



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



# รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นายอนุกุล ลัญจิติเสวี

## บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

## ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

## เจริญญิก

นางสาวสุนทร รักเมือง

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แวนแคว้น

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานินทร์ อินทาบัจ

## พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ

ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasam@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

# บทบรรณาธิการ



ร่างกฎหมายสำคัญที่เป็นจุดสนใจของคนทั่วไปในขณะนี้ คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งผ่านวาระที่หนึ่งและวาระที่สองมาแล้ว แต่ต้องหยุดชะงักลงในขั้นการลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม ทำให้หลายฝ่ายต่างจับจ้องว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้จะดำเนินการต่อไปเช่นไร เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้นจะทำได้หรือไม่ iva “การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑”

จากความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คงต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร รัฐสภาจะมีอำนาจดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด และจะเดินหน้าลงมติในวาระที่ ๓ ได้เลยหรือไม่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้ดียิ่งขึ้น จึงได้นำเสนอบทความ เรื่อง **“ผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”** เพื่อให้เกิดความแน่ชัดว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภา หรือต้องอาศัยการออกเสียงแสดงประชามติตามข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญ

**“การสร้างความสะดวกระหว่างการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคประชาชน”** ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองภาคตัวแทนและภาคประชาชนว่ามีลักษณะความสำคัญและมีความเชื่อมโยงกันอย่างไรภายใต้การเมืองที่ยังไม่ลงตัวและไม่อยู่ในจุดสมดุลนี้ แม้จะเห็นได้ว่าการเมืองทั้งสองภาคส่วนมีโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งอยู่เสมอแต่ก็ยังคงมีส่วนที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน โดยผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างสมดุลกันระหว่างการเมืองทั้งสองภาคส่วนได้อย่างน่าสนใจ

บทความเรื่องต่อมา **“เมื่อจะกำหนดลักษณะการตายของบุคคลเป็นกฎหมาย”** มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ อย่างไรถึงจะถือว่าเป็นการตายซึ่งมีผลตามกฎหมาย และการตาย

โดยสมบรูณ์จะมีเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร โดยผู้เขียนได้นำแนวคิดเรื่อง สิทธิที่จะปฏิเสธการรักษา สิทธิที่จะตาย มาใช้ในการวิเคราะห์ และได้นำเสนอถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี การตระหนักถึงสิทธิของคนไข้ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมา ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงการตัดสินใจในชีวิตประจำวันของตนเอง การตัดสินใจโดยญาติผู้ใกล้ชิดติดตามเจตนารมณ์ของคนไข้ หน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แพทย์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะวินิจฉัยและรับผิดชอบในชีวิตมนุษย์อย่างไร และแพทย์จะได้รับความคุ้มครองจากการกระทำโดยชอบอย่างไร เพื่อให้ตรงตามอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล ในขณะที่เดียวกัน สังคมส่วนรวมรอบข้างก็ไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว รวมทั้งเพื่อความชัดเจน เป็นธรรมแก่ฝ่ายคนไข้ ญาติพี่น้อง หรือฝ่ายแพทย์เอง

### **นิติศาสตร์เชิงวิพากษ์: ความเป็นจริงของ “หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว”**

ชี้ให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งยอมรับให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้แทนของประชาชนในการให้ความเห็นชอบออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้ กลับก่อให้เกิดปัญหาในประการสำคัญคือ กฎหมายดังกล่าวได้จำกัดความรู้ไว้แต่เพียงองค์กรผู้แทนของประชาชน แต่ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงกลับไม่อาจรับรู้ถึงรายละเอียดของกฎหมายแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายฉบับนั้นมีสภาพบังคับที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพอย่างรุนแรง ประชาชนจึงจำเป็นต้องยอมรับผลร้ายดังกล่าวทั้งที่ตนเองไม่เคยรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายนั้นเลย จึงเป็นสาเหตุให้บุคคลมักกล่าวอ้างถึงความไม่รู้กฎหมายเพื่อปิดความรับผิดชอบของตน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็มีอาจยอมให้บุคคลกล่าวอ้างเหตุผลข้างต้นเพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดได้ อันเป็นที่มาของ “หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว”

บทความเรื่องสุดท้าย ได้แก่ **“โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสีโน”** ได้อธิบายถึงโลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสีโนในโลกนี้ว่ามีทิศทางและแนวโน้มไปอย่างไร รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีการเตรียมพร้อมและปรับตัวอย่างไรเพื่อรองรับกับปัญหาและผลกระทบที่จะตามมาจากโลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสีโน

ท้ายนี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสารหวังว่าผู้อ่านจะได้รับสาระความรู้และแนวคิดใหม่ ๆ จากบทความที่ได้คัดสรรมานี้ และหวังว่าจะติดตามอ่านรัฐสภาสารต่อไป แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า

# สารบัญ

|  |    |
|--|----|
| ผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ   | ๙  |
| รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา  |    |
| การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภาคตัวแทนและการเมือง<br>ภาคประชาชน            | ๑๙ |
| สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม  |    |
| เมื่อจะกำหนดลักษณะการตายของบุคคลเป็นกฎหมาย                                       | ๔๖ |
| ดร.วิรัช จีระแพทย์   |    |
| นิติศาสตร์เชิงวิพากษ์: ความเป็นจริงของ<br>“หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว” | ๗๔ |
| เกรียงไกร รอบรู้   |    |
| โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสีโน  | ๘๙ |
| ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ  |    |

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย 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 และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

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 ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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







# ผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา\*

บทความนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำลังมีประเด็นอยู่ในขณะนี้ และวิเคราะห์ว่าองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

## ๑. ความเป็นมาของปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ เกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. .... วาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ เพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ แต่ก่อนที่จะมีการให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ มีผู้ร้องไปร้องยังศาลรัฐธรรมนูญว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จนท้ายสุดศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ มีคำวินิจฉัยยกคำร้อง แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในการพิจารณาประเด็นที่สองที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ iva

\* คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“ประเด็นพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑”



คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่สองนี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่า รัฐสภาจะเดินหน้าต่อไปอย่างไรในการพิจารณาวาระที่ ๓ ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ ค้างการพิจารณาอยู่ในรัฐสภา ในเบื้องต้นมีข้อควรสังเกตประการสำคัญว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีแล้วว่า การกระทำของผู้ถูกร้อง (ประธานรัฐสภา และคณะ) ที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะจัดตั้งสมการ่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา ย่อมขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ไม่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็สิ้นสุดการพิจารณาประเด็น แห่งคดี ไม่ควรที่จะพิจารณาต่อไปว่า วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรจะดำเนินการเช่นใด เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งถ้อยคำที่ ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการวินิจฉัยเรื่องวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า *“ก็ควรจะได้ให้ ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่”* ซึ่งโดยปกติไม่ใช่คำที่องค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะพึงใช้ เพราะต้องมีความชัดเจนในการตัดสิน หากแต่การใช้ถ้อยคำเช่นนี้เหมือนองค์กรตุลาการ กำลังปฏิบัติบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ ซึ่งหาใช่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญไม่

อย่างไรก็ดี ถ้อยคำในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความ ห่วงใยในบรรดาฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญนั้นรัฐสภาจะมีอำนาจดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด จะเดินหน้าลงมติในวาระที่ ๓ ได้เลยหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเสียก่อน ความห่วงใย เหล่านี้มิใช่ข้อควรพิจารณาในประเด็นที่ว่าตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการ ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาหรือต้องอาศัยการออกเสียงแสดงประชามติ

## ๒. องค์กรผู้มีอำนาจในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาว่าองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญให้คำแนะนำว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” ถ้อยคำในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ แท้จริงชัดเจนในตัวเองว่า องค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐสภา โดยการที่ศาลเห็นว่าควรจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนนั้น ก็เป็นเพียงศาลเห็นว่า “ก็ควร” ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อน

อนึ่ง เมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึง “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ว่า “เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป” ก่อนที่จะนำไปสู่การให้คำแนะนำว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับควรให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เป็นการอธิบายอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ไม่ครบถ้วนเลือกแต่เพียงคำอธิบายที่จะนำไปสู่ผลที่ว่า ต้องให้ประชาชนในฐานะผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี หากศึกษาถึงอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง หรือ “Constituent Power” จะพบว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง หมายถึง อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลีให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ อำนาจนี้สูงสุด ล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด อำนาจนี้เป็นสิ่งที่ให้มีรัฐธรรมนูญ แล้วตัวรัฐธรรมนูญจะไปสถาปนาองค์กร และกลไกขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง<sup>๑</sup> โดยนัยนี้ ผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง จึงหมายถึง “รัฐชาติปัตย์” คือ ผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ เช่น ในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ผู้ที่มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชน เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองมีอยู่ ๓ ประการ

**(๑) อำนาจขององค์กรที่ได้รับการก่อตั้งมาโดยรัฐธรรมนูญถูกจำกัด** กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สถาปนาหรือก่อตั้งหรือก่อให้เกิดองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ประมุขแห่งรัฐ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ เป็นต้น อำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นจึงมีอยู่จำกัด จำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ การจำกัดนี้ จำกัดทั้งด้านขอบเขตอำนาจ รูปแบบการใช้อำนาจ และกระบวนการในการใช้อำนาจ<sup>๒</sup> ดังนั้น องค์กรที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้นจึงไม่อาจใช้อำนาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ตัวอย่างเช่น รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้น แม้จะมีอำนาจนิติบัญญัติ ก็ไม่อาจตรากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้น ก็ต้องใช้อำนาจภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ศาลเองซึ่งก็เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้น ก็ต้องวินิจฉัยตัดสินคดีไปตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การกระทำขององค์กรอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๓), หน้า ๙๗.

<sup>๒</sup> ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา ๑ ข้อ ๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “อำนาจนิติบัญญัติทั้งหลายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นของรัฐบาลแห่งสหรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร” บทบัญญัตินี้ส่งผลให้สภาองครสของสหรัฐอเมริกาเป็นสภาที่มีอำนาจจำกัด (Enumerated Power) กล่าวคือ สภาองครสมิอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของสภานั้น ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้อำนาจใดเป็นของสภา อำนาจนั้นย่อมเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญละไว้ให้เป็นอำนาจของมลรัฐ

<sup>๓</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**, หน้า ๙๘.

## (๒) การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของอำนาจ

**ก่อตั้งองค์กรทางการเมือง** กล่าวคือ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นและก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นจึงต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง<sup>๔</sup>

## (๓) อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับอำนาจ

**ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ ดังจะเห็นได้จากการที่กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีความแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป แต่อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจน เรียกอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองแต่ดั้งเดิม (original constituent power) และเรียกอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่ได้รับมอบมา (derived constituent power)<sup>๕</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองที่ก่อตั้งรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชน ประชาชนก็เป็น “ผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองดั้งเดิม” ที่ประชาชนได้มอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แก่ “รัฐสภา” ดังปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑<sup>๖</sup> รัฐสภาจึงเป็นผู้มี “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรทาง

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๘-๙๙.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๙.

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

การเมืองที่ได้รับมอบมา” จึงมีความชัดเจนว่า ประชาชนในฐานะผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองดั้งเดิม ไม่ประสงค์ที่จะให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องย้อนกลับมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบ แต่ได้มอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ให้รัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้รัฐสภาที่ปกติมีอำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจเพิ่มเติมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนไว้เป็นพิเศษต่างหากจากกระบวนการนิติบัญญัติ

**ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความชัดเจนว่า อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นของ “รัฐสภา” และรัฐสภาสามารถดำเนินการได้ตามกระบวนการและขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑**

อนึ่ง การที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ได้กล่าวถึงประเด็นที่ว่า การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า “ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้” ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภา ก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” มีปัญหาว่าเจตนารมณ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวถึงนี้สังเคราะห์มาจากที่ใด หากพิจารณาเนื้อหาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่า

---

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”



ศาลรัฐธรรมนูญสังเคราะห์มาจากการที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะกล่าวถึงนี้ ก็เป็นการเลือกกล่าวถึงเฉพาะกระบวนการเพียงบางตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การสรุปว่า ควรจัดทำประชามติโดยประชาชนเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยละเลยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกเสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีข้อเท็จจริงที่สำคัญว่า กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เกิดขึ้นในบรรยากาศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ เพราะเกิดขึ้นภายหลังการกระทำรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีกระบวนการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น มาจากการคัดเลือกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่แปลงสภาพมาจากคณะรัฐประหาร<sup>๗</sup> สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหาได้มาจากกระบวนการคัดเลือกที่เป็นประชาธิปไตยไม่<sup>๘</sup>

<sup>๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ ให้มีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙

ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติอาจแต่งตั้งสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกินสิบห้าคน

ให้หัวหน้า รองหัวหน้า สมาชิก เลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประธาน รองประธาน สมาชิกเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ตามลำดับ

ในกรณีที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติตามลำดับที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติกำหนดทำหน้าที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ และในกรณีที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและรองประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเลือกสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการประชุมร่วมกันของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อร่วมพิจารณาและแก้ไขปัญหาใดๆ อันเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ รวมตลอดทั้งการปรึกษาหารือเป็นครั้งคราวในเรื่องอื่นใดก็ได้”

<sup>๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๒๐, ๒๑ และ ๒๒ บัญญัติว่า

(๒) ที่มาของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญนั้นปฏิเสธการมีส่วนร่วมของพรรคการเมือง โดยการกำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในเวลา ๒ ปี ก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ<sup>๔</sup>

(๓) การออกเสียงแสดงประชามติโดยประชาชนไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะเป็นการให้ประชาชนเลือกกระหว่างการเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับร่างรัฐธรรมนูญ

---

“มาตรา ๒๐ ให้มีสมัชชาแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี มีจำนวนไม่เกินสองพันคน

ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติตามวาระหนึ่ง

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การสรรหาบุคคลและการได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ ให้สมัชชาแห่งชาติมีหน้าที่คัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสองร้อยคนให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก และเมื่อได้คัดเลือกสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดเวลาแล้วยังไม่อาจคัดเลือกได้ครบถ้วน ให้สมัชชาแห่งชาติเป็นอันสิ้นสุดลง

การคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติมีสิทธิเลือกได้คนละไม่เกินสามรายชื่อ และให้ผู้ได้คะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบสองร้อยคนเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันจะทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองร้อยคน ให้ใช้วิธีจับสลาก

มาตรา ๒๓ เมื่อได้รับบัญชีรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติแล้ว ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือหนึ่งร้อยคน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สมัชชาแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่งร้อยคนเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการตามมาตรา ๒๕ ด้วยโดยอนุโลม”

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๑๙ วรรคสี่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในเวลาสองปีก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญและต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน”

ที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญไทยในอดีต มาปรับปรุงประกาศใช้ ซึ่งเป็นการเลือกระหว่างสิ่งที่มีอยู่และเห็นเนื้อหา คือ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับสิ่งที่ไม่ได้อยู่และไม่เห็นเนื้อหา คือ รัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่จะมีการนำมาปรับปรุงประกาศใช้ ในขณะที่หลักการพื้นฐานของการออกเสียงแสดงประชามติ จะต้องเป็นการเลือกระหว่างสิ่งที่มีความแน่นอนชัดเจน เพื่อให้อิสระในการพิจารณาลงประชามติแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ตัวอย่างกรณีที่จะถือว่าเป็นประชามติที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เช่น การให้ลงประชามติเลือกระหว่างร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อประชาชนไม่มีโอกาสในการออกเสียงประชามติอย่างเป็นประชาธิปไตย จะถือว่าประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ในการให้ความเห็นชอบในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างอิสระเต็มที่ไม่ได้ อีกทั้งจำนวนผู้ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็หาได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติไม่ โดยผลการออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติทั้งประเทศ จำนวน ๔๕,๗๖๑,๙๕๕ คน มีผู้มาใช้สิทธิ จำนวน ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๖๑ มีผู้ลงคะแนนเสียงเห็นชอบ จำนวน ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๖.๖๙ ส่วนผู้ใช้สิทธิที่ไม่เห็นชอบ จำนวน ๑๐,๗๔๗,๔๔๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๓๗ มีบัตรเสียจำนวน ๕๐๔,๒๐๗ ใบ คิดเป็นร้อยละ ๑.๙๔

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ไม่อาจกล่าวอ้างได้อย่างเต็มที่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ผ่านการออกเสียงแสดงประชามติโดยประชาชนอย่างอิสระอย่างเต็มที่ และไม่อาจกล่าวอ้างถึงเจตนารมณ์ของประชาชนจากการออกเสียงแสดงประชามติครั้งนี้ว่า หากประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติถามประชาชนเสียก่อน เพราะไม่ปรากฏว่าเจตนารมณ์เช่นนี้จะสังเคราะห์จากแหล่งใดของรัฐธรรมนูญได้อย่างสมเหตุสมผล

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่ได้รับมอบมา (derived constituent power) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจในการที่จะดำเนินการลงมติในวาระที่ ๓ ของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาได้



# การสร้างความสมดุล ระหว่างการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคประชาชน

สนธิกาญจน์ เพ็ญสงคราม\*

## บทนำ

ในสังคมที่ประกอบไปด้วยความต้องการที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นข้อจำกัดที่สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของปัญหาต่าง ๆ เช่น ความยากจน ค่าครองชีพ การจ้างงาน การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การคอร์รัปชัน เป็นต้น ซึ่งภาคประชาชนได้เห็นถึงข้อจำกัดของการเมืองแบบตัวแทนนี้ จึงให้ความสนใจกับประชาธิปไตยทางตรงและการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อันนำมาซึ่งการเคลื่อนไหวรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตนผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน เรียกร้อง การรวมกลุ่มเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุดช่องโหว่ของประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นต้น ซึ่งการออกมาเคลื่อนไหวของภาคประชาชนถือเป็นเรื่องที่ดี เพราะแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวและตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิของประชาชนมากขึ้น อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนไม่ได้หมดไปภายหลังจากเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การตื่นตัวดังกล่าวเริ่มนำไปสู่ปัญหา เพราะการออกมาเรียกร้องสิทธิส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองและกลุ่มของตนเองเป็นหลัก การยึดติดกับสิทธิของตนและกลุ่มของตนมากเกินไปโดยไม่ตระหนักถึง

\* วิทยากรชำนาญการพิเศษ, กลุ่มงานกฎหมาย ๒, สำนักกฎหมาย

สิทธิของผู้อื่นและผลประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ทำให้การออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองหลายครั้งอยู่นอกเหนือกติกา อย่างไรก็ตาม การเมืองภาคประชาชนก็มีอาจแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งหมดได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการขาดความรู้ความเข้าใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้บางครั้งการชุมนุมเรียกร้องเหล่านั้นได้กลายเป็นการละเมิดสิทธิและสร้างความเดือดร้อนให้กับคนส่วนใหญ่ในสังคม หรือบางครั้งนำไปสู่ความไม่เข้าใจกันจนนำไปสู่ความบาดหมางและการตอบโต้กันอย่างไม่สิ้นสุด

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจการสร้างสมดุลระหว่างการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคประชาชน เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพต้องเริ่มต้นจากประชาชนที่มีความกระตือรือร้นและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมือง กระนั้นการเมืองที่มีแต่การขับเคลื่อนของภาคพลเมืองก็ไม่อาจสร้างการพัฒนาที่ยิ่งใหญ่และยั่งยืนได้ ในขณะที่สังคมปัจจุบันไม่สามารถหลีกเลี่ยงประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้ เนื่องจากความหลากหลายของผู้คนและด้วยข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร ทำให้ในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาที่ต้องกระทบกับผู้คนจำนวนมาก จำเป็นต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางคอยประสาน ดังนั้น สังคมประชาธิปไตยที่มีคุณภาพจึงต้องเกิดขึ้นจากการประสานระหว่างสองภาคส่วน คือ การเมืองภาคตัวแทนกับการเมืองภาคประชาชนเข้าด้วยกัน

ในยุคสังคมปัจจุบันต่างประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ไม่ว่าในซีกมุมใดของโลกก็ประสบปัญหาเหล่านี้ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งก็คงจะต้องหาวิธีแก้ไขปัญหาต่อไป ตราบเท่าที่จะสามารถหาวิธีการจัดการกับสาเหตุของปัญหาเหล่านี้ได้ ทุกสิ่งล้วนมีพื้นฐานจากความสมดุล ความสมดุลนั้นจะทำให้สิ่งต่าง ๆ สามารถอยู่ได้อย่างมั่นคง เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งใด สิ่งนั้นย่อมต้องการสมดุลใหม่ที่จะทำให้สามารถคงสภาพที่ดีไว้ได้ ความสมดุลจึงถือเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ของทุกคน สำหรับความหมายของความสมดุลนั้น มีผู้ให้คำจำกัดความดังนี้

ในทางศิลปะ ความสมดุล<sup>๑</sup> (Balance) หมายถึง ความเท่ากัน หรือภาวะที่เสมอกัน เป็นการเท่ากัน ความสมดุลเป็นหลักในการออกแบบที่สำคัญยิ่งของการออกแบบ เพราะจะทำให้งานออกแบบนั้นออกมามีความสวยงาม น่าสนใจ มีความมั่นคงในสภาพ และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย การออกแบบให้มีความสมดุลจะต้องอาศัยความสัมพันธ์ของ

<sup>๑</sup> <http://www.panyathai.or.th>

องค์ประกอบต่าง ๆ ภายในเพื่อประกอบกันอย่างมีสัดส่วน เช่น รูปร่าง ขนาดเส้น น้ำหนัก ทิศทาง สี การตัดสีหรือเสมอกันตามสภาพที่มองเห็นในขณะนั้น หรือการถ่วงเพื่อให้เกิดการเท่ากันหรือเสมอกันนั้นอาจจะมองกันในความรู้สึกในการรับรู้ขณะนั้น ความสมดุลจึงมีได้ ๒ แบบด้วยกัน คือ

๑. ความสมดุลที่ส่องข้างเท่ากัน (Formal Balance) ความสมดุลแบบนี้เป็นความสมดุลเท่ากันที่พบเห็นทั่วไปเป็นความสมดุลที่เท่ากันทั้งบนล่าง จะมีขนาดรูปร่างและน้ำหนักที่สังเกตเห็นได้ง่ายและชัดเจน

๒. ความสมดุลที่ทั้งสองข้างไม่เท่ากัน (Informal Balance) เป็นความสมดุลที่จัดให้ซ้ายขวาไม่เท่ากัน ไม่เหมือนกัน มีการจัดวางให้ขนาดรูปร่าง สี ให้มีความแตกต่างกันทั้งสองด้าน แต่ถ้าหากมองในภาพรวมแล้วจะให้ความรู้สึกว่ามีความถ่วงหรือน้ำหนักเท่ากันเป็นความสมดุลในทางศิลปะ

ดังนั้น ความสมดุล หรือดุลยภาพ หมายถึง น้ำหนักที่เท่ากันขององค์ประกอบ ไม่เอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง ในทางศิลปะยังรวมถึงความประสานกลมกลืน ความพอเหมาะพอดีของส่วนต่าง ๆ ในรูปทรงหนึ่ง หรืองานศิลปะชิ้นหนึ่ง การจัดวางองค์ประกอบต่าง ๆ ลงในงานศิลปกรรมนั้นจะต้องคำนึงถึงจุดศูนย์ถ่วง ในธรรมชาตินั้นทุกสิ่งที่ทรงตัวอยู่ได้โดยไม่ล้มเพราะมีน้ำหนักเฉลี่ยเท่ากันทุกด้าน

สำหรับความสมดุลทางการเมืองนั้น พบว่าสภาพการเมืองไทยยังคงค่อนข้างขาดความมีเสถียรภาพ เกิดปัญหาความขัดแย้งความรุนแรงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เรียกว่าอยู่ในสภาพที่ยังไม่ลงตัว ยังไม่อยู่ในจุดที่สมดุล ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีการพัฒนาได้ช้าและติด ๆ ขัด ๆ มาโดยตลอด ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นระยะเวลาถึง ๘๐ ปีแล้วก็ตาม สำหรับความหมายของความสมดุลทางการเมืองนั้นมีผู้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้ ความสมดุลของการเมืองไทย<sup>๒</sup> ประการแรก หมายถึง ความสอดคล้องและความมีเสถียรภาพของระบบและกระบวนการเมืองไทย ประการที่สอง หมายถึง การวางมาตรการเพื่อให้เกิดความสมดุลของการเมืองขึ้นในประเทศไทย สำหรับความหมายแรกนั้น มีข้อสรุปถึงลักษณะของการเมืองไทย โดยเฟรด ริกส์ (Fred Riggs)

---

<sup>๒</sup> ประสงค์ สุวิวัฒน์ธนะชัย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่อง ความสมดุลของการเมืองไทย. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๔. หน้า ๑.

ซึ่งสรุปว่าเนื่องจากความไม่สมดุลระหว่างระบบราชการกับระบบการเมือง คือ ระบบราชการซึ่งเริ่มมีการพัฒนาอย่างทันสมัยในการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีการพัฒนามาโดยตลอด แต่ระบบการเมืองซึ่งเริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ล้มลุกคลุกคลานและไม่มีโอกาสเข้มแข็ง มีการรัฐประหาร มีการยึดอำนาจ มีการล้มรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดการเสียสมดุลระหว่างระบบราชการและระบบการเมือง อำนาจการบริหารและการจัดการจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการและกลุ่มทหาร ระบบการเมืองไทยจึงถูกปกครองโดยระบบราชการ สำหรับความสมดุลทางการเมือง ในอีกความหมายนั้น นายจาตุรนต์ ฉายแสง ได้กล่าวไว้สำหรับคำว่า “ลงตัว” และ “สมดุล”<sup>๓</sup> หมายถึง การที่อยู่ในระบบ อยู่ในกติกาที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ทุกฝ่ายรู้จักกฎเกณฑ์และกติกาที่จะทำหน้าที่ของตนไปโดยที่ระบบไม่เป็นอุปสรรคและไม่มีความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้าทีไรวันจะขยายตัวและพัฒนาไปเป็นวิกฤติ ซึ่งขณะนี้การเมืองไทยอยู่ในสภาพที่มีปัญหามีความขัดแย้งและนับวันจะขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยที่ระบบยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคลี่คลายสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ เป็นเพียงการชะลอหรือยับยั้งไว้เพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เพราะตราบใดที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้จะก่อให้เกิดปัญหาในด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เนื่องจากกติกาในการตรวจสอบ ควบคุม ซึ่งเป็นกติกาที่จะทำให้รัฐบาลดำรงอยู่ได้นั้น เป็นกติกาที่ไม่เที่ยงธรรมเหมาะสม ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม และถ้ายังดำเนินต่อไปในลักษณะภายใต้กติกาและเงื่อนไขทางการเมืองเช่นนี้อยู่ อาจเกิดแนวโน้มที่จะมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม เพราะมีการใช้อำนาจโดยที่บุคคลใด ๆ ก็ตรวจสอบไม่ได้ ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นความขัดแย้งที่มีอยู่ก็จะกลายเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อต่อไป จึงเป็นที่จับตามองว่าภายใต้กติกาและระบบอย่างที่เป็นอยู่ รัฐบาลจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไปในทิศทางหรือแนวทางใด ฉะนั้นจึงต้องศึกษาถึงการเมืองระหว่างสองภาคส่วนว่ามีลักษณะความสำคัญและมีความเชื่อมโยงกันหรือไม่อย่างไรภายใต้การเมืองที่ยังไม่ลงตัวและไม่อยู่ในจุดสมดุล

<sup>๓</sup> จาตุรนต์ ฉายแสง. ความจริงวิกฤตประชาธิปไตย: ๒๗ ประเด็นที่สังคมไทยต้องการคำตอบ. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, ๒๕๕๒. หน้า ๒๑๒.

