนอำนาจในกระบวนการทางการเมืองแล้ว ยังได้รับแรงเกื้อหนุนจากระบบทุนนิยมโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์อีกด้วย

ตระกูลเศรษฐีที่ร่ำรวยจากหุ้น การลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ และแสวงหาประโยชน์จากนโยบายรัฐบาล ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา จำนวนมากของตระกูลเหล่านี้ รวมทั้ง “ชินวัตร” ได้ลงทุนจัดตั้งพรรคการเมือง ใช้เงินแลกเปลี่ยนกับการเข้าถึงกักตุนพรรคของ ส.ส. และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และลงทุนต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ในกระบวนการของการได้ รักษา และสืบทอดอำนาจดังกล่าวแล้ว

การลงทุนอย่างมากมายมหาศาลที่เกิดขึ้นในยุคนี้ เป็นไปเพื่อเป้าหมายของการได้ อำนาจเป็นหลัก และอำนาจที่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของพรรค จึงมีลักษณะของเบ็ดเตล็ดการอิตาธิปไตยเต็มรูปแบบ การใช้อำนาจจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงต่อการให้ผู้มีอำนาจมีทุนเพิ่มมากขึ้น เพราะจำเป็นมากต่อการลงทุนเพื่ออำนาจต่อไปอีกในอนาคต

เหตุนี้ ความไม่เต็มใจของระบบทักษิณ ก็คือ ลงทุน → อำนาจ → บิดเบือนกำไร (สะสมทุน) → ลงทุน → อำนาจ → หรืออำนาจทุนาธิปไตย ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ ๑.๑ กระบวนการของระบบอำนาจทุนาธิปไตย



๓. ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๖ ที่มีรัฐบาลพรรคพลังประชาชนและเพื่อไทย คือระบอบทักษิณหรือไม่

กลุ่มคนที่ไม่ยอมรับรัฐบาลภายใต้ชื่อพรรคพลังประชาชน (พปช.)^{๒๒} ที่มีนายสมัคร สุนทรเวช อดีตผู้ก่อตั้งและหัวหน้าพรรคประชากรไทย (ปชท.) และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ น้องเขยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องกัน ส.ส. เกือบทั้งหมด คืออดีต ส.ส. ของพรรคไทยรักไทย เรียกรัฐบาลดังกล่าวว่า “นอมินีระบอบทักษิณ” แต่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทย (พท.) ที่รวมเอาอดีต ส.ส. และกลุ่มการเมืองจาก พปช. เข้าด้วยกัน และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ยังคงต้องพำนักอยู่ในต่างประเทศด้วยเหตุผลทางกฎหมายและการเมือง ก็ได้แสดงถึงการมีอิทธิพลต่อพรรคและสามารถชี้นำและควบคุมการทำงานทางการเมืองต่าง ๆ ของพรรคนี้อย่างชัดเจน ไปจนถึงการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ทั้งผ่านกระบวนการสื่อสารทางไกลสมัยใหม่ และการที่นักการเมือง กลุ่มการเมือง และข้าราชการระดับสูงเดินทางออกไปพบและพูดคุยกับ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในต่างประเทศ กลุ่มผู้ต่อต้านระบอบทักษิณ กลับเรียกรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่มี น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีว่า ระบอบทักษิณ “นอมินี” หรือ nominee เป็นคำนาม หมายถึง บุคคลที่ถูกอ้างอิงชื่อ หรือเป็นผู้ถูกเสนอชื่อให้เข้าไปมีตำแหน่งหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่ง กรณีรัฐบาลหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็อาจหมายความว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้เสนอชื่อ นายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรคพลังประชาชน และเป็นนายกรัฐมนตรี หรือแม้แต่เสนอชื่อน้องสาวเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ความแตกต่างอยู่ที่ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นน้องสาวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และพรรคเพื่อไทยก็ประกาศเป็นคำขวัญหาเสียงของพรรคชัดเจนต่อสาธารณชนว่า “ทักษิณคิดเพื่อไทยทำ” แต่ความเหมือนกันของรัฐบาล พปช. และ พท. ก็คือการใช้นโยบายหาเสียงตามนโยบายของ ทรท. หรือ นโยบายที่มาจากแนวคิดของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ พท. ยังมี นโยบายใหม่ ๆ เพิ่มเติมตามที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้คิดขึ้น เช่น นโยบายรถคันแรก และนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาตันละ ๑๕,๐๐๐ บาท เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะเรียกรัฐบาล พปช. และ พท. ว่าเป็นระบอบทักษิณในความหมายเดียวกับรัฐบาล ทรท. คงไม่ถูกต้องทั้งหมด จากข้อเท็จจริง ๒ - ๓ ประการ คือ

^{๒๒} พรรคนี้ออกตั้งขึ้นโดย พ.ต.ท.กานต์ เทียนแก้ว เครือญาติและพวกพ้อง

๑) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือประมุขฝ่ายบริหาร ไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค พปช. และ พท. โดยตรง

๒) ถ้าคิดตามสามัญสำนึกแล้ว คงเป็นไปได้ไม่ได้ที่ สมาชิก พปช. และ พท. ส.ส.ของทั้งสองพรรค และรัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐบาลทุกชุดจะทำตามหรือตรงตามที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต้องการหรือสั่งการทั้งหมด เพราะคนเหล่านี้ก็มีประโยชน์ของตนเอง เครือญาติและพวกพ้อง และยังต้องดำรงชีวิตอยู่ในสังคม “การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์” กับผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็น นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หรือคนอื่น ๆ ที่ “อยู่เบื้องหลัง” และมีอิทธิพลต่อ พปช. และ พท. (รวมทั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) คงไม่ได้เป็นการ “ยินยอมให้หมดทั้งกายและใจ” (absolute obedience) แต่คงจะเป็นยินยอมแบบมีเงื่อนไข (conditional obedience) มากกว่า

๓) คิดอย่างรอบด้านแล้วจะพบว่า ส.ส. และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่รวมกันอยู่หลวม ๆ ใน พปช. และ พท. ก็นับเป็นองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมืองเหล่านี้ และมีส่วนในการทำให้ พปช. และ พท. ขับเคลื่อนทางการเมืองไปสู่การได้อำนาจ ใช้อำนาจ และรักษาอำนาจไว้ได้ การที่ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และรักษาตำแหน่งไว้ได้ต่อเนื่อง ก็จำเป็นต้องพึ่งพา ส.ส. และกลุ่มการเมืองใน พปช. และ พท. ในเวลาเดียวกัน การแลกเปลี่ยนด้วย “เงินเดือนของพรรค” และเงินพิเศษอื่น ๆ รวมทั้งการให้ตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นของการรักษาอำนาจของผู้มีอำนาจและอิทธิพลอย่างแท้จริงใน พปช. และ พท. (ซึ่งอาจเป็น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ครอบครัว และเครือญาติ)

คิดเป็นระบบไปถึงมิติของการที่ ส.ส. และกลุ่มการเมืองเหล่านี้ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในเขตเลือกตั้ง และคนเสื้อแดงในแต่ละพื้นที่ การอุปถัมภ์ค้ำชู ดูแล ช่วยเหลือ และการเข้าร่วมกิจกรรมและร่วมงานบุญประเพณีต่าง ๆ ยังคงเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น ขณะที่การปลุกและการรักษากระแสนิยมทักษิณ ก็จำเป็นเช่นเดียวกัน ส.ส. เหมือน “ผู้นำข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ จากรัฐบาล” มาถ่ายทอดสู่ประชาชนด้วย รัฐบาล พปช. และ พท. จึงต้องพึ่ง ส.ส. และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อยู่มาก

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เมื่อ “แกนกลาง” หรือผู้ก่อตั้งและผู้มีอิทธิพลในพรรคการเมืองเริ่มประสบปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ ส.ส. และกลุ่มการเมืองในพรรคเหล่านั้น มักจะแตกแยกออกไป ทำให้เกิดพรรคการเมืองใหม่ หรือเข้าไปสังกัดพรรคการเมืองที่จัดตั้งไว้แล้ว จนเกิดลักษณะการหมุนเวียนของนักการเมืองหน้าเก่าในพรรคชื่อใหม่ หรือ “เหล่าเก่าในชุดใหม่” เป็นวัฏจักรมาจนถึงปัจจุบันกรณี ททท. พปช. และ พท. ก็อยู่ในบริบทเดียวกัน



การไม่เป็นรัฐบาลระบอบทักษิณโดยเนื้อแท้ทั้งหมด ก็ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยต่างจากระบอบทักษิณ การอ้างหรือพยายามยึดโยงอยู่กับคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็นเพียงความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจตามระบบ แต่เมื่อมีการใช้อำนาจแล้วประชาชน (บางส่วนหรือบางกลุ่ม) ไม่ยอมรับและยังออกมาชุมนุมต่อต้าน จึงเป็นการชี้ให้เห็นชัดเจนถึงการมีความชอบธรรมทางการเมืองต่ำ และยิ่งฝ่ายต่อต้านระบอบทักษิณพยายามระบุว่า เป็นระบอบทักษิณ หรือนอมนิระบอบทักษิณที่มีการแจกแจงของความไม่ดิงามต่าง ๆ ก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น และเมื่อฝ่ายรัฐบาลพยายามจะแข็งขึ้น หรือต้านทานพลังต่อต้านหรือกดดัน ก็ยิ่งแสดงให้เห็นเนื้อแท้ของระบอบธนาธิปไตยในลักษณะเฉพาะของ “รัฐบาลระบอบสมัคร” “รัฐบาลระบอบสมชาย” และ “รัฐบาลระบอบยิ่งลักษณ์” ที่ไม่มีสาระประชาธิปไตยใด ๆ เลย

การต่อต้านหรือทำลายระบอบทักษิณคือการทำลายระบอบเผด็จการอำนาจนิยมหรือไม่

ถ้าถามว่า จะสามารถล้มล้าง หรือทำลายระบอบทักษิณ ได้หรือไม่ และระบอบทักษิณจะสามารถกลับมาสู่ระบบการเมืองไทยได้อีกหรือไม่ อาจจะต้องตอบได้ว่า แม้ว่าจะไม่การต่อต้านหรือทำลายระบอบทักษิณ “เวลา” ก็จะเป็นตัวทำลายระบอบทักษิณเอง หลังจาก พ.ศ. ๒๕๔๙ ระบอบทักษิณได้ยุติลงในเชิงของการมีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในระบบและโครงสร้างทางการเมือง แต่มีอิทธิพลต่อรัฐบาล พปช. และ พท. ในเวลาต่อมา เวลาในอนาคตตามธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อ พ.ศ. ท. ทักษิณ ชินวัตร ชราภาพหรือเสียชีวิตไป อิทธิพลทางการเมืองก็ต้องหมดไป เหมือนกับระบอบสฤษดิ์ ระบอบถนอม และระบอบอื่นๆ ที่เคยเกิดขึ้น

คำถามที่ตรงประเด็น คือ ทำลายล้างระบอบเผด็จการอำนาจนิยมหรือไม่ คำตอบก็คือไม่ได้ เพราะ ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสังคมการเมืองไทย คือ ตัวก่อเกิดระบอบทักษิณ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ระบอบทักษิณเป็นผลผลิต (product) อย่างหนึ่งของระบอบเผด็จการอำนาจนิยมของไทย

ผู้เขียนขอให้กรอบแนวคิดหลัก ๆ ของระบอบเผด็จการอำนาจนิยมไทย (Thai Authoritarian Regime) ไว้ดังนี้ คือ

หนึ่ง ความเห็นแก่ตัวเอง มุ่งแสวงหาโอกาสและอำนาจให้ตัวเองเป็นสำคัญ แนวคิดของระบอบนี้เน้นการแสวงหาเงินตรา และครอบครองทรัพย์สินที่สร้างผลกำไรให้มาก ๆ คือ ที่ดิน ถือครองหุ้น ตราสาร การลงทุนในธุรกิจที่ได้ผลกำไรมาก ๆ ในเวลาจำกัด รวมทั้งการเข้ารับสัมปทานในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ และลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ

ของรัฐทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น กว้างซื้อที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เป็นต้น เมื่อมีเงินตราและทรัพย์สินมากก็ต้องมีอำนาจทางการเมือง เพราะอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาและเพิ่มพูนเงินตราและทรัพย์สิน กลุ่มทุนและธุรกิจบางกลุ่ม หรือแม้แต่ นายทหารและข้าราชการระดับสูงจะไม่เข้าไปร่วมจัดตั้งพรรคและเข้าไปรับตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง แต่จะสนับสนุนในด้านอื่น ที่สำคัญคือการบริจาคเงิน การรับสนองนโยบายรัฐบาล และสนับสนุนผู้นำพรรคและนายกรัฐมนตรี ขณะที่หลายกลุ่ม และธุรกิจ เข้าจัดตั้งพรรคและเข้าไปรับตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง นายทหารและข้าราชการระดับสูงหลายคนก็ทำเช่นเดียวกัน

สอง ใช้ปัจจัยและความพยายามในทุกวิถีทางเพื่อการรักษาอำนาจ หรือดำรงอำนาจที่มีอยู่ไว้ให้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะทำได้ ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมโดยนายทหารและข้าราชการระดับสูง มักจะใช้การกำจัดฝ่ายตรงข้ามด้วยการใช้กลไกรัฐเป็นเครื่องมือ ตั้งแต่การโฆษณาชวนเชื่อผ่านสื่อของรัฐ การใช้กำลังตำรวจและทหารเข้าปราบปรามและจำกัดการแสดงออกทางการเมือง และแม้แต่การรัฐประหารตัวเองเพื่อเพิ่มพูนอำนาจให้เด็ดขาดและมั่นคงขึ้น ส่วนระบอบเผด็จการอำนาจนิยมโดยทุนใหญ่และกลุ่มนักธุรกิจใช้เงินและตำแหน่งทางการเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญ เงินทุนจะถูกกระดมเข้าสู่กระบวนการการเลือกตั้ง และการทำกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ที่ให้การเกื้อหนุนอำนาจรัฐบาล ผู้ที่อยู่ในฝ่ายรัฐบาลจะได้รับตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ตอบแทน ที่ปรากฏชัดเจนอีกอย่างหนึ่งของระบอบอำนาจทุนานิปไตยคือ ใช้การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชนบทหรือรากหญ้าโดยตรงและเป็นจำนวนมาก อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แม้ว่าโครงการที่ใช้งบประมาณจำนวนมากสนับสนุนบางโครงการจะขาดทุนจำนวนมาก แต่ผู้คนจำนวนมากก็ให้การสนับสนุน เพราะเป็นเงินที่มาจากภาษีของชนชั้นกลางและคนรวยมากกว่าสัดส่วนของคนจน

สาม เผด็จการอำนาจนิยมไทย เน้นบทบาทของชนชั้นนำทางการเมือง (elites) มีบริวารและผู้สนับสนุนที่อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบอุปถัมภ์หรือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับชนชั้นนำให้การสนับสนุนให้เผด็จการอำนาจนิยมดำรงอยู่ต่อไป ถ้าเป็นยุคอำมาตยาธิปไตย จะไม่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม การเลือกตั้งจะเกิดขึ้นเมื่อมีแรงกดดันต่อระบอบและเพื่อให้แรงกดดันเหล่านั้นอ่อนแอลง ในยุคของอำนาจทุนานิปไตยจะยึดโยงกับกฎหมายที่เป็นกรอบใหญ่คือรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง เพราะเป็นกรอบในการอ้างอิงความชอบธรรมของอำนาจทางการเมือง แต่อำนาจทุนานิปไตยไม่ได้สนใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง และไม่ได้ต้องการจะนำเอารัฐธรรมนูญมาปฏิบัติใช้ให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริงเช่นเดียวกัน



ชนชั้นนำอำนาจทุนธิปไตยบางคนถึงกับอ้างตรรกะในเรื่องนี้ว่า การต่อต้าน นายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งเสียงข้างมาก หมายถึงการทำลาย ประชาธิปไตย หรือเป็นฝ่ายเผด็จการ

สรุปและอภิปรายผล

การขับไล่หรือทำลายล้างระบอบทักษิณนั้น ไม่มีทางสำเร็จผลโดย พทม. โดยการนำของนายสนธิ ลิ้มทองกุล และ กปปส. โดยการนำของ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ แต่ระบอบนี้จะสิ้นสลายไปพร้อม ๆ กับการสิ้นสุดบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เอง หรือตามกาลเวลา แต่ต้นตอของการกำเนิดระบอบทักษิณหรือ ระบอบอำนาจทุนธิปไตยในยุคนี้ ก็คือสังคมการเมืองไทยที่มีสาระสำคัญเป็นเผด็จการ อำนาจนิยม จากพื้นฐานค่านิยมเชิงวัฒนธรรมอำนาจนิยมของคนไทย ตั้งแต่ความเชื่อในเรื่อง อำนาจ ความต้องการอำนาจและเคารพยกย่องคนมีอำนาจ ยอมรับกระแสผู้นำนิยม อยู่ได้ โคร่งข่ายระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก เส้นสาย และอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้ เหล่านี้ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อเกิดและหล่อเลี้ยงเผด็จการอำนาจนิยมไทย ที่พร้อมจะผลิต เผด็จการรูปแบบต่าง ๆ ออกมาอย่างไม่จบสิ้น ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงมาตลอดกว่า ๘๑ ปี แล้ว ว่าระบอบประชาธิปไตยในแบบสากลยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ยกเว้นการอ้างถึง การเลือกตั้ง แต่ยิ่งเลือกตั้งมากขึ้นเท่าใด รวมทั้งเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ก็มักจะเกิดธนาธิปไตย และกลายเป็นอำนาจทุนธิปไตยในเวลาต่อมา

การเกิดการชุมนุมของคนนับล้าน ๆ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อล้มล้าง ระบอบทักษิณ เป็นปรากฏการณ์ที่ต่างออกไปจากอดีตมาก แต่ที่เป็นอันสงฆ์จากปรากฏการณ์นี้ คือสังคมไทยและคนไทยได้เรียนรู้อะไร อย่างเป็นบ้าง เพราะในอนาคตถ้าลูกหลานของเรา ยังต้องออกมาชุมนุมกันเป็นจำนวนมาก ๆ ซึ่งอาจจะเป็นครั้งก่อนประเทศ แต่สามารถทำลาย ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสังคมได้หรือไม่ เพราะถ้าไม่ได้เรียนรู้จนเกิดปัญญาที่แท้จริง ก็คงจะยังไม่เกิดประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง สิ่งที่เราคิดว่าจะได้มาในช่วง ๑๐ - ๒๐ ปีข้างหน้า (จนถึง พ.ศ. ๒๕๗๖) ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๙ และ ๒๐ และการเลือกตั้งที่พรรคใหญ่ต้อง พึ่งพาทุนและกลุ่มธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งในรอบกว่าสอง ทศวรรษที่ผ่านมา

บรรณานุกรม

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ และคณะ (๒๕๕๖). คณะบรรณารักษะ. ๒๘ ปี รัฐศาสตร์ มสธ.

รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร
รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๑)

เดลินิวส์ (๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖)

_____. (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖)

Lertrattanawisute, Prasong. (2010). The Working of Corruption in Thailand. Unknown
Publisher.

เว็บไซต์

<http://th.wikipedia.org>

<http://www.thefreedictionary.com>

<http://www.oxforddictionary.com>

<http://www.macmillandictionary.com>

<http://guru.sanook.com>

<http://th.wikipedia.org>

<http://distribution.exteen.com>

<http://www.naewna.com>

<http://okhation.com>

<http://youtube.com>

<http://news.sanook.com>

<http://www.khonchaiuk.info>



หลักนิติรัฐ (The Rule of Law)

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต Ph.D*

แนวคิดหลักนิติรัฐ (Legal State) ถือเป็นแนวคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่สำคัญยิ่งในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยเองได้ตระหนักรับรู้หลักการดังกล่าวโดยได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกโดยเลือกใช้คำว่า “นิติธรรม” (Rule of Law) ไว้ในส่วนคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ตามลำดับ จนกระทั่งคำว่า “นิติธรรม” นั้นได้มาปรากฏอยู่ในส่วน “เนื้อหา” ของรัฐธรรมนูญ ทำให้เพียงแค่ส่วนของคำปรารภเฉกเช่นเดิมไม่ ในมาตรา ๓ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดทฤษฎีนี้หาใช่นามธรรมที่ล่องลอย ไม่มีตัวบทกฎหมายใดมารองรับ หากแต่เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Value) อันส่งผลให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม

* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยทองสุข

อย่างไรก็ดี ในสังคมไทยที่ผ่านมา ได้มีการหยิบยกหลักนิติรัฐขึ้นมากล่าวถึงอย่างกว้างขวางและบ่อยครั้ง ทั้งจากนักการเมืองก็ดี นักวิชาการก็ดี หรือแม้กระทั่งประชาชนบุคคลทั่วไปก็ดี ด้วยความเข้าใจที่ถูกต้องบ้าง ผิดพลาดคลาดเคลื่อนบ้าง ผู้เขียนจึงเห็นว่าอาจเป็นการดีหากเราจะได้ทราบถึงวิวัฒนาการของแนวคิดดังกล่าว ซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยก็สามารถทำให้เราได้เข้าใจว่า โดยแท้จริงแล้ว “หลักนิติรัฐ” มีที่มาที่ไปอย่างไร? มีความหมายเช่นไร? อันนำไปสู่ความเข้าใจที่ถูกต้องในทางวิชาการท้ายที่สุด

พัฒนาการของหลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำ ๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตามมีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบ กฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่ตำรากฎหมายฝรั่งเศสยุคหลัง ๆ มักแปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วยคือแปลตรงตัว เช่น ระบบกฎหมายอิตาลี แปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า Estado de derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government ในฐานะมโนทัศน์ทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ Rechtsstaat เป็นต้น

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจาก



การฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่าง ๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น

พัฒนาการของความคิดเรื่องนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลาย ศตวรรษที่ ๑๘ เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปพัฒนาจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถูกเรียกรวมมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นมีการเรียกร้องให้ กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ประชญาว่าด้วยรัฐในยุคสมัยแห่งพุทธิปัญญานี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักคิดอย่าง Immanuel Kant ซึ่งนำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญาของตน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า Kant ไม่ได้เน้นเสรีภาพของบุคคลไปที่เสรีภาพทางการเมืองเหมือนกับที่ปรากฏในหลาย ๆ ประเทศ แต่เน้นไปที่เสรีภาพในทางความคิด การมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าวของ Kant นี้เอง ที่ทำให้ มโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ แม้จะเป็นมโนทัศน์ที่สนับสนุนเสรีภาพ แต่ก็ขาดลักษณะ ประชาธิปไตย (๗) เราจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของชาติเยอรมันว่าในห้วงเวลานั้นไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรดังเช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศสเลย ในขณะที่นักคิดในเยอรมันคงมุ่งเน้นเรื่องเสรีภาพในทางความคิดนั้น ชาวฝรั่งเศสกลับมุ่งความสนใจไปที่เสรีภาพในทางการเมือง และในที่สุดชนชาติฝรั่งเศสก็สามารถปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เมื่อมีการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. ๑๗๘๙

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพัฒนาการของนิติรัฐในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ นี้อยู่ที่การ พื้นตัวของความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดที่ว่าจักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบเพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า logos (เหตุผลสากล) นั้นปรากฏขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะในปรัชญาของสำนักสโตอิกส์ (Stoicism) นักคิดสำนักนี้เชื่อว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลจากเหตุผลสากลมนุษย์ทุกคนจึงเกิดมามีศักดิ์ศรีเหมือนกัน ไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์ทุกคนทุกนามมีความสามารถที่จะรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิดได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าถึงกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายแห่งเหตุผลได้โดยที่ไม่ต้องมีใครช่วยตีความให้ความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในอาณาจักรโรมัน (ผ่านความคิดของนักคิดสำนักสโตอิกส์ที่เป็นชาวโรมันอย่างเช่นซีเซโร) ทำให้ชาวโรมันสามารถพัฒนาวิชานิติศาสตร์ที่ตั้งอยู่รากฐานของเหตุผลอย่างเป็นระบบขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามแนวความคิดที่

นิยมยกย่องเหตุผลของมนุษย์อ่อนแรงลงในสมัยกลาง ซึ่งเป็นสมัยที่นิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จวบจนกระทั่งนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf (ค.ศ. ๑๖๓๒ ถึง ๑๖๙๔) และ Christian Wolff (1679 - 1754) ได้รื้อฟื้นแนวความคิดดังกล่าวขึ้นมาพัฒนาต่อความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติจึงกลับฟื้นตัวขึ้น โดยนักคิดในยุคสมัยนั้นได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน ตามคำสอนของนักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติในยุคฟื้นฟูนี้ สิทธิตามธรรมชาติ คือสิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กักรัฐและไม่ขึ้นอยู่กักฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐ สิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวถึงนี้เองที่ต่อมากลายเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

แนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายแนวความคิดและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐไว้^๑ พอสรุปได้ดังนี้

๑. แนวความคิด

รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น ๓ ประเภท คือ^๒

^๑ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย”, ในหนังสือ “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน”(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐) หน้า ๑-๗.

