



ISSN 0125-0957



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑

| เวลา  | จันทร์   | อังคาร                   | พุธ                        | พฤหัสบดี  | ศุกร์   | เสาร์                                       | อาทิตย์   | เวลา                                    |       |
|-------|--|--------------------------|----------------------------|---|---|---|---|---|-------|
| 05.00 | รายการเผยแผ่ความรู้ทางพุทธศาสนา<br>(มูลนิธิศึกษาและเผยแผ่พระพุทธศาสนา) |                          |                            |   |   |   |   | 05.00                                   |       |
| 06.00 | คุยข่าวเช้า  |                          |                            |   |   | weekend news<br>ข่าวเช้าสุดสัปดาห์          | รายการเผยแผ่<br>ความรู้ทางศาสนา<br>(อิสลาม, คริสต์) | 06.00                                   |       |
| 07.00 | ถ่ายทอดข่าว สวท.   |                          |                            |   |   |   |   | 07.00                                   |       |
| 07.30 | Inside รัฐสภา  |                          |                            |   |   | วิจัยก้าวไกล                                | ทำได้ดี   | 07.30                                   |       |
| 08.00 | ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล<br>(โทรทัศน์รัฐสภา)                               |                          |                            |   |   | ศาสตร์พระราชฯฯ<br>(คสช./rerun)              | ขบวนการคนตัวเล็ก                                    | 08.00                                   |       |
| 09.00 | มองรัฐสภา<br>(โทรทัศน์รัฐสภา)  |                          |                            | มองรัฐสภา<br>(โทรทัศน์รัฐสภา)   | รัฐสภาของ ปชช.<br>(โทรทัศน์รัฐสภา)  | ร้อยเรื่องเมืองไทย                          |   | 09.00                                   |       |
| 09.30 |  |                          |                            | สภาสนทนา  | สภาสนทนา  | ร้อยเรียงข่าว                               | มีข่าวดีมาบอก                                       | 09.15                                   |       |
| 10.00 | การเมืองเรื่องของคน  |                          |                            | เวลา 10.00 น.<br>เป็นต้นไป<br>ถ่ายทอดเสียง<br>การประชุม<br>สภานิติบัญญัติ<br>แห่งชาติ<br>(สนช.)<br>จนเสร็จสิ้น<br>การประชุม<br>(ที่ประชุม สนช.<br>ครั้งที่ 3/2557<br>21 ส.ค.57) | เวลา 10.00 น.<br>เป็นต้นไป<br>ถ่ายทอดเสียง<br>การประชุม<br>สภานิติบัญญัติ<br>แห่งชาติ<br>(สนช.)<br>จนเสร็จสิ้น<br>การประชุม<br>(ที่ประชุม สนช.<br>ครั้งที่ 3/2557<br>21 ส.ค.57) | บ้านสุขภาพ<br>(คนพิการ-ด้อยโอกาสฯ)          | ตะลอนทัวร์<br>ทั่วไทย                               | 10.00                                   |       |
| 11.00 | เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  |                          |                            |   |   | บันทึกประชุมสภา                             |   | 11.00                                   |       |
| 12.00 | รัฐสภาของเรา   |                          |                            |   |   | สป.ป.ทันข่าวรัฐสภา                          | สป.ป.รอบสัปดาห์อาเซียน                              | 12.00                                   |       |
| 13.00 | สายด่วนรัฐสภา<br>(โทรทัศน์รัฐสภา)                                      |                          |                            |   |   | แผ่นดินถิ่นไทย                              |   | 13.00                                   |       |
| 15.00 | รักเมืองไทย  |                          |                            |   |   | เพลินเพลินยามบ่าย                           |   | 13.00                                   |       |
| 14.00 |  |                          |                            |   |   | ท้องถิ่นบ้านเรา                             |   | 14.00                                   |       |
| 15.00 |  |                          |                            |   |   | สภาสาระ                                     |   | 15.00                                   |       |
| 15.30 |  |                          |                            |   |   | ก้าวทันไอที                                 | เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน<br>(rerun)                      | 15.30                                   |       |
| 16.30 | ปฏิรูปกฎหมาย<br>เพื่อประชาชน   | วาระปฏิรูป วาระประเทศไทย |                            | เดินหน้ารัฐธรรมนูญไทย   |   |   |   | ชีวิตกับการเรียนรู้<br>กับแพทย์ทางเลือก | 16.00 |
| 17.00 | ข่าวเด่นรอบวัน   |                          |                            |   |   | สป.ป...สภาประชาคมโลก                        | สป.ป...เส้นทางกฎหมาย                                | 17.00                                   |       |
| 17.00 | Gossip การเมือง  |                          |                            |   |   | ละติจูดรอบโลก                               | สบาย สบาย<br>กับแพทย์ทางเลือก                       | 17.00                                   |       |
| 18.00 | เดินหน้าประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)                     |                          |                            |   | เป็นประชาธิปไตย   |   |   |   | 18.00 |
| 18.30 | กรรมาธิการพบประชาชน  |                          | เจตนารมณ์<br>กฎหมาย        | เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน   |   | เพลงดีศรีแผ่นดิน                            |   |   | 18.00 |
| 19.00 | ถ่ายทอดข่าว สวท.   |                          |                            |   |   |   |   | 19.00                                   |       |
| 19.30 | ข่าวภาษาอังกฤษ   |                          |                            |   |   | เรดีโอ for you                              |   |   | 19.30 |
| 20.00 | ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)                                  |                          |                            |   |   |   |   | 20.00                                   |       |
| 20.00 | รายการจากสถาบันพระปกเกล้า  |                          |                            |   |   | คุยกันนอกศาล                                | สนทนากับ<br>คลังสมอง วปอ.ฯ                          | 20.00                                   |       |
| 21.00 | ปชช.<br>พบประชาชน  | ๓๐ นาที<br>คดีปกครอง     | คุยกับ<br>คณะกรรมการสิทธิฯ | สดง.<br>พบประชาชน   | ผู้ตรวจการแผ่นดิน<br>พบประชาชน  | ปูฉา - วิสัยทรรศรม<br>(พระอาจารย์อารยวังโส) |   |   | 21.00 |
| 21.30 | ธรรมะก่อนนอน   |                          |                            |   |   |   |   | 22.00                                   |       |

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.  
- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



រដ្ឋសភា

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬารัตน เต็มผล

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิตัน องค์กรศิวิชัย

นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลณี จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ตีกล้า

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัตน์ ขาวสำอางค์



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

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

## การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

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

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

## การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒



# บทบรรณาธิการ

สวัสดิ์ค๊ะท่านผู้อ่าน กลับมาพบกันอีกครั้ง สำหรับในปี ๒๕๖๑ นี้ วารสารรัฐสภาได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำวารสาร จากรายเดือน เป็นการจัดทำราย ๒ เดือน แต่เนื้อหาของบทความยังคงเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ รวมทั้งในอนาคตจะเพิ่มเติมบทความหรือบทความพิเศษ เรื่องในโอกาสสำคัญ เพื่อให้เนื้อหาของวารสารมีความหลากหลายและทันสมัยยิ่งขึ้น ทั้งนี้ วารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ มีบทความมานำเสนอ ๔ บทความด้วยกัน คือ

บทความเรื่องหนึ่ง **“เสนอข้อมูลเพื่อการปฏิรูประบบราชการ”** เป็นบทความที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยอยู่ในยุคปฏิรูป โดยผู้เขียนให้ความเห็นว่า หากต้องการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูประบบราชการเป็นสิ่งที่ควรทำในลำดับต้น ๆ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้หยิบยกการจัดระบบราชการของประเทศออสเตรเลียซึ่งได้รับการยอมรับว่ามี การจัดระบบราชการที่ดี มาเป็นตัวอย่างว่ามีการดำเนินการอย่างไร และมีกฎหมายใดบ้าง ที่สนับสนุนให้ระบบราชการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

บทความเรื่องที่สอง **“ระบบนิติรัฐและการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับประเทศไทย”** เป็นบทความที่อธิบายถึงหลักนิติรัฐที่มีใช้ หมายความว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากแต่ เป็นหลักที่จะต้องมิไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รักษาความเท่าเทียมกันของประชาชนภายในรัฐ และกำหนดกรอบ ขอบเขต การใช้อำนาจของรัฐ ในการพัฒนาประเทศที่ต้องไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหากผู้แทนปวงชนยอมรับหลักนิติรัฐนี้ การเมืองการปกครองของไทย จะมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทความเรื่องที่สาม **“ประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราช”** เป็นบทความที่ นำเสนอประเด็นการแยกตัวเป็นเอกราชของชนกลุ่มน้อยในบางประเทศโดยใช้วิธีการลงมติ โดยผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าการที่ดินแดนส่วนหนึ่งของประเทศใด ๆ ก็ตามพยายามดำเนินการแยกตัว เป็นเอกราช ประชาชนในดินแดนนั้นจะต้องมีความรู้สึกถึงความแตกต่างในอัตลักษณ์จากกลุ่มชน ส่วนใหญ่ของประเทศ และต้องการธำรงรักษาอัตลักษณ์เฉพาะกลุ่มของตนไว้ จนกลายเป็น แนวคิดชาตินิยม ประกอบกับความต้องการรักษาผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลของแต่ละ ประเทศพยายามดำเนินการหาทางออกโดยสันติวิธี เช่น การเจรจา การหาข้อตกลงร่วมกัน

และการลงคะแนน ท้ายที่สุด แม้ผลของการทำประชามติ  
ประสงค์แยกตัวออกเป็นอัตราส่วนมากเพียงใดก็ตาม รัฐบาล  
กลางย่อมต้องพิจารณาผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

บทความเรื่องที่ดี **“แนวทางการพัฒนาวิถีคิดและพฤติกรรม  
ของคนไทยสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”** เป็นบทความที่วิเคราะห์ให้เห็นถึง  
พฤติกรรมของคนไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยพบว่ามี  
๕ ประเด็น คือ การชอบเสี่ยงโชค การใช้จ่ายเกินตัว การขาดเป้าหมายใน  
การดำเนินชีวิต การไม่มีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และระบบการศึกษา  
ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในตอนท้ายคณะผู้เขียนได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทาง  
การเลิกพฤติกรรมดังกล่าว และหากทำได้ประเทศไทยจะพัฒนายิ่งขึ้น

ทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการปรับปรุงรูปแบบ  
ในครั้งนี้จะทำให้วารสารสามารถเผยแพร่ไปสู่ผู้อ่านได้รวดเร็วยิ่งขึ้น หากมีข้อเสนอแนะใด ๆ  
ทางกองบรรณาธิการยินดีน้อมรับ แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า

**บรรณาธิการ**





# สารบัญ

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑

*Vol. 66 No. 1 January - February 2018*

เสนอข้อมูลเพื่อการปฏิรูประบบราชการ ๙  
ปกรณ์ นิลประพันธ์

ระบบนิติรัฐและการพัฒนาการเมืองการปกครอง ๑๖  
ในระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสม  
กับประเทศไทย  
วิชชกานต์ เศาภายน

ประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราช ๕๒  
ภาณุวัฒน์ เตียรชนำ

แนวทางการพัฒนาวิธีคิด ๘๖  
และพฤติกรรมของคนไทยสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน  
อัศม์เดช วานิชชินชัย  
และคณะนักศึกษากลุ่มลอนดอน





## เสนอข้อมูลเพื่อการปฏิรูประบบราชการ

ปกรณ์ นิลประพันธ์\*

ยุคปัจจุบันเป็นยุคปฏิรูป และหนึ่งในการปฏิรูปที่ผู้เขียนเห็นว่ามีค่ามาก ได้แก่ “การปฏิรูประบบราชการ” เพราะระบบราชการนั้นเป็นกลไกแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change agent) ตัวจริงเสียจริง ถ้าไม่ปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปด้านอื่นคงเป็นไปได้ยากมาก ตราบกะพื้นฐานก็คือตัวเองยังทำไม่ได้เลย จะเรียกร้องให้คนอื่นเขาปฏิรูปก็คงไม่มีใครเชื่อ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอร่วมด้วยช่วยกันในการเสนอแนะข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อว่าใครสนใจ จะนำไปใช้ในการปฏิรูปบ้างเพื่อบ้านเมืองและเพื่อลูกหลานของเรา

---

\* รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



เมื่อกล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการ สิ่งแรกที่เราพูดถึงก็คือการปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการทำงานของระบบราชการ เพราะใครต่อใครพูดถึงกันเป็นเสียงเดียวว่าระบบราชการไทยทำงานแบบกรมไครกรมมัน ไม่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน อย่าว่าทำงานระหว่างกระทรวงเลย บางกระทรวงยังไม่บูรณาการกันเลยก็มี ทั้ง ๆ ที่การบริหารราชการแผ่นดินแบบกระทรวง ทบวง กรมนั้นเป็นการบริหารงานตามภารกิจ (Functional Base) การทำงานจึงต้องเหมือนวงมโหรี คือต้องประสานสอดคล้องกัน เพลงจึงจะไพเราะเสนาะโสต แต่ถ้าต่างคนต่างเล่น ก็ไม่เป็นเพลง แถมหนักหูอีกต่างหาก

เมื่อสัมผัสได้วาระระบบเดิมที่มีอยู่มันมีปัญหา ทางที่ดีคือเราต้องช่วยกันเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา แทนที่จะเอาแต่ชี้ปัญหา ไม่ได้มรรคผลอันใดขึ้นมา ช่วยกันหาทางแก้ปัญหาจะดีกว่า สร้างสรรค์กว่าเยอะ

หลายปีก่อน ผู้เขียนเคยศึกษาประเทศที่พัฒนาแล้วและได้รับการยอมรับนับถือวาระบบราชการของเขาดีจริงอย่างออสเตรเลีย ลองดูว่าเขาจัดโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวง ทบวง กรมอย่างไร แตกต่างจากเราไหม และพบข้อมูลดังนี้ครับ

โครงสร้างของระบบราชการในระดับเครือรัฐนั้นประกอบด้วยหน่วยงาน ๔ ประเภท คือ กระทรวง (Department) รัฐวิสาหกิจ (Government Business Enterprises: GBEs) องค์การบริหารอิสระ (Statutory Agency) และหน่วยงานที่ฝ่ายบริหารตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานเฉพาะด้าน (Executive Agency) แต่ในบันทึกนี้จะกล่าวถึงเฉพาะหน่วยราชการประเภทกระทรวงในระดับเครือรัฐเท่านั้น

มีข้อสังเกตว่า กระทรวงของเครือรัฐออสเตรเลียไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากกระทรวงเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานในนามของแผ่นดิน (The Crown) ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและรับผิดชอบทางศาล สำหรับอำนาจในการก่อตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น มาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐบัญญัติว่า การก่อตั้ง





ยุบเลิก เปลี่ยนแปลงอำนาจกระทรวงต่าง ๆ เป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) โดยคำแนะนำของ Federal Executive Council (FEC)\*\*

ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรผู้พิจารณาว่าสมควรก่อตั้งกระทรวงใหม่ ยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่มีอยู่ ซึ่งปกติจะสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และจะเสนอผู้สำเร็จราชการเพื่อมีคำสั่งซึ่งเรียกว่า Administrative Arrangement Order เพื่อปรับปรุง Schedule 2 ของ Public Service Act 1922 ต่อไป และภายหลังจากผู้สำเร็จราชการมีคำสั่งดังกล่าวแล้ว มาตรา 7A ของ Public Service Act 1922 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกำหนดวันที่คำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับ

เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำงานของหน่วยงานของรัฐจึงมีความยืดหยุ่นและสามารถบูรณาการการทำงานกันได้โดยไม่ต้องไปแก้ไขกฎหมายกันให้ยุ่งยากอีก

โดยที่การก่อตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณและสถานะของบุคลากรของกระทรวงอื่นด้วย Financial Management and Accountability Act 1997 และ Public Service Act 1922 จึงกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากรเมื่อมีการก่อตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งขึ้น

กรณีงบประมาณนั้น มาตรา ๓๒ แห่ง Financial Management and Accountability Act 1997 ให้อำนาจแก่ Finance Minister ที่จะออกประกาศกำหนดแนวปฏิบัติ (Directions) ในการถ่ายโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงที่ได้รับผลกระทบจากการก่อตั้ง

---

\*\* Federal Executive Council (FEC) คือ คณะรัฐมนตรี (Cabinet) นั้นเอง โดย FEC เป็นชื่อที่ใช้เรียกคณะรัฐมนตรีทางแบบพิธี FEC ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่ผู้สำเร็จราชการแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ผู้สำเร็จราชการในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การออกกฎหมายลำดับรอง การแต่งตั้งผู้บริหารองค์การบริหารอิสระ การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ในฝ่ายบริหาร การแต่งตั้งผู้พิพากษาและกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในฝ่ายบริหาร การก่อตั้งหรือยุบเลิกกระทรวงต่าง ๆ



ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ทั้งหมด สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เหลืออยู่หรือที่เพิ่มขึ้นมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติในการถ่ายโอนงบประมาณดังกล่าวไม่มีผลเป็นการขยายกำหนดระยะเวลาที่ผูกพันงบประมาณนั้นอยู่

ส่วนกรณีการถ่ายโอนบุคลากรระหว่างกระทรวงที่ถูกยุบเลิกหรือถูกเปลี่ยนแปลงหน้าที่รับผิดชอบบางส่วน กับกระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่หรือที่รับโอนหน้าที่รับผิดชอบนั้น มาตรา ๒๙ แห่ง Public Service Act 1922 ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดหรือแนะนำให้ปลดกระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่หรือที่รับโอนหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดจำนวนและระดับตำแหน่งในกระทรวงขึ้นเพื่อรองรับการถ่ายโอนบุคลากรไปจากกระทรวงที่ถูกยุบเลิกหรือถูกเปลี่ยนแปลงหน้าที่รับผิดชอบบางส่วน ในกรณีนี้ ผู้ที่โอนไปต้องอยู่ในระดับ (Class) เดียวกับที่เคยครองอยู่ในกระทรวงเดิม

ส่วนการบริหารจัดการภายในกระทรวงนั้น มีความคาบเกี่ยวระหว่างกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ Public Service Act 1922 และ Financial Management and Accountability Act 1997 โดย Public Service Act 1922 จะว่าด้วยการบริหารบุคคล ซึ่งได้แก่ประเภทของผู้ปฏิบัติงานในกระทรวง การกำหนดและการยุบเลิกอัตราตำแหน่ง การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การพิจารณาความดีความชอบ วินัย การลา การทำสัญญาจ้าง ส่วน Financial Management and Accountability Act 1997 ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร (resources) ของกระทรวง ได้แก่การจัดทำงบประมาณ การพัสดุ และการบริหารจัดการทรัพย์สิน

ในการบริหารงานบุคคล Public Service Act 1922 แยกผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงต่าง ๆ ออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ ข้าราชการ (Officer) และลูกจ้าง (Employee) และมาตรา ๑๐ แบ่งข้าราชการออกเป็น ๓ ประเภท ซึ่งได้แก่ (๑) ปลัดกระทรวง (the Secretaries) (๒) ผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service Officers) (๓) ข้าราชการทั่วไป (Officers) โดยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของผู้ปฏิบัติงานทุกประเภท ในกระทรวงมีหน้าที่บริหารงานของกระทรวงภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกระทรวงนั้น





เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เปิดเผย และตรวจสอบได้ เมื่อพ้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน ของทุกปี ปลัดกระทรวงต้องจัดทำรายงานประจำปีแสดงงานที่กระทรวงได้ทำในรอบปีที่ผ่านมาเสนอต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลภายใน ๑๕ ตุลาคม และรัฐมนตรีผู้กำกับต้องเสนอสำเนารายงานดังกล่าวต่อทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม

การแต่งตั้งปลัดกระทรวงเป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีจะเสนอแต่งตั้งปลัดกระทรวงได้ต่อเมื่อเป็นการเสนอแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือคาดว่าจะว่างลง และ Public Service Commissioner หรือปลัดกระทรวงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ได้หารือกับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกระทรวงนั้นแล้วและมีหนังสือรายงานให้นายกรัฐมนตรีเสนอแต่งตั้งปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงที่ได้รับแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี แต่อายุต้องไม่เกิน ๖๕ ปี และพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๖๕ ปี หรือครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือมีการยุบเลิกตำแหน่งดังกล่าว หรือผู้สำเร็จราชการมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นอำนาจของคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย (Australian Public Service Management Advisory Board: The Board) แต่การกำหนดตำแหน่ง การยุบเลิกตำแหน่ง และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในแต่ละกระทรวงนั้นเกี่ยวพันกับการบริหารงบประมาณซึ่งมาตรา ๔๔ แห่ง Financial Management and Accountability Act 1997 ที่ให้อำนาจแก่หัวหน้าหน่วยงานที่จะบริหารจัดการทรัพยากร (resources) ที่หน่วยงานนั้นได้รับการจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุด Public Service Act 1922 จึงบัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจกำหนดและยุบเลิกตำแหน่ง รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ข้าราชการในกระทรวง

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลียเป็นองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงานและอัตราเงินเดือนของข้าราชการ และข้าราชการต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยวินัยตาม Division 6 ของ Part III – The Australian Public Service แห่ง Public Service Act 1922 ด้วย



สำหรับการจ้างลูกจ้างนั้น มาตรา 82AA แห่ง Public Service Act 1922 แบ่งลูกจ้างออกเป็น ๔ ประเภท คือ Continuing employees, Short-term employees, Fixed-term employees และ Overseas employees และมาตรา 82AB ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลียจะออกประกาศกำหนดระดับ (Class) ของลูกจ้างภาครัฐในราชกิจจานุเบกษา ส่วนการกำหนดจำนวนลูกจ้างในกระทรวงต่าง ๆ นั้นเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณเช่นกัน ปลัดกระทรวงจึงสามารถกำหนดจำนวนการจ้างลูกจ้างของกระทรวงได้เองตามความเห็นสมควรเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มีข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับลูกจ้างนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้าง ซึ่งมาตรา 82AC แห่ง Public Service Act 1922 ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ทำสัญญาจ้างลูกจ้าง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของลูกจ้างภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแห่งเครือรัฐออสเตรเลียกำหนด ส่วนอัตราค่าจ้างตามสัญญาจ้างนั้น เนื่องจากเครือรัฐออสเตรเลียใช้ระบบค่าจ้างระบบเดียวกันทั่วประเทศ อัตราค่าจ้างที่กำหนดจึงต้องสอดคล้องกับมติของ Remuneration Tribunal อันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างโดยเฉพาะ

กรณีการบริหารจัดการทรัพย์สินของแต่ละกระทรวงนั้น เป็นไปตาม Financial Management and Accountability Act 1997 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้ระบบการทำงานงบประมาณแบบ Portfolio Budgeting มาใช้ โดยระบบการทำงานงบประมาณดังกล่าวให้อำนาจแก่รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกระทรวงที่จะกำหนดงบประมาณของกระทรวงที่ตนกำกับดูแลให้เหมาะสมและเพียงพอแก่การปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง โดยในการทำงานงบประมาณต้องจัดลำดับความสำคัญของงานที่จะดำเนินการ นโยบาย แผนการดำเนินงาน งบประมาณรายจ่าย ผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะได้รับการดำเนินงานด้วย เมื่อทำเสร็จแล้วต้องเสนอไปยัง Expenditure Review Committee เพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดงบประมาณให้แต่ละกระทรวงเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่ง Expenditure Review Committee จะพิจารณาจากความสำคัญของงานและความเป็นไปได้ทางการเงิน เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วได้ผลประการใดก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการทางนิติบัญญัติต่อไป







ส่วนการบริหารจัดการทรัพย์สินของแต่ละหน่วยงานนั้น เป็นไปตาม Part 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมาตรา ๔๑ ให้อิสระแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะบริหารจัดการทรัพย์สินของหน่วยงานตามความเหมาะสม และกำหนดเพียงกรอบในการบริหารจัดการทรัพย์สินไว้ว่าต้องไม่ทำในทางที่ผิด หรือใช้หรือจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของทางราชการ โดยไม่เหมาะสม หากเกิดความเสียหายขึ้นแก่ทรัพย์สินของทางราชการ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแล้ว และนั่นทำให้การบริหารจัดการทรัพย์สินของแต่ละหน่วยงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ใช่ใช้ระบบ One size fits all

ในการพัสดุ เครือรัฐออสเตรเลียไม่มีกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุ โดยเฉพาะเจาะจง โดยมาตรา ๔๔ แห่ง Financial Management and Accountability Act 1997 ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานที่จะบริหารจัดการทรัพยากร (resources) ของหน่วยงานอย่างเหมาะสม แต่ต้องกำหนดให้มีมาตรการที่เพียงพอที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายหรือทุจริตขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า Minister for Finance and Administration ได้อาศัยอำนาจตาม Regulation 7 (1) ของ Financial Management and Accountability Regulations ออกแนวปฏิบัติสำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง (Commonwealth Procurement Guidelines and Best Practice Guideline) ขึ้นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างว่า การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า (value for money) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ความน่าเชื่อถือและโปร่งใส (accountability and transparency) เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรม (industry development) และต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

**นี่ข้อมูลเมื่อหลายปีมาแล้วนะครับ แต่คงจะเป็นประโยชน์บ้าง**



# ระบบนิติรัฐและการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

วัชชกานต์ เศาภายน \*

## บทนำและความสำคัญ

**การ**เมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

- ๑) การปกครองในระบบนิติรัฐหรือนิติธรรม
- ๒) การมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- ๓) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถเลือกผู้นำขึ้นปกครองประเทศได้ เป็นต้น ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายแม่บทนั้น

---

\*นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ปัจจุบันเป็นพนักงานราชการรัฐสภา ตำแหน่งนักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ สำนักกรรมวิธีการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ในรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติเรื่องเหล่านั้นไว้ด้วยเสมอ ส่วนสังคมการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่ถูกปลูกฝังให้เลือกยอมรับระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นค่านิยม ทักษะคติต่าง ๆ สอดรับกับการมีอำนาจในระบบราชการ ซึ่งสามารถนำไปสู่การมีอำนาจในทางสังคมและทางการเมืองได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดเอาหลักความเป็นปัจเจกชน (Individual) ตามหลักสิทธิและเสรีภาพภายใต้กรอบแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ ด้วยการแสดงออกในรูปแบบของพฤติกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเกินขอบเขตและละเมิดเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจุบันประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนของกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งซึ่งมีรูปแบบและวิธีการที่ซับซ้อน อันมีแนวโน้มเพิ่มระดับความรุนแรงมากขึ้น

ระบบนิติรัฐเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ระบอบการเมืองการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น อำนาจสูงสุดในการปกครองจึงเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้กำหนดตัวผู้ปกครองตั้งแต่การแต่งตั้ง การถอดถอนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ปกครองต้องเสนอตัวให้ประชาชนเชื่อว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน มีแนวทางในการสร้างสรรค์และการพัฒนาชีวิตที่ดีให้กับประชาชน ระบบนิติรัฐให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะได้กระทำการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่มีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใยเพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือสมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน อันแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมกัน ความสนใจที่มีร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการให้บรรลุถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองร่วมกัน เพื่อให้เกิดอำนาจในการต่อรอง



ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองในทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน<sup>๑</sup>

ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึง ๑) ความเป็นมาและองค์ประกอบของ หลักนิติรัฐกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ๒) ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาระบบ นิติรัฐของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

### แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

สำหรับบทความในเรื่องนี้มีแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ ๑) หลักนิติรัฐ ๒) หลักนิติธรรม ๓) หลักนิติรัฐที่ปรากฏร่องรอยในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ๔) หลักนิติรัฐที่ปรากฏร่องรอยในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ๕) หลักนิติรัฐที่ปรากฏร่องรอยในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ๖) แนวคิดการปกครองในระบบประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมโดยประชาชน

คำว่า “นิติรัฐ” (Legal State) เป็นแบบของการจัดตั้งประชาคมการเมือง (Political Community) ในรูปของระบบรัฐแยกกำลังบังคับภายใต้อำนาจอธิปไตยออกจากตัวบุคคล ที่เป็นผู้ปกครอง (coercion of men) ไปเป็นอำนาจทางการเมืองการปกครองที่อยู่ภายใต้ กฎหมาย โดยที่การได้มาและการดำรงอยู่ของอำนาจทางการเมืองการปกครองที่อยู่ภายใต้ กฎหมายนั้นคงอยู่บนรากฐานของหลักยึดพื้นฐาน ๕ ประการ คือ กฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผน ความเชื่อถือศรัทธา สันติวิธี และความยุติธรรม<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายรัฐบาลด้านการบริหารจัดการ, (กรุงเทพฯ : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๐), หน้า ๑.

<sup>๒</sup> ชาวนะ ไตรมาศ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ,” รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๓ ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ, (กรุงเทพฯ : บริษัทพี เพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๘๑ - ๘๔.





ทั้งนี้ เพื่อนำประชาคมการเมืองไปสู่การบรรลุเป้าหมายของรัฐในที่สุด แม้จะดำเนินไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางเฉพาะทางของตนแล้ว แต่เมื่อประกอบกันเป็นผลรวมในท้ายที่สุดแล้วก็จะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายรวมของรัฐ (Ultimate goal)

### ๑. หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip)

หลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ภายในรัฐได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังต่อไปนี้

กาเร เดอ มัลแบร์ กล่าวไว้ว่า<sup>๓</sup> รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่แก่เอกชนได้ฝ่ายเดียวโดยเอกชนไม่ต้องให้ความยินยอม กฎหมายมหาชนให้อำนาจแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นก็จำกัดอำนาจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ผลที่ตามมาคือต้องมีการควบคุมการกระทำโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ (คำพิพากษาหรือคำสั่ง) หรือการกระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (กฎ คำสั่งทางปกครอง) ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติรัฐได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมืองกับกฎหมายในสถานะที่องค์กรของรัฐองค์กรหนึ่ง ได้แก่ รัฐสภาสามารถตรากฎหมายได้ด้วยกระบวนการของรัฐสภาผ่านบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรรัฐสภานั้น การมองหลักนิติรัฐในมิตินี้จะเห็นได้ว่า การเมืองเป็นที่มาของกฎหมายแต่การมองในอีกมิติหนึ่งเมื่อได้มีการตรากฎหมายขึ้นแล้ว อำนาจการเมืองซึ่งได้แฝงอยู่ตามองค์กรทั้งหลายของรัฐ รวมตลอดถึงบุคคลทั้งหลายนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายด้วย เนื่องจากหลักนิติรัฐเป็นเรื่องของ

<sup>๓</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕), หน้า ๔ - ๗.



หลักการปกครอง โดยกฎหมายอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองมีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดควบคุมมิให้กฎหมายและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง รัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่เป็นกฎหมายพื้นฐานทางอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครองของรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรเจต สึงคะเนติ ได้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐไว้ว่า<sup>๔</sup> หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐว่า<sup>๕</sup> หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ราษฎร เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนเห็นสมควร รัฐจึงยอมจำกัดอำนาจโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ให้คำจำกัดความหลักนิติรัฐไว้ว่า<sup>๖</sup> เป็นหลักการปกครอง โดยกฎหมาย มีใช้การปกครองตามอำเภอใจ และเป็นระบบที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการปกครองพื้นฐานของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎร เพื่อราษฎรจะได้ใช้สิทธิ และเสรีภาพนั้นได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

<sup>๔</sup>บวรเจต สึงคะเนติ, หลักนิติรัฐ (des Rechtsstaatsprinzip). ใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, **หลักนิติรัฐ นิติธรรม**, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์หน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๒๓๓.

<sup>๕</sup>สมยศ เชื้อไทย, หลักนิติรัฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓.

<sup>๖</sup>ภูริชญา วัฒนรุ่ง, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., ๒๕๕๖), หน้า ๑๑๓.





อนึ่ง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หลักนิติรัฐ จึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ ในการปกครองภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำอันใดที่เป็นการลบล้างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำไม่ได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนได้ รัฐจะกระทำการใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยกระทำตามวิธีการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

## ๒. หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรม<sup>๗</sup> เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติธรรมมีที่มาจากประเทศอังกฤษ ปัจจุบันหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่ไม่หยุดนิ่งแต่แปรเปลี่ยนไปตามสภาพของสังคม

ในสังคมไทย มีนักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านที่ได้อ้างและให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ต่าง ๆ มากมาย โดยได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมซึ่งคำอธิบายดังกล่าว จะมีลักษณะคล้าย ๆ กัน ซึ่งความเห็นของนักกฎหมายและนักวิชาการทางนิติศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความไว้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า “นิติธรรม” หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่มีใช่คนเป็นใหญ่ โดยกล่าวว่า ในประเทศที่ถือหลักการนี้เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไร กฎเกณฑ์หรือเครื่องมือวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ คือ ตัวยกกฎหมายของบ้านเมืองไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาไปตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว

---

<sup>๗</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม (The Meaning and Core Elements of the Rule of Law),” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๘,) หน้า ๕ - ๑๕.



บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแปะ ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่า ไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีสติปัญญาฉลาดกว่า ไม่กล้าเอาวัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาด้อยกว่า กล่าวโดยสรุป คือหลักนิติธรรม เป็นหลักที่ไม่ให้คนข่มเหงและเอาวัดเอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลัก เป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง

อาจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย The Rule of Law ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” หมายถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพ แห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม หมายถึง ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลัก ในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึง กฎที่บังคับควบคุมกฎหมายหรือบังคับกฎหมาย ลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้น ต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง

ท่านอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ อดีตประธานศาลฎีกา ได้กล่าวว่า หลักนิติธรรมหรือ The Rule of Law คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออก เพื่อประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่า คนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมาย จะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุผลและมีความรู้สึกผิดชอบซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม

นายเสนาะ เอกพจน์ ผู้พิพากษา ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม ในเชิงการตรากฎหมายว่าควรมีลักษณะอย่างไร รวมทั้งหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ในการพิจารณาคดี โดยกล่าวว่า The Rule of Law นี้ มิได้มุ่งอธิบายหรือวิจารณ์กันว่า มีความศักดิ์สิทธิ์เพียงใด หากแต่ต้องพิจารณาว่า บ้านเมืองประเทศชาติที่ต้องปกครอง







เพื่อสันติ โดยต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือนี้ เราควรจะตรากฎหมายออกมาในรูปลักษณะใด ยึดเอาอะไรเป็นหลักและทำอย่างไรผู้พิพากษาจึงจะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทตามบทกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างอิสระจริง ๆ มีข้ออิสระตามทฤษฎี มากกว่าที่จะมาพิจารณาถึงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรมอาจจะแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้นตำราต่าง ๆ ไม่ได้อธิบายความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรมคือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะที่สำคัญ คือ

- ๑) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๒) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- ๓) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- ๔) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- ๕) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- ๖) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- ๗) กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- ๘) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น



### ๓. หลักนิติรัฐที่ปรากฏร่องรอยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” เริ่มเป็นที่แพร่หลายในสังคมไทย หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมที่ดูเป็นนามธรรมปรากฏให้เป็นลายลักษณ์อักษรในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และในวรรคสอง “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” หรือในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้”

ในทางทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีว่าด้วยรัฐแล้ว ข้อความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” ในภาคพื้นยุโรป (Rechtsstaat ในภาษาเยอรมัน หรือ Etat de droit ในภาษาฝรั่งเศส) มีความแตกต่างในสาระสำคัญจากข้อความคิดเรื่อง “การปกครองโดยกฎหมาย” หรือ “Rule of Law” ของระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน ซึ่งตำราภาษาไทยแปลว่า “หลักนิติธรรม”

หลักนิติรัฐตามคติของภาคพื้นยุโรปเริ่มพัฒนาเมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ ต่อต้นศตวรรษที่ ๒๐ โดยนักกฎหมายเยอรมัน รัฐที่มีคุณสมบัติเป็น “นิติรัฐ” คือ รัฐที่ยอมลดตนเองลงมาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย ในนิติรัฐ อำนาจมหาชนทั้งหลายจะมีและใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด ในขณะที่ปัจเจกชนก็มีช่องทางฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการเพื่อตรวจสอบควบคุม หลักนิติรัฐตามคติของยุโรปเรียกร่องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือที่เรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และเมื่อใช้อำนาจก็ต้องใช้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการแปรสภาพจาก “อำนาจดั้งเดิมที่ไม่มีข้อจำกัด” (Puisseance) ให้กลายเป็น “อำนาจตามกฎหมาย” (Competences)





จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ เริ่มต้นที่รูปแบบและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบกฎหมาย ต่อมาเมื่ออุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยเบ่งบาน และเพื่อแก้ไขบทเรียนจากรัฐเผด็จการซึ่งอ้างว่ากระทำกรณีนามของกฎหมาย หลักนิติรัฐก็เรียกร้องขยายเข้าไปสู่เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายในนิติรัฐต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนชัดเจน ไม่มีโทษย้อนหลัง ได้สัดส่วน มีความเป็นธรรมและเสมอภาค อาจกล่าวได้ว่าหลักนิติรัฐเริ่มขยับเข้าใกล้กับหลักนิติธรรมมากขึ้น

หลักนิติธรรม หรือ “Rule of Law” ตามคติของแองโกลแซกซอน เริ่มแพร่หลาย Albert Venn Dicey กล่าวไว้ใน Introduction to the study of the Law of the Constitution (๑๘๘๕) หนังสือที่เป็นอนุสาวรีย์ของเขาว่า Rule of Law มีเนื้อหาหลัก ๓ ประการ ได้แก่ ๑) ไม่มีบุคคลใดถูกลงโทษหรือถูกลงโทษซึ่งสิทธิและร่างกาย เว้นแต่มีการกระทำซึ่งขัดต่อกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยกระบวนการปกติธรรมดาและศาลปกติธรรมดา วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้น หมายความว่า Rule of Law ตรงกันข้ามกับระบบการปกครองที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือมีดุลพินิจ ๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย บุคคลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดา และอยู่ภายใต้ระบบศาลปกติธรรมดาอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การสร้างระบบศาลเฉพาะสำหรับฝ่ายปกครองจึงไม่เป็นไปตาม Rule of Law ๓) สิทธิและเสรีภาพใน Rule of Law เกิดจากการรับรองโดยกฎหมายปกติธรรมดาหรือศาลปกติธรรมดา ไม่ใช่เกิดจากรัฐธรรมนูญ

ความคิดเรื่อง Rule of Law ของ Dicey ไม่ได้เป็นระบบระเบียบหรือสร้างหลักการทั่วไป แต่มุ่งหมายเอาที่กรณีเฉพาะในอังกฤษเท่านั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ความคิดของ Dicey จะถูกวิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นที่ Dicey ไม่ยอมรับอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับระบบศาลปกครอง และสนับสนุนความสูงสุดของรัฐสภามากกว่าความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ก็นับได้ว่า Dicey เป็นผู้ริเริ่มและทำให้ Rule of Law แพร่หลาย

นักคิดฝ่ายแองโกลแซกซอนในรุ่นถัดมา ได้พัฒนาหลักนิติธรรมคลาสสิกของ Dicey ให้ชัดเจนขึ้น โดย Joseph Raz นั้น ได้สรุปให้เห็นเป็นรูปธรรมถึง “Rule of Law” ว่า ต้องประกอบด้วย ๑) กฎหมายต้อง มีผลบังคับไปข้างหน้ามากกว่ามีผลย้อนหลัง



๒) กฎหมายต้องมีความมั่นคงและแน่นอน ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงบ่อย ๓) กฎเกณฑ์และกระบวนการในการตรากฎหมายต้องชัดเจน ๔) หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการต้องได้รับการประกัน ๕) หลักการเกี่ยวกับความยุติธรรมตามธรรมชาติต้องได้รับความเคารพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม การฟังความทุกฝ่าย ๖) องค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมการกระทำขององค์กรอื่น อำนาจนี้ไม่ได้ไร้ซึ่งขอบเขต หากแต่ต้องเป็นไปเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ๗) สิทธิการเข้าถึงองค์กรตุลาการต้องได้รับการรับรองและเป็นไปโดยง่าย ๘) องค์กรการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่มีอำนาจดุลพินิจ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนด

จากข้อสรุปในความคิดเห็นของ Joseph Raz นั้น ในข้อ ๑ - ๓ เป็นเรื่องเนื้อหาของระของกฎหมาย (Substance) และข้อ ๔ - ๘ เป็นเรื่องกระบวนการ (Procedure) เมื่อพิจารณาข้อความคิดของคำว่า “นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” แล้ว เราอาจสรุปความแตกต่างได้ดังนี้

๑) พิจารณาจากต้นกำเนิด ข้อความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” มีวิธีการศึกษา (Approach methodology) ตั้งต้นเริ่มจากรัฐ เพราะเป็นธรรมเนียมของนักกฎหมายมหาชนและนักปรัชญาภาคพื้นยุโรป ที่มุ่งเน้นศึกษาทฤษฎีว่าด้วยรัฐเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือใช้ข้อความคิดว่าด้วย “รัฐ” เป็นวัตถุแห่งการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมาย ในขณะที่ข้อความคิดเรื่อง “นิติธรรม” นั้น มีต้นกำเนิดจากความห่วงเกรงการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ หลักนิติธรรมจึงมุ่งหมายถึงไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน กล่าวคือ หลักนิติรัฐเป็นมุมมองจากรัฐ แต่หลักนิติธรรมเป็นมุมมองจากปัจเจกชน

๒) พิจารณาทางภาษาศาสตร์ คำว่า Law ในภาษาอังกฤษ หากแปลเป็นภาษาฝรั่งเศสและเยอรมันแล้ว มีสองคำ คือ คำที่หนึ่ง droit (ฝ.) หรือ recht (ย.) หมายถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมด และคำที่สอง คือ loi หมายถึง เฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ในขณะที่คำว่า droit ของฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะหมายความว่า “กฎหมาย” (law) ได้แล้ว ยังหมายความว่า “สิทธิ” (right) ได้อีกด้วย

๓) พิจารณาทางเนื้อหาสาระ หลักนิติรัฐเกี่ยวกับกรณีที่รัฐยอมตกลงมาอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นเรื่องของโครงสร้างลำดับชั้นทางกฎหมาย (Hierarchie des





normes) เป็นเรื่องของหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principe del galite) ที่สถาปนาให้กฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจมหาชน (Sources et limitations) เป็นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอย่างสมดุล (Separation des pouvoirs) และเป็นเรื่องบทบาทขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย (Controle juridictionnel) ในขณะที่หลักนิติธรรมนั้น ไม่มีกรอบความคิดที่เป็นระบบระเบียบเท่ากับหลักนิติรัฐ แต่สร้างหลักขึ้นมาเฉพาะเรื่องเฉพาะราวตามแนวคิดเสรีนิยม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ กล่าวคือ หลักนิติรัฐของภาคพื้นยุโรป เน้นที่รูปแบบและโครงสร้าง (forme et structure) และวิธีการในการไปให้ถึงเป้าประสงค์ (moyens) ในขณะที่หลักนิติธรรมของแองโกลแซกซอนเน้นไปที่เนื้อหา (substance) และกระบวนการ (procedure)

๔) พิจารณาจากสกุลกฎหมาย หลักนิติรัฐกำเนิดและพัฒนาในสกุลกฎหมาย Romano Germanic ซึ่งยอมรับการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในขณะที่หลักนิติธรรมกำเนิดในนามสกุลกฎหมายแองโกล แซกซอน ซึ่งไม่มีอำนาจแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ไม่มีการแบ่งแยกศาลยุติธรรมกับ ศาลปกครอง และยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Suprematie du Parlerment)

#### ๔. หลักนิติรัฐที่ปรากฏร่องรอยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ความหมายและลักษณะของนิติรัฐ (legal state) ภายหลังจากที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มักจะได้ยินบุคคลชั้นนำกล่าวอ้างอยู่บ่อยครั้งว่าประเทศจะต้องปกครองด้วยหลักนิติรัฐ แท้จริงแล้วนิติรัฐนั้นมีพัฒนาการมาจากกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีแนวความคิดว่า รัฐมีลักษณะเป็นนามธรรม อำนาจอรัฐนั้นเป็นของทุกคนในสังคม ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐนั้นไม่สามารถที่จะสืบทอดอำนาจทางตระกูลได้ ต่อมาเมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยพัฒนาขึ้น นิติรัฐจึงถูกอธิบายให้สอดคล้องกับประชาธิปไตย โดยอธิบายว่านิติรัฐ คือ การที่รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายมีให้อยู่เหนือกฎหมาย ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจเป็นเพียงผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจรัฐ ทั้งผู้ใช้อำนาจ



และประชาชนทุกคนจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ดังนั้น นิติรัฐจึงต้องเคารพทั้งกระบวนการในการตรากฎหมาย และกระบวนการที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเจตจำนงร่วมของประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตย เพราะกฎหมายออกโดยรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากรัฐใดไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ยึดมั่นในรัฐธรรมนูญ ไม่เคารพกระบวนการออกกฎหมายโดยรัฐสภาที่มาจากประชาชน ไม่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไป ตามความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมาย ย่อมไม่ใช่นิติรัฐ หรือรัฐที่ทำอะไรก็ได้เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะในทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบวิธีการและความเป็นธรรม แม้ว่ารัฐนั้นจะมีตัวบทกฎหมายแต่หากกฎหมายนั้นไม่มีความเป็นธรรมก็ไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นนิติรัฐ<sup>๔</sup>

ด้วยเหตุผลเช่นนี้ นิติรัฐจึงเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองที่ว่า รัฐ องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ ของรัฐและประชาชนของรัฐ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตราออกมาโดยรัฐสภาตัวแทนของประชาชนของรัฐนั้น ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวทั้งสิ้น หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อปกป้อง ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐ คือ รัฐที่มีกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย การที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบและเนื้อหาไว้ ดังนี้

#### ๔.๑ การรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบโดยรัฐธรรมนูญ

พิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๔</sup>ชรินทร์ ดิชาวัน, ข้อควรคำนึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, สืบค้นจาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)





ของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาดี ตลอดจน หลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของ หลักนิติรัฐ โดยมีการแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้ว แต่ละฝ่ายต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถแบ่งแยกได้ ๒ ประการ คือ

ก. การแบ่งแยกอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในมาตรา ๓ และ หมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๙ คณะรัฐมนตรี และหมวด ๑๐ ศาล

ข. การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ดังนี้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๘๐) การตั้ง กระทู้ถามรัฐมนตรี (มาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๖๒) การบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๗๘) การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๑๕๙ และมาตรา ๑๖๐) และการขอเปิดอภิปรายทั่วไป จะกระทำได้ครั้งเดียว (มาตรา ๑๖๑)

๒) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กร ของรัฐแบ่งได้ ๓ ประการ คือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือหลักความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ โดยสามารถแยกอธิบายได้ ดังนี้



### ก. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งของหลักนิติรัฐ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดของระบบกฎหมายของรัฐนั้น ๆ และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖) และหมวด ๖ ส่วนที่ ๖ การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๑๔๑) ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๑๕๔) รวมถึงร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (มาตรา ๑๕๕) ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน และหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๒)

### ข. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้ การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามหลักการนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารผูกพันต่อกฎหมายหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย







รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไว้ตามมาตรา ๒๙ โดยมีถ้อยคำว่าการก้าวกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ และในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง เพื่อให้อำนาจศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนี้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย (มาตรา ๒๒๓)

ค. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

หลักในเรื่องนี้เป็นเรื่องการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการตามมาตรา ๓ วรรคสอง กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาโดยย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๑๙๗ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์



๓) หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้น  
เจ้าหน้าที่และศาล

หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้น  
เจ้าหน้าที่และศาล แบ่งได้ ๒ ประการ คือ หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาชั้น  
เจ้าหน้าที่และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

ก. หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่  
และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักดังกล่าวในมาตรา ๕๘ สิทธิการมีส่วนร่วม  
ในกระบวนการพิจารณาอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ และมาตรา ๔๐  
สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

ข. สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักดังกล่าวในมาตรา ๔๐ สิทธิในกระบวนการ  
ยุติธรรม

๔) หลักความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

หลักความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการวางอยู่บน  
พื้นฐานของความอิสระ ๓ ประการ คือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และ  
ความอิสระจากสังคม จึงกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ  
หลักการหนึ่ง โดยมีความมุ่งหมายในการคุ้มครองอำนาจตุลาการให้รอดพ้นจากการ  
ถูกแทรกแซง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ  
ซึ่งหลักการนี้จะช่วยให้ผู้พิพากษาและตุลาการทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีให้เป็นไปด้วย  
ความเป็นธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
ได้รับรองหลักนิติรัฐ ในทางรูปแบบตามหลักความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ  
ในหมวด ๑๐ มาตรา ๑๙๗ การพิจารณา อรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการ  
ให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์





## ๔.๒ องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเรียกร้องในเชิงเนื้อหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนแก่นสาระของสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ และให้มีผลใช้บังคับโดยทั่วไป จึงกล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อกฎหมาย การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล ทั้ง ๆ ที่จะต้องคุ้มครองความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อกฎหมาย และองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือว่า เป็นหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาที่รัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมจะต้องมีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

### ๑) หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน เมื่อกล่าวถึงหลักนิติรัฐซึ่งมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค เพราะสิทธิทั้งสองประการนี้เป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น ในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมจึงต้องเคารพขอบเขตและเสรีภาพของปัจเจกชน การที่รัฐจะแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพจะพึงทำได้ก็ต่อเมื่อปรากฏและพบว่ามิกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ และต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น

ก. หลักการรับรองสิทธิและเสรีภาพมีผลบังคับเป็นการทั่วไป

หลักการรับรองสิทธิและเสรีภาพมีผลบังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งสิทธิตามหลักความเสมอภาค มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่องค์กรของรัฐทุกประเภท กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ผลบังคับที่รัฐธรรมนูญรับรองผลบังคับทันทีไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ และประชาชนทุกคนมีอำนาจอ้างสิทธิและเสรีภาพกับองค์กรของรัฐได้ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ชัดเจนและรับรองโดยปริยาย



คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้ประกอบด้วยบรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงหลักการและแนวความคิดพื้นฐานบางประการซึ่งผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากเห็นว่า หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเหล่านั้นมีความชัดเจนในตัวเองและเป็นมูลบทเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีได้บัญญัติรับรองไว้โดยปริยายตามมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง...” มีผลบังคับเป็นการทั่วไปด้วย มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

#### ข. หลักแก่นสาระของสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองไว้ เป็นการทั่วไปในการคุ้มครองแก่นสาระของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องตราขึ้นใช้บังคับเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น หากตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎรเพื่อการอย่างอื่นนอกเหนือจากการอันรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้การนั้นจะเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะก็ตาม ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายในที่นี้มีได้จำกัดเฉพาะกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ยังรวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารด้วย

#### ค. การรับรองสิทธิและเสรีภาพตามประเภท

หลักนิติรัฐจะ ต้องให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน มิให้รัฐล่วงล้ำโดยปราศจากอำนาจโดยชอบตามกฎหมาย และจะล่วงล้ำเกินไปกว่าความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่าที่รัฐธรรมนูญรับรอง และจำกัดวัตถุประสงค์ตามประเภทแห่งสิทธิไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพตามประเภทเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพ





โดยสามารถแบ่งได้ ๘ ประเภท และรัฐธรรมนูญบัญญัติวัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพแต่ละประเภทไว้ ตามมาตรา ดังนี้

- สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม  
มาตรา ๓๐ - ๓๑
- สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มาตรา ๓๒ - ๓๘
- สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๙ - ๔๐
- สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ  
มาตรา ๔๑ - ๔๔ มาตรา ๔๙ - ๕๐ มาตรา ๕๑ - ๕๕ และมาตรา ๖๖ - ๖๗
- สิทธิและเสรีภาพในความคิดและการแสดง  
ความคิดเห็น มาตรา ๔๕ - ๔๘
- สิทธิที่จะตรวจสอบการกระทำของหน่วยงาน  
และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๖ - ๖๒
- สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มและสิทธิ  
และเสรีภาพทางการเมือง มาตรา ๖๓ - ๖๕ และมาตรา ๖๘ - ๖๙

## ๒) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค คือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับ การปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ของรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมแทบทุกรัฐตามหลักรัฐธรรมนูญนี้ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่จะ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่ แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระ สำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความ ค้ำครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอภาคกัน มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มาตรา ๓๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และมาตรา ๑๙๘ ศาลจะตั้งขึ้นได้



ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มี  
ข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น  
จะกระทำมิได้

๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

หลักการนี้เป็นที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือ  
ฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมาย ลำดับรอง และในการออกกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์ในทางกฎหมาย ดังนี้

ก. หลักความแน่นอนของกฎหมาย

หลักความมั่นคงแน่นอนเป็นส่วนหนึ่งของหลัก  
นิติรัฐ ซึ่งมาสามารถแบ่งหลักย่อยออกเป็น ๒ ประการ คือ หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ  
และหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ทั้งสองหลักมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือ  
หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ โดยกำหนดหน้าที่  
ของรัฐในการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะรับทราบบทบัญญัติของกฎหมาย และเข้าถึง  
ข้อมูลข่าวสารของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรับทราบมาตรการของรัฐที่จะส่งผล  
กระทบต่อสิทธิของตน รวมถึงรับรองผลทางกฎหมายที่ประชาชนจะได้รับอันเนื่องมาจาก  
การกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำนั้น  
ดังนั้น หน้าที่ของรัฐในการรับรองสิทธิของประชาชนและผลทางกฎหมายย่อมทำให้  
ประชาชนเกิดความเชื่อถือว่า การกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายย่อมมีผล  
ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการกระทำดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๕๐ รับรองหลัก ความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสองว่า  
“กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่  
กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่ง  
รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และได้รับรองโดยปริยายตามหลัก  
กฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปด้วย





### ข. หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย

หลักการตรากฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีการกฎหมาย” หลักการนี้เป็นหลักการประกันในทางกฎหมายอาญา ซึ่งนอกเหนือจากจะเป็นหลักประกันในทางกฎหมายอาญาแล้ว ยังเป็นมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัย และข้อบังคับขององค์กรในทางวิชาชีพด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองหลักการตรากฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายในมาตรา ๓๙ โดยมีการบัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” และถือว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองโดยปริยายตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปด้วยว่าห้ามมิให้ตรากฎหมายอันมีผลร้ายแก่ประชาชนที่มีผลย้อนหลังแก่โทษทุกประเภท ไม่จำกัดเฉพาะโทษทางอาญาด้วย

### ค. หลักความได้สัดส่วนหรือหลักสมควรแก่เหตุ

หลักการนี้ได้เรียกร้องให้การใช้อำนาจต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม โดยหลักนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณด้วย

ดังนั้น แม้ว่าจะระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้น ๆ ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้แต่ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่า ทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ



## ๕. หลักนิติรัฐที่ปรากฏร่องรอยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ภายหลังจากการรัฐประหารในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ นั้น เมื่อพิจารณาจากคำว่า “นิติรัฐ” ทั้งความหมายและที่มากล่าวได้ ดังนี้

นิติรัฐ (Legal State) เปรียบเสมือนสำคัญทางการเมือง ซึ่งภายใต้สถาบันดังกล่าว องค์กรผู้ใช้อำนาจจะต้องเคารพกฎหมาย กล่าวคือ หลักนิติรัฐ หมายถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายของรัฐจะถูกจัดลำดับลดหลั่นกันจากสูงไปหาต่ำ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดและโดยการจัดลำดับนี้เอง อำนาจรัฐจึงถูกจำกัดลงด้วย กล่าวคือ แต่ละกฎเกณฑ์ของกฎหมายจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่สูงกว่า เรียกว่า “การเคารพต่อลำดับศักดิ์ของกฎหมาย” ประการต่อมา ในระบบนี้เชื่อว่าความเสมอภาคของบุคคลต่อกฎหมายจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีศาลที่เป็นอิสระเท่านั้น อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนซึ่งแสดงออกและบ่งบอกถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐ โดยสามารถแยกได้ดังนี้

### ๕.๑ การรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบโดยรัฐธรรมนูญ

๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยมีการแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เช่นกัน ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถแยกได้ ๒ ประการ

#### ก. การแบ่งแยกอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในมาตรา ๓ และหมวด ๗ รัฐสภา หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี และหมวด ๑๐ ศาล

#### ข. การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ดังนี้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๖๗)







การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (มาตรา ๑๕๐) การบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๖๔) การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๒) และการขอเปิดอภิปรายทั่วไป จะกระทำได้ครั้งเดียว (มาตรา ๑๕๔)

๒) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

ก. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๕) และหมวด ๗ การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๑๓๒) ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๑๔๘) รวมถึงร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (มาตรา ๑๔๘) ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน และหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๑๓)

ข. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไว้ตามมาตรา ๒๖ โดยมีถ้อยคำว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง ที่ให้อำนาจศาลปกครองตรวจสอบความชอบ



ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนี้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย (มาตรา ๑๙๗)

ค. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๑๘๘ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๓) หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล

ก. หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักดังกล่าวในมาตรา ๔๓ สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ และมาตรา ๔๔ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

ข. สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักดังกล่าวในมาตรา ๒๙ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม





๔) หลักความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๑๘๘ การพิจารณาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

๕.๒ องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้รัฐล่วงล้ำโดยปราศจากอำนาจโดยชอบตามกฎหมายและจะล่วงล้ำเกินไปกว่าความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่าที่รัฐธรรมนูญรับรองและจำกัดวัตถุประสงค์ตามประเภทแห่งสิทธิไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพตามประเภทเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพ โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๕ - ๔๙) ดังต่อไปนี้

- ๑) สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕
- ๒) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย มาตรา ๒๘
- ๓) สิทธิส่วนบุคคล มาตรา ๓๒
- ๔) สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น มาตรา ๓๔ - ๓๖
- ๕) สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก มาตรา ๓๗
- ๖) สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ มาตรา ๓๘ - ๓๙
- ๗) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา ๔๐
- ๘) สิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มาตรา ๔๑
- ๙) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม มาตรา ๔๒
- ๑๐) สิทธิของบุคคลและชุมชน มาตรา ๔๓
- ๑๑) เสรีภาพในการชุมนุม มาตรา ๔๔
- ๑๒) เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา ๔๕
- ๑๓) สิทธิของผู้บริโภค มาตรา ๔๖
- ๑๔) สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข มาตรา ๔๗ - ๔๘



สิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักการขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐจะต้องมีการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนภายในรัฐ แสดงออกถึงความเป็นนิติรัฐของรัฐนั้น ๆ ที่มีกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เป็นรัฐธรรมนูญ

ความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น กล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งภายในรัฐ

กล่าวคือ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จึงเป็นหลักการสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๔ โดยบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

## ๖. แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” หรือ “democracy” มีที่มาจากคำในภาษากรีกสองคำ คือ “demos” ซึ่งแปลว่า ประชาชน และ “kratos” ซึ่งแปลว่า ปกครอง (rule) เมื่อรวมกัน ก็จะเป็นการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน เมื่อพิจารณาจากกรอบการตีความตามลายลักษณ์อักษรแล้ว “ประชาธิปไตย” อาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนหรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง ลักษณะที่สอง ประชาธิปไตยในลักษณะที่เป็นรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนได้มีโอกาสในการเลือกตั้งผู้แทน เป็นต้น และลักษณะสุดท้าย ประชาธิปไตยในลักษณะที่เป็นวิถีชีวิตของคนในรัฐนั้น ๆ





เช่น การใช้วิธีโดยคำนึงถึงเสียงส่วนใหญ่ของคนในสังคม การยอมรับความเห็นที่แตกต่าง<sup>๙๙</sup> เป็นต้น

ดังนั้น ความหมายของประชาธิปไตยในปัจจุบัน คือ การปกครองหนึ่งซึ่งสิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองนั้นเป็นของประชาชนเป็นผู้ใช้โดยตรงผ่านระบบการเลือกตั้งและประชาชนใช้สิทธินั้น ผ่านทางผู้แทนที่ประชาชนเลือกให้เข้าทำหน้าที่แทน โดยประชาชนไม่มีสิทธิในการปกครองด้วยตนเอง และประชาชนสามารถใช้อำนาจตัดสินใจในขอบเขตจำกัดของรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับรองสิทธิไว้ ประชาธิปไตยจึงถูกนำมาใช้อธิบายระบบการเมืองหรือสังคมการปกครองในแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับตรงกันว่าสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วย การเลือกตั้งโดยเสรี เป็นธรรม และมีวาระ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การทำให้การปกครองเป็นไปเพื่อสนองเจตจำนงของประชาชน<sup>๑๐๐</sup> ซึ่งสามารถจำแนกองค์ประกอบของหลักประชาธิปไตยได้ ดังนี้

#### ๖.๑ หลักประชาธิปไตยเป็นของประชาชน

หลักการนี้ถือว่า ประชาชนเป็นที่มาของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ความชอบธรรมของอำนาจในการปกครองต้องมีรากฐานจากประชาชน ขณะเดียวกันองค์กรที่ใช้อำนาจในทางการเมืองการปกครองก็ต้องมีรากฐานมาจากประชาชนเช่นกัน สำหรับ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยมีอยู่ ๕ ประการ ได้แก่ การมีลักษณะที่มั่นคงถาวร (Perpetual) ไม่ใช่อำนาจที่จำกัดในเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นอำนาจที่ไม่ได้รับมอบหมายจากผู้ใด (Undelegated) ถ้าหากมีการมอบหมายโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ไม่มีเงื่อนไขเวลา เป็นอำนาจที่ไม่แบ่งแยกหรือโอนให้แก่ใคร (Unalienable) ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัด

---

<sup>๙๙</sup>สุรพล ไตรเวทย์, **พระมหากษัตริย์ และประชาธิปไตย**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๒๓๘.

<sup>๑๐๐</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๓๐๐.



โดยกฎหมายและไม่อยู่ภายใต้คำสั่งของคนอื่นหรือรัฐอื่น (Absoluteness)<sup>๑๑</sup> หรือไม่ต้องอยู่ภายใต้กำหนดของผู้ใด (Precription)

กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนจะมีเสรีภาพ ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายจำกัดเสรีภาพ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น ขณะที่ระบอบเผด็จการ โดยปกติประชาชนจะมีเสรีภาพก็ต่อเมื่อผู้ปกครองเป็นผู้อนุญาตให้มีได้ และนอกจากจะมีเสรีภาพแล้ว เช่นเดียวกับเมื่ออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ประชาชนย่อมมีความเท่าเทียมกันในการใช้อำนาจ จึงทำให้โครงสร้างสังคมในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพเป็นไปในแนวระนาบซึ่งทุกคนเสมอภาคและเท่าเทียม และจากแนวความคิดนี้เองประชาชนย่อมจะต้องเคารพในอำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีความชอบธรรม แต่หากปรากฏว่าอำนาจดังกล่าวมิได้เคารพซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงหรือกระทำไปในทางที่ขัดประโยชน์ของส่วนรวมจนถึงขนาดทำให้หมดความชอบธรรม ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะต่อต้านอำนาจนั้นได้<sup>๑๒</sup>

#### ๖.๒ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย

หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority Right) หลักการนี้เรียกร้องให้ยอมรับเจตจำนงของราษฎรและปกครองตามฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับและผูกพันตามการตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมาก แต่ขณะเดียวกัน หลักการนี้ ก็ได้เรียกร้องให้ฝ่ายข้างมากจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายข้างน้อยในการแสดงออก ซึ่งความเห็นที่แตกต่างลักษณะดังกล่าวทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความแตกต่างจากรบอบเผด็จการ

#### ๖.๓ การมีผู้แทน พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง

การมีผู้แทนและพรรคการเมืองถือเป็นกลไกสำคัญในการก่อตั้งเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชนให้เป็นรูปธรรม<sup>๑๓</sup> เนื่องจากคณะบุคคลที่ได้มีการ

<sup>๑๑</sup>พรชัย เลื่อนฉวี, **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๖), หน้า ๗๓ - ๗๔.

<sup>๑๒</sup>สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๔๖.

<sup>๑๓</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๗ - ๑๔๘.





รวมตัวเข้าอย่างเป็นกิจจะลักษณะที่มีนโยบายร่วมกันและมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยมุ่งหมายให้ได้อำนาจรัฐเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายหรืออุดมการณ์พรรคการเมืองจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในการเป็นผู้แทนปวงชนไปบริหารประเทศทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจากล่างสู่บน จะเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยจึงเรียกร้องให้มีการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง รวมทั้งการเรียกร้องให้มีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

การเลือกตั้งจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือในการให้ประชาชนแสดงออกถึงเจตจำนง (will) ในการเลือกผู้แทนของตน กล่าวได้ว่า การเลือกตั้งจึงถือเป็นเครื่องมือในทางปฏิบัติสำหรับประชาชนอันเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่จะเข้าถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

กล่าวโดยสรุปว่า ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนให้อยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า “คนเรา เกิดมาเท่าเทียมกัน” คือ ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับการบริหารต่าง ๆ โดยเสมอหน้ากัน มีสิทธิและเสรีภาพภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งกำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ย่อมหมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน ภายใต้สิทธิและเสรีภาพที่มีความเท่าเทียมกันในการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง ที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก ประชาชนมีสิทธิในการควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม มีอิสระตามอำนาจที่ซึ่งมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามระบอบประชาธิปไตย

## ปัญหา อุปสรรค และผลกระทบ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ



และตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย

สำหรับ ประเทศไทย หากจะพิจารณาพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยแล้วจะเห็นว่า นับแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สังคมไทยได้มีโอกาสเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองในหลายครั้งหลายคราด้วยกัน ซึ่งได้ก่อให้เกิดความรุนแรงและเกิดการสูญเสียอันส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยต่อสายตาของนานาชาติประเท สังคมแบบวิถีประชาธิปไตยที่ถูกต้องตามแบบนานาชาติประเทนั้น ยังมีได้ฝังรากหรือหยั่งลึกในสังคมไทยได้เท่าที่ควร จึงเป็นเหตุทำให้หลายครั้งบ้านเมืองต้องเกิดภาวะวิกฤตสังคม มีความแตกแยกและมีอาจที่จะนำหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเครื่องมือสำหรับแก้ไขปัญหาวิกฤตของชาติหรือบ้านเมืองได้ และทำให้การพัฒนาตามระบอบวิถีทางระบอบประชาธิปไตยเกิดการหยุดชะงักไปพร้อม ๆ กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ประกอบกับปัจจุบันได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ขึ้น เป็นกติการ่วมกันในการกำหนดรูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ จึงเป็นสัมพันธภาพร่วมกันระหว่างองค์ประกอบพื้นฐาน ๔ ด้าน คือ นิติรัฐ รัฐธรรมนูญ ระบอบประชาธิปไตย และการปกครองโดยกฎหมาย ดังนี้

**๑. นิติรัฐ (Legal State)** เป็นการสร้างระบบรัฐหรือประชาคมการเมืองให้มีสถาบันอำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีกฎหมายเป็นรากฐานรองรับหลักประกันความยุติธรรม ทั้งในด้านการกำหนดเป้าหมายวิธีการและบรรทัดฐานในการทำหน้าที่พื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐแทนการใช้กำลังบังคับและอำเภอใจของตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง







๒. **รัฐธรรมนูญ (Constitutional)** เป็นการสร้างระบบกฎหมายในระบบอบการเมืองการปกครอง องค์กรที่ใช้อำนาจและการกำกับกรใช้อำนาจให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องเป็นองค์ประกอบที่เกื้อกูลกัน

๓. **ประชาธิปไตย (Democracy)** เป็นการสร้างระบบการเมืองการปกครองโดยกรมีส่วนร่วม ของประชาชนที่เน้นจำกัดอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน โดยประชาชนมีหลักประกันการเป็นเจ้าของอำนาจ มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและได้รับประโยชน์ที่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจรัฐ

๔. **การปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)** เป็นการสร้างระบบการเมืองการปกครองที่มีการขับเคลื่อนกลไกของสถาบันทางการเมืองการปกครองให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดได้ด้วยกระบวนการทางกฎหมาย

ดังนั้น การพัฒนาในระบบอบประชาธิปไตยได้นั้น ประชาชนจะต้องมีความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับระบบอบประชาธิปไตยและวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยดังที่กล่าวมาข้างต้น เพราะเมื่อประชาชนตระหนักและรับทราบ ถึงสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ตามระบบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะส่งผลให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจของตนได้อย่างถูกต้องภายในขอบเขตโดยไม่ก้าวก่ายผู้อื่น นอกจากนี้การจะพัฒนาประชาธิปไตยให้เจริญมั่นคงได้นั้น ประชาชนจะต้องมีความเข้มแข็ง ทั้งทางด้านความคิด สติปัญญา รู้จักการพึ่งพาตนเอง การพึ่งพาซึ่งกันและกัน

จากหลักการที่กล่าวมานั้น ความเข้มแข็งที่เป็นประการสำคัญ คือ ความเข้มแข็งในวัฒนธรรมประชาธิปไตยโดยมีความคิด ความเชื่อ วิถีชีวิต และพฤติกรรมที่สอดคล้องเหนียวแน่นกับวัฒนธรรมดังกล่าวอย่างไม่หยุดยั้ง โดยปัจจัยที่จะทำให้ประชาชนเข้มแข็งได้อยู่ที่การศึกษา เพราะการศึกษาจะช่วยให้ประชาชนมีความคิดเป็นของตนเอง รู้จักเลืกรู้จักตัดสินใจในสิ่งที่ถูกต้อง และรู้จักใช้เหตุผลในการแก้ไขปัญหาค้นหาหนทางใช้กำลังรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะเดียวกันนั้น ทั้งยังเป็นเกราะป้องกันที่จะไม่ทำให้ถูกชักจูงและครอบงำความคิดจากผู้ที่ไม่หวังดีหรือผู้ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องให้กระทำการในสิ่งที่ไม่เป็นผลดีกับสังคมและประเทศชาติ ปัจจัยอีกประการที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย คือ เศรษฐกิจในประเทศนั้นต้องไม่เกิดช่องว่างระหว่างคนที่ม



ฐานะรวย คนยากจน คนเมือง คนชนบท จนทำให้เกิดความแตกต่างมากเกินไป อันทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมหรือไม่เสมอภาคซึ่งนำมาสู่ความแตกแยกแบ่งพรรคแบ่งฝ่ายเกิดขึ้นในสังคม

อย่างไรก็ดี ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันวางกรอบในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค แนวนโยบายของรัฐ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนและอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น ๑๖ หมวด การพัฒนารัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมทุกหมวดได้นั้น จำเป็นต้องวางแผนยุทธศาสตร์กำหนดกรอบในการพัฒนาประเทศแต่ละด้านควบคู่ไปให้ครบทุกด้านอย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่ยึดติดอยู่แต่เฉพาะกรอบของการเมืองการปกครองเพื่อความอยู่รอดของพวกเขาเท่านั้น หากมีแผนการและการแก้ไขปัญหาเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบแล้ว จะเป็นผลให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบนิเวศน์นั้นเอง

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### บทสรุป

หลักนิติรัฐเป็นหลักการมีไว้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม ถึงแม้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน แต่ถึงอย่างไรหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญยังคงยึดหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

**ประการแรก** การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าประชาชนทุก ๆ คนต่างมีความเท่าเทียม มีความเสมอภาคกัน การที่คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนหนึ่งกลุ่มคนใดจะมีอำนาจในการปกครองประเทศได้นั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติในเรื่องของอำนาจที่จะนำมาใช้ในการปกครองประเทศ คือ บัญญัติถึงที่มาและโครงสร้างของการใช้อำนาจเป็นสำคัญ





**ประการที่สอง** การบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติ เรื่องหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจรัฐ ขอบเขตของการใช้อำนาจตามหน้าที่ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบ การพัฒนาประเทศมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนผู้อยู่ ภายใต้อำนาจปกครอง

**ประการที่สาม** การบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจ รัฐธรรมนูญต้อง บัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนของประชาชนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจ จะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลพินิจหรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจใช้อำนาจเกินขอบเขตอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อประชาชนและประเทศชาติ

จากหลักการสำคัญทั้ง ๓ ประการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นหลักการ ของระบอบประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่จะไม่ให้ประชาชนถูกข่มเหงถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกละเมิดจากการใช้อำนาจ ของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ระบบนิติรัฐตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบของการเข้าสู่อำนาจขององค์กรของรัฐ การพัฒนาประเทศ ในทุกมิติ อันเป็นการเพิ่มศักยภาพให้ประเทศไทยที่มีการปกครองบนพื้นฐานระบอบ ประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ ให้มีความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศต่อไปในภายหน้า

### **ข้อเสนอแนะ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มีเจตนารมณ์ที่สำคัญ ในการวางกฎ กติกาในทางการเมืองการปกครองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปราม การทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม เป็นไปตามหลักการของหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานในระบอบ ประชาธิปไตย สร้างความสงบเรียบร้อยและปรองดองของประชาชนภายในประเทศ

การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะสมบูรณ์ได้นั้น จะต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาทั้งระบบ ทั้งด้านการเมือง ระบบกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ให้มีความมั่นคง มีเสถียรภาพ รวมทั้ง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนโดยให้ประชาชนมีบทบาทในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ดังนี้



๑. ต้องมีการเสริมสร้างระบบการเมืองการปกครอง กล่าวคือ รัฐบาลต้องมีนโยบายการบริหารและพัฒนาประเทศให้ครอบคลุมถึงความต้องการของประชาชนในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ โดยสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ต้องมีการส่งเสริมวัฒนธรรมในทางการเมืองตามแบบแผนของระบบประชาธิปไตย โดยปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึก มีความรู้ เห็นคุณค่าของระบบประชาธิปไตย

๓. ต้องมีการส่งเสริมให้การศึกษาในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยประชาชนเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อม ในรูปแบบของการร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการในทุก ๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

๔. ต้องเพิ่มกระบวนการจัดทำแผนพัฒนารัฐธรรมนูญทั้งระบบให้ครอบคลุม โดยการวางกรอบระยะเวลาเพื่อการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในรูปแบบของคณะกรรมการ และเผยแพร่กรอบแผนพัฒนาประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้แก่สังคมได้รับรู้และรับทราบ

๕. สร้างจิตสำนึกและรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำแผนพัฒนารัฐธรรมนูญอย่างเป็นระบบเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลสามารถนำความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน ไปประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ต่อไป เพื่อเป็นการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้มีความทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ และมีความเจริญก้าวหน้าแบบยั่งยืนต่อไป





## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริหารจัดการ**. กรุงเทพฯ: กองแผนงานและสารสนเทศ

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๐.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ๒๕๕๖.