## ความสำคัญของการเมืองภาคตัวแทน

ประชาธิปไตยมาจาก democracy ในภาษาอังกฤษ แปลมาจากคำว่า demokratia ในภาษากรีกโบราณมาจากคำว่า demos อันหมายถึง ประชาชน กับคำว่า kratos อันหมายถึง การปกครองหรือหลักเกณฑ์ เมื่อนำมารวมกันจะมีความหมายว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน โดยความหมายของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ การที่อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยประชาชนทำหน้าที่ปกครองตนเองโดยตรง (direct democracy) นั้นเป็นเพียงอุดมคติ เพราะในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถกระทำได้ จึงเกิดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน โดยประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่แทนตน แล้วผู้แทนเหล่านั้นมีหน้าที่ร่วมกันกำหนดทั้งผู้ปกครอง (รัฐบาล) นโยบาย และวิธีการปฏิบัติตามนโยบาย สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย (sovereignty) นั้นเป็นของประชาชน (popular sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรง เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” ซึ่งลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย

๑. ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน
๒. การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (competition)
๓. ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น
๔. เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

หลักการของการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ได้มีการกำหนดไว้ว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเสนอตัวเข้ารับใช้ส่วนรวมโดยการสมัครรับเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้พลเมืองใช้สิทธิในการที่จะเลือกบุคคลที่ตนต้องการให้เป็นผู้ปกครองหรือเป็นปากเป็นเสียงแทนตนในสภา การมีสิทธิเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ ต้องมีหลักประกันในการใช้สิทธินั้นด้วยว่าสามารถใช้สิทธิได้อย่างเสรีและมีโอกาสเลือกสรรตัวบุคคล ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นมิติของการต่อสู้



ของผู้แทนเพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและความไว้วางใจจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การตัดสินใจเลือกหรือมอบอำนาจให้เป็นตัวแทนไปปฏิบัติงานแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเปรียบเสมือนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร และด้วยเหตุที่ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้แทนได้ จึงทำให้ผู้แทนไม่สามารถที่จะทอดทิ้งประชาชน ต้องผูกพันอยู่กับประชาชนเสมอไป เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนแล้วก็ต้องคอยรับฟังปัญหาความเดือดร้อนสำคัญต่าง ๆ ของประชาชนอยู่เสมอ แล้วนำสิ่งที่ได้รับฟังมาขึ้นเสนอต่อรัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้หาแนวทางช่วยเหลือ ดังนั้น ประชาชนจึงต้องติดตามใส่ใจในการประพฤติกการปฏิบัติตัวของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งด้วยว่าได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเหมาะสมและมีความรับผิดชอบเพียงใด เมื่อการเลือกตั้งมาถึงแต่ละครั้งจะได้สามารถเลือกผู้แทนที่ดีเข้ามาทำงานเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างได้ผลและคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม

## ความสำคัญของการเมืองภาคประชาชน

การเมืองภาคประชาชนเป็นการเมืองที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทและเข้าใจถึงสิทธิในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเพื่อนำไปสู่การผลักดันให้รัฐออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของตนได้ การเมืองภาคประชาชนจึงถือเอาขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏในสังคม เช่น การชุมนุม การเดินขบวน การเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง การพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับรัฐในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งลักษณะของการเมืองแบบนี้ประชาชนจะเป็นตัวแทนของตนเอง เป็นผู้กำหนดความต้องการของตนเองออกมาเป็นประเด็นในสังคมเพื่อนำไปสู่การเคลื่อนไหว เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ได้เป็นอย่างดี ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐจะเปลี่ยนจากการเป็นผู้อยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกกระทำมาเป็นผู้กระทำ เป็นฝ่ายรุกรากรัฐให้กระทำตาม ดังนั้น รัฐจึงไม่ใช่ศูนย์อำนาจแต่ประชาชนคือศูนย์อำนาจ เป็นผู้กำหนดความต้องการของตนไม่ใช่รัฐ

ในสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นประชาธิปไตย การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยทางตรงเพื่อกำกับกำหนดทิศทางตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นสิ่งจำเป็น พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละประเทศจะเป็นเช่นใด

ขึ้นอยู่กับ ภูมิหลังทางสังคม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ การดำเนินการใด ๆ หรือธรรมาภิบาลใด ๆ ของประเทศ ประชาชนทุกคนต้องให้ความสนใจ ซึ่งถือเป็นเรื่องของทุกคน ถึงแม้จะมีการใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีระบบรัฐสภา รัฐบาล หน่วยงานที่ทำหน้าที่ไว้แล้วก็ตาม ซึ่งในสังคมประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่รัฐเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายและบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ที่เรียกว่า “Public Servant” ผู้แทนเป็นผู้ที่ประชาชนให้โอกาสมาทำงานให้ประเทศชาติตามที่เสนอตัวเข้ามา ดังนั้น ประชาชนต้องทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม ควบคุม ถ้าทำไม่ดี ไม่เหมาะสม ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกฎหมาย ในสังคมประชาธิปไตยที่ยั่งยืนต้องเป็นสังคมที่มีการแบ่งปันอำนาจ นั่นคือ อำนาจรัฐต้องมาจากทุกภาคส่วนของสังคมไม่ใช่ผูกขาดโดยชนชั้นใดชั้นหนึ่ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แนวคิดประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ได้มอบให้ผู้แทนเป็นผู้ใช้สิทธิแทน โดยประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะเมื่อถึงเวลาดลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากนั้นก็ไม่มีสิทธิมีเสียงใด ๆ อีก ต้องยอมรับในการกระทำทุกอย่างที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกระทำลงไป แต่ในศตวรรษที่ ๒๐ แนวคิดประชาธิปไตยเปลี่ยนไปจากเดิมโดยความรู้สึกเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนเรียกร้องให้รัฐต้องใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองที่ดี การที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจแทนนั้นจึงไม่ใช่เป็นการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาด แต่ประชาชนยังคงมีสิทธิ มีอำนาจในการตรวจสอบ ติดตาม เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ กระทำการต่าง ๆ ร่วมกับรัฐได้ โดยเฉพาะเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองและสังคม ซึ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจทำได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การชุมนุม การประท้วง การทำประชาพิจารณ์ การลงประชามติ เป็นต้น

## แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองภาคตัวแทน

ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนส่วนใหญ่จะมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานของการยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครอง ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่อยู่ภายใต้อิทธิพลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ระบอบประชาธิปไตยนอกจากจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองว่าเกิดขึ้นได้อย่างไรแล้ว ยังเกี่ยวกับสาระสำคัญของเรื่อง

ที่ตัดสินใจอีกด้วย รวมถึงผลที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยว่ามีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ ทั้งนี้เพราะเป้าหมายของการตัดสินใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง การที่ประชาชนทำหน้าที่ปกครองด้วยตนเองโดยตรง หรือการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนนั้น เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกกระบวนการ ทุกระดับ และทุกมิติ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ประชาชนต้องมีคุณสมบัติที่เอื้อหรือสนับสนุนต่อหลักการประชาธิปไตย เช่น มีความสนใจ มีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง มีการติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เป็นต้น ประชาชนจะมีการเลือกผู้แทนโดยผ่านระบบการเลือกตั้งเพื่อให้เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยในองค์กรของรัฐ และการใช้อำนาจรัฐของผู้แทนเป็นอำนาจทางมหาชนอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและความเห็นพ้องของประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับ หากประชาชนเห็นว่าการกระทำของผู้แทนมีความชอบธรรมย่อมนำมาสู่ความเชื่อถือศรัทธาและการดำรงอยู่อย่างมั่นคงทางการเมืองของผู้ปกครอง แต่หากผู้แทนมาโดยวิถีทางนอกระบบประชาธิปไตยหรือมีการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ไม่ทำตามสัญญาประชาคมของประชาชน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการขาดความชอบธรรมในระบบการเมือง ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับการปกครองของผู้แทน ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง ขาดความมั่นคงและไร้เสถียรภาพ และนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองการปกครอง จนในที่สุดอาจนำไปสู่การล่มสลายของผู้ปกครอง

ความชอบธรรมทางการเมืองในระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงอยู่ของรัฐบาลในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ที่ถูกมอบหมายให้มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน นอกจากนี้ความชอบธรรมทางการเมืองยังเป็นความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิดและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อผู้ปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่า การเมืองแบบตัวแทน (Representative Democracy) หมายถึง รูปแบบของระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตนในการบริหารกิจการของบ้านเมือง เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนผู้เป็นพลเมืองมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในสภาและเจตจำนงของสภาถือเป็นความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน โดยตัวแทนนี้จะมีเพียงจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด

ปัจจุบันการทำหน้าที่การเมืองภาคตัวแทนของการเมืองไทยกำลังประสบปัญหา โดยบทบาทของผู้แทนที่แสดงออกมาโดยผ่านทางระบอบรัฐสภาเวลาอภิปรายเรื่องต่าง ๆ ในสภาจะเต็มไปด้วยการโต้เถียงกัน มีการใช้วาจาและคำพูดเสียดสีกันไปมา และบางครั้งก็รุนแรง ถึงขั้นมีการลงมือทำร้ายร่างกายกัน ทำให้ประชาชนหมดความเชื่อถือศรัทธาในความเป็นสถาบันการเมืองและการเป็นผู้แทน ซึ่งหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ การเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้าไปทำหน้าที่พิจารณาการออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล แต่ในทางการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับไม่ได้ทำหน้าที่ให้เหมาะสมกับการเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาการทำหน้าที่ของผู้แทนอาจมีสาเหตุมาจาก

**ประการแรก** ในการเลือกตั้งนั้น ผู้แทนมีการสังกัดพรรคการเมือง หากเป็นพรรคใหญ่ ที่มีนโยบายที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน หัวหน้าพรรคที่มีบารมี มีชื่อเสียง มีเงินทุน ให้การสนับสนุนผู้แทนอย่างเต็มที่ มีการช่วยปราศรัยหาเสียง เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ผู้แทนผู้นั้นย่อมสำนึกในหนี้บุญคุณของผู้บริหารพรรคที่ให้การสนับสนุนจนได้รับการเลือกตั้ง มากกว่าจะสำนึกในหนี้บุญคุณของประชาชนที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ ซึ่งก็ไม่ว่ามีบุคคลใดบ้างที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ จึงทำให้การดำเนินการใด ๆ ที่ผู้แทนกระทำลงไปเป็นไปตามมติซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ของพรรค

**ประการที่สอง** การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้การอภิปรายและถือเอามติเสียงข้างมาก ด้วยความที่มีขั้นตอนและกระบวนการเป็นจำนวนมากและไม่มีการอภิปรายรับส่งผลให้การพิจารณาออกกฎหมายเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์ ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน การควบคุมรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา ขาดความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้เกิดความล้มเหลวของระบอบรัฐสภา แทนที่จะเป็นสภาที่มีเกียรติ กลับกลายเป็นเวทีการแสดงละครการเมืองที่มีแต่บททะเลาะกันหรือความขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา ไม่เกิดความคืบหน้าในการพิจารณาพระราชบัญญัติหรือมาตราที่สำคัญต่าง ๆ ที่กระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือของประเทศชาติได้อย่างทันท่วงที มีการชะลอหรือยื้อการพิจารณาไว้ จึงเห็นได้ว่าระบอบรัฐสภาที่เป็นอยู่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะรับผิดชอบแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่กำลังเผชิญอยู่ได้ ประชาชนจึงเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน

**ประการที่สาม** ปัญหาความไม่โปร่งใสในการเข้าทำหน้าที่ของผู้แทน ที่มักจะมีเรื่องของผลประโยชน์ การทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเกี่ยวข้อง การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม การเข้ามาถอนทุนคืน การอิงพรรคพวกของตน ทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจต่อการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนเหล่านั้นว่าจะเข้ามาเป็นตัวแทน เป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชน หรือแก้ไขปัญหายังไงเต็มที่ จึงดูเหมือนว่าการเมือง

ภาคตัวแทนเกิดปัญหาความล้มเหลว ขาดความชอบธรรม เป็นเพียงประชาธิปไตยของผู้แทนที่มีพื้นฐานจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือเงินทุน

## แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชน

การเมืองภาคประชาชนเป็นการเคลื่อนไหวของประชาชนโดยไม่ผ่านตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยการออกเสียงลงประชามติ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการถอดถอนโดยภาคประชาชน นอกเหนือจากการเลือกตั้ง เพราะประชาธิปไตยจะไม่มีคามหมายอันใดและการเลือกตั้งจะไม่เกิดประโยชน์ ถ้าประชาชนไม่สามารถกำหนดนโยบายหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและไม่สามารถถอดถอนผู้ใช้อำนาจที่มีชอบได้ โดยการเติบโตทางการเมืองของภาคประชาชนในแต่ละกลุ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ประชาชนให้ความสนใจติดตามข้อมูลข่าวสาร รับรู้ถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยผ่านสื่อตามช่องทางต่าง ๆ โดยที่ประชาชนจะมีความเข้าใจและเกิดจิตสำนึกทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากเป็นผู้เผชิญกับสภาพปัญหาที่ตนเองประสบอยู่ได้อย่างชัดเจน รวมถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (๒๕๔๘: ๑๗๓) เสกสรรค์ ประเสริฐกุล<sup>๔</sup> ได้ให้คำนิยาม “การเมืองภาคประชาชน” ว่าหมายถึง การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชนเพื่อลดฐานการครอบงำของรัฐ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนเพื่อใช้ดูแลชีวิตของตนเองโดยตรง

ส่วน ธีรยุทธ บุญมี (๒๕๔๖) กล่าวถึง “การเมืองภาคประชาชน” ในการปาฐกถาเนื่องในโอกาสวันปรีดี พนมยงค์ ด้วยการรวบรวมคำในความหมายที่พ้องกัน แต่มีชื่อเรียกหลากหลายไปตามเป้าหมายที่ต่างกันแต่ก็หลื่อมซ้อนกันอยู่ ดังนี้

๑. การเมืองภาคปริมนทลสาธารณะ (public sphere) มุ่งสร้างพื้นที่ เวที กลไก ส่วนกลางซึ่งไม่ใช่รัฐสภาที่จะถกเถียงสร้างประเด็นต่าง ๆ ขยายสิทธิอำนาจต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

๒. การเมืองภาคประชาสังคม (civil society) หรือการเมืองภาคพลเมือง (citizen politics) มุ่งร่วมแข่งขันของบุคคล องค์กรต่าง ๆ ในสังคม ที่จะถกเถียงและบรรลุข้อตกลงในประเด็นปัญหาต่าง ๆ หรือผลักดันบางประเด็นให้เป็นนโยบายของรัฐ

<sup>๔</sup> ณรงค์ บุญสวยขวัญ. การเมืองภาคพลเมือง: บทวิเคราะห์แนวคิดและปฏิบัติการท้าทายอำนาจการเมืองในระบบตัวแทน. กรุงเทพฯ: บริษัทเอ็ดมันเพรส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๕๒. หน้า ๑๔-๑๗.

๓. การเมืองภาคประชาชน (people's politics) หรือขบวนการทางสังคมแนวใหม่ (new social movements) มุ่งเคลื่อนไหวสร้างจิตสำนึกของคนในประเด็นผลประโยชน์ร่วมของมนุษยชาติ อันได้แก่ สภาพแวดล้อมโลก การควบคุมทุนการเงินโลก หรือการคัดค้านโลกาภิวัตน์ การเคารพอำนาจอธิปไตยในวิถีชีวิตตัวตนของชุมชน บุคคล

ในคอลัมน์ “ได้กระแส” (กรุงเทพฯธุรกิจ, วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๑, หน้า ๑๐) อรรถจักร สัตยานุรักษ์ ได้ให้ความหมายของการเมืองภาคประชาชนโดยสรุปว่า “การเมืองภาคประชาชน” คือ การเสริมพลังจากภาคสังคม โดยมีการยึด ๓ หลักการ ประกอบด้วย ประการแรก ยึดศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นคนฝ่ายใดก็มีความเป็นคนเท่ากัน ประการที่สอง มีความเป็นอิสระโดยสัมพันธ์จากรัฐและทุน นั่นคือ มีการเคลื่อนไหวบนผลประโยชน์ของผู้ยากไร้ ไร้รัฐไร้ทุนเป็นตัวตั้ง มิใช่การเคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและทุน และประการที่สาม มีการเคารพเอกภาพทางศีลธรรมระหว่างเป้าหมายและวิธีการ นั่นคือ การรณรงค์ต้องสอดคล้องระหว่างเป้าหมายที่มีศักดิ์ศรีและทิศทางการรณรงค์ที่เป็นอิสระ

ในบทความ “ประชาธิปไตยรากหญ้า” ข้อสังเกตบางประการจากบทบาททางการเมืองขององค์กรประชาชนรากหญ้า (๒๕๔๓: ๘๖) นฤมล ทับจุมพล อธิบายว่า “การเมืองภาคประชาชน คือ การที่ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน”

ขณะที่ สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ กล่าวไว้ในเอกสารประกอบการประชุมสถาบันพระปกเกล้า (๒๕๔๕) ว่า “การเมืองภาคประชาชน” หมายความว่า การเมืองที่ภาคประชาชนส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เป็นการเมืองที่ประชาชนนอกสภาฯ มีบทบาทและเข้าใจถึงอำนาจโดยตรงในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ และการเข้าถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งหมายถึงต้องสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยทางตรงให้เกิดขึ้น เพื่อกำกับและกำหนดทิศทางการเคลื่อนไหวของประชาชนมากกว่าฝากความหวังและพึ่งพาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเพียงอย่างเดียว

จากความหมายดังกล่าวมาแล้วสามารถสรุปได้ว่า “การเมืองภาคประชาชน หรือการเมืองภาคพลเมือง” หมายถึง การที่พลเมืองในฐานะสมาชิกของสังคมการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการของการใช้อำนาจของสมาชิก อันมาจากจิตสำนึกถึงสิทธิเสรีภาพของตนเอง ท่ามกลางการเมืองเชิงสถาบันหรือการเมืองเชิงตัวแทนเพื่อตัดสินใจในการจัดการตนเองและร่วมกันเพื่อทำกิจกรรมของชุมชนและสาธารณะให้เกิดความสุขจนเป็นสังคมการเมืองที่ดี

กระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจของตนเองและสังคมจึงมีกลไก กระบวนการ พื้นที่ทางสังคม ที่ใช้การเคลื่อนไหว ซึ่งมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและกลุ่มทางสังคมให้มีพลังที่ อาจจะท้าทายหรือตอบโต้กับอำนาจรัฐ หรือเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกับระบบ การเมืองเชิงสถาบันหรือระบบอำนาจรัฐในระบบตัวแทน หรือเป็นกระบวนการทางการเมือง ของพลเมืองในบริบทการเมืองของการใช้อำนาจรัฐ แต่ไม่อาจจะปฏิเสธสภาพอำนาจรัฐ อำนาจการเมืองหรือการดำรงอยู่ของรัฐหรือสภาพไว้รัฐ กระบวนการเหล่านั้นเป็นกิจกรรมที่ ครอบคลุมวิถีชีวิตของพลเมือง เพื่อประโยชน์ของพลเมือง และประโยชน์ของปัจเจกบุคคล อื่น ๆ ในสังคมการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นและกิจกรรมในระดับชาติที่อยู่ระดับสูง ๆ ขึ้นไป

## ลักษณะของการเมืองภาคประชาชน<sup>๕</sup>

“การเมืองภาคประชาชน” ถือว่าเป็นปรากฏการณ์ของการเมืองใหม่ภายในบริบท การเมืองระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างจากประชาธิปไตยในอดีต โดยมีความแตกต่างกัน ในเรื่องการทำให้นโยบาย โดยการเมืองในอดีตนั้นการตัดสินใจทางการเมืองและกิจกรรมทาง การเมืองเป็นของกลุ่มผู้นำในสังคมเพียงกลุ่มเดียว เป็นการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยโดยตรง กลุ่มชนชั้นระดับล่างยังเข้าไปมี ส่วนร่วมและมีบทบาททางการเมืองในระดับที่ยังน้อยอยู่ โดยที่ลักษณะของการเมืองแบบใหม่ มีความแตกต่างจากการเมืองในอดีต ดังต่อไปนี้

๑. มีการเพิ่มตัวละครทางการเมืองเข้าไป (Political Actors) โดยการให้ประชาชน เข้าไปในกระบวนการทางการเมือง คือ การที่ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้ามีส่วนร่วมใน กระบวนการทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

๒. มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (decision making in political participation) จากเดิมที่เป็นบทบาทของตัวแทนหรือของสมาชิกรัฐสภา มาเป็นประชาชนหรือกลุ่มทางสังคมมากขึ้น หรือเป็นการคลี่คลายของการเมืองในระบบ ตัวแทนของประชาชน

๓. ภายใต้กระบวนการทางการเมืองใหม่นี้ บทบาทของประชาชนหรือ ประชาสังคมมีมากขึ้น แต่ก็ยังมีสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่มีบทบาทในกระบวนการ ทางการเมืองด้วยเช่นเดียวกัน ลักษณะเช่นนี้คือการให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมือง

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙-๔๐.

ที่เคยสถาปนาความเป็นตัวแทนซึ่งมีบทบาทตลอดมา และเพิ่มบทบาทการให้ความสำคัญกับกระบวนการทางสังคมในการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองและอำนาจรัฐด้วย

๔. ทิศทางการเคลื่อนไหวของการเมืองภาคประชาชนตามทฤษฎีของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (๒๕๔๘: ๑๗๔) มี ๔ รูปแบบคือ (๑) การเคลื่อนไหวร้องทุกข์หรือเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขในปัญหาที่ไม่ได้รับการเหลียวแล (๒) การเคลื่อนไหวเพื่อมุ่งตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจรัฐ (๓) การประท้วงอำนาจรัฐและเรียกร้องให้มีการถ่ายโอนอำนาจรัฐที่เคยมีไปเป็นของประชาชน (๔) การร่วมมือเชิงวิพากษ์ (critical cooperation) กับรัฐและผูกพันในทางสร้างสรรค์ (constructive engagement) เพื่อเปิดแ่งพื้นที่ในกระบวนการใช้อำนาจของประชาสังคม

ซึ่งการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคประชาชนนั้นล้วนมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยที่การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) เป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ พิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สังคมที่ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ย่อมมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้าสังคมใดมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ แสดงว่าสังคมนั้นมีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ ในส่วนของกระบวนการทางการเมืองนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง คือ การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้ คือ กระบวนการทางการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการในฐานะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมือง การแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยสามารถทำได้ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านรัฐบาล และโดยส่วนใหญ่จะเป็นการแสดงออกที่เป็นอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของรัฐบาล ซึ่งการแสดงออกทางการเมืองเหล่านี้ อาจมีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้

การมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Political Participation) ถือเป็นหัวใจของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตก



แต่มีได้หมายความว่าประชาชนทั้งหมดจะต้องประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่พอใจเป็นผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองมากกว่าจะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง และในบางประเทศหรือบางสถานการณ์นั้น หากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากเกินไป ก็อาจจะไม่เกิดผลดีได้ เนื่องจากในบริบทของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ประชาชนจะมีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งรูปแบบหรือวิธีการ และขอบเขต กลุ่ม หรือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ดีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับระดับของพัฒนาการทางการเมือง ความตื่นตัวในทางการเมือง และวุฒิภาวะทางการเมืองหรือภูมิปัญญาทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ เป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน จึงมิใช่มีเพียงการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนหรือการมีส่วนร่วมในทางการเมืองรูปแบบอื่นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่านั้น และประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็มิได้จำกัดว่าต้องเป็นชายหรือหญิง หรือต้องอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ หรือต้องไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ หรือต้องสำเร็จการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งเท่านั้น ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกันหมด ไม่มีการแบ่งแยกชนชั้นระหว่างกัน ประชาชนแสดงออกถึงสิทธิของตนได้

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐหรือผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลกระทำตามความประสงค์ของตนหรือกลุ่มของตน และโดยที่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นเครื่องชี้วัดพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ควรที่จะเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว ก็มักจะกำหนดให้ประชาชนในทุกๆระดับมีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกมิติของกระบวนการทางการเมือง ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงต้องเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมีอิทธิพลในการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นสำคัญ และการกระทำใดไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อมีอิทธิพลในการตัดสินใจเลือกนโยบายของรัฐบาล หรือเลือกบุคคลสำคัญที่สามารถกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้ ก็ไม่ถือเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมือง

แนวความคิด (Concept) ของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย  
ดังนี้<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> วัชรวิทย์ ไชยสาร. การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักเกษมขาว, ๒๕๕๕. หน้า ๓๘-๔๓.

๑. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) โดยประชาชนของรัฐทั้งหมดจะร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือทำหน้าที่เป็นสภาเอง ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งรุสโซ (Rousseau) หนึ่งในผู้นำคนสำคัญในการเผยแพร่ความคิดนี้ มีหลักการว่าประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคม กล่าวคือประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย อันเป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกัน ซึ่งเคยใช้ในบางแคว้นในสวิตเซอร์แลนด์ แต่เมื่อจำนวนประชาชนมากขึ้น การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงจึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง

๒. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Representative Democracy or Indirect Democracy) ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ประชาชนจะเลือกผู้แทนทำหน้าที่แทนตนในสภา โดยที่ประชาชนยังพอจะมีช่องทางในการควบคุมการเมืองการปกครองได้บ้าง ขอบเขตของการมีตัวแทนของปวงชนนั้นต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วไป ประชาชนทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือมีเงื่อนไขกีดกันประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights or Fundamental Rights) ของประชาชนต้องได้รับการรับรอง เช่น สิทธิในการพูด การเขียน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การนับถือศาสนา และสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล เป็นต้น

๓. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi-direct Democracy) เป็นการนำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งน่าจะใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

๔. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่มีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นอาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิ การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย

๕. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมือง (Plural Politics) เป็นการยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบผู้แทน เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตน และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ เป็นต้น ยังยอมรับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองเท่าเทียมกัน และปฏิเสธการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมืองจึงต้องยอมรับภาวะความเป็นพหุสังคม (Plural Society) อันเป็นการเคารพความแตกต่าง (Difference) และความหลากหลาย (Diversity) และระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ หลายวิธีการและขอบเขต กลุ่มชนและจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าร่วมทางการเมืองถูกจำกัดน้อยลง ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองกว้างขึ้น ในอดีตนั้น การตัดสินใจทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองเป็นของกลุ่มผู้นำในสังคมเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แม้ในปัจจุบันยังไม่สามารถปฏิบัติตามแนวความคิดข้างต้นได้ แต่การยึดถือและเรียกร้องให้ปฏิบัติตามแนวความคิดและอุดมการณ์ประชาธิปไตยก็จะทำให้ประชาชนให้ความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เมื่อใดประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เรียกร้องที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การเลือกนโยบาย หรือปฏิบัติตามนโยบายเพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกันรัฐและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้พัฒนาอยู่ในระดับหนึ่ง ก็จะเพิ่มรูปแบบ หรือวิธีการและขยายขอบเขต กลุ่มชนและจำนวนของประชาชนที่มีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ การเรียกร้องทางการเมือง โดยพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้แทนในรัฐสภา และประชาชนทั่วไป ทำให้เกิดความหลากหลายในทางการเมือง เกิดการต่อรองทางการเมืองระหว่างผู้นำด้วยตนเอง และระหว่างผู้นำกับกลุ่มผู้เรียกร้อง เป็นการผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ให้สัมพันธ์กับความต้องการของสังคมโดยรวม

การขยายรูปแบบ หรือวิธีการและขอบเขตกลุ่มชนและจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่เป็นการประสงค์ของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) และที่เป็นการเรียกร้องของประชาชนและกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากการรื้อระดมทางสังคม (Social Mobilization) ในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นล้วนส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ได้ เช่น การพูดคุยเกี่ยวกับการเมือง การอยู่ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง การรณรงค์เพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นต้น หรืออาจเกิดจากกระบวนการที่ความผูกพันทางจิตวิทยา เศรษฐกิจ และสังคม แบบเก่าผุกร่อนหรือล่มสลายลง และประชาชนก็พร้อมที่จะรับการขัดเกลาทางสังคมและพฤติกรรมรูปแบบใหม่ทั้งหลายตามทฤษฎีของดอยช์ (Deutsch) ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม และความคาดหวัง จากวิถีชีวิตในรูปแบบเก่า ๆ มาเป็นวิถีชีวิตที่ทันสมัย ประชาชนสามารถอ่านออกเขียนได้ มีการศึกษาดีขึ้น มีการสื่อสารการคมนาคมที่กว้างขวางและก้าวไกลยิ่งขึ้น การเข้าถึงรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จากสื่อมวลชนทำได้สะดวกและหลากหลายช่องทางมากขึ้น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม หากการรื้อระดมทางสังคมกับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองไม่มีความสมดุลหรือไม่สอดคล้องกัน ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตยในประเทศที่กำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทย ที่มักจะเกิดปัญหาความสับสน ความขัดแย้งทางการเมืองที่มีอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ฉะนั้น ถ้าไม่มีสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพเข้ามาแก้ไขปัญหาก็อาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองขึ้นหรือประชาชนอาจจะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อยเกินความคาดหมาย โดยให้ความสนใจเรื่องการแก้ปัญหาปากท้องหรือปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้ามากกว่าเรื่องการเมือง หรืออาจจะก่อให้เกิดผลในเชิงลบต่อการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้มากกว่าผลในเชิงบวกที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนกับรัฐ (ผู้ปกครอง) ได้มีโอกาสสื่อสารและประสานอรรถประโยชน์ร่วมกัน การดำเนินนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐจะเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนมากขึ้น อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด

การเมืองภาคประชาชนจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนให้ระบอบประชาธิปไตยเกิดการขยายตัวโดยที่การเมืองแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้นจะครอบคลุมทั้งการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือกิจการสาธารณะ การเคลื่อนไหวของประชาชนเฉพาะกลุ่มเพื่อแสดงสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง หรือเพื่อยับยั้งการกระทำของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา จึงเห็นได้ว่าการเมืองภาคประชาชนเป็นเรื่องของการใช้สิทธิพื้นฐานในระบอบการเมืองแบบเปิด ซึ่งหมายถึงว่าระบอบการเมืองที่จะรองรับสิ่งนี้ได้จำเป็นต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย ๒ ประการ<sup>๗</sup> คือ

๑. ต้องมีการดำรงอยู่ของพื้นที่สาธารณะ (Public Space) สำหรับการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีของสาธารณชน อันได้แก่ เสรีภาพของสื่อมวลชน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลหรือหมู่คณะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมและลักษณะถูกผิดดีชั่วในสังคมการเมือง

๒. ต้องมีการยอมรับโดยกฎหมายถึงสิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนหมู่เหล่าต่าง ๆ ที่กระทำโดยสันติ ตั้งแต่สิทธิในการประชุม การชุมนุมประท้วง ไปจนถึงการนัดหยุดงาน หรือการปฏิเสธคำสั่งรัฐ

ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวมีความแตกต่างกับกิจกรรมของการเมืองแบบตัวแทนตรงที่ไม่ได้ดำเนินไปเพื่อการแข่งขันขึ้นกุมอำนาจ ตรงกันข้ามการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมีแนวโน้มจะทำให้ขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐลดลง จึงเป็นการปรับดุลความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมให้ไปสู่ทิศทางที่สังคมเป็นฝ่ายกำหนดตัวเองได้มากขึ้นรวมถึงกำหนดรัฐได้มากกว่าเดิม จากสภาพดังกล่าวอาจดูเหมือนว่าการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล แต่แท้ที่จริงแล้วความไร้เสถียรภาพนี้เป็นผลต่อเนื่องมาจากความไม่สามารถของระบอบรัฐสภาในการดูแลสิทธิผลประโยชน์และแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนจำนวนหลายกลุ่มออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องและพิงรักษาสิทธิประโยชน์ของตน

---

<sup>๗</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, ๒๕๕๒. หน้า ๑๔๐.