^๒ K. Lowenstein, “Political Power and the Government Process”, U.S.A. The University of Chicago Press, 1957, p.376. อ้างไว้ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑



(๑) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(๒) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(๓) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐต้องให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร^๑

๒. สาระสำคัญ

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีอยู่ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(๒) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ

^๑ P. Bockelmann, "The Principle of the Rule of Law", in "Law and State", Tubingen, Institute for Scientific Cooperation, Vol. 4, 1971, หน้า 98, อ้างไว้ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๓

ของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไรและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

(๓) การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยของกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

ในประเทศอังกฤษ Albert Venn Dicey (1835-1922) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้เรืองนามได้สรุปหลักนิติรัฐต้องประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการ

๑. ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งหมายถึงบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษนั้นต้องเป็นโทษตามกฎหมายอันแสดงให้เห็นว่าบุคคลจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายเท่านั้นเจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้

๒. บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน จะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาซึ่งหมายถึง บุคคลทุกคนต้องถูกกฎหมายบังคับโดยเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกฐานะและตำแหน่งหน้าที่ และการพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นไปโดยอิสระปราศจากแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

๓. หลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากกฎหมายธรรมดาของประเทศ กล่าวคือ ศาลนั่นเองเป็นผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนทำให้เกิดการยอมรับสิทธิเสรีภาพขึ้น

การปกครองโดยหลักนิติรัฐ ก็คือ หลักการที่ว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งต้องกระทำกรภายใต้กฎหมาย และธรรมนูญการปกครองต้องให้อำนาจภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น การปกครองโดยหลักนิติธรรมใดอันที่จะเกิดความเป็นธรรมนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายที่เป็นธรรมด้วย



๓. ความหมายของหลักนิติรัฐ

“นิติรัฐ” หมายถึง รัฐที่ยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐจึงต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐานสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) หลักการของสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการยอมรับและจะต้องได้รับการคุ้มครอง ๒) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า หลักนิติรัฐเป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลและสมาชิกในประชาคมมนุษย์ที่ไขว่คว้าหาความยุติธรรมและความแน่นอนของกฎหมาย แต่โดยเหตุที่การบรรลุถึงซึ่งความปรารถนาดังกล่าวขึ้นกับปัจจัยทางด้านแนวความคิด ความคาดหวังและสถานการณ์ทางสังคมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่อาจกำหนดความหมายของหลักนิติรัฐเป็นการทั่วไปที่ใช้ได้กับทุกสังคมขึ้นมาได้ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศอังกฤษ จะใช้คำว่า The rule of law ซึ่งท่านศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ให้คำศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “หลักนิติธรรม” เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าหลักนี้จะมีความหมายทำนองเดียวกันกับหลักนิติรัฐ แต่ก็จะมีรายละเอียดที่แตกต่างออกไปตามบริบทของระบบกฎหมายของประเทศนั้น

แม้ว่าหลักนิติรัฐจะมีความหมายแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ แต่เราก็สามารถกล่าวถึงหลักการดังกล่าวเป็นการทั่วไปได้ว่าประเทศที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐนั้น นอกจากจะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองด้วยกันแล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐและความสัมพันธ์ทั้งหลายภายในรัฐอีกด้วย และอาจกล่าวได้ว่าลักษณะเฉพาะของความ เป็นนิติรัฐก็คือ ในรัฐดังกล่าวการใช้อำนาจรัฐถูกผูกพันโดยกฎหมาย ซึ่งจุดนี้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับการปกครองตามหลักอำนาจนิยม หรือรัฐตำรวจ (Police state) โดยรัฐที่มีการปกครองตามลักษณะดังกล่าว จะไม่มีกฎหมายหรือมีกฎหมายน้อยและแม้จะมีกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวก็มักจะไม่ได้รับการยึดถือและปฏิบัติตามจากผู้ทรงอำนาจในรัฐนั้น ๆ

การที่ในรัฐที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐ มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง ทำให้เป็นการเปลี่ยนความสัมพันธ์ดังกล่าว จากที่เคยเป็นความสัมพันธ์แบบเจ้าแผ่นดินกับข้าแผ่นดินมาเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างกันอย่างชัดเจน พลเมืองภายใต้รัฐดังกล่าวจะมีสถานภาพเป็นบุคคล และได้รับการรับรองให้เป็นผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย (Subject of law) ได้ มิใช่มีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกระทำ ดังในอดีตที่ผ่านมา

แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ ก็อาจเกิดปัญหาในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายขึ้นมาได้ เนื่องจากรัฐจะมีบทบาทสองบทบาท กล่าวคือเป็นผู้ตรากฎหมายและดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐจะถูกผูกพันโดยกฎหมายด้วย รัฐจึงเป็นทั้งเจ้าและข้าของกฎหมายในตัวเอง ปัญหาในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมาย จึงเป็นประเด็นที่จำเป็นจะต้องมีการทำความเข้าใจ เพื่อให้สามารถใช้หลักนี้ได้อย่างถูกต้องต่อไป

๔. องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหลายมาตราที่นำหลักนิติรัฐมาบัญญัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม ดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว สำหรับหลักนิติรัฐโดยภาพรวม กล่าวคือทั้งส่วนที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและส่วนที่เป็นผลมาจากการตีความหลักนิติรัฐทั่วไปนั้น มีรายละเอียดที่สำคัญตามลำดับ ดังต่อไปนี้

๔.๑ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ในความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐต้องยอมรับในความมีอยู่ของสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของปัจเจกชน (Individual fundamental rights) ซึ่งประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ และสิทธิเสรีภาพในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐโดยเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ โดยการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญและรัฐจะต้องยอมรับในความมีอยู่ของสิทธิเสรีภาพนั้น

ตัวอย่างเช่น การคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ นอกจากจะเป็นสิทธิเสรีภาพ ตามแนวความคิดแบบเสรีนิยมแล้ว ยังเป็นสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยอีกด้วย การคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายตามวรรคแรก นอกจากจะเป็นสิทธิในการปกป้องจากการก้าวล่วงของฝ่ายอำนาจรัฐแล้ว ยังเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองมิให้บุคคลที่สามเข้ามาก้าวล่วงสิทธิดังกล่าวอีกด้วย

อย่างไรก็ตามสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนย่อมอยู่ในสภาวะที่จะถูกจำกัดลงได้ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ

ประการแรก สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนย่อมถูกจำกัดโดยสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในรัฐ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมหรือชุมชนย่อมเป็นไปได้ที่จะยินยอมให้ปัจเจกชนแต่ละคนใช้สิทธิของตนได้ตามความต้องการอย่างเต็มที่ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ชุมชนที่มีแต่การแก่งแย่งล่งละเมิดกันเช่นนี้ ย่อมไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นนิติรัฐ หากจะเป็นได้ก็แต่สภาพที่เรียกว่าอนาธิปไตยเท่านั้น



ประการที่สอง สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนย่อมถูกจำกัดโดยประโยชน์ของส่วนรวมที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ประโยชน์มหาชน” (public interest) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อปัจเจกชนแต่ละคนมาอยู่ร่วมกันในสังคม ประโยชน์มหาชนนี้เป็นสิ่งที่รัฐมีหน้าที่จะต้องดูแลรักษา หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในระหว่างสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ในส่วนเอกชนกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน ซึ่งเป็นประโยชน์ของรัฐโดยส่วนรวม ซึ่งจำเป็นจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งแต่เพียงประการเดียวแล้ว ประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์มหาชน ก็เป็นสิ่งที่มิเหตุดผลสมควรจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก

ดังนั้น ปัจเจกชนมิสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการ หรือไม่กระทำการใดก็ได้ตามที่ตนปรารถนาตราบเท่าที่การกระทำหรืองดเว้นกระทำเช่นนั้นไม่ได้ล่วงละเมิดเข้าไปคุกคามเขตแดนแห่งเสรีภาพของปัจเจกชนอื่น หรือไม่ได้คุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยของชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะประการใดประการหนึ่งซึ่งเป็นผลประโยชน์ของรัฐ ส่วนการที่รัฐจะก้าวล่วงเข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นนับว่าเป็นข้อยกเว้น และจะต้องกระทำโดยมีขอบเขตจำกัดอย่างยิ่ง กล่าวคือ ประการแรก การล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วยเหตุผลเพียง ๒ ประการ คือ เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอื่นหรือเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น จึงจะทำให้การคุกคามสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนโดยรัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจแทนรัฐเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ว่าชอบธรรม

๔ หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายความว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งล่วงล้ำแต่สามารถทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น จะต้องเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และในขณะเดียวกันหากมีทางเลือกที่จะกระทำหรือออกคำสั่งใดๆ ให้พิจารณาทางเลือกที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดเท่านั้น

หลักแห่งความจำเป็นนี้ จะนำมาพิจารณาก็ต่อเมื่อกรณีนั้นมีมาตรการอยู่หลายมาตรการที่ล้วนแต่จะทำให้สามารถบรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ และรัฐได้เลือกที่จะใช้มาตรการหรือคำสั่งที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุดมาใช้ อย่างไรก็ตามกรณีที่ไม่ใช่มาตรการ หรือวิธีการที่เหมาะสมอื่นใดให้เลือกได้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีอยู่ว่า องค์กรของรัฐได้เลือกออกคำสั่งหรือได้เลือกปฏิบัติซึ่งเป็นมาตรการเท่าที่จำเป็นแล้วหรือไม่ อย่างไรนั้น ให้พิจารณาว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีความรุนแรงหรือมีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุดแล้วหรือไม่ หรือเป็นมาตรการที่ไม่อาจที่จะทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้เลย เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาใช้มาตรการหรือออกคำสั่ง

๔.๒ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจในฐานะที่เป็นกระบวนการที่จะทำให้สาระสำคัญในส่วนที่เป็นเนื้อหาของหลักนิติรัฐปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้นั้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรกจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจและประการที่สอง องค์กรผู้ใช้อำนาจจะต้องถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดและชัดเจน

จากหลักการดังกล่าว ทำให้อำนาจรัฐจะต้องถูกแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการต่าง ๆ ได้ตามความมุ่งหมายของรัฐคือ การปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของมหาชน ซึ่งเราเรียกว่า “อำนาจนิติบัญญัติ”

๒. อำนาจในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเราเรียกว่า “อำนาจบริหาร” หรือ “อำนาจปกครอง”

๓. อำนาจควบคุมและตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ให้ดำเนินไปภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเราเรียกว่า “อำนาจตุลาการ”

นอกจากเนื้อหาของอำนาจรัฐที่จะต้องแบ่งแยกออกเป็น ๓ ส่วนแล้ว ในแง่ของการบังคับใช้อำนาจในแต่ละส่วน ก็ต้องมอบหมายให้องค์กรเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้ด้วย ทั้งนี้เพราะ ย่อมเป็นที่เข้าใจกันได้โดยชัดแจ้งว่า การรวมศูนย์อำนาจทั้งสามไว้ที่องค์กรเจ้าหน้าที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่รัฐองค์กรนั้นจะมีที่มาจากที่แตกต่างกันอย่างไร ประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเมืองการปกครองของมนุษยชาติก็ได้พิสูจน์ให้เห็นมาเสมอแล้วว่า บุคคลทุกคนที่มีอำนาจ ล้วนแล้วแต่จะมีแนวโน้มที่จะมัวเมากับการใช้อำนาจและใช้อำนาจนั้นเกินเลยไปเสมอ และการที่จะทำการใช้อำนาจเกิดความเหมาะสม พอเหมาะพอควร เกิดขึ้นได้นั้น ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่อำนาจทั้งสาม ต้องมีองค์กรผู้ใช้ที่แยกต่างหากจากกันและเป็นอิสระจากกันเท่านั้น

เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร จะยิ่งต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรผู้ถูกตรวจสอบอย่างแท้จริงเท่านั้น จึงจะทำให้สภาวะแห่งสมดุลแห่งอำนาจซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้หลักดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอันเป็นสาร์ตอะของหลักนิติรัฐดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง



๔.๓ หลักที่ว่ากฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครอง

ตามหลักที่ว่ากฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะดำเนินการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจให้ดำเนินการนั้น ๆ ได้เท่านั้น ดังคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการดำเนินการดังกล่าว อาจกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน การใช้หลักดังกล่าวอาจจะไม่เคร่งครัดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องมีการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน เช่น กรณีที่เกิดอุทกภัยหรือสาธารณภัยต่าง ๆ แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีความเร่งด่วนนัก รัฐก็ควรที่จะตราเป็นกฎหมายสำหรับกรณีนั้น เป็นต้นว่า การที่รัฐจะให้ความสนับสนุนค้ำจุนทางเศรษฐกิจแก่ธุรกิจเอกชน ควรมีการตรากฎหมายเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ธุรกิจโดยทั่วไป มิให้มีการเลือกปฏิบัติจากฝ่ายอำนาจรัฐ เพียงแต่กฎหมายดังกล่าวอาจให้ดุลพินิจที่กว้างขึ้นแก่ฝ่ายอำนาจรัฐ

๔.๔ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสิทธิฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิด ทางละเมิด

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ก็คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสองบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวกับสิทธิหรือเสรีภาพที่

รัฐธรรมนูญรับรอง นอกจากนี้แล้วหากเป็นสิทธิอื่น ๆ ก็อาจยังมีบทบัญญัติตามมาตรา ๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ นี้ นอกจากจะเป็นสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อเรียกร้องให้รับผิดชอบ และชดเชยค่าเสียหายทางละเมิด ตามที่นักกฎหมายไทยทั่วไปเข้าใจแล้ว แต่โดยเหตุที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการจำกัดเฉพาะกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดเท่านั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมไปถึงประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิที่ในทางวิชาการกฎหมายมหาชนของเยอรมัน เรียกว่า “สิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน” กล่าวคือ หากมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์สำหรับการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการ หรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชน ย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องนั้น ๆ ของตนได้ สิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงมีความหมายกว้างกว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘ วรรคสอง เนื่องจากสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจเป็นสิทธิที่กฎหมายใด ๆ รับรองไว้ก็ได้ เพียงแต่มีเงื่อนไขว่า กฎหมายดังกล่าวนั้น ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น

๔.๕ หลักนิติรัฐทางอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา

เนื่องจากโทษอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุกนั้น ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อบุคคล ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว ทั้งยังเป็นกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่หลักนิติรัฐต้องเข้ามาดูแลในลักษณะของการผูกมัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าวโดยให้ใช้เท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

ประเด็นเกี่ยวกับโทษอาญาเป็นประเด็นที่มีการเรียกร้องสิทธิกันมาเป็นเวลานานแล้วนับตั้งแต่ Magna Carta ซึ่งตราขึ้นในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ ในอังกฤษก็ได้มีการเรียกร้องขอความคุ้มครองมิให้มีการลงโทษตามอำเภอใจ จนเป็นแบบอย่างสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้นำเอาหลักการพื้นฐานทางอาญาและวิธีพิจารณาความทางอาญามากำหนดไว้ดังต่อไปนี้



(ก) หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง หรือหลักไม่มีความผิด โดยไม่มีกฎหมายและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ ซึ่งมีข้อความว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

หลักดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นหลักการเดียวกับหลักที่ว่ากฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครอง เพียงแต่มีลักษณะเจาะจง โดยการเพิ่มเงื่อนไขในแง่ของความชัดเจน สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดและโทษทางอาญาซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญ สำหรับโทษในทางแพ่งทางปกครอง แม้จะไม่ได้มีกำหนดในเรื่องการไม่ให้มีผลลงโทษย้อนหลังไว้ก็ตาม ในความเห็นทางวิชาการแล้ว ก็ต้องใช้หลักการเดียวกันกับโทษทางอาญาเช่นกัน เพียงแต่ไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายเช่นเดียวกับโทษทางอาญาเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว ยังห้ามมิให้นำเอาโทษตามกฎหมายจารีตประเพณี หรือโทษที่ได้จากการเทียบเคียงมาจากกฎหมายอื่น หรือโทษที่เอาผิดย้อนหลังแก่การกระทำที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น หรือแม้กระทั่งกรณีที่มีกฎหมายกำหนดฐานความผิด และกำหนดกรอบสำหรับการลงโทษอยู่แล้ว การตัดสินคดีของศาลจะลงโทษให้หนักกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่ได้ด้วย จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า การที่ศาลฎีกาเคยตีความว่าการลักไฟฟ้าเป็นการลักทรัพย์ทั้ง ๆ ที่ทรัพย์ต้องเป็นวัตถุมีรูปร่างซึ่งมีผลไม่แตกต่างไปจากการที่ศาลบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเอง จึงน่าจะขัดต่อหลักนิติรัฐซึ่งแสดงออกในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ นี้ และหลักนิติรัฐ ในส่วนของหลักการแยกอำนาจในอันที่จริงแล้ว หากรัฐยังต้องการเอาผิดกับการลักไฟฟ้าก็ควรตราเป็นกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการลักไฟฟ้าขึ้นมาเป็นการเฉพาะเจาะจง

(ข) หลักการห้ามการลงโทษซ้ำ

เป็นที่น่าสังเกตว่าหลักการนี้มิได้มีการกล่าวถึงโดยตรงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันทั้ง ๆ ที่หลักการนี้อาจกล่าวได้ว่ามีความเก่าแก่พอสมควร กล่าวคือ เป็นหลักการที่นักกฎหมายรู้จักกันมาตั้งแต่สมัยโรมันแล้ว หากแต่มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) ซึ่งความหมายของหลักการนี้ก็เป็นไปตามชื่อ นั่นคือ เป็นการห้ามการลงโทษหลายครั้งต่อการกระทำเพียงครั้งเดียว

นอกจากนี้แล้วยังอาจกล่าวได้ว่าหลักการนี้มีผลเท่ากับเป็นการยับยั้งมิให้ต้องดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาทางอาญาซ้ำ ต่อการกระทำเดียวกันที่ได้ผ่านหรือกำลังอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการวิธีพิจารณาทางอาญาอยู่แล้ว

(ค) หลักการรับผิดชอบต่อการกระทำของตนที่ควรแก่การตำหนิ

การที่จะให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาต่อการกระทำของตนนั้นมีเงื่อนไขอยู่ว่าบุคคลนั้น ๆ จะต้องได้กระทำในสิ่งที่ควรแก่การตำหนิ ซึ่งมีการผ่านการพิสูจน์ตามกระบวนการวิธีพิจารณาทางอาญาที่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้แล้ว ความหนักเบาของโทษที่บุคคลได้รับจะต้องได้สัดส่วนกับการกระทำตลอดจนความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิดด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการขยายความบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ วรรคแรก ประโยคท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า “โทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่จะกระทำความผิดมิได้”

(ง) หลักการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๕) ได้นำเอาหลักการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญามาบัญญัติไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

“บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลใดได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น บุคคลนั้นหรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

จากแนวความคิดที่ว่า รัฐเป็นผู้ผูกขาดการใช้กำลังแต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งทำหน้าที่ปกครองให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข โดยไม่ต้องหวาดผวาท่อภัยที่เกิดจากมนุษย์ด้วยกันโดยมีกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของการอยู่ร่วมกัน เมื่อเกิดคดีอาญาอันถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธกฎหมายขึ้น รัฐย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้รัฐจะมีหน้าที่นำผู้กระทำผิดมาลงโทษแล้ว รัฐก็ควรดูแลผู้เสียหายตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้เสียหายดังกล่าวนั้นไม่อาจเรียกร้องในทางใด ๆ ได้ เป็นต้นว่า ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยว่า ผู้เสียหายจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นด้วย



(จ) หลักการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ

หลักการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖ บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลใดตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะการนั้นคืน ทั้งนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

(ฉ) หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนเสมอว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลย ยังไม่เป็นผู้กระทำความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลตัดสินลงโทษ”

หลักดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่ต้องการปกป้องสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย ที่จะต้องได้รับความคุ้มครองในสถานะความเป็น “มนุษย์” ก่อนที่จะมีการพิสูจน์ความผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้เกิดการกล่าวหากันอย่างเลื่อนลอยปราศจากหลักฐานอีกด้วย หลักที่วางนี้ ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด”

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ว่าหลักนิติรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ หลักนี้ก่อให้เกิดหลักกฎหมายมหาชน ดังต่อไปนี้^๕

(๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตามหลักนี้การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่ง

^๕ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑

อย่างไรก็ตามเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง

(๒) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักนี้หมายความว่า กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควร ว่าให้องค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดภายในขอบเขตอย่างไรประการหนึ่ง และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่ออำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอีกประการหนึ่ง

(๓) หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ตามหลักนี้หมายความว่า การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายที่ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ เช่น ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการนั้น ๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งคำบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด

กล่าวโดยสรุป หลักการของนิติรัฐอาจแยกพิจารณาได้ใน ๒ ลักษณะคือ ในแง่เนื้อหาและในแง่รูปแบบ ในแง่เนื้อหาได้แก่ หลักสิทธิขั้นพื้นฐานมีค่าสูงสุด หลักการเจ้าหน้าที่มีอำนาจจำกัดหรือรุกล้ำสิทธิขั้นพื้นฐานได้เท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ (หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ) หลักชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ (หลักความยุติธรรม) ส่วนในแง่รูปแบบได้แก่ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ เป็นต้น





บทสรุป

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) นั้น ถือเป็นหลักการที่ฝังรากลึกในรัฐธรรมนูญอังกฤษมาแต่อดีตกาล และเป็นหลักการที่ขาดเสียมิได้สำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary power) หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม จึงหมายถึงหลักการที่เหตุทวนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือในสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ในทุกแห่งทุกมุม โดยรัฐจะต้องยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรในรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่รัฐต้องมีอำนาจจำกัดภายใต้กฎหมายของตนเอง ทั้งนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐนั่นเอง

ในประเทศที่ปกครองโดยหลักการของนิติรัฐ กฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดทั้งหมด และการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ การแบ่งแยกอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ต้องมีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน โดยที่องค์กรเหล่านั้นจะคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นิติรัฐ (Legal State) จึงหมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นแนวความคิดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ใต้กรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ล่วงหน้า บนพื้นฐานความเชื่อว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยสามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง มากกว่ารัฐตำรวจอันมีความหมายถึงรัฐที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจเป็นด้านหลัก

แนวความคิดเรื่องนิติรัฐเป็นสิ่งที่ถูกยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างแพร่หลายในโลกปัจจุบัน ถือเป็นแนวความคิดสำคัญของระบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งมีความเชื่อในระบบของกฎหมายมากกว่าตัวบุคคล

จึงพอสรุปความหมายของ “นิติรัฐ” ได้ว่า หมายถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เหตุทวนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่ครองมนุษย์ชนให้พ้นจากสิทธิทรวาญ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

ในประเทศนั้นกฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดทั้งหมด การกระทำต่าง ๆ ในทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของตำรวจจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมายหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐ

เข้ามากล้ากลายสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานก็ย่อมมีความผิด

ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องมีหลักประกันอันนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ และเพียงแต่รัฐใดจะจัดให้มีผู้พิพากษาที่เป็นอิสระนิติรัฐ จึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐมิให้ถูกละเมิดจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ดังนั้นการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ “หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมกระทำมิได้” และศาล (องค์กรฝ่ายตุลาการ) จะต้องเป็นอิสระที่จะสามารถควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ให้แก่ราษฎรในรัฐได้ โดยที่องค์กรตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง อิสระจากทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กรตุลาการไม่จำต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาจากองค์กรทั้งสองที่กล่าวมา และต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรม และมีนิติวิธีที่เหมาะสมในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาด

อาจกล่าวได้ว่าลักษณะเฉพาะของความเป็นนิติรัฐก็คือ ในรัฐดังกล่าวการใช้ อำนาจรัฐถูกผูกพันโดยกฎหมาย ซึ่งจุดนี้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับการปกครองตามหลักอำนาจนิยม หรือรัฐตำรวจ (Police state)^๖ โดยรัฐที่มีการปกครองตามลักษณะดังกล่าว จะไม่มีกฎหมาย หรือมีกฎหมายน้อย และแม้จะมีกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวก็มักจะไม่ได้รับการยึดถือและปฏิบัติตามจากผู้ทรงอำนาจในรัฐเหล่านั้น

^๖ กาล เดอ มัลแบร์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้อธิบายความแตกต่างระหว่าง รัฐตำรวจ กับนิติรัฐไว้ว่า รัฐตำรวจ ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ ที่จะดำเนินการมาตรการอะไรก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เพื่อบรรลุมติประสงค์ที่ต้องการ รัฐตำรวจจึงอยู่บนแนวคิดที่ว่า วัตถุประสงค์สุดท้ายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด... ตรงข้ามกับนิติรัฐ ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน



เอกสารอ้างอิง

จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๗

สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนุญและ

ประชาธิปไตย”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญเสรีประชาธิปไตย”, กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐

----- “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง” (เอกสารโรเนียว). คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘

----- “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐”.

พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓

----- “ข้อความคิดและหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน”. กรุงเทพฯ : นิติธรรม,

๒๕๔๐

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”. กรุงเทพฯ : จีระวิชาการ

พิมพ์, ๒๕๔๐

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “กฎหมายมหาชน๒ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน”. กรุงเทพฯ

: นิติธรรม, ๒๕๓๘

ประสิทธิ์ โหมวี่ไถกุล. “เหลี่ยมหลังคูกฎหมายและความยุติธรรม”. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๐

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. “การบริหารงานยุติธรรมในระบบประชาธิปไตย”. (เอกสารโรเนียว

ลำดับที่ ๑๘ คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).

ธันวาคม ๒๕๓๕

หยุด แสงอุทัย. “คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป”. (พิมพ์ครั้งที่๘). กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการ

พิมพ์, ๒๕๒๖

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, นิติรัฐ นิติธรรม, หน้า ๓๒๑.