สุรพล ไตรเวทย์. **พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑.

พรชัย เลื่อนฉวี. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๖.

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑.

### วารสาร

เชาวนะ ไตรมาศ. **ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ**.

**รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๓ ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ**. (๒๕๔๗) : ๘๑ – ๘๔.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. **หลักนิติรัฐ นิติธรรม. บทความเรื่อง หลักนิติรัฐ**

**(des Rechtsstaatsprinzip) ของบรรเจิด สิงคะเนติ**. (๒๕๕๓) : ๒๓๓.

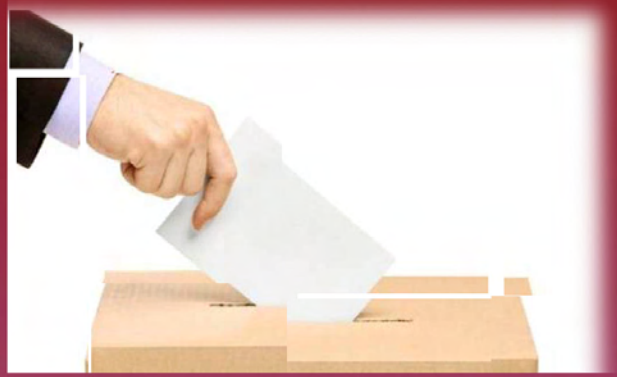
ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. **ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม**

**(The Meaning and Core Elements of the Rule of Law)**. **วารสารสถาบัน**

**พระปกเกล้า**. (๒๕๕๘) : ๕ – ๑๕.

### อินเตอร์เน็ต

ชนินทร์ ดิชาวัน. **ข้อควรคำนึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐** สืบค้นจาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)



# ประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราช

ภาณุวัฒน์ เตียรขน่า\*

✓ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีหลายประเทศที่มีชนกลุ่มน้อย ซึ่งชนกลุ่มน้อยต่างก็มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และประเพณี จากชนกลุ่มส่วนใหญ่ของประเทศ และปัญหาจะไม่เกิดขึ้นเลยหากชนกลุ่มน้อยรู้สึกว่าการกลุ่มชนของตนได้รับความยุติธรรม ความเสมอภาค หรือรู้สึกมีความสุขที่จะดำรงอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศที่กลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศปกครอง แต่ปัญหาจะเกิดขึ้น

---

\* วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการชายแดนไทย สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เมื่อชนกลุ่มน้อยในประเทศรู้สึกไม่มีความประสงค์ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองในประเทศนั้นและชนกลุ่มน้อยพยายามดำเนินการเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชเพื่อกำหนดวิถีทางการปกครองและบริหารทรัพยากรของตนเอง การแก้ปัญหาของประเทศที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อาจจะเลือกการแก้ไขปัญหาโดยการอ้างถึงความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ว่าการดำเนินการเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชในดินแดนส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและตามมาด้วยการใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรง ขณะเดียวกันในบางประเทศเลือกที่จะใช้วิธีการเจรจาและแก้ไขปัญหาโดยสันติ การอนุญาตให้มีการจัดทำประชามติที่ชอบด้วยกฎหมายภายในดินแดนที่มีกลุ่มหรือขบวนการเรียกร้องเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชเพื่อทำให้ทราบถึงเจตจำนงความประสงค์ของประชาชนในดินแดนนั้นอันทำให้ไม่เกิดปัญหาต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม รวมถึงเป็นการหาทางออกในการแก้ปัญหาร่วมกันอย่างสันติโดยที่ทุกฝ่ายยอมรับในผลของประชามติที่เกิดขึ้น

บทความนี้จะนำเสนอแนวคิดที่เชื่อมโยงให้เกิดความต้องการแยกตัวเป็นเอกราชของกลุ่มชนส่วนน้อยในประเทศ ทั้งในความหมายและความเข้าใจของแนวคิดชาตินิยม (Nationalism) ซึ่งถือเป็นแนวคิดตั้งต้นของประชาชนในดินแดนที่กลุ่มชนกลุ่มหนึ่งซึ่งรู้สึกว่าตนเองมีอัตลักษณ์เฉพาะจนนำไปสู่การมีแนวคิดว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออก (Separatism) อันเป็นแนวคิดในขั้นการดำเนินการเรียกร้องในความต้องการแยกตัวเป็นเอกราช รวมถึงศึกษาความหมายและวัตถุประสงค์ของการทำประชามติ ซึ่งถือเป็นการดำเนินการประชาธิปไตยทางตรงอันเป็นการแก้ปัญหาร่วมกันโดยสันติ ซึ่งบางประเทศเลือกที่จะใช้วิธีการดังกล่าวแก้ไขปัญหาโดยยอมรับเจตจำนงของประชาชนทั้งหมดในดินแดนที่มีแนวคิดความประสงค์ในการแยกตัวเป็นเอกราช พร้อมกันนี้จะนำเสนอตัวอย่างการทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชในแคว้นคิเบก ประเทศแคนาดา สก็อตแลนด์ในประเทศสหราชอาณาจักร และแคว้นคาตาลูญญา ประเทศสเปน ซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันในเหตุปัจจัย การดำเนินการ รวมถึงผลจากการทำประชามติดังกล่าวในแง่ต่างๆ จากนั้นจะสรุปผลรวมและแนวโน้มความเป็นไปได้ในการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชที่จะเกิดขึ้นต่อไป





## แนวคิดเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นเอกราช และความหมาย รวมถึงวัตถุประสงค์ของ ประชามติ

### แนวคิดชาตินิยม (Nationalism)

แนวคิดชาตินิยมเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญมากต่อการทำให้เกิดการแบ่งแยกจากกลุ่มพลเมืองใดกลุ่มพลเมืองหนึ่งที่ยุทธศาสตร์จะแยกตัวออกจากชาติรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเดิม ซึ่งกลุ่มพลเมืองที่ต้องการแบ่งแยกนั้นต่างมีแนวคิดว่ากลุ่มตนมีความแตกต่างและมีอัตลักษณ์เฉพาะที่แตกต่างกับกลุ่มพลเมืองส่วนใหญ่ของชาติรัฐที่ตนอาศัยอยู่ ทั้งนี้ นักวิชาการได้จำกัดความหมายแนวคิดชาตินิยมไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ แอนโทนี ดี สมิธ (D. Smith, ๑๙๙๘, p. ๘-๙) ได้อธิบายแนวคิดชาตินิยมไว้ว่า แนวคิดชาตินิยมทางการเมืองสมัยใหม่ (Modern political nationalisms) จะไม่สามารถทำความเข้าใจได้เลยหากปราศจากความเชื่อมโยงกับความทรงจำทางประวัติศาสตร์ และชาติพันธุ์ก่อนหน้านั้น และในบางกรณีต้องรวมถึงอัตลักษณ์ทางประชาคม และชาติพันธุ์ก่อนยุคสมัยใหม่ (Premodern Ethnic Identities) ทุกประเทศในยุคสมัยใหม่ได้มีการพบความเชื่อมโยงทางชาติพันธุ์ตามอดีตก่อนหน้าบางส่วน และเมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่าองค์ประกอบทางชาติพันธุ์ในประชาคมชาติต่าง ๆ นั้นมีขึ้นมาตั้งแต่ประเทศได้ถูกสร้างขึ้นมาอย่างช้า ๆ หรือเป็นผลลัพธ์อันเกิดการประสานเชื่อมโยงในแนวทางที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากการสร้างชาติ (Nation-building) อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญตามแนวคิดชาตินิยม

จอห์น ฮัทชินสัน (Hutchinson, ๒๐๑๗, p.๑๒๗) ได้ให้ความหมายแนวคิดชาตินิยมถือเป็นแนวคิดที่อุทิศเพื่อการสร้างสรรค์หรือปกป้องชาติ โดยในทางอัตลักษณ์ของชาตินิยมนี้เชื่อมโยงถึงความจำเป็นหลักสำคัญคือ การรักษาลักษณะเฉพาะของประชาคมแห่งชาติ สิทธิโดยเฉพาะเหนือดินแดนของชาติ หรือถิ่นฐานบ้านเกิด และการบำรุงรักษาในสถาบันต่าง ๆ ในการปกครองตัวเอง บ่อยครั้ง (แม้ว่าจะไม่ตายตัว) ที่จะดำเนินการในรูปแบบ ของรัฐ กรอบแนวคิดชาตินิยมพยายามขยายสู่ประชาชนสู่การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติและชาติ-รัฐ (Nation-States) รวมถึงทำให้เกิดการร่วมกัน







เป็นเครือข่ายที่ทำให้ไกลกว่ารัฐในเขตแดนชาติรัฐตามที่ถูกกำกับไว้ในบริเวณพื้นที่อาณาเขตของรัฐ

ทั้งนี้ แนวคิดชาตินิยมเป็นการเสนอให้เห็นถึงความรู้สึกในอัตลักษณ์ทั้งในระดับตัวบุคคลและร่วมกันซึ่งแสดงให้การสร้างความเชื่อมโยงในการเปลี่ยนแปลงของโลกที่ไม่สามารถที่จะคาดคะเนไว้ได้และเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ชาตินิยมได้ดำเนินการผ่านในหลายต่อหลายระดับ ทั้งผู้ที่สื่อสารตามหลักประชานิยม รัฐ ข้ามรัฐ ระดับภูมิภาค และระหว่างรัฐ

เซม แกนส (Gans, ๒๐๐๒, p.๗-๘) ได้จำกัดความหมายแนวคิดชาตินิยมไว้ว่า “แนวคิดชาตินิยมได้แบ่งเป็นรูปแบบ ทั้งในรูปแบบแนวคิดชาตินิยมสำหรับรัฐ ซึ่งให้ความสำคัญในคุณค่าทางการเมือง เช่น คุณค่าทางประชาธิปไตย สวัสดิการทางเศรษฐกิจ และความยุติธรรมที่มีอย่างทั่วถึง ความเป็นพลเมืองของรัฐที่มีการแลกเปลี่ยนกันทางวัฒนธรรมแห่งชาติซึ่งแสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขณะเดียวกันแนวคิดชาตินิยมทางวัฒนธรรม (cultural nationalism) เป็นลักษณะของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ได้มีการแบ่งปันประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมทางสังคมร่วมกันอันเป็นรากฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญทางศีลธรรมที่ยึดมั่นกับวัฒนธรรมและสืบรักษาไว้หลายชั่วอายุคน ผลประโยชน์อันนี้เป็นหลักประกันถึงการปกป้องรัฐ ในส่วนชาตินิยมทางวัฒนธรรมนี้รัฐถือเป็นผู้วางเจตจำนงหรือผู้จัดให้เกิดเจตจำนงเพื่อรักษาวัฒนธรรมแห่งชาติ โดยเฉพาะในกลุ่มพลเมืองของรัฐ

จากการจำกัดความหมายตามแนวคิดชาตินิยมของนักวิชาการข้างต้นนั้นสามารถจำกัดความหมายตามแนวคิดชาตินิยมได้ว่า แนวความคิดชาตินิยมเป็นแนวความคิดที่เชื่อมโยงกับความทรงจำทางประวัติศาสตร์ เรื่องราวครั้งอดีต ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม โดยเฉพาะความรู้สึกทางชาติพันธุ์ ที่รู้สึกว่าคุณเองมีอัตลักษณ์เฉพาะทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลที่ตนอยู่ ซึ่งกรอบแนวคิดชาตินิยมนี้จะทำให้ประชาชนที่อยู่ในถิ่นฐานเดียวกันหรือมีพื้นฐานจากครอบครัวอย่างเดียวกันโดยมีการสืบสานรักษาความรู้สึกทางประวัติศาสตร์ เรื่องราวในอดีต วัฒนธรรม หลักการที่ดำรงไว้อันมีอยู่หลายช่วงอายุคนอันทำให้มีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือมีความรู้สึกร่วมกันในอุดมคติที่จะร่วมกันสร้างสรรค์





ปกป้อง และรักษาลักษณะเฉพาะของประชาคมแห่งชาตินั้นไว้ ทั้งนี้อาจจะเกิดจากการที่รัฐเป็นผู้สร้างเจตจำนงดังกล่าวนี้ขึ้นมาเอง หรือเกิดจากที่กลุ่มพลเมืองในรัฐชาตินั้นมีความรู้สึกที่ตนเองมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากพลเมืองส่วนใหญ่ของชาติรัฐที่ตนอยู่ก็ได้

แนวคิดชาตินิยมนี้ถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในความต้องการที่จะแบ่งแยกดินแดนที่ตนอยู่ออกจากอำนาจอธิปไตยชาติรัฐนั้น ๆ โดยพิจารณาจากกลุ่มพลเมืองของตนที่มีอัตลักษณ์เฉพาะเจาะจงและแตกต่างจากอัตลักษณ์ชาติรัฐที่ตนอยู่ โดยนำมาสู่การคิดเห็นร่วมกันว่าต้องการปกครอง บริหารจัดการพลเมืองและทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ในดินแดนของตน เพราะเห็นว่าจะจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่พลเมืองในกลุ่มชนของตนเองซึ่งดีกว่าจะอยู่ภายใต้การบริหาร ปกครองและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของชาติรัฐที่ดำรงอยู่ในกรณีความต้องการแยกตัวออกจากชาติรัฐที่ดำรงอยู่นั้นเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออก (Separatism)

### แนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออก (Separatism)

แนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออก คือแนวคิดที่สนับสนุนให้มีการแยกตัวออกจากชนกลุ่มใหญ่ เนื่องจากเห็นว่ากลุ่มตนมีวัฒนธรรม เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา การบริหารจัดการ หรือเพศ ที่มีความแตกต่าง ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความหมายของแนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออก โดยจะได้ยกตัวอย่างการจำกัดความหมายดังนี้

แมทธิว เจ เว็บ์ (Webb, ๒๐๑๗, p.๕ -๘) ได้อธิบายแนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออกไว้ว่า ผู้สนับสนุนการแบ่งแยก (Separatist) ได้ถูกพิจารณาในหลักการที่ว่าเป็นการระบุถึงกลุ่มคนซึ่งใช้ยุทธวิธี นโยบายและปรากฏการณ์ต่าง ๆ กระทำการเพื่อสนับสนุนให้เกิดการแบ่งแยก โดยมีวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ต้องการแสดงต่อบุคคลภายนอก แต่ทั้งนี้อาจจะเป็นรูปแบบตามวัตถุประสงค์อันเป็นองค์ประกอบที่เป็นการเตรียมการดำเนินการที่เป็นรูปแบบตามวัตถุประสงค์ที่เล็กกว่าการเป็นไปเพื่อการแยกตัวเป็นเอกราชจากรัฐที่ดำรงอยู่ก็ได้ ดังนั้น แนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวจึงเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการสนับสนุน ส่งเสริม หรือเป็นหลักปฏิบัติในการแยกตัวออกจากดินแดนของรัฐและการเป็นประชาชนของรัฐนั้น ทั้งในรูปแบบในนามหรือโดยสมบูรณ์จากอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ดำรงอยู่





แนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออกบางครั้งเป็นเรื่องพหุติการณ์ทางการเมืองอันเป็นข้อถกเถียงกันมากที่สุด สำหรับรัฐต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญกับข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้สนับสนุนการแบ่งแยกนี้ได้พิจารณาว่า กลุ่มผู้สนับสนุนการแบ่งแยกนี้เป็นกลุ่มที่ไม่พึงประสงค์อย่างยิ่งซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการตั้งแบบแผนการดำเนินการเพื่อโจมตีรัฐโดยถือเป็นการท้าทายต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติและบูรณภาพแห่งรัฐ

ทั้งนี้ กลุ่มซึ่งมีแนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออกแต่ละกลุ่มต่างมีข้ออ้างเฉพาะในกลุ่มแบ่งแยกที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในรัฐที่ดำรงอยู่ ส่วนองค์ประกอบสำคัญของความขัดแย้งนั้นกลุ่มแบ่งแยกจะใช้การต่อสู้ที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์ของกลุ่มของตน โดยคิดว่าอัตลักษณ์ของกลุ่มตนมีความแตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่ในรัฐที่ดำรงอยู่ ซึ่งจะมีการดำเนินการเป็นลักษณะประชาคมทางการเมือง (Political Community) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อแยกตัวออกไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการโดยใช้ความรุนแรงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มที่มีความต้องการแบ่งแยกเพราะหากเจรจาต่อรองกับรัฐที่ตนดำรงอยู่ได้ก็สามารถตกลงแยกตัวออกเป็นเอกราชโดยสันติ ยกตัวอย่าง เช่น กรณีการแยกตัวออกของประเทศนอร์เวย์จากประเทศสวีเดนใน ปี ค.ศ. ๑๙๐๕ หรือประเทศสิงคโปร์ออกจากมาเลเซียในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออก ถือเป็นแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแนวคิดชาตินิยมเพราะกลุ่มพลเมืองซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยของรัฐที่ตนอยู่นั้นมีความคิดเห็นว่าการกลุ่มตนมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างในแง่ต่าง ๆ กับพลเมืองชนกลุ่มใหญ่ของรัฐ กลุ่มพลเมืองชนกลุ่มน้อยก็จะเริ่มต้นจัดตั้งขบวนการเพื่อดำเนินการตามยุทธวิธี นโยบาย หรือกระทำการให้เกิดปรากฏการณ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นการแสดงออกในวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งแยกตัวออกจากรัฐ โดยถือเป็นการเรียกร้องให้เกิดสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง (Self-Determination Right) ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จะมีบทบาท หรืออิทธิพลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับพลเมืองในดินแดนนั้นจะมีความรู้สึกพร้อมเพื่อต้องการแยกตัวออกจากรัฐที่ดำรงอยู่นั้นมากน้อยเพียงใด เพราะการจะบรรลุผลการเรียกร้องเพื่อแบ่งแยกตัวออกได้ต้องมีการจัดตั้งให้เกิดการดำเนินการในลักษณะทางประชาคมทางการเมืองให้มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุด





จนทำให้รัฐที่ดำรงอยู่ให้ความสนใจถึงข้อเรียกร้อง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างพิจารณาว่าขบวนการการเคลื่อนไหวเพื่อแยกตัวออกถือเป็นภัยคุกคามความมั่นคงภายในรัฐ (Internal Security Threat) ซึ่งรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ พยายามที่จะแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะดำเนินการด้วยการใช้ความรุนแรงหรือการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีต่าง ๆ แม้ว่าแนวคิดที่ว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออกจะไม่ได้จำกัดวิธีการดำเนินการว่าจะต้องเป็นการดำเนินการโดยใช้ความรุนแรง หรือการดำเนินการโดยสันติวิธี แต่ก็มีปฏิเสธไม่ได้ว่าการเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกตัวออกจากรัฐที่ดำรงอยู่นั้นส่วนใหญ่เป็นการใช้ความรุนแรงเพื่อเรียกร้องหรือเพื่อต่อรองกับอำนาจรัฐที่ดำรงอยู่ ซึ่งการดำเนินการจะเป็นไปเพื่อการต่อต้านโดยตรงต่อรัฐบาลกลางหรือตัวแทนท้องถิ่นของรัฐบาลกลางไม่ว่าจะเป็นตำรวจ กองทัพ เจ้าหน้าที่เก็บภาษีอากร ผู้พิพากษา อื่น ๆ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าทุก ๆ การดำเนินการต่อต้านที่มุ่งตรงไปที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือการเก็บภาษีเป็นหลักจะเป็นการดำเนินการอันมีวัตถุประสงค์อันเป็นไปเพื่อการแยกตัวออกหรือการแบ่งแยกดินแดน ถ้าพิจารณาว่าเกิดกรณีที่รัฐมีการเก็บภาษีหนักเกินไป การดำเนินการต่อต้านภาษีก็อาจจะเกิดขึ้นได้โดยกลุ่มประชาชนที่ไม่ได้มีความต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากอำนาจปกครอง (autonomist) ดังนั้น การพิจารณาถึงการดำเนินการเพื่อแยกตัวออกจากรัฐที่ดำรงอยู่นั้นจะต้องพิจารณาถึงหลักการอันเป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเป็นสำคัญด้วย (Roehrer & Rahilly, ๒๐๑๖, p.๑๖๘)

การแยกตัวออกจากรัฐที่ดำรงอยู่นั้น หากถึงจุดที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลกลางกับกลุ่มผู้สนับสนุนการแยกตัวออกไม่สามารถที่จะหาข้อตกลงที่จะอยู่ร่วมกันได้อีก วิธีการสำคัญที่เป็นเครื่องมือบ่งบอกได้ว่าประชาชนในดินแดนดังกล่าวนั้นมีความประสงค์ตามที่กลุ่มผู้สนับสนุนการแยกตัวออกกล่าวอ้างจริงหรือไม่ คือการทำประชามติของประชาชนในดินแดนนั้น ในกรณีหากรัฐบาลกลางที่กลุ่มผู้สนับสนุนการแยกตัวออกอยู่ให้ความเห็นชอบให้มีการดำเนินการทำประชามติ การทำประชามติจะเป็นการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพและทำให้รู้ผลลัพธ์ที่ความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เช่น กรณีของแคว้นควิเบค ประเทศแคนาดา หรือกรณีดินแดนสก๊อตแลนด์ ที่ทำประชามติเพื่อแยกตัวจากสหภาพอาณาจักร แต่หากรัฐที่กลุ่มผู้สนับสนุนการแยกตัวอยู่ไม่เห็นชอบให้มีการทำประชามติขึ้น





และพิจารณาว่าการทำประชามติดังกล่าวนั้นผิดกฎหมายของรัฐนั้น แม้มีการทำประชามติ จะเกิดขึ้นมาโดยประชาชนส่วนใหญ่ในดินแดนมีความเห็นชอบที่ต้องการแยกตัวออกจากรัฐ ที่ดำรงอยู่ก็ตาม การประชามติที่ไม่มีผลในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในประเทศ และความขัดแย้งก็จะคงดำรงอยู่ต่อไป เช่น กรณีประชามติของชาวเคิร์ดในแคว้นเคอร์ดิสถาน ทางตอนเหนือของประเทศอิรักที่ประชาชนชาวเคิร์ดได้ลงประชามติว่าร้อยละ ๙๒.๗ เพื่อแยกตัวเป็นเอกราชจากประเทศอิรัก โดยมีประชากรกว่า ๓ ล้าน ๓ แสนคนก็ตาม แต่รัฐบาลอิรักก็ปฏิเสธประชามติดังกล่าวของชาวเคิร์ด (Time Magazine, ๒๐๑๗, p. ๑๐) หรือกรณีแคว้นคาตาลูญญา ที่ได้ทำประชามติในแคว้นเพื่อแยกตัวออกจากประเทศสเปน แม้ว่าชาวคาตาลันจะลงมติให้แยกตัวออกจากสเปนกว่าร้อยละ ๙๐ แต่ประเทศสเปน ไม่รับรองและประกาศว่าเป็นการทำประชามติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน อย่างไรก็ตาม การทำประชามติถือเป็นกระบวนการซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะเป็นเครื่องมือ สำคัญที่ทำให้รัฐนั้น ๆ ได้รู้ถึงความต้องการของประชาชนในดินแดน หรือในชาติอย่างแท้จริง ซึ่งจะขอจำกัดความหมายของประชามติเพื่อทำความเข้าใจต่อไป

### ประชามติ (Referendum)

ประชามติถือเป็นกระบวนการพิเศษเฉพาะโดยเป็นกระบวนการให้ประชาชน ได้แสดงออกในเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนโดยตรงด้วยการลงมติเลือก ซึ่งคำถาม ที่ถูกตั้งขึ้นมาจะถูกให้เลือกลงมติโดยประชาชนด้วยคำตอบที่ว่า “เห็นชอบ” (“Yes”) หรือตอบว่า “ไม่เห็นชอบ” (“NO”) ซึ่งกระบวนการประชามติกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือ ประชาธิปไตยทางตรง (Démocratie Directe) ทั้งนี้ ได้มีการให้คำจำกัดความ และความสำคัญ ของประชามติ ไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ดังนี้

คำว่าประชามติ ตามความหมายมีอยู่สองคำคือคำว่า “Plebiscite” (เพลอบิซิต) ซึ่งเป็นคำจากภาษาฝรั่งเศส และคำว่า “Referendum” (เรเฟอเรนดัม) คำว่า “Plebiscite” แพททริกโบเยอร์ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “การออกเสียงลงประชามติซึ่งเป็นการแสดงออก อันเป็นความเห็นที่มาจากประชาชนโดยรวม ซึ่งถือเป็นแนวทางทั่วไปในการดำเนินการ ตามที่ได้ถูกเสนอขึ้นมาโดยรัฐบาล การออกคะแนนเสียงไม่ได้ผูกพันรัฐบาลในทาง กฎหมาย แม้ว่าการออกเสียงดังกล่าวจะถือเป็นพันธะทางการเมืองและจริยธรรมให้รัฐบาล





ต้องเคารพต่อผลของการลงประชามติก็ตาม (Patrick Boyer, quoted in France Lavergne & Julien Côté, ๒๐๐๑, p.๓) ขณะที่ ชอง ชาร์ล บงอองฟอง (Jean-Charles Bonenfant) ได้ให้คำจำกัดความ “Referendum” ไว้ว่า “เป็นการออกเสียงประชามติที่ลงคะแนนเสียงด้วยวิธีที่ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการตัดสินใจให้อำนาจต่อตัวแทนของตน และเป็นลงประชามติเพื่อผลักดันกฎหมาย การลงประชามติเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนการร่างกฎหมายและการใช้กฎหมาย (application of law) ซึ่งรูปแบบนี้เป็นรูปแบบการทำประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ต่อมา คำว่า “Referendum” ยังถูกนำไปแสดงเป็นความหมายเพื่อการดำเนินการขอความเห็นของสมาชิกในกลุ่ม ผลของการลงประชามติจะถือเป็นสิ่งหยั่งเสียงความเห็น ซึ่งสามารถผูกพันกับรัฐบาลในทางจริยธรรม ซึ่งดังกล่าวถือเป็นรูปแบบการทำประชามติในแคว้นควิเบก ประเทศแคนาดา (Jean-Charles Bonenfant, quoted in France Lavergne & Julien Côté, ๒๐๐๑, p.๔)

ทั้งคำว่า Plebiscite และ referendum ได้ถูกใช้แทนกันบ่อยครั้ง แต่ในประเทศฝรั่งเศสคำว่า “Plebiscite” กลายเป็นคำที่มีความหมายในแง่ลบ เมื่อมีการใช้คำว่า “Plebiscite” ในการแปรเปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากประธานาธิบดีหลายประเทศใช้ผลคะแนนเสียงของการลงประชามติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับตนเอง โดยเฉพาะประธานาธิบดีชาร์ล เดอ โกล (Charles de Gaulle) ได้ใช้การทำประชามติบ่อยครั้ง ทุกวันนี้ คำว่า “Plebiscite” จึงเสมือนว่าได้ถูกยกเลิกไปทั้งในภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส และคำว่า “Referendum” กับ “Plebiscite” จึงมีความหมายเหมือนกันโดยปริยาย (Lavergne and Côté, ๒๐๐๑, p.๔) เมื่อพิจารณาคำที่มีความหมายเกี่ยวกับประชามติดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าประชามติเป็นการดำเนินการที่สร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนโดยรวมมีส่วนร่วมในการดำเนินการทางกฎหมายทั้งในขั้นตอนการร่างกฎหมายและการใช้กฎหมาย ซึ่งผลประชามติเป็นเสมือนการหยั่งเสียงความเห็นของประชาชนให้รัฐใช้อำนาจที่ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตามความประสงค์ของประชาชนทั้งหมดตามหลักจริยธรรมทางการเมือง





ฝรั่งเศสถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการประชามติหลายครั้ง ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐที่ ๕ แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการทำประชามติมาแล้วถึง ๙ ครั้ง โดยใน รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ แห่งประเทศฝรั่งเศส ได้บัญญัติในเนื้อหาเกี่ยวกับประชามติ ตามมาตรา ๓ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๘๙ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับประชามติได้ว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิออกเสียงประชามติ โดยที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ อาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย ทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะ หรือการรับรอง สนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็จะมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบัน ต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดทำประชามติ จะเป็นการทำในประเด็นที่สำคัญที่ส่งกระทบโดยตรงต่อประชาชนโดยรวมและอำนาจรัฐ เป็นสำคัญ ซึ่งการจะดำเนินการของรัฐบาลในประเด็นตามที่กล่าวมาจึงจำเป็นต้องได้รับเสียง ความเห็นชอบจากประชาชนทั้งประเทศโดยตรงเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของประชาชนผู้มีสิทธิ ซึ่งเสียงของประชาชนที่เห็นชอบให้ดำเนินการจะถือเป็นฉันทานุมัติให้รัฐดำเนินการ นโยบาย หรือการอันใดต่อไปได้ (Constitution de la Republique Française, ๑๙๕๘/๒๕๔๑: ๓, ๖-๗, ๓๓)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากทั้งแนวคิดชาตินิยม แนวคิดว่าด้วยคตินิยมการแยกตัวออก รวมทั้งความหมาย และวัตถุประสงค์ของประชามติ จะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกัน โดยเป็นกระบวนการทางการเมืองสำหรับในกรณีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการแยกดินแดน ออกจากรัฐที่ดำรงอยู่ของพลเรือนชนกลุ่มน้อยที่ต้องอยู่ร่วมกับพลเมืองกลุ่มส่วนใหญ่ ของรัฐนั้น ๆ เพราะการจะแยกดินแดน กลุ่มชนที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนจะต้องมีความ รู้สึกตามแนวคิดชาตินิยมและมีอัตลักษณ์ในกลุ่มชนของตนเองเฉพาะซึ่งคิดว่าแตกต่างจาก พลเมืองส่วนใหญ่ในรัฐที่ดำรงอยู่ จนกระทั่งมีการสร้างให้เกิดกลุ่มหรือขบวนการที่มีแนวคิด คตินิยมการแยกตัวออก โดยเป็นแกนนำผลักดันเพื่อให้อำนาจรัฐได้รับรู้ถึงความต้องการ ในกลุ่มชนในบริเวณดินแดนของตน ซึ่งรัฐที่กลุ่มชนนั้นอยู่จะมีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อต่อรอง ประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อยในรัฐ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้





หากอำนาจรัฐเลือกไม่ใช้ความรุนแรงในการปราบปราม หรือกดขี่ ทางแก้ไขปัญหาโดยเชิงสันติวิธีที่ทำให้ทราบถึงเจตจำนงของประชาชนในดินแดนว่าประชาชนส่วนใหญ่ในดินแดนนั้นต้องการปกครองตนเองเป็นเอกราชหรือไม่ การจัดทำประชามติของกลุ่มประชาชนในดินแดนนั้น ๆ บทความนี้จะยกตัวอย่างในส่วนของกรจัดทำประชามติในแคว้นควิเบก ประเทศแคนาดา ในดินแดนสก๊อตแลนด์ ประเทศสหราชอาณาจักร และในแคว้นคาตาลูญญา ประเทศสเปน โดยมีความเหมือนและแตกต่างในแต่ละกรณี

### การทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชในแคว้นควิเบก ประเทศแคนาดา

ควิเบกเป็นแคว้น ๑ ใน ๑๐ แคว้นและ ๓ ดินแดนของประเทศแคนาดา ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันตกของประเทศ และเป็นแคว้นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศแคนาดา รวมถึงเป็นแคว้นที่ถูกแบ่งอำนาจให้บริหารปกครองที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากดินแดนนูนาวุต (The territory of Nunavut) นอกจากนี้ยังเป็นแคว้นที่มีประชาชนมากเป็นอันดับสองของประเทศรองจากแคว้นออนแทรีโอ แคว้นควิเบกถือเป็นศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์และการเมืองของประเทศแคนาดา และเป็นแคว้นที่ประชากรส่วนใหญ่พูดภาษาฝรั่งเศสมากกว่าร้อยละ ๘๐

แคว้นควิเบกได้เคยจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชจากประเทศแคนาดามาแล้ว ๒ ครั้ง ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ และปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ผลจากการลงประชามติของทั้งสองครั้งปรากฏว่าประชากรในแคว้นยังสนับสนุนให้ควิเบกยังอยู่ภายใต้รูปแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ของประเทศแคนาดา แคว้นควิเบกนอกจากมีความแตกต่างทางด้านภาษา ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ใช้ภาษาฝรั่งเศส ขณะที่แคว้นและดินแดนอื่นๆ ประชากรในประเทศแคนาดาใช้ภาษาอังกฤษเป็นส่วนใหญ่แล้วยังมีมูลเหตุทางประวัติศาสตร์อื่นทำให้ประชาชนในควิเบกต้องการแยกตัวออกจากประเทศแคนาดา เนื่องจากในอดีตก่อนประเทศแคนาดาจะรวมประเทศ ประเทศแคนาดาถูกแบ่งออกเป็นแคนาดาตอนเหนือและแคนาดาตอนใต้ เมื่อรัฐสภาของสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมพิจารณาตรากฎหมายให้รวมประเทศแคนาดาเป็นประเทศเดียวจึงได้เริ่มเกิดเหตุการณ์การจลาจลขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๓๐ เป็นต้นมา โดยเฉพาะในแคว้นควิเบกที่มีประชากรพูดภาษาฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่ซึ่งมีการจลาจลอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๓๗







โดยเป็นการต่อสู้เพื่อไม่ยอมรับการถูกคว่ำรวมเป็นประเทศเดียว ความรุนแรงจากการต่อสู้ทำให้ฝ่ายผู้ต่อต้านที่แคว้นควิเบกมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บหลายร้อยคน แกนนำฝ่ายต่อต้านถูกประหารชีวิตและถูกเนรเทศไปยังประเทศออสเตรเลีย หลังจากฝ่ายต่อต้านพ่ายแพ้ไปอย่างราบคาบ ในปี ค.ศ. ๑๘๕๐ รัฐสภาสหราชอาณาจักรได้ลงมติในกฎหมายตั้งสหภาพแคนาดาตอนเหนือและแคนาดาตอนใต้ อย่างไรก็ตาม ในทางประวัติศาสตร์ทำให้ประชาชนแคว้นควิเบกบางส่วนยังคงระลึกถึงเหตุการณ์การต่อสู้ของแคว้น ขณะที่ในมติด้านสังคม เมื่อแคว้นควิเบกเติบโตขึ้นจากลักษณะชนบทสู่กลายเป็นเมืองในช่วงระหว่าง ปี ค.ศ. ๑๘๕๐ ถึงปี ค.ศ. ๑๘๗๐ ประชาชนชาวควิเบกสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาและประชาชนได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ผลที่ตามมาคือประชาชนชาวควิเบกสามารถมีอำนาจทางภาคเศรษฐกิจในแคว้นควิเบก โดยปี ค.ศ. ๑๘๖๐ ประชาชนในแคว้นควิเบกร้อยละ ๒๕ เริ่มมีอิทธิพลในภาคเศรษฐกิจในแคว้นโดยมีระดับเป็นผู้บริหาร หรือเจ้าของกิจการ จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๘๙๐ จำนวนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๖๑ และมีอัตราเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่ก็ยังคงมีความแตกต่างในกองทัพแคนาดาที่ร้อยละ ๒๖ ของประชากรควิเบกมีชั้นยศอยู่ในระดับชั้นประทวน และมีเพียงร้อยละ ๘ ที่มียศระดับสัญญาบัตร ความไม่พอใจในความรู้สึกไม่เท่าเทียมจึงมีอยู่อย่างแพร่หลายซึ่งเริ่มมีตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. ๑๘๖๐ จนนำไปสู่การความขัดแย้งในประเทศแคนาดาอีกครั้งในระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๖๓ ถึง ๑๘๗๐ (Roehrer and Rahilly, ๒๐๑๖, p.๑๗๖-๑๗๗)

ขณะที่หลักการรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดาได้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวแคนาดา ซึ่งในทางการเมืองนั้น หากจะแก้ไขเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต้องมีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้รับความยินยอมจากประชาชนตามผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทางการเมือง ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบันการแก้ไขรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลแคว้นของแคนาดาด้วย ซึ่งการแยกตัวออกของแคว้นควิเบกถือเป็นการสร้างให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแนวทางการคิดของสาธารณชนอย่างกว้างขวางต่อทุกแคว้นและดินแดนทั้ง ๑๓ แห่งของแคนาดา ดังนั้นการแยกตัวของแคว้นควิเบกจากประเทศแคนาดาจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งก็คือการทำประชามติ (Young, ๑๙๙๘, p.๑๔-๑๖)





ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ และในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้มีการทำประชามติเพื่อกำหนดอนาคตของ แคว้นควิเบก เนื่องจากทางรัฐบาลแห่งแคว้นควิเบกและรัฐบาลกลางพิจารณาว่าเป็น กระบวนการสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและจะทำให้ทราบความประสงค์ของประชาชน ชาวควิเบกโดยตรง คำถามสำคัญของการทำประชามติของทั้งสองครั้งคือ ประชาชน ชาวควิเบกประสงค์จะดำรงอยู่ในสถานะเดิมร่วมกับแคนาดา หรือจะมีอำนาจอธิปไตย แต่ยังคงรักษารูปแบบการมีส่วนร่วมกับแคนาดา (sovereignty-association) ซึ่งคำถาม ที่ใช้ถามประชาชนชาวควิเบกในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ได้มีการอภิปรายที่รัฐสภาแคนาดาเกี่ยวกับการ ตั้งคำถามในประชามติเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจกับประชาชนชาวควิเบก โดยเฉพาะ คำจำกัดความในข้อเสนอกับคำว่า sovereignty - association การถกเถียงประเด็น ประโยคคำถามที่จะถามประชาชนชาวควิเบกใช้เวลาถึง ๑๗ วัน คำถามประชามติได้ถูกปรับ ให้เข้าใจง่ายแก่ประชาชนโดยจัดทำเป็นทั้งภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส โดยเนื้อความเป็นดังนี้ “รัฐบาลแคว้นควิเบกจัดทำข้อเสนอนี้เสนอต่อสาธารณชนเพื่อใช้ในการเจรจาข้อตกลงใหม่ กับบรรดาดินแดนในส่วนที่เหลือของประเทศแคนาดาโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาค ของประชาชน

ข้อตกลงนี้จะให้อำนาจแคว้นควิเบกมีอำนาจเฉพาะในเรื่องการตรากฎหมาย เก็บภาษี และดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมาคืออำนาจอธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงจะรักษาความสัมพันธ์กับแคนาดาในทางเศรษฐกิจอันประกอบด้วย การใช้สกุลเงินตราร่วมกัน

การเปลี่ยนแปลงสถานะทางการเมืองอันเป็นผลมาจากการเจรจาในเนื้อหา ดังกล่าวจะไม่มีทางบังเกิดขึ้นได้ หากปราศจากความเห็นชอบของประชาชนผ่าน การลงประชามติในครั้งอื่น ๆ

ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะมอบอำนาจให้รัฐบาลแคว้น ควิเบกเจรจาในข้อตกลงระหว่างแคว้นควิเบกกับแคนาดาตามข้อเสนอลักษณะนี้”

ผลจากการลงประชามติในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ค.ศ.๑๙๙๐ มีประชาชน ในแคว้นควิเบกมาร่วมกันลงประชามติครั้งสำคัญนี้จำนวน ๓,๗๓๘,๘๕๔ คิดเป็น ร้อยละ ๘๕.๖๑ ของประชากรผู้มีสิทธิลงคะแนนในแคว้นควิเบกทั้งหมด โดยมีประชาชน





ไม่เห็นด้วย จำนวน ๒,๑๘๗,๙๙๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๙.๕๖ ขณะที่เห็นด้วย จำนวน ๑,๔๘๕,๘๕๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๔๔ ดังนั้นการลงประชามติในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ประชาชนชาวควิเบกลงมติให้แคว้นควิเบกยังคงอยู่ในสถานะเช่นเดิมกับแคนาดา (Charlotte Perreault, France Lavergne and Julien Côté, ๒๐๐๑, p.๓๕-๓๙)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐบาลแคว้นควิเบกโดยการเสนอของนายกรัฐมนตรีแห่งแคว้นได้ออกคำสั่งเป็นหมายกำหนดการอันเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำประชามติในแคว้นควิเบกขึ้นอีกครั้ง แต่ในครั้งนี้นั้นแทนที่จะเป็นการดำเนินการจัดทำประชามติเพื่อให้แคว้นควิเบกมีอำนาจอธิปไตยเหมือนในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ รัฐบาลแคว้นควิเบกกลับตัดสินใจเสนอให้มีการจัดทำประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแคนาดาภายใต้ข้อตกลงชาร์ลลอตทาวน์ (Charlottetown Agreement) ตามวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๑๙๙๒ ซึ่งการทำประชามติแก้ไขรัฐธรรมนูญแคนาดามีสาระสำคัญในเรื่องพื้นฐานอำนาจอธิปไตยของแคว้นและดินแดนในแคนาดา ความพยายามแก้ไขข้อพิพาทที่มีอยู่ยาวนานในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจตุลาการของแคว้นและสหพันธรัฐ รวมถึงประเด็นอื่นๆ ทั้งประเด็นการปฏิรูปสถาบันต่างๆของประเทศทั้งในด้านสวัสดิการสังคม การศึกษาและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ผลการจัดทำประชามติทั้งประเทศแคนาดาในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ซึ่งมีคำถามของการจัดทำประชามติครั้งนี้ว่า “ท่านเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยที่รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาควรถูกการแก้ไขโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานตามข้อตกลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๑๙๙๒” ประชาชนชาวแคนาดาได้ไปร่วมลงมติในประชามติครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๓, ๗๓๖,๖๓๔ คน ซึ่งเป็นร้อยละ ๗๑.๘ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ลงมติไม่เห็นด้วยให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จำนวน ๗,๕๕๐,๗๓๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๖ ประชาชนที่เห็นด้วยให้มีการแก้ไขมีจำนวน ๖,๑๘๕,๙๐๒ คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๖ (Meapleaf.com, n.d.) แต่หากพิจารณาเฉพาะแคว้นควิเบกจากประชากรที่ไปใช้สิทธิทั้งหมด ๔,๐๓๓,๐๒๑ คิดเป็นร้อยละ ๘๒.๗๖ ของประชากรทั้งหมดที่มีสิทธิลงคะแนนในแคว้น ผู้มีสิทธิไม่เห็นด้วยเป็นสัดส่วนมากที่จำนวน ๒,๒๓๖,๑๑๔ คิดเป็นร้อยละ ๕๖.๖๘ และผู้มีสิทธิเห็นด้วยมีจำนวน ๑,๗๙๖,๙๐๗ คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๓๒ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนในแคว้นควิเบกส่วนใหญ่





ยังมีความประสงค์ที่จะผูกพันเป็นส่วนหนึ่งในระบบสหพันธรัฐของประเทศแคนาดา (Perreault, Lavergne and Côté, ๒๐๐๑, p.๔๕)

แต่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เกิดประชามติครั้งสำคัญของแคว้นควิเบกอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นผลจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ พรรคชาควิเบก (The Parti Québécois : PQ) เป็นพรรคได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในแคว้นควิเบก โดยการหาเสียงได้เสนอประเด็นที่จะผลักดันให้มีการดำเนินการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นอิสระจากประเทศแคนาดาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาพรรคชาควิเบกได้ร่วมเสียงสนับสนุนจากกลุ่มสมาชิกพรรคการเมืองกลุ่มชาควิเบก (The Bloc Québécois : BQ) และพรรคการเมืองการดำเนินการเพื่อประชาธิปไตยแห่งแคว้นควิเบก (Action Démocratique du Québécois : ADQ) ผลักดันเกี่ยวกับการจัดทำประชามติ ซึ่งในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ปี ค.ศ.๑๙๙๕ ได้ลงนามข้อตกลงเพื่อสนับสนุนแนวทางการตั้งคำถามในประชามติ ซึ่งคำถามเป็นประเด็นอำนาจอธิปไตยที่เชื่อมโยงกับข้อเสนอการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและการเมืองกับแคนาดา ซึ่งถ้าหากประชากรส่วนใหญ่ในแคว้นควิเบกลงประชามติให้แยกตัวออกจากประเทศแคนาดา รัฐบาลแคนาดาอาจจะต้องใช้เวลา ๑ ปีเพื่อตัดสินใจในการดำเนินการตามข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและการเมืองกับแคว้นควิเบก เพราะถ้าหากไม่อาจหาข้อตกลงระหว่างกันได้ แคว้นควิเบกจะดำเนินการแยกตัวเป็นเอกราชจากประเทศแคนาดาอย่างสมบูรณ์ (Courchene and Murphy, ๒๐๐๗, p. ๒๐๖ – ๒๐๗) โดยคำถามประชามติในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ครั้งนี้ มีความว่า

“ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แคว้นควิเบกควรมีอำนาจอธิปไตย ภายหลังจากที่ได้ทำข้อเสนออย่างเป็นทางการต่อรัฐบาลแคนาดาเพื่อเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและการเมืองรูปแบบใหม่ภายใต้กรอบแห่งร่างพระราชบัญญัติเพื่ออนาคตของแคว้นควิเบก และภายใต้ข้อตกลงที่ได้ลงนามวันที่ ๑๒ มิถุนายน ปี ค.ศ.๑๙๙๕”

ผลการลงประชามติอย่างเป็นทางการได้เผยแพร่ออกมาในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ประชาชนชาควิเบกไปลงคะแนนเสียงครั้งนี้ที่จำนวน ๔,๗๕๗,๕๐๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๓.๕๒ ของประชากรในแคว้นควิเบกทั้งหมด คะแนนเสียงส่วนใหญ่ลงมติไม่เห็นด้วยที่จำนวน ๒,๒๓๖,๖๔๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๕๘ ขณะที่คนที่เห็นด้วยจำนวน ๒,๓๐๘,๓๖๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๔๒ (Perreault, Lavergne and





Côté, ๒๐๐๑, p.๔๘-๕๔) ผลการลงประชามติปี ค.ศ.๑๙๙๕ มีนัยยะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า ระหว่างผู้เห็นด้วยกับผู้ไม่เห็นด้วยให้แคว้นควิเบกแยกตัวเป็นเอกราชมีอัตราส่วนของผล มาน้อยต่างกันเพียงร้อยละ ๑ เท่านั้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการจัดทำประชามติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อแยกตัว เป็นเอกราชทั้งในครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ และในครั้งที่สองปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ซึ่งอาจรวมถึง ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ที่เป็นการจัดทำประชามติในข้อตกลงชาร์ลล็อตทาวน์ ที่มีลักษณะ การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การมีอำนาจอธิปไตยในแคว้นควิเบกจะพบผลลัพธ์ที่แสดง ให้เห็นได้ว่าประชาชนในแคว้นควิเบกยังคงมีความประสงค์จะเป็นส่วนหนึ่งในอำนาจอธิปไตย ร่วมกับประเทศแคนาดา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงผลประชามติครั้งที่สองที่มี อัตราส่วนระหว่างผู้เห็นด้วยกับผู้ไม่เห็นด้วยต่างกันเพียงร้อยละ ๑ ทำให้เป็นที่น่าสนใจ อย่างยิ่งหากมีการผลักดันให้แคว้นควิเบกทำประชามติครั้งที่สาม เพื่อให้แคว้นควิเบก มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองจะมีผลอย่างไร

ขณะเดียวกันด้วยระบบการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดาซึ่งมีรัฐธรรมนูญ ที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของแคว้นและดินแดน โดยมีอยู่ ๒ ประเด็น คือ ๑) ระบบการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดามีลักษณะเป็นสหพันธรัฐที่มีการกระจาย อำนาจอย่างมากโดยเป็นรูปแบบการมอบอำนาจต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้กับรัฐบาล แคว้นและดินแดนของประเทศแคนาดา และ ๒) รัฐบาลแคว้นและดินแดนจะใช้อำนาจมาก หรือน้อยจะเชื่อมโยงกับสภาพการรวมตัวเป็นชาติ (Nationhood) ตามยุคสมัยที่บัญญัติไว้ ซึ่งสาระสำคัญในประเด็นแคว้นควิเบก คือ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐของประเทศแคนาดา เปิดโอกาสให้แคว้นมีโอกาสเป็นชาติที่มีอำนาจอธิปไตยได้อย่างบริบูรณ์ตามกรอบของความรัฐ ของแคนาดา (Courchene and Murphy, ๒๐๐๗, p.๒๑๘-๒๑๙) ประเด็นสำคัญ อีกประการหนึ่ง ด้วยหลักการรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่ต้องการสร้างความเท่าเทียม ทั้งทางการเมือง การเก็บภาษี รายได้ของสหพันธรัฐที่จะมาจากทุกแคว้นและดินแดน โดยมาจากทั้งในแคว้นและดินแดนที่ร่ำรวยและไม่ร่ำรวย ซึ่งจะต้องแบ่งปันงบประมาณร่วมกัน เพื่อดำเนินนโยบายด้านการบริการสาธารณสุขและนโยบายทางสังคม ขณะที่ประชาชนบางส่วน ที่สนับสนุนให้แคว้นควิเบกมีอำนาจอธิปไตยมีความเห็นว่าแคว้นควิเบกเป็นแคว้นที่มี ศักยภาพทางเศรษฐกิจพอสมควรที่จะพึ่งพาตัวเองได้ จึงควรให้รัฐบาลแคว้นนำเอากฎ





ที่เก็บจากแคว้นไปบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของแคว้นควิเบกเอง นอกจากนี้ ประชาชนชาวควิเบกต่างมีความรู้สึกที่ชาวควิเบกแตกต่างจากประชาชนส่วนใหญ่ของแคว้นและดินแดนของประเทศแคนาดา สิ่งที่ชัดเจนคือภาษาที่ประชากรควิเบกใช้ในแคว้นคือ ภาษาฝรั่งเศส ซึ่งจากการลงประชามติปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ประชาชนชาวควิเบกที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสส่วนใหญ่ลงคะแนนเห็นด้วยให้ควิเบกมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง รวมถึงชนพื้นเมืองดั้งเดิมในแคว้นควิเบกอย่างเช่น ชาวอินนู (Innu) ชาวอาติกาเม็ก (Atikamek) และอาเบเนกิ (Abenaki) เป็นต้น ขณะเดียวกันผู้ที่ไม่เห็นด้วยส่วนใหญ่คือชาวควิเบกที่พูดภาษาอังกฤษและกลุ่มคนที่ย้ายถิ่นฐานมาอยู่ใหม่ในแคว้นควิเบก ซึ่งกลุ่มคนย้ายถิ่นฐานมาอยู่ใหม่ในแคว้นควิเบกถือเป็นกลุ่มที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ หากพิจารณาประวัติศาสตร์ในลักษณะเฉพาะในความเป็นชาตินิยมและการมีวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ ซึ่งเป็นไปในลักษณะวัฒนธรรมฝรั่งเศสในยุคสมัยที่อพยพมาอยู่ในแคว้นควิเบก ทำให้ประชาชนชาวควิเบกบางส่วนกังวลว่าการเป็นส่วนหนึ่งของประเทศแคนาดาจะถูกกลืนกลายทางวัฒนธรรม เพราะคนส่วนใหญ่ของประเทศแคนาดาพูดภาษาอังกฤษและมีวัฒนธรรมในรูปแบบของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม การทำประชามติเพื่อให้แคว้นควิเบกมีอำนาจอธิปไตยเป็นเอกราชจากประเทศแคนาดาทั้งสองครั้งแสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวควิเบกยังคงต้องการเป็นส่วนหนึ่งในแคว้นของแคนาดา

ถึงกระนั้นก็ตาม จากกรณีการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชของดินแดนสก็อตแลนด์จากสหราชอาณาจักรทำให้ชาวควิเบกกลับมาให้ความสนใจในอนาคตของแคว้นควิเบกอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มพรรคการเมืองและกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อต้องการแยกตัวเป็นเอกราชแคว้นควิเบก แต่ถึงกระนั้นก็ตามในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ พระราชบัญญัติเพื่อสร้างความชัดเจนในความเป็นสหพันธรัฐ (The Federal Clarity Act) ได้ประกาศผ่านรัฐสภาแคนาดา ซึ่งมีผลให้รัฐบาลกลางแคนาดามีสิทธิที่จะตัดสินใจในคำถามที่ตั้งขึ้นไม่ว่าการจัดทำประชามติในอนาคตนั้นจะเป็นไปเพื่อความเป็นเอกราชหรือไม่ก็ตาม หรือไม่ว่าเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในแคว้นจะลงประชามติให้แยกตัวเป็นเอกราชได้ก็ตาม การออกเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในแคว้นใด ๆ ของแคนาดาที่ลงประชามติให้แยกตัวเป็นเอกราชนั้นจะเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการเจรจากับรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเท่านั้นและกระบวนการแยกตัวเป็นเอกราชโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องผ่านการแก้ไข





รัฐธรรมนูญ ดังนั้นกระบวนการการแยกตัวของแคว้นต่าง ๆ ในประเทศแคนาดาในอนาคตจะเป็นกระบวนการที่ช้าและยุ่งยากอย่างมากและปัจจัยสำคัญคือ แคว้นควิเบกมีผู้อพยพใหม่เข้ามาในแคว้นเป็นจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะเมืองมอนทรีออล ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ที่สุดในแคว้นควิเบกที่มีผู้อพยพใหม่เข้ามามากจนกลายเป็นเมืองพหุวัฒนธรรมและกลุ่มคนอพยพใหม่ก็มีแนวคิดที่ต้องการให้แคว้นควิเบกยังคงเป็นแคว้นที่อยู่ในระบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐของประเทศแคนาดา (The Economist, ๒๐๑๔ : ๕๘ -๕๙) เพราะฉะนั้นการแยกตัวเป็นเอกราชของแคว้นควิเบกจากประเทศแคนาดาในอนาคตจึงไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ง่ายนัก

### การทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชในดินแดนสก๊อตแลนด์จากประเทศสหราชอาณาจักร

การจัดทำประชามติของสก๊อตแลนด์เพื่อแยกตัวเป็นเอกราชจากสหราชอาณาจักร ในวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๔ ถือเป็นการจัดทำประชามติครั้งสำคัญครั้งหนึ่งในศตวรรษที่ ๒๑ โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงโอกาสที่รัฐใดรัฐหนึ่งประสงค์จะแยกตัวออกเป็นเอกราชและอาศัยการจัดทำประชามติโดยได้รับการเห็นชอบให้มีการดำเนินการจัดทำประชามติจากรัฐเดิมที่เคยเป็นส่วนหนึ่ง หากจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างดินแดนสก๊อตแลนด์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรกับอังกฤษที่เป็นเสมือนรัฐที่มีอิทธิพลสูงสุดในสหราชอาณาจักรแล้ว สก๊อตแลนด์ถือว่ามีความสัมพันธ์ในประเด็นทางประวัติศาสตร์กับอังกฤษไม่ด้นัก โดยทั้งอังกฤษและสก๊อตแลนด์มีการทำสงครามระหว่างกันถึง ๓๑๔ ครั้ง ก่อนจะถูกควบรวมเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้สหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. ๑๗๐๗ ด้วยความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทำให้เกิดกลุ่มต่อต้านการเป็นสหภาพ (Union) ในลักษณะสหราชอาณาจักร ซึ่งได้เริ่มเกิดขึ้นระหว่างช่วงศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ โดยเป็นการชุมนุมประท้วงในกลุ่มผู้มีความคิดหัวรุนแรงมากกว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องในรูปแบบชาตินิยม จนกระทั่งมีการจัดตั้งสมาคมการปกครองมาตุภูมิสก๊อตแลนด์ (Scottish Home Rule Association) ในปี ค.ศ. ๑๘๘๖ ต่อมาได้จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองแห่งชาติของสก๊อตแลนด์ (the National Party of Scotland) ในปี ค.ศ. ๑๙๒๘ และในปี ค.ศ. ๑๙๓๒ การรวมตัวกันระหว่างพรรคการเมืองแห่งชาติของสก๊อตแลนด์และพรรคการเมืองขนาดเล็กได้นำไปสู่การตั้งพรรคการเมือง





แห่งชาติชาวสก็อตแลนด์ (Scottish National Party) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๓๔ และกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ อย่างไรก็ตามในช่วงสามทศวรรษแรกพรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก็อตแลนด์ได้รับคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยในดินแดนสก็อตแลนด์ตามหลังพรรคใหญ่อย่างพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงาน จนกระทั่ง การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองของประเทศสหราชอาณาจักรพรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก็อตแลนด์ได้คะแนนสัดส่วนจากการเลือกตั้งถึงร้อยละ ๓๐ ในดินแดนสก็อตแลนด์มากกว่าพรรคการเมืองใหญ่อย่างพรรคอนุรักษนิยม ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ และได้มีการจัดทำประชามติในเรื่องการโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่สก็อตแลนด์ โดยประชาชนชาวสก็อตแลนด์ลงคะแนนเห็นด้วยที่ร้อยละ ๕๑.๖ แต่ทว่าการจัดทำประชามติในครั้งนี้มีผู้มีสิทธิออกเสียงไปใช้สิทธิเพียงร้อยละ ๖๓.๘ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ออกเสียงเห็นด้วยมีจำนวนน้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด โดยตามกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องมีคะแนนเห็นด้วยเกินร้อยละ ๔๐ ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดเพื่อนำไปสู่การดำเนินการตรากฎหมายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ดินแดนสก็อตแลนด์ อย่างไรก็ตาม ปี ค.ศ. ๑๙๗๘ มีการจัดทำประชามติอีกในเรื่องการโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังดินแดนสก็อตแลนด์และเวลส์ ผลจากประชามติครั้งนี้ทำให้รัฐบาลกลางสหราชอาณาจักรผ่านกฎหมายในจัดตั้งรัฐสภาสก็อตแลนด์และเวลส์ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙

การเกิดรัฐสภาสก็อตแลนด์ทำให้บทบาทพรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก็อตแลนด์มีบทบาทมากขึ้นโดยเฉพาะในรัฐสภาสก็อตแลนด์และพรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก็อตแลนด์ได้เริ่มมีแถลงการณ์โดยนโยบายของพรรคที่เสนอจะผลักดันให้สก็อตแลนด์แยกตัวเป็นเอกราชจากสหราชอาณาจักร การเลือกตั้งรัฐสภาสก็อตแลนด์ ปี ค.ศ. ๒๐๑๑ พรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก็อตแลนด์ได้จัดตั้งรัฐบาลในดินแดนสก็อตแลนด์โดยได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากผู้มีสิทธิลงคะแนนอย่างชัดเจน ต่อมาพรรคฯ จึงได้เริ่มดำเนินการตามคำมั่นสัญญาที่เคยประกาศกับสาธารณชนชาวสก็อตแลนด์ในการดำเนินนโยบายแยกตัวเป็นเอกราชจากสหราชอาณาจักรโดยเรียกร้องให้มีการจัดทำประชามติขึ้นในดินแดนสก็อตแลนด์ จนกระทั่งนำไปสู่การมีข้อตกลง เอ็ดินบะระ (The Edinburgh Agreement) กับรัฐบาลกลาง ในปี ค.ศ. ๒๕๑๒ (McConaghy, K., ๒๐๑๔, p. ๓-๕)

ในที่สุดการจัดทำประชามติแยกตัวเป็นเอกราชของดินแดนสก็อตแลนด์จึงได้เกิดขึ้นโดยกำหนดวันให้ประชาชนชาวสก็อตแลนด์ร่วมลงประชามติในวันที่ ๑๘ กันยายน







ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ก่อนการทำประชามติ พรรคที่สนับสนุนให้สก๊อตแลนด์ยังคงอยู่กับสหราชอาณาจักรประกอบไปด้วยพรรคแรงงาน พรรคเสรีประชาธิปไตย และพรรคอนุรักษนิยม ได้ประกาศข้อเสนอของกลุ่มพรรคคนที่เห็นว่าจะดำเนินการให้รัฐบาลกลางสหราชอาณาจักรมอบอำนาจให้รัฐบาลสก๊อตแลนด์มากขึ้นในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ โดยเป็นไปในลักษณะที่ให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้รัฐบาลสก๊อตแลนด์ควบคุมการเก็บภาษีอากรรายได้ทั้งหมดในดินแดนสก๊อตแลนด์ ขณะที่ฝ่ายสนับสนุนให้แยกตัวเป็นเอกราช โดยพรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก๊อตแลนด์ได้เผยแพร่เอกสารแนวทางการแยกตัวเป็นเอกราชโดยมีเนื้อหา ๖๗๐ หน้า โดยเสนอว่า แม้จะแยกตัวเป็นเอกราช แต่สก๊อตแลนด์ก็จะยังคงใช้สกุลเงินปอนด์สเตอร์ลิงและเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป รวมถึงยังคงมีบูรณาการทางความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสหราชอาณาจักรอยู่ (The Economist Magazine, ๒๐๑๔, p. ๑๘) พร้อมกับอ้างว่า หากประชาชนชาวสก๊อตแลนด์ลงคะแนนยังคงอยู่ต่อกับสหราชอาณาจักรโอกาสที่จะจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชขึ้นอีกอาจจะไม่มีอีกต่อไป (neverendum) อย่างไรก็ตาม โรบิน แม็กอัลไพน์ (Robin Mc Alpine) ผู้อำนวยการกลุ่มคอมมอนวีล (Common Weal) ซึ่งเป็นกลุ่มภาคสังคมนิยมซึ่งเสนอความเห็นในลักษณะเป็นการรณรงค์เพื่อสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมในดินแดนสก๊อตแลนด์ ได้กล่าวว่า “แม้ว่าจะเราแพ้ก็ตาม ความไม่พอใจของพวกเรานี้จะแปรเปลี่ยนไปสู่การกำหนดแนวทางทางนโยบายของเราเอง และเขาหวังว่าจะต้องมีการจัดทำประชามติในเงื่อนไขอื่นภายใน ๕ ปี” (The Economist Magazine, ๒๐๑๔, p. ๔๕-๔๖) ในส่วนภาคธุรกิจที่ดินแดนสก๊อตแลนด์ แม้ว่าภาคธุรกิจจะดูเหมือนสนับสนุนฝ่ายค้านการแยกตัวเป็นเอกราชของสก๊อตแลนด์ เพราะเห็นว่าการเชื่อมั่นของชาวสก๊อตแลนด์ กลุ่มนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธนาคารและสถาบันทางการเงินจะรู้สึกไม่มั่นใจเกี่ยวกับภาษีและการส่งออก แต่ภาคธุรกิจของสก๊อตแลนด์ก็สงวนท่าที เนื่องจากพรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก๊อตแลนด์ซึ่งมีอิทธิพลอยู่ในพื้นที่ได้เตือนกลุ่มผู้นำภาคธุรกิจในเรื่องท่าทีระหว่างช่วงรณรงค์การทำประชามติ โดยนายกาวิิน เฮวิต (Gavin Hewitt) อดีตผู้บริหารสมาคมเหล้าวิสกี้สก๊อตแลนด์ (the Scotch Whisky Association) ได้กล่าวอ้างว่า นายอองกุส โรเบิร์ตสัน (Angus Robinson) แกนนำพรรคการเมืองแห่งชาติชาวสก๊อตแลนด์ และเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ส่งข้อความ





ให้ภาคธุรกิจสงวนท่าที โดยนายกาวิณ เฮวิต กล่าวว่ “เขาเกรงว่าจะโดนเอาคืนหากการกระทำอะไรลงไป” (The Economist Magazine, ๒๐๑๔, p. ๑๘)

ผลการลงประชามติในสก๊อตแลนด์ปรากฏว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงชาวสก๊อตแลนด์ทั้งหมด ๔,๒๘๓,๓๙๒ คน มีผู้มาใช้สิทธิทั้งสิ้น ๓,๖๑๙,๙๑๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๕๙ มีผู้ออกเสียงให้สก๊อตแลนด์แยกตัวเป็นเอกราชจากสหราชอาณาจักรจำนวน ๑,๖๑๗,๙๘๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๗๐ ขณะที่ผู้ออกเสียงให้สก๊อตแลนด์ยังคงอยู่ร่วมกับสหราชอาณาจักรจำนวน ๒,๐๐๑,๙๒๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๓๐ (BBC.com, ๒๐๑๔) ผลจากประชามติบ่งบอกว่าประชากรที่อยู่ในดินแดนสก๊อตแลนด์ยังคงต้องการเป็นส่วนหนึ่งกับสหราชอาณาจักร ประเด็นที่สำคัญคือปัจจุบันประชากรที่อาศัยอยู่ในสก๊อตแลนด์เป็นคนที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่จำนวนมาก ซึ่งมีผลต่อการลงประชามติในครั้งนี้เพราะคนเหล่านี้ยังคงต้องการให้สก๊อตแลนด์คงอยู่กับสหราชอาณาจักรและไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงที่อาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจและความเป็นอยู่ของพวกเขา โดยนายองเดร์ เลอกูร์ (André Lecour) อาจารย์จากมหาวิทยาลัยออกตตาวา ซึ่งศึกษาการเคลื่อนไหวเพื่อแยกตัวเป็นเอกราช ได้ให้ทัศนะว่า “การออกเสียงปฏิเสธการแยกตัวเป็นเอกราชของสก๊อตแลนด์ได้แสดงให้เห็นถึงความคิดความเป็นชาตินิยมในสก๊อตแลนด์ทั้งหมดที่มีผลต่ออนาคตของดินแดน สก๊อตแลนด์ในประเด็นเจตจำนงความต้องการเป็นเอกราช เพราะสิทธิในการลงคะแนนเสียงขึ้นอยู่กับถิ่นที่อยู่ของประชากรในพื้นที่มากกว่าจะเป็นสิทธิตามสถานที่เกิด” (The Economist magazine, ๒๐๑๔, p. ๕๘-๕๙) ขณะที่ นายกอร์ดอน บราวน์ อดีตนายกรัฐมนตรีสหราชอาณาจักร ได้เคยเสนอแนะว่า “แม้ว่าสก๊อตแลนด์จะปฏิเสธการแยกตัวออกเป็นเอกราช นโยบายเกือบทั้งหมดในกิจการภายใน รวมถึงการเก็บภาษีอากรควรจะถูกนำมาจัดสรรอำนาจโดยกระจายออกจากรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น” ด้านประชาชนชาวอังกฤษซึ่งเป็นเชื้อชาติส่วนใหญ่ในสหราชอาณาจักรโดยมีจำนวนสัดส่วนถึงร้อยละ ๘๔ กลับเห็นว่าสก๊อตแลนด์ควรจะได้รับสัดส่วนการจ่ายงบประมาณสาธาณน่อยลงหากยังคงอยู่ในสหราชอาณาจักร จากการสำรวจความเห็นของกลุ่มอนาคตของอังกฤษ (The Future of England Survey) แสดงให้เห็นสัดส่วนที่เห็นด้วยเพิ่มขึ้นอย่างมากที่เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาสหราชอาณาจักรที่เป็นตัวแทนจากสก๊อตแลนด์ไม่ควรมสิทธิออกเสียงในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งเพิ่มจากร้อยละ ๑๘ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นร้อยละ