## บทวิเคราะห์สถานการณ์ของการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคประชาชนของประเทศไทยในระบอบที่ผ่านม

### การเมืองภาคตัวแทน

สำหรับระบบการเมืองภาคตัวแทนส่วนใหญ่เป็นลักษณะการเมืองแบบผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนายทุน ข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้สามารถใช้อำนาจ อิทธิพล เงิน ระบบอุปถัมภ์ เพื่อชนะการเลือกตั้งจนได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้แทน และถูกมองว่าเป็นการเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้ามาถนอมทุนคืนในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา เป็นพรรคของนายทุน อีกทั้งการพัฒนาการเมืองการปกครองของไทยภาคตัวแทนในระบอบที่ผ่านมถูกมองว่าสาเหตุที่ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพหรือประชาชนเกิดความเสื่อมศรัทธากับระบอบนี้อาจเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง ปัญหาการซื้อเสียงในลักษณะการทุจริตผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการเข้ามาเป็นผู้แทน ประกอบกับผู้แทนเหล่านั้นตกอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การครอบงำโดยหัวหน้าพรรคและชนชั้นนำทางการเมือง การกระทำใด ๆ ส่วนใหญ่จะดำเนินการไปตามมติของพรรค เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มมีลักษณะเฉพาะ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจสิทธิต่อรองทางการเมือง ซึ่งทำให้การตัดสินใจทางการเมืองถูกจำกัดด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าว รวมถึงลักษณะของพรรคการเมืองขนาดใหญ่เป็นลักษณะของการกุมอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด ทำให้พลังทางการเมืองในระบอบรัฐสภาต้องสูญเสียพื้นที่ในการเคลื่อนไหวเพิ่มขึ้น จึงเห็นได้ว่าพรรคการเมืองของไทยเกิดความอ่อนแอและไม่สามารถสร้างแรงผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีทางประชาธิปไตยได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาสำคัญอื่น ๆ เช่น ปัญหาการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ปัญหาเรื่องสิทธิความเป็นพลเมืองของประชาชน ปัญหาการรวมกลุ่มทางการเมือง เป็นต้น เห็นได้จากประชาชนให้การยอมรับต่อกระบวนการเลือกตั้ง และการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองลดน้อยลงเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ปัญหาการเข้าไม่ถึงกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ ความไม่พอเพียงของระบบการเมืองแบบผู้แทนในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทำให้ประชาชนต้องออกมาเคลื่อนไหวจนกลายเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย ระบบการเมืองแบบผู้แทนที่เป็นอยู่ก็ยังไม่สามารถรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เผชิญอยู่ได้ จึงส่งผลให้การเมืองภาคประชาชนต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งการที่ประชาชนลุกขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐ แสดงให้เห็นถึงการรวมพลังของประชาชนเพื่อขอใช้สิทธิความเป็นเจ้าของและถือได้ว่าเป็นกระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตย

อีกแนวทางหนึ่ง อย่ามองว่าการสร้างความเป็นประชาธิปไตยนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาของการเลือกตั้งและรัฐสภาเพียงอย่างเดียว เพราะประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วย

### การเมืองภาคประชาชน

สำหรับจุดเริ่มต้นของการเมืองภาคประชาชนที่สืบเนื่องถึงปัจจุบันนี้อาจชี้ชัดลงไปค่อนข้างยากกว่าเริ่มต้นขึ้นเมื่อใด ทั้งนี้เนื่องจากการต่อสู้ของประชาชนที่ต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐนั้นมีมานานมากแล้ว การเมืองภาคประชาชนเป็นแนวคิดใหม่ที่เน้นการจำกัดอำนาจของรัฐไปพร้อมกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของฝ่ายประชาชน อาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กรณีนิสิต นักศึกษา ลูกชิ้นต่อต้านรัฐบาลเผด็จการโดยการนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ผูกขาดอำนาจปกครองและใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไม่โปร่งใสถือเป็นจุดสำคัญของการเมืองภาคประชาชน โดยในครั้งนั้นมีนิสิต นักศึกษา และประชาชนเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก เกิดการจลาจล มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนหลายราย แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ซึ่งการเคลื่อนไหว



ของนิสิต นักศึกษาและประชาชนเหล่านั้นอาจจะยังไม่มีแนวคิดที่ชัดเจน หรือมีการผลักดันให้มีกระบวนการทางการเมืองที่ยอมรับบทบาทการมีส่วนร่วมของฝ่ายประชาชนอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ได้เกิดเหตุการณ์จลาจลฆาตกรรมหมู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องจากนิสิต นักศึกษาร่วมชุมนุมต่อต้านการเดินทางกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งลี้ภัยการเมืองไปอยู่ต่างประเทศ ผลของเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ขบวนการนักศึกษาถูกทำลาย บางส่วนต้องหลบหนีเข้าป่าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย หรือหนีออกนอกประเทศหรือยุติบทบาททางการเมือง ระบบเผด็จการขวาจัดเข้าครอบงำประเทศ แต่อยู่ได้ไม่นานก็ถูกยกเลิก ซึ่งก่อนหน้านั้นการเคลื่อนไหวใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับประชาชนระดับล่างมักจะถูกภาครัฐระแวงว่าเกี่ยวข้องกับฝ่ายคอมมิวนิสต์และเสี่ยงต่อการ

ถูกปราบปราม หลังจากนั้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วแทนที่ขบวนการปฏิวัติด้วยกำลังอาวุธที่เริ่มเสื่อมสลายไป จนกระทั่งเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕ เกิดการชุมนุมประท้วงการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตยของ พล.อ. สุจินดา คราประยูร หนึ่งในผู้นำการยึดอำนาจการ



ปกครองจากรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รตช.) ได้ให้สัตยาบันกับประชาชนว่าจะให้มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและไม่สืบทอดอำนาจ แต่ปรากฏว่าไม่เป็นเช่นนั้น จึงเกิดการชุมนุมประท้วง มีการตอบโต้กันด้วยกำลังทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต รวมถึงหายสาบสูญเป็นจำนวนมาก มีผลให้ พล.อ. สุจินดา คราประยูร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจบลงด้วยการไกล่เกลี่ยโดยที่กลุ่มชนชั้นสูงกับชนชั้นกลางมีการประนีประนอมกัน และในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐ มีการเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยและให้เป็นอิสระในการทำหน้าที่ มีการกล่าวถึงการให้สิทธิประชาชนในการจัดตั้งร่วมตัว และการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านและถอดถอนนักการเมืองได้ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยรู้ว่าตนมีสิทธิคัดค้านหรือถอดถอนนักการเมืองได้ในกรณีที่เข้าไปเป็นรัฐบาลแล้วไม่ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างซื่อตรงและเป็นไปเพื่อส่วนรวม ในระยะต่อมาเกิดการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญ ล้มล้างรัฐบาล โดยผู้ที่ทำการปฏิวัติจะกล่าวอ้างถึงความเดือดร้อนของประชาชนและการไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนแทบมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม โดยที่อำนาจทางการเมืองที่ประชาชนได้รับเป็นเพียงการมีสิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกระทำได้เพียงระยะเวลาสั้น ๆ ทำให้การพัฒนาทางการเมืองไม่สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่อง ส่วนการเมืองภาคตัวแทนเริ่มประสบปัญหาเรื่องความโปร่งใสของผู้แทน ผู้แทนไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทน



ของการเมืองภาคประชาชนอย่างเต็มที่ พรรคการเมืองมีการรวบรวมอำนาจ มีการคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้เกิดความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้การเติบโตของภาคประชาชน กลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นล่างมีจำนวนเพิ่มขึ้น มีการชุมนุมประท้วง รวมตัวเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้รัฐกระทำหรือยุติการกระทำในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา และต่อมาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ยังคงบทบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน มีการกล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการสร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

## **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม มีการเขียนลงในรายละเอียดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้มากขึ้นและชัดเจนกว่าเดิม โดยมีบทบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ด้วยกันหลายมาตรา เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกผู้เข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ และบริหารราชการแผ่นดินโดยการเลือกตั้ง การสร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐ และการสร้างกลไกมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีบทบัญญัติไว้ในด้านสิทธิ เสรีภาพ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยอยู่ในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๕๖ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลจากรัฐในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อต่าง ๆ มาตรา ๖๐ การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ มาตรา ๖๓ ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ มาตรา ๖๖ ขยายสิทธิทางการเมืองของประชาชนไปสู่สิทธิในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาทรัพยากร นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ การจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง การให้การศึกษาแก่

ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย หมวด ๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน มาตรา ๑๖๓ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา ๑๖๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน สามารถเข้าชื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาดอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงมีการบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ และถือว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเปิดและให้การยอมรับมากขึ้นกว่าเดิม โดยที่การเข้ามาเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอำนาจการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

## บทสรุป

สำหรับทิศทางการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เกิดความเหมาะสม โดยที่ในปัจจุบันการพัฒนาประชาธิปไตยระดับประเทศยังคงยึดโยงอยู่กับการเมืองภาคตัวแทน ทำให้บทบาทของภาคประชาชนในการออกมาเคลื่อนไหวยังคงมีให้เห็นอยู่โดยตลอดในกรณีปัญหาเหล่านั้นส่งผลกระทบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนที่อาจนำไปสู่ปัญหาความแตกแยกในสังคม ส่งผลให้การเมืองไทยต้องประสบกับปัญหาความไม่มีเสถียรภาพ การขาดความสมดุลทางการเมือง ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่มีความชอบธรรมที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม จึงจำเป็นที่ความสัมพันธ์ทางการเมืองของภาคประชาชนและการเมืองภาคตัวแทนจะต้องดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน โดยที่การเมืองของทั้งสองภาคส่วนมีโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งอยู่เสมอ แต่ก็ยังคงมีส่วนที่จะส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปฏิรูปความสัมพันธ์ของทั้งสองภาคส่วน เพื่อให้เกิดดุลยภาพทางการเมืองระหว่างกัน โดยมีแนวทางการเสริมสร้างสมดุลกันระหว่างการเมืองทั้งสองภาคส่วน ดังต่อไปนี้

๑. การเมืองทั้งสองภาคส่วนต้องการการปฏิรูป โดยต้องทำการเมืองภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง โดยการจัดให้มีโครงสร้าง องค์กร บุคลากร และระบบงานที่จะสามารถติดตามการทำงานของการเมืองภาคตัวแทนให้สามารถสนองต่อความต้องการของภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเมืองภาคประชาชนจะสามารถจัดการแก้ปัญหาที่การเมืองภาคตัวแทนก่อกำเนิดหรือรับผิดชอบได้ไม่ทั่วถึง โดยที่การยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของภาครัฐจะเท่ากับการโอนอำนาจ

อธิปไตยที่ตกค้างอยู่กับรัฐมาสู่ประชาชนมากขึ้น ตลอดจนเป็นการขยายระบอบประชาธิปไตย ให้กระจายออกจากกลุ่มของชนชั้นนำมาสู่ระบบที่ประชาชนมีอำนาจอย่างแท้จริงมากขึ้น ซึ่งถ้า การอยู่ร่วมกันเป็นไปอย่างสันติสุข ความสมดุลหรือความพอใจทางการเมืองก็จะเกิดขึ้น ความ ขัดแย้งก็จะลดลง ส่วนการปฏิรูปการเมืองภาคตัวแทนนั้น ควรต้องทำการเมืองภาคตัวแทน ให้เป็นตัวแทนของภาคประชาชนอย่างแท้จริง คือ ระบอบรัฐสภาต้องสามารถรองรับการ แก้ปัญหาของภาคประชาชนได้อย่างจริงจังและทั่วถึง การเข้าสู่อำนาจของผู้แทน การตรวจสอบ ควบคุมผู้แทนจะต้องเกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นการปรับปรุง ระบบการเมืองของประเทศให้เกิดความเข้มแข็ง และพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น ก็จะส่งผลให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างการเมืองทั้งสองภาคส่วน

๒. การเมืองทั้งสองภาคส่วนต้องสามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับระบบ ตัวแสดง และ พื้นที่ทางการเมืองได้ โดยการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับภาคประชาชนที่ถูกทอดทิ้งหรือถูก ตัดขาดจากระบบการตัดสินใจทางการเมืองให้เข้ามาอยู่ในระบบ ไม่ใช่กระบวนการณ์คัดคน ออกจากพื้นที่ทางการเมือง แต่จะต้องให้มีการดำรงอยู่ของพื้นที่สาธารณะสำหรับการแสดง ความคิดเห็นอย่างเสรีของสาธารณชนได้ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาส การแสดงออกในกิจกรรม ทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ที่สนใจร่วมกัน ให้เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่สามารถแสดงอำนาจ ของประชาชนออกมาได้อย่างมีพลัง เพื่อให้เข้าถึงกระบวนการณ์ตัดสินใจอันส่งผลกระทบต่อวิถี ชีวิตของประชาชน และต้องมีการเปิดพื้นที่ให้เพียงพอสำหรับทุกฝ่าย เพราะถ้าไม่มีพื้นที่ให้ เพียงพอกับทุกฝ่ายก็จะทำให้ประชาชนบางส่วนอาจเลือกใช้การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีได้ ทำกันเป็นการทั่วไปและเสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมาย อาจทำให้ขาดความเป็นธรรม และ กลายเป็นความขัดแย้งตามมา ซึ่งอาจจะเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงและการแก้ไขเป็นไปได้อย่าง ส่งผลให้ความสมดุลทางการเมืองไม่อาจเกิดขึ้นได้

๓. การเมืองภาคประชาชนในปัจจุบันไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มชนชั้นนำหรือ ชนชั้นกลาง มีการขยายไปสู่กลุ่มต่าง ๆ เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการเมืองท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่น เป็นพื้นที่ที่ถูกเสนอให้เป็นตัวเชื่อมระหว่างการเมืองภาคตัวแทนและภาคประชาชน ถึงแม้ว่า ในบางครั้งอาจเกิดปัญหาของท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับอำนาจครอบงำอยู่ โดยการเมืองท้องถิ่นที่ ยังอ่อนแออยู่สามารถถูกรอบงำจากกลุ่มข้าราชการ ผู้มีอิทธิพลและเงินทุน ทำให้ผู้บริหาร ท้องถิ่นที่ได้รับการคัดเลือกกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเสียเอง โดยรูปแบบการต่อสู้กระทำ โดยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการเดินขบวน การประท้วง การสร้างเครือข่าย ทำให้ในบางครั้งเกิดการ ปะทะกับภาครัฐ ซึ่งการเมืองท้องถิ่นเป็นการเมืองแบบป้องกันตัวของผู้เสียเปรียบที่มุ่งแก้ไข

ปัญหาของตัวเองในพื้นที่ จึงถือเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการขยายขอบเขตของสิทธิทางการเมืองระดับท้องถิ่น เป็นการขยายพื้นที่ทางการเมือง โดยที่การเมืองท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การพิทักษ์รักษาวัฒนธรรมสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการมีชีวิตอยู่โดยไม่ถูกรุกล้ำล่วงเกินเกี่ยวข้องกับความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนของตน ซึ่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองท้องถิ่นจะมีการศึกษาค้นคว้าถึงสภาพปัญหาที่ตนต้องเผชิญอยู่ได้อย่างชัดเจน เป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักคิดของประชาชนในแต่ละพื้นที่

๔. การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็ง มีวิถีชีวิตอันมีวัฒนธรรมทางการเมือง ตามทัศนะที่ว่า “กิจกรรมทางการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องเอาใจใส่รับผิดชอบจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธให้พ้นความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่” ให้ประชาชนรับทราบถึงบทบาทสิทธิหน้าที่ของตน เกิดความรู้ความเข้าใจและเกิดความตื่นตัวในการให้ความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนก็จะสามารถแสดงความคิดเห็น การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมือง และพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความสามารถในการรวมกลุ่มเพื่อควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจของการเมืองภาคตัวแทนได้ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความพยายามกล่าวถึงการนำไปสู่การปฏิรูประบบพรรคการเมือง กระบวนการเลือกตั้ง การปฏิรูประบบสังคม เช่น การศึกษา การสื่อสารมวลชน เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แม้ในรัฐธรรมนูญฯ จะมีได้กำหนดไว้โดยตรง เพราะสภาพความเป็นจริงประชาชนยังคงต้องต่อสู้ทางการเมืองด้วยตนเอง แต่ก็ยังเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนเติบโตเข้มแข็งได้ ประชาชนอาจจะสนใจเรื่องปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาปากท้องของพวกเขามากกว่าเรื่องรัฐธรรมนูญฯ แต่ถ้าสามารถอธิบายหรือให้ประชาชนเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญฯ คือ กติกาของการอยู่ร่วมกันของประชาชน ถ้ากติกามีความเป็นธรรมและปฏิบัติได้ก็จะทำให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองเพิ่มขึ้น ฉะนั้นภาคประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างขบวนการหรือองค์กรภาคประชาชนขึ้นมา เพื่อจะทำหน้าที่เป็นกลุ่มพลังที่คานอำนาจกลุ่มทุนหรือชนชั้นนำทั้งในและนอกรัฐ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมรวมทั้งกระจายผลประโยชน์ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคมต่อภาคประชาชน

๕. การศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองถือเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของ เป็นผู้ใช้อำนาจ และรับผลจากการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมาสังคมยังเข้าใจว่าการปกครองเพื่อประชาชน

สำคัญที่สุดทั้ง ๆ ที่กระบวนการทั้ง ๓ ประการนั้น มีความสำคัญเท่า ๆ กัน กล่าวคือ ประชาชนต้องตระหนักก่อนว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงไม่เช่นนั้นก็จะปล่อยปละละเลยให้ตนถูกละเมิด ไม่ปกป้องสิทธิอำนาจของตน จากนั้นก็ต้องมีการลงมือทำ หรือใช้อำนาจของตนเพื่อตนเอง ไม่ใช่คาดหวังให้ผู้อื่นมาใช้อำนาจเพื่อตนเอง ซึ่งที่ผ่านมาประชาชนยังเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยในแบบแคบ เป็นเพียงประชาธิปไตยทางการเมืองโดยการใช้อำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้แทนเพียงเท่านั้น และเข้าใจว่าการกระทำเพื่อประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ของผู้แทน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องอันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยทางการเมืองของไทยพัฒนาไปได้ช้า ประชาชนควรจะต้องลงมือปกครองตนเองจึงจะเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ฉะนั้นประชาชนในสังคมประชาธิปไตยต้องไม่ใช่เพียงแค่ผู้รับนโยบายหรือไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องมีการแสดงบทบาทในฐานะพลเมืองด้วย คือ มีความตื่นตัว ตระหนักรู้ ฝ้าติดตามการกระทำ ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ หมั่นศึกษาพัฒนาหาความรู้ ใช้สิทธิหน้าที่พลเมืองที่ดีเข้าไปแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ฉะนั้นพลเมืองจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะไม่ใช่เพียงแค่ผู้รับนโยบายแต่ยังสามารถคิดสร้างสรรค์ความเจริญต่าง ๆ ให้แก่ประเทศชาติได้

---

## บรรณานุกรม

จาตุรนต์ ฉายแสง. ความจริงวิกฤตประชาธิปไตย ๒๗ ประเด็นที่สังคมไทยต้องการคำตอบ.

กรุงเทพฯ: สถาบันการศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, ๒๕๕๒.

ณรงค์ บุญสวยขวัญ. การเมืองภาคพลเมือง: บทวิเคราะห์แนวคิดและปฏิบัติการท้าทาย

อำนาจการเมืองในระบบตัวแทน. กรุงเทพฯ: บริษัทเอดิชั่นเพรสโปรดักส์ จำกัด, ๒๕๕๒.

ประสงค์ สุวิวัฒน์ธนะชัย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่องความสมดุลของการเมืองไทย.

กรุงเทพฯ, ๒๕๔๔.

วัชรวิทย์ ไชยสาร. การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตย

แบบมีส่วนร่วม และพหุการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักเมฆขาว, ๒๕๔๕.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์วิภาษา, ๒๕๕๒.

<http://www.panyathai.or.th>

# เมื่อจะกำหนด ลักษณะการตายของบุคคล เป็นกฎหมาย



ดร.วิรัช จีระแพทย์\*

นักกฎหมายหรือประชาชนทั่วไป มักจะคุ้นเคยกับสภาพความเป็นของบุคคลว่าสภาพบุคคลเริ่มแต่เมื่อคลอด อยู่รอดเป็นทารก เพราะโดยลักษณะธรรมชาติ การเริ่มต้นเกิดขึ้นของชีวิต เป็นสิ่งที่มองเห็นพิจารณาได้ง่ายและชัดเจนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>๑</sup> รวมทั้งมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยรองรับ<sup>๒</sup> ซึ่งมีผลถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ที่ตามมา

\* น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ ๒) (จุฬา), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), น.ด. (Doctor of Laws มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) รางวัลสมาวิจัยแห่งชาติ: วิทยานิพนธ์ระดับดีเยี่ยม ปี ๒๕๕๐, นักปกครองระดับสูง กรรมการปกครอง รุ่นที่ ๒๒, วปอ. ๓๕๕, ปปร. ๑ สถาบันพระปกเกล้า, บ.ย.ส. รุ่น ๙ สำนักงานศาลยุติธรรม, นักบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด, วตท. รุ่นที่ ๗ วิทยาลัยตลาดทุน, พตส. ๓ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการเสริมสร้างสังคมสันติสุข รุ่นที่ ๓ (๔ส.) สถาบันพระปกเกล้า, อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด.

<sup>๑</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๑๕ สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอด แล้วอยู่รอดเป็นทารก และสิ้นสุดลงเมื่อตาย ทารกในครรภ์มารดาที่สามารถมีสิทธิต่าง ๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้ว อยู่รอดเป็นทารก”

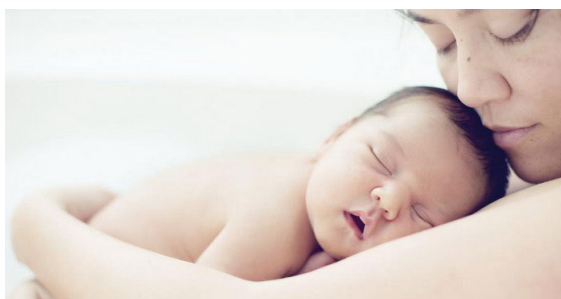
<sup>๒</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๓๘/๒๔๗๑ ภรรยาซึ่งไม่มีบุตรจะรับมรดกของสามีไม่ได้ บุตรที่คลอดภายในครรภ์มารดาไม่เป็นบุคคลตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๓๙/๒๔๗๒ บุตรที่คลอดมาแล้วจึงตาย ถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๐/๒๕๓๖ จำเลยถึงแก่ความตายก่อนโจทก์ฟ้องคดี แสดงว่าขณะที่โจทก์ฟ้องคดีนี้ จำเลยไม่มีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมาย ไม่อาจเป็นคู่ความในคดีได้ โจทก์จึงไม่อาจยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลได้ แต่เมื่อศาลรับฟ้องไว้แล้วจึงต้องจำหน่ายคดี

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ได้แก่ สิทธิในชีวิต (right to life) สิทธิและเสรีภาพ และความปลอดภัย (the right to liberty and security of person) สิทธิในการได้รับการพิจารณา คดีอาญาของเอกชนอย่างยุติธรรม (the right to fair trial in civil criminal cases) เสรีภาพใน ความคิด (the right to freedom of thought) การนับถือและความเชื่อในศาสนา (conscience and religion) เสรีภาพในการแสดงออก (the right to freedom of expression)

หลักเกณฑ์การเริ่มสภาพบุคคล<sup>๓</sup> ที่ว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอด เป็นทารก...” คำว่า “คลอด” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ให้ความหมายว่า ออกลูก หรือออกจากครรภ์ ซึ่งในทางกฎหมายนั้น “การคลอด” หมายถึง การที่ทารกคลอดพ้นจากช่องคลอดของมารดาออกมาโดยสมบูรณ์หมดตัวแล้ว โดยไม่มี ส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายทารกติดอยู่ที่ช่องคลอด โดยเน้นเกี่ยวกับร่างกายของทารกเป็นสำคัญ ส่วนจะมีการตัดสายสะดือแล้วหรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ เนื่องจากสายสะดือไม่ใช่อวัยวะของร่างกายทารก อย่างไรก็ตาม การ “คลอด” ในปัจจุบัน นอกจากการคลอดตามปกติโดยมารดาแล้ว ยังหมายความรวมถึงการคลอดโดยการผ่าตัดเอาทารกออกจากหน้าช่องท้องของมารดาด้วย นอกเหนือจากคลอดแล้วยังจะต้อง “อยู่รอดเป็นทารก” ด้วย



ดังนั้น การมีชีวิตอยู่รอดเป็นทารก จึงเป็นเงื่อนไขอีกข้อของการเริ่มสภาพบุคคล ตามกฎหมาย คำว่า “อยู่รอดเป็นทารก” หมายถึง ทารกคลอดแล้วมีชีวิต โดยสามารถมีชีวิต อยู่โดยลำพังตนเองแยกต่างหากจากมารดา ซึ่งการมีชีวิตอยู่นั้นไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องมีชีวิตอยู่ นานเท่าใด แค่เป็นเพียงชั่วขณะหนึ่งก็เพียงพอแล้ว โดยทารกนั้นจะต้องมีการหายใจ มีการเต้น ของหัวใจ มีการเต้นของกล้ามเนื้อ ก็ถือว่าทารกนั้นมีสภาพบุคคลแล้ว

---

<sup>๓</sup> ไทยโพสต์ คอลัมน์: เวทีสาธารณะ: สิทธิ บุคคล กองมรดก, <http://www.ryt9.com/s/tpd/1173848>, อาทิตย์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๔.



ในทางกลับกัน ทารกที่ยังอยู่ในครรภ์มารดาหรืออยู่ระหว่างการคลอด โดยอวัยวะยังไม่ออกมาไม่ครบ จึงยังไม่ถือว่าเป็นบุคคลที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมายเพราะยังไม่คลอดออกมา เช่น บุตรที่คลอดตายในครรภ์มารดา ไม่เป็นบุคคลตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๘๘/ ๒๔๗๑)<sup>๔</sup> บุตรที่คลอดออกมาแล้วจึงตาย ถือเป็นบุคคลตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๓๙๗/ ๒๔๗๒)<sup>๕</sup>

เหตุที่เราจะต้องทราบถึงการเริ่มต้นสภาพบุคคล เพราะเมื่อมีสภาพบุคคล ทารกที่คลอดออกมามีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดทันที โดยสามารถแบ่งออกได้ ๒ ทาง คือ

๑) ในทางแพ่ง การรู้ว่าสภาพบุคคลเกิดขึ้นเมื่อใด ก็เพื่อวินิจฉัยถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลนั่นเอง ทั้งสิทธิเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย อนามัยที่จะมีให้บุคคลอื่นมากระทำละเมิด สิทธิของบุคคลจะมีขึ้นตั้งแต่เกิดมารอดมีชีวิตอยู่ คือ เริ่มมีสภาพบุคคล หรืออาจมีย้อนขึ้นไปจนถึงวันที่ปฏิสนธิในครรภ์มารดา เช่น สิทธิในการเป็นทายาทรับมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๔ ที่บัญญัติว่า “บุคคลธรรมดาจะเป็นทายาทได้ ก็ต่อเมื่อมีสภาพบุคคลหรือสามารถมีสิทธิได้ ตามมาตรา ๑๕ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ในเวลาที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย...”

๒) ในทางอาญา ทารกที่เกิดมาและมีสภาพบุคคลแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง และทรัพย์สินตามกฎหมาย ซึ่งในการวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้กระทำความผิดต่อทารกที่คลอดออกมาจากครรภ์มารดาว่าจะเป็นความผิดฐานฆ่าคนตาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๘ หรือฐานทำให้แท้งลูก ตามมาตรา ๓๐๑ ถึงมาตรา ๓๐๕ จำเป็นจะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่าทารกมีสภาพบุคคลแล้วหรือไม่ หากทารกนั้นมีสภาพบุคคลก่อนแล้ว ผู้ที่กระทำให้ทารกนั้นถึงแก่ความตาย จะมีความผิดฐานฆ่าคนตาย แต่หากเป็นการกระทำต่อทารกที่อยู่ในครรภ์มารดายังไม่เกิดมาอยู่รอด ตามมาตรา ๑๕ หรือทารกที่ตายก่อนคลอดหรือตายระหว่างคลอด ผู้ที่กระทำให้ทารกตายก่อนคลอดหรือขณะคลอด จึงมีความผิดฐานทำให้แท้งลูก ตามมาตรา ๓๐๑ ถึงมาตรา ๓๐๕

สิทธิของทารกในครรภ์มารดา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ทารกในครรภ์มารดาก็สามารถจะมีสิทธิต่าง ๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอด

<sup>๔</sup> อ่างแล้ว, เซึ่งอรรถที่ ๒.