กมลชัย รัตนสการวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, กรุงเทพฯ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย: ๒๕๔๔

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “หลักนิติธรรม (the Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมใน

สังคมไทย”, นิติรัฐ นิติธรรม

K. Lowenstein, “Political Power and the Government Process”, U.S.A. The University of

Chicago Press, 1957, p.376

- P. Bockelmann, "The Principle of the Rule of Law", in "Law and State", Tübingen, Institute for Scientific Cooperation, Vol. 4, 1971
- D. Zolo, The Rule of Law : A Critical Reappraisal, in : P. Costa / D. Zolo (eds.), The Rule of Law History, Theory and Criticism, Dordrecht : Springer, 2007, p. 3.
- N. MacCormick, "Constitutionalism and Democracy" in R. Bellamy (ed.), Theories and Concepts of Politics, Manchester (NY) : Manchester University Press, 1993, pp. 125, 128-30



มาตรการทางกฎหมายในการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts)
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔

นางสาวนนธิยา แก้วทอง*

๑. ความเป็นมา

ปัจจุบันมนุษย์ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศกันอย่างแพร่หลาย ทั้งในด้านการติดต่อทำธุรกิจ การติดต่อสื่อสาร และการใช้ชีวิตประจำวันอื่น ๆ อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น เนื่องจากสามารถทำให้ติดต่อสื่อสารกันได้ อย่างสะดวก และรวดเร็ว ไม่เฉพาะแต่การติดต่อสื่อสารที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น การจัดทำหรือ การจัดเก็บเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ก็ยังใช้เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ด้วยเช่นกัน ซึ่งการใช้ประโยชน์ดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะสูงมากขึ้น ในอนาคตการติดต่อสื่อสาร การทำธุรกรรมต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง หรือกิจการอื่น ๆ ที่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น และมีการนำคดีมาสู่ศาล การอ้างอิงพยานหลักฐานก็อาจจะต้องอ้างอิงพยานหลักฐานที่อยู่ในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพราะข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่สำคัญอาจปรากฏ หรือมีการเก็บรักษาอยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งแต่เดิม ยังไม่มีกฎหมายที่เข้ามารองรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และขาดกฎหมายที่เข้ามารับรองข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้เป็นพยานหลักฐาน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร

ต่อมาในต่างประเทศจึงมีการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้ ซึ่งรวมถึงกฎหมายด้านพยานหลักฐานด้วย ในส่วนของกฎหมายด้านพยานหลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นี้ในต่างประเทศมีกฎหมายรองรับทั้งในรูปของกฎหมายแม่แบบสำหรับให้ประเทศต่าง ๆ นำไปเป็นแบบอย่างหรือต้นแบบในการบัญญัติกฎหมายภายในของตน และกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ

สำหรับในประเทศไทย ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้น ซึ่งเป็นการตรากฎหมายโดยมีที่มาจาก UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce 1996 และ UNCITRAL Model Law on Electronic Signature 2001 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองผลทางกฎหมายของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ธุรกรรมทางแพ่งและพาณิชย์ที่เกิดจากกระบวนการอิเล็กทรอนิกส์มีผลเท่าเทียมกับการทำธุรกรรมในรูปแบบเดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่นำมาใช้กับธุรกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องครอบครัวและมรดก นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำเสนอหรือเก็บรักษาข้อความใดในสภาพที่เป็นมาแต่เดิมอย่างเอกสารต้นฉบับ ถ้าได้นำเสนอหรือเก็บรักษาในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าได้มีการนำเสนอ หรือเก็บรักษาเป็นเอกสารต้นฉบับตามกฎหมายแล้ว และในกรณีที่มีการทำสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวสำหรับใช้อ้างอิงข้อความของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หากสิ่งพิมพ์ออกนั้นมีข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และมีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามที่คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประกาศกำหนดแล้ว (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก) ให้ถือว่าสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าว ใช้แทนต้นฉบับได้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๕

อย่างไรก็ตาม การจะอ้างอิงข้อความของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์โดยถือแทนต้นฉบับนั้น อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดด้วย กล่าวคือ ประการแรก สิ่งพิมพ์ออกต้องมีข้อความถูกต้องครบถ้วน ตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้การนำสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าวมาใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นกระบวนการพิจารณาของศาลหรือใช้ในการอ้างอิงแทนต้นฉบับที่มีความน่าเชื่อถือ

เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ต้องมีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ ซึ่งในเงื่อนไขประการที่สองนี้หมายความว่า หน่วยงานนั้นจะต้องเป็นผู้มีอำนาจ



ในการรับรองระบบการพิมพ์ออก กล่าวคือ เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองระบบของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ว่าระบบที่ใช้ในการนำข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นต้นฉบับของสิ่งพิมพ์ออก และขั้นตอนกระบวนการในการจัดทำสิ่งพิมพ์ออกนั้นได้ถูกจัดทำขึ้นอย่างมีมาตรฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีความมั่นคงปลอดภัยและระบบดังกล่าวสามารถจัดทำสิ่งพิมพ์ออกได้อย่างถูกต้องตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นต้นฉบับนั่นเอง ซึ่งสิ่งพิมพ์ออกที่ได้ถูกจัดทำผ่านระบบที่ได้รับการรับรองโดยหน่วยงานที่มีอำนาจก็จะเป็นการเพิ่มน้ำหนักความน่าเชื่อถือ ในการอ้างอิงและใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลอีกด้วย

๒. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts)

อนึ่ง กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) มีด้วยกันอยู่หลายฉบับ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ รวมถึงหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่องการรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่องหน่วยงานที่รับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕ นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการรับรองสิ่งพิมพ์ออกในการนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี

ในส่วนการอ้างข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่เดิมศาลไทยยังไม่ยอมรับฟัง แต่อาจถือว่า สิ่งพิมพ์ออก (Printouts) เป็นพยานเอกสารได้ ทั้งนี้ จะต้องส่งสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ในรูปของเอกสารต้นฉบับอยู่นั่นเอง ซึ่งศาลไม่ถือว่าสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) เป็นพยานบอกเล่า

อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งใช้ในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ข้อ ๓๓-๓๖ และข้อกำหนดของศาลล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑๘ ยอมให้มีการรับฟังข้อมูลคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ ทั้งนี้ รวมถึงการรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้ในหรือได้มาจากไมโครฟิล์ม สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น ๆ ด้วย จึงอาจถือได้ว่าแต่เดิมนั้น ศาลไทยส่วนใหญ่ยังไม่ยอมรับฟังข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย ต่อมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อมารับรองสถานะในทางกฎหมายของการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในเรื่องของการทำนิติกรรมและการรับฟังเป็นพยานหลักฐานหากเกิดกรณีฟ้องร้องกันขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับที่กล่าวถึง คือ พระราช

บัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นมา และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับที่ ๒ โดยมีการแก้ไข ยกเลิก ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติบางมาตราขึ้นมา

๒.๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้รับอิทธิพลมาจาก UNCITRAL Model Law on E-Commerce และกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีทั้งสิ้น ๖ หมวด หมวดที่ ๑ ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ หมวดที่ ๒ ว่าด้วยลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยธุรกิจ บริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ หมวดที่ ๔ ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ หมวดที่ ๕ ว่าด้วยคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และหมวดที่ ๖ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ

ลักษณะทั่วไป

ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยหลักใช้กับธุรกรรมในทางแพ่ง และพาณิชย์ที่ดำเนินการโดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้นำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ธุรกรรมในการดำเนินงานของรัฐบางเรื่อง ดังที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ ซึ่งคำว่า “ธุรกรรม” นั้น หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ หรือในการดำเนินงานของรัฐตามที่กำหนดในหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตครอบคลุมคดีแพ่งและพาณิชย์ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีละเมิด หนี้ คดีเด็กและเยาวชนคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าต่างประเทศ และถือได้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานในกฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตครอบคลุมในคดีแพ่งเทียบเท่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ ซึ่งข้อยกเว้นที่ไม่นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับ คือ ธุรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาใช้บังคับ (มาตรา ๓ วรรค ๑)

การที่กฎหมายให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดธุรกรรมที่ยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับนั้น เพราะเหตุผลที่ว่าธุรกรรมบางประเภทโดยสภาพไม่อาจทำได้ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือการพัฒนาทางเทคโนโลยียังไม่เอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์รวมทั้งบางกรณีอาจเป็นนโยบายของกฎหมายที่ต้องการยกเว้น เพราะธุรกรรมบางประเภทมี



ความละเอียดอ่อนที่ต้องการการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายสามารถปรับใช้ได้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงได้บัญญัติให้การยกเว้นธุรกรรมที่มีให้ทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการกำหนดข้อยกเว้นของธุรกรรมบางประเภทที่มีให้ดำเนินการด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์นี้มีบัญญัติในกฎหมายของหลายประเทศ เช่น Singapore Electronic Transaction Act 1998, Hong Kong Electronic Transaction Ordinance 2000 หรือ USA Electronic Signatures in Global and National Commerce Act 2000 เป็นต้น โดยประเภทของธุรกรรมที่ได้รับยกเว้น ได้แก่ พันัยกรรม การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการโอนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ หรือ ตราสารเปลี่ยนมือได้ เป็นต้น^๑ โดยปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดมิให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้บังคับแก่ธุรกรรม ๒ ประเภท คือ ธุรกรรมเกี่ยวกับครอบครัวและธุรกรรมเกี่ยวกับมรดก^๒

นอกจากนี้ แต่เดิมมีข้อถกเถียงในทางวิชาการว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะนำไปใช้ในคดีอาญาด้วยหรือไม่ ซึ่งมีความเห็นเป็น ๒ ทาง คือ

ความเห็นแรก เห็นว่า สามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้ในคดีอาญาด้วย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ระบุว่า “พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแก่ธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ดำเนินการโดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่ธุรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาใช้บังคับ” ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดมิให้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ในคดีอาญา และคดีอาญาส่วนใหญ่ก็มีความเกี่ยวข้องกับคดีแพ่งหรือพาณิชย์ในขณะเดียวกัน อีกทั้งในการวินิจฉัยความผิดทางอาญาในบางกรณีก็ต้องวินิจฉัยความสัมพันธ์ในทางแพ่งหรือพาณิชย์ก่อน เช่น คดีความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่จะต้องวินิจฉัยว่าจำเลยเป็นผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คหรือไม่ จึงสามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้ในคดีอาญาได้ นอกจากนี้ตามมาตรา ๑๑

^๑ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, ทวีศักดิ์ กอนันนนกุล และ สุรางคณา แก้วจันทน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, ๒๕๔๕), ๑๔-๑๕.

^๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้บังคับ พ.ศ. ๒๕๔๙

วรรคหนึ่ง ระบุว่า “ห้ามมิให้มีการปฏิเสธการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐาน ในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายเพียงเพราะเหตุว่าเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์” ซึ่งกระบวนการพิจารณามีได้จำกัดเฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น จึงสามารถนำพระราชบัญญัติไปบังคับใช้ในคดีอาญาได้^๓

ความเห็นที่สอง เห็นว่าไม่สามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้ในคดีอาญาได้ เนื่องจากตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่งและมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง มิได้มีบทบัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจนให้นำไปบังคับใช้กับคดีอาญาด้วย และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้” ดังนั้น การจะบังคับใช้กฎหมายใดกับกฎหมายเฉพาะจึงต้องมีบทบัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจนให้นำไปบังคับใช้และจะนำไปบังคับใช้ได้ก็แต่ในขอบเขตที่ระบุไว้เท่านั้น บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงสามารถนำไปใช้บังคับกับการพิจารณาคดีอาญาได้เท่าที่พอจะใช้บังคับได้และไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดที่แตกต่างกันในการพิจารณาคดีระหว่างคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจนให้นำไปบังคับใช้กับคดีอาญาด้วย จึงไม่อาจกระทำได้ เช่น คดีความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ในกรณีที่จะต้องวินิจฉัยว่าจำเลยเป็นผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะให้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้ด้วย การที่จะยินยอมให้โจทก์สามารถผลักระการพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ลงลายมือชื่อในเช็ค โดยโจทก์เพียงแต่นำสืบให้เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้และถือว่าเป็นการเพียงพอที่จะทำให้โจทก์ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่ามีข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้ลงลายมือชื่อในเช็คแล้ว อันเป็นการผลักระการพิสูจน์ว่าไม่ได้เป็นผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คไปยังจำเลย ซึ่งโดยปกติในคดีอาญาเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องนำสืบให้ได้ความชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็ค จึงไม่น่ากระทำได้ ดังนั้น จึงไม่น่าจะนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้ในคดีอาญาได้^๔

^๓ เต๋นฟ้า เรื่องฤทธิ์เดช, “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังเอกสารอิเล็กทรอนิกส์”, ตลพทว ๕๓: ๓ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๔๙): ๑๒๕.

^๔ เรื่องเดียวกัน, ๑๒๕-๑๒๖.



สำหรับเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นแรก กล่าวคือ การที่มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ระบุขอบเขตของพระราชบัญญัตินี้ว่าให้ใช้บังคับแก่รัฐธรรมนูญในทางแพ่งและพาณิชย์ ที่ดำเนินการโดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น ก็ทำให้คดีที่มีรัฐธรรมนูญในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ ดำเนินการโดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ไปเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น คดีแพ่งหรือคดีอาญา ย่อมสามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับได้ และเมื่อไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนด มิให้นำพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาใช้บังคับกับรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ คดีอาญาแล้วก็ไม่มีความผิด ที่จะปฏิเสธไม่นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้ในคดีอาญา แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนข้อโต้แย้งเกี่ยวกับมาตรา ๑๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญานั้น มาตรา ๑๕ ดังกล่าวเป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งไปใช้ในคดีอาญา แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์ ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๕ ดังกล่าว แต่เป็นกฎหมายพิเศษอีกฉบับหนึ่งที่กำหนดให้รับ ฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐานได้ ซึ่งมีได้จำกัดขอบเขตแค่ในคดีแพ่งตามที่ กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น จึงสามารถนำมาใช้บังคับในคดีอาญาได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงดังกล่าวได้เป็นอันยุติลงเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วย รัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่า ด้วยรัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจน ห้ามมิให้ปฏิเสธการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาตาม กฎหมายทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีอื่นใด เพียงเพราะเหตุว่าเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น จึงสามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ในคดีอาญาหรือคดีอื่นใดได้ด้วย

๒.๒ ประกาศคณะกรรมการรัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง การรับรอง สิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในมาตรา ๑๐ วรรคสี่^๕ กำหนด ไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำเสนอหรือเก็บรักษาข้อความใดในสภาพที่เป็นมาแต่เดิม อย่างเอกสารต้นฉบับ ถ้าได้นำเสนอหรือเก็บรักษาในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตาม

^๕ มาตรา ๑๐ วรรคสี่ ในกรณีที่มีการทำสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว สำหรับใช้ อ้างอิงข้อความของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามที่คณะกรรมการ รัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์ประกาศกำหนดแล้ว ให้ถือว่าสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าว ใช้แทนต้นฉบับได้

หลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ ให้ถือว่าได้มีการนำเสนอหรือเก็บรักษาเป็นเอกสาร
ต้นฉบับตามกฎหมายแล้ว

กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดให้มีหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์
ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สิ่งพิมพ์ออกสามารถใช้อ้างอิงแทนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
และมีผลใช้แทนต้นฉบับได้

ข้อสังเกต มาตรา ๑๐ วรรคสี่ ไม่ได้หมายถึงการรับรองสิ่งพิมพ์ออกทุกกรณี
แต่จะให้ใช้เฉพาะกรณีที่กฎหมายนั้น ๆ มีการบัญญัติให้ต้องนำเสนอหรือเก็บรักษาเอกสาร
แบบต้นฉบับเท่านั้น

หากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้นำเสนอ หรือเก็บรักษาแบบต้นฉบับก็ไม่
จำเป็นต้องได้รับการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก

คำนิยาม “การรับรองสิ่งพิมพ์ออก”

“สิ่งพิมพ์ออก” หมายความว่า สิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการ
นำเสนอหรือเก็บรักษาเป็นเอกสารต้นฉบับ “ระบบการพิมพ์ออก” หมายความว่า ระบบที่ใช้
ในการนำเข้าสู่ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นต้นฉบับของสิ่งพิมพ์ออก และการจัดทำสิ่งพิมพ์ออก
สำหรับใช้อ้างอิงข้อความของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

สาระสำคัญ

กรณีถือว่าได้มีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกและ
มีผลใช้แทนต้นฉบับได้ (ข้อ ๔ ตามประกาศฯ)

(๑) เจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือบุคคล
ภายใต้บังคับของเจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นผู้จัดทำ
สิ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออก ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าของข้อมูล
อิเล็กทรอนิกส์หรือผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(๒) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการเก็บรักษาหรือควบคุมข้อมูล
อิเล็กทรอนิกส์ของบุคคลอื่นหรือบุคคลภายใต้บังคับหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์
ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐนั้น

(๓) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับหรือควบคุมดูแล
หรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์
ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่มีมาตรฐานที่เทียบเท่าหรือมีความเหมาะสมกว่าหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่กำหนดในประกาศนี้



(๔) ต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการของผู้ขอให้บริการระบบการพิมพ์ออก และจะต้องไม่มีเหตุที่ ทำให้หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการดำเนินงาน

(๕) ต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการของบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นผู้พัฒนาขายจำหน่ายจัดทำ จัดซื้อ จัดหา หรือให้เข้าระบบฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ให้กับผู้ขอให้บริการระบบการพิมพ์ออก

กรณีหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลของหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม (ข้อ ๖ ตามประกาศฯ)

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(๒) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เป็นกรรมการหรือผู้ซึ่งมีอำนาจจัดการของหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกที่เคยถูกสั่งยกเลิกการเป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก

ผู้ประสงค์จะเป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกให้ยื่นเอกสารหลักฐาน ดังต่อไปนี้ ต่อคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการมอบหมาย (ข้อ ๗ ตามประกาศฯ)

(๑) คำขอให้ความเห็นชอบการเป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก

(๒) นโยบายและมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีมาตรฐานที่เทียบเท่าหรือไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๓

(๓) กระบวนการรับรองระบบการพิมพ์ออก

(๔) นโยบาย มาตรฐานและมาตรการในการตรวจระบบการพิมพ์ออก

(๕) รายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบสารสนเทศ ด้านเทคโนโลยีการระบุตัวตน (Identification) และการยืนยันตัวตน (Authentication) ด้านระบบเอกสารที่ทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ด้านการตรวจสอบและ

ประเมินผลความมั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศ รวมทั้งด้านอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๖) เอกสารอื่นใดที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกพิจารณารับรองระบบการพิมพ์ออก โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (ข้อ ๑๓ ตามประกาศฯ)

(๑) ระบบการพิมพ์ออกมีกระบวนการที่ทำให้มั่นใจได้ว่าสิ่งพิมพ์ออกมีข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ขอรับรองระบบการพิมพ์ออกต้องจัดให้มีกระบวนการในการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องและครบถ้วนของสิ่งพิมพ์ออก

(๒) คุณภาพและประสิทธิภาพของเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในระบบการพิมพ์ออก

(๓) วิธีการที่ใช้ในการระบุตัวตนผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการพิมพ์ออก

(๔) การดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อรับรองว่าระบบการพิมพ์ออกมีความสอดคล้องตรงตามหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานตามที่คณะกรรมการหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการมอบหมายประกาศกำหนดไว้

หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกจะรับรองระบบการพิมพ์ออก เมื่อระบบการพิมพ์ออกเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (ข้อ ๑๔ ตามประกาศฯ)

(๑) มีกระบวนการที่มีความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศ ซึ่งมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือมาตรฐานอื่นที่เทียบเท่า

(๒) มีระบบสำรองข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Backup) และระบบการกู้คืนข้อมูล (Data Recovery) ที่เหมาะสม

(๓) ได้จัดทำโดยมีเทคโนโลยีและมาตรการป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่เป็นการรับรองหรือบันทึกเพิ่มเติมโดยผู้ที่ได้รับอนุญาตซึ่งไม่มีผลต่อความถูกต้องของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(๔) มีกระบวนการบันทึกหลักฐานการรับรองหรือบันทึกเพิ่มเติมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(๕) มีกระบวนการบันทึกหลักฐานการจัดทำสิ่งพิมพ์ออกเพื่อใช้ในการตรวจสอบประวัติการจัดทำสิ่งพิมพ์ออก



(๖) มีวิธีการที่เชื่อถือได้ในการระบุตัวตนผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการพิมพ์ออก โดยอย่างน้อยต้องครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การระบุตัวตน (Identification)

(ข) การยืนยันตัวตน (Authentication)

(ค) การอนุญาตเฉพาะผู้มีสิทธิเข้าถึง (Authorization)

(ง) ความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ (Accountability) ทั้งนี้ เพื่อให้ยืนยันได้ว่าการจัดทำสิ่งพิมพ์ออกได้ดำเนินการโดยผู้มีสิทธิในการเข้าถึงเท่านั้น

(๗) มีระบบการจัดเก็บเอกสารที่ทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความมั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศ และสิ่งพิมพ์ออกสามารถแสดงหรืออ้างอิงข้อความเพื่อใช้ตรวจสอบในภายหลังได้โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เช่น วัน เดือน ปี ที่มีการจัดทำสิ่งพิมพ์ออก เวลาที่มีการจัดทำสิ่งพิมพ์ออก ซึ่งอ้างอิงตามเวลามาตรฐานประเทศไทย ตำแหน่งของเว็บเพจ เป็นต้น

ผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ออกมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (ข้อ ๑๗ ตามประกาศฯ)

(๑) ตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำสิ่งพิมพ์ออก เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเครื่องมือหรืออุปกรณ์ดังกล่าว สามารถจัดทำสิ่งพิมพ์ออกที่มีข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(๒) ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของสิ่งพิมพ์ออกที่ได้จัดทำกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามวิธีการที่ระบบการพิมพ์ออกกำหนดไว้

๒.๓ ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง หน่วยงานรับรองรับสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕

เพื่อให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจในการรับรองสิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ให้สามารถใช้อ้างอิงแทนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และมีผลใช้แทนต้นฉบับได้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ จึงประกาศให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก

สรุปสาระสำคัญ ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง การรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕

๑. วันใช้บังคับ วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

๒. นิยามศัพท์

“สิ่งพิมพ์ออก” หมายความว่า สิ่งพิมพ์ออกของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการนำเสนอ หรือเก็บรักษาเป็นเอกสารต้นฉบับ

“หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก” หมายความว่า คณะกรรมการหรือหน่วยงานที่มีอำนาจรับรองสิ่งพิมพ์ออกตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด^๖

๓. สาระสำคัญ

๓.๑ กรณีที่ถือว่ามี การรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก และมีผลใช้แทนต้นฉบับได้ คือ

(๑) เจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือบุคคลภายใต้บังคับของเจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือผู้ควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(๒) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการเก็บรักษาหรือควบคุมข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของบุคคลอื่นหรือบุคคลภายใต้บังคับหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐนั้น

(๓) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับหรือควบคุมดูแล หรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ออกจากระบบการพิมพ์ออกที่มีมาตรฐานที่เทียบเท่าหรือมีความเหมาะสมกว่า หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศ (ข้อ ๔)

๓.๒ หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก

(๑) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อ ๕ และข้อ ๖

(๒) ผู้ประสงค์จะเป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกให้ยื่นเอกสารหลักฐานตามที่กำหนดต่อคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการมอบหมาย (ข้อ ๗)

^๖ ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง หน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก



(๓) คณะกรรมการจะประกาศให้ผู้ยื่นคำขอเป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออก หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๕ และข้อ ๖ และได้ยื่นเอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วนแล้ว (ข้อ ๘)

(๔) คณะกรรมการอาจยกเลิกการให้ความเห็นชอบการเป็นหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกเมื่อปรากฏว่าหน่วยงานรับรองสิ่งพิมพ์ออกขาดคุณสมบัติ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือกระทำการอันส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือถือในการรับรองระบบการพิมพ์ออก (ข้อ ๙)

นอกจากนี้ มีบทบัญญัติทางกฎหมายอยู่จำนวนไม่น้อยที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ การรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) สามารถแยกออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการ และหน่วยงานที่รับรองสิ่งพิมพ์ออก และกลุ่มที่สอง เป็นบทบัญญัติที่ยอมรับ และรับฟังการใช้สิ่งพิมพ์ออก (Printouts) มาเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีในชั้นศาล

๓. ที่มาของแนวคิดของการรับรองสิ่งพิมพ์ออก ตามมาตรา ๑๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔

๓.๑ ความเป็นมา

๓.๑.๑ ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีวัตถุประสงค์ เพื่อเสริมหรือใช้ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ทุกฉบับในกรณีที่ธุรกรรมหรือกิจกรรมที่กระทำภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมที่เป็นระบบ กระดาษเปลี่ยนไปกระทำด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และเพื่อรองรับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

๓.๑.๒ นอกจากนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมในกรณีที่ได้มีการจัดทำหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ การอ้างอิงเอกสารต้นฉบับอิเล็กทรอนิกส์ การรับฟังพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์และการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนการเก็บรักษาเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อพิจารณาและเห็นว่าบทบัญญัติข้างต้น รับรองผลทางกฎหมายของเอกสารที่ได้มีการจัดทำให้อยู่ในรูปแบบของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ต้นในฐานะเป็นต้นฉบับ แต่หากเป็นการแปลงให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในภายหลัง เอกสารอิเล็กทรอนิกส์เหล่านั้นก็มีฐานะเป็นเพียงสำเนาเอกสารเท่านั้น

๓.๑.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าว เพื่อให้สามารถรองรับการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการรับรองตราประทับบนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การยอมรับผลทางกฎหมายของสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ในฐานะเป็นต้นฉบับการยอมรับผลทางกฎหมายของสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ในฐานะเป็นพยานหลักฐาน และการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐาน เป็นต้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และส่งเสริมให้มีการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบอันจะช่วยลดต้นทุน ภาระและค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดจากการใช้เอกสารกระดาษ นั้น

๓.๒ ศึกษาที่มาของความในมาตรา ๑๐ วรรคสี่ ในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จฉบับที่ ๑๑๘/๒๕๕๐) สรุปประเด็นได้ดังนี้

กำหนดว่าในกรณีที่มีการทำสิ่งพิมพ์ออก สำหรับใช้อ้างอิงข้อความของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ใด หากสิ่งพิมพ์ออกดังกล่าวมีข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น และมีการรับรองสิ่งพิมพ์ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ เช่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือโนตารีพับลิก ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประกาศกำหนด และยังกำหนดให้รับฟังสิ่งพิมพ์ออกเป็นพยานหลักฐานได้^๗

การปรับแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑) ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ ๖, ๑๑-๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๐

เปรียบเทียบ

ความตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำเสนอหรือเก็บรักษาข้อความใดในสภาพที่เป็นมาแต่เดิมอย่างเอกสารต้นฉบับ ถ้าได้นำเสนอหรือเก็บรักษาในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าได้มีการนำเสนอหรือเก็บรักษา เป็นเอกสารต้นฉบับตามกฎหมายแล้ว

^๗ อ้างอิงตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.



