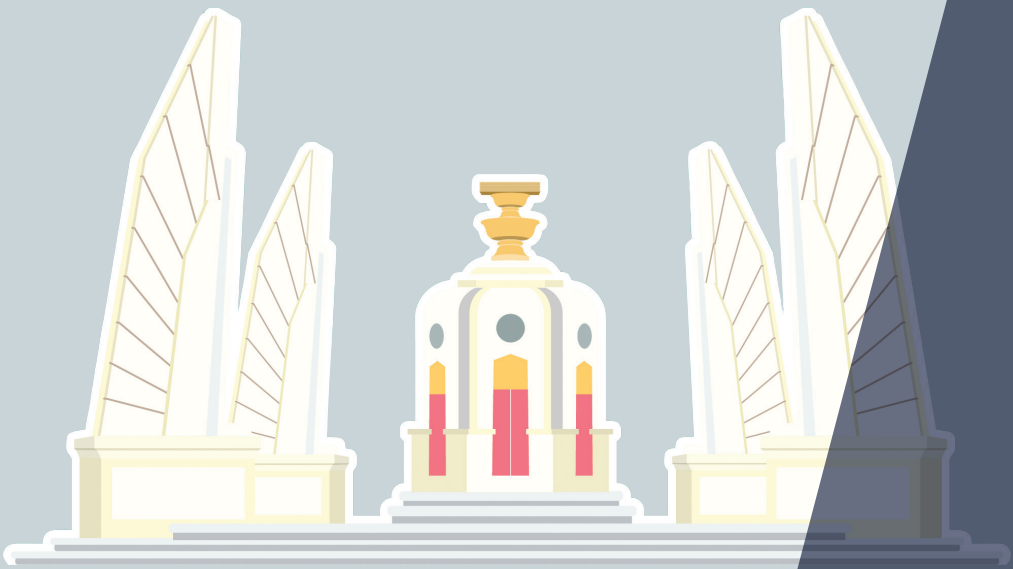
ศาลรัฐธรรมนูญ
ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



ศาลรัฐธรรมนูญ
ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ชุดที่ 20

ผู้เขียน

- เข็มชัย ชุติวงศ์
- โชคชัย คลศรีชัย
- ฐนนท์ศรณ์ เลิศฤทธิ์ศิริกุล
- เจนวิทย์ ยามะรัตน์
- เดชอุดม ไกรฤทธิ์
- นพพล ชูกลิ่น
- นฤดม แป้นเจริญ
- รัตนา บุรพรัตน์
- ราตรี ศรีสถิตย์วัฒนา
- วัส ติงสมิตร
- สมพร สืบถวิลกุล
- สมเจตน์ บุญถนอม
- สุพัตรา มาศดิตถ์
- อัชดา เกสรศุกร์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชุดที่ 20.-- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2564
504 หน้า.

1. ศาลรัฐธรรมนูญ. I. เข็มชัย ชุติวงศ์. II. ชื่อเรื่อง.

342.593
ISBN 978-616-8033-75-3

ชื่อเรื่อง	**รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 20 ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**
ปีที่พิมพ์	ธันวาคม 2564
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500 www.constitutionalcourt.or.th
ดำเนินการจัดทำโดย	กลุ่มงานวิจัยและพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
พิมพ์ที่	บริษัท แอคทีฟ พริ้นท์ จำกัด 9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310 โทรศัพท์ 02 530 4114 โทรสาร 02 108 8951

คำนำ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมบทความทางวิชาการเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และบทความทางวิชาการที่มีคุณค่าด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และอื่น ๆ ภายใต้ประโยชน์สูงสุดต่อแวดวงวิชาการ อันจะเป็นการส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัย และต่อยอดทางวิชาการ แก่สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไป

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตระหนักถึงภารกิจด้านการส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัย เพื่อพัฒนางานทางวิชาการ จึงได้คัดสรรบทความจากผู้เขียนที่ล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งหวังว่าบทความเหล่านี้จะช่วยเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ภายใต้ปณิธานที่ว่า “ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” และท้ายนี้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้

(นายเชาวนะ ไตรมาศ)
เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

หน้า

- วิวัฒนาการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม 1
  ทางอาญาของไทย
  เข็มชัย ชุติวงศ์
- หลักนิติธรรมกับบริบทความเป็นจริงทางสังคมไทย 17
  โชคชัย คลศรีชัย
- กลุ่มผลประโยชน์กับการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม 55
  ฐนนท์ศรณ์ เลิศฤทธิ์ศิริกุล
- การปกครองประเทศไทยด้วยหลักนิติธรรม 76
  และหลักทศพิธราชธรรมของพระบาทสมเด็จ
  พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9
  เจนวิทย์ ยามะรัตน์
- สิทธิมนุษยชนของเด็ก มาตรฐานไทย กับ มาตรฐานสากล 126
  เดชอุดม ไกรฤทธิ์
- สิทธิมนุษยชน Human Rights 220
  นพพล ซูกลิ่น
- บทบาทกองทัพเรือด้านสิทธิมนุษยชน 254
  นฤดม แป้นเจริญ
- หลักประชาธิปไตย 276
  รัตนา บุรพรัตน์

หน้า

- หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 292
  International Rule of Law and the Protection of Human Rights
  ราตรี ศรีสถิตย์วัฒนา
- หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญ 2560..... 320
  วัส ติงสมิตร
- หลักนิติธรรมกับการประกันภัย 347
  สมพร สืบถวิลกุล
- การออกเสียงประชามติกับหลักสิทธิมนุษยชน 366
  สมเจตน์ บุญถนอม
- สาน สาม (3) หลักคิด นิติธรรม - ประชาธิปไตย..... 393
  (มีส่วนร่วม) - สิทธิมนุษยชน สร้างความเป็นพลเมือง
  กรณีศึกษาตำบลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
  สุพัตรา มาศดิตถ์
- มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 486
  ของบุคคลในการชุมนุมในที่สาธารณะ
  อัชดา เกสรศุกร์

วิวัฒนาการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

*เข็มชัย ชุติวงศ์**

บทคัดย่อ

สิทธิมนุษยชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินการจะคำนึงถึงแต่ความเด็ดขาดในการลงโทษ และใช้มาตรการบังคับแก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่อาจกระทำได้ในสังคมที่เจริญแล้ว กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยยุคใหม่เริ่มต้นจากความเข้มข้นในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่กระบวนการดังกล่าวก็มีพลวัตขับเคลื่อนไปในทิศทางที่จะเพิ่มมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในเรื่องนี้

1. บทนำ

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นแนวความคิดเชิงหลักปรัชญาซึ่งมีที่มาจากสังคมตะวันตกในกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป เมื่อสังคมของประเทศในทวีปยุโรปเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบกษัตริย์มีอำนาจสูงสุดมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนก็เกิดขึ้นด้วย

* อดีตอัยการสูงสุด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง สิทธิที่มีตามธรรมชาติติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง และทรัพย์สิน นอกจากนี้ “สิทธิมนุษยชน” ยังมีความหมายถึง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลด้วย[1] แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นที่ยอมรับในบรรดาอาณาอารยประเทศมากขึ้น จนเป็นหลักการสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก และได้ข้อยุติร่วมกันเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคม คนในสังคมย่อมมีความรู้สึกหวาดกลัวไม่ปลอดภัย หวั่นเกรงว่า ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนจะถูกประทุษร้ายทำนองเดียวกัน และทำให้ขาดความมั่นใจว่ารัฐจะปกป้องคุ้มครองตนได้ รัฐจึงมีความจำเป็นจะต้องนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมาย เพื่อให้คนในสังคมกลับมีความรู้สึกปลอดภัย และมีความเชื่อมั่นในรัฐอีกครั้ง การนำตัวคนทำผิดมาลงโทษนี้จะต้องมีกระบวนการซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมาย ในสมัยโบราณที่อำนาจรัฐอยู่กับบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล กระบวนการนี้มักจะกำหนดขึ้นอย่างรวบรัด มุ่งเน้นความเฉียบขาด รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสามารถนำตัวคนทำผิดมาลงโทษได้ แต่กระบวนการนั้นจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นอย่างไร หรือแม้แต่บุคคลที่ถูกลงโทษจะเป็นผู้กระทำผิดจริงหรือไม่ มักจะได้รับความสำคัญลำดับรองลงไป แต่เมื่อสังคมมนุษย์พัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นที่ยอมรับนับถือมากขึ้น กระบวนการนำตัวคนผิดมาลงโทษจึงได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยนำแนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

[1] คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหลักสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 ,กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน , 2550 หน้า 2

มากำกับทุกขั้นตอน และให้ความสำคัญกับการที่รัฐจะลงโทษผู้กระทำผิดได้ถูกคน และระมัดระวังที่จะไม่ให้คนบริสุทธิ์ต้องมารับเคราะห์ ดังคำกล่าวที่ว่า ปล่อยคนผิดสิบคน ดีกว่าลงโทษคนบริสุทธิ์เพียงคนเดียว แสดงว่าสังคมจะลงโทษเฉพาะคนที่แน่ใจว่าได้กระทำผิด ถ้ายังไม่แน่ใจก็ยินดีจะปล่อยให้พ้นไปแม้คนนั้นจะเป็นคนกระทำผิดก็ตาม นอกจากนั้นในระหว่างที่ยังไม่มีการตัดสินว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ก็มีแนวคิดที่จะวางข้อสันนิษฐานว่า บุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ไว้ก่อน และมาตรการต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่จะนำมาใช้กับผู้ถูกกล่าวหา ก็จะต้องคำนึงสิทธิเสรีภาพของเขาด้วย ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันจึงต้องประสมประสานแนวคิดหรือทฤษฎีทั้งสองนี้เข้าด้วย คือ ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม ซึ่งเน้นการให้อำนาจและมาตรการบังคับต่าง ๆ แก่เจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม กับทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม ซึ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน ไม่ให้ต้องถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพโดยอำนาจหรือมาตรการบังคับต่าง ๆ จากเจ้าพนักงานมากเกินไป ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชน จึงเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในยุคปัจจุบัน ซึ่งมีข้อควรพิจารณา ดังนี้

1. สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นหลักประกันและวิธีการนำไปสู่ความถูกต้องชอบธรรม และความยุติธรรม เพราะการใช้อำนาจรัฐหรือมาตรการบังคับเกินขอบเขตจะทำให้พลาดพลั้งดำเนินการกับผู้บริสุทธิ์ และทำให้เจ้าพนักงานไม่ใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการกลั่นกรองพยานหลักฐาน

2. สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงว่าสังคมนั้นใช้หลักนิติธรรมนำการปกครอง สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเรื่องที่แสดงถึงระดับความสำคัญของการปฏิบัติ

ตามกฎหมาย และโดยที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ความถูกความผิดของมนุษย์ การดำเนินคดีและการลงโทษจึงมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคลมากยิ่งกว่ากระบวนการใด ๆ ในสังคมที่ไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นจะส่งผลให้การปฏิบัติของรัฐและเจ้าพนักงานมีแนวโน้มที่จะเป็นตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจ และผู้ใช้อำนาจก็อาจเลือกปฏิบัติตามความสะดวกของตน ยิ่งกว่าจะคำนึงถึงมาตรฐานของกฎหมาย

3. สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทำให้ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนและประชาคมโลกว่า ผู้ที่ถูกดำเนินคดีอาญาหรือลงโทษผ่านกระบวนการตรวจสอบตามกฎหมายอย่างมีมาตรฐานและการปฏิบัติที่เหมาะสม และยังลดทอนโอกาสที่จะเกิดการทุจริตแสวงประโยชน์อันมิชอบในกระบวนการยุติธรรมด้วย[2]

วิวัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

ยุคแรก ในตอนต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กระบวนการยุติธรรมในยุคนั้นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง โดยนำวิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาลมาใช้ เช่น การเฆี่ยนถามคำให้การโจร ตบปากคู่ความ ทวนคนกลาง จำขื่อผู้ขัดหมาย เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบนี้มิได้ให้ความสำคัญแก่สิทธิมนุษยชนเลย อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ชาติมหาอำนาจตะวันตก คือ อังกฤษ และฝรั่งเศสนำมาใช้อ้างว่า กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยังเป็นระบบที่ป่าเถื่อน จึงต้อง

---

[2] ชาติ ชัยเดชสุริยะ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, โรงพิมพ์เดือนตุลา กรุงเทพมหานคร , 2549 หน้า 1-3

ก่อตั้งสิทธิสภาพนอกอาณาเขต คือ จัดตั้งศาลพิเศษชำระคดีที่คนในบังคับของชาติเหล่านั้นเป็นคู่ความ ไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของศาลไทย[3]

ยุคที่สอง เริ่มตั้งแต่ ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2440) ซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงประกาศยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล โดยทรงเห็นว่าการที่ชำระซักฟอกผู้ต้องหาว่าเป็นโจรผู้ร้ายด้วยใช้อาญาตามจารีตนครบาล ฯลฯ ยังเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียในกระบวนการพิจารณาได้มาก เพราะผู้พิพากษาอาจจะพลาดพลั้ง หลงลงอาญาแก่ผู้ไม่ผิด ฯลฯ และในที่สุด แม้ถ้อยคำซึ่งผู้ต้องอาญาจะให้ประการใด ฯลฯ ก็ฟังไม่ได้ ด้วยถ้อยคำเช่นนั้นอาจจะเป็นคำสัตย์จริง ฤๅคำเท็จซึ่งจะต้องกล่าวเพื่อให้พ้นทุกขเวทนา และทรงพระราชดำริว่า หลักฐานในการพิจารณาอรรถคดีโดยยุติธรรม ก็ต้องอาศัยสักขีพยานเป็นใหญ่กว่าสิ่งอื่น[4] และทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยเริ่มใช้แนวคิดของกระบวนการยุติธรรมแบบตะวันตก ซึ่งนำการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเข้ามาใช้แต่ก็ยังเป็นส่วนน้อย

ยุคที่สาม เป็นยุคของกระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2478 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ปวอ.) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 เป็นแม่บทหลักของการดำเนินคดีอาญาทั้งในชั้นสอบสวนและชั้นศาล ในระยะแรกของการบังคับใช้ จะเห็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย อันเป็นผลจากการประนีประนอมแนวคิดของระบบภาคพื้นยุโรปกับระบบอังกฤษ[5] ดังนี้

---

[3] เข็มชัย ชุติวงศ์ คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน พิมพ์ครั้งที่ 9 (บริษัทกรุงสยามการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2532) หน้า 5

[4] พระราชปรารภในพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล ร.ศ. 115

[5] ชาญชัย แสวงศักดิ์ และคณะ วารสารกฎหมายทางปกครอง เล่ม 3 ตอน 3 ธันวาคม 2527 หน้า 644-666

1. เป็นระบบผสมระหว่างระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) กับระบบการดำเนินคดีโดยประชาชน (Popular Prosecution) คือ นอกจากพนักงานอัยการแล้ว ยังให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้ด้วย

2. แยกอำนาจการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐาน และใช้มาตรการบังคับต่อผู้ต้องหา ส่วนพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพียงพิจารณาพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมอบมา โดยอาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ก็คงเป็นไปตามแนวทางหรือรูปคดีที่พนักงานสอบสวนวางไว้ และมีโอกาสน้อยที่จะเข้าถึงพยานบุคคล คงพิจารณาแต่สำนวนการสอบสวนซึ่งเป็นเอกสารเป็นหลัก

3. กฎหมายให้อำนาจพนักงานสอบสวนใช้มาตรการบังคับที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหากว้างขวางมาก เช่น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ออกหมายจับ หมายค้นได้เองโดยไม่มีองค์กรใดถ่วงดุลและตัวพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถจับหรือค้นได้โดยไม่ต้องออกหมาย พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ถึงเจ็ดวันก่อนนำตัวไปศาล นอกจากนี้กฎหมายมีมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ต้องหาน้อยมาก ในชั้นสอบสวนผู้ต้องหาไม่มีสิทธิใดที่สมควรจะต้องมีเพื่อความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีและเพื่อความยุติธรรม เช่น สิทธิที่จะมีทนายความช่วยแก้ต่างคดี สิทธิที่จะมาพบทนายความสองต่อสอง สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยม สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย สิทธิเหล่านี้ผู้ต้องหาจะมีได้ก็ต่อเมื่อถูกฟ้องตกเป็นจำเลยแล้ว[6]

[6] ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8

นอกจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเกินขอบเขตแล้ว สภาพทางการเมืองของประเทศในช่วงเวลานั้นยิ่งส่งเสริมการใช้อำนาจ และการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นทวีคูณ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการเป็นเวลายาวนานโดยมีช่วงที่เป็นประชาธิปไตยสลับเพียงช่วงสั้น ๆ

ในช่วงเวลาตั้งแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีผลบังคับใช้จนถึง พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายมาตราและหลายครั้งด้วยกัน การแก้ไขส่วนมากเห็นได้ชัดว่า เป็นการเพิ่มเติมมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เข้าระดับมาตรฐานสากลดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความสองต่อสอง มีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควร และมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย[7]

2. แก้ไขกำหนดเวลาควบคุมผู้ต้องหา โดยลดระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาจากเจ็ดวันคงเหลือสี่สิบแปดชั่วโมง และการขอฝากขังในครั้งที่ห้า หก และเจ็ด ศาลจะต้องไต่สวนพยานหลักฐานว่ามีเหตุที่ควรจะต้องขังต่อไปหรือไม่ ซึ่งแต่เดิมศาลเพียงแต่พิจารณาคำร้องของพนักงานสอบสวนก็อนุญาตให้ฝากขังต่อได้โดยไม่ต้องไต่สวน[8]

---

7 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2527

8 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2525 และฉบับที่ 19 พ.ศ. 2539

3. แก้ไขการสอบสวนกรณีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (คดีวิสามัญฆาตกรรม) หรือตายระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ให้มีความโปร่งใสมากขึ้น กล่าวคือ มีการไต่สวนโดยเปิดเผยในศาลโดยพนักงานอัยการเป็นผู้สืบพยาน และเปิดโอกาสให้ญาติผู้ตายยื่นคำคัดค้านและเข้ามาซักถามพยานในศาลได้[9]

4. แก้ไขเรื่องการปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน ให้มีกำหนดแล้วเสร็จของการสอบสวนภายในหกเดือน แต่เดิมถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน พนักงานสอบสวนจะสามารถสอบสวนได้เรื่อยไปโดยไม่มีกำหนด เพราะถือว่าผู้ต้องหามิได้ถูกขัง จึงสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ต้องหาเพราะไม่สามารถนำทรัพย์สินที่นำมาวางเป็นหลักประกันไปทำประโยชน์ได้[10]

5. แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการจัดหาล่ามให้ผู้ต้องหาชาวต่างประเทศ แต่เดิมผู้ต้องหาชาวต่างประเทศซึ่งไม่เข้าใจภาษาไทยอาจให้การรับสารภาพไปโดยเข้าใจผิด หรืออาจถูกดำเนินคดีโดยไม่เข้าใจกระบวนวิธีพิจารณาเพราะศาลเห็นว่ามีทนายความแล้ว และกฎหมายเดิมก็มิได้บังคับว่าต้องจัดล่ามให้ แต่กฎหมายปัจจุบันได้แก้ไขให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาลจัดล่ามให้ผู้ต้องหาที่ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้[11]

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินคดีอาญาจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว เป็นเครื่องแสดงอย่างชัดเจนว่า สังคมไทยมีพลวัตผลักดันไปสู่การเป็นสังคมที่เห็นความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีการดำเนินคดีโดยกระบวนการที่เป็นธรรม (due process) มากขึ้นและในที่สุด กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยก็มีการปฏิรูปครั้งสำคัญที่สุด ใน พ.ศ. 2540

---

[9] พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2523

[10] พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2532

[11] พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2539

โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งส่งผลให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายมาตราต้องถูกยกเลิก และต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

ยุคที่สี่ ช่วงเวลาหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มีผลใช้บังคับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ทำให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยครั้งสำคัญ และทำให้ระบบวิธีพิจารณาความอาญาของไทยขับเคลื่อนเข้าสู่รูปแบบของกระบวนการนิติธรรม (due process of law) มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาครั้งใด ๆ บทบัญญัติที่ถือว่ามีผลเป็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างสำคัญ ได้แก่บทบัญญัติดังต่อไปนี้

1. ห้ามการจับและควบคุมผู้กระทำผิดโดยไม่มีคำสั่งหรือหมายของศาล เว้นแต่เป็นความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ[12] บทบัญญัตินี้มีผลเป็นการยกเลิกการนำจับโดยผู้เสียหายตาม ปวอ. มาตรา 78 (4) การจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตาม ปวอ. มาตรา 78 วรรคสอง และอำนาจของพนักงานสอบสวนตาม ปวอ. มาตรา 136[13] ยิ่งกว่านั้นบทบัญญัตินี้ยังมีผลเป็นการห้ามการออกกฎหมายในอนาคตที่จะให้อำนาจเจ้าพนักงานใด ๆ ทำการจับหรือควบคุมโดยไม่ต้องมีหมายของศาลโดยอาศัยเพียงตำแหน่งเจ้าพนักงานของตน เพราะกรณีดังกล่าวมิใช่กรณีมี “เหตุจำเป็น”ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

---

12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 237

13 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 452/2546

2. การออกหมายจับหรือหมายค้นจะต้องกระทำโดยศาล และกรณีหมายจับจะต้องเข้าเงื่อนไขตามที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนด[14] ประเด็นนี้เป็นการปฏิรูประบบการจับการค้นจากการให้ตำรวจหมายจับหมายค้นได้เอง ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่มิได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่าที่ควรมาให้ศาลเป็นผู้ออกหมาย เพื่อตรวจสอบกลั่นกรองและเป็นการคานอำนาจของตำรวจไปในตัว

3. รับรองสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว โดยบัญญัติเป็นหลักการว่าคำขอประกันของผู้ต้องหาและจำเลยจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว และจะเรียกหลักประกันเกินสมควรไม่ได้ ถ้าจะไม่ให้ประกันต้องอาศัยเฉพาะเหตุที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และแจ้งให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบโดยเร็ว[15]

4. สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาคดีที่รวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรม และในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้ใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้[16] บทบัญญัตินี้เพื่อคุ้มครองผู้ต้องหาในขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของการสอบสวน คือ การสอบปากคำผู้ต้องหา เพื่อมิให้ผู้ต้องหาถูกข่มขู่ ทำร้ายหรือหลอกลวง โดยให้ผู้ต้องหาสามารถนำบุคคลที่สามเข้าร่วมฟังการสอบปากคำได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ค่อนข้างจะล้ำหน้ากว่าหลายประเทศ แต่มีข้อสังเกตว่าทนายความที่เข้าร่วมฟังจะไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำใด ๆ ระหว่างที่พนักงานสอบสวนสอบปากคำผู้ต้องหา

5. ผู้ต้องหามีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การ เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องแล้ว[17] ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของทนายความของผู้ต้องหา

---

[14] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237,238

[15] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 239

[16] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241 วรรคสาม

6. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมหรือคุมขังไม่อาจหาทนายความได้ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือโดยจัดหาทนายความให้โดยเร็ว[18] สิทธิข้อนี้เพิ่มเติมจากบทบัญญัติเดิม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือจัดหาทนายความให้เฉพาะจำเลยในชั้นศาลเท่านั้น แต่บทบัญญัตินี้ขยายความคุ้มครองไปถึงผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือคุมขังด้วย

7. บุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากต่อมามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายตามสมควร และได้สิทธิที่เสียไปเพราะการนั้นคืน[19]

8. นอกเหนือจากบทบัญญัติในทางสาระบัญญัติที่บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมีสภาพบังคับใช้ได้จริง ไม่เป็นเพียงตัวอักษรในกระดาษ องค์กรดังกล่าวได้แก่

8.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยดังกล่าว ถ้าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป[20]

---

18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 242

19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 246

20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 246

8.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยคำแนะนำของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณีหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม[21]

องค์กรทั้งสองเป็นองค์กรที่พึ่งกำเนิดขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่จะให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง และเป็นการยืนยันว่า สังคมไทยได้เข้าสู่มาตรฐานสากลของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้วทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ สิ่งที่น่าจะตามมาคือ การตื่นตัวของสังคมไทยที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน การไม่ยินยอมรับการใช้อำนาจบาตรใหญ่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะสังคมมีทางออกให้ผู้เดือดร้อนเสียหายมีช่องทางไปร้องเรียนองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับในคดีอาญา เช่น การจับ ควบคุม ค้น ฯลฯ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด 8 ศาล ส่วนที่ 1 บททั่วไป เช่น มาตรา 237 บัญญัติว่า ในคดีอาญา การจับและคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่ตัวกฎหมายบัญญัติ.... หมายจับหรือหมายขังบุคคลจะออกได้ต่อเมื่อ (1) มีหลักฐานตามสมควรว่า

[21] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199,200

ผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มีอัตราโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือ (2) มีหลักฐานตามสมควรว่า ผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่นำบทบัญญัติลักษณะนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยว่า บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ข้อแตกต่างอันมีนัยสำคัญก็คือ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ รัฐสามารถตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติวางเงื่อนไขการจับ ควบคุม ตรวจค้นตัวบุคคลอย่างไรก็ได้โดยไม่มีขอบเขต เพราะรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ตรากฎหมายยกเว้นได้โดยไม่มีกรอบหรือขอบเขตจำกัดแต่อย่างใด แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐจะตรากฎหมายกำหนดเงื่อนไขการออกหมายจับ หรือจับโดยไม่มีหมายแตกต่างจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญและตกเป็นโมฆะ เช่นการจับโดยไม่มีหมายหรือคำสั่งศาล จะกระทำได้เฉพาะกรณีผู้ถูกจับกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น คำว่า “เหตุจำเป็น” นี้สื่อความหมายว่า มีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นทำให้จำเป็นต้องมีการจับ ดังนั้น กฎหมายจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานบางระดับชั้นมีอำนาจจับได้โดยไม่มีเหตุอย่างอื่น หรือสภาพความผิดบางฐานมีความร้ายแรงให้จับได้โดยไม่มีเหตุเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใด บทบัญญัติเช่นนี้ไม่อาจตราขึ้นใช้บังคับได้เพราะจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ยุคที่ห้า ช่วงเวลาหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับในคดีอาญา[22] เพียงแต่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นวิธีการบัญญัติกฎหมายทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญก่อนฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีบทบัญญัติทำนองเดียวกัน จึงไม่มีกรอบการกำหนดมาตรการบังคับในการดำเนินคดีอาญา เช่น การจับ ควบคุม ค้น ขัง ไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐสามารถบัญญัติเงื่อนไขการใช้มาตรการเหล่านี้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้ โดยไม่ต้องกังวลว่าบทบัญญัติเหล่านั้นจะขัดรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในมาตรา 3 วรรคสองว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากบทบัญญัติในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกับมาตรา 3 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 แล้ว ยังมีมาตรา 26 บัญญัติขยายความการนำหลักนิติธรรมไปใช้กับการตรากฎหมายว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แม้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นจะมิได้มีบทบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่งมาตราใดโดยตรงแต่ถ้าขัดต่อหลักนิติธรรมแล้ว ก็ถือได้ว่าบทบัญญัตินั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับไม่ได้[23]

---

[22] ดูหมวด 10 ศาล ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 197-203

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยนำหลักนิติธรรมมาใช้เป็นเหตุผลประกอบในการตัดสินว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีซึ่งผู้กระทำความผิดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความของนิติบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ แม้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญจะวางน้ำหนักการวินิจฉัยไปที่การขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 39 วรรคสอง แต่ส่วนหนึ่งของคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลด้วยว่า “บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อ หลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่า โจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด...”[24]

บทสรุป

สิทธิมนุษยชนเป็นคุณค่าที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยและเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและขาดมิได้สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตลอดระยะเวลาเกือบร้อยปีที่สังคมไทยดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามรูปแบบของชาติตะวันตก มาตรการต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีพลังพลวัตขับเคลื่อนไปในทางเพิ่มความเข้มข้นของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือพยาน จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การให้ฝ่ายตุลาการ

[24] คำวินิจฉัยที่ 12/2555 ของศาลรัฐธรรมนูญ

เข้ามาตรวจสอบและอนุมัติหมายบังคับต่าง ๆ ทางคดีอาญา เช่น หมายจับ หมายค้น หมายขัง เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังนำหลักนิติธรรมเข้ากำกับตรากฎหมาย ตลอดจนการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ปรับใช้หลักนี้กับข้อเท็จจริงต่าง ๆ และโดยเหตุที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหลักนิติธรรมอยู่ค่อนข้างมาก จากนี้ต่อไปวิวัฒนาการของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยคงจะเพิ่มบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเข้ามากำกับทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ทำนองเดียวกับศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา **(The United States Supreme Court)** ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของไทย

บรรณานุกรม

เข็มชัย ชุติวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน พิมพ์ครั้งที่ 9 (บริษัท กรุงสยามการพิมพ์ จำกัด, กรุงเทพมหานคร , 2557)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหลักสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน , 2550)

ชาติ ชัยเดชสุริยะ, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (โรงพิมพ์เดือนตุลา, กรุงเทพมหานคร, 2549)

หลักนิติธรรมกับบริบทความเป็นจริงทางสังคมไทย

*โชคชัย คลศรีชัย**

บทคัดย่อ

"The Rule Of Law" หากแปลอย่างตรงตัวก็คือ "กฎของกฎหมาย" ในภาษาไทยใช้คำว่า "หลักนิติธรรม" ก็ไม่ได้เสียความหมายแต่ทำให้คำว่า "Rule" สูงเด่นชัดขึ้นในระดับเป็นหลักธรรม รวมกับคำว่า "Law" แล้วก็ได้ความเป็นว่า "หลักธรรมของกฎหมาย" สอดคล้องกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศที่ให้ความสำคัญกับ "ธรรม" ในการกำกับแยกแยะผิดชอบชั่วดี ชื่อกฎหมายแต่อดีตถึงปัจจุบันก็อิงอยู่กับธรรม เช่น พระธรรมนูญ พระธรรมศาสตร์ รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากความแตกแยกทางความคิด การเมือง สังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงการมองผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ซึ่งสุดท้ายต้องอาศัยหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ ในหลวงรัชกาลที่ 9 ทรงเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยหลักนิติธรรม สอดคล้องกับพระปฐมบรมราชโองการที่ว่า "..เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม.." และได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับหลักนิติธรรมหลายครั้งให้ผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักและนำไปใช้อย่างเหมาะสมแก่สถานการณ์

* ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาธุรกิจ บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กซเชนจ์ จำกัด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร "หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย" (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ซึ่งยังคงทันสมัยอยู่จนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่นที่พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสความว่า "...กฎหมายมิใช่ตัวของความยุติธรรม แต่กฎหมายจะต้องมีเป้าหมายเพื่อความยุติธรรม หรือเรียกว่า ความยุติธรรมจะต้องอยู่เหนือกฎหมายหรือเป็นใหญ่กว่ากฎหมาย..." ซึ่งแสดงหลักนิติธรรมของความยุติธรรมอันแท้จริงยิ่งกว่ากฎหมาย ในยุคปัจจุบันซึ่งโดยบริบทของสังคมมีความแตกแยกในรอบใหม่ต่อเนื่องมานับสิบปีจนส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศอีกครั้งนั้น ทุกภาคส่วนจึงควรหันมาตระหนักคิดถึงแนวทางและกระบวนการแก้ปัญหาด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมอย่างที่เคยเป็นมาตามแนวพระราชดำรัสของในหลวงรัชกาลที่ 9 ทั้งในด้านการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) การใช้กฎหมายในทางการบริหาร (บริหาร) และการบังคับใช้กฎหมาย (ตุลาการ) รวมถึงการใช้กฎหมายภาคประชาชน (พลเมือง) ในปัจจุบันได้มีการวางหลักนิติธรรมให้ปรากฏชัดในตัวบทกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งคำว่า หลักนิติธรรมโดยตรง และคำในรูปอื่นที่เป็นหลักนิติธรรม เช่น หลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ความยุติธรรม ความเป็นธรรม เป็นต้น แต่ปัญหาก็ไม่ได้อยู่ที่ว่ามีการเขียนหลักนิติธรรมไว้เป็นตัวหนังสือหรือไม่ เพราะหลักนิติธรรมมีอยู่โดยธรรมชาติในสภาวะของความดีที่สามารถทำความเข้าใจได้ ปัญหาที่แท้จริงจึงอยู่ที่การใช้หลักนิติธรรมให้บังเกิดผลอย่างจริงจังในทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งหากทำได้ก็จะเป็นสังคมที่มีเหตุผลและมีความสงบสุขอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ ธรรม หลักนิติธรรม หลักกฎหมาย บทบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย สังคม

1. บทนำ

หลักนิติธรรม แปลมาจากคำว่า Rule of Law ในภาษาอังกฤษ ซึ่งปรมาจารย์ทางกฎหมายเป็นผู้นำในการแปลและอธิบายถ้อยความหมายเป็นสำคัญ แต่หากวิเคราะห์ตามศัพท์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่ามีความต่างพอสมควร กล่าวคือ หากแยกเป็นคำ คำว่า Rule หมายถึง กฎ และคำว่า Law หมายถึง กฎหมาย โดยหากจะแปลให้ตรงก็จะเป็นว่า กฎของกฎหมาย ซึ่งดูแล้วแตกต่างจากและอาจดูเหนือกว่า the principle of law หรือ Jurisprudence ที่แปลว่า หลักกฎหมาย นั่นแสดงว่า นอกจากมีหลักการสำคัญของกฎหมาย (the principle of law) ที่เป็นหลักในการบัญญัติหรือใช้กฎหมายโดยทั่วไปแล้ว ยังมีกฎ (Rule) ที่อยู่เหนือกฎหมาย (Law) และหลักกฎหมาย (the principle of law) ซึ่งกฎหมายและหลักกฎหมายไม่อาจขัดได้ ต้องสอดคล้องหรือเป็นไปตามแนวทางเดียวกันหรือเหมือนกันกับตัว Rule of Law หากขัดเสียแล้วก็อาจเป็นกฎหมายที่ไม่ดี ไม่เป็นที่ต้องการ หรือไม่ได้รับการยอมรับ ดังจะเห็นได้ในบริบทของความเป็นจริงทางสังคม เมื่อมีผู้รู้บอกว่า กฎหมายอย่างนี้ หรือการบังคับใช้กฎหมายอย่างนี้ ขัดกับหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการข้ามไปยังจุดเริ่มต้นที่เป็นรากเหง้าหรือต้นตอของกฎหมายเลยทีเดียว หลังจากนั้นก็มักจะตามมาด้วยการตีความและความขัดแย้งหรือเห็นต่างตามมาอยู่เนือง ๆ เหตุเพราะ Rule of Law อาจถูกมองในมุมต่างหรือมุมที่เข้าข้างมากกว่าการมุ่งไปสู่ตัว Rule of Law ที่แท้จริง โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีความต้องการอยู่เหนือกว่าด้วยการอิง Rule of Law อย่างไรก็ตาม แม้มีความต้องการอย่างบริสุทธิ์ใจและด้วยความสุจริตในการจับต้องสภาวะแห่งความจริงแท้ของ Rule of Law แต่ก็ไม่อาจทำได้อย่างง่ายนักในทุกกรณี เนื่องจาก Rule of Law ในทัศนะของผู้เขียนเป็นกฎที่อยู่สูงและค่อนข้างเป็นนามธรรม การพูดหรือการเขียนอาจไม่สามารถสื่อถึงกฎเช่นว่านั้นได้อย่างธรรมชาติหรือตามสภาวะที่เป็นอยู่จริงได้ทั้งหมด เช่นนี้แล้วจึงตามมาด้วย

คำถามและความสงสัยมากมายว่า อะไรหรือสิ่งใดคือ Rule of Law และหากเมื่อพบความเป็น Rule of Law โดยแจ่มแจ้งแล้ว จะนำไปอ้างหรือนำไปใช้กับความเป็นจริงในทางสังคมอย่างไรให้เป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้ยังมีสิ่งใดอีกอยู่เหนือ Rule of Law หรือไม่

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการมอง Rule of Law ตามรากศัพท์ภาษาอังกฤษ เมื่อพิจารณาคำว่า หลักนิติธรรม ตามศัพท์ภาษาไทยแล้ว จะเห็นว่าประกอบด้วยคำที่มีความหมายสำคัญ 3 คำ คำแรก คือคำว่า หลัก หมายถึง สาระที่มั่นคง คำที่สอง คือคำว่า นิติ หมายถึง กฎหรือกฎหมาย และ คำที่สาม คือคำว่า ธรรม หมายถึง คุณความดี หรือ ความจริง หรือ กฎหมาย ก็ได้ ดังนั้น ดูเหมือนภาษาไทยจะแปลคำว่า Rule of Law โดยสังเคราะห์และขยายความหมายให้กว้างขึ้น ซึ่งหากผู้เขียนแปลเอาเองตามความหมายของแต่ละคำในภาษาไทยรวมกันแล้ว ก็จะแปลว่า ความจริง (ธรรม) อันเป็นสาระที่มั่นคง (หลัก) ของกฎหมาย (นิติ) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น “หลักธรรมของกฎหมาย” ซึ่งเทียบได้ใกล้เคียงกับ “กฎของกฎหมาย” ทำนองเดียวกับ Rule of Law ในภาษาอังกฤษนั่นเอง ความคิดของผู้เขียนอาจต่างจากมุมมองของนักวิชาการส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า นิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน[1] ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ความหมายเช่นนี้ไปไกลเกินกว่ากว่ารากศัพท์ทั้งในภาษาอังกฤษและภาษาไทย เนื่องจากมีการนำเอาวัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการมารวมไว้ในการนิยามความหมายด้วย และผลที่ได้อาจเป็นการจำกัดความหมายให้แคบลงไปอีกเพราะ Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม ไม่ใช่จำกัดเพียงการให้

[1] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

ทุกคนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น เนื่องจากยังมีสิ่งอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงถึงใน Rule of Law เช่น ความจริง ความถูกต้อง ความดี เป็นต้น

จากบริบทความเป็นจริงทางสังคมที่มีความขัดแย้งในมิติต่าง ๆ เช่น ทางการเมือง ทางสังคม ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ เป็นต้น เมื่อความขัดแย้งถึงจุดที่ไม่อาจประนีประนอมหรือหาข้อยุติได้ ก็จะกลายเป็นความขัดแย้งที่ถูกจัดการโดยอำนาจรัฐ (State Power) หรือกระบวนการทางกฎหมายตามหลักการของนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งอาศัยนิติวิธีเป็นกระบวนการหลัก แต่โดยผลจากกระบวนการก็ไม่เป็นที่ยอมรับเสียทั้งหมด โดยอาจถูกอ้างว่าขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งพูดง่ายแต่ทำให้เข้าใจหรือยอมรับกันได้ยาก กระทั่งกลายเป็นความขัดแย้งที่ทับซ้อนความขัดแย้งอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากสังคมเข้าใจสภาวะความจริงแห่งหลักนิติธรรมแล้ว การอ้างหลักนิติธรรมที่ขัดต่อสภาวะความเป็นจริงเช่นนั้นก็ไม่อาจนำมาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมได้

2. หลักนิติธรรมในมุมมองทางวิชาการ

2.1 Rule of Law ในมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศ

แม้จะไม่มีการพูดถึง Rule of Law ในที่หนึ่งที่ใดของสังคมมนุษย์บนโลกนี้ แต่ตามสภาวะความจริง Rule of Law ล้วนมีอยู่ในทุกสังคมประเทศ เพียงแต่อาจอยู่ในบริบทหรือถูกกล่าวถึงในวิธีที่แตกต่างกัน การนำสภาวะเช่นนั้นมากำหนดด้วยภาษาและตัวหนังสือแล้วเผยแพร่ให้เป็นที่นิยมเริ่มต้นมาจากนักวิชาการทางฝั่งยุโรป ซึ่งมักจะเกิดขึ้นกับศาสตร์หรือวิทยาการอื่น ๆ ด้วย

อัลเบอร์ต เว็นน์ ไดซี่ย์ (Albert Venn Dicey) นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้กล่าวว่าในการให้คำนิยามความหมายคำว่าหลักนิติธรรม

เป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ไดซี่ย์เองให้ความเห็นว่าหลักการนี้ประกอบด้วยแนวคิดที่แตกต่างกันสามประการ ได้แก่ ประการแรก ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษหรือถูกกระทำให้เดือดร้อนโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งร่างกายและทรัพย์สิน ยกเว้นบุคคลนั้นได้กระทำละเมิดกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยชอบธรรม ประการที่สอง ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายและอยู่เหนือบุคคลอื่น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศหรือตำแหน่งอย่างใด ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน และประการสุดท้าย หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ คือ ผลการตัดสินใจทางด้านตุลาการโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะถูกนำมาพิจารณาต่อหน้าศาล[2]

ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของไดซี่ย์ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ได้แก่[3]

หลักข้อที่ 1 ความสูงสุดของกฎหมาย บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำย่ำยีต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรมก่อนการกระทำผิดและพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรม เป็นระบบการปกครอง ซึ่งตรงข้ามกับระบบใด ๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวาง ไม่จำกัดและใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้

---

[2] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สานักพิมพ์เสมาธรรม, 2543 หน้า 75)

[3] ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช (รองศาสตราจารย์) “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” สถาบันพระปกเกล้า กันยายน-ธันวาคม 2558, หน้า 11

หลักข้อที่ 2 ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่บุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนบุคคลทั่วไป หากกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยมาตรฐานเดียวกัน

หลักข้อที่ 3 ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายและจารีตประเพณีของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

ผู้เขียนเห็นว่า ไดซี่ย์ ให้ทัศนะต่อ Rule of Law ด้วยมุมมองในอดีตซึ่งเกาะเกี่ยวกับการใช้กฎหมาย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ภายใต้กฎหมายเป็นหลัก ซึ่งเป็นความต้องการโดยพื้นฐานของมนุษย์ในสังคม ณ เวลาและสถานการณ์ขณะนั้นในการวางรากฐานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มั่นคงภายใต้ระบอบและผู้มีอำนาจปกครอง แต่หลังจากนั้น Rule of Law ได้ถูกพูดถึงในมิติที่มากกว่านั้น ทั้งในแง่ความเป็นจริงโดยพื้นฐานและการปรุงแต่งเพิ่มเติมตามความชอบหรือความต้องการของในแต่ละบริบททางสังคม ซึ่งหากไดซี่ย์ยังมีชีวิตอยู่ถึงปัจจุบันไม่แน่ว่าไดซี่ย์อาจมีมุมมองใหม่หรือทัศนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Rule of Law ของตนเองที่เป็นการขยายหรือต่างออกไป เช่นเดียวกับวิวัฒนาการที่เกิดขึ้นในศาสตร์แขนงอื่น

Lon Luvois Fuller นักกฎหมายชาวอเมริกัน เขียนไว้ในหนังสือ “The Morality of Law” ว่า หลักนิติธรรมจะต้องประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ 8 ประการ คือ

(1) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่

(2) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน

(3) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง

(4) กฎหมายต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ

(5) กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

(6) กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

(7) กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้

(8) การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ[4]

ทัศนะของฟูลเลอร์ มีพื้นฐานเป็นไปในแบบของไดซี่ย์โดยมุ่งไปที่ตัวกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย แต่มีการนำเสนอในรายละเอียดเพิ่มเติมตามหลักแห่งวิวิวัฒนาการที่ผู้เขียนกล่าวถึงข้างต้น ซึ่งสิ่งที่ฟูลเลอร์พูดถึงก็เป็นกฎในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

หลักนิติธรรมที่ฟูลเลอร์กล่าวถึง กรณีทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่ ก็เป็นหลักสากล เป็นการเคารพความสูงสุดของกฎหมายทุกคนโดยเสมอภาค สอดคล้องตามหลักการของไดซี่ย์ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในรูปแบบของลายลักษณ์อักษรตามระบบ Civil Law หรือจารีตประเพณีตามระบบ Common Law หรือ Moral ตามหลักศาสนาที่ใช้เป็นกฎหมาย เช่น ประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามบางประเทศใช้หลักศาสนาอิสลามเป็นกฎหมาย ดังนั้นโดยหลักนี้ทุกคนจึงต้องเคารพและใช้กฎหมายที่อยู่ หากบุคคลกระทำการใดแม้อาจเป็นสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับแต่ไม่มีกฎหมายบังคับใช้ในเรื่องนั้นก็ไม่อาจ

---

[4] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2551, “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, รพี 51, คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 60 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, กรุงเทพฯ, หน้า 28-29

ลงโทษผู้กระทำได้ เช่น การพูดจาโกหกมดเท็จว่าตนเองเป็นผู้วิเศษปลดปล่อยโลกได้โดยไม่ได้กระทำเพื่อหลอกลวงเอาทรัพย์สินของผู้อื่น หากกฎหมายไม่ได้กำหนดว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดก็ไม่อาจลงโทษได้ เพราะไม่มีกฎหมาย (ถึงแม้จะเป็นการผิดศีลธรรม) และมีบางกรณีที่อ้างว่าเป็นการโกหกด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (White Lie) ซึ่งไม่ผิดกฎหมาย แม้จะถูกตำหนิแต่ก็ไม่ถูกลงโทษ โดยหลักดังกล่าวได้เชื่อมโยงไปถึงหลักที่ว่า กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายใหม่ออกมาว่าการกระทำเช่นนี้เป็นความผิด ในขณะที่การกระทำในลักษณะเดียวกันนี้ก่อนกฎหมายออกมาใหม่ไม่เป็นความผิดก็จะตามไปลงโทษย้อนหลังไม่ได้ เพราะผู้กระทำได้กระทำไปโดยขณะกระทำไม่ผิดจะมาบอกว่ามีกฎหมายเอาผิดภายหลังไม่ได้ถึงแม้กฎหมายจะเขียนให้มีผลย้อนหลังก็ตาม มิฉะนั้น จะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและอาจถูกประนามและศาลมีอำนาจที่จะไม่บังคับให้เกิดผลย้อนหลังตามที่กฎหมายเขียนเช่นนั้น ซึ่งหากมองผ่านประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองและกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย จะพบว่ามีเกิดขึ้นและเป็นจริงแล้วในหลายกรณี ทั้งนี้ผู้เขียนขอขยายความหลักนิติธรรมกรณีกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังนั้นเป็นกรณีที่กฎหมายย้อนหลังไปเป็นโทษ แต่หากย้อนหลังไปเป็นคุณไม่ห้ามและถือว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมเช่นกัน เช่น กรณีกฎหมายแก้ไขให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดทางอาญาแล้ว ผู้ที่กระทำความผิดตามกฎหมายเดิมซึ่งถูกดำเนินคดีก็จะไม่มีความผิด และไม่ต้องถูกดำเนินคดีอีกต่อไป ดังนั้นโดยเนื้อแท้ของหลักนิติธรรมจึงให้ความสำคัญและเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นเบื้องต้น การออกกฎหมายใด ๆ จึงต้องประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันตามนิติธรรมอีกข้อหนึ่งของฟูลเลอร์ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าสิ่งใดทำได้หรือทำไม่ได้ หรือสิ่งใดต้องทำอย่างไรจึงจะถูกต้องและโดยหลักการนี้ กฎหมายที่ออกจึงต้องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งหมดจึงจะมีผลบังคับ และเมื่อได้ลงประกาศก็ถือว่าประชาชนทุกคนรู้กฎหมายนั้นแล้ว จะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ แม้ในความเป็นจริงอาจจะไม่รู้และเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันอยู่ทั่วไป ก็ถือว่าได้ทำครบหลักการสำคัญแล้ว ปัญหาความไม่รู้เท่าทันกัน ความเหลื่อมล้ำ ความเข้าไม่ถึง ฯลฯ จึงเป็นปัญหาทางด้านการบริหารจัดการและเกี่ยวเนื่องกับสถานะหรือต้นทุนทางสังคม ซึ่งต้องใช้หลายองค์ประกอบปัจจัยในการแก้ไข

หลักนิติธรรมที่ฟูลเลอร์กล่าวถึง กรณีกฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ก็เป็นอยู่จริงเช่นนั้น ตัวอย่างเช่น ในทางแพ่งการบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ต้องบังคับในสิ่งที่เป็นไปได้หรือทำได้ กล่าวคือ สภาพหนี้ต้องเปิดช่อง หากสภาพหนี้ไม่เปิดช่องก็บังคับไม่ได้ โดยในการบังคับชำระหนี้กฎหมายบัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้”[5] เช่น กรณีจ้างนายเอกซึ่งเป็นจิตรกรฝีมือดีให้วาดภาพ หลังจากนั้นนายเอกไม่มีอารมณ์จะวาดภาพจึงผิดสัญญา กรณีนี้จะบังคับให้นายเอกวาดภาพไม่ได้ ให้คนอื่นวาดแทนก็ไม่ได้เพราะเป็นเรื่องที่นายเอกต้องทำเองเฉพาะตัว ด้วยฝีมือที่ผู้ว่าจ้างต้องการแต่แรก จะขอให้ศาลสั่งจำคุกหรือบังคับเฆี่ยนตีให้นายเอกวาดภาพก็ไม่ได้เพราะการวาดภาพต้องสมัครใจวาดออกมาให้สวยงามด้วยจิตวิญญาณของศิลปินจะบังคับจิตใจไม่ได้ ทั้งไม่มีกฎหมายให้ทำโทษในกรณีการผิดสัญญาทางแพ่งอันเป็นหลักนิติธรรมที่ทั่วโลกยอมรับ หรือกรณีซื้อขายม้าโดยเจาะจงว่าเป็นม้าชื่ออรนภา แต่ม้าอรนภาที่ต้องส่งมอบได้ป่วยตายไปเสียก่อน ก็ไม่มีม้าอรนภาที่จะส่งมอบแล้ว จะมาบังคับให้ส่งมอบม้าอรนภาก็ไม่ได้เพราะการบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงจะทำได้ก็ต่อเมื่อหนี้ยังเป็นวิสัยที่จะทำได้ ถ้าหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยจะชำระหนี้ได้เสียแล้ว

[5] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรคแรก

ก็ย่อมจะบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงไม่ได้ เพราะวัตถุประสงค์แห่งหนี้ไม่มีแล้ว เป็นต้น

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) เสนอในปี ค.ศ.1977 ว่า หากหลักนิติธรรมเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มีความหมาย ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่างประกอบด้วย[6] ในที่นี้ โจเซฟ เรซ ก็คงจะหมายถึงสิ่งที่อยู่เหนือกฎหมาย หรือการใช้กฎหมายที่ต้องใช้เพื่อความชอบธรรมในการปกครอง จึงอาจมองไปถึงจริยธรรมอันเป็นบรรทัดฐานของสังคม ความดีงาม ธรรมในทางศาสนา ซึ่งมักเป็นเรื่องยากในการนำมาใช้ เพราะมีเหตุปัจจัยหลายอย่างเกี่ยวเนื่องกับความเชื่อและตัวบุคคล ทำให้เรื่องต่าง ๆ จึงมักจะจบที่ตัวบทกฎหมาย

เจฟฟรีย์ โจเวลล์ (Jeffrey Jowell) สรุปว่า ตั้งแต่อดีตมาหลักนิติธรรมจะเป็นหลักเกี่ยวกับกลไกการใช้กฎหมาย (Procedure) ตั้งแต่วิธีการควบคุมดุลพินิจ การวางหลักให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีฐานทางกฎหมายและการกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายหรือคำสั่ง แต่ขณะเดียวกันหลักนิติธรรมจะต้องเกี่ยวข้องกับสาระของการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วยอันเป็นเรื่องในทางสารบัญญัติ (Substance) โดยหลักนิติธรรมก็คือหลักรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง[7] โจเวลล์ให้มองหลักนิติธรรมทั้งด้านกระบวนการทางการปกครองที่มีการควบคุมและในด้านเนื้อหาอันเป็นสารบัญญัติ โดยพยายามจับวางหลักนิติธรรมให้เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นในระบบ Common Law หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณีที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ก็จะนำมาใช้บังคับ

---

[6] ศึกษา อุ่มเจริญ, “การใช้อำนาจทางปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2543 หน้า 46

[7] ศึกษา อุ่มเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49

อย่างมีตัวตนได้ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดนั่นเอง ความสำคัญจึงอยู่ที่ตัวผู้ใช้กฎหมาย

2.2 Rule of Law ในมุมมองของนักวิชาการไทย

มีนักนิติศาสตร์ไทยหลายท่านที่ให้ทัศนะเกี่ยวกับ Rule of Law ศาสตราจารย์พิเศษ ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรีและอดีตนายกรัฐมนตรี ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่ทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือ ระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม[8] ความหมายนี้มองได้อย่างสัมพันธ์กับสถานการณ์การเมืองและการปกครองที่มีความห่วงใยด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจถูกละเมิดโดยไม่เป็นธรรม จึงเน้นความสำคัญของอำนาจศาลในการผดุงความยุติธรรมเสมือนหนึ่งศาลเป็นตัวแทนแห่งหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นความหมายที่มีความจำเพาะมาก

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล เรียก The Rule of Law ที่ใช้ในประเทศไทยว่า “นิติธรรมไทย” โดยอธิบายว่า “หลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมือง โดยใช้หลักกฎหมายเป็นหลัก หลักนิติธรรมไทยจึงหมายถึงหลักนิติธรรมที่เป็นพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายไทยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม[9] คำอธิบายนี้มองไปถึงหลักพื้นฐานที่เป็นยิ่งกว่าหลักกฎหมาย คือเป็นหลักแห่งการบัญญัติกฎหมายเลยทีเดียว โดยเป็นการนำเอานิติธรรม

---

[8] ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ, 2552, หน้า 23

[9] วิษณุ เครืองาม,“หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์ และการเมือง, กรุงเทพมหานคร, 1 กรกฎาคม 2552, หน้า 18-19

มาใส่ไว้ในบทบัญญัติกฎหมายหรือเป็นหลักในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อความยุติธรรม ซึ่งหากทำได้เช่นนั้นแล้วกฎหมายก็ย่อมกอปรด้วยนิติธรรม กล่าวคือ “กฎหมายอยู่ที่ไหน นิติธรรมก็อยู่ที่นั่น” ทำให้หมดปัญหาเรื่องตัวกฎหมาย ขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายว่าจะทำได้ดีหรือไม่ เพียงใด

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทิย์ เรียกหลักนิติธรรมว่า “กฎของกฎหมาย” และอธิบายว่า ยังมีสิ่งที่อยู่เหนือบทบัญญัติของกฎหมายบรรดาที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นตามวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้นอยู่อีก ซึ่งในปัจจุบันเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติธรรม” ในภาษาไทยยังไม่ยุติว่าจะใช้คำอะไรแปลตามอักษรก็ว่า กฎของกฎหมาย แต่ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติหรือหลักที่กฎหมายลักษณะต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายความถึง กฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือที่บังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ให้กฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ในความหมายทำนองเดียวกับกฎที่บังคับการเล่น เช่น กติกาฟุตบอลหรือชกมวย กฎหมายต้องอยู่ภายใต้กฎที่ว่า “Rule of Law” นี้อีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ Rule of law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์กรแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการ ซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนโดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย ความคิดที่ว่ามีกฎหมายบังคับเหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งนั้น มิใช่ว่าจะเพิ่งมีขึ้นในปัจจุบัน หากแต่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิม เพียงแต่ไม่เรียกร้องชัดเจนออกมาว่า หลักนิติธรรม เท่านั้น[10] ความหมายนี้

[10] เรื่องเดียวกัน, หน้า 21

มองอย่างตรงไปตรงมาตามการแปลความจากภาษาอังกฤษ เป็นการเปิดหลักนิติธรรมในมุมมองที่กว้าง แต่มีความยากในการจับต้องว่ากฎใดที่ควบคุมอยู่เหนือกฎหมาย หากเกิดการยึดถือมั่นคิดเอาเองโดยปราศจากฐานความคิดที่ชอบธรรม ก็อาจกลับกลายเป็นว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ดีพอ หรือไม่ควรบังคับใช้ เพราะขัดต่อหลักนิติธรรม เปิดช่องให้อำนาจอื่นเข้ามาอยู่เหนือกฎหมาย แต่หากดูคำอธิบายความหมายประกอบจะเห็นว่าหลักนิติธรรมให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นมูลฐานที่รัฐต้องดูแลคุ้มครองเป็นสำคัญโดยผ่านกระบวนการใช้อำนาจสามฝ่ายซึ่งเป็นเรื่องหลักที่กำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดทุกฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักประกันสูงสุดของสิทธิดังกล่าว ดังนั้น หากมีการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐาน เช่น การปิดกั้นเสรีภาพทางความคิดของบุคคลเกินขอบเขต ก็เท่ากับเป็นการละเมิดหรือทำลายกฎหมายสูงสุดและเท่ากับเป็นการไม่เคารพหลักนิติธรรมนั่นเอง

ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ องคมนตรีและอดีตประธานศาลฎีกา ให้ความหมายว่าหลักนิติธรรม คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ต้องออกมาเพื่อประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ประการที่สาม การปกครองโดยหลักนิติธรรมนี้ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องมีความรู้และความยุติธรรม คือต้องเป็นผู้ที่มีความเก่งและความดี และประการที่สี่ การบังคับใช้กฎหมายต้องมีกระบวนการยุติธรรมตรวจสอบโดยองค์กรที่เป็นอิสระและเป็นกลาง[11]

[11] อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, ปาฐกถาพิเศษ “ศาลยุติธรรม ความคาดหวังของสังคมไทย” ในวาระศาลยุติธรรมสถาปนา ครบรอบ 128 ปี, 21 เมษายน 2553

หลักนิติธรรมในมุมมองของความหมายนี้ยังคงให้ความสำคัญกับการปกครองทั้งโดยกระบวนการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตรวจสอบซึ่งสัมพันธ์กับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งออกกฎหมาย อำนาจบริหารซึ่งบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ นั่นเอง

3. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ในทัศนะของผู้เขียน

ผู้เขียนเห็นว่า The Rule of Law มีความหมายไปได้หลายอย่างตามที่นักวิชาการกำหนด ส่วนที่ให้ความหมายและรายละเอียดประกอบแตกต่างกันไปก็อาจมาจากการมองต่างมุม ต่างเวลา และต่างสถานการณ์ แต่ก็มีความเป็นหนึ่งเดียวกันอยู่ในเรื่องของ “กฎ” ซึ่งเป็นสภาวะหนึ่งที่เป็นกรอบหรือกติกาหรือสิ่งที่อยู่เหนือกฎหมาย และกฎหมายต้องให้ความเคารพต่อ “กฎ” นี้เพื่อความถูกต้องชอบธรรมของตัวกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายทั้งในทางการปกครองและในทางการอำนวยประโยชน์สุขแก่สังคมและประชาชนโดยรวม เช่น กฎแห่งผลการกระทำ กฎของความเสมอภาค กฎแห่งสิทธิเสรีภาพความเป็นมนุษย์ เป็นต้น กฎแห่งผลการกระทำ กล่าวคือ หากไม่ได้กระทำผิด ก็ไม่อาจถูกลงโทษใด ๆ โดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นหลักความสูงสุดของกฎหมายของไดซี่ย์ และหลักนี้หากมองย้อนไปในยุคอดีตก็คือหลัก “กฎแห่งกรรม” ขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้าเมื่อสองพันห้าร้อยกว่าปีมาแล้ว ซึ่งเป็นความจริงแท้ที่ได้รับการยอมรับตลอดมา และมีหลายสำนักคิดหรือปรัชญาที่เห็นสอดคล้องต้องกัน ดังนั้น หลักนิติธรรมในทัศนะของผู้เขียนจึงอาจมีลำดับความเชื่อมโยงตามรูปผังด้านล่างนี้



ดังนั้น โดยทัศนะส่วนตน ผู้เขียนจึงใคร่ขอแยกแยะสิ่งที่เชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมตามความเข้าใจ ดังนี้

(1) **“ธรรม”** เป็นสิ่งสูงสุด โดยอาจเป็นธรรมะของศาสนา ปรัชญา ลัทธิความเชื่อต่าง ๆ ความเป็นจริงสูงสุดทั้งมวล ความดีงาม สภาวะทางธรรมชาติ ซึ่งสภาวธรรมบางอย่างนำไปเป็นหลักที่มาแห่งหลักกฎหมายคือ “หลักนิติธรรม” แต่บางอย่างก็ไม่เป็นหลักนิติธรรม

(2) **“หลักนิติธรรม”** อยู่ในลำดับรองจาก “ธรรม” เนื่องจากมีเพียงสภาวธรรมบางอย่างไม่ใช่ทั้งหมดที่เป็นหลักนิติธรรม กรณีที่หลักนิติธรรมอิงอยู่กับธรรม เช่น กรณีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำต้องมีความรับผิดและชดใช้ ในทางธรรมก็คือกฎแห่งกรรม ซึ่งหลักนิติธรรมอยู่ภายใต้กฎนี้ กล่าวคือต้องรับผิดเมื่อมีการกระทำความผิดเท่านั้น ไม่ได้กระทำความผิดจะรับผิดไม่ได้ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากธรรมชาติที่มนุษย์ไม่อาจควบคุม เช่น อุทกภัย แผ่นดินไหว เป็นต้น ก็เป็นภัยธรรมชาติ หรือ Act of God ที่มนุษย์ต้องยอมรับผลหรือชะตากรรม ไม่อาจเรียกร้องให้ใครรับผิดได้ กรณีที่ธรรมไม่อาจนำมาเป็นหลักแห่งนิติธรรมได้

เช่น ธรรมะที่เป็นทางปฏิบัติเพื่อความหลุดพ้น เป็นต้น ไม่อาจนำมากำหนดว่าหากไม่ปฏิบัติธรรมเพื่อความหลุดพ้นแล้วเป็นการขัดกับหลักนิติธรรม เพราะเป็นเรื่องปัจเจกและเสรีภาพส่วนบุคคล หลักนิติธรรมจึงอยู่ระดับรองลงมาจากธรรม

(3) **"หลักกฎหมาย"** อยู่ในลำดับรองต่อจากหลักนิติธรรม ผู้เขียนมีความเข้าใจว่า หลักกฎหมายอยู่ลำดับรองจากหลักนิติธรรมเพราะหลักนิติธรรมบางประการเป็นสภาวะที่ใกล้เคียงหรืออาจเป็นสิ่งเดียวกับธรรม ซึ่งหลักนิติธรรมอาจไม่สามารถอ้างหรือเขียนเป็นหลักกฎหมายให้ครบทั้งหมดได้ ต่อเมื่อมีปัญหาไม่อาจอ้างอิงหลักหรือบทบัญญัติของกฎหมายใดได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็จะวิ่งเข้าหาหลักนิติธรรมเป็นที่พึ่ง หลักกฎหมายจึงอยู่ในลำดับรองต่อจากหลักนิติธรรม ด้วยลักษณะเช่นนี้ หลักนิติธรรมจึงครอบอยู่เหนือหลักกฎหมาย หรืออาจทั้งครอบและเป็นสิ่งเดียวกับหลักกฎหมายในขณะเดียวกัน แต่มีความสูงกว่าในลักษณะของนามธรรม

(4) **"บทบัญญัติกฎหมาย"** อยู่ในลำดับรองจากหลักกฎหมาย เพราะการบัญญัติกฎหมายมาจากหลักกฎหมาย และโดยหลักกฎหมายหนึ่งอาจเป็นที่มาหรือเกี่ยวข้องกับหลายบทบัญญัติกฎหมาย เช่น "หลักผู้รับโอนย่อมไม่มีสิทธิดีไปกว่าผู้โอน" หากผู้โอนทรัพย์สินไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินผู้มีสิทธิหรือได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยไม่ชอบ ผู้รับโอนก็ไม่ได้ไปซึ่งสิทธิในทรัพย์สินนั้น ซึ่งในทางกฎหมายแพ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายมาตรา และยังอาจมีความผิดตามกฎหมายอาญาในข้อหารับของโจร เป็นต้น แต่หากสุจริตก็มีบทบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครอง เป็นไปการย้อนกลับไปหาหลักกฎหมายอีกหลักหนึ่งภายใต้หลักนิติธรรมที่ให้ความคุ้มครองผู้สุจริต และหากมองสูงไปกว่านั้นอีกก็คือหลักธรรมที่ผู้สุจริตมีความบริสุทธิ์ย่อมไม่ผิดบาป บทบัญญัติของกฎหมายจึงมีความผูกพันอยู่กับหลักกฎหมายซึ่งอยู่สูงกว่า

(5) **“การบังคับใช้กฎหมาย”** อยู่ในลำดับรองจากบทบัญญัติกฎหมาย รวมถึงทุกอย่างที่อยู่ในลำดับเหนือขึ้นไป เพราะการบังคับใช้กฎหมายต้องว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเบื้องต้น การบังคับใช้กฎหมายในที่นี้ ผู้เขียนมองถึงการบังคับใช้กฎหมายในทุกทาง ประการแรก คือ การใช้กฎหมายโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ ในมิติของการปกครองรวมถึงการอำนวยประโยชน์สุขแก่สังคมและประชาชน ภายใต้พันธะแห่งการเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจ ประการที่สอง คือ การบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเมื่อเกิดข้อพิพาทโต้แย้ง หรือการละเมิดหรือเพื่อการเรียกร้องสิทธิ โดยมีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมหรือตามที่กฎหมายกำหนด เป็นผู้บังคับใช้ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ศาล ราชฑัณฑ์ เป็นต้น ประการที่สาม คือ การใช้กฎหมายโดยประชาชนในมิติต่าง ๆ ตามช่องทางของกฎหมาย เช่น การร้องทุกข์กล่าวโทษตามกฎหมายอาญา การใช้สิทธิเรียกร้องในทางแพ่ง การเรียกร้องให้หน่วยราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายปกครองและศาลปกครอง การใช้สิทธิชุมนุมเรียกร้องโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายและสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าการบังคับใช้กฎหมายในทางใดก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสิ้น ไม่อาจใช้อำนาจและกำลังโดยปราศจากกฎหมายรองรับได้

ด้วยมุมมองดังกล่าวข้างต้นของผู้เขียน จึงอาจสรุปความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ว่า “หลักนิติธรรม” คือ “กฎแห่งสภาวธรรมหรือความจริงอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของสังคมว่าเป็นสิ่งที่ดีที่ต้องการ ซึ่งเป็นกรอบควบคุมหรือเป็นขอบเขตของหลักกฎหมาย การบัญญัติกฎหมาย และการใช้หรือบังคับใช้กฎหมายซึ่งรวมถึงการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดการยอมรับ โดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์และความสงบสุขร่วมกันของคนในสังคมเป็นสำคัญ”

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างศีลข้อหนึ่งที่ให้ละเว้นการฆ่าสัตว์ตัดชีวิตในพุทธศาสนา ซึ่งหลักธรรมคือ หลักแห่งความเมตตา ไม่เบียดเบียนชีวิตอื่น หลักนิติธรรม คือ หลักสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายมนุษย์ กล่าวคือเฉพาะมนุษย์ไม่รวมถึงสัตว์อย่างในหลักศาสนา หลักกฎหมายคือ หลักการเคารพสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายผู้อื่น บทบัญญัติกฎหมาย คือ เนื้อหาสาระของกฎหมายที่รับรองคุ้มครองชีวิตร่างกายโดยมีหลายกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชน ตามด้วยกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายแพ่งในเรื่องความรับผิดในละเมิด กฎหมายอาญาในส่วนการกระทำความผิดแก่ชีวิตและร่างกาย เป็นต้น และการบังคับใช้กฎหมาย คือ การบังคับใช้กฎหมายภายใต้บทบัญญัติกฎหมายตามกระบวนการและวิธีการที่กฎหมายรับรอง โดยทั้งการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต้องเชื่อมโยงและเคารพต่อหลักนิติธรรม ปัจจุบันหลายประเทศมีความพยายามยึดหลักนิติธรรมในมิติที่ใกล้เคียงหรือในระดับเดียวกับธรรมมากขึ้น เช่น การยกเลิกโทษประหารชีวิต อันเป็นการเคารพในหลักสิทธิเสรีภาพของการมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นสิ่งเดียวกับหลักธรรมที่ห้ามการฆ่าหรือการเบียดเบียนชีวิตผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นคนดีหรือเลว ควบคู่ไปกับการเคารพหลักผลแห่งการกระทำโดยไม่แยกขาดจากกัน

4. ที่มาของการใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย

ด้วยความหมายของหลักนิติธรรมตามความคิดและความเข้าใจของผู้เขียน หลักนิติธรรมจึงมีทั้งที่อาจจับต้องได้และไม่อาจจับต้องได้ โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างที่มาของการใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย ดังนี้

4.1 หลักนิติธรรมตามหลักธรรมหรือสภาวะแห่งความจริง

ผู้เขียนเห็นว่าที่มาของการใช้หลักนิติธรรมสูงสุดที่แจ่มชัดและสามารถทำความเข้าใจได้อย่างลึกซึ้งถึงแก่นคือ หลักนิติธรรมที่มาจาก

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ ในหลวงรัชกาลที่ 9 ซึ่งแม้พระองค์จะเสด็จสวรรคตไปแล้ว แต่หลักนิติธรรมของพระองค์ท่านยังสถิตในใจของประชาชนชาวไทยอย่างมั่นคงและเหนียวแน่น

ในการเสด็จขึ้นครองราชย์ของพระองค์เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 พระองค์ได้มีพระปฐมบรมราชโองการว่า “...เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม...” พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แม้จะไม่ใช่ผู้มีหน้าที่ในการปกครองโดยตรง แต่พระองค์ได้ทรงใช้หลักธรรมในการครองแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย หลักธรรมที่สำคัญในการครองแผ่นดินของพระองค์ คือ หลักทศพิธราชธรรม คือ ธรรมะ 10 ประการ ของพระราชาผู้ครองแผ่นดิน การครองแผ่นดินของพระองค์จึงกอปรด้วยหลักธรรมเป็นที่ตั้งประกอบกับกฎหมาย ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ตลอดการครองราชย์อันยาวนานเป็นเวลา 70 ปี การนำหลักธรรมมาใช้ประกอบกับกฎหมาย เป็นการแสดงว่าพระองค์ทรงใช้หลักนิติธรรมในการครองแผ่นดินตามแนวแห่งพระราชปณิธานนั่นเอง พระองค์จึงทรงเป็นต้นแบบและเป็นผู้นำสูงสุดในด้านหลักนิติธรรมในประเทศไทย

ด้วยพระองค์ทรงยึดในหลักนิติธรรมและกฎหมาย พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริในด้านการอำนวยความยุติธรรม โดยให้เน้นประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามความเป็นจริงยิ่งกว่าถ้อยคำในตัวบทกฎหมาย ดังที่พระองค์ทรงมีพระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่นักศึกษาผู้สำเร็จการศึกษาเป็นเนติบัณฑิต ณ เนติบัณฑิตยสภา เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2515 ใจความว่า “...โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญไปยิ่งกว่ายุติธรรม หากควรต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใด ๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกผิดตามกฎหมายนั้น ดูจะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมาย

และผลที่ควรจะได้...” และพระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิต ณ อาคารใหม่สวนอัมพร เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2522 ใจความว่า “...ผู้ที่ได้ผ่านสำนักอบรมกฎหมายทุกคน ควรจะได้รับการชี้แจงเน้นหนักให้ทราบชัดว่า กฎหมายมิใช่ตัวความยุติธรรม หากเป็นแต่เพียงบทบัญญัติหรือปัจจัยที่ตราไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม....จึงไม่สมควรจะถือว่าการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินมีวงกว้างอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมายจำเป็นต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย...” แนวพระราชดำริตามพระบรมราโชวาทของพระองค์ดังกล่าวข้างต้นแสดงถึงว่าพระองค์ทรงยึดถือเอาธรรมคือความยุติธรรมเป็นใหญ่เหนือกฎหมาย ซึ่งความยุติธรรมก็คือหลักนิติธรรมประการสำคัญที่ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปภายใต้หลักนิติธรรมนั่นเอง โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายไม่เพียงพอ หรือมีความบกพร่อง หรือไม่เอื้อแก่สถานการณ์ในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นจริงซึ่งต้องประกอบด้วยความเป็นธรรมและความชอบธรรมเป็นที่ตั้งแล้ว ก็จำเป็นต้องอาศัยหลักนิติธรรมมาประกอบในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นให้จงได้

ดังนั้นแล้ว หากยึดตามแนวพระราชดำริดังกล่าวข้างต้น และโดยอาศัยหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐาน กฎหมายที่ออกมาโดยให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐข่มเหงรังแกประชาชนโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดหลักเหตุผลก็อาจถูกปฏิเสธการมีอยู่หรือการบังคับใช้ ประชาชนอาจร่วมกันต่อต้านเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ การใช้หลักนิติธรรมตามหลักธรรมหรือสภาวะแห่งความจริง อาจมีพื้นฐานมาจากธรรมะอันเป็นคำสอนในศาสนาต่าง ๆ เช่น หลักแห่งผลการกระทำหรือหลักเหตุและผลในศาสนาพุทธ หลักความสงบสันติในศาสนาอิสลาม หลักความรักเมตตาที่มีต่อเพื่อนมนุษย์ในศาสนาคริสต์ เป็นต้น ซึ่งล้วนมีส่วนสัมพันธ์กันเป็นหลักสากล กล่าวคือ เป็นความดีที่โลกยอมรับทั้งสิ้น

4.2 หลักนิติธรรมสากลตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right)

สิทธิมนุษยชน (Human Right) คือ สิทธิเสรีภาพที่จำเป็นขั้นพื้นฐานที่คนทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ ชาติกำเนิด ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิต เพศ รูปลักษณ์ภายนอก อายุ และสติปัญญา หรือมีความไม่เท่าเทียมกันในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยเพียงใดก็ตาม หลักคิดของสิทธิมนุษยชนรวมถึงสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิด คือ มีสิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพส่วนบุคคล ที่ไม่สามารถยกเลิกหรือสูญหายไปได้โดยวิธีใด ๆ ก็ตาม สิทธิเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชนจึงเป็นศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) มีความสำคัญในฐานะที่เป็นอารยะธรรมโลก (World Civilization) ของมวลมนุษย์ เป็นหลักประกันของความเป็นมนุษย์ และเป็นสิ่งที่นำไปใช้กล่าวอ้างได้ทั้งในสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศ

เหตุที่หลักสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับไปทั้งโลก เพราะเป็นหลักความจริงที่มนุษย์ต้องการสำหรับชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน รวมถึงสิทธิเสรีภาพทางความคิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมทางศาสนาและปรัชญาเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์ และได้เจริญงอกงามหลังจากมนุษย์มีบทเรียนแห่งความเจ็บปวดจากสงคราม การแก่งแย่งทรัพยากร รวมถึงการค้ามนุษย์หรือค้าทาสที่เกิดขึ้นในยุคอดีต

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) กล่าวถึง สิทธิมนุษยชนซึ่งมีสาระสำคัญด้วยกัน 4 ด้าน คือ (1) หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน (2) สิทธิทางการเมืองและสิทธิความเป็นพลเมือง (3) สิทธิด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และ (4) หน้าที่ของบุคคล สังคม และรัฐ ซึ่งประเทศในโลกนี้ที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติต่างรับเอาปฏิญญาสากลนี้โดยไม่อาจเลี่ยงได้ เพราะ

เป็นหลักที่ดีที่ต้องการและเป็นหลักความจริงที่มนุษย์ไม่อาจปฏิเสธได้ จึงทำให้มีการออกกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศอนุวัตรตามหรือให้สอดคล้องกับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นอันมาก เพื่อแสดงถึงอารยธรรมของประเทศและมนุษย์โลก ถึงแม้จะมีปัญหาในหลายส่วนของโลกเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ก็เป็นเรื่องการปฏิบัติหรือตัวบุคคลซึ่งล้วนถูกตำหนิและสมควรได้รับโทษ และเป็นเรื่องที่สหประชาชาติมีความชอบธรรมที่จะเอื้อมมือเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาที่รุนแรงได้

4.3 หลักนิติธรรมภายใต้การรับรองของกฎหมาย

หลักนิติธรรมนอกจากเป็นสิ่งที่ครอบอยู่เหนือกฎหมายหรืออยู่กับตัวบทกฎหมาย ทั้งโดยอาจชี้ชัดได้หรือชี้ชัดไม่ได้แล้ว หลักนิติธรรมยังได้รับการรับรองโดยกฎหมายเพื่อเป็นหลักในการปกครอง โดยไม่มีการให้นิยามความหมายของหลักนิติธรรม แต่เป็นที่เข้าใจว่าเป็นหลักธรรมอันดีงามของการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายตามบทวิเคราะห์ความหมายในมุมต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการประชาธิปไตยไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกำหนดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**[12] และในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินในหลายประการ โดยประการหนึ่งคือ การดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคแรก และวรรคสอง

ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**[13]

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักการประชาธิปไตยไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกำหนดว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ**หลักนิติธรรม** เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม[14] ในด้านการออกกฎหมายมาบังคับใช้ได้กำหนดว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย[15]

หลักนิติธรรมจึงได้รับการรับรองถึงการมีอยู่โดยกฎหมายสูงสุด โดยมีเป้าหมายมุ่งเน้นไปยังกระบวนการการใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ จึงเป็น

---

13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (6)

14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคแรก และวรรคสอง

15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

หลักนิติธรรมด้านการควบคุมกระบวนการใช้อำนาจ และมีผลเป็นการให้หลักประกันแก่หลักนิติธรรมในด้านเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งมีกำหนดไว้เป็นการทั่วไปในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น หลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมอันเป็นสากล นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการวางยุทธศาสตร์ที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน[16] หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน[17] ซึ่งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ก็ถือได้ว่าเป็นหลักนิติธรรมอีกประการหนึ่งนั่นเอง ไม่เฉพาะเพียงเท่านี้ ยังมีปรากฏหลักนิติธรรมแฝงอยู่ในกฎหมายในรูปหรือคำอื่นเป็นอันมาก เช่น ให้.....เป็นธรรม ห้าม.....ไม่เป็นธรรม โดย.....ยุติธรรม เป็นต้น

ดังนั้น การมีอยู่ของหลักนิติธรรมในยุคนี้จึงถูกทำให้ปรากฏตัวตนมากขึ้น ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่ก็เสมือนหนึ่งเป็นการวางรากฐานต่อเนื่อง ยังไม่อาจวัดถึงความสัมฤทธิ์ผลของหลักนิติธรรมได้อย่างแจ่มชัด เนื่องจากหลักนิติธรรมโดยรวมยังคงเป็นสภาวะหนึ่ง โดยเฉพาะในสังคมที่มีปัญหาในการอ้างหลักนิติธรรมไปคนละด้าน ซึ่งอาจมีการอ้างหลักนิติธรรมในสภาวะที่เป็นประโยชน์แก่ตนโดยไม่ใส่ใจกลุ่มอื่น

---

16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65

17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76

5. หลักนิติธรรมกับบริบทความเป็นจริงทางสังคมไทย

เนื่องจากข้อเท็จจริงของสังคมไทยในยุคนี้ (ช่วงระยะเวลาประมาณ 20 ปีถึงปัจจุบัน) ยังเป็นสังคมที่มีความขัดแย้งในทางความคิด ทางสังคม ทางการเมืองและเศรษฐกิจค่อนข้างสูง บางเรื่องมีความเลยเถิดออกนอกกรอบของกฎหมาย มีการอ้างถึงหลักนิติธรรมหรือความชอบธรรมในการกระทำการต่างๆ โดยไม่ได้มองถึงความสูงสุดหรือจุดสูงสุดของหลักนิติธรรมและสิ่งที่อยู่เหนือกว่านั้น สังคมจึงควรมองย้อนไปดูในอดีตที่เคยมีปัญหาในลักษณะเดียวกัน ซึ่งผู้นำสูงสุดในการวางหลักคิดเพื่อการแก้ปัญหาด้วยหลักนิติธรรมคือ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ ในหลวงรัชกาลที่ 9

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีระเวคิน[18] ได้กล่าวถึงแนวพระราชดำริของในหลวงรัชกาลที่ 9 เกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า ...ในส่วนปรัชญากฎหมายขององค์พระประมุขนั้น นายสงวน ลิ่วมโนมนต์ สมาชิกภาคี สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน ได้เสนอบทความในหัวข้อ “ปรัชญากฎหมายไทย” ซึ่งได้มีการยกปรัชญาความคิดทางกฎหมายขององค์พระประมุขมาหลายตอน ซึ่งล้วนแต่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อกฎหมายและหลักความยุติธรรม กระบวนการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะขอยกมาให้เห็นเป็นตัวอย่างเพื่อเป็นข้อคิดสำหรับการตรากฎหมายและการใช้กฎหมายสำหรับผู้มีหน้าที่โดยตรง และสำหรับประชาชนผู้มีความสนใจ สิ่งซึ่งเห็นได้ชัดจากพระราชดำรัสต่าง ๆ นั้น สรุปความได้ว่า ปรัชญากฎหมายขององค์พระประมุขนั้นมีหลักการสำคัญที่สุดคือ

[18] ลิขิต ธีรเวคิน, ศ.ดร., http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000036991, 1 เมษายน 2552

"...กฎหมายมิใช่ตัวของความยุติธรรม แต่กฎหมายจะต้องมีเป้าหมายเพื่อความยุติธรรม หรือเรียกว่า ความยุติธรรมจะต้องอยู่เหนือกฎหมายหรือเป็นใหญ่กว่ากฎหมาย..."

กฎหมายจึงต้องมีไว้เพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง มิใช่สำหรับบังคับประชาชน ซึ่งจะส่งผลทางตรงกันข้ามกับหลักการเรื่องสิทธิเสรีภาพ ในส่วนนี้นั้นมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อบทบาทของกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมตลอดทั้งนัยที่ตามมาในทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากพระบรมราโชวาทใน "วันรพี" ของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ทรงพระราชทาน ณ ตำหนักจิตรลดารโหฐานในวันพุธที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2516 ใน "ประมวลพระราชดำรัส หน้า 54" ความว่า

"...เราจะต้องพิจารณาในหลักว่า กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่า กฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็จะกลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อยจะต้องใช้บังคับบุคคลหมู่มาก ในทางตรงกันข้ามกฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรี และอยู่ได้ด้วยความสงบ..."

ในส่วนของการตรากฎหมายนั้น มีจุดประสงค์หลักเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขในบ้านเมือง และเพื่อธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม แต่ในบางครั้งเนื่องจากความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม ในแง่ข่าวสารข้อมูลและความรู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกับราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่ก็มัวใช้เวลาในการทำมาหากิน ไม่สามารถจะมีความรอบรู้ว่ามีกฎหมายใดบ้างที่ได้ตราออกมา และถ้าไม่มีการบอกกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจจะมีการกระทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันหลักการของกฎหมายก็มีอยู่ว่า "ผู้ใดจะอ้างความไม่รู้กฎหมายมาเป็นข้อแก้ตัวไม่ได้" (ignorantia juris non excusat) แต่ในความเป็นจริงเขาไม่รู้กฎหมายจริง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์พระประมุขได้

ทรงตักเตือนไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความเป็นจริงด้วย เพื่อให้การบังคับกฎหมายนั้นมีความยุติธรรมอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ดังความว่า

"...เราไม่ปรารถนาเลยที่จะให้มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย แต่เราก็สร้างขึ้นมาเองโดยการไปชี้หน้าชาวบ้านที่เขาปกครองตัวเองดีแล้วเรียบร้อยแล้ว เป็นประชาธิปไตยอย่างชอบแล้วว่า บุกรุกเข้ามาอยู่ในป่าสงวน และขับไล่ให้เขาย้ายออกไป...ป่าสงวนนั้นเราขีดเส้นบนแผนที่ เจ้าหน้าที่จะไปถึงหรือไม่ได้ก็ช่าง และส่วนมากก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ไป ดังนั้นราษฎรจะทราบได้อย่างไรว่า ที่ที่เขาเข้ามาอาศัยอยู่เป็นป่าสงวน และเมื่อเราถือว่าเขาเป็นชาวบ้านก็ไปกดหัวเขา ว่าเขาจะต้องทราบกฎหมาย แต่กฎหมายอย่างนี้เป็นแต่เพียงขีดเส้นทับเขา ไม่ใช่กฎหมายแท้ ที่เป็นกฎหมายก็เพราะพระราชบัญญัติป่าสงวนเป็นกฎหมาย ซึ่งจะให้เขาทราบเองก็เป็นไปไม่ได้ เพราะทางฝ่ายปกครองไม่ได้นำเอากฎหมายนั้นไปแจ้งให้แก่เขา..."

"...ถ้าดูในทางกฎหมายเขา (หมายถึงราษฎร) ก็เป็นอยู่อย่างฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิด ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่มาก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง..."

ที่สำคัญพระองค์ท่านยังชี้ให้เห็นว่าการตรากฎหมายโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศโดยไม่คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งมีความแตกต่างกันตามท้องที่ และอาจจะมีกฎประเพณีของท้องถิ่นซึ่งบางครั้งก็อาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายสมัยใหม่ ดังนั้น กฎหมายกับความเป็นจริงก็อาจขัดกัน พระองค์ท่านได้เตือนให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อการตรากฎหมายและการปรับปรุงกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงก็คือ การนำกฎหมายไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ในประเทศยังคงใช้วิธีแปลความ

ตามลายลักษณ์อักษรมากกว่าเจตนารมณ์ เพราะไม่ต้องการจะเสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมาย

ขณะเดียวกันการแปลกฎหมายตามเจตนารมณ์จะต้องมีความรู้เรื่องปรัชญา มีความสามารถที่จะตีความกฎหมาย นอกเหนือจากวิชาการทางนิติศาสตร์ แต่อาจต้องคำนึงถึงทางรัฐศาสตร์ ทางจริยธรรมและศีลธรรม ดังที่พระองค์ท่านได้มีพระราชดำรัสให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าว

"...ในเมืองไทยนี้ ถ้าสังเกตดูวิธีการปกครองข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปถึงจังหวัด ถึงอำเภอ ถึงตำบลต่าง ๆ จริง แต่ว่าบางทีบางหมู่บ้านที่อยู่ในที่ลึกในป่าในภูเขา เจ้าหน้าที่ปกครองไม่ได้ไปถึง ชาวบ้านพวกนั้นเขาก็อยู่ของเขาโดยดี มีกฎเกณฑ์ของเขาเอง แต่ว่าไม่ใช่กฎหมายบ้านเมืองอย่างที่เรียกว่าเป็นกฎหมายที่ในการปกครองส่วนกลาง ถ้ามีการผิดหรือมีการทำอะไรผิดหลักของกฎหมาย เขาก็ไม่ทราบ ในที่เช่นนั้นหลักใหญ่ของกฎหมายที่ว่า ประชาชนทุก ๆ คนจะต้องทราบถึงกฎหมายนั้น จะมาใช้การไม่ได้ เพราะว่าประชาชนในที่บางส่วนไม่ทราบถึงกฎหมาย ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองไม่ได้มีโอกาสไปชี้แจง และประชาชนเหล่านั้นก็ไม่มีโอกาสที่จะทราบว่าเราวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างไร..." (พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "นิติศาสตร์รำลึก" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน 24 กรกฎาคม 2513)

"...กฎหมายกับความเป็นอยู่ที่เป็นจริงอาจขัดกัน และในกฎหมายก็มีช่องโหว่มิใช่น้อย เพราะเราปรับปรุงกฎหมายและการปกครองโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมิได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่าในที่สุดเป็นอย่างไร..."(พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "นิติศาสตร์จุฬา" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน 13 มีนาคม 2512)

"...การนำบทบัญญัติที่ปฏิบัติไม่ได้ตามสภาพที่เป็นจริงของชีวิตมาบังคับใช้ เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนแตกแยกในชาติและประชาชน

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะยังความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นได้ต้องตราขึ้นตามสภาพการณ์และสภาพชีวิตที่แท้จริงของบ้านเมืองและบุคคล...” (พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ ศาลาดุสิดาลัย 7 สิงหาคม 2514)

“...ถ้าทุกสิ่งทุกอย่างในบ้านเมืองไม่มีความเรียบร้อย มีกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้งานการส่วนมากไม่ก้าวหน้าได้ ถ้าได้ตั้งกฎหมายและเป็นกฎหมายที่ปฏิบัติได้ บ้านเมืองก็จะมีอย่างที่เรียกว่ามีขื่อมีแป...” (พระบรมราโชวาทพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานนิติศาสตร์ ครั้งที่ 5 ประจำปี 2513 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน 25 มิถุนายน 2514)

องค์พระประมุขยังมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพและบทบาทของกฎหมาย โดยพระองค์ท่านทรงชี้ให้เห็นว่าเสรีภาพจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและด้วยความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของคนอื่น ขณะเดียวกันการมีกฎหมายก็มีเพื่อความสงบสุขในบ้านเมือง และต้องระมัดระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพ เพราะถ้ามุ่งเน้นบังคับประชาชนก็จะกลายเป็นเผด็จการ อย่างไรก็ตาม ก็ต้องมีกฎเกณฑ์ของบ้านเมืองที่จะใช้บังคับเมื่อคนอยู่รวมกันเป็นหมู่มาก เพราะมิฉะนั้นก็อาจจะนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยได้ ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระองค์ท่านข้างล่างนี้

“...คนที่อยู่รวมกันเป็นหมู่มาก แม้ได้ชื่อว่าเป็นอิสรชนก็ใช่อิสรภาพ คือ ความเป็นใหญ่ของตนเต็มที่ไม่ได้หากจำเป็นต้องจำกัดไว้ด้วยกฎข้อบังคับและวินัยอันเหมาะสม เพื่อให้แต่ละคนมีอิสรภาพสม่ำเสมอกัน ทั้งมิให้ล่วงละเมิดกันและกัน กฎที่บังคับใช้แก่ทุกคนได้ก็มีอยู่อย่างเดียวคือกฎหมาย....” (พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร 27 ตุลาคม 2523)

"...การมีเสรีภาพนั้นเป็นของดีอย่างยิ่ง แต่เมื่อจะใช้จำเป็นจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและความรับผิดชอบ มิให้ล่วงละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นที่เขาก็มีอยู่เท่าเทียมกัน ทั้งมิให้กระทบกระเทือนถึงสวัสดิภาพและความเป็นปกติสุขของส่วนรวมด้วย มิฉะนั้น จะทำให้มีแต่ความยุ่งยากจะทำให้สังคมและชาติประเทศต้องแตกสลายจนสิ้นเชิง..." (พระบรมราโชวาทพระราชทานแก่ผู้บังคับบัญชาลูกเสือ ในโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และรับพระราชทานเหรียญลูกเสือสดุดี ณ ศาลาดุสิดาลัย 9 กรกฎาคม 2514)

"...กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อยจะต้องบังคับบุคคลหมู่มาก ในทางตรงข้ามกฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรี และอยู่ได้ด้วยความสงบ..." (พระบรมราโชวาทพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "วันรพี" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน 27 มิถุนายน 2516)

องค์พระประมุขทรงให้น้ำหนักอย่างยิ่งต่อความยุติธรรม โดยทรงชี้ให้เห็นว่ากฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม แต่เป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรม นอกจากนั้นยังต้องมีการใช้กฎหมายให้ถูกวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย การอบรมจิตใจให้มีความยุติธรรมจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการใช้กฎหมายอย่างสัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีหน้าที่โดยตรงต่อการธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมโดยการใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการวินิจฉัยอรรถคดี รวมตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสอันลึกซึ้งข้างล่างนี้

".... กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง

และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ก็มิได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย...” (พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523 ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร 29 ตุลาคม 2524)

“...กฎหมายทั้งปวงจะธำรงความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรง หรือจะธำรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ คือ ถ้าใช้ให้ได้ถูกวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ จริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ให้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิดด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่าง ๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพลงทันที และกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง...” (พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร 19 กรกฎาคม 2520)

“...การอบรมจิตใจของตัวให้มีความยุติธรรมทุกเมื่อนั้น จะต้องรักษาสติให้มั่น ต้องมีความรู้ทุกอย่าง ได้ประสบสิ่งใดจะต้องรู้ว่านี่คืออะไร นี่คือสิ่งที่ควร และอาจจะเห็นด้วยว่าสิ่งที่ไม่ควรมีอะไรบ้าง ต้องเลือกสิ่งที่ควรและละสิ่งที่ไม่ควร ทั้งนี้ก็เป็นงานที่สำคัญยิ่ง ถ้าหากว่าไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามนี้แล้ว เข้าใจได้ว่างานในหน้าที่ก็จะเสียหายไปได้มากที่สุด เพราะว่าการที่เป็นผู้พิพากษา ก็เท่ากับประชาชนได้ฝากความหวังไว้แก่ตนว่าเป็นผู้ที่มีความยุติธรรมโดยบริสุทธิ์ใจ...” (พระราชดำรัสพระราชทานในโอกาสที่คณะผู้พิพากษาประจำกระทรวงเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน 28 ธันวาคม 2516)

ในช่วงที่สังคมเกิดความขัดแย้ง สิ่งสำคัญที่สุดคือ ระบบการเมืองการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ครองอำนาจรัฐจะต้องพยายามธำรงไว้ซึ่งความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) และความยุติธรรม (justice) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติธรรม (the rule of law) ทั้งในกระบวนการออกกฎหมาย การบังคับกฎหมาย อันประกอบด้วยการวินิจฉัยตีความ โดยต้องยึดหลักความยุติธรรมและความเป็นธรรมเป็นฐาน มิฉะนั้นความสงบสุขและสันติสุขจะเกิดขึ้นไม่ได้เพราะผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติโดยเฉพาะผู้ครองอำนาจรัฐจะขาดซึ่งธรรมแห่งอำนาจ (moral authority) และถึงแม้จะอ้างว่าเป็นการกระทำตามกฎหมาย (legality) แต่ถ้าขาดความยุติธรรมก็จะไม่ใช่หลักนิติธรรม (the rule of law) หากแต่เป็นหลักนิติกลวิธี หรือนิติประศาสน์ (the rule by law) ซึ่งไม่สามารถจะสร้างระเบียบการเมือง (political order) ที่ต่อเนื่องและยั่งยืนได้ เพราะจะไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย...

จากพระบรมราโชวาทและพระราชดำริของในหลวงรัชกาลที่ 9 ประกอบกับข้อสรุปของท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีระเวคิน ดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้เราได้เห็นถึงพระอัจริยภาพในทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของพระองค์ท่านได้อย่างลึกซึ้ง ทรงชี้ให้เห็นธรรมและหลักนิติธรรมของกฎหมายได้อย่างครบถ้วนเบ็ดเสร็จ เสมือนหนึ่งเป็นการรวมเอาคำนิยามความหมายของนักวิชาการเกี่ยวกับหลักนิติธรรมทั้งหลายในโลกนี้มาสังเคราะห์และอธิบายต่อสังคมไทยให้เข้าใจโดยง่าย ด้วยการตัวอย่างเรื่องที่เป็นจริงในประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็นและการแตกแยกในทางความคิดอุดมการณ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ รัฐบาลและผู้ปกครองประเทศในขณะนั้นก็ได้น้อมนำพระราชดำริดังกล่าวไปใช้จนบังเกิดผลในทางความเป็นจริง สามารถยุติความขัดแย้งครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย

ได้สำเร็จ ประชาชนกับผู้ปกครองหันมาร่วมมือกันผดุงระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขต่อเนื่องยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน

หันมาดูบริบทความเป็นจริงของสังคมไทยในยุคปัจจุบัน แม้จะผ่านยุคของความแตกแยกรุนแรงดังกล่าวข้างต้นมาแล้ว แต่เพราะความประมาทในธรรม ซึ่งรวมถึงหลักนิติธรรม ความยุติธรรม และความเป็นธรรมในสังคม จึงเป็นชนวนเหตุให้เกิดความแตกร้าวซ้ำรอยอดีตต่อเนื่องนับสิบปี มีการแบ่งฝ่ายขยายกลุ่มชุมชุมประท้วงกันเป็นวงกว้าง จนต้องมีการจัดการด้วยอำนาจพิเศษซึ่งมิใช่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคมไทยและสังคมโลก ดังนั้น จึงควรมองย้อนและตระหนักถึงพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของในหลวงรัชกาลที่ 9 เกี่ยวกับการปกครองและการใช้กฎหมายตามที่พระองค์ท่านได้ทรงพระราชทานให้ไว้ในโอกาสสำคัญต่าง ๆ ซึ่งยังสามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกยุคสมัย เพื่อนำหลักนิติธรรมตามแนวพระราชดำริของพระองค์ท่านกลับมาใช้ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมตามความต้องการอันแท้จริงสำหรับสังคมไทยในช่วงเวลานี้

บทสรุป

จากที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนมองว่าหลักนิติธรรมอยู่ภายใต้หลักธรรมซึ่งเป็นกรอบหลักการที่อยู่เหนือหลักกฎหมาย บทบัญญัติกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีการให้ความหมายโดยนัยแบบไทยว่า Rule คือ “ธรรม” หรือ “หลักธรรม” Law คือ “กฎหมาย” The Rule of Law ก็คือ “หลักธรรมของกฎหมาย” นั่นเอง ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าเรื่องในทางทางกฎหมายของไทยเราอิงอยู่กับธรรมมาช้านานแล้ว ดังเช่นในอดีตแต่โบราณเราก็เรียกกฎหมายว่า พระธรรมนูญ พระธรรมศาสตร์ เป็นต้น เมื่อมีการตั้งมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเมืองการปกครองซึ่งสัมพันธ์กับกฎหมายโดยตรงในครั้งแรกก็เรียก

ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง” ปัจจุบันคือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กฎหมายสูงสุดของประเทศก็เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” ตลอดมา ดังนั้น โดยนโยบายและตัวหนังสือที่ปรากฏ ประเทศไทยจึงมีธรรมเป็นที่ตั้งของกฎหมายมาแต่ต้น ที่สำคัญประเทศไทยมีองค์พระประมุข คือ ในหลวงรัชกาลที่ 9 ที่ทรงเข้าพระทัยถ่องแท้และลึกซึ้งในหลักนิติธรรม ทรงนำหลักนิติธรรมมาแผ่ขยายให้เห็นอย่างมีความสัมพันธ์กับบริบทสังคมไทย จนสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาบ้านเมืองได้จริง

ดังนั้น ในช่วงเวลานี้เราจึงควรตระหนักถึงหลักนิติธรรมเกี่ยวกับกฎหมายโดยให้ความสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การเข้าใจหลักนิติธรรมและการเคารพกฎหมาย หลักนิติธรรมเป็นหลักของความดี จึงควรมีความเข้าใจทุกระดับทั้งผู้ออกกฎหมาย ผู้ใช้กฎหมาย ผู้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และนักศึกษาประชาชนโดยทั่วไป เพื่อไม่ให้หลงไปกับประเด็นทางสังคมเมื่อมีการกล่าวอ้างถึงหลักนิติธรรมไปคนละด้านหรือกับเฉพาะข้อเท็จจริงของฝ่ายตน เมื่อเข้าใจหลักนิติธรรมแล้วจะทำให้ถึงความสำคัญของกฎหมายและการเคารพกฎหมาย ถึงแม้กฎหมายมีปัญหาก็อาจแก้ไขได้ด้วยหลักนิติธรรม

(2) การออกกฎหมายต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมเป็นกรอบหลักของกฎหมาย นอกจากเป็นหลักของความดีแล้ว ยังประกอบด้วยหลักความพอดี ความเหมาะสม การบังคับได้หรือเป็นไปได้ เรื่องนี้เห็นได้ชัดจากพระราชดำรัสของในหลวงรัชกาลที่ 9 เกี่ยวกับการออกกฎหมายตามแบบของต่างประเทศซึ่งมีบริบทต่างจากสังคมไทย ตัวอย่างกรณีการสวมหมวกนิรภัยเป็นเรื่องดี ก่อนนี้ประเทศอื่นมีกฎหมายบังคับ แต่เรายังไม่มี เมื่อประเทศมีความพร้อมในเวลาปกติเราก็มีกฎหมายนี้ ไม่มีใครต่อต้าน ถูกจับก็ยอมรับ ไม่มีใครเถียงว่าขัดหลักนิติธรรม ตรงกันข้ามกับการห้ามนั่งท้ายรถกระบะ กฎหมายมีมานานแล้วและเมื่อมีการออกมาบังคับซ้ำในช่วงก่อน

เทศกาลสงกรานต์ปี 2560 แต่ก็ไม่อาจปฏิบัติได้เพราะขาดความพอดีเหมาะสมกับสังคมไทย ในขณะที่ประเทศในยุโรปที่มีความเจริญในด้านการจราจรขนส่งมีความพร้อมทางเศรษฐกิจ สามารถใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่มานานแล้ว จนการไม่นั่งท้ายรถกระบะกลายเป็นวัฒนธรรมยิ่งกว่ากฎหมายเสียอีก ในเรื่องเดียวกันนี้เมื่อมีการห้ามนั่งท้ายรถกระบะที่วิ่งบนทางด่วนในประเทศไทยเมื่อหลายปีก่อน ก็ปรากฏว่าบังคับได้ราบรื่นเพราะทุกฝ่ายในสังคมได้ร่วมกันคิดและตระหนักแล้วว่ามีความเหมาะสมพอดี จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น การออกกฎหมายที่ดีที่ชอบจึงต้องคำนึงถึงกระบวนการที่ดีที่ชอบด้วยเหตุผลและหลักนิติธรรมโดยผ่านการยอมรับร่วมกัน มิฉะนั้น กฎหมายจะไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย ไม่เกิดผลในทางที่ต้องการ

(3) การใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม การใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมเป็นความจำเป็นเพื่อให้การใช้กฎหมายเกิดผลดี ทั้งการใช้กฎหมายโดยฝ่ายปกครองและโดยภาคประชาชน หากกฎหมายดีแต่ใช้ในทางไม่ดี กฎหมายก็ไม่ได้ผลในทางที่ชอบที่ควร โดยเฉพาะการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองต้องทั่วถึงเป็นธรรม ไม่เลือกสถานที่ เวลา หรือตัวบุคคล เมื่อกฎหมายมีความชอบธรรมที่จะใช้ได้เต็มที่แล้วก็ควรใช้ให้เต็มที่ มิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการละเว้น ขัดต่อกฎหมายและหลักนิติธรรมที่ควรต้องเคารพ

(4) การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ในที่นี้หมายถึงการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่มีข้อโต้แย้งถกเถียงกันมาตลอด เพราะเป็นกระบวนการสุดท้ายที่จะชี้ผิดชี้ถูก กฎหมายจึงมาวางกองอยู่ในกระบวนการนี้ทั้งหมด ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมจึงต้องโปร่งใส เสมอภาคเท่าเทียม ทันต่อเวลาและเหตุการณ์ สามารถอธิบายได้ด้วยหลักเหตุผล โดยอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

แม้ในบางกรณีเป็นเรื่องยากที่ประชาชนที่ได้รับผลจะเข้าใจหรือยอมรับในผลจากกระบวนการยุติธรรมทั้งปัญหาจากตัวประชาชนเองและปัญหาจากความเข้าใจในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม เช่น การชี้ผิดชี้ถูกต่างกันในเรื่องเดียวกันของศาลแต่ละชั้นศาล หรือการตัดสินชี้ผิดชี้ถูกโดยเสียงข้างมากที่องค์คณะมีความเห็นต่างกัน ซึ่งหากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามหลักการที่กล่าวข้างต้นและกำกับด้วยหลักนิติธรรมแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่าเป็นความยุติธรรมที่ผ่านกระบวนการที่ถูกต้องชอบธรรมซึ่งโดยส่วนใหญ่ก็สอดคล้องตามเนื้อหาความเป็นจริงและอธิบายให้คนส่วนใหญ่ยอมรับได้ หากมีผู้บริสุทธิ์โดยส่วนน้อยได้รับผลร้ายเมื่อทราบภายหลังก็ต้องทำการเยียวยาโดยอาศัยกฎหมายและหลักนิติธรรมในทำนองเดียวกัน เพื่อลดกระบวนการเรียกร้องทางสังคมด้วยวิธีการอันไม่พึงปรารถนาซึ่งอาจส่งผลย้อนกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมเสียเอง

บรรณานุกรม

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ, 2552, หน้า 23

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, รพี 51, คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 60 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, กรุงเทพฯ, 2551

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, รองศาสตราจารย์, ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม สถาบันพระปกเกล้า กันยายน-ธันวาคม 2558

ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

ลิขิตธีร เวคิน, ศ.ดร,
http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000036991, 1 เมษายน 2552

วิษณุ เครืองาม, “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, เอกสารบรรยายในที่ประชุม สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, กรุงเทพมหานคร, 1 กรกฎาคม 2552

ศึกษา อุ่มเจริญ, “การใช้อำนาจทางปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2543

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, สำนักพิมพ์เสมาธรรม, กรุงเทพมหานคร, 2543

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, ปาฐกถาพิเศษ “ศาลยุติธรรม ความคาดหวังของสังคมไทย” ในวาระศาลยุติธรรม สถาปนาครบรอบ 128 ปี, 21 เมษายน 2553

กลุ่มผลประโยชน์กับการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม

*ฐนนท์ศรณ์ เลิศฤทธิ์ศิริกุล**

บทคัดย่อ

หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญสำหรับที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้กลุ่มผลประโยชน์เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นในการทำให้ความต้องการของกลุ่มไปสู่นโยบายสาธารณะ แม้กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่อาจเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเพื่อเรียกผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่กลุ่มของตน แต่ก็ยังมีกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่รวมตัวกันโดยจุดมุ่งหมายเพื่ออำนวยประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม โดยอาจพบเห็นได้ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ ให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนการดำเนินคดีการต่อต้านคอร์รัปชั่น และดำเนินการตรวจสอบการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ หลักนิติธรรม, กลุ่มผลประโยชน์, สิทธิในการต่อสู้คดี, คอร์รัปชั่น, การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

* ประธานกรรมการบริหาร บริษัท ภูเก็ต ไอแลนด์ มารีน่า จำกัด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งซึ่งมีนักคิดกล่าวถึงหลักนิติธรรมเป็นจำนวนมาก และอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักที่ส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากมุมมองทางนิติศาสตร์แล้ว ในทางรัฐศาสตร์มีสิ่งหนึ่งที่เป็นตัวขับเคลื่อนและมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ กลุ่มผลประโยชน์ ถึงขนาดมีคำกล่าวว่า หากไม่มีกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ไม่อาจเบ่งบานได้ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการผลักดันความต้องการของสมาชิกของกลุ่มให้เป็นรูปธรรมในนโยบายของรัฐ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้ง ในกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังในปัจจุบันนี้ กลุ่มผลประโยชน์ยังสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกด้วย

รายงานการศึกษานี้มุ่งศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเล็งเห็นความสำคัญในการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ต่อหลักนิติธรรม โดยในหัวข้อแรกจะกล่าวถึงหลักนิติธรรม แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและหลักนิติธรรมในประเทศไทย จากนั้นจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผลประโยชน์และการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม โดยมีการยกตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินการในลักษณะเป็นรูปธรรมที่มีผลช่วยส่งเสริมและปกป้องหลักนิติธรรม จากนั้นในหัวข้อสุดท้ายจะเป็นสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักนิติธรรม
(Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบบประชาธิปไตย เนื่องจากในรัฐสมัยใหม่ รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศโดยองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐนี้ในการออกกฎหมาย บริหารประเทศ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและจัดทำภารกิจของรัฐอื่น ๆ โดยองค์กรของรัฐอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นวงกว้าง และลุแก่อำนาจในที่สุด ดังนั้น การจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

วิวัฒนาการของหลักนิติธรรมเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ในเริ่มแรกเพลโต (Plato)[1] ได้เสนอแนวคิดการปกครองภายใต้ “ราชาปราชญ์” (Philosopher King) ผู้มีสติปัญญาล้ำเลิศ กล้าหาญ และมีความยุติธรรม แต่อริสโตเติ้ล[2] (Aristotle) ผู้เป็นศิษย์เอกของเพลโตได้เสนอการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมเพื่อให้การปกครองมีความแน่นอนไม่เป็นตามอำเภอใจของผู้ใด ซึ่งในท้ายที่สุดเพลโตได้ยอมรับว่าการหาราชาปราชญ์นั้นเป็นเรื่องที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ ทำให้อาจกล่าวได้อริสโตเติ้ลเป็นนักคิดคนแรกที่ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้

---

1 David Clark, **The Many Meanings of The Rule of Law,** Available : http://www.lfip.org/lawe506/documents/lawe506davidclarke.pdf [2017, May 15].

2 Id.

ภายหลังจากการเกิดขึ้นของหลักนิติธรรมของอริสโตเติ้ล หลักนิติธรรมได้ถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากนักคิดที่มีชื่อเสียงหลายท่าน อาทิ ซิเซโร[3] (Cicero) นักปราญช์ชาวโรมัน, จอร์น ล๊อค[4] (John Locke), มองเตสกิเออ[5] (Montesquieu), เอ. วี. ไดซีย์[6] (Albert Venn Dicey) เป็นต้น โดยแม้นักคิดแต่ละท่านจะอธิบายรายละเอียดของหลักนิติธรรมไว้แตกต่างกัน แต่หลักการสำคัญของหลักนิติธรรมถูกอธิบายไว้คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. หลักการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่บุคคล

การปกครองภายในรัฐ ต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายที่ลำดับชั้นต่ำกว่าไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายลำดับรองไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้[7]

2. หลักการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรมนั้นต้องบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อเป็นหลักประกันว่าการรับรองสิทธิเสรีภาพนี้จะถูกแก้ไขหรือล่วงละเมิดไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น[8]

---

3 กล่าวไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนอยู่เพื่อรับใช้กฎหมายเพื่อที่วันหนึ่งเราจะได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง”

4 กล่าวไว้ว่า “เมื่อใดก็ตามที่ผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมาย ทำการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการละเมิดทรัพย์สินของประชาชนหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนโดยการทำให้เป็นทาสโดยอำเภอใจ เป็นการที่พวกเขาประกาศสงครามกับประชาชน...อันเป็นการพรากสิ่งที่พระเจ้าประทานให้มนุษย์ทุกผู้ทุกคน...”; Jim Powell, 1996, “John Locke: Natural Rights to Life, Liberty, and Property”, **The Freemann Publisher.**

5 Brian Tamanaha, 2004, “On the Rule of Law”, **Cambridge University Express,** pp. 47.

6 ดู Albert V. Dicey, 1959, “Introduction to the Study of the Law of the Constitution”, **London: MacMillan,** pp. 188-203.

7 ศ.พิเศษ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)”, pp. 9.

8 Id, 10-11.

3. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การปกครองภายใต้หลักนิติธรรมต้องมีการบางแยกอำนาจรัฐออกไปเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและตรวจสอบการกระทำของรัฐ เพื่อให้แต่ละฝ่ายถ่วงดุยอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยฝ่ายตุลาการต้องมีหลักความเป็นอิสระของตุลาการ เพื่อให้การทำหน้าที่เป็นไปโดยปราศจากอคติและความเกรงกลัวต่ออำนาจใด ๆ[9]

เมื่อพิจารณาหลักนิติธรรมในประเทศไทย มีนักวิชาการหลายท่านพยายามอธิบายหลักนิติธรรมให้เป็นรูปธรรม เพื่อใช้ในระบบกฎหมายไทย โดยขอยกคำอธิบายของศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ที่ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หมายถึงหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมนี้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็จะใช้บังคับไม่ได้หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง”[10] โดยหลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ 6 ประการ[11] คือ

1. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นการใช้บังคับกับบุคคลทุกคนทั่วราชอาณาจักรไทย มิใช่การมุ่งใช้กับบุคคลบางกลุ่มหรือบางพื้นที่

---

9 Id, 11.

10 สิทธิพร ประวัติรุ่งเรือง, 2559,“หลักนิติธรรมกับสังคมไทย Rule of Law in Thai Society”, **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี** ปีที่ 10, ฉบับที่ 21, หน้า 120.

11 Id, 120-121.

2. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล

การที่บุคคลจะมีความผิดและโทษทางอาญา ก็เมื่อกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษไว้ กฎหมายที่ออกมาภายหลังจะบัญญัติให้การการทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาย้อนหลังไม่ได้

3. หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลย จะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยและทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถต่อสู้คดีอย่างเต็มความสามารถขณะดำเนินกระบวนการยุติธรรม

4. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา

หลักนี้เป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวไปในเบื้องต้น เพื่อให้การพิจารณาอรรถคดีเป็นไปด้วยความเป็นกลางและปราศจากอคติ

5. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นจะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไป

6. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต

การบัญญัติกฎหมายยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่สามารถกระทำได้ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดของตนในภายหน้าได้

อาจสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมนั้นมุ่งเน้นจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ และหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

กลุ่มผลประโยชน์ คือ "การรวมตัวกันของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ซึ่งการที่บุคคลในกลุ่มมีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน มีผลทำให้ความเป็นสมาชิกของกลุ่มมีความแน่นแฟ้นและมั่นคงกว่าความสัมพันธ์ของสมาชิกของกลุ่มโดยทั่วไป"[12]

จากความหมายข้างต้น กลุ่มผลประโยชน์ เป็นกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันเพื่อการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมบางอย่างขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์นั้น ๆ เช่น กลุ่มวิชาชีพ[13] เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้มีการขึ้นค่าจ้างและเพิ่มสวัสดิการของกลุ่ม กลุ่มสิทธิสตรี เพื่อผลักดันให้มีการคุ้มครองสิทธิสตรีมากขึ้น กลุ่มทหารผ่านศึก เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น ฯลฯ ทำให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนความต้องการของสมาชิกในกลุ่มตนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อีกทั้ง ยังอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่กระตุ้นและดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานของรัฐอีกด้วย[14]

---

[12] จุมพล หนิมพานิช, 2552, "กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย : แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา Interest Groups and Thai Politics : Old & New Politics and Case studies", **สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,** พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 53.

[13] เช่น สหภาพแรงงาน สภาทนายความ แพทยสภา เป็นต้น

[14] Id n 12, หน้า 109.

การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์จะประสบความสำเร็จเพียงใดขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัย[15] ได้แก่ ขนาดของกลุ่ม สถานภาพทางสังคม ความสามัคคีของกลุ่ม ภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ เนื่องจากการที่กลุ่มมีขนาดใหญ่ส่งผลให้กลุ่มมีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น แต่แม้แต่กลุ่มขนาดเล็กก็สามารถประสบความสำเร็จได้จากสถานภาพทางสังคมที่สูงกว่า เช่น กรณีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มแพทย์และแรงงานในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น อีกทั้งความสามัคคีภายในกลุ่มและผู้นำของกลุ่มยังช่วยให้กลุ่มมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอีกด้วย

เห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ เป็นสิ่งที่สำคัญในการผลักดันเจตจำนงของประชาชนให้เป็นนโยบายของรัฐ หรือการดำเนินการของรัฐ ซึ่งการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์มีปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ขนาดของกลุ่ม สถานภาพทางสังคม ความสามัคคีของกลุ่ม และความเป็นผู้นำ ที่ต้องทำการพิจารณาและพัฒนาเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มได้

กลุ่มผลประโยชน์กับการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม

การเมืองการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันมีความแตกต่างจากสมัยก่อน อันสังเกตได้จากการที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยมีการดำเนินการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้ง ในปัจจุบันประชาชนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ตได้มากขึ้น ทำให้สามารถรับข่าวสารได้รวดเร็วขึ้นและปริมาณที่มากขึ้น[16] ซึ่งมีผลต่อการตื่นตัวการเมือง ดังที่เห็นได้จากการที่เพจที่มีชื่อเสียงในเฟสบุ๊คทำการแบ่งปันวีดีโอการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ผิดกฎหมาย

---

15 Id n 12, หน้า 59-62.

16 บริษัท Yozzo, **สถิติผู้ใช้งาน Internet ของประเทศไทยปี 2015, 2016,** Available : http://www.veedvil.com/news/internet-users-and-usage-in-thailand-2015/ [2017, May 16].