<sup>๕</sup> อ่างแล้ว, เซึ่งอรรถที่ ๒.

แล้วอยู่รอดเป็นทารก” เมื่อทารกในครรภ์มารดา ยังไม่มีสภาพบุคคล ซึ่งโดยหลักแล้ว บุคคลเท่านั้นที่สามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย แต่บทบัญญัติวรรคสองของมาตรา ๑๕ นี้เป็นข้อยกเว้นที่รับรองสิทธิของทารกในครรภ์มารดาแม้ยังมิได้คลอด หากภายหลังทารกนั้นคลอดมามีชีวิตอยู่รอด ทารกนั้นก็ยังมีสิทธิได้รับมรดกในฐานะทายาท โดยให้ถือว่าเด็กที่เกิดมารอดอยู่ภายในสามร้อยสิบวัน นับแต่เวลาที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายนั้น เป็นทารกในครรภ์มารดาอยู่ในเวลาที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ดังนั้น ทารกที่เกิดมาภายใน ๓๑๐ วัน นับแต่วันเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ก็ถือว่าทารกนั้นเป็นทายาทของเจ้ามรดกผู้ตายและมีสิทธิรับมรดกได้ แต่ถ้าคลอดภายหลังระยะเวลา ๓๑๐ วัน ก็ไม่ถือว่าเป็นทารกในครรภ์มารดาขณะเจ้ามรดกตาย ซึ่งหมายความว่าไม่ได้เป็นบุตรของเจ้ามรดกที่จะมีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม

สำหรับการตายของบุคคล กลับเป็นเรื่องที่พิจารณาได้ยากว่า เมื่อไรถึงจะเรียกว่าสภาพบุคคลสิ้นสุดลงโดยการตาย และโดยเหตุที่การตายมีผลถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เช่นกัน รวมทั้งมีผลถึงทายาทของผู้ตาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในแต่ละลำดับชั้นของทายาทของผู้ตาย ในฐานะเจ้ามรดก<sup>๖</sup>

---

<sup>๖</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๑๙/๒๕๐๘ เมื่อเจ้ามรดกตาย ทรัพย์มรดกย่อมตกให้แก่ทายาทโดยธรรมของเจ้ามรดก เมื่อทายาทโดยธรรมคนใดคนหนึ่งตายก่อนเจ้ามรดก ส่วนมรดกที่ทายาทโดยธรรมจะได้รับย่อมตกทอดแก่ผู้สืบสันดานทุกคนของทายาทโดยธรรมนั้นในฐานะเป็นผู้รับมรดกแทนที่ ดังนั้น เมื่อทายาทโดยธรรมตาย มีผู้เอาชื่อผู้สืบสันดานคนหนึ่งใส่ลงในหน้าโฉนดเป็นผู้รับมรดก จึงหาทำให้ผู้สืบสันดานคนอื่น ๆ เสียสิทธิในการรับมรดกแทนที่ในที่ดินนั้นไปไม่

คำสั่งของผู้ตายให้ยกที่ดินให้แก่ใครคนหนึ่งนั้นมิใช่พินัยกรรม จึงหาปลงล้างสิทธิของทายาทโดยธรรม หรือผู้รับมรดกแทนที่ของทายาทโดยธรรมนั้นไม่

การสละมรดกจะต้องแสดงเจตนาชัดแจ้งเป็นหนังสือมอบไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ

การที่มารดาจะสละมรดกแทนผู้เยาว์ได้ จะต้องได้รับอนุมัติจากศาลก่อน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๘๑๔/๒๕๔๑ คำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๑๓ วรรคหนึ่ง มีความหมายถึงผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์มรดกโดยตรงมาแต่ต้นในขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ร. มารดาของเจ้ามรดกแม้จะมีอายุถึง ๙๕ ปี แต่เมื่อ ร. ยังมีชีวิตอยู่ ร. จึงเป็นทายาทโดยธรรมลำดับที่ ๒ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง ส่วนผู้ร้องเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกับเจ้ามรดก เป็นทายาทโดยธรรมลำดับที่ ๓ อันเป็นลำดับถัดลงมา ผู้ร้องย่อมไม่มีสิทธิในทรัพย์มรดกของผู้ตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๓๐ วรรคหนึ่ง และการที่ผู้ร้องเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอันเป็นทรัพย์มรดกของเจ้ามรดกภายหลังเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ก็ถือไม่ได้ว่าผู้ร้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ตั้งผู้ร้องเป็นผู้จัดการมรดกของผู้ตาย

เท่าที่พิจารณา ประเทศไทยยังไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายว่า อย่างไรถึงจะถือว่าเป็นการตาย ซึ่งมีผลตามกฎหมาย คงมีเพียงการวินิจฉัยของแพทย์ การกำหนดของแพทย์เท่านั้น และนำผลการวินิจฉัยของแพทย์ดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มักมีข้อโต้เถียงอยู่เนือง ๆ ถึงลักษณะการตายของบุคคล หรือระยะเวลาที่ถือว่าตายตั้งแต่เมื่อไร การตายโดยสมบรูณ์จะมีเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร

ในปัจจุบันได้มีการนำแนวคิดเรื่อง สิทธิที่จะปฏิเสธการรักษา สิทธิที่จะตาย (Living will) มาใช้ กล่าวคือ บุคคลสามารถเลือกที่จะปฏิเสธไม่รักษาสุขภาพได้ หรือเลือกที่จะตายได้โดยไม่รักษา กรณีนี้จึงมีผลถึงเรื่องการตาย ซึ่งจะมีผลตามกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงขอทำความเข้าใจเบื้องต้นในเรื่องนี้ คือ **“หนังสือแสดงเจตนา” (Living Will)**<sup>๑</sup> ต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้<sup>๒</sup>

๑. ต้องเป็นการกระทำล่วงหน้า
๒. ต้องเป็นวาระสุดท้ายของชีวิตจริง ๆ
๓. ต้องตีความทำให้ชัดเจนกับคำว่า “เพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย”
๔. ไม่ใช่ Active Euthanasia หรือ Mercy Killing คือ การรุณฆาต ช่วยให้ผู้อื่นฆ่าตัวตาย หรือทำให้ตายในขณะที่ผู้ป่วยยังมีสติ และไม่ถึงวาระสุดท้ายของชีวิตจริง อันผิดไปจาก “The Hippocratic Oath” และผิดไปจากหลักพุทธศาสนา

---

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๘๘/๒๕๓๘ ส. เป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกับ ก. ส. มีภริยา คือใจท์ที่ ๑ และมีบุตร ๓ คน คือ ร. ใจท์ที่ ๒ และที่ ๓ หลังจาก ส. ถึงแก่ความตายแล้ว ร. ทำหนังสือสละมรดกของ ส. ต่อมา ก. เสียชีวิต ใจท์ที่ ๑ เป็นเพียงภริยาของ ส. มิใช่ผู้สืบสันดานของ ส. จึงไม่มีสิทธิรับมรดกแทนที่ ส. เพราะการรับมรดกแทนที่กันจะมีได้เฉพาะผู้สืบสันดานรับมรดกแทนที่บิดามารดาเท่านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๓๙ และ ๑๖๔๒ ส่วน ร. แม้จะสละมรดกของ ส. แล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ร. สละสิทธิในการรับมรดกของ ก. อันเป็นการรับมรดกแทนที่ ส. แต่อย่างใด ร. ใจท์ที่ ๒ และที่ ๓ จึงมีสิทธิรับมรดกแทนที่ ส. ในการสืบมรดกของ ก. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๔๕ คนละหนึ่งในสาม ใจท์ทั้งสามมีชื่อในโฉนดที่ดินพิพาทโดยรับมรดกเฉพาะส่วนของ ส. อยู่แล้วเป็นเพียงแต่ยังไม่ชื่อใจท์ที่ ๒ และที่ ๓ ในส่วนที่เป็นมรดกของ ก. เท่านั้น แต่ก็มีชื่อจำเลยที่ ๒ ในฐานะผู้จัดการมรดกของ ก. เท่ากับว่าใจท์ที่ ๒ และที่ ๓ ขณะคดีบางส่วน จำเลยทั้งห้าจึงไม่สมควรรับผิดชอบในคำพิพากษาศาลชั้นต้น.

<sup>๑</sup> สัมพันธ์ คมฤทธิ พ.บ. เลขาธิการแพทยสภา, <http://www.doctor.or.th/node/7932>.

<sup>๒</sup> ดร.วิรัช จิระแพทย์, “สิทธิการตายโดยปฏิเสธการรักษา”, อัยการนิเทศ, เล่มที่ ๗๔, พุทธศักราช ๒๕๕๔, น. ๔๑ – ๗๐.

ด้วยเหตุนี้ การดูแลผู้ป่วยในระยะสุดท้ายต้องถูกขบคิด และต้องให้เข้าถึง จิตวิญญาณของผู้ป่วยด้วย จึงจะยังประโยชน์ให้แก่ผู้ป่วยได้อย่างจริงแท้ ต้องคำนึงถึงบริบท ที่สำคัญได้แก่ จริยธรรมแพทย์ วิชาการ สิทธิของความเป็นมนุษย์ ภาระงานของแพทย์ กฎหมาย ความเชื่อด้านปรัชญา ทั้งของผู้ป่วยและแพทย์

### การเตรียมตัวก่อนวันป่วยหนักและความเชื่อทางศาสนา

“ในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีด้านการแพทย์มีความก้าวหน้ามาก เครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์และการรักษาสามารถยืดชีวิตคนเจ็บไข้ได้ป่วยได้ดีมาก จนทำให้คนสมัยนี้เข้าใจว่าโรคทุกโรคสามารถรักษาหายได้ และคนป่วยไม่ควรต้องตาย แพทย์และบุคลากรด้านการแพทย์ก็ต้องการช่วยชีวิตผู้ป่วย และพยายามยืดชีวิตผู้ป่วยให้อยู่ได้นานที่สุด ไม่ว่าจะด้วยการรักษาที่มีค่าใช้จ่ายสูงเพียงใด และผู้ป่วยมีชีวิตอยู่ด้วยคุณภาพชีวิตเช่นใด ทั้งนี้ ก็ด้วยเจตนาดีที่จะช่วยเหลือผู้ป่วย ขณะเดียวกันญาติผู้ป่วยก็ต้องการให้ผู้ที่เป็นที่รักอยู่ให้นานที่สุด ไม่ว่าจะคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยจะเป็นอย่างไร จึงมักแสดงความจำนงให้แพทย์ให้การรักษาดูแลให้ถึงที่สุด แม้ในบางกรณีคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยจะไม่ได้ดี ...ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะใกล้ตายและความตายทั้งสิ้น” ศาสตราจารย์แพทย์หญิงสุมาลี นิมนานนิตย์, บทความ “ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะใกล้ตาย”<sup>๔</sup>

“การเรียนรู้ชีวิตใกล้ตาย ทำให้มีปัญญาที่สมบูรณ์ขึ้น เราจะศึกษาความเจ็บ ความตาย ความทุกข์ ให้มันชัดเจน ไม่สบายทุกทีก็ฉลาดขึ้นทุกทีเหมือนกัน”

“การตายเป็นหน้าที่ของสังขารอย่างไม่มีทางเปลี่ยนแปลงแก้ไข นอกจากการต้อนรับให้ถูกวิธี” พุทธทาสภิกขุ, “หนังสือ ปัจฉิมอาพาธ พุทธทาสมหาเถระ”

“ในคัมภีร์พุทธศาสนา พูดถึงเสมอว่า อย่างไรเป็นการตายที่ดี คือ มีสติไม่หลงตาย และที่ว่าตายดีนั้นไม่ใช่เฉพาะตายแล้วไปสู่สุคติเท่านั้น แต่ขณะที่ตายก็เป็นจุดสำคัญที่ว่าต้องมีจิตใจที่ดี คือมีสติ ... มีจิตใจ ไม่พ่นเพื่อน ไม่เศร้าหมองไม่ขุ่นมัว จิตใจดีงาม” พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), “หนังสือการแพทย์ยุคใหม่ในพุทธทัศน์”

“ความตายเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ป่วยที่อยู่ในวาระสุดท้ายของชีวิตย่อมมีสิทธิที่จะตาย โดยปราศจากขั้นตอนการรักษาที่ไม่มีความจำเป็น เพราะเครื่องมือที่ใช้ยืดชีวิตออกไป (Procedures of mechanical life support) เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น ไม่ควร

<sup>๔</sup> ศาสตราจารย์แพทย์หญิงสุมาลี นิมนานนิตย์, บทความ “ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะใกล้ตาย”, อ้างถึงใน ดร.วิรัช จีระแพทย์, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๘, น. ๑๙ - ๒๐.

มีการให้อาหารหรือสารน้ำแก่ผู้ป่วยดังกล่าวต่อไป ผู้ป่วยควรได้รับอนุญาตให้ตายอย่างสงบและมีความสบาย (Quran 17.33)” สัมชชาอิสลามิกชน แห่งทวีปอเมริกาเหนือ (Islamic Society North America - IMANA)

“...สิ่งสำคัญมากในทุกวันนี้คือ การรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความหมายแห่งชีวิตของชาวคริสเตียน แม้ในขณะที่กำลังจะตายเพื่อมิให้ใช้เทคโนโลยีไปในทางที่ไม่ถูกต้อง และคุกคามสิ่งเหล่านี้ คำว่า “สิทธิที่จะตาย” (right to die) จึงมิได้หมายถึงสิทธิที่จะยื่นความตายด้วยน้ำมือใครคนใดคนหนึ่งหรือด้วยวิธีการใด ๆ แต่หมายถึงสิทธิที่ตายอย่างสงบ (die peacefully) อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และของชาวคริสเตียน...

เมื่อความตายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แม้ว่าจะใช้วิธีการรักษาต่าง ๆ แล้ว การตัดสินใจปฏิเสธการรักษาเป็นสิ่งที่พึงอนุญาตและชอบด้วยจริยธรรมตราบเท่าที่ยังมีการดูแลผู้ป่วยตามปกติ หากการรักษานั้นเป็นไปตามความประสงค์ของผู้อื่นและสร้างภาระในการยืดชีวิตผู้ป่วยออกไปเท่านั้น ในสถานการณ์เช่นนี้ ไม่มีเหตุผลใดที่แพทย์จะตำหนิตนเองที่มีได้ช่วยเหลือบุคคลที่ตกอยู่ในอันตรายนั้น...” ที่ประชุมของสมณกระทรวงแห่งพระศาสนจักรคาทอลิก (วาติกัน) เกี่ยวกับหลักแห่งศรัทธา: คำประกาศเรื่องยูธานาเซีย, ตอนที่ ๔ (ค.ศ. ๑๙๘๐) (Sacred Congregation for the Doctrine of the Faith: Declaration on Euthanasia, part IV (๑๙๘๐))

### **ประโยชน์ในการทำหนังสือแสดงเจตนาในด้านผู้ป่วย ญาติ และคนใกล้ชิด<sup>๑๑</sup>**

ก. ทำให้ผู้ทำหนังสือ (ผู้ป่วย) สามารถแจ้งความประสงค์ของตนให้ญาติ คนใกล้ชิด トラบ และช่วยลดข้อขัดแย้งในหมู่ญาติในการวางแผนการรักษาผู้ป่วย

ข. ทำให้ผู้ป่วยระยะสุดท้ายไม่ต้องทุกข์ทรมานจากการใช้เครื่องกู้ชีพต่าง ๆ เช่น การเจาะคอ การใส่ท่อช่วยหายใจ การปั๊มหัวใจ หรือการให้อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ช่วยยืดการตายออกไป ซึ่งไม่เกิดประโยชน์หรือไม่ทำให้คุณภาพชีวิตผู้ป่วยดีขึ้น

ค. ทำให้ผู้ป่วย ญาติ คนในครอบครัว ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการรักษาที่ไม่จำเป็น จนทำให้ผู้ป่วยหรือญาติผู้ป่วยบางรายถึงขั้นหมดเนื้อหมดตัว ต้องขายทรัพย์สินเงินทองมาเป็นค่ารักษา

---

<sup>๑๑</sup> ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “การรักษาพยาบาลผู้ป่วยระยะสุดท้าย ความจริงทางการแพทย์กับขอบเขตทางกฎหมาย”, อ้างถึงใน ดร.วิรัช จีระแพทย์, อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๘, น. ๒๑ - ๒๒.

ง. ทำให้ผู้ป่วยมีโอกาสสื่อสาร ร่ำลาคนในครอบครัว ญาติมิตรได้ในขณะมีสติสัมปชัญญะ ได้รับการเยียวยาช่วยเหลือทางจิตใจแก่ผู้ใกล้ตาย

การให้ความสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และกำลังออกกฎกระทรวง ในรายละเอียดนั้น จึงขอเสนอความเป็นมาในการให้ความสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพของต่างประเทศที่ได้ตระหนักและได้วิเคราะห์แลกเปลี่ยนความเห็นในเรื่องนี้ ดังนี้

ในทศวรรษที่ผ่านมา มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับจริยธรรมในเรื่องการดูแลรักษาสุขภาพ (Health Care) มากยิ่งขึ้น ในยุโรปและประเทศตะวันตกมีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ความสนใจกระบวนการรักษาพยาบาลน้อยมาก จึงได้มีการศึกษาค้นคว้าเรื่อง การดูแลรักษาสุขภาพโดยแบ่งเป็นหลายสาขาได้แก่ การวิจัยด้านการรักษาพยาบาล (Nursing researches) แพทย์ที่ทำการรักษา (Medical doctors) และการวิจัยงบประมาณด้านสุขภาพ (Health economics researches)

สิ่งสำคัญที่สุดสิ่งหนึ่งคือ การศึกษาถึงสถานะและสิทธิของคนไข้ (Patient's status and rights) ซึ่งหมายรวมถึง ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ เรื่องส่วนบุคคล และการแจ้งความยินยอม (Patient's Autonomy, Privacy and Informed Consent)<sup>๑๑</sup>

การสัมมนาของกงสุลยุโรปที่อัมสเตอร์ดัม ระหว่างวันที่ ๒๘ - ๓๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๔ ได้ขอยุติของปฏิญญาว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิของคนไข้ในยุโรป (Declaration of Promotion of Patients' Rights in Europe, Rivero & Gala'n 1998 ) ประเด็นสำคัญหลัก ๆ ๔ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ สิทธิส่วนบุคคล และการแจ้งความยินยอม ดังนี้

๑. สิทธิมนุษยชนและคุณค่าในการรักษาสุขภาพ (Human rights and values in health care) : บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการเคารพในฐานะที่เป็นมนุษย์ (Everyone has the right to be respected as a human being) มีสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง มีเกียรติศักดิ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ (To physical and mental integrity) และความปลอดภัยในชีวิต การเคารพในความเป็นส่วนตัว (to have his on her privacy respected) มีคุณค่าทางศีลธรรมและวัฒนธรรม (to have his or her moral on cultural values) และการเคารพในความเชื่อและปรัชญาทาง

---

<sup>๑๑</sup> Helena Leino – kilpi Professor Co-ordinator, scientist in charge, Patient's Autonomy, Privacy and Informed Consent, IOS press, Turku Finland, 1999. p. 5-9.

ศาสนา (religious and philosophical convictions respected) โอกาสในการมีสิทธิติดตามถึง การได้รับการรักษาสุขภาพภายในระดับสูงสุด (To the opportunity to pursue his or her own highest attainable level of health.)

๒. ข้อมูลข่าวสาร (Information) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่จะได้รับบริการด้านสุขภาพ (The right to receive information about the availability of health services) ตามเงื่อนไขแห่งตนและการรักษาที่เหมาะสม รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้ให้บริการด้านสุขภาพ (Information about the health care providers)

๓. ความยินยอม (Consent) การแจ้งความยินยอมของคนไข้เป็นความต้องการเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาของแพทย์ (The informed consent of the patient is a prerequisite for any medical intervention) คนไข้มีสิทธิปฏิเสธหรือหยุดยั้งการพิจารณาของแพทย์

๔. การรักษาความลับและความเป็นส่วนตัว (Confidentiality and privacy) ข้อมูลทุกชนิดของคนไข้ต้องรักษาเป็นความลับ ซึ่งจะเปิดเผยได้ถ้าคนไข้ให้ความยินยอมโดยเปิดเผยหรือกฎหมาย ยินยอมให้กระทำเช่นนั้น (All information of a personal kind must be kept confidential. It can only be disclosed if the patient gives explicit consent or if the law expressly provides for this.) อีกทั้งไม่อาจรบกวนความเป็นส่วนตัวของคนไข้และชีวิตครอบครัว (There can be no intervention into a patient's private and family life. )

สำหรับในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะบัญญัติลักษณะการตายไว้เป็นกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ลักษณะการตายไว้ชัดเจน กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของประเทศที่มักมีการอ้างถึงเป็นแบบอย่างในเรื่องการตาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ส่วนในเอเชีย ก็ได้แก่ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### ประเทศสหรัฐอเมริกา

Uniform Determination of Death Act 1981 (UDDA)<sup>๑๒</sup> เป็นการบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจาก The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws โดยความร่วมมือของสมาคมแพทย์แห่งสหรัฐอเมริกา (The American Medical Association) เนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Bar Association) คณะกรรมการของประธานาธิบดี ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาจริยธรรมของแพทยศาสตร์ และวิชาชีพเวชกรรม การวิจัยพฤติกรรม

---

<sup>๑๒</sup> Retrieved from “[http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Uniform\\_Determination\\_of\\_Death\\_Act&oldid=485222334](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Uniform_Determination_of_Death_Act&oldid=485222334)” Categories: Statute stubs Uniform Act 1980 in law, 2 April 2012.

(The President's Commission for the Study of Ethical Problems in Medicine and Biomedical and Behavioral Research) เพื่อวินิจฉัยถึงการตายของบุคคล

การวินิจฉัยถึงการตาย

### Section 1

**Determination of Death.** An individual who has sustained either (1) irreversible cessation of circulatory and respiratory functions, or (2) irreversible cessation of all functions of the entire brain, including the brain stem, is dead. A determination of death must be made in accordance with accepted medical standards.

มาตรา ๑ การพิจารณากำหนดซึ่งความตาย บุคคลซึ่งถูกยืนยันว่า (๑) การทำงานของระบบไหลเวียน และระบบหายใจ ระวังงอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ หรือ (๒) การทำงานของระบบสมองทั้งหมดระวังงอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ รวมถึงกำนสมองด้วย การพิจารณากำหนดซึ่งความตายจะต้องมีขึ้นโดยมาตรฐานทางการแพทย์ที่ยอมรับได้

### ประเทศอังกฤษ

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ จากการประชุมหารือของราชแพทยวิทยาลัยแห่งลอนดอน ได้มีการให้นิยามของความตายของบุคคลว่า การสูญเสียอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ของการมีสติรับรู้ รวมถึงการสูญเสียอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ของการหายใจ ซึ่งการระวังงอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ของการทำงานของกำนสมองจะทำให้เกิดภาวะดังกล่าว ดังนั้น การที่กำนสมองตาย จึงมีผลเท่ากับผู้นั้นได้ถึงแก่ความตาย

หลักเกณฑ์การวินิจฉัยสมองตาย

๑. ปราศจากข้อสงสัยว่าบุคคลนั้นไม่รู้สึกรู้ตัว (Coma) ไม่ตอบสนองและไม่ต้องการเครื่องช่วยหายใจ
๒. มีได้รับยาที่ทำให้เกิดการซึมเศร้า
๓. มิได้เกิดจากการที่ร่างกายสูญเสียความร้อน (hypothermia)
๔. มิได้เกิดจากระบบเผาผลาญ และต่อมไร้ท่อ
๕. มิได้เกิดจากการใช้ยาหย่อนกล้ามเนื้อ หรือการเสียหายของกระดูกสันหลังส่วนบน

แพทย์ ๒ คน จะต้องทำการตรวจวินิจฉัยการตายร่วมกัน และจะต้องมีการทดสอบซ้ำในเวลาทีใกล้เคียง เพื่อให้กำซในเลือดและค่าพื้นฐานได้กลับสู่สภาวะก่อนที่มีการตรวจหลักเกณฑ์การตรวจนี้ไม่สามารถใช้ได้กับทารกต่ำกว่า ๒ เดือน



In 1995, after a review by a Working Group of the Royal College of Physicians of London, the Conference of Medical Royal Colleges formally adopted the “more correct” term for the syndrome, “brain stem death” - championed by Pallis in a set of 1982 articles in the British Medical Journal – and advanced a new definition of human death as the basis for equating this syndrome with the death of the person. The suggested new definition of death was the “irreversible loss of the capacity for consciousness, combined with irreversible loss of the capacity to breathe”. It was stated that the irreversible cessation of brain stem function will produce this state and “therefore brain stem death is equivalent to the death of the individual”.<sup>๑๓</sup>

### **Diagnosis**

In the UK, the formal rules for the diagnosis of brain stem death have undergone only minor modifications since they were first published in 1976. The most recent revision of the UK’s Department of Health Code of Practice governing use of that procedure for the diagnosis of death reaffirms the preconditions for its consideration. These are:

1. There should be no doubt that the patient’s condition – deeply comatose, unresponsive and requiring artificial ventilation – is due to irreversible brain damage of known aetiology.
2. There should be no evidence that this state is due to depressant drugs.
3. Primary hypothermia as the cause of unconsciousness must have been excluded, and
4. Potentially reversible circulatory, metabolic and endocrine disturbances likewise.
5. Potentially reversible causes of apnoea (dependence on the ventilator), such as muscle relaxants and cervical cord injury, must be excluded.

---

<sup>๑๓</sup> Retrieved from “[http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Brain\\_stem\\_death&oldid=513682474](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Brain_stem_death&oldid=513682474)” Categories: Death Anatomical pathology Health law in the United Kingdom, 20 September 2012.

With these pre-conditions satisfied, the definitive criteria are:

1. Fixed pupils which do not respond to sharp changes in the intensity of incident light.
2. No corneal reflex.
3. Absent oculovestibular reflexes – no eye movements following the slow injection of at least 50 ml of ice-cold water into each ear in turn (the caloric reflex test).
4. No response to supraorbital pressure.
5. No cough reflex to bronchial stimulation or gagging response to pharyngeal stimulation.
6. No observed respiratory effort in response to disconnection of the ventilator for long enough (typically 5 minutes) to ensure elevation of the arterial partial pressure of carbon dioxide to at least 6.0 kPa (6.5 kPa in patients with chronic carbon dioxide retention). Adequate oxygenation is ensured by pre-oxygenation and diffusion oxygenation during the disconnection (so the brain stem respiratory centre is not challenged by the ultimate, anoxic, drive stimulus). This is a dangerous – potentially lethal – test.

Two doctors, of specified status and experience, are required to act together to diagnose death on these criteria and the tests must be repeated after “a short period of time ... to allow return of the patient’s arterial blood gases and baseline parameters to the pre-test state”. These criteria for the diagnosis of death are not applicable to infants below the age of two months.

### **ประเทศสิงคโปร์**

ภายใต้ มาตรา ๒A พระราชบัญญัติการตีความบุคคลจะถูกเลือกกว่าถึงแก่ความตายเมื่อการทำงานของระบบไหลเวียนโลหิตและระบบหายใจระงับลงอย่างไม่สามารถกลับคืนได้หรือการทำงานของระบบสมองทั้งหมดระงับลงอย่างไม่สามารถกลับคืนได้

การระงับลงของระบบไหลเวียนโลหิต และระบบหายใจให้พิจารณาโดยใช้มาตรฐานการปฏิบัติการทางการแพทย์

แต่การระงับลงทั้งหมดอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ของสมองให้พิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

## เงื่อนไขที่ต้องตรวจสอบการพิจารณาว่าระบบสมองระดับลงอย่างไม่สามารถกลับคืนได้

๑. โครงสร้างของสมองเสียหายอย่างไม่สามารถเยียวยาได้ และได้มีการวินิจฉัยอย่างสมบูรณ์ถึงความบกพร่องใด ๆ ซึ่งนำไปสู่การระดับลงของสมองอย่างไม่สามารถเยียวยาได้

๒. จะต้องปราศจากข้อสงสัยว่าบุคคลนั้นมิได้รับยาที่ทำให้เกิดการซึมเศร้า ร่างกายสูญเสียความร้อน (hypothermia) หรือมีปัญหาเกี่ยวกับระบบเผาผลาญ และต่อมไร้ท่อ และ

๓. การระดับลงของระบบหายใจอย่างฉับพลัน มิได้มีสาเหตุจากยาหย่อนกล้ามเนื้อหรือยาอื่น ๆ

การทดสอบการระดับลงทั้งหมดอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ของสมอง เมื่อทดสอบแล้วจะมีผล

๑. รูม่านตาไม่เคลื่อนไหว และไม่ตอบสนองต่อแสงจ้า
  ๒. ไม่มีการกระพริบตา เมื่อมีสิ่งแปลกปลอม
  ๓. ไม่มีการตอบสนองอย่างทันทีต่อความเจ็บปวด ไม่รวมปฏิกิริยาจากสันหลัง
  ๔. ไม่มีการกลอกตา เมื่อหันศีรษะไปทางอื่น
  ๕. ไม่มีการขยับมือ เมื่อมีสิ่งแปลกปลอมที่โคนลิ้น
  ๖. ไม่มีการหายใจถึงแม้ว่าระดับ CO<sub>2</sub> เท่ากับหรือมากกว่า ๕๐ มิลลิเมตรปรอท
- ถ้ายังคงมีปฏิกิริยาตามข้อ ๒ หรือ ข้อ ๓ แต่ผลเกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์ข้างต้น หรือ มีเพียงบางหลักเกณฑ์ที่ไม่สามารถตรวจพบถึงการระดับลงทั้งหมดอย่างไม่สามารถกลับคืนได้ของสมอง ก็สามารถพิจารณาได้ หากมีผลการทดสอบหลายข้อรวมกัน และได้มีการทดสอบอื่นประกอบด้วย

### Legal definition of death<sup>๑๔</sup>

Under section 2A of the Interpretation Act, a person is considered as having died when there is either irreversible cessation of circulation of blood and respiration, or total and irreversible cessation of all functions of the brain. Irreversible cessation of the

---

<sup>๑๔</sup> Retrieved from “[http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Death\\_in\\_Singapore&oldid=491442677](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Death_in_Singapore&oldid=491442677)” Categories: Demographics of Singapore Death in Singapore, 8 May 2012 .

blood circulation and respiration is determined according to ordinary standards of current medical practice, while total and irreversible cessation of all brain functions is made in accordance with the following criteria:

**Conditions to be satisfied before determining irreversible cessation of all brain functions.** Before tests are carried out to determine if all the functions of a person's brain have irreversibly ceased, the following conditions must be satisfied:

- the person's condition must undoubtedly be due to irremediable structural brain damage and the diagnosis of any disorder which can lead to the irreversible cessation of all functions of the person's brain must be fully established;
- there must be no suspicion that the person's condition is due to depressant drugs, hypothermia or metabolic and endocrine factors; and
- the person's cessation of spontaneous respiration is not caused by neuromuscular blocking agents or other drugs.