๕๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ สัดส่วนในกรณีดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นไปอีก ถ้าสก๊อตแลนด์ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางของสหราชอาณาจักรในการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ โดยอิสระ (devo max) (the Economist magazine, ๒๐๑๔, p.๕๙)

ทั้งนี้ ปัจจุบันรัฐสภาของสก๊อตแลนด์สามารถออกกฎหมายหลายขอบเขต ทั้งทางด้านการศึกษา สาธารณสุข และบางส่วนในนโยบายด้านสวัสดิการสังคม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางระหว่างสหราชอาณาจักรดังกล่าวจึงเป็นรูปแบบการผูกพันในเรื่องความตกลงของการแบ่งปันอำนาจระหว่างกลุ่มชาตินิยมและกลุ่มสนับสนุนสหราชอาณาจักร ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสก๊อตแลนด์ใหม่ฉบับหนึ่งช่วยให้ทางสก๊อตแลนด์ได้รับภาษีรายได้เพิ่มขึ้นและอำนาจการกู้ยืมเงินโดยได้รับการโอนอำนาจดังกล่าวนี้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และปี ค.ศ.๒๐๑๖ ซึ่งดังกล่าวทำให้ประชาชนเชื้อชาติอังกฤษรู้สึกไม่พอใจ เพราะงบประมาณสาธารณะจะถูกจ่ายไปยังดินแดนสก๊อตแลนด์มากขึ้น โดยจากการสำรวจความเห็นพบว่าสัดส่วนผู้มีความเห็นไม่พึงพอใจจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ดินแดนสก๊อตแลนด์ตามพระราชบัญญัติสก๊อตแลนด์ดังกล่าว โดยมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นจากหนึ่งในสี่ส่วนในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ จนกระทั่งมากกว่าครึ่งหนึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ (The Economist magazine, ๒๐๑๔, p.๕๒)

ดังนั้น หากพิจารณาตามผลประโยชน์ที่ดินแดนสก๊อตแลนด์ได้รับจากการยังคงอยู่ในสหราชอาณาจักรจะเห็นได้ว่าประชากรสก๊อตแลนด์ได้รับผลประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องส่วนแบ่งการจับจ่ายงบประมาณในดินแดนสก๊อตแลนด์ แม้ว่ากลุ่มชาตินิยมที่สนับสนุนให้แยกตัวเป็นเอกราชจะอ้างว่า สก๊อตแลนด์จะอุดมไปด้วยทรัพยากรน้ำมัน แต่หากพิจารณาแล้วรายได้จากน้ำมันนั้นมีความไม่แน่นอน เช่นในปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๐๙ สก๊อตแลนด์มีรายได้จากน้ำมัน ๑๑.๕ พันล้านปอนด์ แต่ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ - ๒๐๑๓ สก๊อตแลนด์มีรายได้จากน้ำมัน ๕.๕ พันล้านปอนด์ ถ้าดินแดนสก๊อตแลนด์ได้รับเอกราชขึ้นมาอาจจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องการจัดตั้งกองทุนน้ำมันและจะส่งผลให้มีรายได้ได้น้อยลงในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหากเก็บภาษีไม่ได้ตามเป้าหมาย ผลกระทบที่ตามมาคือการต้องขึ้นภาษีในดินแดนสก๊อตแลนด์ (The Economist magazine, ๒๐๑๔, p.๑๑) ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผลประโยชน์ของชาวสก๊อตแลนด์เองเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุข ซึ่งประชาชนสก๊อตแลนด์ต่างให้ความสนใจอย่างมาก





หากสก๊อตแลนด์เป็นเอกราช รัฐบาลสก๊อตแลนด์จะต้องรักษาระบบกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติของสก๊อตแลนด์จากงบประมาณที่ลดลงไป ขณะที่ สก๊อตแลนด์มีจำนวนสัดส่วนประชาชนผู้สูงอายุและเจ็บป่วยมากกว่าดินแดนส่วนที่เหลือในสหราชอาณาจักร ดังนั้นข้ออ้างของกลุ่มชาตินิยมที่จะเพิ่มงบประมาณระบบกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติของสก๊อตแลนด์ได้หากสก๊อตแลนด์เป็นเอกราช โดยอ้างถึงรายได้จากผลการขุดเจาะน้ำมันอย่างเดียวยังเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เว้นแต่จะดำเนินการเพิ่มภาษีอากรในดินแดนสก๊อตแลนด์ หรือได้รับเงินรายได้จากการขุดเจาะน้ำมันเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่น่าจะเป็นไปได้เท่า่นั้น (The Economist magazine, ๒๐๑๔, p.๖๑) ด้วยเหตุผลในผลประโยชน์ของชาวสก๊อตแลนด์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผลประชามติของสก๊อตแลนด์แสดงออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงต้องการอยู่ร่วมกับสหราชอาณาจักร โดยมีสัดส่วนห่างจากกลุ่มที่ต้องการให้แยกตัวออกเป็นเอกราชมากพอสมควร แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของสก๊อตแลนด์ยังมีความรู้สึกชาตินิยมในดินแดนและในอัตลักษณ์ของตนเองอยู่ แต่ด้วยผลประโยชน์ในปัจจุบันที่เกิดขึ้นต่อชาวสก๊อตแลนด์ที่ได้รับจากสหราชอาณาจักรและความไม่ต้องการเสี่ยงกับภาวะที่ไม่แน่นอนจากการได้รับเอกราชในทางธุรกิจ รวมถึงการใช้ชีวิตประจำวันจึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในดินแดนสก๊อตแลนด์ยังคงเลือกที่จะอยู่ร่วมกับสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม ผลประชามติในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ปี ค.ศ. ๒๐๑๖ กรณีสหราชอาณาจักรออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป โดยประชาชนสหราชอาณาจักรลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ให้สหราชอาณาจักรออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปร้อยละ ๕๑.๙๐ ขณะที่ลงคะแนนเสียงให้ยังเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปที่ร้อยละ ๔๘.๑๐ แต่ประชากรในดินแดนสก๊อตแลนด์กลับออกเสียงให้สหราชอาณาจักรยังคงเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปถึงร้อยละ ๖๒ ต่อร้อยละ ๓๘ (Deloy, C., ๒๐๑๖, p.๒) ประเด็นนี้กลายเป็นประเด็นที่ถูกนำมาหยิบยกจากกลุ่มชาตินิยมที่ผลักดันให้สก๊อตแลนด์แยกตัวเป็นเอกราช เนื่องจากสก๊อตแลนด์ได้รับผลประโยชน์จากการที่สหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปและการออกจากสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรย่อมสร้างผลกระทบต่อสก๊อตแลนด์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลสหราชอาณาจักรยังไม่ได้ถอนตัวจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในทันที ซึ่งยังคงต้องมีการเจรจากันเป็นยาวนานกว่าสหราชอาณาจักรจะถอนตัวจากสหภาพยุโรปอย่างสมบูรณ์โดยคาดกันว่าน่าจะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๙





ดังนั้น ประชาชนชาวสก็อตแลนด์และกลุ่มชาตินิยมจึงยังคงดูท่าทีและผลประโยชน์จากการเจรจา ระหว่างรัฐบาลกลางสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป หากประชาชนชาวสก็อตแลนด์ พิจารณาว่าพวกเขาต้องเสียผลประโยชน์ การเคลื่อนไหวเพื่อให้สก็อตแลนด์แยกตัวออก เป็นเอกราชอาจจะเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยมีสหภาพยุโรปเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณา ตัดสินใจ

### การทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชในแคว้นคาตาลูญญา จากประเทศสเปน

เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ได้เกิดการจัดทำประชามติในแคว้น คาตาลูญญา ประเทศสเปน เพื่อให้ประชาชนชาวคาตาลูญญาลงมติว่าต้องการแยกตัว ออกจากประเทศสเปนหรือไม่ ซึ่งการจัดทำประชามติครั้งนี้ทำให้เกิดการจลาจลปะทะกัน ระหว่างประชาชนชาวคาตาลูญญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศสเปน เนื่องจากรัฐบาล ท้องถิ่นคาตาลูญญาได้จัดทำประชามติเองโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลกลางได้ประกาศว่าการจัดทำประชามติเป็นการดำเนินการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ทั้งนี้ เหตุผลที่ทำให้แคว้นคาตาลูญญาต้องการ แยกตัวเป็นเอกราชจากสเปนนั้น มีองค์ประกอบทั้งในแง่ประเด็นทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างทางภาษาและประเด็นเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

แคว้นปกครองตนเองคาตาลูญญาอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ สเปน มีประชากรประมาณ ๗.๕ ล้านคนโดยถือเป็น ๑ ใน ๑๗ เขตปกครองตนเองภายใต้ ระบบการเมืองสเปน ภาษาที่ใช้เป็นภาษาท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่คือภาษาคาตาลัน ภาษา คาสติเลียนที่มีการใช้กันในเมืองบาร์เซโลน่า และภาษาสเปน

ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นคาตาลูญญากับสเปน แคว้นคาตาลูญญา ถือเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของสเปนมาตั้งแต่ก่อตั้งประเทศเมื่อศตวรรษที่ ๑๕ จนกระทั่ง ศตวรรษที่ ๑๙ มีความพยายามฟื้นฟูอัตลักษณ์ความเป็นแคว้นคาตาลูญญาขึ้นมาใหม่ ทั้งในแง่ภาษาและวรรณกรรม จนนำไปสู่การรณรงค์เพื่อแยกส่วนการปกครองและแยกดินแดน การที่สเปนเปลี่ยนระบอบการปกครองมาเป็นสาธารณรัฐ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๓๑ เปิดโอกาส ให้แคว้นคาตาลูญญาได้รับอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กรอบกว้าง ๆ และแคว้น คาตาลูญญายังมีบทบาทสำคัญของฝ่ายนิยมสาธารณรัฐในช่วงสงครามกลางเมืองสเปน ด้วยแต่เนื่องจากเมืองบาร์เซโลน่าถูกกองทัพवादจัดของนายพลฟรังโก ยึดครองเมื่อปี





ค.ศ. ๑๙๓๙ นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้แนวคิดชาตินิยมของชาวคาตาลันถูกกดทอนลง ภายใต้การปกครองแบบอนุรักษนิยมของนายพลฟรังโก แคว้นคาตาลูญญาถูกเพิกถอนสิทธิในการปกครองตนเอง รวมถึงถูกปิดกั้นแนวคิดชาตินิยมแบบคาตาลันและห้ามใช้ภาษาท้องถิ่น (BBC.com, ๒๐๑๗) วัตถุประสงค์การปกครองภายใต้ยุคของนายพลฟรังโกคือความพยายามกีดกร่อนอัตลักษณ์ของคาตาลูญญาโดยเป็นการพยายามกลืนกลายให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสเปน อย่างไรก็ตาม หลังจากการเสียชีวิตของนายพลฟรังโก ใน ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายชาตินิยมในแคว้นคาตาลูญญาจึงได้สร้างกระแสชาตินิยมในแคว้นทั้งในด้านภาษา วัฒนธรรม ธรรมเนียม วรรณกรรมและอื่น ๆ นอกจากนี้แรงผลักดันอันมีเหตุผลจากอัตลักษณ์เฉพาะของชาวคาตาลันทางภาษาของกลุ่มเชื้อชาติตนเอง หรือประวัติศาสตร์ที่เคยถูกสเปนกดขี่ ทำให้ชาวคาตาลันบางส่วนต้องการแยกตัวเป็นเอกราชแล้ว ปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กันที่สร้างกระแสให้แคว้นคาตาลูญญาต้องการแยกตัวเป็นเอกราชจากสเปนคือ รัฐบาลกลางของสเปนมีการคอร์รัปชันและบริหารงานเป็นอุปสรรคจนทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยเฉพาะในแคว้นคาตาลูญญาได้ (Time, ๒๐๑๗, p.๒๖) ซึ่งกลุ่มชาตินิยมคาตาลูญญาได้ปลุกกระแสให้ชาวคาตาลูญญาทราบถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจในแคว้นของตนว่าคาตาลูญญามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ ๑๙ ของผลผลิตมวลรวมของประเทศสเปนและมีมูลค่าการส่งออกถึงกว่า ๑ ใน ๔ ของทั้งประเทศ ในด้านการท่องเที่ยวยังสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวมาแคว้นกว่า ๑๘ ล้านคน ซึ่งถือเป็นแคว้นที่มีนักท่องเที่ยวมาเยือนจำนวนมากที่สุดของประเทศสเปน ขณะที่เมืองทาราโกนาถือเป็นหนึ่งในศูนย์กลางอุตสาหกรรมเคมีที่ใหญ่ที่สุดของยุโรปและเมืองบาร์เซโลน่าถือเป็นเมืองท่าสำคัญของยุโรป ด้านคุณภาพประชากรในคาตาลูญญา มีประชากรในวัยทำงานประมาณ ๑ ใน ๓ ที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา และอ้างว่าเศรษฐกิจสเปนภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลกลางที่คอร์รัปชันและไร้ประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลคาตาลูญญาได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง การจ่ายภาษีให้กับรัฐบาลสเปนจึงถือเป็นภาระของแคว้น แม้ว่าแคว้นคาตาลูญญาจะมีสิทธิเก็บภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มในพื้นที่ร้อยละ ๕๐ ส่วนอีกครั้งหนึ่งรวมถึงภาษีนิติบุคคลจะถูกส่งให้รัฐบาลกลางสเปน ในกรณีภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รัฐบาลคาตาลูญญาจะเก็บได้ที่ร้อยละ ๕๘ แต่ภาษี





ความมั่นคง ภาษีมรดก ภาษีพินิน และภาษีคนนาคม รัฐบาลคาตาลูญญาจะเก็บภาษีได้ทั้งหมด ซึ่งตัวเลขงบประมาณปี ค.ศ. ๒๐๑๔ บ่งชี้ว่า ชาวคาตาลันจ่ายภาษีเกินกว่าที่รัฐบาลสเปน ให้อำนาจคืนเกือบหนึ่งหมื่นล้านยูโร (BBC.com, ๒๐๑๗) ด้วยตัวเลขดังกล่าวข้างต้นจึงถือเป็น ตัวกระตุ้นให้ชาวคาตาลันเชื่อและสนับสนุนกลุ่มชาตินิยมเพื่อต้องการเอกราชเพราะเชื่อว่า จะนำพามาซึ่งประโยชน์ของประชาชนในแคว้นคาตาลูญญา

ขณะเดียวกันฝ่ายที่สนับสนุนให้แคว้นคาตาลูญญาเป็นส่วนหนึ่งของสเปน มีความเห็นว่า แคว้นคาตาลูญญาไม่สามารถอ้างว่าถูกรัฐบาลกลางสเปนเอาเปรียบได้ อย่างสมเหตุสมผลนัก เพราะธุรกิจและภาคการเงินของแคว้นได้รับผลประโยชน์มากมาย จากการเป็นส่วนหนึ่งของสเปนและเศรษฐกิจของแคว้นก็กำลังจะดีขึ้น แนวคิดชาตินิยม หัวรุนแรงของชาวคาตาลันจะเป็นอันตรายมากขึ้นต่ออุตสาหกรรมในเมืองบาร์เซโลน่า และเมืองอื่น ๆ ในแคว้นคาตาลูญญา (The Economist, ๒๐๑๗, p.๓๘) ขณะที่หนี้สินภาครัฐ ที่แคว้นคาตาลูญญา ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นต้องรับผิดชอบมีถึง ๗๗ พันล้านยูโร หรือประมาณร้อยละ ๕๓.๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของแคว้น โดยในจำนวนหนี้ ๕๒ พันล้านยูโร ซึ่งมีรัฐบาลกลางสเปนเป็นเจ้าของและในปี ค.ศ.๒๐๑๒ จากวิกฤตการณ์การเงินรัฐบาลกลาง สเปนได้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศและได้จัดตั้งโครงการกองทุนพิเศษขึ้นเพื่ออัดฉีดให้กับ แคว้นต่าง ๆ ซึ่งแคว้นคาตาลูญญาได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้มากที่สุดถึง ๖๗ พันล้านยูโร ดังนั้น ฝ่ายที่สนับสนุนจึงตั้งคำถามว่าเมื่อประกาศเอกราชแล้ว แคว้นคาตาลูญญาจะจ่ายหนี้ ที่มีต่อรัฐบาลสเปนมากมายมหาศาลได้หรือไม่ ซึ่งแคว้นคาตาลูญญาจะปฏิเสธไม่ร่วม แบกรับหนี้ย่อมเป็นไปได้ อีกประการสำคัญคือ ถ้าแคว้นคาตาลูญญาเป็นเอกราชแล้ว จะสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับสหภาพยุโรปได้หรือไม่ หรือเข้าถึงตลาดร่วมกับสหภาพ ยุโรปได้หรือไม่เพราะการส่งออก ๒ ใน ๓ ของแคว้นคาตาลูญญามีคู่ค้าเป็นประเทศในกลุ่ม สหภาพยุโรป ผลประโยชน์สำคัญที่ต้องพิจารณาดังกล่าวนั้นเชื่อมโยงกับการเข้าเป็นสมาชิก ของสหภาพยุโรปที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกชาติสมาชิก ดังนั้น การที่แคว้นคาตาลูญญา เป็นเอกราชย่อมเป็นเรื่องยากที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้เพราะสเปนถือเป็น ประเทศสมาชิกสำคัญในสหภาพยุโรปด้วย (BBC.com, ๒๐๑๗)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อจัดทำประชามติแยกตัวเป็นเอกราชของแคว้น คาตาลูญญาได้เริ่มถูกให้ความสนใจขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ สืบเนื่องจากความไม่พอใจ





ในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ เมื่อฝ่ายอนุรักษ์นิยมนำโดยพรรคประชาชน (Partido Popular) ได้เสนอการแนวทางการสร้างสถานะใหม่ (The New Statute) โดยประเด็นที่กลายเป็นข้อถกเถียงคือประเด็นทางการศึกษาและกฎข้อบังคับทางภาษี ตามข้อบังคับทางรัฐธรรมนูญในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างแคว้นต่าง ๆ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาว่าส่วนสำคัญของแนวทางการสร้างสถานะใหม่ในประเด็นอำนาจการปกครองตนเอง (The New Statute of Autonomy) เป็นการดำเนินการไม่ชอบและบังคับให้ต้องตีความส่วนอื่น ๆ ว่าเป็นไปในแนวทางอย่างไร ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจในแคว้นคาตาลูญญาและทำให้เกิดการเดินขบวนประท้วงขึ้นโดยมีพรรคประชาร่วมและสหภาพ (Convergència i Unió: CiU) และพรรคสังคมนิยมคาตาลัน (The Catalan Socialists) เป็นแกนนำ โดยอ้างว่ารัฐบาลกลางสเปนได้แทรกแซงกิจการภายในในแคว้นคาตาลูญญาอย่างไม่สมควร ปี ค.ศ. ๒๐๑๒ การเลือกตั้งในแคว้นคาตาลูญญาได้มีการชูประเด็นการได้รับอำนาจจากประชาชนในแคว้นคาตาลูญญาเพื่อดำเนินการขับเคื้อนสู่ประกาศแยกตัวเป็นเอกราช แม้ว่า พรรค CiU ที่เป็นพรรคแกนนำในการสนับสนุนการแยกตัวเป็นเอกราช จะไม่ได้ผู้แทนตามที่คาดการณ์ไว้แต่ก็ยังคงกลายเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่สุดในแคว้นคาตาลูญญา (Smith, B., ๒๐๑๗, p.๔) จนกระทั่งปี ค.ศ. ๒๐๑๔ นายอาเธอร์ มาส (Artur Mas) หัวหน้าพรรค CiU ซึ่งเป็นประธานาธิบดีแห่งแคว้นคาตาลูญญาได้ลงนามในเทศบัญญัติเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลกลางสเปนจัดทำประชามติให้คาตาลูญญาแยกตัวเป็นเอกราช ฝ่ายรัฐบาลกลางไม่เห็นชอบ ดังนั้น แคว้นคาตาลูญญาจึงได้จัดทำประชามติเองในประเด็นการแยกตัวเป็นเอกราชจากสเปนในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ประชาชนในแคว้นคาตาลูญญาได้ไปลงคะแนนเสียงเพียงร้อยละ ๓๗ เท่านั้น โดยลงคะแนนให้แยกตัวเป็นเอกราชจากสเปนถึงกว่าร้อยละ ๘๐ ของผลการลงคะแนนเสียงครั้งนี้ หรือเป็นจำนวนกว่า ๑ ล้าน ๙ แสนคน (The Economist, ๒๐๑๔, p. ๔๓) อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสเปนได้พิพากษาว่าการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสเปน ซึ่งไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

การเรียกร้องให้มีการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชในแคว้นคาตาลูญญาอย่างเป็นทางการโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางสเปนยังคงมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งกลับมาเป็นที่สนใจอีกครั้งเมื่อได้มีการจัดทำประชามติ







ในประเด็นแยกตัวเป็นเอกราชจากสเปนขึ้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ผลการลงประชามติครั้งนี้ ประชาชนชาวคาตาลันกว่าร้อยละ ๙๒.๐๑ ได้เห็นชอบให้แคว้นคาตาลูญญาแยกตัวเป็นเอกราชจากสเปน แต่ทว่ามีผู้มาลงคะแนนเสียงเพียงร้อยละ ๔๓ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม นายการ์เลส ปุจเดมอนต์ (Carles Puigdemont) ประธานาธิบดีแคว้นคาตาลูญญาได้ประกาศในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ว่า “เขาได้รับอำนาจจากประชาชนสำหรับประกาศให้แคว้นคาตาลูญญาเป็นรัฐอิสระ” (BBC.com, ๒๐๑๗) ทำให้รัฐบาลสเปนประกาศใช้อำนาจพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา ๑๕๕ ซึ่งระบุว่า “รัฐบาลกลางสามารถยึดอำนาจจากรัฐบาลท้องถิ่นได้หากมีพฤติกรรมที่ขัดกับผลประโยชน์ของชาติ” โดยได้ดำเนินการปลดนายการ์เลส ปุจเดมอนต์ รวมถึงคณะรัฐมนตรีทั้งหมดออกจากตำแหน่งและประกาศยุบสภาแคว้นคาตาลูญญาในทันที และรัฐบาลกลางสเปนได้ระงับการดำเนินการทางการเงินของแคว้นคาตาลูญญาชั่วคราวเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการนำงบประมาณไปใช้เกี่ยวกับประชามติ ขณะที่อัยการเมืองบาร์เซโลน่าได้แจ้งข้อหาดำเนินคดีกับนายการ์เลส ปุจเดมอนต์ และคณะรัฐมนตรีของเขาในข้อหาใช้เงินงบประมาณอย่างไม่เหมาะสม ตามด้วยการจับกุมข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการจัดทำประชามติอีก ๑๔ คน รวมถึงการยึดเอาบัตรลงคะแนนกว่า ๙ ล้าน ๘ แสนใบ และวัสดุที่ใช้เป็นสื่อโฆษณาในการจัดทำประชามติ พร้อมกันนี้ นายกรัฐมนตรี มาเรียโน ราฮอย (Mariano Rajoy) ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งให้การจัดประชามติในแคว้นคาตาลูญญาเป็นโมฆะ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำพิพากษาให้การจัดทำประชามติในแคว้นคาตาลันนั้นเป็นโมฆะ(The Economist, ๒๐๑๗, p. ๔๑-๔๒) นอกจากนี้ อัยการสเปนประกาศตั้งข้อหา ต่อนายกาเลส ปุจเดมอนต์และสมาชิกรัฐมนตรีอีกหลายคนในข้อหาที่ได้มีการกระทำอันเป็นกบฏด้วยการประกาศเอกราชฝ่ายเดียวเพิ่มขึ้นอีกข้อหา โดยมีโทษจำคุกสูงสุด ๓๐ ปี ดังกล่าวทำให้นายกาเลส ปุจเดมอนต์ ต้องลี้ภัยไปยังกรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม (BBC.com, ๒๐๑๗) ซึ่งช่วงเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคมจนกระทั่งถึงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๗ มีการประท้วงเดินขบวนพร้อมกับมีการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงกับประชาชนในแคว้นคาตาลูญญาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ ทำให้มีผู้ประท้วงถูกจับกุม รวมถึงมีประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงต่างได้รับบาดเจ็บ





จากการจลาจลในแต่ละครั้งที่มีการประท้วงจนกระทั่งรัฐบาลสเปนได้จัดการทำให้การจลาจลประท้วงสงบลง

อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งในแคว้นคาตาลูญญาวันที่ ๒๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ ได้สร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลกลางสเปนอีกครั้ง เมื่อพรรคการเมืองฝ่ายที่สนับสนุนการแยกตัวเป็นเอกราชจากสเปนได้ครองเสียงผู้แทนในแคว้นคาตาลูญญาถึง ๗๐ คน จากผู้แทนในรัฐสภาแคว้นคาตาลูญญาที่มีจำนวนรวม ๑๓๕ คน ซึ่งถือเป็นฝ่ายครองเสียงข้างมาก และการเลือกตั้งในครั้งนี้มีประชาชนคาตาลูญญาออกมาใช้สิทธิกว่าร้อยละ ๘๐ นับว่าเป็นสถิติการออกมาใช้สิทธิของประชาชนในแคว้นคาตาลูญญามากที่สุดในประวัติศาสตร์ (BBC.com, ๒๐๑๗) การเลือกตั้งที่เพิ่งเกิดขึ้นสามารถคาดการณ์ได้ว่ารัฐบาลกลางสเปนจะยังคงต้องเจอแรงกดดันและปัญหาการเรียกร้องเอกราชจากแคว้นคาตาลูญญาต่อไป และอาจจะเป็นไปได้ว่าในอนาคตชาวคาตาลันจะสนับสนุนให้แคว้นคาตาลูญญาแยกตัวเป็นเอกราชมากขึ้น

ขณะเดียวกันในด้านการเมืองระหว่างประเทศมีผู้นำต่างชาติเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่สนับสนุนการดำเนินการของแคว้นคาตาลูญญาคือ นายนิโกลาส เมดูโร (Nicolás Maduro) ประธานาธิบดีประเทศเวเนซุเอลา และนางนิโกลา สเตอร์เจียน (Nicola Sturgeon) ผู้นำสกอตแลนด์ ขณะที่สหภาพยุโรปซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญกลับแสดงท่าทีสนับสนุนรัฐบาลกลางของสเปนและพิจารณาว่าเป็นปัญหาภายในประเทศของสเปนเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา (The Economist, ๒๐๑๗, p.๓๘) ขณะที่ประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของสเปนก็ให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาภายในประเทศของสเปนเช่นเดียวกัน โดยประธานาธิบดีเอ็มมานูเอล มาครง (Emmanuel Macron) ได้กล่าวในขณะเมื่อเยือนนครแฟรงก์เฟิร์ต ประเทศเยอรมนี พร้อมกับนางอังเกลา แมร์เคิล (Angela Merkel) นายกรัฐมนตรีสหพันธ์รัฐเยอรมนี ว่า “ทำไมยุโรป ฝรั่งเศส หรือเยอรมนีจะไม่ไปแทรกแซงในประเด็นปัญหาแคว้นคาตาลูญญานะรี ก็เพราะว่ายุโรปถูกก่อตั้งขึ้นด้วยรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย หากมีการเข้าไปแทรกแซงในประเด็นปัญหาแคว้นคาตาลูญญา ก็เปรียบเสมือนการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสเปนและนั่นถือเป็นเรื่องที่ทำนายกรัฐมนตรีสเปนและราชวงศ์สเปนไม่อาจยอมรับได้ จึงเป็นเหตุผลที่ว่าทำไมข้าพเจ้าถึงยังคงยึดมั่นในคำประกาศที่จะสนับสนุนการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี





มาเรียโน ราฆอย” (Reuter.com, ๒๐๑๗) ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทการเมืองระหว่างประเทศทั้งในสหภาพยุโรปและประเทศมหาอำนาจต่างไม่ต้องการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสเปน ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าประเทศสเปนเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศและสหภาพยุโรป การที่แคว้นคาตาลูญญาจะหวังว่าปัจจัยภายนอกจากต่างประเทศจะช่วยกดดันการดำเนินการสนับสนุนการแยกตัวเป็นเอกราชย่อมเป็นไปได้ยาก ในส่วนปัจจัยภายในประเทศรัฐบาลกลางสเปนยังมีความชอบธรรมตามกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนที่จะยับยั้งการดำเนินการอันขัดต่อผลประโยชน์แห่งชาติตามมาตรา ๑๕๕ รวมถึงในแคว้นคาตาลูญญาเองก็ยังคงมีประชาชนส่วนหนึ่งเห็นว่าการยังคงอยู่เป็นส่วนหนึ่งในแคว้นของสเปนถือเป็นประโยชน์ต่อชาวคาตาลัน

การที่ดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศใดประเทศหนึ่งจะดำเนินการพยายามแยกเป็นเอกราชจากประเทศที่ดำรงอยู่ ประชาชนในดินแดนนั้นจะต้องมีความรู้สึกที่ตัวเองมีความแตกต่างในอัตลักษณ์จากกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศและต้องการจะสงวน รักษา อารงอัตลักษณ์เฉพาะของกลุ่มตนไว้ดังกล่าวจึงกลายเป็นแนวคิดชาตินิยมของกลุ่มเผ่าพันธุ์ตน เมื่อเกิดกระแสความเป็นชาตินิยมเพิ่มมากขึ้นก็จะพัฒนาไปสู่ความรู้สึกที่จะรักษาผลประโยชน์ในดินแดนของตนไม่ว่าจะเป็นการบริหารปกครองและบริหารจัดการในทรัพยากรในดินแดนของตนเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มชนในดินแดน ซึ่งดังกล่าวเป็นการพัฒนาสู่แนวคิดด้วยคตินิยมการแยกตัวออกขึ้น การดำเนินการเพื่อแยกตัวออกจากประเทศที่ดำรงอยู่นั้นสิ่งที่รัฐบาลของแต่ละประเทศพยายามที่จะดำเนินการคือการดำเนินการโดยวิธีสันติ การเจรจาทางออกและหากไม่อาจหาข้อตกลงระหว่างกลุ่มต้องการแบ่งแยกการปกครองกับรัฐบาลกลางได้ ทางออกที่ดีที่สุดที่จะทราบเจตจำนงของประชาชนในดินแดนนั้น ๆ ว่าต้องการแยกตัวไปปกครองตนเองหรือไม่คือ การจัดทำประชามติ อย่างไรก็ตามไม่ว่าทุกประเทศจะยินยอมเปิดโอกาสให้ดินแดนภายใต้การปกครองของตนเองจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราช แม้ว่าแคว้นคิวิเบก ประเทศแคนาดา ดินแดนสก๊อตแลนด์ ประเทศสหราชอาณาจักร และแคว้นคาตาลูญญา ประเทศสเปน จะมีอัตลักษณ์เฉพาะทางวัฒนธรรม ประเพณี และมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างจากประเทศที่ปกครองอยู่ในปัจจุบันอันเอื้อต่อการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การเป็นแยกตัวเอกราช แต่ในทั้ง ๓ กรณี





มีความแตกต่างกันในบางประเด็น ประเด็นรูปแบบการปกครองของประเทศแคนาดา ปกครองแคว้นและดินแดนตามรัฐธรรมนูญแบบสหพันธ์รัฐ ซึ่งการที่รัฐบาลแห่งแคว้นหรือดินแดนใดจะเสนอการดำเนินการเพื่อขอให้รัฐบาลกลางจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐบาลกลางอาจจะสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับกรณีสหราชอาณาจักรที่ปกครองดินแดนสกอตแลนด์ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือในลักษณะเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากประเทศสเปนที่แม้จะมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแคว้นแต่รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสเปนบัญญัติให้ราชอาณาจักรสเปนเป็นราชอาณาจักรหนึ่งเดียวมีอาจแบ่งแยกได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่ว่าแม้รัฐบาลท้องถิ่นจะเสนอข้อเสนอไปยังรัฐบาลกลางสเปนเพื่อขออนุญาตจัดทำประชามติเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นเอกราช รัฐบาลกลางสเปนย่อมไม่เห็นชอบและเมื่อยื่นไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญสเปน ศาลรัฐธรรมนูญสเปนก็ย่อมมีคำพิพากษาไม่เห็นชอบให้มีการจัดทำกรดำเนินการใด ๆ อันเป็นการเกี่ยวข้องกับการแยกตัวเป็นเอกราช

ประเด็นบทบาทของการเมืองระหว่างประเทศที่สนับสนุนการจัดทำประชามติในทั้ง ๓ กรณี เนื่องจากทั้งแคว้นควิเบกและดินแดนสกอตแลนด์ได้รับการเห็นชอบจากรัฐบาลกลางให้มีการจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชแล้ว สังคมการเมืองระหว่างประเทศย่อมตอบรับไม่คัดค้านต่อการดำเนินการเพราะถือเป็นกิจการภายใน แต่สำหรับแคว้นคาตาลูญญาแล้ว แคว้นคาตาลูญญาไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางสเปน ส่งผลให้ประเทศส่วนใหญ่ในการเมืองระหว่างประเทศย่อมพิจารณาว่าการดำเนินการจัดทำประชามติของแคว้นคาตาลูญญาไม่ชอบและไม่อยากจะเข้าไปวิพากษ์วิจารณ์หรือแทรกแซงกิจการใด ๆ เพราะพิจารณาว่าเป็นกิจการภายในของสเปน อีกทั้งปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศสเปนถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีอิทธิพลในสหภาพยุโรปและการเมืองระหว่างประเทศ

ดังนั้น แม้ว่าการจัดทำประชามติจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาโดยสันติโดยเฉพาะหากดินแดนใดต้องการแยกตัวเป็นเอกราชจากประเทศที่ดำรงอยู่ แต่เชื่อว่าทุกประเทศจะยินยอมให้ดินแดนใดดินแดนหนึ่งของตนมีโอกาสจัดทำประชามติเพื่อตัดสินใจอนาคตในดินแดนของตนเพื่อแยกตัวเป็นเอกราชได้ แม้ว่าประชาชนในดินแดนนั้นจะประสงค์แยกตัวออกเป็นอัตราส่วนมากเพียงใดก็ตาม เพราะรัฐบาลกลางของแต่ละประเทศย่อมต้องพิจารณาถึงหลักการการรักษาเอกภาพและบูรณาภาพแห่งดินแดนของรัฐตนและผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ





## เอกสารอ้างอิง

## สื่อสิ่งพิมพ์

Beeson, M. & Bisley, N. eds. **Issues in 21 st Century World Politics.** (3rd ed.).  
New York : Palgrave, 2017.

Deloy, C. 43 years after their accession Britons decide to leave the European  
Union. **Report presented at Foundation Robert Schuman,** 2016.

Constitution de la Republique Française. **Constitution de la Republique  
Française.** แปลโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.

Gans, Chaim. **The Limits of Nationalism.** Cambridge : Cambrige University  
Press, 2002.