จำนวนมาก หรือนโยบายที่มีความสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการคอร์รัปชั่นของรัฐบาล ทำให้เห็นว่า การมีส่วนรวมทางการเมืองภาคประชาชนนี้ อาจทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายมากยิ่งขึ้น

ในสภาวการณ์เช่นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่มุ่งเน้นตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ นี้ เพื่อสื่อสารกับประชาชนได้มากขึ้นและรวดเร็วขึ้น ซึ่งการกระทำการตรวจสอบนี้อาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การช่วยเหลือผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม การนำเสนอการคอร์รัปชั่น การต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี สิทธิเด็ก ฯลฯ ซึ่งการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มหลักนิติธรรมที่เป็นหลักการสำคัญที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[17]

การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยกลุ่มผลประโยชน์ ปรากฏให้เห็นในหลายรูปแบบไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอาจบางเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ให้การช่วยเหลือในขั้นตอนการดำเนินคดีเพื่อให้ตัวความได้รับความยุติธรรมอย่างเหมาะสม การต่อต้านการคอร์รัปชั่น และการตรวจสอบการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

กลุ่มผลประโยชน์ที่ให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนการดำเนินคดี

กลุ่มที่ให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนการดำเนินคดีโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มวิชาชีพทางกฎหมาย เนื่องจากมีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยตรงด้านกฎหมายที่เข้าใจสภาพปัญหาและสามารถหาทางออกได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ดังนี้

[17] มาตรา 3 วรรค 2

สภาทนายความและเนติบัณฑิตยสภา: หากจะกล่าวถึงการดำเนินการช่วยเหลือทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแล้ว สภาทนายความและเนติบัณฑิตยสภาเป็นกลุ่มวิชาชีพที่สำคัญที่ต้องกล่าวถึง เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มเป็นผู้ปฏิบัติงานและมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และมีสมาชิกของกลุ่มจำนวนมากการดำเนินการของกลุ่มวิชาชีพกฎหมายของสภาทนายความและเนติบัณฑิตยสภา ครอบคลุมหลายประการ แต่ประการหนึ่งที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม คือ การจัดทนายอาสาเพื่อเป็นทนายให้กับประชาชนในกรณีที่ไม่สามารถจ้างทนายความได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาที่ประชาชนไม่สามารถจ้างทนายเพื่อทำการต่อสู้คดีได้[18] ซึ่งในการนี้ศาลจะเป็นผู้ถามความประสงค์ของจำเลยในการให้ศาลจัดหาทนายอาสาที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายให้หรือไม่ การดำเนินการของทนายอาสานี้เป็นการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มวิชาชีพที่ช่วยปกป้องหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จะกว่าจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด ซึ่งเป็นหลักการสำคัญหลักหนึ่งของหลักนิติธรรม

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา: ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิ่งที่หลักนิติธรรมมุ่งคุ้มครอง โดยมูลนิธินี้ตีความความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้กว้างขวาง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิประชาธิปไตย สิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิของผู้บริโภค สิทธิในการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม สิทธิในเอกลักษณ์และการปกครองตนเอง สิทธิมนุษยชนในการพัฒนา รวมทั้งสิทธิในการพัฒนา สิทธิในการเลือกด้านต่าง ๆ และสิทธิของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ทั้งที่ได้รับการรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ

---

[18] ดนตร์ เกษมรัชดารักษ์, **ทนายอาสา,** Available : http://www.lawgeneration.net/%E0%B8%97%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B2/ [2017, May 15].

หรือกำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญา คำประกาศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยมูลนิธิดำเนินกิจกรรมทั้งการจัดตั้งโครงการเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนเพื่อให้สามารถดำเนินกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ ได้แก่ โครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ คลินิกกฎหมายแรงงานแม่สอด ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว[19] อีกทั้ง มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนายังได้จัดทำเอกสารที่มีประโยชน์ต่อการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เช่น คดียุทธศาสตร์ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ที่กล่าวถึงความยุติธรรมในคดียุทธศาสตร์ด้านสิทธิมนุษยชนในระบบความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และยุทธศาสตร์การฟ้องคดีส่งเดชเพื่อกีดกันการเรียกร้องการแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อีกด้วย[20]

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม: โครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Litigation and Advocacy for the Wants) หรือ EnLAW จึงถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2544 โดยมีภารกิจมุ่งตรวจสอบและสนับสนุนให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นอยู่ (Positive Law) รวมถึงการผลักดันให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย เพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นดูแลปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนชุมชน นอกจากนี้โครงการพัฒนาจำนวนมากเกิดขึ้นและดำเนินไปโดยภาคประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ หลายโครงการกระทบและละเมิดต่อสิทธิของประชาชนและชุมชนโดยตรง ซึ่งกฎหมายที่สิ่งแวดล้อม

---

19 **มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา,** Available : http://hrdfoundation.org/?page_id=2 [2017, May 14].

20 **มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา,** คดียุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย Strategic Litigation for Human Rights in Thailand, Available : http://hrdfoundation.org/?p=1786 [2017, May 15].

ของประเทศไทยยังคงไม่สามารถป้องกันปัญหาและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ เพราะนอกจากจะขาดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพอย่างเคร่งครัดแล้ว ตัวบทกฎหมายยังมีความล้าสมัยไม่สามารถควบคุมและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้[21]

มูลนิธินิติธรรมมีการดำเนินกิจกรรมหลักทั้งหมด 3 รูปแบบ ได้แก่ งานด้านการให้ความช่วยเหลือทางคดี งานเสริมสร้างศักยภาพด้านการใช้สิทธิทางกฎหมายของประชาชน และงานเผยแพร่รณรงค์[22] ซึ่งงานที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมมากที่สุดคือ งานด้านการให้ความช่วยเหลือทางคดี ซึ่งงานให้ความช่วยเหลือทางคดีนี้ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมดำเนินการช่วยเหลือผู้เสียหายที่มีคู่กรณีเป็นทั้งรัฐและเอกชน เช่น

- คดีผู้เสียหายจากกรณีอุบัติเหตุทางรังสีโคบอลต์-60 ฟ้องร้องดำเนินคดีกับสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ[23] เป็นกรณีที่เมื่อส่วนหัวของเครื่องฉายรังสีทางการแพทย์ หรือ เครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 ที่ไม่ใช้แล้วถูกแยกชิ้นส่วนออกมา และบางส่วนถูกนำออกมาจากสถานที่เก็บที่ไม่มีการควบคุมดูแล นำไปเก็บไว้บริเวณที่จอดรถร้างในซอยอ่อนนุช ด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของคนเก็บของเก่า จัดการแยกชิ้นส่วนเพื่อจะนำไปขายเป็นเศษโลหะที่ร้านรับซื้อของเก่า ทำให้รังสีแพร่ออกมา ผู้ที่โดนรังสีเข้าไปต่างเกิดการเจ็บป่วยขึ้น เมื่อแพทย์ผู้ทำการรักษาสงสัยว่าเป็นการได้รับกัมมันตรังสีจากต้นกำเนิดรังสี จึงได้แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและมีผลให้มีการดำเนินคดีในที่สุด ซึ่งคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 12 คน

---

21 **มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม,** Available : http://enlawfoundation.org/newweb/?page_id=4 [2017, May 13].

22 Id. Available :http://enlawfoundation.org/newweb/?page_id=7 [2017, May 13].

23 ศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545, ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ 415/2550

- คดีที่ประชาชนในพื้นที่ จ.ประจวบคีรีขันธ์ถูกดำเนินคดีอาญาที่ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการรณรงค์คัดค้านโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินทั้งที่หินกรูดและบ่อนอก จ. ประจวบคีรีขันธ์[24]

- คดีที่ประชาชนใน จ.สงขลา ถูกดำเนินคดีอาญาอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในชุมนุมรณรงค์คัดค้านการสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซ ไทย - มาเลเซีย จ.สงขลา[25]

- การฟ้องร้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติและองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต่อศาลปกครองสงขลา กรณี การสลายการชุมนุม กลุ่มผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย - มาเลเซีย[26] โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าการสลายการชุมชุนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ไม่อาจใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้

- การฟ้องร้องกรมควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองกลาง ให้กับชาวบ้านหมู่บ้านคลิตี้ อ.ทองผาภูมิ จ. กาญจนบุรี ผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีการแพร่กระจายของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้เพื่อให้ทำการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ล่างให้กับสู่สภาพปกติ[27] โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการฟื้นฟูห้วยคลิตี้ และตรวจวิเคราะห์ค่าสารตะกั่วจนกว่าจะพบว่าสารตะกั่วไม่เกินกว่าค่ามาตรฐาน และให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 22 คน

---

24 คดีหมายเลขแดงที่ 3283/2546 และคดีหมายเลขแดงที่ 2383/2548

25 คดีหมายเลขแดงที่ 2321/2547 และคดีหมายเลขแดงที่ 333/2550

26 คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549

27 คดีหมายเลขดำที่ 214/2547

ศูนย์ทนายความมุสลิม: ถูกจัดตั้งขึ้นเนื่องจากเล็งเห็นว่าประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการทางกฎหมาย เพราะขาดความรู้ความเข้าใจสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรอง ทำให้เกิดความเสียเปรียบและไม่สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้อย่างเต็มความสามารถ ศูนย์ทนายความมุสลิมจึงเข้ามาดำเนินการให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นตามสิทธิที่รับรองไว้ในกฎหมาย[28]

ศูนย์ทนายความมุสลิมดำเนินกิจกรรมคล้ายกับกลุ่มอื่น ๆ คือ การช่วยเหลือทางคดี การให้คำปรึกษา และการเผยแพร่ความรู้ ซึ่งการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมโดยตรง คือ การช่วยเหลือทางคดี เช่น คดีนายแพทย์แวมะหาดี แวดาโอ๊และพวก ที่ถูกตั้งขอหาเป็นสมาชิกขบวนการก่อการร้ายเจไอ คดีลักพาตัวทนายสมชาย นิละไพจิตร ผู้ทำหน้าที่เป็นทนายความในคดีและคดีความมั่นคงอื่น ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีกว่า 400 คดี โดยมีความเกี่ยวข้องกับกรณีการยื่นคำร้องคัดค้านการควบคุมตัว กรณีการควบคุมตัวโดยมิชอบ กรณีการซ้อมทรมานผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งจากการดำเนินการของศูนย์ทนายความมุสลิมส่งผลให้ผู้ถูกควบตัวได้รับการปล่อยตัว และทำให้จำนวนการร้องเรียนกรณีซ้อมและทรมานระหว่างควบคุมตัวลดลงอย่างรวดเร็ว[29]

กลุ่มผลประโยชน์กับการต่อต้านคอร์รัปชั่น

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนการดำเนินคดีแล้ว การต่อต้านคอร์รัปชั่นเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ช่วยคุ้มครองและส่งเสริมหลักนิติธรรม ทำให้เจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

[28] **มูลนิธิทนายความมุสลิม,** Available : http://th.macmuslim.com/?page_id=2 [2017, May 18].
[29] Id.

โดยโปร่งใส่ปราศจากการทุจริตและไม่กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ ดังนี้

โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (Thailand's Private Sector Collective Action Coalition Against Corruption: CAC) : CAC เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนการจัดตั้งโดยรัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตั้งแต่ปี 2553 และดำเนินการจัดตั้งโดยความร่วมมือของ 8 องค์กรชั้นนำในภาคเอกชนไทย ได้แก่ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) หอการค้าไทย หอการค้าต่างชาติ สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย สมาคมธนาคารไทย สภาธุรกิจตลาดทุนไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เปลี่ยนทัศนคติผู้นำภาคธุรกิจปฏิเสธการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชั่นทุกรูปแบบโดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการต่อต้านการทุจริตและร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่นในวงกว้าง

2. ผลักดันให้ภาครัฐปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างโปร่งใส ยอมรับการมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้จากภาคเอกชนและประชาสังคม เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะจากการทุจริตคอร์รัปชั่น

3. ส่งเสริมและขยายเครือข่ายการประกอบธุรกิจที่สะอาดปราศจากการผูกขาดหรือซื้อความได้เปรียบจากเงินสินบน โดยเน้นไปที่การใช้ระบบกลไกตลาดและการแข่งขันด้วยราคาและคุณภาพของสินค้าและบริการ

โดยมีการดำเนินกิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการต่อต้านคอร์รัปชั่น อันได้แก่ การขยายแนวร่วมต่อต้านการทุจริตไปยังภาคธุรกิจต่าง ๆ เพิ่มจำนวนบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การให้ความรู้ผ่านการอบรมสัมมนา การสร้างกระบวนการรับรองและกำหนดมาตรฐานระบบป้องกัน

การทุจริต ให้แก่ภาคเอกชน และเป็นสื่อกลางในการรวบรวมปัญหาจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐ รวมทั้งให้คำแนะนำ ข้อเสนอการจัดทำนโยบายของรัฐในเรื่องการป้องกันและต่อต้านการทุจริต[30] ส่งผลให้มีบริษัทเอกชนเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก โดยในไตรมาสที่ 3 ของปี 2557 มีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ 179 บริษัทเข้าร่วมโครงการ CAC คิดเป็นร้อยละ 69 ของมูลค่าตลาดรวม เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 44 ซึ่งแสดงให้ว่าบริษัทขนาดใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์ให้ความสำคัญต่อการทำธุรกิจอย่างโปร่งใส เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีถึงคุณภาพการกำกับดูแลกิจการของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์[31]

กลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินการตรวจสอบการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

นอกเหนือการช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชั่นแล้ว ยังมีกลุ่มผลประโยชน์อีกประเภทหนึ่งที่ทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ ดังนี้

องค์กรต่อต้านการคอร์รัปชั่นประเทศไทย (Anti-Corruption Organization of Thailand) : นับเป็นความพยายามครั้งแรกของภาคเอกชนที่ต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นอันเลวร้ายและบั่นทอนการพัฒนาประเทศมาอย่างยาวนาน มีองค์กรจากภาคเอกชนภาครัฐภาคการศึกษา และองค์กรระหว่างประเทศ เข้าร่วม 23 แห่งโดยได้จัดงานสัมมนา “ต่อต้านคอร์รัปชั่น : จุดเปลี่ยนประเทศไทย” ขึ้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2554

30 **CAC,** ความเป็นมา โครงการแนวรวมปฏิบัติ (collective Action Coalition) ของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต, Available : http://thai-cac.com/node/7601 [2017, May 18].

31 **ผู้จัดการออนไลน์,** CAC เตรียมระดมไอเดียสู้คอร์รัปชั่น เผยภาคธุรกิจร่วมใจต้านโกงเพิ่มขึ้น 44%, Available : http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9570000117787 [2017, May 16].

ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี โดยในปี พ.ศ.2557 ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ ในปีปัจจุบันมีภาคีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 51 องค์กร[32]

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่นดำเนินการหลัก 3 ประการ คือ การให้ความรู้และปลูกฝังความคิดต่อต้านการคอร์รัปชั่น ป้องกันและสอดส่องให้เกิดการคอร์รัปชั่นน้อยที่สุด สนับสนุนและผลักดันให้มีการเปิดโปงและดำเนินการทางกฎหมายต่อการคอร์รัปชั่น โดยมีโครงการเด่น เช่น โครงการหมาเฝ้าบ้าน การผลักดันการปฏิรูปกฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชั่น (พ.ร.บ. อำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558, พ.ร.ฎ. การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558, พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ ฯลฯ)[33]

นี่คือตัวอย่างของกลุ่มที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ การคอร์รัปชัน และการส่งเสริมความยุติธรรมในกระบวนพิจารณาคดีอาญาเป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งจากกลุ่มต่าง ๆ อีกมากมาย อีกทั้งยังมีหน่วยงานของรัฐอื่นที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมอีก เช่น ศูนย์ดำรงธรรม[34] ศูนย์คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ[35] ศูนย์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในคดีอาญา สำนักงานศาลยุติธรรม[36] ฯลฯ

---

32 **องค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น (ประเทศไทย),** เกี่ยวกับองค์กร, Available : http://www.anticorruption.in.th/2016/th/about1.php#about1_section [2017, May 18].

33 **องค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น (ประเทศไทย),** งานของเรา, Available : http://www.anticorruption.in.th/2016/th/ourjob.php#ourjob3_section [2017, May 18].

34 **ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย,** Available : http://www.damrongdhama.moi.go.th/ [2017, May 18].

35 กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ, Available : http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/index.php [2017, May 18].

36 สื่อศาล, ความคืบหน้าการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในคดีอาญา, จดหมายข่าวสำนักงานศาลยุติธรรม 2559, Available : http://www.iprd.coj.go.th/doc/data/iprd/iprd_1472616497.pdf [2017, May 17].

สรุปและข้อเสนอแนะ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งสำหรับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ เนื่องจากหลักนิติธรรมจำกัดการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ จึงทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ไม่ถูกละเมิดด้วยการใช้อำนาจรัฐโดยอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่อาจสรุปอย่างกระชับได้ว่า การปกครองโดยกฎหมาย หากการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กลุ่มผลประโยชน์ คือ การรวมกันของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ ผลประโยชน์ และทัศนคติที่คล้ายคลึงกัน มารวมตัวกันเพื่อทำให้เกิดการขับเคลื่อนหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มมีด้วยกันทั้งหมด 4 ปัจจัย อันได้แก่ ขนาดของกลุ่ม สถานภาพทางสังคมของกลุ่ม ความสามัคคีภายในกลุ่ม และความเป็นผู้นำ ซึ่งการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์นี้ในมุมมองหนึ่งเป็นการผลักดันเจตจำนงของประชาชนที่เป็นสมาชิกของกลุ่มให้เป็นนโยบายของรัฐ

กลุ่มผลประโยชน์สามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่กลุ่มวิชาชีพทนายความและนักกฎหมาย จะเป็นกลุ่มวิชาชีพที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญโดยตรงที่ปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มอื่น ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อมุ่งคุ้มครองหลักนิติธรรมในลักษณะอื่นอีก เช่น การตรวจสอบกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ การต่อต้านคอร์รัปชั่น เป็นต้น

เมื่อพิจารณากลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมแล้ว สามารถแยกกลุ่มผลประโยชน์ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มที่ดำเนินการในลักษณะทั่ว ๆ ไป ไม่ได้จำกัดลักษณะของการเคลื่อนไหว เช่น สภาทนายความและเนติบัณฑิตยสภาที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนให้สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเป็นธรรมโดยเฉพาะคดีอาญา และกลุ่มที่ดำเนินการโดยมุ่งลักษณะที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ได้แก่ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ที่มุ่งเน้นคุ้มครองเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำอันมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชน และศูนย์ทนายความมุสลิม มีมุ่งครองครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหรือจำเลยในคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งบทบาทของกลุ่มทั้ง 2 ประเภทนี้มีความสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมไม่แตกต่างกัน เพียงแค่มีวัตถุประสงค์และความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน แต่ก็มีการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จทำให้ภาครัฐมีความตื่นตัวและระมัดระวังการกระทำของตนเองมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ที่ได้กล่าวไปแล้ว สามารถสังเกตได้ว่ากลุ่มมีทั้งที่มีขนาดใหญ่ (สภาทนายความ) และขนาดเล็ก (ศูนย์ทนายความมุสลิม) ที่มีสถานภาพทางสังคมที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ความสามัคคีของกลุ่มขนาดใหญ่ที่น้อยกว่ากลุ่มขนาดเล็กสามารถทดแทนได้ด้วยคุณภาพของผู้นำที่ดีกว่า ทำให้เห็นว่าแต่ละกลุ่มที่กล่าวมาสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้ตามแนวทางของตนเอง

แต่อย่างไรก็ดี แม้กลุ่มต่าง ๆ จะสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของตนแล้ว แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และการได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมเป็นหลัก ซึ่งยังไม่ครอบคลุมหลักการอื่น ๆ ที่เป็นส่วนประกอบสำคัญ

ของหลักนิติธรรม เช่น หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เป็นต้น ดังนั้น กลุ่มต่าง ๆ อาจต้องดำเนินการให้ครอบคลุมหลักการอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อที่จะสามารถส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

David Clark, The Many Meanings of The Rule of Law, Available : http://www.lfip.org/lawe506/documents/lawe506 davidclarke.pdf [2017, May 15].

Jim Powell, 1996, “John Locke: Natural Rights to Life, Liberty, and Property”,The Freemann Publisher.

Brian Tamanaha, 2004, “On the Rule of Law”, Cambridge University Express.

Albert V. Dicey, 1959, “Introduction to the Study of the Law of the Constitution”, London: MacMillan.

ศ.พิเศษ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)”

สิทธิพร ประวัติรุ่งเรือง, 2559,“หลักนิติธรรมกับสังคมไทย Rule of Law in Thai Society”, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยธนบุรี ปีที่ 10, ฉบับที่ 21.

จุมพล หนิมพานิช, 2552, “กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย : แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา Interest Groups and Thai Politics : Old & New Politics and Case studies”, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2.

บริษัท Yozzo, สถิติผู้ใช้งาน Internet ของประเทศไทยปี 2015, 2016, Available : http://www.veedvil.com/news/internet-users-and-usage-in-thailand-2015/ [2017, May 16].

ดนตร์ เกษมรัชดารักษ์, ทนายอาสา, Available : http://www.lawgeneration.net/%E0%B8%97%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B2/ [2017, May 15].

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, Available : http://hrdfoundation.org/?page_id=2 [2017, May 14].

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, คดียุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย Strategic Litigation for Human Rights in Thailand, Available : http://hrdfoundation.org/?p=1786 [2017, May 15].

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, Available : http://enlawfoundation.org/newweb/?page_id=4, http://enlawfoundation.org/newweb/?page_id=7 [2017, May 13].

ศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545, ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 415/2550

คดีหมายเลขแดงที่ 3283/2546 และคดีหมายเลขแดงที่ 2383/2548

คดีหมายเลขแดงที่ 2321/2547 และคดีหมายเลขแดงที่ 333/2550

คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549

คดีหมายเลขดำที่ 214/2547 18 [2017, May 18].

การปกครองประเทศไทยด้วยหลักนิติธรรมและหลักทศพิธราชธรรมของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9

*เจนวิทย์ ยามะรัตน์**

นับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติเมื่อปีพุทธศักราช 2489 พระองค์ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจมากมาย อันเป็นคุณูประโยชน์ยิ่งต่อพสกนิกรไทย รวมถึงด้านการเมืองการปกครอง แม้จะเป็นที่ทราบกันดีว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงดำรงตนเป็นกลางทางการเมือง และให้ระบบการเมืองของไทยขับเคลื่อนไปตามกลไกของระบอบประชาธิปไตย แต่ในฐานะองค์พระประมุขของชาติทรงมิได้เพิกเฉยละเลย พระราชกรณียกิจด้านการเมืองการปกครอง อาทิ การลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญ เสด็จพระราชดำเนินเป็นองค์ประธานในรัฐพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา หรือแม้ยามบ้านเมืองเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ ๆ ก็ทรงยื่นพระหัตถ์เข้าช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเสมอมา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

"เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม" คือ พระปฐมบรมราชโองการแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อริยกษัตริย์ผู้ทรงวาง "รากฐานธรรม" ให้กลายเป็น "รากฐานไทย" ก่อเกิดหลักชัย

* อดีตผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร "หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย" (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ให้เหล่าชนน้อมนำไปใช้ในการครองตน ครองคน ครองงานและครองสังคม ให้ร่มเย็นเป็นร่มยุค ภายใต้ “ร่มพระบารมี” แห่งองค์พ่อของแผ่นดิน พระผู้ทรงผสานสรรพคุณธรรมผนวกนานาจริยธรรมผนึกพุทธศาสตร์ผ่านพระราชจริยวัตรและพระราชหฤทัย หลอมรวมกันกลายเป็น “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การใช้ธรรมะเพื่อบริบาลความปกติสุขให้แก่ราษฎร อันได้แก่ “ทศพิธราชธรรม” คือ ครรลองของราชาในการใช้คุณธรรมสร้างฐานราษฎร์ ฐานรัฐ ให้กลายเป็นฐานหลักในการพัฒนาบ้านเมือง ต่อมาคือ “จักรวรรดิวัตร 12” หมายถึง ธรรมอันเป็นพระราชจริยานุวัตรในการ “ครองราชย์” และ “ครองรัก” จากห้วงใจของนิกรชน ทั้งยังประกอบด้วย “ราชสังคหะวัตถุ 4” คือ ธรรมทองของราชันเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ปวงประชา นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงสรรพคุณธรรมทั้งหลายที่คงคุณค่าควรคู่แก่การเป็นพระสัปบุรุษด้วย ส่งผลให้ประเทศไทยประเทืองด้วยประทีปทองของประทีปธรรมจนชนทั้งชาติล้วนเย็นศิระด้วยพระธรรมาภิบาล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับธรรมาภิบาลดูเหมือนจะเป็นทวิลักษณ์ที่อยู่เคียงคู่กันอย่างแยกไม่ออก ซึ่งคนไทยบางส่วนอาจเกิดความฉงนใจว่า “ธรรมาภิบาล” คืออะไร? และมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างไร? เพราะส่วนใหญ่มักได้ยินหรือรับรู้ข้อมูลเรื่องธรรมาภิบาลจากองค์กรธุรกิจเอกชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือบางคนเรียกว่า “ธรรมรัฐ” ธรรม หมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” ขณะที่ “อภิบาล” หมายถึง “การบำรุงรักษาหรือปกครอง” เมื่อนำมาผนวกรวมกันย่อมมีความหมายว่า “การปกครองที่ดี” โดยเริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายหลังจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อปีพุทธศักราช 2540 อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกภาคส่วน เนื่องจากสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวคือ “อธรรมาภิบาล” อันหมายถึง ระบบบริหารจัดการที่ไม่ดี รัฐบาลไทยจึงให้คำมั่นกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าจะต้องสร้างกลไกประชารัฐที่ดีให้ได้ จึงถือเป็นธรรมาภิบาลฉบับสากล

ที่ถูกนำมาบูรณาการให้กลมกลืนกับธรรมาภิบาลในระบบวัฒนธรรมเดิมของไทย ทั้งนี้ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้นิยามหลักธรรมาภิบาลสากลให้ประกอบด้วยหลัก 9 ประการ กล่าวคือ การมีส่วนร่วม นิติธรรม ความโปร่งใส การตอบสนอง มุ่งเน้นฉันทามติ ความเที่ยงธรรม ประสิทธิผล ภาระรับผิดชอบ และวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลสากลดังกล่าวอย่างครบถ้วน เริ่มตั้งแต่ประการแรก คือ “หลักการมีส่วนร่วม” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงยึดถือพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์เป็นที่ตั้ง แต่กลับทรงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและข้าราชบริพารทุกหมู่เหล่าอย่างทั่วถึง เพื่อประโยชน์ในการสรรค์สร้างประโยชน์สุขต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ประการต่อมา คือ “หลักนิติธรรม” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่พระองค์ก็ยังทรงดำรงพระราชอำนาจอธิปไตยในสามช่องทาง ประกอบด้วย ทรงใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา พระราชอำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และพระราชอำนาจตุลาการผ่านทางศาล ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ถึงแม้ว่าโดยราชประเพณีจะถือว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำความผิด แต่ล้นเกล้ารัชกาลที่ 9 กลับทรงปฏิเสธบรรทัดฐานดังกล่าว โดยทรงให้เหตุผลว่า ทุกคนล้วนสามารถเกิดความผิดพลาดกันได้เป็นปกติธรรมดา แต่เมื่อเกิดความผิดพลาดแล้วต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุง ลำดับถัดมาคือ “หลักความโปร่งใส” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหฤทัยที่เพริศพิสุทธิ์ทรงยอมเสียสละความสุขส่วนพระองค์ในการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจน้อยใหญ่เพื่อมวลพสกนิกรไทย โดยไม่มุ่งหวังสิ่งตอบแทนอื่นใด จึงสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสแห่งห้วงพระราชหฤทัยที่ใฝ่เมตตาธรรมเป็นสำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ “หลักการตอบสนอง” ทุกครั้งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จ

เยี่ยมเยือนราษฎร ในท้องถิ่นทั่วทุกภูมิภาคของประเทศพระองค์จะทรงไต่ถามทุกข์สุข หรือความต้องการของประชาชน เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพสกนิกร จนสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายให้แก่ผู้อื่น เพื่อสนองตอบต่อความต้องการขั้นพื้นฐาน ที่สอดรับกับวิถีชีวิตตามหลักภูมิสังคมสำหรับ “การมุ่งเน้นฉันทามติ” ท่ามกลางความขัดแย้งแตกแยกภายในชาติบ้านเมือง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นสื่อกลางในการสรรค์สร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นด้วยการยอมรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย แล้วหาข้อตกลงอย่างสันติร่วมกัน ดังกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และพฤษภาทมิฬ

“หลักความเที่ยงธรรม”พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่าความยุติธรรมย่อมมีความสำคัญอยู่เหนือกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นเพียงแค่เครื่องมือ ในการรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมเท่านั้น จึงไม่ได้หมายความว่าตัวบทกฎหมายจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินความผิดถูกของประชาชน ดังนั้นการพิพากษาอรรถคดีอันใดโดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามมาตรากฎหมายอาจยังไม่เพียงพอต่อการสร้างความสงบสุขให้แก่ชาติบ้านเมือง สอดรับกับพระราชดำรัสที่ว่า “กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใด ๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดูจะไม่ได้เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ” สำหรับเหตุปัจจัยหลักที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญของการใช้ธรรมาภิบาลเพื่อปกครองไพร่ฟ้าประชาชนนั้นล้วนมีตัวแปรที่สำคัญคือ “อธรรมาภิบาลของไทย”ในอดีตทั้งสิ้น อาทิ “อธรรมาภิบาลแห่งความไม่สมดุลของการจัดสรรทรัพยากร” เมื่อเป้าหมายการบริหารจัดการรัฐไทยผิดพลาด โครงสร้าง กระบวนการ ตลอดจนกฎหมาย

ที่ใช้ขับเคลื่อนระบบบริหารจัดการจึงเกิดความบกพร่อง เห็นได้ชัดจากกฎหมายอันเป็นสื่อกลางในการจัดสรรทรัพยากรในสังคมยังคงหยัดยืนอยู่ข้างภาครัฐและธุรกิจเอกชนไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมายส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายว่าด้วยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตรงกันข้ามกับกฎหมายที่อำนวยประโยชน์ต่อเกษตรกรอันเป็นอาชีพหลักของคนไทยกลับมีน้อยมาก อาทิ กฎหมายกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กฎหมายว่าด้วยเรื่องสหกรณ์ เป็นต้น จึงเป็นที่มาให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อจัดสรรทรัพยากรสู่คนรากหญ้าที่เข้าถึงโอกาสทางสังคมได้น้อย และเหล่าพี่น้องเกษตรกรอันเป็นกระดูกสันหลังของชาติเป็นสำคัญ อธรรมาภิบาลต่อมาของไทย คือ “อธรรมาภิบาลของบรรดาข้าราชการและนักการเมือง” ซึ่งประชาชนมุ่งหวังให้เข้ามาบริหารจัดการประเทศด้วยความบริสุทธิ์โปร่งใส ตามขั้นตอนกระบวนของระบอบประชาธิปไตยในการใช้สิทธิทางการเมืองเพื่อเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชน แต่ว่าพฤติกรรมและค่านิยมของนักการเมืองไทยในหลายยุคหลายสมัยยังคงเล็งเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม นิยมทุจริตโกงกินงบประมาณของแผ่นดินจนทำให้พลวัตของประเทศเกิดความล้าหลัง ทั้งยังใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรมและคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากอกุศลกรรมดังกล่าว ย่อมได้แก่ประชาชนไทยทั้งประเทศคนจนก็ยังคงยากจนหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ขณะที่คนร่ำรวยจำพวกชนชั้นนายทุนหรือผู้มีอำนาจราชศักดิ์ต่างพากันร่ำรวยเงินทองอย่างต่อเนื่อง เมื่อความต้องการนั้นเกินพอ ก็ย่อมไม่มีคำว่าเพียงพอในความต้องการ ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานทั้งปรัชญาแนวคิด พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทที่เคลือบแฝงไว้ด้วยหลักธรรมาภิบาล เพราะทรงมุ่งหวังว่าพระบารมีของพระองค์จะเป็นสื่อกลางสำคัญที่ช่วยกระตุ้นเตือนจิตสำนึกให้คนไทยหันมา

รักชาติรักแผ่นดินกันมากยิ่งขึ้นสอดคล้องกับถ้อยมธุรพจน์ที่ว่า“เกียรติภูมิของราชา คือเกียรติภูมิแห่งการทำเพื่อประชาชน” แต่ถ้าหากวิเคราะห์ “ธรรมาภิบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามคติพุทธ” จะเห็นได้ว่าศาสนาพราหมณ์ได้อธิบายรูปแบบการปกครองตามหลัก “เทวสิทธิ์” แตกต่างจากพุทธศาสนาที่อธิบายการปกครองโดยธรรมของผู้ปกครองเป็นสำคัญ ดังปรากฏใน “อัคคัญญสูตร” อันเป็นบ่อเกิดแห่งการปกครองโดยธรรมทางพระพุทธศาสนาที่ได้บัญญัติเอาไว้ว่า การปกครองเกิดจากความขัดแย้งแย่งชิงผลประโยชน์ของมหาชน จึงจำเป็นต้องเลือกผู้ปกครองที่ได้รับฉันทามติจากส่วนรวม และเป็นหัวหน้าที่มีคุณธรรมสามารถยังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรม จึงจะได้ชื่อว่าเป็น “ราชา” ซึ่งมีความหมายว่า “บุคคลที่ทำให้ผู้อื่นมีความสุข” โดยบริบูรณ์ ดังนั้น ธรรมาภิบาลของพระมหากษัตริย์จึงเป็นคติพุทธที่ตั้งขึ้นเพื่อกำกับการใช้อำนาจไม่ให้ล้นพ้นจนก่อความเสียหาย

ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข จึงมีการเทิดทูนพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนือการเมือง กล่าวคือ ทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่พระองค์ยังทรงดำรงพระราชอำนาจอธิปไตยในสามช่องทางประกอบด้วย ทรงใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา พระราชอำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และพระราชอำนาจตุลาการผ่านทางศาล ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ถึงแม้ว่าโดยราชประเพณีจะถือว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำความผิด แต่ล้นเกล้ารัชกาลที่ 9 กลับทรงปฏิเสธบรรทัดฐานดังกล่าว โดยทรงให้เหตุผลว่าทุกคนล้วนสามารถเกิดความผิดพลาดกันได้เป็นปกติธรรมดา เข้าทำนองที่ว่า “สี่เท้ายังรู้พลาด นักปราชญ์ยังรู้พลั้ง” แต่เมื่อเกิดความผิดพลาดแล้วต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุง จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นแก่ผลประโยชน์

ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง มิได้ทรงยึดถือพระราชอำนาจของพระองค์เป็นสำคัญถึงแม้ว่าจะทรงกระทำได้ก็ตาม ทั้งนี้พ่อของแผ่นดินทรงรับรู้เรื่องราวที่เกิดขึ้นภายในชาติบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลาและทรงเป็นห่วงอยู่เสมอ พระองค์จะพระราชทานคำปรึกษาให้แก่คณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน หากมีอุปัทวเหตุใดที่จะส่งผลกระทบในทางเสียหายแก่บ้านเมือง พระองค์จะพระราชทานคำแนะนำตักเตือน ในทางตรงกันข้ามหากมีกุศลกรรมใดที่จะส่งผลดีต่อประเทศชาติ พระองค์จะพระราชทานการสนับสนุนเพื่อสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ที่กระทำการนั้น ๆ ให้มีความมุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติสืบไป ครั้นเกิดปมปัญหาความขัดแย้งวุ่นวายขึ้นภายในรัฐสีมาอาณาจักร จนเกิดความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน พระองค์จะทรงเป็นน้ำเย็นที่ช่วยดับไฟร้อนให้กลับคืนสู่ความปกติสุข ดังกรณีเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 ที่ประชาชนจำนวนมากรวมตัวกันเดินขบวนขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจร พลเอกประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณต่อศาลยุติธรรมเป็นล้นพ้นเพราะทรงตระหนักดีว่า “ศาลยุติธรรม” คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง พระองค์ทรงอยู่ในพระราชฐานะที่ต้องดำรงความเป็นกลางแก่หมู่คณะอยู่เสมอ คดีความอันใดจะต้องทรงเป็นกลางโดยตลอด จริงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีศาลยุติธรรมเพื่อปรึกษาความในพระปรมาภิไธย ทว่า ความยุติธรรมในพระราชหฤทัยกลับปรากฏให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่แวดวงตุลาการมาช้านาน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการให้ดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ก่อนดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาจะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ และในการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายในพระปรมาภิไธย

ของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีความสนพระราชหฤทัยในแขนงวิชานิติศาสตร์มาช้านาน จึงทำให้พระองค์ทรงพระปรีชาญาณในตัวบทกฎหมายอย่างลึกซึ้ง โดยพระราชกรณียกิจที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับศาลยุติธรรม ได้แก่การที่ทรงติดตามผลงานของศาลยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ทรงชี้แนะหนทางการระงับคดี เพื่อชี้ช่องทางให้เกิดความเข้าใจในรากเหง้าอันเป็นที่มาแห่งคดีความ รวมทั้งเสด็จพระราชดำเนินในกิจการศาลทุกรูปแบบ ทั้งพิธีเปิดศาลสำคัญ จะเห็นได้ว่าธรรมาภิบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในหลักทศพิธราชธรรมได้เป็นที่ประจักษ์ตาและประจักษ์ใจแก่พสกนิกรไทยทุกภาคส่วน รวมถึงประจักษ์แจ้งแห่งพระราชจริยวัตรผ่านสายตาประชาคมโลกอีกด้วย ซึ่งสถาบันนานาชาติได้ทูลเกล้าฯ ถวายรางวัลกิตติมศักดิ์เฉลิมพระเกียรติ เมื่อปีพุทธศักราช 2538 โดยมีสุนทรพจน์บทสดุดีพระเกียรติคุณภายในรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ความว่า “..ทรงตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรม ทรงถึงพร้อมด้วยการให้การรักษาศีล การเสียสละประโยชน์ส่วนพระองค์ ทรงซื่อตรงเที่ยงธรรม มีพระราชอัธยาศัยอ่อนโยน ทรงเพียรกำจัดความเกียจคร้าน ทรงตั้งพระราชหฤทัยบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ไม่ทรงลุอำนาจความโกรธ ทรงเปี่ยมด้วยพระมหากรุณาธิคุณ ไม่ทรงใช้ความรุนแรงเพราะอำนาจโลภะ โมหะ โทสะ มีพระราชจริยาวัตรอดทนต่อสิ่งทั้งปวง และทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม”

ทั้งนี้ “ทศพิธราชธรรม” คือหนึ่งในธรรมาภิบาลที่เป็น “ทศบารมี” แห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริง เพราะทรงใช้หลักธรรมดังกล่าวในการครองพระองค์ ครองคน ครองงาน และครองสังคมไทยให้ร่มเย็นเป็นสุข เท่ากับเป็น “ทศพร” คือพรอันเป็นมงคลยิ่งสิบประการที่พสกนิกรควรน้อมนำไปใช้ในการดำรงชีวิต เนื่องจากทศพิธราชธรรมมิได้หมายรวมเฉพาะว่า ผู้ที่เป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้นจึงจะสามารถยึดครรลองครองธรรมดังกล่าวได้ ทว่า สามัญชนธรรมดาทั่วไปก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับ

การดำรงชีวิตได้ เพราะเมื่อราชามี “ธรรมรัฐ” แล้ว ปวงประชาย่อมต้องมี “ธรรมราษฎร์” ประกอบกันด้วย หากราชามีธรรมแต่ประชาปราศจากธรรม ย่อมไม่บริบูรณ์ด้วยธรรมาภิบาลอย่างแน่นอน

การพัฒนาประชาธิปไตยควรควบคู่ไปกับการพัฒนาหลักนิติธรรม โดยถือว่าทั้ง 2 เรื่องนี้มีความสัมพันธ์กันกล่าวคือการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ดีจะต้องเป็นการปกครองที่มีการส่งเสริมหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมนั้นอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนสังคมนิติธรรมที่แท้จริงจะต้องมีความชัดเจนในการใช้หลักนิติธรรมเพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่ชัดเจนเช่นกัน แต่ทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมนั้นจะต้องใช้กลไกการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการในขับเคลื่อนเป็นสำคัญในมิติของสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์นั้น การมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเมืองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยเฉพาะสิทธิในชีวิตและร่างกายถูกจัดว่าเป็นสิทธิของความเป็นพลเมืองในสังคมนั้น ๆ ซึ่งย่อมหมายความว่า พลเมืองทุกคนควรได้รับการยอมรับและเคารพในสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักนิติธรรมในสังคมไทยจะต้องถือว่าเป็นสิทธิตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หากมองในมุมนี้จึงมีประเด็นว่าในทางนโยบายและการปฏิบัติ รัฐจะต้องส่งเสริมและคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอย่างไร นอกเหนือไปจากการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในระดับชาติและในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ เพื่อให้โครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งควรให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างแท้จริงจึงเป็นสิทธิของประชาชนทั้งผู้ที่จะต้องรับผลกระทบหรือได้ประโยชน์โดยตรง และประชาชนโดยทั่วไป หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือได้ประโยชน์โดยอ้อม

ได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐจะต้องมีมาตรการและวิธีการอย่างไรเพื่อแสดงให้เห็นการเคารพและยอมรับในสิทธิความเป็นพลเมืองในมิตินี้ เมื่อมาถึงตรงนี้จะเห็นว่าแนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมมีได้มากมายหลายรูปแบบและวิธีการ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับคุณค่า แนวคิด ทัศนคติ และความเข้าใจในความหมายและขอบเขตของหลักนิติธรรมที่ขอย้ำตรงนี้ว่ากว้างขวางกว่าตัวบทกฎหมายที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่เข้าใจกันส่วนมาก แต่หัวใจสำคัญที่หยิบยกมา ณ ที่นี้ด้วยเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นทั้งกลไก กระบวนการ และทิศทางของการพัฒนาหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมไม่ได้มีความหมายแบบลอย ๆ แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่ต้องเขียนคำนิยามไว้ให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรจนถึงขนาดที่ต้องบัญญัตินิยามไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการมีส่วนร่วมจะสร้างความชอบธรรมให้กับการเขียนกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ในอีกความหมายหนึ่ง หลักนิติธรรมจะมีพัฒนาการจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร และในการตีความของฝ่ายตุลาการ หากสังคมไทยมีทัศนคติให้ความสำคัญกับสิทธิการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ปัญหามีอยู่ว่าจะมีกลไกและวิธีการใดในทางปฏิบัติที่จะอำนวยการหรือสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้จริงและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ เรื่องนี้ต้องยอมรับว่าแม้จะมีหลายมาตรการและหลายช่องทางที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในการร่วมกันทำงานและในการกำหนดนโยบาย แต่ยังไม่เพียงพอและยังคงต้องส่งเสริมการสร้างความตระหนักในสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มากขึ้นกว่าที่เป็นปัจจุบัน

กลไกสำคัญในการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโครงสร้าง จะเห็นว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเหมาะสมมากที่สุด

เพราะน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ส่วนกระบวนการนิติบัญญัติจะมีกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เห็นเป็นรูปธรรมสำหรับรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการ แต่เป็นกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมที่ถือว่าเป็นกระบวนการส่งเสริมหลักนิติธรรมที่ดีก็คือ กระบวนการขับเคลื่อนของกลุ่มประชาสังคมในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประเด็นปัญหาสุขภาวะ ประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มประชาสังคมเหล่านี้จะสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการ รวมทั้งอาจมีการขับเคลื่อนทางสังคมอย่างเป็นระบบในเรื่องต่างๆ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ได้ หลักนิติธรรมอาจเป็นสิ่งที่ปฏิบัติแล้วในสังคม และอยู่ในบริบทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับสากล หรือแม้กระทั่งเป็นแนวการดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนขนาดเล็ก หลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่ทุกคนในแต่ละสังคมเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นพลเมืองที่ทุกคนจะพัฒนาหลักนิติธรรมไปด้วยกัน ไม่ว่าใครหรือกลุ่มใดจะผูกขาดไว้ไม่ได้

การแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมือง

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระมหากรุณาธิคุณต่อประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ดังจะเห็นได้จากคราวที่ประเทศประสบวิกฤตการณ์ครั้งสำคัญ ๆ ในหลายครั้ง พระองค์ได้ทรงพระกรุณาช่วยขจัดปัดเป่าภัยพิบัติจากวิกฤตการณ์ทั้งปวงและทุกครั้งทรงนำประเทศกลับคืนสู่ภาวะปกติสุขได้โดยเร็ว ซึ่งทุกครั้งด้วยเดชะพระบารมีด้วยพระปรีชาสามารถด้วยแรงศรัทธาเทิดทูนและด้วยความจงรักภักดีที่อาณาประชาราษฎร์มีต่อพระองค์ ก็ได้ทรงขจัดปัดเป่ายุติภัยพิบัติและทรงนำบ้านเมืองกลับคืนสู่

สภาวะปกติโดยเร็ว พสกนิกรของพระองค์ก็ได้กลับคืนสู่ความผาสุกร่มเย็นเช่นเดิม พระเกียรติคุณจึงแผ่ไพศาล เป็นที่แซ่ซ้องสดุดีทั่วไปทั้งภายในประเทศและนานาประเทศทั่วโลก

พระมหากรุณาธิคุณเมื่อครั้งวิกฤตการณ์ 14 ตุลาคม 2516

วิกฤตการณ์ช่วง 14 ตุลาคม 2516 หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่ากรณีวันมหาวิปโยค เริ่มตั้งแต่การรัฐประหารตนเองของจอมพล ถนอม กิตติขจร กับพวก เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 แม้ว่าก่อนหน้าที่จอมพล ถนอมฯ จะทำการยึดอำนาจตนเอง ประชาชนและนิสิตนักศึกษามีความไม่พอใจรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นรุนแรงเพราะในขณะนั้นยังมีสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นปากเสียงของประชาชนอยู่บ้าง นอกจากนี้ บรรดาสื่อมวลชนทั้งหลายก็ยังสามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างกว้างขวาง และหลายคนก็ยังหวังว่ารัฐบาลของจอมพล ถนอม กิตติขจร จะหมดอำนาจไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญได้ แต่ครั้นรัฐบาลเลือกใช้วิธีรัฐประหารยึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญหันไปใช้อำนาจเผด็จการ เกิดกระแสต่อต้านรัฐบาลมากขึ้นทั้งอย่างลับ ๆ และเปิดเผย และเมื่อมีผู้ใช้อำนาจของคณะปฏิวัติไปในทางที่ไม่ชอบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปก็ยิ่งทำให้เกิดแนวร่วมต่อต้าน รัฐบาลขยายตัวออกไปมากขึ้น เมื่อนิสิตนักศึกษาเห็นว่าการแก้ปัญหาของชาติประการแรกสุดจะต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศเสียก่อน ดังนั้นการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของนิสิตนักศึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัยและประชาชนจึงอุบัติขึ้น ซึ่งแกนนำคนสำคัญในการสร้างขบวนการนักศึกษาได้แก่ นายธีรยุทธ บุญมี เลขาธิการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2514 - 2515 และนายประพันธ์ศักดิ์ กมลเพชร เป็นต้น

การรวมตัวของนักศึกษาและประชาชนโดยทั่วไปเริ่มมาจากความไม่พอใจรัฐบาลในหลาย ๆ เรื่อง อาทิเช่น กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 299 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเหนือศาล ทำให้มีทนายความ นักกฎหมาย และอาจารย์สอนกฎหมายอีกหลายคน ประท้วงประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว กรณีทุ่งใหญ่ ที่เฮลิคอปเตอร์ของทหารบกตกที่นครปฐม ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบรรดานายทหารของกองทัพบกบางกลุ่ม นำเฮลิคอปเตอร์ดังกล่าวไปเที่ยวล่าสัตว์ในป่าสงวนที่เป็นเขตอนุรักษ์สัตว์ป่า หรือที่เรียกว่าทุ่งนเรศวร จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อหนังสือพิมพ์ขุดคุ้ยเรื่องนี้ จอมพล ถนอม กลับชี้แจงปฏิเสธโดยอ้างว่านายทหารชุดดังกล่าวไปราชการลับชายแดนพม่า นอกจากนี้ยังมีเรื่องการต่ออายุราชการของทั้งจอมพล ถนอม กิตติขจร และพลเอก ประภาส จารุเสถียร และหลังจากนั้นไม่นานก็คือ การเลื่อนยศเป็นจอมพลของ พลเอก ประภาส ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อม ๆ กัน

กรณีนักศึกษารามคำแหงต่อต้าน ดร.ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งลบชื่อนักศึกษารามคำแหงออก เพราะสาเหตุวิจารณ์การต่ออายุของจอมพล ถนอม กิตติขจร และจอมพล ประภาส จารุเสถียร รวมทั้งที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการประท้วงกรณีนักเรียนนายเรืออากาศได้เข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือก การประท้วงของนิสิตนักศึกษากว่า 3 หมื่นคน เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2516 ขณะนั้นจัดได้ว่าเป็นการประท้วงที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของนักศึกษาในประวัติศาสตร์ไทย โดยนักศึกษาได้เรียกร้องให้ ดร.ศักดิ์ฯ ลาออก ให้รับนักศึกษารามคำแหงที่ถูกไล่ออกไปเข้ามาใหม่และให้นักเรียนนายเรืออากาศออกไปจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรณีที่เป็นชนวนหลักทำให้เกิดการเดินขบวนของประชาชนจำนวนมาก เกิดจากกรณีที่แกนนำของ “กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” จำนวน 13 คน ถูกจับและสมาชิกกลุ่มที่เหลืออยู่ได้เรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัว พร้อมทั้ง

ให้มีรัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน แต่รัฐบาลไม่ทำตามข้อเรียกร้องประกอบกับการออกข่าวที่บิดเบือนต่อประชาชน จึงยิ่งทำให้ประชาชนไม่พอใจรัฐบาลมากขึ้น ต่อมาจึงได้มีการนัดรวมตัวกันที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เริ่มจากคนจำนวนเรือนพันขยายตัวไปเป็นเรือนหมื่นเรือนแสน และได้เคลื่อนขบวนมาชุมนุมประท้วงที่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยจนกระทั่ง วันที่ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลได้ตัดสินใจใช้กำลังทางทหารเข้าสลายกลุ่มนักศึกษา และประชาชนที่มาร่วมชุมนุมเรียกร้องรัฐธรรมนูญทำให้มีผู้คนบาดเจ็บและล้มตายเป็นจำนวนมาก นับเป็นวันมหาวิปโยคที่เศร้าสลดอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์ชาติไทย

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระกรุณาช่วยแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างมาก เห็นได้จากการที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรรมการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เข้าเฝ้าเพื่อขอพระราชทานคำปรึกษาในวันที่ 13 ตุลาคม 2516 นอกจากนั้นในช่วงเช้าของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อเกิดการปะทะกันระหว่างทหาร ตำรวจ กับประชาชนและนักศึกษา ที่บริเวณคูน้ำข้างพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน มีนักศึกษาและประชาชนบางส่วนว่ายน้ำหนีเข้าไปพึ่งพระบารมี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ซึ่งขณะนั้นดำรงพระอิสริยยศเป็น สมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าหญิงสิรินธร และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าหญิงจุฬาภรณ์ เสด็จออกรับ ทรงไต่ถามทุกข์สุขของผู้เข้ามาพึ่งพระบารมี รับสั่งให้สำนักพระราชวังนำข้าวและอาหารแจกจ่ายให้แก่ประชาชนหนีภัยเข้ามาพึ่งพระบารมีในเขตพระราชฐาน จนกระทั่งเหตุการณ์ที่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยถึงขั้นวิกฤต เมื่อรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร สั่งให้ใช้กำลังทหารและอาวุธเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุม ทำให้ประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ

ทรงห่วงใยประชาชนเป็นอย่างมาก จึงได้พระราชทานพระราชกระแสรับสั่งกับประชาชนทางโทรทัศน์ เนื่องในวันมหาวิปโยค โดยทรงขอให้ทุกฝ่ายระงับความรุนแรง และทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแทน จอมพล ถนอม กิตติขจร ที่กราบบังคมทูลขอลาออกจากตำแหน่ง หลังจากพระราชทานพระราชกระแสรับสั่งแล้วสถานการณ์อันยุ่งยากก็ได้คลี่คลายลงเป็นลำดับจวบจน จอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียร และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร เดินทางออกจากประเทศไทย เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 สถานการณ์จึงกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

ด้วยน้ำพระราชหฤทัยที่ทรงห่วงใยพสกนิกร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มิได้ทรงทอดทิ้งผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากการเดินขบวนเรียกร้อง ได้เสด็จไปทรงเยี่ยมเยียนผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์และโรงพยาบาลศิริราช รวมทั้งในการพระราชทานเพลิงศพวีรชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2517 หนึ่งปีหลังจากเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยคแล้ว ก็ได้ทรงพระกรุณาเสด็จพระราชดำเนินไปพระราชทานเพลิงศพด้วยพระองค์เอง

พระมหากรุณาธิคุณเมื่อครั้งวิกฤตการณ์ช่วง 6 ตุลาคม 2519

จากการที่จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้บวชเป็นสามเณรและเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2519 โดยเข้ามาบวชเป็นพระภิกษุที่วัดบวรนิเวศวิหาร ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านของนักศึกษาและประชาชนทั่วไป จนเกิดเหตุการณ์ผู้คัดค้านถูกฆ่าแขวนคอ 2 ศพ ที่จังหวัดนครปฐมขึ้น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและกลุ่มพลังต่าง ๆ จึงได้ชุมนุมกันที่สนามหลวงเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2519 เรียกร้องให้รัฐบาลเร่งจัดการให้พระถนอม เดินทางออกนอกประเทศ และให้จับกุมตัวฆาตกรฆ่าแขวนคอนักศึกษามาดำเนินคดีโดยเร็ว โดยการชุมนุมครั้งนี้เป็นไปอย่างมีระเบียบและสลายตัวไปเพื่อรอคำตอบจากรัฐบาล

เมื่อรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวตามที่กลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้อง วันที่ 4 ตุลาคม 2519 จึงเกิดการชุมนุมขึ้นอีกที่สนามหลวง โดยมีศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเป็นแกนนำต่อต้านการกลับมาของพระถนอม มีนักศึกษาและประชาชนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ต่อมาได้ย้ายเข้าไปชุมนุมกันที่ลานโพธิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดให้มีการแสดงละครล้อเลียน เหตุการณ์ดังกล่าวสลับกับการอภิปราย เมื่อหนังสือพิมพ์ได้ลงรูปภาพการชุมนุมและการแสดงละครดังกล่าว ภาพที่ออกมามีส่วนคล้ายคลึงกับภาพของพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์หนึ่ง สถานีวิทยุยานเกราะได้หยิบเอาเรื่องนี้ขึ้นมาโจมตีนักศึกษาว่าเป็นการดูหมิ่นองค์รัชทายาทและปลุกปั่นให้ผู้ฟังเคียดแค้นและต่อต้าน

วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ลูกเสือชาวบ้านและกลุ่มพลังต่าง ๆ ได้ รวมตัวกันชุมนุมต่อต้านนักศึกษา และพยายามบุกเข้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เกิดการยิงต่อสู้กัน ตำรวจได้บุกเข้าไปในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เข้าเคลียร์พื้นที่ โดยมีกลุ่มกระทิงแดง ลูกเสือชาวบ้านและกลุ่มนวพลเข้าร่วมด้วย บ้างก็เข้าไปในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บ้างก็รออยู่ข้างนอกเพื่อคอยทำร้ายผู้ที่หนีตำรวจออกมา เหตุการณ์เต็มไปด้วยความวุ่นวายสับสน มีนักศึกษาบาดเจ็บและล้มตายเป็นจำนวนมาก คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ จึงทำการยึดอำนาจการปกครองเพื่อจะได้เข้าไปแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้รวดเร็วขึ้น เพื่อความมั่นคงของชาติบ้านเมือง และได้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อกราบบังคมทูลรายงานสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้นให้ทรงทราบ สถานการณ์ต่าง ๆ ก็เริ่มคลี่คลายลง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อให้แก้ไขสถานการณ์ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว เหตุการณ์ความสับสนวุ่นวายต่าง ๆ จึงกลับคืนสู่สภาวะปกติอย่างรวดเร็ว ยุติการเสียเลือดเสียเนื้อ ทั้งนี้ ก็ด้วย

เดชะพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ ทรงเป็นที่เคารพสักการะ และเป็นศูนย์รวมแห่งความศรัทธาและความจงรักภักดีของปวงชนชาวไทยอย่างมั่นคง ไม่มีวันเสื่อมคลาย พระมหากรุณาธิคุณได้ปกแผ่คุ้มเศียรเกล้าปวงชนชาวไทย ทรงขจัดปัดเป่าภัยจากวิกฤตการณ์นำประเทศคืนสู่ความผาสุกสงบร่มเย็นอีกครั้งหนึ่ง

พระมหากรุณาธิคุณเมื่อครั้งวิกฤตการณ์ช่วงพฤษภาคม 2535

ในปีพุทธศักราช 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่มี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ เป็นประธาน ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศจากพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้ประกาศยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2521 โดยได้นำธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาใช้ในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 รวมทั้งได้ประกาศกฎอัยการศึก ห้ามมิให้มีการชุมนุมกันเกิน 10 คนขึ้นไป แต่นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้จัดให้มีการชุมนุมต่อต้านคณะ รสช. โดยมีการเปิดการปราศรัยโจมตีการเข้าควบคุมอำนาจของคณะ รสช. และเรียกร้องให้ยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งในการชุมนุมครั้งนี้เจ้าหน้าที่ได้จับกุมนักศึกษาไปจำนวน 15 คน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (คนที่ 18) เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534 และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 292 คน เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2534 คณะรสช. ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของอดีตรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลของ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มีความร่ำรวยผิดปกติ โดยมี พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ เป็นประธานฯ ในช่วงระยะเวลานี้ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง

เมื่อคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย และพรรคการเมือง 7 พรรค ประกอบด้วย พรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย และพรรคชาติประชาชน ได้ร่วมกันจัดอภิปรายต่อต้านรัฐธรรมนูญฯ ที่บริเวณท้องสนามหลวง โดยมีประชาชนเข้าร่วมฟังการอภิปรายประมาณ 50,000 คน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 ให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ ณ วันที่ 9 ธันวาคม 2534 ทำให้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย รวมทั้งทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยพ้นจากหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ตามไปด้วย หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญใช้แล้ว วันที่ 16 มกราคม 2535 ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดวันเลือกตั้ง ในวันที่ 22 มีนาคม 2535 และกำหนดวันรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งระหว่างวันที่ 10 - 14 กุมภาพันธ์ 2535

เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22 มีนาคม 2535 สิ้นสุดลง ปรากฏผลว่าไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ พรรคการเมือง 5 พรรค คือ พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร และพรรคสามัคคีธรรม รวมกันสนับสนุนให้นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม จัดตั้งคณะรัฐบาล แต่ไม่สามารถจัดตั้งได้ ต่อมาการหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคได้สนับสนุนให้ พลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งมิได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และเป็นผู้ร่วมกับ พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ยึดอำนาจการปกครองประเทศ ขึ้นมาดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ตามข้อเสนอของพรรคการเมืองทั้ง 5 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 และในวันที่ 17 เมษายน 2535 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 49 คน โดยมี พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ความเคลื่อนไหวทางการเมืองได้เริ่มขึ้นในวันที่ 8 เมษายน 2535 เมื่อเรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร ได้เริ่มอดอาหารประท้วงที่หน้ารัฐสภาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี มาจากการเลือกตั้งระหว่างนั้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองฝ่ายค้าน (พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคความหวังใหม่) ได้ยื่นญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยต้องการให้มีการแก้ไขในประเด็น 1. ให้ลดบทบาทวุฒิสมาชิก ลงเหลือเพียงหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย 2. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา 3. ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 2 ขอให้พิจารณาเรื่องอื่น ๆ รวมทั้งญัตติได้นอกเหนือจากการพิจารณากฎหมาย และ 4. นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

นอกจากนั้นเหตุการณ์ภายนอกรัฐสภาได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2535 สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ร่วมกับคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย และองค์การพัฒนาเอกชน จัดให้มีการอภิปรายคัดค้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ที่ท้องสนามหลวง โดยมีหัวหน้าพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน 4 พรรคการเมืองร่วมอภิปราย มีประชาชนมาร่วมฟังการอภิปรายประมาณ 50,000 คน พลตรี จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม ได้ประกาศจะเริ่มอดอาหารประท้วงตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2535 เพื่อต้องการให้ พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม พลตรี จำลอง ศรีเมือง ได้ประกาศยกเลิกการอดอาหารประท้วง และลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังธรรม แต่ประท้วงนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มา

จากการเลือกตั้งต่อไป พลตรี จำลอง ศรีเมือง ได้นำกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงจากบริเวณท้องสนามหลวงมายังอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย เนื่องจากที่บริเวณท้องสนามหลวงจะมีการจัดงานสัปดาห์ส่งเสริมพระพุทธศาสนา ระหว่างวันที่ 10 - 16 เมษายน 2535 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการยุติการชุมนุมประท้วงเป็นการชั่วคราว เนื่องจากเป็นวันสำคัญทางพระพุทธศาสนาและเพื่อเป็นการพักผ่อนด้วย

การชุมนุมประท้วงเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ และต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งได้เริ่มขึ้นอีกเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ที่บริเวณท้องสนามหลวงภายใต้การนำของกลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตย ต่อมากลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงได้เคลื่อนขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาล แต่ถูกทางเจ้าหน้าที่สกัดไว้ที่สะพานผ่านฟ้า ความรุนแรงได้เกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลจำนวนหนึ่งได้ขว้างปาสิ่งของไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเผาทำลายอาคารสถานีตำรวจดับเพลิงภูเขาทองกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง เจ้าหน้าที่ได้พยายามควบคุมสถานการณ์โดยฉีดน้ำสลายฝูงชน แต่ฝูงชนยังคงชุมนุมกันต่อไปและเพิ่มจำนวนขึ้นต่อมา ในวันที่ 18 พฤษภาคม 2535 เจ้าหน้าที่ได้ทำการจับกุม พลตรี จำลอง ศรีเมือง จากถนนราชดำเนินกลางไปควบคุมไว้ที่โรงเรียนพลตำรวจนครบาลบางเขน ในข้อหามั่วสุมกัน ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง นอกจากนั้น พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และพลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในเวลานั้น มีคำสั่งให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรสาคร ตั้งแต่วันที่ 17 พฤษภาคม 2535 เวลา 00.30 น. และกรมตำรวจได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยให้จับกุมผู้กระทำความผิดในข้อหา มั่วสุมกันตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป เหตุการณ์จึงทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อทางเจ้าหน้าที่ทหารได้ใช้กำลังและอาวุธ เข้าสลายการชุมนุมทำให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บล้มตาย

เป็นจำนวนมาก ข่าวการสลายการชุมนุมมิได้ปรากฏผ่านสื่อมวลชนภายในประเทศแต่ได้ไปปรากฏต่อสายตาต่างประเทศ เมื่อนักข่าวต่างประเทศได้เสนอข่าวการสลายการชุมนุมด้วยกำลังของเจ้าหน้าที่อย่างรุนแรงต่อผู้ชุมนุมประท้วง ทางโทรทัศน์ในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ

เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรีและรัฐบุรุษ นำพลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และ พลตรี จำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรมเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ในโอกาสนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานพระราชดำรัสให้พลเอก สุจินดา คราประยูร และพลตรี จำลอง ศรีเมือง ซึ่งเป็นเสมือนผู้แทนของฝ่ายต่าง ๆ ช่วยกันแก้ไขปัญหา โดยหันหน้าเข้าหากันเพื่อฟื้นฟูบ้านเมือง โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จะเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาด้วยความเป็นกลาง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานพระราชดำรัสคำเตือนสติผู้นำทั้ง 2 ฝ่ายในการแก้ปัญหา ดังนี้ “ปัญหาวันนี้ไม่ใช่ปัญหาของการบัญญัติหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาทุกวันนี้คือความปลอดภัย และขวัญของประชาชน...ฉะนั้นก็ขอให้ท่าน โดยเฉพาะสองท่าน พลเอก สุจินดา คราประยูร และพลตรี จำลอง ศรีเมือง ช่วยกันคิด คือหันหน้าเข้าหากัน ไม่ใช่เผชิญหน้ากัน เพราะว่าประเทศของเรา ....เป็นประเทศของทุกคน ... อันตรายทั้งนั้น มีแต่แพ้ คือต่างคนต่างแพ้ ผู้ที่เผชิญหน้าก็แพ้ แล้วที่แพ้ที่สุดก็คือประเทศชาติ ... ฉะนั้นจึงขอให้ทั้งสองท่านเข้ามา คือไม่เผชิญหน้าแต่ต้องหันหน้าเข้าหากัน และสองท่านนี้เท่ากับเป็นผู้แทนของฝ่ายต่าง ๆ คือไม่ใช่สองฝ่าย คือ ฝ่ายต่าง ๆ ที่เผชิญหน้ากัน ให้ช่วยกันแก้ปัญหาปัจจุบันนี้คือความรุนแรงที่เกิดขึ้น แล้วก็เมื่อเยียวยาปัญหานี้ได้แล้วจะมาพูดกันปรึกษากันว่าจะทำอย่างไรสำหรับให้ประเทศไทยได้มีการสร้างพัฒนาขึ้นมาได้

กลับมาคืนได้โดยดี อันนี้เป็นเหตุผลที่เรียกท่านทั้งสองมา และก็เชื่อว่าทั้งสองท่านก็เข้าใจว่าจะเป็นผู้ที่ได้สร้างประเทศจากสิ่งปรักหักพัง แล้วก็จะได้ผลในส่วนตัวมากว่าได้ทำดี.”

ด้วยเดชะพระบารมี และด้วยพระปรีชาญาณอันล้ำลึก เหตุการณ์รุนแรงภายในบ้านเมือง ซึ่งมีผลกระทบถึงเกียรติภูมิของชาติกระทบกระเทือนภาวะเศรษฐกิจ และความผาสุกร่มเย็นของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ก็ยุติลงบ้านเมืองกลับคืนสู่ภาวะปกติได้อีกครั้งหนึ่งท่ามกลางบรรยากาศที่เศร้าสลดอันเนื่องจากการเสียเลือดเนื้อและการแตกแยกสามัคคีกันในชาติ

การปกครองประเทศด้วยหลักทศพิธราชธรรม

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีทศพิธราชธรรม ประกอบด้วยธรรมสิบประการ ข้อที่หนึ่งคือ ทาน ทานคือการให้มีสองประการได้แก่ อามิสทาน คือการให้สิ่งของเพื่อสงเคราะห์ประชาชนตามหลักราชสังหควัตถุ เช่น โครงการอันเนื่องจากพระราชดำริต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ 4,447 โครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ 3,031 โครงการ โครงการพัฒนาด้านการเกษตร 165 โครงการ โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม 159 โครงการ โครงการพัฒนาด้านส่งเสริมอาชีพ 325 โครงการ โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข 55 โครงการ โครงการพัฒนาด้านคมนาคมและการสื่อสาร 77 โครงการ โครงการสวัสดิการสังคมและการศึกษา 395 โครงการ และโครงการพัฒนาแบบบูรณาการ 240 โครงการ โดยโครงการพระราชดำริในการพัฒนาชนบทโครงการแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2495 คือสร้างถนนเข้าไปยังบ้านห้วยมงคล อำเภอหัวหิน ทุก ๆ โครงการเกิดจากพระราชหฤทัยที่โน้มไปเพื่อทำประโยชน์แก่มหาชนชาวสยาม จนกระทั่งเกิดโอกาสที่ทำให้เกิดโครงการต่าง ๆ ขึ้น

ทานประการที่สองได้แก่ ธรรมทาน แปลว่าการให้ธรรมเป็นทาน หรือเป็นวิทยาทาน ได้แก่ พระราชนิพนธ์ พระบรมราโชวาท เช่น หนังสือเรื่องพระมหาชนก ติโต และสถานการณ์ที่ทำให้พระองค์ออกมาพระราชทานพระบรมราโชวาท เป็นต้น

ประการที่สองในเรื่องศีล ในพระธรรมศาสตร์กำหนดว่า “พระมหาสมมติราชตั้งอยู่ในราชธรรม 10 ประการ ทรงเบญจางคิกศีลเป็นปกติศีล และอัษฎางคศีลเป็นอุโบสถศีล เมตตากรุณาแก่สัตว์ทั้งปวง” พระเจ้าอโศกมหาราชคือแบบอย่างของพระมหากษัตริย์ในการทรงศีล คือ ประมาณ พ.ศ. 230 พระเจ้าอโศกทรงทำสงคราม เรียกว่า จันฑาโศกราช แปลว่า พระเจ้าอโศกผู้โหดร้าย ตอนหลังพระองค์หันมานับถือพระพุทธศาสนารักษาศีล 5 ไม่ฆ่าสัตว์ แม้กระทั่งในจารึกอโศกฉบับที่ 1 ทรงประกาศในทั่วประเทศห้ามฆ่าสัตว์บูชายัญ จนปัจจุบันคนในประเทศอินเดียราวร้อยละ 50 ไม่ฆ่าสัตว์ และเป็นมังสวิรัติ สาเหตุเพราะพระเจ้าอโศกมหาราชที่ได้รวบรวมแคว้นเล็กแคว้นน้อยมาเป็นประเทศใหญ่ แล้ววางรากฐานในการอภัยทาน ทำให้คนอินเดียครึ่งประเทศเป็นมังสวิรัติ เช่นเดียวกับพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 ผู้ปกครองกัมพูชา ซึ่งท่านได้มีโอสถศาลาเลียนแบบพระเจ้าอโศก ศีลสำหรับผู้ปกครองคือ ศีลสามัญญตา คือ ทั้งประชาชนและผู้ปกครองต้องมีศีลเสมอกัน และรักษาอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน คือ มีศีลเสมอกันรักษากฎหมายเหมือนกัน แม้แต่ตอนที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงจดทะเบียนสมรสก็จดทะเบียนสมรสทั่วไปภายใต้กฎหมายเหมือนกัน

ประการที่สาม คือเรื่องบริจาค เสียสละความสุขส่วนพระองค์เพื่อประโยชน์สุขของมหาชน การบริจาคคล้ายกับทาน คือ ทานคือการให้ แต่บริจาคคือการเสียสละ เวลาเราให้ทานนั้นพระพุทธเจ้าท่านแบ่งคนเป็น 3 ประเภท คือ ทานทาส คือ เป็นทาสของทาน ทานสหายคือเป็นสหายของทาน ทานบดีโดยทานทาส ได้แก่ การบริจาคแต่ของไม่ดีให้คนอื่นแต่เก็บของดีๆ

ไว้แก่ตัวเรียกว่าเป็นทานทาส ส่วนทานสหาย คือ เรามีดีอย่างไรก็ให้คนอื่นอย่างนั้น ซึ่งยังไม่เรียกว่าเป็นการบริจาค การบริจาคจะเกิดขึ้นเมื่อเราเป็นนายของทาน เรียกว่า ทานบดี คือ ตัวเองอาจกินอยู่ลำบากแต่ให้คนอื่นสบาย ทานบดี คือ ผู้เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม ภาษาบาลีกล่าวว่า มตฺตาสุขปริจฺ จาคา ปสฺเส เจ วิปุลํ สุขํ จเช มตฺตาสุขํ ธีโร สมฺปสฺสํ วิปุลํ สุขํ แปลว่า “ถ้าเห็นว่าจะได้สุขที่ยิ่งใหญ่ เพราะสละความสุขเล็กน้อย ผู้มีปัญญาควรสละความสุขเล็กน้อยเพื่อเห็นแก่ความสุขที่ยิ่งใหญ่”

การที่พระองค์ยอมลำบากตลอดเวลาที่ทรงครองราชย์นั้น เพื่อประโยชน์สุขของมหาชน ซึ่งเป็นความสุขที่ยิ่งใหญ่ที่สุดเพราะเป็นความสุขของมหาชน บันทึกสำนักราชเลขาธิการในปีหนึ่งบอกว่า แต่ละปี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชและสมเด็จพระราชินีนาถทรงเสด็จบำเพ็ญพระราชกรณียกิจราว 500 - 600 ครั้ง รวมเป็นระยะทาง 25,000 – 30,000 กิโลเมตรทั่วประเทศไทย ทำให้พระองค์รู้จักประเทศไทยทุกซอกทุกมุมว่าจะต้องพัฒนาตรงไหน และทรงเป็นที่รักของคนไทย

นิตยสาร Time ฉบับวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2509 จึงพาดหัวตัวขาวไว้ว่า a monarchy fights for freedom คือ พระมหากษัตริย์ผู้ต่อสู้เพื่อเสรีภาพ ในหนังสือเล่มนั้นมีบทความชื่อ Holder of the Kingdom, Strength of the Land คือ ทรงเป็นศูนย์รวมใจของคนในชาติ ทรงเป็นภูมิพลังแผ่นดิน ในบทความนี้ออกมาเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นระยะเวลาเกือบ 1 ปี จากวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2508 อันเป็นวันเสียงปืนแตก คือวันที่ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ประกาศสงครามใช้อาวุธกับฝ่ายราชการ สงครามคอมมิวนิสต์กำลังไล่มาที่เวียดนาม เวียดกง ลาว กัมพูชา แต่สำหรับประเทศไทยนั้น เรามีพระเจ้าแผ่นดินและพระราชินีที่ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจคนไทยทั้งชาติ ในบทความเขียนไว้ดังนี้

ย่อหน้านี้เป็นการสรุปเรื่อง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ในแค่ 2 ประโยค ซึ่งผู้เขียนบทความชิ้นนี้ได้เข้ามาเก็บข้อมูลในประเทศไทยและสังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจคนไทยทั้งชาติ ซึ่งเรียกว่า บริจาคของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่ทรงสละความสุขสบายส่วนพระองค์

ในบทความยังได้บอกว่า มีอยู่ครั้งหนึ่งที่ทรงเสด็จไปที่ภาคเหนือไปช่วยชาวเขานั้นด้วยความที่ไม่มีถนนจึงต้องเสด็จดำเนินด้วยพระบาทเป็นระยะทาง 5 ไมล์ หรือ 8 กิโลเมตร ขึ้นภูเขา ในปี พ.ศ. 2509 ทั้งสองพระองค์เสด็จไปช่วยชาวเขา โดยเข้าไปพระราชทานอาหารและยาแก่ชาวเขาที่ปลูกฝิ่น โดยเปลี่ยนจากฝิ่นมาเป็นพืชผักเมืองหนาว พระองค์ทรงลำบากอย่างไร ได้มีการบันทึกไว้หมด ย่อหน้าสุดท้ายของบทความบอกว่า ไทยคือความหวังสุดท้ายเป็นปราการสุดท้ายที่จะสู้คอมมิวนิสต์ ตราบใดที่ประเทศไทยยังคงอยู่ในค่ายของโลกเสรี ตราบนั้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ยังคงปลอดภัยจากคอมมิวนิสต์ สาเหตุที่ประเทศไทยรอดพ้นจากการเป็นคอมมิวนิสต์เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงเสด็จไปทั่วประเทศ ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย เพื่อผูกคนไทยทั้งชาติเข้าด้วยกัน ในวันเสียงปืนดับ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ออกคำสั่ง 66/2523 นิรโทษกรรมให้แก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2525 พรรคคอมมิวนิสต์ได้เข้ามาเจรจากับรัฐบาลไทยว่า จะเลิกต่อสู้ด้วยอาวุธและหันมาพัฒนาชาติไทย เห็นได้ว่าโดมิโนหยุดที่ประเทศไทยเพราะสถาบันพระมหากษัตริย์ คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ซึ่งนี่คือพระมหัจฉริยะบุคคลของพระองค์ในการเสียสละความสุขส่วนพระองค์เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม

ข้อที่ 4 คือ อาชชวะ คือ ความซื่อตรง ความซื่อสัตย์ สุจริต บอกความจริงแก่ประชาชน ไม่ฉ้อฉลหลอกลวง ยถาวาที ตถาการี คือ พูดอย่างไรก็ทำอย่างนั้น พระบรมราโชวาทของรัชกาลปัจจุบันท่านแสดงถึงความซื่อสัตย์สุจริตที่พระราชทานปริญญาบัตรที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2497 ที่ว่า

"...มีคุณธรรมข้อหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งท่านต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ คือ ความสัตย์สุจริต ประเทศบ้านเมืองจะวัฒนาถาวรอยู่ได้ ก็ย่อมอาศัยความสัตย์สุจริตเป็นพื้นฐาน ท่านทั้งหลายจะออกไปรับราชการก็ดี หรือประกอบการงานส่วนตัวก็ดี ขอให้มั่นอยู่ในคุณธรรมทั้ง 3 ประการคือ สุจริตต่อบ้านเมือง สุจริตต่อประชาชน และสุจริตต่อหน้าที่..."

(พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2497)

ในพระบรมราโชวาทดังกล่าวทำให้มาย้อนดูว่าทุกวันนี้เราต้องการบ้านเมืองใสสะอาด ถ้าเราทำตามธรรมาภิบาล เราต้องทำตามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ถวายพระองค์ท่าน เพราะพระองค์นำเราไปตรงแล้ว เราต้องเดินตรงตามพระองค์ท่านในการรักษาไว้ซึ่งความซื่อสัตย์สุจริตในธรรมิกสูตรนั้น พระพุทธเจ้าตรัสไว้ว่า

"เมื่อฝูงโคข้ามแม่น้ำนั้น ถ้าโคผู้นำฝูงไปตรง โคเหล่านั้นย่อมไปตรงทั้งหมด ในเมื่อโคผู้นำไปตรง ในหมู่มนุษย์ก็เหมือนกัน ผู้ใดได้รับสมมติให้เป็นผู้นำ ถ้าผู้นั้นประพฤติธรรม ประชาชนนอกนี้ย่อมประพฤติธรรมเหมือนกัน"

(ธรรมิกสูตร)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงนำเป็นแบบอย่างให้เราไปตรง พสกนิกร ข้าราชการ นักการเมือง ก็ไปตรง บ้านเมืองใสสะอาดอย่างนั้น นี่คือ อาชชวะ แปลว่า ความตรง

ข้อที่ 5 มัททวะ ความอ่อนโยน มีภาษิตอังกฤษอยู่บทหนึ่งได้บอกอย่างชัดเจนว่า ผู้ดีที่สุดจะสุภาพที่สุด ผู้ที่เข้มแข็งที่สุดจะอ่อนโยนที่สุด โดยผู้นำนั้นมี 2 แบบ ผู้นำที่แข็งกร้าว เรียกว่า ผู้นำที่นั่งอยู่บนหัวคน กับผู้นำที่อ่อนโยนคือ ผู้นำที่นั่งอยู่ในหัวใจคน วางตัวเหมือนแม่น้ำ คือ อยู่ต่ำ แม่น้ำยิ่งใหญ่เพราะอยู่ต่ำ รอรับน้ำจากลำธารละหานห้วยหนองคลองบึง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงเข้าถึงประชาชน เรียกว่า สมานัตตา เขาทุกข์ก็ทุกข์ด้วย เขาสุขก็สุขด้วย ห่วงใย ดังนั้นที่เสด็จไปทั่วประเทศนั้นคือ การเข้าไปรับรู้ปัญหาไปรับรู้ความทุกข์ แล้วทำให้เกิดมรรค คือ วิธีการในการแก้ไขปัญหา การร่วมทุกข์ร่วมสุข คือ มัททวะ

มหาตมะ คานธี ก็เป็นคนหนึ่งที่เข้าไปนั่งอยู่ในหัวใจของคนอินเดีย ถ้าดูตอนที่เรียนจบเนติบัณฑิตจากอังกฤษไปทำงานอยู่ที่แอฟริกาใต้ 22 ปี ตอนนั้นจะแต่งสูทตลอดเพื่อสู้กับคนขาว แต่เมื่อกลับมาที่อินเดีย วันแรกที่กลับมาที่อินเดียจะใส่เสื้อผ้าเหมือนคนเดิมคือ นุ่งโทตีโพกหัว ทอผ้าปั่นฝ้ายเองเหมือนคนอินเดีย เป็นการร่วมทุกข์สุขร่วมสุข หรือ สมานัตตา เป็นมหาตมะผู้นั่งอยู่ในหัวใจคนอินเดีย สามารถชนะใจคนอินเดียได้ วางตัวเหมือนแม่น้ำของคนอินเดีย

ในพระตำหนักจิตรลดานั้น ไม่มีของฟุ่มเฟือยอะไร แต่มีกังหัน ที่นา เพราะทรงสนพระราชหฤทัยเป็นที่ยิ่งในงานด้านเกษตรกรรม ได้ทรงทดลองริเริ่มการเกษตรแผนใหม่ขึ้นในเขตพระราชฐานที่ประทับคือ บริเวณสวนจิตรลดาพระราชวังดุสิตก่อนเป็นแห่งแรก แล้วจึงขยายผลเป็นโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในภายหลัง

ประการที่ 6 คือ ตบะ เป็นการบำเพ็ญเพียรเพื่อให้กิเลสเบาบาง เป็นการข่มกิเลส การถือตบะนี้ไม่ได้หมายความว่าจะต้องไปบำเพ็ญเพียรเป็นฤๅษี แต่หมายความว่า ถึงคราวต้องอด เราก็ต้องอดเพื่อสุขภาพ หรือต้องออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ ความมัธยัสถ์ของในหลวงนั้น หลอดยาสีพระทนต์

พระราชทานเป็นที่รู้จักกันดีว่า สื่อถึงตบะ ความประหยัด ความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย และทรงสอนให้คนไทยทั้งประเทศบำเพ็ญตบะหรือรัดเข็มขัดด้วยเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง คือการไม่ตามใจตัวเองทุกอย่าง ไม่โลภ ไม่ใช้ของผ่อนส่งหรือใช้รถหรู เพราะทำให้เกิดหนี้ พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงมาตั้งแต่ พ.ศ.2517 หรือเมื่อ 40 ปี ที่ผ่านมาแล้ว

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีวิสัยทัศน์ มองว่า ประเทศไทยต้องพัฒนาแบบนี้ อย่าพัฒนาเพื่อทำลายสิ่งแวดล้อม ป่าไม้ อย่าพัฒนาเพื่อให้คนมาโกงกินกันเองแล้วเกิดความทุกข์ ถ้าเรามีพอมีพอกินแล้วก็จะไม่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทรงเตือนล่วงหน้ามาหลายสิบปี ก่อนที่เหตุการณ์จะเกิดขึ้น

มหาตมะ คานธี เคยพูดไว้ว่า โลกให้ทรัพยากรเพียงพอกับความต้องการที่แท้จริงของมนุษย์ทุกคน แต่ไม่เพียงพอกับความโง่ของมนุษย์ นี่คือ เศรษฐกิจพอเพียง พระพุทธเจ้าตรัสไว้ว่า นัตถิตัณหาสมานที แม่น้ำเสมอด้วยตัณหาไม่มี แม่น้ำยังมีวันเต็ม แต่ความโลภของเราไม่มีวันเต็ม ดังนั้นไม่ต้องไปตอบสนองกับความโลภ

เศรษฐกิจพอเพียง วัดได้ 2 อย่าง คือ 1.พอใจ สันโดษนิ่งที่มี ซึ่งเป็นอัตวิสัยและความพอใจ กับ 2. มัตตัญญุตา คือ รู้จักพอประมาณ หรือ ปรวิสัย เวลาเราพูดเรื่องพอเพียงเรามักจะนึกถึงแต่อัตวิสัยโดยไม่ดูปรวิสัย ซึ่งมีความแตกต่างกัน ถ้าเราพอใจในการทานข้าวเพียงแค่นี้เพราะอิ่มใจ เรียกว่าเป็นอัตวิสัย คือ เป็นความพอใจส่วนตัว แต่ถ้ามัตตัญญุตา หมายความว่าพอประมาณ คือ ถ้าเราทานมากไปกว่านั้นสุขภาพจะไม่ดี เป็นปรวิสัย หรือ สุขภาวะ โดยถ้าเป็นมัตตัญญุตาคือหมายความว่า สุขภาพดีจะต้องทานอาหารให้ครบ 5 หมู่ อย่างละเท่าไหร่ เป็นการพอประมาณ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ทางการแพทย์เป็นตัววัดอยู่ ดังนั้นพอประมาณจึงเป็น ปรวิสัย หรือ สุขภาวะ แต่บางคนถึงมีบ้านใหญ่ก็ไม่มีความสุขเพราะไม่พอใจ ไม่มีอัตวิสัย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงสอนสองอย่างนี้ คือ อัตตวิสัยและปรวิสัย ดังนั้น คนที่มีฐานะมีสิทธิที่จะทำอะไรที่เขาต้องการเป็นพอประมาณของเขา นกน้อยทำรังแต่พอตัว นกใหญ่ทำรังแต่พอตัว พญาอินทรีทำรังของเขา ใครมีฐานะเศรษฐกิจอย่างไรก็ทำไปเช่นนั้น แต่เราไปมองเพียงอัตวิสัยให้ลดทั้งหมด พอใจ สันโดษ ก็ไม่ต้องทำอะไร ซึ่งจริง ๆ แล้วไม่ใช่เช่นนั้น แต่ต้องทำให้พอดี อย่าเป็นหนี้เป็นสินยืมเงินเขา บางทีเป็นอินทรีไม่เพียงพอ ไปกู้เขาเพื่อที่จะเป็นพญาครุฑ ซึ่งไม่ควร นกน้อยทำรังแต่พอตัว ไม่ว่าจะรังขนาดไหนก็ตาม โดยสรุปแล้วเรียกว่า มัชฌิมา ปฏิปทา คือความพอดี

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นคุณแก่ประเทศชาติมาก แต่น่าเสียดายที่ปัจจุบันมีการนำไปใช้ในภาคปฏิบัติน้อยมาก คือ แม้จะถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มีแผนปฏิบัติการในระดับรากหญ้า ซึ่งแตกต่างจากประเทศภูฏาน ที่นำหลักความสุขโดยรวมของประเทศ (Gross National Happiness - GNH) เข้ามาทำแผนในแต่ละจังหวัด อำเภอ และตำบลอย่างไร เพื่อให้นโยบายนี้เข้าไปในระดับรากหญ้าได้สำเร็จ เศรษฐกิจพอเพียงเป็นตัวอย่างของตบะที่เผาความโลภ อติโต โลหิตา อะโก ความโลภเกินไปไม่ดีเลย เพราะนำไปสู่ปัญหามากมาย ทำลายสิ่งแวดล้อม หากเราทำตามในหลวงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ประเทศไทยเราจะน่าอยู่กว่านี้มาก

ประการที่ 7 อักโกธะ คือ ความเมตตา จารึกของพระเจ้าอโศกมหาราชบอกว่า พระองค์เคยตรัสว่าประชาชนเป็นลูกของข้าพเจ้า เช่นเดียวกับคนไทยทั้งหมดที่เป็นลูกของในหลวง เป็นพ่อหลวงของแผ่นดิน พระองค์มีเมตตาต่อทุกคน เหมือนที่พระเจ้าอโศกจารึกไว้ ลูกต้องรู้รักสามัคคีกัน ถ้าลูกตีกันพ่อเศร้าใจ คนไทยต้องเมตตาต่อกันด้วย เช่น

“...ประการแรก คือ การให้ทุกคนคิด พูด ทำ ด้วยความเมตตามุ่งดีมุ่งเจริญต่อกัน

ประการที่สอง คือ การที่แต่ละคนต่างช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ประสานงาน ประสานประโยชน์กันให้งานที่ทำสำเร็จผลทั้งแก่ตน แก่ผู้อื่น และประเทศชาติ

ประการที่สาม คือ การที่ทุกคนประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสุจริต ในกฎกติกาและในระเบียบแบบแผนโดยเท่าเทียมเสมอกัน

ประการที่สี่ คือ การที่ต่างคนต่างพยายามทำความคิดความเห็นของตนให้ถูกต้องเที่ยงตรงอยู่ในเหตุในผล...”

(พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช วันที่ 9 มิถุนายน 2549)

สี่ข้อนี้มาจากสาราณียธรรม 6 ประการของพระพุทธเจ้า หมายถึง ธรรมเป็นที่ตั้งแห่งความระลึกถึงกัน ถือว่าเป็นธรรมที่เป็นพลังในการสร้างความสามัคคี มีอยู่ 6 ประการ คือ

1. กายกรรม อันประกอบด้วยเมตตา คือ การกระทำทางกายที่ประกอบด้วยเมตตา เช่นการให้การอนุเคราะห์ช่วยเหลือและเอื้อเฟื้อต่อผู้อื่น ไม่รังแกทำร้ายผู้อื่น

2. วจีกรรม อันประกอบด้วยเมตตา คือ การมีวาจาที่ดี สุภาพ อ่อนหวาน พูดมีเหตุผล ไม่พูดให้ร้ายผู้อื่นทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน

3. มโนกรรม อันประกอบด้วยเมตตา คือ ความคิดที่ประกอบด้วยเมตตาทั้งต่อหน้าและลับหลัง เป็นการคิดดีต่อกันไม่คิดอิจฉาริษยาหรือไม่คิดมุ่งร้ายพยาบาท หากทุกคนคิดแล้วปฏิบัติเหมือนกัน ความสามัคคีก็จะเกิดขึ้นในสังคม

4. สาธารณโภคี คือ การรู้จักแบ่งสิ่งของให้กันและกันตามโอกาสอันควร เพื่อแสดงความรักความหวังดีของผู้ที่อยู่ในสังคมเดียวกัน

5. สีลสามัญญตา คือ ความรักใคร่สามัคคี รักษาศีลอย่างเคร่งครัดเหมาะสมตามสถานะของตน มีความประพฤติสุจริตปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของหมู่คณะ ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น

6. ทิฏฐิสามัญญตา คือ การมีความเห็นร่วมกัน ไม่เห็นแก่ตัว รู้จักเคารพและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ร่วมมือร่วมใจในการสร้างสรรค์สังคมให้เกิดความสงบ

ในสารานียธรรม 6 นี้คือตัวอย่างว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงทำอย่างเดียวไม่พอ ทรงนำมาสอนเราด้วย หากเราปฏิบัติตามประเทศชาติจะมีความสุข

ข้อที่ 8 อวิหิงสา แปลว่า ไม่เบียดเบียน หมายถึงความกรุณา คือ สงสาร พระเจ้าอโศกเป็นตัวอย่างที่ทรงรบแล้วฆ่าคนตายมากในการชนะด้วยสงคราม เฉพาะกุลีไพร่ตายเป็นแสนคน พระเจ้าอโศกทรงสลดใจมากว่ามีชัยชนะบนกองซากศพจะไปมีประโยชน์อะไร จึงเลิกสงครามวิชัย หันมาเป็นธรรมวิชัย คือ พุทธศาสนานั่นเอง เรียกว่า ชนะโดยธรรม ทรงส่งพระธรรมทูต 9 สายมาที่โสณะอุตระ ส่งราชทูตไปทั่ว ไม่รบกันแล้วผูกสัมพันธไมตรี เรียกว่า อวิหิงสา คือ ความกรุณา คือ ธรรมวิชัย

เวลาคนมีปฏิบัติการรุนแรงมักลืมตัว ลงท้ายไม่รู้ว่าตีกันเพราะอะไร ถ้าจะแก้ปัญหาอะไรเพียงแต่ว่าจะเอาชนะแล้วไม่มีใครชนะ มีแต่คนแพ้ พระองค์ทรงเตือนตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 และ 25 ปีที่ผ่านพ้นมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงสอนอย่างนี้ เช่นเดียวกับที่หนังสือ The Economist ได้พาดปกหนังสือเกี่ยวกับเรื่องสงครามอิสราเอลไว้ว่า Winning the battle, losing the war ซึ่งแต่ละกลุ่มไม่ยอมกันหมด ต้องการชนะหมด แต่บ้านเมืองกลับพังทลายลง นี่คือสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้เตือนเราไว้ล่วงหน้านานแล้ว คนอื่นชนะเราแพ้เป็นโลกาธิปไตย แต่ถ้าเป็นธรรมธิปไตย คือต่างคนต่างชนะ ต่างคนต่างได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงต้องการให้เป็นธรรมาธิปไตย โดยทรงเป็นแบบอย่างและเอาธรรมะเป็นใหญ่ แต่จะมีบางพวกที่รบกันแล้วบ้านเมืองพังทลายหมด เรียกว่า อนาธิปไตย คือ ต่างคนต่างแพ้ บ้านเมืองไม่เหลืออะไรเลย

ประการที่ 9 คือ ขันติ แปลว่า ความอดทน การทนลำบาก ทนตรากตรำ ทนเจ็บใจ ทน 3 อย่าง ในหลวงทน 3 อย่าง 1. ลำบาก หมายถึงเวลาป่วย ประชวร หิว ทนลำบาก 2. ทนตรากตรำ หมายถึงทำงานหนักติดต่อกันยาวนาน และ 3. ทนเจ็บใจ เมื่อไม่ได้ดั่งใจหรือถูกขัดใจหรือไม่สำเร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสอนสมเด็จเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมารในสมัยนั้นว่า

"...การเป็นพระเจ้าแผ่นดินไม่ใช่สำหรับมั่งมี ไม่ใช่สำหรับคุมเหงคนเล่นตามชอบใจ มิใช่เกลียดไว้แล้วจะได้แก้เผ็ด มิใช่เป็นผู้สำหรับจะกินสบายนอนสบาย ถ้าจะปรารถนาเช่นนั้นแล้วมีสองทางคือ บวชทางหนึ่ง เป็นเศรษฐีทางหนึ่ง เป็นเจ้าแผ่นดินสำหรับแต่เป็นคนจนและเป็นคนที่อดกลั้นแต่สุขและทุกข์ อดกลั้นต่อความรักและความชังอันจะเกิดฉิวขึ้นมาในใจ หรือมีผู้ยุยง..."

(พระบรมราโชวาทที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ)

ขันติอีกประการหนึ่งคือ อดทนต่อคนที่แตกต่างจากเรา ต่างศาสนา ต่างเชื้อชาติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงเมตตากรุณาครบทุกศาสนา วาเด็ง ปูเต๊ะ ที่เป็นพระสหายแห่งสายบุรีเป็นตัวอย่าง เป็นคนจน ดูรูปที่เข้าเฝ้าครั้งแรก เสื้อผ้าไม่มีใส่ แต่ในหลวงทรงไม่ถือพระองค์เลย นี่คือขันติธรรม

ประการสุดท้ายคือ อวิโรธนะ คือ ไม่คลาดจากธรรม หมายความว่า 1. ทบทวนธรรมะทุกข้อที่เอามาปฏิบัติ 2. ถ้ามีกฎมีกติกาของบ้านเมือง เช่น ในสมัยก่อนมีพระธรรมศาสตร์ จะต้องตัดสินตามพระธรรมศาสตร์ คือ ตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง ไม่บิดมาเข้าข้างตนเอง สมัยนี้คือ รัฐธรรมนูญ ทรงใช้ราชธรรมกำกับการใช้พระราชอำนาจให้อยู่ในขอบเขตที่พอดีพองาม

ทรงเคารพธรรมเป็นธรรมาธิปไตย ยึดมั่นตามหลักนิติธรรมตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์หรือพระธรรมนูญ เช่นในกรณีเรื่องมาตรา 7 ที่เราขอให้พระองค์ทรงใช้เมื่อปี พ.ศ.2549 มาตรา 7 ระบุว่า ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

"...ซึ่งขอยืนยัน ยืนยันว่า มาตรา 7 นั้น ไม่ได้หมายถึงให้มอบให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะทำอะไรตามชอบใจ ไม่ใช่ มาตรา 7 นั้น พูดถึงการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่าให้พระมหากษัตริย์ตัดสินใจทำได้ทุกอย่าง ถ้าทำ เขาจะต้องว่าพระมหากษัตริย์ทำเกินหน้าที่ ซึ่งข้าพเจ้าไม่เคยเกิน ไม่เคยทำเกินหน้าที่ ถ้าทำเกินหน้าที่ก็ไม่ใช่ประชาธิปไตย..."

(พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช วันที่ 25 เมษายน 2549)

ทศพิธราชธรรมสามารถสรุปเป็นไตรสิกขา (ศีล สมาธิ ปัญญา) ได้คือ 1. ศีล ได้แก่ ทาน ศีล อวิหิงสา 2. สมาธิ ได้แก่ บริจาค อาชวะ มัททวะ ตบะ อักโกธะ ขันติ 3. ปัญญา ได้แก่ อวิโรธนะ เป็น 10 ข้อที่เราจะต้องท่องให้ได้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงเป็นอัจฉริยะล้ำสมัย ทรงเตือนเราก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ เช่น เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ทรงเตือนเราตั้งแต่ปี 2517 ทรงเตือนเราในปี พ.ศ. 2535 ในเรื่องความขัดแย้ง แต่คนไทยตามไม่ทันเอง ซึ่งนี่คือเรื่องปกติของคนที่เป็นอัจฉริยะมาก ๆ และเป็นอัจฉริยะล้ำสมัยเช่นเดียวกับ ลีโอนาโด ดา วินซี ที่เกิดก่อนยุค

แค่ตามพระองค์ให้ทันจึงน่าจะช่วยประเทศชาติได้เยอะแล้ว อย่าให้แต่พระองค์ทรงทศพิธราชธรรม เราต้องประยุกต์มาใช้ในฐานะผู้ถ่ายโอนพระราชอำนาจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ราชธรรมกำกับราชอำนาจ เมื่อเราเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถ่ายโอนพระราชอำนาจมาใช้ ก็ต้องนำ

ราชธรรมมากำกับการใช้พระราชอำนาจที่เราเอามาใช้ด้วย นั่นแหละคือตามให้ทัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีทั้งพระราชอำนาจเพราะคนจงรักภักดี และยังทรงมีพระราชธรรมกำกับ จึงทรงอยู่ในสถานะที่อยู่ในใจของคนไทยทั้งชาติ เป็นศูนย์รวมจิตใจ (holder of the nation) เป็นภูมิพลังแผ่นดิน (strength of the land) และเป็นมหาราชผู้ปกครองแผ่นดินโดยธรรมมา 70 ปีจนบัดนี้

สรุป

ประเทศไทยมีการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมายาวนาน โดยในอดีตเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจสูงสุดแต่เพียงพระองค์เดียว แต่หลังจากวันที่ 24 มิ.ย. พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง โดยการพระราชทานในรัฐธรรมนูญ ในอดีตรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับ ไม่ว่าจะเป็นฉบับถาวร หรือฉบับชั่วคราว พระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานให้ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ภายใต้รัฐธรรมนูญและพระราชทานพระราชอำนาจสูงสุดไปสู่ปวงชนชาวไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับบัญญัติว่า อำนาจประชาธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงให้เห็นว่าตามกฎหมายนั้นอำนาจประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศชาติอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่ละฝ่ายเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโอการตามรัฐธรรมนูญ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัดเสมอ โดยมีพระราชดำรัสในโอกาสที่ประธานศาลฎีกานำผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล วันอังคารที่ 25 เม.ย. 2549 ความตอนหนึ่งว่า มาตรา 7 ว่า อะไรที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญก็ให้ปฏิบัติตามประเพณีหรือตามที่เคยทำมา แต่ว่าในมาตรา 7 นั้น ไม่ได้บอกว่า พระมหากษัตริย์สั่งได้ ไม่มี ลองไปดูมาตรา 7 เขาเขียนว่าไม่มีบทบัญญัติแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่ามีพระมหากษัตริย์ที่จะมาสั่งการได้และขอยืนยันว่าไม่เคยสั่งการอะไรที่ไม่มีกฎเกณฑ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของกฎหมาย พระราชบัญญัติทำถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกอย่าง พระมหากษัตริย์ในรัชกาลที่ 9 ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ ตั้งแต่เป็นมามีรัฐธรรมนูญหลายฉบับแล้วก็ทำมาหลายสิบปี ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ ถ้าทำไปตามใจชอบก็เข้าใจว่าบ้านเมืองล่มจมมานานแล้ว

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น จะได้นำมาพิจารณาแบบนี้ ประการแรก พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ มาตรา 2 ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตรา 3 อำนาจประชาธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแบบรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 8 องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพ สักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ตามบทบัญญัติดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทย เป็นพระประมุข เป็นที่เคารพ สักการะยิ่งของประชาชนชาวไทย พระองค์ทรงใช้อำนาจประชาธิปไตยอันเป็นของปวงชนชาวไทยผ่านองค์กรต่าง ๆ ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล จะเห็นได้ว่า

ความเชื่อมโยงเกี่ยวพันในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขนั้น อำนาจทั้งหมด พระองค์พระราชทานให้เป็นของปวงชนชาวไทย คือให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนโดยผ่านทางรัฐสภา ซึ่งการเข้าดำรงตำแหน่งนั้นมิจำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ก็ถือว่ามาจากการที่ประชาชนใช้อำนาจเลือกตั้งเข้ามา แต่สำหรับคณะรัฐมนตรีและศาลนั้นไม่ได้มีการใช้อำนาจของปวงชนชาวไทยโดยตรง จึงจำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในฐานะที่ทรงเป็นประมุขและเป็นผู้ใช้อำนาจเช่นเดียวกันตามรัฐธรรมนูญพระองค์ทรงอยู่ในฐานะที่เคารพยิ่ง ผู้ใดจะทำละเมิดหรือฟ้องร้องมิได้ เพื่อให้พระราชฐานะนั้นได้รับการปกป้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติ บรรดาพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการและการปกครองแผ่นดินจึงจำต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะพระมหากษัตริย์มิได้ทรงกระทำกิจการใดโดยพระองค์เอง ล้วนมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกระทำการนั้นและทูลเกล้าถวายขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์กับพระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัตินี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในมาตรา 94 มาตรา 150 และมาตรา 151 ให้ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับตั้งแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติมาจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ แต่หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติใด ก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ โดยพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้

พระราชทานกลับคืนมา รัฐสภาจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาศึกษาพิจารณาใหม่

การใช้พระราชอำนาจยับยั้งด้านกฎหมายนี้ ศาสตราจารย์คนหนึ่งเคยอธิบายไว้ว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น พระมหากษัตริย์อาจแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบว่า ที่ไม่ทรงเห็นชอบด้วยนั้นเป็นเพราะเหตุใดก็ได้ หรืออาจจะแจ้งให้ทราบเพียงว่าไม่ทรงเห็นด้วย โดยไม่ให้เหตุผลอะไรเลยก็ได้ ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่พระราชอัธยาศัย และสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จะต้องนำมาปรึกษากันใหม่ คำว่า ที่ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ หมายความว่า ไม่ทรงเห็นชอบด้วยในรูปลักษณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถวายคำแนะนำและยินยอมให้ตราขึ้นเป็นกฎหมาย ซึ่งอาจเห็นว่าไม่ทรงเห็นด้วยในหลักการพระราชบัญญัติทั้งหมดหรือทรงเห็นด้วยในหลักการนั้นบางส่วน หรือทรงเห็นด้วยในหลักการนั้นทั้งหมดแต่ไม่ทรงเห็นด้วยในวิธีดำเนินการที่จะให้เป็นไปตามหลักการนั้น ๆ มีข้อพิจารณาว่า พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการยับยั้งเด็ดขาด แต่เป็นการยับยั้งเพื่อให้รัฐสภาได้ใคร่ครวญอีกครั้ง เพราะในขั้นตอนสุดท้ายหากรัฐสภายังยืนยันมติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็สามารถประกาศร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมอว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

อย่างไรก็ดี พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ในการยับยั้งการตรากฎหมาย ถ้ากฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์และความผาสุกของประเทศชาติและประชาชน เท่าที่ผ่านมาทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย จะเห็นได้จากครั้งที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติขานร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ นั้น ในมาตรา 107 วรรค 2 บัญญัติว่า ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไม่ทรงเห็นด้วย แต่ก็ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งโดยตรง หากเพียงแต่มีพระราชกระแสท้ายร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า ตามตรา 107 วรรค 2 แห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนเป็นองค์กรทางการเมือง

ในเวลาต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามแนวพระราชกระแสที่พระราชทานลงมา คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 110 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน มาตรา 107 วรรค 2 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนของการใช้พระราชอำนาจยับยั้งด้านพระราชบัญญัตินั้น มีกรณีเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2535 ที่คราวนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2535 อันเกี่ยวด้วยค่าเสียหายเพื่อละเมิดที่สื่อมวลชนผู้กระทำการละเมิดต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายในคดีหมิ่นประมาท โดยพิจารณา 3 วาระในวันเดียว คือในวันที่ 24 ม.ค. 2535 ซึ่งบัญญัติให้ศาลกำหนดค่าเสียหายให้เท่ากับจำนวนเงิน 20 เท่าของอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา คือเท่ากับเพิ่มจาก 2 แสนบาท เป็น 4 ล้านบาท เว้นแต่มีการพิสูจน์ความเสียหายไปมากกว่านั้น อันเป็นการกำหนดค่าเสียหายขั้นต่ำไว้ล่วงหน้าอย่างสูงมากในทุกกรณี โดยไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลยพินิจ แต่ระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในขั้นตอนการนำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ออกมา และมิได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนมายังรัฐสภาแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 110 มาตรา 144 บัญญัติให้บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิให้ความเห็นชอบหรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมาก็ให้เป็นอันตกไป และหลังจากนั้นก็ไม่ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีก การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน พระองค์ไม่ได้ก้าวล่วงมาใช้พระราชอำนาจในทางเนื้อหาแต่ประการใด เพราะพระมหากษัตริย์ทรงดำรงเหนือความขัดแย้งทางการเมือง ไม่ยุ่งเกี่ยวทางการเมือง ไม่มีพระราชดำริในด้านการเมือง และไม่ต้องรับผิดชอบทางด้านการเมือง ดังนั้นพระราชอำนาจตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นอีกรูปแบบที่ใช้ในการบริหารราชการดังกล่าวจะต้องมีผู้ถวายคำแนะนำก่อนมีพระบรมราชโองการเสมอ ซึ่งผู้ที่รับสนองรับราชโองการต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางกฎหมายและทางการเมือง มีข้อสังเกตว่าพระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจบริหารนี้นอกจากพระราชอำนาจที่ระบุไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงคงไว้ด้วยอำนาจโดยทั่วไป ตามประเพณีการปกครองในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และในรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจนี้ไว้ อันได้แก่ พระราชอำนาจที่ทรงจะปรึกษาหารือแก่รัฐบาล พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายของรัฐบาล และพระราชอำนาจในการตักเตือนรัฐบาล

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ อำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการพระราชทานในนิติราชประเพณีมาตั้งแต่ดั้งเดิมและเป็นอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ซึ่งเป็นอำนาจอิสระและเป็นกลางของพระมหากษัตริย์ เป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงถึงความผูกพันและพระมหากรุณาของ

พระมหากษัตริย์ที่มีต่อประชาชน ต่อผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และเป็นทางออกสุดท้ายที่พวกเขาเหล่านั้นจะได้รับความเป็นธรรม การพระราชทานอภัยโทษนี้ไม่ได้จำกัดโทษเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงโทษทางวินัยและโทษทางปกครองด้วย เช่นในกรณีที่ทรงพระราชทานอภัยโทษให้กับผู้ที่ยื่นถวายฎีกา การพระราชทานอภัยโทษอาจพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข หรือพระราชทานอภัยโทษจากหนักเป็นเบาก็ได้ การพระราชทานอภัยโทษแบ่งเป็น 2 ประเภท คือการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลที่ทูลเกล้าฯ ฎีกาถวายขอพระราชทานอภัยโทษ และการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งมักจะกระทำในโอกาสสำคัญของบ้านเมืองโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์

ในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจอย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดั่งคำบรรยายพิเศษของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ เมื่อวันที่ 24 ก.ย. 2530 ความว่า เรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้น มีสำนวนประกอบด้วยคำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา คำร้องของนักโทษและการรับรองความประพฤติ บางสำนวนก็ไม่ใหญ่แต่บางกรณีต้องยืมสำนวนเพื่อให้สำนวนใหญ่ขึ้น ระเบียบปฏิบัติทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานเป็นพระราชกระแสว่าเมื่อทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานักโทษ ให้ผ่านความเห็นของคณะองคมนตรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงตรวจสำนวนเองทุกเรื่องที่รู้ก็เพราะบางสำนวนที่ย้อนสำนวนมาให้องคมนตรีพิจารณาอีกครั้ง ทรงถามมาว่า ข้อนั้น ๆ อยู่ตรงไหน พระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงละเอียด ทรงใช้เวลาในการอ่านถวายฎีกานักโทษด้วยตัวเอง บางเรื่องก็ง่าย พระราชอำนาจในการอภัยโทษนี้เป็นอำนาจที่สำคัญยิ่งของพระมหากษัตริย์ในการดำรงความยุติธรรม พสกนิกรผู้ต้องคดี เพราะการบังคับใช้กฎหมายก็มีข้อบกพร่อง ที่ไม่ถูก ไม่ได้สอดคล้องกับความยุติธรรมทางศีลธรรม ในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะ

กรณีที่กฎหมายลงโทษรุนแรงเกินสมควรและเปิดช่องให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษ แต่ด้วยพระมหากรุณาอาศัยอำนาจในรัฐธรรมนูญ ความไม่ยุติธรรมจึงได้รับการแก้ไขเยียวยาและคลี่คลายลงที่สุด พระราชอำนาจในตุลาการ พระราชอำนาจนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 197 มาตรา 200 และมาตรา 201 ที่ได้กำหนดพระราชอำนาจศาล ที่การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลที่จะต้องดำเนินการด้วยความยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และตามพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ การใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการ เริ่มตั้งแต่ การแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการ การพิจารณาในอัตคดีของผู้พิพากษา ต้องกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีความใกล้ชิดกับตุลาการ ได้พระราชทานพระบรมราโชวาท พระราชดำรัส พระราชกระแส แนะนำแก่ผู้พิพากษาตลอดมา ทรงย้ำให้ยึดถือความเป็นธรรมเป็นที่ตั้ง สอดคล้องกับพระปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีพระบรมราชาภิเษกว่า เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม และทศพิธราชธรรม ข้อ 10 ที่มีความเที่ยงธรรม หนักแน่น ไม่เอนเอียงหวั่นไหวในคำพูด โดยตั้งอยู่ในประเพณี ทรงตั้งอยู่ในประเพณี ไม่ประพฤติผิดจรรยานุวัตร ทั้งด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และทรงดำรงหลักนิติธรรมมาโดยตลอด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงยึดมั่นในพระปฐมบรมราชโองการอย่างเคร่งครัดในการทรงงานและหลักดังกล่าวติดอยู่ในพระราชหฤทัยตลอดมา ที่ปรากฏในพระราชกิจวัตร พระราชดำรัสและพระราชกระแส ที่พระราชทานแก่นักกฎหมาย ไม่ว่าจะทนายความ ตุลาการ อาจารย์ทางกฎหมาย หรือผู้ที่ใช้กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ และปรากฏในโอกาสที่ประธานศาลฎีกานำตุลาการประจำกระทรวงเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนปฏิบัติหน้าที่ที่พระที่นั่งดุสิดาลัย ความตอนหนึ่งว่า สถาบันตุลาการนั้นก็ถือว่าเป็น

สถาบันหนึ่งในสามสถาบันการปกครอง คือสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และยุติธรรม ท่านเป็นหนึ่งในสามสถาบันที่ปกครองประเทศ ถ้าทำด้วยดีประเทศชาติก็ไปรอด เป็นที่น่าสังเกตว่า สถาบันบริหารนั้นต่อเนื่องมาจากสถาบันนิติบัญญัติ ส่วนสถาบันตุลาการนั้นควรจะรักษาความเป็นสถาบันเอกเทศมากที่สุดเพื่อจะให้ความยุติธรรมมากที่สุด ในการนี้จะต้องทำงานในหลายด้าน ผู้พิพากษานั้นจะต้องไปตัดสินความต่าง ๆ ในศาลทุกศาลและมีความยุติธรรมกับทุกฝ่าย จึงเป็นสถาบันที่เป็นที่พึ่งแก่ประชาชน สามารถที่คิดว่าประเทศเรามีชื่อมีแปทำให้สบายใจว่า ถ้ามีเหตุการณ์ใด ๆ เกิดขึ้นจะมีผู้ที่ช่วยให้ความยุติธรรม ฉะนั้นหน้าที่ของผู้พิพากษาทุกคนมีความสำคัญอย่างยิ่งและจะไม่มีใครบังคับให้ทำอะไรได้ เพราะว่าแต่ละคนมีความรู้ มีความสุจริต ตามที่ได้กล่าวคำสัตย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้พิพากษาตุลาการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงมีพระราชดำรัส ในโอกาสที่ประธานศาลฎีกานำผู้พิพากษาประจำศาลเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ณ พระราชวังไกลกังวล มีความสำคัญตอนหนึ่งว่า ท่านได้เปร่งคำปฏิญาณด้วยความเข้มแข็งก็เข้าใจว่าท่านจะตั้งใจทำตามคำพูดที่ได้เปร่งออกมา ที่มีความสำคัญที่สุดของข้าพเจ้าคือท่านได้บอกว่าท่านจะปฏิบัติในปรมาภิไธย หมายความว่า ข้าพเจ้าได้เห็นท่านทั้งหลายปฏิบัติดีชอบจริง ๆ แต่ว่า ถ้าสงสัยว่าข้าพเจ้าเดือดร้อนที่เดือดร้อนก็เพราะว่าเมื่อปฏิบัติอะไรในพระปรมาภิไธย พูดง่ายในนามของพระเจ้าอยู่หัวฯ ถ้าทำอะไรที่ไม่ดีไม่ชอบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ก็เป็นคนที่ทำไม่ดีไม่ชอบ ฉะนั้น ต้องกำชับอย่างหนักแน่นว่าต้องทำตามปฏิญาณ เพราะจะทำให้ข้าพเจ้าในส่วนตัวและหน้าที่เดือดร้อน และหากข้าพเจ้าเดือดร้อนก็ทำให้คนเดือดร้อนมากเช่นกัน เพราะทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรม ความยุติธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญนี้อยู่ในพระราชดำรัสหลายตอน ดังจะขอยกพระราชดำรัสในโอกาสที่ประธานศาลฎีกานำผู้พิพากษาประจำสำนักงานศาลยุติธรรม เข้าเฝ้าเพื่อถวายปฏิญาณ

ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ณ พระตำหนักจิตรดารโหฐาน ความตอนหนึ่งว่า บ้านเมืองต้องมีผู้พิพากษา บ้านเมืองต้องมีผู้รักษาความยุติธรรม ต้องมีศาลเพื่อรักษาความยุติธรรมนี้ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้บ้านเมืองถึงความยุติธรรม เพราะว่าถ้าบ้านเมืองไม่มีความยุติธรรม บ้านเมืองก็จะล่มจม

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เมื่อพ.ศ. 2549 เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำหน้าที่ได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงตักเตือนให้ตุลาการซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่เหลืออยู่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของประคับประคองไว้ เพื่อให้ประเทศสามารถปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ต่อไป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงตักเตือนผู้ใช้กฎหมายเสมอว่าต้องใช้กฎหมายเป็นธรรม และได้พระราชทานดำรัสอีกหลายองค์ แก่นักกฎหมายให้ตระหนักถึงความยุติธรรม อันเป็นอุดมคติสูงสุดของกระบวนการยุติธรรม ส่วนกฎหมายเป็นเพียงวิถีทางและเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมเท่านั้น ดังนั้นจึงต้องรักษาความยุติธรรมเป็นสำคัญมากกว่าการรักษาเครื่องมือ ความยุติธรรมต้องมาก่อน และอยู่เหนือกฎหมาย การรักษาความยุติธรรมก็ไม่ได้จำกัดเฉพาะขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายไปถึงศีลธรรม จรรยาตลอดจนเหตุและผลของความเป็นจริงด้วย การแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมือง พระองค์ได้ทรงพระกรุณาช่วยขจัดปัดเป่าภัยพิบัติจากวิกฤตการณ์ทั้งปวง และทุกครั้งทรงนำประเทศกลับคืนสู่ภาวะปกติสุขได้โดยเร็ว ซึ่งทุกครั้งด้วยเดชะพระบารมีด้วยพระปรีชาสามารถ ด้วยแรงศรัทธาเทิดทูนและด้วยความจงรักภักดี ที่อาณาประชาราษฎร์มีต่อพระองค์ ก็ได้ทรงขจัดปัดเป่ายุติภัยพิบัติและทรงนำบ้านเมืองกลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว พสกนิกรของพระองค์ก็ได้กลับคืนสู่ความผาสุกร่มเย็นเช่นเดิม พระเกียรติคุณจึงแผ่ไพศาลเป็นที่แซ่ซ้องสดุดีทั่วไปทั้งภายในประเทศและนานาประเทศทั่วโลก การแก้ไขวิกฤตของชาติด้วยพระบารมีของในหลวง ทรงวางพระองค์อย่างพอเหมาะพอดีในการใช้พระราชอำนาจ เพื่อการแก้ไขวิกฤตของชาติ เพราะทรงตระหนักถึง

บทบาทหน้าที่พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นฯ ในหลวงได้ทรงเตือนสติผู้ที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย ให้ช่วยกันแก้ไขปัญหาของชาติโดยทรงเน้นว่า “พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจหน้าที่” และได้พระราชทานแนวคิดว่าสถาบันตุลาการควรร่วมปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาของชาติ ซึ่งเป็นผลให้ทุกฝ่ายต่างน้อมรับพระบรมราโชวาทมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ในชาติ พระราชอัจฉริยภาพและพระราชกรณียกิจของการเป็นพระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงวางพระองค์อย่างพอเหมาะพอดี เรื่องการใช้พระราชอำนาจในการแก้ไขปัญหาวิกฤติของชาติเป็นอย่างมาก เพราะทรงตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ ภายใต้รัฐธรรมนูญและทรงเน้นย้ำถึงความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอ การพระราชทานแนวทางแก้ไขความขัดแย้ง และวิกฤตการณ์ในชาติทั้งในกรณี “14 ตุลาวันมหาวิปโยค” กรณี “พฤษภาทมิฬ” และกรณี “วิกฤตการณ์เลือกตั้งเมษายน 49” จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยุติวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้โดยฉับพลัน เพื่อระงับความเสียหายที่เกิดขึ้นและเตือนสติแก่ผู้คนที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ให้ระลึกถึงความถูกต้องชอบธรรม นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นแก่พสกนิกรชาวไทยทุกคน

เหตุการณ์ที่ผ่านมา เป็นความขัดแย้งระหว่าง “ประชาชน กับ ทหาร” ได้ยุติลงด้วยพระบารมีของในหลวง แต่เหตุการณ์ยุคนายกฯ พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน ทำให้ในหลวงของปวงชนชาวไทยรักประชาชนทุกคนของพระองค์ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) ความสุขอยู่ที่ประชาชน และความทุกข์อยู่ที่ไม่สามารถแก้ไขความทุกข์ของประชาชนได้ ท่านจึงทรงใช้เวลา 70 ปี ลงพื้นที่ ศึกษาวิเคราะห์ หาทางแก้ทุกปัญหาให้ประชาชนของพระองค์ เมื่อประชาชนมีความสุข และเกิดความสงบสุข ก็จะนำความสุขมาสู่ในหลวง แต่ในหลวงทรงไม่สบายพระทัยในเรื่องความแตกแยกและขัดแย้งกันของ

ประชาชนที่แก้ไขไม่ได้ และไม่สามารถเข้าไปร่วมแก้ไขได้ เพราะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขความขัดแย้งของประชาชนและประเทศ ในหลวงได้ทรงให้พระบรมราโชวาทไว้ว่า

"ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย"

(พระบรมราโชวาทในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ 11 ธันวาคม 2512)

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 9 ในราชวงศ์จักรี เสด็จขึ้นครองราชย์ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 จนถึงปัจจุบัน ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ครองราชย์ในฐานะประมุขแห่งรัฐ เป็นเวลายาวนานที่สุดในโลกและเสวยราชย์ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทยด้วยเช่นกัน พระองค์ทรงได้รับการถวายพระราชสมัญญาว่า "สมเด็จพระภัทรมหาราช" ซึ่งมีความหมายว่า "พระมหากษัตริย์ผู้ประเสริฐยิ่ง" ต่อมาได้มีการถวายพระราชสมัญญาใหม่ว่า "พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช" เมื่อ พ.ศ. 2539 และ "พระภูมิพลมหาราช" อนุโลมตามธรรมเนียมเช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงได้รับพระราชสมัญญาว่า "พระปิยมหาราช"

รัชกาลที่ 9 ทรงทุ่มเทพระวรกาย พระวิริยะอุตสาหะ พระสติปัญญา เพียบพร้อมไปด้วยพระทัยที่เมตตา เพื่อปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาราษฎร์และเพื่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืน อันจะเห็นได้จากโครงการในพระราชดำริ พระราชกรณียกิจ พระอัจฉริยะในด้านต่างๆ การเสด็จเยี่ยมเยียนพสกนิกร การช่วยเหลือภัยพิบัติ ตลอดจนพระองค์ทรงเป็นต้นแบบและแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตน ปฏิบัติหน้าที่

และการรักษาซึ่งคุณธรรมเพื่อประโยชน์แห่งส่วนรวมเป็นสำคัญ แม้ในยามบ้านเมืองประสบภาวะความขัดแย้ง พระองค์ทรงบรรเทาความขัดแย้งเหล่านั้นด้วยสันติวิธีเพื่อให้บ้านเมืองมีความสงบสุขและรู้รักสามัคคี

คุณูปการของรัชกาลที่ 9 จึงหาใดเปรียบเทียบยากยิ่งนัก พระบารมีของพระองค์แผ่ไพศาลทั่วสารทิศ เลื่องลือพระนามไปทั่วสากล ซึ่งกระทรวงวัฒนธรรมโดยสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย ร่วมกับคณะดุริยางคศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร สร้างสรรค์บทเพลง “พระราชาผู้ทรงธรรม” เพื่อรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณ และพระเมตตาธิคุณที่พระองค์มีต่อพสกนิกรชาวไทยนั้นล้นพ้นยิ่ง โดยได้รับการสนับสนุนและร่วมมือจาก บริษัท จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน) ในการประพันธ์เนื้อร้องและทำนองเพลง เพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม 2556

ซึ่งเนื้อร้องได้บรรยายคุณูปการของพระองค์ท่านที่ตราตรึงอยู่ในใจพสกนิกรชาวไทยอย่างมิรู้ลืมดังนี้

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม
ช่างแสนจะโชคดีที่เกิดเป็นคนไทย
ถ้ามีใครถามทำไมคนไทยถึงรักพระองค์อย่างนี้
ถ้าหากให้อธิบายเหตุผลนานา
เพราะท่านทำเพื่อคนไทย
หวังให้เราชาวประชาอยู่ดีกินดี
ไม่เคยพักจวบจนวันนี้
มีราชาผู้ทรงธรรม
ทรงเป็นนิยามแห่งความดี
สดสวยใสกระจ่างสว่างด้วยธรรม
ถ้ามีใครถามทำไมคนไทยถึงรักพระองค์อย่างนี้
ถ้าหากให้อธิบายเหตุผลนานา
คือถ้อยคำที่พระองค์ทรงให้ไว้
ได้ภาคภูมิใจเสมอมา
แค่ได้ชมพระบารมีก็ยิ้มทั้งน้ำตา
คงต้องใช้เวลาเท่าชีวิตนี้
ด้วยธรรมะของพระราชา
ท่านต้องเหนื่อยเพราะงานหนัก
ช่างโชคดีที่แผ่นดินนี้
เป็นอัญมณีที่เลิศล้ำ
ด้วยน้ำพระทัยที่เมตตา
แค่ได้ชมพระบารมีก็ยิ้มทั้งน้ำตา
คงต้องใช้เวลาเท่าชีวิตนี้

เพราะท่านทำเพื่อคนไทย ด้วยธรรมะของพระราชา
หวังให้เราชาวประชาอยู่ดีกินดี ท่านต้องเหนื่อยเพราะงานหนัก
ไม่เคยพักจวบจนวันนี้ ช่างโชคดีที่แผ่นดินนี้
มีราชาผู้ทรงธรรม
เพราะท่านทำเพื่อคนไทย ด้วยธรรมะของพระราชา
หวังให้เราชาวประชาอยู่ดีกินดี ท่านต้องเหนื่อยเพราะงานหนัก
ไม่เคยพักจวบจนวันนี้ ช่างโชคดีที่แผ่นดินนี้
มีราชาผู้ทรงธรรม

เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2560 กระทรวงวัฒนธรรมได้จัดนิทรรศการแสดงผลงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในฐานะทรงเป็น “อัครศิลปิน” ที่หออัครศิลปิน ถนนเลียบคลองห้า ตำบลคลองห้า อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

ผมรู้สึกซาบซึ้งและประทับใจเป็นอย่างยิ่ง เมื่อได้มาเห็นกรอบรูปวาทศิลป์ที่ติดอยู่บนข้างฝาในชั้นล่างด้านหลังของหออัครศิลปินซึ่งเขียนเอาไว้ว่า

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” พระปฐมบรมราชโองการที่กะทัดรัด แต่มีความหมายอันยิ่งใหญ่และลึกซึ้ง เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงพระอัจฉริยภาพในด้านวาทศิลป์”

อีกทั้งพระบรมราโชวาทที่พระราชทานไว้ในโอกาสต่าง ๆ ยังแฝงแง่คิดคติธรรมที่เป็นประโยชน์ให้พสกนิกรได้น้อมนำไปยึดถือปฏิบัติ

และผมรู้สึกประทับใจ และชื่นชอบพระบรมราโชวาทในโอกาสที่พระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้ของเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 29 และ 30 ปีการศึกษา 2519 และ 2520 ในวันจันทร์ที่ 16 ตุลาคม 2521 ความว่า

“การที่อยู่กับกฎหมาย และใช้กฎหมายมาก ๆ นั้น อาจทำให้ติดในตัวบทกฎหมายมากไป และทำให้เห็นว่า ลำพังตัวบทกฎหมายจะทำให้ความยุติธรรมได้โดยสมบูรณ์ ความจริงกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับ

กำหนดความถูกผิด เพื่ออาศัยเป็นหลักวินิจฉัยในการอำนวยความยุติธรรม ฤๅใช่ปัจจัยสำคัญสิ่งเดียวในการให้ความยุติธรรมไม่ ดังนั้นจะอาศัยตัวบทกฎหมายกับคำให้การในศาลเท่านั้นไม่ได้ ทั้งนี้เพราะตัวบทกฎหมาย รวมทั้งข้อเท็จจริงที่นำมากล่าวแก่ศาล เป็นสิ่งที่อาจนำมาพลิกแพลงให้ผิดเพี้ยนไปได้ต่าง ๆ ด้วยความหลง ด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริต ทำให้ความเที่ยงธรรมต้องถูกลิดรอนทำลายไป”

การอำนวยความยุติธรรมจึงต้องอาศัยตัวผู้ใช้กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญด้วยเท่า ๆ กันกับตัวกฎหมายในการที่จะได้กระทำหน้าที่ที่สามารถอำนวยคุณอำนวยโทษให้แก่ประชาชนได้ต่อไป จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำตัวให้เป็นผู้ยุติธรรมก่อนเป็นเบื้องต้น ด้วยการตั้งใจให้มั่นคงที่จะรักษาความเป็นกลางและรักษาวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับไว้โดยเคร่งครัดแน่วแน่ พร้อมกับรักษาความสุจริต จรรยา และมโนธรรมของกฎหมายไว้เสมอกับชีวิต ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุขุมรอบคอบ ประกอบด้วยอุเบกขา และปัญญาอันกระจ่างแจ่มใส จึงจะมีดุลพินิจที่เที่ยงแท้ ถูกต้อง และสามารถเป็นที่พึ่งที่อาศัยของประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายบ้านเมืองได้แท้จริง

ซึ่งผมก็ได้น้อมนำพระบรมราโชวาทของพระองค์ท่านมาเป็นแนวทางในการทำงานและประพฤติปฏิบัติตนตามคำที่พ่อของแผ่นดินได้สอนไว้ ตั้งแต่วันที่ผมสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี ศิลปศาสตร์บัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาการปกครอง จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปี 2523 รุ่นที่ 6 ซึ่งซาบซึ้งและภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่งที่ได้รับพระราชทานปริญญาบัตรจากพระหัตถ์ของพ่อของแผ่นดิน และผมได้สัญญากับตนเอง ณ นาทีนั้นว่าจะทำความดีเพื่อส่วนรวม ประชาชน และประเทศชาติ ตามรอยพระยุคลบาทของพระองค์ และในขณะนี้บ้านเมืองของเรากำลังอยู่ในระหว่างการขัดแย้งทางความคิดของประชาชนหลายกลุ่มหลายเหล่าหลายพวก ผมจึงอยากจะเชิญชวนให้ผู้มีอำนาจในบ้านเมือง รัฐบาล ข้าราชการ นักการเมือง พ่อค้า นักธุรกิจ

องค์กรทุกภาคส่วน ตลอดจนประชาชนทั้งหลาย ได้น้อมนำเอาพระบรมราโชวาท ที่ผมได้ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่าง ถ้าทุกคน ทุกผู้ทุกนาม ทุกหมู่เหล่า ปฏิบัติได้ตามคำพ่อของแผ่นดินสอนไว้ มีความรัก มีความสามัคคี เสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ช่วยกันทำความดีเพื่อส่วนรวม และประเทศชาติบ้านเมืองของเราก็จะมีความสุข ความเจริญ อยู่พร้อมหน้ากันอย่างปกติสุข จะช่วยให้ประเทศชาติบังเกิดความสงบสุข ความร่มเย็น และมีโอกาส ที่จะปรับปรุงพัฒนาและปฏิรูปให้มีความมั่นคง ก้าวหน้าต่อไป ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และอยู่คู่กับประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ได้อย่างสง่างาม และสง่าผ่าเผยตลอดไปชั่วกัลปาวสาน

"...บ้านเมืองจะมีความมั่นคงเป็นปกติสุขอยู่ได้ ก็ด้วยนานาสถาบัน อันเป็นหลักของประเทศ และคนไทยทุกหมู่เหล่า มีความสมัครสมานปรองดองกันดี และรู้จักปฏิบัติหน้าที่ให้ประสานส่งเสริมกัน ความพร้อมเพรียงของทุกฝ่าย ทุกคนที่มีความสำนึกแน่ชัดในหน้าที่ความรับผิดชอบ และตั้งใจปฏิบัติตนปฏิบัติงานให้ดีให้ประสานสอดคล้องกันนี้ จัดเป็นความสามัคคีอย่างหนึ่ง คือ ความสามัคคีในชาติ ถ้าทุกคนในชาติจะได้ตั้งตนตั้งใจให้อยู่ในความสามัคคีดังกล่าว ประโยชน์และความสุขก็จะบังเกิดขึ้นพร้อม ทั้งแก่ส่วนตัวและส่วนรวม ประเทศชาติของเราก็จะสามารถรักษาความเป็นปกติมั่นคงพร้อมทั้งพัฒนาให้รุดหน้าไปได้ดังปรารถนา..."