(๑) ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้ใช้วิธีการที่เชื่อถือได้ในการรักษาความถูกต้องของข้อความตั้งแต่การสร้างข้อความเสร็จสมบูรณ์ และ

(๒) สามารถแสดงข้อความนั้นในภายหลังได้ความถูกต้องของข้อความตาม (๑) ให้พิจารณาถึงความครบถ้วนและไม่มี การเปลี่ยนแปลงใดของข้อความ เว้นแต่การรับรองหรือบันทึกเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามปกติ ในการติดต่อสื่อสาร การเก็บรักษา หรือการแสดงผลข้อความซึ่งไม่มีผลต่อความถูกต้องของข้อความนั้น

ในการวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของวิธีการรักษาความถูกต้องของข้อความตาม (๑) ให้พิจารณาถึงพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการสร้างข้อความนั้น

๔.วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายประเทศอังกฤษตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

แม้ประเทศไทยกับประเทศอังกฤษจะใช้ระบบกฎหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) แต่ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) แต่หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของทั้งสองประเทศกลับมีเนื้อหาที่คล้ายกัน เนื่องจากประเทศไทยกับประเทศอังกฤษต่างก็ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์โดยยึดถือตามกฎหมายแม่แบบ UNCITRAL เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาบ้าง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและระบบกฎหมายของประเทศตน

อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายที่ต่างกัน ทำให้ที่มาของกฎหมายตลอดจนอำนาจของผู้พิพากษาไทยกับอังกฤษต่างกันไปด้วย กล่าวคือ ความสำคัญของกฎหมายที่มาจากคดี หรือ Case Law ซึ่งบอกถึงความสำคัญมากของคำพิพากษาคดีที่มีผลผูกพัน (Binding Power) เสมือนเป็นกฎหมายอันเป็นประเพณีของระบบกฎหมาย Common Law ศาลจึงมีอำนาจเหมือนเป็นผู้ออกกฎหมายเสียเอง (Law Making Powers) ต่างจากระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งศาลทำหน้าที่เพียงตีความ หรือ Interpret กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาเท่านั้น

ดังนั้น หากกล่าวถึงกฎหมายของประเทศอังกฤษ ย่อมรวมถึงกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาและกฎหมายที่ออกโดยศาลได้วางหลักหรือบรรทัดฐานไว้ด้วย ซึ่งในเรื่องของการรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นก็มีความหมายที่ออกโดยศาลอยู่ค่อนข้างมาก จึงทำให้หลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศอังกฤษกว้างกว่าของประเทศไทยที่กฎหมายมาจากรัฐสภาโดยมีศาลทำหน้าที่ตีความ

การรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์โดยเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับประเทศอังกฤษนั้น แบ่งหัวข้อในการศึกษาเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๔.๑ การรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ในเรื่องของการรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น ประเทศไทยกับประเทศอังกฤษมีหลักการในการรับฟังเหมือนกัน กล่าวคือ ศาลจะปฏิเสธไม่ยอมรับฟังไม่ได้ แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศอังกฤษ นอกจากจะมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วยังมีกฎหมายที่ศาลได้พิพากษาวางหลักเกณฑ์ไว้อีก ทำให้หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษเกี่ยวกับ การรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กว้างกว่าประเทศไทยมาก เนื่องจากประเทศไทย มีเพียงกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรคือพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานเท่านั้น

แต่เดิม อังกฤษได้แบ่งประเภทของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็น ๒ ประเภท คือ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องในการบันทึกกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องในการบันทึก ซึ่งมีผลในทางกฎหมายที่ต่างกัน ดังนี้

๑. ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องในการบันทึก ประเทศอังกฤษถือว่าพยานหลักฐานประเภทนี้เป็นพยานเอกสาร

๒. ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องในการบันทึก กรณีนี้อังกฤษถือว่าเมื่อไม่มีมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เป็นเพราะเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นผู้ประมวลผลเอง จึงจัดอยู่ในประเภทเป็นพยานวัตถุ ซึ่งก็มีวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีที่ต่างจากพยานเอกสาร เพราะไม่ต้องมีการส่งสำเนาให้อีกฝ่าย และก็ไม่อยู่ในข้อจำกัดเรื่องการห้ามรับฟังพยานบอกเล่า

ต่อมา รัฐสภาของประเทศอังกฤษมีความเห็นว่า ไม่ควรที่จะแบ่งพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็น ๒ ประเภทดังกล่าว แต่ให้ถือว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดเป็นพยานเอกสารเท่านั้น ดังนั้น ในการดำเนินคดีหากมีการอ้างข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ประเภทนี้เป็นพยานหลักฐาน ก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีที่อ้างเอกสารเป็นพยานหลักฐาน เป็นต้นว่า ต้องส่งสำเนาให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งด้วย แต่ที่สำคัญ คือ อังกฤษมีหลักในเรื่องของการรับฟังพยานเอกสารว่า ต้นฉบับเอกสารเท่านั้นที่รับฟังได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นที่สามารถรับฟังสำเนาเอกสารได้ เป็นบางกรณี เช่น กรณีที่หาต้นฉบับเอกสารมาแสดงไม่ได้ เป็นต้น และในเรื่องการรับฟังพยานเอกสารนั้น ประเทศอังกฤษก็มีหลักในเรื่องของการไม่รับฟังพยาน



บอกเล่า เพราะถือว่า เป็นเพียงพยานชั้นสองเท่านั้น หากยังมีพยานที่ดีกว่านี้ก็เป็นที่น่าที่
ของคู่ความที่จะต้องนำมาสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นตามข้ออ้าง

ส่วนของประเทศไทย ก็มีหลักการคล้ายกับประเทศอังกฤษ เพียงแต่กฎหมาย
ไทย ไม่ได้ระบุไว้ให้ชัดเจนว่า พยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็นพยานวัตถุ หรือ
พยานเอกสาร และยังไม่มีความหมายของคำพิพากษาศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้โดยตรง
แต่มีผู้พิพากษาท่านหนึ่ง คือ นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ประจำสำนัก
ประธานศาลฎีกา ได้ให้ความเห็นในข้อนี้ว่า หากคู่ความนำเสนอ Printouts ในสถานะที่ไม่
แตกต่างไปจากเอกสารที่ได้จากเครื่องพิมพ์ดีดให้ถือว่า Printouts เป็นพยานเอกสาร แต่ถ้า
คู่ความเสนอ Printouts ในลักษณะที่เป็นสื่อกลาง (Medium) ระหว่างข้อมูล
อิเล็กทรอนิกส์กับคนแล้ว เท่ากับว่าเป็นการกล่าวอ้างตัวข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ล้วน ๆ เป็น
พยาน เพราะเป็นการนำเสนออย่าง Electronic Signal ไม่ใช่ Piece of Paper ดังนั้น
Printouts ดังกล่าว ไม่ใช่พยานเอกสาร แต่เป็นพยานวัตถุ (Real Evidence)

สำหรับผู้เขียน มีความเห็นในส่วนความเห็นของท่านภัทรศักดิ์ วรรณแสง
ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ประจำสำนักประธานศาลฎีกา ข้าพเจ้าเห็นด้วยที่จะกำหนดให้
Printouts เป็นพยานเอกสาร หากคู่ความสามารถนำเสนอ Printouts ในสถานะที่ไม่
แตกต่างไปจากเอกสารที่ได้จากเครื่องพิมพ์ แต่ทั้งนี้ จะต้องเป็น Printouts ที่ได้รับ
การรับรองจากหน่วยงานที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน
นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการนำ
หลักฐานมาใช้ในการดำเนินคดี

ดังนั้น ในเรื่องของการจัดประเภทของพยานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของ
ประเทศไทย ยังไม่มีบทสรุปที่แน่ชัดว่าจะจัดอยู่ในพยานหลักฐานประเภทใด คงจะต้องรอให้
มีการแก้ไขกฎหมายโดยระบุไว้ให้ชัดเจน หรือรอให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาวางแนวบรรทัดฐาน
กันต่อไป

๔.๒ การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เดิมอังกฤษจะเชื่อถือ
พยานหลักฐานประเภทนี้เสมอ หากไม่มีการโต้แย้งจากคู่ความอีกฝ่ายเกี่ยวกับความไม่น่าเชื่อถือ
ของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ แต่ต่อมา อังกฤษได้เปลี่ยนหลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน
ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เสียใหม่ คือให้น้ำหนักความน่าเชื่อถือที่น้อยลง เนื่องจากเห็นว่าอาจมี
ข้อโต้แย้งได้ว่า สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่บันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์อาจถูกทำลายหรือ
เปลี่ยนแปลงแก้ไขในระบบบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือโดยการกระทำของบุคคลที่ตามมา

ซึ่งได้มีการเสนอให้มีการนำสืบถึงการดูแลรักษาระบบความปลอดภัยข้อมูล มาตรฐานของเครื่องคอมพิวเตอร์และโปรแกรมมีมาตรฐานสูงและมีการตรวจเช็คเครื่องคอมพิวเตอร์ ระบบความปลอดภัยและระบบอื่น ๆ เป็นประจำ

ส่วนของประเทศไทย ในการซึ่งนำนักพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) ดังนี้

“ในการซึ่งนำนักพยานหลักฐานว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จะเชื่อถือได้หรือไม่ เพียงใดนั้นให้พิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของลักษณะหรือวิธีการที่ใช้สร้าง เก็บรักษา หรือสื่อสารข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ลักษณะหรือวิธีการเก็บรักษา ความครบถ้วน และไม่มีการเปลี่ยนแปลงของข้อความ ลักษณะ หรือวิธีการที่ใช้ในการระบุ หรือแสดงตัวผู้ส่งข้อมูล รวมทั้งพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง” ซึ่งหมายความว่า ในการซึ่งนำนักพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของไทย เป็นดุลพินิจของผู้พิพากษา แต่อย่างไรก็ตามดุลพินิจดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ วรรคสอง นี้ด้วย

๕. ความเห็นเกี่ยวกับการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts)

จากแนวโน้มการขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่องของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์หรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการทำธุรกรรมแตกต่างจากรูปแบบและวิธีการของธุรกรรมแบบดั้งเดิมจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อรับรองผลทางกฎหมายในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และเพื่อส่งเสริมสนับสนุนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยให้พัฒนาสอดคล้องตามแนวทางที่นานาประเทศยอมรับ อนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถรองรับการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เช่น การรับรองตราประทับบนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การยอมรับผลทางกฎหมายของสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ในฐานะเป็นต้นฉบับ การยอมรับผลทางกฎหมายของสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ในฐานะเป็นพยานหลักฐานและการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐาน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในปัจจุบัน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกิจและรูปแบบการทำธุรกรรมต่าง ๆ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ยังคงประสบปัญหาในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เช่น บทบัญญัติในหมวดที่ ๓ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ในส่วนของ



การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรในการกำกับดูแลธุรกิจ บริการด้านอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ธุรกิจการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ธุรกิจออกไปรับรองอิเล็กทรอนิกส์ หรือธุรกิจบริการอื่นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง (Administrative Process) ซึ่งจะต้องมีการนำมาใช้แทนสภาพบังคับทางอาญา เพื่อให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายสิ้นสุดลงในหน่วยงานเดียว และกระบวนการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายก็จะสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดที่ ๕ ในส่วนของการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งทางด้านนโยบายและการส่งเสริมด้านการกำกับดูแลด้านกฎหมาย ด้านความมั่นคง ด้านมาตรฐานในการทำธุรกรรม และด้านผลกระทบ ดังนั้น จึงอาจจำเป็นต้องพิจารณา ทบทวนรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจและผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

และเนื่องจากองค์การสหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศ (UN Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts : E-Contracts Convention) เพื่อขจัดอุปสรรคทางข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางการค้าระหว่างประเทศ ผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ด้วยเหตุนี้จึงควรจะมีการปรับแก้กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรับพันธกรณีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว หรืออาจมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้จัดทำกฎหมายอีกฉบับในการรองรับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว อันเป็นการสร้างความชัดเจนทางกฎหมายและการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประเทศและในประเทศ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่อาจจะต้องพิจารณา ทบทวนกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันให้ทันสมัย และสอดคล้องกับความต้องการของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศ (UN Convention on the Use

of Electronic Communications in International Contracts: E-Contracts Convention) เพื่อช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๖. แนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts)

จากการพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ยังมีจุดบกพร่องอยู่บ้าง หากมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงอาจเกิดปัญหาในการดำเนินคดีได้ ซึ่งจะชี้ให้เห็น ปัญหาข้อบกพร่องไทยและแนวทางแก้ไข ดังนี้

๖.๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ได้ระบุไว้ให้ชัดเจนว่าพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็นพยานประเภทใดเป็นต้นฉบับหรือเป็นสำเนา และไม่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องของการเสนอข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลว่าต้องทำอย่างไร ต้องระบุในบัญชีระบุพยานหรือไม่ และต้องส่งสำเนาข้อมูลหรือสื่อบันทึกข้อมูลให้คู่ความอีกฝ่าย หรือไม่ทำให้คู่ความเกิดความสับสนหรือมีการปฏิบัติในแต่ละคดีที่แตกต่างกันได้

๖.๒ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์สามารถที่จะทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้ แม้จะมีระบบการป้องกันที่ดีแล้วก็ตาม เช่น การเจาะเข้าไปในระบบเพื่อแก้ไขข้อมูล เป็นต้น หากการแก้ไขนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยที่อีกฝ่ายไม่รู้ ดังนั้น เราจะมีหลักประกันอย่างไรว่า พยานหลักฐานที่ศาลรับฟังนั้นมิได้ถูกสร้างขึ้น หรือบิดเบือน จากความจริง

๖.๓ หากมองในภาพรวมแล้ว ระบบการรับฟังพยานหลักฐานของกระบวนการยุติธรรมไทย รวมถึงกฎหมาย ยังขาดความชัดเจน คลอบคลุม และมีศักยภาพมากพอที่จะรองรับสภาพปัญหาและความเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบันที่วิวัฒนาการความรุนแรงและหลากหลายรูปแบบมากยิ่งขึ้น

๗. สรุป

ปัจจุบันได้มีกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศออกมาประกาศใช้แล้ว ๑ ฉบับคือ พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งได้รวมเอากฎหมายพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และกฎหมายลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เข้าไว้ด้วยกัน โดยกฎหมายดังกล่าวเอื้อประโยชน์อย่างมากทั้งต่อตัวผู้กระทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม เพราะกฎหมายดังกล่าวได้ระบุเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานที่อยู่ในรูป



ของสื่ออิเล็กทรอนิกส์เข้าได้ด้วย (เดิมปรับใช้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) มีประเด็นสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของผู้ใช้ เทคโนโลยีสารสนเทศ คือ การพัฒนา กฎหมายเพื่อรองรับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ซึ่งรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึง เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้เข้าใจในเบื้องต้นและศึกษาถึงธรรมเนียมประเพณีและสังคม การพาณิชย์ของไทยรวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศไทยสภาพปัญหาในปัจจุบัน คือ กฎหมายไทยไม่ เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้นักธุรกิจและนักลงทุนไม่มั่นใจ ในการทำการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์เพราะเหตุความไม่มีประสิทธิภาพของระบบและโครงสร้าง ความไม่มั่นใจจากการถูกรบกวนและแทรกแซงจากบุคคลภายนอกผู้ไม่หวังดีรวมถึงความ หวาดกลัวต่อการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งมีมากในประเทศของเราประกอบกับผู้ใช้งานยัง มีความกังวลในข้อกำหนดเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของนิติกรรมที่เกิดจากการพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์ว่าจะมีผลผูกพันเพียงใด ทั้งจะมีการยอมรับการสืบพยานในศาลได้ มากน้อย เพียงใดดังนั้นกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบการทำ ธุรกิจในประเทศไทยทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต

กฎหมายธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์เน้นในเรื่องข้อความที่จัดทำขึ้นเป็นรูปข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์จะไม่ถูกปฏิเสธความมีผลทางกฎหมายถ้าข้อมูลได้จัดทำขึ้นเป็นข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์โดยสามารถที่จะเข้าถึงเพื่อนำข้อความออกมาใช้ในภายหลังได้ ให้ถือว่าข้อความ นั้นได้ทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือแล้ว (มาตรา ๖ และมาตรา ๗) โดยมีการ พิสูจน์หลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (มาตรา ๑๐) ข้อมูล เหล่านี้สามารถส่งและรับผ่านเครือข่ายเพื่อรองรับวิทยาการสมัยใหม่

กฎหมายลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ เน้นในเรื่องการใช้ลายมือชื่อดิจิตอล (Digital Signature) เพื่อยืนยันเอกสารหรือหลักฐานและองค์กรที่ทำหน้าที่ออกใบรับรองลายมือชื่อ การประกอบการรับรองลายมือชื่ออนุญาตตลอดจนการกำกับประกอบการรับรองเพื่อให้ ระบบลายมือชื่อดิจิตอลเป็นส่วนหนึ่งเสมือนการลงลายมือชื่อในเอกสาร

กฎหมายอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์เป็นกฎหมายที่เข้ามากำกับดูแลความสงบสุข ของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเน้นในเรื่องสิทธิการให้การละเมิดสิทธิโดยเฉพาะผู้บุกรุก หรือ Hacker ที่ถือว่าการกระทำการบุกรุกและเป็นอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเนื่องจากข้อมูลในรูปแบบดิจิตอลสามารถเผยแพร่ และกระจายได้รวดเร็วการส่งต่อ การกระจายข่าวสารอาจกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลกฎหมาย จึงคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคล

กฎหมายว่าด้วยการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากกิจการทางด้านการเงิน และการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบที่เป็นทั้ง ECash EMoney หรือการใช้เครดิต แลกเปลี่ยนกัน จะมีบทบาท มีการใช้ตัวสัญญาใช้เงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ ใช้รูปแบบเอกสาร การเงินอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ

กฎหมายลำดับรองรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัจจุบันเน้นให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและ ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศใน ท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ กฎหมาย เทคโนโลยีสารสนเทศจึงมีส่วนช่วยในการสร้างประโยชน์ในเรื่องความสงบสุข และลด อาชญากรรมทางด้านเทคโนโลยี ส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องการทำธุรกรรม อิเล็กทรอนิกส์

และในปัจจุบัน มีตัวอย่างของกฎหมายเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่กำหนดให้ข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐานอีกประเภทหนึ่ง โดยมีวิธีการยื่นพยานหลักฐานและการรับฟัง พยานหลักฐานโดยเฉพาะในกฎหมายไทย ได้แก่ ข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการ ค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๓๓-๓๖ ข้อกำหนดคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๒๐-๒๓ ข้อกำหนดคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๐-๓๓ และในกฎหมาย ต่างประเทศ เช่น The Evidence Act of Singapore ของสิงคโปร์ The Canada Evidence Act 1995 ของแคนาดา และกฎหมายแม่แบบว่าด้วยพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ ๒๐๐๒ ของ กลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ แม้ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยาน หลักฐานอีกประเภทหนึ่ง แต่ก็พอจะอนุมานจากการบัญญัติรับรองไว้ต่างหากจากประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ว่า ต้องการรับรองเป็นพยานหลักฐานอีกประเภทหนึ่ง เพราะมีฉะนั้นแล้วก็สามารถจัดเป็นพยานเอกสารหรือพยานวัตถุแล้วแต่กรณี ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องบัญญัติไว้ต่างหากแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงถือได้ว่าตามกฎหมายไทยได้ยอมรับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานอีก ประเภทหนึ่ง และเมื่อพิจารณาจากลักษณะพิเศษของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความแตกต่าง จากพยานเอกสารและพยานวัตถุแล้ว การจัดประเภทของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานอีก ประเภทหนึ่งต่างหาก มีวิธีการยื่นและวิธีการรับฟังพยานหลักฐานโดยเฉพาะ ก็จะมี ความเหมาะสมมากกว่าการจัดประเภทเป็นพยานเอกสารและพยานวัตถุ



อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางหรือวิธีการในการนำสืบและรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐานซึ่งทำให้ขาดความสะดวกในการอ้างอิงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐาน

หลักกฎหมายของไทยในเรื่องของการรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น ได้เอาแบบอย่างมาจากกฎหมายแม่แบบ UNCITRAL โดยมีการปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและระบบกฎหมายของไทย การที่กฎหมายยอมรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นนับว่าเป็นเรื่องที่ดีและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศที่เจริญแล้ว และยังเป็นกำลังเสริมสนับสนุนให้มีการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น

๘. ข้อเสนอแนะ

๘.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรับรองสิ่งพิมพ์ออก (Printouts)

จากการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้นเพื่อรับรองผลทางกฎหมายในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และเพื่อส่งเสริม สนับสนุนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยให้พัฒนาสอดคล้องตามแนวทางที่นานาประเทศยอมรับนั้น ในระยะเวลาต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการรับรองตราประทับบนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การยอมรับผลทางกฎหมายของสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ในฐานะเป็นต้นฉบับ การยอมรับผลทางกฎหมายของสิ่งพิมพ์ออก (Printouts) ในฐานะเป็นพยานหลักฐานและการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐาน แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังคงประสบกับปัญหาในหลาย ๆ ด้าน

โดยปัญหาที่ต้องประสบ เช่น ธุรกิจการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ธุรกิจออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ หรือธุรกิจบริการอื่นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง (Administrative Process) ซึ่งจะต้องมีการนำมาใช้แทนสภาพบังคับทางอาญา เพื่อให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายสิ้นสุดลงในหน่วยงานเดียว และกระบวนการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายก็จะสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดที่ ๕ ในส่วนของการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อ

สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งทางด้านนโยบาย และการส่งเสริมด้านการกำกับดูแล ด้านกฎหมาย ด้านความมั่นคง ด้านมาตรฐานในการทำธุรกรรมและด้านผลกระทบ ดังนั้น จึงอาจมีความจำเป็นต้องพิจารณา ทบทวนรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ เพื่อสามารถขับเคลื่อนภารกิจและผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ เนื่องจากองค์การสหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศ (UN Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts : E-Contracts Convention) เพื่อขจัดอุปสรรคทางข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางการค้าระหว่างประเทศ ผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ด้วยเหตุนี้ จึงควรจะมีการปรับแก้กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรับพันธกรณีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว หรืออาจมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้จัดทำกฎหมายอีกฉบับในการรองรับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว อันเป็นการสร้างความชัดเจนทางกฎหมายและการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ระหว่างประเทศ และในประเทศ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่อาจจะต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันให้ทันสมัย และสอดคล้องกับความต้องการของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในสัญญาระหว่างประเทศ (UN Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts: E-Contracts Convention) เพื่อช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีประสิทธิภาพ

๘.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์


๘.๒.๑ ควรจะมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานประเภทใด รวมทั้งกำหนดวิธีในการนำสืบและรับฟังพยานหลักฐานไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้ระบุไว้ว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานประเภทใดก็ตาม แต่ในการนำสืบและการรับฟังควรจะต้องมีวิธีที่แตกต่างไปจากการนำสืบพยานวัตถุหรือพยานเอกสารทั่วไป เพราะลักษณะของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ย่อมมีความซับซ้อนและมีลักษณะพิเศษกว่าพยานหลักฐานทั่วไป และไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะสามารถพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงได้ด้วยวิธีง่าย ๆ หรือหากเป็นไปได้อาจจัดประเภทของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานอีกประเภทหนึ่งต่างหากจากพยานวัตถุหรือพยานเอกสารก็ได้