**Criteria for determining irreversible cessation of all brain functions.** To determine the irreversible cessation of all functions of the brain of a person, tests must be carried out with the result that:

- the pupils are fixed and non-reactive to strong light;
  - there is no corneal reflex;
  - there is no spontaneous motor response to painful stimulus, excluding spinal reflexes;
  - there is no oculocephalic reflex;
  - there is no gag reflex or reflex response to tracheobronchial stimulation;
- there is no vestibulo-ocular response on instillation of 50 cc of ice-cold water into each ear; and
- there is no spontaneous respiration even with carbon dioxide tension at 50 mm or more of mercury.

Where there is still a corneal reflex or spontaneous motor response to painful stimulus but all other criteria are satisfied, or where any of the criteria cannot be performed but the remaining criteria are satisfied, the irreversible cessation of all brain

functions can be determined by a combination of the criteria that have been satisfied and the performance of a supplementary test. These tests are cerebral angiography to confirm that there is no intracranial blood flow, and a radionuclide scan to confirm that there is no intracranial perfusion.

In addition, the Interpretation Act sets out other safeguards for the determination of death:

**Cases where organ to be removed for transplant.** Where an organ is to be removed for a transplant pursuant to the Human Organ Transplant Act or the Medical (Therapy, Education and Research) Act, from the body of a deceased person, the death must be certified by two medical practitioners:

- who have not been involved in the care or treatment of the person;
- who do not belong to the team of medical practitioners which will remove the organ from the body;
- who have not been involved in selecting the proposed recipient of the organ; and
- who will not be involved in the care or treatment of the proposed recipient during his or her hospitalization for the transplant.

Where the death was due to total and irreversible cessation of all brain functions, the two medical practitioners certifying the death must also possess certain prescribed postgraduate medical qualifications.

Other cases. In other cases, the determination of the total and irreversible cessation of all brain functions of a person must be certified by two medical practitioners who possess the prescribed postgraduate medical qualifications. At least one of them must not have been involved in the care or treatment of the deceased person.

เมื่อมาพิจารณาในส่วนของประเทศไทย แต่เดิมลักษณะการตายไม่ได้บัญญัติชัดเจนเป็นกฎหมาย คงมีเพียงประกาศแพทยสภา เรื่อง “เกณฑ์การวินิจฉัยสมองตาย” เพื่อประกอบการพิจารณาลักษณะการตายเท่านั้น ทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law system) แต่เมื่อประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law system) และการตายเป็นเรื่องสำคัญยิ่งดังกล่าวนั้นแล้ว แพทยสภา

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีแนวคิดที่จะบัญญัติลักษณะการตายเป็นกฎหมาย เพื่อความชัดเจน และโปร่งใสในการทำงานของทุกฝ่าย

สำหรับประกาศแพทยสภาในการวินิจฉัยการตาย ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้

### **ประกาศแพทยสภา<sup>๑๕</sup>**

#### **เรื่อง”เกณฑ์การวินิจฉัยสมองตาย”**

อนุสนธิจากการประชุมโต๊ะกลม เรื่องการตายทางการแพทย์และการตายทางกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แพทย์และนักกฎหมายจากสถาบันต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมได้เห็นพ้องต้องกันดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้

(๑) การชี้ขาดการตายเป็นปัญหาข้อเท็จจริงทางการแพทย์

(๒) บุคคลผู้ซึ่งได้รับการวินิจฉัยว่าสมองตาย ถือว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย

(๓) สมองตาย หมายถึง การที่แกนสมองถูกทำลายจนสิ้นสุดการทำงานโดยสิ้นเชิงตลอดไป

(๔) แพทย์เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยและตัดสินใจการตายของสมองตามเกณฑ์ทางวิชาชีพ

(๕) แพทยสภาควรมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการวินิจฉัยสมองตาย

เพื่อความเจริญก้าวหน้าทางวิชาชีพและเพื่อประโยชน์ของประชาชน และคณะกรรมการแพทยสภาได้เล็งเห็นว่า การวินิจฉัยคนตายโดยอาศัยเกณฑ์สมองตายนั้นมีความจำเป็นที่ต้องนำไปใช้ โดยเฉพาะกับการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะสำคัญของมนุษย์ และอาจนำไปใช้ในกรณีอื่น ๆ ในอนาคต และเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมดังที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖ แพทยสภาจึงกำหนดเกณฑ์การวินิจฉัยสมองตาย และวิธีการปฏิบัติไว้ ตามมติคณะกรรมการแพทยสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๓๒ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ดังนี้

<sup>๑๕</sup> <http://medlawstory.com/index.php?topgroupid=16&subgroupid=&contenti.....2/11/2555>.

## ก. การวินิจฉัยสมองตายจะทำได้ในสภาวะและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๑. ผู้ป่วยต้องไม่รู้สึกรู้สีกตัว (deeply comatose) โดยจะต้องแน่ใจว่าเหตุของการไม่รู้สึกรู้สีกตัวนี้ไม่ได้เกิดจาก

๑.๑ พิษยา (Drug intoxication) เช่น ยาเสพติด ยานอนหลับ หรือยากล่อมประสาท ฯลฯ

๑.๒ สภาวะอุณหภูมิในร่างกายต่ำ (Primary hypothermia)

๑.๓ สภาวะผิดปกติของระบบต่อมไร้ท่อ และเมตาโบลิค (Metabolic and endocrine disturbances)

๑.๔ สภาวะ Shock

๒. ผู้ป่วยที่ไม่รู้สึกรู้สีกตัวนั้นอยู่ในเครื่องช่วยหายใจ (Comatose patient on ventilator) เนื่องจากไม่หายใจ โดยจะต้องแน่ใจว่าเหตุของการไม่หายใจ ไม่ได้เกิดจากยาคลายกล้ามเนื้อ (Muscle relaxants) หรือยาอื่น ๆ

๓. จะต้องมิใช่อุบัติเหตุถึงสาเหตุของการไม่รู้สึกรู้สีกตัวและไม่หายใจในผู้ป่วยนั้น โดยที่ให้รู้แน่ชัดโดยปราศจากข้อสงสัยเลยว่าสภาวะของผู้ป่วยนี้เกิดขึ้นจากการที่สมองเสียหาย โดยไม่มีหนทางเยียวยาได้อีกแล้ว (irremediable and irreversible structural brain damage)

๔. ถ้าผู้ป่วยอยู่ในสภาวะครบตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว จะต้องทำการตรวจสอบเพื่อยืนยันสมองตายคือ

๔.๑ ต้องไม่มีการเคลื่อนไหวใด ๆ ได้เอง (No spontaneous movement) ไม่มีอาการชัก (No epileptic jerking) ไม่มี decorticate หรือ decerebrate rigidity

๔.๒ ต้องไม่มีรีเฟล็กซ์ของแกนสมอง (absence of brain stem reflexes) ทั้ง ๖ ประการ ต่อไปนี้คือ

(๑) dilated and fixed pupils

(๒) absence of corneal reflex

(๓) no motor response within the cranial nerve distribution

(๔) absence of oculocephalic reflex (Doll's head phenomena)

(๕) absence of vestibular response to caloric stimulation

(๖) absence of gag and cough reflex

๔.๓ ไม่สามารถหายใจได้เอง (No spontaneous respiration) ซึ่งทดสอบได้ โดยการหยุดเครื่องช่วยหายใจ (ให้ออกซิเจนทางสายยางเข้าในหลอดลม) เป็นเวลาอย่างน้อย

๑๐ นาที และคอยดูว่ามีอาการหายใจหรือไม่ ขณะที่ทดสอบจะต้องมีค่าความดันของคาร์บอนไดออกไซด์ในกระแสเลือด (pCO<sub>2</sub>) ไม่ต่ำกว่า ๖๐ mmHg.

๔.๔ สภาวะการตรวจพบในข้อ ๔.๑, ๔.๒ และ ๔.๓ นี้ จะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเวลาอย่างน้อย ๑๒ ชั่วโมง จึงจะถือได้ว่าสมองตาย

## ข. วิธีการปฏิบัติในการวินิจฉัยสมองตาย

๑. การวินิจฉัยสมองตายต้องกระทำโดยองค์คณะของแพทย์ไม่น้อยกว่า ๓ คน โดยคนหนึ่งเป็นแพทย์เจ้าของผู้ป่วย และอีก ๑ ใน ๒ คนที่เหลือควรเป็นแพทย์สาขาประสาทวิทยา หรือแพทย์สาขาประสาทศัลยศาสตร์ (ถ้ามี)

๒. องค์คณะของแพทย์ผู้วินิจฉัยสมองตาย ต้องไม่ประกอบด้วยแพทย์ผู้กระทำการผ่าตัดปลูกถ่ายอวัยวะรายนั้น

๓. ผู้อำนวยการโรงพยาบาล หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร จะต้องร่วมเป็นผู้รับรองการวินิจฉัยสมองตายและเป็นผู้ลงนามรับรองการตาย

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๒

นายแพทย์สมศักดิ์ วรรณวิจิตร

(นายแพทย์สมศักดิ์ วรรณวิจิตร)

นายกแพทยสภา

ต่อมาแพทยสภาได้พิจารณาเห็นว่า

ด้วยการตายของบุคคลเป็นข้อเท็จจริงทางการแพทย์อันเป็นที่ยุติ และหลายประเทศได้กำหนดไว้ในกฎหมายให้บุคคลที่อยู่ในสภาวะระบบการไหลเวียนเลือดและการหายใจหยุดทำงานโดยไม่กลับคืนได้อีก หรือในสภาวะสมองตาย คือ การที่ก้านสมองถูกทำลายจนสิ้นสุดการทำงานโดยสิ้นเชิงตลอดไปเป็นผู้ตาย โดยที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลในสภาวะสมองตายเป็นผู้ตาย มีเพียงกำหนดในข้อบังคับว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเพื่อให้แพทย์ถือปฏิบัติ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดความหมายและหลักเกณฑ์การวินิจฉัยการตายของบุคคลให้เป็นไปตามหลักสากลและสอดคล้องกับกฎหมายนานาประเทศ แพทยสภาจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตายของบุคคล พ.ศ. .... ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และเพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง



อย่างรอบด้าน แพทยสภาจึงจัดให้มีการสัมมนาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสภาวิชาชีพด้านสาธารณสุข และหน่วยงานทางกฎหมายต่าง ๆ อย่างรอบด้านต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตายของบุคคล พ.ศ. ....

คณะกรรมการแพทยสภาในการประชุม ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๕ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบให้จัดประชุมสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตายของบุคคล พ.ศ. .... ขึ้น ในวันศุกร์ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๒.๐๐ น. ณ ห้องประชุม นายแพทย์ไพจิตร ปวะบุตร อาคาร ๗ ชั้น ๙ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ตึกสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข<sup>๑๖</sup>

### วัตถุประสงค์

เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสภาวิชาชีพด้านสาธารณสุข และหน่วยงานทางกฎหมายต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตายของบุคคล พ.ศ. ....

### หน่วยงานและผู้เข้าร่วมประชุม

๑. คณะกรรมการแพทยสภา
๒. คณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย
๓. คณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ
๔. อนุกรรมการสอบสวน / อนุกรรมการจริยธรรม
๕. สำนักงานศาลยุติธรรม
๖. ศาลปกครอง
๗. สำนักงานอัยการสูงสุด
๘. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๙. ผู้อำนวยการศูนย์รับบริจาคอวัยวะ สภากาชาดไทย
๑๐. แพทย์โรงพยาบาลศูนย์ / โรงพยาบาลทั่วไป

<sup>๑๖</sup> หนังสือแพทยสภา ที่ พส.๐๑๑/ว.๗๒๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๕.

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตายของบุคคล

พ.ศ. ....

-----  
**หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการตายของบุคคล

**เหตุผล**

ด้วยการตายของบุคคลเป็นข้อเท็จจริงทางการแพทย์อันเป็นที่ยุติ และหลายประเทศได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่า บุคคลที่อยู่ในสภาวะดังต่อไปนี้

(๑) ระบบการไหลเวียนโลหิตและการหายใจหยุดทำงานโดยไม่กลับคืนได้อีก หรือ

(๒) สมองตาย คือ การที่ก้านสมองถูกทำลายจนสิ้นสุดการทำงานโดยสิ้นเชิงตลอดไป เป็นผู้ตาย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลในสภาวะดังกล่าวเป็นผู้ตาย มีเพียงกำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม เพื่อให้แพทย์ถือปฏิบัติ จึงควรมีกฎหมายบัญญัติความหมายและหลักเกณฑ์การวินิจฉัยการตายของบุคคล ให้เป็นไปตามหลักสากลและสอดคล้องกับกฎหมายนานาชาติ

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการตายของบุคคล  
พ.ศ. ....

-----  
-----  
-----  
-----

-----  
-----  
โดยเป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการตายของบุคคล

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

-----  
-----  
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการตายของบุคคล

พ.ศ. ....

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

สมองตาย หมายความว่า การที่ก้านสมองถูกทำลายจนสิ้นสุดการทำงานโดยสิ้นเชิงต่อไป

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงหรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕ บุคคลที่อยู่ในสภาวะดังต่อไปนี้ คือ ผู้ตาย

(๑) ระบบการไหลเวียนโลหิต และระบบการหายใจหยุดทำงาน โดยไม่สามารถกลับคืนได้อีก หรือ

(๒) สมองตาย

หลักเกณฑ์และวิธีการวินิจฉัยการตายให้เป็นไปตามกำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ ให้การวินิจฉัยสมองตายดำเนินไปตามข้อบังคับและประกาศที่แพทยสมาคมกำหนด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

### คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตายของบุคคล พ.ศ. ....

๒. ชื่อส่วนราชการ/หน่วยงาน แพทยสภา

๓. ความเป็นมา

ด้วยการตายของบุคคลเป็นข้อเท็จจริงทางการแพทย์อันเป็นที่ยุติ และหลายประเทศได้กำหนดไว้ในกฎหมายให้บุคคลที่อยู่ในสภาวะระบบการไหลเวียนเลือดและการหายใจหยุดทำงานโดยไม่กลับคืนได้อีก หรือในสภาวะสมองตาย คือการที่ก้านสมองถูกทำลายจนสิ้นสุดการทำงานโดยสิ้นเชิงตลอดไปเป็นผู้ตาย โดยที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลในสภาวะดังกล่าวเป็นผู้ตาย มีเพียงกำหนดในข้อบังคับว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเพื่อให้แพทย์ถือปฏิบัติ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดความหมายและหลักเกณฑ์การวินิจฉัยการตายของบุคคล ให้เป็นไปตามหลักสากลและสอดคล้องกับกฎหมายนานาชาติ ซึ่งทำให้การวินิจฉัยการตายมีมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับของสังคมไม่เกิดขัดแย้งในการ

วินิจฉัย ทั้งป้องกันไม่ให้เกิดการรักษาที่เกินความจำเป็น และไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะวินิจฉัยการตายได้

#### ๔. การตรวจสอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

ให้มีกฎหมายส่วนสารบัญญัติ ที่กำหนดสถานะของบุคคลที่ถือเป็นผู้ตาย รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการวินิจฉัยการตาย

#### ๕. กำหนดตัวผู้รับผิดชอบภารกิจ

ด้วยการเสนอให้มีการตรากฎหมายนี้ เพื่อให้มีการกำหนดสภาพการตายของบุคคลไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องดังกล่าว คงมีเพียงกำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งเป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อให้แพทย์ถือปฏิบัติเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของข้อกฎหมายดังกล่าวที่จะนำไปปรับใช้ในการวินิจฉัยการตายของบุคคล ก่อให้เกิดปัญหาแก่แพทย์ในการวินิจฉัยกรณีสมองตายและในการรับรองการตาย และอาจนำมาซึ่งปัญหาในการฟ้องร้องคดีความต่อแพทย์ในกรณีที่ทายาทหรือญาติของผู้ตายไม่ยอมรับในกระบวนการหรือผลการวินิจฉัยกรณีสมองตายหรือในการรับรองการตาย การมีกฎหมายในการนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติของผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องและต่อบุคคลทั่วไปที่จะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ต่อไป และโดยที่สภาวิชาชีพ ได้แก่ แพทยสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นสภาวิชาชีพตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวโดยตรงได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรเสนอให้มีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แพทยสภาจึงมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลแพทยสภา โดยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อดำเนินการเสนอร่างกฎหมายตามขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดต่อไป

#### ๖. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๖.๑ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลในสถานะใดเป็นผู้ตาย มีเพียงกำหนดในข้อบังคับว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม เพื่อให้แพทย์ถือปฏิบัติบางกรณีเกิดข้อขัดแย้งระหว่างญาติกับแพทย์ เนื่องจากไม่ทราบหรือไม่ยอมรับเกณฑ์การวินิจฉัยทางการแพทย์ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดความหมายและหลักเกณฑ์การวินิจฉัยการตายของบุคคล ให้เป็นไปตามหลักสากลและสอดคล้องกับกฎหมายนานาชาติ

๖.๒ การไม่ได้รับการวินิจฉัยการตายในบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์เป็นผู้ตายแล้ว ทำให้เกิดปัญหาการได้รับการรักษาที่เกินความจำเป็นและไม่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลนั้น

๖.๓ บุคคลที่หากได้รับการวินิจฉัยการตายตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด บางรายอาจเป็นผู้บริจาคอวัยวะได้ ดังนั้น การปฏิบัติตามที่กฎหมายนี้กำหนด จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการบริจาคอวัยวะเกิดขึ้นได้

## ๗. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องดังกล่าว คงมีเพียงกำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งเป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อให้แพทย์ถือปฏิบัติเท่านั้น

## ๘. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและความคุ้มค่า

๘.๑ เป็นกฎหมายส่วนสารบัญญัติที่กำหนดสถานะของบุคคลที่ถือเป็นผู้ตาย ซึ่งทำให้สิ้นสภาพบุคคล

๘.๒ ทำให้การวินิจฉัยการตายและการรับรองการตาย เป็นไปอย่างถูกต้องตามมาตรฐานที่สังคมยอมรับ

๘.๓ บางกรณีผู้ตายเป็นผู้ที่อยู่ในเกณฑ์บริจาคอวัยวะได้ เมื่อได้รับการวินิจฉัย จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการบริจาคอวัยวะได้

## ๙. ความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ปัจจุบันการวินิจฉัยการตาย ปฏิบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งมีสาระสำคัญตามร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้แล้ว สามารถพร้อมบังคับใช้และปฏิบัติได้ทันที

## ๑๐. ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

แพทยสภาเป็นสภาวิชาชีพที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพียงหน่วยงานเดียว

## ๑๑. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

ให้มีคณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการวินิจฉัยการตายโดยกระทรวงสาธารณสุข ที่ยึดหลักมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของสังคม แพทยสภาทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในการวินิจฉัยการตายเป็นไปตามกฎหมายกำหนด

## ๑๒. การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง

มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยนำร่างกฎหมายลงเว็บไซต์ของหน่วยงาน และแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น แล้วนำข้อคิดเห็นต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาดำเนินงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

หน่วยงานที่จัดทำเอกสาร

ฝ่ายจริยธรรม แพทยสภา

ความเป็นแพทย์มีความสำคัญยิ่งต่อชีวิต ความเป็นความตายของเพื่อนมนุษย์ ผู้เขียนเป็นบุคคลนอกวงการแพทย์ แต่ประทับใจสิ่งที่แพทย์ได้เน้นย้ำแพทย์ด้วยกัน ให้คำนึงถึง คำขวัญ จรรยาบรรณแพทย์ จึงขอนำมาไว้ในที่นี้ ดังนี้

สิ่งที่สื่อความหมายที่ลึกซึ้ง โดยมีหลักการที่ร่วมกันอยู่ ๓ หลักใหญ่ คือ<sup>๑๒</sup>

๑. ตามคำขวัญของมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์แห่งแรก และปัจจุบันเป็นคำขวัญของมหาวิทยาลัยมหิดล คือ อุตตมานัง อุปมังกเร ความหมายคือ ฟังปฏิบัติต่อผู้อื่นเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อตนเอง หรือเอาใจเขามาใส่ใจเรา เวลารักษาผู้ป่วยก็ให้คิดเสมือนว่าผู้ป่วยเป็นตัวเอง หรือญาติเรา

๒. การปฏิบัติต่อผู้ป่วยโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ป่วยก่อน คือความปลอดภัย และคลายทุกข์จากความเจ็บป่วยตามคำสอนของพระราชบิดาที่ว่า “ขอให้ถือประโยชน์ส่วนตนเป็นที่สอง ประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์ เป็นกิจที่หนึ่ง ลาภทรัพย์และเกียรติยศ จะตกแก่ท่านเอง ถ้าท่านทรงธรรมะแห่งอาชีพไว้ให้บริสุทธิ์”

๓. การจะมาเป็นแพทย์นั้น ไม่ใช่หวังร่ำรวยมีเงินมาก ๆ จากการประกอบวิชาชีพ ตามคำสอนของพระราชบิดาที่ว่า “อาชีพแพทย์นั้นมีเกียรติ แพทย์ที่ดีจะไม่ร่ำรวย แต่ไม่อดตาย ถ้าใคร อยากร่ำรวย ก็ควรเป็นอย่างอื่นไม่ใช่แพทย์ อาชีพแพทย์นั้น จำต้องยึดมั่นในอุดมคติ เมตตากรรณาคุณ”

เมื่อปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการที่ดีข้างต้นแล้ว ผู้ป่วยหายหรือทุเลา สิ่งที่แพทย์หรือผู้ปฏิบัติจะได้คือ ความสุขที่ได้ทำเพื่อผู้อื่น/ผู้ที่ต้องได้รับความช่วยเหลือ ความรู้สึกมีคุณค่ามี ความปิติเกิดขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ทุกขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น

<sup>๑๒</sup> นายแพทย์สุกิจ ทศนสุนทรวงศ์ ผู้ช่วยเลขาธิการแพทยสภา, บทบรรณาธิการ, มหกรรมรวมพลคนรักสุขภาพ ๒๕๕๕, ๔๔ ปี แพทยสภา, ๒๕๕๕, น. ๗ - ๘.

## จรรยาบรรณนิสิตนักศึกษาแพทย์ไทย (Thai Medical Student's Code of Conduct)<sup>๑๔</sup>

๑. ข้อพึงปฏิบัติของนิสิตนักศึกษาไทยโดยทั่วไป (Thai Medical Student's General Practice)

๑.๑ ยึดถือประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เป็นกิจที่หนึ่ง ประโยชน์ตนเป็นที่สอง

๑.๒ มีคุณธรรมโดยเน้นการมีวินัย อดทน ตรงต่อเวลา ซื่อสัตย์ รับผิดชอบ อ่อนน้อม ถ่อมตน กตัญญูทักท้วง มีเหตุผล แต่งกายสุภาพเรียบร้อยตามกาลเทศะ

๑.๓ ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจารีตแห่งวิชาชีพ (Professionalism) ประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีงามต่อสังคม

๑.๔ ใฝ่รู้ เรียนรู้ รอบด้าน และประยุกต์ใช้ได้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคสมัย และให้เกิดประโยชน์แก่เพื่อนมนุษย์

๑.๕ มีวิจรรณญาณในการใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีที่เหมาะสม และอย่างคุ้มค่าตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๑.๖ ละเว้นการรับผลประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนใด ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องหรืออาจมีผลกระทบที่ทำให้เกิดความเสียหาย หรือนำไปสู่ความไม่เหมาะสม ต่อความเป็นนิสิตนักศึกษาแพทย์ องค์กรนิสิตนักศึกษาแพทย์ สถาบันแพทย์ และต่อวิชาชีพเวชกรรมหรือจรรยาแพทย์

๒. ข้อพึงปฏิบัติของนิสิตนักศึกษาไทยต่อผู้ป่วย (Thai Medical Student's Practice to Patient) ต้องเคารพสิทธิผู้ป่วย ให้เกียรติและปฏิบัติต่อผู้ป่วยอย่างเหมาะสมเสมือนครูบาอาจารย์ โดย

๒.๑ เก็บความลับของผู้ป่วยและห้ามเผยแพร่ ยกเว้นเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ป่วย

๒.๒ สื่อสารกับผู้ป่วยอย่างสุภาพ แจ่มชัดข้อมูลที่ถูกต้องและอย่างเหมาะสม

๒.๓ ไม่แสวงหาผลประโยชน์อื่น ๆ จากผู้ป่วย ยกเว้นเพื่อการศึกษา

๒.๔ คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ป่วยและตัวนิสิตนักศึกษาเองในการรักษา โดยตระหนักในข้อจำกัดของตนเอง

๒.๕ ปฏิบัติต่อผู้ป่วยตามกาลเทศะ โดยคำนึงถึงความรู้สึกและเคารพความเป็นส่วนตัวของผู้ป่วย

<sup>๑๔</sup> มหกรรมรวมพลคนรักสุขภาพ ๒๕๕๕, ๔๔ ปี แพทยสภา, ๒๕๕๕, น. ๒๙ - ๓๐.



๓. ข้อพึงปฏิบัติของนิสิตนักศึกษาไทยต่อผู้อื่น (Thai Medical Student's Practice to Others)

๓.๑ ให้เกียรติและเคารพในศักดิ์ศรีของอาจารย์ รุ่นพี่ เพื่อน รุ่นน้อง และบุคลากรทุกฝ่าย ทุกระดับในสถาบันการศึกษา และสถานพยาบาล รวมทั้งผู้อื่นในสังคม

๓.๒ ช่วยเหลือเกื้อกูล มีน้ำใจ ต่อเพื่อนนิสิตนักศึกษาแพทย์และเพื่อนร่วมสาขาชีพด้วยกัน

จรรยาบรรณนิสิตนักศึกษาแพทย์ไทย (Thai Medical Student's Code of Conduct) ฉบับนี้เป็นฉบับแรกของประเทศไทยที่ดำเนินการจัดทำเนื้อหาทั้งหมด โดยนิสิตนักศึกษาแพทย์ ๑๙ สถาบัน<sup>๑๙</sup> ที่ผลิตแพทย์ ผ่านการทำประชาพิจารณ์จากนิสิตนักศึกษาแพทย์ทั่วประเทศไทย แล้วนำมาสรุปโดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนนิสิตนักศึกษาแพทย์ทั้ง ๑๙ สถาบัน ที่ผลิตแพทย์อีกครั้ง โดยมีคณาจารย์แพทย์เป็นที่ปรึกษา ซึ่งเสมือนหนึ่งเป็นการร่างโดยนิสิตนักศึกษาแพทย์ทั่วประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติหรือหลักปฏิบัติที่ดั่งามของนิสิตนักศึกษาแพทย์ไทยในการพัฒนาตนเองเป็นนิสิตนักศึกษาแพทย์ที่ดีในอนาคต

บทความนี้ จึงนำเสนอเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี การตระหนักถึงสิทธิของคนไข้ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปัจจุบันซึ่งประเทศไทยเดินก้าวหน้าขยายขอบเขตมาถึงจุดที่ให้สิทธิของคนไข้ในการปฏิเสธการรักษา เพื่อให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงการตัดสินใจในชีวิตประจำวันของตนเอง การตัดสินใจโดยญาติผู้ใกล้ชิดตามเจตนารมณ์ของคนไข้ หน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แพทย์ หรือ

<sup>๑๙</sup> รายชื่อสถาบันที่ผลิตแพทย์ทั้ง ๑๙ สถาบัน

๑. คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล
๒. คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๓. คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล
๔. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๕. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
๖. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
๗. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๘. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
๙. วิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
๑๐. คณะแพทยศาสตร์ วชิรพยาบาล มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะวินิจฉัยและรับผิดชอบในชีวิตมนุษย์อย่างไร ในขณะที่เดียวกัน แพทย์จะได้รับความคุ้มครองจากการกระทำโดยชอบอย่างไร เพื่อให้ตรงตามอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ ซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล อีกทั้งไม่เกิดกรณีการอ้างสิทธิในการตัดสินใจของคนไข้เป็นเครื่องทำลายชีวิตของคนไข้เอง ในขณะที่เดียวกันสังคมส่วนรวมรอบข้างก็ไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว<sup>๒๐</sup> รวมทั้งเพื่อความชัดเจน เป็นธรรม แก่ฝ่ายคนไข้ ญาติพี่น้อง หรือฝ่ายแพทย์เอง

- 
๑๑. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
  ๑๒. วิทยาลัยแพทยศาสตร์และการสาธารณสุข มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
  ๑๓. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
  ๑๔. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
  ๑๕. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
  ๑๖. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์
  ๑๗. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
  ๑๘. วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า
  ๑๙. คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

เพ็ญอ้าง, น. ๒๗.