(พระราชดำรัสในการเสด็จออกมหาสมาคม
ในการพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ปีพุทธศักราช 2550
ณ พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท วันพุธ ที่ 5 ธันวาคม 2550)

บรรณานุกรม

นายชัช ชลวร, ในหลวงกับการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

พระราชกรณียกิจด้านการเมืองการปกครอง, http://www.chaoprayanews.com, (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560)

ชัยวัฒน์ สุรวิชัย, ในหลวง กับการแก้ไขปัญหา นำพาชาติพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งใหญ่

ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วม

เกรียงไกร ฮ่องเฮงเส็ง, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับธรรมาภิบาล

ฐายิกา จันทร์เทพ, ในหลวงรัชกาลที่ 9 กับการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง

คอลัมน์ใบตองแห้ง, ในหลวงกับประชาธิปไตย

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, พระอัจฉริยภาพในหลวง พระบารมีคลี่คลายการเมือง 70 ปี

ไทยรัฐออนไลน์, 70 ปี แห่งการครองราชย์ ดับวิกฤติชาติ ด้วย ‘พระบารมี’

คณะอนุกรรมาธิการศึกษามาตรการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, สถาบันพระมหากษัตริย์ไทย

จริยธรรมคำพ่อหลวง, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาคม 2558

สิทธิมนุษยชนของเด็ก
มาตรฐานไทย กับ มาตรฐานสากล

*เดชอุดม ไกรฤทธิ์**

บทคัดย่อ

เด็ก เป็นความรับผิดชอบของใคร?

สิทธิของเด็กเป็นเรื่องพิเศษ เพราะสิทธิที่มีอย่างหลากหลายตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ใหญ่หรือผู้มีหน้าที่อุปการะเด็กก็ดี องค์กรของรัฐก็ดี บิดามารดาก็ดี มีหน้าที่ต้องจัดให้เด็กมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากภัยของความขัดแย้ง ความทารุณโหดร้าย มีสิทธิได้รับสิ่งแวดล้อมที่สะอาด มีสิทธิที่จะถือสัญชาติ ศาสนา เรื่องนี้ก็เป็นมาตรฐานกลางที่เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา มีสิทธิที่จะมีชีวิตอย่างสมบูรณ์ มีสิทธิในการแสดงความคิดอย่างเป็นอิสระ[1] สิทธิของเด็กเป็นเรื่องพิเศษตามมาตรฐานสากลต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ เป็นเรื่องที่เด็กได้รับหลักประกัน เด็กทุกคนไม่ว่าเพศใด เชื้อชาติใด มีสถานะทางสังคมอย่างไร พูดภาษาใด มีสัญชาติหรือถือศาสนาใด ทุกคนมีสิทธิต่าง ๆ ตามอนุสัญญานี้แล้ว

---

* กรรมการผู้จัดการ บริษัท เดชอุดม แอนด์ แอสโซซิเอทส์ จำกัด, อดีตนายกสภาทนายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

และเด็กทุกคนก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อการให้ความเคารพนับถือระหว่างกันตามธรรมชาติหรือหนทางของมนุษย์ ถ้าเด็กที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากภัยของความขัดแย้ง ภัยของความทารุณโหดร้าย การถูกนำไปแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ การถูกละทิ้ง เด็กเองก็ต้องมีความรับผิดชอบที่จะไม่ใช้ความรุนแรงหรือทำอันตรายต่อกันเช่นเดียวกัน[2]

กรอบพื้นฐานของแนวความคิด

คำนำ

ความเข้าใจและพื้นฐานในเรื่องของเด็ก มีตำราและการบรรยายจากของวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิหลายสำนัก ไม่ว่าทางด้านแพทย์ ทางด้านสังคมสงเคราะห์ ทางด้านวิชาชีพตุลาการ รวมทั้งทนายความและหลาย ๆ ส่วน ก็จะเห็นได้ว่าโลกกลม ๆ ใบนี้เปลี่ยนพื้นฐานความคิดของเราไปนานมากแล้ว โดยเฉพาะเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน เราเคยมองเห็นเด็กและเยาวชน ถ้าเป็นสมัยก่อนขอย้อนไปนิดหนึ่ง ในกระบวนการยุติธรรมประเทศไทยใน พ.ศ. 2512 มีศาลเยาวชนหรือศาลเด็กเพียง 3 ศาล คือศาลเยาวชนและครอบครัวกลางในกรุงเทพฯ ศาลเยาวชนและครอบครัวเชียงใหม่ และศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสงขลา ในขณะที่ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วก็สมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เรื่องอายุ เพศ อะไรต่าง ๆ มีอยู่ในนั้น

---

[2] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แต่หลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยเองก็ไม่ได้นำมาปฏิบัติเท่าที่ควร โดยเฉพาะเรื่องของเด็กและเยาวชน จนกระทั่งองค์การสหประชาชาติเองก็เดือดร้อนว่าปฏิญญาที่มีอยู่คือลงนามกันไปแล้วก็ให้สัตยาบันแล้วหลายประเทศสมาชิกไม่เห็นปฏิบัติกันเลย ก็เลยมีมติแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขึ้นมา แล้วมีมติเชิงแนะนำให้ประเทศสมาชิกประกาศใช้ ซึ่งก็ถือว่าเป็นกฎหมายอนุบัญญัติในระดับสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิเด็ก ในขณะเดียวกันก็พยายามผลักดันเปลี่ยนแนวความคิดเสียใหม่ว่าเด็กและเยาวชนนั้นที่เราพูดกันเสมอคืออนาคตของชาติควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างไร เพราะฉะนั้นการที่จะให้เด็กและเยาวชนใส่กุญแจมือ ถูกขังรวมกับผู้ใหญ่ตั้งแต่หลายสิบปีที่ผ่านมา แล้วก็ไปจองจำอยู่ในเรือนจำหรือบางส่วนด้วยในอดีต ซึ่งเราเคยได้เห็นกันมาแล้วเมื่อสักสี่สิบปีที่แล้ว และคงจะได้สัมผัสตรงนั้นว่ามีความรู้สึกที่ไม่ค่อยถูกต้องเท่าไร แต่ประเทศเราจะอ้างว่าไม่มีงบประมาณ เรื่องอย่างนี้อ้างได้หรือไม่ แค่นี้ก็คิดได้แล้ว การเรียนกฎหมายสนุกตรงที่ว่าเราเรียนรู้อะไรจากต้นแบบของกฎหมาย เรานำมิติของกฎหมายอะไรที่มาใช้เป็นบรรทัดฐาน การต้องคิดและต้องเปลี่ยนพื้นฐานของความคิดใหม่ที่ภาษาอังกฤษเขาเรียก Platform of thought เปลี่ยนเป็นว่าเด็กนี้ไม่ควรจะถูกกระทำในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าเขาจะเป็นอะไร เคยดูรายการโดยเฉพาะรายการที่เด็กที่เป็น HIV แล้วถูกทอดทิ้ง คนที่ให้สัมภาษณ์ยังกินใจผมอยู่ตรงนี้เขาบอกว่า “ปากกับใจไม่ตรงกัน” ในเรื่องเด็ก คือเด็กคนที่ถูกสัมภาษณ์เขาหันหลัง เพราะว่าเขาก็เป็น HIV แต่เป็น HIV ที่สู้ชีวิต และก็สามารถที่ดำรงชีวิตได้ เขาบอกว่าหลักเสมอภาคก็คือว่าคนเป็น HIV ทุกคนก็ยอมรับแล้วว่าเขาไม่เป็นอันตราย เขาจะกินน้ำแก้วเดียวกับเราก็ได้ เหมือนอย่างท่านอาจารย์มีชัย วีระไวทยะ ได้พูดและได้เคยทำเป็นตัวอย่างไว้ แต่สิ่งที่เป็นปัญหาและอยากจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางช่องรายการ TPBS เขาบอกว่าเด็ก HIV ที่ถูกทอดทิ้งโดยคุณตาคุณยายคุณป้า เพราะว่าพ่อกับแม่เป็น HIV

เสียชีวิตทั้งคู่แล้วถูกทอดทิ้ง คำถามก็คือว่าความเสมอภาคในความเป็นเด็กอยู่ไหน แล้วเด็กเหล่านี้ถูกส่งไปบ้านเด็กกำพร้า ท่านคิดว่าเขาได้รับการดูแลถูกต้องแล้วหรือ หากเด็กคนเดียวกันนี้ไปประกอบอาชญากรรมตอนอายุ 15 ปี ผลที่เด็กคนนี้ได้รับจากการที่เราไม่ปฏิบัติต่อเขาตามพื้นฐานของหลักเกณฑ์สิทธิมนุษยชนของเด็ก เราควรจะโทษใครดี นี่คือภารกิจของท่านทุกคนที่เป็นมนุษย์เป็นเพื่อนร่วมโลก นี่คือพันธกิจที่สำคัญที่จะเข้าไปนั่งอยู่กลางใจเด็ก ไม่ใช่ว่าเขาเป็น HIV แล้วก็ไม่อยากแตะต้อง พ่อแม่ก็ไม่อยากแตะต้อง คนที่พูดเขาบอกปากกับใจไม่ตรงกัน ก็คือว่าปากพูดว่าเสมอภาค แต่ใจและการกระทำไม่ได้ทำเลย เขาปล่อยเด็ก คุณปู่คุณย่าเอาหลานทิ้งเลย เพราะพ่อแม่ตายหมดแล้ว เด็กเป็น HIV ด้วย ถ้าเด็กคนนี้ไปทำผิด จะโทษสังคมหรือโทษเด็ก หากท่านเป็นนักกฎหมายท่านจะให้สิทธิความคุ้มครองเด็กอย่างไร หรือไม่เอาเขาเลย ปล่อยไปตามยถากรรม นั่นคงไม่ใช่คำตอบที่ถูกต้อง ความจริงเรื่องมาตรฐานสิทธิเด็กไทยอยากจะเรียนว่าไม่ใช่เรื่องปากกับใจไม่ตรงกันตามข่าวอย่างเดียว แต่ความจริงคือการปฏิบัติต่อเด็กไทยของเราขาดความรับผิดชอบจากส่วนงานของรัฐ ตามกฎหมายและตามพันธกรณีอย่างมาก

เรื่องหลักเกณฑ์ของการพิจารณาเด็กไทยตามมาตรฐานสากลก็เช่นเดียวกัน ดูจากมาตรฐานตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเรื่องสิทธิของเด็กไทยจึงควรที่จะปรับความคิดและการทำงานกับเด็กใหม่ ควรที่จะมาทำให้เราเข้าใจเปลี่ยน Platform of thought เพราะเด็กไม่ใช่อาชญากร ในคำบรรยายนี้จะเลือกเปรียบเทียบของอังกฤษกับของไทยเรา ของอังกฤษเขาเปรียบเทียบกับมาตรฐานสิทธิเด็กของสหประชาชาติ เรื่องหลักกฎหมายก็จำเป็นต้องถือเป็นแนวแปลความในการใช้บังคับ กฎหมายนี้ที่มามาจากกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นที่เรียนกันมาว่าหลักกฎหมายมีกฎหมาย Anglo Saxon หรือกฎหมาย Common Law นั้นสาย DNA ที่ 1 กฎหมาย Romanic Law หรือกฎหมาย Continental Law คือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ประเทศเรา

ใช้เป็นหลัก เป็น DNA ที่ 2 กฎหมายสังคมนิยม Communist เป็น DNA ที่ 3 กฎหมายศาสนา เช่นคนศาสนายิวหรือศาสนาอิสลาม เป็นหลักกฎหมายสาย DNA ที่ 4 แต่พื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศนี้เป็น DNA ที่ 5 ก็คือ กฎหมายที่นำแบบมาจากมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศที่ทุกประเทศพึงต้องใช้ และบางประเทศไม่ต้องแปล อย่างเช่นประเทศแคนาดาหรือหลาย ๆ ประเทศ เขาออกพระราชบัญญัติ 3 มาตราเท่านั้น เป็นภาษาอังกฤษ เขาก็ไม่ต้องมีคำแปลเลย แต่ของเราต้องมาแปลก็เลยต้องออกเป็นพระราชบัญญัติรับรองอนุสัญญา แล้วก็เอาพระราชบัญญัติตัวนี้ถือว่าเราได้ปฏิบัติตามอนุสัญญานี้แล้ว เพราะเราเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ แต่ก็ต้องดูกันว่าอนุสัญญาที่ไทยเราทำ เป็นอนุสัญญาที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศซึ่งจะยอมรับปฏิบัติตามให้เป็นกฎหมายเหมือนกันกับในประเทศสหราชอาณาจักรเกรทบริเตนและไอร์แลนด์เหนือที่ได้ตกลงยอมรับให้สัตยาบันตามสัญญาว่าด้วยสิทธิของเด็ก โดยอังกฤษให้การรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2534 ความจริงแม้กระทั่งอังกฤษเองซึ่งเป็นหนึ่งในห้าของประเทศมหาอำนาจในองค์การสหประชาชาติตั้งแต่เมื่อเริ่มก่อตั้งปี 2491 ก็เพิ่งมารับรองสิทธิเด็กจริง ๆ ในปี 2534 ก็แสดงว่าไม่ได้สนใจเหมือนกัน และรัฐบาลอังกฤษเองก็สงวนสิทธิ์ไว้ 2 ข้อ คือข้อ 30 และข้อ 37 หมายความว่าในการที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาตินั้น แม้กระทั่งรับอนุสัญญาแล้วประเทศสมาชิกอาจสงวนสิทธิ์ในข้อที่เป็นว่ายังไม่อาจปฏิบัติไว้ได้ กล่าวคือกฎหมายภายในเฉพาะข้อที่สงวนสิทธิ์ไว้นั้นจะใหญ่กว่าในบทบัญญัติของอนุสัญญา ถ้ามามองที่ประเทศไทยเราเองรัฐบาลก็ได้ให้การรับรองอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 1992 คือ พ.ศ. 2535 ต่างจากอังกฤษปีเดียว แต่ได้สงวนสิทธิ์ไว้ 2 ข้อ คือข้อ 7 และข้อ 22 รายละเอียดจะไปพูดกันในบทที่กล่าวถึง แต่ประเทศไทยเราได้ขอถอนสิทธิที่เราสงวนไว้ตามข้อ 7 นี้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ซึ่งเป็นวันที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับหนังสือแจ้งจากรัฐบาลไทยว่าการขอถือ

สงวนสิทธิ์ไว้ ข้อ 7 กับข้อ 22 ไม่สงวนสิทธิ์แล้วข้อ 7 คงเหลือข้อ 22 ข้อเดียว ในขณะที่อังกฤษยังไม่ได้ถอนเลย อังกฤษยังอยู่ คงสงวนสิทธิ์ในข้อ 30 กับข้อ 37 การมีข้อสงวนสิทธิ์ของประเทศไทยเป็นอย่างไรนั้น แสดงว่ากฎหมายในประเทศไทยในเรื่องนั้นใหญ่กว่า อย่างไรก็ดี หากมีการสงวนสิทธิ์ประเทศที่ขอสงวนสิทธิ์ก็ต้องไปออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ให้มีข้อยกเว้นตามที่สงวนสิทธิ์ไว้นั้นใช้บังคับได้

เด็ก กับ อายุ

เด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปีได้รับสิทธิทุกอย่างตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก[3]

มาตรฐานกลางที่ใช้ในการนับอายุความเป็นเด็กก็คืออายุต่ำกว่า 18 ปี ของเรามีมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เขียนไว้กว้าง ๆ แต่ที่นำมาบัญญัติไว้คือคำว่า “เด็ก” ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 “เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส จึงมีคำถามว่าที่เราเติมไปนี่ถูกหรือไม่ เพราะถ้าเด็กเราสมรสเขาก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามนี้หรือ ก็เมื่อสหประชาชาติ UNICEF เขาบอกว่าเอาเฉพาะแค่ 18 ปี แม้จะมีเขียนเงื่อนไขไว้ว่า เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น แต่ในกรณีการใช้ระบบประมวลกฎหมายเช่นของประเทศไทยเราว่าถ้าเด็กอายุต่ำกว่า 20 ปี จะสมรส

---

[3] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 1. เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญานี้ เด็ก หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่อายุต่ำกว่าสิบแปดปี **เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น**

ซึ่งต้องได้รับความยินยอมจากพ่อแม่ นั่นหมายความว่าเมื่อพ่อแม่ยินยอมให้ลูกสมรสก็เท่ากับส่งให้เด็กซึ่งเป็นลูกของตนให้เป็นผู้ใหญ่ หมดสิทธิการได้รับความคุ้มครองในคดีอาญาเลย ดังนั้นเมื่อกระทำผิดอาญาก็ไม่ขึ้นศาลเยาวชน จะเป็นธรรมหรือไม่ เป็นเรื่องที่ผู้บัญญัติกฎหมายต้องมีความสนใจในประเด็นนี้ให้มากไปกว่านั้นอีก แล้วถ้าเด็กเขาหย่าแล้วอายุยังไม่ถึง 18 ปี เพราะอายุ 15 ปี 17 ปี พ่อแม่ก็อนุญาตให้แต่งงานไปแล้ว เขาแต่งงานเดือนเดียวยังหย่าเลย ถ้าหย่าแล้วจะให้ขึ้นศาลไหน จะกลับไปเป็นเด็กเหมือนเดิมหรือไม่ ต้องคิดว่าของไทยเรานี้เขียนขัดเจตนารมณ์ของกฎหมายสากลหรือเปล่า นี่คือมาตรฐานเด็กไทย เรากำลังไปเติมว่าสมรสแล้ว ไม่เป็นเด็กแล้วนั่นเป็นกฎหมายครอบครัวขออนุญาตนิดหนึ่งสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม อายุเกิน 13 เขาก็แต่งงานแล้วที่ภาคใต้ แล้วเขาหย่าได้ง่าย ๆ คุณพ่อผมเป็นอัยการ ท่านได้เคยเล่าให้ฟังว่าคดีนี้เกิดใน 4 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งอนุญาตให้เด็กอายุน้อยแต่งงานได้ แต่งงานไปได้ระยะสั้น ๆ ถูกฝ่ายชายหย่า คราวนี้พอหย่าแล้ว เด็กไปแจ้งความจับสามีเพราะว่าข่มขืนคนอายุไม่ถึง 15 ปี อัยการต้องประชุมกันทั้งกรมว่าจะสั่งคดีอย่างไร กรณีตามตัวอย่างนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า เรากำลังอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ต่างกันมาก เพราะฉะนั้นการร่างกฎหมายภายในที่มีประเพณีศาสนาที่แตกต่างกัน ย่อมต้องพึงระมัดระวังอย่างยิ่ง เด็กที่ควรจะได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ก็ยังเป็นเด็กอยู่ จะแต่งงานหรือไม่แต่งงานจึงไม่ควรมาเขียนเป็นข้อยกเว้นการได้รับสิทธิคุ้มครองในเรื่องสิทธิมนุษยชนและทางอาญา ซึ่งต่างกว่าการสมรสเป็นอย่างมาก เพราะการสมรสของเด็กนั้นมองดูทั่วโลกก็ถูกบังคับทั้งนั้น[4] ความมีเชื้อชาติหรือไม่ ไม่มี ศาสนามีหรือไม่ไม่มี เพราะฉะนั้นถ้าเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีแล้ว มิติของกฎหมายก็คือว่า

[4] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ห้ามทำร้ายเด็ก อย่างเราจะเห็นมูลนิธิก็ดี ตำรวจก็ดี เวลาจับเด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศทั้งผู้หญิงผู้ชาย บางทีก็เป็นพระบ้างอะไรบ้าง เอามาออกข่าว โดยเฉพาะมูลนิธิหนึ่งดังมาก แต่ว่าเดี๋ยวนี้ดีขึ้น สมัยก่อนเปิดหน้าเปิดตาเด็กหมด เมื่อสัก 10 ปีที่แล้ว โดยไม่รู้เรื่อง อนุสัญญาก็มีอยู่ ตำรวจก็เหมือนกัน แต่ว่าให้เด็กหันหลัง หรือก็ให้เด็กใส่ถุงครอบหน้า คำถามมีว่า ถูกหรือผิด ตามอนุสัญญาและตามกฎหมาย เพราะว่าถ้าไม่มีกล้องมูลนิธินี้ก็จะไม่ออกทีวี จะไม่พูดเรื่องเด็ก เรื่องเด็กนี้ไม่ใช่เรื่องการค้า ไม่ใช่เรื่องชื่อเสียง ต้องเป็นเรื่องปกปิด ในอังกฤษเวลาเราพูดถึงกันหรือประเทศที่เขาผ่านมาตรฐานสากลแล้ว ท่านจะไม่เห็นหน้าของผู้ต้องหาเลย เวลาเขาขึ้นศาล อย่างคนที่จะวางระเบิดรถไฟใต้ดินเมื่อหลายปีมาแล้วนี้ เวลาขึ้นศาลเขาให้ใส่ถุง Brown Bag เหลือแต่ช่องในตา แม้กระทั่งจะส่องกล้องก็ไม่เห็น แต่ของเราไม่ใช่ ของเราบอกว่าถ้าไม่เห็นภาพแล้วไม่สดชื่น ก็เลยต้องไปดูมันหมด ของเราเองเราชอบดูภาพสด ๆ จนกระทั่งชินกันหมดแล้ว เคยเป็นและปัจจุบันก็กลับไปเป็นประธานกรรมการจริยธรรมของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ก็เคยถามผู้สื่อข่าวว่าที่ไปถ่ายรูปเด็กมานี้แล้วมาคาดตา ใส่หมวกบ้างนี้ คุณเผยแพร่ถูกหรือไม่ ผมก็บอกเขาว่าไปดูนะ ทุกองค์กรนี้ต้องเคารพอนุสัญญา อนุสัญญานี้เป็นกฎหมายไทยแล้วนะครับเพราะเราให้สัตยาบันแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ศักดิ์ของกฎหมายใหญ่เพราะเป็นกฎหมายสากล อย่างที่เทียบให้ดูแล้วว่าเรื่องอายุโดยศักดิ์ของกฎหมายจะบอกกฎหมายไทยใหญ่ไม่ใช่แล้ว ต้องดูให้ดี เพราะว่าถ้าเขาไปฟ้องหน่วยงานที่รับผิดชอบองค์การสหประชาชาติเราก็ผิดอีก[5]

---

[5] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความเป็นเด็กใช้ได้กับทุกเชื้อชาติ

อนุสัญญานี้ใช้กับทุกคนไม่ว่าผู้นั้นจะมีเชื้อชาติ นับถือศาสนา ความสามารถ หรือไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะคิดหรือพูด หรือไม่ว่าจะมาจากครอบครัวแบบไหนก็ตาม[6]

ข้อนี้ก็ยืนยันชัดเจนว่าเรื่องของความเป็นเด็กนั้นต้องใช้กับทุกเชื้อชาติ มีข้อสังเกตที่ชัดเจนว่าเขาใช้คำว่าเชื้อชาติไม่ใช่สัญชาติ เพราะฉะนั้นไม่ว่าประเทศท่านจะใช้ศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ ศาสนายิว เด็กต้องอยู่บนมาตรฐานนี้ถ้าประเทศท่านให้สัตยาบันและไม่ได้สงวนสิทธิ์ไว้ในข้อ 2. ก็บังคับใช้ตรงนี้ อันนี้เป็นเหตุผลทางกฎหมายที่ท่านในฐานะที่เป็นทนายความผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่จะต้องชี้แจงได้ และก็ต้องยกเป็นประเด็นที่จะต้องสืบเสาะ แม้กระทั่งกับศาลก็คงได้ว่าเด็กที่มาปรากฏตัวต่อหน้าเราเป็นเด็กตามความหมายไหน แล้วกฎหมายไหนจะใหญ่กว่ากัน ของเราก็มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรับรองไว้[7] ตัวอย่างของเด็กโรฮีนจาในเรือ

---

[6] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 2.

1. รัฐภาคีจะเคารพ และประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ โดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย

2. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง เพื่อที่จะประกันว่าเด็กได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ หรือการลงโทษในทุกรูปแบบ บนพื้นฐานของสถานภาพ กิจกรรมความคิดเห็นที่แสดงออก หรือความเชื่อของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือสมาชิกในครอบครัวของเด็ก

[7] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เป็นปัญหาปัจจุบันที่ท้าทายดี คิดหรือไม่ทำไมเขาถึงเอาเด็กขึ้นเรือมาด้วย เป็นยุทธศาสตร์ของชาวโรฮีนจาหรือไม่ เด็กจมน้ำตายไปก็เยอะ ตั้งใจไปกันออสเตรเลีย ก็ดั้นด้นกันไป ถามว่าอินโดนีเซีย ประเทศไทยไม่ดูเลยหรือมีข้อสงวนสิทธิ์อะไรที่ประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียทำไว้หรือไม่ รวมถึงแม้กระทั่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่ชอบให้ Rating Tier I, II และ III แก่ประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยด้วย ทำหรือเปล่า ซึ่งประเทศสหรัฐก็ต้องทำด้วยแล้วทำหรือไม่ แต่ว่าเวลาออกข่าวโจมตี ๆ ประเทศไทยประเทศเดียว ถูกต้องไหม ผมยังเขียนจดหมายไปประท้วงเขาว่าคุณไม่สามารถจะโจมตีประเทศไทยประเทศเดียวได้ ด้วยเหตุผลอะไรเดี๋ยวตามไปดูข้อต่อ ๆ ไป เพราะฉะนั้นเด็กคนต่างด้าวอะไรต่าง ๆ ต้องได้สิทธิเท่าเทียมกัน จากประสบการณ์ได้เห็นหลาย ๆ เรื่องที่ชาวไทยภูเขาหรือที่กำลังเรียกร้องสัญชาติที่เราเคยฟ้องแล้วเราชนะมาได้มาพันกว่าสัญชาติ ตอนนี้ก็ยังไม่ได้อีก ผมก็ไม่ทราบว่าฝ่ายปกครองเขาคิดอะไรอยู่ ถ้าเขาอ่านอนุสัญญานี้ เขามาฟังการบรรยายวันนี้ ผมคิดว่าเขาต้องคิดใหม่ นี่คือมิติสากลที่ทั่วทั้งโลกต้องยอมรับให้การคุ้มครองเด็กเหมือนต้นไม้เล็ก ๆ ที่ต้องดูแล เพราะฉะนั้นต้องใช้ได้กับทุกศาสนา ไม่ว่าจะเป็นศาสนาพุทธ อิสลาม คริสต์ ยิว ต้องอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน[8]

[8] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

องค์กรของรัฐกับเด็ก

ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเด็กควรปฏิบัติงานให้เกิดผลประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่เด็กแต่ละคน[9]

เทียบเคียงกับนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ของประเทศไทย ก็นำมาบัญญัติไว้เพื่อเทียบให้เห็นว่าในแต่ละอนุ ในแต่ละมาตราของอนุสัญญานี้ ประเทศไทยมีกฎหมายอะไรรองรับของประเทศไทยเราก็มีเรื่องของการใช้อำนาจ องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัตินี้ อย่างเช่นในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เขียนไว้ชัดเจนว่า “การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใดให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” เพราะฉะนั้น เด็ก ลูกของคนต่างด้าว ลูกของโรฮีนจาที่มาขึ้นเรือถูกจับต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับ

---

[9] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 3.

1. ในการกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก

2. รัฐภาคีรับที่จะประกันให้มีการคุ้มครอง และการดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับความอยู่ดีของเด็ก โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบเด็กนั้นตามกฎหมายด้วย และเพื่อการนี้ จะดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติ และบริหารที่เหมาะสมทั้งปวง

3. รัฐภาคีจะประกันว่า สถาบัน การบริการ และการอำนวยความสะดวกที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการดูแลหรือการคุ้มครองเด็กนั้น จะเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย สุขภาพ และในเรื่องจำนวนและความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ตลอดจนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

มาตรฐานของไทยกับเด็กไทยเหมือนกัน เลือกปฏิบัติไม่ได้ คนที่เป็นทนายความ อาสาทำคดีโรฮีนจา ก็จะต้องทราบเรื่องนี้เหมือนกัน เวลาที่ตำรวจแยกระหว่าง เด็กที่มากับพ่อแม่มาเรือมนุษย์เรือ ต้องแยกเขาไป จะต้องให้ความคุ้มครองเด็ก อย่างไร อันนั้นเป็นมาตรฐานหนึ่งที่สำคัญคือว่าในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มาตรา 24 กำหนดไว้เลยว่า หน้าที่สำหรับปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครบ้างครับ อบต. อบจ. เทศบาล ทั้งหมดเลย มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ไม่ว่าเด็กจะมีผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม จากการฟังคำบรรยายวันนี้แล้วกลับไปบ้าน ท่านเห็นเด็กขอทาน ท่านจะทำอย่างไรครับ แจ้ง อบต. ให้เข้าไปช่วย อบต. ไม่ทำก็ผิด งานในหน้าที่ทนายความช่วยเหลือประชาชนจึงมีมากเลย เพราะ หากเจ้าหน้าที่ไม่ทำก็ผิดตามพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางการปกครอง ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ เพราะฉะนั้นถ้าเห็นเด็กเร่รอน ในประเทศไทย จึงไม่มีสิทธิทำให้มีเด็กเร่รอน แต่เรายังเห็นมีอยู่มาก แต่เราไม่ได้บังคับการ ตามกฎหมายเลย องค์กรที่มีหน้าที่และดูแลสถานรับเลี้ยง สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ สถานพัฒนาและฟื้นฟู และ สถานพินิจที่ตั้งอยู่ในเขตอำนาจก็ขาดเงินงบประมาณสนับสนุน ประเทศเรา เขียนกฎหมายไว้ดี แต่ที่พูดไว้ว่าปากกับใจไม่ตรงกัน คือกฎหมาย (พูด) เพราะมาก แต่ใจไม่ได้ปฏิบัติ เราจึงเห็นเด็กเร่ร่อนอยู่เยอะ ถ้ามาตรานี้ได้รับ การปฏิบัติอย่างจริงใจ มีการกระทำตามใจตามปากที่พูด ก็จะไม่เห็นเด็กเร่ร่อน เราอาจจะไม่เห็นเด็กที่ขายพวงมาลัย แล้วเราไม่มีโอกาสซื้อพวงมาลัยจาก เด็กได้อีกเลย[10]

---

[10] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็น ที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เรื่องนี้เป็นข้อที่ทนายความจะใช้เกือบจะทุกเรื่องเลยว่าในทุกกรณีที่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ท่านสามารถที่จะเขียนได้ แม้กระทั่งในคดีความในศาลนอกศาล การเป็นทนายความที่ปรึกษากฎหมายในชั้นสอบสวน ท่านจบหลักสูตรนี้แล้ว ผมก็มีหน้าที่ส่งชื่อท่านไปยังที่ท่านสังกัด ถ้าท่านอยู่จังหวัดไหนเราก็จะเพิ่มชื่อไป เรากำลังส่งชื่อท่านทนายที่ปรึกษาทั้งหมดไปยังสถานีตำรวจทุกสถานี 7,000 กว่าแห่ง ด้วยเงินงบประมาณของเรา ชื่อท่านก็จะอยู่ในนี้ เวลาที่เขามีปัญหาจะสอบสวนเด็ก เขาจะต้องใช้ทนายความที่ปรึกษาเด็ก ภูมิใจนะครับเป็นทนายความที่ปรึกษา ไม่ใช่ที่ปรึกษากฎหมาย อันนี้เป็นอาชีพของเรา เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องอะไรก็ตาม แม้กระทั่งอย่างเด็กขายพวงมาลัยไปจับมา จะเข้าห้องขังได้หรือไม่ ไม่มีค่าปรับ กักตัวไว้ก่อนได้หรือไม่ มันไม่ได้ทั้งสิ้น นี่คือมิติของกฎหมายที่ต้องการให้ทั่วโลกรู้ว่าไม่มีรัฐบาลหรือหน่วยงานใดของประเทศใดที่จะกักกันตัวเด็กไว้ได้ ต้องมีขั้นตอนที่ถูกต้อง[11]

[11] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สิทธิเด็ก

รัฐบาลพึงต้องทำให้สิทธิต่าง ๆ ตามอนุสัญญานี้ให้เกิดขึ้นแก่เด็ก[12]

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่พึงต้องปฏิบัติ ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “shall” กับ “have to” ซึ่งจริง ๆ ก็คือหลีกเลี่ยงไม่ได้ แล้วก็ต้องปฏิบัติ ประเทศเรามีมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม สาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ถ้านำไปโยงกับข้อ 3. แล้วไปโยงกับเรื่องของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มาตรา 24 เราก็ไม่ควรจะเห็นเด็กไม่มีสถานที่เรียน ไม่มีเรื่องสวัสดิการ ต้องมีหมด ถามว่าเอาเงินจากไหน ก็เงินจากภาษีอากรพอหรือไม่ ถ้าจะตอบเป็นการเมืองนิด ๆ ก็ถ้าไม่คอร์รัปชั่นมันก็พอ ก็เป็นเรื่องที่ต้องทำ แต่เราก็ไม่ค่อยได้ทำ อันนี้เป็นข้อที่ 4. ที่บังคับเด็ดขาดในมาตรฐานทั้งหมด 40 กว่าข้อในนี้เป็นมาตรฐานที่ทุกประเทศพึงต้องทำ[13]

---

[12] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 4. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหารและด้านอื่น ๆ เพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิที่อนุสัญญานี้ได้ให้การยอมรับ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนั้น รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการเช่นว่านั้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเต็มที่ และภายในกรอบของความร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อจำเป็น

[13] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

แม้กฎหมายไทยเราจะมีจริง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ข้างต้น แต่ในความเป็นจริงถามว่าหน่วยงานของประเทศไทยทำหรือยังในเรื่องของเด็ก แม้กระทั่งเรื่องการให้ความเป็นอยู่ การให้การศึกษา อย่างเด็กชาวไทยภูเขา หน่วยงานของรัฐบอกว่าเรียนไม่ได้เพราะไม่ใช่คนไทย ใครคิดจะไปต่อสู้บ้าง ทนายความสิทธิมนุษยชนของสภาทนายความ ทำไมไม่ให้เขาเรียน มีข้อยกเว้นหรือไม่ สงวนสิทธิ์ไว้หรือไม่ ก็เมื่อไม่ได้สงวน ประเทศไทยก็เป็นประเทศม้าอารีเหมือนกัน แล้วก็เป็นคนไทยภูเขาด้วย อาจจะข้ามไปอยู่แถวฝั่งพม่า ทำไปทำมากลับมาเมืองไทย นี่คือสิ่งที่เราเห็นว่าในประเทศเราเอง หลาย ๆ ภาคส่วนก็ยังไม่สร้างศรัทธาในเรื่องของตัวเด็ก จึงไม่ควรกั้นม่านเหล็กไม่ให้ใครมาก้าวร้าวสิทธิต่อเด็กในกรณีนี้[14]

[14] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รัฐกับการเคารพสิทธิเด็ก

รัฐบาลพึงต้องเคารพสิทธิและความรับผิดชอบของครอบครัว ในการที่จะสั่งสอนและแนะนำเด็ก ๆ เพื่อที่ว่าเขาเหล่านั้นจะได้เติบโตขึ้น และได้เรียนรู้ที่จะใช้สิทธิของเด็กตามที่เหมาะสม[15]

เรื่องนี้ก็มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 อีกเหมือนกันว่าสิทธิของเด็กเป็นอย่างไร เพราะประเทศไทยได้วางหลักการไว้แล้วหลังจากรับรองอนุสัญญานี้ ตอนยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งปี 2540 ปี 2550 ปี 2560 มีความพยายามที่จะปรับความเข้าใจของนักกฎหมายทั้งหลายว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและเยาวชนตามมาตรฐานสากลกับของเราเป็นอย่างไร ของเรามีหรือไม่ ใช้ได้ไหม เหมือนมาตรฐานสากลไหม ต่ำกว่าเขาหรือไม่ ถ้าต่ำกว่าเขาก็ผิดข้อ 4. แต่ถ้าไม่ต่ำกว่ากฎหมายเขาบอกว่า ถ้าไม่ต่ำกว่าทำได้ดีกว่าให้ใช้ของดีกว่า เช่นในบางประเทศที่ให้สิทธิดีกว่า อย่างเคยมีกรณีของเด็กไทยไปเรียนที่กรุงนิวยอร์ค เด็กคนนี้เรียนเก่ง ความจริงไม่มีใครรู้ว่าเด็กคนนี้เข้ามหาวิทยาลัยตั้งแต่อายุไม่ถึง 16 ปี เข้ามหาวิทยาลัยแล้ว ปรากฏว่าวันหนึ่งมีเพื่อนไปจากเมืองไทย เพื่อนโตกว่าก็ให้เด็กคนนี้ไปรับของ แค่รับของเท่านั้นเอง โดนตำรวจจับเลยบอกว่าของนี้ได้มาจากการใช้บัตรเครดิตเท็จในอเมริกา

---

[15] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 5. รัฐภาคีจะเคารพต่อความรับผิดชอบ สิทธิ และหน้าที่ของบิดามารดา หรือของสมาชิกของครอบครัวขยาย หรือชุมชน ซึ่งกำหนดไว้โดยขนบธรรมเนียมในท้องถิ่น หรือของผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบต่อเด็กตามกฎหมาย ในอันที่จะให้แนวทาง และการแนะแนวตามที่เหมาะสมในการใช้สิทธิของเด็กตามที่อนุสัญญานี้ให้การรับรอง ในลักษณะที่สอดคล้องกับความสามารถที่พัฒนาตามวัยของเด็ก

จบเลย พ่อแม่อยู่เมืองไทยเป็นห่วงมาก โทรมาถามบอกช่วยได้อย่างไรบ้าง ซึ่งก็ได้บอกว่าให้ใจเย็นไว้ จะโทรศัพท์ให้ทนายความที่นิวยอร์คดูให้ ทนายความเขาดูให้แล้วก็ปรากฏว่าตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา อายุต่ำกว่า 16 บัญญัติไว้ดีกว่าของสหประชาชาติ คือมาตรฐานเขา 18 ปี แต่ของประเทศเด็ก 16 ของเขาห้ามจับกุมตัวเลย ในสหรัฐอเมริกาเฉพาะรัฐนิวยอร์คเท่าที่ผมทราบ คุณต้องปล่อยก่อน ไม่มีสิทธิจับ ถ้าอายุไม่ถึงเอา passport ไปดู อัยการไล่ตำรวจกลับเลยวันนั้น บ่นกับตำรวจเอาตัวมาฟ้องได้อย่างไร เดี๋ยวก็ติดคุกหมดหรอก ไม่รู้หรือว่าบ้านเรา (สหรัฐอเมริกา) อายุต่ำกว่า 16 ห้ามจับ ศาลเท่านั้นจับได้ คุณไปจับเขามาได้อย่างไรนั้น เลยต้องปล่อย หลังจากนั้นก็มีการต่อสู้คดี แต่เด็กก็ไม่มีเจตนา เพราะโดนเพื่อนหลอกให้เป็นที่หมายปลายทางในการรับของ พอไปรับเขาก็จับ เขาถือว่าตำรวจ conspiracy คือร่วมสมคบกัน ก็เกือบจะเสียอนาคตไปเหมือนกัน ก็มีเรื่องเตือนอีกเหมือนกัน หลายท่านอยู่ที่นี่อาจจะมีลูกเรียนอยู่เมืองนอก นี่มีคดีอีกแล้ว ไปเรียนที่อเมริกากำลังจะรับปริญญา นี่อายุ 20 แล้ว แต่ส่งลูกไปเรียนก็ต้องระวัง ไปเปิดภาพลามกของเด็กเขา เขาจับเลย กรณีถ้าเกินอายุ 18 เขาก็จับแล้ว แต่ถ้าอายุ 16 ปีก็ว่าไปอีกที แต่ที่ยกเป็นอุทาหรณ์ก็เพื่อพี่ ๆ น้อง ๆ ต้องระวัง ไปอยู่ที่ประเทศอื่นเมืองอื่นต้องดูแลด้วย เพราะว่าลูก ๆ หลาน ๆ เราไป การเข้าถึงคอมพิวเตอร์ขณะนี้ง่ายมาก ดูแล้วผ่านไปก็ยังดี แต่ถ้าดูแล้วเอามาเก็บ จบเลย นี่เขาจับได้เพราะว่าเขามี cyber police ที่เราอยากจะเรียนกันก็คือ เรื่องของการพิสูจน์การสืบสวนสอบสวนทาง cyber police คือทางด้านของ electronics commerce เป็นเรื่องที่ฝากไว้นะครับ[16]

[16] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ความสำคัญของข้อนี้ก็คือรัฐบาลพึงต้องเคารพสิทธิและความรับผิดชอบของครอบครัว ก็แสดงว่ารัฐบาลก็ต้องเป็นเงาของครอบครัว ถ้าครอบครัวล่มสลาย รัฐบาลมีหน้าที่ต้องเข้าไปดูแล เพราะเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติแล้ว เราต้องให้คนอื่นเขามาตรวจสอบ เหมือนอย่างเรื่องประมงนี้ควรจะทำตั้งนานแล้ว จนกระทั่งทางยุโรปบอกเขาไม่ซื้ออาหารทะเลจากประเทศไทยแล้ว ถึงต้องรีบทำ หรือเรื่องการท่าอากาศยาน เมื่อคืนท่านนายกก็มาพูด เราก็ยังไม่ผ่าน เราถูกเขาปักธงแดงว่าระบบการเดินอากาศไทยเราล้มเหลว ก็อายเขาไปทั่ว ตอนนี้ต้องรีบมาปลดอธิบดี เปลี่ยนคน ทั้ง ๆ ที่รู้มาตั้ง 3 ปีก่อนหน้านั้นแล้ว

เรื่องนี้ก็เหมือนกัน แทนที่เราจะจัดงบประมาณให้กับเรื่องเด็กซึ่งได้รับงบประมาณเรื่องเด็กน้อยมาก แล้วเราจะเอาอนาคตประเทศไทยไปไว้ไหน ในเมื่อเด็กบรรลุนิติภาวะด้วยการติดคุก ตั้งแต่ผมเริ่มเป็นทนายความปีแรก ๆ มีศาลเยาวชนแค่ 3 ศาลเท่านั้น สมัยนั้นเรียกศาลเด็ก คือ เชียงใหม่ สงขลา และกรุงเทพฯ อีก 70 – 80 ระดับศาลจังหวัดไม่มีศาลเยาวชน หรือแผนกคดีเด็กและเยาวชน จับเด็กใส่กุญแจมือมา ถามว่าจับได้หรือไม่ ก็จับได้ ศาลพิจารณาหรือไม่ ศาลก็พิจารณา เคยบอกเพื่อนทนายความหลายคนที่ทำคดีเด็ก**ทำไมไม่ทักท้วงว่าท่านไม่มีสิทธิ**ควบคุมตัวเด็กเช่นนี้หรือคัดค้านศาล ซึ่งก็ลำบากสำหรับทนายความในจังหวัดที่จะไปคัดค้านศาล ก็เลยต้องปล่อยให้เด็กในสมัยก่อนติดคุกแบบผู้ใหญ่ ไปบรรลุนิติภาวะได้ปริญญาต่าง ๆ ในคุก เป็นอย่างนี้ประเทศไทย หากไม่แก้ไขอีกหลาย ๆ ประเทศในโลกตะวันตกเขาก็จะไม่ซื้อของเราอีก พอเขาขู่จะไม่ซื้อสินค้าเรา เราก็ต้องรีบแก้ไขอีก มันเป็นวงจรที่ไม่ยอมให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอลงอย่างไม่รู้จบ[17]

---

[17] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หลักประกันในการดำรงชีวิตของเด็ก

เด็กทุกคนมีสิทธิในการดำรงมีชีวิต รัฐบาลพึงต้องดำเนินการให้หลักประกันได้ว่าเด็กจะได้รับการพัฒนาและมีชีวิตอยู่โดยมีสุขภาพที่ดี[18]

เรื่องนี้เราก็มีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มาตรา 71 บัญญัติไว้ แล้วก็มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กอีกเหมือนกันที่บัญญัติรับรองไว้ด้วย แต่ดูในมาตราหลักแล้วเทียบกับบทบัญญัติในข้อ 6 ก็ใช้ได้ ทีนี้มาดูที่สำคัญต่อไป ข้อ 7. ของหลักการสากลที่นำมาสรุปนี้เป็นการสรุปคำแปลจากภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นของนักกฎหมายอังกฤษแปลไว้ แล้วทำเป็นแผ่นพับ ถ้าตัวบทบัญญัติจริงๆ จะเขียนละเอียดกว่านี้[19] และนี่คือคำตอบที่ว่าไม่ต้องมีขอทานเด็กในประเทศ รัฐบาลนี้หรือรัฐบาลไหนก็ตามที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ไม่มีสิทธิทำให้เด็กเป็นขอทานหรือว่าเด็กเร่ร่อนเด็กขาดการอุปการะ หน่วยงานกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่อย่างมากที่จะต้องทำตรงนี้ รู้แล้วใช่ไหมครับว่าถ้าจะต้องเรียกร้องจะยื่นต่อหน่วยงานไหนที่รับผิดชอบ[20]

---

[18] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
ข้อ 6.
1. รัฐภาคียอมรับว่า เด็กทุกคนมีสิทธิติดตัวที่จะมีชีวิต
2. รัฐภาคีจะประกันอย่างเต็มที่เท่าที่จะทำได้ ให้มีการอยู่รอด และการพัฒนาของเด็ก

[19] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[20] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชื่อและสัญชาติของเด็ก

เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับชื่อของตนเองและสัญชาติตามกฎหมาย รวมถึงสิทธิที่จะได้รับทราบเท่าที่จะทำได้ถึงการเลี้ยงดูเขาเหล่านั้นโดยบิดามารดาของเขา[21]

เรื่องนี้เป็นข้อสงวนที่ประเทศไทยได้เคยสงวนสิทธิ์การบังคับใช้บทบัญญัติข้อ 7. นี้ตั้งแต่เมื่อ 7 มีนาคม 1992 แต่ได้ขอยกเลิกเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2010 ก็คือ พ.ศ. 2553 ในปี ค.ศ. 1992 เราสงวนสิทธิ์เรื่องการให้สัญชาติ เพราะเราท่านคงจำสงครามเวียดนามทั้งสองครั้งได้ สมัยก่อนนี้ใครเกิดในเมืองไทย สิทธิในการเกิดบนแผ่นดินไทยก็ได้ถึงแม้จะเป็นลูกคนต่างด้าวก็ได้สิทธิสัญชาติ เหมือนกับเด็กไทยหรือครอบครัวไทย ถ้าไปเกิดที่สหรัฐอเมริกาก็ได้สัญชาติอเมริกัน แต่ว่าเรามีความจำเป็นในสมัยที่มีสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านของเราภายในของเขาเอง มีคนอพยพมาเป็นล้าน คนเกิดเป็นแสน ประเทศเราให้สัญชาติไม่ไหว การสงวนสิทธิ์ตรงนี้จะเกิดขึ้น แต่ในที่สุดแล้วหลังจากที่สงครามสงบ เมื่ออะไรเรียบร้อยแล้ว เราก็เพิกถอนการสงวนสิทธิ์ตรงนี้ เพราะว่าการที่เราจะให้สัญชาติคนพม่าก็ดี คนสัญชาติลาวก็ดี เขมรก็ดี แม้กระทั่งเวียดนาม ซึ่งมีเป็นล้าน ๆ เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารในขณะที่ภัยในประเทศเขายังไม่ยุติ ก็เป็นเรื่องที่ประเทศเราอาจให้ไม่ได้

---

[21] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 7.

1. เด็กจะได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และจะมีสิทธิที่จะมีชื่อนับตั้งแต่เกิด และสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ และเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิที่จะรู้จักและได้รับการดูแลเลี้ยงดูจากบิดามารดาของตน

2. รัฐภาคีจะประกันให้มีการปฏิบัติตามสิทธิเหล่านี้ตามกฎหมายภายในและพันธกรณีของรัฐภาคี ที่มีอยู่ภายในตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เด็กจะตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ

มีข้อสังเกตว่าในพระราชบัญญัติฉบับนี้เองคุ้มครองเด็ก มีความหมาย คำว่า บิดามารดา ผู้ปกครอง แล้วก็มีครอบครัวอุปถัมภ์ ซึ่งหมายความว่าบุคคลที่รับเลี้ยง รับเด็กไว้อุปการะเลี้ยงดูอย่างบุตร ซึ่งมีความหมายมากที่จะสร้างหน้าที่และความรับผิดชอบกับผู้ที่ขอเป็นครอบครัวอุปถัมภ์ นี่เป็นเรื่องของการบัญญัติกฎหมายอนุบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเด็ก และโดยเฉพาะเราเขียนไว้ด้วยซ้ำกันไม่ให้คนเข้าใจผิดแล้วบอกว่าการเลี้ยงดูโดยมิชอบ หมายความ “การไม่ให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนหรือพัฒนาเด็กตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดในกฎกระทรวง จนน่าเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก” อันนี้เป็นความผิดของบิดามารดา ผู้ปกครอง ครอบครัวอุปถัมภ์ ซึ่งถ้าหากว่าไม่สามารถเลี้ยงดู หรือเลี้ยงดูโดยไม่ชอบ ถือว่ามีความผิด กลับมาหลักเกณฑ์เรื่องการได้สัญชาติโดยการเกิด ผู้เกิดโดยบิดามารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือบิดามารดาผู้มีสัญชาติไทยไม่ว่าจะเกิดในที่ใดหรือนอกราชอาณาจักรก็ให้สัญชาติไทยได้หมด อันนี้ก็เป็นการแก้ไขหลักเกณฑ์ของกฎหมายเดิม ที่ว่าต้องทั้งบิดามารดาและต้องเกิดในประเทศไทย ซึ่งเรื่องนี้ก็เปลี่ยนไป เพราะฉะนั้นพัฒนาการของกฎหมายในเรื่องเด็กได้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วมาก[22]

เรื่องสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ เวลาที่คู่สมรสเขาทะเลาะกันแล้วก็แยกทางกัน โดยเฉพาะท่านสุภาพสตรีถ้าผู้บรรยายก้าวล่วงก็ขออภัย ส่วนใหญ่เวลาโกรธสามีแล้ว ไปไกล ๆ เลยนะ ลูกก็ไม่ให้รู้ว่ามีแม่คนนี้ เกลียดพ่อมากเลย จะทำความตกลงก็ไม่อยากให้มีชื่อพ่ออยู่ในนี้เลย ฉันเกลียดเธอแล้ว ความรักที่มีอยู่ตอนนี้เกลียดเป็น 3 เท่า เพราะฉะนั้นอย่าเห็นหน้ากันอีกเลย แม้กระทั่งลูกก็จะไม่บอกว่าพ่อชื่ออะไร ปัญหามีว่าทำได้หรือไม่ครับ คำตอบคือไม่ได้ อย่างเมื่อวานนี้มีคู่ดังหย่า นักร้องดังหย่าภรรยา จากภาพที่เขาพูดกันอยู่

---

[22] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

2 ชั่วโมง พอจะมองออกว่าถ้าหากสุภาพสตรีจะให้พ่อเค้าส่งเงินอย่างเดียว ไม่ให้มาเยี่ยมลูกเลยได้หรือไม่ ไม่ให้รู้จักพ่อเขาไม่ได้ คำตอบก็คงเป็นเช่นเดิม มีอยู่รายหนึ่งเป็นสาวไทยไปแต่งงานกับหนุ่มใหญ่ที่สหรัฐอเมริกา กลับมาพ่อตาแม่ยายโกรธมาก ลูกเขยฝรั่งเลวมาก ไม่อยากให้เด็กรู้จักพ่อเลย จะไม่ให้เด็กรู้ได้อย่างไรว่าพ่อเป็นฝรั่ง ก็หน้าตาเด็กเป็นฝรั่งไปแล้ว ความที่เป็นครอบครัวไทยจีนก็โกรธมาก มาทิ้งลูกสาวเขาได้ ฝรั่งเขาก็บินมาก็พยายามตกลงกัน ก็แนะนำว่าตกลงก็ยอมให้มาเยี่ยมได้ ให้แสดงตนได้ว่าเป็นพ่อได้ ทางนี้จะตัดขาดเลยว่าไม่เอาพ่อเลยนั้นเป็นไปไม่ได้ ลูกเขยในสายตาพ่อแม่ของลูกสาวเลว ๆ อย่างนี้ไม่เอาแล้ว แต่มันไม่ได้ กฎหมายเขาให้หลักประกันไว้ว่าต้องดู ต้องมีสิทธิที่จะรู้ว่าบิดามารดาเขาเป็นใคร ประเทศไทยเคยลงนาม เมื่อได้ลงนามเป็นภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 ตั้งข้อสงวนไว้ 3 ข้อ ข้อ 7. เรื่องสถานะบุคคล แต่เราได้ถอนไปแล้ว เมื่อปี 2553 สถานะผู้ลี้ภัยปัจจุบันยังอยู่ นี่ก็คือข้อสงวน เดิมทีถ้าท่านผู้ใดที่อยู่สมัยสงครามเวียดนาม ตอนนั้นเรามีหลักกฎหมายที่เรียกว่าคนที่เกิดในดินแดนไหนก็ได้สัญชาตินั้น ถ้าท่านไปดูแล้วบางทีมีคนไทยมีชื่อฝรั่งสมัยก่อนทำได้ เพราะเขายังได้สัญชาติไทย คือก่อนสงครามเวียดนามเขาได้สัญชาติไทย ได้สัญชาติโดยการเกิด ในข้อสงวนสิทธิ์เรื่องนี้ซึ่งเรายังใช้อยู่เพราะว่ายังมีผู้ลี้ภัย อาจจะต้องใช้กับชาวโรฮีนจาบางส่วน ข้อ 29. เรื่องการจัดการศึกษาเราก็สงวนไว้ แต่เราได้ถอนข้อสงวนนี้เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2540 ตอนนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นข้อสงวนที่ประเทศไทยเคยสงวนสิทธิ์การบังคับใช้บทบัญญัติข้อ 7 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1992 แต่ขอให้ยกเลิกเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2010 เราสงวนสิทธิ์เรื่องการให้สัญชาติ[23]

[23] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สัญชาติเด็ก

รัฐบาลพึงต้องเคารพสิทธิของเด็กในเรื่องชื่อ สัญชาติ และความสัมพันธ์ในครอบครัว[24]

เรื่องนี้เป็นข้อกำหนดที่ว่าการปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใดให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ มาตรา 22 ก็มีกำหนดเช่นเดียวกัน สอดคล้องกับเรื่องกำหนดข้อนี้[25]

ซึ่งความมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ บัญญัติว่า การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใดให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แล้วก็กำหนดไว้ด้วยว่าการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็กหรือไม่ ให้พิจารณาตามแนวทางที่กำหนดในกฎกระทรวง เรื่องนี้ขอวิจารณ์นิดนึง การออกแบบกฎหมายของประเทศไทยแบบทำอะไรก็ทำ

---

[24] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 8.

1. รัฐภาคีรับที่จะเคารพต่อสิทธิของเด็ก ในการรักษาเอกลักษณ์ของตนไว้รวมถึงสัญชาติ และความสัมพันธ์ทางครอบครัวของตนตามที่กฎหมายรับรอง โดยปราศจากการแทรกแซงที่มิชอบด้วยกฎหมาย

2. ในกรณีที่เด็กถูกกีดกันอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้ให้รับรู้ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของหลักฐานแสดงตน รัฐภาคีจะต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองตามความเหมาะสม เพื่อให้เด็กสามารถมีหลักฐานแสดงตนโดยเร็ว

[25] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตามกฎกระทรวง ผู้บรรยายเห็นว่าพัฒนาการของกฎหมาย Common Law ไปได้เร็ว เพราะศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าที่ท่านทำไว้ถูกหรือผิด แต่ของเรามาเขียนไว้เลยว่าถ้าตรงตามกฎกระทรวงนี้ถือว่าไม่ผิด ถ้าต่ำกว่ากฎกระทรวงผิด จึงดูว่าการบังคับใช้กฎหมายของเรา กฎกระทรวงแข็งไป ไม่อาจจะปรับกับวิถีชีวิตของมนุษย์ได้ทั้งหมด ท่านผู้เขียนกฎกระทรวงจะคิดได้อย่างไรว่าสังคมมนุษย์เราจะเหมือนกันหมด แล้วเขียนกฎกระทรวงให้คุ้มครองได้หมด วิธีการออกกฎหมายอนุบัญญัติและกฎหมายลูกของอนุบัญญัติชอบออกแบบด้วยกฎกระทรวง หากบัญญัติกฎหมายแล้ว ปล่อยให้ศาลวินิจฉัยแล้วเป็นบรรทัดฐานในแต่ละเรื่อง ๆ จะทำให้การศึกษากฎหมายกว้างไกลกว่า เพราะว่าเราจะได้ดูพัฒนาการของกฎหมายจากการที่ศาลวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่ตอนนี้เราดูพัฒนาการของกฎหมายอย่างไรเวลาเราเรียนกฎหมาย ดูจากอนุบัญญัติและดูจากกฎกระทรวงก็จบแล้ว ปัญหาจึงมีว่ากฎกระทรวงเขียนไว้ว่าทำแบบนี้ผิด ซึ่งก็ได้แค่นี้เอง ซึ่งบางทีถึงแม้จะทำถึงในบริบทของความเป็นเด็กในสังคมนั้นอย่างที่บรรยายมาเรื่อง HIV มันไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น หรือแม้กระทั่งเรื่องที่เกี่ยวกับอายุเด็ก อายุ 18 แล้วบอกว่าถ้าบรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส มันก็ไม่ควรจะเป็นอย่างนั้น ในทางที่ถูกแล้วเราควรมาดูวิธีการบัญญัติกฎหมายเราเอง ก็ขอฝากแม้กระทั่งผู้บัญญัติกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตไว้ด้วย[26]

[26] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เด็กกับบิดามารดา

เด็กไม่ควรถูกแยกจากบิดามารดา เว้นแต่เพื่อประโยชน์ของเด็ก ตัวอย่างเช่นถ้าบิดามารดาเลี้ยงดูบุตรโดยไม่ถูกต้องหรือละทิ้ง กรณีที่เด็กมีบิดามารดาซึ่งแยกครอบครัวกัน เด็กในกลุ่มนี้มีสิทธิที่จะติดต่อกับทั้งบิดาและมารดาได้ เว้นแต่ในกรณีที่อาจจะเป็นผลร้ายแก่เด็ก[27]

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ไม่ใช่คดีอาญาอย่างเดียว คดีครอบครัวเวลาที่มีคนมาปรึกษาทนายความแล้วบอกว่าวันนี้เราเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายภรรยา ได้ลูกมาแล้วไม่อยากให้สามี แต่เพราะว่าความที่โกรธสามีมากจะเพราะอะไรก็แล้วแต่

---

[27] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 9.

1. รัฐภาคีจะต้องดูแลว่าเด็กจะไม่ถูกแยกจากบิดามารดาโดยขัดกับความประสงค์ของฝ่ายหลัง นอกจากในกรณีที่หน่วยงานที่มีอำนาจได้ตัดสินว่าการแยกนั้นจำเป็น เพื่อประโยชน์ที่ดีที่สุดของเด็ก โดยอาศัยบทบัญญัติและกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยทั้งที่ศาลอาจมีคำสั่งให้ทบทวนการตัดสินใจได้ การตัดสินใจดังกล่าวอาจจะจำเป็นในบางกรณีเป็นพิเศษ เช่น ในกรณีที่เด็กถูกกลั่นแกล้งรังแก หรือถูกทอดทิ้งละเลยจากบิดามารดา หรือในกรณีที่บิดามารดาแยกกันอยู่ และต้องมีการตัดสินใจว่าเด็กจะต้องไปอยู่กับฝ่ายใด

2. ในการดำเนินการใดๆ ตามวรรค 1 ของข้อนี้ จะให้โอกาสทุกฝ่ายที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว และแสดงความคิดเห็นของตนให้ประจักษ์

3. รัฐภาคีจะเคารพต่อสิทธิของเด็กที่ถูกแยกจากบิดาหรือมารดา หรือจากทั้งคู่ในอันที่จะรักษาความสัมพันธ์ส่วนตัว และการติดต่อโดยตรงทั้งกับบิดาและมารดาอย่างสม่ำเสมอ เว้นแต่เป็นการขัดต่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก

4. ในกรณีที่การแยกเช่นที่ว่านี้ เป็นผลมาจากการกระทำใด ๆ โดยรัฐภาคีต่อบิดาหรือมารดา หรือทั้งบิดามารดา หรือต่อเด็ก เช่น การกักขัง การจำคุก การเนรเทศ การส่งตัวออกนอกประเทศ หรือการเสียชีวิต (รวมทั้งการเสียชีวิตอันเกิดจากสาเหตุใด ๆ ที่เกิดขึ้นขณะที่ผู้นั้นอยู่ในการควบคุมของรัฐ) หากมีการขอร้อง รัฐภาคีนั้นจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับที่อยู่ของสมาชิกของครอบครัวที่หายไปแก่บิดามารดา เด็ก หรือในกรณีที่เหมาะสมแก่สมาชิกคนอื่นของครอบครัว เว้นแต่เนื้อหาของข้อมูลข่าวสารนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความอยู่ดีของเด็ก อนึ่ง รัฐภาคีจะให้การประกันต่อไปว่า การยื่นคำร้องขอเช่นว่านั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคลที่เกี่ยวกัน

หย่ากันแล้วอยากจะได้สิทธิดูแลคนเดียว เขียนสัญญาอย่างนี้ได้หรือไม่ อยากจะได้สิทธิเลี้ยงดูโดยไม่ให้พ่อมายุ่งเลย หน้าก็ไม่ให้เห็น ไม่ให้รู้เลยว่าพ่อเป็นใคร โกรธกันมาก แต่ความโกรธระหว่างพ่อกับแม่จะไปประทุษร้ายความรู้สึกของเด็กต่อพ่อไม่ได้ เขาเขียนห้ามไว้ เพราะฉะนั้นถ้าท่านไปเขียนสัญญาหรือไปเขียนทำความตกลงอย่างนี้ในศาล ก็ใช้บังคับไม่ได้ เพราะไปละเมิดสิทธิเด็ก สรุปคือเด็กต้องมีสิทธิรู้ว่าพ่อหรือแม่คือใคร อย่างกรณีพ่อทิ้งลูกและแม่ไป แม่เด็กไม่เอาแล้วพ่อคนนี้ติดการพนัน ไม่อยากให้ลูกรู้ เราควรจะให้ลูกเขารู้ว่าพ่อเขาคือใครกับความที่เขาเป็นคนเลว นี่ปัญหาที่ท้าทายจิตใจของทนายความมาก เราก็ต้องเห็นใจลูกความที่เป็นแม่ พ่ออย่างนี้ไม่อยากให้รู้จักเลย ให้ถือว่าตายไปแล้ว แต่เมื่อยังไม่ตาย เมื่อไม่ตายแล้วสิทธิของเด็กที่จะรู้ว่าพ่ออยู่ไหนมันใหญ่มาก เพราะฉะนั้นเวลาที่จะห้ามไม่ให้ติดต่อกัน ทั้งบิดามารดา ก็ต้องเป็นกรณีที่เว้นแต่จะเป็นกรณีที่อาจจะเป็นผลร้ายแก่เด็ก การที่ให้เด็กรู้แล้วจะเป็นผลร้ายนั่นเป็นอย่างไร ก็เป็นแต่ละกรณีไป ของไทยก็อยู่ในมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ถ้าผู้ปกครองกระทำการใดอันน่าจะเกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพหรือขัดขวางต่อการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็ก เช่นบิดาเกิดเป็นโรคจิตชนิดหนึ่ง อย่างนี้ก็เข้าข่ายในเรื่องของข้อยกเว้นในกรณีที่อาจจะเป็นผลร้ายแก่เด็ก คือโรคของมนุษย์เรามากมาย แม้กระทั่งโรค AIDS ในกรณีเช่นนั้นก็อาจเข้ากรณีจำเป็นที่จะให้เด็กรู้ก็ไม่ได้ ดังนั้นเวลาที่มีเรื่องเกี่ยวกับเด็กในต่างประเทศ ท่านจะเห็นว่าเราไม่ค่อยจะเห็นชื่อเด็ก เราบอกว่าเด็กคนนี้ยิงปืนฆ่าคนไป 16 คน ในรัฐอาร์คันซอร์ ปกติจะไม่เห็นชื่อเด็กเลย เขาจะปิดไว้หมด ไม่มีการเปิดเผย นี่ก็เป็นมาตรการวิธีการที่จะปฏิบัติต่อเด็กในกรณีที่เด็กถูกกล่าวหาในคดีอาญา[28]

---

[28] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

สรุปก็คือ โดยหลักแล้วในทุกกรณีไม่มีสิทธิที่จะไม่บอกเด็กว่าพ่อแม่เป็นใคร เว้นแต่ในกรณีที่จะเป็นผลร้ายแก่เด็กมีอะไรบ้าง คุณพ่อเป็นมหาโจรติดคุกอยู่ จะบอกเด็กดีหรือไม่ คุณพ่อติดยาเสพติด ติดสุราเรื้อรัง อันนี้อยู่ในดุลพินิจของครอบครัวเลยว่าจะให้เด็กรู้หรือไม่ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กำหนดหลักการไว้ หลักการก็คือว่าไม่บอกไม่ได้ ไม่บอกได้ก็แต่กรณีที่เป็นผลร้ายต่อเด็กนั่นเอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์แต่ละเรื่อง[29]

[29] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับครอบครัว

ครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่ภายในประเทศที่ต่างกัน พึงมีสิทธิที่จะได้รับการติดต่อเคลื่อนย้ายกันได้ในระหว่างประเทศเหล่านั้น เพื่อว่าบิดามารดาและเด็กจะสามารถติดต่อกันได้หรือสามารถรวมอยู่เป็นครอบครัวเดียวกันได้[30]

ประเทศไทยเราก็มีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในรายละเอียดไม่ได้ลงลึกไปถึงเรื่องการบริหารในกรณีที่เกิดมีการแยกประเทศกัน ประเทศที่มีปัญหามากขณะนี้คือเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ ท่านจะเห็นว่าเวลาได้รับอนุญาตให้พบกันครั้งหนึ่ง เขากอดกันน้ำตาร่วงเลย ห่างกัน 30 ปียังไม่เคยเจอหน้าพ่อแม่ แต่จริง ๆ เกาหลีเหนือเขาไม่สนใจอยู่แล้ว เรื่องความเป็นสมาชิกสหประชาชาติไม่ได้นับถืออะไร เขาเอาอันนี้เป็นตัวต่อรองกับเกาหลีใต้ตลอดมา

---

[30] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 10.

1. ตามพันธกรณีของรัฐภาคี ภายใต้ข้อ 9 วรรค 1 คำร้องของเด็ก หรือบิดามารดาของเด็กที่จะเดินทางเข้าหรือออกนอกรัฐภาคี เพื่อวัตถุประสงค์ของการกลับไปอยู่ร่วมกันใหม่เป็นครอบครัว จะได้รับการดำเนินการโดยรัฐภาคีในลักษณะที่เป็นคุณ มีมนุษยธรรมและรวดเร็ว รัฐภาคีจะประกันอีกด้วยว่า การยื่นคำร้องดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ร้อง และสมาชิกในครอบครัวของผู้ร้อง

2. เด็กที่บิดามารดาอาศัยอยู่ต่างรัฐกันกับเด็ก จะมีสิทธิที่จะรักษาความสัมพันธ์ส่วนตัว และการติดต่อโดยตรงกับทั้งบิดาและมารดาได้อย่างสม่ำเสมอ เว้นแต่ในสถานการณ์พิเศษ เพื่อการนี้และตามพันธกรณีของรัฐภาคีภายใต้ข้อ 9 วรรค 1 รัฐภาคีจะเคารพต่อสิทธิของเด็ก และบิดามารดาของเด็กในอันที่จะเดินทางออกนอกประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตนและสิทธิที่จะเดินทางเข้าประเทศของตน สิทธิที่จะเดินทางออกนอกประเทศใด ๆ จะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดดังที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น และซึ่งจำเป็นสำหรับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ความสงบเรียบร้อย สาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และสอดคล้องกับสิทธิอื่น ๆ ที่ได้รับการยอมรับในอนุสัญญานี้

ผู้ที่อพยพมาอยู่เกาหลีใต้อยากเจอหน้าพ่อแม่ก็ไม่มีโอกาสได้เจอ นาน ๆ ก็ให้เจอสักทีหนึ่ง พอเจอไปเจอมาชักไม่ดี ปิดประเทศอีก นี่คือการฝ่าฝืนอนุสัญญาข้อ 10. แต่คงใช้อะไรกับประเทศเกาหลีเหนือไม่ได้เพราะเขาไม่สนใจ[31]

เรื่องนี้กระทรวงแรงงานของประเทศไทยเราได้เปลี่ยนเรื่องนโยบายที่เราให้คนสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม มาทำงานมี passport ออกข้อยกเว้นด้วยข้อนี้แหละ เวลาเขามาอยู่เมืองไทย การเคลื่อนย้ายเราเรียก Migration ของคนข้ามประเทศ ก็จะเป็นที่จะต้องให้ความสะดวกเขา เพราะข้อนี้เราไม่ได้สงวน เขาจะกลับไปเยี่ยมลูก ตอนแรกเราให้ใบอนุญาตเขาแค่ใบอนุญาตผ่านแดนมาทำงานอยู่ตรงนั้นแล้วก็กลับ ตอนนี้ต้องยอมรับในเรื่องให้ passport เราก็เปลี่ยนเป็นการให้การอนุญาตทำงานด้วย คนใช้พม่าที่อยู่ข้าง ๆ บ้านเขาคลอดลูกในเมืองไทยปัจจุบันก็ได้สัญชาติไทยแล้ว อีกไม่นานก็คงจะมากขึ้นเพราะมีเป็นแสนครอบครัวในประเทศไทย เรื่องเด็กกับครอบครัวนี้ถือว่าเป็นจุดที่สำคัญที่สุด คือการให้ความอบอุ่นแก่เด็ก เพราะฉะนั้นจะต้องให้ครอบครัวกับเด็กอยู่ด้วยกัน[32]

---

[31] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[32] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การค้าเด็ก

รัฐบาลพึงต้องดำเนินมาตรการห้ามและไม่ให้มีการนำเด็กออกนอกประเทศของตน[33]

เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องสำคัญ ท่านทนายความที่เป็นที่ปรึกษาในเรื่องของการรับบุตรบุญธรรมของคนต่างด้าวต้องพึงระวังอย่างมาก เพราะว่าเราก็เป็นที่ปรึกษามีเจตนาดี ฝรั่งมารับบุตรบุญธรรมจากสถานรับเลี้ยงเด็กบ้าง จากมูลนิธิบางแห่งบ้าง จากพ่อแม่ยกให้บ้าง ขอให้ข้อสังเกตในหลาย ๆ ประเทศเขาไม่ให้สิทธิเลือกเด็ก แต่ประเทศไทยให้เลือกได้ อย่างสมมติว่าท่านจะมารับบุตรบุญธรรมในสหรัฐอเมริกาหรือที่ไหนก็แล้วแต่ที่เป็นเด็กที่พ่อแม่ไม่มีเลย หรือพ่อแม่ประสบอุบัติเหตุเสียชีวิตหมดแล้วเขาเป็นเด็กกำพร้า ท่านต้องขอรับไปตามลำดับคำขอ โชคจะดีจะร้ายอยู่ที่นั่น หมายถึงว่าเด็กนั้นจะถูกใจท่านหรือเปล่าต้องไปตามดวง แต่ของประเทศเราให้มาดูเลยกรณีของเราทนายความพาไปดูด้วย ซึ่งจริง ๆ แล้วไม่ค่อยชอบในเรื่องของการที่จะให้เขามีสิทธิเลือก ต้องให้เด็กเป็นผู้มีสิทธิเลือกหรือเป็นไปตามกฎกติกาในเรื่องการจับฉลาก แต่ถ้าให้คนอื่นเลือก เหมือนกับเราเคยวิพากษ์วิจารณ์สหรัฐอเมริกาว่าเวลา Boat People หรือสงครามเวียดนาม คุณเลือกเอาแต่คนหัวกะทิไปทั้งนั้นเลย เหลือไว้กับประเทศเราตามขอบชายแดน

---

[33] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 11.

1. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่จะหยุดยั้งการโยกย้ายเด็ก และการไม่ส่งเด็กกลับคืนจากต่างประเทศที่มิชอบด้วยกฎหมาย

2. เพื่อการนี้ รัฐภาคีจะส่งเสริมให้มีการจัดทำความตกลงทวิภาคี หรือพหุภาคี หรือการภาคยานุวัติความตกลงที่มีอยู่

เป็นพวกที่ไม่ค่อยรู้หนังสือ ใช้แรงงานอย่างเดียว แต่พวกรู้หนังสือคุณเอาไปหมดเลย นี่ก็เป็นมาตรการเดียวกันที่รัฐบาลต้องออกมาตรการห้ามและไม่ให้มีการนำเด็กออกนอกประเทศ[34]

อีกเรื่องที่โด่งดังมากคือเรื่อง “ค้ามนุษย์” คงจำกันได้กรณีที่รับจ้างตั้งครรภ์ ข่าวที่ออกไปใช้คำไม่ค่อยดีเท่าไหร่ ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่รับตั้งครรภ์โลก ไม่ไหว เพราะฉะนั้นเวลาที่พูดเรื่องนี้ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปไหนก็ตามของการจ้างต้องเป็นเรื่องที่เป็นไปตามกฎหมาย เด็กอุ้มบุญออกไปเยอะแล้วนะ แต่กลไกการเอาออกไปนี่ก็ผิดกฎหมายทั้งนั้น อย่างของกรณีญี่ปุ่นนำเด็กออกไปทางประเทศกัมพูชา ของออสเตรเลียเอาออกไปทางมาเลเซีย ซึ่งพ่อแอบทำ passport ให้แล้วเอาออกไปก็ผิดกฎหมายทั้งนั้น ผิดทั้งอนุสัญญาฯ ผิดทั้งกฎหมายไทยเรื่องค้ามนุษย์ คุณแม่ที่รับจ้างอุ้มบุญก็เข้าข่ายที่จะโดนเรื่องค้ามนุษย์ ถึงแม้จะมีเจตนาดี ช่วยสามีภรรยาชาวออสเตรเลียที่มีบุตรยากรับจ้างตั้งครรภ์ให้ แต่เมื่อเป็นเด็กในความหมายของอนุสัญญา ตามกฎหมายการคุ้มครองเด็กของเราแล้ว ท่านไม่มีสิทธิที่จะเอาเด็กออกไปโดยไม่ผ่านมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง[35]

---

[34] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[35] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับสิทธิในการแสดงออก

เด็กมีสิทธิที่จะพูดในสิ่งที่เขาคิดว่าควรจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ใหญ่จะพิจารณาดำเนินการเรื่องใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อเด็กและมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นของตนนั้นนำเข้าสู่การพิจารณาได้[36]

โดยหลักแล้วไม่มีกฎหมายจะไปปิดปากสิทธิเด็กใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะว่าเขามีสิทธิที่จะพูด ต้องให้เขาพูดไม่ว่ากระบวนการนั้นเป็นอย่างไร ไม่ใช่ว่าเงียบเถอะยังเด็กอยู่อย่าพูดเลย อันนี้ใช้ไม่ได้[37] เพราะเป็นเรื่องการแสดงออกของเด็ก เราก็จะพูดกันเสมอว่าเด็กไม่ควรโต้แย้งผู้ใหญ่ แต่ปัจจุบันนี้ผมคิดว่าสังคมไทยก็ยอมรับก็พัฒนาได้เร็ว เราก็ให้เด็กโต้แย้งได้ แต่ก็ยังมีในหลายลักษณะที่เด็กอาจจะถูกจำกัดสิทธิในการโต้แย้ง เช่นมีโรงเรียนสถานศึกษาแห่งหนึ่งเขาบอกว่าไปปิดหนังสือพิมพ์ภายในโรงเรียนของเด็กนักเรียน ปิดได้หรือไม่ไม่ได้ ไปปิดเขาได้อย่างไร เป็นสิทธิการแสดงออกในเรื่องของการพูดการเขียนการพิมพ์ แล้วกฎหมายก็รับรอง จะบอกว่าเขายังเด็กเกินไปที่ไม่สามารถ

---

[36] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 12.

1. รัฐภาคีจะประกันแก่เด็กที่สามารถ มีความคิดเห็นเป็นของตนได้แล้ว ซึ่งสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเหล่านั้นโดยเสรีในทุก ๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็ก ทั้งนี้ความเห็นดังกล่าวของเด็กจะได้รับการพิจารณาตามสมควรแก่อายุ และวุฒิภาวะของเด็กนั้น

2. เพื่อความมุ่งประสงค์นี้ เด็กจะได้รับโดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสที่จะมีสิทธิมีเสียงในกระบวนพิจารณาทางตุลาการ และทางปกครองใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อเด็กไม่ว่าโดยตรง หรือโดยผ่านผู้แทนหรือองค์กรที่เหมาะสม ในลักษณะที่สอดคล้องกับระเบียบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายภายใน

[37] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ทำหนังสือแบบข่าวสารสาระของโรงเรียนไม่ได้ ไปห้ามก็ไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามต้องส่งเสริมให้มีบอร์ด และให้เขาติดของเขาเลย เพื่อให้ดูว่าพฤติกรรมของเด็กเป็นอย่างไรเรื่องการแสดงออก แล้วผู้ปกครองหรือครูก็จะเข้าใจ[38]

เด็กกับสิทธิในการรับและแลกเปลี่ยนข่าวสาร

เด็กจะมีสิทธิที่จะได้รับและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารตราบเท่าที่ข้อมูลข่าวสารนั้นไม่มีผลเสียต่อเด็กหรือบุคคล[39]

เรื่องนี้ก็มีมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เขียนไว้กว้าง ๆ แต่จริง ๆ แล้วการที่จะได้รับแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารนั้น โดยเฉพาะในโลก cyber ขณะนี้มีปัญหามาก ท่านที่เคยไปต่างประเทศจะเห็นว่าหนังสือที่เป็นภาพโป๊ต่าง ๆ เราจะเห็นเลยเค้าจะเขียนว่า “ไม่จำหน่าย” แล้วก็ปิดเด็กอายุ 18 แม้กระทั่งถ้าอายุยังไม่ 20 ไปนั่งอยู่ในร้านอาหารเขาจะขอดู passport

---

[38] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

[39] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 13.

1. เด็กจะมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้จะรวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับหรือถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดทุกลักษณะ โดยไม่ถูกจำกัดโดยเขตแดน ไม่ว่าจะโดยวาจา ลายลักษณ์อักษร หรือการตีพิมพ์ ในรูปศิลปะหรือผ่านสื่ออื่นใดตามที่เด็กเลือก

2. การใช้สิทธิดังกล่าวนี้ อาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ต้องเป็นข้อจำกัดเช่นที่บัญญัติตามกฎหมาย และเช่นที่จำเป็นเท่านั้น

ก) เพื่อการเคารพต่อสิทธิ และชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือ

ข) เพื่อการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน

ว่าจะให้บริการเครื่องดื่ม สมมติว่าคุณพ่อไปด้วย คุณพ่อสั่งเบียร์เขาจะถามว่าคนนี้อายุเท่าไร เขาจะขอดู passport เลย ถ้าบางร้านมีกติกามากกว่านั้นอีก พ่อนั่งดื่มตรงนี้ เขาให้ลูกไปนั่งอีกโต๊ะหนึ่ง เขาไม่ให้นั่งด้วย แต่บางร้านยอม แต่ต้องระมัดระวังว่าแก้วของเราไม่อยู่หน้าเด็ก เขาเอาจริงๆ ถ้าโดนจับนี่ปิดเลยนะ ปิดร้านเลย เพราะฉะนั้นบางร้านกลัวมาก หลายคนที่พาลูกไปทานข้าวแล้วสั่งเบียร์ด้วยเขาเช็ค passport ทันทีเลย เขากลัวให้ลูกดื่มด้วยเขาจะมีความผิด เพราะฉะนั้นข้อมูลข่าวสารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาพอะไรต่าง ๆ ขณะนี้เวลาที่ท่านเข้าไปในเว็บไซต์จะมีภาพมากมาย เขาจะเขียนไว้เลยนะต่ำกว่าอายุ 18 ปี ตามกฎกติกานี้เลยห้ามเข้าไปดู แต่เด็กเราก็ชอบเข้าไปดู เหมือนตัวอย่างที่สหรัฐอเมริกาที่เข้าไปดู เรื่องนี้คงจะห้ามไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งเย้ายวน แต่ก็มีเกิดขึ้นแล้ว แล้วก็ต้องระวัง[40]

โดยเฉพาะใครที่มีลูกแล้วไม่ได้ให้มือถือบ้าง สำหรับท่านทนายความที่แต่งงานแล้วมีบุตรแล้ว แล้วก็โตพอสมควรแล้ว คงไม่ให้ตั้งแต่ตอนอายุ 2 เดือน แสดงว่าในห้องบรรยายนี้ให้มือถือลูกหมดทุกคน นี่คือวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ผู้ปกครองต้องระวัง เรื่อง พรบ. คุ้มครองเด็ก ถ้าเด็กทำผิด ท่านก็ผิดด้วย เด็กไปดาวน์โหลดได้ข้อมูลอะไรมาต้องตรวจสอบด้วย หลายวันก่อนผู้บรรยายก็บอกเพื่อนทนายความที่ลงข้อมูลเรื่อง “เมอร์ส” นะครับ โรคที่กำลังมานี้ ตอนนั้นไปบอกที่ขอนแก่น ก็เตือนว่าอย่าส่งไลน์ต่อนะ เพราะว่าเราไม่มีหน้าที่ และเด็กก็ไม่มีหน้าที่ ถ้าส่งไปเข้ามือถือลูก ลูกส่งต่อมันผิดหมดเลยนะ เพราะเป็นข่าวลือ แต่ข่าวจริงเพิ่งเกิดเมื่อวานนี้ที่โรงพยาบาลนั้นเขาแถลงข่าว ทนายความไม่มีหน้าที่แถลงข่าวเรื่องโรคนะ ทนายความมีหน้าที่

---

[40] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ส่งข่าวเรื่องสิทธิมนุษยชนเรื่องอะไรก็ว่าไป แต่เรื่องโรคติดต่อนี้ไม่เกี่ยวกัน ไม่ใช่หน้าที่เรา แล้วถ้ามันไม่จริงที่ขอนแก่นก็ไม่จริงอีก เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ที่ท่านให้มือถือลูกไปนี้ ตอนนี้ พรบ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ก็มีใช้บังคับแล้ว แล้วท่านไปดู พรบ. คุ้มครองเด็กในส่วนที่เป็นหน้าที่ของบิดามารดาไปด้วยที่บิดาจะต้องร่วมรับผิดกับเด็กในกรณีใดบ้าง เพราะฉะนั้นเวลาที่ให้เด็ก ๆ มีสิทธิรับและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจริง แต่ว่าเด็กนั้นต้องอยู่ในความดูแล แต่เพราะว่าเราเป็นพ่อแม่ที่ดีมาก เราเกรงใจลูก เราก็เลยไม่ว่าลูก ไม่จำกัดเวลาลูกใช้ ถ้าในประเทศอังกฤษไม่ได้ ถ้าชั้น Primary School ไม่ให้เอามือถือไป เอาไปเขายึดเลย ทุกคนวางวินัยไว้อย่างนี้หมด จนกระทั่ง 7 ขวบ ขึ้น Secondary School ให้เอาไปได้ แต่ห้ามเอาเข้าห้องเรียน ไม่มีใครเอาเข้าห้องเรียน ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์แบบนี้หรือไม่ คำตอบคือไม่มีเลย เด็กนำมือถือเข้าได้ทุกชั้นเลยนะตั้งแต่อนุบาลจนกระทั่งมัธยม นี่คือสิ่งที่เรามีแล้วเราใช้อย่างฟุ่มเฟือย เราไม่ได้ควบคุมตัวเองในหลาย ๆ บริบท แต่ของเขาถือเป็นหน้าที่ของพ่อแม่เบื้องต้นเลยและโรงเรียน พ่อแม่และโรงเรียนจะต้องคู่กัน โรงเรียนก็ต้องอบรมสอนเด็ก เว็บไซต์นี้เข้าไม่ได้ต้องสอน แต่อย่างที่เราพูดกันว่าอะไรที่เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายเด็กต้องรู้ เพราะว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารนั้นแม้จะเป็นสิทธิของเด็กเอง แต่เสี่ยงมาก โดยเฉพาะในยุค Digital Society[41]

[41] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับศาสนา

เด็กมีสิทธิที่จะคิดและเชื่อในสิ่งที่ตนเองต้องการและมีสิทธิที่จะปฏิบัติตามหลักศาสนาตราบเท่าที่ข้อประพฤติดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นการรบกวนสิทธิของบุคคลอื่น บิดามารดาควรให้คำแนะนำแก่เด็กในกรณีดังกล่าวนี้[42]

เรื่องนี้ก็ตรงกับมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 แต่มีตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศสท่านคงจำกันได้ กรณีผ้าคลุมหน้าของมุสลิมหญิง แต่ว่าประเทศเขาออกกฎหมายมาห้ามเลย เป็นการห้ามเด็ดขาด ถามว่าแล้วจะไปละเมิดสิทธิเด็กหรือเปล่า ก็ต้องไปดูว่าฝรั่งเศสขอสงวนสิทธิ์ตามมาตรานี้หรือเปล่า ผมว่าเขาสงวน ผมยังไม่ได้ดูของฝรั่งเศส เพราะว่าถ้าศาสนาให้ปิดมันก็ต้องปิด แต่ถ้าบอกว่ามีกฎหมายใหญ่กว่ากฎหมายของประเทศตัวเองใหญ่กว่าให้เปิด นั่นก็แสดงว่าเขาต้องสงวนสิทธิ์ในเรื่องของมาตรฐานเด็กไว้[43]

---

[42] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 14.

1. รัฐภาคีจะเคารพต่อสิทธิของเด็กที่จะมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา

2. รัฐภาคีจะเคารพต่อสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา และผู้ปกครองตามกฎหมาย ในกรณีที่เหมาะสมในอันที่จะให้แนวทางแก่เด็กในการใช้สิทธิของตน ในลักษณะที่สอดคล้องกับความสามารถที่พัฒนาตามวัยของเด็ก

3. เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา หรือความเชื่อของตน อาจอยู่เพียงภายใต้ข้อจำกัดเช่นที่กำหนดโดยกฎหมายเช่นนี้ และเช่นที่จำเป็นที่จะรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย สาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่น

[43] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

กรณีนี้เป็นเรื่องหลักเสรีภาพในการถือศาสนา เพราะฉะนั้นเด็กที่เชื่อและถือในลัทธิศาสนาใดก็ต้องว่าไปตามศาสนานั้น เราไม่ไปก้าวล่วงในเรื่องความเชื่อ หรือบางศาสนาก็มีข้อเข้มงวดมาก มีตัวอย่างที่พบมาคือว่ามีชาวอิสราเอลในประเทศไทยประสงค์จะแต่งงานกับสุภาพสตรีไทย แต่การแต่งงานกับชาวอิสราเอล ท่านอาจจะไม่ทราบก็ได้ว่าท่านต้องผ่านการสอบก่อนสำหรับคนที่ไม่ได้นับถือศาสนาเขา หมายถึงสอบเข้าเป็นคนในศาสนาของเขา เขาไม่มีการแต่งออก มีแต่แต่งเข้า สอบไม่ได้ไม่ให้แต่ง ต้องไปสอบที่ประเทศอิสราเอลอยู่นานประมาณ 3 เดือน ความเป็นเด็กก็เช่นกัน ศาสนาใครก็ศาสนานั้น อย่าไปก้าวล่วงเขา เขามีสิทธิที่จะไปโบสถ์ ไปสุเหร่า ไปไหนก็เรื่องของเขา เพียงแต่ว่าบิดามารดาควรจะแนะนำ หรือไม่ให้ไปก้าวล่วง อย่างเช่นเด็กถือศาสนาพุทธรับประทานหมูแล้วไปนั่งทานในโรงอาหารในโรงเรียนด้วยกัน ก็เป็นการก้าวล่วงศาสนาอื่น ซึ่งพ่อแม่จำเป็นต้องสอน โดยเฉพาะในโรงเรียนสหศึกษาอะไรต่าง ๆ ตอนนี้ก็มีหลากหลายศาสนา จำเป็นต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน[44]

[44] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับการชุมนุม

เด็กมีสิทธิที่จะพบและรวมกลุ่มกันและจัดตั้งเป็นองค์กรตราบเท่าที่การกระทำดังกล่าวไม่ได้ขัดขวางไม่ให้บุคคลอื่นที่จะใช้สิทธิของตนตามกฎหมาย[45]

ในประเทศไทยเรามีหลายกรณีที่เด็กและเยาวชนของเราปัจจุบัน โดยเฉพาะทางด้านระหว่างประเทศก็มีเรื่องของนักศึกษารวมตัวกันทำกิจกรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน การรวมตัวกันทำกิจกรรมของเด็กซึ่งส่วนใหญ่ก็ยังอายุไม่เกิน 20 ปี ก็สามารถทำได้ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560[46]

แต่การรวมตัวกันเป็นสมาคมในระดับของเด็กของเรายังมีไม่มาก แต่ว่าเป็นชมรมเป็นอะไรเขาก็ทำได้ เป็นโรงเรียนในระหว่างโรงเรียนด้วยกัน อันนี้ก็เป็นการรวมตัวกัน อย่างเช่นรวมตัวกันไปเป็นกลุ่มนักศึกษาอาเซียนปัจจุบัน หรือการรวมตัวกันของนักศึกษาหลายชาติในเอเชียไปลงเรือ NIPPON MARU ที่มีประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน ก็เป็นตัวอย่างที่ดี

---

[45] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 15.

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะมีเสรีภาพในการสมาคม และเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ
2. ไม่อาจมีการจำกัดการใช้สิทธิเหล่านี้ นอกเหนือจากข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับกฎหมาย และที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยของประชาชน ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองด้านสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น

[46] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ยกเว้น เด็กซิ่งมอเตอร์ไซค์ที่เรียกกันว่า “เด็กแว้นซ์” เรื่องนี้ผิดกฎหมาย ซ้ำร้ายจะพาให้ผู้ปกครองต้องรับผิดมีโทษไปด้วย สังคมพ่อแม่ต้องระวังจะอ้างว่าต้องทำงานหาเงินเลี้ยงปากท้องอย่างเดียวไม่ได้แล้ว[47]

สิทธิส่วนบุคคลของเด็ก

เด็กมีสิทธิส่วนบุคคลตามกฎหมาย และต้องมีการป้องกันการกระทำหรือการโจมตีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีพของเด็กต่อชื่อเสียงต่อครอบครัวและต่อถิ่นที่อยู่อาศัย[48]

เรื่องนี้ก็เป็นข้อห้ามและเป็นหน้าที่ของรัฐต้องมีการป้องกัน ประเทศไทยเราก็มีกฎหมายของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ บัญญัติห้ามไว้ สิ่งที่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กบัญญัติไว้ก็คือมาตรา 27 “ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศประเภทใด ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับเด็กหรือผู้ปกครอง โดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่จิตใจชื่อเสียง เกียรติคุณหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดของเด็ก หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ” สภาทนายความเคยมีหนังสือท้วงไปยังหนังสือพิมพ์

---

47 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

48 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 16.

1. เด็กจะไม่ถูกแทรกแซงโดยพลการ หรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว บ้าน หรือหนังสือโต้ตอบ รวมทั้งจะไม่ถูกกระทำโดยมิชอบต่อเกียรติ และชื่อเสียง

2. เด็กมีสิทธิได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายจากการแทรกแซงหรือการกระทำดังกล่าว

ฉบับหนึ่งนานมาแล้ว เขาเอารูปเด็กที่ถูกจับพร้อมกับยาเสพติดแล้วก็ออกประชาสัมพันธ์โดยมีตำรวจยืนอยู่ข้างหลัง ซึ่งไม่มีที่ไหนในโลกทำ เด็กนั้นถูกจับ ถูกแจ้งข้อหา แต่ยังไม่ถูกศาลพิพากษาเป็นผู้กระทำความผิด ทางการหรือใครก็ไม่มีสิทธิเปิดเผยชื่อเด็กได้ แต่ของประเทศไทยเรานี่สนุกเลย ออกภาพเป็นเรื่องละตอนเลย แม้กระทั่งพี่สื่อมวลชนในสมัยผมเป็นรองประธานคนที่ 2 ของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ก็ถามเขาว่าทำไมไม่ช่วยกันเลย ในหลาย ๆ ภาพ ท่านทำไมต้องเอาภาพเด็กลงไปด้วย แม้กระทั่งท่านจะไปทำเป็น PIXELET ก็ควรจะทำ ก็คือภาพเป็นสี่เหลี่ยม ๆ ก็ไม่ควรจะอธิบายเขาได้ บางทีทำเป็นภาพเด็กแต่ว่าไปบอกชื่อพ่อแม่เขา นามสกุลไปเขียนข่าวอย่างนั้นได้อย่างไร เขาห้ามไว้ชัดเลย และทำเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือเปล่า คือถ้าแสวงหาประโยชน์จากการนำรูปเด็กออกไปขายหนังสือพิมพ์นี่คือสิ่งที่ค่อนข้างจะน้อยใจเวลาเราเป็นนักกฎหมายแล้วเราพูดกับพวกสื่อมวลชนเขาจะไม่เข้าใจว่าทำไมเราไปก้าวร้าวหรือไปก้าวล่วงในวิชาชีพเขา แต่นี่คือมาตรฐานเด็กที่เราต้องบอกเพื่อนที่เรียนสื่อมวลชน บอกเพื่อนที่เรียนวิชาชีพอื่นเราไม่ได้มีเจตนาที่จะไปก้าวล่วง แต่กฎหมายห้ามไว้ ห้ามไว้ตั้งแต่มาตรฐานสากลและมาตรฐานไทยเลย แต่การที่คุณเอารูปเด็กโพสต์ไปไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเดี๋ยวนี้ การโพสต์รูปเด็กขึ้นไปบนเว็บไซต์ ผิดกฎหมายทั้งเรื่องการคุ้มครองเด็กและกฎหมายพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยซ้ำไป นี่คือสิ่งที่เราค่อนข้างจะละเลยมาก แล้วก็ทำเป็นความคุ้นเคยเลย แต่ในระยะ 3 – 4 ปีหลังนี้ดีขึ้น ก็จะไม่ค่อยเห็นรูปเด็กเท่าไร แล้วก็โดยเฉพาะถ้าเด็กทำความผิดห้ามเอาไปทำแผนประทุษกรรมเด็ดขาด หรือไปทำแล้วยืนร่วมกับผู้ใหญ่ก็ไม่ได้ แต่ตำรวจไทยบางทีก็ยังทำ บางทีเราอยากจะบอกเลยว่าแผนประทุษกรรมนั้น ควรยื่นคำร้องต่อศาลไม่ให้รับฟังการทำแผนประทุษกรรมที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายโดยชัดแจ้งเป็นทนายความก็ต้องลอง อาจจะต้องสร้างฎีกาขึ้นมาใหม่ เพราะทนายความ

เราเป็นผู้ที่เสนอทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่าอะไรที่ถูกอะไรที่ไม่ถูก แล้วก็พิพากษาเป็นบรรทัดฐาน[49]

สรุปก็คือสิทธิส่วนบุคคลของเด็กที่ผมได้บอกไว้ตั้งแต่ตอนต้นแล้วว่าทำไมเวลาเด็กถูกจับท่านไม่มีสิทธิ ไม่มีสิทธิแม้กระทั่งเปิดเผยชื่อ ชื่อสกุลยังไม่มี ครอบครัวยังไม่มีสิทธิจะเปิดเลย อย่างเวลาเด็กถูกจับ ในสังคมที่เขาปรับใช้กฎหมายนี้อย่างเข้มงวด ไม่มีการเลยครับ เด็กค้ายาเสพติด แม้กระทั่งเด็กฆ่าผู้อื่นในประเทศเนเธอร์แลนด์ปัจจุบันนี้ยังไม่รู้เลย เด็กคนนั้นชื่ออะไร เขาไม่ให้บอกเลย พ่อแม่ชื่ออะไรก็ไม่บอก รู้ว่าเหตุเกิดที่ตำบลนั้นเท่านั้น มีเด็กถือปืนไปฆ่า ได้รับปืนกลอูเซ่ยิงทั้งโรงเรียน อายุ 16 ปีเอง ปัจจุบันนี้ไม่รู้ว่าชื่ออะไร พ่อแม่อยู่ไหนก็ไม่รู้ รู้แต่ว่าที่โรงเรียนเกิดเหตุอะไรขึ้น จึงเห็นได้ว่าสิทธิ Privacy Rights ของเด็กสูงมาก ครอบคลุมไปถึงบิดามารดาด้วย แต่ของเราไปเปิดได้หมด จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบ เพราะว่าเขาต้องให้โอกาสเด็กที่จะกลับตัว แล้วอย่างในมิติของกฎหมายเด็กนี้ผมเชื่อว่าท่านอธิบดีศาลเด็กและเยาวชนและท่านวิทยากรท่านอื่น ๆ คงอธิบายแล้วว่า โดยหลักของศาลของเราปัจจุบันก็จะไม่ใช้โทษจำคุกกับเด็กอยู่แล้ว เมื่อเร็ว ๆ นี้มีคำพิพากษาเรื่องหนึ่งที่ยังสงสัยอยู่ที่ต่างจังหวัดที่ลงโทษจำคุกเด็ก เรื่องนี้ถ้าเป็นทนายความที่ปรึกษากฎหมายทนายความ ท่านต้องใช้หลักการนี้ที่ไม่ต้องการให้เด็กได้รับโทษจำคุก ดูจากวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ แล้ว ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า

[49] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

Capital Punishment คือคดีอุกฉกรรจ์ ต้องอุกฉกรรจ์จริงๆ ไม่ใช่คดียาเสพติด 2 – 3 เม็ด เอาไปกักตัวไม่ได้ แต่ว่าในระดับพนักงานสอบสวนก็ยังไม่ได้รับการอบรม แต่หลักการของพนักงานสอบสวนที่ตกผลึกแบบง่าย ๆ คือควบคุมตัวไว้ก่อน จริง ๆ แล้วไม่มีสิทธิควบคุม การควบคุมไว้ก่อนก็ควรจะเป็นเรื่องที่ต้องอธิบายให้พนักงานสอบสวนเวลาท่านไปนั่งฟังการสอบสวนในคดีเด็ก เมื่อเป็นทนายความที่ปรึกษาของศาลเยาวชนแล้วท่านก็จะต้องบอกพนักงานสอบสวนได้ในหลาย ๆ เรื่อง ว่าในมิติของกฎหมายเด็กต้องมีหลายกรณีที่พนักงานสวบสวนทำไม่ได้[50]

[50] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

เด็กมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่เชื่อถือได้จากสื่อสารมวลชน โทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ เป็นสิ่งที่ต้องจัดหาให้เพื่อที่เด็กสามารถที่จะเข้าใจ และไม่ควรที่จะส่งเสริมเอกสารวัสดุที่มีผลร้ายแก่เด็ก[51]

เคยเดินทางไปต่างประเทศเมื่อ 40 ปีก่อน เราก็ไปเห็นว่าต่างประเทศเขาจะมีการให้ Rating ดูหนังภาพยนตร์ว่าเด็กดูได้ ดูไม่ได้ เขาจะเขียนไว้ในทุกเรื่อง แล้วกลับมาประเทศไทยขณะยังไม่มี แต่ก็ดีใจเมื่อ 10 ปีที่แล้วมานี้ เดี๋ยวนี้ประเทศไทยห้ามเด็กดูหนัง Rating แต่ปรากฏว่าพ่อก็ให้ดู ก็ดูด้วยกัน ที่บอกว่าอายุต่ำกว่า 18 ปีต้องได้รับคำแนะนำจากผู้ใหญ่ ปรากฏว่าไม่ได้แนะนำเลย นั่งดูกันทั้งคู่เลย สนุก เพลิดเพลิน บันเทิงใจทั้งพ่อทั้งลูก จริง ๆ แล้วของเขาจะมีมาตรการต่าง ๆ ว่าถ้าพ่อแม่ละเลย พ่อแม่ก็ผิดด้วย ของเราก็ผิด

---

[51] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 17.รัฐภาคียอมรับในหน้าที่อันสำคัญของสื่อมวลชน และจะประกันว่า เด็กสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและวัสดุจากแหล่งต่าง ๆ กัน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารและวัสดุที่มุ่งส่งเสริมความผาสุก ทั้งทางสังคม จิตใจ และศีลธรรม ตลอดจนสุขภาพกายและจิตของเด็ก เพื่อการนี้รัฐภาคีจะ

ก) ส่งเสริมให้สื่อมวลชนเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและวัสดุ ที่จะมีประโยชน์ทางสังคมและวัฒนธรรมแก่เด็ก และโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของข้อ 29

ข) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการผลิต แลกเปลี่ยน และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและวัสดุดังกล่าว จากแหล่งข้อมูลทางวัฒนธรรมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

ค) ส่งเสริมการผลิต และเผยแพร่หนังสือสำหรับเด็ก

ง) ส่งเสริมให้สื่อมวลชนให้ความสนใจเป็นพิเศษกับความจำเป็นทางด้านภาษาของเด็กที่เป็นสมาชิกของชนกลุ่มน้อย หรือชนพื้นเมือง

จ) ส่งเสริมการพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการป้องกันเด็ก จากข้อมูล ข่าวสาร และวัสดุที่เป็นอันตรายต่อความอยู่ดีกินดีของเด็ก ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงบทบัญญัติในข้อ 13 และ 18

แต่เราก็ไม่ค่อยได้ดูกัน แล้วโดยเฉพาะพ่อกับแม่ไม่อยู่ด้วย ไม่อยู่ที่บ้าน อย่างวันหยุดเปิดดูกันสนุกเลย โดยเฉพาะหนัง Rating ที่ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ดูละคร และละครของเราหลายเรื่อง ปรากฏว่าลูกถามพ่อดูรึยัง สนุกมากเลย ปรากฏว่าละครนี้เขาห้ามเด็กดู แต่มาถามพ่อดูรึยัง สนุกมากเลยนะ แล้วก็จะจำถ้อยคำต่าง ๆ มาใช้ นี่คือมาตรการที่ยังหย่อนอยู่ในบ้านเรา[52]

อีกเรื่องหนึ่ง เรามีปัญหามากกับสิ่งพิมพ์ ผมอยู่ในสภาการหนังสือพิมพ์ ก็ถามเขาว่าหนังสือพิมพ์ที่มีรูปวาบหวิว เด็กควรจะได้ดูหรือไม่ ถ้าเป็นหนังสือพิมพ์ในต่างประเทศเขาจะมีลักษณะของการจำหน่ายหลายแบบ อย่างในประเทศอังกฤษถามว่ามีหนังสือภาพโป๊มากกว่าเราหรือไม่ มีมากและหนักกว่าของเราอีก แต่เขาบังคับอย่างเข้มงวด ก็คือว่าถ้าคุณเป็นหนังสือพิมพ์รายวันแล้วก็ไม่ใช่เป็นหนังสือพิมพ์ประเภทคาวบอยที่มีซองพลาสติกแล้วบอกว่าห้ามเด็กอ่าน และถ้าคุณยังบังอาจไปพิมพ์รูป เขาปิดบรรณาธิการเดี๋ยวนั้นเลย ของเขาไม่มีนะ มีภาพวาบหวิวในหนังสือพิมพ์รายวันแบบเรา แล้วภาพอุบัติเหตุ เราก็เตือนกันมากในสภาการหนังสือพิมพ์ ภาพอุบัติเหตุที่เป็นภาพสีเลย ทำไม่ได้ เพราะว่าผู้บริโภคไม่ใช่ผู้ใหญ่แต่เป็นเด็ก เด็กนี่เราไม่มีสิทธิที่จะให้ออกข่าวอย่างนี้ แม้กระทั่งโทรทัศน์วิทยุเวลาไปถ่ายภาพ ออกภาพสีเลยก็ไม่ได้อีก เพราะท่านต้องรู้ว่าเด็กมีตั้งสิบกว่าล้านคน ดูทีวีอยู่กับพ่อแม่ อันนั้นคือสิ่งที่เขาระมัดระวัง แต่ในประเทศเราชอบบริโภคแบบ real time ดูของจริงไม่อย่างนั้นไม่ได้อรรถรส นี่คือการบริโภคที่ไม่ยั้งเลย แล้วเราอ้างความชอบของสังคมว่าข่าวถ้าไม่มีภาพสีออกมาเลยขายไม่ได้ ถ้าอย่างนั้นหนังสือพิมพ์หรือสื่อวิทยุโทรทัศน์รายการจะขายได้ต้องทำการละเมิดสิทธิอย่างนี้หรือ

---

[52] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เพราะฉะนั้นการสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ที่ต้องเข้มงวดอย่างมากเลย เมื่อวันก่อนผมอ่านข่าวว่าทางสถาบัน rating ของเมืองไทย เขาไปเอาคำพูดท้ายรถบรรทุกสิบล้อที่เขียนคำพวกหวาดเสียว ๆ คำแสลงบ้างอะไรบ้าง เขาบอกว่าเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปีไม่ควรอ่าน แต่ความจริงเต็มไปหมดเลยท้ายรถบรรทุก ท้ายรถแท็กซี่บ้างอะไรบ้าง เขามาประมวลไว้ บ้านเราก็อ่านไปเรื่อย ๆ แต่ท่านที่เคยไปประเทศที่ใช้กฎหมายเข้มงวดของเขาจะไม่มี แต่ของเราเป็นเรื่องบริโภคนิยมไปแล้ว และก็ถือว่าเป็นเรื่องเล็ก แต่จริง ๆ แล้วเป็นเรื่องใหญ่ เพราะนั่นคือการแนะนำเด็ก พวกคำผวนก็มี ท้ายรถแท็กซี่ รถบรรทุก ไม่รู้ไปหามาจากไหน เคยมีนักศึกษาจากออสเตรเลียมาทำงานวิจัยประกอบวิทยานิพนธ์ปริญญาโท เขามาเอาท้ายรถบรรทุกกับท้ายรถแท็กซี่ไปทำงานวิจัย เขาบอกว่าคนไทยเป็นคนที่มีอารมณ์ขันอย่างโหดร้ายกับเด็ก ยังเป็นสิ่งที่เรายังไม่ได้ปรับปรุง ดูแล้วก็น่าเป็นห่วง[53]

[53] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การเลี้ยงดูเด็กในหน้าที่ของบิดามารดา

บิดามารดาต้องร่วมกันรับผิดชอบในการเลี้ยงดูเด็ก และควรต้องพิจารณาเสมอว่าอะไรที่เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับเด็กแต่ละคน รัฐบาลพึงต้องช่วยบิดามารดาในการจัดหาบริการต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนบิดามารดาโดยเฉพาะในกรณีที่ทั้งบิดาและมารดาต้องทำงาน[54]

ถ้าอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมตอนนี้ต้องทำอย่างไร ถ้าเป็นโรงงานอุตสาหกรรมในอเมริกา ที่นั่นจะมีสถานรับเลี้ยงเด็ก ซึ่งเดี๋ยวนี้โรงงานไทยก็มีบ้างแล้ว เพราะพ่อแม่ทำงานทั้งคู่ แล้วลูกยังไม่เข้าอนุบาล ต้องมีสถานรับเลี้ยงเด็กให้ อันนี้เป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของโรงงาน สมัยก่อนไม่มีฝากไว้กับคุณยายคุณตา พ่อแม่ทำงานทั้งคู่ เดี๋ยวนี้ทำไม่ได้ เขาไม่อยากให้เด็กแยกจากพ่อหรือแม่ เพราะฉะนั้นเวลาที่พ่อและแม่ต้องไปทำงานด้วยกัน เขาจะต้องมีบริการทางด้านนี้ในสถานประกอบการ ในต่างประเทศมี ของเราก็เริ่มมีบ้าง

---

[54] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 18.