๘.๒.๒ ไม่ควรนำหลักการรับฟังพยานหลักฐานที่ดีที่สุดและหลักเรื่องการไม่รับฟังพยานบอกเล่ามาใช้กับการรับฟังพยานหลักฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ แต่ควรปล่อยให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเอง เพราะจากลักษณะพิเศษของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้บางครั้งเราไม่สามารถแยกได้เลยว่าฉบับไหนเป็นต้นฉบับฉบับไหนเป็นสำเนา เพราะมีการทำสำเนาได้ง่าย และสำเนาที่มีความถูกต้องตรงกับต้นฉบับจนแยกไม่ออก ดังนั้น ควรจะให้ความสำคัญกับวิธีการรับรองความถูกต้องของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นดีกว่า หากมีวิธีการรับรองความถูกต้องก็น่าจะถือว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็นพยานหลักฐานที่ดีที่สุดแล้ว และเช่นเดียวกัน แม้บางกรณีข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นจะเข้าลักษณะเป็นพยานบอกเล่า แต่หากสามารถแสดงให้เห็นถึงความถูกต้องแท้จริง การสื่อสารรับ ส่ง บันทึก และต่อมาสามารถทำได้โดยง่ายและถูกต้องตรงกัน ซึ่งต่างจากพยานบอกเล่าอื่น ๆ ก็น่าจะมีความน่าเชื่อถือได้ หรืออาจปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนในเรื่องความหมายของต้นฉบับและสำเนาของเอกสารและถ้าเป็นไปได้ก็ไม่น่าจะให้ความสำคัญต่อต้นฉบับเอกสารอีกต่อไป นอกจากนี้ ควรกำหนดวิธีการนำสืบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในลักษณะเดียวกับพยานเอกสาร และพยานที่เป็นสิ่งบันทึก (Recording)

๘.๒.๓ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทย ในเรื่องของการรับฟังพยานบอกเล่า เพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคในการใช้ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐาน แม้ว่าความจริงแล้วข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ไม่ได้เป็นพยานบอกเล่าเสมอไป นอกจาก บางครั้งที่มีการบันทึกในลักษณะ พยานบอกเล่าและกฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL ก็ไม่ได้กล่าวถึงปัญหานี้

๘.๒.๔ ควรยกเลิกหลักเกณฑ์การห้ามสืบพยานบุคคลเปลี่ยนแปลงแก้ไขพยานเอกสาร ทั้งนี้ เมื่อมีการยอมรับนิติกรรมสัญญาที่เกิดจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์แล้ว หากมีข้อผิดพลาดที่สื่อบันทึกไม่ตรง คู่ความย่อมมีสิทธินำสืบพยานเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ ดังนั้น เมื่อสัญญาเขียนเป็นหนังสือก็ควรที่จะมีสถานะแบบเดียวกัน คือ เมื่อมีข้อผิดพลาด คู่ความย่อมมีสิทธินำสืบเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เสมอ



ระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการบริหารงานของ
ระบบราชการไทย : กรณีศึกษากระทรวงวัฒนธรรม

นายพร้อม พรหมพันธุ์

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องปัจจัยของระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการบริหารงานของระบบราชการไทย : กรณีศึกษากระทรวงวัฒนธรรม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (๑) สภาพของระบบอุปถัมภ์และปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ของกระทรวงวัฒนธรรม (๒) ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์กับการบริหารงานของกระทรวงวัฒนธรรม (๓) ทราบรูปแบบของการแก้ไขปัญหาอุปถัมภ์ที่เหมาะสมกับกระทรวงวัฒนธรรม ได้จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือข้าราชการและพนักงานราชการในกระทรวงวัฒนธรรม จำนวน ๓๗๐ คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสอบถาม (Questionnaire) และแบบสัมภาษณ์ผู้บริหาร จำนวน ๙ คน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS โดยคำนวณหาค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และหาค่าสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ (Correlations)

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร



ผลการวิจัยพบว่า

๑. ข้าราชการและพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการเมือง ด้านผู้บริหารระดับสูง ด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ด้านการบังคับบัญชา ด้านพฤติกรรมส่วนบุคคล และด้านที่มีความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ ด้านวัฒนธรรมองค์กร

๒. ข้าราชการและพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรม มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานระบบราชการของกระทรวงวัฒนธรรม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านโครงสร้าง ด้านค่านิยมและวัฒนธรรม ด้านแนวทางการบริหาร และด้านที่มีความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ ด้านเป้าหมาย โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์กับการบริหารงานระบบราชการของกระทรวงวัฒนธรรม โดยรวมอยู่ในระดับสูงมาก โดยเรียงระดับความสัมพันธ์จากมากไปหาน้อย คือ ด้านผลประโยชน์ทับซ้อนและด้านพฤติกรรมส่วนบุคคล อยู่ในระดับสูงมาก ส่วนด้านผู้บริหารอยู่ในระดับระดับสูง และด้านที่อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการเมือง ด้านการบังคับบัญชา และด้านวัฒนธรรมองค์กรตามลำดับ

๓. สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหา ระบบอุปถัมภ์ของกระทรวงวัฒนธรรม ประกอบไปด้วยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ ๑) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งที่ไม่ยอมรับในระบบอุปถัมภ์และส่งเสริมระบบคุณธรรม ๒) การออกกฎข้อบังคับอย่างเข้มงวดจากภาครัฐเพื่อป้องกันหรือคุ้มครองมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในการบริหารงานระบบราชการ ๓) การสร้างและปลูกจิตสำนึก โดยการปลูกฝังค่านิยมด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นภายในจิตใจของข้าราชการ ๔) ให้กระทรวงวัฒนธรรมเป็นองค์กรต้นแบบในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านระบบอุปถัมภ์อย่างเข้มแข็ง นอกจากนี้การมีสวัสดิการ เงินเดือนที่ดี และเพียงพอประกอบกับการบริหารด้วยระบบคุณธรรมอาจเป็นหนทางที่ช่วยลดทอนระบบอุปถัมภ์ที่มีในปัจจุบันนี้ให้ลดลงไปได้

Abstract

The research of patron client system that effects to the Thai civil service – the case study of Ministry of Culture is the qualitative and quantitative research. The objects of the research are to study of; 1) the status of the patron client system that effects to the Thai civil service system, 2) the relation of the factors that causes the patron client system to the ministry of culture, and 3) the proper patterns for solving the problems of the patron client system of the Ministry of Culture. The research is classified in according to the personal data, which use of 370 persons of the civil services and the officials as a group sampling. The instrument for collection of the data is the questionnaire and the 9 executives' interviewing forms. To analysis the data by SPSS program for percentage, means, standard deviation and correlation.

The research found that as follows;

1) The opinions of the civil services and the officials of the ministry of culture on the factors that causes patron client system are high level, as considered in each aspect it's found that the politic aspect is high, followed by high supervisor, conflict of interest, supervisor and personal behavior, and the opinion of cultural organization is the least.

2) The opinions of the civil services and the officials of the ministry of culture on the management of ministry of culture is high level, overall. It can be arranged from maximum to minimum are the structure aspect, popularly value and culture, management aspect and the concept of management, and the opinions of the target aspect is the least. The relation of the factors that causes patron client system against the management of the minister of culture is very high level, overall. The relation can be arranged at the maximum to minimum are the conflict of interest and personal behavior is very high level, and the executive is high level. The medium aspect is the politic aspect followed by the supervisor aspect and the cultural organization respectively.

3) The best ways to solve the problems that caused by the patron client system are consist of as followed 1) making strongly the cultural organization that is not accepting the patron client system, and promoting the merit system simultaneously. 2) The laws and the some ordinances for act on the management of the civil services



must be imposed to prevent the act of the patron client system. 3) The civil services must have the conscious mind of the valuable of merit. 4) The ministry of culture must be the original pattern of insisting of protecting the merit system in its, besides the morale of the civil services , such as good salary or else concerning are considered. These will be reduced the problems that caused by the patron client system.

บทนำ

ระบบอุปถัมภ์ เป็นระบบที่มีอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ ตั้งแต่สมัยสุโขทัย เนื่องจากในสมัยพ่อขุนรามคำแหงได้มีการติดต่อกับค้าขายกับประเทศจีน เป็นครั้งแรก ซึ่งตรงกับสมัยราชวงศ์หยวน โดยนัยนี้เชื่อกันว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นวัฒนธรรมที่ชาวจีนโบราณยึดถือปฏิบัติจนเป็นวัฒนธรรมมาก่อน แล้วประเทศไทยได้รับเอาแบบอย่างเข้ามาจนถึงปัจจุบัน (ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ๒๐๑๒: online.)

สังคมไทยเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เป็นการยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล เน้นการพึ่งพิงผู้อื่นและการยึดมั่นตัวบุคคล ตัวบุคคลยังคงมีอิทธิพลต่อระบบราชการไทย ข้าราชการจำนวนไม่น้อยยังมีแนวคิดในเรื่องข้าราชการเป็นนายของประชาชน ประชาชนเองยังมีความรู้สึกที่ว่า ข้าราชการเป็นดั่งเจ้านาย มีความกลัวเกรง นอบน้อม และเคารพเชื่อฟังระบบราชการ ข้าราชการจึงมีอิทธิพลในการควบคุมความคิด และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กับข้าราชการชั้นผู้น้อยภายในระบบราชการ ก็ได้รับอิทธิพลในลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ด้วย (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๓๘ : ๑๐๕)

นอกจากนี้ในระบบราชการไทย ข้าราชการประจำยังมีการถูกรวบงำจากนักการเมือง และโดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติห้ามมิให้นักการเมืองหรือข้าราชการการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารงานของฝ่ายข้าราชการประจำ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : พ.ศ. ๒๕๕๐)

ระบบข้าราชการไทย ยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัวมากกว่าจะยึดถือปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้ และมีแนวโน้มว่าจะปฏิบัติงานตามคำสั่งของหัวหน้าโดยไม่มี การโต้แย้ง และไม่มีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีความสามารถเพียงใด หากไม่ได้รับการอุปถัมภ์คำชูจากผู้ใหญ่ที่มีอำนาจ ทำให้ความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ การงานแทบไม่มีโอกาส ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้ได้รับการอุปถัมภ์จะอยู่ใน ลักษณะของการให้เพื่อแลกเปลี่ยน รูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ยังนำมาใช้ใน ระบบการเมือง และระบบทางเศรษฐกิจด้วย (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์, ๒๕๓๘ : ๑๐๘)

ปัจจุบันการขยายตัวของระบบอุปถัมภ์ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วหลังจากมีการกระจายอำนาจการปกครองออกไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการบริหารงานของราชการท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการโดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ ได้แก่ ประชาชนต้องอาศัยอำนาจ ของรัฐในการขอรับบริการเพื่อการฝากฝังบริวารเพื่อเข้าเป็นพนักงานขององค์การภาครัฐ จึงเกิดขึ้นท่ามกลางการให้คำสัตถุญาในเรื่องการช่วยเหลือทางการเมืองเมื่อมีการเข้าสู่



การเลือกตั้ง (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. ๒๕๕๕) โดยเฉพาะเรื่องการให้คำมั่นสัญญาในการฝากคนเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ เมื่อได้รับการเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่โครงสร้างของสังคมไทย และระบบการบริหารราชการยังต้องพึ่งพาอาศัยกันอยู่ เช่นดังกล่าวนี้นี้ ระบบอุปถัมภ์จึงแทรกซึมอยู่ในระบบราชการไทยในทุกหน่วยงาน ไม่เว้นแม้แต่กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับการปลูกฝังค่านิยมและส่งเสริมวิถีการดำเนินชีวิตที่พึงปรารถนา ก็ยังประสบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ เป็นต้นว่า การสรรหาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงานและพิจารณาความดีความชอบที่ขาดความยุติธรรม การพัฒนาบุคลากร เช่นการให้ทุนการศึกษา ความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความขัดแย้งและเกิดการแบ่งกลุ่มแบ่งฝ่ายในองค์กร (อธินาถ ชุนสิทธิ์, ๒๕๕๐) ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบอุปถัมภ์มีอิทธิพลอย่างมากต่อวิถีชีวิตของผู้คนในประเทศ และยังคงแอบแฝงอยู่ในการบริหารงานระบบราชการไทยในปัจจุบัน

ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี

มีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของระบบอุปถัมภ์ที่น่าสนใจดังที่จะยกมากล่าวในที่นี้ คือ ศาสตราจารย์ลิขิต ธีรเวคิน (๒๕๕๕) ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ว่า ระบบอุปถัมภ์หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า The Patron Client System เป็นระบบที่อยู่ในจารีตนิยมเป็นระบบที่ผู้อยู่ในฐานะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับผู้อื่นได้ ทั้งตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม เป็นต้น

Maximilian Carl Emil Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้ให้ความหมายของคำว่า ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบพรรคพวกว่า เป็นระบบที่มีผู้ได้รับสิทธิพิเศษจากผู้ใหญ่หรือญาติมิตรของตน เป็นระบบที่ตรงข้ามกับระบบความชอบธรรม (merit system)

สรุปว่า ระบบอุปถัมภ์ คือระบบความสัมพันธ์ของบุคคลสองฝ่ายคือ ผู้ให้ความอุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน มีความคิดเห็นสอดคล้องกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยได้รับความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย

รูปแบบระบบอุปถัมภ์ ในสังคมไทยระบบอุปถัมภ์สามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ รูปแบบ คือ

๑.๑ ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติ นับเป็นระบบที่เก่าแก่มากระบบหนึ่งในสังคมไทยตามวัฒนธรรมความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวุโส (พี่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย) กับญาติผู้น้อง (น้อง ลูก หลาน เหลน) เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน และน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย

๑.๒ ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนสถานศึกษา และเพื่อนตาย เป็นต้น ความคาดหวังระหว่างเพื่อนมีความสัมพันธ์ลึกซึ้งและมากกว่าบางสังคม เพื่อนในสังคมไทยคาดหวังต่อกันและกันมากกว่า ความเป็นเพื่อนแท้จึงมักจะวัดกันได้ด้วยพฤติกรรมกรช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนก็จะแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นจนกลายเป็นญาติสนิทกันก็ได้ เพื่อนผู้ที่ได้รับความอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุก็จะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี การรู้จักบุญคุณคอยปกป้องกันเพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามสติปัญญา และความสามารถที่ตนมีอยู่ การตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็แสดงออกด้วยการนำสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ มาให้ในโอกาสอันควร

๑.๓ ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรต่าง ๆ ทั้งองค์กรภาครัฐ และเอกชนก็ตามมักจะถูกมองในแง่ลบตลอดเวลว่า ระบบอุปถัมภ์ทำให้ระบบบริหารขาดประสิทธิภาพซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปก็อาจจะทำให้เกิดความระส่ำระสาย เกิดการเสียหาย กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานที่อยู่นอกวงอุปถัมภ์ได้เช่นกัน

๑.๔ ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่น่าจะมีลักษณะคงทนน้อยกว่าแบบอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ลักษณะอื่น ๆ ของระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีครบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติต่างตอบแทน ความสูงศักดิ์ของผู้อุปถัมภ์และความจงรักภักดีของผู้รับอุปถัมภ์ สำหรับสังคมไทยระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้อาจจำแนกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มข้าราชการและพ่อค้า กับกลุ่มนักการเมืองและชาวไร่ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุระหว่างกันมากกว่า คือฝ่ายราชการจะอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจซึ่งพ่อค้านักธุรกิจจะเป็นฝ่ายตอบแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทอง หรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, ๒๕๓๘ : ๑๐๘)

นอกจากนี้ ความผันแปรของระบบอุปถัมภ์ยังเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย (ธีรยุทธ์ บุญมี, ๒๕๓๖) ได้กล่าวถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยไว้ ดังนี้

๑. ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกคุกคามอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากกระบวนการพัฒนา

๒. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะหลายด้าน (More Differentiation) การเกิดทรัพยากรใหม่ ๆ ทำให้ผู้นำท้องถิ่นสร้างระบบอุปถัมภ์ของตนขึ้นมา ความสัมพันธ์



แบบอุปถัมภ์สมัยใหม่จะมีลักษณะเฉพาะด้านมากขึ้น เช่น ผู้อุปถัมภ์แต่ละคนจะมีอิทธิพลเฉพาะด้าน ซึ่งอาจมีอิทธิพลทางการเมือง หรือการฝากเข้าทำงาน อิทธิพลในระบบราชการ เป็นต้น ระบบอุปถัมภ์ใหม่ ๆ ไม่ค่อยจะมีลักษณะถาวรมีลักษณะการตัดวงจรใช้ผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ในช่วงสั้น ๆ มากขึ้นและมีความสัมพันธ์ทางจิตใยน้อยลง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบใหม่จะมีลักษณะเชิงเฉพาะด้าน มักจะมาจากภายนอกชุมชน ทำให้ไม่เกิดความผูกพันทางจิตใจ หรืออารมณ์ความรู้สึกมากนัก การแลกเปลี่ยนเชิงวัตถุหรือการใช้สอย (Instrumental Exchange) เป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นทำให้มีการขยายตัวของเมืองและของประชาชน บุคคลสามารถประกอบอาชีพได้โดยอิสระหรือไม่ค่อยผูกพันกับระบบอุปถัมภ์มากขึ้น การมีอยู่ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมใหม่ที่พยายามพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย จะเป็นการซ้ำซ้อนของสองค่านิยมซึ่งมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน ดังนั้นหากสังคมมีการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมากขึ้น ระบบอุปถัมภ์ที่มีก็ย่อมจะลดลงไปด้วย

ปัญหาของระบบอุปถัมภ์กับการบริหารงาน

ระบบราชการไทยมีอำนาจมากและเติบโตกว่าระบบการเมือง ทำให้การบริหารงานของประเทศไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเล่นพรรคเล่นพวกและไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของตัวข้าราชการเป็นสำคัญ

ฉลองภพ สุสังกรณกาญจน์ และอภิชาติ พันธเสน (๒๕๒๙) ได้ศึกษาปัญหาของระบบราชการและจำแนกออกเป็นสองประเด็นคือ ตัวระบบราชการ และตัวข้าราชการสรุปได้ดังนี้

ประเด็นแรก คือปัญหาที่เกี่ยวกับระบบราชการไทย อำนาจในการบริหารและการตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบันยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดในเกือบทุกเรื่อง ระบบราชการได้ขยายตัวรวดเร็วในยุคเร่งรัดพัฒนาเป็นเหตุให้มีหน่วยงานและบุคลากรเป็นจำนวนมากทำหน้าที่ซ้อนกัน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพการทำงาน ผลตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าในภาคธุรกิจเอกชน ลักษณะดังกล่าวเป็นแรงจูงใจให้เกิดความหย่อนยานทางคุณธรรมแก่ตัวข้าราชการ เป็นสิ่งนำไปสู่การทุจริตและประพฤติไม่ชอบในวงราชการ

ประเด็นที่สองคือ ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการ ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีรายได้ต่ำ อีกส่วนหนึ่ง

เกิดจากการมีอำนาจมากเกินไป และอีกส่วนหนึ่งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ขาดข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสูญเสียบุคลากรให้กับภาคเอกชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมไม่ก่อให้เกิดความภูมิใจในอาชีพและเกียรติแห่งตน

ระบบอุปถัมภ์กับการบริหารงาน

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้ เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกันและมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ ซึ่งภายใต้ระบบดังกล่าวจะมีผู้อุปถัมภ์คอยให้คุณให้โทษกับคนที่ติดตาม การให้การสนับสนุนตน หรือที่เรียกว่าผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ โดยต่างคนต่างได้ประโยชน์จากกันและกัน ในทางสังคมวิทยาแล้ว ถือว่าสอดคล้องกับนิยามของ เว็บเบอร์ (Maximilian Carl Emil Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ที่นิยามความหมายของระบบอุปถัมภ์ หรือระบบพรรคพวกว่า หมายถึงการได้รับสิทธิพิเศษ และเป็นระบบที่ตรงข้ามกับระบบความชอบธรรมซึ่งนิยมใช้ในปัจจุบัน

ระบบอุปถัมภ์ได้อยู่กับสังคมไทยมานาน เนื่องจากสมัยก่อนปกครองด้วยระบบเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งเป็นระบบที่ส่งเสริมระบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเป็นระบบที่อาจก่อให้เกิดการทำลายหลักนิติรัฐ (Legal State) เนื่องจากระบบอุปถัมภ์บางครั้งอาจจะอ้างอิงโดยหลักคุณธรรม แต่ก็ไม่ใช่อย่างจากระเบียบหรือหลักกฎหมาย แม้ในปัจจุบันสังคมไทยจะมีระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงมีให้เห็นในสังคมไทยอยู่ทุกวัน ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในระบบราชการไทย เช่น การประเมินความดีความชอบ การรับสินบน การฝากฝังลูกหลานเข้าทำงาน ความไม่ซื่อตรงในการออกข้อสอบเพื่อสอบเข้ารับราชการเหล่านี้เป็นต้น ยิ่งถ้าผู้บริหารสูงสุดขาดคุณธรรม และความชอบธรรมในการบริหารแล้ว ก็เป็นที่แน่นอนว่าจะเกิดผลเสียอย่างร้ายแรงที่สุดต่อประชาชน และระบบราชการไทย (ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย, ๒๐๑๒ : online.)

ข้อดีและข้อเสียของระบบอุปถัมภ์

ข้อดีของระบบอุปถัมภ์ในความจริงนั้นมียู่มากและมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการ เช่น การเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมสรรหาและแต่งตั้งบุคคลช่วยให้ประหยัดเวลาและงบประมาณ ทำให้องค์กรได้บุคลากรตรงตามความต้องการ สะท้อนให้เห็นนโยบายขององค์กร ซึ่งเน้นการให้ความสำคัญกับคนใน เป็นส่วนสำคัญในการสร้างขวัญและกำลังใจ



ให้กับบุคลากรภายในองค์กร จะทำให้มีความเข้าใจถึงเป้าหมายร่วมกันของสมาชิกในกลุ่ม อุปถัมภ์เดียวกัน

ข้อเสียของระบบอุปถัมภ์ได้แก่ ทำให้เกิดปัญหาในการสรรหาบุคคลให้ตรงตาม ลักษณะงานก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบุคลากร ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์กร

๒. ระบบคุณธรรม

ข้าราชการคือข้าของแผ่นดิน เป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ข้าราชการคือเสาหลักเสานิ่งหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน หากข้าราชการทำงานดี ประพฤติดี ก็เท่ากับเป็นการสนองคุณของแผ่นดิน หากข้าราชการทุกระดับ โดยเฉพาะ ผู้บริหารได้เข้าใจความเสี่ยงและมีภูมิคุ้มกันที่ดีโดยยึดแนวทาง ตามพระราชจริยวัตร ทศพิธราชธรรม และพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงเปี่ยมด้วย พระมหากรุณาธิคุณ และพระเมตตาคุณจะช่วยให้ประสบความสำเร็จและความ ก้าวหน้าในการทำงาน

๒.๑ ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “คุณธรรม” จำเป็นต้องเข้าใจความหมายของคำที่ เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคำว่า “คุณธรรม” ในภาษาไทย ตรงกับความหมายภาษาอังกฤษ ๒ คำ คือ “Virtue” ความดีงาม และ “Merit” ความเหมาะสมในการส่งเสริมคนดีมี คุณสมบัติที่ดี เป็นต้น อย่างไรก็ตามยังมีคำที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมอีกมากมาย ได้แก่

๒.๑.๑ จริยธรรม (Ethics) หมายถึง ความเป็นผู้มีจิตใจสะอาด บริสุทธิ์ เสียสละ หรือประพฤติดีงาม จริยธรรมมีการใช้งานใน ๓ ลักษณะ

๒.๑.๑.๑ ประมวลกฎหมายที่กลุ่มชนหรือสังคมหนึ่ง ๆ ยอมรับ เป็นแนวควบคุมความประพฤติ เพื่อแยกแยะให้เห็นว่าอะไรควร หรือไปกันได้กับการบรรลุ วัตถุประสงค์ของกลุ่ม

๒.๑.๑.๒ ปรัชญาสาขาหนึ่งว่าด้วยความประพฤติและการครอง ชีวิต ว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด หรืออะไรควร อะไรไม่ควร

๒.๑.๑.๓ กฎเกณฑ์ ความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจาก ธรรมชาติของมนุษย์เอง ได้แก่ ความเป็นผู้มีปัญญา และเหตุผลหรือปรัชญาญาณทำให้มนุษย์ มีมโนธรรมและ รู้จักไตร่ตรองแยกแยะความดี ความชั่ว, ถูก - ผิด, ควร - ไม่ควร เป็นการ ควบคุมตัวเอง และเป็นการควบคุมกันเองในกลุ่ม หรือเป็นศีลธรรมเฉพาะกลุ่ม

๒.๑.๒ คุณธรรม (Virtue) หมายถึง แนวความคิดที่ดีเป็นตัวบังคับให้ประพฤติดี คุณธรรมมีการใช้งานใน ๒ ลักษณะ

๒.๑.๒.๑ สภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ

๒.๑.๒.๒ คุณธรรม คือจริยธรรมที่แยกเป็นรายละเอียดแต่ละประเภท หากประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ก็จะเป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจของผู้นั้น

คุณธรรม (Merit) หมายถึง ความดีงามของคนมีความรู้ดี ความสามารถดี ความประพฤติดี ทำให้คนมีคุณภาพ ใช้เป็นคุณสมบัติ และใช้ในการเลือกคนให้ทำงาน คุณธรรม (Merit) มักใช้ในความหมายของระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคล

๒.๒ ความสำคัญของคุณธรรมจริยธรรม

คุณธรรม (Virtue) และจริยธรรม เป็นกลไกเพื่อการควบคุมตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการกำกับพฤติกรรมของคนแต่ละคนในองค์กร ส่งเสริมให้ประพฤติชอบ (ทำดีมีประสิทธิภาพ) ทั้งกลไกด้านคุณธรรม จริยธรรม มีเป้าหมายเดียวกัน คือ นำไปสู่การลดความสูญเสีย ขจัดรั่วรัวไหล ป้องกันการทุจริต การประพฤติและดำเนินการที่มีขอเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผล ความคุ้มค่า โปร่งใส ตอบสนอง สุจริต ซื่อตรง และเที่ยงธรรม

๒.๓ หลักสำคัญของระบบคุณธรรมที่ใช้ในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Merit System)

๒.๓.๑ หลักสมรรถนะ (Competency)

๒.๓.๒ ความเสมอภาคทางโอกาส (Equality Of Opportunity)

๒.๓.๓ ความมั่นคงในอาชีพ (Security Of Tenure)

๒.๓.๔ ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

(การบริการราชการตามระบบคุณธรรม. ๒๐๑๒ : online)

๓. ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory)

การอ้างอิงถึงทฤษฎีระบบราชการ มีความสำคัญกับหัวข้อการวิจัยในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยเรื่องระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการบริหารงานของระบบราชการไทย ดังนั้นแนวคิดหรือทฤษฎีระบบราชการจึงเป็นสิ่งสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการศึกษาในเรื่องนี้ด้วย

ระบบราชการคือรูปแบบหนึ่งในการจัดองค์การ อันหมายถึงระบบบริหาร หรือระบบการทำงานของรัฐบาล ตามศัพท์ bureaucracy ซึ่งหมายถึงระบบราชการ มาจาก



รากศัพท์สองคำคือ “bureau” หมายถึงผ้าปูโต๊ะของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลฝรั่งเศส ส่วนคำ “cracy” หมายถึงการปกครอง เมื่อรวมกันน่าจะหมายถึงการปกครองโดยบุคคลที่นั่งทำงานบนโต๊ะเขียนหนังสือ (จุมพล นิมิพาณิชย์, ๒๕๓๙: ๒๑๒)

การพัฒนาาระบบราชการ และการพัฒนาาระบบราชการแนวใหม่ Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การแบบระบบราชการ แยกพิจารณาเป็น ๒ แบบคือ

๑. Bureaucracy ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง นั่นคือเป็นสถาบันการบริหาร ถือเป็นสถาบันหนึ่งของกระบวนการในการปกครองรัฐหรือประเทศ มีหน้าที่ต้องปกป้อง ดูแลรักษาผลประโยชน์ของบ้านเมือง มีความเป็นอิสระในการทำงาน มีความมั่นคง ยากต่อการเปลี่ยนแปลง และแก้ไข

๒. Bureaucracy ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ ซึ่งเป็นระบบบริหาร หรือระบบการทำงานระบบหนึ่ง มีโครงสร้างแบบที่เรียกว่า Weberian Bureaucracy ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ

เชื่อกันว่า องค์การแบบระบบราชการเป็นองค์การที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด ด้วยเหตุผลว่า

๑. มีหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุผล และความถูกต้องตามกฎหมายในการปฏิบัติงาน
๒. มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย
๓. มีการอาศัยหลักความรู้ความสามารถ (หลักคุณธรรม) เป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล
๔. สามารถพยากรณ์พฤติกรรม หรือปรากฏการณ์ได้

นอกจากนี้ระบบราชการเป็นรูปแบบโครงสร้างของการจัดองค์การขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เป็นวิธีการในการจัดองค์การได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน ไม่ใช่ระบบการบริหารที่ใช้ในองค์การภาครัฐเท่านั้น แนวคิดระบบราชการที่มีกรอบการวิเคราะห์ว่า ยิ่งรัฐมีการพัฒนา มีการขยายตัวของชุมชนเมือง การศึกษา เศรษฐกิจ ฯลฯ เพิ่มมากขึ้นเท่าใด รัฐก็ยิ่งต้องพึ่งพาอาศัยระบบราชการ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนกลไกของรัฐที่จะให้บริการหรือจัดการแก้ไขปัญหาในสังคมมากขึ้น การมองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบราชการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ระบบราชการขยายตัวไปพร้อม ๆ กับการฝึกฝนอบรม จะยิ่งทำให้ระบบราชการมีผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการพิเศษ ที่รอบรู้ปัญหาทางเทคนิคมากกว่าผู้ปกครองที่เป็นผู้ควบคุมระบบราชการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รัฐสมัยใหม่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้ปกครอง ก็จะพบว่าตัวเองต้องเผชิญกับปัญหาที่มีความยุ่งยากทางเทคนิคสูง ทำให้ระบบราชการในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐ และเป็นแหล่งความรู้ความชำนาญจะเริ่มมีอิทธิพลเหนือผู้ควบคุมระบบ เพราะผู้มีอำนาจทางการเมือง เมื่อเข้ารับตำแหน่งจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยข่าวสารข้อมูล และความรู้ความเชี่ยวชาญของระบบราชการ ก่อนที่จะทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย เพื่อการกำหนดเป็นนโยบายและสั่งการ เพราะผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีกำหนดระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ และการเมืองยังไม่เข้มแข็ง ฉะนั้นระบบราชการจะต้องรักษาการได้เปรียบเหนือระบบการเมืองได้ トラาบโดที่ยังคงรักษาความลับเกี่ยวกับความรู้เอาไว้ โดยปราศจากการบอกเล่าหรือเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบ กระบวนการวางแผนต่าง ๆ จนถึงขั้นตอนการตัดสินใจในระบบราชการจึงเป็นความลับทางการบริหารซึ่งสาธารณชนจะถูกกันออกไปจากระบบราชการโดยสิ้นเชิง

สำหรับการขยายตัวของบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการในประเทศที่กำลังพัฒนา ตามแนวคิดของริกส์ (Riggs, อ้างถึงในไพบูลย์ ช่างเรียน ๒๕๒๗: ๑๐๗) โดยทั่วไปจะเป็นผลจากการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ขณะที่สถาบันทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ไม่ได้พัฒนาไปด้วย ทำให้เกิดสถานะที่สังคมไม่มีการพัฒนาทางการเมือง และการที่สถาบันราชการมีการขยายตัวที่รวดเร็ว ขณะที่ระบบการเมืองยังล่าช้า จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพต้องหยุดชะงัก ริกส์มองว่าสถาบันการเมืองจะเจริญขึ้นมาได้ดีก็ต่อเมื่อสถาบันราชการมีความอ่อนแอกว่า (ไพบูลย์ ช่างเรียน, ๒๕๒๗: ๑๐๗)

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์การดำเนินงานของระบบราชการ จะเห็นได้ว่ายังมีปัญหาอยู่มาก แม้ว่าจะมีความทันสมัยก็ตาม โดยเฉพาะในเรื่องความล่าช้าในการบริหาร เพราะมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป มีการรวมศูนย์อำนาจที่จุดเดียว และมีขนาดใหญ่เกินไป ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเลี้ยงดูข้าราชการและระบบราชการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และมีความเสียเปรียบภาคเอกชน เนื่องจากขนาดขององค์กรที่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการให้บริการ โอกาสที่แข่งขันอย่างเสรีเท่าเทียมกันกับภาคเอกชน จึงเป็นเรื่องยาก ระบบราชการเป็นระบบการบริหารจัดการที่อาศัยแผนงานและโครงการของกรมต่าง ๆ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอิงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบในการทำงาน มีงบประมาณของแต่ละกรมตั้งไว้ที่ส่วนกลาง ระบบราชการเป็นระบบที่มีความเข้มเข้มนมาก เนื่องจากในระยะ ๔๐ ปีที่ผ่านมา การบริหารจัดการที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ มีผลทำให้เกิดการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ



หน่วยงานระดับกรมออกเป็นกอง และหน่วยงานของกรมในพื้นที่ต่าง ๆ ทุกจังหวัด ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่ได้เน้นความสำคัญของการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ที่เป็นส่วนย่อยของการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๔๔: ๑๖-๑๗)

รูปแบบแห่งการใช้อำนาจในการปกครอง บังคับบัญชาตามแนวคิดของ Weber แบ่งเป็น ๔ รูปแบบ คือ

๑. รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (Traditional Domination)
๒. รูปแบบศักดินา หรือเจ้าขุนมูลนาย (Feudal / Patrimonial Domination)
๓. รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Domination)
๔. รูปแบบการใช้อำนาจแบบเฉพาะตัวแบบอาศัยบารมี (Charismatic Domination) กลไกการบริหารที่ใช้คือ Dictatorship, Communal

ระบบราชการจะทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารของกลุ่มชน โดยผู้นำจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกครอง บังคับบัญชาโดยผ่านระบบราชการ ตามแนวคิดของ Weber จะประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ๗ ประการคือ

๑. ลำดับชั้น (Hierarchy)

หลักการนี้มีเป้าหมายที่จะทำให้องค์การต้องอยู่ภายใต้การควบคุม โดยเชื่อว่าการบริหารที่มีลำดับชั้น จะทำให้ระบบสั่งการและการควบคุมมีความรัดกุม ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะออกแบบสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจนว่า งานนี้มีกี่ฝ่าย แต่ละฝ่ายมีกี่แผนก ในแต่ละแผนกมีกี่หมวด ซอยให้เล็กลงไปเรื่อย ๆ แล้วในทุกส่วนของงานก็จะถูกวางบุคลากร เพื่อเข้าไปทำงาน ผลักดันงานในส่วนนั้น ๆ ให้สำเร็จเมื่อเพียงตัวเล็ก ๆ ทำงานเพียงที่ใหญ่ขึ้นก็จะหมุนไปตามระดับชั้นของการบังคับบัญชา

การบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์และขั้นตอนมีความเหมาะสมในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ - ๒๐ แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลง การบริหารตามลำดับชั้นเริ่มมีปัญหา เพราะการทำงานในปัจจุบันต้องการความรวดเร็ว คนต้องการเสรีภาพมากขึ้น ประชาชนต้องการการบริหารที่สะดวกรวดเร็ว แต่ในองค์การขนาดใหญ่ที่ใช้ระบบราชการมีคนจำนวนมาก แต่มากกว่าครึ่งจะอยู่ในตำแหน่งระดับผู้บริหาร หัวหน้างาน กว่าจะตัดสินใจงานสำคัญ ๆ ต้องรอให้ผู้บริหาร ๗-๘ คนลงชื่ออนุมัติตามขั้นตอน และยังมีกฎเกณฑ์มากมาย ส่วนพนักงาน (ข้าราชการ) ระดับล่างจำนวนมาก ทั้งหมดมีหน้าที่ทำงานเอกสาร โดยการตรวจบันทึกของคนอื่นแล้วเขียนบันทึกส่งให้เจ้านาย คำบันทึกหรือรายงานเต็มไปด้วยศัพท์อันหรุหรา นอกจากนี้ยังมีฝ่ายวางแผน ฝ่ายวิชาการเป็นผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์หน้าปีใหญ่ให้

เจ้านายและการที่ผู้นำคิดว่าวิธีบริหารองค์การขนาดใหญ่คือเผด็จการ ถือเป็นความเชื่อที่ผิดมาก เพราะผู้บริหารสูงสุดไม่รู้คำตอบทุกเรื่อง แต่ควรมองหาคำตอบที่ดี ถูกต้องจากผู้อื่นด้วย การลดขั้นตอนลดลำดับขั้นของการสั่งการออกไป ในขณะที่รักษาความสามารถในการควบคุมที่จำเป็นไว้ โดยการตัดขั้นตอนของผู้บริหารที่ไม่เพิ่มมูลค่ากับงานออก เพื่อจัดองค์การที่เป็นแนวราบมากขึ้น และทำให้คนที่ทำงานในระดับรอง ๆ ลงมาสามารถควบคุมดูแลรับผิดชอบต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของตนเอง

๒. หลักความสำนึกแห่งความรับผิดชอบ (Responsibility)

เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีความสำนึกแห่งความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง ความรับผิดชอบหมายถึง การรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่ตนได้กระทำลงไป และความพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลาด้วย

“อำนาจ” (Authority) หมายถึงความสามารถในการสั่งการบังคับบัญชาหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้มีการดำเนินการ หรือปฏิบัติการต่าง ๆ ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมา อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ได้มาอย่างเป็นทางการตามตำแหน่ง อำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบต้องมีความสมดุลกันเสมอ การได้มาซึ่งอำนาจในทัศนะของ Weber คือการได้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Authority)

“ภาระหน้าที่” (Duty) หมายถึงภารกิจ หน้าที่การงานที่ถูกกำหนด หรือได้รับมอบหมายให้กระทำ

๓. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality)

ความถูกต้องเหมาะสมของแนวปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิผล (Effective) การทำงานหรือการดำเนินกิจการใด ๆ ที่สามารถประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความสามารถในการที่จะใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ซึ่งได้แก่คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ไปในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานนั้นได้มากที่สุด

ประหยัด (Economy) ความสามารถในการที่จะประหยัดทรัพยากรบริหาร แต่สามารถที่จะให้บริการ หรือผลิตออกมาให้ได้ระดับเดิม การประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวข้องกับเป้าหมายขององค์การอาจทำได้ ๒ วิธีคือ การวัดประสิทธิภาพ และการวัดประสิทธิผล



๔. หลักการมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation)

การปฏิบัติงานใด ๆ จะต้องมุ่งสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเสมอ (ประสิทธิผล) ซึ่งประสิทธิผล หรือผลสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัจจัยอย่างน้อย ๓ อย่างเสมอคือ

๔.๑ เจ้าหน้าที่ต้องมีหลักการและวิธีการในการตัดสินใจเลือกหนทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง โดยถือหลักประสิทธิภาพ หรือหลักประหยัด

๔.๒ ความมีประสิทธิภาพการบริหารงานจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน

๔.๓ ความมีประสิทธิภาพในการบริหารจะได้รับประสิทธิผลสูงสุดต่อเมื่อมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสมกับลักษณะงาน สถานที่ ช่วงเวลา สภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และเป้าหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ

๕. หลักการทำให้เกิดความแตกต่าง หรือการมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization)

ลักษณะทางโครงสร้างขององค์การแบบระบบราชการต้องมีการแบ่งงาน และจัดแผนงาน หรือจัดส่วนงาน (Departmentation) ขึ้นมา เพราะภารกิจงานขององค์การขนาดใหญ่มีจำนวนมาก จึงต้องมีการแบ่งงานที่ต้องทำออกเป็นส่วน ๆ แล้วหน่วยงานมารองรับ การจัดส่วนงานอาจยึดหลักการจัดองค์การได้หลายรูปแบบคือ จัดตามพื้นที่ หน้าที่ ตามประเภทลูกค้า และตามขั้นตอนหรือกระบวนการทำงานใช้วิธีสรรหาและคัดเลือกบุคคลากรด้วยระบบคุณธรรม (Merit System) คือวัดกันที่ความรู้ความสามารถมีการสอบบรรจุแต่งตั้งกันเป็นระบบ เมื่อเข้ามาทำงานแล้วจะมีแผนในการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาบุคคลากรอย่างเป็นระบบต่อไป

๖. หลักระเบียบวินัย (Discipline)

ต้องมีการกำหนดระเบียบวินัย และบทลงโทษขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกการควบคุมความประพฤติของสมาชิกทุกคนในองค์การ ดังนั้นในงานแต่ละอย่างระบบนี้จะมีกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดว่า งานนี้ใครจะต้องทำอย่างไร เมื่อเสร็จแล้วต้องเอางานไปให้ใครในเวลาไม่เกินเท่าไร หากผิดพลาดจะมีบทลงโทษกันอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ว่ากล่าวตักเตือน พักงาน ให้ออก ไล่ออก อะไรทำนองนี้ แต่กฎอย่างนี้พอเอามาใช้กับนิสิตคนไทยที่ทำงานข้าราชการ เขาก็พยายามจะไม่ทำอะไรมากินหน้าที่ อันไหนที่เห็นว่าคลุมเครือไม่ชัดเจนว่าเป็นงานของใครก็จะไม่ทำ เพราะถือคติที่ว่า “ทำมากย่อมมีโอกาสผิดมากแล้วจะชวยมาก ระบบราชการไทยจึงไม่ค่อยพัฒนาได้ดีเท่าที่ควร

๗. หลักความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

ผู้ปฏิบัติงานในองค์การราชการถือเป็นอาชีพอย่างหนึ่งและต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา ความเป็นวิชาชีพในแขนงนี้ ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับตลอดจนตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ของตนในงานแต่ละอย่างนั้น

ความสำเร็จของระบบราชการในอดีตเกือบร้อยปีที่ผ่านมา เพราะมีวิธีการจัดองค์การที่มีระบบการทำงานที่ชัดเจน ตั้งอยู่บนหลักการของความสมเหตุสมผล มีการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานตามหลักความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้ระบบราชการสามารถทำงานที่มีขนาดใหญ่ และสลับซับซ้อนได้เป็นอย่างดี ระบบราชการพัฒนาและใช้มาในช่วงที่สังคมยังเดินไปอย่างช้า ๆ และเพิ่งปรับเปลี่ยนมาจากสังคมศักดินา ประชาชนยังไม่ตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ผู้มีอำนาจในระดับสูงยังเป็นผู้มีข้อมูลที่มากกว่าต่อการตัดสินใจได้ดีกว่าคนในระดับต่าง ๆ หรือประชาชนทั่วไป คนส่วนใหญ่ยังมีความจำเป็นและต้องการบริการสาธารณะจากรัฐเหมือน ๆ กัน เช่นบริการทางด้านการรักษาพยาบาล การศึกษา สาธารณูปโภคต่าง ๆ องค์การภาครัฐที่บริหารแบบระบบราชการจึงสามารถดำเนินงานได้อย่างไม่ค่อยมีปัญหา

ครั้นเมื่อประเทศไทยปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ได้นำทฤษฎีของเว็บบอร์มาใช้ในการบริหารจัดการงานราชการแผ่นดิน ซึ่งในสมัยนั้นคนไทยได้รู้จัก และเรียกกันจนติดปากว่า “ระบบราชการ” ทั้ง ๆ ที่ฝรั่งเขาเรียกว่า “Bureaucracy System Theory” และก็ยังไม่ละทิ้งการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งทางราชการก็ยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์กำกับอยู่ตลอดเวลา ระบบราชการอาจจะเหมาะสมสำหรับยุคนั้น เพราะขนาดของราชการยังไม่ใหญ่โตเหมือนอย่างยุคปัจจุบันที่มีบุคคลากรราชการประมาณสามล้านคน ระบบนี้ใช้การตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ถึงกับมีการกล่าวกันว่า “ล่าช้าเป็นไส้เดือน” เพราะช้ากว่าเต่า รัฐบาลหลัง ๆ มาพยายามจะปฏิรูปกันสักครั้ง แต่ก็ล้มลุกคลุกคลาน เพราะมีเรื่องของผลประโยชน์ที่ถูกวางไว้ และจัดสรรกันอย่างลงตัวมาแล้วเกือบร้อยปี และต่อมาเมื่อมีรัฐบาลยุคที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูง ก็ได้ตัดสินใจว่าต้องนำทฤษฎีใหม่มาใช้ คือ E-Government เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้เห็นว่าอะไรเป็นเหตุปัจจัยที่แท้จริงที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงวนเวียนอยู่ในการบริหารงานราชการไทย และแนวทางการแก้ไขที่ลดทอนอำนาจของระบบอุปถัมภ์นั้นจะเป็นเป็นอย่างไร



วิเคราะห์สภาพปัญหา

ระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการบริหารงานของกระทรวงวัฒนธรรม ปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการบริหารราชการในกระทรวงวัฒนธรรมมีหลายปัจจัย แต่ที่เด่นชัดมีอยู่ ๔ ประการ คือ การเมือง ผลประโยชน์ทับซ้อน ผู้บริหารระดับสูง และพฤติกรรมส่วนบุคคล

การเมือง คือ ปัจจัยที่มีผลต่อระบบอุปถัมภ์ในการบริหารราชการเป็นอย่างมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ โดยพิจารณาเหตุปัจจัยการเมืองในประเด็น เรื่องที่การเมืองมีผลทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในหน่วยงาน การเมืองก่อให้เกิดระบบแบ่งพรรคแบ่งพวกในองค์กร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลกระทบต่อความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการ เสถียรภาพและความมั่นคงทางตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง นอกจากนั้นระบบการเมืองมีผลต่อการอนุมัติงบประมาณแบบผูกพันอีกด้วย

อีกเหตุปัจจัยที่มีผลเป็นอย่างมากที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์ยังคงดำเนินไปได้ในการบริหารราชการก็คือ ผู้บริหารระดับสูง ทศนคติของผู้บริหารระดับสูงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์คงนำมาใช้ในการบริหารงาน เนื่องจากหากผู้บริหารระดับสูง มีความเชื่อและศรัทธาในระบบอุปถัมภ์แล้วผลกระทบหลายอย่างจึงตามมา เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานมีอิทธิพลต่อระบบอุปถัมภ์ในองค์กร หากผู้บริหารระดับสูงมีความใกล้ชิดกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง และกระบวนการทำงานที่ผู้บริหารเปิดช่องทางให้มีการปฏิบัติงานในหลายขั้นตอน เอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ด้วยแล้ว ยิ่งจะทำให้ระบบอุปถัมภ์มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น การมีระบบตรวจสอบที่ดีอาจช่วยลดระบบอุปถัมภ์ที่ผู้บริหารระดับสูงสนับสนุนระบบอุปถัมภ์ให้ลดน้อยลงไปได้ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงวัฒนธรรมจะพบข้อสังเกตที่ข้าราชการส่วนใหญ่ได้กล่าวถึงผลกระทบจากระบบอุปถัมภ์ ในเรื่องการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในกระทรวงวัฒนธรรมโดยเฉพาะข้าราชการของกรมศิลปากรเนื่องจากในงานช่างศิลป์ต้องการบุคคลที่มีความสามารถเฉพาะทาง วิธีการสอบคัดเลือกอาจไม่ใช่คำตอบที่จะได้บุคคลที่มีความสามารถตรงตามความต้องการ ดังนั้นความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้บริหารระดับสูงจึงเป็นหนทางของการได้มาซึ่งหน้าที่การงาน เนื่องจากผู้บริหารเหล่านั้นได้มองเห็นถึงความสามารถพิเศษเฉพาะตัวในเชิงช่าง หรือความสามารถที่เป็นที่ต้องการของกรมกอง

ผลประโยชน์ทับซ้อน จะเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการบริหารราชการ ผ่านความใกล้ชิดระหว่างบุคคลที่มีความไว้วางใจเชื่อใจกันหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ความใกล้ชิดระหว่างกัน เอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทั้งในรูปเงินทองและความก้าวหน้าในอาชีพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

นอกจากนั้นยังมีปัจจัยในเรื่องอื่น ๆ ที่มีผลทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการบริหารราชการ เช่น สายการบังคับบัญชา และวัฒนธรรมองค์กร

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

เป็นที่น่าสังเกตว่า หากไม่พิจารณาปัจจัยด้านการเมืองที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการบริหารราชการ เนื่องจากเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้แล้วนั้น ปัจจัยด้านผลประโยชน์ทับซ้อน และด้านพฤติกรรมส่วนบุคคลเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์อยู่ในระดับสูงมาก ที่รองลงมาคือ ปัจจัยด้านผู้บริหารระดับสูงอยู่ในระดับสูง สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ของกระทรวงวัฒนธรรมประกอบไปด้วยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ ๑) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งที่ไม่ยอมรับในระบบอุปถัมภ์และส่งเสริมระบบคุณธรรม ๒) การออกกฎข้อบังคับอย่างเข้มงวดจากภาครัฐเพื่อป้องกันหรือคุ้มครองมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในการบริหารงานราชการ ๓) การสร้าง และปลูกจิตสำนึก โดยการปลูกฝังค่านิยมด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นภายในจิตใจของข้าราชการ ๔) ให้กระทรวงวัฒนธรรมเป็นองค์กรต้นแบบในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านระบบอุปถัมภ์อย่างเข้มแข็ง นอกจากนี้การมีสวัสดิการ เงินเดือนที่ดีและเพียงพอประกอบกับการบริหารด้วยระบบคุณธรรมอาจเป็นหนทางที่ช่วยลดทอนระบบอุปถัมภ์ที่มีในปัจจุบันนี้ให้ลดลงไปได้บ้างซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ฉลองภพ สุสังกรณกาญจน์ และอภิชัย พันธเสน (๒๕๒๙) ได้ศึกษาปัญหาของระบบราชการและจำแนกออกเป็นสองประเด็นคือ ตัวระบบราชการ และตัวข้าราชการสรุปได้ดังนี้ ประเด็นแรก คือปัญหาที่เกี่ยวกับระบบราชการไทย อำนาจในการบริหารและการตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบันยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลางโดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดในเกือบทุกเรื่อง ประเด็นที่สองคือ ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการ ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีรายได้ต่ำ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการมีอำนาจมากเกินไป และอีกส่วนหนึ่งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ขาดข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของณัฐนันท์ ธนัทพิพัฒน์กุล กับวิจัยเรื่อง “การศึกษาเชิงวิเคราะห์ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยผ่านทฤษฎีจริยศาสตร์ของอิมมานูเอลด์ คานต์” พบว่าระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในระบบสังคมไทยได้สร้างปัญหาต่อสังคมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะระบบอุปถัมภ์จะอาศัยผลประโยชน์ที่ตนเองและพวกพ้องได้รับเป็นหลักเพื่อกำหนดบทบาทต่าง ๆ ในการกระทำของกลุ่ม หากสังคมไทยนำหลักจริยศาสตร์ของคานต์มาเผยแพร่ ก็จะทำให้ระบบอุปถัมภ์หายไปจากสังคมไทยได้ (ณัฐนันท์ ธนัทพิพัฒน์กุล, ๒๕๔๙ : ๙๓, อ้างถึงในพิมพ์ชาติ แก้วกระชูดิ “ความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจที่มีต่อระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองฯ, สารนิพนธ์ศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓ : ๗๕)



บรรณานุกรม

- กระทรวงวัฒนธรรม. (๒๕๕๕). **ประวัติความเป็นมาของกระทรวงวัฒนธรรม**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้ จาก: www.m-culture.go.th/about.php วันที่สืบค้น ๒๕๕๕, ตุลาคม ๒. จุมพล นิมพานิช. (๒๕๓๙). **กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทยรูปแบบการพัฒนาและการประเมินผลงานของรัฐสภา**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก library1.parliament.go.th/.../resultall.aspx วันที่สืบค้น ๒๕๕๕, กันยายน ๕.
- จรรยาพร ธรณินทร์. (๒๕๕๒). **การบริหารราชการตามระบบคุณธรรม**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : www.charuaypontorranin.com/index.php วันที่สืบค้น ๒๕๕๕, สิงหาคม ๒๕.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๔๔). **แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและสังคมในยุคโลกาวัตตร จากรัฐชาติสู่รัฐตลาด**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก lib.vu.ac.th/ULIB/Dublin.php?&f=Dublin&ID=8728 วันที่ สืบค้น ๒๕๕๕, กันยายน ๒๐.
- ธีรยุทธ บุญมี. (๒๕๓๖). **คำถามถึงอนาคตของระบบอุปถัมภ์ไทย : ๑๘-๑๙ สองหน้า สังคมไทย**. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (๒๕๓๖). **มองอนาคต : บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางของสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิภูมิปัญญา
- พิมพ์ชาติ แก้วกระชูด. (๒๕๕๓). **ความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจที่มีต่อระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองฯ. สารนิพนธ์ศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย**.
- ไพบูลย์ ช่างเรียน. (๒๕๒๗). **สังคมการเมืองและการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (๒๕๕๕). **ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองการบริหารในสังคมไทย**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://weerapong1974.igetweb.com/index.php?lite=article&qid=640877>. วันที่สืบค้น ๒๕๕๕, กันยายน ๒๘.
- อธินาถ ขุนสิทธิ์. (๒๕๕๐). **การศึกษาอิทธิพลของวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อวัฒนธรรมขององค์การด้านการสรรหาและแต่งตั้งบุคคล: กรณีศึกษาหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชาติ ทองอยู่. (๒๕๕๕). **ระบบอุปถัมภ์ทุนสามัญ**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.ryt9.com/s/tpd/1440492> วันที่สืบค้น ๒๕๕๕, กันยายน ๒๘.