<sup>๒๐</sup> ดร.วิรัช จีระแพทย์, “สิทธิการตายโดยปฏิเสธการรักษา”, อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๘, น. ๗๐.

# นิติศาสตร์เชิงวิพากษ์: ความเป็นจริงของ "หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว"

Analytical Legal Study:  
Reality of the Principle  
"Ignorance of the Law is No Defence"



เกรียงไกร รอบรู้<sup>๑</sup>

## บทคัดย่อ

หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สามารถนำไปปรับใช้กับกฎหมายในทุกสาขา สำหรับประเทศไทยได้รับรองหลักดังกล่าวในรูปแบบบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ เพื่อให้การบังคับใช้หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวมีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวยังมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ ได้แก่ ประเด็นความไม่สอดคล้องกับแนวคิดด้วยหลักวิชาชีพนักกฎหมาย ความไม่สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายสามชั้น และประเด็นความไม่เหมาะสมของเหตุผลโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ ผู้เขียนจึงสะท้อนปัญหาดังกล่าวเพื่อรอกการพัฒนาหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

---

<sup>๑</sup> รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ สภานายความฯ, ประกาศนียบัตรสาขาวิชากฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง กฎหมายอาญาชั้นสูง ทฤษฎีและหลักกฎหมายแพ่ง กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนภาษีอากรและการดำเนินคดีภาษีอากร สถาบันวิชาชีพกฎหมายชั้นสูง สภานายความฯ, ประกาศนียบัตรกฎหมายธุรกิจสำหรับบุคคลทั่วไป คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรสำหรับนักกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยรังสิต

## Abstract

The principle of 'Ignorance of the Law is No Defence' is a general principle of law applicable to all branches of law. In Thailand, the principle has been recognized in the Penal Code, Section 64, that makes the enforcement of the principle concrete. However, the principle of 'Ignorance of the Law is No Defence' is viewed sometimes as inappropriate on the incompatibility with legal ethics, the incompliance with the theory of three-layered law and the inappropriateness of grounds to mitigations of criminal punishments under Section 64. The author has thus reflected the problems in this writing with the hope to develop such principle, making it complete in this legal context.

## ๑. บทนำ

สังคมมนุษย์ (Human Society) เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนเพื่อที่จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า มนุษย์มีสภาพเป็นสัตว์สังคม (Social Animal) จึงไม่สามารถที่จะอยู่เพียงลำพังได้ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกรายอื่นของสังคม ซึ่งครอบคลุมในแต่ละด้านของการดำเนินชีวิต เช่น การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน การค้าการพาณิชย์ หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ทางด้านประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น

แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดทางนิติศาสตร์ว่าด้วย “รัฐ (State)” โดยนักปราชญ์ส่วนหนึ่ง<sup>๓</sup> เห็นว่า สภาพะธรรมาชาติของมนุษย์มีแต่เสรีภาพ ความเสมอภาค มนุษย์มีจิตใจที่ดิ้นรนเป็นพื้นฐาน แต่เมื่อเกิดประเด็นกรรมสิทธิ์ขึ้นในสังคมจึงนำมาซึ่งข้อพิพาทระหว่างมนุษย์ด้วยกัน มนุษย์จึงอาศัยเสรีภาพของตนในอันที่จะบังคับกันเองเพื่อระงับข้อพิพาทเหล่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าว มนุษย์จึงไม่มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอีกต่อไป มนุษย์ทั้งหลายจึงจำเป็นต้องร่วมกันก่อตั้งเจตจำนงเพื่อสละสิทธิ

---

<sup>๓</sup> กลุ่มของนักปราชญ์ผู้สร้างแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) เช่น โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) จัก จากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ฯลฯ แต่ล็อกและรูสโซมองสภาพะธรรมาชาติของมนุษย์ในทางที่ดีกว่าฮอบส์ และมีแนวคิดที่สนับสนุนให้รัฐต้องผูกพันตามเจตจำนงของประชาชนมากกว่าแนวคิดของฮอบส์ที่ส่งเสริมอำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครอง

เสรีภาพที่จะบังคับการตนเองไปให้แก่รัฐ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดในรูปแบบ “สัญญาประชาคม (Social Contract)” ส่งผลให้รัฐถูกจัดตั้งมาพร้อมกับภารกิจสำคัญเพื่อคุ้มครองดูแลความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ (ประชาชนของรัฐ) ตลอดจนหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ กล่าวอีกนัยก็คือ รัฐถูกจัดตั้งมาเพื่อรับใช้เจตจำนงของประชาชนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐมีสภาพเป็นสังคมรูปแบบหนึ่งย่อมที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้นเป็นธรรมดา รัฐจึงจำเป็นต้องจัดระเบียบทางสังคม (Social Organization) เพื่อยุติความขัดแย้งและสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ การจัดระเบียบดังกล่าวต้องอาศัยบรรทัดฐาน (Norms) หรือกฎเกณฑ์ของสังคมเป็นเครื่องมือในการดำเนินการซึ่งได้แก่วิถีประชา (Folkways) ภูมิศีลธรรม (Mores) และกฎหมาย (Law) แต่เครื่องมือที่ถือว่ามีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากที่สุดคือ “กฎหมาย” โดยที่กฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจที่ได้รับมอบหมายมาจากรัฐ (ซึ่งก่อตั้งโดยเจตจำนงร่วมของประชาชน) กฎหมายจึงสามารถใช้บังคับกับประชาชนของรัฐนั้นๆ ได้ ดังนั้นกฎหมายที่มีความชอบธรรมจึงต้องมาจากความเห็นชอบของประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนด้วย

แต่ถึงกระนั้น สภาพความเป็นจริงของสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งยอมรับให้ “องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature)” เป็นผู้แทนของประชาชนในการให้ความเห็นชอบออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้กลับจะก่อให้เกิดปัญหาในประการสำคัญก็คือ กฎหมายดังกล่าวได้จำกัดความรู้ไว้แต่เพียงองค์กรผู้แทนของประชาชน แต่ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงกลับไม่อาจรับรู้ถึงรายละเอียดของกฎหมายแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายฉบับนั้นมีสภาพบังคับที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพอย่างรุนแรง ประชาชนจึงจำเป็นต้องยอมรับผลร้ายดังกล่าวทั้งที่ตนเองไม่เคยรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายนั้นเลย จึงเป็นสาเหตุให้บุคคลมักกล่าวอ้างถึงความไม่รู้กฎหมายเพื่อปิดความรับผิดชอบของตน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็มีอาจยอมให้บุคคลกล่าวอ้างเหตุผลข้างต้นเพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบ อันเป็นที่มาของ “หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว”

## ๒. สาระสำคัญของหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว

### ๒.๑ ความหมายของความไม่รู้กฎหมาย

ความไม่รู้กฎหมายของบุคคลอาจเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีแรก Ignorance of Law หมายถึง กรณีที่บุคคลไม่รู้ว่ามีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เป็นการขาดความ

รู้ว่ามีความหมายบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำนั้น ทั้งที่ความเป็นจริงมีความหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำเช่นนั้นอยู่จริง” เช่น การไม่รู้ว่ามีความหมายบัญญัติให้การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>๓</sup> จึงตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ด้วยวาจา อันส่งผลให้สัญญาซื้อขายดังกล่าวตกเป็นโมฆะ เป็นต้น และความไม่รู้จักกฎหมายในกรณีที่สอง Mistake of Law หมายถึง กรณีที่บุคคลรู้ว่ามีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำนั้น แต่ผู้กระทำพิจารณาแล้วเข้าใจกฎหมายไม่ถูกต้อง โดยสำคัญไปว่า การกระทำของตนไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย แต่ความจริงการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมาย ความผิดในกฎหมายนี้อาจเนื่องมาจากผู้กระทำเข้าใจข้อเท็จจริงที่จะปรับเข้ากับข้อกำหนดกฎหมายผิดไป จึงทำให้ผู้กระทำสำคัญผิดว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>๔</sup>

โดยสรุป ความไม่รู้จักกฎหมายทั้งสองกรณีข้างต้น ทั้งการไม่รู้ว่ามีความหมายบัญญัติและการรู้ว่ามีกฎหมายบัญญัติ แต่เข้าใจกฎหมายนั้นผิดพลาด ต่างก็เกิดจากความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงนั่นเอง

## ๒.๒ เหตุผลของหลักความไม่รู้จักกฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว

เมื่อบุคคลไม่รู้ว่าการกระทำของตนมีความหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด บุคคลจึงมักกล่าวอ้างถึงความไม่รู้จักกฎหมายเพื่อใช้เป็นข้อแก้ตัวให้ตนพ้นจากความรับผิด แต่รัฐก็มีอาจปล่อยให้บุคคลกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากกฎหมายประสงค์ให้ประชาชนได้ศึกษาและเรียนรู้ล่วงหน้าว่า การกระทำหรือไม่กระทำของตนมีความหมายบัญญัติเป็นความผิดหรือไม่ และในส่วนของกฎหมายอาญาจะต้องบัญญัติความผิดไว้อย่างชัดเจนแน่นอนอนปราศจากความคลุมเครืออีกเพราะต้องการให้ประชาชนได้รู้ล่วงหน้า และเมื่อถือว่าประชาชนต้องรู้ล่วงหน้าจึงไม่ยอมให้ปฏิเสธว่าไม่รู้จักกฎหมาย<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup> สมศักดิ์ ตันตทเลขา, “ความไม่รู้จักกฎหมายกับความรับผิดทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๙.

<sup>๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ วรรคแรก บัญญัติว่า “การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย”

<sup>๕</sup> สมศักดิ์ ตันตทเลขา, “ความไม่รู้จักกฎหมายกับความรับผิดทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๑๐.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖-๒๖.

<sup>๗</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๔๔๘.

๒. เนื่องจากกฎหมายเป็นสิ่งที่แน่นอนเด็ดขาดและทุกคนย่อมรู้ได้ (Definite and Knowable) และถือว่าทุกคนต้องรู้กฎหมาย

๓. เหตุผลในด้านพยานหลักฐาน เนื่องจากถ้ามีการยอมรับความไม่รู้กฎหมายให้เป็นข้ออ้างเพื่อยกเว้นแก้ตัวได้ ศาลจะต้องพบกับปัญหาซึ่งยากที่จะสามารถแก้ไข และอำนวยความสะดวกธรรมดาให้ดำเนินไปได้ กล่าวคือ หากให้ยอมรับความไม่รู้กฎหมายขึ้นแก้ตัว จำเลยก็จะยกความไม่รู้กฎหมายขึ้นเป็นข้อต่อสู้เสมอ และศาลก็ต้องมีภาระหน้าที่ต้องพิจารณาหาความจริงว่า จำเลยกระทำการไปโดยความไม่รู้กฎหมายจริงหรือไม่

๔. เหตุผลในแง่ความเป็นภาวะวิสัยของกฎหมาย (Objectivity of Law) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญาซึ่งเป็นเรื่องของกฎเกณฑ์ทางภาวะวิสัย ซึ่งบุคคลทั่วไปจะทราบได้จากผลการบังคับใช้กฎหมายของศาลหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น แนวคำพิพากษาของศาลหรือความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะเป็นบรรทัดฐานให้บุคคลในสังคมได้ยึดถือปฏิบัติตาม หากยอมให้บุคคลผู้กระทำความผิดอ้างความไม่รู้กฎหมายของตนขึ้นแก้ตัวได้ ความเป็นภาวะวิสัยของกฎหมายจะเสียไป กฎหมายก็กลายเป็นไปตามอัตวิสัยหรืออำเภอใจของบุคคล

๕. เหตุผลในแง่ที่ว่าความไม่รู้กฎหมายแสดงให้เห็นถึงความชั่วที่ดำเนินได้ กล่าวคือ บุคคลทุกคนมีหน้าที่เชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมาย การที่บุคคลกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายถือว่าเป็นความชั่วร้ายอันตำหนิผู้กระทำได้ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้วางอยู่บนหลักการที่ว่า บุคคลทุกคนถูกสันนิษฐานว่ารู้กฎหมาย (Everybody is presumed to know the law)

### ๒.๓ การรับรองหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวในรูปบทบัญญัติของกฎหมาย

สถานะของหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวเป็นเพียงหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร แม้แต่นักวิชาการบางส่วนก็เห็นว่า หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวเป็นเพียงสุภาษิตกฎหมายเท่านั้น สภาพการบังคับตามหลักดังกล่าวจึงไม่มีความชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นข้อพิพาทและคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ศาลในฐานะผู้มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ จะสามารถปรับหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวได้หรือไม่ เนื่องจากสถานะของหลักดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนว่าเป็นเพียงสุภาษิตกฎหมาย ทฤษฎีทางกฎหมาย หรือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้หลักความไม่รู้กฎหมาย

ไม่เป็นข้อแก้ตัวมีสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรม ระบบกฎหมายของไทยจึงได้รับรองหลักดังกล่าว ในรูปบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะแก้ตัวว่า ไม่รู้กฎหมายเพื่อให้พ้นจากความรับผิดในทางอาญาไม่ได้ แต่ถ้าศาลเห็นว่าตามสภาพและ พฤติการณ์ ผู้กระทำความผิดอาจจะไม่รู้ว่ากฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ศาล อาจอนุญาตให้แสดงพยานหลักฐานต่อศาล และถ้าศาลเชื่อว่าผู้กระทำไม่รู้ว่ากฎหมายบัญญัติ ไว้เช่นนั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้”

จากการพิจารณาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ จะเห็นได้ว่า กฎหมายปิดปาก มิให้บุคคลอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อปิดความรับผิดในทางอาญาของตน กล่าวคือ มาตรา ๖๔ มุ่งบังคับใช้กับความรับผิดในทางอาญาเท่านั้น ไม่รวมถึงความไม่รู้กฎหมายในสาขาอื่น ๆ เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ หรือกฎหมายภาษี ฯลฯ แต่อย่างไรก็ดี แม้ประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๖๔ จะใช้บังคับกับกรณีการปิดปากห้ามมิให้บุคคลอ้างความไม่รู้กฎหมายอาญา แต่กฎหมายสาขาอื่น ๆ ก็อาจนำหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวมาบังคับใช้ในฐานะ หลักกฎหมายทั่วไปได้เช่นเดียวกัน

อนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ ได้ผ่อนผันหลักความไม่รู้กฎหมายไม่ เป็นข้อแก้ตัว โดยเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็น ความผิด หากเป็นไปตามเงื่อนไข ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ศาลเห็นว่าตามสภาพและพฤติการณ์ ผู้กระทำความผิดอาจจะไม่รู้ว่ากฎหมาย บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิด
๒. ศาลอาจอนุญาตให้แสดงพยานหลักฐาน
๓. ศาลเชื่อว่าผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่ากฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็น ความผิด

อย่างไรก็ตาม การลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิดนั้น ศาล สามารถลงโทษได้น้อยกว่าเพียงใดก็ได้ แต่จะไม่ลงโทษเลยคงไม่ได้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า บุคคลจะ อ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อให้ตนหลุดพ้นโทษไม่ได้เลย<sup>๔</sup>

---

<sup>๔</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, **กฎหมายอาญา: หลักและปัญหา**, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๑๒๑.



### ๓. นิติศาสตร์เชิงวิพากษ์: ความเป็นจริงของ “หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว”

จากการศึกษาถึงสาระสำคัญของหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวจะพบว่าหลักดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์แตกต่างกันไป ทั้งในแง่นโยบายการบังคับใช้กฎหมายแก่การพิจารณาคดีของศาล หรือแม้แต่การรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความมั่นคงของกฎหมายซึ่งหลักดังกล่าวเป็นการปิดปากห้ามมิให้บุคคลอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อแก้ตัวให้ตนพ้นจากความรับผิด แต่ถึงกระนั้น เมื่อได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีอื่น ๆ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว เช่น การศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับวิชาชีพนักกฎหมาย ศึกษาถึงทฤษฎีกฎหมายสามชั้นและปัญหาในทางปฏิบัติ หรือแม้แต่เทียบเคียงเหตุผลโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ กับเหตุยกเว้นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๗ (การกระทำโดยจำเป็น) ก็จะเห็นถึงความไม่เหมาะสมของหลักกฎหมายดังกล่าว และอาจกลายเป็นปัญหาว่า หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวอาจสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่สังคม

#### ๓.๑ ประเด็นความขัดแย้งระหว่างหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวกับแนวคิดที่ว่าด้วยหลักวิชาชีพนักกฎหมาย

ผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมาย หรือที่เรียกในความหมายรวม ๆ ว่า “นักกฎหมาย (Lawyer)”<sup>๙</sup> ต่างต้องเคยศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักวิชาชีพนักกฎหมาย (Legal Profession) มาทั้งสิ้น ซึ่งอาจปรากฏในรูปแบบการเรียนการสอนรายวิชาหนึ่งรายวิชาใดเป็นเอกเทศ<sup>๑๐</sup> หรืออาจเป็นการสอดแทรกแนวคิดดังกล่าวในการเรียนการสอนแต่ละรายวิชา เช่น การสอดแทรกข้อความคิดว่าด้วยความยุติธรรมในวิชานิติปรัชญา ฯลฯ ซึ่งต่างก็มุ่งหมายที่จะให้ผู้ที่ได้ศึกษาได้เข้าใจถึงบทบาทของนักกฎหมายในแต่ละสาขาอย่างถ่องแท้ เช่น ทนายความ อัยการ ผู้พิพากษาตุลาการ ฯลฯ ประกอบกับการปลูกฝังด้านจริยธรรมไปพร้อมกัน จึงเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับหลักวิชาชีพนักกฎหมายเป็นแนวคิดที่สำคัญที่ผู้ศึกษากฎหมายควรต้องรู้

<sup>๙</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๙ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๐.

<sup>๑๐</sup> สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตมักใช้ชื่อวิชา “หลักวิชาชีพนักกฎหมาย” เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยกรุงเทพ เป็นต้น (คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ใช้ชื่อวิชา “หลักวิชาชีพและจริยธรรมของนักกฎหมาย”)

ก่อนที่จะประกอบวิชาชีพจริง ทั้งนี้ ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “วิชาชีพ (Profession)”<sup>๑๑</sup> ไว้ดังต่อไปนี้<sup>๑๒</sup>

- วิชาชีพ หมายถึง อาชีพโดยเฉพาะ อาชีพที่ต้องมีการศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรมเป็นพิเศษ เช่น กฎหมาย สถาปัตยกรรม แพทย์ การศาสนา (Oxford Advanced Dictionary)

- วิชาชีพ หมายถึง อาชีพซึ่งต้องมีการฝึกอบรมขั้นสูงในศิลปศาสตร์ (Liberal Art) หรือวิทยาศาสตร์ (Science) ซึ่งโดยปกติเป็นงานในทางความคิด (Mental) มากกว่ากำลังกาย (Manual) เช่น การสอน วิศวกรรม การเขียนบทความ โดยเฉพาะวิชาแพทย์ กฎหมาย การศาสนา ซึ่งเคยเรียกว่า “วิชาชีพของผู้รู้ (The Learned Professions)” หรือของผู้คงแก่เรียน (Webster Dictionary)

- วิชาชีพ หมายถึง อาชีพที่มีลักษณะเป็นผู้มีความรู้ขั้นสูงที่จะต้องผ่านการศึกษาอบรมเป็นเวลาหลายปี และเป็นอาชีพที่เป็นหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมและจรรยาบรรณของหมู่คณะโดยเฉพาะและหมู่คณะวิชาชีพนั้น ๆ จะคอยสอดส่องดูแลมวลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของวิชาชีพนั้น ๆ (ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์)

- วิชาชีพ หมายถึง อาชีพที่ต้องใช้วิชาความรู้ ถ้าไม่มีความรู้พิเศษจะปฏิบัติอาชีพนี้ไม่ได้ ความรู้นี้ได้มาจากการศึกษาอบรมโดยเฉพาะ วิชาชีพจึงมีลักษณะผูกขาดคนอื่นจะมากกระทำไม่ได้ จำกัดเฉพาะบุคคลบางคนเท่านั้นที่จะมาประกอบวิชาชีพได้ เนื่องมาจากวิชาชีพต้องมีการอบรมความคิดเป็นพิเศษ ผู้ที่ไม่ได้อบรมวิชาชีพแบบนี้จะเข้ามาประกอบวิชาชีพไม่ได้ (ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.จिरินติ หะวานนท์)

จากความหมายข้างต้นจะเห็นว่า วิชาชีพเป็นอาชีพที่ต้องผ่านการศึกษาอบรมในขั้นสูง เป็นอาชีพที่มีความพิเศษเฉพาะทาง ซึ่งวิชาชีพทางด้านนิติศาสตร์ก็มีลักษณะ

---

<sup>๑๑</sup> พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงแปลคำว่า “Profession” เป็นภาษาไทยว่า “อาชีพปฎิญาณ”

<sup>๑๒</sup> จิตติ ดิงศัททีย์, **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**, หน้า ๒๒-๒๔. ปรีดี เกษมทรัพย์, “หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป,” ใน **รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย**, แสง บุญเฉลิมวิภาส, บรรณาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑๕-๑๑๗. และจिरินติ หะวานนท์, **คำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย (Legal Profession)**, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), หน้า ๒๕-๒๖.

เช่นเดียวกัน กล่าวคือ วิชาชีพนักกฎหมายต้องผ่านการฝึกอบรมทั้งความรู้ทางด้านวิชาการและ จริยธรรมอย่างเข้มข้น นักกฎหมายต้องเข้าใจถึงนิติวิธีทางกฎหมาย กล่าวคือ วิธีคิด วิธีการ ใช้และตีความกฎหมาย ตลอดจนทัศนคติที่มีต่อกฎหมาย และการเข้าใจถึงจริยธรรมของวิชาชีพ ของตน ฉะนั้น วิชาชีพทางด้านกฎหมายจึงมีเชื้ออาชีพที่บุคคลโดยทั่วไปจะพึงรู้พึงเข้าใจได้โดย ปราศจากการศึกษาอบรม ประกอบกับแนวคิดทางด้านกฎหมายก็มีอาจใช้ตรรกะทั่วไปเป็น เครื่องมือในการตัดสินใจได้ แต่ต้องอาศัยตรรกะหรือเหตุผลเฉพาะสาขานิติศาสตร์มาใช้ในการ วินิจฉัยเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาหลักความไม่รู้จักกฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวก็จะพบว่า หลักดังกล่าว มีความขัดแย้งกับแนวคิดที่ว่าด้วยหลักวิชาชีพนักกฎหมายอย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อบรรดาคำสอน ของครูอาจารย์ทางด้านนิติศาสตร์เห็นว่า วิชาชีพกฎหมายเป็นเรื่องที่นักกฎหมายต้องผ่าน การศึกษาอบรมมาเป็นเวลานาน เป็นสาขาวิชาที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง โดยบุคคล ทั่วไปที่มีได้ศึกษาวิชากฎหมายก็มีอาจเข้าใจได้โดยการใช้เหตุผลธรรมดาทั่วไป แต่หลักความ ไม่รู้จักกฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวกลับเรียกร้องให้ประชาชนทุกคนต้องรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมาย จึงเป็นการบังคับให้ประชาชนต้องเข้าใจกฎหมายไปโดยปริยาย ฉะนั้น บุคคลที่กระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทั้งที่ตนไม่ทราบถึงการมีอยู่ของกฎหมายเลย ก็ยังต้องรับผิดชอบ ในผลแห่งการกระทำเพียงเพราะความไม่รู้จักกฎหมายของตน จึงเกิดประเด็นที่ควรจะวิพากษ์ว่า แท้ที่จริงแล้วเป็นการอันเหมาะสมหรือไม่ที่จะบังคับใช้หลักความไม่รู้จักกฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว เพื่อปิดปากมิให้บุคคลอ้างความไม่รู้จักกฎหมายเพื่อใหตนพ้นผิด ทั้งที่วิชาชีพนักกฎหมายเป็น สิ่งที่อยู่เหนือความเข้าใจของบุคคลธรรมดาโดยทั่วไป

### ๓.๒ ประเด็นความขัดแย้งระหว่างหลักความไม่รู้จักกฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวกับ ทฤษฎีกฎหมายสามชั้น

การอธิบายวิวัฒนาการของกฎหมายที่ผู้เขียนเห็นว่า มีความชัดเจนและง่าย ต่อความเข้าใจก็คือ “ทฤษฎีกฎหมายสามชั้น” ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ รายละเอียดของทฤษฎีดังกล่าวได้แบ่งวิวัฒนาการของกฎหมายออกเป็น ๓ ยุค ได้แก่

๑. ยุคกฎหมายชาวบ้าน กฎหมายในยุคนี้เกิดจากความประพฤติของคนใน สังคมที่เห็นว่า การกระทำบางอย่างเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสมควรต้องถือปฏิบัติตาม เมื่อเกิด การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ จึงส่งผลให้การกระทำเหล่านั้นกลายเป็นกฎเกณฑ์รูปแบบหนึ่ง

ของสังคม นอกจากนี้ การกระทำที่คนในสังคมเห็นว่าเป็นสิ่งถูกต้องนั้นยังมีความเชื่อมโยงกับมโนสำนึกในเชิงศีลธรรมอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายในยุคนี้ก็เป็นการละเมิดศีลธรรมไปในขณะเดียวกัน เช่น ในอดีตที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การลักทรัพย์เป็นความผิด แต่โดยมโนสำนึกของบุคคลทั่วไปย่อมเห็นว่า การเอาทรัพย์ของผู้อื่นไปโดยที่เจ้าของยังไม่อนุญาตนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ และเห็นต่อไปอีกว่า ผู้ที่กระทำเช่นนั้นสมควรต้องได้รับโทษ จากตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การเอาทรัพย์ของผู้อื่นไปโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นสิ่งที่ขัดต่อศีลธรรม แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนก็ตาม เมื่อเรื่องดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจึงกลายเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมต้องปฏิบัติตาม

๒. ยุคกฎหมายของนักกฎหมาย เป็นยุคที่ต่อเนื่องมาจากยุคกฎหมายชาวบ้าน โดยกฎหมายในยุคนี้มีการแบ่งแยกระหว่างเหตุผลของกฎหมายออกจากเหตุผลในทางศีลธรรม มีการปรุงแต่งกฎเกณฑ์และวิธีการบังคับตามกฎหมายให้ละเอียดและซับซ้อนยิ่งขึ้น กฎเกณฑ์ของสังคมจึงคลี่คลายจากกฎเกณฑ์ที่สามารถเข้าใจได้โดยสามัญสำนึกตามเหตุผลธรรมดากลายเป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องใช้เหตุผลซับซ้อนมากขึ้น<sup>๑๓</sup> ในยุคนี้เกิดองค์กรตุลาการและวิชาชีพนักกฎหมาย นักกฎหมายจึงเป็นผู้ชี้ขาดและปรุงแต่งเหตุผลทางกฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี หลักกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้มิใช่เกิดจากเหตุผลธรรมดาสามัญอีกต่อไป<sup>๑๔</sup>

๓. ยุคกฎหมายเทคนิค กฎหมายในยุคนี้เป็นการแสดงออกถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายกับศีลธรรมอย่างชัดเจนที่สุด กล่าวคือ กฎหมายในยุคกฎหมายเทคนิคได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องและมีเหตุผลในการบัญญัติเป็นการเฉพาะเช่นกัน เรียกว่า “เหตุผลทางเทคนิค (Technical Reason)” เช่น กฎหมายจราจร กฎหมายภาษี กฎหมายส่งเสริมการส่งออก กฎหมายสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวต่างบัญญัติขึ้นด้วยเจตนารมณ์เฉพาะเรื่องและเป็นเจตนารมณ์ที่มีความแตกต่างกัน และในประการสำคัญ กฎหมายดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องศีลธรรมแต่อย่างใด

---

<sup>๑๓</sup> สมยศ เชื้อไทย, **นิติปรัชญาเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๕.

<sup>๑๔</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส, “ทฤษฎีกฎหมายสามชั้นมองในแง่กฎหมายอาญา,” ใน **ปริทัศน์ เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๐), หน้า ๓๗๑.