1. รัฐภาคีจะใช้ความพยายามอย่างที่สุด เพื่อประกันให้มีการยอมรับหลักการที่ว่า ทั้งบิดาและมารดามีความรับผิดชอบร่วมกันในการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก บิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมายแล้วแต่กรณี เป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นพื้นฐาน

2. เพื่อความมุ่งประสงค์ในการให้หลักประกัน และส่งเสริมสิทธิที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ รัฐภาคีจะให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่บิดามารดา และผู้ปกครองตามกฎหมายในอันที่จะปฏิบัติความรับผิดชอบของตนในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก และจะประกันให้มีการพัฒนาสถาบันการอำนวยความสะดวก และการบริการต่าง ๆ สำหรับการดูแลเด็ก

3. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงที่จะประกันว่า บุตรของบิดามารดาที่ต้องทำงานมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการดูแลเด็กที่พวกเขามีสิทธิจะได้

ในโรงงานที่มาจากต่างประเทศ แต่โรงงานไทยเรายังไม่มี ลูกหลานก็จะถูกปล่อยทิ้งไว้ หรือไม่ก็อยู่ต่างจังหวัด เพราะมีหลักเกณฑ์ตามข้อ 18. ว่าไม่ต้องการให้บิดามารดาห่างจากเด็ก[55]

ดังนั้น ใครที่เป็นที่ปรึกษาโรงงานบ้าง โรงงานขนาดใหญ่ตอนนี้ต้องทำอะไร ต้องมีที่รับเลี้ยงเด็กแล้ว เพราะเราให้สัตยาบันมาตั้งแต่ปี 2535 ปีนี้ 2558 เพิ่งจะทำเมื่อ 2 – 3 ปีมานี้เอง เพราะว่าเราไม่เคยทำเลย ที่เวลาผมพูดเรื่องต่างประเทศนี่เผอิญมันเป็นการเปรียบเทียบมาตรฐานเด็ก อย่าไปคิดว่าผู้บรรยายนิยมต่างประเทศ ที่จริงแล้วผมไม่ได้นิยมหรอก แต่เป็นความจริงทางกฎหมายที่ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชยกรรม ที่มีคนงานจำนวนถึงที่กำหนดไว้ แล้วสามีภรรยาทำงานกัน ต้องมีสถานที่เลี้ยงเด็ก ปัจจุบันในต่างประเทศก้าวไปถึงว่าต้องให้พ่อกลับมาดูด้วยกับแม่คนละวัน ถ้าลูก 6 เดือน พ่อต้องอนุญาตให้ลางานวันอังคารบ่ายพ่อ ถ้าทำงานทั้งคู่แบบนี้พูดในมิติของต่างประเทศ บ้านเราก็เริ่มดีแล้ว แต่ว่าก็ยังเป็นอยู่ขั้นเริ่มต้น และรัฐบาลจะต้องช่วยด้วย จะไปให้ทางภาคอุตสาหกรรมเขาจัดอย่างเดียวก็ไม่ได้ เพราะในอนุสัญญานี้เขาบอกรัฐบาลพึงต้องช่วย เพราะฉะนั้นรัฐบาลต้องมีงบเลี้ยงดูเด็ก ในกรณีพ่อแม่ทำงานอะไรต่าง ๆ งบพวกนี้เราไม่ค่อยจะได้เห็น แต่งบก่อสร้างเยอะมาก ไม่รู้สร้างอะไรกันมากมาย เช่น รถไฟฟ้า แต่ลืมทิ้งเด็กไว้ที่บ้านก็จบกัน ผู้ปกครองจะต้องไม่ทอดทิ้งเด็กไว้ในสถานเลี้ยงเด็กโดยเจตนาที่จะไม่รับเด็กคืน ละทิ้งเด็กไว้ในสถานที่ใด ๆ โดยไม่จัดให้มีการป้องกันดูแลสวัสดิภาพ จงใจละเลยไม่ให้สิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิต สุขภาพอนามัยที่น่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก เรื่องนี้

[55] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

จึงเป็นตัวอย่างที่ว่าการปฏิบัติต่อเด็กนั้นเกือบจะเรียกว่าเป็นแบบไข่ในหินเลยนะที่เราต้องช่วยกันในทุกเรื่อง[56]

เด็กกับหลักประกันจากรัฐบาล

รัฐบาลควรพึงต้องให้หลักประกันว่าเด็กนั้นจะได้รับการดูแลตามสมควร และจะต้องป้องกันเด็กจากการกระทำที่เป็นอันตราย การใช้สิทธิหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของบิดามารดาหรือของบุคคลใดที่มีหน้าที่ต้องดูแลเด็ก[57]

กรณีนี้เป็นหน้าที่ที่รวมหมด บิดามารดา ผู้ใช้อำนาจปกครอง แล้วก็ครอบครัวอุปถัมภ์ต้องมีการดูแล อย่างที่ได้เรียนตั้งแต่ตอนต้นแล้วว่าจะปล่อยเด็กไปเดินตามถนนไม่ถูก ก็จะต่อไปด้วยเรื่องความรุนแรงในครอบครัว

---

[56] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

[57] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 19.

1. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ด้านนิติบัญญัติ บริหาร สังคม และการศึกษาในอันที่จะคุ้มครองเด็กจากรูปแบบทั้งปวงของความรุนแรง ทั้งทางร่างกายและจิต การทำร้ายหรือการกระทำอันมิชอบ การทอดทิ้งหรือการปฏิบัติโดยประมาท การปฏิบัติที่ผิดหรือการแสวงประโยชน์ รวมถึงการกระทำอันมิชอบทางเพศ ขณะอยู่ในความดูแลของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นใดซึ่งเด็กนั้นอยู่ในความดูแล

2. ตามแต่จะเหมาะสม มาตรการคุ้มครองเช่นว่านี้ ควรรวมถึงกระบวนการที่มีประสิทธิผลสำหรับการจัดตั้งแผนงานทางสังคม ในอันที่จะให้การสนับสนุนที่จำเป็นแก่เด็กและบุคคลซึ่งเด็กนั้นอยู่ในความดูแล ตลอดจนกระบวนการที่มีประสิทธิผลสำหรับการป้องกันในรูปแบบอื่น และให้มีการระบุ การรายงานการส่งเรื่องเพื่อพิจารณา การสืบสวน การปฏิบัติ และการติดตามเรื่องของกรณีการปฏิบัติที่ผิดต่อเด็ก ตามที่ระบุมาแล้วข้างต้น และในกรณีที่เหมาะสมให้ทางตุลาการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ในกฎหมายไทยระดับอนุบัญญัติก็มีการคุ้มครองเด็กในเรื่องนี้ไว้ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งรวมถึงเด็กด้วย เพราะฉะนั้นก็จะมีเรื่องของการทำร้ายเด็ก อันนี้ก็เป็นคดีอาญาที่เกิดขึ้นแล้วก็จะต้องดำเนินการต่อไป โดยเฉพาะในเรื่องของความรุนแรงนี้ต้องไปพิจารณาดูในส่วนที่เกี่ยวกับเด็ก เพราะมีทั้งผู้ใหญ่และเด็กอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 อย่างในมาตรา 15 เขียนไว้ชัด “ไม่ว่าการพิจารณาคดีการกระทำความรุนแรงในครอบครัวจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความได้ยอมความกัน โดยมุ่งถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันในครอบครัวเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ ประกอบด้วย

(1) ...

(3) การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ครอบครัวนั้นต้องรับผิดชอบในการดูแลให้การศึกษาแก่สมาชิกที่เป็นผู้เยาว์

(4) ...”

ถ้าเราดูความหมายของกฎหมายตรงนี้จะเห็นว่าหน้าที่ของทนายความคือไม่ใช่เป็นหน้าที่ที่จะเอาชนะกัน ถ้าเป็นเรื่องตามกรณีนี้ศาลเองก็ต้องพยายามเปรียบเทียบให้ตกลงกัน เราก็จะไปขัดภารกิจของศาลไม่ได้เพราะกฎหมายเขียนไว้ชัด หน้าที่ของทนายความก็คือดูว่าการตกลงของลูกความนั้นจะต้องเสียสิทธิอะไรบ้างหรือเปล่า กรณีนี้ก็เป็นเรื่องที่เราจะชี้แจงได้ แต่ว่าจะต้องไม่ไปขัดแนวนโยบายของการบริหารคดีในเรื่องนี้[58]

[58] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

สังเกตว่าตามหลักการในเรื่องนี้มีจุดป้องกัน เขาเรียก safety lost protection ก็คือถ้าไม่มีพ่อแม่หรือพ่อแม่ละทิ้ง หน้าที่รัฐบาล ถามว่ารัฐบาลประเทศไทยมีสถานดูแลอย่างสมบูรณ์ได้มาตรฐานหรือไม่ ก็มีได้ระดับหนึ่ง เคยไปเยี่ยมเด็กกำพร้าเด็กอะไรต่าง ๆ แม้กระทั่งเด็กพิการ ตั้งแต่ปากเกร็ด นนทบุรี ปทุมธานี ก็ไปดูมาหลายแห่ง ก็ดี ได้มาตรฐาน แต่ว่าที่ยังไม่อาจจะเข้าถึงบริการของรัฐได้คือในต่างจังหวัด จังหวัดใหญ่ ๆ ก็ยังขาดแคลนอยู่มาก เรื่องของการป้องกันความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งก็เป็นเรื่องที่สำคัญที่จะไม่ให้เด็กได้รับการกระทบกระเทือน การกระทำรุนแรงในครอบครัวนั้นกำหนดว่าถ้ามีการร้องทุกข์ภายในอายุความตามมาตรา 7 แล้ว ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนโดยเร็ว และส่งตัวผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว สำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่ได้ตัวผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ใครก็ตามที่กระทำต่อเด็กก็จะต้องถูกดำเนินคดีรวมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบิดามารดาผู้ใช้อำนาจปกครอง หรือเป็นครอบครัวอุปถัมภ์ บางทีอุปถัมภ์เด็กไปแล้วไปทำร้ายเด็ก เรื่องนี้ก็เป็นคดีอาญาซึ่งในฐานะนักกฎหมาย โดยทนายความมีหน้าที่ป้องกันสิทธิและเสรีภาพ เมื่อผ่านการอบรมแล้วก็ต้องดำเนินการทุกเรื่อง โดยเฉพาะท่านที่เป็นทนายความอาสาของสภาทนายความ[59]

[59] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กที่ขาดการดูแลจากครอบครัว

เด็กซึ่งไม่สามารถที่จะได้รับการดูแลจากครอบครัวของตนเองได้ ต้องได้รับการดูแลตามสมควรจากบุคคลซึ่งนับถือศาสนามีวัฒนธรรมและภาษาเช่นเดียวกัน[60]

เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องการคุ้มครองเด็กและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดู การศึกษา และการอบรมจากรัฐในมาตรฐานของสหประชาชาติบอกไว้ละเอียดมากกว่าว่าสมควรจะได้รับการดูแลตามสมควรจากบุคคลซึ่งนับถือศาสนามีวัฒนธรรมและภาษาเช่นเดียวกัน อันนี้ก็โยงไปใช้เกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรม เวลารับบุตรบุญธรรมไปแล้วถือคนละศาสนาก็ต้องดูด้วย อันนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง มาตรา 32 พรบ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ของเราบอกว่า “เด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์ได้แก่ เด็กเร่ร่อน หรือเด็กกำพร้า” ที่ผมบอกว่าประเทศไทยไม่ควรมีเด็กเร่ร่อนเพราะกฎหมายมี นายก อบต. คนไหนมีเขตไหนมีเด็กเร่ร่อนต้องอุ้มเด็กเข้าไปเลย ไม่อย่างนั้นก็ผิดกฎหมาย ในมาตรา 32 ถ้าท่านดูก็จะมีรายละเอียดที่เขียนไว้ดีมาก ซึ่งรวมถึงเด็กพิการ

---

[60] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 20.

1. เด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว ไม่ว่าจะโดยถาวรหรือชั่วคราว หรือที่ไม่อาจปล่อยให้อยู่ในสภาพที่ว่านั้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กเอง จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือพิเศษที่จัดให้โดยรัฐ

2. รัฐภาคีจะประกันให้มีการดูแลแก่เด็กเช่นว่านั้นตามกฎหมายภายใน

3. นอกเหนือจากประการอื่นแล้ว การดูแลดังกล่าวอาจรวมถึง การจัดหาผู้อุปถัมภ์ กาฟาลาห์ของกฎหมายอิสลาม การรับบุตรบุญธรรม หรือถ้าจำเป็น การจัดให้อยู่ในความดูแลของสถาบันที่เหมาะสมสำหรับการดูแลเด็ก ในการพิจารณาถึงหนทางแก้ไขให้คำนึงถึงการควรให้มีความต่อเนื่องในการเลี้ยงดูเด็ก และภูมิหลังทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรม และภาษาของเด็ก

เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก เด็กที่อยู่ในสภาพจำต้องได้รับการสงเคราะห์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[61]

อนึ่ง หากว่าครอบครัวหนึ่งครอบครัวใดไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรธิดาของตัวเองได้ อย่างสมมติว่าเป็นครอบครัวมุสลิมในจังหวัดสงขลา คนที่มีหน้าที่ดูแลกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดจะส่งไปอยู่กับครอบครัวชาวพุทธไม่ได้ ท่านต้องส่งไปอยู่กับครอบครัวของชาวมุสลิม เพราะว่าข้อนี้เขาไม่ให้ทำ เขาบอกว่าท่านต้องส่งไปอยู่ในกลุ่มของวัฒนธรรมและศาสนาเดียวกัน ไม่ใช่ว่าจะมีคนชาวพุทธหรือชาวคริสต์มาขออุปถัมภ์เด็กน่ารัก ไม่ได้ เพราะฉะนั้นเวลาใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการที่จะให้ใครดูแลเด็ก ในกรณีที่ครอบครัวของเด็กนั้นอาจจะเสียชีวิตหรืออะไรก็แล้วแต่ ประการแรกเลยก็ต้องดูเรื่องของศาสนา วัฒนธรรม ภาษา เช่นเดียวกันไม่ต้องอะไรนะครับ เรื่องเด็กโรฮีนจา เรือล่ม พ่อแม่ตายหมด เข้ามาอยู่เมืองไทยจะส่งไปที่ไหน ส่งไปวัด ไปเป็นเณร ก็ไม่ได้ เพราะขัดกับวัตถุประสงค์ของข้อนี้ต้องส่งไปที่มัสยิด ถามเรื่องทางศาสนาของมุสลิมไป เพราะเป็นการคุ้มครองเด็กตามหลักการของข้อนี้[62]

---

61 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

62 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

เมื่อมีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ในประเด็นแรกที่ควรต้องพิจารณา คือต้องดูว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับเด็ก และกฎข้อบังคับเช่นเดียวกันนี้ ต้องใช้กับเด็กไม่ว่าเป็นเด็กที่อยู่ในประเทศที่ตนเองเกิดหรือเป็นเด็กที่ถูกพาไปอาศัยอยู่ในประเทศอื่น[63]

เวลาเราเป็นที่ปรึกษาจะไปหาหรือไปทำคดีเรื่องบุตรบุญธรรม ท่านต้องนำบทมาตรานี้เข้าไปดูด้วย เพราะจะมีเรื่องของพระราชบัญญัติรับเด็กบุญธรรมอยู่ด้วยก็ตาม ฉะนั้นการขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมที่จะไปอยู่ต่างประเทศ เรื่องเชื้อชาติ เรื่องศาสนาก็สำคัญด้วย เป็นการใช้กฎหมายทั้งสองฉบับรวมกันไป เรื่องของวิธีการขอรับเด็กบุญธรรมและจะไป

---

[63] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 21. รัฐภาคีซึ่งยอมรับและ/หรือยอมให้มีระบบการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมจะประกันว่าประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุด และจะ

ก) ประกันว่า การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจเท่านั้น ซึ่งเป็นผู้กำหนดตามกฎหมายและวิธีพิจารณาที่ใช้บังคับอยู่ และอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลข่าวสารทั้งปวงที่เกี่ยวข้องและเชื่อถือได้ว่า การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้นกระทำได้เมื่อคำนึงถึงสถานภาพของเด็กในส่วนที่เกี่ยวกับบิดามารดา ญาติพี่น้อง และผู้ปกครองตามกฎหมาย และในกรณีที่จำเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ให้ความยินยอมอย่างผู้เข้าใจเรื่องต่อการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม โดยได้รับคำปรึกษาตามที่จำเป็น

ข) ยอมรับว่าการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมข้ามประเทศอาจถือได้ว่าเป็นทางเลือกหนึ่งของการดูแลเด็ก หากไม่สามารถจัดหาผู้อุปถัมภ์ หรือครอบครัวที่รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมให้เด็กได้ หรือไม่สามารถให้เด็กได้รับการดูแลด้วยวิธีการอันเหมาะสมในประเทศถิ่นกำเนิดของเด็กนั้น

ค) ประกันว่าเด็กที่อยู่ในข่ายของการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมข้ามประเทศ จะได้รับมาตรการคุ้มครองและมาตรฐานเช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในกรณีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมภายในประเทศ

ง) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อประกันว่า ในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมข้ามประเทศนั้น การจัดหาผู้อุปการะแก่เด็กจะไม่ส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ทางการเงินที่ไม่สมควรจากการนั้น

จ) ส่งเสริมเมื่อเป็นการเหมาะสมซึ่งความมุ่งหมายของข้อนี้ โดยการจัดทำข้อตกลง หรือความตกลงทวิภาคี หรือพหุภาคี และภายในกรอบนี้พยายามที่จะประกันว่า การจัดหาผู้อุปถัมภ์แก่เด็กในอีกประเทศหนึ่งนั้นได้กระทำโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจ

ต่างประเทศ ท่านจะเห็นว่ามีมาตรา 5 มาตรา 5/1 มาตรา 18 มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 (แก้ไขล่าสุด พ.ศ. 2553) กำหนดไว้เลย โดยเฉพาะ มาตรา 18 "ห้ามมิให้ผู้ใดพาหรือจัดส่งเด็กออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อวัตถุประสงค์ให้มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง" มีเหมือนกันก็คือว่าพ่อแม่เมืองไทยอยู่นี่ดี แต่ว่าลูกก็จะไปเรียนกับป้าซึ่งอยู่ที่สหรัฐอเมริกา แต่ถ้าไปเรียนแล้วต้องการให้ได้ค่าเล่าเรียน สมมติว่าป้าไปแต่งงานกับคนสหรัฐอเมริกาจะเป็นคนไทยก็แล้วแต่ถือสัญชาติสหรัฐอเมริกาแล้วก็อยากจะรับหลานไปเป็นเด็กไปเป็นบุตรบุญธรรมเพื่อจะได้ประหยัดค่าการศึกษา เพราะว่าในสหรัฐเขาให้เรียนฟรี โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ แล้วก็โรงเรียนของรัฐ เพราะฉะนั้นการที่ป้าเป็นคนไทยซึ่งเป็นสัญชาติอเมริกันไปแล้วมาขอรับบุตรบุญธรรม มันจะมีโอกาสที่เลี่ยงมาตรานี้มาก ก็คือว่าพาเด็กออกไปใช้ visa ปกติ แล้วไปรับบุตรบุญธรรมที่อเมริกา โดยพ่อกับแม่บินไปยกให้ นั่นหมายความว่าเรากำลังพาลูกของเราไปให้ป้า แต่นี่เผอิญว่าป้าก็ยังเป็นคนที่เป็นเครือญาติกันก็ไม่มีเรื่องมีราว แต่ว่าพอตอนหลังคนที่คิดไม่ดีกลับทำวิธีนี้กลายเป็นการค้า ก็คือประเทศไทยห้าม ยากนักใช่หรือไม่ ก็พาเด็กไปเที่ยวเลย อันนี้ผิดเลย แล้วมีหลายกรณีที่นักกฎหมายเราไปช่วย ช่วยพาเค้าออก เดี๋ยวจะเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย อย่าไปทำนะครับ โดยเฉพาะเรื่องนี้ ไม่ใช่ว่านาย ก. มาบอกว่าช่วยขอ visa ให้เด็กไปสหรัฐอเมริกา เราก็ทำได้ แต่ถ้าเรารู้ว่า visa ที่เด็กไปนี่เพื่อเอาไปส่งให้เป็นเรื่องของบุตรบุญธรรม อันนี้เป็นการเลี่ยงกฎหมายโดยชัดเจน ก็เป็นการคุ้มครองเด็กของเรานะ[64]

---

[64] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการรับบุตรบุญธรรม ของเราในระยะหลังนี้เข้มงวดได้มาตรฐานดี แต่ก็มีหลายคน ถ้าเป็นทนายความพวกเรากันเองเวลาเรื่องไปทำหน้าที่เรื่องเป็นทนายความให้คำปรึกษาเรื่องการรับเด็กบุญธรรมข้ามชาติ ต้องระวังนะครับ ที่มาคุยกันหลายท่านก็คงรู้แล้วว่า ระวังเรื่องค้ามนุษย์ เพราะว่าถ้าท่านไปรับทำคดีนี้แล้วก็มีการแก้ไขหรือพยายามจะให้เขารับให้ได้ โดยข้ามขั้นตอน อย่าทำนะครับ เป็นทนายความขอร้องถ้าทำต้องทำตามขั้นตอน เพราะถ้าพลาดนิดเดียวท่านถูกกล่าวหาค้ามนุษย์ทันทีเลย อันนั้นคือโทษทางอาญาก็จะหนักสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเรา แล้วจะบอกว่าไม่รู้กฎหมายก็ไม่ได้ ข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้ใดพาหรือจัดส่งเด็กออกไปนอกราชอาณาจักรยังใช้อยู่ อันนี้ก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เรื่องใบเกิดเด็กแปลก็ต้องแปลให้ตรง มีหลายกรณีที่ผมเคยได้รับฟังมาว่าเอกสารที่รับรองบุตรบุญธรรม แล้วทนายความไปรับรอง แปลไม่ตรงกับต้นฉบับตัวภาษาอังกฤษแล้วไปให้สถานทูตรับรอง คือวันเกิดเด็ก ชื่อภาษาไทยอย่างหนึ่ง แต่ในคำแปลภาษาอังกฤษตั้งใจแปลให้ตรงกับเงื่อนไขที่จะขอวีซ่าออกไป คือบางทีลูกความที่มาจากต่างประเทศใจร้อน มาเมืองไทยแล้วยังไม่อยากจะทดลองเลี้ยงดูบุตรเลยที่จริงต้องทดลองเลี้ยงดูบุตรก่อน พอเห็นเด็กแล้วชอบเลยก็อยากจะพาไปเลยอย่าได้ทำตามใจเขาเป็นอันขาด ไม่นะครับใบอนุญาตเราไปเลยนะครับ ถ้ามีเรื่องเพราะว่าบางทีเขาก็ให้เงินเราเยอะเป็น 5 แสนบาท เราบอกว่าเดี๋ยวพยายามจะวิ่งอย่าวิ่งคดีนี้นะ วิ่งแล้วเราจะเป็นวัวพันขา มีหลายกรณีที่ผ่านสายตาผมไปแล้วก็เตือนกันอยู่เสมอว่าอย่าทำ เพราะฉะนั้นเรื่องของบุตรบุญธรรมวิชาชีพทนายความของเราคือต้องทำตามขั้นตอน ที่ฝรั่งทำไมชอบมาเมืองไทย จีนเวียดนาม เพราะอะไรรู้ไหมครับ ในต่างประเทศในประเทศของเขาเองเขาไม่ให้ดูตัวลูก ท่านต้องจับฉลาก แต่ของเราที่ผิดตั้งแต่ต้นเลยก็คือว่าเราพาไปดูเลย พ่อแม่เป็นใคร คือที่ฝรั่งเขากลัวก็เพราะว่าเขากลัวเป็นเด็กอินเซนเด็กอะไรบ้าง ดูว่าประวัติพ่อแม่เป็นใคร ซึ่งถ้าเป็นเด็กที่ถูกเลี้ยง

อยู่ในสถานรับเลี้ยงเด็กจะมีประวัติพ่อแม่ ไปขอดูหมดเลย แต่บ้านเขาดูไม่ได้ คุณจะรับผิวดำผิวสี คือมาตรฐานเด็ก คุณเป็นคนผิวขาวจะรับแต่เด็กผิวขาวก็ไม่ได้ เขาให้คุณจับสลาก แต่มาเมืองไทยไม่ต้องจับสลาก นี่แหละคือแย่เบอร์คุณได้เด็กคนนี้ไป คือถ้าได้เด็กคนนี้ไปแล้วเป็นดาวน์ซินโดรม ก็เหมือนลูกคุณงัย คุณอยากจะรับเป็นลูกคุณงัย ก็เหมือนโชคของคุณได้มีเท่านี้ ก็ต้องรับเลี้ยง เหมือนกับปัญหาที่คาราคาซังอยู่นี้ ที่รับอุ้มบุญแล้วเด็กคนหนึ่งเป็นดาวน์ซินโดรม ก็ฝากพี่น้องเรานะครับว่าอย่ารีบร้อน เงินทุกคนก็อยากได้ ถ้าเร่งขั้นตอนไปแล้ว ผมเป็นห่วงพวกเราจริง ๆ หลายท่าน แต่ว่าตอนนี้ก็ไม่มีข่าวแล้วเรื่องนี้ เมื่อ 2 – 3 ปีนี้ช่วงยุคที่นักล่าบุตรบุญธรรมแล้วยังมีกรณีผิดกฎหมายมากมาย[65]

[65] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับสถานะผู้ลี้ภัย

เด็กซึ่งมาสู่อีกประเทศหนึ่งในฐานะผู้ลี้ภัยควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกันกับเด็กที่เกิดในประเทศนั้นๆ[66]

ในเรื่องของเด็กสัญชาติพม่า ชาวโรฮีนจา หรือชาวอื่น ๆ ปัจจุบันก็ได้รับสิทธินี้ในประเทศไทย ตอนนี้แม้กระทั่งเด็กที่เกิดในประเทศไทย พ่อแม่สัญชาติพม่าก็ได้รับสัญชาติไทยไป ความจริงข้อนี้ประเทศไทยสงวนสิทธิ์มาตั้งแต่ 22 มีนาคม 1992 (พ.ศ. 2535) ปัจจุบันยังคงสงวนสิทธิ์อยู่ แต่เกือบจะไม่มีผลอะไรแล้ว เพราะว่ารัฐธรรมนูญปี 2550 ได้ให้หลักประกันที่ดีกว่าอยู่แล้ว คือมาตรา 30 (อยู่ในมาตรา 27 รัฐธรรมนูญปี 2560) เพราะฉะนั้นการสงวนสิทธิ์ของเราตอนนั้นยังไม่มีรัฐธรรมนูญปี 2550 เพราะรัฐธรรมนูญใหญ่กว่าแล้วการสงวนสิทธิ์ของเราก็ตกไปเลย เท่ากับว่าประเทศไทยขณะนี้

---

66 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 22.

1. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะประกันว่า เด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัยหรือที่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมายหรือกระบวนการภายในหรือระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ ไม่ว่าจะมีบิดามารดาของเด็กหรือบุคคลอื่นติดตามมาด้วยหรือไม่ก็ตาม จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสมในการได้รับสิทธิที่มีอยู่ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ และในตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรมซึ่งรัฐดังกล่าวเป็นภาคี

2. เพื่อวัตถุประสงค์นี้ รัฐภาคีจะให้ความร่วมมือตามที่พิจารณาว่าเหมาะสมแก่ความพยายามใดๆ ของทั้งองค์การสหประชาชาติ และองค์การระดับรัฐบาล หรือองค์การที่มิใช่ระดับรัฐบาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กเช่นว่า และในการติดตามหาบิดามารดาหรือสมาชิกอื่นของครอบครัวของเด็กผู้ลี้ภัย เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการกลับไปอยู่ร่วมกันใหม่เป็นครอบครัวของเด็ก ในกรณีที่ไม่สามารถค้นพบบิดามารดาหรือสมาชิกอื่น ๆ ของครอบครัว เด็กนั้นจะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว ทั้งที่เป็นการถาวรหรือชั่วคราวไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ดังเช่นที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญานี้

โดยทั้งข้อกฎหมายและโดยข้อเท็จจริงไม่ได้สงวนสิทธิ์อะไรเลย นักกฎหมายเมื่อจะบังคับใช้กฎหมายนี้ จึงต้องนึกถึง DNA ทางกฎหมายในด้านนี้ว่านี่เป็นมาตรฐานสากลที่ต้องยอมรับ เพราะฉะนั้นจะบัญญัติกฎหมายอะไรที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากลคงไม่ได้[67]

อย่างเรื่องเด็กโรฮีนจาเป็นตัวอย่างที่พ่อแม่ชาวโรฮีนจาใช้เป็น Navigator คือใช้เป็นเครื่องนำทางเลย เพราะว่าถ้ามีเด็กมาด้วย สิทธิพ่อแม่ก็ต้องตามมา นี่ก็ต้องได้รับสิทธิเช่นเดียวกัน อยู่ในฐานะลี้ภัย ประเทศไทยเคยมีข้อสงวนสิทธิ์ตามข้อ 22 นี้ มาตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2535 และยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน แสดงว่าประเทศไทยยังไม่รับอนุสัญญาข้อนี้ว่าจะได้รับสิทธิเช่นเดียวกันกับเด็กที่เกิดในประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญปี 2550 เราก็ให้หลักประกันที่ดีอยู่แล้ว คืออย่างที่ได้เรียนไปแล้วก็คือว่าแม้กระทั่งชนชาติพม่าก็แล้วกันที่เข้ามาก่อนแล้วเป็นผู้ลี้ภัยตั้งแต่สมัยรัฐบาลชุดก่อน ไม่ใช่สมัยรัฐบาลชุดนี้ รัฐบาลชุดนี้จะมี passport แล้ว ที่ยังไม่มีเลยลูกเขาโตจนเป็นหนุ่มเป็นสาวแล้วเขายังไม่ได้เรียนเลย พอมา 2550 เราเริ่ม มีคนที่มาสภาทนายความเขาร้องมาว่าเขาเกิดเมืองไทย พ่อแม่เข้ามาสมัยรัฐบาลจนจบปริญญาตรีแล้ว ยังหางานทำไม่ได้ ไม่มีสัญชาติ แต่ก็ได้เรียนมาเรื่อย ๆ หางานทำไม่ได้เพราะว่าไม่มี Identity เราก็ต้องเข้าไปช่วยดูแล ตอนนี้เรื่องก็อยู่ในระหว่างการประสานงาน ตรงนี้ประเทศไทยยังสงวนสิทธิ์ไว้อยู่ แต่ตามข้อเท็จจริงในขณะนี้ประเทศเราก็ทำได้ดีแล้วในเรื่องนี้[68]

---

[67] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[68] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กทุพพลภาพ

เด็กซึ่งมีความทุพพลภาพควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ และได้รับการสนับสนุนเพื่อที่จะนำไปสู่การดำรงชีวิตอย่างอิสระและโดยลำพังได้เต็มที่[69]

เรื่องนี้เป็นกรณีพิเศษซึ่งก็เป็นสิทธิอันชอบธรรมตามมาตรฐานสากลแล้วก็โดยทั่วไปแม้กระทั่งไม่ใช่เด็ก เคยเห็นรายการทีวีชอบนำเด็กพิการออกมาโฆษณาเยอะ ๆ ผมดูแล้วก็ว่ามันเหมาะมั้ย มีเด็กพิการตัวเล็ก ๆ เมื่อวันก่อน

---

[69] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 23.

1. รัฐภาคียอมรับว่าเด็กที่พิการทางร่างกายหรือจิตใจ ควรมีชีวิตที่สมบูรณ์และปกติสุขในสภาวะที่ประกันในศักดิ์ศรี ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง และเอื้ออำนวยให้เด็กมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในชุมชน

2. รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กพิการที่จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ และจะสนับสนุนและประกันที่จะขยาย เท่าที่กำลังทรัพยากรจะอำนวย ความช่วยเหลือซึ่งมีการร้องขอ และซึ่งเหมาะสมกับสภาพของเด็ก และสภาพการณ์ของบิดามารดา หรือบุคคลอื่นที่ดูแลเด็ก ไปยังเด็กที่อยู่ในเกณฑ์และผู้ที่รับผิดชอบในการดูแลเด็ก

3. โดยยอมรับความจำเป็นพิเศษของเด็กพิการ ความช่วยเหลือที่ให้ตามวรรค 2 ของข้อนี้เป็นการให้เปล่าเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงกำลังทรัพย์ของบิดามารดา หรือบุคคลอื่นที่ดูแลเด็ก และความช่วยเหลือเช่นว่าจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อที่จะประกันว่า เด็กพิการจะสามารถอย่างมีประสิทธิผลที่จะเข้าถึง และได้รับการศึกษา การฝึกอบรม การบริการดูแลสุขภาพ การบริการด้านการฟื้นฟูสภาพ การตระเตรียมสำหรับการจ้างงาน และโอกาสทางด้านสันทนาการ ในลักษณะที่ส่งเสริมให้เด็กสามารถบรรลุผลสำเร็จอย่างเต็มที่เท่าที่เป็นไปได้ในการเข้ากับสังคมและการพัฒนาตนเอง ซึ่งรวมถึงการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้วย

4. ภายใต้บรรยากาศความร่วมมือระหว่างประเทศ รัฐภาคีจะส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม ในด้านการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน และด้านการรักษาเด็กพิการทางการแพทย์ทางจิตวิทยา และทางการฟื้นฟูสมรรถภาพ รวมทั้งการเผยแพร่ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีฟื้นฟูการศึกษา และการบริการด้านการฝึกอาชีพ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยให้รัฐภาคีสามารถปรับปรุงความสามารถและทักษะ และเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านนี้ ในเรื่องนี้ความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาควรได้รับการคำนึงถึงเป็นพิเศษ

คราวก่อนนี้ก็มีชนิดที่เรียกว่ายกมาตั้งเลยอันนั้นผู้ใหญ่แล้ว แต่นำเด็กพิการมาออกรายการหลาย ๆ ครั้ง เป็นภาพที่เหมาะหรือเปล่า แน่นอนคุณแม่อาจจะได้เงินจากการนำมาออกรายการ แต่ว่าสิทธิเด็กซึ่งมีความทุพพลภาพควรจะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ การมาออกรายการนี่ดูแลเป็นพิเศษหรือเปล่า ก็ฝากให้คิด[70]

เรื่องเด็กทุพพลภาพ เป็นสิทธิ ไม่ใช่สิทธิเด็กอย่างเดียว เป็นสิทธิคนพิการรวมอยู่ด้วย เป็นเรื่องสำคัญที่สภาทนายความเราเป็นต้นแบบเลย ใครตาเสียเราก็ให้เวลามากกว่า จัดล่ามให้ด้วย คนที่เขียนช้าสมองคิดได้ แต่มือเขียนไม่ตอบรับกับสมอง เราเพิ่มเวลาให้ นี่คือสิทธิคนพิการตามปกติ แต่ถ้าเป็นเด็กพิการก็ยิ่งหนักเข้าไปใหญ่ เพราะฉะนั้นกรณีสิทธิเด็กพิการ จำเป็นต้องจัดให้ได้มาตรฐานสากล เด็กที่ทุพพลภาพก็ต้องสามารถที่จะได้รับการดูแลจากรัฐ และมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลสุขภาพภายใต้มาตรฐานที่ดี มีน้ำสะอาด มีอาหารสุขภาพ และมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด พอที่ตอบรับได้มีสุขภาพเด็กที่พิการได้ปัจจุบันในกรุงเทพฯ มีสลัมมากกว่า 700 แห่ง สภาพในชุมชนสุขภาพดีหรือไม่ อาหาร สภาพแวดล้อมที่ดีหรือไม่ ยังถือว่าอยู่ในขั้นอันตรายที่จะต้องปรับปรุง[71]

---

[70] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[71] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับการได้รับการดูแลสุขภาพ

เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลสุขภาพภายใต้มาตรฐานที่ดี มีน้ำสะอาด มีอาหาร สุขภาพและมีสภาพแวดล้อมที่สะอาดพอที่เด็กจะได้มีสุขภาพที่ดี ประเทศที่มั่งคั่งควรให้ความช่วยเหลือประเทศที่ยากจนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้[72]

---

[72] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 24.

1. รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะหาได้ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการบำบัดรักษาความเจ็บป่วยและการฟื้นฟูสุขภาพ รัฐภาคีจะพยายามดำเนินการที่จะประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกลิดรอนสิทธิในการรับบริการดูแลสุขภาพเช่นว่านั้น

2. รัฐภาคีจะให้มีการปฏิบัติตามซึ่งสิทธินี้อย่างเต็มที่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสม ดังนี้

ก) ลดการเสียชีวิตของทารกและเด็ก

ข) ประกันให้มีการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ที่จำเป็น และการดูแลสุขภาพแก่เด็กทุกคน โดยเน้นการพัฒนาการดูแลสุขภาพขั้นปฐม

ค) ต่อสู้กับโรคภัยและทุพโภชนาการ รวมทั้งที่อยู่ภายในขอบข่ายของการดูแลสุขภาพขั้นปฐม ซึ่งนอกเหนือจากวิธีการอื่นแล้วยังดำเนินการโดยการใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่พร้อมแล้ว และโดยการจัดหาอาหารที่ถูกหลักโภชนาการ และน้ำดื่มที่สะอาดอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาถึงอันตรายและความเสี่ยงของมลภาวะแวดล้อม

ง) ประกันให้มีการดูแลสุขภาพอย่างเหมาะสมแก่มารดา ทั้งก่อนและหลังคลอด

จ) ประกันว่าทุกส่วนของสังคม โดยเฉพาะบิดามารดาและเด็ก จะได้รับข้อมูลข่าวสาร และเข้าถึงการศึกษาและการสนับสนุนให้ใช้ความรู้พื้นฐานในเรื่องโภชนาการและสุขภาพเด็ก เรื่องประโยชน์ของการเลี้ยงลูกด้วยนมมารดา เรื่องอนามัยและสุขาภิบาลสภาพแวดล้อม และเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุ

ฉ) พัฒนาการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน การแนะแนวแก่บิดามารดา และการให้บริการและการศึกษาและในเรื่องการวางแผนครอบครัว

3. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพทั้งปวง เพื่อที่จะขจัดทางปฏิบัติดั้งเดิมที่เป็นผลร้ายต่อสุขภาพของเด็ก

4. รัฐภาคีรับที่จะส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อที่จะให้การดำเนินการให้สิทธิที่ยอมรับในข้อนี้บังเกิดผลอย่างเต็มที่ตามลำดับ เกี่ยวกับเรื่องนี้ความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ

ถามว่าประเทศไทยเราเป็นประเทศที่มั่งคั่งหรือยัง ถ้ามั่งคั่งแล้วก็ต้องช่วยประเทศข้าง ๆ ถ้าถามต่อว่าสหรัฐอเมริกาช่วยเราหรือไม่[73] อังกฤษเคยช่วยหรือไม่ เรื่องนี้ผมในฐานะนายกสภาทนายความ ผมเขียนไปถามเป็นภาษาอังกฤษว่า ไม่ดูตัวเองเลยหรือ มาว่าประเทศไทย ประเทศที่มั่งคั่งควรให้ความช่วยเหลือประเทศอื่น ส่งเงินมาบ้างหรือไม่ อยากจะให้ประเทศไทยรับชาวโรฮีนจา ซึ่งรวมถึงเด็ก ๆ ด้วย ประเทศร่ำรวยเคยคิดช่วยหรือไม่ตามอนุสัญญานี้ ทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษก็ไม่ได้สงวนสิทธิ์ไว้ ฟังแล้วก็อดหมั่นไส้ฝรั่งไม่ได้เหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่มีลูกน้องเป็นฝรั่งหลายคน แต่ผมก็เรียกเขามาคุย สอบถามด้วยซ้ำว่าประเทศยูทำไมไม่เห็นส่งเงินมาช่วยประเทศไทยต้องส่งกองทัพเรือออกไป เพื่อจะยันไว้ ประเทศไทยต้องให้น้ำให้ข้าวเงินภาษีเราทั้งนั้น

สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน ประเทศที่ร่ำรวยมั่งคั่งให้เงินหรือไม่ไม่ นี่ก็เป็นเรื่องในภาพตามมาตรฐานสากล เวลาเราคุยอะไรกับฝรั่ง ไม่ใช่ให้ฝรั่งมาว่าเราอย่างเดียว เราต้องว่ากลับได้ด้วย ว่าประเทศไทยเพียงอย่างเดียวไม่ได้หรอก ต้องว่าเค้าตอบได้ เพราะถ้าเรามีเหตุมีผล นี่ก็คือสิ่งที่มาตรฐานของกฎหมายสากลที่ดี คือถ้าเป็นประเทศรวยกว่าก็ต้องช่วยประเทศที่ยากจนกว่า เรื่องความร่ำรวยวัดกันไม่ยาก ดูได้จากตัวเลขเฉลี่ยรายบุคคลของแต่ละประเทศก็รู้ อย่างเช่นของคนในประเทศสิงคโปร์มีรายได้สูงกว่าคนในประเทศไทยมาก ไม่เคยได้ข่าวรัฐบาลสิงคโปร์ช่วยเด็กชาวโรฮีนจาเลย[74]

---

[73] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[74] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับการดูแลโดยหน่วยงานท้องถิ่น

เด็กซึ่งได้รับการดูแลโดยหน่วยงานท้องถิ่นแทนที่จะเป็นบิดามารดาควรได้รับการตรวจสอบสถานภาพของเด็กเป็นปกติ[75]

เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องสถานรับเลี้ยงเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก ต้องดูแลว่าสภาพที่รับเลี้ยงนั้นได้มาตรฐานหรือไม่[76] ซึ่งจะใช้กับเด็กที่ขาดแคลนบิดามารดา หรือบิดามารดาไม่อยู่ในฐานะที่จะเลี้ยงดูได้ โดยปกติแล้วในปัจจุบันได้มีการกระจายงานเรื่องนี้ออกไปสู่ระดับ อบต. หรือ อบจ. เพราะว่าเดี๋ยวนี้พ่อแม่ในต่างจังหวัดมาทำงานในกรุงเทพฯ ในเมือง ทิ้งลูกไว้กับตากับยาย บางทีตากับยายก็ไม่อาจดูได้ทั่ว จึงจะเห็นมีข่าวมากเกี่ยวกับการขอให้ช่วยเหลือเด็ก แล้วคนไทยก็บริจาคกันมาก เด็กบางคนไม่ใช่มีแต่เสื่อผืนหมอนใบนะ บ้านก็ไม่มี ถามว่าใครควรจะรับผิดชอบ ถ้ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นจริงใน อบต. อบจ. ไหนก็ตาม อบต. อบจ. นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ต้องผูกพันตามอนุสัญญานี้ที่ประเทศไทยลงนามไว้ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับเด็กมากที่สุด ถัดไปคือหน่วยงานราชการกลางก็คือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่ยืนยันว่าเด็กจะต้องได้รับการดูแลจากหน่วยงานท้องถิ่นแทนบิดามารดา

---

[75] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 25. รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็ก ผู้ซึ่งได้รับการจัดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจให้ไปได้รับการดูแล การคุ้มครอง หรือการบำบัดรักษาสุขภาพ ทั้งทางร่างกายหรือจิต ในอันที่จะได้รับการทบทวนการบำบัดรักษาที่ให้แก่เด็กเป็นระยะ ๆ ตลอดจนสภาวะแวดล้อมอื่นทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดังกล่าว

[76] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ถ้าท้องถิ่นไม่ทำ เป็นทนายความในบ้านเกิดของท่าน ก็คงฟ้อง ทำให้บางคนเห็นว่าเป็นทนายความขี้ฟ้องอยู่แล้ว แต่จริง ๆ แล้วเราทำในฐานะคนไทย ส่วนจะได้ค่าตอบแทนหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง และเป็นหน้าที่ของทนายความอาสาต้องทำ ไม่ใช่ทนายความอยากจะฟ้อง แต่เป็นหน่วยราชการที่ปล่อยทิ้งเด็ก คราวนี้ถามว่าจะไปฟ้องศาลไหน ก็คงเป็นศาลปกครองขอเป็นกรณีละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็พอ ไม่ต้องใช้คดีอาญา อย่าไปใช้คดีอาญาไม่ดี ขอแค่คดีปกครองก็พอ อย่างอนุสัญญาที่มีอยู่แล้วทำไมปล่อยเด็กไม่ดูแลให้เรียบร้อย[77]

เด็กกับงบประมาณจากรัฐ

รัฐบาลควรที่จะจัดสรรงบประมาณพิเศษสำหรับครอบครัวเด็กที่มีความต้องการ[78]

เรื่องนี้ที่ยังติดใจอยู่ว่า “ปากกับใจไม่ตรงกัน” เขียนไว้ดีแล้ว แต่ไม่มีงบประมาณให้ เราถึงเห็นสภาพสังคมที่มันไม่สมบูรณ์อยู่ขณะนี้ ท่านทั้งหลายทุกท่านมีหน้าที่ที่จะต้องเป็นปากเป็นเสียงของเด็กในทุกกรณีที่เกิดขึ้นว่า

---

[77] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

[78] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 26.

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคน ในอันที่จะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคม รวมถึงการประกันภัยทางสังคม และจะดำเนินมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้สิทธินี้บังเกิดผลอย่างเต็มที่ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ

2. ในกรณีที่เหมาะสม การให้ประโยชน์ควรคำนึงถึงทรัพยากร และสภาวะแวดล้อมของเด็กและบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเลี้ยงดูเด็ก ตลอดจนข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร้องขอรับประโยชน์ซึ่งกระทำโดยเด็กผู้นั้นหรือตัวแทน

งบประมาณอยู่ที่ไหนก็เขียนไว้แล้ว เพราะมีอนุสัญญารับรองแล้ว แต่รัฐบาลหน่วยงานของรัฐไม่เคยจัดงบประมาณขึ้นมาเลย ปีหนึ่งงบประมาณเรื่องการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน การสนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาเด็กปฐมวัยมีมากน้อยแค่ไหน เพียงพอหรือไม่ และทำให้เด็กมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระดับสมควร เป็นจริงหรือไม่ อันนี้เป็นงานที่ท้าทายสังคมไทยและรัฐบาลไทยอย่างมาก[79]

เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงนี้เคยชี้แจงว่างบประมาณตรงนี้เป็นงบประมาณพิเศษยังไม่มีเลย สำหรับครอบครัวเด็กที่มีความต้องการ มีความต้องการทั่วประเทศมีอยู่มากมาย ทำไมในงบกลางของบางรัฐบาลจึงสูงมาก เขาบอกให้จัดออกมาเป็นพิเศษ ไม่ใช่มีงบกลาง หมายความว่าอนุสัญญานี้เขาแนะนำให้รัฐบาลต้องทำ ความจริงควรต้องทำให้แยกออกมาต่างหากอย่างชัดเจน ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ เพราะเราต้องรู้ว่าความเป็นเด็กเป็นอยู่ตลอด และต้องมีพ่อแม่ ต้องมีราชการส่วนท้องถิ่น ต้องมีงบประมาณให้ ไม่อย่างนั้นก็เดินไม่ได้ รัฐไม่ให้งบประมาณส่วนท้องถิ่น ๆ ก็ไม่สามารถจะดูแลเด็กได้ เป็นเรื่องมาตรฐานสากลที่ประเทศเราก็ยังขาดการดำเนินการอยู่[80]

---

[79] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[80] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับสิทธิในที่อยู่อาศัย

เด็กมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานการอยู่อาศัยที่ดีและเพียงพอให้เหมาะกับสุขภาพและจิตใจของเด็ก รัฐบาลควรช่วยครอบครัวซึ่งไม่สามารถที่จะจัดหาในเรื่องนี้ได้[81]

จะเห็นนะว่าภาระของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับเด็กมีตลอดเลยนะที่อธิบายมาทั้งหมด และถ้าเราไปร้องว่าท่านไม่ทำ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือแม้กระทั่งเพิกเฉย ก็ผิดตั้งแต่กฎหมายปกครอง ก็ยังเป็นหลาย ๆ เรื่องที่กฎหมายวางมาตรฐานไว้อย่างนี้เป็นสิ่งดีนะ ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาลวิเคราะห์ตนเองได้ ดูได้ว่าภารกิจที่ตัวเองจะต้องทำต่อเด็กที่จะปรับเปลี่ยนสังคมเป็นอย่างไร[82]

---

81 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 27.

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคน ในอันที่จะได้รับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก

2. บิดามารดาหรือผู้อื่นที่รับผิดชอบต่อเด็ก มีความรับผิดชอบเบื้องต้นที่จะจัดหาสภาพความเป็นอยู่ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาของเด็ก ทั้งนี้ ตามความสามารถและกำลังทางการเงินของบุคคลเหล่านั้น

3. ตามสภาวะและกำลังความสามารถของประเทศ รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะให้ความช่วยเหลือบิดามารดา และผู้อื่นที่รับผิดชอบต่อเด็กในการดำเนินตามสิทธินี้ และในกรณีที่จำเป็นรัฐภาคีจะให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุและแผนงานสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านโภชนาการ เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย

4. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ที่จะได้รับชดใช้ค่าเลี้ยงดูเด็กคืนจากบิดามารดาหรือผู้อื่นที่มีความรับผิดชอบทางการเงินต่อเด็ก ทั้งที่อยู่ในรัฐภาคีเองและรัฐอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่บุคคลที่มีความรับผิดชอบทางการเงินต่อเด็กอาศัยอยู่ในรัฐอื่นนอกเหนือจากรัฐที่เด็กอาศัยอยู่ รัฐภาคีจะส่งเสริมการเข้าเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศ หรือการจัดทำความตกลงเช่นว่านั้น ตลอดจนการจัดทำข้อตกลงอื่น ๆ ที่เหมาะสม

82 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่งบประมาณจะช่วยครอบครัวมีมากน้อยเพียงไร อย่างไร ประเทศไทยเรามีเรื่องสถานพัฒนาและฟื้นฟูตามกฎหมายคุ้มครองพัฒนาเด็กและเยาวชนอยู่แต่ก็ยังไม่เพียงพอ และก็ยังไม่ได้ทำให้เป็นมรรคเป็นผลอีกเช่นเดียวกัน เป็นหน้าที่ของรัฐบาลต้องเข้ามาดูแลและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านนี้ให้มากกว่านี้ ไม่ใช่ปล่อยให้รอรับการบริจาคไปวันหนึ่ง ๆ อนาคตของเด็กนั้นไม่อาจรอได้[83]

[83] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับสิทธิในการศึกษาเบื้องต้น

เด็กทุกคนและผู้เยาว์มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาในเบื้องต้นซึ่งเป็นการศึกษาที่ต้องไม่เสียค่าใช้จ่าย ประเทศที่ร่ำรวยควรช่วยเหลือประเทศที่ยากจนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ ระเบียบวินัยในโรงเรียนนั้นพึงต้องเคารพสิทธิความเป็นมนุษย์ของเด็ก เด็กและผู้เยาว์ควรได้รับการสนับสนุนให้ศึกษาต่อจนถึงระดับที่สูงที่สุดเท่าที่เด็กนั้นมีความสามารถทำได้[84]

---

[84] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 28.

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา และเพื่อที่จะให้สิทธินี้บังเกิดผลตามลำดับและบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน รัฐภาคีจะ

ก) จัดการศึกษาระดับประถมเป็นภาคบังคับที่เด็กทุกคนสามารถเรียนได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

ข) สนับสนุนการพัฒนาของการศึกษาระดับมัธยมในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ จัดการศึกษาให้แพร่หลายและเปิดกว้างแก่เด็กทุกคน และดำเนินมาตรการที่เหมาะสม เช่น การนำมาใช้ซึ่งการศึกษาแบบให้เปล่า และการเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงินในกรณีที่จำเป็น

ค) ทำให้การศึกษาในระดับสูงเปิดกว้างแก่ทุกคนบนพื้นฐานของความสามารถ โดยทุกวิธีการที่เหมาะสม

ง) ทำให้ข้อมูลข่าวสาร และการแนะแนวทางการศึกษาและอาชีพ เป็นที่แพร่หลายและเปิดกว้างแก่เด็กทุกคน

จ) ดำเนินมาตรการเพื่อสนับสนุนการเข้าเรียนอย่างสม่ำเสมอ และลดอัตราการออกจากโรงเรียนกลางคัน

2. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะประกันว่า ระเบียบวินัยของโรงเรียนได้กำหนดขึ้นในลักษณะที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของเด็กและสอดคล้องกับอนุสัญญานี้

3. รัฐภาคีจะส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อที่จะเกื้อกูลต่อการขจัดความเขลาและการไม่รู้หนังสือทั่วโลก และเอื้ออำนวยให้ได้รับความรู้ทางวิชาการและทางเทคนิค และวิธีการสอนสมัยใหม่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ

เรื่องนี้ก็เป็นสิทธิของเด็ก ประเทศไทยเราก็ให้การรับรอง มีพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กมาตรา 63 เราก็ให้การศึกษา แล้วก็มีเรื่องของกฎระเบียบของการศึกษา การให้การศึกษาแก่เด็กของประเทศไทยในขณะนี้ก็น่าผ่านมาตรฐานสากลไปได้ จะมีก็แต่คุณภาพในการศึกษาที่ยังเป็นรองอีกหลาย ๆ ประเทศอยู่มาก[85] จึงเป็นพันธกิจของรัฐบาล เราจะเห็นได้ว่างบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจัดการในเรื่องนี้มีอย่างมาก แต่ก็อยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่าจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้หรือไม่ หรือให้ความสำคัญในเรื่องก่อสร้างพัฒนาเรื่องถาวรวัตถุ แต่จริง ๆ การทำตรงนี้ก็เป็นการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สหประชาชาติ UNTAD พิสูจน์มาแล้วว่าถ้าเราลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ให้คนมีความรู้มาก เขายกตัวอย่างประเทศในแอฟริกาใต้เพียงแต่ว่าให้จบ High school รายได้ของประชาชาติจะเพิ่มขึ้นอีก 30 เท่ากับจบ ป. 4 เพราะฉะนั้นในอดีตที่เราบอกว่าเรียนแค่ ป. 4 พวกเราถ้าคุณพ่อคุณแม่ไม่ส่งให้เรียนจนจบป่านนี้ก็คงจะไถนากันแล้ว ก็คือเราวางมาตรฐานการศึกษาไว้ต่ำมาตลอดเลย เราไม่เคยลงทุนในทรัพยากรเด็ก ถ้ารายงานของ UNTAD ที่เขาบอกว่าถ้าเด็กจบปริญญาตรีหรือจบไปแล้วจะสามารถทำงานได้ตามอัตราที่กล่าวไว้ นำจำนวนเด็กไทยมาคิดว่าจะมีคนจบปริญญาตรีเท่าไหร่ ถึง 10 ล้านคนหรือไม่ เรามีประชากรประมาณ 67 ล้านคน แล้วกรณีเด็กถ้าเราไม่ให้เขามีความรู้ หรือเขามีความรู้มากขึ้น ตัว GDP จะสูงถึง 30 เท่า

[85] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ซึ่งก็น่าจะใกล้เคียงความจริง เพราะว่าคนยิ่งมีความรู้การเอาตัวรอด การที่จะคิดอะไรต่าง ๆ มีมากขึ้น เพราะฉะนั้นการที่มาตรฐานสากลเขากำหนดไว้อย่างนี้ เขาก็จะเห็นได้ชัดว่าเขาต้องการส่งเสริมให้เด็ก การพัฒนาทรัพยากรความรู้ต่าง ๆ และที่สำคัญเขาก็ยังโน้มน้าวประเทศที่ร่ำรวยควรช่วยเหลือประเทศที่ยากจนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เราก็ได้เห็นใครที่สอบทุนอเมริกัน Full Bright ใครที่สอบทุนอะไรต่าง ๆ ของรัฐบาลต่างประเทศ แต่เสียอย่างเดียวนะ ไปแล้วไม่กลับ เพราะได้ Full Bright แล้วลืมเลย ลืม Full Thai ไปเลย ก็น่าเสียดายเหมือนกัน แต่จริง ๆ แล้ววิธีการให้ทุนของต่างประเทศก็ไม่ใช่ดีนัก คือเขามาเลือกคนหัวดีไปหมด แล้วก็ไปเป็นแพทย์ เป็นทนายความเป็นอะไรต่าง ๆ โด่งดังอยู่ต่างประเทศ แต่ก็จะทิ้งคนที่มีโอกาสน้อยอยู่ในประเทศต้นกำเนิดของตน[86]

[86] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับการพัฒนาบุคลิกภาพ

การศึกษาเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพและความสามารถของเด็กนั้นควรจะมีการจัดให้อย่างเต็มที่ วิธีการนี้จะช่วยสนับสนุนให้เด็กนับถือบิดามารดาของตนและของผู้อื่น รวมถึงวัฒนธรรมและครอบครัว[87]

เรื่องนี้เป็นมาตรฐาน ของเราก็มีอยู่ในมาตรา มาตรา 54 และมาตรา 57 รัฐธรรมนูญปี 2560[88] และก็เป็นเรื่องของรัฐเหมือนกันที่จะต้องช่วยประเทศไทยเคยสงวนไว้แล้ว เพราะประเทศไทยให้การศึกษาไว้แค่ ป. 4

---

[87] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 29.

1. รัฐภาคีตกลงว่า การศึกษาของเด็กจะมุ่งไปสู่

ก) การพัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถพิเศษ และความสามารถทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็ก ให้เต็มศักยภาพของเด็กแต่ละคน

ข) การพัฒนาความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และต่อหลักการที่วางไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ

ค) การพัฒนาความเคารพต่อบิดามารดาของเด็ก เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา และค่านิยมของเด็กนั้นเอง และต่อค่านิยมของชาติที่เด็กนั้นอาศัยอยู่ และต่อค่านิยมของชาติถิ่นกำเนิดของเขา และต่ออารยธรรมอื่น ๆ ที่แตกต่างไปจากของเขาเอง

ง) การเตรียมเด็กให้มีชีวิตที่มีความรับผิดชอบในสังคมที่เสรีด้วยจิตสำนึกแห่งความเข้าใจกัน สันติภาพ ความอดกลั้น ความเสมอภาคทางเพศ และมิตรภาพในหมู่มวลมนุษย์ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มคนชาติ กลุ่มศาสนา ตลอดจนในหมู่คนพื้นเมืองดั้งเดิม

จ) การพัฒนาความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

2. ไม่มีความตอนใดในข้อนี้หรือในข้อ 28 ที่จะได้รับการตีความให้เป็นการก้าวก่ายเสรีภาพของบุคคลและขององค์กร ในการจัดตั้งและอำนวยการสถาบันทางการศึกษา แต่ทั้งนี้จะต้องเคารพต่อหลักการที่ระบุไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้เสมอ และต่อเงื่อนไขที่ว่าการศึกษาที่ให้ในสถาบันเหล่านั้นต้องเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐได้วางไว้

[88] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เรามาถอนข้อสงวนนี้เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2540 แสดงว่าเราไม่ได้สนใจเด็ก เรื่องการศึกษาเด็กมากี่รัฐบาลแล้ว เพิ่งมาถอนข้อสงวนเมื่อปี 40 นี้เพียง 18 ปีมานี้เอง จึงเห็นนโยบายว่าต่อไปนี้เรียนฟรี เพิ่งมาตอนนี้เอง แล้วเด็กรุ่นท่านกับรุ่นผม รุ่นก่อนนั้น ที่บอกเด็กผู้หญิงไม่ต้องไปเรียน เดี๋ยวก็แต่งงานแล้ว อย่างนี้มันผิด ปัจจุบันต้องแก้ไขแนวความคิดใหม่หมดแล้ว[89]

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้อยู่ที่การพัฒนาบุคลิกภาพและความสามารถ สังคมการศึกษาของประเทศไทยปัจจุบันมุ่งและเน้นหนักไปในทางความสามารถ แต่บุคลิกภาพเด็กที่เลียนแบบทางตะวันตกมากขึ้นทุกวัน ๆ ทำให้ขาดเอกลักษณ์ของการนับถือบิดามารดาและผู้ใหญ่ที่ผ่านร้อนผ่านหนาวมาก่อนตน สังคมไทยเรานิยมเด็กเรียนเก่ง สอบได้ดี แต่ความเก่งของเด็กนั้นต้องไม่เบียดบังความเคารพนับถือในตัวบิดามารดาตามวัฒนธรรมและครอบครัวแบบไทย ๆ

[89] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับสิทธิในการเรียนรู้และใช้ภาษาและประเพณี

เด็กมีสิทธิที่จะเรียนรู้และใช้ภาษาและประเพณีของครอบครัวของเด็กนั้น ไม่ว่าภาษาหรือประเพณีดังกล่าวนั้นเป็นกรณีที่คนส่วนใหญ่ในประเทศนั้นจะใช้ด้วยหรือไม่ก็ตาม[90]

เรื่องนี้เป็นการคุ้มครองวัฒนธรรมและศาสนาของคนทุกกลุ่ม เราไม่สามารถจะไปกีดกันว่าให้เขาต้องเรียนภาษาไทย เพราะฉะนั้นเวลาเราบังคับใช้ใน 4 จังหวัดภาคใต้บอกว่าใช้ภาษาไทยเรียนเป็นภาษาหลัก เช่น นโยบายของรัฐบาลในช่วงสมัย พ.ศ. 2495 ซึ่งบังคับให้เรียนแต่ภาษาไทยอย่างเดียว โรงเรียนภาษาจึงถูกสั่งปิดหมด มีโรงเรียนของคริสต์ศาสนาที่สอนภาษาอังกฤษคู่กันไปได้ จนมารัฐบาลในภายหลังจึงมีนโยบายผ่อนคลาย ปัจจุบันนี้ต้องอนุโลมว่าเด็กมีสิทธิที่จะเรียนได้ทุกภาษาแม้ภาษายะวีห์ตามวัฒนธรรมประเพณีของครอบครัวได้ สำหรับภาษาไทยก็เป็นภาษาราชการเป็นการให้หลักประกันกับชนทุกกลุ่ม[91] แม้บางเรื่องเป็นเรื่องที่ค่อนข้างอ่อนไหว โดยเฉพาะในส่วนที่มีความขัดแย้งกันในเรื่องของประเพณี ภาษา อย่างที่เราเห็น

---

[90] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 30. ในรัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ศาสนา หรือภาษา หรือกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิมอาศัยอยู่ เด็กที่มาจากชนกลุ่มน้อยนั้น หรือที่เป็นชนพื้นเมือง จะต้องไม่ถูกปฏิเสธซึ่งสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรมที่จะนับถือและปฏิบัติทางศาสนา หรือสิทธิที่จะใช้ภาษาของตนในชุมชนกับสมาชิกอื่นในกลุ่มเดียวกัน

[91] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ชาวโรฮีนจากับพุทธศาสนาในพม่า แม้กระทั่งในประเทศของเราทางตอนใต้ก็มีเป็นบางส่วน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่เป็นสิทธิของเด็กอีกเช่นเดียวกัน[92]

เด็กกับสิทธิในการพักผ่อน

เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะพักผ่อนและเล่น รวมทั้งการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างสม่ำเสมอ[93]

เรื่องนี้เป็นการพัฒนาการเรื่องร่างกายจิตใจของเด็ก เป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับการดูแล[94] ซึ่งประเทศเราก็มีกฎหมายรับรองเช่นเดียวกัน ปัจจุบันแนวความคิดของการพัฒนาการศึกษาก็มีการเพิ่มเติมกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะการกีฬาในหลาย ๆ ประเภท ก็นับว่าประสบความสำเร็จไปขั้นหนึ่ง อย่างไรก็ดี การพัฒนาร่างกายของเด็กในกรณีนี้เป็นการถ่วงดุลย์ที่จะป้องกันไม่ให้มีการบังคับหรือโน้มน้าวให้เด็กต้องหมกมุ่นอยู่กับการศึกษาหรือการทำงานเพียงอย่างเดียว เด็กก็เหมือนเครื่องจักรขนาดเล็กจะให้ไปใช้ทำงาน

---

92 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

93 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 31.

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะมีการพักและเวลาพักผ่อน การเข้าร่วมกิจกรรม การละเล่นทางสันทนาการที่เหมาะสมตามวัยของเด็ก และการมีส่วนร่วมอย่างเสรีในทางวัฒนธรรมและศิลปะ

2. รัฐภาคีจะเคารพและส่งเสริมสิทธิของเด็ก ที่จะเข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทางวัฒนธรรมและศิลปะ และจะสนับสนุนการใช้โอกาสที่เหมาะสมเท่าเทียมกันสำหรับกิจกรรมทางวัฒนธรรม ศิลปะ สันทนาการ และการพักผ่อนหย่อนใจ

94 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ขนาดหนักตลอดเวลาก็จะทรุดโทรมได้โดยง่าย และเมื่อเสียหายแล้วโอกาสที่จะซ่อมแซมแบบเครื่องจักรย่อมเป็นไปไม่ได้ จึงเป็นนโยบายที่รัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้องกำหนดตารางกิจกรรมของเด็กให้เหมาะสม ในส่วนของพ่อแม่ผู้ใช้อำนาจปกครองก็ต้องระมัดระวังตรวจสอบการเรียน การเล่น การทำงานของเด็กให้อยู่ในสภาพที่พอเหมาะแก่วัยเด็กที่ปรับเปลี่ยนไปตลอดเวลา[95]

เด็กกับงานอันตรายต่อสุขภาพหรือต่อการศึกษา

รัฐบาลต้องป้องกันเด็กไม่ให้ทำงานที่มีอันตรายหรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือต่อการศึกษาของเด็ก[96]

เรื่องนี้เป็นเวลาที่เกี่ยวกับเรื่องของการทำงานของเด็ก มีกฎหมายบังคับไว้เรื่องของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก รวมทั้งห้ามไม่ให้นายจ้างจ้างเด็กอายุ

---

[95] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

[96] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 32.

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และจากการทำงานใดที่น่าจะเป็นการเสี่ยงอันตราย หรือที่ขัดขวางการศึกษาของเด็ก หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการพัฒนาทางร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก

2. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติ บริหาร สังคม และการศึกษาเพื่อประกันให้มีการดำเนินการตามข้อนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และโดยคำนึงถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ รัฐภาคีจะ

ก) กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเข้าทำงาน

ข) กำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมเกี่ยวกับจำนวนชั่วโมง และสภาพการจ้างงาน

ค) กำหนดบทลงโทษ หรือวิธีการลงโทษอื่น ๆ ที่เหมาะสมเพื่อประกันให้ข้อนี้มีผลใช้บังคับจริงจัง

ต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง ของเราไปใช้ 15 ปีในกรณีที่เกี่ยวกับกฎหมายการจ้างงาน ห้ามไม่ให้นายจ้างใช้ลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานระหว่าง 22.00 – 06.00 นาฬิกา[97]

เรื่องการใช้แรงงานเด็ก เด็กขายล็อตเตอรี่ได้หรือไม่ ขายได้นะ แต่ขายริมถนนไม่ได้ อันตราย เป็นหน้าที่ของนายจ้างโดยตรง[98]

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กมีอยู่ทุกหนทุกแห่งทั่วโลก โดยเฉพาะในเขตชุมชนที่ยากจน เราจะเห็นเด็กขุดคุ้ยหาสิ่งของในกองขยะ เด็กที่ไม่มีโอกาสเข้าเรียนเพราะสภาพความยากจน ความขาดแคลนในทุกสิ่งของทางบ้าน เด็กที่ถูกทอดทิ้งเป็นปัญหาสังคมที่ไม่อาจแก้ไขได้หมด ถ้าทั้งรัฐบาลและคนในประเทศนั้นยังวางเฉยต่อภาพที่ปรากฏ ปัญหานี้ก็ยังเป็นหนามตำใจอยู่ในรัฐบาลของทุกประเทศและของประเทศไทยด้วย

---

97 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

98 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับการป้องกันจากยาอันตราย

รัฐบาลต้องจัดให้มีวิธีการป้องกันให้เด็กพ้นจากยาอันตราย[99]

เรื่องนี้เป็นเรื่องยาและสุขภาพ ที่ห้ามไม่ให้เด็กซื้อหรือเสพสุราหรือบุหรี่ ประเทศไทยเราก็มีกฎหมายในปี 2546 แต่ในหลายประเทศใช้มาก่อนแล้ว เช่นใช้เด็กไปซื้อสุรามีมากเลยส่วนใหญ่จะเป็นคุณตาคุณพ่ออยู่บ้าน ใช้เด็กไปซื้อบุหรี่ซื้อสุรา ผิดทั้งนั้น แต่ของเราก็ขายให้กับเด็ก จริง ๆ แล้วทำไม่ได้ ในต่างประเทศเขาก็มีบทบัญญัติเช่นเดียวกัน ขายไม่ได้ คนขายจะมีความผิดถึงกับถูกปิดร้านและมีโทษปรับสูงมาก[100] ความจริงเราเพิกเฉยต่อเรื่องเหล่านี้มามากแต่เป็นเรื่องใหญ่ รอบมหาวิทยาลัยที่กำลังจะเริ่มก็คือห้ามสุราจะให้ห่าง 300 เมตร เพราะเด็กในมหาวิทยาลัยจริง ๆ บางคนอายุยังไม่ถึง 18 เลย ที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ก็มีมาก ในบางประเทศเขาห้ามดื่มสุรา สูบบุหรี่จนถึงอายุ 20 ปีบริบูรณ์เลย ปัจจุบันสังคมบริโภคยาของไทยเราสูงมาก ไม่ว่าจะเป็นยาแผนปัจจุบันและยาอันตรายทั้งหลาย โดยเฉพาะยาเสพติด เด็กเป็นจำนวนมากที่ถูกผู้ใหญ่หลอกใช้ให้ซื้อ จำหน่ายยาเสพติดหลายประเภทในสถานศึกษาของตน และในถิ่นที่อยู่ เพราะไม่ค่อยเป็นที่สงสัยของเจ้าหน้าที่

---

[99] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 33.รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง รวมทั้งมาตรการทางนิติบัญญัติ บริหาร สังคม และทางการศึกษาที่จะคุ้มครองเด็กจากการใช้โดยผิดกฎหมายซึ่งยาเสพติด รวมทั้งสารที่มีพิษต่อจิตประสาทอื่น ๆ ที่ได้นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และที่จะป้องกันการใช้เด็กเพื่อการผลิต และค้าโดยผิดกฎหมายซึ่งสารเช่นว่านั้น

[100] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ผู้มีหน้าที่จับกุม บทลงโทษต่อผู้ที่กระทำต่อเด็กในเรื่องเช่นนี้ควรจะรุนแรงมากกว่าปกติ เพราะเป็นการทำลายทรัพยากรมนุษย์อย่างร้ายแรงเป็นมหันตภัยต่อสังคม[101]

เด็กกับการละเมิดทางเพศ

รัฐบาลพึงป้องกันเด็กให้พ้นจากการละเมิดทางเพศ[102]

เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องสำคัญมากเช่นเดียวกัน เพราะว่าเรามีกฎหมายคุ้มครองเด็กไว้อย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่เป็นเรื่องของการกระทำผิดกฎหมายอาญาที่สำคัญ[103] ต้องให้รัฐบาลดำเนินการเรื่องนี้อย่างเข้มงวด เรื่องการเผยแพร่ข้อมูลลามกต่าง ๆ ปัจจุบันมีกฎหมายที่กำลังร่างอยู่ในชั้นกรรมาธิการฯ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 38/2558 วันที่ 25 มิถุนายน 2558 ลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

---

101 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

102 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 34. รัฐภาคีรับที่จะคุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์ทางเพศ และการกระทำทางเพศที่มิชอบทุกรูปแบบเพื่อการนี้ รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ทั้งมาตรการภายในประเทศ และมาตรการทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องกัน

ก) การชักจูง หรือบีบบังคับเด็กให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข) การแสวงประโยชน์จากเด็กในการค้าประเวณี หรือการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับเพศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค) การแสวงประโยชน์จากเด็กในการแสดงลามกอนาจาร และที่เกี่ยวกับสิ่งลามกอนาจาร

103 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เรื่องการมีภาพอนาจารเด็กอยู่ในความครอบครองถือว่ามีความผิด คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2558 (ความผิดเกี่ยวกับสื่อลามกอนาจารเด็ก) โดยได้เพิ่มคำนิยามเป็นอนุมาตรา (17) ของมาตรา 1 แห่งประมวลกฎมายอาญา[104]

"(17) "สื่อลามกอนาจารเด็ก" หมายความว่า วัตถุหรือสิ่งที่แสดงให้รู้หรือเห็นถึงการกระทำทางเพศของเด็กหรือกับเด็กซึ่งมีอายุไม่เกินสิบแปดปี โดยรูป เรื่อง หรือลักษณะสามารถสื่อไปในทางลามกอนาจารไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของเอกสาร ภาพเขียน ภาพพิมพ์ ภาพระบายสี สิ่งพิมพ์ รูปภาพ ภาพโฆษณา เครื่องหมาย รูปถ่าย ภาพยนตร์ แถบบันทึกเสียง แถบบันทึกภาพ หรือรูปแบบอื่นใดในลักษณะทำนองเดียวกัน และให้หมายความรวมถึงวัตถุหรือสิ่งต่าง ๆ ข้างต้นที่จัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์หรือในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อื่นที่สามารถแสดงผลให้เข้าใจความหมายได้"

และเพิ่มมาตรา 287/1 และมาตรา 287/2 ของลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ ในประมวลกฎหมายอาญา

"มาตรา 287/1 ผู้ใดครอบครองสื่อลามกอนาจารเด็กเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางเพศสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[104] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งส่งต่อซึ่งสื่อลามกอนาจารเด็กแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 287/2 ผู้ใด

(1) เพื่อความประสงค์แห่งการค้า หรือโดยการค้า เพื่อการแจกจ่าย หรือเพื่อการแสดงอวดแก่ประชาชน ทำ ผลิต มีไว้ นำเข้าหรือยังให้นำเข้าในราชอาณาจักร ส่งออกหรือยังให้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พาไปหรือยังให้พาไปหรือทำให้แพร่หลายโดยการใด ๆ ซึ่งสื่อลามกอนาจารเด็ก

(2) ประกอบการค้า หรือมีส่วนหรือเข้าเกี่ยวข้องในการค้าเกี่ยวกับสื่อลามกอนาจารเด็ก จ่ายแจกหรือแสดงอวดแก่ประชาชนหรือให้เช่าสื่อลามกอนาจารเด็ก

(3) เพื่อจะช่วยการทำให้แพร่หลาย หรือการค้าสื่อลามกอนาจารเด็ก แล้ว โฆษณาหรือไขข่าวโดยประการใด ๆ ว่ามีบุคคลกระทำการอันเป็นความผิดตามมาตรานี้ หรือโฆษณาหรือไขข่าวว่าสื่อลามกอนาจารเด็กดังกล่าวแล้วจะหาได้จากบุคคลใด หรือโดยวิธีใด

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

ข้อสังเกตของกฎหมายอาญาที่แก้ไขใหม่นี้ จะเห็นได้ว่าเพียงมี “สื่อลามกอนาจารเด็ก” ไว้ในครอบครองก็เข้าข่ายการกระทำความผิดแล้ว เหลือแต่เพียงประเด็นเดียวที่ผู้ต้องหาจะต่อสู้ได้ก็คือการมีไว้นั้นไม่ได้ทำเพื่อความประสงค์ทางการค้าหรือเพื่อแจกจ่าย นับว่าเป็นมาตรฐานกฎหมายคุ้มครองเด็กที่ดีมากขึ้น

เด็กกับหลักประกันการถูกลักพา

รัฐบาลพึงให้หลักประกันว่าเด็กนั้นจะต้องไม่ถูกลักพาหรือถูกขายไป[105]

เรื่องนี้เป็นเรื่องของมาตรการการค้าหญิงหรือเด็กเลย อยู่ในพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มาตรา 5 นี้ก็เป็นความผิดอาญาเขียนไว้ชัดสอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อ 35[106] มีโทษทางอาญา เป็นเรื่องของการค้าเด็กที่รวมถึงเรื่องของการอุ้มบุญที่อธิบายมาแล้ว[107]

---

[105] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 35. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ทั้งในระดับประเทศ ระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อป้องกันการลักพา การขาย หรือการลักลอบค้าเด็ก ไม่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ใด หรือในรูปแบบใด

[106] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[107] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับการป้องกันตัวกับการเจริญวัยของเด็ก

เด็กควรได้รับการป้องกันจากการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดขวางการเจริญวัยของเด็ก[108]

เรื่องนี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรองรับสิทธิของเด็ก เวลาทนายความทำคดีหรือจะต้องอ้างท่านต้องไม่กังวลที่จะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่จะอ้างบทบัญญัติตามอนุสัญญานี้ แม้ไม่มีกฎหมายลูกหรือไม่มีกฎหมายอนุบัญญัติการคุ้มครองสิทธิของเด็กตามข้อนี้ว่ามีการกระทำใดขัดขวางการเจริญวัยของเด็กก็สามารถอ้างได้[109]

---

[108] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 36. รัฐภาคีจะคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงประโยชน์ในทุกรูปแบบอื่นทั้งหมดที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพของเด็กไม่ว่าในด้านใด

[109] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เด็กกับการถูกควบคุมตัวในคดีอาญา

เด็กซึ่งกระทำผิดกฎหมายไม่ควรถูกดำเนินการอย่างโหดร้าย เด็กไม่ควรที่จะถูกคุมขังในเรือนจำร่วมกับผู้ใหญ่ และควรที่จะได้สิทธิที่จะติดต่อกับครอบครัวได้ตลอดเวลา[110]

เรื่องนี้เป็นสิทธิที่ทุกประเทศให้การรับรอง ซึ่งในหลายประเทศไม่มีโทษประหารชีวิตสำหรับเด็กและเยาวชน แต่ของเรายังมีอยู่ และประเทศสหรัฐอเมริกาในหลายรัฐก็ยังมีอยู่แต่บางรัฐก็ยกเลิกไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่จะให้โอกาสแก่เด็ก[111]

---

[110] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 37. รัฐภาคีประกันว่า

ก) จะไม่มีเด็กคนใดได้รับการทรมาน หรือถูกปฏิบัติ หรือลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า จะไม่มีการลงโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิตที่ไม่มีโอกาสจะได้รับการปล่อยตัว สำหรับความผิดที่กระทำโดยบุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

ข) จะไม่มีเด็กคนใดถูกลิดรอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยพลการ การจับกุม กักขัง หรือจำคุกเด็ก จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย และจะใช้เป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้นและมีระยะเวลาที่สั้นที่สุดอย่างเหมาะสม

ค) เด็กทุกคนที่ถูกลิดรอนเสรีภาพจะได้รับการปฏิบัติด้วยมนุษยธรรมและด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์ และในลักษณะที่คำนึงถึงความต้องการของบุคคลในวัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กทุกคนที่ถูกลิดรอนเสรีภาพจะต้องถูกแยกต่างหากจากผู้ใหญ่ เว้นแต่จะพิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็กที่จะไม่แยกเช่นนั้น และเด็กจะมีสิทธิที่จะคงการติดต่อกับครอบครัวทางหนังสือ โต้ตอบและการเยี่ยมเยียน เว้นแต่ในสภาพการณ์พิเศษ

ง) เด็กทุกคนที่ถูกลิดรอนเสรีภาพมีสิทธิที่จะขอความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือทางอื่นที่เหมาะสมโดยพลัน ตลอดจนสิทธิที่จะค้านความชอบด้วยกฎหมายของการลิดรอนเสรีภาพของเขาต่อศาล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจอื่นที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และที่จะได้รับคำวินิจฉัยโดยพลันต่อการดำเนินการเช่นว่า

[111] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เด็กซึ่งกระทำผิดกฎหมายไม่ควรถูกดำเนินการอย่างโหดร้าย ต้องนิยามว่าคำว่าอย่างโหดร้ายคืออะไร เช่น การใส่กุญแจมือ ตำรวจบอกว่ากลัวจะหนีใส่ไว้ก่อน ซึ่งไม่ใช่ข้อแก้ตัว เพราะใส่ไม่ได้ แต่ก็ใส่ ทนายความไปทักท้วงก็บอกว่าไม่ใช่เรื่องของทนายความ เด็กไม่ควรที่จะถูกคุมขังในเรือนจำร่วมกับผู้ใหญ่ และควรที่จะได้สิทธิที่จะติดต่อกับครอบครัวได้ตลอดเวลา สิ่งที่เกิดในภาคใต้คือได้ไปลงพื้นที่สมัยท่านอานันท์ ปันยารชุน โดยปกติคนที่นับถือศาสนาอิสลามถ้าตายต้องฝังภายใน 24 ชั่วโมง เมื่อจับลูกเขาไป ข้อหาเป็นผู้ร้ายวางระเบิดเอาเข้าค่ายอิงคยุทธ์ จังหวัดปัตตานี แต่ไม่บอกว่าอยู่ที่ไหน เป็นตายร้ายดีก็ไม่รู้ ก็ให้ทนายความอาสาที่ศูนย์นิติธรรมภาคใต้เข้าไปดู เพื่อจะได้ทราบว่าเป็นอย่างไร อยากรู้แค่นี้ ยังเป็นเด็กอยู่ ต้องบอกเขา พ่อแม่เขาเป็นห่วง ไม่ว่าเขาจะถูกสอนมาอย่างไร ไปเรียนอะไรก็ตาม หรือเป็นผู้ร้ายก็ว่าไป แต่ก็ยังเป็นเด็ก ความเป็นเด็กนี้เขามีสิทธิที่จะติดต่อกับครอบครัวได้ตลอดเวลา ต้องอ้างเรื่องนี้สำหรับคนที่ถูกปฏิเสธ หรือทนายความที่ถูกปฏิเสธสิทธิในการที่จะติดต่อกับเด็กที่ถูกจับกุม ในคดีอาญาก็สามารถที่จะร้องเรียนหรือดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ที่ควบคุมกักขังเด็กไว้โดยไม่แจ้งให้พ่อแม่ ญาติ ทราบได้[112]

[112] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เด็กกับกองทัพ

รัฐบาลไม่พึงอนุญาตให้เด็กต่ำกว่า 16 ปี เข้าร่วมในกองทัพ[113]

เท่าที่เห็นเด็กที่เรียนเร็วแล้วเข้าไปเรียนหลักสูตรของวิชาการทหารรักษาดินแดน (รด.) ขณะนี้มีอายุ 15 ปี ก็มี คืออยู่มัธยมปลายก็ไปเรียน รด. ผิดหรือไม่ ถือว่าเข้าไปในกองทัพหรือไม่ ถ้าเด็กต่ำกว่า 16 ปี ปกติก็ต้องอายุ 18 ปี แต่ว่ามีให้เด็กมัธยมไปเรียน รด. ก่อน จึงขอฝากไว้เป็นข้อสังเกต[114]

ดังนั้นพ่อแม่ผู้ปกครองที่ให้ลูกไปเรียน รด. ตั้งแต่อายุ 15 ปี ถือว่าเป็นการอนุญาตที่ถูกต้องหรือไม่ และความในข้อนี้ประเทศไทยก็ไม่ได้สงวนสิทธิ์ไว้ด้วยในประเทศไทย หากเด็กอายุ 15 ปี เรียนอยู่ มศ. 2 ไปเรียน รด. แล้วชอบด้วยหลักกฎหมายสากลหรือไม่ แต่ความจริงบิดา ผู้ปกครองต้องการช่วยเด็กที่เป็นลูกชายไว้ก่อน โดยจะได้รับการยกเว้นการเกณฑ์ทหาร

---

[113] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 38.

1. รัฐภาคีรับที่จะเคารพ และประกันให้มีความเคารพต่อกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับรัฐภาคี ในกรณีพิพาทกันด้วยอาวุธซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็ก

2. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงที่จะประกันว่าบุคคลที่มีอายุไม่ถึง 15 ปี จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

3. รัฐภาคีจะหลีกเลี่ยงการเกณฑ์บุคคลใด ๆ ที่มีอายุไม่ถึง 15 ปี เข้าประจำในกองทัพ ในการเกณฑ์บุคคลที่มีอายุถึง 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปีนั้น รัฐภาคีจะพยายามเกณฑ์บุคคลที่มีอายุมากที่สุดก่อน

4. ตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในอันที่จะคุ้มครองประชาชนพลเรือนในการพิพาทกันด้วยอาวุธนั้น รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงที่จะประกันให้มีการคุ้มครอง และดูแลเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการพิพาทกันด้วยอาวุธ

[114] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

เมื่อเรียนต่อปริญญาตรีจบก็สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องพะวักพะวงกับการต้องไปรับการเกณฑ์ทหารในช่วงนั้น เพราะอาจจะทำให้เสียโอกาสในการเรียนต่อ การทำงาน แต่เด็กไทยเรากับการเรียนวิชารักษาดินแดน (รด.) ยังคงดีกว่าในอีกหลายดินแดนหลายประเทศที่เด็กถึงกับต้องถืออาวุธสงครามต่อสู้เช่นเดียวกับทหารกันเลยทีเดียว ก็เลยให้ไปเรียน จริง ๆ ตามมาตรฐานสากลเขาบอกว่าไม่ควรอนุญาต[115]

สิทธิเด็กถูกละเมิดถูกละทิ้ง

เด็กที่ถูกละเมิดสิทธิและถูกละทิ้งควรได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับตนเอง[116]

เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ เมื่อประเทศไทยไม่ได้สงวนสิทธิ์ในข้อนี้ไว้ จึงเป็นบทบังคับที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณพิเศษให้กับเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิและถูกละทิ้ง ปัจจุบันยังมีข่าวเด็กถูกทอดทิ้งอยู่มาก โดยเฉพาะสังคมไทยวัยรุ่นในปัจจุบันที่มีความสัมพันธ์ทางเพศก่อนวัยและตั้งครรภ์มีจำนวนสูงมาก และส่วนใหญ่พ่อแม่ซึ่งยังอยู่ในวัยเรียนก็ขาด

---

115 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

116 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 39. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ที่จะส่งเสริมการฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจและการกลับคืนสู่สังคมของเด็กที่ได้รับเคราะห์จากการละเลยในรูปแบบใด ๆ การแสวงประโยชน์ การกระทำอันมิชอบ การทรมานหรือการลงโทษ หรือการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้าโดยรูปอื่น หรือการพิพาทกันด้วยอาวุธ การฟื้นฟูหรือการกลับคืนสู่สังคมดังกล่าว จะเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพ การเคารพตนเอง และศักดิ์ศรีของเด็ก

ความรับผิดชอบ มีกรณีที่เรียกกันว่า “ไข่ทิ้ง” ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอยู่ในระดับสูงทีเดียว หน้าที่ของรัฐในการจัดหาเพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้[117]

การช่วยเหลือเด็กในกรณีเด็กทำผิดกฎหมาย

เด็กซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมายควรได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย การลงโทษจำคุกเด็กควรจะใช้แต่เฉพาะที่เป็นกรณีความผิดอุกฉกรรจ์[118]

ความผิดในกรณีธรรมดา เช่น ลักทรัพย์ วิ่งราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ เป็นความผิดอุกฉกรรจ์หรือไม่ แต่ในกรณีฆ่าคน หรือที่เรียกว่าคดีอุทลุม ฆ่าพ่อฆ่าแม่ถือว่าอุกฉกรรจ์ เป็นเรื่องที่เราในฐานะทนายความต้องดู

---

[117] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[118] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 40.

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคนที่ถูกกล่าวหา ตั้งข้อหา หรือถูกถือว่าได้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่จะได้รับการปฏิบัติต่อในลักษณะที่สอดคล้องกับการส่งเสริมความสำนึกในศักดิ์ศรีและคุณค่าของเด็ก ซึ่งจะเสริมความเคารพของเด็กต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อื่น และในลักษณะที่ต้องคำนึงถึงอายุของเด็กและความปรารถนาที่จะส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคม และการมีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของเด็กในสังคม

2. เพื่อการนี้ และโดยคำนึงถึงบทบัญญัติเกี่ยวข้องตราสารระหว่างประเทศ รัฐภาคีประกันว่า

ก) จะไม่มีเด็กคนใดถูกกล่าวหา ตั้งข้อหา หรือถูกถือว่าฝ่าฝืนกฎหมายอาญาโดยเหตุแห่งการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งไม่ต้องห้ามตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำนั้นเกิดขึ้น

ข) เด็กทุกคนที่ถูกกล่าวหา หรือตั้งข้อหาว่าได้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาอย่างน้อยที่สุดจะได้รับหลักประกัน ดังต่อไปนี้

เหมือนกันว่าในการจะอุทธรณ์การลงโทษการจำคุกเด็กเป็นคดีอุกฉกรรจ์หรือไม่ หน้าที่ของเราจะเป็นหลักประกันเสรีภาพและสิทธิของเด็ก คือถ้าไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์ก็ต้องไปอุทธรณ์ข้อกฎหมายว่าดุลยพินิจของศาลในการลงโทษจำคุกมากเกินไป โดยเฉพาะมาตรการของศาลในหลาย ๆ อย่าง แต่ที่ได้หารือ

---

(1) ได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมาย

(2) ได้รับแจ้งข้อหาทันทีและโดยตรง และในกรณีที่เหมาะสมโดยผ่านบิดามารดาหรือผู้ปกครองตามกฎหมาย และจะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือทางอื่นที่เหมาะสม เพื่อการตระเตรียมและการสู้คดีของเด็ก

(3) ได้รับการตัดสินโดยไม่ชักช้า โดยหน่วยงานหรือองค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการพิจารณาความอย่างยุติธรรมตามกฎหมาย ทั้งนี้ให้มีความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือทางอื่นที่เหมาะสม เว้นเสียแต่เมื่อพิจารณาเห็นว่าจะไม่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงอายุของเด็ก หรือสถานการณ์บิดามารดาหรือผู้ปกครองตามกฎหมาย

(4) จะไม่ถูกบังคับให้เบิกความหรือสารภาพผิด สามารถซักถามหรือซักค้านพยานและให้พยานของตนเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีการซักถามพยานแทนตนภายใต้เงื่อนไขแห่งความเท่าเทียมกัน

(5) หากพิจารณาว่าได้มีการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา ก็ให้การวินิจฉัยหรือมาตรการใดที่กำหนดโดยผลของการวินิจฉัยนั้น ได้รับการทบทวนโดยหน่วยงานหรือองค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจเป็นอิสระและเป็นกลางในระดับสูงขึ้นไป

(6) ให้มีความช่วยเหลือของล่ามโดยไม่คิดมูลค่า หากเด็กไม่สามารถเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้อยู่

(7) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาให้เคารพต่อเรื่องส่วนตัวของเด็กอย่างเต็มที่

3. รัฐภาคีจะหาทางส่งเสริมให้มีการตรากฎหมาย กำหนดกระบวนวิธีพิจารณา จัดตั้งหน่วยงานและสถาบัน ซึ่งจะใช้เป็นการเฉพาะกับเด็กที่ถูกกล่าวหา ตั้งข้อหา หรือถูกถือว่าได้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ก) การกำหนดอายุขั้นต่ำ ซึ่งเด็กที่มีอายุต่ำกว่านั้นจะถูกถือว่าไม่มีความสามารถที่จะฝ่าฝืนกฎหมายอาญาได้

ข) เมื่อเห็นว่าเหมาะสมและเป็นที่พึงปรารถนาให้กำหนดมาตรการที่จะใช้กับเด็กเหล่านั้น โดยไม่ต้องอาศัยกระบวนการทางตุลาการ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองตามกฎหมาย จะได้รับการเคารพอย่างเต็มที่อยู่

4. การดำเนินการต่าง ๆ เช่น คำสั่งให้มีการดูแล แนะแนว และควบคุม การให้คำปรึกษา การภาคทัณฑ์ การอุปการะดูแล แผนงานการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพและทางอื่น นอกเหนือจากการให้สถาบันเป็นผู้ดูแล จะต้องมีไว้เพื่อประกันว่าเด็กจะได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่ที่ดีของเด็ก และได้สัดส่วนกับทั้งสภาพการณ์ และความคิดของเด็ก

กับท่านอธิบดีศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง (ท่านสุภัทร อยู่ถนอม) ท่านบอกว่าเรื่องจำคุกในสมัยของท่านได้ให้นโยบายไว้ว่าโทษจำคุกนั้นให้ห่างไกลเด็กให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ถ้าเกิดจะมีการลงโทษจำคุกเด็กให้หน้าที่ของท่านทุกคนจะต้องอุทธรณ์ข้อกฎหมายขึ้นไปว่าไม่ใช่ความผิดอุกฉกรรจ์แล้วจะลงโทษจำคุกได้อย่างไร อนุสัญญาก็กำหนดไว้เช่นนี้ และของประเทศไทยเราก็มีกฎหมายรองรับแล้ว[119]

ดังนั้นเป็นกรณีที่ท่านกำลังจะต้องเข้าไปช่วยเหลือในนามของสมาชิกขององค์กรวิชาชีพกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย คือสภาทนายความ การลงโทษจำคุกเด็กควรจะใช้แต่เฉพาะที่เป็นกรณีความผิดอุกฉกรรจ์ ทุกสำนวนที่เข้าไปเป็นที่ปรึกษาจะแถลงปิดคดีหรือหากมีโอกาสพูดต้องไม่ติดคุก ยกเว้นเรื่องฆ่าคนตาย หรือวางระเบิดก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งต้องอุกฉกรรจ์ แต่กรณีอุกฉกรรจ์ที่จริงแล้วต้องเป็นโทษถึงขั้นประหารชีวิต เช่น กรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีสามสี่รัฐที่เข้าไปยิง กรณีนั้นต้องเข้าไปรับการบำบัดดูแลทางจิตใจ เขายังไม่กล่าวหาเลย ไปสอบประวัติว่าเป็นอย่างไร ถูกเลี้ยงดูมาอย่างไร ทำไมกลายเป็นผู้ร้ายใจฉกรรจ์ตั้งแต่เด็ก เอาไปให้แพทย์ตรวจดูว่าสาเหตุมาจากอะไร คือเขาไม่โทษเด็กเลย จนกระทั่งที่เป็นความผิดที่ทำแล้วทำอีก แต่ในประเทศของเราเด็กแว้นซ์ที่จับรุ่นใหม่ คือคนที่ทำผิดแบบเดิมยังชอบทำอยู่เรื่อย ๆ กรณีนี้จะเป็นเพราะว่าพ่อแม่ไม่ค่อยดูแล เมื่อถูกจับแล้วก็ไปร้องห่มร้องไห้และมีการประกันตัวออกมา ศาลก็ให้ แล้วก็ถูกจับอีกครั้งที่ 2 ครั้งที่ 3 แสดงว่าการเลี้ยงดูของพ่อแม่ล้มเหลว อาจจะต้องให้

[119] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

ทางรัฐเข้ามาดูแลแทน ก็เป็นเรื่องที่ทนายความเราต้องเข้าไปช่วยดูแลให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เด็ก[120]

หลักกฎหมายเด็กที่ดีกว่า

ถ้ากฎหมายของประเทศใดให้การคุ้มครองเด็กดีกว่าบทบัญญัติในอนุสัญญานี้ ให้ใช้กฎหมายของประเทศนั้นใช้บังคับ[121]

เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่เขียนบทบัญญัติที่ดีกว่า ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าในทุกประเทศจะต้องให้สิ่งที่ดีกว่ากับเด็กอยู่แล้ว[122] เป็นหลักการบัญญัติกฎหมายที่ดีกว่าก็ใช้กฎหมายนั้น ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี จับไม่ได้ ขังคุกหรือใส่กุญแจมือไม่ได้ อัยการเขาจะถามตำรวจว่าอยากติดคุกหรือ ไม่ใช่ถามเด็กแต่เป็นตัวตำรวจ ก็ต้องดูด้วยเวลาจะไปอยู่ในประเทศใด[123]

---

120 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

121 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 41.

ไม่มีส่วนใดในอนุสัญญานี้ จะส่งผลกระทบต่อบทบัญญัติใด ๆ ซึ่งชักจูงให้สิทธิของเด็กบังเกิดผลมากกว่า ซึ่งอาจปรากฏอยู่ใน

ก) กฎหมายของรัฐภาคี หรือ

ข) กฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับกับรัฐนั้น

122 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

123 ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หน้าที่ของรัฐบาลตามอนุสัญญาเด็กโดยทั่วไป

รัฐบาลทุกรัฐบาลควรทำให้อนุสัญญานี้เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปแก่บิดามารดาและเด็ก[124]

เรื่องนี้เป็นการประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่ว่ารัฐบาลของประเทศเราจะประชาสัมพันธ์อย่างไรนั้นยังไม่ได้มีการเผยแพร่เท่าที่ควร วิชาเรื่องเด็กและเยาวชนควรจะเป็นวิชาหลักสำหรับวิชาครู ในความเห็นของผู้บรรยายเห็นว่าต้องสอนและต้องถอดความของอนุสัญญานี้เอาไปสอนเป็นส่วนหนึ่งในวิชาครู เพราะจะได้รู้เรื่องสิทธิของเด็ก[125] บิดามารดาและเด็กที่ไม่ได้มาเรียนจะรู้หรือไม่ ก็คงตอบได้เลยว่าไม่ทราบหรอกว่าพ่อแม่มีหน้าที่อะไร รัฐบาลบอกว่าลงนามแล้ว ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในระบบกฎหมาย Civil Law ถือว่ารู้หมดแล้ว แต่ปรากฏว่าไม่ทราบว่ามิติของเด็กเป็นอย่างไร กฎหมายที่จะใช้กับเด็กเป็นอย่างไร[126]

---

[124] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ 42. รัฐภาคีรับที่จะดำเนินการให้หลักการและบทบัญญัติในอนุสัญญานี้ เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางทั้งแก่ผู้ใหญ่และเด็ก ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและจริงจัง

[125] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 ณ เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

[126] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทสรุป

อนุสัญญาทั้งหมดนี้มี 54 ข้อ ส่วนข้อที่ 43 เป็นกรณีที่เกี่ยวกับผู้ใหญ่และรัฐบาลซึ่งจะต้องทำหน้าที่ร่วมกัน นั้นเป็นเรื่องของหลักประกันว่าเด็กจะได้รับสิทธิทั้งหมดตามมาตรฐาน สิทธิของเด็กเป็นเรื่องพิเศษ เพราะสิทธิที่มีอย่างหลากหลายตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิของเด็กนี้เป็นเรื่องที่ผู้ใหญ่หรือผู้มีหน้าที่ต้องจัดให้ องค์กรของรัฐก็ดี บิดามารดาก็ดี ต้องมีหน้าที่ต้องจัดให้เด็กมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากภัยของความขัดแย้ง ความทารุณโหดร้าย มีสิทธิได้รับสิ่งแวดล้อมที่สะอาด มีสิทธิที่จะถือสัญชาติ ศาสนา เรื่องนี้ก็เป็นมาตรฐานกลางที่เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา มีสิทธิที่จะมีชีวิตอย่างสมบูรณ์ มีสิทธิในการแสดงความคิดอย่างเป็นอิสระ

ทั้งหมดนี้ที่นำมาเปรียบเทียบเป็นคำย่อคำแถลงการณ์ทั้งหมดที่มาจากองค์การ UNICEF ของอังกฤษเห็นว่ามาตรฐานที่ได้บรรยายมานี้ จะช่วยให้การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลเยาวชนฯ ต้องวางหลักความคิดไว้ว่าประเทศไทยไม่ได้สงวนสิทธิ์ไว้เลย การนำบทบัญญัติของกฎหมายไทยมาใช้ต้องเป็นรองอนุสัญญา เมื่อไม่ได้สงวนสิทธิ์ไว้และกฎหมายไทยในส่วนไหนที่ไม่ดีกว่า ต้องใช้อนุสัญญา เพราะฉะนั้นท่านที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่อย่างสำคัญเมื่อเห็นว่ากระบวนพิจารณาตั้งแต่ชั้นสอบสวน จับกุม รวมถึงการพิจารณาคดีในศาล หากว่าไม่เป็นไปตามมาตรฐานอนุสัญญาที่มีข้อผูกพันและใช้บังคับแล้ว หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานของข้อกฎหมายที่ดีกว่าอนุสัญญาแล้ว ท่านทนายความที่ปรึกษากฎหมายทุกท่านมีหน้าที่โดยชอบที่จะต้องคัดค้านตามความรู้ของวิชาในหัวข้อนี้

สำหรับเด็กเองนอกจากจะได้รับสิทธิต่าง ๆ แล้ว เด็กเองก็ต้องรับผิดชอบด้วย แม้กระทั่งเรื่องของการที่จะได้รับสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สะอาดของเด็ก เด็กเองก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับ

การศึกษาอบรมของผู้ปกครอง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะรัฐบาล ที่จะต้องสนับสนุนทั้งงบประมาณและบริหารกฎหมาย รวมถึงอนุสัญญา ให้ได้ผลอย่างจริงจัง ก่อนที่จะให้ประเทศตะวันตกมาจัดลำดับสิทธิมนุษยชน ของประเทศไทยตกลงไปอีกแล้วถึงค่อยคิดจะทำ[127]

[127] ปรับปรุงจากการบรรยายของนายกสภาทนายความ ในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว เมื่อวันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บรรณานุกรม

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC) (เอกสารอ้างอิงของสหประชาชาติ) ; ค.ศ. 1989.

คำบรรยายในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว : “มาตรฐานสิทธิเด็กไทยกับมาตรฐานสากล” : เดชอุดม ไกรฤทธิ์ : วันจันทร์ที่ 7 กรกฎาคม 2557 : กรุงเทพมหานคร.

คำบรรยายในการอบรมและทดสอบความรู้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว : “มาตรฐานสิทธิเด็กไทยกับมาตรฐานสากล” : เดชอุดม ไกรฤทธิ์ : วันเสาร์ที่ 20 มิถุนายน 2558 : กรุงเทพมหานคร.

สิทธิมนุษยชน Human Rights

*นพพล ชูกลิ่น**

1. ความจำกัดความ

สิทธิ (Rights) คือ อำนาจหรือประโยชน์ที่บุคคลพึงมีพึงได้ มีกฎหมายรับรองไว้ และสิทธิจะได้มาตั้งแต่กำเนิดไม่มีใครสามารถพรากเอาไปได้

“Human rights are rights inherent to all human beings, whatever our nationality, place of residence, sex, national or ethnic origin, colour, religion, language, or any other status. We are all equally entitled to our human rights without discrimination. These rights are all interrelated, interdependent and indivisible.” .... UNHCR-United Nations Human Rights Office

“สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีอยู่ต่อมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นสัญชาติ ถิ่นที่อยู่เพศสัญชาติหรือชาติพันธุ์สีผิวศาสนาภาษาหรือสถานะอื่นใด เราทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในสิทธิมนุษยชนของเราโดยไม่เลือกปฏิบัติ สิทธิเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันทั้งหมดพึ่งพากันและไม่สามารถแบ่งแยกได้” .....UNHCR

“สิทธิมนุษยชนจำแนกกว้างๆ ได้เป็น 2 ส่วนคือ สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในทางความคิด การนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ส่วนอีกด้านหนึ่งคือสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม

* ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท อาร์ บี เอส กรุ๊ป, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

และวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงสิทธิในการทำงาน สิทธิทางการศึกษา สิทธิทางอาหาร และสิทธิที่จะได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น” ..... ปฏิญญาสากล

สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย ใน พรบ.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 3 คือ “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพความเสมอภาคของบุคคลที่ได้ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย”

สรุปคำจำกัดความในความหมายของผู้เขียน สิทธิมนุษยชน (Human Rights) หมายถึง

“สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกัน
ในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี
โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา
ศาสนา สถานภาพทางกายและสุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางการเมือง
หรือความเชื่ออื่นๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม
สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดหรือโอนให้กับผู้อื่นได้” .

แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติต่าง ๆ หล่อหลอมมาเป็นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่อย่างในปัจจุบัน ประกอบไปด้วย

- สิทธิในชีวิตและร่างกาย เริ่มตั้งแต่เมื่อคลอดและอยู่รอดเป็นทารก
- สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำทารุณกรรม คือ ไม่ถูกกระทำอย่างโหดร้ายผิดมนุษย์
- สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำเยี่ยงทาส คือ ไม่ถูกปฏิบัติเฉกเช่นสิ่งของ
- สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษ หรือถูกกล่าวหาด้วยกฎหมายย้อนหลัง

2. สัญลักษณ์สากล



โลโก้สิทธิมนุษยชน ผู้ออกแบบได้รวมภาพเงาของมือ กับนก และหัวแม่มือขาวคว้านก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นส่วนร่วมในสันติภาพต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสิทธิมนุษยชนและเป็นความหมายที่จะใช้ข้ามพรมแดนทางวัฒนธรรมและภาษา เป็นอิสระจากสิทธิ และสามารถใช้ทั่วโลกโดย ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือได้รับใบอนุญาต

3. หลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน

มนุษย์เกิดมาก็มีความคิด หรือ ซึ่งเป็นสิทธิของธรรมชาติที่สร้างขึ้นมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ ฉะนั้น ความคิดจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ หรือเรียกว่า.. “สิทธิมนุษยชน”(Human Right)

เมื่อมนุษย์มีความคิด (Thinking) หรือมีจิต (Mind) มนุษย์จะต้องเป็นเจ้าของความคิดหรือเป็นเจ้าของจิตนั้นตลอดไป ผู้ใดจะมาทำลายหรือแย่งชิงเอาความคิดไปจากมนุษย์ไม่ได้ ดังนั้น แนวคิดนี้ จึงได้ถูกกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) ว่า.. ***“เสรีภาพทางความคิดเป็นรากฐานของเสรีภาพทั้งปวง”*** โดยมีหลักการพื้นฐานดังนี้

1. ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิติดตัวทุกคนตามธรรมชาติตั้งแต่เกิด (National Rights)

2. คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)

3. สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นด้านต่าง ๆ (Universality)

4. สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวมแยกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)

5. การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (Participation & Inclusion) หมายความว่า ประชาชนแต่ละคน หรือกลุ่มประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

6. ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)

สิทธิของมนุษยชนขั้นพื้นฐานใน คือ สิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเอง อันได้แก่ : การมีปัจจัย 4 ใช้ สามารถใช้ชีวิตอย่างเสรีและมั่นคงปลอดภัย มีส่วนร่วมทางการเมือง มีเสรีภาพในการพูด แสดงความคิดเห็น หรือชุมนุมโดยสันติ มีเสรีภาพในการนับถือศาสนา การประกอบอาชีพ มีเวลา พักผ่อนอย่างเพียงพอ ไม่ถูกทรมานหรือทำร้ายร่างกาย ไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยพลการ ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ หรือดูหมิ่นเหยียดหยาม ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค ได้เรียนหนังสือ และรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ เข้าถึงบริการสาธารณะ และได้รับสวัสดิการสังคม

4. สิทธิมนุษยชน กับ ประชาธิปไตย

"ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เราไม่อาจมีสิ่งหนึ่งโดยปราศจากอีกสิ่งหนึ่งได้"

(Democracy and human rights are inseparable.
We cannot have the one without the other)
....เนลสัน แมนเดลา, บิดาแห่งแอฟริกาใต้ยุคใหม่

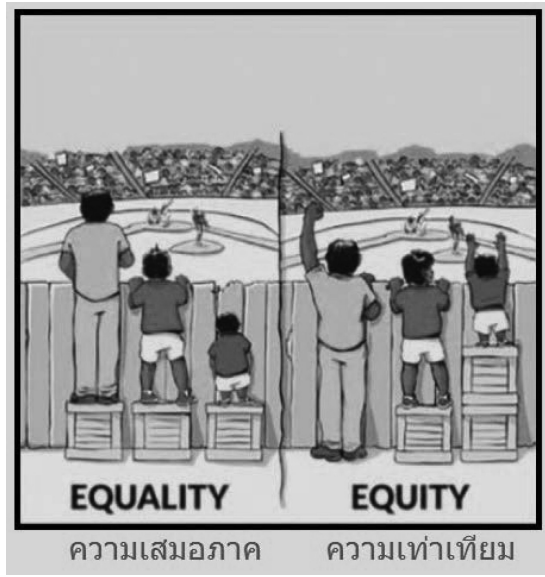
"ประชาธิปไตยเป็นหนึ่งในคุณค่าหลักสากลและเป็นหลักการของสหประชาชาติ เคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักการของการจัดให้มีการเลือกตั้งตามวาระสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย" ... UNHCR

สิทธิมนุษยชน และ ประชาธิปไตย ล้วนเป็น "แนวความคิดตะวันตก" ซึ่งเน้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ในหลักการประชาธิปไตยแบบดั้งเดิม มักเน้นไปที่การปกครองโดยเสียงข้างมากซึ่งได้อำนาจผ่านพิธีการเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติ การเลือกตั้งและได้มาซึ่งเสียงส่วนใหญ่แล้วนั้น ไม่ได้ทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยโดยอัตโนมัติ พลเมืองอาจไม่ได้มีสิทธิ เสรีภาพ ตามหลักการประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น ฮิตเลอร์ และผู้นำเผด็จการหลาย ๆ คน อาศัยวิธีการเลือกตั้ง ได้รับคะแนนเสียงท่วมท้นจากประชาชน และเข้าสู่อำนาจการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย แต่กลับกลายเป็นยุคผู้นำเผด็จการซึ่งจำกัดสิทธิ ทำลายเสรีภาพของประชาชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ในทางกลับกัน แม้มนุษย์จะมีอิสระทางความคิดซึ่งเป็นสิทธิโดยธรรมชาติ แต่สิทธินั้นจะดำรงอยู่เองอย่างเป็นเอกเทศในโลกนี้ไม่ได้ เพราะสังคมมนุษย์มีการเมืองการปกครอง (Government) ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารโดยรัฐ นั่นคือ..“ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชน กับการปกครองของรัฐ” ความมากน้อยของสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเทศ จึงขึ้นอยู่กับความแตกต่างของระบอบการปกครอง ในระบอบเผด็จการ การให้สิทธิมนุษยชนจะน้อย แต่ในระบอบประชาธิปไตย การให้สิทธิเสรีภาพบริบูรณ์

แม้จะอยู่ในการปกครองแบบใด ไม่ว่าเข้ามาสู่อำนาจโดยเผด็จการหรือได้ความชอบธรรมจากผลการเลือกตั้ง รัฐต้องเคารพสิทธิมนุษยชนด้วย การอ้างความชอบธรรมใด ๆ เพื่อละเลยสิทธิมนุษยชน โดยอาศัยศาสนา อุดมการณ์ หรือความเป็นวัฒนธรรมสัมพัทธ์ ล้วนไม่อาจเป็นที่ยอมรับได้ เช่น ต้องไม่มีผู้ใดมีสิทธิทำทารุณต่อผู้หญิง โดยอาศัยการอ้างความชอบธรรมทางศาสนา (ในกลุ่มประเทศอาหรับ) ต้องไม่มีผู้ใดมีสิทธิทุจริตกอบโกยผลประโยชน์ของชาติเป็นของตัวเองและพรรคพวกตัวเอง (ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา)

ดังนั้น เพื่อให้การปกครองแบบประชาธิปไตยนำสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ความเท่าเทียม สู่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงต้องมีการบัญญัติหลักการสิทธิมนุษยชนไว้ควบคู่กันตามคำกล่าวข้างบนของเนลสัน แมนเดลา หรือกล่าวในเชิงกลับกัน การมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค เท่าเทียมในหลักการสิทธิมนุษยชนจะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีความเป็นประชาธิปไตยจริง ๆ



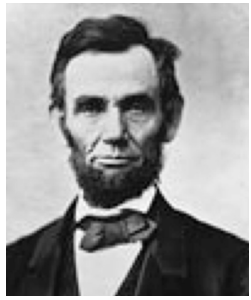
รูปซ้ายมือ แสดงถึง คน 3 คน แบ่งมีกล่องคนละ 1 ใบเพื่อใช้เป็นอุปกรณ์ในการดูกีฬา ดูเสมือนภาพลวงตาว่าเป็นประชาธิปไตย เพราะทุกคนได้รับการแบ่งสรรคนละใบเสมอภาคกัน แต่โอกาสในการมองเห็นที่ไม่เท่ากัน... นั่นคือความไม่เท่าเทียม

รูปขวามือ แสดงถึง คน 3 คน ได้รับการแบ่งกล่องไม่เท่ากัน คนที่สูงสุดไม่ได้รับกล่องซักหนึ่งใบ แต่คนเตี้ยสุดได้รับกล่อง 2 ใบ ดูเสมือนเกิดความไม่ยุติธรรมในการแบ่งสรรทรัพยากร แต่...นั่นคือความยุติธรรมในการให้ความเท่าเทียม ยุติธรรมในการที่ทุกคนจะมีโอกาสดูกีฬาโดยไม่จำกัดเพศ วัย ความต่างทางกายภาพ

ดังนั้น ในการเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องยึดหลักการของสิทธิมนุษยชน “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ได้รับโอกาสทุกอย่างที่เท่าเทียมกัน จึงจะทำให้สังคมสันติสุขได้

5. นักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของโลก

จากหนังสือเรื่อง “People who fought for Human Rights / Civil Rights”, Oxford, www.biographyonline.net, 11th June 2013, Citation: Pettinger, Tejvan ได้กล่าวถึงบุคคลสำคัญของโลกซึ่งต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน และ สิทธิเสรีภาพ ดังนี้



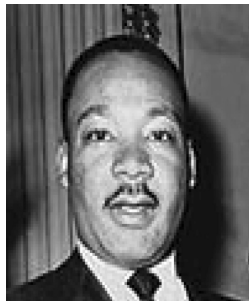
Abraham Lincoln (1809–1865) President of US during the American civil war. Lincoln made the famous Emancipation Proclamation (1863) declaring *“that all persons held as slaves”* within the rebellious states *“are, and henceforward shall be free.”* This proclamation was followed by the 13th Amendment to the US Constitution (1865) outlawing slavery.

อับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ยิ่งใหญ่ในด้านสิทธิมนุษยชนด้านการเรียกร้อง ความเป็นธรรม ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพให้แก่เพื่อนมนุษย์ เป็นผู้นำการปลดปล่อยทาส และเป็นต้นแบบของการเลิกทาสของโลก นำไปสู่การสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในหมู่มวลมนุษยชาติไปทั่วโลกในเวลาต่อมา และทำให้สิทธิเสรีภาพของคนในยุคปัจจุบันเบ่งบานถึงขีดสุด เนื่องจากความตระหนักว่า *“มนุษย์ทุกคนต่างก็มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน”* เป็นเจ้าของสุนทรพจน์อันเป็นนิยามของระบอบประชาธิปไตยที่กระชับ, ให้ความหมายชัดแจ้งที่สุดและมีการนำไปพูดซ้ำมากที่สุดจนถึงปัจจุบันนี้ คือ *“รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”*



Nelson Mandela (1918–2013) Anti-apartheid leader. Mandela spent over twenty years in jail for his opposition to the racist apartheid system which excluded blacks from many areas of society. He was elected the first President of democratic South Africa in 1994. *"I have cherished the ideal of a democratic and free society in which all persons live together in harmony and with equal opportunities."* – Nelson Mandela.

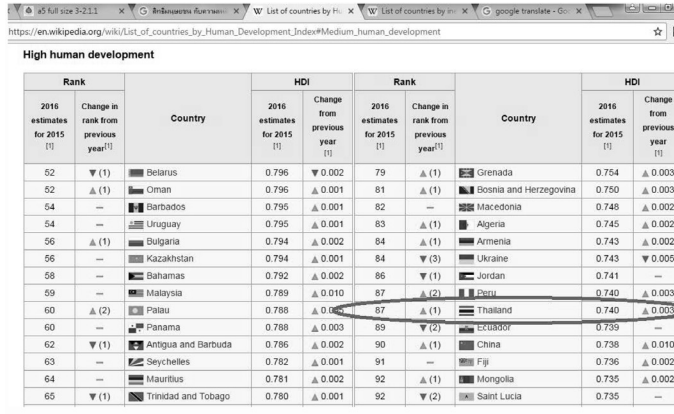
เนลสัน แมนเดลา ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ในช่วงปี พ.ศ. 2537-2542 เป็นตำนานของวีรบุรุษผู้ได้รับการยกย่องว่าเป็นนักสู้เพื่อความเสมอภาค นักสู้เพื่อยุติการเหยียดผิวและการครอบงำของคนผิวขาวในแอฟริกาใต้มายาวนานถึง 350 ปี ด้วยการให้อภัยอันยิ่งใหญ่และสถาปนารัฐที่คนทุกสีผิวได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ผลักดันให้เกิดสันติภาพให้เท่าเทียมกันทั่วโลก และอยู่ร่วมกันด้วยความสมานฉันท์ สุนทรพจน์ที่แสดงความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงผู้ร่วมการต่อสู้สิ่งแรกคือ *"การซื่อสัตย์ต่อตัวเอง คุณจะไม่มีอิทธิพลใด ๆ ต่อสังคมได้เลย หากยังไม่ยอมเปลี่ยนแปลงตัวเอง ... ผู้สร้างสันติสุขที่ยิ่งใหญ่คือคนที่ซื่อสัตย์ มีความจริงใจ แต่ก็อ่อนน้อมถ่อมตน"*



Martin Luther King (1929–1968) Non-violent civil rights leader. Inspired American civil rights movement to achieve greater equality. Helped to organise the 1963 March on Washington, where he gave famous 'I have a dream' speech. *"I have a dream that one day this nation will rise up and live out the true meaning of its creed: 'We hold these truths to be self-evident: that all men are created equal.'*

มาร์ติน ลูเธอร์ คิง เป็นที่รู้จักในนามของ "นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนชาวอเมริกัน ล้มล้างการเหยียดผิว" เป็นผู้นำของกระบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิพลเมืองอย่างสันติในสหรัฐอเมริกา ทำงานอย่างหนักเพื่อความเท่าเทียมกันของเรียกร้องสิทธิของคนผิวดำ ผลงานที่โดดเด่นและทำให้เขามีชื่อเสียง คือ การพูดสุนทรพจน์เรื่อง "ฉันมีความฝัน" และประกาศว่าอเมริกาจะปราศจากความลำเอียงและไม่มีอคติต่อคนผิวสีในปี พ.ศ. 2507 และ ได้รับรางวัลสันติภาพเคเนดี (Kendy Peace Prize) รางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปีนั้น เป็นเจ้าของคำถามว่า "Life's most persistent and urgent question is, 'What are you doing for others?'" คุณกำลังทำอะไรเพื่อผู้อื่นอยู่

6. การพัฒนา สิทธิมนุษยชนของไทยในเวทีโลก

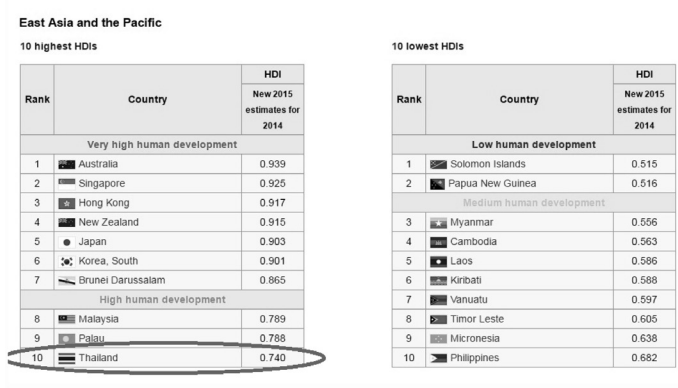


https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_Human_Development_Index#Medium_human_development

High human development

Rank		Country	HDI		Rank		Country	HDI	
2016 estimates for 2015 [1]	Change in rank from previous year[1]		2016 estimates for 2015 [1]	Change from previous year [1]	2016 estimates for 2015 [1]	Change in rank from previous year[1]		2016 estimates for 2015 [1]	Change from previous year [1]
52	▼ (1)	Belarus	0.796	▼ 0.002	79	▲ (1)	Grenada	0.754	▲ 0.003
52	▲ (1)	Oman	0.796	▲ 0.001	81	▲ (1)	Bosnia and Herzegovina	0.750	▲ 0.003
54	–	Barbados	0.795	▲ 0.001	82	–	Macedonia	0.748	▲ 0.002
54	–	Uruguay	0.795	▲ 0.001	83	▲ (1)	Algeria	0.745	▲ 0.002
56	▲ (1)	Bulgaria	0.794	▲ 0.002	84	▲ (1)	Armenia	0.743	▲ 0.002
56	–	Kazakhstan	0.794	▲ 0.001	84	▼ (3)	Ukraine	0.743	▼ 0.005
58	–	Bahamas	0.792	▲ 0.002	86	▼ (1)	Jordan	0.741	–
59	–	Malaysia	0.789	▲ 0.010	87	▲ (2)	Peru	0.740	▲ 0.003
60	▲ (2)	Palau	0.788	▲ 0.0	87	▲ (1)	Thailand	0.740	▲ 0.003
60	–	Panama	0.788	▲ 0.003	89	▼ (2)	Ecuador	0.739	–
62	▼ (1)	Antigua and Barbuda	0.786	▲ 0.002	90	▲ (1)	China	0.738	▲ 0.010
63	–	Seychelles	0.782	▲ 0.001	91	–	Fiji	0.736	▲ 0.002
64	–	Mauritius	0.781	▲ 0.002	92	▲ (1)	Mongolia	0.735	▲ 0.002
65	▼ (1)	Trinidad and Tobago	0.780	▲ 0.001	92	▼ (2)	Saint Lucia	0.735	–

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ในปี 2015 ประเทศไทยมีอันดับการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนอยู่ในอันดับที่ 87 จาก 188 ประเทศ ดีขึ้นกว่าปีก่อน 1 ขั้น



East Asia and the Pacific

10 highest HDIs

Rank	Country	HDI New 2015 estimates for 2014
Very high human development		
1	Australia	0.939
2	Singapore	0.925
3	Hong Kong	0.917
4	New Zealand	0.915
5	Japan	0.903
6	Korea, South	0.901
7	Brunei Darussalam	0.865
High human development		
8	Malaysia	0.789
9	Palau	0.788
10	Thailand	0.740

10 lowest HDIs

Rank	Country	HDI New 2015 estimates for 2014
Low human development		
1	Solomon Islands	0.515
2	Papua New Guinea	0.516
Medium human development		
3	Myanmar	0.556
4	Cambodia	0.563
5	Laos	0.586
6	Kiribati	0.588
7	Vanuatu	0.597
8	Timor Leste	0.605
9	Micronesia	0.638
10	Philippines	0.682

เมื่อเปรียบเทียบในกลุ่มประเทศ เอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ประเทศไทยจัดอยู่ใน Top 10 ของประเทศที่มีการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนสูง



7. สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติที่ได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จึงได้มีการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นฉบับแรกของประเทศไทย ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2548 แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 2 ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2556 ได้มีการนำแผนสิทธิมนุษยชนมาแปลงสู่แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการกระทรวง กรม แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาองค์กรชุมชน แผนพัฒนาขององค์กรในระดับภูมิภาค แผนพัฒนาองค์กรสาธารณะ แล้วจัดทำเป็นโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรองรับภารกิจให้ลุล่วง

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) จัดทำขึ้นโดยมีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นมาตรการที่ตอบสนองปัญหาได้ตรงจุด โปร่งใสปฏิบัติได้จริง ให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริงใช้แนวคิด “กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” เน้นการรับฟังความคิดเห็น

สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคและเชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติมาร่วมพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเป็นครั้งสุดท้าย พร้อมทั้งให้ผู้แทนจากแต่ละกระทรวงร่วมกันให้ข้อเสนอแนะ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในแต่ละประเด็น ประกาศใช้แผนอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2557

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการส่งเสริม ปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชน เป็นแผนในระดับชาติเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาพรวม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมุ่งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ และพัฒนาระบบงานด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศอย่างมีเอกภาพให้มีความก้าวหน้าและทัดเทียมกับนานาประเทศ ทั้งยังเป็นการแสดงให้ประชาคมโลกเห็นถึงความตั้งใจจริงของประเทศไทยที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง

8. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

1. การละเมิดสิทธิเด็ก เยาวชน และครอบครัว : แม้ว่าภาพรวมสถานการณ์ด้านเด็กและเยาวชนของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นโดยเฉพาะในด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา และความห่วงใยของสังคม รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของสังคมไทย ยังมีความผูกพันที่เข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและชุมชนอยู่มาก แต่ทิศทางการพัฒนาที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา ส่งผลให้สถาบันครอบครัวไทยอ่อนแอลงทั้งในแง่ของการพัฒนาศักยภาพบุคคลในครอบครัว และการสร้างภูมิต้านทานให้แก่เด็ก รวมถึงการทำร้ายเด็กโดยบุคคลในครอบครัว อันนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นและรุนแรงขึ้น ได้แก่ เด็กและเยาวชนติดยาเสพติด ถูกล่วงละเมิดทางเพศ เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน การใช้แรงงานเด็ก เด็กในธุรกิจบริการทางเพศ เด็กหนีภัย เด็กและเยาวชนในสถานสงเคราะห์ สถานพินิจและ

คุ้มครองเด็กและเยาวชน เรือนจำ เป็นต้น ดังนั้นนอกจากการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กแล้ว การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ต่อเด็กและเยาวชน ทั้งในและนอกระบบการศึกษา เพื่อเป็นการวางรากฐานของวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

2. ปัญหาความเหลื่อมล้ำ : ทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการตลาด โดยใช้แรงงานราคาถูกเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ได้ก่อให้เกิดช่องว่างของการกระจายรายได้อย่างหนักหน่วง ผู้ใช้แรงงานถูกเอาเปรียบและไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีขบวนการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานต่าง ๆ ที่เข้มแข็ง สภาพความปลอดภัยในการทำงานส่วนใหญ่ยังมีความเสี่ยงสูงและไร้หลักประกัน สำหรับผู้หญิงและผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงโอกาสการพัฒนาด้านการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรม

3. ปัญหาการค้ามนุษย์ : (จาก USA-Trafficking in Persons Report 2014 : TIP Report) ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงาน เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้าน 2 - 3 ล้านคน ต่อปี ส่วนใหญ่มาจากพม่า จีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถาน อินเดีย และฟิจิ จะถูกหลอกลวงให้เข้าสู่ธุรกิจประมง ปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการค้ามนุษย์คือ พฤติกรรมทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั้งสองประเทศตามแนวชายแดนลาว พม่าและกัมพูชา ซึ่งอำนวยความสะดวกให้กับกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ไม่มีเอกสารประจำตัว สหรัฐกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยไม่มีความพยายามอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์ ไทยจึงถูกลดระดับลงไปอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ซึ่งขณะนี้ไทยกำลังอยู่ระหว่างการจัดตั้งศาลคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้มีการพิจารณาคดีในด้านนี้ได้อย่างรวดเร็ว

4. ปัญหาสิทธิชุมชน : ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในระดับโลกทวีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่คุณค่าเชิงพาณิชย์และเชิงอุตสาหกรรมของทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยกลับเพิ่มมากขึ้น ภัยคุกคามจากบรรษัทข้ามชาติ และกลุ่มธุรกิจที่มุ่งแย่งชิงฐานทรัพยากรธรรมชาติจึงยิ่งรุนแรงและฉกฉวยทรัพยากรของชุมชนและของชาติไปใช้ประโยชน์โดยต่างชาติในรูปแบบต่าง ๆ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ บานปลายไปสู่การคุกคาม การทำร้ายจนเสียชีวิต โดยยังไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ แม้ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงแนวคิดในการพัฒนาที่ถือคนเป็นศูนย์กลาง แต่ทิศทางการพัฒนาที่แก้ปัญหาอย่างแยกส่วน ไม่มองปัญหาความยากจนว่าเป็นผลจากทิศทางและโครงสร้างการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม ขณะที่รัฐและกลไกของรัฐยังขาดความรู้และความเข้าใจถึงวิถีชีวิตของชาวบ้านกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และยังนิยมใช้รัฐเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการ ทำให้ไม่เห็นความสำคัญในการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิชุมชนให้ชัดเจน และยังไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการส่งเสริมและเคารพสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ก่อนการตัดสินใจ ในการวางแผนพัฒนาทั้งระดับชาติ การวางแผนรายสาขา และการวางแผนระดับพื้นที่ รวมทั้งการกำหนดและอนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ไม่ว่าจะเป็นโครงการของเอกชน หรือบรรษัทข้ามชาติ หรือภาครัฐ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ทั้งในชุมชนระหว่างภาคธุรกิจกับชุมชน และระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ อันเป็นปัญหายืดเยื้อและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน

5. ปัญหาสิทธิในที่ดิน : ข้อมูลรายงานภาวะสังคมในไตรมาส 2 ปี 2557 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่าหลัก ๆ คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินสูง ปัญหาการใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาที่ไม่ธรรม เกิดการผูกขาดข้อมูลความรู้ ปัจจัยการผลิต และปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังไม่ชัดเจน จนเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาท การถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับคนบางกลุ่ม ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมดโดยมิได้ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการถือครองไว้เพื่อการเก็งกำไร ในขณะที่คนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนยากจนและเกษตรกรรายย่อย ไม่มีโอกาสเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรและเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ

6. ปัญหาสิทธิของบุคคลหลากหลายทางเพศ : ถูกจำกัดบทบาททางสังคม ศาสนา การประกอบอาชีพ การรับบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน บุคคลหลายเพศถูกมองเหยียดหยาม เลือกปฏิบัติ ถูกปิดกั้นโอกาสในการพัฒนาตนเอง คำนำหน้านามที่ไม่ตรงกับเพศ นำไปสู่การลดทอนสถานะและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิทางกฎหมาย คำเรียกในตำราเรียนหรือสื่อว่า “เบี่ยงเบนทางเพศ รักร่วมเพศ,..” ตอกย้ำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ถูกต้องหรือความไม่เข้าใจ นำไปสู่ปัญหาความรุนแรงทางกายภาพด้วยเหตุแห่งอคติ

7. ปัญหาสิทธิและสถานะบุคคลของกลุ่มชาติพันธุ์ : ยังมีการละเมิดสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะที่ยังมิได้รับสัญชาติไทย ซึ่งกระทบต่อการได้รับสถานะบุคคลตามกฎหมาย การจัดตั้งถิ่นฐานการประกอบอาชีพ การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามมาตรฐานที่เหมาะสม โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขและการศึกษา มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในด้านต่าง ๆ หน่วยงานรัฐ

ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะการพึ่งพิงธรรมชาติ

8. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ผลกระทบด้านสิทธิในชีวิตและร่างกายของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ อันสืบเนื่องมาจากการใช้ความรุนแรงของผู้ก่อความไม่สงบ การใช้กฎหมายความมั่นคงและกระบวนการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยขาดการหาพยานหลักฐานที่ชัดเจน บางครั้งไม่มีหมายค้นและหมายจับ จับกุมแบบเหวี่ยงแห หรือซ้อมให้ผู้ต้องหารับสารภาพ ทำให้มีผู้ถูกดำเนินคดีมากจนกระบวนการทางศาลล่าช้าและนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขในการลดความชอบธรรมในการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐทั้งในด้านความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม

9. ปัญหาการบังคับให้บุคคลสูญหาย (อุ้มหาย) : แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกอุ้มหาย แต่กลับยังพบปัญหาการอุ้มหาย ซึ่งในหลายครั้งที่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และมีหลายครั้งที่สงสัยว่าอาจเกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง เช่น กรณีการหายตัวไปของแกนนำชาวกะเหรี่ยงบ้านบางกลอย อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ที่หายสาบสูญไปหลังจากที่ถูกเชิญไปพบเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อวันที่ 17เมษายน 2557 จนถึงมิถุนายน 2560 นี้ ร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายยังไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงยังไม่มีกลไก หรือกฎหมายลักษณะเฉพาะมาใช้เร่งรัดการดำเนินคดีอุ้มหายนี้

10. ปัญหาสื่อกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน : เมื่อสื่อนำเสนอข่าวเหยื่อ ผู้ถูกกระทำ ผู้ต้องสงสัย หากสื่อใช้คำว่า “คนร้าย” “ผู้ก่อความผิด” แม้มีการสารภาพ หรืออยู่ในระหว่างการทำแผนประกอบก็ดี ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้ที่เกี่ยวข้องในข่าวเพราะเขายังเป็นเพียง “ผู้ต้องหา/ต้องสงสัย หรือ จำเลย” เท่านั้น การเปิดเผยข้อมูลอัตลักษณ์

เปิดเผยใบหน้า ไม่ว่ากล้องจากสื่อมวลชน หรือชุดเจ้าหน้าที่ตำรวจจัดให้มีการแถลงข่าว การโคลสอัพ (close up) ใบหน้าของผู้ต้องหา หรือนำเสนอภาพที่มีความรุนแรง โหดร้าย กระทบกระเทือนจิตใจผู้ชม เป็นละเมิดสิทธิการเปิดเผยอัตลักษณ์ส่วนบุคคลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในข่าวทุกกรณี เพราะวัตถุประสงค์ของการรายงานข่าวควรมุ่งเน้นเฉพาะข้อเท็จจริงและตั้งคำถามต่อเงื่อนงำของคดี ละเว้นการเปิดเผยข้อมูลเชิงเร้าอารมณ์ที่อาจเป็นการปลุกปั่นอารมณ์คนดูให้มีความเกลียดแค้น ซึ่งจำนำไปสู่การสร้างอคติและภาพตัวแทนเชิงลบที่ยากเกินกว่าจะแก้ไขได้ ในกรณีของบุคคลที่ได้รับการพิสูจน์ทางศาลแล้วว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สื่อมวลชนควรต้องคำนึงถึง “สิทธิในการถูกลืม” (right to be forgotten) โดยการประกาศความบริสุทธิ์จากคำพิพากษา เพื่อทำให้ข่าวเชิงลบที่เคยนำเสนอออกไปถูกลืมไปจากสังคม เพื่อให้ผู้บริสุทธิ์มีโอกาสในการเริ่มต้นชีวิตใหม่

11. ปัญหาแรงงานข้ามชาติ : เริ่มจากการที่แรงงานต่างด้าวถูกมองว่ามีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงมีมาตรการควบคุมแรงงานข้ามชาติอย่างเข้มงวด เช่น การขึ้นทะเบียน การเดินทาง การเปลี่ยนงานที่ยุ่งยาก ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งอยู่นอกระบบ ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพของรัฐ ไม่มีหลักประกันสุขภาพ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือนัดหยุดงาน ในขณะเดียวกัน ก็ขาดความเข้าใจทางกฎหมายไทย ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายไทยได้ ทำให้อาจถูกล่อลวงมาทำงาน ถูกแสวงหาประโยชน์ และตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ ประมงผิดกฎหมาย มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติที่อายุต่ำกว่า 15 ปี โดยอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย

12. ปัญหาสิทธิของคนพิการ : แม้จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 แต่พบว่าคนพิการบางส่วนยังมีปัญหาในการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการคิดและวางแผนในกิจกรรมต่าง ๆ

ปัญหาการสร้างการยอมรับต่อคนพิการ การเข้าถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเดินทางและข้อมูล ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม “อารยสถาปัตย์” การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น การขาดล่ามภาษามือ คนพิการที่ยากจนและอยู่ตามลำพัง ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ มักจะถูกทอดทิ้ง และเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายในรูปแบบต่าง ๆ โดยหน่วยงานรัฐยังไม่มีมาตรการเชิงรุกที่จะป้องกันได้ ปัญหาการดำรงชีวิตอย่างอิสระและการมีมาตรฐานที่เพียงพอ การที่คนพิการสามารถเลือกดำรงชีวิตในรูปแบบที่ตนต้องการได้ อันเป็นเรื่องศักดิ์ศรีและเสรีภาพในการตัดสินใจ ปัญหาสิทธิด้านการศึกษาตามความสามารถ ความสนใจ ความถนัดและความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละประเภทและบุคคล ปัญหาความพร้อมในการทำงาน และมาตรการจ้างงานคนพิการไม่ตอบสนองต่อความต้องการของคนพิการที่ปัจจุบัน

13. ปัญหาในการเข้าถึงและช่องว่างการปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม: มีกฎหมายอีกจำนวนมากที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์สังคมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กระบวนการสอบสวน การให้ประกันตัว การพิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ ที่ยังล่าช้าและไม่ทั่วถึง การเลือกปฏิบัติต่อผู้อยู่ในสถานพินิจและเรือนจำ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมด้วยการสร้าง “วัฒนธรรมองค์กรด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา ให้คำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มากขึ้น ปรับแนวคิดและกระบวนการลงโทษโดยวิธีต่าง ๆ ในเรือนจำ ต้องมีกฎหมายคุ้มครองเด็กและเยาวชนเมื่อเป็นผู้ต้องหาให้ถูกต้อง ตลอดจนผู้เสียหายและพยานในคดีอาญา ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจของภาครัฐ ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

14. ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิง : เช่น คดีข่มขืน มีกระบวนการในการสืบสวนสอบสวนไม่เหมาะสม และระบบวิธีพิจารณาที่ไม่เอื้อต่อผู้เสียหาย เป็นการทำร้ายความรู้สึกของเหยื่อ ทำให้การติดตามผู้กระทำผิดมาเข้าสู่กระบวนการได้น้อยราย ผู้เสียหายจำนวนมากต้องเก็บงำความอับอาย ไม่กล้าเปิดเผย และปล่อยให้คนกระทำผิดยังกระทำได้ต่อไป

15. สิทธิในชีวิตกับการโทษประหารชีวิต : ในบริบทของโลกทุกวันนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า การลงโทษด้วยวิธีการประหารชีวิตนั้น นอกจากจะเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของมนุษย์แล้ว ยังไม่ก่อให้เกิดการลดลงของอัตราก่ออาชญากรรม มีเอกสารรายงานการวิจัยหลายชิ้นที่เป็นเครื่องยืนยันว่าการลงโทษด้วยวิธีการประหารชีวิตไม่ใช่ปัจจัยหลักในการช่วยลดอัตราการก่ออาชญากรรมแต่อย่างใด สำหรับประเทศไทย มีแนวคิดในการยกเลิกโทษประหารชีวิตโดยผลักดันให้อยู่ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2557 - 2561 ด้วยการเสนอให้ปรับเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิตแทน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้การรับรองไว้ในการที่จะต้องพึงเคารพในคุณค่าของชีวิตมนุษย์

9. องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน

องค์กรหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. ศาลต่าง ๆ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร
3. มูลนิธิเพื่อพัฒนาเด็ก
4. มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน ซี.ซี.เอฟ

5. มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก
6. มูลนิธิ ปวีณาหงสกุลเพื่อเด็กและสตรี

องค์กรสิทธิมนุษยชน ระดับโลก ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ : มีบทบาทในการกำหนดหลักการ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ

2. กองทุนสงเคราะห์เด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) : เป็นหน่วยงานของสหประชาชาติเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม พัฒนาการ สุขภาพ รวมถึงความเป็นอยู่ของเด็กและแม่ในประเทศกำลังพัฒนา ดูแลช่วยเหลือเด็กทั่วโลก รณรงค์เพื่อสิทธิเด็กในด้านการคุ้มครองเด็ก ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย

องค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มีต่อประเทศไทย 5 องค์กร

1. คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Human Rights Council) : ได้ก่อตั้งขึ้นแทนที่คณะกรรมาธิการการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Un commission for human rights) คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 47 ประเทศ วัตถุประสงค์ขององค์กรคือ การพัฒนากลไกสิทธิมนุษยชนเป็นเอกภาพมากขึ้น สำหรับประเทศไทยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการเผยแพร่ความรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้แพร่หลายมากขึ้น เพื่อตรวจสอบ ติดตาม ให้ข้อแนะนำและเผยแพร่รายงานกรณีสิทธิมนุษยชน สำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์

2. องค์กรนิรโทษกรรมสากล (AI: Amnesty International) : เป็นองค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศที่ทำงานด้านมนุษยชน โดยมี

วัตถุประสงค์หลัก คือ ยุติการละเมิดมนุษยชน และพยายามที่จะหาวิธีที่เหมาะสมในการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ปลดปล่อยนักโทษทางความคิดอย่างไม่มีเงื่อนไข ซึ่งได้แก่บุคคลที่ถูกกักขังเรื่องสีผิว เชื้อชาติ ภาษาหรือศาสนา โดยที่นักโทษไม่เคยใช้หรือสนับสนุนที่จะใช้ความรุนแรง เป็นต้น ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 100 ประเทศทั่วโลก และมีสำนักงานในประเทศไทยตั้งอยู่ที่เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร

3. องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO: International Labor Organization) : เป็นองค์กรแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่ส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน ความยุติธรรมในสังคม และสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน รวมทั้งช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์กรแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรแรกขององค์การชำนัญพิเศษองค์การแรกของสหประชาชาติ โดยประเทศไทยก็เป็นหนึ่งที่รวมก่อตั้ง ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมดจำนวน 178 ประเทศจากทั่วโลก

4. มูลนิธิความร่วมมือเพื่อต้านการค้าหญิง (GAATW: Global Alliance Against Traffic in woman) : มูลนิธิความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าหญิง เป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนจากทั่วทุกภูมิภาคของโลกที่ทำงานในประเด็นปัญหาผู้หญิง เด็กและผู้ชายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการค้ามนุษย์ โดยมีเป้าหมายหลัก คือ เพื่อต่อต้านการคุกคามแรงงานหญิงที่ย้ายถิ่นจากระบบตลาดแรงงานไม่เป็นทางการในปัจจุบัน รวมทั้งความปลอดภัยจากการย้ายถิ่น ปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามพรมแดน ปัจจุบันมีองค์กรที่เป็นสมาชิกประมาณ 80 ประเทศทั่วโลก

5. มูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก (ECPAT: End child Prostitution In Asia Tourism) : มูลนิธิเพื่อการยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการล่วงละเมิดทางเพศกับเด็กทุกรูปแบบ พร้อมทั้งกระตุ้นในสาธารณชน

ได้ตระหนักถึงสถานการณ์ความรุนแรง ของธุรกิจการค้าประเวณีและการท่องเที่ยว อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กถูกเอาเปรียบทางเพศ เช่น เพื่อเสนอทางเลือกอื่นให้ครอบครัวที่มีความเสี่ยงในการเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี เป็นต้น ประเทศไทยได้มีบทบาทดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องเพศและการค้าประเวณีในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยและได้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานโครงการรณรงค์ป้องกันเด็กเข้าสู่กระบวนการการค้าประเวณีในภาคเหนือของไทย อันประกอบด้วยจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน และพะเยา สำนักงานในไทยตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงราย

10. วัตถุประสงค์ของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)

1. ในระดับชาติ : ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยให้พัฒนาก้าวหน้าทัดเทียมระดับสากล จากการที่ประเทศมีมาตรการ/เครื่องมือ/กลไกที่เป็นมาตรฐานกลาง สร้างหลักประกันที่ดีในการปฏิบัติตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้ประเทศมีภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศและประชาคมอาเซียนในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติและประชาคมอาเซียน

2. ในระดับสังคม : สร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นำไปสู่สังคมสันติสุข ทำให้สถานการณ์การละเมิดสิทธิมีแนวโน้มเป็นไปในทางที่ลดลง เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกับทุกหน่วยงานทุกภาคส่วนอยู่แล้ว เมื่อนำมิติด้านสิทธิมนุษยชนมาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้ดียิ่งขึ้น ทุกหน่วยงานร่วมมือกันป้องกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนจะช่วยลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยได้

3. ในระดับประชาชน : ทำให้ประชาชนมีความมั่นคงและมีความสุขในชีวิตจากการที่ประเทศไทยมีหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพที่ทัดเทียมกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล

11. สาระสำคัญของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)

สาระสำคัญของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 มีเป้าหมายสำคัญที่ต้องการทำให้สังคมไทย “เป็นสังคมที่ส่งเสริม สิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุข” ซึ่งมีทิศทางครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนทั้ง 11 ด้าน และ 15 กลุ่มเป้าหมาย โดยมีการกล่าวถึงสภาพปัญหา มาตรการ การปฏิบัติ ตัวชี้วัดความสำเร็จหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานร่วมดำเนินการ และกรอบระยะเวลาดำเนินงานในช่วง 5 ปีของแผน นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดมิติของสิทธิมนุษยชน เป็น 11 ด้าน ได้แก่

1. ด้านสาธารณสุข
2. ด้านการศึกษา
3. ด้านเศรษฐกิจ
4. ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
5. ด้านที่อยู่อาศัย
6. ด้านวัฒนธรรมและศาสนา
7. ด้านข้อมูล ข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
8. ด้านการขนส่ง
9. ด้านการเมืองการปกครอง
10. ด้านกระบวนการยุติธรรม และ
11. ด้านความมั่นคงทางสังคม

กลุ่มเป้าหมายที่มีผลกับความมั่นคงทางสังคมและมีความเปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน 15 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง
2. กลุ่มผู้พ้นโทษ
3. กลุ่มผู้ต้องหาคดียาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545/กลุ่มผู้ติดยาเสพติด และผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
4. กลุ่มเหยื่อ/ผู้เสียหาย
5. กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์
6. กลุ่มผู้ใช้แรงงาน
7. กลุ่มคนจน/ผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา
8. กลุ่มเกษตรกร
9. กลุ่มผู้สูงอายุ
10. กลุ่มเด็กและเยาวชน
11. กลุ่มสตรี
12. กลุ่มคนพิการ
13. กลุ่มผู้ไร้รัฐ ชาติพันธุ์ และกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้หนีภัยการสู้รบ
14. กลุ่มที่รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง
15. กลุ่มความหลากหลายทางเพศ/อัตลักษณ์ทางเพศ

มีการกำหนดแผนปฏิบัติการในระดับ กระทรวง กรม และหน่วยงานในระดับพื้นที่ ตลอดจนการวางระบบภารกิจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กรอบแนวคิดของการแปลงแผนสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ มีเจตนารมณ์ที่จะให้แผน : เป็นเครื่องมือช่วยในการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ

มากกว่าจะเป็นแผนที่คอยตรวจสอบหรือเพิ่มภาระการทำงาน เพื่อผลักดันให้หน่วยงานต่าง ๆ เห็นความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงานอยู่แล้ว เพื่อเป็นการช่วยเสริมการทำงานตามภารกิจและนำมิติด้านสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวข้องมาเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น ด้วยการนำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนหรือกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจตนเอง ถ่ายทอดลงสู่แผนปฏิบัติราชการ แผนพัฒนาขององค์กร แล้วจัดทำโครงการ/กิจกรรมรองรับการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยการใช้งบประมาณของหน่วยงานดำเนินการ

2. บทบาทขององค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนและประชาชน : ความสำเร็จของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ต้องอาศัยความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) กับองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนทั้งภาคเอกชน และภาคประชาชน ในระดับชาติ ภูมิภาค หรือท้องถิ่น รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อประสานความร่วมมือกันในการดำเนินงาน ทั้งการประสานงานหรือขอรับการสนับสนุนงบประมาณมาดำเนินการ โดยจะกล่าวถึงบทบาทของทุกคนในสังคม ได้แก่ กลไกระดับชาติ กลไกระดับกระทรวงหรือหน่วยงานเทียบเท่า กลไกระดับภูมิภาคและท้องถิ่น สถาบันการศึกษาและสถาบันทางวิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

3. การติดตามและประเมินผล : โดยกำหนดกรอบการดำเนินงานการติดตามและประเมินผลอยู่ 2 ประการ คือ 1. การพัฒนาระบบกลไกและการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงาน และ 2. การพัฒนาฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงเครือข่ายประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงระดับพื้นที่ ทั้งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานระดับต่าง ๆ และการเสริมสร้างเครือข่ายข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน

4. องค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนที่จะนำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ : องค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สถาบันการศึกษาและสถาบันทางวิชาการ องค์กรศาล องค์กรอื่น และองค์กรอิสระ

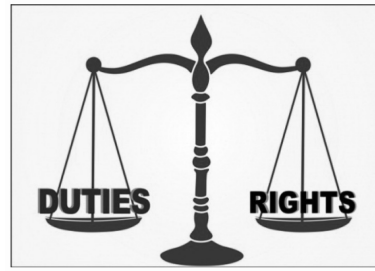
ผลที่คาดว่าจะได้รับในระดับประเทศ คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย พัฒนาก้าวหน้าทัดเทียมระดับสากล จากการที่ประเทศไทยมีมาตรการ/เครื่องมือ/กลไกที่เป็นมาตรฐานกลาง เพื่อสร้างหลักประกันที่ดีในการปฏิบัติตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และ ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศและประชาคมอาเซียน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติและประชาคมอาเซียน

ผลที่คาดว่าจะได้รับในระดับสังคม คือ สถานการณ์การละเมิดสิทธิในสังคมมีแนวโน้มเป็นไปในทางที่ลดลง หน่วยงานจากทุกภาคส่วน ร่วมมือกันป้องกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน และช่วยลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกับทุกหน่วยงานอยู่แล้ว เพียงแต่นำมิติด้านสิทธิมนุษยชนมาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้ดียิ่งขึ้น สังคมไทยจะเป็นสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุข

ผลที่คาดว่าจะได้รับในระดับระดับประชาชน คือ ประชาชนมีความมั่นคงและมีความสุขในชีวิตจากการที่ประเทศไทยมีหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพที่ทัดเทียมกับสิทธิมนุษยชนสากล

สิทธิมนุษยชน ในทัศนะของข้าพเจ้า

12. จุดสมดุลย์ของสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ความรับผิดชอบ อยู่ที่ไหน อยู่ที่ใคร อยู่อย่างไร ?



“สิทธิของมนุษยชนขั้นพื้นฐาน คือ
บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการคิด พูด และแสดงความคิดเห็น
ใช้ชีวิตอย่างเสรีและมั่นคง”

เป็นหลักการตามธรรมชาติที่ว่า สิทธิเสรีภาพ เป็นสิทธิโดยธรรมชาติ ซึ่งทุกคนมีเท่าเทียมกัน ผู้ใดจะมาแย่งชิงไปไม่ได้ แต่เมื่อคนจำนวนมากที่แตกต่างกันมาอยู่รวมกันในสังคม สิ่งที่ต้องมาพร้อมกับสิทธิเสรีภาพคือหน้าที่พลเมือง และความรับผิดชอบ เพื่อทำให้ทุกคนอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

สารที่เผยแพร่ออกไปตามช่องทางต่าง ๆ รวมถึงสื่อกระแสหลักและสื่ออินเทอร์เน็ต มีผลโดยตรงต่อความคิดและการกระทำหรือการสนองตอบของผู้รับสาร อาจเกิดผลกระทบแง่บวกและแง่ลบต่อหลากหลายมุมมอง สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและมีมุมมองในเรื่องสิทธิเสรีภาพหลายแง่มุมที่ต่างกัน มีช่องว่างระหว่างผู้มีการศึกษาสูงและผู้ด้อยโอกาสมาก จึงทำให้เกิดช่องว่างแห่งการไม่เข้าใจตรงกันสูงมากจนบางครั้งอาจเป็นผลเสียต่อสังคมมากกว่าผลดี ในทัศนะของผู้เขียน มีความจำเป็นต้องหาจุดสมดุลย์

ของสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ความรับผิดชอบ อยู่ที่ไหน อยู่ที่ใคร อยู่อย่างไร ? (Duties & Rights Balance)





ถ้าทุกคนพูดทุกอย่างที่อยากพูด คิด แสดงออกทุกอย่างที่อยากทำ สังคมจะเป็นอย่างไร ?

ถ้าสื่อเขียนทุกอย่างที่สงสัยอยากวิจารณ์ สังคมจะเป็นแบบใด ?

ถ้าประชาชน 60 ล้านคน เรียกร้องสิทธิความมั่นคงในชีวิตจากข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีอยู่ 200,000 นายทั่วประเทศ คุณภาพการบริการจะเป็นอย่างไร

ถ้าสงสัยคนวางระเบิดป่วนเมือง แต่ค้นจับไม่ได้ ตัดท่อน้ำเลี้ยงไม่ได้ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะหลักฐานยังไม่แน่น ประชาชนจะต้องใช้ชีวิตอยู่บนความกลัวอีกนานเท่าไหร่

อย่างการค้นคว้าเรื่องราวเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเพื่อทำรายงานในครั้งนี้ ผู้เขียนได้เห็นแต่บทความ ข้อความที่แสดงถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพ การเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียม และวิจารณ์การละเมิดสิทธิในแง่มุมของการไร้ประสิทธิภาพของระบบ หากเปลี่ยนการส่งสาร เป็นการเผยแพร่แนวคิด (Duty & Rights Balance) แทนการตอกย้ำแนวคิดสิทธิมนุษยชนเพียงอย่างเดียว อาจจะเป็นการปลูกฝังและพัฒนาการสื่อสารให้นำเสนอแนวคิดสิทธิเสรีภาพ

ตามครรลองของประชาธิปไตยมุมมองที่สร้างสรรค์ แทนการวิจารณ์ในแง่ลบเพียงอย่างเดียว และอาจมีส่วนช่วยให้สังคมมีความขัดแย้งน้อยลง

13. ภาวะผู้นำของนักสิทธิมนุษยชนต้นแบบ คือภาวะผู้นำที่สังคมไทยต้องการ

การที่คนมาอยู่ร่วมกันด้วยพื้นฐานความต้องการที่ต่างกัน ปัญหาต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้นได้มากมาย จนต้องมีผู้กล้ายืนขึ้นต่อสู้กับความขัดแย้งเหล่านั้น บางคนนำการเปลี่ยนแปลงสำเร็จ จุดประกายความเป็นเจ้าของ และดึงความมีส่วนร่วมออกมาจากมวลชน ทำให้ประชาชนซึ่งไร้อาวุธไร้อำนาจลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อปกป้องศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และนำความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นสู่สังคมนั้น อะไรเป็นปัจจัยสำเร็จ ที่เราสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์การต่อสู้ของนักสิทธิมนุษยชนต้นแบบและนำมาประยุกต์ใช้จัดการสถานการณ์ความขัดแย้งและความไม่เท่าเทียมในสังคมไทยได้บ้าง

จากการศึกษาเรื่องราวการต่อสู้ของนักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ ซึ่งประสบความสำเร็จ เมื่อย้อนดูวิกฤตการณ์สังคมและการเมืองไทย ซึ่งอยู่ภายใต้ความขัดแย้งทางการเมือง แบ่งแยกคนที่มีความคิดที่เห็นต่างกันออกไปอย่างสุดขั้ว บรรยากาศเต็มไปด้วยความเกลียดชังและไม่เชื่อใจ ไม่ใช่สถานการณ์ที่จะแก้ไขเยียวยาได้ง่าย ๆ เลย

2 - 3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลมีความพยายามจัดให้มียุทธศาสตร์ความปรองดองระหว่างกลุ่มขั้วอำนาจ กลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ และผู้ได้รับผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำ แต่เกือบทุกฝ่าย (ยกเว้นฝ่ายผู้จัดทำยุทธศาสตร์) ล้วนเชื่อว่าการปรองดองสมานฉันท์เป็นเพียงลมปาก เป็นความฝันที่ไม่อาจเกิดขึ้นจริง คงเป็นได้เพียงความปรองดองบนแผ่นกระดาษเหมือนกับหลาย ๆ อย่างในวิถีชีวิตประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่เป็นได้เพียงนามธรรม

ความสำเร็จของผู้นำสิทธิมนุษยชนหลาย ๆ ท่าน เช่น เนลสัน แมนดาลา มาร์ติน ลูเธอร์คิง ทำให้ผู้เขียนคิดว่าในวิกฤตการณ์ใดก็ตาม ภาวะผู้นำและบรรยากาศความมีส่วนร่วมเป็นสิ่งจำเป็นมาก ๆ ในการร่วมกันหาทางออก สร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะสำหรับสังคมไทย ณ วันนี้ ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่จะสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้สังคมควรมีภาวะผู้นำดังนี้

1. ปล่อยวางอดีต มุ่งมั่นอนาคต : ปล่อยวางอดีตเพราะมันเป็นอดีตไปแล้ว มองการณ์ไกลไปข้างหน้าในส่วนที่จะทำให้ดีขึ้น กำหนดเป้าหมายชัดเจนในการเดินไปสู่อนาคตและมีระบบวิธีการทำงานรองรับเพื่อให้บรรลุความหวังในสิ่งที่อยากจะเห็น ทำอย่างมีความสุขเหมาะสมและสมดุลกัน อธิบายให้ประชาชนได้เข้าใจถึงหลักการที่นำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางไปพร้อม ๆ กันได้ และแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้น ในการที่จะทำงานให้บรรลุผล ผู้นำที่สามารถสะท้อนภาพแห่งอนาคตที่เต็มไปด้วยมิตรภาพความรุ่งเรืองไปด้วยกัน เป็นเป้าหมายหนึ่งเดียวให้กับคนทั้งประเทศ จะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นไว้ใจที่จะทำตาม

2. คิดเชิงยุทธศาสตร์ : คิดวางแผนงานอย่างรอบคอบเป็นลำดับขั้น เรียนรู้และใส่ใจความคิดของฝ่ายตรงข้าม โดยเริ่มจากสร้างความเป็นมิตร เดินเข้าหาฝ่ายตรงข้ามเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยน อธิบายสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น แต่มีความยืดหยุ่น พลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ กล้าที่จะเสี่ยง ตัดสินใจเด็ดขาด เพื่อจะบรรลุเป้าหมาย

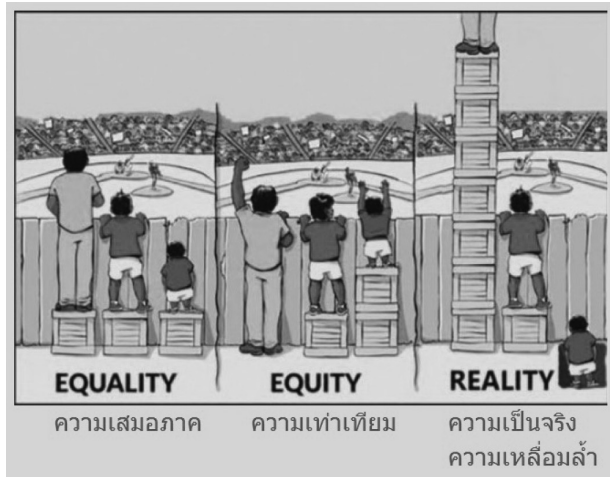
3. คิดนอกกรอบ : ด้วยการเรียนรู้กับคนที่มีความคิดตรงข้าม เรียนรู้จากการอ่านหนังสือ เรียนรู้วิธีที่จะทำให้ประเทศมีความสงบสุขด้วยวิธีการมองสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ และหาสาเหตุและที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาจุดบกพร่องและหาวิธีแก้ไขปัญหาก่อนที่จะลงมือทำ

4. ผ่อนคลายบรรยากาศความกดดัน ให้ทำงานร่วมกันอย่างสนุก แต่มีเป้าหมาย : มีความรักองค์กรและคนในองค์กร ทำให้คนในองค์กรรู้รักสามัคคีกันผ่านการเรียนรู้จากภายในองค์กรเป็นหลัก เช่น การอยู่ร่วมกันโดยไม่แบ่งชั้นวรรณะ ทำงานเป็นทีม มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น พูดคุยทักทายอย่างเป็นกันเอง ไม่สร้างความตึงเครียดจนมากเกินไป ทำงานอย่างเป็นระบบ ช่วยส่งเสริมให้คนในองค์กรมีจิตสำนึกในการรักชาติของตัวเองและครอบครัว การทำงานจะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงานร่วมกัน เพื่อเกิดความเป็นหนึ่งเดียวที่มุ่งสู่จุดหมายเดียวกัน และทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

5. สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาในตัวเอง : วิเคราะห์จุดดีจุดเสีย มองหาความสามารถของตัวเองในการตัดสินใจและช่วยเหลือตัวเองให้ได้มากที่สุด และพัฒนาสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ศรัทธาและนับถือในตนเองว่างานจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ นำจุดเด่นของตนไปสร้างประโยชน์ให้กับประเทศชาติและประชาชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ความสุขที่ได้มาก็มาจากการเชื่อมั่นและศรัทธาตัวเองจะทำให้งานใหญ่น้อยสำเร็จ

6. มีความฉลาดทางปัญญา : มีความสามารถในการรับรู้ วิเคราะห์ สังเคราะห์ สามารถคิด ใช้เหตุผล เชื่อมโยง และประเมินผลของการทำงาน

7. มีความฉลาดทางอารมณ์ : มีความสามารถควบคุมอารมณ์ของตนเองและผู้อื่น โดยที่ไม่สร้างแรงกดดันไปยังคนรอบข้าง ช่วยให้ภารกิจต่าง ๆ เป็นไปในทางที่สร้างสรรค์ ผ่อนคลาย สามารถหาทางออกได้อย่างมีความสุข ทั้งของตัวเองและคนอื่น



ในปัจจุบัน มี 122 ประเทศที่มีการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย แต่มีอยู่หลายประเทศ เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ รวมถึงประเทศไทยด้วย ที่มีสภาพสังคมแบบรูปช่องขวาสุด คือ ปกครองโดยหลักการความเสมอภาค แต่ในความเป็นจริงยังมีความเหลื่อมล้ำ และความไม่เท่าเทียมด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สูงมาก คนรวยก็รวยล้นฟ้า คนจนก็แร้นแค้นติดดิน (ตามรูปขวาสุด Reality)

หากสังคมใด มีผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สามารถปลูกฝังแนวคิดสิทธิเสรีภาพ ควบคู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ และคุณธรรมได้ ความเท่าเทียมก็จะเกิดขึ้น (ตามรูปกลาง EQUITY) และจะเป็นสังคมที่พัฒนาสู่ความสันติสุข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนน้อย ประชาชนมีความสุข ซึ่งเป็นเป้าหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตย

บรรณานุกรม

1. การสัมมนาและปาฐกถานำ เรื่อง “หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติกับการสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม” โดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี
2. กรมประชาสัมพันธ์ Wednesday, August 05, 2015 08:30
3. 5.องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน
4. รายงานประจำ ปี 2559/2560 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล สถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั่วโลก,
5. NHRC : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ – สำนักงานคณะกรรการสิทธิมนุษยชน
6. www.korpungun.com/มาร์ติน-ลูเทอร์-คิง
7. Eduzone, https://blog.eduzones.com/rangsit/120314

บทบาทกองทัพเรือด้านสิทธิมนุษยชน

*นฤดม แป้นเจริญ**

กล่าวนำ

สังคมโลกในยุคปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่าเป็นยุคแห่งสังคมเครือข่าย (Social Network) ที่ก่อให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่ไร้ขีดจำกัด ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วน ในเรื่องของการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน การแข่งขันและแย่งชิงเพื่อความอยู่รอด ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ชาติ โดยผู้ที่มีอำนาจหรือพลังที่มากกว่าก็พยายามแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ที่ด้อยกว่า ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ต่อกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนา ที่มีการกำหนดมาตรการในการเข้ามาควบคุมและกำกับดูแลให้ประเทศด้อยพัฒนาต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นหากไม่ปฏิบัติตาม ก็จะถูกตอบโต้โดยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เช่น การกีดกันทางการค้า การจัดลำดับความน่าเชื่อถือ การลดเงินช่วยเหลือ เป็นต้น ซึ่งกระแสโลกาภิวัฒน์ ทำให้ประชากรจำนวนพันล้านคนถูกขุดรากถอนโคนวิถีการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิมและคุกคามต่อการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมของตน ดังนั้นจึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมทางสังคมในระดับโลก เนื่องจากเห็นว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีความเท่าเทียม และมีความเสมอภาคกันภายใต้คำว่า **“สิทธิมนุษยชน (human rights)”** กระแสความคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้เป็นกระแสที่แผ่ขยายไปทั่วโลก

---

* อดีตผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษกองทัพเรือ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ควบคู่กับกระแสการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาสิทธิมนุษยชน นับเป็นสถานการณ์พื้นฐานของการเมือง การเศรษฐกิจและสังคม ในโลกปัจจุบันโดยทั่วไป โดยในระดับนานาชาติ มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ.2491 และต่อมามีการรับรองกติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับสำหรับภาคประชาชนนั้น ทั่วโลกรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนมากขึ้น มีการรวมกลุ่มเพื่อการปกป้องสิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกบุคคลและชุมชน ตลอดจนกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนา ภาษา วัฒนธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ฉบับปี พ.ศ.2560 ได้มีบทบัญญัติให้การปกป้อง คุ้มครอง รองรับ สิทธิและเสรีภาพ แก่ปวงชนชาวไทย และทุกภาคส่วนของสังคมอย่างกว้างขวาง สิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองในรูปแบบของกฎหมาย ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ ได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปวัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้น จะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์ จากในอดีตที่มีความคิดเพียงว่าสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง แต่ต่อมาในปัจจุบันได้เป็นที่ยอมรับแล้วว่า สิทธิมนุษยชน มีความหมายรวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมาย สิทธิมนุษยชน

ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือสนธิสัญญาที่ประเทศมีพันธกิจจะต้องปฏิบัติตาม”

สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้นมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ[1] ประกอบด้วย

1. ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิติดตัวทุกคนตามธรรมชาติตั้งแต่เกิด (Natural Rights)

2. คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non - discrimination)

3. สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นด้านต่าง ๆ (Universality)

4. สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวมแยกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)

5. การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ (Participation & Inclusion) นั้น หมายความว่า ประชาชนแต่ละคน หรือกลุ่มประชาชน หรือประชาสังคม ย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมืองและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

6. ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)

---

[1] “สิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง” กรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทางทะเลของไทย

ในห้วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยแม้มีกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ สำหรับการปกป้อง คุ้มครองและดูแลด้านสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังประสบปัญหา และได้รับผลกระทบจากเรื่องการคุ้มครองปกป้องสิทธิมนุษยชนหลายประการ โดยเฉพาะในมุมมองของสังคมโลก และนานาอารยะประเทศ ดังเช่นล่าสุด กระทรวงต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา (ภายใต้กฎหมายภายในชื่อว่า “Trafficking and Violence Protection Act : TVPA”) ได้จัดทำและเผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศต่าง ๆ ในโลก (Trafficking in Persons Report : TIP Report) ประจำปี ค.ศ.2017 โดยได้สำรวจข้อมูลสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่าง ๆ ว่ามีระดับความรุนแรงมากน้อยอย่างไร และมีการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร รายงานดังกล่าว เมื่อมีการประกาศเผยแพร่สู่สาธารณชนจะส่งผลกระทบกับภาพลักษณ์ของประเทศที่มีลำดับชั้น (Tier) ที่ยังมีปัญหาการค้ามนุษย์อย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการเมือง การค้า เศรษฐกิจ และการลงทุน ตลอดจนภาพลักษณ์ของประเทศในสังคมโลก สำหรับในการรายงานดังกล่าว[2] ผลปรากฏว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับใน TIP Report 2017 ไว้ในลำดับ Tier 2 Watch List (กลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง) ซึ่งหมายถึงยังเป็นประเทศที่ปฏิบัติยังไม่ได้มาตรฐานตามกฎหมาย TVPA เพราะ (1) ในประเทศยังมีเหยื่อการค้ามนุษย์อยู่จำนวนมาก หรือ (2) ยังขาดหลักฐานว่ามีความพยายามในการจัดการกับปัญหานี้ ทั้งในด้านกฎหมาย

[2] U.S. Embassy Bangkok , http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm, 30 มิ.ย. 2559

(การสืบสวน สั่งการฟ้อง และการลงโทษผู้กระทำความผิด) ทั้งการให้ความช่วยเหลือเหยื่อ และทั้งการมีเอี่ยวจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ (3) ยังขาดความมุ่งมั่นในการจัดการกับปัญหานี้ในอนาคต การถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองนั้น เป็นการย้ำว่าปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังมีอยู่กว้างขวางและจำเป็นต้องดำเนินการมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยให้มีผลงานเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล การดำเนินงานให้ก้าวหน้ามากขึ้นและอย่างต่อเนื่อง ปัญหาสิทธิมนุษยชนของไทยดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดมาจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมายทางทะเลที่เป็นเหตุบ่อยครั้งและประจำอยู่เสมอ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงและผู้อพยพ หรือการค้ามนุษย์ในผู้หลบหนีเข้าเมืองจากทางทะเล การที่ประเทศไทยได้รับการประกาศเตือน **"ใบเหลือง"** จากสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ มาตั้งแต่ 21 เม.ย.2558 ถึง 8 ม.ค.2562 นับเป็นระยะเวลากว่า 4 ปี ถึงการจัดให้มีมาตรการในการป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing)

สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ก็มาจากเหตุการค้ามนุษย์บังคับใช้แรงงานในเรือประมงและอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง ประเทศไทยถูกสังคมโลกมองว่าอยู่ในสถานะประเทศแหล่งสำคัญที่เป็นต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์[3] การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ภาครัฐเร่งรัดบูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศ สร้างมุมมองสังคมให้ตระหนักว่าการกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะที่กระทบในสิทธิมนุษยชน และมีนโยบายเพื่อแก้ไข

[3] แสงจันทร์ มาน้อย, การดำเนินการของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์, บทความทางวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการวุฒิสภาปีที่ 4, ฉบับที่ 15 ส.ค.57 หน้า 2

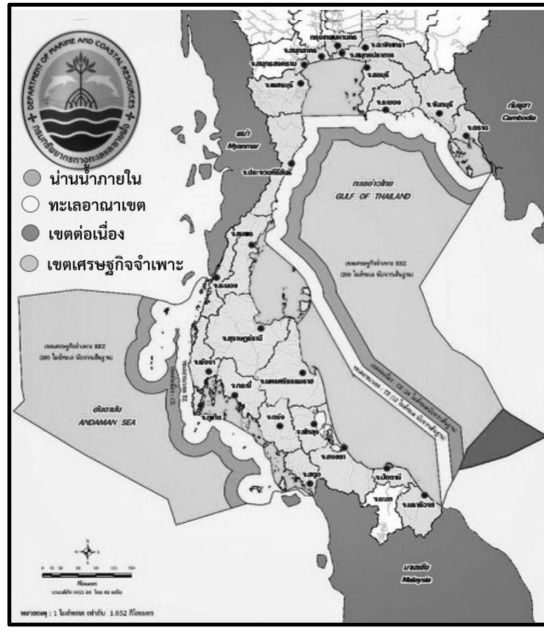
ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นหลัก (Victim - Centered) และมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการแสวงประโยชน์หรือการบังคับใช้แรงงาน การปราบปรามและดำเนินคดีขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญ 5 ด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน การพัฒนาและการบริหารข้อมูล กลไกการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติ 2 คณะ ได้แก่ (1) คณะกรรมการป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ (2) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายระดับชาติ นอกจากนี้ในระดับหน่วยงานหลายหน่วยงาน ได้จัดตั้งหน่วยงานย่อยที่มีภารกิจเฉพาะ โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งหมายรวมถึง**กองทัพเรือ (ทร.)** ด้วย[4]

บทบาทกองทัพเรือด้านสิทธิมนุษยชน

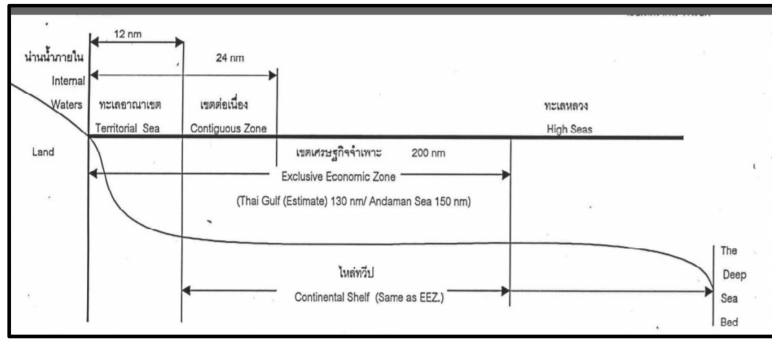
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 **(ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทย วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554)** ได้วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายทะเล

[4] พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) และ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559

ไว้ทั้งหมดเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของรัฐชายฝั่ง และจากผลของอนุสัญญาฯ ประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเล (Maritime Zone) หรือเรียกว่าเขตน่านน้ำไทย เป็นพื้นที่กว่า 320,000 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ทางบก (ประเทศไทยมีพื้นที่ทางบกประมาณ 530,000 ตารางกิโลเมตร มีความยาวชายฝั่งทะเลกว่า 3,101 กิโลเมตร ครอบคลุม 23 จังหวัด) และอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวประกอบด้วย น่านน้ำภายใน (Internal Water) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone)เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf Zone) และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone-EEZ) (ดูรูปพื้นที่ทางทะเลของไทย)



ภาพที่ 1 : พื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย



ภาพที่ 2 : การแบ่งเขตทางทะเลตามอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

จากการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของไทยในภาพรวม[5] การเกิดขึ้นของปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่หรือที่เรียกว่าปัญหาความมั่นคงของสังคม (Social Security) ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ซึ่งกระทบต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนในเขตน่านน้ำไทย เช่น การค้ามนุษย์ การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โจรสลัด ฯลฯ เป็นภัยคุกคามที่ทำให้ศักยภาพในการบริหารจัดการความมั่นคงของประเทศลดลง ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพภายในประเทศ ส่งผลกระทบโดยรวมแก่ความมั่นคงของโลก และอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ การแก้ปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนกว่าพื้นที่อื่น ๆ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐนอกจากเป็นไปตามกฎหมายภายในแล้ว ยังมีข้อกำหนดและข้อยกเว้นของกฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลฯ

[5] แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.2558 – 2564) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

กองทัพเรือฐานะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) และการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (National Maritime Interests) ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 “มาตรา 20 กองทัพเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการใช้กำลังตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม”และ “มาตรา 8 กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ (3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติฯ” และเป็นหน่วยงานรัฐ เพียงหน่วยงานเดียว ที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติได้ครอบคลุมพื้นที่อาณาเขตทางทะเลทั้งหมด จากสภาพสถานการณ์ความมั่นคงทางทะลดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการรองรับปัญหา กองทัพเรือได้กำหนดยุทธศาสตร์และบทบาทหลักไว้ประการหนึ่ง คือ การรักษากฎหมายและช่วยเหลือ (Constabulary Role) เป็นบทบาทที่มิใช่การรบ แต่เป็นการปฏิบัติที่ก้าวข้ามขอบเขตการปฏิบัติการทางทหารในกรอบเดิมไปเป็นสนับสนุนจุดมุ่งหมายอื่นที่มิใช่การรบ อาทิเช่น การปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติการทางเรือ รองรับบทบาทดังกล่าวไว้ดังนี้[6]

- การสนับสนุนรัฐบาลในการรักษากฎหมายทางทะเลที่ได้รับมอบอำนาจจำนวน 29 ฉบับ ซึ่งเป็นการสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายดังกล่าวโดยตรง แต่ยังมีขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางทะเลที่จำกัด โดยจะใช้กำลังทางเรือทำการลาดตระเวนตรวจการณ์ทางทะเลและทางอากาศ ในลักษณะป้องปรามเป็นสำคัญเพื่อสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยให้กับผู้ใช้ทะเล รวมทั้งรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

[6] ภุชงค์ รอดนิกร, นาวาเอก., “ ยุทธศาสตร์ทางเรือเพื่อรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติด้านทะเลอันดามัน”, เอกสารประจำภาค นศ.วทร.รุ่นที่ 46, 2557 หน้า 101

ในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้จะมุ่งเน้นในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลฝั่งและพื้นที่ที่มีความเคลื่อนไหวของการกระทำผิดกฎหมาย โดยจะให้ความสำคัญของการปฏิบัติการด้านการข่าวและการประสานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงทางทะเลในพื้นที่

- การใช้กำลังทางเรือในการลาดตระเวนตรวจการณ์ทางทะเลและทางอากาศ เพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยในการใช้ทะเลของประชาชน หรือผู้ที่ดำเนินกิจกรรมทางทะเล รวมทั้งการสัญจรของเรือต่าง ๆ ในพื้นทะเลอันดามัน ซึ่งจะทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีต่อการลงทุนและส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย ในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงทางทะเล ทั้งนี้ในการปฏิบัติการทางเรือ จะมุ่งเน้นในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางเดินเรือที่สำคัญ พื้นที่ทำการประมง แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่สำคัญ และพื้นที่วิกฤติตามสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น โดยจะต้องมีการจัดเตรียมกำลังทางเรือให้มีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้แล้วยังใช้การปฏิบัติการทางเรือร่วมกับมิตรประเทศ หรือประเทศเพื่อนบ้านตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้เพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางทะเลร่วมกัน

- การใช้กำลังทางเรือเข้าทำการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยหรือภัยพิบัติทางทะเล เมื่อเกิดสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที โดยต้องมีการเตรียมการตั้งแต่ก่อนเกิดสถานการณ์ พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง ในการเตรียมรับสถานการณ์ และจัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติการในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างแท้จริงเมื่อเกิดสถานการณ์ ทั้งนี้ในการปฏิบัติการช่วยเหลือ จะดำเนินการตั้งแต่พื้นที่ห่างฝั่งเข้ามาจนถึงพื้นที่ชายฝั่ง โดยประสานการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งกำลังทางเรือที่ใช้ปฏิบัติการจะต้องสามารถอยู่ในพื้นที่ประสบภัยได้ตั้งแต่ช่วงของการเกิดภัยพิบัติ จนกระทั่งขั้นการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติผ่านพ้นไป

ตามที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นว่าการปฏิบัติการของกองทัพเรือในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการรักษาอธิปไตย ความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยบทบาทและหน้าที่ที่กองทัพเรือได้รับมีความเกี่ยวเนื่องด้านสิทธิมนุษยชน โดยขอยกกรณีที่กองทัพเรือได้มีส่วนในการปฏิบัติทั้งในเรื่องปัญหาแรงงานประมง และผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, unreported and unregulated fishing : IUU Fishing)

จากการที่ประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการเมื่อ 21 เม.ย.2558 **"ใบเหลือง"** ถึงการจัดให้มีมาตรการในการป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ซึ่งหากไม่มีการแก้ปัญหาอย่างจริงจังโดยเร่งด่วน อาจมีผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของประเทศไทยในอนาคต และความมั่นคงของประเทศไทยในภาพรวม ดังนั้น เพื่อให้สามารถเร่งดำเนินการแก้ปัญหาให้การทำการประมงสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนและเป็นระบบ และยกระดับมาตรฐานการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการประมง อุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากมิได้มีการป้องกันและแก้ไขโดยเร่งด่วน จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้[7]

[7] คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 ลงวันที่ 29 เม.ย.58 เรื่อง การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

1.1 ให้จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย” (Command Center for Combating Illegal Fishing) เรียกโดยย่อว่า ศปมผ. (CCCIF) เป็นศูนย์เฉพาะกิจ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ผบ.ศปมผ.) และทั้งนี้ให้ ศปมผ. เริ่มปฏิบัติการตามคำสั่งนี้ ตั้งแต่ วันที่ 1 พ.ค. 2558

1.2 ศปมผ. มีโครงสร้างการปฏิบัติการดังต่อไปนี้

1.2.1 ให้คณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 52/2558 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2558 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล

1.2.2 ให้กองทัพเรือ และศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งจัดตั้งโดยมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 ม.ค. 2540 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เม.ย. 2540 และวันที่ 9 ม.ค. 2541 ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักของ ศปมผ. ในการปฏิบัติการทางทะเลและชายฝั่ง และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 ให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า - ออก (Port In - Port Out Controlling Center) และศูนย์ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เรือประมงแบบเบ็ดเสร็จ (Fishing One Stop Service) ประจำในแต่ละจังหวัดชายทะเล ทั้งนี้ ตามที่ ศปมผ. ประกาศกำหนด

1.3 ให้ ศปมผ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.3.1 กำหนดแนวทางของไทยและจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ในการแก้ปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Thailand’s National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing, NPOA - IUU) ตลอดจนกำกับดูแล

การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนนั้น รวมถึงดำเนินงานทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรป

1.3.2 ควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการทั้งปวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม

1.3.3 พิจารณาเสนอแนะ ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายให้เป็นมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการทำการประมงที่ผิดกฎหมายและบทลงโทษที่เหมาะสม

1.3.4 กำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังของ ศปมผ. โดยในโครงสร้างนี้ต้องกำหนดให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า - ออก รวมถึงศูนย์ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เรือประมงแบบเบ็ดเสร็จประจำในแต่ละจังหวัดชายทะเล

1.3.5 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานใน ศปมผ. จากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม

จากบทบาทที่กองทัพเรือได้มอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลัก ในการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายมีความชัดเจนและเกิดความยั่งยืน ตามที่กล่าวมาในข้างต้น ทั้งนี้ มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของลูกเรือประมงซึ่งเป็นเรื่องหนึ่งที่สหภาพยุโรปได้กำหนดให้ต้องดำเนินการ โดยเฉพาะเรื่องการค้ามนุษย์ ซึ่งกองทัพเรือได้ดำเนินการควบคู่ไปกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ดังนี้

1. การปฏิบัติงานของ ศูนย์รายงานเรือผ่านเข้า - ออก ประจำพื้นที่ต่าง ๆ (Port in – Port out : PIPO) กระจายไปในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเล

เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมเรือประมงขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป ในการรายงานผ่านเข้า - ออก หรือเรือประเภทอื่น ๆ ตามที่จะสั่งการ[8] โดยจะมีกำลังพลจากหน่วยราชการต่าง ๆ ประกอบเป็นชุดสหวิชาชีพปฏิบัติงานประจำศูนย์ฯ รวม 20 นาย โดยมีนายทหารสัญญาบัตรจากกองทัพเรือ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าศูนย์ฯ โดยในแต่ละวันจะมีการจัดเจ้าหน้าที่ชุดสหวิชาชีพไปตรวจสอบเรือประมงที่มีการแจ้งรายงานผ่าน - เข้าออกตามท่าเรือประมงที่กำหนด โดยจะมุ่งเน้นการสุ่มตรวจลูกเรือประมงว่ามีการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายหรือไม่ การสัมภาษณ์กลุ่มลูกเรือว่ามีการถูกหลอกลวง ข่มเหง หรือกดขี่หรือไม่ หรือได้รับค่าจ้างตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยการปฏิบัติงานที่ผ่านมาสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้สหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี ในห้วงที่มีการเดินทางมาประเมินผล โดยเห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนาและมีความเป็นมาตรฐานสากลในการตรวจสอบแรงงานภาคประมง

นอกจากนี้แล้วกองทัพเรือยังเป็นหน่วยงานหลักในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกำลังเป็นชุดเฉพาะกิจ ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ และโรงงานที่มีความเกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมภาคประมง ว่าจะมีการดำเนินการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย หรือมีการค้ามนุษย์หรือไม่ ซึ่งจากปฏิบัติการดังกล่าวได้มีการจับกุมและดำเนินคดีกับสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานผิดกฎหมายอยู่หลายราย เช่น การจ้างแรงงานโดยไม่มีสัญญาจ้าง การจ่ายค่าจ้างไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น นับว่าปฏิบัติการดังกล่าวเป็นมาตรการในการป้องปรามที่ดี ทำให้ในปัจจุบัน สถานประกอบการหรือโรงงานต่าง ๆ ได้การดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นับว่าสามารถช่วยจัดระเบียบการจ้างงานให้

[8] พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558

เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เกิดผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศ[9] สำหรับการตรวจสอบเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลนั้น กองทัพเรือยังได้รับมอบหมายให้บูรณาการร่วมกับหน่วยงานปฏิบัติการหลักศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ได้แก่ กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบกำลังเป็นหมวดเรือเฉพาะกิจปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย[10] โดยมีการจัดเรือออกทำการตรวจตราเรือประมงที่ทำการประมงว่ามีการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะการบังคับใช้แรงงาน นอกจากนี้แล้วเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาประเทศเกี่ยวกับมาตรการในการตรวจสอบเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงในทะเลหลวงหรือในมหาสมุทร รัฐบาลได้มอบหมายให้กองทัพเรือจัดเรือออกไปปฏิบัติการตรวจสอบเรือประมงไทยที่ทำการประมงในมหาสมุทรอินเดีย โดยมีการจัดชุดสหวิชาชีพจากหน่วยงานต่าง ๆ บูรณาการร่วมเดินทางไปตรวจสอบด้วย นับว่าได้ผลเป็นอย่างดี ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมและดูแลการทำประมงของประเทศไทย

2. การปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย[11]

ตามนโยบายของรัฐบาลในการให้การสนับสนุน และช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย หรือชาวโรฮีนจา เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สอดคล้องอย่างมีเอกภาพ ในทิศทางเดียวกัน เป็นการแสดงออกถึงศักยภาพและความพร้อมของกองทัพไทย

---

9 คำสั่งปฏิบัติการ “ตรวจสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ” ผบ.ศปมผ. ลับ ที่ 2/2559 ลง 15 ส.ค.2559

10 คำสั่งปฏิบัติการ “การตรวจเรือประมงพาณิชย์ที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ” ผบ.ศปมผ.ลับ ที่ 1/2558 ลง 12 พ.ย.2558

11 คำสั่งยุทธการ “การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย” ผบ.ศอ.ยฐ.ทร. ลับ ที่ 1/2558 ลง 23 พ.ค.58

ตลอดจนการมีบทบาทนำ และส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ตามหลักมนุษยธรรมสากล กระทรวงกลาโหม ได้อนุมัติให้กองทัพไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยใช้ชื่อย่อว่า **"ศอ.ยฐ."** ประกอบด้วย ศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กองทัพบก (ศอ.ยฐ.ทบ.) ศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กองทัพเรือ (ศอ.ยฐ.ทร.) และ ศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กองทัพอากาศ (ศอ.ยฐ.ทอ.) **ใน 25 พ.ค.2558**

ในการปฏิบัติ กองทัพเรือได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียขึ้น โดยมอบหมายและใช้กำลังทางเรือของทัพเรือภาคที่ 3 ใช้ชื่อย่อว่า **"ศปก.ยฐ.ทรภ.3"** เป็นกลไกหลักในการปฏิบัติงาน มีภารกิจ ปฏิบัติการทางเรือสนับสนุนด้วยกำลังทางอากาศในการลาดตระเวนค้นหา และช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ในพื้นที่รับผิดชอบ มีหน้าที่

1. ปฏิบัติการลาดตระเวนทางเรือ และทางอากาศ ในพื้นที่รับผิดชอบด้านทะเลอันดามัน และประสานการปฏิบัติการทางอากาศกับ ศปก.ทอ./ศอ.ยฐ.ทอ. อย่างใกล้ชิด

2. ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามหลักสากล และปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. จัดตั้งฐานปฏิบัติการลอยน้ำ เพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในทะเลอันดามัน เพื่อควบคุม อำนวยการ และบริหารจัดการ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้อพยพด้านมนุษยธรรมกลางทะเล

4. วางแผนการช่วยเหลือผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ที่เจ็บป่วยหรือต้องการความช่วยเหลือทางการแพทย์ตามความเหมาะสม

5. บูรณาการและประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

6. รายงานผลการปฏิบัติให้ ศอ.ยฐ.ทร. ทราบทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์และตามห้วงเวลาที่กำหนด

การปฏิบัติดังกล่าวใช้ทั้งการลาดตระเวน และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามหลักสากล และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง การลาดตระเวนทางเรือเน้นการลาดตระเวนในพื้นที่ที่คาดว่าเรือผู้อพยพจะใช้เส้นทางในการเดินเรือเข้ามาในเขตน่านน้ำไทย ห่างจากชายฝั่งประมาณ 20 – 30 ไมล์ โดยในส่วนของเรือที่ทำหน้าที่เป็นฐานปฏิบัติการลอยน้ำนั้นจะจอดเรือบริเวณที่คาดว่าเรือผู้อพยพจะใช้เส้นทางในการเดินเรือเข้ามาในเขตน่านน้ำไทย เพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ทั้งในเรื่องของการรักษาพยาบาล และให้การช่วยเหลืออื่น ๆ โดยกำหนดขั้นตอนการช่วยเหลือ ดังนี้

1. เมื่อตรวจพบเรือผู้อพยพจะส่งเรือพร้อมเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบและสอบถามความต้องการของผู้อพยพว่าต้อการจะไปที่ใด หากมีความประสงค์ที่จะเดินทางไปยังประเทศที่สาม จะแนะนำเส้นทางและให้การช่วยเหลือเบื้องต้น ได้แก่ น้ำ อาหาร และน้ำมันเชื้อเพลิง

2. ในกรณีที่ผู้อพยพมีความประสงค์จะเข้าประเทศไทย จะทำการชี้แจงให้ทราบว่าหากเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติเข้าเมืองผิดกฎหมาย พ.ศ. 2522

3. ในกรณีที่ตรวจพบว่ามีผู้เจ็บป่วย ก็จะจัดส่งทีมแพทย์เข้าทำการช่วยเหลือเพื่อรักษาอาการเบื้องต้น พร้อมจ่ายยา ทั้งนี้ในกรณีที่มีผู้บาดเจ็บหนัก

หรือสาหัส และต้องการทำการรักษาพยาบาลเร่งด่วน จะนำเข้ารับการรักษาเบื้องต้นบนฐานปฏิบัติการลอยน้ำที่มีขีดความสามารถในการรักษาพยาบาลเนื่องจากมีเครื่องมือทางการแพทย์และห้องพยาบาลพร้อมทีมแพทย์จากกองทัพเรือ พร้อมให้การช่วยเหลือก่อนที่จะส่งต่อขึ้นทำการรักษาบนฝั่งต่อไป

สำหรับข้อจำกัดในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ทหารเรือตามที่กล่าวมาในข้างต้น ได้พิจารณาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติการของกองทัพเรือในด้านสิทธิมนุษยชน ควรดำเนินการดังนี้

1. การตรวจสอบแรงงานประมงว่าจะเข้าข่ายการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น พบว่ามีกระบวนการในการตรวจสอบหลายขั้นตอน โดยจะต้องใช้ชุดสหวิชาชีพที่มีความรู้และเข้าใจในการตรวจสอบและซักถาม ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ทหารเรือที่ตรวจสอบแรงงานต่างด้าวในทะเล จะต้องมีความรอบรู้ในการตรวจสอบและการซักถาม รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการอบรมให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกองทัพเรือ มีความรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งทักษะในการตรวจสอบพฤติกรรมและซักถามแรงงานประมง

2. การปฏิบัติการด้านการข่าว นับว่ามีความจำเป็นในการปฏิบัติการเพื่อตรวจสอบเรือประมงที่มีพฤติกรรมในการค้ามนุษย์และ/หรือกดขี่แรงงาน ดังนั้น จึงต้องมีระบบการข่าวที่ดี รวมทั้งจะต้องมีการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการตรวจสอบ

3. กรณีผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียนั้น จะเห็นว่า ตามที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ พ.ศ.2494 และไม่มีกฎหมายรับรองสถานภาพของผู้อพยพ ดังนั้นในการตรวจพบผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย เจ้าหน้าที่ทหารเรือจะต้องดำเนินการตามหลักการและคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเป็นสำคัญ ทั้งนี้หากผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย มีความ

ประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทยก็ต้องดำเนินการจับกุมตามพระราชบัญญัติเข้าเมืองผิดกฎหมาย พ.ศ.2522 ทำให้ภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ทหารเรืออาจถูกมองว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเห็นควรมีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ทหารเรือ ให้มีความชัดเจนและควบคุมการทำข่าวของสื่อมวลชนให้อยู่ในกรอบ และไม่ทำให้มีนำไปใช้ให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ

4. กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการด้านคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์จะประกอบด้วยหลายหน่วยงาน ดังนั้นทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะการดำเนินการตามบทลงโทษสูงสุดกับผู้นำพาหรือหัวหน้ากลุ่มกระบวนการ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด จะทำให้สามารถป้องปรามการกระทำความผิดในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

5. การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทหารเรือ ในการดำเนินการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล การลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย จะใช้งบประมาณตามที่ได้รับการจัดสรรประจำปีในการปฏิบัติงาน ดังนั้นหากมีการเพิ่มเติมงบประมาณด้านการปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะให้กับกองทัพเรือจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและครอบคลุมพื้นที่มากยิ่งขึ้น

บทสรุป

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ทุกภาคส่วนจะต้องมีการบูรณาการประสานการปฏิบัติร่วมกัน โดยรัฐบาลได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เกิดความเป็นรูปธรรม เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวลดลงหรือหมดไปจากประเทศไทย และเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ กองทัพเรือเป็นกลไกหลักในการรักษาความมั่นคง อธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ทางทะเล และการดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ที่ผ่านมาได้ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนของกองทัพเรือที่ได้สนับสนุนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กองทัพเรือได้กำหนดแนวคิดการปฏิบัติของเรือและอากาศยานไว้ครอบคลุมเขตน่านน้ำไทยทั้งหมด การปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาพบว่ามีปัจจัยด้านกฎหมาย ทั้งกฎหมายภายในที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และกฎหมายระหว่างประเทศที่ประกอบไปด้วยอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อน มีข้อยกเว้นและข้อกำหนดที่เป็นข้อจำกัดแก่เจ้าหน้าที่ทหารเรือพอสมควร ข้อยกเว้นหรือข้อกำหนดบางอย่างในกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในของประเทศไทย ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ดุลยพินิจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับประเด็นเพื่อความมั่นคงหรือเพื่อสิทธิมนุษยชน ดังเช่นกรณี ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

บรรณานุกรม

หนังสือราชการ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 ลง 29 เม.ย.58 เรื่อง การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558

พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) และ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559

แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.2558 – 2564) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ, คำสั่งยุทธการ “การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย” ผบ.ศอ.ยฐ.ทร. ลับ ที่ 1/2558 ลง 23 พ.ค.2558

ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย, คำสั่งปฏิบัติการ “ตรวจสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำ” ผบ.ศปมผ. ลับ ที่ 2 /2559 ลง 15 ส.ค.2559

ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย, คำสั่งปฏิบัติการ “การตรวจเรือประมงพาณิชย์ที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ” ผบ.ศปมผ. ลับ ที่ 1/2558 ลง 12 พ.ย.2558

เอกสาร

"สิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง" กรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ภุชงค์ รอดนิกร, นาวาเอก. "ยุทธศาสตร์ทางเรือเพื่อรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติด้านทะเลอันดามัน" เอกสารประจำภาค นศ.วทร. รุ่นที่ 46, 2557

บทความทางวิชาการ

แสงจันทร์ มาน้อย "การดำเนินการของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์", บทความทางวิชาการ, สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, ปีที่ 4 ฉบับที่ 15 ส.ค.57

อินเทอร์เนต

U.S. Embassy Bangkok , http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm, 30 มิถุนายน 2559

หลักประชาธิปไตย

*รัตนา บุรพรัตน์**

คำกล่าวนำ

คำว่า ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองหนึ่งซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน คำว่า ประชาชน ในที่นี้มิได้หมายถึงความแต่เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น คนร่ำรวย คนยากจน เจ้าของที่ดิน คนงานหรือชาวนาเท่านั้น แต่หมายถึง ปวงชนทั้งชาติไม่ว่าจะเป็นคนดีมีจนอย่างไร หรือประกอบอาชีพใดก็ตามปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศร่วมกันอย่างเสมอภาค ดั่งวาทะของ อับราฮัม ลินคอลน์ (Abraham Lincoln) อดีตของประธานาธิบดีของสหรัฐฯ “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

- รัฐบาลของประชาชน หมายถึง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ด้วยการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นั่นคือ ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล ซึ่งบ่งชี้ถึงมิติของการปกครองในด้านความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

- รัฐบาลโดยประชาชน หมายถึง ประชาชนหรือพลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นผู้ปกครองได้ ถ้าหากได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

* กรรมการบริหาร บริษัท WYNN POINT จำกัด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

- รัฐบาลเพื่อประชาชน หมายถึง รัฐบาลจะต้องมีจุดประสงค์เพื่อความผาสุกของประชาชน และจะต้องมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง เช่น ทุกๆ 4 ปี ฯลฯ เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าผู้ปกครองจะต้องปกครองเพื่อประชาชน หากผันแปรจากจุดหมายนี้ ประชาชนจะได้มีโอกาสเปลี่ยนผู้ปกครองผ่านทางการเลือกตั้ง

ประชาธิปไตย (Democracy) คือ ระบอบการปกครองของรัฐซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้

คำว่า (Democracy) ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากกรีกโบราณว่า “ดีมอคระเทีย” ซึ่งหมายถึง การปกครองโดยประชาชน (Popular government) อันเป็นคำประสมระหว่างคำว่า “ดีมอส” (Demos) หมายถึง ประชาชน และ “คราทอส” (Kratos) หมายถึง การปกครอง หรือ พละกำลัง

ส่วนในภาษาไทย คำว่าประชาธิปไตย ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” ซึ่งหมายถึง “ปวงประชา” และ “อธิปไตย” ซึ่งหมายถึง “ความเป็นใหญ่” เมื่อรวมกันจึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ส่วนพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นส่วนใหญ่”

ในทางทฤษฎีทางการเมือง คำว่า “ประชาธิปไตย” สามารถหมายถึงทั้งระบอบการปกครองและปรัชญาการเมือง ซึ่งถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ประชาธิปไตยจะยังไม่มีนิยามที่รับการยอมรับโดยทั่วกันก็ตาม แต่ก็ได้ ปรากฏให้เห็นหลักการสองหลักการที่ให้การนิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” แล้ว คือ ความเสมอภาคและอิสรภาพ หลักการดังกล่าวถูกสะท้อนให้เห็นผ่านทางความเสมอภาคทางกฎหมายของพลเมืองทุกคนและมีสิทธิเข้าถึงอำนาจโดยเท่าเทียมกัน ส่วนอิสรภาพได้มาจากสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งจะได้รับความคุ้มครองเสมอกันโดยรัฐธรรมนูญ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะได้รับการพิจารณาโดยคนส่วนใหญ่ว่าเป็น รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดในโลกยุคปัจจุบัน เนื่องจากเป็นการมอบสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนได้มากกว่าการปกครองในระบอบอื่น

ในระบอบประชาธิปไตย ถือความเห็นของปวงชนฝ่ายข้างมากเป็นเกณฑ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในขณะเดียวกันสิทธิของปวงชนฝ่ายข้างน้อยก็ย่อมได้รับความคุ้มครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งความเห็นฝ่ายข้างมากนั้น จะต้องเป็นความเห็นที่กอปรด้วยเหตุผลและเป็นธรรมด้วย

เมื่อพิจารณาในแง่ของศีลธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยนี้มีหลักการที่มีหลักฐาน สืบเนื่องมาจากศีลธรรมอย่างแท้จริง กล่าวคือระบอบประชาธิปไตยเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล

(Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in man) และความเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human Dignity)

เหตุผลสำคัญในเชิงการเมือง ของการจัดให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีสองประการคือ

ประการแรก: ระบอบการปกครองนี้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศโดยทั่วหน้ากัน บุคคลเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นบุคคลใดเมื่อร่วมกันทั้งชาติ ย่อมตัดสินใจได้ดีกว่าบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียวเท่านั้น และ

ประการที่สอง: ปวงชนทั้งชาตินั้นเองควรจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้ที่จะมาปกครองตน และมาบริหารราชการแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ของปวงชน ไม่มีผู้อื่นใดเหมาะสมที่จะเลือกผู้บริหารได้ดีกว่าปวงชนนั้น ๆ เอง

นอกเหนือจากรูปแบบของการใช้อำนาจโดยตรงและผ่านผู้แทนของประชาชนแล้ว สิ่งที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยได้แก่ปรัชญาของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมองไปที่ธรรมชาติของมนุษย์ กฎแห่งธรรมชาติ และ

สภาวะธรรมชาติ โดยปรัชญารากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยนั้น สามารถรวบรวมได้ดังนี้

ธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลสามารถเรียนรู้ทำความเข้าใจต่อโลกภายนอกได้ มีความสามารถในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีสำหรับตน ถึงแม้ดุลยพินิจของมนุษย์จะไม่ถูกต้องเสมอไป แต่ก็มีแนวโน้มว่าจะกระทำแต่สิ่งที่ดีสำหรับตนมากกว่าผู้ปกครองตัดสินใจให้ นอกจากนี้มนุษย์ยังมีการใช้มโนธรรมส่วนบุคคลประกอบการตัดสินใจร่วมกับเหตุผล แต่มโนธรรมที่แตกต่างกันทำให้ประชาคมทางการเมืองต้องอาศัยการวินิจฉัยเป็นรากฐานแนวคิดของเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เสรีภาพของมนุษย์ (Liberty) การเกิดมาของมนุษย์นั้นสามารถถือได้ว่าเกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ และการที่มนุษย์รวมตัวกันจัดตั้งรัฐก็เพื่อดำรงรักษาเสรีภาพของมนุษย์ และรัฐก็มีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองเสรีภาพ ของมนุษย์ อย่างไรก็ดีเสรีภาพของมนุษย์จะมีขอบเขต และมนุษย์แต่ละคนต้องไม่ละเมิดขอบเขตนี้ ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีความเสมอภาคที่ตนมี และจะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพของใคร เสรีภาพของมนุษย์จึงถือได้ว่าเป็นรากความคิดของระบอบประชาธิปไตย

ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (Equality) ถึงแม้มนุษย์จะเกิดมามีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่าง ดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีความได้เปรียบอีกบุคคลหรือกลุ่มอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นความเท่าเทียมกันของมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่มนุษย์แต่ละคนพึงได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเท่าเทียมกันในโอกาสที่จะมีชีวิตที่ดีในสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานแนวคิดของความเท่าเทียมกันในสังคมของระบอบประชาธิปไตย

อำนาจอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty) เมื่อประชาชนมีเสรีภาพความเท่าเทียมกันในสังคมแล้ว ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจ

จะตกเป็นของประชาชน โดยประชาชนตกลงร่วมกันจะมอบอำนาจให้กับผู้ปกครองหรือผู้แทนแล้ว การมีหลักประกันว่าทำอย่างไรจะให้ผู้ปกครองหรือผู้แทนของตนไม่กระทำการใด ๆ ก็ตามที่อาจจะละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะควบคุมให้ผู้ปกครองหรือผู้แทนทำการปกครองด้วยความเป็นธรรมและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถ้าผู้ปกครองละเมิดหรือผู้แทนละเมิด ประชาชนก็มีสิทธิที่ถอดถอนผู้ปกครองหรือผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจไป ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น หากจำแนกตามลักษณะการเข้าไปมีส่วนมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดินของประชาชน จำแนกได้ 3 ประการ

1. การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนมีเสียงในการบริหารแผ่นดินโดยตรง (Direct democracy)

ในระบอบประชาธิปไตยแบบนี้ ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตนเองโดยตรง ไม่จำต้องมีผู้แทน เช่น การปกครองในสมัยกรีกสมัยใกล้พุทธกาลและรัฐเล็ก ๆ บางรัฐในสวิตเซอร์แลนด์ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองแบบนี้จะตรงในความหมายของ “ประชาธิปไตย” มากที่สุด ประเทศต่าง ๆ ในโลกก็ไม่นิยมใช้การปกครองแบบนี้อีกต่อไป เพราะประเทศต่าง ๆ มีพลเมืองมากขึ้น ตามลำดับการจัดการประชุมประชาชนทั้งหมดย่อมจะลำบากในการจัดหาสถานที่ เวลา ตลอดจนการควบคุมการประชุม ทั้งในปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ยากแก่การทำความเข้าใจ หากปล่อยให้ประชาชนที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงตัดสินโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ผลเสียก็จะเกิดแก่ประเทศชาติมากกว่าผลดี

2. การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีส่วนมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านตัวแทน (Indirect democracy หรือ Representative Democracy)

การปกครองแบบนี้ ประชาชนจะเลือกตั้งผู้แทนของตนไปมีส่วนมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดินแทนตนและปวงชนทั้งชาติ อันเป็นการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมากของบรรดาผู้แทน ซึ่งประชาชนทั้งประเทศเลือก รวมกันเป็นสองสภานั่นเอง ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ในโลกมีการปกครองแบบนี้

3. การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีส่วนมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางกึ่งผู้แทน

การปกครองแบบนี้ มีหลักการเช่นเดียวกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปบริหารราชการแผ่นดิน เพียงแต่การปกครองนี้ได้นำเอาวิธีของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมเข้าด้วยทำให้ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าแบบที่สอง กล่าวคือ ประชาชนจะมีผู้แทนเข้าไปควบคุมการบริหารแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็ทรงไว้ซึ่งสิทธิ 3 ประการ ได้แก่

1) สิทธิยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) ซึ่งประชาชนจำนวนหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีสิทธิที่จะเข้าชื่อกันเสนอให้รัฐบาลหาประชามติยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภามาแล้ว ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) สิทธิคะแนนเสียงประชามติ (Referendum) ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชน ในกรณีที่รัฐบาลเห็นชอบจากประชาชนทั้งประเทศว่า (สมควรจะบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องสำคัญบางเรื่องอย่างไรจึงจะเหมาะสมและถูกต้อง) เช่น ร่างกฎหมายใดควรจะใช้ได้หรือไม่ ร่างรัฐธรรมนูญควรประกาศใช้ได้หรือไม่

3) สิทธิเสนอข้อริเริ่ม (Initiative) ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนจำนวนหนึ่ง เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา แต่อำนาจในการพิจารณาว่าสมควรตราร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่เป็นสิทธิขาดของรัฐสภา

หลักการของประชาธิปไตย ศ.ดร. สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ได้แบ่งออกเป็น 5 ประการ คือ

1. หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty) ในหลักการในข้อนี้จะเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยที่จะต้องเป็นของประชาชน เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครองและรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปอีกด้วย

2. หลักเสรีภาพ (Liberty) ในหลักการในข้อนี้จะเป็นการให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน

3. หลักความเสมอภาค (Equality) หลักการในข้อนี้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ถึงแม้ว่าเราจะเกิดมามีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างทางกายภาพ สำหรับความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

4. หลักกฎหมาย (Rule of Law) หลักการในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยมีความชอบธรรมบังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด

5. หลักเสียงข้างมาก (Majority Rules) ปัจจุบันประชากรของรัฐแต่ละรัฐนั้นมีจำนวนมาก ซึ่งคงเป็นการยากที่จะให้ทุกคนในรัฐมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้นการปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งเป็น การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้ยาก ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมากคงต้องใช้เสียงมากที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ดีหลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไม่อาจละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย (Majority Rights) ได้ ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันให้ไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย

หลักสำคัญอีกประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ก็คือ **"หลักนิติธรรม"** (the rule of law) ซึ่งหมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และจำต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่ เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันก็ดี หรือระหว่างเอกชนกับรัฐก็ดี การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายรองรับและการใช้อำนาจรัฐต้องตรวจสอบได้ (Accountability) เป็นคำที่ใช้ในประเทศที่ใช้ Common Law ส่วนในประเทศที่ใช้ Civil Law นั้นไม่ใช้หลักนิติธรรม (the rule of law) แต่การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายรองรับและการใช้อำนาจรัฐต้องตรวจสอบได้ เรียกว่า หลักนิติรัฐ (Legal State) ดังนั้น หลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐจึงมีพื้นฐานเหมือนกัน เพียงแต่พูดในบริบทต่างกัน **หลักนิติรัฐ** มาจากการแบ่งแยกอำนาจ ดังที่จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจออกเป็นนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ โดยอำนาจทั้งสามต้องมีกลไกที่มีการตรวจสอบด้วย เป็นการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความ

รับผิดชอบ และการตรวจสอบที่สำคัญที่สุดคือ การตรวจสอบโดยประชาชน (Public Accountability)

ความเสมอภาคกันในระบอบประชาธิปไตยนี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานต่อพลเมืองแล้ว ทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเสมอกัน แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ในสังคมประชาธิปไตยนั้นทุกคนจะมีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ เพราะบุคคลย่อมมีฐานะตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกัน บ้างก็อยู่ที่ฐานะผู้บังคับบัญชา บ้างก็เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนี้ สิทธิ หน้าที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่จึงแตกต่างกันออกไปตามฐานะ บทบาท และความรับผิดชอบของแต่ละคน กล่าวคือทุกคนต้องเสียภาษีเหมือนกัน ต้องเคารพกฎหมายเช่นกัน และเมื่อกระทำความผิดก็ต้องได้รับโทษตามโทษที่บทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด

ระบอบประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยองค์กรแห่งรัฐ 3 องค์กรด้วยกัน คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ แต่เดิมอำนาจทั้งสามอำนาจอยู่ในมือคนเพียงคนเดียว จึงทำให้บุคคลกลุ่มนั้นใช้อำนาจเกินเลย ด้วยเหตุนี้จึงมีการแบ่งหน้าที่ (Function) ของอำนาจทั้ง 3 ให้ต่างดุลและคานซึ่งกันและกัน (checks and balances) ไม่มีใครเหนือใคร กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ ขณะเดียวกันก็มีอำนาจควบคุมรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของประชาชน หากฝ่ายบริหารละเลยต่อหน้าที่ รัฐสภาก็มีอำนาจจะลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งมีผลให้รัฐบาลต้องลาออก ส่วนฝ่ายบริหารก็ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรากฎหมายออกใช้บังคับแก่ประชาชนอย่างเหมาะสมแก่สภาพการณ์ของบ้านเมือง ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรม ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยต่อหน้าที่ หรือควบคุมการบริหารของราชการแผ่นดินไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บ้านเมือง ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะยุบรัฐสภาเพื่อให้มี

การเลือกตั้งใหม่ได้ นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายตุลาการในแง่ที่ว่า บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ศาลยุติธรรมใช้รวมตลอดถึงการจัดองค์กรตุลาการนั้น ล้วนขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสิ้น

ประเภทของประชาธิปไตยมี 2 รูปแบบ

1. ประชาธิปไตยทางตรง คือ รูปแบบการปกครองโดยที่พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจใด ๆ ได้โดยตรงโดยไม่ต้องอาศัยคนกลางหรือผู้ทำหน้าที่แทนตน ผู้สนับสนุนประชาธิปไตยทางตรงได้โต้แย้งว่าประชาธิปไตยในปัจจุบันนั้นควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าระเบียบการพื้นฐาน อย่างเช่นการเลือกตั้งเท่านั้น ประชาธิปไตยทางตรงนับจนถึงปัจจุบันนี้เป็นเพียงรูปแบบที่ไม่ค่อยแพร่หลายนัก เนื่องจากรูปแบบการปกครองดังกล่าวสามารถใช้ได้กับชุมชนที่มีกลุ่มขนาดเล็กเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นนครรัฐ

2. ประชาธิปไตยทางอ้อม เป็นการปกครองโดยประชาชนมีหน้าที่เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา โดยการเลือกตั้งจะคัดเอาผู้ที่มีคะแนนเสียงเหนือกว่าเป็นมาตรฐานทั่วไป ผู้แทนดังกล่าวนอกเหนือจากจะสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ยังอาจเข้ามาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ หรืออาจมาจากการกำหนดผู้แทนโดยพรรคการเมือง หรืออาจใช้รูปแบบผสมผสานกัน การปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อม บางรูปแบบได้ดึงเอาลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ การลงประชามติ การปกครองแบบดังกล่าวถึงแม้ว่าประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน แต่ผู้แทนเหล่านั้นก็ยังคงมีอำนาจตัดสินใจของตนเองและเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

ทั้งนี้ องค์ประกอบของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยพื้นฐานที่สำคัญคือการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งทำให้เกิดสถาบันการเมืองคือพรรคการเมือง ก่อนจะเป็นพรรคการเมืองได้ต้องมีการเลือกตั้ง ซึ่ง

รูปแบบการเลือกตั้ง

1. เลือกตั้งโดยตรง (ผู้เลือกตั้งเลือกผู้แทนโดยตรง) ข้อดี: ได้ผู้แทนตามเจตจำนง, ผู้แทนใกล้ชิดประชาชน, ยากแก่อิทธิพล, ผู้แทนปฏิบัติงานอย่างมั่นใจ ข้อเสีย: เขตเลือกตั้งใหญ่, ประชาชนรู้จักผู้สมัครไม่ทั่วถึง

2. เลือกตั้งโดยอ้อม (เลือกบุคคลไปเลือกผู้แทน) ข้อดี: เลือกตั้งได้ง่าย, เลือกผู้ที่มีความสามารถก่อนที่จะไปเลือกผู้แทนอีกครั้ง ข้อเสีย: ทุจริตได้ง่าย, คนกลางมีอำนาจ, ดูถูกว่าราษฎรโง่ทำให้ไม่สนใจการเลือกตั้ง, ต้องเลือกตั้ง 2 ครั้ง เลือกตั้งแบบรวมเขต (ถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็น 1 เขต) เลือกตั้งแบบแบ่งเขต (ในจังหวัดหนึ่งแบ่งเป็นเขตๆ)

รูปแบบของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมี 2 แบบ คือแบบรัฐสภา, แบบประธานาธิบดี

1. แบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารแยกเป็น 2 องค์กร คือ องค์กรประมุขของรัฐ, องค์กรคณะรัฐมนตรี องค์ประมุขของรัฐอาจเป็นกษัตริย์ (ส่วนใหญ่เป็นสังคมอนุรักษ์นิยม) หรือประธานาธิบดีก็ได้ (สังคมเสรีนิยม) องค์กรคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล มีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา หากรัฐสภาไม่ไว้วางใจก็ต้องลาออก วิธีการที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ, การไม่ผ่านร่างงบประมาณประจำปี, ไม่ผ่านกฎหมายสำคัญ ส่วนฝ่ายคณะรัฐมนตรีก็สามารถยุบสภาได้ทำให้เกิดดุลแห่งอำนาจขึ้น (ในที่สุดประชาชนก็จะเลือกตั้งใหม่)

2. แบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดี จะเป็นทั้งประมุข, หัวหน้าคณะรัฐมนตรี องค์กร คณะรัฐมนตรีเป็นเพียงที่ปรึกษาให้คำแนะนำ สิทธิขาดอยู่ที่ประธานาธิบดี (คัดค้าน 7 เสียง เห็นด้วย 1 เสียง 1 เสียงชนะ)

ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหรือกติกาที่กำหนดแนวทางสำหรับการจะใช้อำนาจปกครองประชาชน และหลักการจัดระเบียบการปกครอง แต่รัฐธรรมนูญ

ก็ไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย เพราะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรม มีบทบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้แต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาตนเองทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ อันจะยังผลให้แต่ละคนดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติภูมิหรืออย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ รองรับมี 2 ประเภท คือสิทธิและเสรีภาพในทางความคิด (Freedom of Thought) ซึ่งถ้าเป็นความคิดเกี่ยวกับความดี ความชั่ว ความถูก ความผิด ก็เรียกว่าสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม กับสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ (Freedom of Action) คือสิทธิเสรีภาพในอันที่จะเคลื่อนไหวส่วนต่าง ๆ ของร่างกายตามที่ได้คิดและตกลงใจไว้ ตามมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนา ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยม ในทางศาสนา...” และในการใช้เสรีภาพนี้ “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา แตกต่างจากบุคคลอื่น” แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในภายนอกจิตใจของผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ เมื่อมีการเคลื่อนไหวส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายอาจมีผลกระทบกระเทือนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือต่อประโยชน์ ส่วนรวมได้เสมอ รัฐธรรมนูญจึงมิได้รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการกระทำไว้เหมือนดังเช่น สิทธิเสรีภาพในทางความคิดหรือมโนธรรม แต่จะรับรองไว้อย่างมีเงื่อนไข มีข้อจำกัดหรือมีข้อสงวนเสมอ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐในอันที่จะจัดระเบียบการใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำการบางอย่าง หรือมิให้กระทำการ

บางอย่าง เพื่อป้องกันมิให้บุคคลคนหนึ่งใช้สิทธิและเสรีภาพของตนกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ปัญหาจึงตามมาว่า ทำอย่างไรราษฎรถึงจะมั่นใจว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรม ไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อเป็นหลักประกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ด้วยถ้อยคำเดียวกันว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติตามกฎหมาย...”

นอกจากการที่จะเป็นประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งพรรคการเมืองจากการแบ่งแยกอำนาจ สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรองรับ พลเมืองก็เป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดวิถีประชาธิปไตยให้เป็นไปอย่างเสรีภาพ และอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

วิถีชีวิตประชาธิปไตย

1. เคารพเหตุผลมากกว่าบุคคล โดยไม่ศรัทธาบุคคลใดถึงขั้นปูชนียบุคคล (แต่ต้องกตัญญูต่อญาติผู้ใหญ่และผู้มีพระคุณ) จะต้องไม่เคร่งครัดเรื่องระบบอาวุโส (แต่ต้องให้ความเคารพผู้อาวุโส) ประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดีก็ต่อเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายเพื่อค้นหาเหตุผลและความถูกต้องที่แท้จริง เพราะเหตุผลเท่านี้ที่จะจรรโลงให้ประชาธิปไตยดำเนินไปได้ และประชาธิปไตยเชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล

2. รู้จักการประนีประนอม คือยอมรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ไม่นิยมความรุนแรง ต้องรู้จักรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ไม่ยึดมั่นหรือดึงดันแต่ความคิดเห็นของตนเองโดยไม่ยอมผ่อนปรนแก้ไข และต้องยอมเปลี่ยนแปลงแก้ไขความคิดเห็นความคิดเห็นของตนเองเมื่อผู้อื่นมีความเห็นที่ดีกว่า ปรัชญาประชาธิปไตยโดยพื้นฐานไม่ปรารถนาให้มีการใช้กำลังและ

การล้มล้างด้วยวิธีการรุนแรง เพราะถ้ามีการใช้กำลังและความรุนแรงแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ไม่มีหรือไม่ใช้เหตุผล ซึ่งก็ขัดกับหลักความเชื่อขั้นมูลฐานของประชาธิปไตยที่ถือว่ามนุษย์มีเหตุผล

3. มีระเบียบวินัย คือต้องปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมืองอย่างสม่ำเสมอ และช่วยทำให้กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์โดยไม่ยอมให้ผู้ใดมาละเมิดตามอำเภอใจ แต่ถ้ามีความรู้สึกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ไม่เป็นธรรม ก็ต้องหาทางเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น มิใช่ฝ่าฝืนหรือไม่ยอมรับ การใช้เสรีภาพเกินขอบเขตจนละเมิดหรือก้าวก่ายในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ย่อมทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสังคม เพราะสังคมที่ไม่มีการจำกัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพนั้นหาใช่สังคมประชาธิปไตยไม่ แต่เป็นสังคมอนาธิปไตยที่เปรียบเสมือนไม่มีรัฐบาล ไม่มีกฎหมาย ไร้ระเบียบวินัยทางสังคมโดยสิ้นเชิง

4. มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งเกิดจากความรู้สึกของคนในสังคมว่าตนเป็นเจ้าของประเทศ และประเทศเป็นของคนทุกคนโดยสำนึกว่าการที่ตนได้รับการศึกษา สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพและดำรงชีวิตอยู่ได้ก็เพราะสังคมอันเป็นส่วนรวมของทุกคน ดังนั้นจึงต้องมีหน้าที่ทำประโยชน์ให้เป็นการตอบแทน

ดังนั้น หลักของประชาธิปไตย คือ การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต หากประชาธิปไตยมิได้รับการควบคุมอย่างรอบคอบโดยกฎหมาย เพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจทางการเมืองด้วยการถ่วงดุลอำนาจ เช่น การแบ่งแยก อำนาจการปกครองแล้วอาจส่งผลให้ฝ่ายบริหารอำนาจสามารถสะสมอำนาจจนอาจเป็นอันตรายแก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ลักษณะเด่นของการปกครองในระบอบนี้คือ “การถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์” แต่ถ้าหากรัฐบาลปราศจากความรับผิดชอบแล้ว เสียงข้างมากก็อาจไม่แยแสสิทธิของเสียงข้างน้อย จึงเรียกว่า “เผด็จการ

เสียงข้างมาก” กระบวนการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งควรเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมทั้งในทางทฤษฎี และปฏิบัติ ประกอบกับการคำนึงถึงเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชน

บรรณานุกรม

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร, 2552, “หลักนิติธรรมกับกระบวนการยุติธรรม”, ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย, คุณสถาพร ลิ้มมณี, พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 43-44

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2560, เอกสารประกอบการบรรยาย **หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 5.** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 16-18

บ้านจอมยุทธ, 2543, การปกครองระบอบประชาธิปไตย, [Online], Available: www.baanjomyut.com/library/democratic system/01.html, [23 เมษายน 256๐].

วรรณิดา, 2554, การปกครองในระบอบประชาธิปไตย, [Online]. Available: https://wannidaza.wordpress.com/tag/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0 %B8%A2/, [23 เมษายน 2560].

เว็บไซต์ศูนย์พัฒนาการเรียนการสอน สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข, 2556, การปกครองแบบประชาธิปไตย [Online]. Available: http://guru.sanook.com/387], [23 เมษายน 2560]

Gaga, 2553, “ประชาธิปไตยคืออะไร และอะไรเป็นแก่นของประชาธิปไตย”, [Online]. Available: https://th.answers.yahoo.com/question/index?qid=20100222153159AAiWigO, [23 เมษายน 2560].

Shokun, 2552, ประชาธิปไตยคืออะไรคนไทยลืมแล้วหรือ, [Onlinel, Available: http://oknation.nationtv.tv/blog/shokun/2009/08/10/entry-1, [23 เมษายน 2560].

หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
International Rule of Law and the Protection of Human Rights

*ราตรี ศรีสถิตย์วัฒนา**

1. คำนิยามและลักษณะของหลักนิติธรรม

1.1 ความเป็นมาของหลักนิติธรรม “หลักนิติธรรม” เป็นหลักการสำคัญที่มักถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ถูกบังคับใช้หากในความเป็นจริงแล้วการนิยามความหมายของหลักการดังกล่าวกลับไม่สามารถอธิบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ในปีพ.ศ. 2547 นายโคฟี อันนัน ซึ่งดำรงตำแหน่ง เลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้เสนอนิยามความหมายของหลักนิติธรรม ว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการที่บุคคลทุกคน ทุกสถาบัน ทุกองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียม และได้มีการใช้ตัดสินพิพากษาอย่างอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน

หลักนิติธรรม ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า คือ หลักการปกครองด้วยกฎหมายแต่คำจำกัดความหรือความหมายที่แท้จริงของหลักนิติธรรมนั้นมีรายละเอียดที่แตกต่างออกไปในแต่ละประเทศด้วยเหตุผลทางวัฒนธรรม การเมือง สังคม รวมทั้งวิวัฒนาการของกฎหมายในประเทศนั้น ๆ ด้วย หลักนิตธรรมในยุคโบราณสำหรับหลักนิติธรรมจริง ๆ แล้วพบว่าหลักนิติธรรม

* กรรมการผู้จัดการ บริษัท อเมริเทค กรุ๊ป จำกัด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มีมาตั้งแต่สมัยอารยธรรมบาบิโลนแล้ว ในประมวลกฎหมายของพระเจ้าฮัมมูราบี ในช่วง 1760 ปีก่อน คริสตกาล ซึ่งถือเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุด อันเกิดจากพระเจ้าฮัมมูราบีที่ต้องการรวมดินแดนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จึงสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันในการปฏิบัติทางการค้าและการให้อำนาจกษัตริย์ภายใต้ระบบการควบคุมดูแลโดยผู้พิพากษา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานในปัจจุบันนี้แล้ว ประมวลกฎหมายนี้ค่อนข้างเคร่งครัดมาก การกระทำผิดทางอาญาหลายอย่างมีโทษประหารชีวิตหรือการทรมาน

อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องน่าทึ่งในเรื่องการใช้แนวความคิดที่ว่า ทางการควรจะอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎหมายจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎสาธารณะ ไม่เป็นความลับ ไม่ใช่กฎหมายของพระเจ้า และกฎหมายควรจะมีประสิทธิภาพ และถูกนำมาปรับใช้อย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาในยุคกรีก หลักนิติธรรมได้พัฒนาขึ้นจากแนวคิดในการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต้นักปราชญ์ชาวกรีกเคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชานักปราชญ์ ซึ่งต้องเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคณธรรมประจำใจ แต่เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วเพลโต้ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบเช่นนั้นได้ จึงได้หันมาให้ความสำคัญกับการปกครองโดยกฎหมายโดยเสนอว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้แม้แต่คนชั่วก็ยังอาจจะมีทางทำความดีขึ้นมาได้ ต่อมา อริสโตเติล ปรัชญาเมธีคนสำคัญอีกคนในยุคนั้น ผู้ซึ่งเป็นศิษย์และได้รับแนวความคิดมาจากเพลโต้ยังได้กล่าวไว้ว่า การปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปุถุชน หากแต่เป็นการปกครองโดยเพราะการปกครองโดยปุถุชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค และเสรีภาพมากกว่า เพราะหากมีการปกครองโดยหลักนิติธรรมอยู่จริง ทุกคนก็จะมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความหวาดกลัวว่าจะมี

การใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยผู้ปกครองซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เราพูดถึงกันในปัจจุบันนั่นเอง

1.2 หลักนิติธรรมในบริบทสังคมไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” อันถือเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อวางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาลรวมทั้ง องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายจะต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องและเที่ยงธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้โดยจะใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่ปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไม่ได้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 ของคณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ปรากฏการอธิบายถึงความแตกต่างในรายละเอียดของหลักการทั้งสองเช่นเดียวกัน คงมีเพียงการอธิบายว่า “หลักนิติธรรม” มีที่มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศกฎหมายตามจารีตประเพณี ส่วนหลักนิติรัฐมีที่มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือประมวลกฎหมาย

จากกรณีที่ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน UN ย้ำไทยเคารพสิทธิเสรีภาพการแสดงความเห็น นายเสข วรรณเมธี อธิบดีกรมสารนิเทศและโฆษกกระทรวงการต่างประเทศกล่าวถึงกรณี นายไซอิด ราเอดอัล ฮุสเซน ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติแสดงความห่วงกังวลต่อสถานการณ์ในประเทศไทยว่ารัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อข้อห่วงกังวลของข้าหลวงใหญ่

สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือถึงข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งคณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ได้ประสานงานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติอย่างใกล้ชิด โดยได้ชี้แจงในประเด็นสำคัญหลายประเด็น

ประเด็นแรกประเทศไทยเคารพหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในฐานะที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย อย่างไรก็ดี มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันความแตกแยกในสังคมด้วย เนื่องจากขณะนี้ ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการปฏิรูปเพื่อนำสู่ความสามัคคีภายในชาติและประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืน ซึ่งตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปราบปรามอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลซึ่งเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานในสังคมไทย โดยมุ่งหวังให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอย่างสงบสุข ปราศจากการข่มขู่คุกคามของผู้มีอิทธิพล โดยได้ให้อำนาจแต่งตั้งนายทหารเป็นผู้สนับสนุนเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาโดยในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นพนักงานสอบสวนและทำสำนวนยื่นฟ้องดำเนินคดีในศาลพลเรือน คำสั่งดังกล่าวจะทำให้การดำเนินการตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางมิชอบผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องพฤติกรรมดังกล่าวได้

สำหรับคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 14/2559 เรื่องคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีวัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมแนวทางการดำเนินงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งด้านความมั่นคง และการพัฒนาพื้นที่ให้มีการบูรณาการและมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น และในส่วนของการร่างรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการปรับแก้ รวมถึงข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีส่วนที่สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติแสดงความชื่นชมไทย

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสาธารณชนเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยในช่วงก่อนการลงประชามติ ในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 โดยประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ ผลการลงประชามติย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประชาชน ในการนี้ รัฐบาลไทยพร้อมที่จะมีปฏิสัมพันธ์และร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศและภาคส่วนต่าง ๆ อย่างสร้างสรรค์และต่อเนื่องต่อไป (http://www.matichon.co.th/news/114625 สืบค้นเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2559)

1.3 หลักนิติธรรมสากลเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมสากลเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน เป็นการรวมกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประกอบด้วยประเทศ 10 ประเทศ คือ บรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย ทั้งนี้ หลักนิติธรรมสากลเกิดขึ้นอย่างเป็น

รูปธรรมครั้งแรกในภูมิภาคอาเซียนโดยเริ่มจากการให้การรับรองกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ทำให้อาเซียนมุ่งไปสู่การเป็นแบบการปกครองร่วมกันและอาเซียนได้แสดงชัดเจนถึงพันธสัญญาในการสร้างเสริมปรับปรุงหลักนิติธรรมสากลให้ดียิ่งขึ้นในแง่ของการใช้และความหมายที่องค์การสหประชาชาติกำหนดกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้จัดระบบการยึดหลักนิติธรรมสากล และปัจจุบันได้เชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นวัตถุประสงค์และหลักการหลักของอาเซียนซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะสนับสนุนโดยในกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นธรรมนูญหลักของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ระบุว่า “ประเทศสมาชิกของประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องยึดมั่นหลักนิติในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” นอกจากนั้นมาตรา 1 (7) ของกฎบัตรยังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของอาเซียนประการหนึ่งว่า “เพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกอาเซียน” เป็นต้น

จากการศึกษา ASEAN Responses tio Traificking in Person Study โดย มร.วิลเลี่ยม พรีโทเรียล ได้ศึกษาเรื่องการค้ามนุษย์ในกลุ่มอาเซียนแต่ละประเทศ พบว่า การค้ามนุษย์ในแต่ละประเทศมีดังนี้

1. บรูไน มีข้อมูลด้านการค้ามนุษย์ในประเทศบรูไนค่อนข้างน้อยมาก โดยรัฐบาลบรูไนได้รายงานเมื่อปี 2547 ว่าไม่พบการค้ามนุษย์ในประเทศแต่อย่างไร

2. กัมพูชา เป็นประเทศต้นทาง ปลายทางและทางผ่านของการค้ามนุษย์ พบว่ากัมพูชามีการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศในอัตราสูงทั้งภายในประเทศ

กัมพูชา และที่ส่งผ่านไปประเทศอื่นผู้หญิงและเด็กถูกค้าเพื่อให้บริการทางเพศและทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยในกรุงเทพมหานครเพื่อขอทาน ขายดอกไม้ และแรงงานอื่น ๆ โดยมีสภาพความเป็นอยู่แร้นแค้นและถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกควบคุมโดยกลุ่มอาชญากรรม ซึ่งชาวกัมพูชายังถูกค้าเพื่อประโยชน์ด้านแรงงานอื่น ๆ ด้วย เช่น เด็กและผู้หญิงอาจให้ทำงานรับใช้ในบ้านเยี่ยงทาสโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ส่วนผู้ชายถูกส่งให้ไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ก่อสร้าง งานในไร่ หรือในเรือประมง การค้าเด็กในกัมพูชามีมากขึ้นเนื่องจากมีเด็กกำพร้ามากขึ้นเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ รวมทั้งยังมีการหลอกลวงจาการรับเป็นบุตรบุญธรรมเพื่อประโยชน์ทางด้านการค้ามนุษย์

3. อินโดนีเซีย เป็นประเทศต้นทางการค้ามนุษย์ภายในประเทศและการใช้แรงงานเด็กซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในประเทศอินโดนีเซีย โดยมีคนตกเป็นเหยื่อรับใช้ในบ้าน ร้านอาหารและธุรกิจให้บริการทางเพศ รวมทั้งเรือประมง การค้ามนุษย์ในอินโดนีเซียมีหลายรูปแบบและเกิดขึ้นได้ทุกระหว่างการเดินทางของชายและหญิง ทั้งในช่องทางที่ถูกต้องและไม่ถูกต้อง จนบางคนต้องถูกขายไปเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม ในบ้านเรือนและเป็นผู้บริการทางเพศ โดยผู้หญิงบางกลุ่มได้เดินทางไปทำงานเป็นแม่บ้านในประเทศตะวันออกและตกเป็นเหยื่อทางเพศของผู้ว่าจ้าง

4. ลาว เป็นประเทศต้นทาง ไม่พบหลักฐานการค้ามนุษย์ในประเทศลาวมากนัก แต่มีการใช้ลาวเป็นประเทศทางผ่านไปยังประเทศที่สาม การค้ามนุษย์เกิดขึ้นเมื่อมีการเดินทางโยกย้ายจากประเทศลาวสู่ประเทศไทยแต่ไม่มีสถิติที่แน่นอน

5. มาเลเซีย เป็นประเทศปลายทาง ไม่มีรายงานที่แน่ชัดว่ามาเลเซียเป็นประเทศทางผ่าน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศมาเลเซียได้ตีพิมพ์รายงานการค้ามนุษย์ของมาเลเซียครั้งแรกเมื่อปี 2547 หลังจาก

พบว่ามีชาวต่างชาติจำนวนมากถูกควบคุมตัวในคุกสำหรับสตรี ซึ่งพบว่าผู้หญิงที่ถูกจับกุมเนื่องจากหนังสือเดินทางเข้าประเทศหรือวีซ่าหมดอายุ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้หญิงที่เข้ามาทำงานในมาเลเซียจะถูกชักชวนให้มาทำงานในร้านอาหาร ซุปเปอร์มาร์เก็ต และให้ขายบริการทางเพศ แต่ไม่มีรายงานที่แน่ชัดว่ามีการค้ามนุษย์ที่แน่ชัดในมาเลเซีย

6. เมียนมาร์ การค้ามนุษย์ที่เกิดในเมียนมาร์ พบว่าเป็นต้นทางของการค้ามนุษย์ โดยมีปลายทางคือประเทศไทย และมีปรากฏว่ามีชาวพม่าตกเป็นเหยื่อจำนวนมากเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ทั้งในประเทศจีน และมาเลเซีย ส่วนใหญ่ชาวเมียนมาร์จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในต่างประเทศมากกว่าในประเทศ โดยเฉพาะผู้อพยพซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชาวเมียนมาร์ที่เดินทางเข้าประเทศอื่นโดยไม่สมัครใจ มักตกอยู่ในสถานการณ์การค้ามนุษย์ หรือสมัครใจก็ตาม สุดท้ายก็ตกเป็นเหยื่อ เช่น กรณีเด็กจากพม่าที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในประเทศไทย ขายดอกไม้ ขอทาน และทำงานเป็นเด็กรับใช้ในบ้าน หากเป็นเด็กหญิงยังไม่มีข้อมูลยืนยันที่ชัดเจนเรื่องการค้ามนุษย์เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่คาดหมายได้ว่าผู้ชายชาวเมียนมาร์บางส่วนถูกค้ามนุษย์ในลักษณะของการก่อสร้าง หรือการใช้แรงงานในโรงงาน และธุรกิจในเรือประมง ส่วนผู้หญิงก็จะให้ไปแต่งงานและถูกให้ขายบริการทางเพศ และยังมีการซื้อขายเด็กทารกเพศชายเพื่อธุรกิจรับบุตรบุญธรรมด้วยเช่นกัน

7. ฟิลิปปินส์ การค้ามนุษย์ในฟิลิปปินส์เป็นทางผ่านการค้ามนุษย์ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของฟิลิปปินส์ จากการรายงานพบว่าชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่จะเดินทางจากพื้นที่ยากจนสู่เมืองใหญ่ที่เจริญกว่า เช่น การเดินทางเข้าเมืองหลวงหรือกรุงมะนิลาเพื่อหางานทำ ผู้หญิงและเด็กมักจะถูกค้าหรือถูกหลอกไปเพื่อธุรกิจทางเพศและงานรับใช้ในบ้าน โดยได้รับผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่า และมีชาวฟิลิปปินส์ลักลอบเดินทางเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยใช้เส้นทางตอนใต้ของประเทศ

ฟิลิปปินส์เข้าสู่ประเทศมาเลเซีย การค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็กเกิดขึ้นมากในพื้นที่เสี่ยง เช่น แถบชายแดน หญิงชาวฟิลิปปินส์จำนวนมากเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นในฐานะผู้ให้ความบันเทิงและส่วนใหญ่แล้วเป็นการเดินทางโดยสมัครใจโดยผู้หญิงกลุ่มนี้มีโอกาสสูงมาที่จะตกเป็นเหยื่อของการบังคับการค้าการให้บริการทางเพศ หรือเกิดภาระหนี้จำยอมได้

8. สิงคโปร์ มีข้อมูลเพียงเล็กน้อย รัฐบาลสิงคโปร์ระบุว่าสิงค์โปร์เป็นประเทศปลายทาง ตำรวจสิงค์โปร์ระบุว่าจากรายงานการบังคับการค้าประเวณีจำนวน 30 รายในปี 2545 – 2547 มีเพียงไม่กี่คดีที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อการค้ามนุษย์และในจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพศหญิง จำนวน 5 ราย ระบุว่าถูกหลอกให้มาทำงานในบ้านประเทศสิงคโปร์แต่หลังจากที่เดินทางมาถึงสิงค์โปรแล้วพวกเธอถูกชักจูง บังคับ และข่มขู่ให้ขายบริการทางเพศ

9. ไทย ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทางการค้ามนุษย์ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน การเดินทางเข้าพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย ส่งผลให้ให้เกิดความเสี่ยงในการค้ามนุษย์เพื่อให้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร ธุรกิจการประมง และการค้าประเวณี เด็กส่วนใหญ่จากกัมพูชาถูกค้าเพื่อมาเป็นขอทานและขายของบนถนนในย่านการท่องเที่ยว

10. เวียดนาม การค้ามนุษย์เกิดขึ้นในเวียดนามโดยมาจากพื้นที่ยากจนมาสู่เมืองใหญ่ และจากเวียดนามไปสู่ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคโดยไม่ทราบช่องทางการเดินทางและประเทศปลายทางที่แน่นอน แต่พบว่าชาวเวียดนามจากตอนเหนือส่วนใหญ่ถูกค้าไปประเทศจีน และจากตอนใต้ไปกัมพูชา ไต้หวัน และประเทศต่างๆ ในภูมิภาคประเทศปลายทางภายในภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และภายนอกอาเซียน ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และฮ่องกง กรณีในประเทศจีนต้องการผู้หญิงเวียดนามไปแต่งงานทำงานบ้านและงานอื่น ๆ สำหรับการค้าผู้หญิงเวียดนามไปกัมพูชาคือ

การแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศ โดยกลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มักมีอายุต่ำกว่า 18 ปีและมีภาระหนี้จำยอม

ดังนั้น หลักนิติธรรมสากลและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ผลมาจากคำนิยามหลักนิติธรรมขององค์การสหประชาชาติ โดยแสดงออกมาเริ่มจากในกฎบัตรอาเซียนปฏิญญาและเอกสารต่าง ๆ ของอาเซียน ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานและคณะกรรมาธิการต่าง ๆ จัดทำโครงการและแนวทางต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกการสนับสนุนการทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามกฎบัตรอาเซียนในเรื่องหลักนิติธรรมสากลและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

หลักนิติธรรมรับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน หลักนิติธรรมสากลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยเริ่มจากคำนิยามขององค์การสหประชาชาติที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และการใช้กฎบัตรอาเซียนเป็นจุดเริ่มต้นในการทำการวิเคราะห์โดยได้ระบุหลักการสำคัญสี่ประการของหลักนิติธรรมสากลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในอาเซียนซึ่งมีลักษณะเป็นตัวชี้วัดดังกล่าว ดังนี้

1. รัฐบาลรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นหรือไม่

2. กฎหมายและกระบวนการในการจับกุมกักขังและลงโทษนั้นมีอยู่โดยเปิดเผยชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการทำตามอำเภอใจหรือไม่ หลักการนี้เกี่ยวข้องกับการนำกฎหมายอาญาของรัฐมาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในการมีเสรีภาพการไม่เลือกปฏิบัติความปลอดภัยของบุคคลและความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการของกฎหมาย

3. บุคคลได้เข้าถึงความยุติธรรมในฐานะที่เป็นกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้น และบังคับใช้ นั้นสามารถเข้าถึงได้อย่างยุติธรรมได้ถูกนำไปใช้อย่างเท่าเทียมเสมอภาค

4. ได้มีการบริหารจัดการด้านการยุติธรรมโดยสถาบันยุติธรรมและสถาบันศาลที่มีความสามารถเป็นกลางและเป็นอิสระ

หลักพื้นฐานสำหรับการนำหลักนิติธรรมสากลไปปฏิบัติให้เกิดผลในอาเซียนโดยที่ความสำเร็จจุดอ่อนและความก้าวหน้าของประเทศในอาเซียนแต่ละประเทศสามารถวัดค่าออกมาได้ โดยมี ตัวชี้วัด ดังนี้

หลักการสำคัญประการที่ 1 รัฐบาลเจ้าหน้าที่ของรัฐและตัวแทนอยู่ภายใต้กฎหมายโดยมีตัวชี้วัด ดังนี้

1. มีการกำหนดอำนาจของรัฐบาลและวัดการใช้อำนาจนั้นโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานอื่นใช่หรือไม่

2. กฎหมายขั้นพื้นฐานสามารถถูกแก้ไขหรือถูกยกเลิกชั่วคราวตามกฎเกณฑ์และกระบวนการที่ระบุในกฎหมายขั้นพื้นฐานได้หรือไม่

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงตำรวจและเจ้าหน้าที่ของศาลมีหน้าที่รับผิดชอบภายใต้กฎหมายสำหรับการประพฤติของเจ้าหน้าที่รวมถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตนการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานใช่หรือไม่

หลักการสำคัญประการที่ 2 กฎหมายและกระบวนการสำหรับจับกุมกักขัง และลงโทษมีอยู่และได้ประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามอำเภอใจโดยมีตัวชี้วัด ดังนี้

1. กฎหมายและวิธีพิจารณาทางอาญารวมถึงกฎเกณฑ์ด้านการบริหารที่ให้มีการกักขัง หรืออย่างอื่นที่มีผลเป็นบทลงโทษได้มีการเผยแพร่และสามารถเข้าถึงได้ในรูปแบบที่ทันสมัยและเผยแพร่ในภาษาทางการ

2. กฎหมายที่สามารถเข้าถึงได้เป็นที่เข้าใจได้ และไม่มีผลย้อนหลังได้มีการนำไปใช้ในวิถีทางที่สอดคล้องและคาดการณ์ได้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันรวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐและมีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่หรือไม่

3. กฎหมายเหล่านี้ได้ให้อำนาจการกักขังในเชิงป้องกันเชิงบริหารโดยไม่มีข้อกล่าวหาหรือการไต่สวนพิจารณาคดีระหว่างหรือนอกภาวะเหตุฉุกเฉินที่แท้จริงหรือไม่

4. กฎหมายเหล่านี้ได้คุ้มครองบุคคลที่ถูกกล่าวหาจากการปฏิบัติที่ไร้กฎเกณฑ์หรือเกินอำนาจทางกฎหมายหรือการลงโทษรวมถึงการปฏิบัติที่ขาดมนุษยธรรมการทรมานการจับกุมตัวตามอำเภอใจ การควบคุมตัวที่ไม่มีข้อกล่าวหาหรือการไต่สวนและการฆ่าที่เกินอำนาจศาลโดยรัฐ หรือไม่สิทธิในการออกหมายศาลเรียกตัวบุคคลให้มาปรากฏต่อหน้าศาลถูกจำกัดในเหตุการณ์ใดหรือไม่

5. กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ได้มีข้อสันนิษฐานความบริสุทธิ์หรือไม่

6. บุคคลผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมดได้มีวิธีการในการเข้าถึงที่ปรึกษากฎหมายที่เขาเลือกได้ทันทีและสม่ำเสมอและมีสิทธิที่จะให้ที่ปรึกษานั้นเป็นตัวแทนในแต่ละขั้นตอนกระบวนการที่สำคัญ โดยศาลมอบหมายการเป็นตัวแทนที่มีอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่มีเงินจ่ายค่าทนายหรือไม่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งถึงสิทธิดังกล่าวหากพวกเขาไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายหรือไม่

7. กฎหมายเหล่านี้ ได้รับประกันถึงสิทธิในการได้รับทราบข้อกล่าวหาในเวลาที่เหมาะสมของผู้ถูกกล่าวหามีเวลาที่เพียงพอในการเตรียมต่อสู้ข้อกล่าวหาและสื่อสารกับที่ปรึกษากฎหมายของเขาหรือไม่

8. กฎหมายได้รับประกันถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาในศาลโดยไม่มีเหตุชักช้า ได้มีการพิจารณาคดีในศาลต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหาผู้กล่าวหาได้มีโอกาสมาสู้คดีในศาลด้วยตนเองและได้มีการซักถามหรือซักถามทนายพยานและหลักเกณฑ์ที่กล่าวหาเขาหรือไม่

9. กฎหมายเหล่านี้ ได้ให้สิทธิในการอุทธรณ์การพิสูจน์ว่ากระทำผิดและหรือการลงโทษในศาลที่สูงกว่าต่อไปตามกฎหมายหรือไม่

10. กฎหมายเหล่านี้ ห้ามใช้การสารภาพที่เป็นการบีบบังคับในฐานะเป็นรูปแบบหนึ่งของหลักฐานและกฎหมายเหล่านี้รับรองสิทธิของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะไม่ให้ปากคำใด ๆ ทั้งสิ้นหรือไม่

11. กฎหมายเหล่านี้ ห้ามบุคคลจากการถูกพิจารณาในศาลหรือถูกลงโทษอีกสำหรับความผิดที่พวกเขาได้ถูกตัดสินว่าผิดหรือมีคำตัดสินว่าไม่มีความผิดไปแล้วหรือไม่

12. กฎหมายเหล่านี้ให้สิทธิในการได้รับการเยียวยาที่เกิดผลและในเวลาอันควรจากศาลที่มีอำนาจสำหรับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

หลักการสำคัญประการที่ 3 กระบวนการที่กฎหมายได้ถูกบัญญัติและนำไปบังคับใช้นั้นสามารถเข้าถึงได้มีความยุติธรรมมีประสิทธิภาพและนำไปใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยมีตัวชี้วัด ดังนี้

1. กระบวนการนิติบัญญัตินั้นได้มีการประกาศให้ทราบในเวลาที่เหมาะสมและเปิดเผยให้สาธารณะทราบหรือไม่

2. ร่างกฎหมายที่เป็นทางการและรายงานการประชุมในกระบวนการบัญญัติกฎหมายได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบในเวลาที่ต้องการหรือไม่

3. การเริ่มขั้นตอนทางกฎหมายในศาลได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนไม่มีการแบ่งแยกและไม่ถูกจำกัดอย่างไม่มีเหตุอันควรใช่หรือไม่

4. การพิจารณาและคำตัดสินของศาลจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบและใช้กับคู่ความฝ่ายที่ได้รับผลกระทบทราบโดยทันทีหรือไม่

5. บุคคลทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

6. บุคคลมีการเข้าถึงสถาบันทางศาลที่เท่าเทียมกันและเกิดประสิทธิผลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่มีราคาแพงหรือมีอุปสรรคด้านการบริหารที่ไร้กฎเกณฑ์ใช่หรือไม่

7. ได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิผลมีความยุติธรรมและมีความเท่าเทียมกันหรือไม่ บุคคลที่ต้องการเข้าถึงความยุติธรรมได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมหรือไม่

8. กฎหมายกำหนดให้มีการชดเชยที่เพียงพอมีประสิทธิผลและชดเชยทันทีให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาชญากรรมหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการที่ได้รับความทุกข์ทรมานหรือไม่ ผู้เสียหายเหล่านี้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดและกลไกการชดเชยหรือไม่

9. กฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดให้อัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของศาลได้ใช้มาตรการลดความยุ่งยากลำบากที่เกิดกับพยานและผู้เสียหายคุ้มครองบุคคลดังกล่าวจากการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามควรและรับประกันถึงความปลอดภัยจากการข่มขู่และการแก้แค้นรวมทั้งที่จะกระทำต่อครอบครัวและต่อพยานของบุคคล ทั้งก่อนและหลังกระบวนพิจารณาทางศาล ทางการบริหารหรือในกระบวนพิจารณาอย่างอื่นที่มีผลต่อประโยชน์ของพวกเขาหรือไม่

หลักการสำคัญประการที่ 4 ระบบยุติธรรมได้ดำเนินการโดยสถาบันด้านการยุติธรรม และศาลที่มีอำนาจเป็นกลางและเป็นอิสระโดยมีตัวชี้วัด ดังนี้

1. อัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของศาล ได้รับแต่งตั้ง เลื่อนขั้น มอบหมาย ถูกลงโทษ และให้ออกในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมความเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้หรือไม่

2. อัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ศาลได้รับการฝึกอบรมมีทรัพยากรและได้รับค่าตอบแทนอย่างเพียงพอเท่ากับความรับผิดชอบของตนหรือไม่ อัตราร้อยละของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ศาลและสถาบันด้านยุติธรรมสำคัญอื่นๆ เช่น ศาลต่างๆ เป็นเท่าใด

3. กระบวนการทางศาลมีขึ้นในลักษณะที่เป็นกลางและปราศจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบริษัทเอกชนใช่หรือไม่

4. ทนายความหรือผู้แทนที่ศาลจัดให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาพยานและผู้เสียหายเป็นบุคคลที่มีความสามารถได้รับการฝึกฝนอย่างพอเพียงและมีอำนาจเพียงพอใช่หรือไม่

5. กระบวนการทางกฎหมายและศาลได้รับประกันถึงการเข้าถึงความปลอดภัยและความมั่นคง สำหรับบุคคลผู้ถูกกล่าวหาอัยการ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของศาลอย่างพอเพียงทั้งก่อนระหว่างและหลังกระบวนการพิจารณาของศาลกระบวนการพิจารณาด้านการบริหารและกระบวนการพิจารณาอย่างอื่นใช่หรือไม่

1.4 หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 สาระสำคัญที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งนอกจากมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญเสมอกัน และหมวด 3 มาตรา 25 – มาตรา 46 โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยการรับรองเรื่องหลักนิติธรรม ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความเสมอภาคสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลสิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล และสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม สิทธิชุมชน และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตลอดจนได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้และยังได้มีการกำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วยซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้ล้วนแต่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์หรือมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วย

2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.1 หลักการคุ้มครองมนุษยชนสากล หลักนิติธรรมในปัจจุบันจึงพัฒนามาเป็นหลักนิติธรรมสากล กฎหมายอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ: ประเด็นพื้นฐานทางกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิมนุษยชนเนื่องจากหลักนิติธรรมมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติธรรมสากลที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนี้สอดแทรกอยู่ในอนุสัญญาของสหประชาชาติหลายฉบับ ทำให้บทบาทที่สำคัญของสหประชาชาติประการหนึ่งในปัจจุบันก็คือการสนับสนุนหลักนิติธรรมทั้งในระดับรัฐและในระดับระหว่างประเทศ

โดยรัฐภาคีจะต้องกำหนดหลักความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรีเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อประกันสิทธิเหล่านี้และให้ความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันมากที่สุดระหว่างสตรีและบุรุษ นอกจากนี้อนุสัญญายังได้กำหนดหลักเกณฑ์อันถือเป็นพันธกรณีที่สำคัญของรัฐภาคี เกี่ยวกับสิทธิสตรีในส่วนอื่น ๆ เอาไว้เช่น การปรับปรุงแบบแบบแผนความประพฤติของสังคมและวัฒนธรรมที่เอื้อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีการป้องกันและปราบปรามการค้าสตรี การสร้างความเสมอภาคกับบุรุษในทางการเมืองระดับประเทศและระหว่างประเทศรวมถึงการดำรงชีวิต การรับรองสิทธิที่จะได้มาและคงไว้ซึ่งสัญชาติของสตรีการประกันความเสมอภาคกับบุรุษด้านการศึกษา การประกันความเสมอภาคกับบุรุษด้านการจ้างงาน ความเสมอภาคกับบุรุษด้านการได้รับบริการสาธารณสุข การประกันความเสมอภาคกับบุรุษด้านกฎหมายรวมถึงการทำนิติกรรมสัญญา การขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทางด้านการสมรส เป็นต้น

2.2 การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การขอรับการคุ้มครองกรณีที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีตชั้นผู้ถูกละเมิดมิสิทธิขอรับการคุ้มครองจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศ เช่น ในประเทศไทยก็สามารถขอรับการคุ้มครองได้จากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอันได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาลยุติธรรม รวมทั้งศาลปกครองตามเงื่อนไขของกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลนั้น ๆ นอกจากนั้น ก็ยังสามารถขอรับการคุ้มครองจากองค์กรอิสระ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้อีกด้วย

แต่ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าของความคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ทำให้มีการพัฒนากลไกใหม่ ๆ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับนานาชาติโดยสหประชาชาติหรือในระดับภูมิภาค องค์กรระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ได้มีส่วนทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ที่เป็นรัฐภาคีสหประชาชาติหรือรัฐภาคีอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้สิทธิมนุษยชนซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแต่เดิมถือเป็นกิจการภายในของประเทศนั้น ๆ ได้กลายเป็นสิทธิระหว่างประเทศที่รัฐอื่น ๆ อาจเข้าแทรกแซงเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนใด ๆ โดยไม่ถือเป็นการล่วงในกิจการภายในของรัฐอื่น ๆ อีกต่อกระบวนการขอความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากองค์กรระหว่างประเทศมาเสนอเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

การขอรับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากองค์กรระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามนั้น

มีทั้งในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ข้อพิพาทและในรูปของศาลระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. การขอรับความคุ้มครองจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างประเทศ ปกติเกิดขึ้นตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคี เช่น

1) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีมีผลตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2528 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 30 ข้อ เพื่อรับรองสิทธิสตรีที่สำคัญ ๆ ไว้หลายประการและมาตรการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีรูปแบบต่าง ๆ เช่น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของสตรีสิทธิทางด้านสัญชาติ ทางการศึกษา การจ้างงาน การทำสัญญา การจัดการทรัพย์สิน ความเสมอภาคทางด้านการสมรส ความสัมพันธ์ทางครอบครัว ฯลฯ รวมทั้งได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบจากสหประชาชาติในการติดตามผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาของรัฐภาคีโดยสหประชาชาติ

กลไกรับคำร้องเรียนกล่าวหาทั้งจากรัฐภาคีด้วยกันว่า มีรัฐภาคีอื่นละเมิดสิทธิมนุษยชนและจากประชาชนที่เป็นพลเมืองในรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งว่ารัฐนั้น ๆ ละเมิดสิทธิของตน โดยร้องเรียนไปยังคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกติกาฯ โดยการร้องเรียนโดยรัฐภาคี รัฐภาคีใดแห่งกติกาฉบับนี้อาจประกาศตามบทบัญญัติในข้อนี้ ในเวลาใดก็ได้ว่าตนยอมรับอำนาจของคณะกรรมการในอันที่จะรับพิจารณาคำว่ากล่าวโทษ เพื่อพิจารณาตามข้ออ้างของรัฐภาคีนั้นว่า รัฐภาคีอื่นไม่ได้ปฏิบัติตามพันธะที่มีตามกติกาฉบับนี้ การกล่าวโทษตามข้อนี้อาจได้รับและมีการพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อรัฐภาคีซึ่งได้ประกอบยอมรับอำนาจของคณะกรรมการแล้วเป็นผู้เสนอคณะกรรมการจะไม่รับคำกล่าวโทษใด ๆ หากว่าเกี่ยวข้องกับรัฐภาคีซึ่งมิได้ประกาศเช่นนั้น การพิจารณาคำกล่าวโทษตามข้อนี้ให้เป็นไปตามกระบวนการพิจารณา

2. การขอรับการคุ้มครองจากศาลระหว่างประเทศ ศาลระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยสหประชาชาติที่สำคัญมีอยู่ 2 ศาล คือ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และศาลอาญาระหว่างประเทศ

1) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1949 มีเขตอำนาจและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วย

เขตอำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีอยู่ 2 ส่วน คือ

ก. เขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งเกิดจากการต่อสู้คดีเป็นของรัฐคู่พิพาท ซึ่งมีผลเท่ากับว่า เฉพาะรัฐเท่านั้นที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลได้

ข. เขตอำนาจในการให้คำแนะนำในปัญหาข้อกฎหมายตามที่องค์กรหนึ่งองค์กรใดที่ได้รับมอบอำนาจให้ขอคำแนะนำจากศาลหรือตามที่บทบัญญัติไว้ในกฎหมายสหประชาชาติ รวมทั้งทบวงการชำนัญพิเศษซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสมัชชาสหประชาชาติ

2) ศาลอาญาระหว่าง ศาลอาญาระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาที่สหประชาชาติ ได้จัดทำขึ้นที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี เมื่อปี พ.ศ. 2541

อำนาจหน้าที่และเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นไปตามธรรมนูญอาญาระหว่างประเทศ ศาลนี้ตั้งอยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลคือ อาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดในสังคมระหว่างประเทศคือ อาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมเกี่ยวกับสงคราม อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมการรุกราน

ผู้ที่มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลเพื่อพิจารณาคดี คือ 1) รัฐภาคีสนธิสัญญาโดยขึ้นเรื่องต่ออัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ 2) คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ ตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำที่เป็นการรุกรานและ 3) อัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ โดยอาศัยข้อมูลที่ตนได้รับจากแหล่งต่าง ๆ แล้วทำการสืบสวน สอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาของศาลซึ่งประกอบเป็นองค์คณะไต่สวน (Pre-Trial Clamber) จากนั้นจึงจะดำเนินการยื่นร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไป โดยโทษทางอาญาที่ศาลนี้จะลงโทษแก่ผู้กระทำผิดมีอยู่ 4 ระดับ คือ 1) จำคุกตลอดชีวิต 2) จำคุกไม่เกิน 30 ปี 3) ปรับ 4) ริบทรัพย์ ส่วนโทษประหารชีวิตไม่อาจกระทำได้ในธรรมนูญศาลฯ แต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน

3) การขอรับความคุ้มครองจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ (HRC.) คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติเป็นองค์กรที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นแทนคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีประกอบด้วยผู้แทน 47 ประเทศ สรรหาจากรัฐสมาชิกสหประชาชาติ 192 ประเทศ และทุก 3 ปีจะมีคณะมนตรีฯ สิ้นสุดวาระ 14 ประเทศ จึงต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในทุก 3 ปี คณะมนตรีฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ สอดส่อง และพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติและมิได้เป็นไปตามอนุสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะพิจารณาตรวจสอบในทุกเรื่องที่มีการร้องเรียนกล่าวหาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแล้ว การร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยต่อคณะมนตรีฯ น่าจะมีทางเป็นไปได้มากกว่าการร้องเรียนไปยังองค์กรอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว

ข้างต้น แต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยรัฐ มิใช่โดยเอกชนคนใดคนหนึ่งและต้องกระทำอย่างเป็นระบบในวงกว้าง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรืออาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ เป็นต้น คณะมนตรีชุดนี้ไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ด้วยตนเอง เพียงแต่รายงานเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นเสนอต่อสหประชาชาติ การดำเนินการต่อไปก็ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของสหประชาชาติเท่านั้น และในทางปฏิบัติก็อาจมีเรื่องการเมืองระหว่างประเทศมาแทรกแซงพอสมควร

บทสรุป หลักนิติธรรมสากลมีพื้นฐานจากหลักนิติธรรมภายในซึ่งมีความเป็นมายาวนานตั้งแต่ยุคโบราณ แต่แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่ได้รับการยอมรับนั้นเริ่มเกิดขึ้นในเมื่อไม่ถึง 2 ศตวรรษกว่ามานี้ที่ประเทศอังกฤษยอมทำให้เข้าใจได้ว่าหลักนิติธรรมนั้นมีต้นกำเนิดมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ซึ่งหลักนิติธรรมนั้นมีการให้คำนิยามหลากหลายกันไปตามแนวคิดของผู้ให้คำนิยามแต่อย่างน้อยจะต้องเป็นหลักการที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาคดี ซึ่งศาลจะต้องมีความเป็นกลางไม่เลือกฝ่ายไม่มีการใช้บังคับกฎหมายย้อนหลัง กฎหมายที่นำมาใช้ในการตัดสินจะต้องเป็นกฎหมายที่มีการประกาศอย่างชัดเจนประชาชนสามารถคาดหมายว่าจะได้รับความยุติธรรจากกฎหมายนั้นและกฎหมายนั้นจะต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชนอันเป็นสทธิขั้นมาตรฐานที่สุดที่มนุษย์พึงมีอีกทั้งเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความรับผิดตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันกับประชาชน แม้ว่าแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมภายในรัฐจะได้มีการเสนอและมีการนำมาใช้อย่างต่อเนื่องแต่ปัญหาการส่งเสริมหลักนิติธรรมยังคงมีอยู่ต่อไปและทวีปัญหาความรุนแรงจนกลายเป็นโศกนาฏกรรมของมนุษยชาติในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มนุษย์โดยรัฐบาลนาซีเยอรมัน และการสังหารประชาชนอย่างเหี้ยมโหดในสมัยรัฐบาลนายพลโตโจของญี่ปุ่น ซึ่งได้มีความพยายามในการยกระดับ

หลักนิติธรรมภายในกลายเป็นหลักนิติธรรมสากลครั้งแรกผ่านศาลอาชญากรรมสงครามที่เมืองนูเร็มเบริก ประเทศเยอรมนีและศาลอาชญากรรมสงครามตะวันออกไกลที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแค่เพียงก้าวแรกแต่ปัญหาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติยังคงมีอยู่และเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ เช่น สงครามกลางเมืองในยูโกสลาเวีย การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์รวันด้า การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ประชาชนโดยรัฐบาลเขมรแดง ปัญหาความรุนแรงทางการเมืองในแคว้นดาร์ฟัวร์ ประเทศซูดานใต้ ปัญหาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ หรือปัญหาชนกลุ่มน้อยโรฮีนจา และการสังหารผู้ต่อต้านรัฐบาลในประเทศซีเรีย เป็นต้น ได้ทำให้เกิดความพยายามในการส่งเสริมหลักนิติธรรมสากลขึ้นมาเพื่อเป็นการวางบรรทัดฐานเหนือรัฐเพื่อกำกับมิให้รัฐใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงและละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้ตามใจชอบ

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of Racial Discrimination: CERD) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกครอบครัว (International Convention on

the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: ICMW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: CED) จึงถือได้ว่าหลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษชนนั้นเป็นสิ่งที่สอดคล้องเกี่ยวข้องกันในการยกระดับหลักนิติธรรมสากลนั้นได้มีการจัดทำตัวชี้วัดขึ้นทั้งในระดับองค์การสหประชาชาติและระดับภูมิภาค โดยในระดับสหประชาชาตินั้น ตัวชี้วัดได้จัดทำขึ้นโดยเป็นความร่วมมือระหวางแผนกปฏิบัติการรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ (The United Nations Department of Peacekeeping Operations or DPKO) สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The Office of the United Nations Commissioner for Human Rights) และหน่วยงานอื่น ๆ ของสหประชาชาติเพื่อเป็นเครื่องมือไปสู่การประเมินการส่งเสริมหลักนิติธรรมภายในรัฐในสถานการณ์หลังความขัดแย้งเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านกฎหมาย กล่าวคือ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองไทยในปัจจุบัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ควรกำหนดเรื่องการรับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิส่วนบุคคล ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... อย่างชัดเจนและให้ถือเป็นสิ่งสำคัญเป็นลำดับต้นๆ

2. ให้มีตัวชี้วัดด้านความรับผิดทางกฎหมายของอาเซียนเน้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้แทน ขณะที่ภูมิภาคอเมริกาเน้นไปที่ความรับผิด

ทางกฎหมายจากการบังคับคดีหากมีการกำหนดให้ตัวชี้วัดครอบคลุมจะสร้างกรอบในด้านความรับผิดทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นหลักประกันสิทธิให้กับประชาชนได้

3. ให้มีการนำหลักการความรับผิดทางกฎหมายมาใช้ในไทยจะต้องมีความสอดคล้องกับหลักจารีตประเพณีท้องถิ่นของประเทศไทย

4. ให้มีการอบรมสร้างความเข้าใจให้ประชาชนทราบถึงหลักนิติธรรมสากลอย่างถ่องแท้เพื่อให้รู้ว่าตนมีสิทธิหน้าที่ใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดบ้างจึงจะสามารถใช้หลักนิติธรรมสากลเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้

5. ประเทศไทยควรนำเอาตัวชี้วัดด้านความรับผิดทางกฎหมาย การบริหารกิจการยุติธรรม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมาใช้กับประเทศไทย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมแก่การอำนวยความยุติธรรมให้กับคู่ความ

6. การนำตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ มาปรับใช้กับประเทศไทย โดยมีแผนระยะสั้น (3 ปี) กลาง (5 ปี) และยาว (10 ปี)

7. หากมีการนำตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมสากลมาใช้ควรอาศัยตัวชี้วัดของภูมิภาคเอเชียเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเป็นตัวชี้วัดของไทยเอง

8. หลักนิติธรรมสากลเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น ถ้าต้องการให้ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมีความเสมอภาคกับทุกฝ่ายจะต้องมีทรัพยากรมากพอได้แก่ งบประมาณ เครื่องมือและบุคคล

9. หลักนิติธรรมเป็นหลักที่ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องจากประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เนื่องจากในระบบกฎหมายดังกล่าวศาลมีอำนาจมากในยุคแรก หลักนิติธรรมจึงมีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของศาลไม่ให้ศาลใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายซิวิลลอว์ซึ่งเน้นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นบ่อเกิดหลักนิติธรรม วิธีจึงแตกต่างกันการนำหลักนิติธรรมมาใช้จึงต้องใช้ความระมัดระวัง

10. การขอรับการคุ้มครองจากศาลระหว่างประเทศ ศาลระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยสหประชาชาติ ปวงชนชาวไทยควรได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นเอกเทศ เมื่อได้รับผลกระทบจากการถูกปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมสังคม ประชาชนชาวไทยควรได้รับเอกสิทธิในการร้องต่อศาลระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลของประเทศไทย

11. ประชาชนชาวไทย ต้องได้เข้าถึงความยุติธรรมในฐานะที่เป็นกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้นและบังคับใช้นั้น สามารถเข้าถึงได้อย่างยุติธรรมได้ถูกนำไปใช้อย่างเท่าเทียมเสมอภาค

12. ควรจะมีการศึกษาวิจัยต่อยอดเน้นการศึกษาวิจัยโดยมองบริบทระหว่างประเทศ ซึ่งจะต้องนำมาศึกษาวิจัยในบริบทประเทศไทยต่อไปว่าตัวชี้วัดใดที่เหมาะกับประเทศไทยบ้าง

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กานต์ เสริมชัยวงศ์. (2553) พัฒนาการของสิทธิเด็กในมาตรฐานระหว่างประเทศ. ใน วิชัย ศรีรัตน์ (บรรณาธิการ). สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

กฤษฎ์ สถิตวัฒนานนท์. (2554) กฎหมายอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ : ประเด็นพื้นฐานทางกฎหมาย (Crimes against Humanity). บทบัณฑิตย์ปีที่ 67 (ฉบับที่ 4), 1-22. กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. กระทรวงการต่างประเทศ. “สหภาพแอฟริกา (AfricanUnionAU).” (ออนไลน) เข้าถึงได้จาก: http://sameaf.mfa.go.th/th/organization/detail.php?ID=2สืบค้น 28 มีนาคม 2559

คมกฤช หาญพิชาญชัย. (2551) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนให้พ้นจากการถูกบังคบให้หายสาบสูญ : ผลกระทบทางกฎหมายต่อประเทศไทย. วิทยานิพนธ์, นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชัยวัฒ์ วงศ์วัฒนศานต์. หลักนิติธรรม. ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์สัญญาธรรมศักดิ์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ

มาห์เดฟ โมฮาน. (ม.ป.ท.). หลักนิติธรรมสำหรับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน : การศึกษาวิจัยในระดับเส้นฐาน. วันที่ค้นข้อมูล 25 มีนาคม 2559, เข้าถึงได้จาก http://hrrca.org/system/files/RoL%20synthesis%20-%20in%20Thai.pdf.

มติชนออนไลท์. แจงข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน UN ย้ำไทยเคารพสิทธิฯ-เสรีภาพการแสดงความเห็น http://www.matichon.co.th/news/114625 สืบค้นเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน. (2553) หลักนิติรัฐและนิติธรรม. วันที่ค้นข้อมูล, 25 มีนาคม 2559 เข้าถึงได้จาก http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431.

วสันต์ ลิมป์เฉลิม. (2008). สถานะของสถาบันตุลาการตามหลักการประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม (หรือหลักนิติรัฐ).วันที่ค้นข้อมูล, 25 มีนาคม 2559 เข้าถึงได้จาก http://thaingo.org/writer/view.php?id=1018.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2548). นิติปรัชญา. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพมหานคร.

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รุ่นที่ 14 (2559) : กรุงเทพมหานคร

เอกสารภาษาอังกฤษ

ASIAN Intergovernmental Commission on Human Rights (2010-2015) ASIAN Intergovernmental Commission on Human Rights (Term of Reference) Five-Year. Work Plan of The ASIAN Intergovernmental Commission on Human Rights .

Abraham G. G. (n.d.). History and Essential Principles of Rule of Law. Retrieved March 27, 2016 from http://asmarino.com/articles/1452-history-and-essential-principles-of-rule-of-lawm

About us. The Rule of Law Institute of Australia. Retrieved, March 27, 2016 from http://www.ruleoflaw.org.au/about-us/ Anthony Woodiwiss. (2005). Human rights.London : Routledge.

André Nollkaemper. (2011). National courts and the international rule of law.Oxford ; New York : Oxford University Press.

Angelis J.T., Harrison. J.H. (2003) History and Importance of the Rule of Law, n.p. Arthur Dyevre, Ph.D. Zum Anfang der Metadaten The Rule of Law in France. Retrieved March 27, 2016, from http://wikis.fu-berlin.de/display/SBprojectrol/France.

Beatty D. M. (2004). The Ultimate Rule of Law. Oxford: Oxford University Press.

Bullard A. (ed). (2010). Human Rights in Crisis. Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Kevin Tan Yew Lee & Mahdev Mohan (eds.). (2011). Rule of Law for Human Rights in the Asean Region: A Base-lineStudy. Jakarta: Human Rights Resource Centre.

ml Kelly J. (1992). Q Short History of Written Legal Theory, Oxford : Clarendon Press.

Organization of American States. (2008). Guidelines for preparation of progress indicators in the area of economic, social and cultural rights, document OEA/Ser.L/V/II.132. Organization of American States.

Matam Farrall. (2009). United Nations sanctions and the rule of law. Cambridge : Cambridge University Press. Joseph Raz. “The Rule of Law and Its Virtue”

Madev Mohan, (2011) Rule of Law for Human Rights in the ASEAN Region: A Synthesis. in Rule of Law for Human Rights in the Asean Region: A Base-line Study, David Cohen, Kevin Tan Yew Lee and Mahdev Mohan (eds.) (Jakarta: Human Rights Resource Centre.

หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญ 2560

*วัส ติงสมิตร**

บทคัดย่อ

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) มีความเป็นมาในระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน เรียกว่า Common Law ส่วนหลักนิติรัฐ (Rechtsstaasprinzip) มีความเป็นมาในระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป เรียกว่า Civil Law แม้หลักทั้งสองจะมีความหมายแตกต่างกัน แต่ก็ตรงกันในสาระสำคัญว่า เป็นหลักปกครองโดยกฎหมาย มีความมุ่งหมายในการจำกัดอำนาจของรัฐ ไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ แม้การนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยจะเกิดขึ้นในปี 2550 ก็ไม่ได้หมายความว่าก่อนปี 2550 จะไม่มีหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายไทย ในรัฐธรรมนูญ 2540 ก็มีหลักนิติธรรมกำกับอยู่เบื้องหลัง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 27 และมาตรา 29 หลักนิติธรรมปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 3 แต่ไม่ปรากฏความหมายของหลักนี้ เป็นเหตุให้ผู้ใช้รัฐธรรมนูญต่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่แตกต่างกัน ครั้นเมื่อใช้บังคับรัฐธรรมนูญปี 2560 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมเป็นเรื่องแรกในคำวินิจฉัยที่ 1/2560 ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยอยู่ไม่ใช่น้อย

* (อดีต) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในระบบกฎหมายแองโกลแซกซอนและภาคพื้นยุโรปมีความหมายอย่างไร เหมือนหรือต่างกันอย่างไร ส่วนในประเทศไทย หลักนิติธรรมได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 3 วรรคสอง และได้รับการยืนยันในรัฐธรรมนูญ 2560 แท้ที่จริงรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยมีหลักนี้อยู่ก่อนปี 2550 หรือไม่ และมีความหมายอย่างไร เมื่อใช้รัฐธรรมนูญ 2550 แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเข้าใจต่อหลักนิติธรรมอย่างไร รวมทั้งมีคดีเกี่ยวกับหลักนิติธรรมเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรตุลาการหรือไม่ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่น่าสนใจควรค่าแก่การพิจารณาในบทความนี้

ความเป็นมาและเนื้อหาของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน ใน ค.ศ. 1215 พระเจ้าจอห์น กษัตริย์อังกฤษได้ลงนามในเอกสารสำคัญชื่อว่า Magna Carta ให้แก่บรรดาขุนนาง เพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์ลง นับเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่จำกัดอำนาจของกษัตริย์นอกเหนือจากหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่พัฒนาโดยศาล ใน ค.ศ. 1628 รัฐสภาของอังกฤษได้ตรา Petition of Rights เพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล ต่อมาใน ค.ศ. 1679 มี Habeas Corpus Act ประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยบุคคลที่ถูกจับกุมมีสิทธิที่จะฟ้องเพื่อปกป้องตนเองต่อศาลโดยคำฟ้องที่เรียกว่า writ of habeas corpus

A.V. Dicey (ค.ศ. 1835 – 1922) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษเห็นว่า ตามหลักนิติธรรม บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งหมายถึงบรรดาการกระทำของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้

บังคับของกฎหมาย สิทธิของคนอังกฤษได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล

ปัจจุบัน Lon L. Fuller นักกฎหมายชาวอเมริกัน เห็นว่า กฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมเกิดขึ้นจริงได้ต้องบังคับเป็นการทั่วไปรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช้ย้อนหลัง มีข้อความที่ชัดเจน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ มีความมั่นคงตามสมควร และต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศแล้วนั้น[1]

จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรม คือ หลักปกครองโดยกฎหมาย

ความเป็นมาและเนื้อหาของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaasprinzip)

หลักนิติรัฐ (Rechtsstaasprinzip) เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรปในช่วงศตวรรษที่ 17 เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง ป้องกันบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง Robert von Mohl นักวิชาการเยอรมัน เห็นว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรขึ้นอยู่กับกำลังหรืออำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผล ปัจจุบันหลักนิติรัฐเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง โดยปกป้องสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา

1) องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ เป็นหลักการย่อย ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

[1] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, ใน นิติรัฐ นิติธรรม, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 329 – 336

2) องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ ได้แก่ หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล แม้โทษนั้นจะไม่ใช่โทษทางอาญาก็ย้อนหลังไม่ได้ หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน และห้ามรัฐกระทำตามอำเภอใจ เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน[2]

จึงอาจสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐ รัฐยอมผูกพันตนโดยกฎหมายซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไป[3]

ความแตกต่างระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐ

ในแง่เป้าหมายของการมีหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแล้ว หลักทั้งสองน่าจะไม่มีความแตกต่างกัน แต่หากพิจารณาในมิติประวัติศาสตร์แล้ว หลักทั้งสองมีความแตกต่างกัน 5 ข้อ ดังนี้

1) บ่อเกิดของกฎหมาย

หลักนิติธรรมพัฒนามาจาก Common Law ซึ่งศาลเป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้นมานอกเหนือจากกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา แต่ประเทศในภาคพื้นยุโรปซึ่งอยู่ในระบบ Civil Law เป็นระบบที่มีประมวลกฎหมาย การใช้กฎหมายจึงต้องจำกัดอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจึงมีความแน่นอนชัดเจน กระนั้นก็ตาม หากถ้อยคำในกฎหมายเป็นเรื่องหลักการหรือมีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง ศาลยังสามารถตีความกฎหมายนั้น

---

2 เพิ่งอ้าง, หน้า 326 – 329

3 บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/หลักนิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560 หน้า 23 – 25

ให้สอดคล้องกับความยุติธรรมและสภาพของสังคมได้เช่นเดียวกับระบบ Common Law

2) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

ในระบบ Common Law ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจึงไม่ได้รับการประกันจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาที่ออกโดยรัฐสภา แต่ได้รับการประกันโดยองค์กรตุลาการ ในขณะที่ระบบ Civil Law สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ผูกพันทุกองค์กร ทั้งองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

3) การควบคุมและตรวจสอบการตรากฎหมาย

ในระบบ Common Law ถือว่ารัฐสภาเป็นรัฐาธิปัตย์ สามารถตรากฎหมายได้โดยไม่มีปัญหาว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือแม้กระทั่งปัญหาการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ศาลจึงตรวจสอบปัญหานี้ไม่ได้ จึงทำให้ในระบบนี้ไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในระบบ Civil Law ในการตรากฎหมาย องค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ จึงตรากฎหมายซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในระบบนี้จึงมีศาลรัฐธรรมนูญมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

4) การมีศาลปกครอง

ในระบบ Common Law ไม่ได้แบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน จึงไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีปกครองอย่างในระบบ Civil Law ซึ่งเป็นศาลอีกระบบหนึ่งที่ต้องใช้กฎหมายมหาชน คู่ขนานกับศาลยุติธรรมซึ่งเป็นระบบศาลที่ใช้กฎหมายเอกชน

5) แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ

ในระบบ Common Law ไม่มีแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอย่างในระบบ Civil Law ทั้งในระบบ Common Law องค์กรฝ่ายปกครอง

สามารถออกกฎหมายเพื่อบังคับการตามกฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคล้ายองค์กรตุลาการด้วย[4]

หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ชัดเจนคือรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 แต่ไม่ได้หมายความว่า ก่อนรัฐธรรมนูญ 2550 กฎหมายไทยจะไม่มีหลักนิติธรรม อันที่จริง หลักนิติธรรมปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายตลอดเวลา แม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หรือก่อนหน้านั้น ในรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 27 บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ ยิ่งกว่านั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังนำไปใช้บังคับแก่กฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลมตามมาตรา 29 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ 2540[5]

---

4 วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 336 – 341

5 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, 2538 หน้า 40-42

ส่วนรัฐธรรมนูญ 2550 แม้มาตรา 3 จะบัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติว่าหลักนิติธรรมหมายความว่าอะไร มีสาระสำคัญอย่างไร หากฝ่าฝืน ผลจะเป็นประการใด ดังนั้น ความเข้าใจของบุคคลต่าง ๆ ที่มีต่อคำนี้ จึงย่อมแตกต่างกันไป

1) ก่อนรัฐธรรมนูญ 2550 ศาลรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2540 ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการบัญญัติหลักนิติธรรมลงไว้ และยังไม่ได้มีบทบังคับให้ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบไว้ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13-14/2541 การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่นั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ยืนยันร่างเดิม หรือยืนยันร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา การยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหมายถึง การยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอไปยังวุฒิสภาทุกประการ จะเพิ่มบทบัญญัติมาตราขึ้นมาอีกไม่ได้ มิฉะนั้นย่อมถือเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2540 เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา 262 วรรคสาม

2) เมื่อมีรัฐธรรมนูญ 2550 ใช้บังคับแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติทั่วไปดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2551, 3/2551 และ 4/2551 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้งสามคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยสรุปว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญกฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาฯ หรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พศ. 2549 ข้อ 18 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่าสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คน ก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 130 นั้น เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม เมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้งสามฉบับจึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2554 แม้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เวลาเกิน กว่า 120 วันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 302 วรรคสี่ แต่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่มีบทบังคับให้เกิดผลใด ๆ ต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องถือว่าเป็นกำหนดเวลาเร่งรัดเท่านั้น ไม่ทำให้การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เสียไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ..... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา 64 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดและจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานป.ป.ช. ในส่วนข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการได้ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 จึงเป็นผลให้ ร่างมาตรา 64 เป็นอันตกไปตามมาตรา 141 วรรคสอง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย

ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมิต้องถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร และป้องกันมิให้รัฐซึ่งในคดีนี้หมายถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรือครอบงำการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยใช้เงินงบประมาณเป็นเครื่องมือ จึงบัญญัติให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการโดยตรงได้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดิน อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังที่กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังตามที่ได้จ่ายไปแล้ว แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้า มิได้บัญญัติให้คณะกรรมาธิการต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด ในชั้นการแปรญัตติ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมาธิการให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด ดังนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงาน

ดังกล่าวมีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการให้หน่วยงานดังกล่าวได้ชี้แจงด้วยวาจาถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณ รวมถึงการได้ปรึกษาหารือร่วมกันจะทำให้เกิดความเข้าใจและได้รับทราบเหตุผลความจำเป็นในการปรับลด หรือเพิ่มงบประมาณ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสามมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการของบประมาณต่อคณะอนุกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แล้ว และคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ก็ได้รับรายงานของคณะอนุกรรมาธิการฯ อีกทั้งได้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของ สำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 วางหลักเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ดังนี้

“การใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐนอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหยิบยกมา

สนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวาทบาดหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนและย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตฉ้อฉลมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้เพราะมิเช่นนั้นจะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ไปตกอยู่แก่บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม หลักนิติธรรมจึงถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝงหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร”

หลักนิติธรรมกับองค์กรฝ่ายบริหาร

ในช่วงเวลาหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2550 แล้ว มีระเบียบสำนักนายรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับวันที่ 1 ตุลาคม 2554 กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คอ.นธ.” มีหน้าที่ประการหนึ่งในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ และการใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

เดือนกันยายน 2557 คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สรุปหลักนิติธรรมไว้ดังต่อไปนี้

หลักนิติธรรมหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ (1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และ (2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนี้ มิฉะนั้น ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

(1) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ

(2) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(3) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

(4) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ

(5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ

(7) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีหรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไป ได้แก่

(1) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน

(2) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

(3) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล

(4) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

(5) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

(6) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม

(7) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

(8) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดของบุคคล

(9) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด

(10) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย

(11) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

(12) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

(13) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

(14) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

(15) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

(16) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม[6]

หลักนิติธรรมกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อเดือนกันยายน 2558 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น 1 ในแม่น้ำ 5 สาย มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญ รวม 4 ภาค จำนวน 285 มาตรา ในมาตรา 205 ของภาค 3 ว่าด้วยหลักนิติธรรม ศาลและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ดังนี้

หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อย มีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำเภอใจของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

2) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

3) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

---

[6] คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร:บริษัท พี เอส พริ้นติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2557 10

4) นิติกระบวน ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำผิด

5) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

แม้ความหมายของคำว่า หลักนิติธรรม ตามร่างมาตรา 205 ดังกล่าวนี้จะยังไม่ถูกต้องครบถ้วน ไม่สมบูรณ์ตามความหมายที่แท้จริงดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม เช่น การไม่ให้บังคับใช้กฎหมายย้อนหลังอันเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ซึ่งน่าจะแคบไป แต่นับว่าเป็นความพยายามที่จะอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมที่ร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึง ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ไม่ได้อธิบายไว้ ในที่สุดสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญ 2560

คณะกรรมาการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เดือนตุลาคม 2558 มีการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นมา

ปรากฏว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งมีทั้งสิ้น 279 มาตรา ได้บัญญัติถึง “หลักนิติธรรม” ไว้ 2 แห่ง คือ มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า

“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม

เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และ

มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

รัฐธรรมนูญ 2560 ไม่ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2550 จึงเป็นปัญหาที่องค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องไปหาหลักเกณฑ์ของหลักนิติธรรมมาใช้บังคับต่อไป โดยอาจนำหลักเกณฑ์ในระบบ Common Law และ Civil Law รวมทั้งความเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว มาใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา 262 ถึงมาตรา 279

หลักนิติธรรมในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2560

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2560 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่อาจต้องนำหลักนิติธรรมมาใช้บังคับ แต่ในบทความนี้ขอนำ 2 มาตรามาพิจารณา

1) มาตรา 267 เป็นบทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 10 ฉบับ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ตามมาตรา 267 วรรคห้า เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมี 5 องค์กร แล้วแต่กรณี และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ถ้าองค์กรตามร่างหรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องแจ้งให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบเพื่อตั้งกรรมาธิการร่วม 3 ฝ่ายจำนวน 11 คน พิจารณาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อันที่จริง การกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 267 วรรคห้า มีผลเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเอง การตรวจสอบเช่นนี้ตามปกติเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญที่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานรัฐสภา หรือนายกรัฐมนตรี ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อมาตรา 267 วรรคห้า บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา จึงต้องเขียนว่าเป็นการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแทน

ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 267 วรรคห้า ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ต้องนำหลักนิติธรรมมาใช้ตามมาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพราะร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมายดังกล่าวจึงต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แต่โดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรทางการเมือง จึงย่อมไม่อาจคาดหวังได้ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะใช้หลักนิติธรรมในการพิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

2) มาตรา 273 วรรคหนึ่ง เป็นบทเฉพาะกาลที่ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามหลักการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องกำหนดในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญว่าจะให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเดิมดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด เช่น มาตรา 299 และมาตรา 300 ของรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเสมอ เพราะหากบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะมีปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนได้เสีย ไม่อาจวินิจฉัยปัญหานี้ได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2560

เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2560 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ต่อมามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติรวม 36 คน เห็นว่า ร่างมาตรา 56 ที่บัญญัติว่า “ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 18 เว้นแต่กรณีตาม (3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา 8 มิให้นำมาใช้บังคับ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวจึงเสนอ

ความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 (1) ประกอบมาตรา 263 ผู้ร้องจึงส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องซึ่งมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไว้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ร่างมาตรา 56 เป็นเพียงร่างบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสถานะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่น รวมทั้งเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยมิให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก การกำหนดในรูปแบบของบทเฉพาะกาลดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว โดยการกำหนดรูปแบบดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจมีความแตกต่างจากรูปแบบขององค์กรอิสระอื่นได้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา 56 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2560 ลงวันที่ 5 กันยายน 2560)[7]

[7] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเผยแพร่คำวินิจฉัยกลางเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2560

โดยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยในผลของคำวินิจฉัย แต่ไม่อาจเห็นพ้องด้วยในเหตุแห่งคำวินิจฉัยได้ดังนี้

(1) การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 273 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ตามที่จะกล่าวต่อไปใน (2) และ (3) ไม่ใช่หลักนิติธรรมที่คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(2) ปัญหาการขัดต่อหลักนิติธรรม ในส่วนของหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของบุคคล ซึ่งเป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่ชัดเจนของกฎหมาย หลักการนี้เรียกร้องว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีความมุ่งหมายอย่างไร เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายเรียกร้อง หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจต่อบุคคลและสังคม

หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของบุคคลประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก คือ หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย และหลักคุ้มครองความสุจริตของบุคคล

(ก) หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายเรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติ (รวมทั้งฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง) ในการบัญญัติกฎหมายว่าจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้กฎหมายนั้น ๆ ได้ หลักการนี้มีความเคร่งครัดอย่างยิ่งโดยเฉพาะในกฎหมายอาญา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

(ข) หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคลเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือ

คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่จะออกกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งทางปกครองไปกระทบถึงสิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวแล้ว โดยหลักทั่วไปจะต้องถือว่าผู้ได้รับสิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวเชื่อโดยสุจริตว่าสิทธิหรือประโยชน์นั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อได้ชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ในกรณีที่มีการยกเลิกสิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีของคำสั่งทางปกครอง ให้นำหลักการคุ้มครองความสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองมาใช้เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

(3) ปัญหาการขัดต่อหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ซึ่งเป็นหลักในทางกฎหมายมหาชนที่มิใช่ข้อห้ามเด็ดขาด และในการพิจารณาการมีผลย้อนหลังในทางกฎหมายมหาชนจะต้องแยกพิจารณาระหว่างการมีผลย้อนหลังโดยแท้ และการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ การมีผลย้อนหลังทั้งสองกรณี หากมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

(ก) การมีผลย้อนหลังโดยแท้

การมีผลย้อนหลังโดยแท้ หรือเรียกว่า การมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า กรณีที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในอดีต และเหตุการณ์นั้นได้เสร็จสิ้นไปแล้ว แต่มีการออกกฎหมายเพื่อให้มีผลกับเหตุการณ์ที่ได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ในกรณีของการให้มีผลย้อนหลังโดยแท้จำเป็นจะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่าง “หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของบุคคล” กับ “เหตุผลความจำเป็นของประโยชน์สาธารณะ” ในการให้กฎหมายมีผลย้อนหลังดังกล่าว

(ข) การมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้

การมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ หมายถึง กรณีที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งได้เกิดขึ้นในอดีต แต่เหตุการณ์นั้นยังไม่เสร็จสิ้นจวบจนถึง

ปัจจุบัน และมีการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่ยังไม่เสร็จสิ้นดังกล่าว โดยให้มีผลนับจากปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ย่อมกระทบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตและสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ในกรณีนี้จะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่าง “หลักการคุ้มครองความสุจริต” กับ “หลักความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ”[8]

ดังนั้น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมเข้าใจโดยสุจริตว่าตนจะได้ดำรงตำแหน่งตามวาระที่กฎหมายบัญญัติไว้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....ที่ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 18 เว้นแต่กรณีตาม (3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา 8 มิให้นำมาใช้บังคับ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในส่วนของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคลที่ได้คุ้มครองความสุจริตของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินที่เข้าใจโดยสุจริตว่าตนจะได้ดำรงตำแหน่งตามวาระที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อพิจารณาหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ปรากฏว่าในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีผลใช้บังคับประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินยังดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในขณะนั้น เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต

[8] บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว, หน้า 136 – 140

แต่เหตุการณ์นั้นยังไม่เสร็จสิ้นจวบจนถึงปัจจุบัน จึงเป็นกรณีของการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ ซึ่งจะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่าง “หลักการคุ้มครองความสุจริต” กับ “หลักความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” กรณีนี้ไม่มีความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จึงต้องคุ้มครองความสุจริตของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 18 เว้นแต่กรณีตาม (3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา 8 มิให้นำมาใช้บังคับ จึงไม่ขัดต่อหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

กล่าวโดยสรุป กรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา 56 เป็นไปตามหลักนิติธรรม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง หาใช่หลักนิติธรรมที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2560 ไม่

บทสรุป

แม้ก่อนการนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นในปี 2550 ก็ไม่ได้หมายความว่าในระบบกฎหมายไทยจะไม่มีหลักนิติธรรม ในรัฐธรรมนูญ 2540 ก็มีหลักนิติธรรมกำกับอยู่เบื้องหลัง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 27 และมาตรา 29 หลักนิติธรรมปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 3 แต่ไม่ปรากฏความหมายของหลักนี้ เป็นเหตุให้ผู้ใช้รัฐธรรมนูญต่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่แตกต่างกัน

หนทางในการแก้ไขปัญหานี้จึงอยู่ที่การค้นหาความหมายที่ถูกต้องครบถ้วน โดยเริ่มจากหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายแองโกลแซกซอนและหลักนิติรัฐในระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป ปรากฏว่าแม้หลักทั้งสองมีความหมายในรายละเอียดไม่เหมือนกันเสียทีเดียว แต่ก็ตรงกันในสาระสำคัญคือเป็นหลักปกครองโดยกฎหมาย แม้องค์กรนิติบัญญัติจะไม่ได้บัญญัติความหมายของหลักนิติธรรมไว้ แต่มีความพยายามอธิบายไว้ในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในปี 2558 ส่วนองค์กรฝ่ายบริหารได้แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติขึ้นศึกษาวิจัย คณะกรรมการชุดนี้ได้อธิบายความหมายและกำหนดสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ สำหรับองค์กรตุลาการได้พิจารณาปัญหาเรื่องหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญเมื่อใช้บังคับรัฐธรรมนูญปี 2550 แล้ว ครั้นใช้บังคับรัฐธรรมนูญปี 2560 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาหลักนิติธรรมเป็นเรื่องแรกในคำวินิจฉัยที่ 1/2560 เกี่ยวกับปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยอยู่ไม่น้อย

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี เอส พริ้นติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2557

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/หลักนิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, ใน นิติรัฐ นิติธรรม, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553

A.V. Dicey, “Law of the Constitution” (English Language Bool Society Macmillan 1979)

F.A Hayek, “The Road to Serfdom”, The University of Chicago Press, 1956

วิทยานิพนธ์

พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานการวิจัย

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, 2538

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560

คำวินิจฉัยที่ 1/2560 วันที่ 5 กันยายน 2560 (ปัญหาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่)

หลักนิติธรรมกับการประกันภัย

*สมพร สืบถวิลกุล**

บทนำ

โลกกำลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมยุคที่ 4 ซึ่งเป็นการพบกันระหว่างระบบดิจิตอล นาโนเทคโนโลยี และไบโอเทค ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาล กล่าวคือในด้านการเมืองมีการแผ่ขยายของระบบประชาธิปไตย เสรีนิยมและค่านิยมการเคารพสิทธิมนุษยชน ขณะที่ในด้านเศรษฐกิจความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการดำเนินชีวิต การประกอบธุรกิจ และเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรุนแรงถึงขั้นที่เรียกว่า เทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Disruptive Technology) ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างก้าวกระโดดและไร้พรมแดน ขณะเดียวกันก็ทำลายล้างธุรกิจรูปแบบเดิม ๆ ให้ถึงขั้นสูญสลาย เป็นที่มาของระบบทุนนิยมแบบใหม่ที่กฎหมายก้าวตามไม่ทัน จึงทำให้มีการฉกฉวยโอกาสไปในทิศทางที่ผิดกฎหมายและผิดจริยธรรมซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแต่สังคมมนุษย์โดยรวม กระแสการต่อต้านโลกาภิวัตน์ด้านลบ เช่น การต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่น (Anti-Corruption) แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือแนวคิดหลักนิติธรรม (Rule of Law) จึงปรากฏตัวขึ้นและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ธุรกิจประกันภัยนับได้ว่าเป็นอีกแขนงของภาคการเงินที่มีความสำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศและของโลก โดยระบบประกันภัยเปรียบเสมือนเป็นภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจทั้งต่อปัจเจกบุคคล ครอบครัว ผู้ประกอบการเอกชน

* กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน), ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หรือแม้กระทั่งภาครัฐเอง ในประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงหรือกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจะมีระบบประกันภัยเข้าไปเกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันของประชาชนและภาคธุรกิจเรียกได้ว่าตั้งแต่ก่อนจะเกิด (คือรู้ว่าเกิดการปฏิสนธิ) จนกระทั่งเสียชีวิตเลยทีเดียว สำหรับประเทศไทยนั้นแม้ว่าการประกันภัยได้เข้ามามีบทบาทในสังคมไทยมากว่า 100 ปี แต่ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นอย่างสนิทใจให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ระบบประกันภัยจึงยังไม่เจริญเติบโตอย่างเต็มที่และมีอัตราการมีประกันภัยต่อจำนวนประชากรค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้ว่าการประกันภัยมักจะเป็นเรื่องสุดท้ายที่ประชาชนหรือองค์กรธุรกิจจะคำนึงถึง แต่จะเป็นเรื่องแรกที่จะถูกตัดออกไปยามเมื่อมีความจำเป็นต้องประหยัดหรือควบคุมงบประมาณ ขณะเดียวกันภาพลักษณ์ของผู้ประกอบการด้านการประกันภัยรวมไปถึงบุคลากรหรือเครือข่ายที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งยังคงมีปัญหาความน่าเชื่อถือ ธุรกิจประกันภัยจึงต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการสร้างธรรมาภิบาลในการประกอบการ ซึ่งก็คือการนำแนวคิดหลักนิติธรรมมาประยุกต์ใช้นั่นเอง

คำสำคัญ หลักนิติธรรม ประกันภัย

ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) นับได้ว่าเป็นปรัชญาและอุดมคติพื้นฐานของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการและนักกฎหมายในหลากยุคหลายสมัยทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้เสนอความหมายหรือกำหนดนิยามคำว่า หลักนิติธรรม ไว้หลากหลายขึ้นกับมุมมองและบริบทของแต่ละท่านแต่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีกที่มุ่งค้นหาการปกครองที่ดีที่สุดกล่าวไว้ “ว่าการปกครองที่ดีไม่ได้เป็นการปกครองโดยปุถุชนหากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย

เพราะการปกครองโดยปุถุชนนั้นย่อมเสี่ยงต่อการปกครองแบบอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะก่อเกิดความเสมอภาคและเสรีภาพตามมา" โดยแนวคิดนี้ได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองรัฐในเวลาต่อมา ศาสตราจารย์ อัลเบิร์ท เวน ดีเซย์ (Professor Albert Venn Dicey) และ ศาสตราจารย์ เวด (Professor E.C.S.Wade) ให้นิยามสอดคล้องกันว่า "หลักนิติธรรม คือ ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย" ขณะที่ นายโคฟี อันนัน ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการแห่งสหประชาชาติระบุว่า "หลักนิติธรรม หมายถึง หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่บุคคล สถาบัน และองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ ต้องมีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียม และต้องมีการตัดสินพิพากษาอย่างอิสระสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย" ขณะที่ศาสตราจารย์ธานินทร์ ไกรวิเชียร ให้นิยามว่า หมายถึง "หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแง่ทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตย์ยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง" แต่ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่า ความหมายหรือนิยามของคำว่า หลักนิติธรรมที่ถูกต้องครอบคลุม และลึกซึ้งที่สุดก็คือ ความหมายตามที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 ความว่า "...กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษา

ความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ก็มิได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย... ”

ความแตกต่างของแนวความคิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

การบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันหลายประการ โดย Wallace Sayre ได้กล่าวว่า การจัดการภาครัฐและเอกชนมีความเหมือนกันโดยพื้นฐานทั่วไปในส่วนที่ไม่สำคัญ ขณะที่ Dunlop (1979) ได้เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของการจัดการภาครัฐและธุรกิจเอกชนไว้ 10 ประการคือ

1. แนวคิดเรื่องเวลา ผู้บริหารภาครัฐมักจะวางแผนในระยะสั้น เนื่องจากเวลาถูกจำกัดโดยนักการเมืองที่มีระยะเวลาสั้นในการดำรงตำแหน่ง ในขณะที่ผู้บริหารภาคเอกชนจะมีแนวความคิดในการวางแผนระยะยาวกว่า ในเรื่องการพัฒนาตลาดนวัตกรรมใหม่ทางด้านเทคโนโลยี การลงทุน และการสร้างองค์การ

2. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารภาครัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองมักจะสั้น ซึ่งสอดคล้องกับการดำรงตำแหน่งของนักการเมือง ในขณะที่ผู้บริหารภาคเอกชนจะมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่นานกว่า ภาคเอกชนจะมีการฝึกอบรมผู้ที่จะสืบทอดตำแหน่ง แต่ภาครัฐจะไม่มีการดำเนินการดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นเรื่องอันตราย

3. การวัดผลการปฏิบัติงาน ภาครัฐจะไม่ค่อยมีมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร แต่ภาคเอกชนจะมีการประเมินในด้านต่าง ๆ เช่น ผลตอบแทนทางการเงิน ส่วนแบ่งตลาด โดยที่ภาคเอกชนจะใช้ผลการประเมินในการพิจารณาค่าตอบแทนของผู้บริหาร

4. ข้อจำกัดในเรื่องบุคลากร ภาครัฐจะมีความอิสระในเรื่องกำหนดนโยบายและบริหารบุคลากรน้อยกว่าภาคเอกชน เนื่องจากภาครัฐจะได้การกำกับของตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง แต่ภาคเอกชนสามารถกำกับดูแลได้ตามสายบังคับบัญชา

5. ความเป็นธรรมและประสิทธิภาพ ภาครัฐจะเน้นความเป็นธรรมกับประชาชนทุกเขตเลือกตั้ง แต่ภาคเอกชนจะเน้นประสิทธิภาพและการแข่งขัน

6. กระบวนการทำงานของภาครัฐและเอกชน ภาครัฐจะคำนึงถึงผลกระทบต่อสาธารณะและความโปร่งใส แต่ภาคเอกชนจะถือว่าเป็นเรื่องภายในและไม่เปิดเผยกับสาธารณะ

7. บทบาทของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน ภาครัฐจะต้องแถลงข่าวกับสื่อมวลชนเป็นประจำ หรือการตัดสินใจในเรื่องใดสื่อจะมีส่วนได้รู้เห็น แต่การตัดสินใจของภาคเอกชนมักจะไม่ต้องคอยแจ้งสื่อ ดังนั้น สื่อจึงมีผลกระทบกับสาระและเวลาในการตัดสินใจน้อยกว่าภาครัฐ

8. ทิศทางผู้บริหารของภาครัฐจะตัดสินใจโดยใช้วิธีประนีประนอมเพื่อตอบสนองกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การเพื่อความอยู่รอด ในทางตรงข้ามผู้บริหารภาคเอกชนจะตอบสนองเจ้านายเพียงคนเดียว

9. ผลกระทบจากกฎหมายและระเบียบ ภาครัฐจะถูกกำกับโดยกฎหมายและระเบียบหลายฉบับ ทำให้ผู้บริหารภาครัฐไม่มีอิสระในการบริหารจัดการเท่าที่ควร ซึ่งต่างจากภาคเอกชนที่มีความอิสระในการบริหารมากกว่า เพราะมีกฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามน้อยกว่า

10. เป้าหมายผู้บริหารภาครัฐจะไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ แต่ผู้บริหารภาคเอกชนมีเป้าหมายในการทำกำไร ความสามารถในเรื่องส่วนแบ่งตลาดและการอยู่รอด

แม้แนวคิดต่าง แต่ที่ต้องมีเหมือนกันคือ ธรรมภิบาล ซึ่งอาจเรียกแตกต่างกันไปตามบริบทที่แตกต่างกัน กล่าวคือการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากจะต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะต้องอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญอย่างยิ่งยวดประการหนึ่งก็คือ หลักนิติธรรม หรือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งคือการให้ความสำคัญต่อระบบคุณธรรม จริยธรรมที่ดีและความรับผิดชอบต่อสังคม

ธรรมาภิบาล นับเป็นกระแสที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ให้ความสนใจและนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

การประกันภัยกับการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม กล่าวคือเป็นระบบเศรษฐกิจที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ ขณะที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมนี้เป็นที่นิยมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ขณะที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงภาคประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เจริญหรือพัฒนาแล้วมักจะมีการใช้ระบบประกันภัยเป็นเครื่องมือในการสร้างภูมิคุ้มกันด้านเศรษฐกิจอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับประเทศไทยแล้วการประกันภัยยังไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจได้อย่างจริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐ

เครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงและการสร้างภูมิคุ้มกันด้านเศรษฐกิจนั้นมีหลายประการ ที่ผ่านมารัฐไทยจะใช้กลไกระบบงบประมาณ

ภาครัฐเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดภาวะวิกฤต เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบประชาชน รัฐก็จะแสวงหางบประมาณมาแก้ไขเยียวยาเฉพาะหน้า ทั้ง ๆ ที่หลาย ๆ เหตุการณ์อาจเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกเป็นประจำทุกปี และในบางปีอาจต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่รุนแรงเป็นอย่างมาก ทำให้กลายเป็นภาระที่ภาครัฐต้องแสวงหาและจัดสรรงบประมาณก้อนโตมาแก้ไขเยียวยา หรือแม้กระทั่งในเรื่องของการบริหารงบประมาณภาครัฐตามปกติ เช่น การสร้างสวัสดิการให้กับข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งในแต่ละปีรัฐบาลต้องจัดเตรียมงบประมาณจำนวนมากเพื่อใช้เป็นสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลให้กับข้าราชการและบุคลากรภาครัฐและมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทุกปีจนกลายเป็นภาระของรัฐบาลในหลายยุคสมัย ขณะที่บรรษัทข้ามชาติขนาดใหญ่กลับดูแลสวัสดิการพนักงานด้วยการจัดทำประกันภัยเพื่อเป็นการสร้างสวัสดิการให้พนักงานของตน หรือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ก่อความไม่สงบหรือแม้กระทั่งการก่อการร้ายในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ รัฐก็ต้องเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาเป็นการเฉพาะหน้าซึ่งอาจจะต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก ขณะที่ในบางกรณีรัฐก็ไม่สามารถให้การช่วยเหลือใด ๆ ได้ ซึ่งเรื่องราวดังกล่าวแท้จริงแล้วเป็นเรื่องของการบริหารจัดการความเสี่ยง การสร้างภูมิคุ้มกัน และการบริหารงบประมาณนั่นเอง ซึ่งเครื่องมือหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ภาคเอกชนได้มีการนำมาใช้อย่างได้ผล ขณะที่ก็มีรัฐบาลของหลายประเทศที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เลือกใช้เครื่องมือนี้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงและสร้างหลักประกันให้กับองค์กรหรือประเทศชาติ นั่นก็คือ ระบบประกันภัย (Insurance System) ซึ่งมีความหมายรวมทั้งการประกันชีวิต (Life Insurance) และการประกันวินาศภัย (General Insurance หรือ Non-Life Insurance) เครื่องมือนี้เป็นทั้งระบบที่ใช้สำหรับบริหารจัดการและกระจายความเสี่ยงภัยของภาครัฐและสังคมโดยการใช้เครื่องมือของภาคเอกชน เพื่อสร้างความคุ้มครองสำหรับความสูญเสียทาง

การเงิน และเป็นการสร้างหลักประกันหรือภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน สังคม และเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภาครัฐยังสามารถใช้ระบบประกันภัยเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณของประเทศได้อีกด้วย

สังคมโลกปัจจุบันกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เนื่องจากภาวะเจริญพันธ์ทั่วโลกลดลง ขณะที่ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้นจากการพัฒนาทางการแพทย์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งประเทศไทยก็กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยจำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจาก 7.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 10.8 ของประชากรในปี 2550 เป็น 16.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 22.7 ในปี 2570 ส่งผลให้การออมและความมั่นคงของประเทศลดลง เนื่องจากผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ (จากการที่ผู้อยู่ในกำลังแรงงานต้องมีภาระในการเลี้ยงดูพ่อแม่ที่สูงอายุ) ขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการดูแลผู้สูงอายุก็เพิ่มมากขึ้น ภาวะดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างมากต่องบประมาณค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการและการสงเคราะห์ประชาชน รัฐบาลจึงต้องพยายามลดภาระด้วยการส่งเสริมการออมระดับครัวเรือนที่มุ่งลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ โดยกระตุ้นให้ประชาชนทุกช่วงวัยมีการออมในรูปแบบต่าง เช่น พันธบัตรรัฐบาล และอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการออมเพื่อวัยชราเพื่อเป็นความมั่นคงในชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของการประกันชีวิตและการประกันสุขภาพ ทั้งนี้เพราะหลักประกันความมั่นคงทางรายได้ดังกล่าวสามารถสร้างได้ด้วยระบบประกันชีวิตที่ให้ทั้งความคุ้มครองและการออม ซึ่งหากประชาชนมีการออมที่มากขึ้นก็ส่งผลให้การออมทั้งประเทศมีเพียงพอที่จะนำมาลงทุนพัฒนาประเทศด้วย ซึ่งแนวคิดนี้จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมีการยอมรับและประยุกต์แนวคิดของการบริการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในการดำเนินการของภาครัฐ และรวมไปถึงการมอบหมายให้ภาคเอกชน

เข้ามามีส่วนในการนำนโยบายสาธารณะในบางด้านไปปฏิบัติโดยมีภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งเป็นการเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้เป็นผู้กำหนดทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจแทนที่จะเป็นผู้ดำเนินการ (Steering rather than Rowing)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการประกันภัย

การประกันภัย คือ ระบบที่ใช้จัดการความเสี่ยงภัย โดยการรวบรวมความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นไว้ด้วยกัน แล้วมาเฉลี่ยจ่ายมูลค่าของความสูญเสียร่วมกันในระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในความเสี่ยงภัยนั้นทั้งหมด (Crane, 1984) เป็นความคุ้มครองสำหรับความสูญเสียทางการเงินซึ่งดำเนินการโดยผู้รับประกันภัย และเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการนำเอาความเสี่ยงภัยของบุคคลหรือองค์กรตั้งแต่สองคนหรือสององค์กรขึ้นไปมารวมกัน โดยบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นจะจ่ายส่วนเฉลี่ยแห่งตนเพื่อนำไปชดใช้ค่าเสียหายให้สมาชิกที่เรียกร้องค่าเสียหายตามที่ตกลงกันไว้จากกองทุน (Williams and Heins, 1986) การประกันภัยเป็นการจัดการทางการเงินซึ่งเป็นการกระจายมูลค่าของความสูญเสียที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหวัง การประกันภัยเป็นการโอนความสูญเสียต่าง ๆ ไปไว้ในกองทุนประกันภัย (insurance pools) ซึ่งเงินกองทุนนี้จะเฉลี่ยให้กับสมาชิกคนใดคนหนึ่งที่ประสบความสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้น (Dorfman, 1991) ขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 861 บัญญัติไว้ว่า “อันว่าสัญญาประกันภัยนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งตกลงจะชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือเงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีวินาศภัยหากมีขึ้นหรือเหตุอย่างอื่นในอนาคตดังได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัยให้”

จากความหมายความข้างต้น ทำให้เห็นว่าการประกันภัยเป็นเรื่องการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจต่อความเสียหายที่เกิดจากความเสี่ยงภัย (risk)

ต่าง ๆ ทั้งภัยที่มีสาเหตุความเสียหายจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์หรือแม้กระทั่งจากสภาวะเศรษฐกิจ โดยประโยชน์ของการประกันภัยมีดังนี้ (ฐิติวดี ชัยวัฒน์, 2556)

1. ประโยชน์ต่อผู้เอาประกันภัย ได้แก่ (1) เป็นการสร้างความมั่นใจให้ผู้เอาประกันภัยว่าเมื่อทรัพย์สินที่ทำประกันภัยได้รับความเสียหายจากภัยที่เอาประกันภัยไว้จะได้รับการชดใช้ ซึ่งหากปราศจากการประกันภัยแล้วผู้นั้นอาจต้องสิ้นเนื้อประดาตัว ทุนรอนที่สะสมมาก็อาจสูญเสียไปในระยะอันสั้น และ (2) ประโยชน์ต่อบุคคลและครอบครัว เป็นการประกันรายได้ในยามที่ไม่สามารถประกอบอาชีพการงานได้ตามปกติ หรือหากหัวหน้าครอบครัวได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต บุคคลในครอบครัวที่ยังมีชีวิตอยู่ก็จะได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนในระยะที่ขาดผู้นำในครอบครัวได้ และยังสามารถนำเงินที่ได้จากการประกันนี้ไปลงทุนเพื่อประกอบอาชีพต่อไปได้

2. ประโยชน์ต่อธุรกิจ ได้แก่ (1) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจด้วยการแบ่งเบาภาระความเสี่ยงภัยให้กับบริษัทประกัน ดังนั้นผู้ประกอบการย่อมใช้ความสามารถและเวลาในการมุ่งผลกำไรได้อย่างเต็มที่ (2) เป็นหลักประกันสำหรับการอนุมัติสินเชื่อของธนาคารทำให้ผู้ลงทุนประกอบธุรกิจเอกชนสามารถกู้เงินเพื่อใช้ประกอบธุรกิจได้ โดยธนาคารหรือผู้ให้กู้ยืมจะกำหนดให้มีการทำประกันภัยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหลักประกัน (3) ช่วยสนับสนุนให้เกิดการค้าขายระหว่างประเทศด้วยการประกันภัยการขนส่งสินค้า ถ้าการขนส่งสินค้าไม่มีการประกันภัยเวลาเกิดความเสียหายก็จะทำให้พ่อค้าขาดทุนและอาจล้มละลายได้ ดังนั้นการทำประกันภัยจึงช่วยให้พ่อค้าจัดส่งสินค้าไปขายต่างประเทศได้ด้วยความมั่นคง และ (4) ช่วยให้สามารถควบคุมต้นทุนในการลงทุนประกอบธุรกิจผู้ลงทุนย่อมคำนวณความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อธุรกิจในอนาคตเข้าเป็นต้นทุนการผลิตด้วย การประกันภัยทำให้รู้ต้นทุนที่เป็นเบี้ยประกันภัย จึงเป็น

ผลให้ต้นทุนการผลิตในส่วนที่เกิดจากความเสียหายได้แบ่งเฉลี่ยไปทำให้ผู้บริโภครับภาระซื้อที่เหมาะสมตามสภาพที่ควรเป็น

3. ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ (1) ช่วยสร้างความมั่นคงในสังคม ครอบครัวใดก็ตามที่มีการทำประกันไว้ การประกันภัยจะช่วยลดหรือแบ่งเบาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้น้อยลง ทำให้ครอบครัวมีความมั่นคง ยังผลให้สังคมดีขึ้นด้วย (2) เป็นการลดความไม่แน่นอนในสังคม เพราะความไม่แน่นอนส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่าง ๆ ต่ำลง การประกันภัยจะทำให้ผู้ลงทุนมีความมั่นใจว่าเงินที่เขาลงทุนไปนั้นจะได้รับความคุ้มครอง (3) เป็นการสร้างสวัสดิการสังคม เช่น การบังคับให้รถยนต์ทุกคันที่ใช้ตามท้องถนน จะต้องจัดให้มีการประกันภัยเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม (third party liability) เวลาเกิดเหตุผู้เสียหายจะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่ารักษาพยาบาล หรือเงินชดเชยกรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ ทำให้ทุกคนมีหลักประกันที่มั่นคงในการดำรงชีพอย่างมั่นใจ และ (4) ช่วยให้มีการระดมทุนเพื่อพัฒนาประเทศ บริษัทประกันภัยเป็นสถาบันหนึ่งในหลายสถาบันการเงิน ที่มีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนประหยัดและออมเงินทางอ้อมในรูปเบี้ยประกันชีวิต หรือเบี้ยประกันภัยที่ซื้อเพื่อป้องกันความสูญเสียหรือความเสียหายหากเกิดภัยขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ธุรกิจ หรือความรับผิดทางกฎหมายหรือสัญญา โดยเบี้ยประกันภัยเหล่านั้นจะรวบรวมไปลงทุน ซึ่งเป็นการพัฒนาประเทศอีกทางหนึ่ง

ประเภทของการประกันภัย โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การประกันชีวิต (life assurance) เป็นการประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองแต่ละบุคคลต่อภัยที่จะเกิดความเสียหายต่อรายได้ในอนาคต ได้แก่ ความตาย อุบัติเหตุ การเจ็บป่วย การว่างงาน และชราภาพ รวมทั้งการประกันสุขภาพด้วย (ซึ่งจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้)

2. การประกันวินาศภัย (non-life insurance or general insurance) เป็นการประกันความเสียหายใด ๆ อันพึงประเมินเป็นมูลค่าเงินได้ รวมทั้งความเสียหายจากการสูญเสียในสิทธิประโยชน์หรือรายได้ โดยมีการแบ่งการประกันวินาศภัยในประเทศไทยออกเป็น 4 ประเภท คือ

2.1 การประกันอัคคีภัย (fire insurance) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์ หรือ อสังหาริมทรัพย์ ที่อาจเกิดความเสียหายจากเหตุเพลิงไหม้ เช่น ที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้าง เฟอร์นิเจอร์ รวมทั้งสต็อกสินค้าและเครื่องจักร

2.2 การประกันภัยทางทะเลและขนส่ง (marine insurance) มี 3 ประเภทย่อย คือ การประกันภัยการขนส่งสินค้าทางทะเล (marine cargo insurance) การประกันภัยตัวเรือ (marine hull insurance) และการประกันความรับผิดของเจ้าของเรือในฐานะผู้รับขนส่งสินค้า (carrier liability insurance)

2.3 การประกันภัยรถยนต์ (automobile insurance) หมายถึงการประกันความเสียหายอันเกิดจากการใช้รถยนต์ ซึ่งได้แก่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รถยนต์ ความรับผิดทางกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก การประกันภัยรถยนต์ในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ชนิด คือ การประกันภัยรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (การประกันภัยรถภาคบังคับ) และการประกันภัยรถภาคสมัครใจ ซึ่งมี 3 ประเภทย่อย คือ (1) การประกันภัยรถยนต์ประเภท 1 (comprehensive automobile insurance) ให้ความคุ้มครองความเสียหายของรถที่เอาประกันภัย และความเสียหายของบุคคลภายนอกที่ผู้เอาประกันภัยต้องรับผิดทางกฎหมายจากอุบัติเหตุรถยนต์ (2) การประกันภัยรถยนต์ประเภท 2 ซึ่งให้ความคุ้มครองทั้งความเสียหายของตัวรถที่เอาประกันภัยเฉพาะกรณีสูญหายและเพลิงไหม้ทั้งคัน และความเสียหายของบุคคลภายนอกในกรณีที่

ผู้เอาประกันภัยต้องรับผิดทางกฎหมายจากอุบัติเหตุรถยนต์ และ (3) การประกันภัยรถยนต์ประเภท 3 (third party liability automobile insurance) ซึ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะความเสียหายของบุคคลภายนอกในกรณีที่ผู้เอาประกันภัยต้องรับผิดทางกฎหมายจากอุบัติเหตุรถยนต์ สำหรับการประกันประเภท 4 และ 5 คือการนำความคุ้มครองประเภทหนึ่งประเภทใดข้างต้นมาประยุกต์ดัดแปลง

2.4 การประกันภัยเบ็ดเตล็ด (miscellaneous insurance) เป็นการประกันวินาศภัยที่ให้ความคุ้มครองความสูญเสียหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากภัยอื่น ๆ นอกเหนือจากการคุ้มครองของการประกันภัยทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งความคุ้มครองหลัก ๆ ของการประกันภัยเบ็ดเตล็ดแบ่งเป็นความคุ้มครองความเสียหายเกี่ยวกับบุคคล ทรัพย์สิน และความรับผิดตามกฎหมาย โดยจะเรียกชื่อประเภทกรมธรรม์ตามลักษณะภัยที่รับประกันไว้ เช่น การประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล (personal accident insurance) การประกันภัยการเดินทาง (travel insurance) การประกันภัยเครื่องบิน (aviation insurance) การประกันภัยน้ำมันและแก๊ส (oil & gas insurance) การประกันภัยการก่อสร้าง (construction work insurance) การประกันสรรพภัยสำหรับทรัพย์สิน (insurance all risk) เป็นต้น

ทฤษฎีและกฎพื้นฐานของการประกันภัย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ทฤษฎีความน่าจะเป็น (probability) กฎว่าด้วยจำนวนมาก (law of large number) และกฎว่าด้วยการเฉลี่ย (law of average) เพื่อให้การประกันภัยไม่ใช่เป็นเรื่องของการพนัน ดังนั้น ในการทำประกันภัยนั้นจึงมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 6 ประการ คือ (สรศักดิ์ ทัตสุวรรณ, 2548)

1. หลักส่วนได้เสียในเหตุประกันภัย (insurable interest) ผู้มีสิทธิ์เอาประกันภัย จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเหตุประกันภัยเท่านั้นคือ ในการประกันวินาศภัยต้องมีส่วนเกี่ยวพันโดยชอบธรรมในทรัพย์ที่เอาประกัน

เช่น มีกรรมสิทธิ์ มีประโยชน์ หรือมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในวัตถุที่เอาประกันภัย หรือในการประกันชีวิต ผู้เอาประกันต้องมีความผูกพันทางสายเลือด ครอบครัว หรือมีส่วนได้เสียอันเกิดจากการเป็นหุ้นส่วนในการทำกิจกรรมร่วมกัน

2. หลักสุจริตอย่างยิ่ง (utmost good faith) หมายถึง การที่ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยมีความสุจริตใจต่อกันในขณะที่เข้าทำสัญญา กล่าวคือ จะต้องเปิดเผยข้อความจริง (representations) ไม่แถลงข้อความเท็จ (non-misrepresentations) และปฏิบัติตามคำรับรอง (warranty) ซึ่งคือข้อความในสัญญาที่ผู้เอาประกันภัยตกลงจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง อันกระทบความเสี่ยงภัยของผู้รับประกันภัย

3. หลักชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (indemnity) หมายถึง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากภัยที่ได้รับประกันภัยไว้ ผู้รับประกันภัยจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิรับค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 877 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้รับประกันภัยจำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนี้ (1) เพื่อจำนวนวินาศภัยอันแท้จริง (2) เพื่อความบุบสลายอันเกิดแก่ทรัพย์สินซึ่งได้เอาประกันภัยไว้ เพราะได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องปิดความวินาศภัย และ (3) เพื่อบรรดาค่าใช้จ่ายอันสมควร ซึ่งได้เสียไปเพื่อรักษาทรัพย์สินซึ่งเอาประกันภัยไม่ให้วินาศ” โดยการชดใช้ค่าเสียหายทำได้หลายวิธี เช่น จ่ายเป็นเงินสด การซ่อมแซมให้กลับมีสภาพเหมือนเดิม หรือการหาสิ่งของมาทดแทน แต่สำหรับกรมธรรม์ที่มีการตกลงมูลค่าการเอาประกันภัยไว้ล่วงหน้า (valued policy) เช่น การประกันชีวิตหรือการประกันวัตถุโบราณ ไม่เข้าข่ายของหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

4. หลักการรับช่วงสิทธิ์ (subrogation) หมายถึง หลักที่กำหนดว่าผู้รับประกันภัยสามารถรับช่วงสิทธิทั้งปวงของผู้เอาประกันภัยที่จะเรียกร้อง

จากบุคคลภายนอกผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่วัตถุที่เอาประกันภัย เมื่อได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว ส่วนการประมาทเลินเล่อของผู้เอาประกันภัยเอง หรือภัยจากธรรมชาติ ผู้รับประกันไม่สามารถรับช่วงสิทธิได้ วัตถุประสงค์ของการรับช่วงสิทธินั้นมีเพื่อป้องกันการแสวงหากำไรของผู้เอาประกันภัย และเพื่อให้บุคคลผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ได้ก่อนั้น

5. หลักการร่วมเฉลี่ยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (contribution) เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้เอาประกันภัยจะได้รับการชดใช้ความเสียหายเท่ากับมูลค่าที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น แม้ว่าผู้เอาประกันภัยจะประกันภัยเกินมูลค่าส่วนได้เสีย หรือเอาประกันภัยไว้กับผู้รับประกันภัยหลายราย ซึ่งทำให้จำนวนเงินเอาประกันเกินกว่ามูลค่าทรัพย์สินที่เอาประกันหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้รับประกันภัยจะร่วมกันเฉลี่ยชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวตามอัตราส่วน

6. หลักสาเหตุใกล้ชิด (proximate cause) หมายถึง หลักที่กำหนดให้ผู้รับประกันภัย จะต้องชดใช้ค่าสินไหมอันเนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาเหตุใกล้ชิดกับภัยที่ทำประกันภัยไว้ สาเหตุความใกล้ชิด คือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน และเป็นผลโดยตรงจากภัยที่ระบุไว้ในสัญญาประกันภัย จะเห็นได้ว่าทฤษฎีและกฎพื้นฐานของการประกันภัยรวมทั้งหลักการสำคัญพื้นฐานทั้ง 6 ประการข้างต้น แท้จริงแล้วก็คือหลักนิติธรรมหรือธรรมาภิบาลสำหรับการประกันภัยนั่นเอง เนื่องจากธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจบริการที่ไม่ได้มีสินค้าที่ผู้บริโภคสามารถจับต้องได้ แต่เป็นเรื่องของการรักษาคำมั่นสัญญาที่มีระหว่างกัน ดังนั้นภาพลักษณ์และบริการทั้งก่อนในระหว่าง และหลังการขายจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความน่าเชื่อถือและความน่าไว้วางใจของบริษัทประกันภัยหรือธุรกิจประกันภัยในภาพรวม แม้ว่าธุรกิจประกันภัยจะถูกจัดให้เป็นแขนงหนึ่งของบริการด้านการเงิน แต่เป็นเรื่องที่น่าสนใจที่ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของธุรกิจนี้ยังห่างจาก

ธุรกิจธนาคารและสถาบันการเงินเป็นอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่ในประเทศที่เจริญแล้ว ธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีขนาดใหญ่มาก และเป็นเจ้าของธนาคารเสียด้วยซ้ำ เนื่องจากธุรกิจประกันภัยเป็นแหล่งระดมเงินออมระยะยาวของภาคประชาชน ในขณะที่บุคลากรที่อยู่ในอาชีพนี้จะได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก มีเกียรติและมีจรรยาบรรณในวิชาชีพสูงมาก ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมกับการประกันภัยใน 3 มิติ คือ

1. การควบคุมและกำกับธุรกิจประกันวินาศภัยโดยภาครัฐ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้สาธารณชนมีความรู้และเชื่อมั่นในการใช้ระบบประกันภัย เพื่อบริหารความเสี่ยง สร้างความมั่นคงสู่อนาคตที่ยั่งยืน พร้อมกับพัฒนาระบบการกำกับและตรวจสอบด้านเสถียรภาพ พฤติกรรมการปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชนด้านการประกันภัย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อระบบประกันภัย

2. การกำกับดูแลกันเองของธุรกิจประกันภัย โดยมีการจัดตั้ง “สมาคมประกันวินาศภัยไทย” เพื่อเป็นศูนย์กลางความร่วมมือและเป็นตัวแทนของบริษัทสมาชิกในการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในธุรกิจประกันภัย ทั้งต่อปัจเจกบุคคล ภาคสังคม ภาคธุรกิจ รวมไปถึงภาครัฐ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางของสมาชิกในการประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือกับภาครัฐและหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการบริการและจรรยาบรรณทางวิชาชีพสำหรับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัย รวมทั้งเป็นศูนย์กลางทางด้านวิชาการเกี่ยวกับการประกันภัยเพื่อยกระดับมาตรฐานให้เทียบเท่าสากล อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือ ความสามัคคี และเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นระหว่างสมาชิก นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกันภัยอีกด้วย

3. การกำกับดูแลตนเองของบริษัทประกันภัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริษัทซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการดำเนินธุรกิจของแต่ละบริษัทประกันภัย การกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชั่น นโยบายการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสีย นโยบายการเปิดเผยข้อมูล นโยบายการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่พนักงานผู้แจ้งข้อมูลหรือให้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริต นโยบายความรับผิดชอบต่อสังคม การสร้างระบบธรรมาภิบาลและจรรยาบรรณองค์กร โดยคณะกรรมการยังต้องกำกับดูแลให้การดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง โปร่งใส พร้อมทั้งส่งเสริมการเผยแพร่วัฒนธรรมในการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะที่ฝ่ายบริหารและพนักงานในทุกระดับชั้นต้องนำนโยบายทั้งหมดไปแปลงเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพ

หากทุกฝ่ายปฏิบัติตามแนวทางข้างต้นได้อย่างจริงจังและมีการทบทวนและปรับปรุงแนวทางในการบังคับให้หลักธรรมาภิบาลหรือหลักนิติธรรมในทุก ๆ องคาพยพขององค์กรก็จะทำให้ธุรกิจประกันภัยได้รับความยอมรับและความไว้วางใจจากประชาชน ภาคสังคม องค์กรทางธุรกิจ และภาครัฐได้อย่างสนิทใจ ภาพลักษณ์ที่เคยมีการเปรียบเทียบตัวแทนประกันภัยเป็นแมลงสาบ หรือมุมมองของสังคมที่ไม่เชื่อมั่นต่อระบบประกันภัยก็จะหายไป และธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยก็จะกลายเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างภูมิคุ้มกันให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

Albert Venn Dicey, 1985, Introduction to the study of the law of the constitution

Aristotle, 1981, Trans. Jowett. Politics New York, Penguin Classics

Crane, Federick G. (1984). Insurance Principle and Practices, second edition. New York: John Wiley & Son, Inc

Dunlop, J. T. (1979). Public management. (Working paper). Tallahassee, FL: Department of Political Science Florida State University.

E.C.S.Wade and G.Godfrey Phillips, 1965, Constitutional Law 7th ed, London, Longman Grace and Co.,Ltd

Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, c. N. (1976). Comparing public and private organizations. Public Administration Review, March-April.

Williams, C. A., Smith M. L., & Young, P. C, 1998, Risk Management and Insurance, 8th ed, New York: McGraw-Hill.

พระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช, ในพระราชพิธีพระราชทานประกาศนียบัตร แก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตยสภา, วันที่ 29 ตุลาคม 2524, ณ อาคารใหม่สวนอัมพร

ฐิติวดี ชัยวัฒน์, 2556, การบริหารความเสี่ยงภัยและประกันภัยในศตวรรษที่ 21, ครั้งที่ 2, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2552, หลักนิติธรรม, ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส

สรศักดิ์ ทันตสุวรรณ, 2548, ประกันภัยใครว่ายุ่ง. นนทบุรี: พิมพ์ดี.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2552, บันทึกประวัติศาสตร์การประกันภัยไทย. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สมาคมประกันวินาศภัย, 2559, รายงานประจำปี 2559, ครั้งที่ 1, กรุงเทพ

วรเตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (Online), http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx, (2016, October 08)

การออกเสียงประชามติกับหลักสิทธิมนุษยชน

*สมเจตน์ บุญถนอม**

ความนำ

ประชาธิปไตยของโลกปรากฏหลักฐานครั้งแรกที่กรีกในราว 500 ปี ก่อนคริสตศักราช โดยรูปแบบที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปคือ รูปแบบแห่งเอเธนส์ (Athenian Democracy) ซึ่งใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยที่ประชุมสภาแห่งกรุงเอเธนส์จะออกเสียงรับรองกฎหมายจากสมาชิกที่ประชุมอันประกอบด้วย พลเมืองที่เป็นชาย อายุ 20 ปีขึ้นไป เป็นเจ้าของที่ดินและหัวหน้าครอบครัว ไม่เป็นทาส ซึ่งจะมีจำนวนในราว 30,000 ถึง 50,000 คน จากจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 250,000 ถึง 300,000 คน[1]

ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ใช้การเลือกตัวแทนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชนในการออกกฎหมายแตกต่างจากประชาธิปไตยทางตรงแบบเอเธนส์[2] ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ใช้ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนกันโดยส่วนใหญ่เพราะไม่สะดวกที่จะจัดการประชุมด้วยสมาชิกจำนวนมากได้

---

* สมาชิกวุฒิสภา, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1 Thorley, J., Athenian Democracy, Routledge, 2005, p. 74

2 “Victorian Electronic Democracy, Final Report – Glossary”. 28 July 2005.

สำหรับประเทศสวิสเซอร์แลนด์ยังคงใช้ประชาธิปไตยทางตรงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสวิส ได้แก่ ใช้ในการลงมติกฎหมายของสมาพันธสาธารณรัฐสวิส (รัฐบาลกลาง) ส่วนกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ก็ให้เป็นหน้าที่ของกังตองหรือรัฐ (Cantons) ต่าง ๆ ซึ่งมี 26 กังตอง ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญของสวิสจึงมีขึ้นอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป จากการที่สวิสมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทีละเล็กละน้อยและบ่อย ๆ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองรวม จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยทางตรงของสวิสได้เป็นกลไกอย่างสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ใช้ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนหรือประชาธิปไตยทางอ้อม ก็ถือหลักการประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มติของปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจแท้จริงย่อมมีศักดิ์สูงกว่ามติของที่ประชุมตัวแทน ดังนั้น ในบางกรณีที่รัฐสภาและประชาชนเห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็นต้องร่วมกันรับผิดชอบโดยมติที่ไร้ข้อกังขาจึงเป็นที่มาของหลักการออกเสียง “ประชามติ” ที่ประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงในการเลือกตั้งตัวแทนจะใช้สิทธิออกเสียงในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง

ประชามติ (Referendum) เป็นการออกเสียงลงคะแนนในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง คือ ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดลงมติรับรองหรือไม่รับรองในร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่กำหนด คำว่า Referendum ในบางประเทศก็เรียกว่า Plebiscite แต่ก็มีการใช้ที่ต่างกัน เช่น บางประเทศใช้คำว่า Referendum ในการรับรองหรือไม่รับรองกฎหมายใหม่ แต่ Plebiscite ใช้กับการลงมติในประเด็นอื่น[3] ได้แก่ นโยบาย, มาตรการของรัฐ

[3] http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/plebiscite, Definition of Plebiscite

เป็นต้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศไอร์แลนด์ กลับใช้ในความหมายตรงข้ามกัน คือ Plebiscite ใช้กับการออกเสียงในการรับรองหรือไม่รับรองกฎหมายใหม่ แต่ Referendum ใช้กับการลงมติในประเด็นอื่น เป็นต้น[4] สำหรับราชอาณาจักรไทยคำว่า “ประชามติ” ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ไว้ในรัฐธรรมนูญและนิยมใช้คำว่า Referendum ในภาษาอังกฤษ

จากหลักประชาธิปไตยที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การออกเสียงประชามติ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนเจ้าของอำนาจ ผลของประชามติจึงผูกพันทุกองค์กรโดยรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ประชามติของไทย

ราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 8 ฉบับ ได้แก่ ฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2557 โดยเคยจัดให้มีการออกเสียงประชามติมาเพียงสองครั้ง คือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2549 ครั้งหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2557 อีกครั้งหนึ่ง

[4] Green, Antony (12 August 2015). “Plebiscite or Referendum - What’s the Difference”. ABC. Retrieved 23 August 2015

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

บัญญัติไว้ในมาตรา 50 และมาตรา 173(7) ว่าการจัดทำประชามติจะต้องเป็นกรณีมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวันซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร[5]

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

บัญญัติไว้ในมาตรา 49 ว่าเป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการออกเสียงประชามติ[6] และเป็นกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติ ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น และจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายในกำหนด 90 วัน[7]

---

5 มาตรา 50 มาตรา 173(7), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

6 มาตรา 49, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

7 มาตรา 170-172, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

บัญญัติไว้ในมาตรา 58 มาตรา 229 มาตรา 230 มาตรา 231 ว่าเป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการออกเสียงประชามติ โดยมีหลักการอื่น ๆ เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511[8]

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539

ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 โดยมีใจความสำคัญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ และได้กล่าวถึงการทำประชามติไว้ในมาตรา 211 ปัณรส ว่า เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ การลงมติให้กระทำโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

[8] มาตรา 58 มาตรา 229 มาตรา 230 มาตรา 231 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ[9]

ในมาตรา 211 โสฬส ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 211 ปัณรส วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป[10] แต่เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงไม่ต้องจัดทำประชามติ

---

[9] มาตรา 211 ปัณรส, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539

[10] มาตรา 211 สัตตรส, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

บัญญัติเรื่องของการทำประชามติไว้ในมาตรา 214 ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

กำหนดวันออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมาก ไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ และปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติ

โดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ[11]

จะเห็นได้ว่า ผลการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้ไม่มีสภาพบังคับ เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เพราะกำหนดให้เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549

เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาของการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) จึงบัญญัติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ และกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบ ก็ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้[12]

มีข้อน่าสังเกตว่า ไม่มีการกำหนดจำนวนผู้มาออกเสียงประชามติขั้นต่ำไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ ที่จะต้องมีผู้มาใช้สิทธิ์ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หากผู้มาออกเสียงมีน้อยกว่า 1 ใน 5 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะตกไป

---

[11] มาตรา 214, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

[12] มาตรา 31, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ไทยได้มีโอกาสออกเสียงประชามติขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีผู้มาใช้สิทธิ์ออกเสียง 25,978,954 คน จากผู้มีสิทธิ์ทั้งสิ้น 45,092,955 คน และมีผู้ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ 14,727,306 คน และไม่เห็นชอบ 10,747,441 คน

7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยกำหนดเหตุของการทำประชามติไว้ 2 กรณี ได้แก่[13]

1. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

2. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

[13] มาตรา 165, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การออกเสียงประชามติ ต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดเหตุของการทำประชามติที่กว้างขึ้นกว่าเดิมกล่าวคือ ทั้งในประเด็นของกิจการที่อาจกระทบถึงผลเสียของประเทศหรือประชาชน หรือในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งผลของประชามติมีทั้งแบบมีสภาพบังคับและไม่บังคับขึ้นอยู่กับเหตุแห่งการทำประชามติทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552[14] ที่กำหนดให้การลงประชามติที่จะถือว่ามีข้อยุติในเรื่องนั้นจะต้องมีผู้มาออกเสียงเป็นจำนวนข้างมากของผู้ที่มีสิทธิ์ออกเสียง และจะต้องได้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง และมีข้อห้ามอีกว่าการทำประชามติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะกระทำในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ได้[15]

---

[14] มาตรา 165, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

[15] มาตรา 9, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการทำประชามติไว้ แต่ด้วยกระแสความต้องการของสังคมประกอบความเห็นของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและสภาปฏิรูปแห่งชาติที่เห็นว่าควรจะต้องทำประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วจึงได้ส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายจนทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีเนื้อหาในเรื่องการทำประชามติ ดังต่อไปนี้

8.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558

มาตรา 37 กำหนดเนื้อหาว่า เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติมจนเป็นที่เรียบร้อย ให้ส่งร่างฉบับดังกล่าวต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ และเมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้แจ้งคณะรัฐมนตรีทราบและให้คณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับแก่การดำเนินการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ให้ออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับโดยต้องกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในการนี้สภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นใดที่สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมพร้อมไปในคราวเดียวกันด้วยสภาละไม่เกินหนึ่งประเด็นก็ได้[16]

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 6 กันยายน 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอในวาระสุดท้าย ผลปรากฏว่า สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 135 ต่อ 105 งดออกเสียง 7 มีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตกไป และสภาปฏิรูปแห่งชาติก็สิ้นสุดลงตามมาตรา 38 (2) และมาตรา 39/2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558 เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงมิให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้อีก และให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นแทนสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีสมาชิกไม่เกิน 200 คน เพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ[17]

---

[16] มาตรา 37, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558

[17] มาตรา 39/2, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558

8.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

มีเหตุสำคัญมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558 มาตรา 37 บัญญัติว่า ... ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผล...[18] ข้อความที่ว่า "...ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ" มีความคลุมเครือเพราะอาจหมายความว่าการรับรองร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ด้วยการออกเสียงประชามติต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ซึ่งมีความยากและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างที่ต้องการหมายถึงเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิ์ จึงเป็นที่มาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อีกครั้งหนึ่ง พร้อมกันนี้ได้เป็นโอกาสในการแก้ไขในประเด็นอื่น ๆ เพื่อความเหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้แก้ไขมาตรา 37 ในส่วนที่เกี่ยวกับผลการออกเสียงประชามติเป็นว่า "...ถ้าผลการออกเสียงประชามติมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ"[19] การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯ ในครั้งนี้ ได้ขจัดปัญหาที่อาจมีการตีความในเรื่องเกณฑ์เห็นชอบในการออกเสียงประชามติซึ่งอาจเกิดความยุ่งยากตามมาให้หมดไป

---

[18] มาตรา 37, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558

[19] มาตรา 39 วรรค 9, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

ภายหลังที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ (คณะที่มี นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน) ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้กำหนดวันออกเสียงประชามติ เป็นวันที่ 7 สิงหาคม 2559 เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ และประเด็นแต่งตั้งนายกฯ ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 5 ปี[20]

ผลการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีผู้มาใช้สิทธิ์ 29,740,677 คนจากจำนวนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงทั้งหมด 50,071,589 คน โดยเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจำนวน 16,820,402 คน ไม่เห็นชอบ 10,598,037 คน และเห็นชอบในคำถามเพิ่มเติม 15,132,050 คน ไม่เห็นชอบ 10,926,648 คน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับไว้ในวันที่ 15 มีนาคม 2559 ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้บรรจุเข้าในการพิจารณาวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ที่ประชุมได้มีมติโดยเสียงข้างมากเห็นควรรับหลักการด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 153 เสียง ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย มีผู้งดออกเสียง 5 เสียง

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาซึ่งต่อมาคณะกรรมาธิการฯ ได้เลือกตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะ มีพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้กำหนดกรอบความคิดในการพิจารณาออกเป็น 10 เรื่อง ได้แก่

---

[20] ผู้จัดการออนไลน์, 9 กรกฎาคม 2559, กกต.ประกาศ 2 ประเด็นลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ 7 ส.ค. นี้, http://www.manager.co.th/qol/ViewNews.aspx?NewsID=9590000068320

1. ใช้เฉพาะการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น

2. สนับสนุนให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไปออกเสียงให้มากที่สุด

3. ให้การออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

4. ให้กระบวนการและผลการออกเสียงเป็นที่ยอมรับของประชาชน

5. ให้การแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรอบด้าน ไม่ปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น แต่การแสดงความคิดเห็นต้องเป็นไปโดยสุจริต และไม่ขัดต่อกฎหมาย

6. ไม่ต้องการให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด นำประเด็นเรื่องการลงประชามติไปก่อให้เกิดความขัดแย้งสร้างความวุ่นวายให้สังคมเกิดความเดือดร้อน เกิดความไม่สงบเรียบร้อย จึงกำหนดกรอบในการแสดงความคิดเห็นไว้ เช่น การแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ข้อความใด ๆ ต้องไม่ผิดไปจากข้อเท็จจริง ก้าวร้าวรุนแรง หยาบคาย ปลุกระดม ข่มขู่ ต้องไม่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงหรือออกเสียงทางใดทางหนึ่งหรือไม่ออกเสียง

7. เปิดโอกาสให้ผู้ที่แสดงความคิดเห็นโดยสุจริต หรือ เกรงว่าการกระทำใดที่ขัดต่อกฎหมายก็ให้ไปขอคำแนะนำได้จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

8. บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หากเป็นความผิดที่อาจจะมีโอกาสเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปหรือพลั้งพลาด รู้เท่าไม่ถึงการณ์ ไม่จงใจกระทำผิด ไม่มีเจตนาทุจริต บทลงโทษนั้นจะไม่มีกำหนดโทษขั้นต่ำ เพื่อให้เป็นดุลยพินิจของศาลให้ความเมตตาต่อผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้

9. การกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้นับตั้งแต่วันที่ศาลพิพากษาถึงที่สุด

10. ผู้ใดกระทำความผิดให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจนเป็นเหตุให้ต้องมีการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงใด ให้ศาลพิพากษาว่าผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการออกเสียงในหน่วยออกเสียงที่เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ต้องมีการออกเสียงใหม่นั้นด้วย

ต่อมาในวันที่ 7 เมษายน 2559 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ และมีมติเห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 171 เสียง ไม่เห็นด้วย 1 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง[21]

คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน

วันที่ 10 พฤษภาคม 2559 นายจอน อึ๊งภากรณ์ ผู้อำนวยการโครงการ iLaw ไปยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา 61 วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่[22] ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา 61 วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือช่องทางอื่นใด ที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดม หรือข่มขู่โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการก่อความวุ่นวาย เพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย” ส่วนมาตรา 61 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีการกระทำความผิดตาม (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) เป็นการกระทำความผิดของคณะบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี”

---

[21] เอกสารการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... , เมษายน 2559, บันทึกความเป็นมาพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559

[22] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2559, หน้า 2-10

วันที่ 6 มิถุนายน 2559 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา 61 วรรคสอง ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษตามวรรคสามและวรรคสี่ ผู้ร้องเห็นว่ามิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด โดยในคำร้องสรุปได้ว่า “เนื่องจากมีเนื้อหาไม่ชัดเจน คลุมเครือ อาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนจนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นต่อเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกินความจำเป็นจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4 ที่บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว”[23]

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล มายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในส่วนของเจตนารมณ์ ความเป็นมา และเหตุผลในการบัญญัติมาตรา 61 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้อง หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้รับเอกสารและข้อมูลจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ในวันที่ 29 มิถุนายน 2559

[23] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2559, หน้า 14-24

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา 61 วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2557 มาตรา 4 จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2557[24]

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ 2559 ในประเด็นของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559 ได้อธิบายประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างชัดแจ้งดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ 2559 จำกัดสิทธิเสรีภาพเกินความจำเป็นหรือไม่?