James D. Montgomery.(2007). [online].**The structure of norms and relations in patronage systems. Department of Sociology, University of Wisconsin - Madison, 1180 Observatory Drive, Madison, WI 53706, United States.**

Available : <http://dx.doi.org/10.1016/j.socnet.2007.04.003>. Retrieval 2007, May 8.

Michael S Vaughn. (1998). [online].**Political patronage in law enforcement: Civil liability against police supervisors for violating their subordinates' first amendment rights. Department of Criminal Justice Georgia State University Atlanta, Georgia 30302-4018 USA.**Available :[http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2352\(97\)00020-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2352(97)00020-2), How to Cite or Link Using DOI. Retrieval 1998, June 10.



ผลกระทบเชิงประจักษ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของ
กิจการโทรคมนาคม Empirical impacts of factors on
Telecommunications of Thailand Performance

นายทวีป เพ็ชรสุวรรณ

บทนำ

ผู้เขียนในฐานะผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านการบริหารและผู้ที่เคยปฏิบัติงานในบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มานานมากกว่า ๔๐ ปี ขอนำเสนอแนวคิดด้านการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน สถานการณ์สภาพแวดล้อมทางธุรกิจต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้สร้างความท้าทายให้ผู้บริหารองค์กรต้องเผชิญและก้าวผ่านเหตุการณ์ที่มีการใช้วิธีการที่แตกต่างกันจำเป็นต้องมีการตอบสนองที่รวดเร็วจากการบริหารจัดการซึ่งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนที่จะพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิผลหรือเป็นองค์กรที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Organizations) หรือองค์กรยอดเยี่ยม (Excellence Organizations) ปัจจัยที่สำคัญมากที่สุดปัจจัยหนึ่งคือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (รัตติกรณ์ จงวิศาล. ๒๕๕๔ : ๒) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นการรวบรวมความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวพนักงานหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็น

* นักศึกษา หลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ และอดีตรองกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ระบบเพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ นำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในการแข่งขันสูงสุด (ธวัช สุชนทรายูทช. ๒๕๕๓ : ๒๒๖) วัตถุประสงค์หลักของการจัดการความรู้คือการสร้างความรู้ การถ่ายทอดข้อมูลและส่งผ่านความรู้ผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกขององค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันขององค์กร ภายใต้เหตุการณ์ที่องค์กรเกิดภัยคุกคาม (threat)

การยอมรับว่ามีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงานธุรกิจครั้งสำคัญโดยใช้โครงการการจัดการความรู้ ปัญหาผลการปฏิบัติงานที่เกิดจากการไม่สามารถปรับตัวรองรับสถานการณ์กระแสโลกาภิวัตน์และการแข่งขันเสรีได้อย่างทันท่วงทีทำให้ต้องประสบกับปัญหาการขาดประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของการพัฒนาองค์กรให้สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางขององค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการสร้างควมสมดุลระหว่างค่านิยมต่อลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ความสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของผู้นำในการกำหนดทิศทางและค่านิยมที่ถูกต้องรวมทั้งสามารถสื่อค่านิยมกับทิศทางและความคาดหวังที่เหมาะสมผ่านระบบความเป็นผู้นำสู่พนักงานทุกคนอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องสร้างบรรยากาศให้เกิดการเรียนรู้ทั้งในระดับองค์กรและระดับพนักงาน ผู้นำมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญต่อการตรวจประเมินผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่สำคัญขององค์กร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรมีประสิทธิผลในการบรรลุเป้าประสงค์หลักขององค์กร (นิตย สัมมาพันธ์. ๒๕๒๖ : ๘๖, ๑๐๙)

สถานการณ์แข่งขันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บมจ. ทีโอที) ในฐานะรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ทก.) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับแต่เริ่มก่อตั้งองค์กร (๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๗) (รายงานประจำปี ๒๕๕๔ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน). ๒๕๕๕ : ๑๕) ประกอบกับความท้าทายต่าง ๆ ฝ่ายบริหาร ทีโอที จึงได้กำหนดแผนงานดำเนินธุรกิจใหม่ ๆ บมจ. ทีโอที มีความมุ่งมั่นในการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า รวมถึงการให้บริการเพื่อสาธารณะประโยชน์และสนับสนุนนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น



การให้บริการของ บมจ. ทีโอที มีการตั้งสำนักงานบริการกระจายอยู่ทั่วประเทศ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีสายงานการบังคับบัญชาตามโครงสร้างของสายงานบริการ นครหลวง แม้ว่าสำนักงานบริการดังกล่าวจะมีโครงสร้างทางกายภาพ ความรับผิดชอบ ต่อพื้นที่และจำนวนพนักงานภายใต้สังกัดใกล้เคียงกันและดำเนินงานภายใต้นโยบาย แผนงาน งบประมาณการดำเนินงานและแนวทางการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างกัน แต่มีผลการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะเป็นเพราะแต่ละสำนักงานบริการภายใต้ส่วนงานแต่ละ แห่งต้องเผชิญกับสถานการณ์การแข่งขัน (Competition Rivalry) ที่เป็นการแข่งขันภายนอก และการแข่งขันภายในที่แตกต่างกัน การแข่งขันภายนอกที่เกิดจากการแข่งขันระหว่างธุรกิจ ของบริษัทที่ให้บริการในสินค้าและบริการที่ทดแทนกันได้ที่มีทำเลใกล้เคียงกัน ทำให้เกิด ส่วนแบ่งตลาดลูกค้ามีตัวเลือกทั้งในด้านผลิตภัณฑ์ และบริการ ซึ่งแต่ละสำนักงานบริการ จำเป็นต้องคิดค้นกลยุทธ์ เทคนิค วิธีการนำเสนอผลิตภัณฑ์ การบริการที่ถูกต้องรวดเร็ว และตอบสนองความต้องการจนเกินความคาดหวัง ของลูกค้า ส่วนการแข่งขันภายใน เป็นการแข่งขันที่ บมจ. ทีโอที จัดขึ้น โดยมีการนำคะแนนตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ด้านต่าง ๆ มาจัดเรียงอันดับ ทุกเดือน ทุกไตรมาส และทุกปีเพื่อให้สำนักงานบริการที่มี คะแนนสูงที่สุด โดยจัดอันดับยอดขายเพื่อจะได้รับค่าตอบแทนหรือรางวัลต่าง ๆ พร้อมกับ คำชมเชยจากผู้บริหาร เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับพนักงานและสำนักงานบริการ

ผลการศึกษาของ กฤตกร กัลยารัตน์ (๒๕๕๓) พบว่า กระบวนการการจัดการ ความรู้จะครอบคลุมใน ๔ ประเด็น เริ่มตั้งแต่ ๑) การสร้างและค้นหาความรู้ (Knowledge Creation) หมายถึง ความรู้เกิดขึ้นจากความอยากรู้ (Curiosity) หรือการตอบสนองต่อปัญหา หรือการสังเกต การเปรียบเทียบข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อสร้างหนทางใหม่ ๆ ในการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ๒) การรวบรวมและจัดเก็บความรู้ (Knowledge Acquisition) ๓) การเผยแพร่ความรู้ (Knowledge Transfer) ครอบคลุมถึง ประเด็นการสื่อสารความรู้ไปยังผู้อื่นอย่างเข้าใจตรงกันและ ๔) การใช้ความรู้ (Knowledge Adoption) ซึ่งการนำความรู้ไปใช้สร้างผลิตภัณฑ์ บริหาร ตลาด และกระบวนการทำงาน ใหม่ ๆ นอกจากนี้ นักวิชาการหลายท่านต่างสนับสนุนว่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการ ที่เป็นวงจรมีความต่อเนื่อง มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานและพัฒนาคน โดยมีความรู้และ กระบวนการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือ รวมทั้งมีการอาศัยเทคโนโลยีมาช่วยในการจัดการ ความรู้

จากการที่ บมจ. ทีโอที มีแนวทางในการดำเนินงานเหมือนกันทุกส่วนบริการ ลูกค้าทั่วประเทศ อยู่ภายใต้ นโยบาย กลยุทธ์ กฎระเบียบ คำสั่ง และมีผลิตภัณฑ์เดียวกัน

แต่ผลการดำเนินงานของแต่ละส่วนบริการลูกค้ามีความแตกต่างกัน ทั้งนี้จะเป็นเพราะ

- ๑) สภาพการแข่งขันซึ่งได้แก่ การแข่งขันภายนอกกับบริษัทต่าง ๆ ที่มีการให้สินค้าและบริการที่ใกล้เคียงกันและการแข่งขันภายในซึ่งแต่ละส่วนบริการลูกค้ามีการแข่งขันกันในด้านของผลการดำเนินงาน
- ๒) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของส่วนบริการลูกค้า ที่มีระดับภาวะผู้นำที่มีแตกต่างกัน และ
- ๓) การจัดการความรู้ ที่มีกระบวนการจัดการความรู้ที่แตกต่างกัน

ผู้เขียนขอเสนอปัจจัยด้านการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรอย่างยั่งยืน ตามลำดับ ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการแข่งขัน

ในยุคที่องค์กรให้ความสำคัญแก่สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร (Stakeholders) มีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กร ประสิทธิภาพขององค์กรจึงให้ความสำคัญแก่ความต้องการและความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร ผลลัพธ์ (Result) การปรับตัวขององค์กร เป้าหมาย (Goal) ที่สอดคล้อง กับความต้องการและความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร องค์กรที่มีประสิทธิภาพจะสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอก องค์กรนอกจากให้ความสำคัญแก่เป้าหมายสุดท้าย (End Goal) แล้ว ยังให้ความสำคัญแก่หลักเกณฑ์อื่นที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น คือให้ความสำคัญแก่เป้าหมายและวิธีการ (Means) ที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากมีสมมติฐานว่าองค์กรประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หากระบบย่อยระบบใดระบบหนึ่งทำงานไม่ดี จะกระทบต่อการบริหารงานทั้งระบบ ดังนั้นประสิทธิภาพจำเป็นต้องใส่ใจและสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีกับปัจจัยแวดล้อมขององค์กร เช่น รักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า ผู้จัดส่งปัจจัยการผลิต รัฐบาล สหภาพแรงงาน หรือผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อมีอำนาจดำเนินงานในองค์กรอย่างมั่นคง การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมมีผลต่อการทำกำไรของกิจการ ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environmental Variables) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทางสังคม (Societal environment) คือพลังทั่วไปที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในระยะสั้นแต่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของธุรกิจในระยะยาว ซึ่งได้แก่ พลังทางเศรษฐกิจ (Economic forces) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนวัตถุดิบ การเงิน พลังงาน ข้อมูล และข่าวสาร พลังทางเทคโนโลยี (Technological forces) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการคิดค้นและหาแนวทางในการแก้ปัญหาทั่วไป พลังงานทางกฎหมายและการเมือง (Political-legal forces) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรอำนาจและกำหนดข้อกฎหมายหรือข้อบังคับ เพื่อปกป้อง



และห้ามปราม พลังทางวัฒนธรรมสังคม (Socio-cultural forces) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด ค่านิยม ธรรมเนียมปฏิบัติ และประเพณีของสังคม และสภาพแวดล้อมในงาน (Task environment) คือองค์ประกอบหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงกับองค์กรและได้รับผลกระทบโดยตรงจากองค์กรเช่นกัน ได้แก่ รัฐบาล ชุมชน ผู้จัดหา วัตถุดิบ คู่แข่งขัน ลูกค้า ผู้ให้พนักงานหรือสภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์พิเศษ และสมาคมการค้า (Hunger & Wheelen. 2555 : 7, 37-40)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในงานตามแนวคิดของ Michael Porter ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกลยุทธ์ในการแข่งขันได้ระบุไว้ว่าการแข่งขันที่รุนแรงในอุตสาหกรรมเป็นพลังการแข่งขันพื้นฐานซึ่งมีระดับความรุนแรง จะเป็นตัวกำหนดศักยภาพในการทำกำไรสูงสุดของอุตสาหกรรม ศักยภาพในการทำกำไรขั้นสุดท้ายวัดได้จากการลงทุนในระยะยาว ความเข้มข้นของแต่ละพลังจะเป็นข้อจำกัดของบริษัทในความสามารถในการขึ้นราคาสินค้า และการทำกำไรที่มากขึ้น ซึ่งในระยะยาวบริษัทจะเปลี่ยนความรุนแรงของพลังเป็นความสามารถหรือมากกว่าเป็นความได้เปรียบด้านการแข่งขัน โดยทางเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสม พลังที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กรมี ๖ พลัง ได้แก่ ๑) ภัยคุกคามจากคู่แข่งขันรายใหม่ ๒) การแข่งขันระหว่างกิจการที่มีอยู่ในอุตสาหกรรม ๓) ภัยคุกคามของสินค้าหรือบริการทดแทน ๔) อำนาจต่อรองของผู้ซื้อ ๕) อำนาจต่อรองของผู้จัดหาวัตถุดิบ และ ๖) อำนาจต่อรองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ (Hunger & Wheelen. 2555 : 7, 43-51) การวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรในอนาคตและกำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้วัตถุประสงค์ ซึ่งการวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารสามารถที่จะตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่วางแผนไว้ (Planned change) และการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้ (Unplanned change) (รังสรรค์ ประเสริฐศรี. ๒๕๔๘ : ๓๑๐-๓๑๒)

อิทธิพลสำหรับการเปลี่ยนแปลง (Force for change) โดยปกติไม่มีผู้ใดขอความเปลี่ยนแปลงแต่ด้วยความจำเป็นอันเนื่องมาจากอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกได้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ จึงทำให้ผู้บริหารจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือสร้างนวัตกรรมใหม่ออกสู่ตลาดตลอดเวลาเพื่อสร้างข้อได้เปรียบทางการแข่งขัน อิทธิพลสำหรับการเปลี่ยนแปลงสามารถแบ่งได้ ๒ ลักษณะดังนี้ ๑) อิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอก (External environment forces) เกิดจากสภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไป ได้แก่ แรงบีบจากการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม ตลอดจนอิทธิพลจากต่างประเทศ และที่สำคัญคือสภาพแวดล้อมจากงาน ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน

และผลการปฏิบัติงานขององค์กร และ ๒) อิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายใน (Internal environment forces) เกิดจากผู้อยู่ใน คณะกรรมการบริหาร พนักงาน และ วัฒนธรรมองค์กรนอกเหนือจากนั้นคือเรื่องกลยุทธ์การบริหารการตัดสินใจและกิจกรรมขององค์กร ซึ่งสามารถก่อให้เกิดอิทธิพลและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง บ่อยครั้งที่อิทธิพลจากภายในมีผลกระทบมาจากอิทธิพลภายนอก (รังสรรค์ ประเสริฐศรี. ๒๕๔๘ : ๓๑๒)

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ (Leadership)

สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสาร ภาวะการแข่งขันที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น จึงจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำที่มีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วยเหตุนี้แนวคิดการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำจึงเปลี่ยนจากที่มุ่งสนใจเฉพาะคุณลักษณะ บุคลิกภาพส่วนตัวแล้ว นักวิชาการจึงให้ความสนใจในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ กับสภาพแวดล้อมจัดแบ่งกลุ่มทฤษฎีภาวะผู้นำเพื่อใช้สำหรับการอธิบายพฤติกรรมผู้นำโดยแบ่งเป็น ๔ ชั้นวิวัฒนาการของทฤษฎี คือชั้นแรกเป็นทฤษฎีที่ศึกษาอธิบาย และให้คำจำกัดความของคุณลักษณะผู้นำ (ทฤษฎีลักษณะผู้นำ) ลำดับต่อมาทฤษฎีผู้นำได้พัฒนาการเป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมที่ผู้นำควรจะมีปฏิบัติ (ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำ) และต่อมาเป็นการศึกษาโดยมุ่งสนใจความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ รอบตัวของผู้นำ (ทฤษฎีผู้นำที่ขึ้นกับสถานการณ์) และปัจจุบันทฤษฎีผู้นำที่ได้รับความสนใจเป็นการศึกษาระหว่างพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลง กับพฤติกรรมผู้นำ ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อบุคคลในกลุ่มเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย การมีอิทธิพลต่อผู้อื่น มีกระบวนการ ๓ อย่างที่เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อกัน ได้แก่ ผู้นำ (Leaders) ผู้ตาม (Follows) และสถานการณ์ (Situations) การมีปฏิสัมพันธ์ โดยถ่ายทอดแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ ทำให้เกิดภาวะที่มีผู้นำและผู้ตาม ซึ่งผู้นำจะสร้างอิทธิพลซึ่งประกอบไปด้วยอำนาจ การเมืองและการเจรจาต่อรอง โดยผู้นำมีเป้าหมายที่จะพยายามจูงใจ สร้างแรงผลักดันให้ผู้ตาม หรือพนักงานในองค์กรทำงานให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร ความสามารถของการเป็นผู้นำเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ความสามารถของผู้นำก่อให้เกิดการสร้างการเปลี่ยนแปลง ไม่ยึดติดกับแนวทางวิธีการทำงานแบบเดิม เพื่อให้องค์กรอยู่รอดพร้อมทั้งนำพาสมาชิกในองค์กรให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งผู้นำจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้ด้วยการใช้กระบวนการสั่งการและความสามารถของผู้นำเป็นตัวกำหนดความแตกต่างขององค์กรที่ประสบความสำเร็จ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพในยุคโลกาภิวัตน์



ประกอบแนวคิด การเรียนรู้ข้อมูลที่สำคัญ เห็นความสำคัญทางด้านวัฒนธรรม การพัฒนา ด้านเทคโนโลยี การสร้างพันธมิตร การสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อการพัฒนาศักยภาพสำหรับ การทำธุรกิจให้สอดคล้องกับโลกาภิวัตน์ (ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. ๒๕๔๙ : ๗-๙, ๗๙-๘๔) สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีการแข่งขันเพื่อชิงความเป็นเลิศดังนั้นวิธีที่จะ ทำให้ผู้บริหารประสบความสำเร็จสูงสุด คือ ผู้บริหารต้องเปลี่ยนแปลงตนเอง Burns (๑๙๗๘) เสนอความเห็นว่าการแสดงความเป็นผู้นำยังเป็นปัญหาอยู่จนทุกวันนี้ เพราะบุคคลไม่มีความรู้เพียงพอในเรื่องกระบวนการของความเป็นผู้นำ การอธิบาย ความเข้าใจในธรรมชาติของความเป็นผู้นำว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่าง ความเป็นผู้นำกับอำนาจที่มีส่วนสัมพันธ์กับผู้นำและผู้ตาม อำนาจจะเกิดขึ้นเมื่อผู้นำจัดการ บริหารทรัพยากร โดยเข้าไปมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้ตามเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตนหวังไว้ ความเป็นผู้นำจะเกิดขึ้นเมื่อการบริหารจัดการทำให้เกิดแรงจูงใจและนำมาซึ่งความพึงพอใจต่อ ผู้ตาม ความเป็นผู้นำถือว่าเป็นรูปแบบพิเศษของการใช้อำนาจ (Special form of Power) (Robbins. ๒๕๕๔ : ๑๒๕-๑๓๗)

ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) เป็นทฤษฎีของการศึกษาภาวะผู้นำแนวใหม่ หรือเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ (Paradigm Shift) ไปสู่ความเป็น ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ (Visionary) และมีการกระจายอำนาจหรือเสริมสร้างพลังจูงใจ (Empowering) เป็นผู้มีคุณธรรม (Moral Agents) และกระตุ้นผู้ตามให้มีความเป็นผู้นำ ซึ่งภาวะผู้นำลักษณะนี้กำลังเป็นที่ต้องการอย่างยิ่งในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและ สลับซับซ้อนในปัจจุบัน Bass เสนอทฤษฎีนี้ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ได้มีการพัฒนาทฤษฎี ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นโมเดลภาวะผู้นำแบบเต็มรูปแบบ (Model of the Full Range of Leadership) โมเดลนี้จะประกอบด้วย ๔ องค์ประกอบพฤติกรรม (4I's) โมเดลนี้จะประกอบด้วย ภาวะผู้นำ ๓ แบบใหญ่ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ภาวะผู้นำเชิงแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และภาวะผู้นำแบบ ปล่อยตามสบาย (Laissez-Faire Leadership) หรือพฤติกรรมความไม่มีภาวะผู้นำ (Nonleadership Behavior) (รัตติกรณ์ จงวิศาล. ๒๕๕๔ : ๑๗๘)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นกระบวนการที่ ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานและผู้ตาม โดยเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานและผู้ตาม ให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานและผู้ตามไปสู่ระดับ ที่สูงขึ้นและศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของกลุ่มและของ

องค์กร จูงใจให้ผู้ร่วมงานและผู้ตามมองให้ไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มขององค์กรและสังคม ซึ่งกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานหรือ ผู้ตามนี้จะกระทำโดยผ่านองค์ประกอบพฤติกรรมเฉพาะ ๔ ประการ หรือที่เรียกว่า “4I’s” (Four L’s) คือ ๑) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์หรือภาวะผู้นำเชิงบารมี (Idealized Influence of Charisma Leadership: II or CL) หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างหรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อได้ร่วมงานกัน ผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา สิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้ คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์ สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต ผู้นำเป็นผู้ที่ไว้ใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน แต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น และเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขา ผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตนเอง ประสิทธิภาพและความเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์กร ๒) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation : IM) หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน การให้ความหมายและท้าทายในเรื่องงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม (Team Spirit) ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพที่งดงามของอนาคต ผู้นำจะสร้างและสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร ๓) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation : IS) หมายถึง การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน



เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์โดยผู้นำมีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างมีระบบ มีความคิดริเริ่ม มีการตั้งสมมติฐานการเปลี่ยนกรอบ (Reframing) การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ และ ๔) การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration : IC) ผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ ผู้นำจะเป็นโค้ช (Coach) และเป็นทีปปรึกษา (Advisor) ของผู้ตามแต่ละคน เพื่อการพัฒนาผู้ตาม ผู้นำจะเอาใจใส่เป็นพิเศษในความต้องการของปัจเจกบุคคล เพื่อความสัมฤทธิ์และเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น นอกจากนี้ผู้นำจะมีการปฏิบัติต่อผู้ตามโดยการให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ (รัตติกกรณ์ จงวิศาล. ๒๕๕๔ : ๑๘๙-๑๙๓)