การบัญญัติกฎหมายในยุคนี้ไม่จำเป็นต้องอิงกับปัจจัยทางด้านศีลธรรม และไม่จำเป็นต้องอาศัยหลักกฎหมายเป็นเครื่องปรุงแต่งเสมอไป แต่อาศัย “กระบวนการนิติบัญญัติ” เพื่อออกกฎหมายมาใช้บังคับเท่านั้น

เมื่อนำหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวมาประกอบการพิจารณากับทฤษฎีกฎหมาย ๓ ชั้น ก็จะพบว่า เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวกับความรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายเทคนิค กล่าวคือ กฎหมายเทคนิคได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านศีลธรรม แม้แต่บุคคลทั่วไปก็ไม่อาจใช้สามัญสำนึกหรือเหตุผลธรรมดาเพื่อทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวได้ เช่น การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์และคนโดยสารต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันอันตรายในขณะขับขี่และโดยสาร<sup>๕๕</sup> ผู้ที่ฝ่าฝืนจึงมีความผิดและต้องรับโทษ จะเห็นว่าการที่บุคคลจะสวมหมวกฯ ดังกล่าวหรือไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของศีลธรรม จะกล่าวว่าบุคคลที่ไม่สวมหมวกฯ จะเป็นบุคคลที่ชั่วร้าย แต่บุคคลที่สวมหมวกฯ เป็นบุคคลที่มีคุณธรรมมิได้ แต่มีเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายเพียงเพื่อลดอุบัติเหตุที่เกิดจากการขับขีรถจักรยานยนต์เท่านั้น

จากกรณีข้างต้นจึงเกิดประเด็นปัญหาว่า บุคคลสามารถรับรู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมายเทคนิคเหล่านี้ได้ทั้งหมดจริงหรือไม่ ในเมื่อกฎหมายเทคนิคไม่มีความเกี่ยวข้องกับศีลธรรม บุคคลก็ไม่อาจใช้สามัญสำนึกทั่วไปในการเลือกที่จะตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ และหากบุคคลกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเทคนิคไปทั้งที่ตนไม่ทราบว่ามีกฎหมายบัญญัติห้ามกระทำการเช่นนั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาแล้วการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายเทคนิคของตนก็มีได้เป็นการทำลายศีลธรรมแต่อย่างใด จึงเป็นการสมควรหรือไม่ที่บุคคลดังกล่าวจะต้องรับโทษตามกฎหมาย<sup>๕๖</sup> ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวได้ปิดปากมิให้บุคคลอ้างความไม่รู้กฎหมาย (รวมถึงกฎหมายเทคนิค) เพื่อให้ตน

<sup>๕๕</sup> พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒๒ วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อป้องกันอันตรายในขณะขับขี่และโดยสารรถจักรยานยนต์”

<sup>๕๖</sup> การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเทคนิคสามารถเทียบได้กับการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita) กล่าวคือ การกระทำนั้นมีใช้ความผิดในตัวเอง (mala in se) ไม่เกี่ยวกับเรื่องศีลธรรมหรือสามัญสำนึกทั่วไปที่จะรับรู้ได้ว่าสิ่งใดเป็นสิ่งผิดไม่สมควรกระทำ แต่ความผิดเกิดเพราะกฎหมายบัญญัติให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด โดยอาศัยเหตุผลทางเทคนิคเท่านั้น แม้การกระทำใดการกระทำหนึ่งจะชอบด้วยศีลธรรม แต่ก็อาจเป็นความผิดต่อกฎหมายประเภทดังกล่าวได้

ไม่ต้องรับโทษ หรือกล่าวอีกนัยก็คือ หลักกฎหมายดังกล่าวได้บังคับให้บุคคลทุกคน จำต้องรับรู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมาย (รวมถึงกฎหมายเทคนิค) ทุกฉบับนั่นเอง

ในที่นี้ผู้เขียนขอยกอุทธรณ์แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวกับความรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายเทคนิค ได้แก่ กรณีที่มีการฟ้องบุคคลเป็นจำเลย (ผู้เขียนขอสงวนชื่อและนามสกุล) ในความผิดตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๗๙<sup>๗</sup> ซึ่งศาลได้พิพากษาลงโทษปรับจำเลยเป็นจำนวนเงิน ๑๓๓,๔๐๐ บาท เนื่องจากจำเลยได้จำหน่ายซีดีภาพยนตร์ (เพียงไม่กี่แผ่น) โดยไม่มีใบอนุญาต<sup>๘</sup> หรืออีกคดีหนึ่งซึ่งศาลพิพากษาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ ศาลพิพากษาลงโทษปรับจำเลยเป็นจำนวนเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่จำเลยไม่มีเงินชำระค่าปรับ จึงต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ อันเนื่องมาจากการที่จำเลยนำแผ่นซีดีภาพยนตร์ไปวางจำหน่ายบนสะพานลอยจำนวน ๑๙ แผ่น โดยไม่มีใบอนุญาต ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๙</sup> จากอุทธรณ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า จำเลยทั้งสองคดีไม่อาจรู้ได้ว่า การจำหน่ายซีดีภาพยนตร์เพียงไม่กี่แผ่นของตนเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย<sup>๑๐</sup>

---

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามผู้ใดประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายภาพยนตร์โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทน เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน”

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๙ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง หรือประกอบกิจการดังกล่าวในระหว่างถูกพักใช้หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่”

<sup>๘</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า, โฆษกศาลแจ้งเรื่องคดีถูกจำเริญขยะ ศาลตัดสินตามข้อบังคับของกฎหมาย เชื้ออุทธรณ์ลดโทษลงอีกได้ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/nnd/965090> [๒๖ เมษายน ๒๕๕๕]

<sup>๙</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ช่วยคนขายซีดีอีกราย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/today/view/104675> [๒๖ เมษายน ๒๕๕๕]

<sup>๑๐</sup> ด้วยความเคารพต่อศาล ผู้เขียนมีอาจเห็นด้วยกับการปรับบทกฎหมายของศาลในคดีทั้งสอง เนื่องจากพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง น่าจะมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับผู้ประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายภาพยนตร์รายใหญ่หรือประกอบเป็นอาชีพประจำเท่านั้น จึงจะต้องขอใบอนุญาตจากรัฐ พึงสังเกตจากถ้อยคำในบทบัญญัติที่ว่า “ห้ามผู้ใดประกอบกิจการ ...” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ต้องเป็นการประกอบการค้าหรืออาชีพประจำเท่านั้น มิใช่ใช้บังคับกับผู้ประกอบการรายย่อยหรือชั่วคราว มิฉะนั้น กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติคำว่า “ประกอบกิจการ” แต่พึงบัญญัติว่า “ห้ามผู้ใดให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายภาพยนตร์ ...” ก็น่าจะเป็นที่ครอบคลุมแล้ว

ทั้งที่การกระทำดังกล่าวก็เป็นการประกอบอาชีพโดยสุจริต โดยที่กฎหมายอาญาและ  
วิธีทศน์นั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิค มิได้มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องศีลธรรมแต่อย่างใด  
แล้วบุคคลที่มีได้ศึกษากฎหมายดังกล่าวจะสามารถหยั่งทราบได้อย่างไรว่า การจำหน่ายแผ่น  
ซีดีภาพยนตร์ของตนซึ่งตนมีกรรมสิทธิ์นั้นจะต้องขอใบอนุญาตจากรัฐเสียก่อน แต่ถึงกระนั้น  
หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวได้ปิดปากมิให้จำเลยอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อให้ตนไม่  
ต้องรับโทษ จำเลยจึงต้องยอมก้มหน้ารับโทษไปโดยปริยาย

จากคดีข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า บุคคลทั่วไปไม่สามารถรับรู้ถึงความมีอยู่ของ  
กฎหมายได้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเทคนิคที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับศีลธรรม บุคคล  
จึงไม่อาจใช้สามัญสำนึกทั่วไปประกอบการตัดสินใจในการกระทำของตนได้ว่า การกระทำเช่นใด  
ถูกหรือผิดกฎหมาย แต่หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวกลับบังคับ (ในเชิงอุดมคติ) ให้ทุกคน  
จะต้องรู้กฎหมาย มิฉะนั้น ก็จำต้องรับโทษดังอุทาหรณ์ที่กล่าวมา

### ๓.๓ ประเด็นความเหมาะสมของเหตุผลโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ เมื่อเทียบเคียงกับเหตุยกเว้นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๗ (กระทำโดยจำเป็น)

จากการศึกษาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔<sup>๒๑</sup> ซึ่งเป็นการรับรองหลักความ  
ไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวในรูปบทบัญญัติของกฎหมาย จะเห็นว่า กฎหมายได้ผ่อนผันหลัก  
ดังกล่าวลง โดยให้ดุลพินิจแก่ศาลในการลดโทษ ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญก็คือ ศาลจะต้อง “เชื่อ” ว่า  
จำเลยไม่รู้กฎหมายได้บัญญัติให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ซึ่งศาลจะเปิดโอกาสให้มี  
การแสดงพยานหลักฐานเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลด้วย โดยศาลอาจลงโทษน้อยกว่า  
ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ แต่ศาลจะไม่ลงโทษเลยนั้นคงมิได้ ดังนั้น  
การที่ศาลจะลดโทษด้วยเหตุดังกล่าวหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับว่าศาลจะ “เชื่อ” ในความไม่รู้กฎหมาย  
ของจำเลยหรือไม่เป็นสำคัญ

---

<sup>๒๑</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมายเพื่อให้พ้น  
จากความรับผิดในทางอาญาไม่ได้ แต่ถ้าศาลเห็นว่า ตามสภาพและพฤติการณ์ ผู้กระทำความผิดอาจจะไม่รู้  
กฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ศาลอาจอนุญาตให้แสดงพยานหลักฐานต่อศาล และถ้าศาล  
เชื่อว่าผู้กระทำไม่รู้กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น  
เพียงใดก็ได้”

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีโอกาสเห็นด้วยกับบทบัญญัติมาตรา ๖๔ ตอนท้ายที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นเพียงเหตุลดโทษเท่านั้น แต่ผู้เขียนเห็นว่า เหตุตามมาตรา ๖๔ ควรเป็นเหตุยกเว้นโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุยกเว้นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๗<sup>๒๒</sup> ซึ่งเป็นเรื่องการกระทำโดยจำเป็น โดยที่การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่ผู้กระทำนั้นจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากตนอยู่ในที่บังคับ หรือภายใต้อำนาจ ซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ เช่น คนร้ายนำปืนมาจ่อหัวและขู่ว่าเอามีดแทงเพื่อน มิฉะนั้นคนร้ายจะยิงเรา ด้วยความกลัวเราจึงจำเป็นต้องเอามีดแทงเพื่อน การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่กฎหมายได้ยกเว้นโทษให้ หรือการกระทำโดยจำเป็นอาจเกิดจากการกระทำเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากภยันตรายที่ใกล้จะถึงและไม่สามารถหลีกเลี่ยงให้พ้นโดยวิธีอื่นใดได้ เมื่อภยันตรายนั้นตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้นเพราะความผิดของตน เช่น อากาศร้อนจึงทำให้อุปกรณ์ไฟฟ้าในบ้านขัดข้องและลัดวงจรจึงทำให้เกิดไฟไหม้บ้าน เราจึงจำเป็นต้องทำลายรั้วประตูของเพื่อนบ้านเพื่อหนีเข้าไปในบ้านหลังดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อรักษาชีวิตของตนเอง แม้การกระทำของเราจะเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่กระทำด้วยความจำเป็นตามมาตรา ๖๗ กฎหมายจึงยกเว้นโทษให้ แต่อย่างไรก็ดี การกระทำตามมาตรา ๖๗ (๑) และ (๒) จะต้องกระทำโดยไม่เกินสมควรแก่เหตุด้วย

จะเห็นได้ว่า การกระทำโดยจำเป็นตามมาตรา ๖๗ นั้นมีส่วนที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย และอาจเป็นการกระทำผิดต่อผู้บริสุทธิ์ด้วย แต่มาตรา ๖๗ ได้ยกเว้นโทษให้แก่จำเลย แต่ในทางกลับกัน มาตรา ๖๔ ตอนท้าย ซึ่งผ่อนผันหลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว กลับบัญญัติเป็นเพียงเหตุลดโทษเท่านั้น ซึ่งถ้าหากว่า ศาลได้ “เชื่อ” (เงื่อนไขของมาตรา ๖๔ ตอนท้าย) แล้วว่า จำเลยกระทำไปโดยไม่รู้ว่ามีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิด บทบัญญัติในมาตรา ๖๔ ก็ควรบัญญัติยกเว้นโทษให้แก่จำเลยด้วย เพราะเมื่อเปรียบเทียบมาตรา ๖๗ กับมาตรา ๖๔ แล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มาตรา ๖๗ เป็นการกระทำโดยจำเป็น

---

<sup>๒๒</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดด้วยความจำเป็น  
(๑) เพราะอยู่ในที่บังคับ หรือภายใต้อำนาจซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ หรือ  
(๒) เพราะเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากภยันตรายที่ใกล้จะถึงและไม่สามารถหลีกเลี่ยงให้พ้นโดยวิธีอื่นใดได้ เมื่อภยันตรายนั้นตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้นเพราะความผิดของตน  
ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นการเกินสมควรแก่เหตุแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”



ผู้กระทำก็ย่อมรู้ว่าการกระทำของตนเป็นความผิด และบางกรณีก็เป็นการกระทำต่อตัวผู้บริสุทธิ์ แต่กฎหมายบัญญัติให้เป็นเหตุยกเว้นโทษ แต่มาตรา ๖๔ เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ทราบเลยว่า การกระทำของตนนั้นเป็นความผิดตามกฎหมาย กล่าวคือ มีความเชื่อถือในการกระทำของตนโดยสุจริต กฎหมายกลับบัญญัติให้เป็นเพียงเหตุผลโทษเท่านั้น และในประการสำคัญเมื่อมาตรา ๖๔ บัญญัติเงื่อนไขให้ศาลต้อง “เชื่อ” เสียก่อนว่า จำเลยกระทำผิดไปโดยไม่รู้ว่ามีกฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เมื่อศาล “เชื่อ” แล้วว่าจำเลยไม่น่าจะรับรู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมายจริง ๆ แล้วเหตุใดจึงบัญญัติให้เป็นเพียงเหตุผลโทษเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ โดยกำหนดให้เหตุตามมาตรา ๖๔ เป็นเหตุยกเว้นโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด

## ๔. บทสรุป

หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สามารถปรับใช้ได้ ในกฎหมายทุกสาขา เพื่อมิให้บุคคลอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อปิดความรับผิดชอบของตน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้กระบวนการยุติธรรมก็ไม่สามารถหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะผู้กระทำความผิดทุกคนก็จะอ้างแต่ความไม่รู้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นไปได้เช่นกันที่บุคคลทุกคนจะรับรู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมายทุกฉบับที่บังคับใช้ในบ้านเมืองและเข้าใจบทบัญญัติทุกมาตราเป็นอย่างดี หลักความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัวจึงยังขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง การบังคับใช้หลักดังกล่าวจึงต้องมีการผ่อนผันหลักการลงในบางประเด็น ผู้เขียนจึงทำหน้าที่เพียงวิพากษ์เพื่อสะท้อนถึงความไม่เหมาะสมของหลักดังกล่าวเพียงบางมุมมองเท่านั้น และยังคงรอคอยการตกลึกความคิดในทางวิชาการเพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้แก่หลักดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุตามภารกิจของกฎหมายที่มุ่งลดความขัดแย้งภายในสังคม มิใช่กฎหมายกลายเป็นตัวสร้างปัญหาในสังคมเสียเอง



# โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสิโน<sup>๑</sup> (Globalization in Casino Capitalism)

ดร. รัตพงษ์ สอนสุภาพ<sup>๒</sup>

## บทนำ

บทความเรื่องนี้ต้องการอธิบายโลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสิโนของโลก ว่ามีทิศทางและแนวโน้มไปอย่างไร รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีการเตรียมพร้อมและปรับตัวอย่างไรเพื่อรองรับกับปัญหาและผลกระทบที่จะตามมาจากโลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสิโนในโลกนี้อย่างไร ในเมื่อข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การพนันเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมมนุษย์ เป็นกิจกรรมซึ่งมีผู้นิยมเล่นมากขึ้นตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ โดยถือว่าการเล่นการพนันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายนั้นจึงมีปมประเด็นที่ควรศึกษาถึงผลกระทบและแนวทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย อันเนื่องมาจากโลกาภิวัตน์ของธุรกิจการพนัน เนื่องจากมีหลายประเทศที่อนุญาตให้การเล่นการพนันเป็นสิ่งที่กฎหมายรองรับ ทำให้รัฐของประเทศต่าง ๆ จึงมีการแสวงหารายได้จากธุรกิจการพนันอย่างกว้างขวาง ซึ่งรัฐบาลในภูมิภาคเอเชียเริ่มหันมาพิจารณา

---

<sup>๑</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “บ่อนการพนันตามแนวชายแดน: ผลกระทบและแนวทางการจัดการ” (๒๕๕๕) สนับสนุนเงินทุนการวิจัยโดยศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. และผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สังคีต พิริยะรังสรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร. นवलน้อย ตริรัตน์ ได้ให้คำแนะนำงานวิจัยและบทความนี้

<sup>๒</sup> ผู้อำนวยการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง (ระบบการศึกษาทางไกลออนไลน์) วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

อย่างจริงจังเพื่อให้การสนับสนุนต่อการเปิดธุรกิจดังกล่าว ทำให้เป็นที่คาดการณ์ว่า อีกไม่กี่ปีข้างหน้า ธุรกิจการพนันในย่านนี้จะแซงหน้าธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นตลาดเก่า ส่วนตลาดใหม่ของธุรกิจการพนันเกิดขึ้นในเอเชียซึ่งเป็นตลาดที่ถูกกฎหมายใหญ่ที่สุดในโลกด้วย

แนวโน้มของธุรกิจการพนันสมัยใหม่ได้ถูกเชื่อมกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไปแล้ว “ระบบออนไลน์” ซึ่งมีแนวโน้มเติบโตสูงมากโดยเฉพาะอินเทอร์เน็ตกลายเป็นเครื่องมือสื่อสารของคนในสังคมยุคออนไลน์ที่กลายพันธุ์แปลงร่างอยู่ในรูปต่าง ๆ ผ่านการสื่อสารผ่านอีเมล เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ และอื่น ๆ นอกจากนี้เป็นผลมาจากนวัตกรรมในการคิดค้นหาเกมการพนันประเภทใหม่ ๆ ให้เข้ากับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงเกิดเป็นการพนันออนไลน์ หรือความพยายามของรัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามแปลงร่างให้บ่อนการพนันแบบดั้งเดิมให้มีสภาพกลายเป็นแหล่งบันเทิงกีฬาสอร์ท เช่น โครงการ Integrated Resort ประเทศสิงคโปร์ ได้ทำให้บ่อนการพนันเป็นแหล่งท่องเที่ยวครบวงจรเพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวในประเทศ ซึ่งมีอีกหลายประเทศในเอเชียได้พยายามเรียนแบบสิงคโปร์ ดังนั้น ธุรกิจเกมการพนันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจึงเติบโตกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก โดยในปี ๒๐๑๐ มีมูลค่า ๓๔,๒๘๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๙.๗ และคาดว่าเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ ตลาดในภูมิภาคนี้จะโตเฉลี่ยร้อยละ ๑๘.๓ ต่อปี

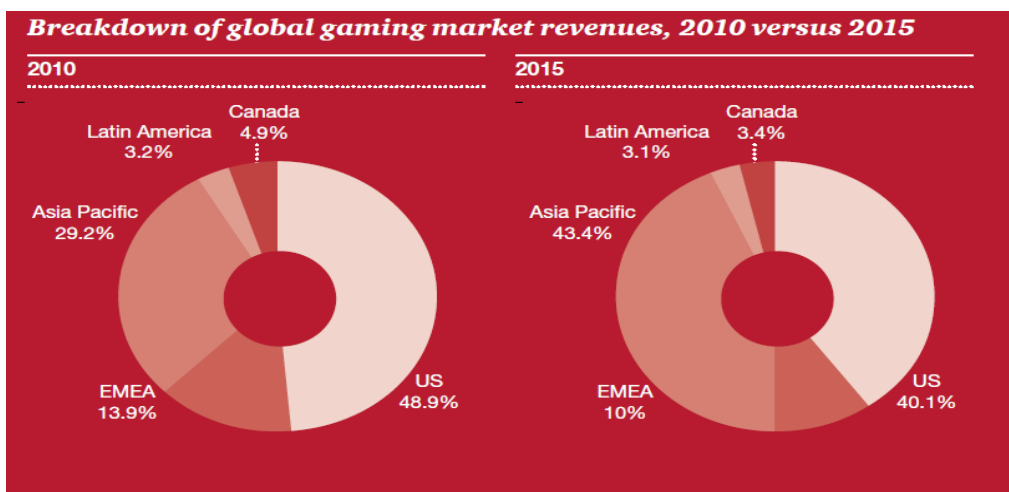
สำหรับการนำเสนอบทความฉบับนี้มีด้วยกันทั้งหมด ๓ ส่วน โดยส่วนแรก กล่าวถึงบทนำ ส่วนที่สอง กล่าวถึง ภาพรวมของโลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสिनอ ส่วนที่สาม เป็นการสรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

## โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสिनอ

จากข้อมูลต่อไปนี้เป็นสถานการณ์ที่ผู้เขียนเรียกว่า “โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมคาสिनอ” จากการสำรวจและประเมินข้อมูลส่วนแบ่งตลาดธุรกิจการพนันของโลกในช่วงปี ๒๐๑๐-๒๐๑๕ โดย Pricewaterhouse Coopers LLP และ Wilkofsky Gruen Associates (2011) พบว่า ในปี ๒๐๑๐ ส่วนแบ่งการตลาดของธุรกิจการพนันของโลกจำแนกตามภูมิภาคดังนี้ อเมริกาเหนือ สัดส่วนของตลาดร้อยละ ๕๓.๘ (โดยแยกเป็นสหรัฐอเมริกา ร้อยละ ๔๘.๙ และแคนาดา ร้อยละ ๔.๙) เอเชียแปซิฟิก ร้อยละ ๒๙.๒ ยุโรปและตะวันออกกลาง ร้อยละ ๑๓.๙ และลาตินอเมริกา ร้อยละ ๓.๒

ส่วนแนวโน้มในปี ๒๐๑๕ นั้นพบว่า อเมริกาเหนือ สัดส่วนของตลาดร้อยละ ๔๓.๕ (โดยแยกเป็นสหรัฐอเมริกา ร้อยละ ๔๐.๑ และแคนาดา ร้อยละ ๓.๔) เอเชียแปซิฟิก ร้อยละ ๔๓.๔ ยุโรปและตะวันออกกลาง ร้อยละ ๑๐.๐ และลาตินอเมริกา ร้อยละ ๓.๑

รูปภาพที่ ๑ ส่วนแบ่งรายได้จากธุรกิจการพนันทั่วโลกใน ปี ๒๐๑๐ และ ๒๐๑๕



Source: Pricewaterhouse Coopers LLP & Wilkofsky Gruen Associates, (2011).

จากข้อมูลนี้แสดงว่า ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่ธุรกิจการพนันเติบโตสูงสุดของโลก จากปี ๒๐๑๐ มีส่วนแบ่งตลาดเพียงร้อยละ ๒๙.๒ ของทั่วโลกเท่านั้น และคาดว่าเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ ตลาดธุรกิจการพนันในเอเชียจะมีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ ๔๓.๔ เนื่องจากในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก รัฐบาลหลายประเทศได้อนุญาตให้การเล่นการพนันเป็นสิ่งที่มีความหมายรองรับ ทำให้รัฐของประเทศต่าง ๆ มีการแสวงหารายได้จากธุรกิจการพนันอย่างกว้างขวาง มีหลายประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดีก็สามารถนำรายได้จากธุรกิจประเภทนี้ไปช่วยเหลือสังคมที่ด้อยโอกาสและนำไปพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม แต่ก็มีอีกหลายประเทศที่มีปัญหาในการบริหารจัดการและก็พบว่า รายได้จากธุรกิจนี้ตกอยู่ในมือของผู้นำทางการเมือง นักธุรกิจและพวกพ้องคนใกล้ชิดเป็นส่วนใหญ่ทำให้สังคมไม่ได้ประโยชน์ใด ๆ จากธุรกิจประเภทนี้เลย จากการประเมินของนักวิเคราะห์ระบุว่า ธุรกิจบ่อนการพนัน โดยเฉพาะคาสิโนในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มเติบโตอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลในภูมิภาคแถบนี้ให้การสนับสนุนต่อการเปิดธุรกิจดังกล่าว ทำให้เป็นที่คาดการณ์ว่า อีกไม่กี่ปีข้างหน้า ธุรกิจการพนัน

ในย่านนี้จะแข่งหน้าธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นตลาดเก่า ส่วนตลาดใหม่  
ของธุรกิจการพนันเกิดขึ้นในเอเชียซึ่งเป็นตลาดที่ถูกกฎหมายใหญ่ที่สุดในโลกด้วย

ตัวอย่างเช่น ธุรกิจการพนันในมาเก๊ามีรายได้แข่งหน้าธุรกิจการพนันในลาสเวกัส  
ของสหรัฐอเมริกาไปแล้วในขณะนี้ ขณะที่ธุรกิจการพนันในสิงคโปร์มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก  
เช่นเดียวกับเวียดนามที่อนุญาตให้เปิดธุรกิจการพนันได้ โดยเฉพาะบ่อนคาสิโนหลายแห่งแต่ได้  
กำหนดให้เข้าได้เฉพาะชาวต่างชาติเท่านั้น และยังมีอีกหลายประเทศในเอเชียเริ่มพิจารณาเรื่อง  
การเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกกฎหมาย เช่น ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น ไต้หวัน ศรีลังกา ไปจนถึงฟิจิ  
ที่คาดว่าจะอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันในประเทศได้ (MCOT News: ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๔)

นอกจากนี้จากการวิเคราะห์ของอารอนฟิสเซอร์นักวิเคราะห์ของบริษัทซีแอลเอสเอ  
ในฮ่องกงได้ชี้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ธุรกิจการพนันในเอเชียเติบโตมีสาเหตุอย่างน้อยสอง  
ประการ ประการแรก การเปิดบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก  
ตัวอย่างเช่น เขตปกครองพิเศษมาเก๊ามีรายได้จากการพนันมากกว่า ๒๓,๕๐๐ ล้านดอลลาร์  
สหรัฐ (ราว ๗๐๕,๐๐๐ ล้านบาท) ในปี ๒๕๕๓ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๘ จากปี ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นรายได้  
ที่มากกว่าบ่อนคาสิโนในลาสเวกัสถึง ๔ เท่า เช่นเดียวกับสิงคโปร์ที่เปิดคาสิโนไปแล้ว ๒ แห่ง  
คาดว่าจะมีรายได้กว่า ๖,๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ราว ๑๙๕,๐๐๐ ล้านบาท) ซึ่งเป็นรายได้เทียบเท่า  
ลาสเวกัสในปี ๒๕๕๓ ประการที่สอง เนื่องจากพื้นฐานของคนเอเชียส่วนใหญ่ชอบการเล่นการพนัน  
เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว เช่น จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางไปสิงคโปร์มีนักท่องเที่ยวไปเยือนมาก  
เป็นประวัติการณ์ถึง ๑๑.๖ ล้านคน กว่าครึ่งเป็นชาวอินโดนีเซีย จีน ออสเตรเลีย มาเลเซีย และ  
อินเดีย ส่งผลทำให้เศรษฐกิจสิงคโปร์ขยายตัวกว่าร้อยละ ๑๕ จากการประเมินของโจนาธาน  
กาลาวิช นักวิเคราะห์ธุรกิจคาสิโนของบริษัทกาลาวิชแอนดีโคในสหรัฐอเมริกา ระบุว่า เอเชีย  
อาจแข่งหน้าสหรัฐอเมริกาขึ้นเป็นตลาดคาสิโนถูกกฎหมายใหญ่ที่สุดในโลกภายในสิ้นปีหน้า  
เนื่องจากกลยุทธ์ของสิงคโปร์ที่ทำให้คาสิโนเป็นรีสอร์ทท่องเที่ยวครบวงจรมากกว่าเน้น  
แต่การพนันแบบมาเก๊า เป็นกลยุทธ์ที่สามารถกระตุ้นการท่องเที่ยวได้ดีกว่ากลยุทธ์แบบ  
เดิม ๆ ที่ใช้กันมา ขณะที่เวียดนามอนุญาตให้เปิดคาสิโนได้จังหวัดละหนึ่งแห่งและจำกัดให้  
เข้าเฉพาะชาวต่างชาติ แต่มีความพยายามจากนักธุรกิจที่ต้องการให้ทางการเวียดนามเปิดเสรี  
บ่อนการพนัน ซึ่งคาดว่าจะสรุปได้ภายใน ๕ ปี เพื่อเปิดให้ชาวเวียดนามเล่นการพนันในประเทศได้  
ทั้งนี้ เนื่องจากในแต่ละปีจะมีชาวเวียดนามเข้าไปเล่นการพนันในบ่อนการพนันในประเทศ  
เพื่อนบ้านอย่างกัมพูชาเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับคนไทย ที่นิยมเข้าไปเล่นการพนันใน  
บ่อนการพนันในกัมพูชา เพราะบ่อนการพนันถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามูลค่าตลาดของธุรกิจการพนันทั่วโลกในช่วงปี ๒๐๐๖-๒๐๑๐ มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น ๕๔๒,๑๙๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่าทางการตลาด ๙๙,๘๗๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี ๒๐๑๐ มีมูลค่าทางการตลาด ๑๑๗,๕๗๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ ต่อปี ส่วนแนวโน้มในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น ๗๙๒,๖๑๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในปี ๒๐๑๑ มีมูลค่าทางการตลาด ๑๓๒,๔๑๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี ๒๐๑๕ มีมูลค่าทางการตลาด ๑๘๒,๗๗๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๗.๖ ต่อปี หากดูจากช่วงปี ๒๐๑๐ - ๒๐๑๕ จะมีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ ๙.๒ (ดูตารางที่ ๑) หากแยกพิจารณาทุกรายละเอียดในแต่ละภูมิภาคเป็นดังนี้