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองบรรดาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4 ที่คุ้มครองนั้น อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความ

[24] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559

เป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน เป็นต้น และการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้น ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง[25]

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ไม่ได้ห้ามการแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ แต่ในการใช้เสรีภาพเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปโดยสุจริต ภายใต้กรอบของกฎหมาย และต้องไม่มีเจตนามุ่งหวังให้ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ออกเสียง ทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นการก่อความวุ่นวาย หรือกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม ให้การออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงประชามติให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ บทบัญญัติตามมาตรา 61 วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง[26]

---

[25] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 7

[26] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 12-13

2. คำที่ใช้เป็นความผิดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เป็นคำที่กว้างและคลุมเครือหรือไม่?

ตามที่มีผู้ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า คำที่ใช้เป็นความผิดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เป็นคำที่กว้างและคลุมเครือ เช่น คำว่า “รุนแรง” “ก้าวร้าว” “ปลุกระดม” เป็นต้น เป็นคำที่ไม่เคยมีนิยามอยู่ในกฎหมายฉบับใดมาก่อน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ว่าการแสดงออกอย่างใดจะผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งขัดต่อหลักการของกฎหมายอาญาที่ต้องชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพได้ ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า “ตามหลักทั่วไปการกระทำที่จะเป็นความผิดและมีโทษทางอาญานั้น กฎหมายจะใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ประชาชนเข้าใจความหมายของการกระทำที่ต้องห้ามได้ ประกอบกับการลงโทษบุคคลทางอาญาจะต้องเป็นกรณีที่บุคคลผู้นั้นละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม *ในบางกรณีกฎหมายอาญาอาจจะใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนแต่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงก็ได้* เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถพิจารณาพฤติการณ์ของการกระทำประกอบกับถ้อยคำตามองค์ประกอบความผิด เพื่อให้ได้ความหมายที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์อันเป็นการอำนวยความยุติธรรมในเรื่องนั้นๆ ได้ สำหรับถ้อยคำที่ชัดเจนแต่อาจมีความไม่เฉพาะเจาะจงนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ต่อเมื่อเหตุการณ์เกิดจึงจะสามารถรู้และเข้าใจได้ว่า เป็นเหตุการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เช่น คำว่า “กลางคืน” แม้กฎหมายจะให้ความหมายชัดเจนว่าหมายถึง เวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและพระอาทิตย์ขึ้น แต่ก็เป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เพราะไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นเวลาใดแน่นอน ต้องพิจารณาในขณะกระทำอีกว่า ในวันนั้นพระอาทิตย์ตกและขึ้นตอนกี่นาฬิกา ทั้ง ๆ ที่คำว่า “กลางคืน” เป็นคำที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจชัดเจนอยู่แล้วว่าหมายถึงเวลาที่ฟ้ามืดแล้ว เป็นต้น การกำหนดถ้อยคำในลักษณะ

ดังกล่าว จึงมีความจำเป็นสำหรับการอำนวยความยุติธรรมตามพฤติการณ์อันควรแก่กรณีซึ่งไม่ขัดกับหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” หรือ “nullum crimen nulla poena sine lege” ถ้อยคำเหล่านี้จึงเป็นถ้อยคำที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาโดยใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือหรือไม่ชัดเจนแต่ประการใด”[27]

3. บทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติรุนแรงเกินไปหรือไม่ ?

แม้คำร้องนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่นำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัย เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด[28] อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยครอบคลุมไปในประเด็นนี้ด้วยว่า “การกระทำความผิดตาม มาตรา 61 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบวรรคสอง จะต้องมีองค์ประกอบความผิดดังนี้ (1) ต้องมีการกระทำ คือ การเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางอื่นใด (2) การเผยแพร่ข้อความ ภาพ หรือเสียงดังกล่าว ต้องเข้าลักษณะที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดม หรือข่มขู่ (3) ผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดาในการกระทำตามองค์ประกอบในข้อ (1) และข้อ (2) ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 และ (4) ผู้กระทำต้องมีเจตนาพิเศษโดยมุ่งหวังให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียงด้วย ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นความผิด

[27] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 10-12

[28] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 3

และต้องรับโทษตามวรรคสามหรือวรรคสี่หรือไม่ จะต้องนำพฤติการณ์แห่งการกระทำของบุคคลนั้น มาพิจารณาประกอบเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษด้วย”[29] ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “ในส่วนของโทษตามมาตรา 61 วรรคสาม แม้มีอัตราโทษขั้นสูงไม่เกินสิบปี แต่ก็ไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้เพื่อให้ศาลจะได้ใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสมตามสภาพจิตใจและการกระทำประกอบสภาพแวดล้อมขณะกระทำ ตลอดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ ทั้งนี้ หากจะเกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจตีความขยายขอบเขตของถ้อยคำดังกล่าวจนอาจเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าว ย่อมฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ได้[30]

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ

ในการจัดการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแล้วจะมีสองลักษณะ คือ การออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (constitution-changing) ลักษณะหนึ่ง และการออกเสียงประชามติเพื่อวางกรอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (constitution-framing) อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งการออกเสียงประชามติของไทยในครั้งนี้ เป็นการวางกรอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ภายหลังรัฐธรรมนูญเดิมสิ้นสุดลง การออกเสียงประชามติลักษณะนี้ปรากฏในกรณีประเทศนั้นประสบวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศจนส่งผลให้ระบบการเมืองล้มเหลว และประเทศตกอยู่ภายใต้การควบคุมอำนาจการปกครองอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลเฉพาะกาล การออกเสียง

[29] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 10

[30] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 12

ประชามติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เทียบเคียงได้กับลักษณะนี้[31]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ถูกยกเลิกไปจากการเข้ายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันมีสาเหตุมาจากความวุ่นวายในบ้านเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่องจากเหตุการณ์ การเดินขบวน ประท้วง การยึดสถานที่ราชการ การเผาสถานที่ราชการ การเผาศูนย์การค้า มีผู้บาดเจ็บล้มตาย โดยประชาชนแบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่ายโดยรัฐบาลไม่อาจควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ แม้กระทั่งการขัดขวางการทำงานของศาลและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการเข้าปิดคูหาเลือกตั้ง มิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้ จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนำไปสู่การเข้าควบคุมสถานการณ์โดยทหารและสู่การทำรัฐประหารเพื่อให้บ้านเมืองสงบในที่สุด ก่อนเดินหน้าโดยการปฏิรูปและกำหนดกรอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ดังนั้น ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่เคยเกิดขึ้น การกำหนดหลักเกณฑ์การออกเสียงประชามติจำเป็นต้องมีความเข้มงวด และให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การออกเสียงประชามติเป็นไปตามกติกาที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นความจำเป็นเพื่อการรักษาความมั่นคงของชาติและเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง มิให้ผู้ไม่หวังดีปลุกปั่นยุยงหรือสร้างกระแสที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในผลของการออกเสียงประชามติ ด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือเพื่อโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีผลให้การเผยแพร่ข้อมูลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ หากมีการใช้เป็นเครื่องมือเผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จ หรือโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ หรือชักจูงมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงไปอย่างหนึ่งอย่างใด

[31] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 8-9

ก็อาจเป็นสาเหตุให้ผู้ที่มีความเห็นตรงกันข้ามออกมาต่อต้านหรือใช้วิธีการอื่นใดก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นมาได้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิบางอย่างที่มีความจำเป็น จึงมีความเหมาะสมทั้งโดยสถานการณ์ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และหลักการรักษาความมั่นคงแห่งชาติที่ถือเป็นกติกาสากล

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความชัดแจ้งแล้วว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 นั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง และไม่ขัดต่อหลักการแห่งกฎหมายอาญาแต่อย่างใด ส่วนในภาคประชาสังคมยังมีการกล่าวถึงเรื่องของหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งสมควรได้นำมาพิจารณาให้เกิดความเข้าใจเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญได้แก่

1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ Universal Declaration of Human Rights (UDHR) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามไว้ได้แล้ว มีข้อบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกไว้ดังนี้ “ข้อ 19 ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน”[32]

---

[32] กรมองค์การระหว่างประเทศ,กระทรวงการต่างประเทศ, กรกฎาคม 2551,ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19 , http://www.khamkoo.com/uploads/9/0/0/4/9004485/un_udhr_-_thai.pdf

2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลไว้ใน ข้อ 19 ที่ว่า

(1) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง

(2) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก

(3) การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรค 2 ของข้อนี้ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อ

ก. การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

ข. การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน[33]

จากข้อบัญญัติในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ 19 (3) ได้อธิบายไว้ชัดเจนว่า ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในความเห็นหรือการแสดงออกต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วยเสมอ ซึ่งก็คือการเคารพในกติกาของสังคมและการทำหน้าที่ของพลเมืองที่ดี โดยการใช้สิทธิอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่องโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง โดยเจตนาที่การเคารพในสิทธิ

[33] ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2559, วันที่ 29 มิถุนายน 2559, หน้า 12 International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR, http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/International_HR/2557/tran_ICCPR-2.pdf

และชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 มาตรา 61 วรรคสอง ที่ต้องการควบคุมให้การออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดความสงบ ด้วยความเคารพในสิทธิของผู้อื่นมิให้ถูกกระทำด้วยการแสดงในลักษณะที่ ก้าวร้าว รุนแรง หยาบคาย หรือถูกการข่มขู่ หรือการครอบงำความเห็นโดยอิสระด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เช่น การปลุกระดม การให้ข้อมูลในร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นเท็จ โดยหวังโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 นี้ จึงมีบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ บทบัญญัติ ตามมาตรา 61 จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองทุกประการ

บทสรุป

การออกเสียงประชามติของไทยไม่ใช่เรื่องใหม่ในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย เพราะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 8 ฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 แต่เคยมีโอกาสจัดการออกเสียงประชามติจริงเพียงสองครั้ง คือ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ การให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 โดยแต่ละครั้งก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งมีเจตนารมณ์ หลักการ และเหตุผลที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่เน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นได้โดยเสรีภายใต้กรอบของกฎหมายโดยไม่มีเจตนามุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง หรือโดยการบิดเบือน หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จในสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งจะต้องไม่เข้าลักษณะเป็นการก่อความวุ่นวาย หรือกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม เพื่อคุ้มครองให้ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค และการได้รับคุ้มครองตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ราชอาณาจักรไทยได้ให้ไว้

ผลการดำเนินงานออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่มีเหตุการณ์รุนแรง มีผู้กระทำผิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติแต่เพียงเล็กน้อย สรุปผลของการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้รับความเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป

สาน สาม (3) หลักคิด
นิติธรรม - ประชาธิปไตย (มีส่วนร่วม) - สิทธิมนุษยชน
สร้างความเป็นพลเมือง
กรณีศึกษาตำบลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

*สุพัตรา มาศดิตถ์**

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

การสร้างความเป็นพลเมืองที่สำคัญประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วม) และหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งทุกหลักได้รับการพิสูจน์ว่าสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ตั้งแต่ระดับปัจเจก ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน ระดับสังคม และระดับชาติ โดยต้องมีการจัดการเงื่อนไขของการอยู่ร่วมกันตามบริบททางสังคมวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่

แนวทางและกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างความเป็นพลเมืองที่แตกต่างกัน ตามกลไกในแต่ละระดับที่แตกต่างกัน ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการใช้ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานทั้งรัฐและเอกชน และภาคประชาชน ไม่เต็มศักยภาพที่มีอยู่ หรือมีการใช้แบบแยกส่วนอย่างชัดเจน ทำให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่เป็นการสานพลังมากนัก

เมื่อภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือการจัดการใด ๆ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนทุกคนในพื้นที่ รวมทั้งการแก้ปัญหาและพัฒนา

* กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นวัตกรรมที่มีความเฉพาะของแต่ละพื้นที่ การใช้สามหลักคิดสร้างความเป็นพลเมืองและเป็นฐานการพัฒนางานและกิจกรรมจะทำให้การแก้ปัญหาส่งผลกระทบหลายส่วน และเมื่อการสร้างความเป็นพลเมืองเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ แต่ละระดับต้องการกลไกการขับเคลื่อนที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับบทบาท หน้าที่ ความเกี่ยวข้อง รวมทั้งศักยภาพและขีดความสามารถของกลไกเหล่านั้น การสร้างความเป็นพลเมืองจึงจะสามารถครอบคลุมหลายมิติตามที่กลไกระดับนั้น ๆ จะสามารถทำได้ โดยสำคัญที่สุด คือ ชุมชนเป็นหนึ่งในหลายระดับของการสร้างความเป็นพลเมือง

คำสำคัญ สร้างความเป็นพลเมือง, นิติธรรม, ประชาธิปไตย, สิทธิมนุษยชน, ตำบลอุโมงค์

ความนำ

"พลเมือง" เป็นส่วนหนึ่งของพลังสังคมในการขับเคลื่อนชาติ นอกเหนือจากอำนาจรัฐ อำนาจเงิน และอำนาจของเครือข่าย การปลูกฝังจิตสำนึกความเป็นพลเมืองอย่างต่อเนื่องจะเป็นการเสริมแรงให้พลเมืองมีความแข็งแกร่งมากขึ้น (ยิ่งใช้พลังพลเมืองมากเท่าใด ยิ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพมากขึ้นเป็นเท่าตัว)

หลักคิดในการสร้างความเป็นพลเมืองที่สำคัญประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วม) และหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งทุกหลักได้รับการพิสูจน์ว่าสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ตั้งแต่ระดับปัจเจก ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน ระดับสังคม และระดับชาติ โดยต้องมีการจัดการเงื่อนไขของการอยู่ร่วมกันตามบริบททางสังคมวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ และมีกลไกหรือระบบที่ขับเคลื่อนงานและกิจกรรมในระนาบเดียวกันด้วย ทั้งสามหลักคิดยังถูกพัฒนาให้เป็นเครื่องมือในการปรับวิถีการทำงานและวิถีการดำเนินชีวิต

อย่างไรก็ดี แต่ละหลักคิดมีแนวทางและกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างความเป็นพลเมืองที่แตกต่างกัน ตามกลไกในแต่ละระดับที่แตกต่างกัน ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการใช้ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานทั้งรัฐและเอกชน และภาคประชาชนไม่เต็มศักยภาพที่มีอยู่ หรือมีการใช้แบบแยกส่วนอย่างชัดเจน ทำให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่เป็นการสานพลังมากนัก

เมื่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการจัดการใด ๆ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนทุกคนในพื้นที่ รวมทั้งการแก้ปัญหาและพัฒนานวัตกรรมที่มีความเฉพาะของแต่ละพื้นที่ การใช้**สามหลักคิด**สร้างความเป็นพลเมืองและเป็นฐานการพัฒนางานและกิจกรรม จะทำให้การแก้ปัญหาส่งผลกระทบหลายส่วน และเมื่อการสร้างความเป็นพลเมืองเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ แต่ละระดับต้องการกลไกการขับเคลื่อนที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ ความเกี่ยวข้อง รวมทั้งศักยภาพและขีดความสามารถของกลไกเหล่านั้น การสร้างความเป็นพลเมืองจึงจะสามารถครอบคลุมหลายมิติตามที่กลไกระดับนั้น ๆ จะสามารถทำได้โดยสำคัญที่สุดคือ ชุมชนเป็นหนึ่งในหลายระดับของการสร้างความเป็นพลเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกการจัดการที่เชื่อมระหว่างทุกภาคส่วนในพื้นที่และ หน่วยงานรัฐทุกด้านทุกกระทรวง ทบวง กรม จากระดับชาติ ถึงที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ภาคเอกชนที่มีปฏิบัติการเชื่อมถึงในชุมชน ภาคประชาชนในวิถีการดำเนินชีวิตประจำวัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะที่เหมาะสมกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงตามกระบวนการ ของ **“สามหลักคิด”**[1]

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและบทบาทตามกฎหมายกำหนด (นิติธรรม) มีความมุ่งมั่นที่ต้องสร้างการยอมรับจากประชาชน องค์กร

[1] สาม (3) หลักคิด “นิติธรรม-ประชาธิปไตย (มีส่วนร่วม)-สิทธิมนุษยชน” ใครใครใช้

หน่วยงานที่ต่างมีเป้าหมายร่วมกันในการสร้างความเป็นพลเมือง (มีส่วนร่วม) มีการเชื่อมประสานกัน ระดมทรัพยากร-แหล่งประโยชน์ และศักยภาพของทุกฝ่ายเพื่อสร้างประโยชน์ต่อประชาชนทุกคนตามความต้องการและความจำเป็น โดยมีการจัดการเงื่อนไขได้ (สิทธิมนุษยชน) โอกาสการเชื่อมสามหลักคิดเข้าสู่ปฏิบัติการต่าง ๆ ในพื้นที่ย่อมมีความเป็นไปได้สูงในการปลูกฝังการกระทำและขัดเกลาให้เกิดความเป็นพลเมืองต่อไป

1. ปฏิบัติการสร้างพลเมืองของตำบลอุโมงค์ อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน[2]

ด้วยการจัดการตนเองอย่างเข้มแข็ง และคำนึงถึงสิทธิพลเมืองและการเมืองส่วนร่วม ทำให้ตำบลอุโมงค์พัฒนาพื้นที่จนเกิดผลสำเร็จที่เรียกตนเองและได้รับการยอมรับจากเครือข่ายในชื่อว่า “มหาวิชชาลัยอุโมงค์สร้างพลเมือง” ซึ่งถูกนำไปใช้เป็นต้นแบบที่หลายพื้นที่สามารถมาเรียนรู้และเจริญรอยตามได้ แต่ก่อนจะมาถึงจุดนี้ ต้องผ่านเรื่องราวมากมาย

นายขยัน วิพรหมชัย[3] นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ และในบทบาทหน้าที่ของ “นายกสภามหาวิชชาลัยอุโมงค์สร้างพลเมือง” ได้ขยายความให้เห็นชัดเจนขึ้น ดังนี้

“ปัจจุบันอุโมงค์แบ่งพื้นที่เป็น 2 ส่วน คือ ภาคเกษตรกรรมและภาคพาณิชยกรรม มีประชากรอยู่ราวหมื่นกว่าคน จุดเด่นของที่นี่คือการให้ความสำคัญในการดูแลคนให้มีสุขภาพดีกันถ้วนหน้า ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้ออกกำลังกาย การเลือกกินอาหาร การลดสิ่งเสพติดต่าง ๆ ทั้งยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

---

[2] ตำบลแห่งการเรียนรู้ สู่มหาวิชชาลัยอุโมงค์สร้างพลเมือง ณ ตำบลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

[3] นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

ขณะเดียวกันคนที่สุขภาพดีซึ่งมีอยู่ทั่วไปในตำบล ก็ต้องพร้อมที่จะดูแลคนอื่นที่เจ็บป่วย (ผู้ป่วยติดเตียง และคนที่ติดบ้าน) ซึ่งกลุ่มที่พบใกล้ตัวที่สุดคือคนในครอบครัว ปู่ย่า ตายาย เพราะคนเหล่านั้นเป็นคนสำคัญในพื้นที่ที่ช่วยสร้างเมือง สร้างวัด สร้างบ้านขึ้นมา ตำบลอุโมงค์ จึงสร้าง “อาสาปันสุข” ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของคนที่มีจิตสาธารณะอยากทำประโยชน์แก่พื้นที่ ไปเยี่ยมคนไข้ติดเตียง ไปช่วยจัดสภาพแวดล้อมภายในบ้าน หรือไปเยี่ยมเยียนผู้ป่วยในโรงพยาบาล ทั้งจาก โรคภัยไข้เจ็บ อุบัติเหตุ ไปให้กำลังใจสัปดาห์ละครั้ง ปัจจุบันมีกลุ่มจิตอาสาที่ทำกิจกรรมต่อเนื่อง กว่าร้อยชีวิตแล้ว

ไม่เพียงแค่นี้ ที่นี่ยังมีกองทุนสวัสดิการเป็นของตัวเอง เพื่อช่วยขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากการไปดูงานกับนายกฯ นริศ กิจอุดม[4] แห่งองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ จังหวัดจันทบุรี แล้วนำปรับประยุกต์ใช้ โดยปัจจุบันมีสมาชิกราว ๆ 7,500 คน และสมาชิกทุกคนก็ร่วมกันปฏิญาณว่าจะออมเงินให้ได้วันละบาท และไม่ขาดส่งเด็ดขาด เพราะกองทุนฯ ได้จัดสวัสดิการเอาไว้ให้แล้ว 24 ข้อ ดูแลกันตั้งแต่เกิดจนตาย แม้กระทั่งการบวชก็ยังสนับสนุน เพราะอยากให้ผู้ชายไทยมีโอกาสได้ซึมซับพระธรรมคำสั่งสอนของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า หรือการเกณฑ์ทหารก็ยังมีสวัสดิการให้เหมือนกัน เพื่อที่เวลากลับมาแล้วจะได้มีระเบียบวินัย เป็นคนดีของสังคม

นอกจากนี้ ยังมีการจัดงบประมาณให้หมู่บ้านละ 900,000 บาท เพื่อให้ชุมชนมีค่าใช้จ่ายในการดูแลตนเอง เพราะเมื่อก่อนหากปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ ประชาชนจะไม่เกิดความรู้สึกร่วม แต่ถ้าโครงการนั้นชุมชนเป็นผู้สร้างสรรค์เอง ชาวบ้านก็จะมองว่าตัวเองเป็นเจ้าของ และเป็นโครงการที่ตรงความต้องการจริง ๆ อย่างเช่นโครงการดูแลน้ำ ดูแลขยะในหมู่บ้าน เก็บผักตบชวา ฯลฯ ซึ่งในมุมหนึ่งก็เป็นการสะท้อนว่าท้องถิ่น

[4] นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

สามารถดูแลตนเองได้อย่างมีมาตรฐาน ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ และยังสามารถชักจูงให้คนเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่ พร้อมแบ่งปันความสุขให้คนที่ลำบากกว่า โดยตัวเองก็มีความมั่นคงในชีวิตไม่แพ้กัน

ความสำเร็จนี้ หากให้วิเคราะห์ก็คงเป็นเพราะสภาพพื้นที่ที่เป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท บวกกับการเมืองในพื้นที่นิ่งทำให้เกิดความเชื่อมโยงข้อมูลได้ง่าย ที่สำคัญคือการพร้อมจะรับฟังความเห็นที่หลากหลาย และยอมรับกติกาของประชาชน ทำให้เกิดความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ขณะที่เทศบาลฯ มีบทบาทเพียงแค่ผู้สร้างแรงกระตุ้นเท่านั้น

ส่วนทิศทางในอนาคต หลัก ๆ คือสะสางปัญหาเก่า โดยเฉพาะยาเสพติด แม้จะเกินอำนาจของเทศบาล แต่ในฐานะของเจ้าของพื้นที่ก็คงสามารถปลุกระดมผู้คนให้ช่วยกันสร้างเกราะป้องกัน ทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน อย่างวัด โรงเรียน เพื่อสอดส่องและขัดเกลาให้ลูกหลานหลีกไกลจากอบายมุขเหล่านั้นให้ได้”

2. วิพากษ์ปฏิบัติการที่ตำบลอุโมงค์สร้างพลเมือง

2.1 หลักที่ 1 หลักนิติธรรม

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดแบ่งภารกิจได้ เป็น 2 ด้าน ประกอบไปด้วย

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจที่เกี่ยวข้องดังนี้ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (มาตรา 67(1)) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร (มาตรา 68(1) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง

โดยวิธีอื่น (มาตรา 68 (2) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (มาตรา 68(3)) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ (มาตรา 16(4)) การสาธารณูปการ (มาตรา 16(5))

(2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (มาตรา 67(6)) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 67(3)) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ (มาตรา 68(4)) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 16(10)) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (มาตรา 16(2)) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 16(5)) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล (มาตรา 16(19))

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 67(4)) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 68(8)) การผังเมือง (มาตรา 68(13)) จัดให้มีที่จอดรถ (มาตรา 16(3)) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (มาตรา 16(17)) การควบคุมอาคาร (มาตรา 16(28))

(4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (มาตรา 68(6)) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ (มาตรา 68(5)) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (มาตรา 68(7)) ให้มีตลาด (มาตรา 68(10)) การท่องเที่ยว (มาตรา 68(12)) กิจการเกี่ยวกับการพาณิช (มาตรา 68(11)(7)) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ (มาตรา 16(6)) การพาณิชยกรรมและการส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 16(7))

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจที่เกี่ยวข้องดังนี้ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67(7)) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (มาตรา 63(2)) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ (มาตรา 17 (12))

(6) ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 67(8)) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (มาตรา 67(5)) การจัดการศึกษา (มาตรา 16(4)) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (มาตรา 17(18))

(7) ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้องดังนี้ สนับสนุนสภาตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 45 (3)) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร (มาตรา 67(9)) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการมีมาตรการป้องกัน (มาตรา 16(16)) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 17(3)) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17(16))

จะเห็นได้ว่าภารกิจทั้ง 7 ด้านตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ ประกอบกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ เทศบาลตำบลอุโมงค์ยังได้ออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบลอุโมงค์ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพของประชากรในหลายประเด็น ได้แก่

(1) เทศบัญญัติเทศบาลตำบลอุโมงค์ เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้การปฏิบัติราชการในการเก็บ ขน หรือกำจัดขยะมูลฝอย ของเทศบาลตำบลอุโมงค์ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชนเป็นไปโดยทั่วถึง และเพื่อการป้องกันปัญหาการลักลอบเผาขยะมูลฝอยในตำบล อันจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม

(2) เทศบัญญัติเทศบาลตำบลอุโมงค์ เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พุทธศักราช 2556 เพื่อให้มีการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา

(3) เทศบัญญัติตำบลอุโมงค์ เรื่อง การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย พ.ศ.2544 เพื่อการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายภายในเขตเทศบาลตำบลอุโมงค์

เทศบาลตำบลอุโมงค์ เน้นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมสร้างร่วมจัดทำส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลอุโมงค์ เน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้าน การพัฒนาเทศบาลตำบลอุโมงค์จะสมบูรณ์ได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชน ในพื้นที่เกิดความตระหนักร่วมกันแก้ไขปัญหาและความเข้าใจในแนวทางแก้ไขปัญหากันอย่างจริงจัง

เทศบาลตำบลอุโมงค์ ยังได้เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกกลุ่มทุกวัยของประชากรโดยที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเกี่ยวกับระบบการบริการสุขภาพเป็นการเรียนรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของคนในการควบคุมดูแลและพัฒนาสุขภาพอันเป็นขุมพลังแห่งชีวิตของตนเองให้ดี

ทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน อีกทั้งมีการหนุนเสริมของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมมือกับองค์กรหลักและภาคี ซึ่งส่งให้เกิดความร่วมมือและมีการเปลี่ยนแปลงในการจัดการด้านการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชนเพื่อการดูแลสุขภาพที่ดีแบบองค์รวม อันประกอบไปด้วยการจัดบริการสาธารณะโดยเทศบาล การดูแลสุขภาพโดยชุมชน และการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ **กระบวนการและวิธีการที่กล่าวมาเป็นส่วนหนึ่ง**ของการสร้างพลเมืองให้มีศักยภาพ มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ตำบลอุโมงค์ได้ถอดสลักความคิดที่ผ่านปฏิบัติการของทุกองคาพยพในพื้นที่จนสรุปเป็นกลยุทธ์การสร้างพลเมืองของตำบลอุโมงค์ ประกอบด้วย 1) กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม 2) สร้างความเป็นเจ้าของ และ 3) พัฒนาศักยภาพ อันส่งผลให้พลเมืองมีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่ดี 8 ประการ ดังนี้

(1) การให้ความสำคัญกับปัญหาชุมชนท้องถิ่น

(2) การมีบทบาทหน้าที่ทำงานในชุมชน

(3) การใช้ความคิดเห็นร่วมกัน ในการจัดการกับปัญหา

(4) มีความซื่อสัตย์ สุจริต สามัคคี

(5) มีความละอาย เกรงกลัวต่อความชั่ว

(6) มีความกล้าและเชื่อมั่นและร่วมกันส่งเสริมคนดี

โดยที่การสร้างรากฐานของสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งนั้น เงื่อนไขสำคัญที่ไม่อาจปฏิเสธ คือคุณภาพประชากร ซึ่งการจะพัฒนาประชากรไปสู่ความเป็นพลเมืองได้นั้น คุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่ดี จึงต้องมีประการที่ 7 และประการที่ 8 คือ

(7) มีความเสียสละแบ่งปัน

(8) เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม นั่นคือพลเมืองที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของระบอบประชาธิปไตยซึ่งกำลังดำเนินไปในทุกวันนี้ การเพิ่มขึ้นของการให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลายเป็นพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย ทำให้**การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถูกตราไว้ในกฎหมาย ซึ่งหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายมากำกับให้มีการดำเนินการ** กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องกระทำก่อนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังถือเป็นเงื่อนไขที่จะต้องจัดให้มีก่อนการพิจารณาสนับสนุนทรัพยากรในโครงการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งนอกจากภาครัฐแล้ว บริษัทเอกชนจำนวนมากได้ดำเนินโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจเกี่ยวกับการหาที่ตั้งโครงการ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือการเยียวยาแก้ไขแก่ผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อให้โครงการที่จะจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง

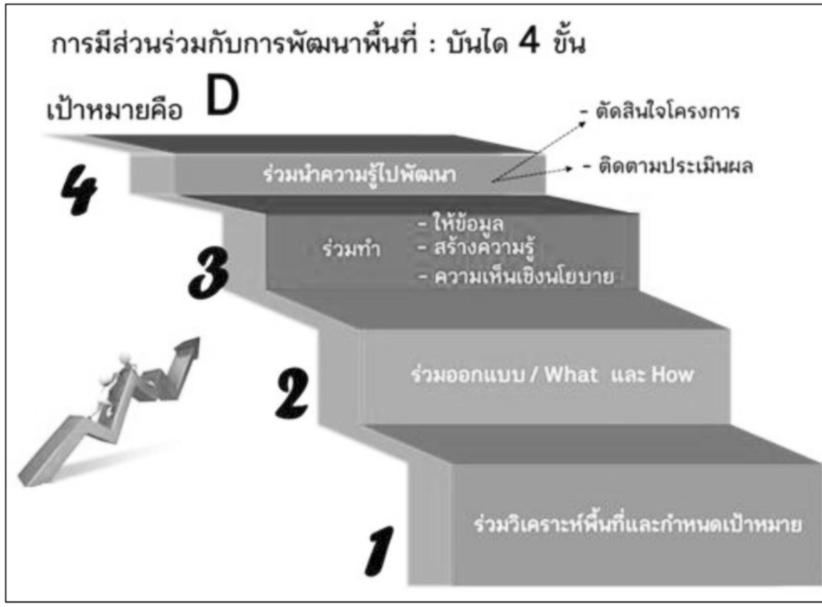
บทสรุปของเทศบาลตำบลอุโมงค์ในการนำหลักนิติธรรมในกระบวนการการสร้างพลเมืองใช้หลักการของ**การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาพื้นที่** โดยได้สรุปได้เป็นบันได 4 ขั้น ดังจะเห็นได้จากแผนภาพที่ 1 ดังนี้

(1) บันไดขั้นที่ 1 ร่วมวิเคราะห์พื้นที่และกำหนดเป้าหมาย โดยหาเป้าหมายร่วมกันของประชากรและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

(2) บันไดขั้นที่ 2 ร่วมออกแบบ (What/How) โดยร่วมกำหนดวิธีการจัดหาทรัพยากรในการดำเนินการ ทั้งนี้ในการออกแบบการดำเนินการต้องอยู่บนพื้นฐานของระเบียบข้อบังคับของทางราชการ รวมไปถึงไม่ขัดต่อค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น

(3) บันไดขั้นที่ 3 ร่วมทำ เริ่มตั้งแต่ร่วมให้ข้อมูล ร่วมสร้างความรู้ ร่วมให้ความเห็นเชิงนโยบาย

(4) บันไดขั้นที่ 4 ร่วมนำความรู้ไปพัฒนา มีการตัดสินใจโครงการร่วมกัน มีการติดตามประเมินผลด้วยวิธีที่หลากหลายและร่วมกันประเมินผลโดยประชากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



แผนภาพที่ 1 บันได 4 ขั้นของการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาพื้นที่

2.2 หลักที่ 2 หลักประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วม)

ตามวิสัยทัศน์ ที่ว่า “อุโมงค์ เมืองของคนสุขภาพดี ทุกภาคีมีส่วนร่วม ศูนย์รวมแห่งภูมิปัญญา” สามารถสรุปได้ว่า การที่ให้ทุกภาคีในตำบลอุโมงค์ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น จะเป็นแนวปฏิบัติหลักสำคัญในการบริหารงานโดยสามารถสรุปได้หลายรูปธรรม แผนแม่บทชุมชนเป็นหนึ่งในหลายรูปธรรมที่สร้างการมีส่วนร่วมได้หลายมิติ

แผนแม่บทชุมชน

แผนชุมชน เป็นแนวทางในการพัฒนาของชุมชนที่เกิดจากคนในชุมชนร่วมกันจัดทำขึ้นมา ซึ่งเป็นแผนที่มุ่งเน้นการส่งเสริมประชาชนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน รับรู้ และตระหนักถึงสภาพปัญหาความต้องการของตนเอง ร่วมกันคิดหาทางแก้ไขปัญหาด้วยกัน บนพื้นฐานการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพาภายนอกโดยใช้ทรัพยากรหรือศักยภาพทางภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมของชุมชนที่มีอยู่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญและเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายในการบริหารราชการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

เทศบาลตำบลอุโมงค์ ตระหนักถึงความสำคัญในการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งได้เห็นแล้วว่าเป็นความต้องการที่จำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับแต่ละชุมชน/หมู่บ้าน สิ่งสำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาของเทศบาลตำบลอุโมงค์ มีความจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ชุมชน หมู่บ้านทุกแห่ง เสนอโครงการต่าง ๆ ในหมู่บ้านของตนโดยการลงมติคนในหมู่บ้านของตนเองบนพื้นฐานความรู้

ที่แท้จริง จากการปฏิบัติและหลักวิชาการซึ่งเป็นการใช้ความรู้ในการกำหนดเป้าหมายทิศทางและแนวคิด กำหนดสิ่งใดแล้วทำแล้วได้ผลเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนามาจากการระดมสมองและระดมความคิดแก้ปัญหาแล้วตอบโจทย์ของปัญหาได้ เพื่อเริ่มเข้าสู่การพัฒนาที่อยู่บนฐานความรู้ความเข้าใจบนหลักเหตุและผล โดยผลที่คาดหวังอันสูงสุดในการพัฒนาคือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพมากขึ้น

การพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้และการจัดทำแผนแม่บทชุมชนเป็นเครื่องมือของการเรียนรู้ จึงเป็นวิธีคิดหนึ่งที่น่าสนใจและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อการพัฒนาให้เป็นชุมชนน่าอยู่ได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องจากแผนแม่บทชุมชนเป็นกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนบนฐานข้อมูลหรือความจริงที่มีอยู่ในชุมชนนำสู่เวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือเรียกอีกอย่างว่า “กระบวนการทางปัญญา” ซึ่งเกิดความตระหนักรู้โดยชุมชนเพื่อวางแผนในการพัฒนาหรือหาทางออกจากปัญหาของชุมชนด้วยตัวของชุมชน เป็นการได้คิด ได้เรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชนจนตกผลึกความคิดเห็นทางออกของปัญหาหรือการพัฒนาแต่ละประเด็นจนเกิดเป็นทางเลือกเพื่อนำไปปฏิบัติ จนทำให้ชุมชนสามารถพัฒนาและจัดการปัญหาของตนเองได้ในที่สุด ในขณะเดียวกันชุมชนที่สามารถจัดการตนเองได้จะต้องมีหลักยึดเพื่อไม่ให้เซออกนอกลู่ทาง ก่อนที่จะถึงเป้าหมาย คือ ชุมชนน่าอยู่ อย่างยั่งยืน ชุมชนต้องอาศัยหลักการปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นกรอบในการพูดคุยเพื่อให้ได้ความรู้สู่การปฏิบัติที่เรียกว่า “แผนแม่บทชุมชน” ต่อไป



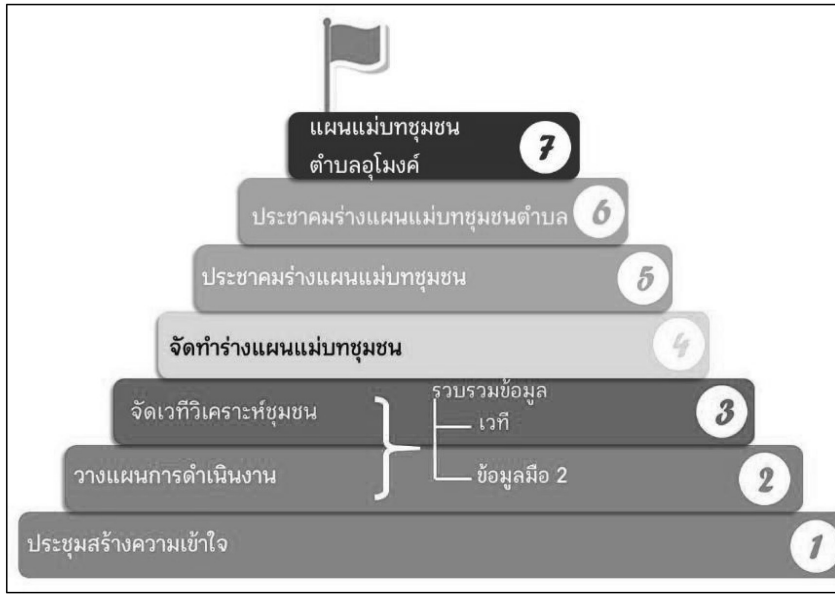
แผนภาพที่ 2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลอุโมงค์แบบมีส่วนร่วม

แผนแม่บทชุมชน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชุมชน เป็นแผนที่ชุมชนร่วมมือกันพัฒนาขึ้นโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้บนฐานข้อมูลของชุมชน มีการเรียนรู้ ประเมินศักยภาพ และวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชนร่วมกัน จนพบแนวทางการพัฒนาในชุมชนของตนเองที่ชัดเจน เพื่อที่จะร่วมกันปฏิบัติการพัฒนาชุมชนให้ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ร่วมกันได้

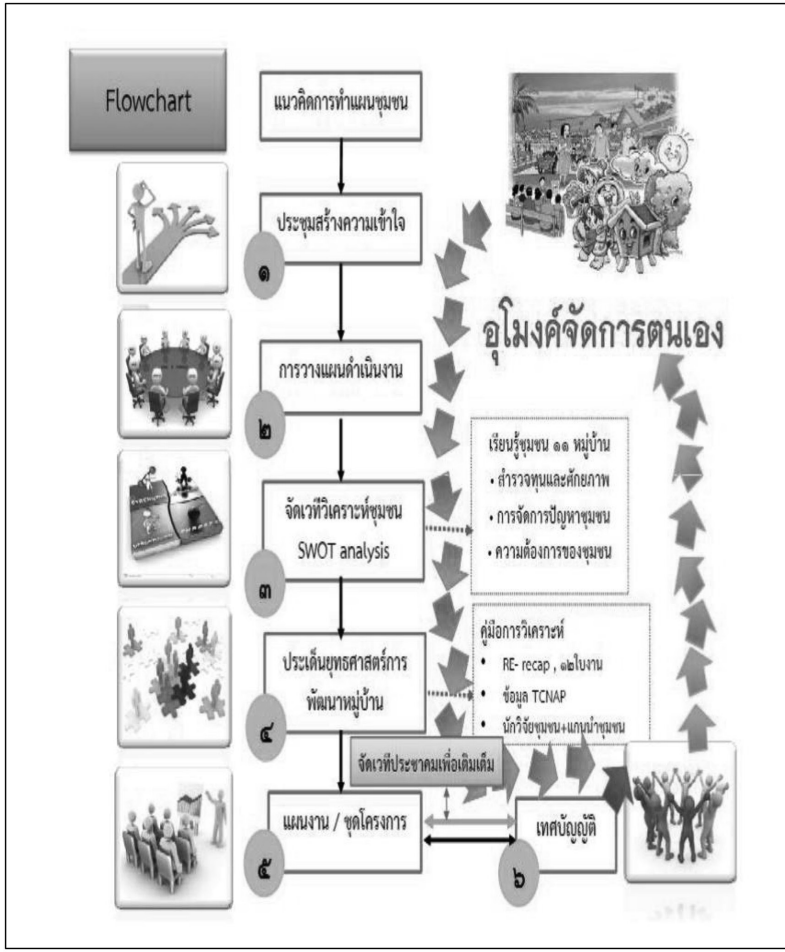
ดังนั้น หัวใจของแผนแม่บทชุมชน คือ กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน ซึ่งต้องใช้หลักการพึ่งตนเอง ช่วยเหลือตนเองของชุมชน ให้คนนอกมาช่วยน้อยที่สุด การเก็บข้อมูล การศึกษาข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล จึงต้องริเริ่มหรือปฏิบัติโดยคนในชุมชน แต่อย่างน้อยเมื่อมีการเก็บ

และรวบรวมข้อมูลมาแล้ว จะต้องจัดให้มีเวทีวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บมาได้โดยชุมชน ซึ่งถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ตนเองว่าตนเองเป็นอย่างไร เป็นการเรียนรู้ข้อมูล รู้พื้นฐานของชุมชนเพื่อวางแผนจากข้อมูลที่ได้นั้นว่าจะต้องทำอะไรต่อไป เพื่อพัฒนาช่วยเหลือคนในชุมชนให้มีการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แผนแม่บทชุมชนจึงเป็นแผนที่ประชาชนร่วมกันคิดร่วมกันทำลำดับขั้นตอนทุกอย่าง ดำเนินการโดยชุมชนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักวิชาการ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพัฒนา แผนงานโครงการต่าง ๆ ด้วยตนเอง คนภายนอกเป็นเพียงพี่เลี้ยงเท่านั้น

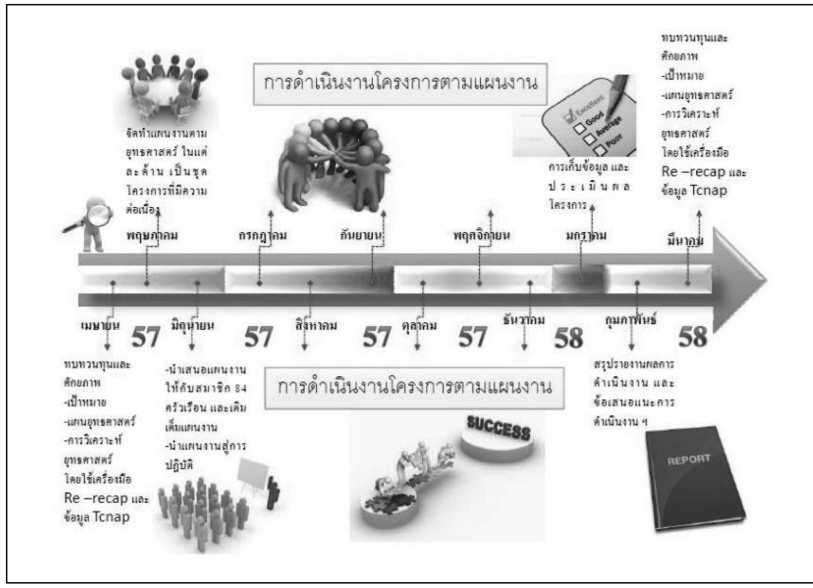
แผนแม่บทชุมชนเป็นกระบวนการเรียนรู้นำไปสู่การเข้าใจตนเองและครอบครัว เข้าใจตนเองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและสังคมที่กว้างไกล ผลกระทบที่ทำให้ชีวิตของตนเองเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงของโลก การเปลี่ยนแปลงของสังคม และเข้าใจผลกระทบที่ทำให้ชีวิตของตนเองเปลี่ยนแปลงไป ความเข้าใจเช่นนี้จะนำไปสู่การหาทางเลือกใหม่ ๆ ให้กับชีวิตและทางเลือกในการพัฒนาชุมชน เป็นทางเลือกที่เกิดจากข้อมูลความรู้ กระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน และเกิดจากการรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ทางเลือกเหล่านี้จะถูกกำหนดขึ้นมาเป็นแผนงานและโครงการที่จะต้องนำสู่การปฏิบัติของครัวเรือน กลุ่มแกนนำ ผู้รับผิดชอบด้านต่าง ๆ ของชุมชนที่เรียกว่า “แผนแม่บทชุมชน” ที่เป็นกระบวนการทางปัญญา หรือผลของการเรียนรู้ของชุมชนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง



แผนภาพที่ 3 ขั้นตอนและกระบวนการของการจัดทำแผนชุมชน



แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชนนำสู่การจัดการตนเอง



แผนภาพที่ 5 ตัวอย่างการดำเนินการตามแผนแม่บทชุมชน

การพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนในรูปแบบของแผนแม่บทชุมชนเป็นการเริ่มต้นแบบใหม่ของกระบวนการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาให้ชุมชนพึ่งตนเองโดยคิดเอง ทำเอง ดำเนินการเองทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนจนถึงการดำเนินการ ซึ่งการจะบรรลุเป้าหมายให้ชุมชนเข้มแข็งได้ต้องพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชนให้สามารถรับผิดชอบตนเองและครอบครัวได้ก่อน รวมทั้งปรับทัศนะ ปรับวิธีคิด สร้างจิตสำนึก ความตระหนัก ของผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในทุก ๆ ฝ่าย และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นขั้นตอน

2.3 หลักที่ 3 หลักสิทธิมนุษยชน

เทศบาลตำบลอุโมงค์ ได้ให้ความสำคัญตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงกลุ่มคนทุกประเภท โดยได้จัดให้มีนวัตกรรมที่สอดคล้องกับการ

เสริมสร้างสวัสดิการแก่กลุ่มคนเหล่านี้เป็นไปอย่างทัดเทียมและมีคุณภาพ อาทิ การจัดให้มีกิจกรรม Day Care สำหรับกลุ่มผู้ติดเชื้อ จัดตั้งกองทุนสวัสดิการแก่ประชาชนที่ไม่มีโอกาสได้รับสวัสดิการจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสามารถได้รับการสนับสนุนสวัสดิการแก่ประชาชนได้เป็นส่วนมาก ซึ่งขณะนี้สมาชิกกว่า 7,000 คน ซึ่งหมายถึงกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งตำบลได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนสวัสดิการชุมชนดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยพื้นฐานแก่กลุ่มประชากรต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลอุโมงค์ เช่นการจัดให้มีกลุ่มอาสาปันสุข ภายใต้หลักการ “ความสุขมีความหมายก็ต่อเมื่อแบ่งปัน”

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานทุกกิจกรรม เทศบาลตำบลอุโมงค์จะใช้ระบบธรรมาภิบาลมาเป็นกรอบในการกำกับการการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

(1) ยึดประโยชน์สุขของประชาชน

(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ รวมทั้งให้เกิดความคุ้มค่า

(3) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (รวดเร็วมีคุณภาพ)

(4) ปรับปรุงภารกิจให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงสุด

(5) รับฟังความคิดเห็น และตอบสนองความต้องการต่อผู้รับบริการ

(6) ประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อทำการปรับปรุง

นอกจากเหนือจากที่กล่าวมา เทศบาลตำบลอุโมงค์ยังให้ความสำคัญกับกลุ่มเยาวชนที่เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไปในอนาคต เทศบาลตำบลอุโมงค์จึงได้จัดให้มีการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ โดย **“เน้นคนดีมากกว่าคนเก่ง สามารถนำพาตนเองอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข”** เทศบาลตำบลอุโมงค์ ได้จัดให้มีกิจกรรมและโครงการที่สอดคล้องโดยเริ่มต้นกับโรงเรียนเทศบาลก่อน เช่น จัดให้มีโครงการอาสาปันสุขน้อย สารวัตรน้อย หรือเพื่อนช่วยเพื่อน เป็นต้น

3. บทสรุปส่งท้าย

พลังพลเมือง เป็นอำนาจที่จะสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน การนำ “สามหลักคิด คือ นิติธรรม ประชาธิปไตย (มีส่วนร่วม) และสิทธิมนุษยชน” มาเชื่อมประสานให้เป็นฐานคิดของการทำงานในพื้นที่ระดับชุมชน จะบังเกิดเป็นผลดีต่อการดำเนินชีวิตและเป็นพลเมืองของประเทศที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่ท้าทายต่อความพยายามในการพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด และการเอาตัวให้รอดพ้นจากวิกฤติรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างทันการ

การใช้ยุทธศาสตร์เสริมสร้าง “พลังของพลเมือง” ในระดับชุมชนฐานราก ซึ่งเกิดจากศักยภาพ การคิดดี คิดชอบ จิตสำนึกดี ความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในความถูกต้อง ความรับผิดชอบต่อสังคม และการคำนึงถึงส่วนรวม ของคนในชุมชน จะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่นและขับเคลื่อน ให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจเรื่องของสังคมมากขึ้นด้วย รวมถึงเป็นฐานของการกำหนดนโยบายที่ดี

ภาคผนวก ก
ทบทวนคุณลักษณะความเป็นพลเมืองและแนวทางการสร้างความเป็นพลเมือง

1. คุณลักษณะความเป็นพลเมือง

พลเมืองคืออะไร พลเมืองแตกต่างจากประชาชน ราษฎร หรือชาวบ้านทั่วไปอย่างไร เป็นข้อสงสัยที่หลายคนคงนึกไม่ออก โดยเฉพาะเมื่อกระแสปฏิรูปมักกล่าวเสมอว่า คนไทยต้องพัฒนาสู่การเป็นพลเมือง ก็ยิ่งสร้างความสับสนเข้าไปใหญ่ ด้วยเหตุนี้ รศ.ดร.ขนิษฐา นันทบุตร[5] จึงหยิบยกประเด็นนี้มานำเสนอเพื่อสร้างความกระจ่างว่าจริง ๆ แล้วคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองนั้น ประกอบไปด้วยอะไร[6]

จากการหยิบยกข้อมูลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องการปกครองทั้งในประเทศไทยและประเทศอื่นที่พัฒนางานแล้ว กับข้อมูลวิชาการที่เน้นการพัฒนาทางด้านสังคม ทำให้เห็นมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย โดยทางหนึ่งก็มุ่งเน้นไปที่การใช้พลเมืองมาเป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่และสิทธิของคนที่อยู่ภายใต้ขอบเขตพื้นที่ของรัฐ ขณะที่อีกส่วนให้ความสำคัญกับเรื่องความรู้สึกนึกคิดที่เกิดจากการปลูกฝังตัวเองให้รู้จักรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อพื้นที่ ต่อสังคม และต่อประเทศ ซึ่งแม้ทั้ง 2 ความหมายจะมีทิศทางที่ต่างกัน แต่ก็มีแนวทางร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือ ความเคารพ โดยในเชิงของกฎหมายจะให้

---

[5] ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน (ศวช.) คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

[6] นำเสนอในเวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ครั้งที่ 4 วันที่ 4 กรกฎาคม 2558 ที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรุงเทพมหานคร

ความเคารพในสิทธิ ขอบเขตการปฏิบัติ กฎหมาย ขณะเชิงสังคมจะเป็นการเคารพในธรรมเนียม ปฏิบัติตามคำสอนทางศาสนา เพื่อสร้างจิตสำนึกในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่อไป

หากพูดถึงความเป็นพลเมืองในเชิงกฎหมายจะพบว่าสิทธิและความรับผิดชอบนั้นเกิดขึ้นตามกฎหมายกำหนด ซึ่งมักจะ “แข็งตัว” มากทำให้เกิดประเด็นต่าง ๆ ตามมา แต่ถ้ามองในแง่ของการพัฒนาแล้วพบว่างานวิชาการส่วนใหญ่มักจะ “ลืม” ขอบเขตของกฎหมาย คือทำอะไรก็ได้เพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ตนเองและอยู่ในขอบเขตที่สังคมยอมรับได้ โดยประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นจะต้องเข้าใจถึงวิธีแก้ปัญหาและใช้ความเป็นพลเมืองเป็นจุดยืนทางสังคมต่อไปได้ โดยมีจุดร่วมอยู่ 3 ส่วน ด้วยกัน หนึ่ง-สำนึกร่วม สอง-มีความเข้าใจ มีความมุ่งมั่นในประเด็นที่ตนเองต้องการ และสาม รับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำและความเป็นไปของชุมชนหรือสังคม

จากแนวคิดเรื่องพลเมืองนี้เอง ได้พัฒนาต่อมายังเรื่องสิทธิพลเมืองในการศึกษางานวิจัย พบว่ามีการกล่าวถึงค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นคำนิยามที่ใช้ในกฎหมาย ซึ่งมักจะอยู่ภายใต้กรอบ หรือแนวทางของกฎหมายในประเทศนั้น ๆ โดยคุ้มครองหรือรับรองไม่ให้เกิดการละเมิดขึ้น โดยสิทธินี้มาพร้อมความรับผิดชอบ ตามระบอบของประชาธิปไตย ซึ่งสิ่งที่บ่งบอกความเป็นพลเมืองที่เป็นรูปธรรมที่สุดคือ การรู้กฎหมายและการสร้างนโยบายสาธารณะ ขณะที่สิทธิพลเมืองในด้านสังคมนั้น เน้นย้ำเรื่องความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ใส่ใจกับปัญหาสังคม ซื่อสัตย์สุจริต พร้อมจะปกป้องคนดีและยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน

คำถามสำคัญคือ คุณลักษณะของพลเมืองในงานวิชาการทั้ง 2 แบบนี้มีการประสานหรือเชื่อมโยงกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะสิทธิพลเมือง ซึ่งเป็นเสมือนการพึ่งพิงตนเองรูปแบบหนึ่ง หลักคิดที่ต้องมานำมาคำนึงคือ วิธีการสร้างความเป็นพลเมือง ซึ่งอาจจะแยกออกต่อเป็น 3 เรื่อง คือ 1) ระดับหรือ

กลุ่มของการพัฒนาหรือการแสดงออกของความเป็นพลเมือง 2) กลไกที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ จับต้องได้ และ 3) เครื่องมือที่ใช้ ซึ่งถอดมาจากงานวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านสังคม โดยข้อสรุปได้แบ่งกลุ่มแนวทางการพัฒนาเป็น 5 ระดับ ดังนี้

(1) ระดับบุคคล เน้นการสร้างความสามารถให้แต่ละคน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น สำหรับขับเคลื่อนให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม เช่น การสร้างการเรียนรู้ เรียนรู้ปัญหาผ่านนโยบายสาธารณะ เรียนรู้กฎหมายเพื่อปรับตัวเองให้มีความเป็นจิตอาสามากขึ้น ซึ่งจุดอ่อนของงานวิชาการคือ ส่วนใหญ่จะมุ่งไปในแง่การเรียนรู้เพื่ออะไร แต่การลงไปปฏิบัติ เช่น ใครควรจะเป็นผู้ส่งเสริมประชาชนเพื่อเปลี่ยนตัวเองเป็นพลเมือง ยังมีจำกัดอยู่ ทว่าจากตัวอย่างในหลาย ๆ พื้นที่ กลุ่มองค์กรในชุมชนอาจจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับบุคคลได้

(2) ระดับครอบครัว การใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงได้รับการนำเสนอไปในงานวิชาการค่อนข้างเยอะว่ามีประสิทธิภาพมากที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องของการพึ่งตนเองได้ และน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาครอบครัวได้ แต่มีจุดเน้นคือถ้าหากทำงานร่วมกันกับกลุ่มหรือองค์กรชุมชน โดยเฉพาะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐอาจจะใช้ประโยชน์จากภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของครอบครัวหรือกลุ่มในชุมชนได้

(3) ระดับชุมชน จุดเน้นอยู่ที่การพึ่งตนเอง และการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้เกิดขึ้นในชุมชนของตน ซึ่งส่วนมากของงานวิชาการจะเน้นการใช้รากฐานของจารีตประเพณีเพื่อให้เกิดการยอมรับในชุมชนเอง กลไกที่ชัดที่สุดคือสภาองค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากทั้ง 2 องค์กรนี้ร่วมมือกัน จะสามารถทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภาพรวมได้ทั้งการพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง

(4) ระดับสังคม ส่วนใหญ่จะใช้หลักปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม ที่คำนึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นสำคัญ โดยตัวช่วยมักมาจาก องค์กรหรือเครือข่ายที่มีศักยภาพพอในการชี้นำองค์กรอื่น ๆ ให้เกิดสำนึก ของความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของความเป็นพลเมือง ตัวอย่างเช่น เครือข่ายของ พอช. เครือข่ายร่วมสร้างชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่ของ สสส. ก็จะเป็น กลไกที่ช่วยขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองได้เช่นกัน

(5) ระดับชาติ อาศัยโครงสร้างของการบริหารบ้านเมือง เพื่อให้เกิด ความเปลี่ยนแปลง โดยมีการรองรับทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งตรงนี้ไม่สามารถ อธิบายได้โดยละเอียด

ความรับผิดชอบต่อสังคมถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของทุกระดับโดย เครื่องมือสำคัญของการทำงานจะเริ่มตั้งแต่คู่มือระดับพื้นที่ไปจนถึงคำสอน ในศาสนา หรือศีลธรรมจารีตประเพณี ซึ่งอาจจะมีเรื่องของกฎหมายร่วมด้วย แต่ถ้าเป็นเครื่องมือทางสังคมในแง่ของความเป็นพลเมือง จะเริ่มมาจาก ระดับชุมชน มีเวทีของการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การกำหนดกติกาของ สังคม การมีข้อบัญญัติ การมีนโยบายสาธารณะ ตลอดจนข้อตกลงทางสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งจะเป็นตัวช่วยทำให้ความเป็นพลเมืองถูกหล่อหลอมและ นำมาใช้ในกระบวนการพัฒนาสังคมได้ดียิ่งขึ้นไป

2. การทบทวนวรรณกรรม “สิทธิพลเมือง”

2.1 ความหมายของสิทธิพลเมือง

2.1.1 พลเมือง (Citizen)

Citizen มาจากภาษาลาตินว่า cives แปลว่า พลเมือง ซึ่งคำว่า “พลเมือง” แปลตามตัวอักษรภาษาไทยหมายถึง กำลังของเมือง หรือกำลังของประเทศ [1]

พลเมือง หรือประชากรที่เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของความเป็นรัฐชาติ แต่ประชากรในที่นี้อาจไม่ใช่พลเมืองของรัฐทุกคน เพราะในทางกฎหมาย พลเมืองหมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ เช่น พลเมืองไทย คือบุคคลที่มีสัญชาติไทย [1]

พลเมือง หมายถึง บุคคลหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในบ้านเมืองใดบ้านเมืองหนึ่งโดยมีระเบียบกฎเกณฑ์การปฏิบัติตนในการอยู่ร่วมกัน มีส่วนร่วมสร้างกฎเกณฑ์ ธรรมเนียมปฏิบัติที่ดีและมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีกฎหมายแห่งรัฐเป็นเครื่องมือควบคุมพลเมืองและความเป็นพลเมือง [2]

พลเมือง เป็นผู้ที่มีความตระหนักถึงสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่และความรับผิดชอบไปพร้อม ๆ กัน เป็นผู้ที่มีคุณธรรมประชาธิปไตย มีความตื่นตัว มีจิตอาสาและพร้อมที่จะลงมือกระทำการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างความเจริญแก่ชาติบ้านเมืองโดยไม่ต้องมีการร้องขอ [3]

พลเมือง หมายถึง ผู้ที่มีอิสรภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา มีส่วนร่วมแก้ปัญหาโดยเริ่มต้นที่ตนเอง [4]

พลเมือง หมายถึงประชาชนที่มีจิตสำนึกต่อส่วนรวม รู้ร้อนรู้หนาวกับปัญหาของชุมชนของสังคม ของประเทศชาติ รู้สิทธิ รู้หน้าที่และเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย [5]

จากการให้ความหมายของพลเมือง ตามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปความหมายของพลเมือง ใน 2 แนวทาง

(1) ความหมายพลเมืองในด้านการเมืองและการปกครอง หมายถึง ประชากรที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐ มีสำนึกต่อสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคม เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา โดยมีกฎหมายของรัฐเป็นเครื่องมือในการควบคุมความเป็นพลเมือง [1], 2], [4]

(2) ความหมายของพลเมืองในด้านสังคมและพัฒนา หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละชุมชนโดยมีระเบียบกฎเกณฑ์การปฏิบัติตนในการอยู่ร่วมกัน มีจิตสำนึกและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และต่อส่วนรวม มีความตื่นตัวและตระหนักรู้สิทธิ หน้าที่ มีอิสรภาพควบคู่ความรับผิดชอบทั้งต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศ เป็นผู้ที่มีคุณธรรม มีจิตอาสา มีความพร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างความเจริญให้กับชุมชน สังคม [5], [2], [3], [4]

2.1.2 ความเป็นพลเมือง (citizenship)

ความเป็นพลเมือง ซึ่งหมายถึงการที่สมาชิกมีจิตสำนึกในส่วนรวม ทำเพื่อส่วนรวม รับผิดชอบต่อส่วนรวม จึงสำคัญยิ่งต่อความเป็นปกติสุขของการอยู่ร่วมกัน [6]

ความเป็นพลเมือง (citizenship) ถือว่าเป็นด้านที่เป็นสาธารณะของปัจเจกบุคคล และผู้ซึ่งเป็นพลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชนทางการเมืองภายในขอบเขตที่ตนเองได้รับสิทธิบางประการ และมีความรับผิดชอบบางประการ ความเป็นพลเมืองเป็นสถานะทางกฎหมายซึ่งให้สิทธิและความรับผิดชอบที่สัมพันธ์กับรัฐนั้น พลเมืองใด ๆ ก็ตาม ต่างมีบทบาทและหน้าที่กำกับให้บุคคลนั้นต้องกระทำหรือต้องปฏิบัติตนไปตาม

ขอบเขตอำนาจรัฐที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างไร เท่าใด เพียงใด และต้องไม่สร้างความเดือดร้อนให้ตนเองและส่วนรวม [7], [2]

ความเป็นพลเมือง (citizenship) หมายถึง ฐานะของพลเมือง (citizen) ที่เป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมืองหรือรัฐมีสิทธิและความรับผิดชอบที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ในฐานะที่เป็นพลเมืองมีการแสดงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจสาธารณะภายใต้กฎหมาย กฎเกณฑ์ทางสังคมและศีลธรรม [8]

จากความหมายดังกล่าวสามารถสรุปความหมายของความเป็นพลเมืองไว้ใน 2 สถานะ ดังนี้

(1) ความเป็นพลเมืองในสถานะทางกฎหมาย เป็นการให้สิทธิและความรับผิดชอบที่สัมพันธ์กับรัฐนั้น ๆ พลเมืองใด ๆ ก็ตามต่างมีบทบาทและหน้าที่กำกับให้บุคคลนั้นต้องกระทำหรือต้องปฏิบัติตนไปตามขอบเขตอำนาจรัฐที่กำหนดไว้ร่วมกัน และการกระทำนั้นจะต้องไม่สร้างความเดือดร้อนให้ตนเองและส่วนรวมความเป็นพลเมือง (citizenship) ถือว่าเป็นด้านที่เป็นสาธารณะของปัจเจกบุคคล และผู้ซึ่งเป็นพลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชนทางการเมืองภายในขอบเขตที่ตนเองได้รับสิทธิบางประการและมีความรับผิดชอบบางประการ

(2) ความเป็นพลเมืองในสถานะทางสังคม เป็นฐานะของประชาชนที่มีจิตสำนึก และเข้ามามีส่วนร่วม และแสดงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะ ภายใต้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางสังคม และศีลธรรมเพื่อกำกับให้บุคคลนั้นต้องกระทำหรือต้องปฏิบัติตนไปตามขอบเขตที่กำหนดและรวมถึงการรับผิดชอบต่อส่วนรวมเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุข

2.1.3 สิทธิพลเมือง (Civil right)

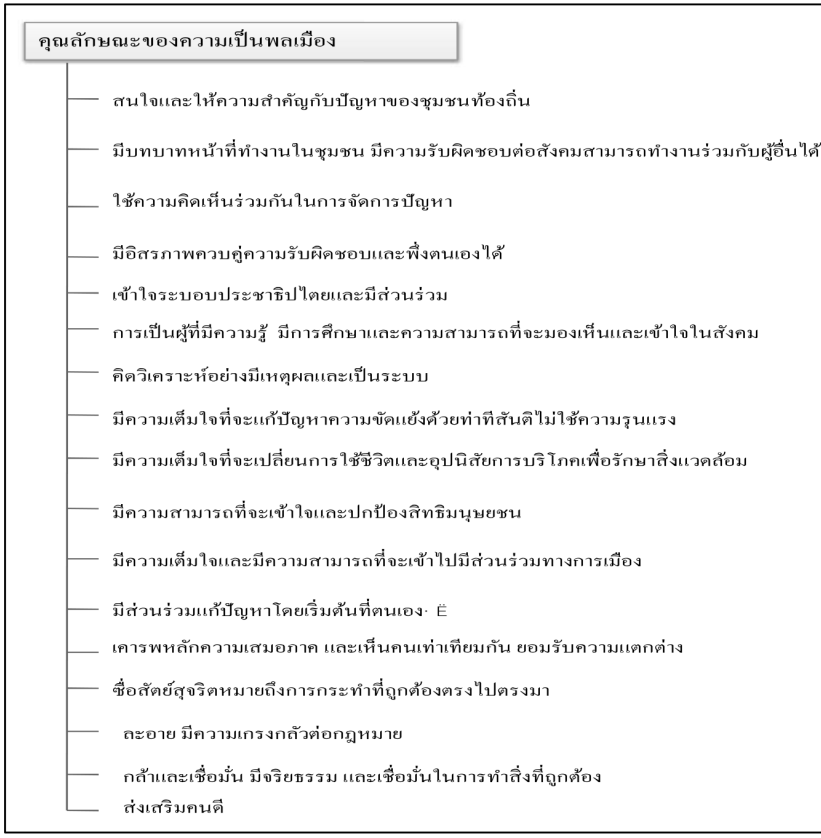
ความหมายของสิทธิพลเมือง มีนักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความหมาย และมีการกำหนดสิทธิพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปความหมายได้ ดังนี้ [9], [10], [1], [11], [2]

สิทธิพลเมือง (Civil Rights) ตามกฎหมายรัฐ หมายถึง การที่พลเมืองของรัฐสามารถกระทำได้ภายใต้กรอบของกฎหมายบ้านเมืองของสังคมนั้น ๆ สิทธิพลเมืองซ้อนทับอยู่กับสิทธิทางการเมือง (political rights) เป็นประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิด เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ เท่านั้นจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิที่พลเมืองสามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมายที่รัฐกำหนด

สิทธิพลเมืองในเชิงสังคมและการพัฒนา เป็นสิทธิเสรีภาพที่มาพร้อมกับความรับผิดชอบ และความเป็นผู้ที่มีคุณธรรม การเคารพในระบอบประชาธิปไตย มีจิตสำนึกในส่วนรวม รับผิดชอบต่อส่วนรวมการมีจิตอาสาและพร้อมที่จะลงมือกระทำการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างความเจริญแก่ชาติบ้านเมืองโดยไม่ต้องมีการร้องขอเป็นสิทธิตามบทบาทและหน้าที่ที่พลเมืองพึงปฏิบัติ หรือเป็นบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบที่เป็นสิทธิโดยอิสระโดยไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น

2.2 คุณลักษณะของสิทธิพลเมือง

มีผู้อธิบายคุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่หลากหลายไว้ [4], [12], [13], [5] สามารถสรุป ได้ดังแผนภาพ



เพื่อให้เห็นความเหมือนความต่างของคุณลักษณะที่กล่าวมา จึงได้วิเคราะห์คุณลักษณะออกมาดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ความเหมือนความต่างของคุณลักษณะของความเป็นพลเมือง

คุณลักษณะของความเป็นพลเมือง	ผู้เขียน[7]			
	1	2	3	4
1) สนใจและให้ความสำคัญกับปัญหาของชุมชนท้องถิ่น เห็นแก่ส่วนรวม มีจิตสาธารณะ	●			
2) มีบทบาทหน้าที่ทำงานในชุมชน มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา	●	●	●	●
3) มีความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคม		●	●	●
4) ใช้ความคิดเห็นร่วมกันในการจัดการปัญหาหมายถึงเคารพในสิทธิ และการตัดสินใจของผู้อื่น	●			
5) ซื่อสัตย์สุจริต ทำสิ่งที่ถูกต้อง ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วง	●			
6) สามัคคี	●			●
7) ละอาย มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เคารพกติกา กฎหมาย ไม่ใช้กำลังแก้ปัญหา รวมถึงการยึดมั่นในหลักธรรมของศาสนาที่ตนเองนับถือ	●	●		

[7] การกำหนดคุณลักษณะ ให้สัญลักษณ์ • หมายถึง มีการกำหนดไว้
ผู้เขียน 1 คือ สมพร ใช้บางยาง [5], 2 คือ ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษา [13, 3 คือ John J. Cogan [12], 4 คือ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล [4],

คุณลักษณะของความเป็นพลเมือง	ผู้เขียน			
	1	2	3	4
8) กล้าและเชื่อมั่น มีความกล้าหาญทางจริยธรรมมีอิสรภาพ ไม่ถูกครอบงำทางความคิดคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ	●	●	●	
9) ส่งเสริมคนดี	●			
10) เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่างและความเสมอภาค		●	●	●
11) แก้ปัญหาด้วยวิธีการเชิงสร้างสรรค์และด้วยสันติวิธี		●	●	●
12) สร้าง เข้าร่วม หรือมีเข้าใจกระบวนการประชาธิปไตย			●	●
13) มีความเต็มใจที่จะเปลี่ยนการใช้ชีวิตและอุปนิสัยการบริโภคเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม			●	
14) มีอิสรภาพและพึ่งพาตนเองได้				●
15) การเป็นผู้ที่มีความรู้มีการศึกษาหรือมีความสามารถที่จะมองเห็นและเข้าใจในสังคม			●	
16) มีความสามารถที่จะเข้าใจและปกป้องสิทธิมนุษยชน			●	

จะเห็นได้ว่ามีการให้คุณลักษณะความเป็นพลเมืองไว้อย่างหลากหลาย จากตารางที่ 1 ช่วยให้เห็นความเหมือนและความต่างของคุณลักษณะที่แต่ละท่านได้อธิบายไว้ เมื่อสรุปโดยลำดับคุณลักษณะที่เหมือนกันมากที่สุดจนถึงคุณลักษณะที่แตกต่างกัน พอสรุปได้ดังนี้

คุณลักษณะที่เหมือนกัน

(1) มีบทบาทหน้าที่ทำงานในชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

(2) มีความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคม

(3) กล้าและเชื่อมั่น มีความกล้าหาญทางจริยธรรม มีอิสรภาพไม่ถูกครอบงำทางความคิด คิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ

(4) สามัคคี

(5) แก้ปัญหาด้วยวิธีการเชิงสร้างสรรค์ และด้วยสันติวิธี

(6) เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง และความเสมอภาค

(7) สร้าง เข้าร่วม หรือมีความเข้าใจกระบวนการประชาธิปไตย

(8) ละอาย มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เคารพกติกา กฎหมายไม่ใช้กำลังแก้ปัญหา รวมถึงการยึดมั่นในหลักธรรมของศาสนาที่ตนเองนับถือ

คุณลักษณะที่ให้ไว้แตกต่างกัน

(1) สนใจและให้ความสำคัญกับปัญหาของชุมชนท้องถิ่น เห็นแก่ส่วนรวม มีจิตสาธารณะ

(2) ใช้ความคิดเห็นร่วมกันในการจัดการปัญหา หมายถึง เคารพในสิทธิและการตัดสินใจของผู้อื่น

(3) ซื่อสัตย์สุจริต ทำสิ่งที่ถูกต้อง ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วง

(4) ส่งเสริมคนดี

(5) มีความเต็มใจที่จะเปลี่ยนการใช้ชีวิตและอุปนิสัยการบริโภคเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

(6) มีอิสรภาพ และพึ่งพาตนเองได้

(7) การเป็นผู้ที่มีความรู้ มีการศึกษา หรือมีความสามารถที่จะมองเห็นและเข้าใจในสังคม

(8) มีความสามารถที่จะเข้าใจและปกป้องสิทธิมนุษยชน

2.3 กระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองสู่การจัดการตนเอง

การสร้างความเป็นพลเมืองนับว่าเป็นเรื่องที่หลายหน่วยงานให้ความสนใจ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีแนวทาง เครื่องมือ และกลไกที่สร้างความเป็นพลเมือง ดังนี้

2.3.1 การสร้างความเป็นพลเมือง

วิมล จิโรจพันธุ์ (อ้างถึงใน ภณ ใจสมัคร) [2] ได้ให้แนวทางในการฝึกฝนลักษณะพลเมืองที่ดีโดยเริ่มจากการฝึกฝนและพัฒนาให้บุคคลรู้จักคิด และปฏิบัติตามบรรทัดฐานสังคมจารีต ประเพณีธรรมเนียมทางสังคมที่ถูกต้อง รวมถึงการมีคุณธรรม และมีจริยธรรมในตนเอง กล่าวคือ

(1) ระดับตนเอง รู้จักการปฏิบัติตนให้เป็นคนดีตามบทบาทหน้าที่ที่ตนเองมีสถานภาพได้อย่างเหมาะสม ศึกษาเรียนรู้พัฒนาสติปัญญาให้เกิด รอบรู้รอบคอบ มีความตระหนักในการปฏิบัติตนตามวิถีชีวิตที่ดีของสังคม และการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม

(2) ระดับครอบครัว เป็นหน่วยสังคมเล็กที่สุด เป็นสถาบันหนึ่งที่ทำหน้าที่วางรากฐานให้แก่บุคล และสถาบันอื่น ๆ ในสังคม ดังนั้น บทบาทหน้าที่ต่อครอบครัว เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ 1) เคารพเชื่อฟังบิดามารดา 2) รับผิดชอบทำงานที่ได้รับมอบหมายด้วย

ความเต็มใจ รู้จักเป็นคนอดทน ขยันขันแข็ง มีความมานะพยายาม รู้จักวิธีทำงาน และสอนให้มีประสบการณ์ในการทำงาน 3) เลี้ยงดูบุตรด้วยความเต็มใจ 4) ประหยัด ไม่ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย 5) รักใคร่ปรองดองในหมู่พี่น้อง ในบ้านมีความรักใคร่สามัคคีกัน ไม่ก่อเรื่อง ทะเลาะวิวาท 6) ขยันหมั่นเพียรในการศึกษาเล่าเรียน 7) รู้จักเสนอความคิดเห็น และแนวทางที่เป็นประโยชน์กับครอบครัว 8) ประพฤติตนเป็นคนดี และ 9) ให้ความรักความอบอุ่นทั้งร่างกายและจิตใจแก่บุคคลใน ครอบครัว

(3) ระดับชุมชน ชุมชนต้องเป็นพลังสังคมแบบพึ่งตนเองที่มีส่วนสำคัญในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ต้องร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในตนเอง ต่อชุมชนมากที่สุด และพัฒนาชุมชนของตนเองด้วยตนเองตามค่านิยมที่เหมาะสม วิธีคิด และมีเป้าหมายที่เหมาะสมกับท้องถิ่น โดยสร้างความร่วมมือแก่กันและกัน และต้องทำให้ชุมชนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาคมให้เป็นชุมชนที่มีรากฐานวัฒนธรรม รักษากฎจารีตประเพณี ดำเนินชีวิตไปตามระบบคุณค่าและความคิดของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(4) ระดับสังคม ในระดับนี้เป็นการให้ความสำคัญกับองค์การ สถาบันสังคมที่มีบทบาทและหน้าที่เชิงบริหารสังคม เป็นเสมือนโครงสร้างสังคมที่ช่วยพยุงความเป็นปึกแผ่นทางสังคม และสนับสนุนส่งเสริมให้บุคคลปฏิบัติตนให้เหมาะสมตามบรรทัดฐานสังคม สมาชิกอยู่ร่วมกันปกติมีความสงบสุข ต้องทำหน้าที่สร้างคนให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social responsibility) โดยคำนึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความแตกต่างกันระหว่างสังคมวัฒนธรรม

(5) ระดับประเทศชาติ ระดับนี้เป็นโครงสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่เป็นผู้กำหนดทิศทางเชิงนโยบาย ต้องส่งเสริมและสร้างหลักการดำเนินชีวิตที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีการธำรงรักษาเอกลักษณ์ของชาติเอาไว้

การสร้างความเป็นพลเมือง ตามแนวคิดของพิมล หรือตระกูล [14] ให้รู้จักกระบวนการ ให้รู้ว่าการมีส่วนร่วมในภาครัฐเป็นอย่างไร เริ่มต้นด้วยการสอนให้รู้จักว่าอะไรคือนโยบายสาธารณะ แนะนำให้เขารู้จักว่าปัญหาในชุมชนของเขามีอะไรบ้าง คือต้องฝึกให้คิดเองว่าปัญหาในชุมชนมีอะไร แล้วก็ให้ค้นคว้าหาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา ค้นคว้าหาข้อมูลหน่วยงานของรัฐว่ามีกฎหมายอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นแล้วจะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมา หมายถึงว่าห้องเรียนหรือชุมชนนั้น ๆ ต้องกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมาเพื่อที่จะนำเสนอให้กับภาครัฐในทุกระดับตั้งแต่ระดับล่างไปจนถึงระดับบนแล้วแต่ว่าปัญหาเรื่องนั้นใครจะเป็นคนแก้หรือจะเสนอให้ใครเป็นคนแก้ไข

นิภาพรรณ เจนสันติกุล [15], [16] ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาความเป็นพลเมือง ดังนี้

(1) การตระหนัก (awareness) ในเรื่องของการเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด เช่น การให้การศึกษา การฝึกระเบียบวินัย การปลูกฝังอุดมการณ์ความเป็นประชาธิปไตยให้กับประชาชนทุกระดับได้เรียนรู้และตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ของตนเอง

(2) การร้อยเรียง (cohesion) เป็นการร้อยเรียงเรื่องของการตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของความเป็นพลเมือง เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงบทบาทของพลเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ตามระบบ

(3) การร่วมกัน (inclusion) เป็นการสร้างความเชื่อร่วมกันในเรื่องของสิทธิหน้าที่ของประชาชน เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและพลังการขับเคลื่อนร่วมกันบนความแตกต่างของปัจเจกบุคคล

(4) การเสริมพลังอำนาจ (empowerment)

นอกจากนี้ สมพร ใช้บางยาง (5) ได้กล่าวถึงแนวทางในการพัฒนาความเป็นพลเมืองของชุมชนท้องถิ่น โดยกล่าวไว้ในบทความพิเศษ พลังพลเมืองร่วมสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 ดังนี้

(1) สร้างการมีส่วนร่วม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จะต้องเน้นในเรื่องการทำงานร่วมกันของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน สร้างพื้นที่ทางสังคม นำไปสู่การสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน มีกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ไข ร่วมเรียนรู้ ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงทุนในหลากหลายแง่มุม และร่วมรับประโยชน์มิใช่ต่างคนต่างอยู่

(2) สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ นั่นคือเรื่องของจิตอาสาสร้างและให้โอกาสคนในชุมชนได้มีจิตอาสา ที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ร่วมไม้ร่วมมือดูแลซึ่งกันและกัน

(3) สร้างศักยภาพ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และเป็นจุดอ่อนในชุมชนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของข้อมูล เรื่องของการให้บริการกับคนในชุมชน ตลอดจนผู้ด้อยโอกาส การสร้างโอกาส การดูแลผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งการสร้างเครือข่าย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการสร้างศักยภาพ โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วม

อีกทั้งยังได้เสนอแนะรูปแบบในการสร้างความเป็นพลเมืองที่เป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แนวทาง ดังนี้ [5]

(1) สนับสนุนให้ประชาชนที่ต้องการทำหน้าที่ “อาสา” ได้มีพื้นที่ทางสังคมในการทำหน้าที่ผู้อาสาหรือผู้ให้อย่างมีศักดิ์ศรี

(2) สนับสนุนให้เกิด “กองทุน” ในหลากหลายลักษณะให้เป็น “กลไก” ในการรวมคน การทำงานร่วมกัน สร้างความเป็นสมาชิก สร้างความรับผิดชอบร่วม มีความซื่อสัตย์ หรือกล่าวได้ว่าเป็นโครงสร้างการจัดการที่มีศักยภาพในการสร้างความเป็นพลเมืองสูงมาก

(3) ออกแบบกระบวนการจัดทำ “แผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น” ให้เป็นกระบวนการเรียนรู้และร่วมปฏิบัติของคนในชุมชนจนเกิดเป็นวิถีของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การสร้างพลเมืองสามารถทำได้ทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม รวมถึงระดับชาติ โดยเริ่มตั้งแต่การสร้างความตระหนักในเรื่องของสิทธิและความเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของตนเองตามสิทธิพลเมือง การร้อยเรียงไปสู่การแสดงบทบาท การสร้างความเชื่อร่วมกันเพื่อก่อพลังในการขับเคลื่อน และการเสริมพลังอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองในหลายรูปแบบ

2.3.2 เครื่องมือและกลไกในการพัฒนาความเป็นพลเมือง

สำหรับแนวทางในการพัฒนาความเป็นพลเมืองของชุมชนท้องถิ่น ประกอบด้วย การสร้างการมีส่วนร่วม การสร้างความเป็นเจ้าของ และการสร้างศักยภาพ ดังนั้นวิธีการพัฒนาความเป็นพลเมือง จึงต้องใช้เครื่องมือและกลไกในหลายส่วน ตัวอย่างเช่น

(1) เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเวทีประชาคม เพื่อเป็นพื้นที่ในการเรียนรู้ และการสร้างความเข้าใจและสร้างการมีส่วนร่วมในการรับรู้เรียนรู้ประเด็นปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

(2) การพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้ปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเป็นข้อเสนอนโยบายสาธารณะ

(3) สมัชชาสุขภาพ และสภาองค์กรชุมชน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ที่สนใจในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันทั้งในระดับพื้นที่ เครือข่าย และระดับชาติ โดยมุ่งเน้นให้เป็นพื้นที่พูดคุยปรึกษา

หารือ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ตลอดจนการค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะขององค์กรที่มีภารกิจและบทบาทในการสนับสนุนและจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการกำหนดกฎ กติกา ระเบียบของชุมชนที่เอื้อต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการพัฒนาสู่ความเป็นเมือง

(5) ข้อมูลตำบล จากการทำวิจัยชุมชน (RECAPF)[8] และการพัฒนาข้อมูลพื้นฐานตำบล (TCNAP)[9] เพื่อใช้เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงทุนทางสังคมและศักยภาพของตำบล รวมทั้งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่แสดงศักยภาพของชุมชน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมการทำวิจัยชุมชน และการพัฒนาฐานข้อมูลตำบล เป็นกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในด้านการเก็บตรวจสอบ วิเคราะห์ และนำข้อมูลไปใช้เพื่อเป็นหลักฐานสนับสนุนการวางแผนและออกแบบงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน

(6) ข้อบัญญัติตำบล และแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกในการสนับสนุนให้ประชาชนได้ดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ได้ดำเนินการร่วมกัน ซึ่งรวมถึงการพัฒนาศักยภาพ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชน

---

[8] การประเมินชุมชนด้วยการวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณนาแบบเร่งด่วน (Rapid Ethnographic Community Assessment Process - RECAP)

[9] การจัดทำข้อมูลตำบลโดยใช้โปรแกรม TCNAP (Thailand Community Networking Appraisal Program) แบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

บรรณานุกรม

[1] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2556. สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : กลุ่มงานผลิตเอกสารสำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

[2] ภณ ใจสมัคร. 2558. ความเป็นพลเมืองในสังคมยุคใหม่ (ออนไลน์), เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2558 จาก http://ge.kbu.ac.th/Download9_files/img/o7.pdf

[3] จารุวรรณ แก้วมะโน, 2554. ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย. สืบค้นเมื่อ 2 กรกฎาคม 2558, จาก http://ppd.kpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44.

[4] ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. 2553. “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองแก้ปัญหาการเมืองไทย โดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน”. ในเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 4 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 2 วันที่ 2 - 3 กันยายน 2553. หน้า 9-10.

[5] สมพร ใช้บางยาง. 2554. บทความพิเศษ พลังพลเมืองร่วมสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่. หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ประจำวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556. เข้าถึงเมื่อ 4 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.ryt9.com/s/tpd/1588527.

[6] ประเวศ วะสี. 2558. ชุมชนท้องถิ่นฐานประเทศ ฐานพลเมือง. เข้าถึงเมื่อ 29 มิถุนายน 2558 จาก http://www.punsook.org/2013/03/11/prawes-wasee-speech-2/.

[7] Heywood, Andrew. 1987. Politics. London : Macmillan.

[8] ฤๅชุตา เทพยากุล. 2554. วารสารเรียนรู้ประชาธิปไตย. ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 มกราคม - มีนาคม 2554

[9] จารุวัฒน์ แก้วมโน. 2554. ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558, จาก http://ppd.kpi.ac.th/index.php?name=Content&main_id=12&page_id=49.

[10] ไพโรจน์ พลเพชร และณฐกร ศรีแก้ว. 2544. สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกรอบรัฐธรรมนูญในบริบทของสังคมไทยและมาตรฐานสากลระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน. ศูนย์ศึกษา และพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล

[11] วิศาล ศรีมหาวโร. 2556. ทิศทางยุทธศาสตรความมั่นคงและกำลังอำนาจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน : กรณีศึกษาคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดชุมพร. วารสารมนุษยศาสตรและสังคมศาสตร Vol.5 (2).

[12] John J. Cogan. 1957. Multidimensional citizenship: educational policy for the 21st century: an executive summary/John J. Cogan. Minneapolis : University of Minnesota.

[13] สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2554. ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง พ.ศ. 2553-2561. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น

[14] พิมล หรือตระกูล. 2555. กระบวนการในการเผยแพร่องค์ความรู้เพื่อพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : คณะอนุกรรมการจัดทำข้อมูล เอกสารเพื่อการสื่อสารทางการเมือง

[15] นิภาพรรณ เจนสันติกุล. 2556. โครงสร้างทางสังคม บทบาทและนโยบายสาธารณะกับความเป็นพลเมือง. วารสารศิลปศาสตร์, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน

[16] นิภาพรรณ เจนสันติกุล. 2556. การจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง. (ม.ป.ท.) สืบค้นเมื่อ 28 มิถุนายน 2558, จาก http://social.obec.go.th/library/document/ civic/civic01.pdf

ภาคผนวก ข
สรุปจากประสบการณ์ปฏิบัติการจริงของผู้นำชุมชนท้องถิ่น
โมเดล.สร้าง “สิทธิพลเมือง” สู่ “ความยั่งยืน”[10]

1. ตำบลจัดการทรัพยากร ตำบลเปือ อำเภอเชียงกลาง จังหวัดน่าน

แม้จังหวัดน่านกำลังเข้าสู่ความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ความเจริญและการเติบโตของระบบทุนนิยมเริ่มมีบทบาทเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทว่าในพื้นที่ตำบลเปือกลับยังสามารถรักษาสมดุลของความเป็นเมืองธรรมชาติได้ไม่เสื่อมคลายด้วยความเข้มแข็งของภาคประชาชน ที่ช่วยยับยั้งปัญหาต่าง ๆ ได้มากมาย

“มนตรี เชี่ยวสุวรรณ” ผู้แทนพื้นที่เล่าให้ฟังว่า จริง ๆ จังหวัดน่านมีปัญหาไม่กี่อย่าง ทว่าถึงปัญหาจะน้อยแต่ก็เป็นเรื่องใหญ่ และไม่สามารถแก้ไขแบบปูพรมได้ ในฐานะของคนรุ่นใหม่จึงจำเป็นต้องมาดูว่ามีเงื่อนไขอะไรที่ทำให้การพัฒนาไปได้หรือไม่ได้ ซึ่งจากการวิเคราะห์ก็พบว่า ในจังหวัดน่านมีหน่วยงานเยอะมาก แต่กลับไม่ได้ประสานงานกัน ทำให้ชาวบ้านสับสน ไม่รู้ว่าจะเชื่อใครดี

แต่ด้วยความที่พื้นที่มีข้าราชการที่คิดนอกกรอบ จึงรวมตัวกันเป็น “กลุ่มก่อการดี ตำบลเปือ” เพื่อร่วมสร้างกลไกกลางที่ช่วยให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยทุกคนมีสิทธิมีเสียงเท่ากันหมด ที่สำคัญคือลดความซ้ำซ้อนของการพบปะชาวบ้าน ทำให้ระบบการพัฒนางานชุมชนในตำบลเปือเริ่มมีทิศทางมากขึ้น

อีกเงื่อนไขหนึ่งสังเกตพบว่า คือเวลาสำรวจข้อมูลมักจะมุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น เกิดน้ำท่วม ภัยแล้ง ไข้เลือดออก ยุงลายชุกชุม

[10] นำเสนอในเวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ครั้งที่ 4 วันที่ 8 กรกฎาคม 2558 ที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรุงเทพมหานคร

ก็ไปสำรวจกันที่หนึ่ง ซึ่งข้อมูลที่ได้ไม่สามารถนำไปใช้ในระยะยาวได้ เลยนำระบบ GIS หรือระบบแผนที่เข้ามาใช้ ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากทุกแหล่งมาเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อที่ทุกฝ่ายสามารถหยิบนำไปใช้ได้

ที่สำคัญประชาชนสามารถทำข้อมูลของตัวเองได้โดยไม่ต้องรอภาครัฐ ซึ่งข้อดีของการให้ชุมชนทำข้อมูลเองอย่างหนึ่ง คือ ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของข้อมูลนั้น แล้วข้อมูลก็ยังอยู่กับชุมชน ทำให้ชุมชนสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้

เงื่อนไขต่อมาคือ การตัดสินใจ ปัจจุบันตำบลเปือแบ่งเป็น 15 หมู่บ้าน ซึ่งแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลาย บางชุมชนมีความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อม บางชุมชนทำการเกษตรแบบเข้มข้น และชุมชนกึ่งเมือง ซึ่งรวบรวมความหลากหลายของอาชีพ ทั้งข้าราชการ พ่อค้า ซึ่งจากข้อมูลแบบนี้ทำให้เห็นว่าการพัฒนาจะใช้เครื่องมือเพียงอย่างเดียวไม่ได้ อย่างชุมชนที่อ่อนไหวเรื่องสิ่งแวดล้อมก็ต้องใช้แผนที่เข้ามาช่วย เพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุกเพิ่ม ขณะเดียวกันก็ต้องมีการพัฒนาผลผลิตให้พอกิน เช่น ภายในพื้นที่เท่าเดิมจะมีวิธีเพิ่มผลผลิตอย่างไรบ้าง

อีกเรื่องที่สำคัญมากคือ การส่งต่องาน ทางออกหนึ่งที่ทีมงานเลือกคือการใช้สารสนเทศเพื่อดึงเด็กเข้ามามีส่วนร่วม โดยการปลูกฝังความรู้ที่มาจากหลักสูตรกลาง แต่ต้องเป็นหลักสูตรที่สัมพันธ์กับชุมชนด้วย อย่างล่าสุดมีการจัดตั้งโรงเรียนธรรมชาติที่ชุมชนจัดขึ้น โดยใช้หลักสูตรแบบ PBL หรือการเรียนรู้โดยใช้โครงการเป็นฐาน โดยเด็กต้องคิดโครงการขึ้นมา ซึ่งต้องเชื่อมโยงกับทุกวิชาด้วย ปีที่ผ่านมาเด็กทำโครงการข้าวไร่ นอกจากการสร้างโรงเรียนขึ้นมายังสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องพฤติกรรมของเด็กอีกด้วย เพราะแต่ก่อนเวลาที่เด็กไปเรียนในอำเภอก็จะถูกล้อเลียนว่าหลังเขา เพราะส่วนใหญ่เป็นคนลัวะ (คนพื้นถิ่น) ทำให้เกิดเป็นปมด้อยและกลายเป็นเด็กมีปัญหา แต่ด้วยความที่โรงเรียนนี้ให้ความสำคัญกับความเป็นคนสูงมาก ปัญหาจึงหมดไป

ขณะเดียวกัน ยังมีการปรับกฎระเบียบการดูแลทรัพยากรมาเป็นข้อบัญญัติตำบล เพื่อรองรับความต้องการที่แท้จริงของตำบล แม้อำเภอจะไม่เห็นด้วย แต่กลุ่มก่อการดีก็มองว่าเจตนารมณ์คือการดูแลทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ที่สำคัญคือผลงานในเชิงประจักษ์ เพราะชุมชนมีประสิทธิภาพในการดูแลทรัพยากรมากกว่าภาครัฐ ทั้งที่มีงบประมาณจำกัดกว่าส่วนภารกิจต่อไป คือ การทำข้อบัญญัติให้มีชีวิต ไม่ใช่แค่เสือกระดาษ ซึ่งอาจจะต้องทำเป็นกองทุนพ่อแม่บุญธรรม โดยเชิญชวนคนที่อยู่ปลายน้ำมาช่วยกันดูแลพื้นที่ต้นน้ำ เช่น ปลูกต้นไม้ แล้วก็มีงบส่วนหนึ่งให้คนที่อยู่ต้นน้ำช่วยดูแล ขณะเดียวกันทางทีมงานก็จะส่งพิกัด GPS ไปให้ เพื่อให้ผู้สนับสนุนสามารถรับทราบความก้าวหน้าของโครงการได้ตลอด ก็จะเกิดความสัมพันธ์ระหว่างคนที่อยู่ต้นน้ำกับปลายน้ำที่จะช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่สืบไป

“สุรินทร์ กิจนิตย์ชีว์” จุดเด่นของที่นี่คือ ไม่ได้ขับเคลื่อนเรื่องดิน น้ำ ป่า ไปตามอารมณ์ ความรู้สึก แต่ใช้ฐานข้อมูล ใช้ความรู้เป็นตัวขับเคลื่อน ขณะเดียวกันก็ไม่ทำเฉพาะกลุ่มผู้ใหญ่เท่านั้น แต่ยังเอาอนาคตของชุมชนอย่างเด็กมาร่วมด้วย และยังหยิบเอาเรื่องวิถีชีวิต เรื่องข้าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ ทำให้เกิดความยั่งยืน ที่สำคัญสุดคือการทำงานเป็นทีม ซึ่งพร้อมยืนหยัดบนพื้นฐานของจริยธรรม ทำให้มีพลังในการขับเคลื่อนสิ่งดี ๆ สู่ชุมชนได้อีกมากมาย

2. ชุมชนเมืองจัดการที่อยู่อาศัย สู่การจัดการชุมแพ เมืองชุมแพ จังหวัดขอนแก่น

จากคนที่ไม่มีความรู้อะไรเลย อ่านหนังสือก็ไม่ค่อยออก แต่ **“สนองรวยสูงเนิน”** แม่เฒ่าแห่งเมืองชุมแพ กลับสามารถช่วยผลักดันโครงการใหญ่ ๆ อย่างการจัดการที่อยู่อาศัยในพื้นที่ได้ ที่สำคัญยังพัฒนาต่อยอดไปสู่การจัดการด้านอื่น ๆ จนกลายเป็นชุมชนที่มีความยั่งยืน ทั้งชีวิตและทรัพย์สิน

ย้อนไปเมื่อปี 2546 ที่ชุมแพยังเป็นชุมชนแออัด ทาง พอช. ได้เข้ามากับพูดคุยกับผู้บริหารว่าจุดไหนที่แออัดที่สุด ก็พบว่ามีชุมชนสว่างแสงศรี พอช. จึงลงไปสำรวจข้อมูลโดยละเอียด หลังจากนั้นค่อยมาสำรวจชุมชนทั้งเมือง ได้ข้อมูลและปัญหาหลากหลาย ทั้งคนจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ผู้มีหนี้สิน นำมาสังเคราะห์แยกประเภทว่ากลุ่มไหนมีจำนวนเท่าใด แล้วจะจัดการปัญหาอย่างไร ซึ่งที่หนักที่สุดคือพบว่ามีคนมากกว่า 3,000 ครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกิน ต้องบุกรุกที่ดินของรัฐ บางคนมีที่ดินของตัวเองแต่ก็ทรุดโทรมเต็มที่ เพื่อแก้ไขปัญหา พอช. เลยร่วมมือกับเทศบาลเมืองชุมแพทำโครงการบ้านมั่นคง 13 โครงการ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ด้วยเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิต เวลานี้ช่วยเหลือแล้ว 400 กว่าครัวเรือน จากที่สำรวจกลุ่มที่เข้าข่ายมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจำนวน 1,552 ครัวเรือน

ต่อมาจึงได้เริ่มทำโครงการสวัสดิการออมวันละบาท โดยในช่วงแรกไม่มีความรู้เลยว่าจะออมไปเพื่ออะไร ในฐานะผู้นำจึงเสนอความคิดง่าย ๆ ว่าเอาไว้ซื้อน้ำ ซื้อสมุดปากกา จนมีเงินเหลือ สุดท้ายชุมชนจึงมาคุยกันว่าน่าจะนำเงินไปช่วยคนเจ็บคนป่วย ครั้งละ 300 บาท

ปัจจุบันโครงการบ้านมั่นคงสำเร็จเกือบสมบูรณ์ ขณะที่เรื่องสวัสดิการก็มีผู้ร่วมออม ประมาณ 5,000 กว่าคน ตอนนี้เริ่มมีการขยายความคิดใหม่ ๆ เช่น การทำนารวม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านอาหาร โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก เพราะประชาชนยังเป็นหนี้บ้านมั่นคง พอช.ซึ่งพอดีได้ไปเห็นที่นาว่างเปล่า จึงไปเช่าทำอยู่ 3 ปี ต่อมาชาวบ้านพันกว่าครัวเรือนที่อยู่ในบ้านมั่นคงจึงช่วยกันลงขัน ได้เงินมา 500,000 บาท กู้เงินจาก พอช.มา 2,000,000 บาท ได้นาที่ปล่อยโดยธนาคารออมสินมา 38 ไร่ ขณะเดียวกันก็ทำโรงสีเพื่อรับซื้อข้าวมาจำหน่ายต่อ ทำกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อรวบรวมเงินจนสามารถไถ่ถอนหนี้สินจาก พอช. ได้แล้ว

ปัจจุบันที่ดินตรงนี้มีค่ามากถึง 38 ล้านบาท ที่ผ่านมามีหลายคนติดต่ออยากซื้อที่ดินตรงนี้ อย่างเทศบาลเองก็ต้องการไปทำบ่อบำบัดน้ำเสีย แต่เรื่องจะขายหรือไม่ขายเป็นสิ่งที่พี่น้องทุกคนต้องตัดสินใจร่วมกัน หลังจากพูดคุยกันอยู่นาน ทางเทศบาลก็ล้มความคิด เพราะได้รับทราบความต้องการของชุมชน ซึ่งนี่เป็นตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับชุมชนที่ต้องเป็นหนึ่งเดียวกัน

เคล็ดลับความสำเร็จอย่างหนึ่งคือมองทุกเรื่องเป็นเรื่องเดียวกันหมด เพราะฉะนั้นจึงต้องทำให้ทุกคนเข้าใจ และเห็นว่าได้ประโยชน์ร่วมกัน การต่อยอดอะไรก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น อย่างเวลานี้ก็เริ่มทำโรงน้ำดื่ม กิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ อย่างรำวงย้อนยุค หรือล่าสุดทาง กศน. ได้ขอพื้นที่นา 1 ไร่ เพื่อทำโครงการหนึ่งไร่หนึ่งแสน เพื่อเป็นสถานที่เรียนรู้แก่นักเรียนเรื่องการทำนาพอเพียง ขณะที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ได้เข้ามาพูดคุยเรื่องวิทยาศาสตร์ในการทำเกษตรในการพยากรณ์การทำนา เนื่องจากทางเทศบาลกำลังมีโครงการพัฒนาการผลิตข้าวทับทิมชุมแพ โดยขอใช้สถานที่ของนารวมทั้ง 38 ไร่

นอกจากความเข้าใจแล้ว ความร่วมมือก็เป็นสิ่งสำคัญ คนในพื้นที่ต้องมีความรู้สึกร่วมว่านี่เป็นเมืองของตัวเอง ทุกคนมีภารกิจในการสร้างคน ปัจจุบันที่นี่มีจิตอาสาทำงานร่วมกันกว่า 70 คน และมีแนวทางการทำงานในทิศทางเดียวกัน โดยงานแต่ละส่วนมีการแบ่งหน้าที่ชัดเจน เช่น ในโครงการทั้ง 4 อย่างที่ทำอยู่ คือบ้านมั่นคง นารวม โรงสี และโรงน้ำดื่ม ก็จะมีผู้จัดการผู้รับผิดชอบของตัวเองไป โดยเป้าหมายสูงสุดคือต้องฝึกให้พี่น้องในชุมชนก้าวขึ้นมาสู่การเป็นเจ้าของธุรกิจให้ได้ ไม่ใช่เป็นลูกจ้างเพียงอย่างเดียว พร้อมทำแผนรองรับ 5 ปี เพื่อจัดลำดับความสำคัญว่าสิ่งไหนควรทำก่อน

อีกเรื่องคือ การทำงานจะโดดเด่นเพียงคนเดียวไม่ได้ แต่ต้องโดดเด่นทั้งภาพรวม ทั้งชุมชน ต้องให้เกียรติซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือซึ่งจะกลายเป็นพลังในการขับเคลื่อนเมืองชุมแพสู่ความยั่งยืนได้ต่อไป

"สุรินทร์ กิจนิตย์ชีว์" สิ่งที่แม่สนองเป็นอยู่ ถ้าจะเรียกว่า Learning woman ก็คงไม่ผิด เพราะนี่เป็นคุณสมบัติของผู้ที่มีสำนึกของพลเมือง โดยใช้สวัสดิการชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนจนนำไปสู่การจัดการเชิงระบบของชุมชน ซึ่งก็ตรงกับสิ่งที่ประธานในเวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นฯ ย้ำบ่อย ๆ ว่าจากกิจกรรมเชิงประเด็นในพื้นที่ที่ดี จะต้องพัฒนาและต่อยอดไปสู่การจัดการตนเองในทุกมิติ และสามารถช่วยเหลือชาวบ้านให้ดำรงชีวิตด้วยความยั่งยืน

3. พื้นที่จัดการท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม ตำบลบ้านแฮด อำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น

หนึ่งในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการดึงพลังความร่วมมือของภาคประชาชน โดยน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาช่วยขับเคลื่อน ทำให้พื้นที่ตำบลบ้านแฮดกลายเป็นแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญ และสามารถดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพไม่แพ้ชุมชนท้องถิ่นใด ๆ เลย

"ศิริพงษ์ อรุณเดชาชัย" นายกเทศมนตรีตำบลบ้านแฮด ฉายภาพให้ฟังว่า การสร้างการจัดการตนเองให้สำเร็จต้องใช้ระยะเวลา โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน

เส้นทางการพัฒนาของเทศบาลตำบลบ้านแฮดสามารถฉายภาพออกมาตามลำดับเวลา คือสมัยที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล นโยบายจะมุ่งไปที่การอยู่ดีมีสุขเป็นหลัก จากนั้นก็พัฒนามาเรื่อย ๆ ในปี 2544 ก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต เอาคำว่ายั่งยืนเข้ามาใช้มากขึ้น เพื่อให้พี่น้องประชาชนเกิดความตระหนักในชีวิตประจำวัน ต่อมาในปี 2557 ได้มีโอกาสขับเคลื่อนงานตำบลสุขภาวะ เป็นศูนย์จัดการเครือข่าย ทำให้

สามารถขมวดบริบทการทำงานได้มากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมร่วมมากขึ้น เน้นการพัฒนาคน จนนำมาสู่การออกแบบโมเดล เพื่อกำหนดขอบเขตของการพัฒนา

ส่วนวิธีการทำงาน เริ่มจากการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนในทุกพื้นที่ ซึ่งพบว่าจริง ๆ ประชาชนมีประสบการณ์มากมาย แต่ยังขาดมิติเรื่ององค์ความรู้ด้านวิชาการอยู่ จึงจำเป็นต้องพัฒนาคนไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ ที่สำคัญต้องดูองค์ประกอบเรื่องสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย จึงพยายามกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นมาให้ชัดเจน โดยใช้ฐานคิดว่าจะทำอย่างไรให้เกิดชุมชนดี สิ่งแวดล้อมดี สุขภาวะดี

จากการลองวิเคราะห์กันพบว่า ที่ผ่านมาสังคมพัฒนาไปเร็วมาก จึงต้องหาหลักที่ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ คือหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอย่างเดียว แต่ความจริงแล้วเป็นการดำเนินชีวิตของคนทุกระดับ และหากนำมาใช้ได้ก็สามารถสร้างภูมิคุ้มกันให้ชีวิต เอาตัวรอดจากผลกระทบนานัปการ อีกหลักหนึ่งคือหลักพุทธธรรม ซึ่งต้องแปลงให้เป็นปัจจุบัน อย่างหลักสาราณียธรรม ซึ่งเป็นที่สร้างความสุขสร้างสังคมให้มีความสามัคคี อยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน

เมื่อได้หลักการมาแล้ว ก็จะเข้าสู่การขับเคลื่อนลงสู่ท้องถิ่นได้อย่างไร ซึ่งจากประสบการณ์ รูปแบบเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะทำให้เกิดความเชื่อถือขึ้นมา ตัวอย่างเช่น การได้รับรางวัลส่งเสริมความโปร่งใสเพื่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งรางวัลนี้อาจจะไม่ใช่อะไรที่ยิ่งใหญ่ แต่อย่างน้อยก็เป็นตัวผลักดันสร้างการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ประชาชนได้ และกระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ

ขณะเดียวกัน การเข้าร่วมกับ สสส. ก็ยิ่งทำให้เกิดวิธีคิดเรื่องการจัดการตนเองของชุมชน รับทราบองค์ประกอบว่ามีอะไรบ้าง สุดท้ายก็จะเกิดความเข้าใจร่วมกัน และพัฒนาสู่ความเข้มแข็งสืบไป

อย่างไรก็ดี นายกฯ ยอมรับว่าความคิดบางเรื่องก็เปลี่ยนไป โดยเฉพาะการทำงานเพื่อตอบโจทย์เฉพาะวาระ เพราะเพิ่งได้รับคำแนะนำจากพระเถระรูปหนึ่งว่า สิ่งที่ทำเป็นบาปต่อพี่น้องประชาชน เพราะการที่ได้รับเลือกตั้งติดต่อกันถึง 3 สมัย และในสมัยล่าสุดไม่มีคู่แข่ง แสดงว่าชาวบ้านเขามีความศรัทธา แต่เมื่อวันหนึ่งคนที่เข้ามาแทน เกิดทำไม่ได้จะเกิดแรงต้านกลับ ทำให้นายกฯ เกิดฉุกคิดขึ้นมาว่า ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาคน ทำอย่างไรให้ประชาชนสามารถจัดการตนเอง เพื่อที่ต่อไปจะได้เดินด้วยตัวเอง ไม่ว่าใครจะเข้ามาเป็นผู้บริหารก็ตาม ซึ่งหนึ่งในวิธีการก็คือการพัฒนาเรื่องสิทธิพลเมืองให้ประชาชนได้รับรู้ เรียนรู้ เพื่อสร้างความเข้าใจที่แท้จริงและยั่งยืน

4. เครือข่ายคนชายขอบและชาติพันธุ์

ถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์เป็นเรื่องปกติของสังคมหลาย ๆ ประเทศ แต่ก็เป็นความปกติที่หลายคนไม่เข้าใจ จนนำมาสู่ปัญหามากมาย โดยเฉพาะการถูกละเมิดและลิดรอนสิทธิ ตัวอย่างเช่น หลายคนเกิดและเติบโตมาในเมืองไทย แต่กลับไม่เคยได้รับอนุญาตให้ถือสัญชาติไทย บางคนใช้ชีวิตอยู่ในป่ามาหลายชั่วอายุคน แต่วันหนึ่งภาครัฐก็เอากฎหมายมาครอบ แล้วทำให้สิ่งที่พวกเขาทำอยู่กลายเป็นเรื่องที่ผิด

“สรศักดิ์ เสนาะพรไพร” ในฐานะผู้แทนเครือข่ายเล่าว่า ปัจจุบันกลุ่มความหลากหลายทางชาติพันธุ์ได้รับการจัดอยู่ในกลุ่มคนชายขอบของพรมแดนในเขตปกครอง ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับเป็นพลเมือง และถูกแทรกแซงจากส่วนกลางค่อนข้างมาก จนสร้างปัญหาตามมามากมาย เช่น การศึกษาที่ส่วนกลางเข้ามาจัดการให้ ซึ่งต่างจากการศึกษาแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นเรื่องธรรมชาติเป็นหลัก หรือด้วยความที่เขายังสงสัยในความเป็นพลเมืองไทยของตัวเอง ทำให้คนที่นี่สูญเสียความมั่นใจ และความเคารพรักแผ่นดินที่เกิดไป ตรงนี้ถือเป็นสิทธิเบื้องต้นก่อนจะมาพูดถึงสิทธิพลเมือง

ปัจจุบัน พวกเขาต้องเผชิญกับแรงกดดันมากมาย ตัวอย่างมีกฎหมายไม่ต่ำกว่า 10 ฉบับที่ไม่อนุญาตให้คนอยู่ร่วมกับทรัพยากร โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ เช่น กรณีตำบลแม่คง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งชาวบ้านถูกดำเนินคดีแพ่งถึง 119 คดี ฐานบุกรุกและทำลายทรัพยากร ทั้งที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานก่อนการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ หรือกรณีทุ่งป่าคา ตำบลแม่ลาหลวง อำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีปัญหาการทำไม้สาละวิน และไม่สามารถจับคนผิดได้เลยมาลงที่ชาวบ้าน 39 ราย ชาวบ้านเองไม่มีทางมาเรียกร้องสิทธิ์ใด ๆ โดยเฉพาะในสถานการณ์ไม่ปกติที่ชาวบ้านไม่ควรออกมาเคลื่อนไหวเพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง และด้วยความที่เป็นบุคคลชายขอบถูกพิพากษาจากสังคมไปแล้วว่าไม่ใช่คนไทย จึงถูกจับโยงต่อว่ามีส่วนกับขบวนการทำไม้ ทั้งที่ในความเป็นจริง พวกเขาให้ความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐมาตลอด

จากปัญหานี้เอง นำมาสู่การบรรเทาด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรวบเครือข่ายเพื่อเรียนรู้สถานการณ์บ้านเมือง สถานการณ์ทางกฎหมายว่ามีทิศทางอย่างไร พร้อมกันนั้นยังทำแผนที่ชีวิตในรูปของเอกสารต่าง ๆ เพื่ออธิบายและสื่อสารเรื่องราวว่าพวกเขาจะอยู่อย่างไรต่อไป เพราะจากการเรียนรู้ เชื่อว่าหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน ไม่สำคัญว่าคน ๆ นั้นจะเกิดที่ไหน ต้องมีการออกแบบการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนให้เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์และสังคมของพื้นที่นั้น ๆ

การจัดการศึกษาก็เช่นกัน ต้องทำให้คนในสังคมได้เข้าใจมิติของการเคารพความเป็นคนในเบื้องต้น เพื่อให้เกิดพลังพลเมืองขึ้น ซึ่งต่อมาอาจพัฒนาไปสู่การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน ที่ตอนนี้ร่างที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ไม่ได้มีสิ่งใดที่ประชาชนเสนอเอาไว้ ก็คงต้องช่วยกัน หรือการเดินเท้ารณรงค์จากกรุงเทพ-เชียงใหม่เป็นเวลา 47 วัน ก็เป็นการบอกให้คนทั่วไปได้รับรู้ถึงสิทธิที่ควรจะได้

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดรูปธรรม การทำจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างแผนแม่บทการจัดการ ทรัพยากรชุมชน ก็ช่วยให้เห็นแนวทางข้อเสนอที่ประชาชนต้องการ โดยผู้นำชุมชนจะต้องออกแบบและวางระบบให้ชุมชนท้องถิ่นมีกลไกในการจัดการปัญหา รวมไปถึงการสร้างเวทีประชาชนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตามสถานภาพของความเป็นพลเมือง

อีกประเด็นหนึ่งที่อยากเพิ่มเติมคือในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะไม่มีการบัญญัติคำว่ากลุ่มชาติพันธุ์ลงไป เพราะทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยต่างเป็นพลเมืองอยู่แล้ว แต่ในความเป็นจริงสิ่งนี้อาจจะเป็นปัญหาได้ เพราะการเข้าถึงสิทธินั้นไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ทั้งภาษาการสื่อสาร รวมไปถึงการบริหารจัดการที่ยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ที่สำคัญต้องยอมรับว่ากลุ่มชาติพันธุ์ยังเข้าถึงโครงการต่าง ๆ ลำบากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เพราะอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ การจัดสรรงบประมาณจึงทำไม่ค่อยได้ เพราะฉะนั้นถึงจะอยู่ในประเทศไทยก็จริง แต่สุดท้ายก็อาจจะถูกตีความจากผู้เกี่ยวข้องว่าไม่ใช่พลเมืองอยู่ดี

5. สุรินทร์ โนว เจีย เมียน เซาะ

“ซะเรียน โนว เจีย เมียน เซาะ” แปลเป็นไทยง่าย ๆ ว่า “สุรินทร์ อยู่ดีกินดี” คือปณิธานที่แกนนำพลเมืองใช้ขับเคลื่อนสังคมเมืองสุรินทร์มากว่า 30 ปี เพื่อยกระดับสังคมสุรินทร์ ซึ่งถือเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ สู่สังคมที่ประชาชนร่วมกันสร้างสรรค์และจัดการ