Laverge, F. & Côté, J. **Instrument of Direct Democracy in Canada  
and Québec.** 3rd ed. Québec : Information Centre Le Directeur général des  
élections du Québec, 2001.

McCongghy, K. Scotland and Separatism: Reverberations of the Scottish Independence  
Referendum on Separatist Politics. **Report presented at The Handa  
Centre for the Study of Terrorism and Political Violence,** 2014.

Murphy, M. ed. **Canada: The State of Federation 2005 Quebec and Canada in the  
New Century, New Dynamics, New Opportunities.** Montreal & Kingston :  
Mc Gill-Queen's University Press, 2007.

Perreaul C., Lavergne F. & Côté J. **Instruments of direct democracy in Canada  
and Québec.** 3rd ed. Québec : Le Directeur général des élections  
du Québec, 2001.

Roehner, B. M. & Rahilly L. J. **Separatism and Disintegration A comparative  
investigation.** Paris : University of Paris 6 (Pierre and Marie Curie), 2016.

Smith, A.D. **Nationalism and modernism.** Oxford: Routledge, 1998.





Smith, B. **The Catalan independence vote Report presented at House of Commons, United Kingdom**, 2017.

Catalonia's future voting in their hearts. **The Economist Magazine**. (2014, November 15) : 43, 413.

Comparing Scotland's campaigns Aye'll be back. **The Economist Magazine**. (2014, August 16) : 45-46, 412.

Scotland's referendum endgame A war of attrition. **The Economist Magazine**. (2014, August 30) : 18, 412.

Business and Scottish independence Grouse more. **The Economist Magazine**. (2014, August 30) : 18, 412.

Britain's constitutional future the United Kingdom. **The Economist Magazine** (2014, September 13) : 59, 412.

How a nation went mad. **The Economist Magazine**. (2014, September 13) : 61, 412.

Let England shake Scotland's independence referendum has opened cracks in the United Kingdom. **The Economist Magazine**. (2014, September 27) : 52-54, 412.

Let them Vote. **The Economist Magazine**. (2014, November 15) : 12-13, 413.

Separatism after Scotland Where the dream lives on. **The Economist Magazine**. (2014, September 27) : 58-59, 412.

The Clash in Catalonia. **The Economist Magazine**. (2017, September 23) : 41-42, 424.

The Law and the vote. **The Economist Magazine**. (2017, September 30) : 38, 424.

UK RIP. **The Economist Magazine**. (2014, September 13) : 11, 412.

Catalonia voted to breakup with Spain Now for the hard part independence days. **Time Magazine**. (2017, October 9) : 16-17, 190.

Storms gather as Iraq's Kurds vote for independence. **Time Magazine**. (2017, October 9) : 10, 190.





Webb, J. M. **Separatist Violence in South Asia**. New York : Routledge, 2017.  
Young, R. A. **The Secession of Quebec and the Future of Canada**. Ontario  
: Mc Gill-Queen's Press, 1998.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

BBC News. (2017). Catalan independence: Carles Puigdemont in Belgium, lawyer says Retrieved. December, 20, 2017 from [http://cbemeraldcoast.com/highway98country/2017/10/30/catalan-independence-](http://cbemeraldcoast.com/highway98country/2017/10/30/catalan-independence-carles-puigdemont-in-belgium-lawyer-says-bbc-news/)

[carles-puigdemont-in-belgium-lawyer-says-bbc-news/](http://cbemeraldcoast.com/highway98country/2017/10/30/catalan-independence-carles-puigdemont-in-belgium-lawyer-says-bbc-news/)

BBC.com. (2017). Catalonia region profile, retrieved December, 26, 2017 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-20345071>

BBC.com. (2017). Could Catalonia make a success of independence?, retrieved December, 26, 2017 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-41474674>

BBC.com. (2017). Catalan political landscape as divided as ever, retrieved December, 26, 2017 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-42433670>

BBC News. (2014) Scotland Decides. Retrieved December, 20, 2017 from <http://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results>

Mapleleafweb. (n.d.) Charlottetown Accord: History and Overview. Retrieved December 12, 2017, from <http://www.mapleleafweb.com/features/charlottetown-accord-history-and-overview.html>

Reuters.com. (2017). EU should not mediate in Catalan crisis: France's Macron. Retrieved December, 26, 2017, from <https://www.reuters.com/article/us-spain-politics-catalonia-france/eu-should-not-mediate-in-catalan-crisis-frances-macron-idUSKBN1CF1W8>





## แนวทางการพัฒนาวิธีคิด และพฤติกรรมของคนไทยสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน\*

อัศม์เดช วานิชชินชัย และคณะนักศึกษากลุ่มลอนดอน  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงด้านการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและการลงทุน รุ่นที่ ๔: \*\*  
สถาบันวิทยาการธุรกิจและอุตสาหกรรม

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาวิธีคิดและพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาประเทศของคนไทย ๕ ประเด็น

\*บทความนี้ปรับปรุงจาก นักศึกษากลุ่มลอนดอน (๒๕๖๐), “วิธีคิดของคนไทย ปัญหาใหญ่ที่ไม่มีใครมองเห็น และแนวทางการแก้ไข,” รายงานวิชาการกลุ่มหลักสูตรนักบริหารระดับสูงด้านการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและการลงทุน รุ่นที่ ๔, สถาบันวิทยาการธุรกิจและอุตสาหกรรม.

\*\* (เรียงตามอักษร) เกษมสุข บุญเจริญ; เจมส์ ดูอัน; ฉัตรชัย ศรีพิพัฒน์กุล; ดร. เขาวนะ ไตรมาศ; นิศชาญา ดาระไกรพุด; พล.ต.ท. นเรศ นันทโชติ; พญ. นลินี ไพบูลย์; ดร. ประชุม ทองมี; ปิยะดิษฐ์ อัครศิริสุข; พรชัย พรศิริโกศล; พล.อ.อ. พิทรพร กลิ่นเฟื่อง; ภาณุทัต แนวจันทร์; ยูพาฟิน วังวิวัฒน์; ดร.รัฐไกร เอกเพชร; วิทวัส ชัยภาคภูมิ; วิภาดา เลิศสุวรรณกุล; วีระ ศิริโรจน์จรัส; ศิตชัย จีระธัญญาสกุล; เสริญ สัมปชญัญะ; สันติภาพ เตชะวณิช; สุรสิทธิ์ วงศ์วิทยานันท์; เอกวัฒน์ พิริยะวรสกุล; ผศ. ดร.อัศม์เดช วานิชชินชัย; อุบลรัตน์ บุญประสาทสุข (ผศ.ดร.อัศม์เดช วานิชชินชัย; มหาวิทยาลัยมหิดล เป็น Corresponding Author, Email: assadej\_v@yahoo.com โดยบทความนี้คณะนักศึกษามีส่วนร่วมเท่ากันทุกคน)





ได้แก่ ๑. การเสี่ยงโชคและการพนัน ๒. การใช้จ่ายเกินตัว ๓. การขาดเป้าหมายชีวิต และขาดการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ๔. การขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม และ ๕. ความไม่สัมฤทธิ์ผลของระบบการศึกษา การศึกษาเริ่มจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามจำนวน ๑,๗๘๐ ชุด การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการระดมสมองและแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาข้างต้น

## ที่มา

แม้ว่าประเทศไทยและคนไทยจะมีจุดเด่นและข้อดีมากมาย เช่น มีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ในฐานะที่เป็นหนึ่งในศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาค มีภัยพิบัติทางธรรมชาติน้อย มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ รวมถึงมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ยาวนาน แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยกลับไม่มีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ เท่าที่ควรส่งผลให้พัฒนาการที่ตามหลังประเทศที่เคยเป็นคู่แข่ง เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฮองกง เกาหลีใต้ ไต้หวัน สาเหตุหลักในระดับรากเหง้าประการหนึ่งของปัญหาดังกล่าวได้แก่ ปัญหาพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาประเทศบางประการของคนไทย ซึ่งเป็นผลมาจากวิถีคิดหรือทัศนคติที่ไม่เหมาะสม

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาในทุกระดับ ดังจะเห็นได้จากองค์กรสมัยใหม่ที่ประสบความสำเร็จจำนวนมากไม่น้อยมักเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการใช้ทุนมนุษย์มากกว่าทุนทรัพย์ หรือในระดับชาติก็พบว่ามีหลายประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อิสราเอล ก็ต่างประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศโดยอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นเลิศเป็นหลักโดยมิได้มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์แต่อย่างใด

การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนจึงควรเริ่มที่การพัฒนาพลเมืองของประเทศนั้น ๆ โดยเริ่มที่การปลูกฝังวิถีคิด ที่ถูกต้อง เนื่องจากทัศนคติจะเป็นตัวขับเคลื่อนพฤติกรรมของคน และพฤติกรรมของคนจะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานของคน ดังคำกล่าวที่ว่า “ทัศนคติกำหนดพฤติกรรม และพฤติกรรมกำหนดชะตากรรม” จากความรุนแรงและความซับซ้อน



ของปัญหาข้างต้นก่อกวนกับความปรารถนาดีต่อประเทศ งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาวิธีคิดและพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาประเทศของคนไทย ๕ ประเด็น ได้แก่ ๑. การเลี้ยงโชคและการพนัน ๒. การใช้จ่ายเกินตัว ๓. การขาดเป้าหมายชีวิตและขาดการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ๔. การขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม และ ๕. ความไม่สัมฤทธิ์ผลของระบบการศึกษา

### การทบทวนวรรณกรรม

ที่ผ่านมามีการศึกษาพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของคนไทย เช่น ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ร่วมกับศูนย์สำรวจความคิดเห็นนิด้าโพล สำรวจความคิดเห็นเรื่องสถานการณ์คุณธรรมของสังคมไทยจาก ๒,๐๐๐ ตัวอย่าง พบว่าปัญหาในสังคมที่ควรได้รับการแก้ไขมากที่สุดตามลำดับ ได้แก่ พฤติกรรมวัตถุนิยม บริโภคนิยม ไม่มีความพอเพียง; คนรุ่นใหม่ไม่ค่อยมีสัมมาคารวะ ไม่เคารพผู้ใหญ่; ขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพ กติกา กฎหมาย; ขาดจิตสำนึกสาธารณะ ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม; ขาดความซื่อสัตย์ สุจริต การทุจริตคอร์รัปชัน; ขาดความสามัคคี เกิดความขัดแย้งในสังคม; ไม่สามารถแยกแยะผิดชอบชั่วดี; ขาดความกตัญญู; สถาบันทางศาสนาไม่ทำหน้าที่ส่งเสริมคุณธรรม หรือเป็นที่พึ่งทางจิตใจให้กับประชาชนได้ การสำรวจข้างต้นยังพบว่ามีอุปนิสัยของคนไทยที่ควรได้รับการแก้ไข ได้แก่ การดำเนินชีวิตด้วยความพอเพียง; ความซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นในความถูกต้อง ต่อหน้าที่และบุคคลทั่วไป; การมีจิตอาสา และมีน้ำใจในการช่วยเหลือผู้อื่นและสังคม; การปฏิบัติตามกฎ/ระเบียบ/ข้อบังคับ/กฎหมายของสังคม; ความมีวินัยทั้งต่อตนเองและต่อสังคม; ความกตัญญูกตเวที; ความมีสัมมาคารวะ; ประพฤติตนด้วยความไม่เอนเอียง ไม่มีเล่ห์เหลี่ยม มีความจริงใจ; ความรับผิดชอบต่อผู้อื่นและสังคม (ไทยรัฐออนไลน์, ๒๕๕๙) นอกจากนี้ นายธาดา เศวตศิลา กรรมการศูนย์คุณธรรม (สำนักข่าวอิศรา, ๒๕๕๙) ยังได้สรุป ๘ นิสัยคนไทยที่ทำให้ประเทศไทยไม่พัฒนาเท่าที่ควร ได้แก่ ๑) สังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ค่อนข้างมาก เล่นเส้นเล่นสาย เกือบทุกองค์กร ๒) คนไทยขี้เกียจ ๓) ลูกศิษย์ขอรอบแต่ความช่วยเหลือ ๔) คนไทยรักการเฉลิมฉลอง ชอบเที่ยวมาอันดับหนึ่งแม้ต้องเป็นหนี้เป็นสินก็ตาม





๕) คนไทยติดแบรด์ ใช้ของหรูหราราคาแพง ๖) ไม่รักษาเวลา อ่างรดติด ผนตก เป็นต้น  
 ๗) คนไทยทำงานเป็นทีมเวิร์กที่ไม่ดี ๘) ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง จากการศึกษางานวิจัย  
 รายงาน และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะนักวิจัยได้คัดเลือกพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์  
 ๕ ประการ เพื่อศึกษา ดังนี้

### ๑. การเสี่ยงโชคและการพนัน

การพนันและการเสี่ยงโชคเป็นหนึ่งในปัญหาหลักของสังคมไทยมาโดยตลอด  
 แม้ว่าการพนันส่วนใหญ่เป็นสิ่งต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดหรือถูกควบคุม พระราชบัญญัติ  
 การพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ ได้ “ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่น หรือเข้าพนัน  
 ในการเล่นอันระบุไว้ใน บัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน  
 หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้”  
 โดยในบัญชี ก. ได้ห้ามการพนันไว้มากถึง ๒๖ ชนิด ในขณะที่การพนันในบัญชี ข. ทั้งหมด  
 ๒๔ ชนิด แม้จะสามารถเล่นได้ถ้าได้รับใบอนุญาตก็มักมีการลักลอบเล่นอย่างผิดกฎหมาย  
 อยู่เสมอ เช่น การสำรวจของศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (๒๕๕๙) มีคนไทยกว่าร้อยละ  
 ๖๗.๖ เคยเล่นหวยใต้ดินที่ผิดกฎหมาย และกว่าร้อยละ ๑๖.๘ เคยเล่นพนันฟุตบอล  
 การสำรวจดังกล่าวยังพบว่ากลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ ๘๔.๖ มีบุคคลที่ตนรู้จักเล่นการพนัน  
 โดยส่วนใหญ่มักเป็นคนที่รู้จักในชุมชนหรือละแวกที่พักอาศัย และมีคนไทยถึงร้อยละ ๗๓.๘  
 หรือเกือบ ๓ ใน ๔ ของคนไทยทั้งหมดเคยมีประสบการณ์เล่นพนันมาแล้วอย่างใดอย่างหนึ่ง  
 โดยประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิงมีส่วนร่วมในการเล่นการพนันใกล้เคียงกันการพนัน  
 ที่แพร่หลายมากที่สุดคือสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีคนไทยกว่าร้อยละ ๗๓.๔ เคยเล่น  
 รองลงมาคือหวยใต้ดินที่มีคนไทยกว่าร้อยละ ๖๗.๖ เคยเล่น อีกทั้งการระบาดของ  
 การเล่นการพนันในหมู่เยาวชนก็วิกฤตขึ้นมาก กล่าวคืออายุเฉลี่ยของประชาชนที่เล่น  
 การพนันครั้งแรกลดลงเรื่อย ๆ จากการสำรวจพบว่าประชากรในกลุ่มอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป  
 เริ่มเล่นการพนันครั้งแรกเมื่ออายุ ๒๘ ปี ในขณะที่เมื่อสำรวจประชากรกลุ่มอายุ ๑๕-๑๘ ปี  
 กลับเริ่มเล่นการพนันครั้งแรกเมื่ออายุเพียง ๑๔ ปี เท่านั้น การสำรวจยังเผยให้เห็นว่า  
 การพนันนำมาซึ่งปัญหาที่เป็นลูกโซ่ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม เช่น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ  
 ๘.๓ ต้องยืมเงินผู้อื่นมาเล่นการพนัน ร้อยละ ๘.๑ เล่นการพนันจนเสียเวลาเรียนและเวลา  
 ทำงาน และร้อยละ ๑๒.๓ ที่เมื่อรู้สึกเสียพนันก็เลือกที่จะต้องกลับมาแก้มือ



## ๒. การใช้จ่ายเกินตัว

การใช้จ่ายเกินตัวเป็นปัญหาหนึ่งที่คนไทยหลายครัวเรือนต้องเผชิญอยู่ ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่าในไตรมาสแรกของ พ.ศ. ๒๕๖๐ ครัวเรือนไทยมีหนี้สินสูงถึง ๑๑.๔๘ ล้านล้านบาท (สำนักข่าวอิศรา, ๒๕๖๐) แต่เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุต่าง ๆ ของการมีรายจ่ายมากกว่ารายได้พบว่ามาจากพฤติกรรมการใช้จ่ายส่วนบุคคล อาทิ การบริโภคของฟุ่มเฟือยที่เพิ่มสูงขึ้นและเข้าถึงง่ายขึ้น การเข้าหรือการแข่งขันทางสังคมที่ต้องจ่าย “ภาษีสังคม” การมีความต้องการที่ไม่สอดคล้องกับฐานะของตน ลัทธิบริโภคนิยม พฤติกรรมรักสบายและไม่ทำงานหนัก เป็นต้น เสกสัน ฤทธิสาร และถวิล นิลใบ (๒๕๕๖) พบว่า ประเทศไทยมีการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยสูงขึ้นเกือบทุกปี โดยมีการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยใน พ.ศ. ๒๕๔๓ สูงถึง ๒๔,๓๐๔.๔๑ ล้านบาท และเพิ่มเป็น ๗๓,๐๔๑.๐๓ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๕๕๔ และระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔ มีรายการสินค้าฟุ่มเฟือยที่มีการนำเข้าสูงชันมากถึง ๑๙ รายการ เช่น ไวน์ สุราต่างประเทศ ผลไม้ ดอกไม้ น้ำหอม และเครื่องสำอาง เป็นต้น นอกจากนี้ คนไทยยังมีพฤติกรรมการก่อหนี้สูงชันมาก จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย (๒๕๖๐) ซึ่งสอดคล้องกับนายสุรพล โอภาสเสถียร ผู้จัดการใหญ่ บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) ที่ให้สัมภาษณ์ว่าร้อยละ ๘๗ ของคนที่เป็นหนี้ครัวเรือนไทยมีประวัติกับเครดิตบูโร และพบว่าคนในวัยชราตั้งแต่ ๖๐ ปี ขึ้นมีหนี้ทั้งที่คนตั้งแต่อายุ ๕๕ ปี ควรมีหนี้น้อยเพราะเป็นวัยที่ใกล้เกษียณ นอกจากนี้ยังพบว่าคนอายุน้อยและคนวัยทำงานมีแนวโน้มเป็นหนี้หรือมีประวัติค้างชำระหนี้มากขึ้น โดยคนอายุ ๓๐ ปี กว่าร้อยละ ๕๐ มีหนี้ (สำนักข่าวอิศรา, ๒๕๖๐)

## ๓. การขาดเป้าหมายชีวิตและขาดการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

การพัฒนาศักยภาพของบุคคลเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันมีความสำคัญมากเพราะการแข่งขันทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศต้องอาศัยการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีความรู้ ความสามารถ และมีสมรรถนะในการแข่งขัน กลยุทธ์ในการพัฒนาทุนมนุษย์มีหลายวิธี เช่น ๑) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีอย่างเป็นระบบ ๒) การสร้างคุณค่าให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ ๓) การทำให้ทรัพยากรมนุษย์หายาก และ ๔) การทำให้ทรัพยากรมนุษย์เลียนแบบได้ยาก (ประไพทิพย์ ลือพงษ์, ๒๕๕๕) อย่างไรก็ตาม





การพัฒนาศักยภาพของบุคคลและแรงงานยังเป็นจุดอ่อนของประเทศไทย การสำรวจของ IMD World Competitiveness Center ซึ่งได้จัดทำรายงาน “IMD World Competitiveness Yearbook ๒๐๑๗” เพื่อสำรวจขีดความสามารถในการแข่งขันของ ๖๓ ประเทศทั่วโลก ใน ค.ศ. ๒๐๑๗ พบว่าแม้ประเทศไทยอยู่ในอันดับปานกลาง กล่าวคืออันดับที่ ๒๗ แต่เมื่อพิจารณาเจาะลึกด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษาของไทย อยู่ในอันดับที่ ๕๔ จาก ๖๓ ประเทศ (สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๐) เช่นเดียวกับในรายงาน IMD World Talent Report ๒๐๑๖ (IMD, ๒๐๑๖) ที่จัดอันดับความสามารถในการสร้างบุคลากรเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจของ ๖๑ ประเทศ พบว่าอันดับประเทศไทยอยู่ในระดับกลาง โดยใน ค.ศ. ๒๐๑๖ ได้คะแนนเป็นอันดับที่ ๓๗ ตกลงมาจากอันดับ ๓๔ ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยได้คะแนนความพร้อมด้านบุคลากร เป็นอันดับที่ ๔๙ และถือเป็นประเด็นที่ประเทศไทยต้องปรับปรุงพัฒนา มากที่สุด อีกทั้งประเด็นที่เป็นจุดอ่อนที่สุดของการพัฒนาศักยภาพของคนไทยคือทักษะทางภาษาที่ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว (คณะอนุกรรมการด้านการจัดการข้อมูลและการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ, ๒๕๕๙)

#### ๔. การขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

วุฒิสภา ดันไชย (๒๕๕๙) เสนอว่า การทำเพื่อส่วนรวมเป็นสิ่งที่พลเมือง ในระบอบประชาธิปไตยต้องปฏิบัติ การสร้างสำนึกเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจำเป็นต้องปลูกฝัง ให้พลเมืองมีจิตสาธารณะในทุกช่วงวัยใน ๔ เรื่อง คือ ๑) การมีความรับผิดชอบต่อตนเอง และหลีกเลี่ยงการใช้หรือการกระทำที่จะทำให้เกิดการชำรุดเสียหายต่อส่วนรวม ๒) การถือเป็นหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการดูแลส่วนรวมและช่วยเหลือผู้อื่นด้วยความเต็มใจโดยไม่หวังผลตอบแทน ๓) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อโรงเรียน ชุมชนและสังคม และ ๔) การมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยการเคารพสิทธิของผู้อื่น และปฏิบัติตนโดยสุจริต ดวงจันทร์ วรคามิน และคณะ (๒๕๕๙) สำรวจการมีจิตสาธารณะของนักเรียนไทย พบว่าประมาณ ๒ ใน ๓ ของกลุ่มตัวอย่างผ่านเกณฑ์จิตสาธารณะระดับมากในด้านการมีความรับผิดชอบต่อตนเองและหลีกเลี่ยงการใช้หรือการกระทำที่จะทำให้เกิดการชำรุดเสียหายต่อส่วนรวม แต่คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่ามีเพียง ๑ ใน ๓ เท่านั้นที่มีจิตสาธารณะในแง่



การริเริ่มหรือการสร้างสรรค์ต่อส่วนรวม ความรับผิดชอบต่อสังคม ความเคารพสิทธิของผู้อื่น ตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริต แสดงว่านักเรียนไทยส่วนใหญ่ยังมีระดับจิตสาธารณะไม่มากนัก (KNOWLEDGE FARM ฟาร์มรู้ สู่งานสังคมไทย, ๒๕๖๐) กล่าวคือ นักเรียนไทยมักประพฤติตนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม แต่ก็ยังขาดการริเริ่มเชิงรุกเพื่อทำคุณประโยชน์ต่อส่วนรวมในฐานะพลเมืองผู้แข็งขัน (Active Citizen) นอกจากนี้ การทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมก็อาจถูกบั่นทอนจากทัศนคติความไว้วางใจที่มีต่อคนในสังคมที่มีแนวโน้มต่ำ ขาดการไว้วางใจและต้องระมัดระวังในการติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น ทั้งที่ความไว้วางใจและการสื่อสารพูดคุยกับผู้อื่นเป็นจุดเริ่มต้นอย่างหนึ่งของการทำเพื่อส่วนรวม จากการสำรวจ พบว่ามีประชาชนที่เห็นว่าคนส่วนใหญ่ไว้วางใจได้เฉลี่ยเพียงร้อยละ ๓๓.๘๓ และประชาชนกว่าร้อยละ ๖๗.๖ เห็นว่าต้องระมัดระวังมากต่อการอยู่ร่วมกันในสังคม (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, ๒๕๕๘)

## ๕. ความไม่สัมฤทธิ์ผลของระบบการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ (๔) กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ และรัฐมีหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ ก็กำหนดให้มี “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” (วุฒิสภา ต้นไชย, ๒๕๖๐) อย่างไรก็ตาม การศึกษาไทยยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงเรื่องคุณภาพที่ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อผู้เรียนได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๕๖) ได้ชี้ว่าปัญหาการศึกษามีสาเหตุสำคัญมาจากการขาดความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบการศึกษาที่มีสายความรับผิดชอบตั้งแต่ “ผู้ปกครอง-รัฐบาล-กระทรวงศึกษาธิการ-สพฐ.-สพท.-โรงเรียน-ครู” จนเรียกได้ว่าเป็นความรับผิดชอบสายยาว (long-route of accountability) จนมีความเสี่ยงที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจไม่รับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยง่ายและสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบไปยังอีกฝ่ายหนึ่งแทน ทำให้ไม่มีผู้ใดที่จะยอมรับหรือแสดงความรับผิดชอบแต่ประการใด ส่งผลให้คุณภาพการศึกษา





และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำลง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๖) การสำรวจของ IMD World Competitiveness Center เพื่อสำรวจขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั่วโลกใน ค.ศ.๒๐๑๗ พบว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษาของไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำมากในอันดับที่ ๕๔ จาก ๖๓ ประเทศ (สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๐) และผลการประเมินคุณภาพทางการศึกษาในโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) เพื่อประเมินความรู้และทักษะของนักเรียนที่มีอายุ ๑๕ ปี ด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ พบว่า ผลการประเมินทั้งสามด้านมีแนวโน้มลดลงในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๒ - ๒๐๑๕ โดยการอ่านเป็นด้านที่มีคะแนนลดลงมากที่สุด รองลงมาคือ วิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ และคะแนนเฉลี่ยทั้ง ๓ ด้านของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) อย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย (สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ๒๕๖๐)

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีศึกษาแบบผสมโดยการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามและเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ การศึกษาเริ่มจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากงานวิจัย ผลการสำรวจ รายงาน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการระดมสมองแสดงความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญจนได้ประเด็นที่เป็นปัญหาหลัก ๕ ประเด็นข้างต้น จากนั้นจึงพัฒนาแบบสอบถามจากเอกสารข้างต้นประกอบกับการระดมสมองของคณะนักวิจัยซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง การดำรงชีวิตและในวิชาชีพของตนทั้งในภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคการศึกษา จนถือได้ว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิธีคิดและพฤติกรรมกรดำเนินชีวิตได้ แบบสอบถามมีคำถาม ๑๙ ข้อ การเก็บข้อมูลใช้วิธีกระจายแบบสอบถามแบบกระดาษให้กลุ่มบุคคลทั่วไปตอบ มีการชี้แจงวัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูลให้ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจว่าข้อมูลดังกล่าวจะถูกเก็บเป็นความลับโดยจะวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมของทั้งประเทศและข้อมูลจะถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางวิชาการเท่านั้น



### การวิเคราะห์ข้อมูล

จากการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามรวม ๑,๗๘๐ คน เป็นเพศชาย ๖๗๐ คน (๓๗.๖๔ %) เพศหญิง ๑,๑๑๐ คน (๖๒.๓๖ %) ด้านระดับการศึกษาสูงสุดมีผู้ตอบแบบสอบถามจบการศึกษาสูงสุดระดับประถมหรือมัธยมศึกษา ร้อยละ ๓๓.๙๙ ดังแสดงในตารางที่ ๑ ในส่วนของอาชีพ ส่วนใหญ่เป็นพนักงานองค์กรเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ ๓๒.๐๒ ดังแสดงในตารางที่ ๒ และจากตารางที่ ๓ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๑๙

ตารางที่ ๑ ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม

| ระดับการศึกษา        | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------|------------|--------|
| ประถม หรือมัธยมศึกษา | ๖๐๕        | ๓๓.๙๙  |
| อาชีวศึกษา           | ๒๓๒        | ๑๓.๐๓  |
| ปริญญาตรี            | ๖๙๑        | ๓๘.๘๒  |
| สูงกว่าปริญญาตรี     | ๒๑๑        | ๑๑.๘๕  |
| ไม่ตอบ               | ๔๑         | ๒.๓๐   |
| รวม                  | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ตารางที่ ๒ อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม

| อาชีพ                            | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------------------|------------|--------|
| ข้าราชการ / พนักงานของรัฐ        | ๔๒๓        | ๒๓.๗๖  |
| พนักงานองค์กรเอกชน / รัฐวิสาหกิจ | ๕๗๐        | ๓๒.๐๒  |
| เจ้าของกิจการ / อาชีพอิสระ       | ๕๕๘        | ๓๑.๓๕  |
| ว่างงาน                          | ๖๐         | ๓.๓๗   |
| อื่นๆ                            | ๑๔๑        | ๗.๙๒   |
| ไม่ตอบ                           | ๒๘         | ๑.๕๗   |
| รวม                              | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |







ตารางที่ ๓ รายได้ต่อเดือนของผู้ตอบแบบสอบถาม

| รายได้              | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---------------------|------------|--------|
| ต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท  | ๙๒๙        | ๕๒.๑๙  |
| ๒๐,๐๐๑ - ๕๐,๐๐๐ บาท | ๖๘๙        | ๓๘.๗๑  |
| สูงกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท  | ๑๓๐        | ๗.๓๐   |
| ไม่ตอบ              | ๓๒         | ๑.๘๐   |
| รวม                 | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ในส่วนของวิธีคิดและพฤติกรรมความเสี่ยงโชคพบว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามนิยมเสี่ยงโชคด้วยสลากกินแบ่งรัฐบาลสูงถึงร้อยละ ๗๒.๘ รองลงมาเสี่ยงโชคด้วยหวยใต้ดินร้อยละ ๖๑ ดังแสดงในตารางที่ ๔ ส่วนใหญ่ใช้เงินกับการเสี่ยงโชคเฉลี่ยต่อเดือนน้อยกว่า ๑,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๔๖ ดังแสดงในตารางที่ ๕ และยังพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าตนได้รับผลตอบแทนจากการเสี่ยงชคน้อยกว่าเงินที่ตนจ่ายไปหรือเสียมากกว่าได้สูงถึงร้อยละ ๗๓.๐๙ ดังแสดงในตารางที่ ๖

ตารางที่ ๔ วิธีการเสี่ยงโชคของผู้ตอบแบบสอบถาม

| วิธีการ           | เสี่ยงโชค (ร้อยละ) | ไม่เสี่ยงโชค (ร้อยละ) |
|-------------------|--------------------|-----------------------|
| สลากกินแบ่งรัฐบาล | ๑,๒๙๕ (๗๒.๘)       | ๔๘๕ (๒๗.๒)            |
| หวยใต้ดิน         | ๑,๐๘๕ (๖๑.๐)       | ๖๙๕ (๓๙.๐)            |
| พนันฟุตบอล        | ๖๑ (๓.๔)           | ๑,๗๑๙ (๙๖.๖)          |
| เล่นไพ่           | ๑๐๔ (๕.๘)          | ๑,๖๗๖ (๙๔.๒)          |

ตารางที่ ๕ จำนวนเงินกับการเสี่ยงโชคเฉลี่ยต่อเดือนของผู้ตอบแบบสอบถาม

| จำนวนเงิน          | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------|------------|--------|
| น้อยกว่า ๑,๐๐๐ บาท | ๑,๑๘๓      | ๖๖.๔๖  |
| ๑,๐๐๑ - ๒,๕๐๐ บาท  | ๒๙๑        | ๑๖.๓๕  |
| ๒,๕๐๑-๕,๐๐๐ บาท    | ๘๙         | ๕.๐๐   |
| มากกว่า ๕,๐๐๐ บาท  | ๕๓         | ๒.๙๘   |
| ไม่ตอบ             | ๑๖๔        | ๙.๒๑   |
| รวม                | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |



ตารางที่ ๖ สถานะของผลตอบแทนจากการเสี่ยงโชคของผู้ตอบแบบสอบถาม

| สถานะการได้เสีย | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-----------------|------------|--------|
| ได้มากกว่าเสีย  | ๑๔๓        | ๘.๐๓   |
| เท่าทุน         | ๑๘๐        | ๑๐.๑๑  |
| เสียมากกว่าได้  | ๑๓๐๑       | ๗๓.๐๙  |
| ไม่ตอบ          | ๑๕๖        | ๘.๗๖   |
| รวม             | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ประเด็นเป้าหมายชีวิตและการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ในส่วนของสถานะทางการเงินพบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามที่มีรายจ่ายมากกว่ารายรับสูงถึงร้อยละ ๕๗.๑๙ ดังแสดงในตารางที่ ๖ ด้านการออมเงินมีผู้ที่ไม่มีการออมเงินถึงร้อยละ ๒๖.๓ ในขณะที่ผู้ที่มีเงินออมส่วนใหญ่ออมเงินด้วยการฝากธนาคาร ร้อยละ ๖๓.๕ และออมโดยวิธีอื่น ๆ ดังแสดงในตารางที่ ๗ มีผู้ที่มีเงินออมต่อรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ สูงมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ ๓๓.๖ สอดคล้องกับข้อมูลก่อนหน้า ดังแสดงในตารางที่ ๙ ส่วนสาเหตุหลักที่ทำให้มีรายจ่ายสูงกว่ารายรับ พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจและการผ่อนชำระทรัพย์สินคิดเป็นร้อยละ ๕๒.๔ และ ๕๐.๗ และยังเกิดจากการซื้อสินค้าที่ตนชอบแม้ว่าจะไม่จำเป็น ร้อยละ ๒๐.๓ เกิดจากการเสี่ยงโชค ร้อยละ ๑๔.๗ และเกิดจากการท่องเที่ยว ร้อยละ ๑๒.๕ ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ ๑๐ การสำรวจยังพบว่า มีผู้ไม่ได้ทำบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างสม่ำเสมอถึงร้อยละ ๖๗.๙๒ ดังแสดงในตารางที่ ๑๑

ตารางที่ ๗ สถานะทางการเงินของผู้ตอบแบบสอบถาม

| สถานะ                  | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|------------------------|------------|--------|
| มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ | ๑,๐๑๘      | ๕๗.๑๙  |
| มีรายรับมากกว่ารายจ่าย | ๗๑๒        | ๔๐.๐๐  |
| ไม่ตอบ                 | ๕๐         | ๒.๘๑   |
| รวม                    | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |





ตารางที่ ๘ วิธีการออมเงินของผู้ตอบแบบสอบถาม

| วิธีการ                   | เลือก (ร้อยละ) | ไม่เลือก (ร้อยละ) |
|---------------------------|----------------|-------------------|
| ไม่มีเงินออม              | ๔๖๘ (๒๖.๓)     | ๑๓๑๒ (๗๓.๗)       |
| ฝากธนาคาร                 | ๑,๑๓๐ (๖๓.๕)   | ๖๕๐ (๓๖.๕)        |
| ลงทุนในหลักทรัพย์         | ๑๑๗ (๖.๖)      | ๑,๖๖๓ (๙๓.๔)      |
| ซื้อพันธบัตร / หุ้นกู้    | ๑๔๐ (๗.๙)      | ๑,๖๔๐ (๙๒.๑)      |
| ลงทุนในของสะสม เช่น ทองคำ | ๑๘๘ (๑๐.๖)     | ๑,๕๙๒ (๘๙.๔)      |