ภาวะผู้นำเชิงแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) เป็นกระบวนการที่ผู้นำให้รางวัล หรือลงโทษผู้ตาม ขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานของผู้ตาม ผู้นำใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนเสริมแรงตามสถานการณ์ ผู้นำจูงใจผู้ตามให้ปฏิบัติงานตามระดับที่คาดหวังไว้ ผู้นำช่วยให้ผู้ตามบรรลุเป้าหมาย ผู้นำทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นที่จะปฏิบัติงานตามบทบาท และเห็นคุณค่าของผลลัพธ์ที่กำหนด ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามระบุเป้าหมาย และเข้าใจว่าความต้องการหรือรางวัลที่พวกเขาต้องการจะเชื่อมโยงกับความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างไร ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนประกอบด้วย ๒ องค์ประกอบ คือ ๑) การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward : CR) ผู้นำจะทำให้ผู้ตามเข้าใจชัดเจนว่าต้องการให้ผู้ตามทำอะไรหรือคาดหวังอะไรจากผู้ตาม และจากนั้นจะจัดการแลกเปลี่ยนรางวัลในรูปของคำยกย่องชมเชย และมักจูงใจด้วยแรงจูงใจขั้นพื้นฐานหรือแรงจูงใจภายนอก ๒) การบริหารแบบวางเฉย (Management-by Exception) เป็นการบริหารงานที่ปล่อยให้ไปตามสภาพเดิม (Status Quo) ผู้นำไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทำงาน จะเข้าไปแทรกต่อเมื่อมีอะไรเกิดผิดพลาดขึ้น หรือการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน การบริหารแบบวางเฉย แบ่งได้เป็น ๒ แบบ คือ การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก (Active Management-by Exception : MBE-A) ผู้นำจะใช้วิธีการทำงานแบบกันไว้ดีกว่าแก้ ผู้นำจะคอยสังเกตผลการปฏิบัติงานของผู้ตาม และช่วยแก้ไขให้ถูกต้องเพื่อป้องกันการเกิดความผิดพลาดหรือล้มเหลว และการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ (Passive Management-by Exception : MBE-P) ผู้นำจะใช้วิธีการทำงานแบบเดิม และพยายามรักษาสภาพเดิม ผู้นำจะเข้าไปแทรกแซงถ้าผลการปฏิบัติงานไม่ได้ตามมาตรฐาน หรือถ้ามีบางอย่างผิดพลาด (รัตติกกรณ์ จงวิศาล. ๒๕๕๔ : ๑๙๒-๑๙๓)

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ (Knowledge Management)

การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) เกิดขึ้นจากการค้นพบว่าองค์กรต้องสูญเสียความรู้ไปพร้อม ๆ กับการที่บุคลากรลาออกหรือเกษียณ อายุราชการ อันส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจากแนวคิดที่มุ่งพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้มากแต่เพียงอย่างเดียวจึงเปลี่ยนไป และมีคำถามต่อไปว่าจะทำอย่างไรให้องค์กรได้เรียนรู้ด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการความรู้จึงสัมพันธ์กับเรื่ององค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เป็นอย่างยิ่ง หากองค์กรจะพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ก็จำเป็นจะต้องบริหารจัดการความรู้ภายในองค์กรให้เป็นระบบเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรเรียนรู้ได้จริงและต่อเนื่อง หากองค์กรใดมีการจัดการความรู้โดยไม่มี การสร้างบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นภายในองค์กร ก็นับเป็นการลงทุนที่สูญเปล่าได้เช่นกัน การจัดการความรู้ ได้แก่ การบริหารจัดการความรู้ที่ต้องการใช้ ให้แก่คนที่ต้องการ ในเวลาที่ต้องใช้ เพื่อให้คนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (สุประภาดา ไซติมณี, ๒๕๕๔:๑๑)

การบริหารจัดการความรู้ คือกระบวนการใด ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรวบรวม และจัดเก็บความรู้ภายในองค์กรซึ่งเปรียบเสมือนสินทรัพย์ (Assets) อย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะนำมาใช้ หรือถ่ายทอดกันได้ภายในองค์กร อันจะเกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน หรือเพื่อสร้างรายได้เปรียบด้านการแข่งขันในเชิงธุรกิจ ความรู้ที่ได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบนี้จะคงอยู่เป็นความรู้ขององค์กรตลอดไป

การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการบรรลุเป้าหมายอย่างน้อย ๓ ประการได้แก่ บรรลุเป้าหมายของงาน บรรลุเป้าหมายการพัฒนาคน และบรรลุเป้าหมายการพัฒนาองค์กรเพื่อไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งทั้ง ๓ ประการข้างต้นจะสำเร็จได้หรือไม่จำเป็นต้องเกิดจากการริเริ่มที่ดี

ประโยชน์ของการจัดการความรู้ ได้แก่ ๑) ทำให้องค์กรได้ทบทวนองค์ความรู้ขององค์กร ว่าจริง ๆ แล้ว องค์กรมีความรู้ ความเก่ง เรื่องไหน และความรู้นั้นสามารถแข่งกับคนอื่นได้หรือไม่ ๒) สามารถกำหนดจุดขายของตนเองได้ชัดเจนขึ้น เช่น เมื่อรู้ว่าจะองค์กรมีองค์ความรู้ด้านใด ก็นำมากำหนดเป็นผลิตภัณฑ์/บริการหลักขององค์กร ๓) เพิ่มศักยภาพในการตัดสินใจ เพราะมีข้อมูล สารสนเทศ และความรู้ขององค์กรที่ถูกต้อง ๔) เพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงาน เพราะมีคลังความรู้ที่สามารถดึงความรู้ขึ้นมาช่วยแก้ปัญหาและทำให้งานประสบผลสำเร็จได้รวดเร็วและง่ายขึ้น ๕) ทำให้เกิดนวัตกรรม ทั้งในด้านผลิตภัณฑ์/บริการ และกระบวนการทำงาน และ ๖) ทำให้



บุคคลากรรู้ว่าจะพัฒนาไปในทิศทางใด และสามารถนำความเก่งในด้านต่าง ๆ มาพัฒนาองค์การให้ถูกทาง (สุประภาตตาม ไชติมณี. ๒๕๕๔:๑๑-๑๒)

แรงจูงใจในการริเริ่มการจัดการความรู้ นั้น ประกอบด้วย ๒ ประเภท คือ ๑) แรงจูงใจแท้ คือ แรงจูงใจที่มีเป้าหมายที่งาน คน และองค์กร เป็นเงื่อนไขสำคัญในระดับที่เป็น หัวใจสู่ความสำเร็จ และ ๒) แรงจูงใจเทียม คือ แรงจูงใจที่เป็นต้นเหตุนำไปสู่การจัดการความรู้แบบเทียม (การเอาการจัดการความรู้เป็นเป้าหมาย) และนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด เช่น การทำเพราะถูกบังคับ ทำเพราะต้องการผลงาน เป็นต้น

ดังนั้นการจัดการความรู้จึงไม่ใช่เป้าหมายในตัวของมันเอง เมื่อไรก็ตามที่มีการเข้าใจผิด เอาการจัดการความรู้เป็นเป้าหมาย ความผิดพลาดก็เริ่มเดินเข้ามา อันตรายที่จะเกิดตามมาคือ การจัดการความรู้เทียม หรือปลอม เป็นการดำเนินการเพียงเพื่อให้ได้ชื่อว่ามีจัดการความรู้เท่านั้นเอง

การดำเนินการในเรื่องการบริหารจัดการความรู้

เทคโนโลยีสารสนเทศจะมีบทบาทต่อการบริหารจัดการความรู้ เป็นอย่างมาก จึงควรต้องระลึกไว้เสมอว่า ข้อมูลสารสนเทศ (Information) ไม่ใช่ความรู้ กล่าวคือ ข้อมูล (Data) หมายถึงข้อมูลดิบที่ยังไม่มีการแปลความหมาย สารสนเทศ (Information) เป็นข้อมูลที่ผ่านกระบวนการเรียบเรียง ตีความ วิเคราะห์ และให้ความหมายแล้ว ความรู้ (Knowledge) คือสิ่งที่ได้จากกระบวนการที่มนุษย์รับข้อมูลผ่านกระบวนการคิด เปรียบเทียบ เชื่อมโยง จนเกิดเป็นความเข้าใจและนำไปใช้ ส่วนความรู้ขั้นสูงสุดคือ ปัญญา (Wisdom) เป็นความรู้ที่สะสมหรือฝังอยู่ในตัวบุคคล การเลือกวิธีการบริหารจัดการความรู้ ได้อย่างเหมาะสม ควรรู้ว่าเราไม่สามารถถ่ายทอดความรู้ได้โดยง่ายเสมอไป

กระบวนการจัดการความรู้ ควรเริ่มจากผู้บริหารได้นำหลักการกำหนดองค์ความรู้ได้จากหลายช่องทาง ทั้งจากวิสัยทัศน์ขององค์กร จากปัญหาขององค์กร จากความรู้ที่สำคัญเร่งด่วน จากมติที่ประชุม และร่วมกันระดมสมองเพื่อให้องค์กรได้องค์ความรู้ที่สำคัญ (สุประภาตตาม ไชติมณี. ๒๕๕๔:๑๔)

ความรู้มีหลายประเภท ได้แก่ ความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) และความรู้ที่ฝังอยู่ในคน (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่ยังไม่ถูกเผยแพร่ออกมา สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ความรู้ประเภทที่ ๑ เป็นความรู้ที่ผ่านการสังสรรค์ทักษะประสบการณ์มาระดับหนึ่ง สามารถเขียนออกมาได้ แต่ยังไม่มีการเขียน ความรู้ประเภทที่ ๒ เป็นความรู้ที่ผ่านการสังสรรค์ทักษะ ประสบการณ์มาเป็นเวลานาน เป็นเทคนิคเฉพาะตัว

ซึ่งบางคนมักกังวลว่าถ้าอธิบายออกมาแล้วตนเองจะหมดความสำคัญ และความรู้ประเภทที่ ๓ เป็นความรู้ที่ผ่านการสังสรรค์ ประสบการณ์มาเป็นเวลายาวนาน ประเมินได้โดยว่าถ้าทำแบบนี้แล้วล้มเหลว หรือทำแบบนี้แล้วจะประสบผลสำเร็จ เป็นความรู้เฉพาะตัวที่ลอกเลียนแบบได้ยากมาก หรือถ้าลอกเลียนแบบต้องใช้เวลาานาน (สุประภาตาม โชติมณี. ๒๕๕๔:๔๐-๔๑)

บทสรุป

ปัจจุบันกิจการโทรคมนาคมมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (ประวัติและความเป็นมาสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ : <http://www.tct.or.th/aboutus/aboutus.aspx>) กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ให้บริการด้านการติดต่อสื่อสาร ที่มีบทบาทในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตหลายด้าน ทั้งธุรกิจ การค้า การบริการ อุตสาหกรรม การเกษตร รวมทั้งมีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น

อย่างไรก็ตามจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อ บมจ. ทีโอที ประสบปัญหาในหลาย ๆ ด้าน สถานภาพทางการเงินในภาพรวมของ บมจ. ทีโอที ที่มีรายได้และกำไรลดลง แม้ว่าปัจจุบัน บมจ. ทีโอที จะอยู่ระหว่างการดำเนินงานตามแผนธุรกิจเพื่อพลิกฟื้นฐานะการเงิน แต่ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทำให้ บมจ. ทีโอที จำเป็นต้องทบทวนแผนยุทธศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ บมจ. ทีโอที เป็นผู้นำการให้บริการโทรคมนาคมชั้นนำของประเทศ พร้อมกับเป็นเจ้าของโครงข่ายหลักและบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่ครอบคลุมทั่วประเทศด้วยคุณภาพบริการระดับมาตรฐาน เพื่อค้นหาแนวทางการดำเนินงานเพิ่มเติมเพื่อพลิกฟื้นองค์กรให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มจากแหล่งธุรกิจใหม่ ลดการพึ่งพารายได้จากธุรกิจเดิมและบริษัทร่วมกิจการ อันเป็นการเพิ่มศักยภาพให้ทันต่อการแข่งขันในยุคสารสนเทศไร้พรมแดนและสามารถเติบโตอย่างยั่งยืน (รายงานประจำปี ๒๕๕๔ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน). ๒๕๕๕ : ๑๓-๑๖)

องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อภาวะผู้นำ ได้แก่ ตัวผู้นำ หรือคุณสมบัติของผู้นำ จะต้องเป็นผู้ที่มีความพร้อมในหลาย ๆ ด้านประกอบกันไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติที่มีมาแต่กำเนิดซึ่งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตน เช่น บุคลิกภาพ ด้านอารมณ์ สภาพจิตใจอำนาจหน้าที่ และตำแหน่งของผู้นำ ประสบการณ์และคุณวุฒิ แล้วยังต้องมีการเรียนรู้และพัฒนาตนเองตลอดเวลา



ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลในการบริหารงาน หมายถึง การที่ผู้นำสามารถดำเนินการในภารกิจต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและเป็นที่ยอมรับใจ ศรัทธา แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกกลุ่ม ซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก การบรรลุเป้าหมายในความสำเร็จของงาน ความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน ความสามัคคี ร่วมมือกันของผู้ร่วมงาน การพัฒนากลุ่มผู้ร่วมงานให้มีคุณภาพ และความมีชื่อเสียง มีผลงานเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น คุณลักษณะและพฤติกรรมที่สำคัญของผู้นำที่มีภาวะผู้นำ คือ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในด้านความรู้ ความสามารถ ฉลาด ไหวพริบดี มีความสำเร็จในผลงานและการปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่มและสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีสถานภาพเป็นที่ยอมรับของกลุ่ม นอกจากนี้พฤติกรรมของความเป็นผู้นำจะเป็นตัวบ่งบอกการแสดงออกในบทบาทของผู้นำว่าจะมุ่งเน้นคน มุ่งเน้นงาน เป็นสำคัญ หรือมุ่งเน้นทั้งสองอย่าง ซึ่งความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้อง เช่น คุณลักษณะและพฤติกรรมของตัวผู้นำเอง คุณลักษณะและพฤติกรรมของผู้ร่วมงานและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นสถานการณ์ภายในและภายนอกองค์กร และไม่มีผู้นำคนใดที่จะประสบความสำเร็จได้ด้วยพฤติกรรมหรือรูปแบบความเป็นผู้นำแบบใดแบบหนึ่งเพียงแบบเดียว ผู้นำต้องปรับพฤติกรรม และลักษณะของตนเองให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงคุณลักษณะและพฤติกรรมของผู้ร่วมงาน สถานการณ์ สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการพัฒนาของหน่วยงาน เช่น สภาพความกดดันทางภาวะเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงในยุคข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาด้านเทคโนโลยี ความต้องการทางสังคม สภาพโลกไร้พรมแดน การแข่งขันทางธุรกิจ ตลอดจนนโยบายทางการเมืองและทิศทางของกระแสสังคม ผลการศึกษาของเกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย (๒๕๕๒) พบว่าพฤติกรรมผู้นำที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเป็นแนวคิดของพฤติกรรมผู้นำที่มีมุมมองว่าผู้นำสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์กรเป็นแบบอย่างให้สมาชิกในองค์กร ยึดถือเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตาม

ปัจจัยความสำเร็จที่จะทำให้แต่ละสำนักงานบริการดำเนินการบรรลุเป้าหมาย คือ พนักงานที่เป็นหัวใจสำคัญของการให้บริการซึ่งมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเพิ่มระดับการรับรู้ เพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานให้กับพนักงานและทีมงาน โดยมีการถ่ายทอด ส่งเสริมการเรียนรู้ให้พนักงานเพิ่มพูนทักษะความรู้ และตื่นตัวในการเรียนรู้ด้วยตนเองตลอดเวลา ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดความรู้แก่กันและกัน ตลอดจนมีการเรียนรู้ร่วมกันจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของเพื่อนร่วมงาน ทั้งในระดับบุคคล ทีมงาน และระดับองค์กร กระตุ้นให้พนักงานเกิดการพัฒนาตนเอง และทีมงาน

การบริหารจัดการความรู้ภายในองค์กรให้เป็นระบบ การส่งเสริมให้พนักงานเรียนรู้ได้จริงและต่อเนื่อง ถ่ายทอดกันได้ภายในองค์กร อันจะเกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน หรือเพื่อสร้างความได้เปรียบด้านการแข่งขันในเชิงธุรกิจ ความรู้ที่ได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบนี้จะคงอยู่เป็นความรู้ขององค์กรตลอดไป

มุมมองและแนวคิดที่หลากหลายจากผู้เชี่ยวชาญทั่วโลกต่อการกำหนดขั้นตอนการจัดการความรู้นั้น สามารถสรุปได้ ๔ ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่ ๑ การสำรวจความรู้ภายในองค์กร ขั้นตอนที่ ๒ การวางแผนความรู้เพื่อการรวบรวมและจัดเก็บ ขั้นตอนที่ ๓ การพัฒนาความรู้ และขั้นตอนที่ ๔ การถ่ายทอดความรู้ (Knowledge Transfer) หรือการแบ่งปันความรู้ (Knowledge Sharing) สิ่งที่ต้องคำนึงอย่างยิ่งก็คือ วิธีการที่ใช้กับองค์กรหนึ่งอาจจะไม่ได้ผลดีกับอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อให้การจัดการความรู้ประสบผลสำเร็จองค์กรนั้น ๆ ควรเริ่มทดลองปฏิบัติจริงและปรับเปลี่ยนวิธีการจนกว่าจะได้แนวทางที่เหมาะสมและได้ผลดีที่สุด การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่เป็นวงจรมีความต่อเนื่อง มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานและพัฒนาคน โดยมีความรู้และกระบวนการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือ รวมทั้งมีการอาศัยเทคโนโลยีมาช่วยในการจัดการความรู้

ข้อเสนอแนะ

ธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศไทยมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงทั้งจากภายในประเทศด้วยกันประกอบกับนโยบายการเปิดเสรีส่งผลให้ธุรกิจจากต่างประเทศเริ่มเข้ามาแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดในประเทศไทย ต่างแข่งขันกันทั้งด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินการและการออกนวัตกรรมทั้งด้านสินค้าและบริการเพื่อสนองต่อความต้องการของลูกค้า การแสวงหาส่วนแบ่งทางการตลาดเพิ่มเติม การสร้างเอกลักษณ์และตราสินค้าให้แก่ขององค์กรของตนให้เป็นที่จดจำแก่ลูกค้าและเสริมสร้างความภักดีของลูกค้า ด้วยการให้ความสำคัญด้านการบริหารจัดการ การปรับกระบวนการทำงานโดยใช้ทรัพยากรทางการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพมากที่สุดจากการพิจารณา สภาพการแข่งขัน ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และการจัดการความรู้



บรรณานุกรม

กฤตกร กัลยารัตน์. (๒๕๕๓). ผลกระทบเชิงประจักษ์ของสถานการณ์การแข่งขัน การจัดการ ความรู้บรรณารักษศาสตร์การเรียนรู้ความพร้อมในการปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงและ นวัตกรรมที่มีต่อผลการดำเนินงานสาขาของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. ดร. (๒๕๔๙). ภาวะผู้นำองค์กรยุคใหม่ (Organizational Leadership). พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ. ธรรมมลการพิมพ์.

ธรร สุนทรายุทธ, รศ. ดร. (๒๕๕๓) การบริหารจัดการเชิงจิตวิทยา หลักการ การประยุกต์ และ กรณศึกษา. กรุงเทพฯ . เนติกุลการพิมพ์.

นิตย์ สัมมาพันธ์ . รศ. (๒๕๔๖). ภาวะผู้นำ : พลังขับเคลื่อนองค์กรสู่ความเป็นเลิศ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ. ซีเอ็ดดูเคชั่น.

ประวัติและความเป็นมาสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ : <http://www.tct.or.th/aboutus/aboutus.aspx>.

พิภพ วังเงิน. ผศ. ดร. (๒๕๔๗). พฤติกรรมองค์กร กรุงเทพฯ. รวมสาส์น (๑๙๗๗).

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. รศ.ดร.(๒๕๔๘). พฤติกรรมองค์กร Organizational Behavior. กรุงเทพฯ. ธรรมสาร.

รัตกรณ์ จงวิศาล. ผศ. ดร. (๒๕๕๔). มนุษย์สัมพันธ์ : พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร Human Relation : Human Behavior in Organization. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ . สำนัก พิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รายงานประจำปี ๒๕๕๔ บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน). ๒๕๕๕ : ๑๕

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.(๒๕๔๘). การจัดการความรู้ จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ. ซีเอ็ดดูเคชั่น.

สุประภาดา ไซติมณี (๒๕๕๔). Modern KM applications in business management : จัดการ ความรู้อย่างไรให้ใช้ได้ผลกับทุกระบบ พิมพ์ครั้งที่ ๒ บริษัท พงษ์วินทร์การพิมพ์ จำกัด กรุงเทพฯ

Chen, Yue-Yang ; and Hui-Ling Huang. (2012 March). Knowledge management fit and its implications for business performance: A profile deviation analysis. Knowledge-Based Systems. 27. 2012 : ๒๖๒-๒๗๐.

- Hunger, J. David & Thomas L. Wheelen. (2555). หัวใจของการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Essentials of Strategic Management). แปลโดย ภัคดี มานะหิรัญเวท (ดร.) . กรุงเทพฯ. เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.
- Jabbour, Charbel Jose Chiappetta ; Ana Beatriz Lopes Jabbour; Adriano Alves Teixeira; and Wesley Ricardo S. Freitas. (2012, July). Environmental development in Brazilian companies: The role of human resource management. Environmental Development. 3. 2012 : 137–147.
- Lin , Chinho ; Ju-Chuan Wu; and David C. Yen. (๒๐๑๒). Exploring barriers to knowledge flow at different knowledge management maturity stages. Information & Management. 49. 2012 : 10–23.
- Pollack, Julien. (2012). Transferring knowledge about knowledge management: Implementation of a complex organisational change programme. International Journal of Project Management. 2012.
- Reich , Blaize Horner; Andrew Gemino; and Chris Sauer. (2012, August). Knowledge management and project-based knowledge in it projects: A model and preliminary empirical results. International Journal of Project Management. 30(6). 2012 : 663–674.
- Robbins, P Stephen. (2554). พฤติกรรมองค์กร (Organizational Behavior) แปลโดย รังสรรค์ ประเสริฐศรี(รศ.ดร.) พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพฯ. เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.
- Robert S. Kaplan & David P. Norton. (๒๕๔๗) . Balanced Scorecard กับการเน้นกลยุทธ์ (Focusing Your Organization on Strategy with Balanced Scorecard). แปลโดย พิพัฒน์ ก้องกิจกุล. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ. เอ็กซ์ปอร์ตเนท.
- Shao, Junyang ; Roger Moser; and Michael Henke. (2012, July). Multidimensional supply performance framework: A conceptual development and empirical analysis. International Journal of Production Economics. 138(1). 2012 : 26–34.
- Sung, Sun Young; and Jin Nam Choi. (2012, May). Effects of team knowledge management on the creativity and financial performance of organizational teams. Organizational Behavior and Human Decision Processes. 118(1). 2012 : 4–13.



- Voola, Ranjit; Gian Casimir; Jamie Carlson; and M. Anushree Agnihotri. (2012, May). The effects of market orientation, technological opportunism, and e-business adoption on performance: A moderated mediation analysis. *Australasian Marketing Journal (AMJ)*. 20(2). 21012 : 136–146.
- Wilderom, Celeste P.M. ; Peter T. van den Berg; and Uco J. Wiersma. (2012, October). A longitudinal study of the effects of charismatic leadership and organizational culture on objective and perceived corporate performance. *The Leadership Quarterly*. 23(5). 2012 : 835–848.
- Wu, Ing-Long; and Ching-Hui Chang. (2012, January). Using the balanced scorecard in assessing the performance of e-SCM diffusion: A multi-stage perspective. *Decision Support Systems*. 52(2). 2012 : 474–485.
- Yang , Li-Ren; Jieh-Haur Chen; and Hsiao-Wen Wang. (2012, March). Assessing impacts of information technology on project success through knowledge management practice. *Automation in Construction*. 22. 2012 : 182–191.



ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ประจำปีเดือนเมษายน พ.ศ.2557

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ			เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ	
08.05 น.			สารคดี ชุด เมล็ดข้าวเจ้าเรื่อง (3)			สารคดีเฉลิมพระเกียรติชุด จากแดนพุทธภูมิฯ	
09.00 น.			สถานีอุทธรณ์ (สด)			ศาลฎีกา (30)	เด็กไทยหัวใจปศุศ.(30)
09.05 น.			มองรัฐสภา (สด)		รัฐสภาของปชท.(สด)	Like English (30)	We love design (30)
10.00 น.			สารคดี รัฐธรรมนูญไทย (5-7 น.)			สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)	
10.05 น.			ข่าวสมัชชา			ละครสั้นเตรียมความพร้อมของภาค.(15)	
10.30 น.			1 สัปดาห์ ข่าวสมัชชา			ความคิดเห็น (30)	
11.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
11.05 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
11.30 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
12.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
13.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
13.05 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
14.05 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
15.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
15.05 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
16.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
16.05 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
17.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
17.05 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
17.30 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
18.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
18.01 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
19.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
20.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
20.30 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
21.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
21.05 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	
22.00 น.			ข่าวสมัชชา			ข่าวสมัชชา	

*รายการใหม่บรรจส่ง : รายการ Like English ออกอากาศวันเสาร์ เวลา 09.30 น และวันอังคาร เวลา 16.30 น พย เวลา 17.05 น และ พฤหัสบดี 11.30 น



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