“ลาวัลย์ งามชื่น” ในฐานะแกนนำพลังพลเมืองสุรินทร์จัดการตนเองฉายภาพว่ากลุ่มภาคประชาชนขับเคลื่อนงานชุมชนมานานพอสมควร แต่เมื่อมาดูงบประมาณที่ลงพื้นที่ปีละ 3,000 ล้านบาท กลับแก้ไขปัญหาความยากจนไม่ได้เลย ประชาชนจึงต้องรวมตัวกัน พร้อมถอดบทเรียนว่าถ้าไม่เปลี่ยนแปลงที่ตัวประชาชน จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เลย

ดังนั้นคนกับงานต้องสัมพันธ์กัน งานไหนที่ทำแล้วไม่กระตุกให้พี่น้องเกิดความคิดก็ไม่มีประโยชน์ การทำงานที่ตอบโจทย์ต้องคิดใหญ่ทำใหญ่ แต่ขั้นบันไดที่จะไปถึงก็ต้องแข็งแรงด้วย

ที่ผ่านมาภาคประชาชนไม่ได้ปฏิเสธหน่วยงานภาครัฐ แต่จากการทำงานของภาครัฐ ตั้งแต่ปี 2475 คุณภาพชีวิตของพี่น้องก็ยังเหมือนเดิม เพราะฉะนั้นประชาชนต้องสร้างกลไกและเครื่องมือที่จะทำให้เห็นเป้าชัดเจน โดยหัวใจอยู่ที่พี่น้องคนสุรินทร์เองว่าจะลุกขึ้นมาจัดการตนเอง หรือไม่ อย่างไร แน่นอนว่าหลายคนทั้งประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ อาจไม่เข้าใจว่าการจัดการตนเองสำคัญอย่างไร และมีความคิดที่แตกต่างกัน แต่อีกมุมหนึ่งก็ถือเป็นธรรมชาติของความเป็นประชาธิปไตย หน้าที่สำคัญคือทำอย่างไรก็ได้ให้ความคิดที่หลากหลายนี้ผสมเป็นเนื้อเดียวกัน ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ ทศวรรษหน้าคนสุรินทร์ต้องอยู่ดีมีสุข ภายใต้ 4 ยุทธศาสตร์หลัก คือกินอิ่ม นอนอุ่น ทุนมี หนี้ลด

แต่การจะไปถึงจุดนั้นได้ต้องปฏิรูปตั้งแต่ฐานล่าง คือกระตุกสำนึกพลเมืองให้ออกมาให้ได้ แม้จะต้องใช้เวลานานก็ตาม ขณะเดียวกันก็ต้องเริ่มคิดว่าการจะอยู่ดีมีสุขได้ต้องใช้กลไกอะไร เครื่องมือแบบไหน ซึ่งอาจารย์ที่ดีที่สุดคือพื้นที่รูปธรรม ต้องมีแผนความคิดร่วมกันเพื่อให้เกิดการมองปัญหาในทิศทางเดียวกัน ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และจะทิ้งเครือข่ายภาคีใดไม่ได้ เพราะทุกคนคือประชาชน มีสิทธิที่จะร่วมคิดร่วมทำร่วมออกแบบและจัดการร่วมกัน

อย่างไรก็ดี บทเรียนอย่างหนึ่งที่เครือข่ายเจอคือ หลายหน่วยงานไม่ค่อยยอมรับการเคลื่อนตัวของภาคประชาชน แต่ทางกลุ่มก็นำใช้ชุดประสบการณ์ที่เป็นรูปธรรมเข้ามาช่วย เพื่อทำให้เกิดการยอมรับมากขึ้น บวกกับทาง พอช. เองก็มีประเด็นงานที่เกี่ยวข้องและต้องอาศัยการเชื่อมร้อยกับภาคีต่าง ๆ ทำให้สุรินทร์กลายเป็นพื้นที่ที่มี NGOs มากที่สุดในประเทศ และสามารถ

แก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้ออกแบบร่วมกัน มีการสร้างแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตลงสู่ประชาชนทุกหมู่บ้าน ด้วยแต่ละแห่งมีทุนดี ๆ ที่สามารถแปลงเป็นพลังในการจัดการตนเองได้ หรือแม้กระทั่งทุกข์ที่ชาวบ้านมีร่วมกันก็อาจจะนำมาสร้างเป็นแรงขับเคลื่อนได้เช่นกัน โดยทุกข์ที่เจอมากสุดคือหนี้ ไม่เพียงแค่นั้น คนทำงานก็ต้องนำบริบทอื่น ๆ ที่เป็นทุกข์มาแสดงให้เห็นด้วย เพื่อให้เกิดการแก้ไขจัดการต่อไป

กระนั้นการสร้างพื้นที่รูปธรรมอย่างเดียวไม่พอ การสร้างเครือข่ายให้ชัดเจน โดยเฉพาะระดับอำเภอเป็นเรื่องจำเป็น เวลานี้มีเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับอำเภอเกิดขึ้นมากมาย ทั้งในอำเภอกาบเชิง ศรีณรงค์ จอมพระ และแต่ละอำเภอก็ทำงานเชื่อมโยงกัน ก่อให้เป็นพลังในการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม ดังเช่นการเกิดโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งแผนพัฒนา ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมาร่วมออกแบบร่วมกัน ไม่มีใครสำคัญกว่าใคร ไม่ใช่แผนของประชาชน ท้องถิ่น หรือส่วนราชการเท่านั้น ทำให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วมกัน และทำให้ข้อบัญญัติต่าง ๆ เกิดง่ายขึ้น

ส่วนทิศทางต่อไป ลาวัลย์บอกว่า ต้องทำเชิงรุกมากขึ้น โดยเฉพาะการเชื่อมโยงในระดับอำเภอและจังหวัด จะมีการเอาแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์ท้องถิ่นจังหวัด ยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคมมากางให้เห็น เพื่อให้แนวทางการพัฒนาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นหนึ่งจังหวัดหนึ่งแผนพัฒนา เพื่อให้จังหวัดสุรินทร์ก้าวสู่สังคมที่ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีคุณภาพชีวิตอย่างแท้จริง

ภาคผนวก ค
สิทธิชุมชนเรื่องการจัดการที่ดิน[11]

1. จัดการที่ดินโดยชุมชน เสียงเพรียกจากชุมชนท้องถิ่น

ปัญหาการจัดการที่ดินถือเป็นปัญหาหนึ่งที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมายาวนาน ซึ่งที่ผ่านมา รัฐบาลหลายต่อหลายชุดต่างพยายามหาแนวทางแก้ไขมาโดยตลอด ทว่าผลลัพธ์ก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ หลายแง่หลายประเด็นยังเป็นที่ถกเถียงในวงกว้าง เวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ครั้งที่ 2 จึงมุ่งเป้าพูดคุยกันในประเด็นการจัดการที่ดิน โดยมีตัวละครจากทั้งองค์กรอิสระ และตัวละครเอกอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมมากมาย

ตลอดระยะเวลาหลายปีในการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน) หรือ พอช. และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส. โดยสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) ได้ปรากฏตัวอย่างของความสำเร็จเป็นรูปธรรมในการจัดการที่ดินจากชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ มากมายกว่า 1,700 แห่ง จึงนำมาเป็นต้นแบบในการศึกษาเพื่อสร้างผลกระทบกับพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป และรวมไปถึงเปิดโอกาสให้หลายกรณีที่ยังค้างคา ไม่มีคำตอบได้อาศัยพื้นที่ในวงวิชาการครั้งนี้เป็นที่เปิดตัว เพื่อนำไปสู่การศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

2. รวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหา เดินหน้าสู่ความยั่งยืน

กรณีการจัดการที่ดินที่ประสบความสำเร็จ ต้องอาศัยปัจจัยหลายส่วนประกอบกัน ทั้งหลักการ แนวคิด กระบวนการจัดการ และเครื่องมือที่ใช้ใน

[11] เวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ครั้งที่ 2 ในประเด็น “การจัดการที่ดิน” วันที่ 12 พฤษภาคม 2558 ณ ห้องประชุมไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ชั้น 1 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

การจัดการที่ดินโดยชุมชน โดยโมเดลหนึ่งที่น่าสนใจคือ เครือข่ายดินแนวใหม่ ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองแห่งชาติ หรือ คทช. ซึ่งใช้หลักคิดให้ผู้คนในภาคชนบทลุกขึ้นและรวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาของตนเอง

“ธนาธร พานทอง” ในฐานะของผู้แทน คทช. ได้ฉายภาพให้เห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีที่ดินอยู่ 320 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่า 82 ล้านไร่ เป็นที่ดินที่ประชาชนครอบครองอีกประมาณ 170 ล้านไร่ โดยคนรวยครอบครองไปแล้ว 117 ล้านไร่ และในจำนวนนี้ถูกทิ้งรกร้างประมาณ 82 ล้านไร่ เพราะฉะนั้นจึงเหลือพื้นที่ให้คนจนและคนทั่วไปเพียง 13 ล้านไร่ และมีผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือต้องเช่าที่ดินของรัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก

เมื่อมาพิจารณาถึงบริบทของพื้นที่ ประเทศไทยประกอบไปด้วย 8,005 ตำบล โดยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวน 3,781 ตำบล อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ 440 ตำบล และคนในชุมชนไม่น้อยกว่า 10 ล้านคนอยู่ในสถานะของผู้บุกรุกและถูกดำเนินคดี ส่วนคนที่อยู่นอกเขตป่า ก็เผชิญกับปัญหาที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ ที่ดินทับซ้อน ที่ดินหลุดมือ หรือจะหลุดมือ หรือขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ซึ่งต้นตอสำคัญคือ การขาดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการจัดการที่ดิน รวมถึงขาดความต่อเนื่อง ที่สำคัญการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ยังรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งที่ความต้องการที่แท้จริงสะสมอยู่ที่ท้องถิ่น

ที่ผ่านมา คทช. ได้เข้าไปสำรวจข้อเท็จจริง เพื่อพิเคราะห์ที่มาที่ไปของปัญหา ซึ่งพบว่า แม้ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร แต่ประชาชนก็กลับไม่สามารถเข้าไปใช้ได้ ขณะเดียวกันค่าเช่าที่ก็ไม่เอื้อต่อคนรายได้น้อย ทั้งยังขาดหน่วยงานที่สามารถแก้ปัญหาในเชิงระบบ งานแต่ละส่วนถูกแยกกระจายไปตามหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ซึ่งรวมไปถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ยุ่งยาก ไม่ครอบคลุม อันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงของชุมชน และที่สำคัญสุดคือไม่มีนโยบาย และการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก

ภาครัฐ ทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่มีทางเลือก ต้องบุกรุกที่ดินเพื่อทำกินต่อไป

เมื่อสรุปประเด็นได้แล้ว ทาง คทช. จึงได้ดำเนินกระบวนการพัฒนาตั้งแต่การสร้างความเข้าใจ เน้นการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเจ้าของปัญหาเอง จากนั้นสำรวจข้อมูลที่มีปัญหา ทำประวัติชุมชน ทั้งประวัติการถือครอง ผังเมือง แผนที่ทำมือ ฐานข้อมูลท้องถิ่น เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วก็จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนในหมู่บ้านเพื่อรวมกลุ่มชาวบ้าน โดยทำเป็นกองทุนที่ดิน ซึ่งไม่เน้นเรื่องตัวเงินเป็นหลัก แต่เน้นการทำงานร่วมกัน และสุดท้ายคือการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่น ในการวางแผนจัดการปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน โดยปัจจุบันได้มีตำบลที่ดำเนินการตามแผนงานนี้กว่า 1,000 แห่งแล้ว และสามารถบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ลงไปได้มาก

อย่างไรก็ดี เพื่อสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้น ธนาธรย้ำว่า จำเป็นจะต้องมีพระราชบัญญัติที่ดินและที่อยู่อาศัยคนจน เพื่อเอื้อต่อการแก้ปัญหาโดยมีรูปแบบสำคัญคือให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของโครงการ และมีหน่วยงานกลางเข้ามาทำหน้าที่เชื่อมโยงและประสานให้เป็นไปตามโครงสร้างของกฎหมาย ซึ่งระหว่างนี้อาจจะให้ พอช. ทำหน้าที่นี้ไปก่อน ขณะเดียวกันก็ต้องกระจายอำนาจและบทบาทการจัดการสู่ท้องถิ่นและจังหวัด มีเวทีสมัชชาพลเมืองเพื่อเป็นเวทีของการพิจารณาทิศทางของการพัฒนาร่วม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ส่วนงบประมาณเสนอให้มีการสร้างกองทุนสนับสนุนกองทุนตำบลขึ้นมา โดยอาศัยงบประเดิมจากภาครัฐจำนวน 2,000 ล้านบาท และภาษีที่ดินร้อยละ 2 มีหน้าที่สำคัญ 2 ส่วนคือ เป็นกองทุนหมุนเวียน เพื่อสนับสนุนตำบลและเมืองในการจัดหาที่ดิน ที่อยู่อาศัย และการพัฒนาระบบการผลิตต่าง ๆ ที่มีผลต่อการคุณภาพชีวิตชุมชน และอีกส่วนคือกองทุนเพื่ออุดหนุนการพัฒนา

ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีบทบาทในการจัดทำแผนงานพัฒนา อนุมัติวงเงินสินเชื่อตามเพดานที่กำหนด

จริงอยู่ที่การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย ๆ แต่ด้วยกระบวนการชุมนท้องถิ่นจัดการตนเอง ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการแก้ไขปัญหาจากฐานรากนั้นได้ผล เพราะนอกจากจะเป็นการเสริมความเข้มแกร่งให้แก่พลเมือง และสร้างอำนาจต่อรองกับอิทธิพลที่เหนือกว่า ยังทำให้เกิดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพขึ้นในพื้นที่อีกด้วย

2. รู้จัก TCNAP GIS

นอกจากการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแล้ว เพื่อตอบโจทย์ของการพัฒนาที่มุ่งไปในทางเดียวกับเทคโนโลยี ทาง สสส. ได้พัฒนาระบบที่เรียกว่า TCNAP GIS (Thailand Community Network Appraisal Program for Geographic Information System) เพื่อจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานตำบลด้านภูมิศาสตร์สารสนเทศ

สำหรับรายละเอียดนั้น **“ชยภรณ บุญเรืองศักดิ์”** ผู้อำนวยการศูนย์สนับสนุนวิชาการ เครือข่ายร่วมสร้างชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่ ภาคเหนือตอนล่าง อธิบายว่า ระบบนี้เปิดโอกาสให้เจ้าของพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดภายใต้หลักการที่ว่า เก็บเอง ใช้เอง วิเคราะห์ได้ และเป็นเจ้าของข้อมูล ซึ่งข้อมูลที่นำบันทึกจะเป็นข้อมูลต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น โฉนดที่ดิน ชื่อ บ้านเลขที่เจ้าของและข้อมูลรายบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น โดยระบบจะทำการเชื่อมโยงคำนวณการใช้งาน ลงพิกัดและแสดงผลได้อย่างรวดเร็วตามที่มีการบันทึกเอาไว้

ข้อดีของระบบ TCNAP GIS คือสามารถสอบทานข้อมูลที่มีอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา สามารถประมวลข้อมูลว่ามีพื้นที่ทับซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ หรือไม่ รวมทั้งยังเป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ

ผู้นำชุมชนให้สามารถนำใช้ข้อมูลได้ด้วยตนเอง และหากการบันทึกเป็นไปอย่างละเอียดเพียงพอ ชุมชนจะสามารถวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์พื้นที่ในแต่ละปีได้

3. โมเดลจัดการที่ดินสู่ความยั่งยืน

3.1 ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

เป็นปัญหาทับซ้อนมานานหลายทศวรรษ เมื่อกฎหมายที่ดินที่ออกมาในปี 2512 ทำให้ประชาชนเกือบ 5,000 คนในตำบลเล็ก ๆ แห่งนี้สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้เพียง 5,000 ไร่ จากทั้งหมด 73,000 ไร่ แต่ด้วยความไม่ยอมจำนนต่อระบบ ชาวบ้านได้รวมตัวต่อต้าน และแสวงหาความชอบธรรมเพื่อขอเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการพื้นที่ของตำบลด้วยตนเอง แม้จะต้องเผชิญกับข้าราชการส่วนกลางก็ตาม

“กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน” นายก อบต.แม่ทา อธิบายการต่อสู้เมื่อราว 30 ปีก่อนว่า กำนันในเวลานั้น ใช้วิธีจัดโซนพื้นที่ทั้งหมด โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ซึ่งมี 4 ส่วน ด้วยกัน คือ ส่วนอนุรักษ์ ส่วนป่าใช้สอย ส่วนที่ชาวบ้านเข้าไปทำมาหากินได้แต่อยู่ในเขตป่าสงวน และสุดท้ายคือพื้นที่ที่ชาวบ้านมีสิทธิ์ตามกฎหมาย จากนั้นก็ร่างกฎระเบียบขึ้นมา ตั้งคณะกรรมการชุมชน จำนวน 15 คน เพื่อดูแลการใช้ประโยชน์จากป่า พร้อมกับมีการสร้างเครือข่ายต่างๆ จากภาคีหรือสถาบันการศึกษา ซึ่งผลจากการทำเช่นนี้ทำให้พื้นที่แม่ทาได้รับการยอมรับจากหน่วยงานด้านประชาสังคมต่าง ๆ จนกลุ่มเหล่านี้กลายเป็นภาคีสำคัญที่ช่วยปกป้องพื้นที่จากอิทธิพลมืดต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามของป่าแม่ทาตอนนี้ได้เปลี่ยนรูปไปแล้ว จากเดิมที่เป็นการบุกรุกป่าได้กลายมาเป็นวิธีการใช้ที่ดินแบบผิดประเภท ซึ่งเป็นผลพวงมาจากนโยบายของรัฐ เช่น การผลิตพืชเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่ใช้พื้นที่ภูเขาทั้งใบ หรือการสร้างสนามบิน รถไฟรางคู่ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบ

ทางสภาพแวดล้อม รวมไปถึงทุนจากนายทุนที่นิยมสะสมที่ดิน ซึ่งทางผู้นำชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับตัว และหายุทธศาสตร์ในการต่อสู้ต่อไป

เครื่องมือหนึ่งที่ทาง อบต. ผลิตขึ้นคือ “ผังชีวิต - ฝังตำบลแม่ทา” โดยเน้นการลงพื้นที่เพื่อพูดคุยกับชาวบ้านว่าปัจจุบันอยู่อย่างไร มองอนาคตของตำบลแบบไหน ขณะเดียวกันก็สร้างความชัดเจนในเรื่องที่ดิน ใครเป็นเจ้าของ มีกี่แปลง ใช้ทำอะไรอยู่ ใครเป็นตัวปัญหาที่สุด และเมื่อได้ข้อมูลทั้งหมดก็ระดมความคิดในหมู่ชาวบ้าน พร้อมกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในอนาคต เช่นที่แม่ทาจะไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม สามารถจัดการท่องเที่ยวที่ชุมชนบริหารได้ทั้งหมด

3.2 ตำบลท่าผาปุ่ม อำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

เพราะด้วยความที่เป็นพื้นที่ของชาวเขาเผ่าปกาเกอะญอ ซึ่งมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างจากชาวเมืองทั่วไป ทำให้พื้นที่มีความน่าสนใจ เพราะการจัดการไม่ได้อาศัยเพียงเทคนิคกระบวนการเท่านั้น แต่ยังนำหลักคิดและความเชื่อดั้งเดิมเข้ามาผสมผสานด้วย

“อำนาจ สว่างพร้อม” รองปลัด อบต.ท่าฝาปุ้ม อธิบายว่าที่นี่ได้รับอิทธิพลเรื่องการจัดการตนเองมาจาก ตำบลแม่ทา เพราะฉะนั้นกระบวนการทำงานจึงคล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างตรงบริบทพื้นที่ ด้วยที่นี่เป็นพื้นที่สูง พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าสงวน จึงมีปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์ ฉะนั้นชาวบ้านจำนวนหนึ่งจึงกลายเป็นผู้บุกรุกไปโดยปริยาย โดยตอนนี้ได้ดำเนินการจัดทำข้อมูลพื้นที่ รวมถึงปัจจัยรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง คาดว่าภายในกลางปี 2558 จะเสร็จเรียบร้อย และนำใช้ต่อไป

ทว่าจุดเด่นของการจัดการพื้นที่ที่นี่คือ รากฐานทางการเกษตร หลายคนอาจมองว่าที่นี่ปลูกไร่เลื่อนลอย และปลูกพืชอย่างสะเปะสะปะ แต่ความจริงแล้วมีการแบ่งพื้นที่ทำไร่หมุนเวียนออกเป็น 7 แปลง และปีหนึ่งจะใช้เพียง 1 แปลง ส่วนที่เหลือจะเป็นพื้นที่ป่าซึ่งรอการฟื้นฟู มาครบ 7 ปี

ก็จะกลับมาถางพื้นที่ เพื่อทำเกษตรอีกครั้ง ที่สำคัญวิถีความเชื่อเรื่องการนับถือผี ทำให้ชาวบ้านค่อนข้างนอบน้อมต่อธรรมชาติ จึงกลายเป็นการดูแลรักษาป่าในอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการใช้กระบวนการ GIS เข้ามาช่วยจัดการข้อมูล และเป็นการยืนยันต่อ บุคคลภายนอกว่า ชาวบ้านทำการเกษตรอยู่ในพื้นที่ตรงนี้จริงๆ

3.3 ตำบลดงขี้เหล็ก อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี

จากปัญหาที่ดินหลุดมือ ที่ดินทับซ้อน แต่ด้วยความร่วมไม้ร่วมมือของทุกภาคส่วนได้ผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และยังสามารถกำหนดเป็นกติการ่วมกัน จนส่งผลให้ตำบลแห่งนี้เป็นพื้นที่เข้มแข็งที่สุดแห่งหนึ่ง

“บรรจง พรมวิเศษ” ประธานสภาองค์กรชุมชน ตำบลดงขี้เหล็ก อธิบายความสำเร็จว่าเกิดจากความเข้มแข็งของผู้นำ เพราะหลังจากมีการเปลี่ยนกำนันเมื่อปี 2524 ได้เกิดแนวคิดในการพัฒนาในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเข้ามาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งในตอนนั้นไม่มีใครรู้เลยว่าเป็นอย่างไร แต่ด้วยความตั้งใจของผู้เกี่ยวข้อง และการมองเห็นปัญหาหนี้สินชาวนาไม่มีเงินเก็บ ปลูกข้าวเสร็จมาก็ส่งให้นายทุนเกือบหมด ทั้งที่ดินยังตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุน จึงพยายามชักชวนประชาชนให้มาตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นในหมู่บ้าน

แม้ช่วงแรกจะมีผู้ร่วมอุดมการณ์เพียง 48 คน แต่ด้วยการสร้างระบบกติกาที่ชัดเจน ส่งผลให้กลุ่มนี้มีความเข้มแข็ง จากเงินตั้งแต่ 1,150 บาท ปัจจุบันกองทุนมีเงินทุนกว่า 300 ล้านบาท และมีการขยายกองทุนออกไปในระดับตำบล มีการจัดตั้งโรงเรียนเพื่อสอนการบริหารจัดการระบบบัญชี

สอนการจัดการเครือข่าย เพราะการออมนั้นสามารถต่อยอดได้มากมาย ทั้งทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรภูมิปัญญา

ขณะเดียวกัน เพื่อความยั่งยืนของชุมชน ยังมีการสร้างระบบสวัสดิการชุมชนขึ้น โดยมีสภาองค์กรชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วย อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่าย และภาคีต่าง ๆ มีการทำข้อมูล และออกสัญจรกันทุกเดือน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นกองทุนที่ดินเพื่อซื้อที่ดินที่ใกล้จะหลุดมือ หรือแผนที่ทำมือขึ้น โดยใช้ข้อมูล GPS จนได้ข้อมูลเรื่องน้ำที่ละเอียด ซึ่งจากเรื่องน้ำนี้ก็ไปต่อยอดถึงเรื่องดิน เรื่องการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ

3.4 ตำบลคลองหินปูน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

พื้นที่เล็ก ๆ ที่มีผลงานเป็นรูปธรรมผ่านการพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนไปสู่กองทุนที่อยู่อาศัย ซึ่งมีบทสำคัญในการซื้อที่ดินคืนให้แก่คนในชุมชนที่ที่ดินหลุดมือ และช่วยเหลือผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน

“ละอองดาว ลีลาน้ำเที่ยง” อดีตผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เล่าประสบการณ์ของตนเองว่าสมัยที่มีตำแหน่งอยู่ เขาก็ไม่ต่างจากผู้นำหลาย ๆ คนที่มองว่าการแจกของคือหนทางหลุดพ้นจากความยากจน แต่เมื่อแจกไปบ่อย ๆ ดูเหมือนจะไม่มีผลดีขึ้น เขาจึงเข้าใจว่านั่นไม่ใช่ทางแก้ที่แท้จริง จึงลงมือสำรวจปัญหา พบว่าที่นี่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก มีปัญหาหนี้นอกระบบ และไม่มีที่ดินทำมาหากิน

ในช่วงแรก เขาพยายามแก้ไขปัญหาที่ดิน แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจ ก็เลยเปลี่ยนมาสนับสนุนระบบสวัสดิการแทน ซึ่งเรื่องที่ดินยังเป็นเป้าหมายหนึ่ง จากนั้นก็สร้างสภาองค์กรชุมชนและแกนนำกลุ่มย่อยขึ้นมาทำงานในพื้นที่ โดยใช้หลักคิดที่เรียกว่า “ปิ่นโต” หรือแยกประเภทกลุ่มปัญหาออกเป็นส่วน ๆ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มมีปัญหาหนี้สิน

การทำแบบนี้ทำให้เห็นข้อมูลอย่างชัดเจน อะไรที่เป็นปัญหาร่วม และควรจะทำเรื่องอะไรก่อนหลัง

เช่น ปัญหาหนี้สินเกิดจากอะไรบ้าง อาชีพ รายได้ การใช้เงิน หรือการไม่มีที่ดิน จากนั้นก็มาดูปัญหาย่อยลงไป เช่น เรื่องที่ดิน ในพื้นที่มีที่ดินกี่ประเภท ประชาชนถือครองที่ดินเท่าใด พอวิเคราะห์ได้ก็มาตั้งเป็นกองทุนที่ดินที่อยู่อาศัย ซึ่งจะเข้ามาช่วยซื้อที่ดินที่หลุดมือมาจัดสรรให้กับคนที่ไม่มีที่ดินทำมาหากิน โดยทั้งนี้ทางสภาฯ จะมีการจัดทำแผนผังการใช้ที่ดิน มีระบบการตรวจสอบว่านำเงิน นำที่ดินไปใช้อย่างไร

3.5 ตำบลบ้านพี้ อำเภอบ้านหลวง จังหวัดน่าน

หนึ่งในพื้นที่ซึ่งอาศัยต้นแบบจากแม่ทา นำมาสู่การสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ฉบับแรกๆ ที่กระทรวงมหาดไทยให้การรับรอง

“อิสรภาพ คำฟู” นายก อบต.บ้านพี้ เล่าถึงที่ไปที่มาว่า น่านเป็นจังหวัดที่มีการส่วนร่วมของประชาชนสูงมาก แต่กระนั้นกลับมีปัญหาเรื่องการทำลายป่าสูง ที่ผ่านมามีการพยายามเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาไปยังส่วนกลาง แต่ก็ไม่ได้รับเสียงตอบรับเท่าที่ควร ประชาชนในพื้นที่จึงลุกขึ้นมาจัดการด้วยตนเอง และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมาย จึงมีการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมา

ความจริงแล้วการออกข้อบัญญัติไม่ใช่เรื่องยาก แต่ถ้าจะให้ดีต้องมีการจัดทำข้อมูลของตำบลทุกหมู่บ้าน โดยมีการจัดแนวเขตที่ชัดเจนว่าพื้นที่นี้ทำอะไรได้บ้าง โดยเป้าหมายสำคัญคือการเพิ่มพื้นที่สีเขียว เพราะฉะนั้นเนื้อหาในข้อบัญญัติจึงต้องมีเนื้อความครอบคลุมและมีคุณภาพมากกว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ เพราะที่ผ่านมา กฎหมายหลักไม่สามารถแก้ไขการบุกรุกหรือสร้างกระบวนการรักษาป่าได้เท่าที่ควร

3.6 เทือกเขาบูโด-สุไหงปาดี จังหวัดนราธิวาส

แม้จะเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แต่เทือกเขาบูโด - สุไหงปาดี ก็ถือเป็นพื้นที่หนึ่งที่ชาวบ้านอาศัยตั้งถิ่นฐานมานานหลายร้อยปี ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาทั้งเรื่องการจัดการที่ดิน รวมไปถึงการอยู่ร่วมกันของคนกับป่า

“มนตรี เด็งโด” คณะยุทธศาสตร์ที่ดินบูโด อธิบายว่า พื้นที่รอบเทือกเขามีประชาชนอาศัยอยู่มากกว่า 20,000 ครัวเรือน แต่เมื่อมีประกาศจัดตั้งให้อุทยานแห่งชาติในปี 2542 ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถตัดโค่นยางพาราที่หมดอายุได้ ชาวบ้านเริ่มต่อสู้กับสมัชชาป่าภาคใต้ ซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่ง แต่ปัญหาคือ เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลการแก้ไขปัญหาก็หยุดชะงัก ต่อมาชาวบ้านตัดสินใจร่วมมือกับ พอช. ทำโครงการนำร่องพื้นที่ “บาเจาะโมเดล” เพื่อนำเสนอข้อมูลต่อรัฐบาล ผลักดันจนเกิดเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี 2551 โดยให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิสูจน์สิทธิ์ในพื้นที่ของประชาชน รวมไปถึงอนุญาตตัดโค่นยางพาราได้ร้อยละ 4 ของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ทว่าผ่านมา 7 ปี แทบไม่มีความคืบหน้าเลย

จนสุดท้ายจึงมีการประชุมเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2558 เพื่อรายงานเรื่องการจัดทำข้อมูล เพราะพบว่าข้อมูลที่รายงานไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบนั้น ไม่ตรงกับข้อมูลจริงในชุมชน เมื่อมีการร้องเรียนไป สุดท้ายหน่วยราชการก็จำเป็นต้องยอมรับข้อมูลของชาวบ้าน พร้อมกับมีการจัดตั้งคณะกรรมการทำงานระดับอำเภอและระดับจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งความคืบหน้าล่าสุดมีการจัดตั้งเรียบร้อยแล้ว

4. แลกเปลี่ยนมุมคิด “ผู้นำ” จัดการ “ที่ดิน” สะท้อน จัดการ “ตนเอง”

4.1 สมคิด สมตรง (วุฒิอาสาธนาคารสมอง จังหวัดราชบุรี)

“การจัดเก็บข้อมูลเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะวงราชการของไทยไม่เคยเก็บรวบรวมข้อมูลเลย การออกกฎหมายต่าง ๆ เป็นการออกจากกรุงเทพฯ

แล้วไปใช้ในต่างจังหวัด ยกตัวอย่างง่าย ๆ การออกพื้นที่ป่าสงวน เขาไม่ได้ออกไปสำรวจ เขาขีดจากกระดาษ ทำให้ข้อมูลไม่ตรงกัน ชาวบ้านบอกเป็นที่ดินของพ่อแม่ทำมาหากินมา แต่กฎหมายพอออกแล้วเลิกยาก อีกสิ่งหนึ่งคือ ผมอยากให้ท่านเปลี่ยนระเบียบโฉนดชุมชนมาเป็นพระราชบัญญัติชุมชน ให้แต่ละพื้นที่ออกระเบียบของตัวเอง เพราะแต่ละแห่งข้อมูลไม่เหมือนกัน ที่สำคัญเวลาปรับให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแทน เพราะทุกวันนี้ตามมาตรา 8 ของกฎหมายที่ดิน ระบุว่าถ้าที่ดินสาธารณประโยชน์จะยกเลิกต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งออกยากมาก”

4.2 บุญช่วย มหิวรรณ (กำนัน ตำบลทุ่งเลิศ อำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด)

“ทุกรัฐบาล เวลาทำเรื่องที่ดิน เมื่อมีปัญหาก็จะหยุดไว้ ทำๆ หยุดๆ แบบนี้อีกไม่กี่ปีหมดแน่นอน เพราะต่างชาติเข้ามาหมด อย่างล่าสุด ประเทศจีนเข้ามาขอกว้านซื้อทุ่งกุลาร้องไห้ เพราะเป็นที่ที่ปลูกข้าวที่ดีที่สุดในโลก โดยเฉพาะข้าวมัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลไทยไม่มีการจัดเก็บข้อมูลวิธีแก้ไขปัญหาคือเขียนรายงานเข้ามาเท่านั้น ดังนั้นผมดีใจมากเลยที่เห็นพวกเรามาในวันนี้ เพราะทำให้เกิดบทเรียน ร่วมคิดร่วมสร้างสรรค์ขึ้นมา”

4.3 ประพันธ์ แจ้งเอี่ยม (อาจารย์สาขาการพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์)

“ในมหาวิทยาลัย เรามีสาขาหนึ่งที่ทำในเรื่องของ GIS ซึ่งปัจจุบันตำบลนางพญา และ ตำบลท่าแฝกก็ใช้บริการในส่วนของช่างเทคนิคอยู่ ซึ่งอาจไม่ใช่เรื่องนโยบายหรือกฎหมาย แต่เป็นการใช้เพื่อสร้างแนวทางที่ชัดเจน ระหว่างข้อตกลงร่วม 3 ฝ่าย คือภาคประชาชน ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะช่วงที่เราไปร่วมกันทำข้อมูล เราพบว่าที่นางพญาและท่าแฝกมีพื้นที่

ทำการเกษตรแค่ 15 ไร่เท่านั้น ทำมา 40 ปีก็แค่ 15 ไร่ เป็นเหตุให้ชาวบ้านใช้พื้นที่ป่าเพิ่มเติม เราก็เลยทำเรื่องขอขยายแนวเขตเพิ่มเป็น 30 ไร่ ซึ่งเมื่อเรากันแนวเขต มีข้อมูลที่ชัดเจน หน่วยงานอื่น ๆ ก็เห็นด้วย”

4.4 ว่าที่ ร.ต.ชาติชาย ยอดนิ่ง (คณะทำงานขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนตำบล จังหวัดนครนายก)

“การมีข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นโปรแกรมต่าง ๆ ของ สสส. หรือข้อมูลจากผู้นำชุมชน ถือเป็นคุณค่ามหาศาล สิ่งที่ผมอยากเห็นต่อไปคือ การต่อยอดงานวิจัยที่ลงไปทำในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม การวิเคราะห์ข้อมูล และการถอดบทเรียน เพราะผมเชื่อว่าสถาบันการศึกษาหลาย ๆ แห่งพร้อมที่จะร่วมมืออยู่แล้ว นอกจากนี้อีกกระบวนหนึ่งที่ผมอยากเห็นคือ กระบวนการศึกษา เรามีพื้นที่ที่ทำสำเร็จแล้ว แต่เราไม่มีโอกาสได้เข้าไปเรียนรู้กระบวนการที่คนของเราทำงานไว้ ทั้งพื้นที่ที่ทำเรื่องของที่ดินก็ดี เรื่องน้ำก็ดี ทั้ง ๆ ที่นี่เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาไปสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ดังนั้นจึงควรจะมีการกำหนดแผนการศึกษาดูงานในพื้นที่ทั้ง 4 ภาคให้ชัดเจน เพื่อเป็นฐานในการเรียนรู้ต่อไปในอนาคต”

4.5 กนิษฐา ปรีชาพีชคุปต์ (ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน))

“จากสิ่งที่เราแลกเปลี่ยนกัน พบว่าเรากำลังเปลี่ยนทิศของการจัดการเรื่องที่ดิน ที่ต้องคืนอำนาจให้ประชาชนกับท้องถิ่นไปจัดการ ซึ่งจริง ๆ ตลอด 30 - 40 ปีมานี้ ชาวบ้านก็อยากเรียกคืน แต่ไม่มีเครื่องมือ และถึงวันนี้เรามีเครื่องมือก็ยังไม่เพียงพอ ต้องมีข้อมูลด้วย เพราะข้อมูลเป็นพลังทำให้ชาวบ้านเห็นว่าสามารถจัดการตนเองได้อย่างไร เช่นเดียวกับเรื่องกองทุนฯ หลายคนยังงงอยู่เลยว่ากองทุนที่ดีนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งเราพบว่าการมี

กองทุนที่ดินตำบลเป็นเรื่องใหญ่ที่จะทำให้ชุมชนจัดการตนเองได้ เพราะต่อให้รู้ข้อมูลแต่ไม่มีเงินก็ทำอะไรไม่ได้

"ประเด็นต่อมาที่หลายคนพูดกันแต่ไม่ค่อยถูกหยิบยกขึ้นมา คือการมีผังชีวิต ที่ผ่านมาการทำผังเป็นเรื่องของระบบราชการ กรมโยธาธิการฯ เป็นคนรับรอง แต่เรื่องนี้เป็นการสู้กันว่าการทำผังเพื่อตอบโจทย์ของชาวบ้าน ต้องทำมาจากชาวบ้าน ใครจะรับรองหรือไม่ไม่ทราบ ขอให้ชาวบ้านรับรองกันเอง ในการปฏิรูปที่เกิดขึ้นก็มีหลายจุดที่พูดถึงการกำหนดผังเมืองว่าต้องให้พื้นที่เป็นตัวกำหนด ไม่ใช่ส่วนกลางกำหนด ตอนนี้เรื่องผัง เราร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อยกระดับและสร้างพื้นที่ให้ชาวบ้าน เพราะเท่าที่เราคุยพบว่าในต่างประเทศยังไม่มีประเทศไหนที่ทำผังจากชุมชน ประเทศเราจะสร้างนวัตกรรมตรงนี้

"และสุดท้ายคือที่ผ่านมา เวลาพูดถึงปัญหาที่ดิน หลายคนนึกถึงแต่ปัญหาป่าเขา แต่จากที่พูดคุยกันนี้ เรื่องที่ดินช่องว่างนั้นกว้างมากเลย ตั้งแต่ป่าเขาถึงที่ดินหลุดมือ และเรื่องที่ดินหลุดมือเป็นภัยเงียบที่คุกคามมาก และมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้น เพราะป่าเขาเอามายาก แต่ที่ราบเราเห็นอยู่แล้ว โอกาสที่เราจะสูญเสียแผ่นดิน ก็มาจากปัญหานี้เอง"

4.6 ศรีเภา รุจิพัชรกุล (นายก อบต.เกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่)

"ผมว่าข้าราชการมีปัญหาที่สุด ที่ดินเลยแพง เพราะประชาชนไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ ติดนั่นติดนี่ตลอด แต่พอเปลี่ยนมือให้นายทุน นายทุนกลับออกเอกสารสิทธิ์ได้ ผมเจ็บใจมากเลย เพราะเจอด้วยตัวเอง คือเจ้าหน้าที่คนหนึ่งไปขีดเส้นป่าชายเลน ปรากฏว่าทิศใต้ขีดเจอสวนยาง ทิศเหนือไปออกน้ำทะเล แบบนี้มันใช้ได้เหรอ ทำแผนที่ออกมาอย่างนี้ไปกินสวนยางที่เขาทำมาหากินมา 50 - 60 ปี เจ้าหน้าที่บอกว่า ต้องยึดตามเอกสาร

ผมก็บอกว่า อย่างนี้ผมก็ถมทะเลได้สิ เขาก็ตอบว่าตามแผนที่นี้ ผมก็เลยเห็นว่า ถ้าเราจัดการที่ดินด้วยชุมชน ที่ป่าสงวนไม่ยากเลย แค่เดินหมุดให้ชัด แยกให้เห็นเลยว่า ฝั่งซ้ายของชาวบ้าน ฝั่งขวาของป่าสงวน แล้วใช้มาตรา 44 เลยว่าถ้าฝั่งไหนบุกรุกติดคุก แบบนี้เราสามารถรักษาป่าได้เลย”

4.7 อาทิตย์ขจรปฐพี คูณแก้ว (กำนัน ตำบลช่องเม็ก อำเภอสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี)

“ปัญหาในตำบลผม เนื่องจากเป็นพื้นที่ชายแดนตามแนวชายแดนประเทศลาว แล้วพื้นที่ก็เป็นป่าสงวนทั้งหมด ทำให้ราษฎรซึ่งหากินมาตั้งแต่ปี 2519 สมัยยังเป็นป่าเสื่อมโทรม ถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้แจ้งความดำเนินคดี เพื่อบังคับให้เขาออกจากพื้นที่ให้ได้ อีกส่วนติดกับเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า ชาวบ้านหากินอยู่ตรงนี้เป็นสิบปี เจ้าหน้าที่ก็มาบีบให้ย้ายออก เพราะฉะนั้น ผมเลยอยากเข้ามาประชุมเพื่อหาวิธีการช่วยคนที่เดือดร้อนเหล่านี้

4.8 ส.ต.ท.พงศวัฒน์ เนตินิยม (ปลัด อบต.จันทิมา อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร)

“อบต. และเทศบาลหลายที่ออกข้อบัญญัติขึ้นมาตามอำนาจ ซึ่งข้อบัญญัตินั้นต้องไม่ขัดกับกฎหมาย หรือมีกฎหมายรอบรับ แต่ปัญหาคือ ข้อบัญญัตินั้นไม่ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ผลเป็นโมฆียะ ดังนั้นการออกข้อบัญญัติอะไร อยากให้ตรวจสอบให้ดี ต้องมีระเบียบสั่งการรองรับหรือไม่ ไม่ใช่แค่ถือหนังสือมาเท่านั้น ไม่เช่นนั้นอาจจะเกิดข้อขัดข้องทางกฎหมายภายหลังได้”

ส่วนท้ายของอภิปราย

จริงอยู่ที่การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย ๆ แต่ด้วยกระบวนการชุมนท้องถิ่นจัดการตนเอง ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการแก้ไขปัญหา

จากฐานรากนั้นได้ผล เพราะนอกจากจะเป็นการเสริมความเข้มแกร่งให้แก่พลเมือง และสร้างอำนาจต่อรองกับอิทธิพลที่เหนือกว่า ยังทำให้เกิดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพขึ้นในพื้นที่อีกด้วย

ดังเช่นที่ **“ดวงพร เฮงบุณยพันธ์”** ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน สสส. กล่าวย้ำว่า การจัดการที่ดินเป็นเรื่องของทุกพื้นที่ เพราะการจัดการในวันนี้จะมีผลสืบเนื่องไปยังอนาคตอีกหลายสิบปี โดยเฉพาะในยุคที่โลกกำลังแคบลงเรื่อย ๆ จึงเป็นหน้าที่สำคัญของผู้นำชุมชนท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องระดมสรรพกำลังในการจัดการข้อมูลให้ได้ ไม่เช่นนั้นจะไม่มีทางที่จะขับเคลื่อนพื้นที่นั้นให้มีศักยภาพในการพูดคุยกับหน่วยงานที่อยู่เหนือกว่าได้ เพราะไม่มีตัวกลางในการประสานงาน

5. สานฝันการปฏิรูปชาติ ผ่านแนวคิด “ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง”[12]

“ชุมชนท้องถิ่นเป็นฐานของประเทศไทย” คือคำพูดที่ **ศ.นพ.ประเวศ วะสี** มักกล่าวย้ำอยู่เสมอ เวลามีคำถามว่าอะไรคือกลไกและปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปประเทศไทยประสบความสำเร็จ แม้แต่ในเวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ครั้งที่ 2

ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยที่ย่อยสุด และสัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด ดังนั้นการคืนอำนาจให้ประชาชนสามารถจัดการตนเองให้มากที่สุด จึงเป็นทางออกสำคัญของสภาวะวิกฤตครั้งนี้ เพราะต้องยอมรับว่าหลายร้อยปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเลือกที่จะสร้างฐานพระเจดีย์จากยอดลงมา ทั้งเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ที่มุ่งเน้นแต่ข้างบนจนพังลงเรื่อย ๆ เพราะไม่มีฐานที่แข็งแรงรองรับ

[12] ศ.นพ.ประเวศ วะสี

เพราะฉะนั้น เวทีนี้จึงถูกจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมผู้นำชุมชนท้องถิ่น สร้างโอกาสทางการเรียนรู้จากกันและกัน เพื่อต่อยอดให้เข้มแข็ง ทั้งการพัฒนาแบบบูรณาการในพื้นที่และพัฒนานโยบาย ซึ่งครั้งนี้ จะมุ่งเน้นที่เรื่องที่ดินเป็นพิเศษ เพราะใครมีที่ดินก็เท่ากับมีสิทธิในทรัพยากร เป็นสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ตามหลักธรรมชาติที่มีมาแต่โบราณ แต่เมื่อรัฐมีความเข้มแข็งขึ้น ก็ได้ยึดเอาสิทธิเหล่านั้นมาเป็นของรัฐ และรัฐเป็นตัวกำหนดว่าจะจัดสิทธิให้ใคร แต่ระยะเวลาก็เป็นเครื่องพิสูจน์แล้วว่า ถึงอย่างไรรัฐก็ไม่สามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

ทุกวันนี้ กระบวนการชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งกำลังดำเนินการอยู่หลายประเด็น ซึ่งหนึ่งในนั้น คือเรื่องที่ดิน โดยข้อมูลจาก พอช. พบว่ามีอยู่ประมาณพันกว่าแห่ง มีการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยเข้ามาช่วยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะทำให้เกิดความเข้าใจทั้งกับตนเอง และยังสามารถเป็นหลักฐานอ้างอิงที่ใช้แสดงต่อภาครัฐได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม โจทย์ของปัญหานี้ไม่ได้มีเพียงแค่ข้อมูลเท่านั้น แต่ยังมีองค์ประกอบอื่นอีกมากมาย เช่นกฎหมาย ซึ่งยังมีความทับซ้อนอยู่มาก ถ้าไม่สามารถทำความเข้าใจได้ก็จะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญเวลาที่ขับเคลื่อนนโยบาย เช่นเดียวกับเรื่องรัฐธรรมนูญที่อาจจะต้องมีการบรรจุสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนให้ชัดเจนขึ้น

ในฐานะของประธานมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนามานานกว่า 30 ปี ศ.นพ.ประเวศฯ พบว่าความสนใจเรื่องชุมชนท้องถิ่นมีมากขึ้นเรื่อย ๆ มีนักวิชาการจากญี่ปุ่นคนหนึ่งเข้ามาวิจัยว่าชุมชนท้องถิ่นนั้นกลายมาสถาบันได้อย่างไร โดยใช้ฐานข้อมูลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีคำว่า “ชุมชน” เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นถ้าทุกคนช่วยกันขับเคลื่อนกันต่อไป ในปี 2575 ชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศน่าจะมีความเข้มแข็งและยั่งยืน

6. จัดการที่ดินโดยชุมชนท้องถิ่น "อำนาจ ปัญหา และข้อเสนอเชิงนโยบาย"[13]

ปฏิเสธไม่ได้ว่า หนึ่งในกลไกที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่นทุกยุคทุกสมัย ก็คือตัวบทกฎหมาย เพราะนอกจากจะมีความซับซ้อนเข้าใจยากแล้ว กฎหมายหลายฉบับก็มีช่องโหว่ ขัดแย้งกันเอง และก่อปัญหาให้กับประชาชนที่ประกอบอาชีพ หรือใช้ที่ดินมาก่อนที่กฎหมายจะถูกตราออกมา

ในฐานะของผู้ที่เข้ามาศึกษาประเด็นนี้อย่างต่อเนื่อง **ศ.ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด** ประธานมูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ชุมชนท้องถิ่นควรจัดการที่ดินด้วยตนเอง รวมไปสถานภาพทางกฎหมายในปัจจุบัน ทั้งก่อนและหลังยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รวมไปถึงข้องเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นทางเลือกที่ 3 ที่ไม่ใช่ทางเลือกปกติ ซึ่งผู้นำชุมชนท้องถิ่นสามารถนำมาปรับและประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการทำงานต่อไป

จากคำถามเรื่องความจำเป็นที่ท้องถิ่นจัดการที่ดินเอง คงต้องบอกว่าปัจจุบันประเทศไทย กำลังมีการต่อสู้กันระหว่าง 2 แนวคิด แนวคิดแรกเป็นแนวคิดแบบดั้งเดิม คือเชื่อว่าตลาดเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่จะทำให้เกิดการสะสมทุน ซึ่งผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมที่สุดคือ การออกโฉนดเอกชน เพราะเมื่อมีโฉนดก็สามารถนำไปแปรเป็นเงินได้ ทั้งการนำไปขาย นำไปจำนอง ขณะที่อีกแนวคิดหนึ่ง เชื่อว่าต้องยกระดับความสามารถให้ประชาชนจัดการตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งกลไกตลาด ซึ่งเครื่องมือในความคิดนี้คือโฉนดชุมชนและสิทธิชุมชน

[13] ศ.ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด

ที่ผ่านมา มูลค่าของที่ดินนั้นจะถูกกำหนดโดยประโยชน์ของการใช้งานที่ดินสำหรับทำโรงแรมจะมีมูลค่าสูงกว่าที่ดินเพื่อปลูกข้าว จากการมองแบบนี้เองจึงส่งผลต่อกลไกตลาดที่ดินโดยปริยาย อธิบายง่าย ๆ คือ ถ้าเป็นแต่เดิมชาวบ้านทุกคนทำนาเหมือนกันหมด ราคาของที่ดินก็จะถูก ใกล้เคียงกัน ไม่มีใครรวยใครจนกว่ากัน แต่ถ้าวันใดมีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นมาในพื้นที่ ที่ดินรอบข้างถูกนำไปใช้ประโยชน์หลากหลายขึ้น ที่ดินผืนเดียวกัน ราคาอาจจะไม่เหมือนกัน ตรงนี้เรียกว่าเป็นไปตามโลกไร้พรมแดน หรือโลกาภิวัตน์

ตลาดแบบนี้เองที่ทำให้ความคิดในเรื่องที่ดินแบบดั้งเดิมล้มเหลว เพราะเงื่อนไขที่ทำให้มีประสิทธิภาพนั้นไม่มีอีกแล้ว ผู้ซื้อผู้ขายใช้ประโยชน์จากที่ดินต่างกัน สินค้าจึงไม่ใช่สินค้าประเภทเดียวกันอีกต่อไป โดยราคาก็จะไปขึ้นอยู่กับมูลค่าที่ต่างฝ่ายเห็น แน่นอนมองเผิน ๆ ว่ากระบวนการที่เกิดตามมา เช่น การเปลี่ยนมืออาจจะทำให้เกิดการพัฒนา แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาตามมาด้วย เพราะเกิดความขัดกันของการใช้ประโยชน์ เช่นที่ดินที่หนึ่งปลูกข้าวขาย แต่ที่ดินที่ใกล้ ๆ กลายเป็นโรงงานอุตสาหกรรม พอวันหนึ่งก็เทน้ำเสียลงมา หรือทำให้เกิดสารพิษปนเปื้อนในข้าว

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินในฐานะทรัพย์สินแทนการออมนั้น นอกจากจะเป็นการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่แล้ว ยังทำให้ความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจนับแสนล้านบาท และทำให้เกิดผู้ไร้ที่ดินทำกินมากกว่า 800,000 คน เพราะฉะนั้นหากมีการเปลี่ยนฐานคิด ลดบทบาทของตลาดลง แล้วเพิ่มอำนาจของประชาชนขึ้น สร้างระบบสิทธิชุมชนเพื่อรองรับการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การจัดการ และการมีกรรมสิทธิ์ ก็จะทำให้เกิดการดึงตลาดเฉพาะถิ่นกลับมา ลดความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูล และยังเป็นการลดการเก็งกำไรโดยคนนอกอีกด้วย

นอกจากเรื่องความจำเป็นของการจัดการตนเองแล้ว กฎหมายก็เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญ ที่ผ่านมากฎหมายเรื่องที่ดินเกิดขึ้นก่อนการกำเนิดขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานนี้ไว้เลย เว้นแต่เรื่องการดูแลและบำรุงเท่านั้น ผลคือแม้จะเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ แต่ไม่มีอำนาจ เช่น อำนาจในเรื่องการออกกฎข้อบัญญัติก็ทำได้เฉพาะเรื่องหินดินทราย ส่วนเรื่องป่าไม้หรือที่ดินสาธารณะทำไม่ได้ หรืออำนาจในการรื้อถอน จับกุม ทำได้เฉพาะเรื่องป่าไม้ ส่วนที่ดินสาธารณะ กับการขุดดินถมดินทำไม่ได้ ที่สำคัญคือกฎหมายหลายฉบับขาดความชัดเจน แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ใช้กฎหมายฉบับอื่นเข้ามาช่วย แต่ก็ไม่ใช่กฎหมายที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจ ทำให้สุดท้ายชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองอยู่ดี

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ คสช. เข้ามา ได้เกิดความเปลี่ยนแปลง มีการตั้งคณะกรรมนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้น ซึ่งหนึ่งในนโยบายของกรรมการชุดนี้คือเปลี่ยนวิธีการใช้ประโยชน์จากป่าใหม่ โดยป่าธรรมชาติกลายเป็นป่าชุมชน ส่วนป่าชุมชนหรือป่าเสื่อมโทรมกลายเป็นป่าเศรษฐกิจชุมชน และป่าที่กลายเป็นพื้นที่ทำกิน ให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์จัดการกันเอง ภายใต้เงื่อนไขขนาดถือครองที่กำหนด และเมื่อป่าธรรมชาติกลายเป็นป่าชุมชน จึงทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากขึ้น ทั้งการเก็บของป่ายังชีพ ร่วมจัดทำโครงการบริหารป่าอย่างมีส่วนร่วม ภายใต้แนวคิดป่ายั่งยืน และไม่มีการตัดไม้ เช่นเดียวกับป่าเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมตัวกันขอใช้ประโยชน์ได้และสามารถขออนุญาตตัดไม้ได้

ขณะเดียวกันเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องสร้างบทบาทของตัวเองเพิ่มขึ้น ทั้งการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินสาธารณะต่าง ๆ การครอบครอง ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน ตรวจสอบที่ราชพัสดุ หากมีเช่าก็มาให้ประชาชนที่ยากจนเช่า และสุดท้าย หากมีที่สาธารณะที่ไม่มีใครทำกินก็ควรจัดรูปที่ดิน เพื่อทำแผนที่เสี่ยงภัย

ส่วนข้อเสนอในระยะต่อไป ศ.ดร.มิ่งสรรพ์ เสนอว่า ควรจะตราพระราชบัญญัติการจัดทรัพยากรธรรมชาติระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยให้

อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีอำนาจตรวจสอบการถือครองทรัพยากรธรรมชาติและเสนอให้เพิกถอนสิทธิหากได้มาโดยมิชอบ รวมไปถึงสามารถออกข้อบัญญัติรองรับนวัตกรรมการอนุรักษ์ได้ โดยอำนาจนี้จะต้องทำควบคู่กับการยกระดับความรู้ความเข้าใจให้มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการที่ดิน พร้อมกับสร้างกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสม ภายใต้แผนทรัพยากรของชาติที่ชัดเจน

นอกจากนี้ก็ควรจัดทำร่างพระราชบัญญัติรายได้ท้องถิ่น โดยภาษีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจาการใช้ทรัพยากรเพื่อการท่องเที่ยวได้ โดยเฉพาะการเก็บภาษีนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ขณะเดียวกัน การจัดการที่ดินยังต้องมองไปที่อนาคตด้วยว่าจะเป็นเช่นใด ควรมีสาธารณูปโภคอะไรเพื่อสร้างความพร้อมให้เกิดขึ้น หากต้องเจอกับสภาวะความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่สำคัญยังเป็นหลักประกันว่า ชุมชนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างอำนาจต่อรองของประชาชน ในฐานะของพลเมืองที่ควรมีสิทธิมีเสียงในการสร้างสังคมที่ดีและมีคุณภาพต่อไป

7. มองการจัดการที่ดินผ่านแผนพัฒนาฯ “ทิศทางที่โอนอ่อนสู่ท้องถิ่นจัดการตนเอง”[14]

นับตั้งปี 2504 ประเทศไทยได้ดำเนินแนวทางการพัฒนาประเทศออกเป็นระยะ ๆ ตามแผนที่กำหนดขึ้นทุก 5 ปี โดยแผนที่ว่านี้จะเป็นตัวกำหนดกรอบและทิศทางของการพัฒนาในแต่ละด้าน รวมไปถึงการจัดการ

[14] สุวรรณี คำมั่น

ของแต่ละภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม และชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการจัดการที่ดินก็ถือเป็นเรื่องหนึ่งที่ได้รับการบรรจุลงไป

ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จะอยู่ในช่วงปีสุดท้ายของการใช้ แต่ยุทธศาสตร์ที่กล่าวถึงเรื่องที่ดินก็มีความสนใจอย่างยิ่งยวด เพราะไม่ได้มองที่ดินในฐานะของปัจจัยการผลิตที่สำคัญแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ได้มีการขยายมิติให้กว้างขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการมองที่ดินในฐานะที่ตั้ง สินทรัพย์ และประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแต่ละบทบาทก็มีบริบทที่หลากหลาย และจำเป็นต้องอาศัยความใกล้ชิดในการดูแลรักษามากกว่าจะอาศัยแต่เพียงส่วนกลางเท่านั้น

ในฐานะของผู้คลุกคลีกับงานชุมชนท้องถิ่นมาหลายสิบปี และยังเคยเป็นรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาก่อน สุวรรณี คำมั่น เลขาธิการมูลนิธิพัฒนาไท ได้อธิบายและวิเคราะห์ปัญหารวมไปถึงนำเสนอแนวทางการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินโดย ภาพรวม

ตามแผนพัฒนาฯ 11 นั้นมียุทธศาสตร์เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน 2 เรื่อง เรื่องแรกคือการอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรื่องที่สอง การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพโปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ

โดยส่วนของการอนุรักษ์ฟื้นฟูนั้นจะมุ่งเน้นไปที่การสร้างฐานข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้เป็นสำคัญ เพราะการจัดการที่ดินยังเชื่อมโยงต่อไปถึงประเด็นอื่น ๆ อีก ทั้งการจัดการน้ำ และความมั่นคงของอาหาร ซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตามความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีสูงขึ้น ขณะที่การพัฒนาระบบการบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะมุ่งเน้นในการเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งการส่งเสริมสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมบูรณ์และยั่งยืน รวมไปถึงการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

จากแผนพัฒนาฯ นี้เอง ภาครัฐจึงปฏิบัติและให้ความสำคัญเรื่องการจัดการปัญหา การบริหารจัดการที่ดินในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรที่ดินแก่ผู้ยากไร้ การแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ และการพัฒนาระบบบริหารจัดการ ซึ่งแผนการทำงานนั้นไม่ได้เปลี่ยนจากเดิมเท่าใดนัก เพราะเครื่องมือหลัก ๆ ยังคงเป็นโฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน แต่สิ่งที่เปลี่ยนไปคือความจริงจังและการสานนโยบายอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการถ่ายเทบทบาทหน้าที่ลงไปในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น เพราะหลาย ๆ เรื่องที่ส่วนกลางเป็นผู้จัดการมักมีปัญหา ทั้งการจัดแนวเขตที่ดิน การขึ้นทะเบียนผู้มีปัญหาเรื่องที่ดิน

โดยระยะต่อไป หากต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมากขึ้น จะต้องการปรับปรุงกระบวนการบางอย่างให้ทันสมัยและตอบโจทย์ เช่น กลไกการบริหารจัดการที่ดินที่ต้องมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ จะต้องมีการเร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ การกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และระบบนิเวศ ปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน และพัฒนาระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดินให้สามารถติดตามตรวจสอบได้ ทั้งที่ดินของรัฐและประชาชน

นอกจากแผนพัฒนาฯ แล้ว ในส่วนของรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ได้มีการเสริมนโยบายที่ดินให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน พร้อมกับส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

ส่วนในระยะต่อไป คือการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐเอาไว้ให้เรียบร้อย โดยยึดตามแนวพระราชดำริ เช่น การกำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน จัดทำฐานข้อมูลและทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน และเร่งรัดการจัดสรรที่ดินแก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่จะมาตามรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดิน

โดยตลอดระยะเวลากว่า 6 เดือน นโยบายหลายเรื่องก็ถูกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติแล้ว เช่น การสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลแปลงที่ดินและฐานข้อมูลราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าไม้โดยมีการจัดทำข้อมูลป่าเสื่อมสภาพครบทั่วประเทศแล้ว ขณะที่การออกโฉนดชุมชนก็ทำสำเร็จไปแล้วร้อยละ 52 จากที่ตั้งเป้า 48 จังหวัด จำนวน 100,000 แปลง ภายในปี 2558 ส่วนเรื่องการจัดตั้งและกำหนดรูปแบบธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ก็อยู่ระหว่างการสรรหาคณะกรรมการบริหารธนาคาร

นอกจากนี้ก็มีโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อการแก้ไขความยากจนและพัฒนาชนบท ซึ่งดำเนินการไปยังไม่ถึงครึ่ง คืออนุมัติไปแล้ว 1,368 แปลง ใน 10 จังหวัด จากตั้งเป้าไว้ 5,000 แปลง และสุดท้ายคือการจัดทำนโยบายในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เรื่องการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจำนวน 8,900 ล้านบาท ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณฯ ไปแล้ว เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2558

ถึงวันนี้แผนยุทธศาสตร์เรื่องการจัดการที่ดิน ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จะสิ้นสุดลงในปลายปีนี้ แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป ก็เชื่อว่าแนวทางในการจัดการที่ดินคงจะไม่แตกต่างจากเดิมเท่านัก คือเน้นการต่อยอดจาก

ของเดิม ซึ่งข้อดีคือจะเกิดความต่อเนื่องในการทำงานที่สำคัญด้วยเครื่องมือที่ภาครัฐพยายามสร้างขึ้นมาให้ เช่น คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งมีคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดด้วย ก็น่าช่วยผลักดันที่ทำให้การจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

8. บทเรียน “การจัดการที่ดินด้วยชุมชน” จากแนวทางสู่จังหวะก้าวที่ท้าทายของชุมชนท้องถิ่น[15]

ความสำเร็จและความล้มเหลวย่อมเป็นของคู่กัน ซึ่งการจัดการที่ดินโดยชุมชนก็เช่นกัน หลายที่สามารถพัฒนาตนเองจนกลายมาเป็นแม่แบบให้พื้นที่อื่น ๆ ได้เดินตาม ขณะที่บางส่วนต้องเผชิญอุปสรรคนานัปการทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมาย หรือการขาดการมีส่วนร่วมของคนภายในชุมชน

จากประสบการณ์ของผู้นำชุมชนท้องถิ่นที่นำมาแลกเปลี่ยนกัน ประกอบกับกรณีศึกษาอีกจำนวนหนึ่งที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โดยสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) ได้ร่วมแบ่งปัน **รศ.ดร. ขนิษฐา นันทบุตร** คณบดีคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และคณะ ได้สรุปเป็นฐานความรู้ เพื่อเป็นบทเรียนที่ชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นแนวทางการทำงานในพื้นที่ที่มีบริบทแตกต่างกันได้ โดยจากการศึกษาพบว่า การจัดการที่ดินของชุมชนต่าง ๆ นั้นมีภาพที่เห็นชัดเจนร่วมกันอยู่ 5 ส่วน

[15] ขนิษฐา นันทบุตร

(1) ส่วนที่ 1 คือ รูปแบบการจัดการที่ดิน ซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบ รูปแบบแรกเป็นการจัดการที่ดินเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่นไม่มีที่ดินทำมาหากิน ปัญหาที่ดินหลุดมือ ปัญหาที่ดินทับซ้อน การบุกรุกพื้นที่ป่าของรัฐ ซึ่งแต่ละแบบก็มีการแก้ปัญหาแตกต่างกันออกไป เช่น ในเทือกเขาบูโด ก็ใช้วิธีนำเสนอข้อมูลว่าคนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างไร และทำไมคนที่ขาดที่ดินจำเป็นจะต้องมีที่ดิน ด้วยรูปแบบต่อมา คือการจัดการที่ดินที่เป็นวิถีของการดำรงชีพหรือเป็นวัฒนธรรมของพื้นที่ ซึ่งแต่เดิมในพื้นที่ที่มีกระบวนการจัดการที่ดินอยู่แล้ว แต่อาจจะไม่ปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจน ทำให้คนนอกพื้นที่ไม่เข้าใจ ซึ่งทำให้การจัดการที่ดินต้องมีเครื่องมืออื่นเข้ามาช่วยด้วย เพราะถ้ากระบวนการดั้งเดิมไม่มีความเข้มแข็งพอก็อาจจะเกิดปัญหาตามมาได้ โดยเฉพาะหากที่ดินถูกเปลี่ยนมือหรือใช้ในเชิงเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และรูปแบบสุดท้ายคือระดับของการจัดการว่า เป็นระดับปัจเจกหรือเป็นส่วนรวม ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็จะแตกต่างกัน เช่น ถ้าเป็นปัญหาส่วนรวม ก็อาจจะมีการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาได้ โดยใช้เครื่องมืออย่างโฉนดชุมชน

(2) ส่วนที่ 2 คือ เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของรูปแบบปัญหาว่าเป็นอย่างไร แต่บางเครื่องมืออาจจะใช้ร่วมกันก็ได้ เช่น เครื่องมือที่สามารถใช้ในการแสดงข้อมูล รายละเอียดของการใช้ที่ดินให้ปรากฏ เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปเป็นเครื่องมือเจรจาต่อรอง และสร้างการยอมรับระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับหน่วยงานรัฐ การจัดการที่ดินต้องอาศัยความเข้าใจและการแสดงให้เห็นว่าการจัดการที่ดินดังกล่าวเป็นไปในทิศทางของการอนุรักษ์หรือการยังชีพมากกว่าทิศทางอื่นๆ เครื่องมืออีกตัวหนึ่ง คือ เครื่องมือทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งถ้าชุมชนท้องถิ่นต้องการให้ที่ดินที่มีอยู่เป็นที่เลี้ยงชีพหรือส่งเสริมให้คนอยู่ในพื้นที่มากขึ้น ก็จำเป็นจะต้องดึงศักยภาพของพื้นที่

ขึ้นมาให้เห็นว่ามีการใช้พื้นที่อย่างไรให้เกิดประโยชน์ทั้งกับตัวเอง และทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ส่วนที่ 3 คือ กฎหมาย ชุมชนท้องถิ่นจะต้องเลือกว่าจะใช้ช่องทางใดที่จะเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ ซึ่งตรงนี้ก็ต้องอาศัยการเรียนรู้ และการศึกษาว่าแต่ละเรื่องจะมีกระบวนการจัดการอย่างไร

(4) ส่วนที่ 4 คือ การแปลงทรัพยากรให้เป็นทรัพย์สิน เพื่อให้ที่ดินยังคงอยู่กับชุมชนได้ กรณีที่เห็นชัดเจนคือ กองทุนที่แก้ไขปัญหาที่ดินหลุดมือ ซึ่งการระดมกองทุนจะทำให้ดึงที่ดินกลับมาได้ และในทางกลับกัน ชุมชนใดที่เน้นหนักในเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติ และสามารถเจรจากับทางการได้ ก็สามารถสร้างกองทุนเพื่อให้สวัสดิการแก่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

(5) ส่วนที่ 5 คือ ผู้นำ ซึ่งพบว่า หลายชุมชนทำหน้าที่หลายบทบาทเพื่อจัดการชุมชนท้องถิ่น เช่น บางคนต้องขับเคลื่อนทางด้านกฎหมาย เพื่อหาช่องทางที่จะเอื้อประโยชน์แก่พื้นที่ หรือบทบาททางสังคมวัฒนธรรม เพื่อช่วยทำให้ที่ดินในพื้นที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ หรือบทบาทที่จะนำเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์มาช่วยค้นหาหรือจัดการข้อมูลเพื่อเจรจากับหน่วยงานอื่น ๆ

จากภาพรวมที่เห็นนี้ สามารถสรุปมาเป็นแนวทางการขับเคลื่อนเรื่องจัดการที่ดินโดยชุมชนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเด็น โดยประเด็นที่ถือเป็นรากฐานคือกลุ่มที่ส่งเสริมการจัดการที่ดินด้วยวิถีเฉพาะพื้นที่ ซึ่งอาศัยประสบการณ์ของคนสำคัญพื้นที่ที่มีความเข้าใจปัญหาและทราบวิธีจัดการพื้นที่ให้คงอยู่ยั่งยืนต่อไป โดยอาจจะต้องอาศัยเครื่องมืออย่างกฎกติกาเพื่อเป็นแนวทางที่คนในชุมชนต้องปฏิบัติตาม

ประเด็นต่อมา คือการสร้างยอมรับการจัดการที่ดินของชุมชมท้องถิ่นระหว่างคนในชุมชนท้องถิ่นกันเอง ระหว่างคนในชุมชนใกล้เคียง ซึ่งปกติใช้วิถีการเลี้ยงชีพของตัวเองเป็นตัวตั้ง และระหว่างหน่วยงานรัฐ ซึ่งใช้กฎหมาย

เป็นตัวตั้ง ดังนั้นทั้ง 2 ฝ่ายนี้ต้องเจอกันที่ใดที่หนึ่ง การมีเครื่องมือในเรื่องของการนำเสนอข้อมูลจัดการที่ดินเพื่อเป็นตัวกลางในการเจรจาจึงเป็นเรื่องสำคัญ เช่น การเสนอด้วยแผนที่ทำมือซึ่งสัมผัสได้ด้วยตาชัดเจน ซึ่งนอกจากจะเข้าใจง่ายแล้ว ยังทำให้เกิดการยอมรับอีกด้วย เพราะเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เกิดจากการลงไปสัมผัสข้อมูลด้วยตัวเอง

ประเด็นที่ 3 คือผู้นำที่สามารถสืบทอดได้ โดยกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาทำข้อมูลหรือกรรมการ ที่เชื่อมโยงกับภาครัฐ ถือเป็นผู้นำประเภทหนึ่ง โดยผู้นำกลุ่มนี้กับผู้นำที่เป็นชี้ชะตาของพื้นที่อาจจะเป็นคนละคนก็ได้ ขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ว่าจะใช้อย่างไร แต่ทั้งนี้กระบวนการพัฒนาผู้นำที่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริงจะต้องมีความต่อเนื่อง และอาศัยการเรียนรู้ที่หลากหลาย ทั้งการเรียนรู้ในพื้นที่เองของตนเอง และพื้นที่อื่น เพื่อจะได้มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการปัญหา

และประเด็นสุดท้าย คือกระบวนการใช้ข้อมูลที่มีอยู่ ทุก ๆ ระบบ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูล GIS ข้อมูลครัวเรือน เพื่อดึงทุนทางสังคม หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ให้คำนึงถึงเรื่องการจัดการที่ดินด้วยไปในตัว เช่น ข้อมูลน้ำในแต่ละตาน้ำว่าแต่ละจุดเป็นอย่างไร ถ้ารู้ก็จะสามารถวิเคราะห์และจัดการระบบประปาภูเขาได้ตลอดทั้งปี

อย่างไรก็ดี กระบวนการการจัดการชุมชนท้องถิ่น หรือการสร้างการมีส่วนร่วมได้นั้น ไม่ได้จำกัดอยู่ที่การทำข้อมูลเท่านั้น แต่ทุกขั้นตอนของการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นหลักของการดำเนินงานได้ เป็นพยานในการชี้ที่ของชุมชนท้องถิ่นก็ได้ หรือแม้แต่ตัวไกล่เกลี่ยปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องตื่นตัวและลุกขึ้นมาจัดการผลประโยชน์ของตนเองและส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนขึ้นในพื้นที่อย่างแท้จริง

9. ร่วมคิด ร่วมสร้าง... ร่วมจัดการ ที่ดิน" ในฝัน

หนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมคิด ร่วมสร้างสรรค์ในฐานะของเจ้าของปัญหาที่แท้จริง และยังเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นได้จริงด้วย ดังนั้น การแลกเปลี่ยนในเวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ครั้งที่ 2 จึงเปรียบเสมือนเป็นการสะท้อนความจริงของแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นบทเรียนที่ใคร ๆ ก็สามารถนำไปหยิบใช้หรือเป็นแบบอย่างต่อไปได้ทั้งสิ้น

9.1 เริ่ม เพชรศรี (ประธานวุฒิอาสาธนาคารสมอง จังหวัดพัทลุง)

ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ เพราะต้องเดินทางไปตามหน่วยงานแต่ละแห่ง เช่นเรื่องน้ำก็ต้องเดินทางไปที่กรมเจ้าท่า ซึ่งอยู่ จ.สงขลา เพราะฉะนั้นผมคิดว่า ควรจะมีการออกกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทรัพยากรทั้งดิน ป่าไม้ และน้ำ ทำแบบบูรณาการ เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ได้สูงสุด และได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนเรื่องดินเพราะคิดว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามาก และยังเกี่ยวกับการประกอบอาชีพทางเกษตรกร ดังนั้นการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นน่าจะนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่เคยทรงมีพระราชดำริเรื่องเกษตรทฤษฎีใหม่ว่า ในชุมชนของเราควรจะจัดการอย่างไร"

9.2 ครูมุกดา อินต๊ะสาร (ประธานเครือข่ายสวัสดิการชุมชนจังหวัดพะเยา)

"การจัดการปัญหาต่าง ๆ ได้นั้นต้องเริ่มที่ชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงต้องมีอำนาจในการจัดการตนเอง รวมทั้งต้องหาวิธีการให้คนในชุมชนลุกขึ้นมาตามประเด็นต่าง ๆ อย่างตัวเองทำเรื่องสวัสดิการ

ซึ่งว่าทำได้ยากลำบาก แต่ในขณะเดียวกันก็รู้ว่าเรื่องที่ดิน ป่าไม้ เป็นสวัสดิการที่ยิ่งใหญ่ของพี่น้อง จึงพยายามชักชวนให้ทุกคนลุกขึ้นมาแก้ปัญหา ทำประชาคมร่วมกัน และภายหลังมีสมัชชาสุขภาพ เราก็ใช้เครื่องมือตรงนี้ผลักดันให้เป็นมติหนึ่งของจังหวัด โดยให้พี่น้องสภาองค์กรชุมชนที่ทำเรื่องที่ดินมาตั้งแต่ต้น เป็นแกนนำในการเคลื่อน ท้ายที่สุด หลังจากใช้เวลาเป็น 10 ปี วันนี้เราได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งปัจจัยหนึ่งคือเรามีข้อมูลที่ชัดเจน มีนักวิชาการเข้ามาช่วยเสริม ซึ่งแม้ใช้เวลานาน แต่ผลที่ได้ก็ถือว่าคุ้มค่า แต่ถึงอย่างนั้นเราก็ยังไม่วางใจ ต้องเคลื่อนต่อไป โดยเฉพาะการออกกติกาเพื่อให้อีก 10 ปี ป่ายังอยู่ได้ต่อไป”

9.3 อวยพร มีเพียร (นายก อบต.รับร่อ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร)

“การแก้ไขปัญหาที่ดินต้องรับฟังความเห็นจากประชาชนในพื้นที่นั้นให้มาอย่างเดิมเรามีปัญหาเรื่องการบุกรุกป่าค่อนข้างมาก แต่ทุกวันนี้ไม่มีแล้ว เพราะเราใช้กลไกของสภาองค์กรชุมชนในการแก้ปัญหา การใช้กฎหมายและรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึก เปลี่ยนคนที่เคยทำลายให้มาเป็นผู้ปกป้องป่า ทำให้เขาเห็นเลยว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นคืออะไร แบบนี้ได้ผลยั่งยืนกว่ามาก เพราะเราคงไม่สามารถเอาคนที่กรุงเทพฯ มาป้องกันป่าได้ อีกเรื่องหนึ่งที่ผมอยากเสนอคือ อยากให้การจัดเวทีสัญจรด้วย ไม่ใช่แค่ สสส. กับ พอช. เวทีแบบนี้ถ้าชาวบ้านได้เห็นเขาคงภูมิใจ ไม่ใช่แค่พวกเราไม่กี่คน”

9.4 นพดล ณ เชียงใหม่ (นายก อบต.ดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่)

“ทุกวันนี้ป่าต้นน้ำอยู่ในการดูแลของป่าไม้ แต่คนที่ใช้น้ำ คือท้องถิ่น แล้วเวลาน้ำท่วม น้ำแล้งก็ไปกระทบกับชาวบ้านทั้งนั้น แถมซ้ำร้าย

บางที่อยู่ในที่เอกชน เวลาชาวบ้านเข้าไปใช้ก็เลยมีปัญหา เพราะฉะนั้น ผมจึงอยากให้มีการผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นคนดูแล เพราะจริง ๆ การที่น้ำท่วมในประเทศ ส่วนใหญ่ก็มาจากภาคเหนือทั้งหมด ดังนั้นถ้าเราเป็นคนดูแลเองก็จะทำให้สามารถจัดการได้ดีขึ้น เพราะจากที่เราเคยไปดูงานในต่างประเทศ เขาก็ใช้ท้องถิ่นเหมือนกัน และผลลัพธ์ที่ออกมาก็ค่อนข้างน่าพอใจ

9.5 โชคชัย ว่องกูล (นายก อบต.นายา อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร)

"ผมมาวันนี้เพื่อต่อสู้ให้พี่น้อง เพราะตอนนี้ถูกจับขึ้นอยู่ 7 คน อยู่ในชั้นอัยการ 3 คน เพราะเจ้าหน้าที่รัฐไปแจ้งความว่า ชาวบ้านบุกรุกเข้าไปทำสวนทุเรียนในเขตอุทยานฯ ทั้งที่ชาวบ้านก็ปลูกพืชอยู่ในพื้นที่นั้นมาหลายปีแล้ว แต่กลับกันพอเป็นนายทุนที่ไปบุกรุกในพื้นที่สูง ไม่มีใครทำอะไร ผมก็อดน้อยใจไม่นั้นว่าเจ้าหน้าที่ของประเทศไทย มี 2 ระบบหรืออย่างไร มีชนชั้นต่ำด้วยหรือ

9.6 ก้าน กุณะวงษ์ (นายก อบต.นาอ้อ อำเภอเมือง จังหวัดเลย)

"ผมเห็นด้วยกับการจัดการที่ดินในชุมชนท้องถิ่น โดยให้พี่น้องประชาชนเป็นผู้จัดการเอง แต่ทั้งนี้การจัดการใด ๆ ก็จำเป็นจะต้องให้ความรู้กับชุมชนท้องถิ่นด้วย ทำอย่างไรให้ประชาชนได้รู้ว่าที่สาธารณประโยชน์ทำอะไรได้บ้าง ที่ป่าสงวน ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า ทำอย่างไรถึงจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นรู้ว่าสามารถจัดการอะไรได้บ้าง เพราะต้องยอมรับว่าทุกวันนี้ยังขาดฐานข้อมูลที่เพียงพอ ยังไม่รู้ว่าที่ดินแต่ละแห่งเป็นประเภทอะไร ถ้ารู้เราจะได้ช่วยกันทำได้ และทำให้การจัดการที่ดินเป็นไปตามที่วางเอาไว้"

9.7 ดร.อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย (ปลัด อบต.ดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่)

"การสร้างความแข็งแกร่ง เราต้องใช้วิธีการบริหารด้วยการออมเงิน พอเขามีเงินออม เราสามารถจัดการกับที่ดินได้ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกคือเราก็แบ่งที่ดินให้เขาดูแล แต่ถ้าไม่มีเงินจริง ๆ เราก็จะใช้วิธีกระตุ้น โดยดูไปว่าพื้นที่ใดที่เป็นสาธารณะที่เขาสามารถเข้าไปใช้ได้ แล้วหาวิธีที่ช่วยตั้งแต่การปรึกษาเจ้าหน้าที่ส่วนกลางว่าต้องการทำอย่างไร เขาถึงจะใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้โดยไม่ขัดกับกฎหมาย"

9.8 พราวุฒิ ไวรวัจนกุล (ยุทธศาสตร์ที่ดิน อีสานใต้)

"บทบาทในการกระจายที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมาก เพราะจากประสบการณ์โดยตรง เวลามีปัญหาเรื่องสิทธิที่ดิน เขาจะถามว่าที่นั่นโอนได้ไหม หรือไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ บางพื้นที่เขาขอแค่ว่า ให้ปักธงว่าคนจะใช้ประโยชน์ร่วมกันไหม อย่างคนจะให้ปลาร่วมกันไหม เลี้ยงวัวร่วมกันไหม แต่ท้องถิ่นบางแห่งไม่กล้ายืนยัน อ้างว่าเป็นพื้นที่คาบเกี่ยว ไม่กล้าตัดสินใจ ขอให้กรมที่ดินดำเนินการ แล้วส่งข้อมูลให้ อปท. ด้วย ที่ผ่านมามีพี่น้องเดินทางไปศูนย์ดำรงธรรมใช้เวลา 16 ปีเพื่อทำเรื่องนี้ เพราะฉะนั้น อปท. เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดพี่น้องมากที่สุด ต้องกล้าหาญ ต้องเป็นที่พึ่งให้พี่น้องได้ ขณะเดียวกันพื้นที่ไหนที่มีอิทธิพล ต้องมีหน่วยงานอิสระเข้าไปทำหน้าที่พิสูจน์สิทธิ์ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย"

9.9 สมภพ พร้อมพอชื่นบุญ (ที่ปรึกษาเครือข่ายบูโด - สุไหงปาดี)

"เทือกเขาบูโดถูกอุทยานทับที่ จำกัดสิทธิด้วยกฎหมาย 2 ฉบับ คือกฎหมายป่าไม้ปี 2507 และประกาศอุทยาน ปี 2512 ทับลงไปอีกชั้น กินพื้นที่ 220,000 กว่าไร่ ครอบคลุมหมู่บ้าน 25 อำเภอ 3 จังหวัด ตอนนั้น

อ.ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ก็ส่งผมลงไปประชุม สิ่งที่ไปพบคือ พื้นที่ทั้งหมดที่ชาวบ้านทำกิน เป็นพื้นที่ป่าแค่ 80,000 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นที่ทับซ้อน และที่ที่ไม่ยอมปักเขตให้ชัดเจน ทำให้ที่กว่า 150,000 ไร่หากินไม่ได้ แล้วชาวบ้านที่นี่เขาอยู่กันมาตั้งแต่ปี 2251 มีมัสยิดอายุ 300 กว่าปี มีวัดอายุใกล้เคียงกัน แต่ถ้าวัดและมัสยิดถูกแผนที่ 1 : 50,000 ขีดเส้นด้วย ปากดินสอจากกรุงเทพฯ ทับลงไป เพราะฉะนั้นการละเมิดสิทธิที่นี่จึงชัดเจนมาก เพราะฉะนั้นผมจึงพูดได้เลยว่ากฎหมายทุกฉบับต่างละเมิดสิทธิชุมชนดั้งเดิมที่อยู่มา 200-300 ปี ขณะเดียวกันเมื่อมีกฎหมายหลายฉบับ เขาก็หยิบเอาแต่ฉบับที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยเขา โดยละเลยข้อเท็จจริงของสังคม เช่นมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2551 ให้กรมอุทยานฯ เพิกถอนการยึดครองที่ดิน ภายใน 90 วัน แต่กรมอุทยานฯ ไม่ทำ แล้วไปอ้างมติคณะรัฐมนตรีวัน 30 มิถุนายน 2541 แทน เพราะฉะนั้นไม่ใช่แค่ละเมิด แต่เลือกจะไม่ทำได้ด้วย อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีก็ทำให้ชาวบ้านออกแนวเขตในเขา 2 ลูกได้ เพราะกรณีมันชัด กรมอุทยานฯ ปฏิเสธไม่ได้ ก็เลยสามารถออกโฉนดให้แก่ 2 ตำบลได้ พร้อมกับกันแนวเขตได้อีก 2,200 แปลง

“เพราะฉะนั้น เพื่อสร้างกระบวนการจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นได้ จะต้ององค์ประกอบ 5 ขั้นด้วยกัน ขั้นแรกคือต้องมีการพัฒนาพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ทางความคิดว่าสิ่งที่เผชิญอยู่คืออะไร และต้องมียุทธศาสตร์การต่อสู้ของชาวบ้านด้วย ต้องมีทางเลือกให้ชัดว่าชุมชนจะเลือกแก้ปัญหาทางไหน ขั้นที่ 2 คือการพัฒนาศักยภาพของผู้นำ สมัยก่อนชาวบ้านที่ติดยา มาตอนหลังเลิกแล้วก็มาทำงานกับเรา ดึงพรรคพวกมาทำช่วยจนสามารถวัดพิกัด GPRS ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนขั้นที่ 3 ต้องเลือกพื้นที่ประสบความสำเร็จได้ เพราะถ้าทำสำเร็จได้ที่หนึ่ง ที่ต่อ ๆ ไปก็จะง่ายขึ้น และขั้นที่ 4 คือ การจัดการที่ดิน ต้องให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ ประเทศไทยถึงจะมีโอกาสปลดชะงักคน จำนวน 12 ล้านคนจากความผิดข้อหาละเมิด เพราะถ้า

รอส่วนกลางไม่มีทางสำเร็จแน่นอน และสุดท้าย คือเรื่องกองทุนที่ดิน กองทุนไม่ใช่เรื่องเงินเท่านั้น แต่เป็นการรวมพลรวมใจด้วย ที่นี่มีกองทุนประมาณ 3 ล้านบาท ทำหน้าที่ประมาณ 3 เรื่อง เช่น พี่น้องคนไหนที่ดินกำลังหลุดมือ ก็เอามาขายกองทุน พอมีเงินก็ค่อย ๆ เอาส่ง ส่วนคนไหนที่จำนำแล้วกองทุนก็ไปไถ่คืน และสุดท้ายทำหน้าที่จัดสรรที่ดินแก่คนที่ไม่มีที่ดินทำกิน กองทุนจึงไม่ใช่ธนาคาร แต่เครื่องมือสร้างความแข็งแกร่งให้แก่พื้นที่"

9.10 สุรินทร์ กิจนิตย์ชีว์ (ผู้นำชุมชนชนท้องถิ่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา)

"ผมเคยคิดว่าถ้าเราวางระบบไว้แล้ว เกิดลูกหลานไม่เป็นไปตามที่วางเอาไว้จะทำอย่างไร เพราะฉะนั้นเรื่องการจัดการศึกษาที่ตอบโจทย์ของแผ่นดิน ตอบโจทย์วิกฤตของชุมชนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เมื่อ 20 กว่าปีที่แล้ว ผมไปที่แม่คา กำนันที่นั่นทำงานเรื่องรักษาป่านี่แหละ แต่ขณะเดียวกันก็ให้การศึกษาเพื่อลูกหลานของเขาด้วย เป็นการศึกษาทางเลือก ดังนั้นคนรุ่นใหม่ที่แม่คา ก็สืบทอดเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่น และมีคนรุ่นใหม่ขึ้นมารองรับอยู่ตลอด เพราะฉะนั้นถึงเวลาที่เราต้องมานั่งคิดว่า หากระบบการศึกษาในโรงเรียนไม่ตอบโจทย์ เราจะรักษาแผ่นดินไว้ได้อย่างไร"

9.11 แดนชัย บุลมาก (นายก อบต.โป่งงาม อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่

"ผมเสนอให้ที่รกร้าง ว่างเปล่า ถ้าปล่อยไว้นานเกิน ถึงจะมีเจ้าของก็น่าจะมีการออกพระราชบัญญัติยึดคืนกลับมา เพื่อให้ประชาชนที่ต้องการได้ใช้ประโยชน์ อย่างล่าสุดมี รพ.สต.เข้ามาตั้งในพื้นที่รกร้างมา 50 กว่าปี ปรากฏว่าสำนักพุทธฯ ก็มาอ้างว่าเป็นที่ของเขา อยากอยู่ให้จ่าย 120,000 บาท

ไม่จ่ายให้ย้ายออกไป ทั้งที่ความจริงแล้วหน่วยงานตัวเองไม่เคยใช้ทำประโยชน์อะไรเลย”

10. ทบทวนจังหวะ กับก้าวต่อไป...สู่การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

จากเรื่องราวและประสบการณ์ของชุมชนต่าง ๆ ที่ถูกสะท้อนผ่านเวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ครั้งที่ 2 ได้กลายเป็นบทเรียนสำคัญที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต้องกลับมาทบทวนการทำหน้าที่ของตนเองอีกครั้งว่าสิ่งที่ดำเนินมาถูกต้องหรือไม่อย่างไร และก้าวต่อไปนั้นควรจะเป็นในทิศทางเช่นใด เพราะสิ่งหนึ่งที่ปรากฏชัดเจนระหว่างการสนทนา คือแต่ละชุมชนต่างก็ตกเป็นเหยื่อของความไม่ชอบทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่ภาครัฐ นายทุนหรือแม้แต่กระทั่งตนเองหยิบยื่นมาให้ และหากไม่ลุกขึ้นมาต่อสู้หรือรวมพลังกันให้เป็นปึกแผ่น ก็คงเป็นเรื่องยากที่จะหลุดจากสถานภาพเช่นนี้ได้

ดังที่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้น้อมนำพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระราชทานเนื่องในวันระพี เมื่อ 40 กว่าปีก่อนว่าไม่ใช่ประชาชนไปบุกรุกบ้านเมือง แต่เป็นกฎหมายไปบุกรุกประชาชน

จากพระราชดำรัสนี้เองได้จุดประกายให้นักเคลื่อนไหวหลายคนมีพลังในการต่อสู้เพื่อขับเคลื่อนเพื่อสิทธิของประชาชน เช่น สมัย พล.อ.ชาติชายชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีนักวิชาการระดับแถวหน้าของประเทศทั้ง ศ.เสน่ห์ จามริก รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง หรือ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณพยายามค้นหาเรื่องราวของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ชอบธรรมมานำเสนอต่อรัฐบาล แม้วันนั้นจะไม่เกิดผลอะไรขึ้น เนื่องจากถูกนักการเมืองที่มีอำนาจอยู่ขัดขวาง แต่ก็ถือเป็นก้าวย่างสำคัญของการจุดประเด็นนี้ให้ลุกช่วงไปในจิตใจของผู้คน

ถึงวันนี้ สังคมไทยได้ขยับไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทุกมิติ บทบาทและอำนาจของนักการเมืองถูกบั่นทอนลงไป เพราะมีหน่วยงานหลายแห่งที่พร้อมจะช่วยผลักดันให้ประชาชนลุกขึ้นมาจัดการพื้นที่ของตัวเองได้ เช่น สสส. ที่เข้ามาสนับสนุนให้มีสถาบันผู้นำชุมชนท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นพลังในการขับเคลื่อนของภาคพลเมืองในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งจากการประชุมในเรื่องที่ดินนี้ ยืนยันจากความร่วมไม้ร่วมมือของทุกภาคส่วนจนเกิดเป็นเวทีนี้ขึ้นมาได้

อย่างไรก็ดี กุญแจสำคัญที่จะนำมาสู่ความยั่งยืนคือการกลับมาสางปัญหาที่ต้นเหตุโดยเฉพาะตัวบทกฎหมาย ซึ่ง **ดวงพร เฮงบุณยพันธ์** ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน สสส. ยกบทสรุปของ **ศ.ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด** และคณะที่ระบุว่าควรตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้น เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่มีความยุ่งเหยิงอย่างมาก เพราะแต่ละฉบับแต่ละมาตรามีความสัมพันธ์กัน หากแก้จุดใดจุดหนึ่งก็จะไปกระทบเป็นลูกโซ่ไปหมด ที่สำคัญการแก้ไขแต่ละฉบับใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ซึ่งไม่สัมพันธ์กับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

ฉะนั้นระหว่างนี้ที่ยังไม่มีการตรากฎหมาย การทำงานด้านชุมชนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเคลื่อนตัวตลอดเวลา โดยเฉพาะเรื่องข้อมูลและเครื่องมือที่จะใช้เจรจาภาครัฐ เพื่อให้นโยบายสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งขณะนี้ พอช. ก็กำลังเร่งมืออยู่แล้ว โดย สสส. เองก็วางบทบาทในฐานะตัวควบคุมให้แก่เครือข่ายของ พอช. ที่เคลื่อนตัวอยู่

ทั้งนี้ สสส. ได้กำหนดแนวทางการเตรียมพร้อมเอาไว้แล้ว 3 ส่วน ส่วนแรกคือ การทำข้อมูล GPS และ GIS โดย พอช. มีโครงการนำร่องแล้วที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจะขยายไปยังพื้นที่อื่นโดยเร็ว ส่วนประเด็นที่ 2 คือ การพัฒนาขีดความความสามารถของผู้นำให้มีความเชี่ยวชาญเรื่องที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยวางเป้าหมายไว้ประมาณ 100 คน ซึ่งกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้นำชุมชนอย่างเดียว แต่อาจจะเป็นผู้นำท้องถิ่น นักวิชาการ

หรือกลุ่มที่ทำงานกับภาคประชาชน เพราะการได้กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายจะช่วยอุดช่องโหว่ประเด็นที่ตกหล่นไปได้ ซึ่งหากทำใน 2 ส่วนนี้ได้ ต่อให้กฎหมายไม่ออกมา ชุมชนก็สามารถขับเคลื่อนอย่างเข้มแข็งได้ และประเด็นที่ 3 คือควรจะมีเวทีใหญ่ที่พูดคุยในเรื่องการขับเคลื่อนกฎหมาย โดยนำประสบการณ์ต่าง ๆ ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานคิดและตัวผลักดันต่อไปในอนาคต

ขณะที่ **พลากร วงค์กองแก้ว** ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เสริมว่าปัญหาเรื่องชุมชนเป็นประเด็นสำคัญ และไม่สามารถแก้ไขเพียงจุดใดจุดหนึ่งเนื่องจากเป็นปัญหาทางโครงสร้าง โดยเฉพาะประเด็นที่ดิน ดังนั้นแนวทางในการขับเคลื่อน สิ่งแรกที่ต้องทำคือ การผลักดันทางนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดก็ตาม แนวทางต่อมาการสร้างตัวอย่างจากพื้นที่จริง แล้วถักทอให้เป็นเครือข่ายการเรียนรู้ต่อไป เพราะการทำงานที่เป็นรูปธรรมถือเป็นการสร้างฐานรากให้แก่ชาวบ้าน และเมื่อประเทศไทยสามารถสร้างชุมชนต้นแบบได้จำนวนมาก อำนาจข้างบนก็จะอ่อนตัวโดยปริยาย เรื่องที่ดินเองก็เช่นกัน จะต้องทำให้ชุมชนท้องถิ่น เกิดความตระหนักและสร้างอำนาจขึ้นมาจากข้อมูล และสุดท้ายเวทีนอกจากจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ยังเป็นพื้นที่ที่ปลูกจิตวิญญาณของผู้นำชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างความตระหนักในศักดิ์ศรีคุณค่าความเป็นมนุษย์ในตัวเองอีกด้วย จึงอยากให้ทุกคนยืนหยัดในเจตนารมณ์นี้ร่วมกันตลอดไป

สุดท้ายนี้ ศ.นพ.ประเวศฯ ได้ฝากแนวคิดที่สำคัญไว้อย่างคือ การแก้ไขปัญหาคนจนเป็นสิ่งที่ยากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นที่ไหนในโลกก็ตาม แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาก็กำลังเกิดจลาจลเรื่องนี้ที่เมืองบัลติมอร์ ใกล้กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ซึ่งสาเหตุที่แก้ไขไม่ได้ เพราะโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมายของที่นั่นแทบจะไม่เอื้อต่อคนจนเลย เพราะฉะนั้น การมีเวทีลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญ

เพราะนอกจากจะเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้คนที่มีปัญหาแสดงความคิดแล้ว ยังเป็นพื้นที่สร้างความรู้มากมายซึ่งสามารถต่อยอดพัฒนาเป็นพลังทางสังคมที่จะขับเคลื่อนประเทศได้อย่างไม่สิ้นสุด

และในอนาคต เวทีผู้นำชุมชนท้องถิ่นอาจจะต้องมีการประสานไปยังผู้มีอำนาจพิเศษอย่างคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อเปิดพื้นที่ร่วมกัน เพราะต้องยอมรับว่าคงเป็นเรื่องยากมากสำหรับการฝ่าด่านความหนาแน่นของอวิชชาและกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งหากทำได้สำเร็จ โอกาสที่ประเทศไทยจะยกระดับพลเมืองเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นก็เป็นไปได้มาก

ภาคผนวก ง

เทศบาลตำบลอุโมงค์ เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกกลุ่มทุกวัยของประชากร โดยที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเกี่ยวกับระบบการบริการสุขภาพเป็นการเรียนรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของคนในการควบคุมดูแลและพัฒนาสุขภาพอันเป็นขุมพลังแห่งชีวิตของตนเองให้ดีทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน อีกทั้งมีการหนุนเสริมของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมมือกับองค์กรหลักและภาคี ซึ่งส่งให้เกิดความร่วมมือและมีการเปลี่ยนแปลงในการจัดการด้านการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชนเพื่อการดูแลสุขภาพที่ดีแบบองค์รวม อันประกอบไปด้วย การจัดบริการสาธารณะโดยเทศบาล การดูแลสุขภาพโดยชุมชน และการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ กระบวนการและวิธีการที่กล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งการสร้างพลเมืองให้มีศักยภาพมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ตำบลอุโมงค์ได้ถอดสลักความคิดที่ผ่านปฏิบัติการของทุกองคาพยพในพื้นที่จนสรุปเป็นกลยุทธ์การสร้างพลเมืองของตำบลอุโมงค์ ประกอบด้วย 1) กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม 2) สร้างความเป็นเจ้าของ และ 3) พัฒนาศักยภาพ อันส่งผลให้พลเมืองมี**คุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่ดี**

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมในที่สาธารณะ

*อัชดา เกษรศุกร์**

คำนำ

ในทุก ๆ ประเทศทั่วโลกที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน การชุมนุมประท้วง และการเดินขบวนจึงเป็นการแสดงความคิดเห็น และการแสดงเจตจำนงของประชาชนให้รัฐได้รับทราบในกรณีที่ประชาชนขาดความมั่นใจในการบริหารงานของรัฐบาล หรือปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเพื่อความผาสุกของประเทศชาติ

ปัจจุบันประชาชนชาวไทยได้ตื่นตัว และตระหนักถึงการใช้สิทธิ และเสรีภาพในการชุมนุม ในฐานะเป็นกลไกสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีสาระสำคัญเพื่อการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น รวมถึงปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

* ที่ปรึกษา บริษัท บี.กริม พาวเวอร์ จำกัด (มหาชน), ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามความเป็นจริงในสถานการณ์ปัจจุบัน การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะมีให้เห็นกันอย่างชินตา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกายของผู้เข้าร่วมชุมนุม ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการชุมนุม จึงเกิดปัญหาการได้รับอันตรายถึงชีวิต หรือบาดเจ็บตามมาทั้งต่อผู้ร่วมชุมนุม และเจ้าหน้าที่รัฐเอง

บทวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงออกซึ่งสิทธิ และเสรีภาพของตนเอง ซึ่งตามระบบประชาธิปไตยทุกประเทศทั่วโลก แม้เคารพเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องให้ความคุมครองสิทธิ และเสรีภาพพื้นฐานของแต่ละบุคคล และคนส่วนน้อยในฐานะประชาชนของประเทศด้วย

เสรีภาพในการชุมนุม และสิทธิในการรวมตัวประท้วงเพื่อเรียกร้องเป็นสิทธิเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบรวมหมู่ ถือเป็นหนึ่งในพัฒนาการสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับในประชาคมโลกแล้วว่าการชุมนุมในที่สาธารณะเป็นสิทธิ เสรีภาพ ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยที่วัตถุประสงค์ของการชุมนุมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น และส่งผลกระทบต่อผู้ร่วมชุมนุม หรือประเทศชาติ

ประเทศไทยหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็มีพัฒนาการ

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคมาโดยตลอด โดยแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคนั้น ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และระยะหลัง ๆ ได้รับอิทธิพลจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในหลายเรื่องรวมทั้งที่ได้บทบัญญัติขึ้นมาเองตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทย[1]

กฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจึงมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ เริ่มจาก**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475** บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของชนชาวสยามไว้เพียง 4 มาตรา โดยรับรองเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

นอกจากนั้น ได้บัญญัติรับรองในเสรีภาพในร่างกาย และทรัพย์สิน รวมทั้งเสรีภาพในการศึกษาอบรม “ภายใต้บังคับแก่บทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การครองชีพ” และบัญญัติเรื่องหน้าที่ไว้ดังนี้ “บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมายและมีหน้าที่ป้องกันประเทศ ช่วยเหลือราชการโดยทางเสียภาษีและอื่น ๆ ภายในเงื่อนไขและโดยอากรที่กฎหมายบัญญัติ”

---

[1] กุมพล พลวัน, พัฒนาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 10

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีข้อความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 แต่ได้เพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งซึ่งถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดี และได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนไว้อย่างครอบคลุม โดยได้เพิ่มสิทธิ เสรีภาพใหม่ ๆ หลายมาตรา และยังได้เพิ่มแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่ใช่บทบังคับ แต่เป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการ และยังบัญญัติว่าไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องต่อรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนั่นคือ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างมากกว่าฉบับอื่น ๆ ทั้งได้บัญญัติสิทธิ เสรีภาพและหลักการใหม่ ๆ หลายประการเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เช่น การคุ้มครองศักดิ์ศรีของมนุษย์ หรือการห้ามเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการรับรองคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่เนื่องด้วยสถานการณ์บ้านเมืองที่ต่างกัน จึงทำให้ความเข้มข้นในข้อบัญญัติต่างกันออกไป

ในช่วงต้น สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่กล่าวถึงนั้นส่วนใหญ่เป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ด้วยบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้มีความพยายามที่จะขยายขอบเขตสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบัน**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550** ได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กว้างขวางได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยแบ่งออกเป็น 12 ส่วน แต่ละส่วนมีเจตนารมณ์สรุปได้ดังนี้

1. การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทยจากการใช้อำนาจใด ๆ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร

2. ความเสมอภาค มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกันว่าย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

3. สิทธิ และเสรีภาพส่วนบุคคล มีเจตนารมณ์เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกายในเคหสถาน การเลือกที่อยู่อาศัย การเดินทาง เกียรติยศชื่อเสียง ความเป็นส่วนตัว การสื่อสารของบุคคล การนับถือศาสนา การป้องกันมิให้รัฐบังคับใช้แรงงาน

4. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญามิให้ต้องรับโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่กระทำความผิด คุ้มครองความเสมอภาค และการเข้าถึงได้โดยง่ายในกระบวนการยุติธรรม การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

5. สิทธิในทรัพย์สิน มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน ประกันสิทธิของผู้ถูกเวนคืนทรัพย์สินที่ต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม

6. สิทธิ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรม ความปลอดภัย สวัสดิภาพ และการดำรงชีพของคนทำงาน

7. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล และสื่อมวลชน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคลล และสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การกำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้รัฐสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ คุ้มครอง และจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และป้องกันการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย จึงป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม รวมถึงการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม

8. สิทธิ และเสรีภาพในการศึกษา มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลมีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ซึ่งรัฐจะต้องจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเหมาะสมกับผู้เรียน คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

9. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาค เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการหรือทุพพลภาพ การดำรงชีพของผู้สูงอายุ

10. สิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การรับรู้และรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชน การร้องทุกข์ การโต้แย้งการปฏิบัติราชการในทางปกครอง และเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

11. เสรีภาพในการชุมนุม และการสมาคม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คุ้มครองประชาชนให้ได้รับความสะดวกในการใช้พื้นที่สาธารณะ คุ้มครองการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น คุ้มครองการตั้งพรรคการเมืองเพื่อสืบสานเจตนารมณ์ทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในระบบรัฐสภา สิทธิชุมชน มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม คุ้มครองบุคคลในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

12. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คุ้มครองบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีต่อการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองด้วยวิถีทางที่มิชอบ

ทั้งนี้ หากได้พิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญนั้น จำแนกออกได้ 3 ประเภท คือ (1) สิทธิ และเสรีภาพส่วนบุคคล (2) สิทธิ และเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ และ (3) สิทธิ และเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน นอกจากจะได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแล้ว ในความเป็นประชาคมโลกที่มีความแตกต่างกันตามอัตลักษณ์ของแต่ประเทศ จึงมีวิถีปฏิบัติต่อประชาชนของตนแตกต่างกัน และเพื่อให้มนุษย์ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเหมือนกัน จึงได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับที่ประเทศภาคีสมาชิกยึดถือปฏิบัติร่วมกัน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เอกสารด้านหลัก

สิทธิมนุษยชนฉบับแรก ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติให้การรับรอง โดยประเทศไทยออกเสียงสนับสนุนในครั้งนั้นด้วย สรุปใจความได้ดังนี้ มนุษย์ปุถุชนทั้งหลายต่างเกิดมาพร้อมกับอิสรภาพ และทรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรี และสิทธิเท่าเทียมกัน ดังนั้นทุกคนย่อมมีสิทธิ และอิสรภาพตามที่ระบุใน ปฏิญญาสากล โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ เชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรืออื่น ๆ ต้นกำเนิดแห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือสถานภาพอื่น ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่มีเสรีภาพ และความมั่นคง ปลอดภัยมีอิสรภาพจากความเป็นทาสหรือตกเป็นทาสรับใช้มีเสรีภาพจาก การถูกทรมาน หรือการถูกลงโทษอย่างโหดร้าย สิทธิที่จะได้รับการรับรอง เป็นบุคคลภายใต้กฎหมาย ได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย มีเสรีภาพจากการถูกจับกุม กักขัง หรือถูกเนรเทศโดยพลการ มีสิทธิที่จะ มีชีวิตอยู่ท่ามกลางความสงบเรียบร้อยของสังคมและระหว่างประเทศ

หากพบว่าประเทศภาคีสมาชิกใดละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ย่อมได้รับการลงโทษ ตอบโต้ หรือนำมาตรการทางเศรษฐกิจมากำหนดด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

เสรีภาพในการชุมนุมได้รับการรับรองไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นับจนถึงปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเวลากว่า 67 ปี ที่เสรีภาพดังกล่าว ได้รับการรับรองไว้ หรือหากนับจากรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยทั้งหมด เสรีภาพในการชุมนุมก็ได้รับการรับรองไว้ถึง 8 ฉบับ จากทั้งหมด 18 ฉบับ อีกทั้งในระดับสากลนั้นเสรีภาพในการชุมนุมก็ได้รับการรับรองไว้ในฐานะ ที่เป็นสิทธิพื้นฐานอย่างหนึ่งคือ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบก็ตามกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่ง ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีและลงนามเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539

โดยมีใจความว่า **“สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้”**

อย่างไรก็ดี เป็นที่ประจักษ์ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมานับสิบปีนี้ สถานการณ์การเมืองการปกครองในสังคมไทยได้เกิดเหตุการณ์หลาย ๆ อย่างที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพในการทำงานของภาครัฐ เมื่อปัญหาที่มีอยู่เดิมยังไม่ถูกแก้ไข ปัญหาใหม่ก็ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องผนวกกับกลไกการทำงานภาครัฐที่ไม่สามารถเดินหน้าเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ จึงทำให้เกิดการตื่นตัวของประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองผ่านการชุมนุมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องปัญหาความเดือดร้อนในด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย เรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จึงส่งผลให้เสรีภาพในการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญถูกนำมาใช้อย่างมีนัยยะสำคัญ

เมื่อประชาชนใช้เสรีภาพการชุมนุมมากขึ้น แต่บริบทในการการบังคับใช้กฎหมายด้านการชุมนุมในกระบวนการยุติธรรมไทยยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้รับการรับรองผ่านความเห็นชอบของปวงชนชาวไทย อีกทั้งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมยังคงนำกฎหมายลำดับรองมาดำเนินคดีเอาผิดกับผู้ชุมนุม ในทางกลับกันประชาชนก็ยังคงยืนยันเสรีภาพในการชุมนุมตามที่กฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรับรองไว้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี่เองจึงเป็นที่มาของคดีความที่ขึ้นสู่ศาลมากมาย

ในอดีตถึงปัจจุบันมีกรณีที่ประชาชนใช้สิทธิในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เข้ามาช่วยแก้ปัญหาของตนได้ถูกฟ้องร้องเป็นคดีจำนวนมาก ดังเช่นคดีที่ถูกพูดถึงในสังคมอย่างแพร่หลาย คือ คดีที่เกี่ยวกับกรณีของกลุ่มชาวบ้านในจังหวัดสงขลาออกมาชุมนุมเพื่อคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซไทย - มาเลเซีย (คดีท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย) และคดีการชุมนุมของ

กลุ่มนักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชนคัดค้านการออกกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (คดี สนช.)

ในคดีท่อก๊าซไทย - มาเลเซียเกิดจากกลุ่มชาวบ้าน รวมตัวกันต่อต้านการวางท่อส่ง ก๊าซธรรมชาติจากพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซียจนถึงพื้นที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ด้วยเหตุที่ว่าโครงการวางท่อก๊าซดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การชุมนุมดังกล่าวซึ่งเป็นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธกลับถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจขัดขวางและสลายการชุมนุม ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อผู้ชุมนุมทำให้ไม่สามารถใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ และได้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ชุมนุม

ส่วนในคดี สนช. นั้นเกิดจากกลุ่มองค์กรภาคประชาชนได้ชุมนุมกันบริเวณหน้ารัฐสภา เพื่อยับยั้งการออกกฎหมายซึ่งขัดต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และอาจทำให้ประชาชนเสียประโยชน์เกินสมควร ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธเช่นกัน และมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องชุมนุมคือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่กลับถูกขัดขวางจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในคดีนี้ศาลอาญาได้พิพากษาว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบ้านเมือง[2]

สถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบัน จากการคัดค้าน พรบ.นิรโทษกรรมเหมาเข่ง จน สว.คว่ำร่างพรบ.ดังกล่าว โดยการชุมนุมทางการเมือง เป็นการโค่นล้มระบอบทักษิณ และจัดตั้งสภาประชาชน ซึ่งการชุมนุมได้ยืดเยื้อ และยกระดับมาอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลทำตามข้อเสนอคือ จัดตั้ง “สภาประชาชน”

[2] เวทีสาธารณะเรื่อง “ก้าวต่อไปเสรีภาพในการชุมนุมผ่านคำพิพากษา” : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์

จนกระทั่งตั้งคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) เป็นแกนนำในการปฏิรูปประเทศ แม้การรวมตัวโดยสงบและสันติ ที่มีประชาชนเข้าร่วมมากอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในครั้งนี้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้เด่นชัด แต่ในชณะเดียวกันได้เกิดเหตุการณ์การสลายการชุมนุม มีการใช้ความรุนแรงด้วยอาวุธสงครามอย่างต่อเนื่อง และมีความรุนแรงมากขึ้นต่อกลุ่มประชาชนที่ร่วมชุมนุมอย่างสงบในจุดต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ดังจะเห็นได้จากการใช้ระเบิดทำร้ายประชาชนที่บริเวณสี่แยกประตูน้ำในคืนวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2557 มีผู้บาดเจ็บ 6 ราย มีการกราดยิงด้วยอาวุธปืนสงครามและลูกระเบิดที่เวทีการชุมนุมของประชาชนในอำเภอเขาสมิง จังหวัดตราดในคืนวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557 ทำให้มีผู้บาดเจ็บกว่า 40 ราย และมีผู้เสียชีวิตจำนวนหนึ่ง และล่าสุด ในเย็นวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2557 ที่มีการยิงลูกระเบิดไปยังเวทีการชุมนุมของประชาชนในพื้นที่ราชประสงค์ ทำให้มีผู้บาดเจ็บกว่า 20 ราย และมีผู้เสียชีวิต 3 ราย โดยมีเด็กอายุไม่ถึง 10 ปีเสียชีวิตจำนวน 2 ราย

การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์อย่างจงใจ ไร้ซึ่งมนุษยธรรม ขัดต่อหลักคุณธรรมจริยธรรม กฎหมายหลักสิทธิมนุษยชน และไม่เห็นคุณค่าต่อชีวิตของมนุษย์ และประชาชนผู้บริสุทธิ์แต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวแม้ว่าจะก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อประชาชนและอาจจะลดจำนวนผู้ร่วมชุมนุมลงได้ แต่กลับจะยิ่งสร้างความเกลียดชังต่อรัฐบาลมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีการข่มขู่ และคุกคามศาลยุติธรรม และองค์การอิสระอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงมากยิ่งขึ้นได้ในอนาคต[3]

[3] แถลงการณ์ประชาคมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ฉบับที่ 8

จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่า การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพในการชุมนุม อันเป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 63 ที่ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” นั่นหมายถึงการชุมนุมที่ปราศจากอาวุธ ซึ่งการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐไม่มีสิทธิในการห้าม หรือปราบปรามการชุมนุมดังกล่าว ยังเป็นการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพส่วนบุคคลตามมาตรา 32 ที่ว่าด้วย “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย” การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้

นอกจากนั้นการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตามอำเภอใจไม่ได้เนื่องจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักการปกครองโดยกฎหมายนั้น นอกจากต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการแล้ว การดำเนินการนั้นต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจนและต้องไม่เกินกว่าเหตุหรือต้องได้สัดส่วนด้วย

ทั้งนี้ ศาลปกครองกลางได้วางหลักในการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง หรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นไว้ในคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราว ในคดีหมายเลขดำที่ 1605/2551 ว่า “...การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน...”[4]

[4] ปกรณ์ นิลประพันธ์ : หลักสากลในการใช้กำลังและอาวุธของเจาหน้าที่ของรัฐ ในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับขั้นตอนการสลายการชุมนุมตามหลักสากลที่เจ้าหน้าที่จะใช้มี 7 ระดับ คือ

1. จัดรูปขบวนตั้งแนวแสดงกำลังที่อาจทำให้ผู้ชุมนุมเปลี่ยนแนวความคิด
2. ใช้โล่ดัน หากผู้ชุมนุมจะบุกรุกเข้ามา
3. ใช้น้ำฉีด
4. ใช้เครื่องกระจายเสียงระดับสูง (ทำให้หูดับ)
5. แก๊สน้ำตา
6. ใช้กระบอง และ
7. หากจำเป็นจริง ๆ อาจต้องใช้กระสุนยาง

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐมักอ้างหลักเกณฑ์ของการสลายการชุมนุมโดยยึดตามกฎขององค์การสหประชาชาติ (UN) มาสลายการชุมนุม แต่การสลายการชุมนุมดังกล่าวนั้น พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อาวุธในการเข้าสลายการชุมนุมกับกลุ่มผู้ชุมนุม ทำให้มีผู้คนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย บาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้สิทธิ และเสรีภาพแก่ประชาชนในการร่วมชุมนุมโดยสงบ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ที่ให้มีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ แต่ในปัจจุบันยังเกิดเหตุการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ควรบัญญัติอย่างชัดเจนในกฎหมายไทยเพื่อลดความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความสูญเสียตามมา หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่ม เช่น ในกฎหมายต่างประเทศได้บัญญัติชัดให้รัฐคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย และห้ามสลายการชุมนุมด้วย

มาตรการที่รุนแรง ป้องกันมิให้มีการทำลายชีวิต โดยกำหนดเป็นความผิดและได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นไปโดยสงบโดยไม่จำต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน และรัฐต้องให้ความคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจให้ประชาชนในความปลอดภัยในชีวิต เพื่อดำเนินการตามวิถีประชาธิปไตยต่อไป

บทสรุป

การชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ดีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ ซึ่งอาจถูกจำกัดได้โดยวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองสังคม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพดังกล่าวไว้ รวมถึงได้วางกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

แต่ในขณะเดียวกันปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน และเป็นกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมสาธารณะเป็นการเฉพาะ ทำให้การชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมานั้นเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่แน่นอน อีกทั้งการดำเนินมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสาธารณะยังไม่มีความเหมาะสมและไม่ได้มีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้เสรีภาพดังกล่าว โดยมีการนำกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นหรือนำมาตรการภายในของเจ้าหน้าที่มาใช้ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งมีการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ของประชาชนอย่างมาก นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลการชุมนุมยังไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ทำให้หลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ

บทอ้างอิง

1. กุลพล พลวัน, พัฒนาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 10
2. เวทีสาธารณะเรื่อง “ก้าวต่อไปเสรีภาพในการชุมนุมผ่านคำพิพากษา”: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์
3. แถลงการณ์ประชาคมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ฉบับที่ 8 ปกรณ์นิลประพันธ์ : หลักสากลในการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์: 0-2141-7777 โทรสาร: 0-2143-9500
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: journal@constitutionalcourt.or.th