ตารางที่ ๙ ร้อยละของเงินออมต่อรายได้ของผู้ตอบแบบสอบถาม

| ร้อยละของเงินออมต่อรายได้ | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---------------------------|------------|--------|
| ไม่มีเงินออม              | ๔๘๔        | ๒๗.๑๙  |
| น้อยกว่าร้อยละ ๕          | ๕๙๘        | ๓๓.๖๐  |
| ร้อยละ ๖-๑๐               | ๓๘๙        | ๒๑.๘๕  |
| ร้อยละ ๑๑-๒๐              | ๑๔๘        | ๘.๓๑   |
| มากกว่าร้อยละ ๒๐          | ๑๒๘        | ๗.๑๙   |
| ไม่ตอบ                    | ๓๓         | ๑.๘๕   |
| รวม                       | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ตารางที่ ๑๐ สาเหตุหลักที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าทำให้ตนเองมีรายจ่ายสูงกว่ารายรับ

| วิธีการ                        | เลือก (ร้อยละ) | ไม่เลือก (ร้อยละ) |
|--------------------------------|----------------|-------------------|
| การผ่อนชำระทรัพย์สิน           | ๙๐๔ (๕๐.๗)     | ๘๗๗ (๔๙.๓)        |
| ภาระครัวเรือน                  | ๙๓๓ (๕๒.๔)     | ๘๔๗ (๔๗.๖)        |
| การท่องเที่ยว                  | ๒๒๓ (๑๒.๕)     | ๑๕๕๗ (๘๗.๕)       |
| ซื้อสินค้าที่ชอบแม้จะไม่จำเป็น | ๓๖๒ (๒๐.๓)     | ๑๔๑๘ (๗๙.๗)       |
| การเลี้ยงชีพ                   | ๒๖๑ (๑๔.๗)     | ๑๕๑๙ (๘๕.๓)       |



ตารางที่ ๑๑ การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างสม่ำเสมอของผู้ตอบแบบสอบถาม

| การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------------|------------|--------|
| สม่ำเสมอ                   | ๕๒๕        | ๒๙.๔๙  |
| ไม่สม่ำเสมอ                | ๑๒๐๙       | ๖๗.๙๒  |
| ไม่ตอบ                     | ๔๖         | ๒.๕๘   |
| รวม                        | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ในมิติของเป้าหมายการดำเนินชีวิตและการพัฒนาตนเองซึ่งถามถึงเป้าหมายสูงสุดของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๔.๙๔ ดังแสดงในตารางที่ ๑๒ เมื่อถามถึงวิธีการแรกๆ ที่ตนคิดว่าจะทำเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น มีผู้ตอบแบบสอบถามจะใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของตนเอง ร้อยละ ๔๒.๙๒ ดังตารางที่ ๑๓ ด้านการพัฒนาทักษะซึ่งให้ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกทักษะที่ตนต้องการพัฒนามากที่สุดเพียงข้อเดียว พบว่าตนเองที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการพัฒนาทักษะด้านภาษาถึงร้อยละ ๔๑.๐๑ ดังแสดงในตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๒ เป้าหมายชีวิตที่สำคัญที่สุดของผู้ตอบแบบสอบถาม

| เป้าหมายในชีวิตที่สำคัญ    | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------------|------------|--------|
| มีรายได้เพิ่มขึ้น          | ๘๐๐        | ๔๔.๙๔  |
| มีความสามารถสูงขึ้น        | ๗๖         | ๔.๒๗   |
| เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง    | ๒๓         | ๑.๒๙   |
| มีคุณภาพชีวิตที่ดี         | ๕๗๘        | ๓๒.๔๗  |
| มีชีวิตที่เรียบง่าย สงบสุข | ๒๗๒        | ๑๕.๒๘  |
| อื่นๆ                      | ๒๐         | ๑.๑๒   |
| ไม่ตอบ                     | ๑๑         | ๐.๖๒   |
| รวม                        | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |





ตารางที่ ๑๓ วิธีการที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการใช้ในการเพิ่มรายได้เป็นอันดับแรก

| วิธีการที่ต้องการใช้ในการเพิ่มรายได้เป็นอันดับแรก | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---|------------|--------|
| ทำงานให้หนักขึ้น                                  | ๕๑๙        | ๒๙.๑๖  |
| พัฒนาความสามารถของตนเอง                           | ๓๖๔        | ๔๒.๙๒  |
| หางานใหม่ที่มีรายได้มากกว่าเดิม                   | ๒๘๑        | ๑๕.๗๙  |
| เสี่ยงโชค   | ๕๓         | ๒.๙๘   |
| อื่นๆ   | ๑๓๘        | ๗.๗๕   |
| ไม่ตอบ  | ๒๕         | ๑.๔๐   |
| รวม   | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ตารางที่ ๑๔ สาขาวิชา/ด้านที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการพัฒนาความสามารถ

| สาขาวิชา/ด้านที่ต้องการพัฒนาความสามารถ | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--|------------|--------|
| ด้านภาษา                               | ๗๓๐        | ๔๑.๐๑  |
| ด้านคอมพิวเตอร์                        | ๓๑๕        | ๑๗.๗๐  |
| ด้านการสื่อสารและการพูด                | ๕๓๑        | ๒๙.๘๓  |
| ด้านบันเทิง เช่น ร้องเพลง              | ๓๘         | ๒.๑๓   |
| อื่นๆ                                  | ๑๓๓        | ๗.๔๗   |
| ไม่ตอบ                                 | ๓๓         | ๑.๘๕   |
| รวม                                    | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ประเด็นสำนึกต่อส่วนรวมเมื่อถามถึงเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของประเทศ ผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าเป็นเป้าหมายการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ร้อยละ ๔๐.๕๑ ดังแสดงในตารางที่ ๑๕ ด้านปัญหาซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าเป็นปัญหาในระบบการศึกษาที่วิกฤติที่สุดของประเทศ ผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าเป็นปัญหานโยบายและหลักสูตรการศึกษาของประเทศที่ไม่มีประสิทธิผลร้อยละ ๒๙.๔๔ ดังแสดงในตารางที่ ๑๖ เมื่อถามถึงผู้ที่ควรรับผิดชอบต่อปัญหาเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุดซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด ผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าเป็นคนไทยทุกคนควรรับผิดชอบร่วมกัน ร้อยละ ๒๘.๗๖



และตนเองควรรับผิดชอบร้อยละ ๔.๔๔ ที่เหลือเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาล ผู้บริหารประเทศ ทีมเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ ดังแสดงในตารางที่ ๑๗ สำหรับตัวเอกในวรรณกรรมที่ผู้ตอบแบบสอบถามชอบมากที่สุด ได้แก่ พระลักษมณ์ ร้อยละ ๒๒.๐๒ พระอภัยมณี ร้อยละ ๑๘.๓๑ ชุนแผน ร้อยละ ๑๕.๗๙ ดังแสดงในตารางที่ ๑๘

ตารางที่ ๑๕ เป้าหมายที่สำคัญที่สุดของประเทศในความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม

| เป้าหมายที่สำคัญที่สุดของประเทศ        | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--|------------|--------|
| การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ          | ๗๒๑        | ๔๐.๕๑  |
| การลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม | ๗๑๐        | ๓๙.๘๙  |
| การสร้างหลักนิติรัฐและเคารพกฎหมาย      | ๑๗๒        | ๙.๖๖   |
| การพัฒนาาระบบสาธารณสุข                 | ๙๓         | ๕.๒๒   |
| อื่นๆ                                  | ๖๘         | ๓.๘๒   |
| ไม่ตอบ                                 | ๑๖         | ๐.๙๐   |
| รวม                                    | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

ตารางที่ ๑๖ ปัญหาในระบบการศึกษาที่เห็นว่ามีความวิกฤติที่สุดในความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม

| ปัญหาที่เห็นว่ามีความวิกฤติ                          | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--|------------|--------|
| นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดำ                    | ๔๐๖        | ๒๒.๘๑  |
| ตัวนักเรียนเองไม่มีความรับผิดชอบ                     | ๒๙๑        | ๑๖.๓๕  |
| ครูและผู้บริหารขาดคุณภาพ                             | ๒๐๐        | ๑๑.๒๔  |
| ผู้ปกครองไม่มีเวลาให้กับลูกอย่างพอเพียง              | ๓๑๕        | ๑๗.๗๐  |
| นโยบายและหลักสูตรการศึกษาของประเทศที่ไม่มีประสิทธิผล | ๕๒๔        | ๒๙.๔๔  |
| ไม่ตอบ   | ๔๔         | ๒.๔๗   |
| รวม  | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |





ตารางที่ ๑๗ ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามต่อบุคคลที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศ

| บุคคล หรือ กลุ่มที่ต้อง<br>รับผิดชอบต่อปัญหาด้าน<br>เศรษฐกิจของประเทศ           | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---|------------|--------|
| ประชาชน คนไทยทุกคน  | ๕๑๒        | ๒๘.๗๖  |
| รัฐบาล และ ประชาชน  | ๒๐         | ๑.๑๒   |
| คณะผู้บริหารประเทศ, ผู้นำ<br>ประเทศ, ผู้นำชุมชน                                 | ๑๖๐        | ๘.๙๙   |
| คณะรัฐบาล, คณะรัฐมนตรี,<br>หน่วยงานภาครัฐ                                       | ๒๑๖        | ๑๒.๑๓  |
| คณะรัฐประหาร, คสช.  | ๔          | ๐.๒๒   |
| รัฐบาล และ ภาคเอกชน   | ๑๙         | ๑.๐๗   |
| ตัวเอง  | ๗๙         | ๔.๔๔   |
| นักการเมือง, กลุ่มนักการเมือง   | ๘          | ๐.๔๕   |
| ทีมเศรษฐกิจ, ผู้เกี่ยวข้องกับ<br>นโยบาย, กระทรวงพาณิชย์,<br>ธนาคารแห่งประเทศไทย | ๑๕         | ๐.๘๔   |
| นายกรัฐมนตรี  | ๑๗๑        | ๙.๖๑   |
| นักลงทุน  | ๑          | ๐.๐๖   |
| นักบวช  | ๑          | ๐.๐๖   |
| อื่นๆ   | ๔๓         | ๒.๔๒   |
| ไม่ตอบ  | ๕๓๑        | ๒๙.๘๓  |
| รวม   | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |



ตารางที่ ๑๘ ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามต่อพระเอกในวรรณกรรมในดวงใจ

| พระเอกในวรรณกรรมในดวงใจ | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------------------------|------------|--------|
| ขุนแผน                  | ๒๘๑        | ๑๕.๗๙  |
| พระอภัยมณี              | ๓๒๖        | ๑๘.๓๑  |
| พระราม                  | ๖๖         | ๓.๗๑   |
| พระลักษมณ์              | ๓๙๒        | ๒๒.๐๒  |
| หนุมาน                  | ๒๗๘        | ๑๕.๖๒  |
| พระสังข์                | ๑๔๓        | ๘.๐๓   |
| ไม่ตอบ                  | ๓๐๔        | ๑๗.๐๘  |
| รวม                     | ๑,๗๘๐      | ๑๐๐.๐  |

### ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษางานวิจัย ผลการสำรวจ รายงาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาวิคิดและพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของคนไทยใน ๕ ประเด็นหลักตามที่ได้กล่าวในข้างต้น ประกอบกับการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการระดมสมองและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ คณะนักวิจัยได้ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในประเด็นข้างต้น ดังนี้

#### ๑. การเสี่ยงโชคและการพนัน

จากการสำรวจของคณะนักวิจัยพบว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามเสี่ยงโชคด้วยการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลมากที่สุดสูงถึงร้อยละ ๗๒.๘ สอดคล้องกับผลการสำรวจของศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (๒๕๕๙) การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญกับสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหลัก เนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการเสี่ยงโชคซึ่งอยู่ใกล้ตัวคนไทยมากที่สุดและเป็นการเสี่ยงโชคที่ถูกกฎหมายมีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ จึงเป็นการเสี่ยงโชคพื้นฐานซึ่งนำไปสู่การปลูกฝังทัศนคติและนำไปสู่การเล่นการพนันชนิดอื่นที่ผิดกฎหมายและร้ายแรงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหวยใต้ดิน จากการเก็บข้อมูลของคณะนักวิจัยพบว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามเสี่ยงโชคด้วยการซื้อหวยใต้ดินสูงถึงร้อยละ ๖๑ รองจากสลากกินแบ่งรัฐบาล สอดคล้องกับผลการศึกษา







ของศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน (๒๕๕๙) คณะนักวิจัยมีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการพนัน ดังนี้

#### ๑.๑ พิมพ์ภาพคำเตือนบนสลากกินแบ่งรัฐบาล

ประเทศไทยเป็นประเทศที่สี่ในโลกหลังประเทศแคนาดา บราซิล และสิงคโปร์ ตามลำดับ ที่พิมพ์ภาพสีคำเตือนบนหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผลการวิจัยคำเตือนและภาพคำเตือนของคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่าหลังมีการพิมพ์ภาพคำเตือนบนซองบุหรี่ ความตั้งใจที่จะเลิกบุหรี่ของผู้สูบบุหรี่เพิ่มขึ้นจาก ๔๔.๖% เป็น ๕๘.๒% และพบว่าผู้ที่เลิกสูบบุหรี่ได้ระยะหนึ่งแล้วกลับไปสูบบุหรี่ใหม่มีจำนวนลดลงจาก ๒๐% เหลือเพียง ๕.๙% (Silpasuwan et al., ๒๐๐๕) ส่งผลให้ต่อมามีประกาศกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มขนาดภาพขนาดคำเตือนสุขภาพบนซองบุหรี่จาก ๕๕% เป็น ๘๕% โดยผลการวิจัยหลังจากนั้นยังพบว่ากลุ่มผู้ไม่สูบบุหรี่มีความมั่นใจในการไม่สูบบุหรี่มากขึ้น (พิมพ์พรรณ ศิลปะสุวรรณ และคณะ, ๒๕๕๘) ทั้งนี้มาตรการต่าง ๆ ข้างต้นล้วนถูกต่อต้านจากอุตสาหกรรมยาสูบข้ามชาติที่ได้รับความเสียหายจากการขายบุหรี่ได้น้อยลง

จากแนวคิดการพิมพ์ภาพคำเตือนบนซองบุหรี่ข้างต้น ปัจจุบันสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรูปแบบสีสันสวยงามโดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปด้านซ้ายของสลาก การรณรงค์เพื่อลดการเสี่ยงโชคจึงสามารถทำได้โดยพิมพ์ภาพและคำเตือนเพื่อกระตุ้นเตือนให้ตระหนักถึงข้อเสียของการพนันด้านซ้ายของสลากแทนภาพที่สวยงาม ดังแสดงในภาพที่ ๑ คณะนักวิจัยเชื่อว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบด้านลบต่อสังคมและจะไม่ถูกต่อต้านจากองค์กรต่าง ๆ มากนักเช่นในกรณีของยาสูบ เนื่องจากหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐบาลไทยเป็นผู้ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว



ภาพที่ ๑ ข้อเสนอแนะสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีภาพค่าเดือน

๑.๒ ห้ามโฆษณาประชาสัมพันธ์การเสี่ยงโชค

นอกจากการณรงค์ให้เห็นโทษของเครื่องตีแมลงกอสอลล์แล้ว ในการรณรงค์เพื่อลดหรือเลิกการตีแมลงกอสอลล์ ยังมีมาตรการห้ามการประชาสัมพันธ์หรือจูงใจให้ตีแมลงกอสอลล์โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีแมลงกอสอลล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องตีแมลงกอสอลล์ หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตีแมลงกอสอลล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตีโดยตรงหรือโดยอ้อม เนื่องจากมีงานวิจัยจำนวนมากทั้งในและต่างประเทศพบว่าการโฆษณาการประชาสัมพันธ์มีส่วนในการสร้างทัศนคติหรือจูงใจให้มีการตีแมลงกอสอลล์มากขึ้น โดยเฉพาะกับนักตีหน้าใหม่ การโฆษณาเครื่องตีแมลงกอสอลล์ในสื่อต่าง ๆ แม้กระทั่งในโซเชียลมีเดียจึงเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย

จากแนวคิดการควบคุมการโฆษณาเครื่องตีแมลงกอสอลล์ข้างต้น ปัจจุบันสื่อต่าง ๆ อาทิ สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เว็บไซต์ หรือแม้กระทั่งโซเชียลมีเดีย จำนวนไม่น้อยที่มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นสร้างแรงจูงใจในการเสี่ยงโชคทั้งที่โดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ เช่น การลงข่าวผู้ถูกสลากกินแบ่งรัฐบาลรางวัลที่หนึ่ง การลงข่าวที่เกี่ยวข้องกับการไต่หอยหรือสิ่งศักดิ์ที่บอکنัยของการไต่หอย เลขเด็ด ของไต่หอย การถ่ายรูปสลากที่ตนเองถูกรางวัลลงในโซเชียลมีเดียเพื่ออวดเพื่อน คณะนักวิจัยจึงเสนอให้มีมาตรการ





ห้ามการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลอันเป็นการชักจูงให้ผู้อื่นเสี่ยงโชคทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสื่อทุกประเภทเช่นเดียวกับกรณีของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยคณะนักวิจัยเชื่อว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่ได้ถูกต้องด้านจากองค์กรข้ามชาติเช่นในกรณีของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว

#### ๑.๓ ลดความถี่และเปลี่ยนวันในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

หน่วยงานของรัฐที่ออกสลากเสี่ยงโชค ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งออกผลสลากกินแบ่งรัฐบาลทุกวันที่ ๑ และวันที่ ๑๖ ของเดือน ธนาคารออมสินซึ่งออกผลสลากออมสิน ๓ ปี ทุกวันที่ ๑๖ ของเดือน และออกผลสลากออมสิน ๕ ปี ทุกวันที่ ๑ ของเดือน ในขณะที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ออกผลสลาก ธกส. ทุกวันที่ ๑๖ ของเดือน ในอดีตการออกผลสลากขององค์กรต่าง ๆ ข้างต้นจะออกในวันที่ไม่ตรงกัน เช่น สลากออมสินออกผลทุกวันที่ ๒๐ ของเดือน และสลาก ธกส. ออกผลทุกวันที่ ๑๐ ของเดือน ต่อมารัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีนโยบายให้หน่วยงานต่าง ๆ ออกสลากวันเดียวกันเพื่อลดโอกาสและลดการกระตุ้นพฤติกรรมเสี่ยงโชคของประชาชนผ่านหอยใต้ดิน เนื่องจากในอดีตในวันออกผลสลากออมสินหรือสลาก ธกส. ก็จะมีการรับแทงหอยใต้ดินตามผลการออกสลากออมสินหรือสลาก ธกส. ตามมาด้วย มาตรการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากผู้บริหารองค์กรที่ออกสลาก อาทิ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในสมัยนั้นเป็นอย่างดีด้วยเหตุผลว่าการออกสลากดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการออมเงินไม่ใช่หมอมเมาประชาชนให้เสี่ยงโชค (มติชนออนไลน์, ๒๕๕๐)

ดังนั้น มาตรการลดพฤติกรรมความเสี่ยงโชคของประชาชนจึงสามารถทำได้โดยลดความถี่ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งนอกจากจะช่วยลดโอกาสในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วยังจะส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสในการเล่นหอยใต้ดินน้อยลงไปด้วย เนื่องจากหอยใต้ดินต้องใช้ผลการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล และจากการสำรวจของคณะนักวิจัยและศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันในข้างต้น พบว่าหอยใต้ดินเป็นการพนันที่คนไทยนิยมมากเป็นอันดับสองรองจากสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเบื้องต้น



คณะนักวิจัยเสนอให้ลดการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจากเดือนละ ๒ ครั้งเหลือเพียงเดือนละครั้ง และควรเป็นช่วงประมาณวันที่ ๒๐ ซึ่งเป็นช่วงก่อนวันเงินเดือนออกซึ่งอาจมีส่วนช่วยลดจำนวนเงินหรือกำลังในการเสี่ยงโชคจากการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวังได้เงินได้จากการที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมักไม่ค่อยมีเงินเหลือในช่วงสิ้นเดือนได้อีกทางหนึ่ง

#### ๑.๔ วรรณคดีต่อต้านการพนันและเสี่ยงโชคด้วยความมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปแล้วการวรรณคดีเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่สำคัญในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของคนซึ่งหากสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะนำมาสู่ความยั่งยืนในทัศนคติหรือพฤติกรรมที่ดีนั้น ๆ ในประเทศไทยมีการวรรณคดีที่จริงจังและต่อเนื่องในบางประเด็นปัญหาจนได้รับการยอมรับหรือประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง อาทิ การวรรณคดีให้ลดหรือเลิกการสูบบุหรี่ การวรรณคดีเมาไม่ขับ เป็นต้น ในขณะที่มีโครงการวรรณคดีหลายโครงการไม่ประสบความสำเร็จหรือไม่เห็นผลอย่างชัดเจน เช่น การวรรณคดีวิจัยจราจร การรักษาความสะอาด การประหยัดน้ำและพลังงาน

การปลูกฝังทัศนคติและพฤติกรรมให้กับคนไทยในการไม่นิยมการเสี่ยงโชคต้องการการวรรณคดีตั้งแต่ระดับครอบครัว โรงเรียน ชุมชน จนถึงระดับชาติ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดนักพนันหน้าใหม่ ต้องสร้างค่านิยม “ไม่ยอมรับว่าการพนันเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตคนไทย” การวรรณคดีดังกล่าวต้องกระทำอย่างจริงจังและต่อเนื่องด้วยความมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน จนสามารถปลูกฝังทัศนคติให้คนรุ่นใหม่ไม่ให้นิยมเสี่ยงโชคหรือแม้กระทั่งเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ที่นิยมเสี่ยงโชคอยู่แล้วลดการเสี่ยงโชคได้ ทั้งนี้การวรรณคดีดังกล่าวต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพให้มีผลกระทบอย่างรุนแรงและในวงกว้างต่อทัศนคติและพฤติกรรมของคน โดยอาจใช้ผู้นำทางความคิด พฤติกรรม หรือไอดอลที่ได้รับการยอมรับของคนในสังคม เช่น ดารา นักร้อง ศิลปินที่มีชื่อเสียง เข้ามามีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการที่นายอาทิตย์วราห์ คงมาลัย หรือตูน บอดี้สแลม ซึ่งเป็นนักร้องที่มีชื่อเสียงและเป็นไอดอลของคนจำนวนมากได้ออกมารณรงค์หาเงินบริจาคให้โรงพยาบาลด้วยการวิ่งในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ จนสามารถสร้างกระแสตื่นตัวในการวิ่งเพื่อออกกำลังกายและเพื่อการกุศลให้กับคนไทยได้เป็นจำนวนมากกว่าการวรรณคดีของผู้บริหารระดับสูง





ของประเทศซึ่งอาจเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถจริงแต่ไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในด้านรูปแบบการใช้ชีวิตทั่วไปเท่าที่ควร สำหรับงบประมาณในการรณรงค์ดังกล่าวสามารถใช้เงินกำไรจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาช่วยสนับสนุนส่วนหนึ่ง

### ๑.๕ การเพิ่มโทษการพนัน

มนุษย์ส่วนใหญ่มักกลัวการลงโทษ ตามหลักทฤษฎีอัตราโทษ หรือหลักความละเอียดและเกรงกลัวต่ออาป หากบุคคลเกรงกลัว (หรือมีอัตราโทษ) จนไม่กล้ากระทำสิ่งที่ไม่ดีต่อหน้าผู้อื่นได้นานเพียงพอ ก็จะนำไปสู่การเปลี่ยนทัศนคติหรือพฤติกรรม หรือเกิดความละเอียด (หรือมีทฤษฎี) ไม่กล้ากระทำความผิดแม้อยู่ลับหลังผู้อื่น การลงโทษที่เข้มงวดและรุนแรงจึงเป็นมาตรการพื้นฐานในการแก้ปัญหาทางสังคมที่เห็นผลได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากคนส่วนใหญ่ในสังคมจะมีความเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดดังจะเห็นได้จากบทลงโทษในกรณีมาแล้วซึ่งมีความเข้มงวด ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปมีความระมัดระวังและความรับผิดชอบในการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และขับรถมากขึ้นมาก

คณะนักวิจัยจึงเสนอให้ภาครัฐพิจารณาเพิ่มโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับการเล่นการพนันทั้งต่อตัวผู้เล่นการพนันและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน แต่การลงโทษดังกล่าวต้องยังคงอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับชนิดและระดับของการพนันนั้น ๆ โดยต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน รวมถึงจะต้องมีวิธีการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ อย่างเข้มงวดเพื่อให้กฎหมายนั้นได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามอย่างแท้จริง ทั้งนี้จะต้องมีมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ตำรวจ ให้มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์เข้าสู่ตนเองและพวกพ้องประกอบด้วย

### ๒. การใช้จ่ายเกินตัว

การใช้จ่ายเกินตัวในที่นี้หมายถึงการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยในสิ่งที่ไม่จำเป็นเป็นหลัก จากการสำรวจของคณะนักศึกษพบว่าผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ ๕๗.๑๗ มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ และร้อยละ ๒๖.๓ ไม่มีเงินออม คณะนักวิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหการใช้จ่ายเกินตัวดังนี้



## ๒.๑ ยกเลิกการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยวิธีที่ไม่เหมาะสม

หลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมีความพยายามในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยวิธีพิเศษ เช่น ประกาศให้มีวันหยุดราชการเพิ่มเติมในช่วงวันหยุดราชการปกติเพื่อให้เป็นวันหยุดยาวต่อเนื่องสนับสนุนการท่องเที่ยว ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีประกาศให้วันที่ ๖ พ.ค. ๕๙ เป็นวันหยุดเพื่อให้มีวันหยุดต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ ๕-๘ พ.ค. ๕๙ รวม ๔ วัน เนื่องจากวันที่ ๕ พ.ค. เป็นวันฉัตรมงคล และให้วันที่ ๑๘ ก.ค. ๕๙ เป็นวันหยุดเพิ่มอีกหนึ่งวันเพื่อให้มีวันหยุดยาวต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ ๑๖-๒๐ ก.ค. ๕๙ รวม ๕ วัน เนื่องจากวันที่ ๑๙ และ ๒๐ ก.ค. ๕๙ เป็นวันอาสาฬหบูชาและวันเข้าพรรษาตามลำดับ เป็นต้น (เดลินิวส์, ๒๕๕๙) นอกจากนี้ยังมีมาตรการให้ใช้สิทธิลดหย่อนภาษีเพื่อการท่องเที่ยวในประเทศโดยให้ประชาชนทั่วประเทศสามารถนำใบเสร็จรับเงินหรือใบกำกับภาษีสำหรับค่าบริการนำเที่ยวภายในประเทศ หรือค่าที่พักโรงแรมภายในประเทศมาหักลดหย่อนภาษีได้ซึ่งได้ทำมาอย่างต่อเนื่องหลายปี

จากการสำรวจของคณะนักวิจัยพบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามกว่าร้อยละ ๑๒.๕ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเกินตัวโดยมีสาเหตุหลักมาจากค่าใช้จ่ายจากการท่องเที่ยว คณะนักวิจัยเห็นว่าการท่องเที่ยวเป็นภาคธุรกิจที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศจริง แต่ควรมีการกระตุ้นการท่องเที่ยวอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดการเติบโตอย่างแท้จริงและยั่งยืน รัฐบาลไม่ควรสร้างอุปสงค์การท่องเที่ยวเทียมด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวระยะสั้นด้วยมาตรการต่าง ๆ ขัณฑ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนหนึ่งซึ่งไปท่องเที่ยวอย่างฟุ่มเฟือยเกินกำลังทางเศรษฐกิจของตนเองเพียงเพราะรัฐบาลเปิดโอกาสให้ได้ท่องเที่ยวมากขึ้นยาวนานขึ้นหรือเพียงเพราะได้ส่วนลดในการท่องเที่ยวมากขึ้น ดังนั้นคณะนักวิจัยจึงเสนอให้ยกเลิกมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ไม่เหมาะสมข้างต้น

## ๒.๒ เข้มงวดการอนุมัติบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด การผ่อนชำระสินค้า

การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีค่าใช้จ่ายเกินตัวจนเกิดเป็นหนี้สินส่วนหนึ่งมาจากการตนมีเครดิตเทียมทำให้มีสามารถใช้สอยในสิ่งฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น โดยการผ่อนชำระรวมถึงเบิกหรือกู้เงินมาใช้ก่อนหรือที่มักเรียกว่า “นำเงินในอนาคตมาใช้” โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มประชาชนซึ่งยังไม่มีวุฒิภาวะทางการเงินเพียงพอซึ่งมีอยู่จำนวนมาก





ดังที่คณะนักวิจัยได้สำรวจและพบว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามกว่าร้อยละ ๕๗.๑๙ มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ และผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๒๖.๓ ไม่มีเงินออม อีกทั้งยังมีผู้ตอบแบบสอบถามกว่าร้อยละ ๕๐.๗ ที่ตอบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้ตนมีรายจ่ายไม่พอกับรายรับ เนื่องจากการผ่อนชำระทรัพย์สิน และมีสาเหตุมาจากการซื้อสินค้าที่ชอบแม้ว่าจะไม่จำเป็น อีกทั้งร้อยละ ๒๐.๓ สอดคล้องกับรายงานของสำนักข่าวอิศรา (๒๕๖๐)

คณะนักวิจัยเห็นว่าเครดิตและการกู้ยืมเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการดำเนินชีวิตและธุรกิจและสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่การใช้เครดิตหรือเงินกู้ควรอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นจริง ๆ แม้ที่ผ่านมารัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีความพยายามในการควบคุมการออกบัตรเครดิตแล้ว แต่ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากถูกต่อต้านจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารผู้ออกบัตรเครดิต บริษัทผู้ผลิตสินค้าฟุ่มเฟือย ฯลฯ รวมถึงความกังวลในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและกังวลว่าผู้ที่ต้องการใช้เงินอาจหันไปหาเงินกู้นอกระบบซึ่งผิดกฎหมายและมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ามาก คณะนักวิจัยจึงเสนอให้รัฐบาลให้ความสำคัญและจริงจังกับมาตรการอนุมัติบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด หรือการผ่อนชำระสินค้ามากขึ้น เช่น การกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะถือบัตรเครดิตหรือผ่อนชำระสินค้าฟุ่มเฟือยให้สูงขึ้นโดยเฉพาะกรณีมีบัตรเครดิตมากกว่า ๑ ใบ ฯลฯ เพื่อจำกัดการนำเงินในอนาคตมาใช้ของประชาชนที่ยังมีวุฒิภาวะทางการเงินที่ไม่ดีพอ โดยต้องปราบปรามแหล่งเงินกู้นอกกฎหมายประกอบด้วยอย่างเข้มงวดมากขึ้น

### ๒.๓ ควบคุมการโฆษณาการใช้บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด การผ่อนชำระสินค้า

การโฆษณาชวนเชื่อสามารถสร้างความต้องการหรืออุปสงค์ที่ไม่จำเป็นได้ ปัจจุบันมีการแข่งกันกันในเรื่องบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด การผ่อนสินค้าอย่างรุนแรง ทำให้มีความพยายามที่มากเกินไปในการเสนอหรืออาจถึงขั้นยัดเยียดให้ประชาชนมีบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด หรือผ่อนสินค้าอย่างไม่จำเป็น เช่น การผ่อนชำระเพื่อการท่องเที่ยวหรือซื้อสินค้าได้โดยไม่มีดอกเบี้ยโดยที่จริงอาจบวกดอกเบี้ยเข้าไปใน



ราคาสินค้าแล้ว การเสนอให้มีบัตรเครดิตรูปแบบพิเศษเพิ่มเติมหลายใบเกินความจำเป็น การใช้คอลเซ็นเตอร์โทรเสนอบัตรเครดิต การกำหนดให้พนักงานธนาคารมีหน้าที่ในการขายบัตรเครดิตเพิ่มเติม ฯลฯ มาตรการเหล่านี้อาจนำไปสู่การที่ประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มที่มีวุฒิภาวะทางการเงินไม่เพียงพอมีเครดิตเทียมและใช้มากเกินไปจนเกิดเป็นหนี้บัตรเครดิตหรือหนี้เงินกู้ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มมิจอาชีพปิดโฆษณาตามเสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์สาธารณะ ลงโฆษณาในเว็บไซต์ต่าง ๆ โดยเสนอให้เงินกู้ฉุกเฉินกับประชาชนในระดับล่างด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดมากเกินไปซึ่งเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินและดอกเบี้ยได้ก็จะนำมาซึ่งการตามทวงหนี้ด้วยความรุนแรงดังที่มักปรากฏตามสื่อทั่วไป

คณะนักวิจัยจึงเสนอว่า รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการควบคุมการโฆษณาชวนเชื่อในการขายบัตรเครดิต บัตรเงินสด การผ่อนชำระสินค้า ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและต้องบังคับใช้มาตรการนั้น ๆ อย่างเข้มงวดและจริงจังมากขึ้น เช่น การโฆษณาวงเงินดาวน์ขั้นต่ำในการผ่อนชำระสินค้าโดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือยที่มีราคาสูง การผ่อนชำระเพื่อการท่องเที่ยวซึ่งไม่จำเป็น ฯลฯ โดยคำนึงถึงปัญหาทางสังคมที่จะตามมา มากกว่าการเติบโตที่ฉาบฉวยไม่ยั่งยืนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการทางกฎหมายกับกลุ่มเงินกู้โหดซึ่งทำธุรกิจโดยผิดกฎหมายอยู่แล้ว

#### ๒.๔ ไม่ช่วยแก้ปัญหาหนี้ให้ประชาชนจนเคยตัว

รัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมามีมาตรการในการช่วยเหลือคนจนหนึ่งในมาตรการนั้นคือการเข้าไปช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของประชาชน การช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรทำ แต่การช่วยเหลือที่มากเกินไปอาจถูกมองเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเสียนิสัย ไม่มีความพยายามในการพึ่งพาหรือยืนบนขาของตนเอง จนหลายกรณีผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลับไปเป็นหนี้ซ้ำและรอคอยมาตรการความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรอบต่อไปอีกครั้งเป็นวัฏจักรดังที่พบเห็นอยู่ คณะนักวิจัยจึงเสนอให้รัฐบาลจัดทำโครงการช่วยแก้ปัญหาหนี้นอกระบบให้ประชาชนด้วยความระมัดระวัง โดยต้องไม่ช่วยเหลือมากเกินไปจนเป็นกรณีประมาทประมาทที่ไม่ได้รีบผิดชอบตนเองให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชาชนกลุ่มที่รัฐบาลเคยให้ความช่วยเหลือแล้วกลับมาเป็นหนี้นอกระบบซ้ำอีก







### ๒.๕ สอนทำบัญชีครัวเรือนและรณรงค์วินัยทางการเงิน

ความรู้ด้านการจัดการการเงินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการแก้ปัญหาหนี้สินของประชาชน ที่ผ่านมารัฐบาลมีความพยายามสอนและรณรงค์ให้ประชาชนทำบัญชีครัวเรือนและมีวินัยทางการเงินเพื่อควบคุมรายจ่ายของตนในระดับหนึ่ง แต่การสอนให้ประชาชนที่เป็นผู้ใหญ่หรือไม่แก่เปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมทางการเงินอาจเป็นเรื่องยากทำให้โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร คณะนักวิจัยมีความเห็นว่าวินัยทางการเงินควรถูกปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็ก จึงเสนอให้มีการสอนการทำบัญชีครัวเรือนในหลักสูตรตั้งแต่ระดับประถมศึกษา และการรณรงค์ให้มีวินัยทางการเงินจะต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจใช้บุคคลผู้มีชื่อเสียง ได้รับความนิยม หรือเป็นไอดอลของประชาชนซึ่งสามารถชี้นำทางความคิดและพฤติกรรมของประชาชนได้จริง ๆ เป็นต้นแบบในการรณรงค์ส่งเสริมโดยต้องทำอย่างจริงจังและต่อเนื่องด้วยเช่นเดียวกับข้อเสนอแนะในการรณรงค์เพื่อแก้ปัญหาอื่นข้างต้น

### ๓. การขาดเป้าหมายชีวิตและขาดการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

มีคำกล่าวว่า “ชีวิตอยู่ได้ด้วยความฝัน” ชีวิตที่ขาดความฝันหรือเป้าหมายชีวิตจึงอาจเป็นชีวิตที่ปราศจากการดิ้นรน ไขว่คว้า พัฒนาตนเอง จากการสำรวจของคณะนักวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีเป้าหมายชีวิตที่สำคัญที่สุด คือ การมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๔.๙๔ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ร้อยละ ๓๒.๔๗ ตามลำดับ โดยมีวิธีการหลักที่จะทำให้ถึงเป้าหมายนั้นคือ การพัฒนาความสามารถของตนเอง ร้อยละ ๔๒.๙๒ และด้วยวิธีทำงานให้หนักขึ้นร้อยละ ๒๙.๑๖ แต่ปัจจุบันก็ยังเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าคนไทยจำนวนไม่น้อยยังขาดเป้าหมายชีวิต ขาดทักษะและการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อความเจริญก้าวหน้าในอาชีพ คณะนักวิจัยจึงเสนอมาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าวดังนี้

#### ๓.๑ สร้างค่านิยมยกย่องคนดี คนเก่ง

คนไทยจำนวนไม่น้อยนิยมและชื่นชมผู้มีความสามารถในด้านบันเทิงเป็นหลัก เช่น ศิลปิน ดารา นักร้อง ฯลฯ แต่คนเก่งและคนดีในด้านอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิชาชีพซึ่งเป็นทักษะพื้นฐานที่แท้จริงในการดำรงชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กลับมิได้รับการยกย่องหรือเผยแพร่เกียรติคุณในสื่อต่าง ๆ เท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้น



สื่อมวลชนจำนวนมากไม่น้อยยังให้ความสำคัญกับการลงข่าวผู้ที่กระทำผิดหรือมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์มากกว่าคนเก่งคนดี ทั้งนี้เนื่องมาจากค่านิยมของคนไทยซึ่งไม่ยกย่องชื่นชมคนดีอย่างจริงจังเท่าที่ควร คณะนักวิจัยจึงเสนอให้สร้างค่านิยมยกย่องคนดี คนเก่ง ซึ่งอาจสามารถทำได้ ดังนี้

- ยกย่อง ประกาศเกียรติคุณและเผยแพร่ชื่อเสียงของนักเรียน ผู้ที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยในสาขาวิชาต่าง ๆ หรือบัณฑิตผู้สอบได้สภาวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา สภาเภสัชกรรม เนติบัณฑิตยสภา ฯลฯ ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ อย่างจริงจังมากขึ้น ให้บุคคลเหล่านั้นได้รับสิทธิพิเศษ อาทิ ได้รับเชิญให้เข้าเฝ้า ฯ ในโอกาสสำคัญหรือได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

- ให้มีการสอนประวัติบุคคลสำคัญของโลกและของประเทศ ในทุก ๆ ด้านเพื่อสร้างค่านิยมในการยกย่องคนเก่ง คนดี และสร้างแรงบันดาลใจให้พัฒนาตนเองจนประสบความสำเร็จ

- หลีกเลี่ยงการลงข่าวหรือรูปแบบพฤติกรรมการดำเนินชีวิตของผู้ที่กระทำผิดหรือผู้ที่ไม่สมควรเป็นแบบอย่างในลักษณะเสมือนเป็นแพชชั่นเพื่อป้องกันมิให้ ผู้ที่ขาดวุฒิภาวะนำไปเป็นแบบอย่าง เช่น กรณีของ น.ส.ปริญญ์ โนนวังชัย หรือเปรี้ยว ซึ่งก่อฆ่าหั่นศพแต่กลับมีกระแสการแต่ตัวเลียนแบบในสื่อต่าง ๆ

### ๓.๒ รณรงค์เชิงรุกสร้างแรงบันดาลใจ

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นว่า การรณรงค์เป็นกิจกรรมพื้นฐานที่สำคัญในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของคน ซึ่งหากสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะนำมาสู่ความยั่งยืนในทัศนคติหรือพฤติกรรมที่ดีนั้น ๆ การสร้างแรงบันดาลใจก็ต้องการการรณรงค์ส่งเสริมเช่นกัน ทั้งนี้การรณรงค์ดังกล่าวต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพให้มีผลกระทบอย่างรุนแรงและในวงกว้างต่อทัศนคติและพฤติกรรมของคน โดยอาจใช้ผู้นำทางความคิด พฤติกรรม หรือไอดอลที่ได้รับความนิยมของคนในสังคม โดยต้องทำแบบเชิงรุกอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อสร้างแรงบันดาลใจหรือความฝันในการเป็นคนเก่ง คนดี เช่น ให้ศิลปินหรือนักกีฬาที่พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องจนมีชื่อเสียงได้รับการยอมรับมาเป็นต้นแบบหรือบอกเล่าเรื่องราวในการพัฒนาตนเอง เป็นต้น





### ๓.๓ จัดการพัฒนาทักษะพิเศษ

จากการสำรวจของคณะนักวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๔๒.๙๒ ต้องการพัฒนาตนเอง โดยร้อยละ ๔๑.๐๑ ต้องการพัฒนาทักษะด้านภาษาร้อยละ ๒๙.๘๒ ต้องการพัฒนาทักษะด้านการสื่อสารและการพูด และร้อยละ ๑๗.๗ ต้องการพัฒนาทักษะด้านคอมพิวเตอร์ ตามลำดับ แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและมีรายได้น้อยอาจไม่สามารถพัฒนาทักษะตามที่ตนต้องการได้เนื่องจากไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอในการพัฒนาทักษะ หรือไม่สามารถเข้าถึงการพัฒนาทักษะนั้น ๆ ได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรจัดหาและอำนวยความสะดวกในการพัฒนาทักษะพิเศษให้กับประชาชน เช่น อาจใช้ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องสมุด สิ่งอำนวยความสะดวก ๆ ของสถานที่ศึกษาของรัฐซึ่งอยู่ในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้ใช้งานในวันหยุดราชการ รวมถึงใช้บุคลากรในสถานศึกษาของรัฐบาลซึ่งมีเวลาว่างมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาทักษะให้ประชาชนทั่วไปในวันหยุด โดยให้ได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่ม เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่แล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยต้นทุนที่ไม่เพิ่มขึ้นมากนักในการพัฒนาทักษะให้กับประชาชน นอกจากนี้ ยังอาจรณรงค์ให้ประชาชนทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ และมีจิตอาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการสอนและพัฒนาทักษะให้ประชาชนตามข้างต้นเพิ่มเติมได้อีกด้วย

### ๔. การขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

จากการสำรวจของคณะนักวิจัยด้วยคำถามปลายเปิดว่า ท่านคิดว่าใครควรรับผิดชอบต่อปัญหาเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุด มีผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าเป็นคนไทยทุกคนเพียงร้อยละ ๒๘.๗๖ และตนเองควรรับผิดชอบต่อร้อยละ ๔.๔๔ ที่เหลือตอบว่าบุคคลอื่น อาทิ นายกรัฐมนตรี รัฐบาล ผู้บริหารประเทศ ทีมเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ แสดงให้เห็นว่าคนไทยจำนวนไม่น้อยยังขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีทัศนคติที่ผลักภาระความรับผิดชอบต่อผู้อื่น คณะนักวิจัยมีความเห็นว่าปัญหาดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขดังนี้

#### ๔.๑ รณรงค์สร้างจิตสำนึกต่อส่วนรวม

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า การรณรงค์ส่งเสริมเป็นมาตรการพื้นฐานที่สำคัญในการเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมอย่างยั่งยืนดังที่ได้กล่าวข้างต้น การสร้าง



จิตสำนึกต่อส่วนร่วมจึงสามารถทำได้ด้วยการรณรงค์อย่างมีประสิทธิภาพ จริงจังและต่อเนื่อง ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้การรณรงค์ดังกล่าวควรสร้างหรือใช้ไอดอลที่ไม่เพียงแต่เป็นแบบอย่าง พฤติกรรมต่อส่วนรวมแต่ยังต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับอย่างสูง สามารถสร้าง กระแส หรือชี้นำสังคมได้ด้วย กล่าวคือเป็นทั้งคนดีและคนมีชื่อเสียงที่ทำเพื่อส่วนรวม เช่น คุณ บอดี้สแลม เช่นเดียวกับมาตรการแก้ปัญหาเชิงทัศนคติและพฤติกรรมอื่นที่ได้กล่าว ในข้างต้นแล้ว ทั้งนี้ กิจกรรมปลูกฝังทัศนคติและสร้างพฤติกรรมในการมีสำนึกต่อส่วนรวม โดยไอดอลของคนไทยดังกล่าวต้องทำตัวอย่างจริงจังและต่อเนื่องตั้งแต่เด็ก เช่น การจัดให้มี กิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวมของนักเรียนในทุกระดับชั้นอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

#### ๔.๒ ไม่ยกย่องตัวเองที่มีพฤติกรรมไม่ดีในวรรณคดี

การปลูกฝังทัศนคติที่ประสบความสำเร็จจะนำไปสู่พฤติกรรม ที่ยั่งยืนนั้นควรทำตั้งแต่วัยเด็ก เด็กมักเลียนแบบพฤติกรรมของบุคคลที่ตนเองคิดว่า เป็นแบบอย่างที่ดีของตนเอง มีวรรณคดีไทยหลายเรื่องที่ได้รับคามนิยมนำไปสู่การ สร้างหนังสือหรือละครทั้งที่ตัวเอกมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น ขุนแผน หรือพระอภัยมณี ซึ่งต่างมีพฤติกรรมเจ้าชู้ ไม่รับผิดชอบต่อครอบครัว ขาดศีลธรรม ฯลฯ แต่วรรณคดีเหล่านี้ กลับถูกใช้เป็นบทเรียนให้กับนักเรียน จนนักเรียนจำนวนไม่น้อยเข้าใจผิดคิดว่าขุนแผน หรือพระอภัยมณีเป็นฮีโร่หรือเป็นแบบอย่างพฤติกรรมที่ดี จนอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ชายไทย จำนวนไม่น้อยมีทัศนคติว่าคนที่เจ้าชู้ เช่น ขุนแผนหรือพระอภัยมณี เป็นคนที่มีเสน่ห์ สอดคล้องกับผลการสำรวจของคณะนักวิจัยพบว่ามีผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ ๑๘.๓๑ และร้อยละ ๑๕.๗๙ ตอบว่าตนมีพระอภัยมณีและขุนแผนเป็นพระเอกในดวงใจ รวมถึงแม้กระทั่งละครไทยในปัจจุบันหลายเรื่องยังคงมีบทของพระเอกที่ไม่เหมาะสม เช่น พระเอกข่มขืนนางเอก เป็นต้น

แม้ว่าประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติจะเป็นสิ่งที่ควรอนุรักษ์ แต่เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรมบางประเภทอาจไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ จนมี ธรรมเนียม ประเพณี หรือข้อปฏิบัติบางอย่างในอดีตได้ถูกยกเลิกไปหรือปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมต่อยุคสมัยมากขึ้นแล้ว เช่น ประเพณีการไล่ชิงช้า การถวายเทียนเข้าพรรษา การมีทาส ฯลฯ คณะนักวิจัยจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงหรือยกเลิกวรรณคดีไทยที่ตัวเอก





มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมไม่ให้มีการเรียนการสอนในระดับประถมหรือมัธยมศึกษา เพื่อมิให้เป็นการปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมที่ไม่ดีให้กับเยาวชนที่ยังไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอ โดยยังคงให้มีการอนุรักษ์วรรณคดีที่มีคุณค่าเชิงวรรณกรรมเหล่านั้นให้ศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นไปซึ่งผู้ศึกษามีวุฒิภาวะเพียงพอแล้ว รวมถึงพิจารณานำวรรณคดีที่ตัวเองมีพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างที่ดีมาใช้ในการเรียนการสอนแทนเพื่อปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมที่ดีให้กับเยาวชนไทยตั้งแต่ในวัยเด็ก

#### ๔.๓ ปรับระบบการประเมินผลให้เน้นผลการปฏิบัติงานของทีมมากขึ้น

คนจำนวนไม่น้อยอาจไม่เห็นความสำคัญของส่วนรวม เนื่องจากไม่เห็นว่ประโยชน์ส่วนรวมจะมีผลต่อตนเองอย่างชัดเจน คณะนักวิจัยจึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติในโดยให้เน้นผลการปฏิบัติงานของส่วนรวมหรือทีมมากขึ้นตั้งแต่ในระดับนักเรียนจนถึงในระดับหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐมีอำนาจในการควบคุมและประเมินผล เช่น การให้คะแนนการเข้าเรียนตรงเวลา คะแนนความสะอาด การแต่งกาย คะแนนความเป็นระเบียบ หรือคะแนนความมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของนักเรียนโดยพิจารณาภาพรวมในระดับทั้งชั้นเรียนเป็นองค์ประกอบ หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคนโดยให้น้ำหนักกับผลการปฏิบัติงานของทั้งหน่วยงานโดยภาพรวมให้มากขึ้น เป็นต้น เพื่อสร้างค่านิยมว่า “เรื่องส่วนรวมต้องมาก่อนเรื่องส่วนตัว” ให้มากขึ้น ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวควรทำโดยเชิงบวกหรือการให้รางวัลเพิ่มเติมในการร่วมกันทำงานเป็นทีมเพื่อสร้างจิตสำนึกต่อส่วนรวม มิใช่เชิงลบหรือลงโทษเมื่อมีสมาชิกผู้ใดไม่มีส่วนร่วมในการทำงานเป็นทีมซึ่งอาจเป็นการสร้างทัศนคติที่ไม่ดีให้กับผู้ที่ถูกลงโทษหรือสร้างความแตกแยกในทีมได้

### ๕. ความไม่สัมฤทธิ์ผลของระบบการศึกษา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความด้อยประสิทธิภาพของระบบการศึกษาเป็นหนึ่งในสาเหตุที่สำคัญของปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบันมีหลายภาคส่วนให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางการศึกษาของประเทศไทยอยู่แล้ว แต่มาตรการต่าง ๆ ยังไม่เห็นผลชัดเจนเท่าที่ควร จากการสำรวจของคณะนักวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการศึกษาของชาติ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่าสาเหตุหลักมาจากนโยบายและหลักสูตรการศึกษาของประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นปัญหาที่วิกฤตที่สุดร้อยละ ๒๙.๔๔



นอกจากมาตรการที่ภาคส่วนต่าง ๆ ได้ทำเพื่อแก้ปัญหาการศึกษาของชาติแล้ว คณะนักวิจัยยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาด้านการศึกษาดังนี้

#### ๕.๑ การพัฒนาและยกย่องครู

นอกจากความพยายามในการพัฒนาครู เช่น การจัดให้มีหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพครู แล้ว การพัฒนาครูยังควรมีการตรวจสอบและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มั่นใจว่าครูผู้สอนในวิชาต่าง ๆ มีความรู้ลึกและทันสมัยในวิชานั้น ๆ เช่น การจัดให้มีการทดสอบและประเมินผลทางวิชาการสำหรับครูผู้สอนในวิชาต่าง ๆ ซึ่งครูจะต้องผ่านเกณฑ์การทดสอบก่อนจึงจะสามารถสอนในวิชานั้น ๆ ได้ นอกจากนี้ยังควรมีมาตรการกระตุ้นความมุ่งมั่นในการพัฒนาตนเองของครู โดยจัดให้มี “ตำแหน่งทางวิชาการสำหรับครูในระดับประถมและมัธยมศึกษา” การประเมินตำแหน่งดังกล่าวต้องไม่เน้นการวิจัยเช่นเดียวกับอาจารย์มหาวิทยาลัยเพื่อไม่ให้ครูเสียเวลาไปกับการทำการวิจัยซึ่งไม่เกี่ยวกับการสอนในระดับประถมหรือมัธยมศึกษา แต่จะต้องเน้นการประเมินคุณวุฒิครูจากองค์ประกอบที่สำคัญในการเรียนการสอน เช่น การพัฒนาสื่อหรือวิธีการใหม่ ๆ การเรียนการสอน การทดสอบเทคนิคการสอนที่สามารถดึงดูดผู้เรียนได้ รวมถึงการผ่านเกณฑ์การทดสอบทางวิชาการในแต่ละวิชาดังข้างต้น

#### ๕.๒ สร้างคุณค่าและยกย่องหลักสูตรวิชาชีพ

ปัจจุบัน ขาดแคลนแรงงานในสายประกาศนียบัตรวิชาชีพมาก ในขณะที่บัณฑิตที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจำนวนไม่น้อยกลับว่างงาน แต่ก็ยังคงมีนักศึกษาที่จบการศึกษาจากสายวิชาชีพจำนวนไม่น้อยต้องการเข้าศึกษาหลักสูตรต่อเนื่องในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้ได้รับปริญญา เนื่องจากคนไทยจำนวนไม่น้อยยังมีค่านิยมที่ให้คุณค่าผู้ที่มีปริญญามากกว่าผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ การแก้ปัญหาจึงอาจทำได้โดยสร้างค่านิยมที่ให้คุณค่ากับประกาศนียบัตรวิชาชีพมากขึ้น เช่น การให้ผู้จบหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพสามารถเข้าศึกษาต่อได้ในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเพิ่มเติมด้านทักษะในวิชาชีพนั้น ๆ โดยเน้นการปฏิบัติหรือเทคนิคเฉพาะทางวิชาชีพนั้นเป็นหลักแล้วให้ได้ใบรับรองคุณวุฒิ “ปริญญาวิชาชีพ” ซึ่งมีศักดิ์และสิทธิ์เทียบเท่าปริญญาอุดมศึกษาทั่วไปแต่ปริญญาวิชาชีพเน้นทักษะที่ใช้ได้จริงในสายวิชาชีพ





### ๕.๓ รณรงค์ ยกย่องเชิดชูนักเรียนดีและเก่ง

นักเรียนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาการศึกษา เช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่าแม้นักเรียนในโรงเรียนเดียวกัน ห้องเรียนเดียวกัน ได้เรียนกับคุณครูคนเดียวกันด้วยหลักสูตรเดียวกัน ผลการเรียนรู้ของนักเรียนแต่ละคนก็ยังคงมีความแตกต่างกันมาก การพัฒนาการศึกษาจึงสามารถทำได้ด้วยการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงบันดาลใจให้กับตัวนักเรียนเองเพื่อให้มีความมุ่งมั่น ทุ่มเทในการเรียน ด้วยการยกย่อง ประกาศเกียรติคุณ และให้ได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ มากขึ้น เช่น ยกย่องและประกาศเกียรติคุณนักเรียนที่มีผลการเรียนดีอย่างจริงจังให้เสมือนเป็นฮีโร่ เช่นเดียวกับนักกีฬาหรือศิลปินที่ประสบความสำเร็จ การให้ได้รับสิทธิให้เข้าเฝ้า ฯ ในโอกาสพิเศษ การได้รับการจารึกชื่ออย่างถาวรในป้ายประกาศเกียรติคุณในโรงเรียน มีการสอนประวัติบุคคลสำคัญของไทยและของโลกเพื่อสร้างแรงบันดาลใจ ฯลฯ เช่นเดียวกับ มาตรการสร้างค่านิยมยกย่องคนดี คนเก่งในข้างต้น

### **บทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต**

แม้ว่าคนไทยจะมีจุดเด่นมากมายแต่ก็ยังคงมีวิถีคิดและพฤติกรรมบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาวิถีคิดและพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาประเทศของคนไทยใน ๕ ประเด็น ดังนี้

#### ๑. **การเสี่ยงโชคและการพนัน**

ให้มีการพิมพ์ภาพคำเตือนบนสลากกินแบ่งรัฐบาล ห้ามโฆษณาประชาสัมพันธ์การเสี่ยงโชค ลดความถี่และเปลี่ยนวันในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลรณรงค์ต่อต้านการพนันและเสี่ยงโชคด้วยความมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มโทษการพนัน

#### ๒. **การใช้จ่ายเกินตัว**

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกเลิกการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยวิธีที่ไม่เหมาะสม เข้มงวดการอนุมัติบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด การผ่อนชำระสินค้า รวมถึงควบคุมการโฆษณาการใช้บัตรเครดิต บัตรกดเงินสด การผ่อนชำระสินค้า ไม่ช่วยแก้ปัญหาหนี้ให้ประชาชนจนเคยตัว สอนทำบัญชีครัวเรือนและรณรงค์วินัยทางการเงิน



**๓. การขาดเป้าหมายชีวิตและขาดการพัฒนาศักยภาพของตนเอง**

สร้างค่านิยมยกย่องคนดี คนเก่ง วรรณรงค์เชิงรุกสร้างแรงบันดาลใจ และจัดการพัฒนาทักษะพิเศษ

**๔. การขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม**

วรรณรงค์สร้างจิตสำนึกต่อส่วนรวม ไม่ยกย่องตัวเองในวรรณคดีที่มีพฤติกรรมไม่ดี รวมถึงปรับระบบการประเมินผลให้เน้นผลการปฏิบัติงานของทีมมากขึ้น

**๕. ความด้อยประสิทธิภาพของระบบการศึกษา**

ให้มีมาตรการการพัฒนาและยกย่องครู สร้างคุณค่าและยกย่องหลักสูตรวิชาชีพ และวรรณรงค์ยกย่องเชิดชูนักเรียนดีและเก่ง

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะและมาตรการต่าง ๆ ข้างต้นจะต้องทำแบบบูรณาการอย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์ส่งเสริมซึ่งเป็นมาตรการร่วมที่สามารถใช้ได้ในการพัฒนาวิถีคิดและพฤติกรรมหลายอย่าง แม้ว่าการรณรงค์ส่งเสริมจะเป็นมาตรการที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม แต่ก็ เป็นมาตรการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการปลูกฝังและปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของคนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนหากทำได้ประสบความสำเร็จ การรณรงค์ส่งเสริมจะต้องทำโดยคณะทำงานซึ่งมีความชำนาญในการรณรงค์ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์อย่างแท้จริงโดยใช้บุคคลต้นแบบหรือไอดอลซึ่งได้รับความนิยมและการยอมรับในด้านพฤติกรรมนั้น ๆ จากประชาชนอย่างแท้จริงจึงจะสามารถดึงดูดและสร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงในระดับชาติได้

การศึกษานี้มีข้อจำกัดสำคัญด้านระยะเวลาซึ่งต้องทำให้เสร็จภายในระยะเวลาการศึกษาของหลักสูตรโดยประมาณ ๓-๔ เดือน ในขณะที่คณะนักวิจัยยังมีภารกิจในการประกอบอาชีพหลักอยู่ด้วย การวิจัยจึงใช้การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการแสดงความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณะนักวิจัยในกลุ่มเป็นหลัก การวิจัยในอนาคตจึงควรสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญอื่นเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังอาจขยายผลไปศึกษาวิถีคิดและพฤติกรรมอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเพิ่มเติม เช่น ความไม่มีระเบียบวินัย ความขี้เกียจ การเล่นเกมเล่นพวก เป็นต้น







### เอกสารอ้างอิง

IMD (๒๐๑๖). “IMD World Talent Report”. available at [https://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/Wcc/NewTalentReport/Talent\\_2016\\_web.pdf](https://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/Wcc/NewTalentReport/Talent_2016_web.pdf) (accessed June 20, 2017)

Silpasuwan P, Ngoenwiwatkul Y, Viwatwongkasem C, Satitvipawee P, Sirichotiratana N, Sujirarat D. Assessment of the Health Warning Labeling on Cigarette Packages among Factory Workers in Thailand, **Journal of Public Health**, ๓๕, ๓ (September - December, 2005) : ๑๘๖-๑๙๖.

KNOWLEDGE FARM ฟาร์มรู้ คู่สังคมไทย (๒๕๖๐). รายงาน: สกว. เสนอ สร้างเด็กเก่งคิด วิเคราะห์และมีจิตสาธารณะ ด้วยโครงการเพาะพันธุ์ปัญญา. สืบค้นเมื่อ ๑๐ ก.ค. ๒๕๕๗. จาก <http://knowledgefarm.in.th/improve-thai-students-with-pohpanpunya-project/>.

ไทยรัฐออนไลน์ (๒๕๕๙). นิด้าโพล ชี้คุณธรรมของสังคมไทยรุนแรงปานกลาง ปัญหา วัตตุนิยมควรแก้สูงสุด. สืบค้นเมื่อ ๕ ก.ค. ๒๕๖๐. จาก <https://www.thairath.co.th/content/๘๒๔๓๔๖>

คณะอนุกรรมการด้านการจัดการข้อมูลและการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (๒๕๖๐). “การดำเนินงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประจำปี ๒๕๕๙.” กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย

ดวงจันทร์ วรคามิน, ปังปอนด์ รักอานวยกิจ และยศวีร์ สายฟ้า (๒๕๕๙). **การศึกษาความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์และการมีจิตสาธารณะเพื่อพัฒนาศักยภาพการเป็นคนดีคนเก่งของนักเรียนไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เดลินิวส์ (๒๕๕๙). ครม. อนุมัติวันหยุด ปี ๕๙ เพื่อกระตุ้นไทยเที่ยวไทย. สืบค้นเมื่อ ๒๐ ก.ค. ๖๐. จาก <https://www.dailynews.co.th/economic/๓๕๒๖๑๘>



ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมหะหมัด และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (๒๕๕๗). **รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. ๒๕๕๗**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารแห่งประเทศไทย (๒๕๖๐). Fi\_Cb\_๐๘๐\_S๓ การให้บริการบัตรเครดิตแยกตามประเภทบัตรเครดิต ๑/ ๒/ ๓/ ๔/. สืบค้นเมื่อ ๒๐ ก.ค. ๒๕๖๐. จาก <http://www๒.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=๗๕๗&language=th>. ประไพทิพย์ ลือพงษ์. (๒๕๕๕). “การพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีสมรรถนะความสามารถในการแข่งขัน.” สืบค้นเมื่อ ๑๐ พ.ค. ๕๖๐ จาก [http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive\\_journal/oct\\_dec\\_๑๒/pdf/aw๐๑๔.pdf](http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/oct_dec_๑๒/pdf/aw๐๑๔.pdf). พิมพ์พรรณ ศิลปะสุวรรณ, นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์, ชุกเกียรติ วิวัฒน์วงศ์เกษม, ประรณนา สถิตวิภาวี, ดุสิต สุจิรวรัตน์, นฤมล เอี่ยมณีกุล, มลินี สมภพเจริญ (๒๕๕๘). **รายงานการวิจัยประสิทธิผลของการปัจจัยทดลอง ๓ ปัจจัย ได้แก่ การขยายขนาดรูปภาพ ๘๕% ชนิดรูปภาพฉลากคำเตือนเรื่องสุขภาพ และซองบุหรีปราศสีสันที่มีผลต่อพฤติกรรมสนองตอบในการบริโภคบุหรีของวัยรุ่นในประเทศไทยปี พ.ศ. ๒๕๕๘**. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. มติชนออนไลน์ (๒๕๕๐), ขุนคลังหนุน ออกรางวัล”๓หวย”วันเดียว. สืบค้นเมื่อ ๒๐ ก.ค. ๖๐. จาก [http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=๖๑๙๔๗&vcode=K๖XEZ](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=๖๑๙๔๗&vcode=K๖XEZ). วุฒิสสาร ต้นไชย (๒๕๕๙). ประชาธิปไตยไทย: บางมุมที่ถูกกละเลย. ใน **ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่**. เรียบเรียงโดย วุฒิสสาร ต้นไชย, อรทัย กักผล, ธีรพรรณ ใจมั่น และภควัต อัจฉริยปัญญา, ๒๙-๖๘. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (๒๕๕๙). **การพนันในยุคเปลี่ยนผ่าน รายงานประจำปี ๒๕๕๙**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๕๖). **รายงานฉบับสมบูรณ์ การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย





สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ. (๒๕๖๐).

**สรุป ผลการวิจัย PISA ๒๐๑๕.** สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ และ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (๒๕๕๙). Imd World Talent Report ๒๐๑๖ (Thailand). สืบค้นเมื่อ ๒๐ ก.ค. ๒๕๖๐. จาก [http://thailandcompetitiveness.org/topic\\_detail.php?lang=Th&ps=๔๔](http://thailandcompetitiveness.org/topic_detail.php?lang=Th&ps=๔๔).

สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (๒๕๖๐). ผลการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประจำปี ๒๕๖๐ โดย Imd World Competitiveness Center. สืบค้นเมื่อ ๒๐ ก.ค. ๒๕๖๐. จาก [http://thailandcompetitiveness.org/topic\\_detail.php?lang=Th&ps=๗๐](http://thailandcompetitiveness.org/topic_detail.php?lang=Th&ps=๗๐).

สำนักข่าวอิสรา (๒๕๖๐). เปิดได้ใน คนไทย “เป็นหนี้เยอะ เป็นหนี้เร็ว และเป็นหนี้นาน”. สืบค้นเมื่อ ๒๐ ก.ค. ๒๕๖๐. จาก <https://www.isranews.org/isranews/๕๘๑๓๙-gen-y.html>.

สำนักข่าวอิสรา. (๒๕๕๙). สังคมอุปถัมภ์-ขี้เกียจ-แบมือขอ” กก.ศูนย์คุณธรรม เปิด ๘ นิสัยไม่ดีของคนไทย. สืบค้นเมื่อ ๕ ก.ค. ๒๕๖๐. จาก <https://www.isranews.org/main-thairefom/๕๒๙๔๒-moral.html>

เสกสัน ฤทธิสาร และ ถวิล นิลใบ. การนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยของไทย. **วารสาร การวิจัยทางธุรกิจและการบริหาร** ๑, ๑ (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๖) : ๘๒-๙๙.

# ผังรายการ กุมภาพันธ์ 2561

|       | จันทร์  | อังคาร           | พุธ | พฤหัสบดี | ศุกร์ | เสาร์   | อาทิตย์                                       |       |       |
|-------|---|------------------|-----|----------|-------|---|---|-------|-------|
| 08.05 | สาระดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า<br>                  |                  |     |          |       | รับสัญญาณ คสช.  | สาระดี<br>พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า<br>บ้านรับมะ | 08.05 |       |
| 09.05 |   |                  |     |          |       |   | โลกน่ารัก                                     | 09.05 |       |
|       |   |                  |     |          |       |   | สืบช่วย                                       | 09.30 |       |
| 10.05 | รัฐสภาอาเซียน (R)                                 | ชุมชนพลเมือง (R) |     |          |       | Asean law   |   | 10.00 |       |
| 11.05 |   |                  |     |          |       |   |   | 10.30 |       |
| 12.00 |   |                  |     |          |       |   | ชุมชนพลเมือง                                  | 11.05 |       |
| 13.00 |   |                  |     |          |       | สรุปรายงานรัฐสภา<br>สรุปรายงานรัฐสภา                  |   |       | 12.00 |
| 14.05 |   |                  |     |          |       | ผู้หญิงเปลี่ยนโลก<br>ผู้หญิงเปลี่ยนโลก                |   |       | 13.00 |
| 15.00 | <b>ถ่ายทอดสด การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ</b> |                  |     |          |       | ผู้หญิงเปลี่ยนโลก<br>ผู้หญิงเปลี่ยนโลก                |   |       | 13.30 |
| 16.05 |   |                  |     |          |       | My family<br>ครอบครัวต้นตำรับ                         |   |       | 14.05 |
| 16.30 |   |                  |     |          |       | เลื่อนารัฐสภา (R)<br>สูงวัย Society                   |   |       | 14.30 |
| 17.05 | จดร่วมความคิด (R) 1 สัปดาห์กับ ส.ช. (R)           |                  |     |          |       | 1 สัปดาห์กับ ส.ช.                                     |   |       | 15.05 |
| 18.00 | ผู้หญิงเปลี่ยนโลก (R)                             |                  |     |          |       | รู้ทันกลโกง   |   |       | 16.05 |
| 18.30 | ศิลปสยาม (R)                                      |                  |     |          |       | ย่านเก่าเล่าเรื่อง                                    |   |       | 16.30 |
| 19.45 | รัฐสภาอาเซียน (R)                                 |                  |     |          |       | ณ วันนั้นในวันนี้                                     |   |       | 17.00 |
| 20.35 | รทรอบเมือง (R)                                    |                  |     |          |       | "การ์ตูน" เมืองนิรมิตแห่งจิตตนคร"                     |   |       | 17.30 |
| 21.30 | รัฐสภาของประชาชน (R)                              |                  |     |          |       | เคารพธงชาติ + รับสัญญาณ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย |   |       | 18.00 |
| 22.05 | กษัตริย์นักประชาธิปไตย (R)                        |                  |     |          |       | รับสัญญาณ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย               |   |       | 18.00 |
| 23.00 | ห้องข่าว รัฐสภาออนไลน์ ภาคเย็น                    |                  |     |          |       | World for all   |   |       | 18.30 |
| 24.00 | ข่าวพระราชสำนัก                                   |                  |     |          |       | พายเมือง D (R)  |   |       | 18.30 |
| 07.59 | สาระดีเฉลิมพระเกียรติฯ                            |                  |     |          |       | สรุปรายงานรัฐสภา                                      |   |       | 19.00 |
|       | เปิดบ้านกรมการทหาร                                |                  |     |          |       | ข่าวพระราชสำนัก (รับสัญญาณ MCOT)                      |   |       | 19.45 |
|       | Zoom in   |                  |     |          |       | ศาสตราจารย์ราชชาฯ                                     |   |       | 20.35 |
|       | The Key ไขการเมือง เรื่องใกล้ตัว (R)              |                  |     |          |       | รัฐสภา ฟ้าใส  |   |       | 20.35 |
|       | ศิลปสยาม (R)                                      |                  |     |          |       | The Key ไขการเมือง เรื่องใกล้ตัว                      |   |       | 21.30 |
|       | พายเมือง D (R)                                    |                  |     |          |       | ย้อนรอย (การ)เมืองไทย                                 |   |       | 22.05 |
|       | รทรอบเมือง (R)                                    |                  |     |          |       | สุขนคร (R)  |   |       | 22.05 |
|       | โลกน่ารัก (R)                                     |                  |     |          |       | ชุมชนพลเมือง (R)                                      |   |       | 23.05 |
|       | สาระดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า                      |                  |     |          |       | 24.00   |   |       | 24.00 |
|       | เพลง พ.ร.ป.ว่าด้วยพรรคการเมือง 60                 |                  |     |          |       | 07.59   |   |       |       |

## ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Call Center  
1743



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่



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

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

Call Center

e-book

Facebook : PR Parliament



PR  
parliament



กลุ่มงานสื่อมวลชน  
สำนักประชาสัมพันธ์



กลุ่มงานสารนิเทศ  
สำนักประชาสัมพันธ์



ยุวชนประชาธิปไตย  
รัฐสภา



รางวัลพานแว่นฟ้า



โครงการประกวด  
นวัตกรรมประชาธิปไตย



เครือข่ายพลเมือง  
รัฐสภา



## วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

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