**ตารางที่ ๑ มูลค่าตลาดของธุรกิจการพนันทั่วโลก จำแนกรายภูมิภาค ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕**

| Global casino gaming market by region (US\$ millions) |               |                |                |                |                |                |                |                |                |                |              |
|---|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| Region  | 2006          | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2010-15 CAGR |
| United States   | 57,470        | 60,440         | 59,433         | 57,368         | 57,488         | 59,500         | 62,315         | 65,497         | 69,110         | 73,320         |              |
| % Change  | 8.4           | 5.2            | -1.7           | -3.5           | 0.2            | 3.5            | 4.7            | 5.1            | 5.5            | 6.1            | 5.0          |
| EMEA  | 20,783        | 20,894         | 19,959         | 17,567         | 16,307         | 16,175         | 16,250         | 16,751         | 17,350         | 18,343         |              |
| % Change  | 2.8           | 0.5            | -4.5           | -12.0          | -7.2           | -0.8           | 0.5            | 3.1            | 3.6            | 5.7            | 2.4          |
| Asia Pacific  | 13,687        | 17,714         | 21,379         | 22,898         | 34,280         | 47,042         | 58,124         | 66,961         | 73,429         | 79,266         |              |
| % Change  | 16.3          | 29.4           | 20.7           | 7.1            | 49.7           | 37.2           | 23.6           | 15.2           | 9.7            | 7.9            | 18.3         |
| Latin America   | 2,584         | 2,959          | 3,269          | 3,601          | 3,800          | 4,096          | 4,370          | 4,757          | 5,165          | 5,614          |              |
| % Change  | 25.6          | 14.5           | 10.5           | 10.2           | 5.5            | 7.8            | 6.7            | 8.9            | 8.6            | 8.7            | 8.1          |
| Canada  | 5,354         | 5,685          | 5,694          | 5,874          | 5,704          | 5,597          | 5,621          | 5,743          | 5,986          | 6,230          |              |
| % Change  | 10.7          | 6.2            | 0.2            | 3.2            | -2.9           | -1.9           | 0.4            | 2.2            | 4.2            | 4.1            | 1.8          |
| <b>Total</b>  | <b>99,878</b> | <b>107,692</b> | <b>109,734</b> | <b>107,308</b> | <b>117,579</b> | <b>132,410</b> | <b>146,680</b> | <b>159,709</b> | <b>171,040</b> | <b>182,773</b> |              |
| % Change  | 8.7           | 7.8            | 1.9            | -2.2           | 9.6            | 12.6           | 10.8           | 8.9            | 7.1            | 6.9            | 9.2          |

Sources: PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates

## ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๐ มูลค่าของธุรกิจการพนันมีการทรงตัวในระดับคงที่ จากที่มีมูลค่า ๕๗,๔๗๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๐๖ และมีมูลค่า ๕๗,๔๘๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๑๐ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๐.๑ ต่อปีเท่านั้น อันเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของภาคการเงินและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้น มีผลต่ออุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาด้วย จากการประเมินของ Pricewaterhouse Coopers LLP และ Wilkofsky Gruen Associates ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕

คาดว่ามูลค่าของธุรกิจการพนันจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๕.๐ ต่อปี เมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ จะมีมูลค่า ๗๓,๓๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

แหล่งธุรกิจการพนันที่สำคัญ ๆ ในสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย เนวาดา (Nevada) แอตแลนติกซิตี (Atlantic City) คาสิโนของชนเผ่าต่าง ๆ (Tribal Casinos) และคาสิโนตามเมืองต่าง ๆ (Regional Casinos) ดังนี้

ในแง่มูลค่าของธุรกิจการพนัน พบว่า คาสิโนของชนเผ่า มีมูลค่าสูงสุด คือ ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่า ๒๔,๘๘๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี ๒๐๑๐ มีมูลค่า ๒๖,๕๐๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และแนวโน้มเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ คาดว่ามูลค่าจะเพิ่มขึ้นเป็น ๓๓,๓๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๔.๗ ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ ตามด้วยคาสิโนตามเมืองต่าง ๆ ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่า ๑๔,๕๘๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี ๒๐๑๐ มีมูลค่า ๑๗,๐๕๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และแนวโน้มเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ คาดว่ามูลค่าจะเพิ่มขึ้นเป็น ๒๔,๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๗.๓ ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ ส่วนที่เนวาดาและแอตแลนติกซิตี มีมูลค่าอันดับ ๓ และอันดับ ๔ โดยปี ๒๐๐๖ มีมูลค่า ๑๒,๗๘๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ ๕,๒๑๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนปี ๒๐๑๐ มีแนวโน้มลดลงโดยมีมูลค่าเพียง ๑๐,๔๐๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ ๓,๕๖๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และคาดว่าเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ ยังคงมีแนวโน้มลดลงเช่นเดิมมีมูลค่า ๑๒,๙๕๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ ๒,๘๑๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ ทั้งนี้ ที่เนวาดามีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี และแอตแลนติกซิตีมีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ ๔.๖ ต่อปี (ดังตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๒ ตลาดธุรกิจการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕

| Casino gaming market (US\$ millions)  |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |              |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| United States   | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          |              |
| Nevada  | 12,783        | 13,017        | 11,599        | 10,393        | 10,405        | 10,700        | 11,135        | 11,652        | 12,290        | 12,955        |              |
| Atlantic City   | 5,218         | 4,920         | 4,545         | 3,943         | 3,565         | 3,300         | 3,080         | 2,945         | 2,870         | 2,815         |              |
| Tribal casinos  | 24,889        | 26,143        | 26,739        | 26,482        | 26,503        | 27,500        | 28,800        | 30,200        | 31,750        | 33,350        |              |
| Regional casinos  | 14,580        | 16,360        | 16,550        | 16,550        | 17,015        | 18,000        | 19,300        | 20,700        | 22,200        | 24,200        |              |
| <b>Casino gaming total</b>  | <b>57,470</b> | <b>60,440</b> | <b>59,433</b> | <b>57,368</b> | <b>57,488</b> | <b>59,500</b> | <b>62,315</b> | <b>65,497</b> | <b>69,110</b> | <b>73,320</b> |              |
| Sources: American Gaming Association, National Indian Gaming Commission, Nevada Gaming Commission, New Jersey Casino Control Commission, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |              |
| Casino gaming market growth (%)   |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |              |
| United States   | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2011-15 CAGR |
| Nevada  | 8.4           | 1.8           | -10.9         | -10.4         | 0.1           | 2.8           | 4.1           | 4.6           | 5.5           | 5.4           | 4.5          |
| Atlantic City   | 4.0           | -5.7          | -7.6          | -13.2         | -9.6          | -7.4          | -6.7          | -4.4          | -2.5          | -1.9          | -4.6         |
| Tribal casinos  | 10.6          | 5.0           | 2.3           | -1.0          | 0.1           | 3.8           | 4.7           | 4.9           | 5.1           | 5.0           | 4.7          |
| Regional casinos  | 6.4           | 12.2          | 1.2           | 0.0           | 2.8           | 5.8           | 7.2           | 7.3           | 7.2           | 9.0           | 7.3          |
| <b>Casino gaming total</b>  | <b>8.4</b>    | <b>5.2</b>    | <b>-1.7</b>   | <b>-3.5</b>   | <b>0.2</b>    | <b>3.5</b>    | <b>4.7</b>    | <b>5.1</b>    | <b>5.5</b>    | <b>6.1</b>    | <b>5.0</b>   |
| Sources: American Gaming Association, National Indian Gaming Commission, Nevada Gaming Commission, New Jersey Casino Control Commission, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |              |

Source: Pricewaterhouse Coopers LLP & Wilkofsky Gruen Associates, (2010).

จากตารางที่ ๒ อัตราการเติบโตของธุรกิจการพนันนั้น ในช่วง ๑๐ ปี คือ ตั้งแต่ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕ ธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกา มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๕ ต่อปี โดยแยกเป็นคาสิโนตามภูมิภาคต่าง ๆ นั้นมีแนวโน้มอัตราการเติบโตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในช่วงปี ๒๐๐๘ - ๒๐๑๐ จะมีอัตราลดลง โดยขยายตัวเพียงร้อยละ ๑.๒, ๐.๑ และ ๒.๘ ตามลำดับ หลังจากนั้นก็มี การขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนธุรกิจการพนันของชนเผ่ามีแนวโน้มลดลงจากปี ๒๐๐๖ ที่มีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ ๑๐.๖ ปีหลังจากนั้นอัตราการขยายตัวของธุรกิจลดลงอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงปี ๒๐๐๘ - ๒๐๑๐ แม้ว่าในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ แนวโน้มของธุรกิจการพนันได้กระเตื้องขึ้น แต่มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๔.๕ ต่อปีเท่านั้น ส่วนเนวาดาและแอตแลนติกซิตีมีแนวโน้มทางธุรกิจลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแอตแลนติกซิตีมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน ขณะที่เนวาดามีแนวโน้มกระเตื้องขึ้นในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี (ดังตารางที่ ๒) หากจำแนกมูลค่าตามประเภทของเกมการพนัน พบว่า สล็อต แมชชีน เป็นเกมการพนันที่มีมูลค่ามากที่สุดทั้งในเนวาดาและแอตแลนติกซิตี ตามด้วยเกมการพนันบนโต๊ะ และบัตรเกม

สำหรับที่ เนวาดา มูลค่าทางธุรกิจการพนัน จำแนกตามประเภทของเกมการพนันในสหรัฐอเมริกา ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕ โดยแบ่งเป็นสามประเภท ดังนี้ สล็อต แมชชีน (Slot machine) เกมบนโต๊ะ (Table game) และบัตรเกม (Card game) มีมูลค่ารวม ๑๒,๗๘๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และลดลงในปี ๒๐๑๐ มีมูลค่ารวม ๑๐,๔๐๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนแนวโน้มในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มีมูลค่ากระเตื้องขึ้นเล็กน้อย โดยเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่ารวม ๑๒,๙๕๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกมูลค่าตามประเภทเกมการพนันได้ดังนี้

**สล็อต แมชชีน** เป็นเกมการพนันที่ทำรายได้ให้ธุรกิจการพนันมากที่สุดในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่ารวม ๘,๓๐๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และลดลงในปี ๒๐๑๐ ซึ่งมีมูลค่าเพียง ๖,๖๓๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น เหตุที่ช่วงนี้มูลค่าทางธุรกิจการพนันลดลง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตกของสหรัฐอเมริกา ส่วนแนวโน้มในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มีมูลค่ากระเตื้องขึ้นเล็กน้อย โดยเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่ารวม ๗,๙๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ ต่อปี (ดูตารางที่ ๓)

**เกมพนันบนโต๊ะ** เป็นเกมการพนันที่ทำรายได้ให้ธุรกิจการพนันเป็นอันดับสองในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่ารวม ๔,๓๑๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และลดลงในปี ๒๐๑๐ ซึ่งมีมูลค่าเพียง ๓,๖๓๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เท่านั้น ส่วนแนวโน้มในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มีมูลค่ากระเตื้อง



ขึ้นเล็กน้อย โดยเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่ารวม ๔,๙๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๖.๓ ต่อปี (ดูตารางที่ ๓)

**บัตรเกม** เป็นเกมการพนันที่มีมูลค่าค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับเกมการพนันประเภทอื่น ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่าเพียง ๑๖๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และลดลงในปี ๒๐๑๐ ซึ่งมีมูลค่าเพียง ๑๓๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น ส่วนแนวโน้มในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ ก็มีมูลค่าลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่ารวม ๑๒๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือมีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ ๑.๕ ต่อปี (ดูตารางที่ ๓)

ส่วน แอตแลนติกซิตี มีประเภทสล็อต แมชชีน (Slot machine) และเกมบนโต๊ะ (Table game) ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่ารวม ๕,๒๑๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และลดลงในปี ๒๐๑๐ มีมูลค่ารวม ๓,๕๖๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนแนวโน้มระหว่างปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มีมูลค่าลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่ารวม ๒,๘๑๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือมีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ ๔.๖ ต่อปี (ดูตารางที่ ๓)

ตารางที่ ๓ มูลค่าทางธุรกิจการพนัน จำแนกตามประเภทของการพนันในสหรัฐอเมริกา ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕

| Nevada casino gaming revenue (US\$ millions) |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |              |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
|  | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2011-15 CAGR |
| Slots  | 8,306         | 8,451         | 7,736         | 6,823         | 6,637         | 6,750         | 6,920         | 7,160         | 7,520         | 7,900         |              |
| % Change                                     | 6.9           | 1.7           | -8.5          | -11.8         | -2.7          | 1.7           | 2.5           | 3.5           | 5.0           | 5.1           | 3.5          |
| Table games                                  | 4,316         | 4,398         | 3,707         | 3,424         | 3,633         | 3,830         | 4,100         | 4,375         | 4,650         | 4,930         |              |
| % Change                                     | 11.2          | 1.9           | -15.7         | -7.6          | 6.1           | 5.4           | 7.0           | 6.7           | 6.3           | 6.0           | 6.3          |
| Card games                                   | 161           | 168           | 156           | 146           | 135           | 120           | 115           | 117           | 120           | 125           |              |
| % Change                                     | 15.0          | 4.3           | -7.1          | -6.4          | -7.5          | -11.1         | -4.2          | 1.7           | 2.6           | 4.2           | -1.5         |
| <b>Casino total</b>                          | <b>12,783</b> | <b>13,017</b> | <b>11,599</b> | <b>10,393</b> | <b>10,405</b> | <b>10,700</b> | <b>11,135</b> | <b>11,652</b> | <b>12,290</b> | <b>12,955</b> |              |
| % Change                                     | 8.4           | 1.8           | -10.9         | -10.4         | 0.1           | 2.8           | 4.1           | 4.6           | 5.5           | 5.4           | 4.5          |

Sources: Nevada Gaming Commission, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates

| Atlantic City casino revenue (US\$ millions) |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2011-15 CAGR |
| Slots  | 3,804        | 3,464        | 3,133        | 2,722        | 2,477        | 2,300        | 2,150        | 2,070        | 2,025        | 1,990        |              |
| % Change                                     | 3.5          | -8.9         | -9.6         | -13.1        | -9.0         | -7.1         | -6.5         | -3.7         | -2.2         | -1.7         | -4.3         |
| Table games                                  | 1,414        | 1,456        | 1,412        | 1,221        | 1,088        | 1,000        | 930          | 875          | 845          | 825          |              |
| % Change                                     | 5.2          | 3.0          | -3.0         | -13.5        | -10.9        | -8.1         | -7.0         | -5.9         | -3.4         | -2.4         | -5.4         |
| <b>Total</b>                                 | <b>5,218</b> | <b>4,920</b> | <b>4,545</b> | <b>3,943</b> | <b>3,565</b> | <b>3,300</b> | <b>3,080</b> | <b>2,945</b> | <b>2,870</b> | <b>2,815</b> |              |
| % Change                                     | 4.0          | -5.7         | -7.6         | -13.2        | -9.6         | -7.4         | -6.7         | -4.4         | -2.5         | -1.9         | -4.6         |

Sources: New Jersey Casino Control Commission, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates

**สำหรับรัฐนิวยอร์ก** การบริหารจัดการธุรกิจการพนันของรัฐนิวยอร์กนั้น มีคณะกรรมการแข่งรถและเดิมพัน (New York State Racing and Wagering Board) กำกับดูแลภายใต้กฎหมายของรัฐนิวยอร์ก ซึ่งได้จัดประเภทของธุรกิจการพนันและผู้ประกอบการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตลาด กล่าวคือ กรณีเกมการพนันประเภทเบตติง (Betting) การพนันท้องถิ่น (Native American Gambling) และการพนันสำหรับการกุศล (Charitable Gambling) ทางการได้อนุญาตให้เอกชนสามารถดำเนินการแข่งขันได้ (Competitive market) ส่วนสลากกินแบ่งและเกมการพนันประเภทเครื่องเกม (Gaming machines) โดยรัฐจะผูกขาดดำเนินการเสียเอง (State-owned monopoly) ทั้งหมด (ดูตารางที่ ๔)

#### ตารางที่ ๔ การบริหารจัดการธุรกิจการพนันของรัฐนิวยอร์ก

##### New York General Information

| State Information                      |  |
|--|--|
| Population (000) in 2008               | 19,490.3                                 |
| GDP per capita (2008 US\$)             | 49,499                                   |
| Internet penetration (per 100) in 2007 | 59.0                                     |
| Currency                               | United States Dollar                     |
| Regulatory Information                 |  |
| Regulator                              | New York State Racing and Wagering Board |
| Legislation                            | New York Constitution                    |
| Market Information                     |  |
| Betting                                | Competitive market                       |
| Native American Gambling               | Competitive market                       |
| Gaming Machines                        | State-owned monopoly                     |
| Lottery                                | State-owned monopoly                     |
| Charitable Gambling                    | Competitive market                       |

Source: US Census Bureau, Fedstats, Bureau of Economic Analysis, GBGC Analysis

**ประเทศแคนาดา** มีมูลค่า ๕,๓๕๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๐๖ และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๐ เป็นจำนวน ๕,๗๐๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ แนวโน้มของธุรกิจการพนันยังคงมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่า ๖,๒๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในช่วงดังกล่าวมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๑.๘ ต่อปี (ดังตารางที่ ๕)

#### ตารางที่ ๕ มูลค่าและอัตราเพิ่มของธุรกิจการพนันในประเทศแคนาดา ระหว่างปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕

| Casino gaming market† (US\$ millions) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |              |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Canada                                | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2011-15 CAGR |
| Casino gaming                         | 5,354 | 5,685 | 5,694 | 5,874 | 5,704 | 5,597 | 5,621 | 5,743 | 5,986 | 6,230 |              |
| % Change                              | 10.7  | 6.2   | 0.2   | 3.2   | -2.9  | -1.9  | 0.4   | 2.2   | 4.2   | 4.1   | 1.8          |

†At September 26, 2011 exchange rates.

Sources: Canadian Gaming Association, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates

## กลุ่มประเทศ EMEA

กลุ่มประเทศ EMEA ระหว่างปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๐ มูลค่าของธุรกิจการพนันมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่า ๒๖,๗๘๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีมูลค่าลดลง ๑๖,๓๐๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๑๐ อันเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของภาคการเงินและหนี้สินของประเทศในกลุ่มอียู จากการประเมินของ Pricewaterhouse Coopers LLP และ Wilkofsky Gruen Associates คาดว่าในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มูลค่าของธุรกิจการพนันจะมีแนวโน้มกระเตื้องขึ้น ในปี ๒๐๑๑ มีมูลค่า ๑๖,๑๗๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี ๒๐๑๕ มีมูลค่า ๑๘,๓๔๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในช่วงดังกล่าวมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ ๒.๔ ต่อปี (ดังตารางที่ ๖)

อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกเป็นรายกลุ่มรายประเทศ ประกอบด้วย ยุโรปตะวันตก มี ๑๖ ประเทศ ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก มี ๖ ประเทศ และกลุ่มประเทศตะวันออกกลางและแอฟริกา ดังนี้

**ยุโรปตะวันตก** มี ๑๖ ประเทศ พบว่า ประเทศที่ธุรกิจการพนันมีมูลค่าสูงสุด คือ ประเทศฝรั่งเศสมีมูลค่า ๓,๕๙๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๐๖ และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๐ เป็นจำนวน ๓,๗๙๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่เยอรมนี มีมูลค่า ๑,๙๕๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๐ เป็นจำนวน ๒,๐๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนอังกฤษมีมูลค่า ๑,๒๔๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐและมีมูลค่าลดลงเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๐ เป็นจำนวน ๑,๒๐๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ แนวโน้มของธุรกิจการพนันทั้งสามประเทศกระเตื้องขึ้นเล็กน้อย โดยเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ ประเทศฝรั่งเศสมีมูลค่า ๔,๑๙๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เยอรมนี มีมูลค่า ๒,๒๙๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และอังกฤษมีมูลค่า ๑,๓๕๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒.๐, ๒.๕ และ ๒.๔ ต่อปี ของประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี และอังกฤษ ตามลำดับ (ดูตารางที่ ๖)

ส่วนประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มนี้ที่มีแนวโน้มอัตราการเติบโตสูงสุดในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ ได้แก่ สเปน เฉลี่ยร้อยละ ๑๒.๑ นอร์เวย์ เฉลี่ยร้อยละ ๓.๖ สวิตเซอร์แลนด์ เฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ เบลเยียม เฉลี่ยร้อยละ ๒.๙ และออสเตรเลีย เฉลี่ยร้อยละ ๒.๔ ตามลำดับ (ดูตารางที่ ๖)

**ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก** มี ๖ ประเทศ พบว่า ประเทศที่ธุรกิจการพนันมีมูลค่าสูงสุด คือ ประเทศรัสเซีย มีมูลค่า ๓,๕๙๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงปี ๒๐๐๖ - ๒๐๐๙ แต่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงปีหลังจากนั้น เช่น ปี ๒๐๑๕ มีมูลค่าเหลือ

เพียง ๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น ส่วนประเทศอื่นมีมูลค่าค่อนข้างต่ำ เช่น สาธารณรัฐเช็ก ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่าเพียง ๕๗๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หลังจากนั้นก็ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๐๑๐ เหลือเพียง ๔๘๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเมื่อสิ้นสุดปี ๒๕๑๕ มูลค่าเพียง ๔๘๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย และตุรกี มีอัตราการขยายตัวค่อนข้างต่ำในช่วงระยะเดียวกัน (ดูตารางที่ ๖)

**ประเทศตะวันออกกลางและแอฟริกา** พบว่า ประเทศแอฟริกาเป็นตลาดหลักของกลุ่มนี้ มูลค่า ๑,๔๔๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐปี ๒๐๐๖ และเพิ่มขึ้นในปี ๒๐๑๐ มูลค่าเป็น ๑,๗๖๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐของมูลค่าทั้งหมด หลังจากนั้นก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อสิ้นสุดปี ๒๕๑๕ มูลค่า ๑,๙๓๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑.๙ ต่อปี ระหว่างปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ (ดูตารางที่ ๖)

**ตารางที่ ๖ มูลค่าทางธุรกิจการพนันในกลุ่มประเทศ EMEA จำแนกตามรายประเทศ ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕**

| Casino gaming market† (US\$ millions) |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        | 2011-15 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| EMEA                                  | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | CAGR    |
| Casino gaming                         | 20,783 | 20,894 | 19,959 | 17,567 | 16,307 | 16,175 | 16,250 | 16,751 | 17,350 | 18,343 | -       |
| % Change                              | 2.8    | 0.5    | -4.5   | -12.0  | -7.2   | -0.8   | 0.5    | 3.1    | 3.6    | 5.7    | 2.4     |

†At September 26, 2011 exchange rates.  
Sources: PricewaterhouseCoopers LLP; Wilkofsky Gruen Associates

| Casino gaming market† (US\$ millions) |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               | 2011-15    |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| EMEA                                  | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | CAGR       |
| <b>Western Europe</b>                 |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |            |
| Austria                               | 581           | 619           | 629           | 615           | 608           | 604           | 606           | 629           | 656           | 683           | 2.4        |
| Belgium                               | 365           | 385           | 401           | 397           | 392           | 391           | 399           | 412           | 433           | 453           | 2.9        |
| Denmark                               | 245           | 258           | 262           | 258           | 254           | 253           | 255           | 263           | 272           | 282           | 2.1        |
| Finland                               | 838           | 877           | 885           | 880           | 876           | 875           | 879           | 906           | 939           | 973           | 2.1        |
| France                                | 3,595         | 3,825         | 3,898         | 3,855         | 3,798         | 3,785         | 3,818         | 3,920         | 4,055         | 4,190         | 2.0        |
| Germany                               | 1,953         | 2,000         | 2,014         | 2,015         | 2,027         | 2,048         | 2,082         | 2,142         | 2,217         | 2,298         | 2.5        |
| Greece                                | 933           | 1,048         | 1,000         | 845           | 710           | 642           | 608           | 615           | 629           | 649           | -1.8       |
| Ireland                               | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | -          |
| Italy                                 | 118           | 119           | 115           | 111           | 108           | 107           | 107           | 105           | 104           | 103           | -0.9       |
| Netherlands                           | 877           | 920           | 852           | 724           | 665           | 651           | 662           | 676           | 696           | 723           | 1.7        |
| Norway                                | 708           | 761           | 768           | 818           | 839           | 856           | 882           | 921           | 959           | 1,002         | 3.6        |
| Portugal                              | 55            | 59            | 54            | 45            | 41            | 38            | 38            | 39            | 42            | 45            | 1.9        |
| Spain                                 | 646           | 654           | 588           | 510           | 478           | 460           | 453           | 466           | 493           | 845           | 12.1       |
| Sweden                                | 186           | 198           | 214           | 207           | 205           | 203           | 205           | 211           | 218           | 225           | 1.9        |
| Switzerland                           | 1,056         | 1,128         | 1,097         | 1,035         | 961           | 940           | 964           | 1,078         | 1,111         | 1,139         | 3.5        |
| United Kingdom                        | 1,245         | 1,260         | 1,160         | 1,202         | 1,209         | 1,191         | 1,198         | 1,237         | 1,291         | 1,353         | 2.3        |
| <b>Western Europe Total</b>           | <b>13,401</b> | <b>14,111</b> | <b>13,937</b> | <b>13,517</b> | <b>13,171</b> | <b>13,044</b> | <b>13,156</b> | <b>13,620</b> | <b>14,115</b> | <b>14,963</b> | <b>2.6</b> |

**Central and Eastern Europe**

|   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |            |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| Czech Republic                          | 573          | 527          | 534          | 523          | 488          | 471          | 465          | 468          | 481          | 498          | 0.4        |
| Hungary                                 | 449          | 476          | 493          | 466          | 440          | 419          | 410          | 414          | 428          | 442          | 0.1        |
| Poland                                  | 379          | 503          | 428          | 426          | 417          | 415          | 416          | 424          | 438          | 456          | 1.8        |
| Romania                                 | NA           | NA           | NA           | NA           | NA           | NA           | NA           | NA           | NA           | NA           | —          |
| Russia                                  | 4,536        | 3,645        | 2,893        | 935          | 31           | 28           | 30           | 34           | 41           | 50           | 10.0       |
| Turkey                                  | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -          |
| <b>Central and Eastern Europe Total</b> | <b>5,937</b> | <b>5,151</b> | <b>4,348</b> | <b>2,350</b> | <b>1,376</b> | <b>1,333</b> | <b>1,321</b> | <b>1,340</b> | <b>1,388</b> | <b>1,446</b> | <b>1.0</b> |

**Middle East/Africa**

|                                  |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |            |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| Israel                           | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | -          |
| Middle East North Africa (MENA)‡ | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -          |
| South Africa                     | 1,445         | 1,632         | 1,674         | 1,700         | 1,760         | 1,798         | 1,773         | 1,791         | 1,847         | 1,934         | 1.9        |
| <b>Middle East/Africa Total</b>  | <b>1,445</b>  | <b>1,632</b>  | <b>1,674</b>  | <b>1,700</b>  | <b>1,760</b>  | <b>1,798</b>  | <b>1,773</b>  | <b>1,791</b>  | <b>1,847</b>  | <b>1,934</b>  | <b>1.9</b> |
| <b>EMEA Total</b>                | <b>20,783</b> | <b>20,894</b> | <b>19,959</b> | <b>17,567</b> | <b>16,307</b> | <b>16,175</b> | <b>16,250</b> | <b>16,751</b> | <b>17,350</b> | <b>18,343</b> | <b>2.4</b> |

‡At September 26, 2011 exchange rates.

‡Comprises Algeria, Bahrain, Egypt, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libya, Morocco, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Syria and the United Arab Emirates.

Sources: Casinos Austria, European Gaming Organization, Gaming Board for Great Britain, Gaming Board of Hungary, Holland Casino, Lotteri Inspektionen, Ministry of Finance of the Czech Republic, National Gambling Board of South Africa, Netherlands Gaming Control Board, Norwegian Gaming Foundation Authority, Spain Ministry of Interior, Swiss Gaming Commission, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates

## กลุ่มเอเชียแปซิฟิก

กลุ่มประเทศในเอเชียแปซิฟิก ระหว่างปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๐ มูลค่าของธุรกิจการพนัน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่า ๑๓,๖๘๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้น มีมูลค่า ๓๔,๒๘๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๑๐ อันเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ในเอเชียแปซิฟิกขยายตัวสูงขึ้น รวมทั้งเป็นผลมาจากรัฐบาลในประเทศมีนโยบายหารายได้ จากการท่องเที่ยวจึงอนุญาตให้มีการเปิดคาสิโนเสรีทำให้ธุรกิจการพนันเติบโตถึงร้อยละ ๔๙.๗ ต่อปี จากการประเมินของ Pricewaterhouse Coopers LLP และ Wilkofsky Gruen Associates คาดว่าระหว่างปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มูลค่าของธุรกิจการพนันจะมีอัตราการเติบโตสูงขึ้นอย่างมาก จากปี ๒๐๑๑ มีมูลค่า ๔๗,๐๔๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี ๒๐๑๕ มีมูลค่า ๗๙,๒๖๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในช่วงดังกล่าวมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ ๑๘.๓ ต่อปี (ดังตารางที่ ๗)

อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกเป็นรายประเทศพบว่า ตลาดใหญ่อยู่ที่มาเก๊า ออสเตรเลีย และเกาหลีใต้ โดยในปี ๒๐๐๖ มาเก๊า มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๕๑.๕ มูลค่า ๗,๐๔๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี ๒๐๑๐ มาเก๊า มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๖๘.๔ มูลค่า ๒๓,๔๔๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ออสเตรเลียมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๒๐.๕ มูลค่า ๒,๘๐๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี ๒๐๑๐ ออสเตรเลียมีส่วนแบ่งตลาดลดลง เหลือเพียงร้อยละ ๑๐.๐ แม้ว่าจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๓,๔๒๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่เกาหลีใต้ มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๑๔.๙ มูลค่า ๒,๐๔๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี ๒๐๑๐ เกาหลีใต้มีส่วนแบ่งตลาดลดลงเหลือ

เพียงร้อยละ ๗.๗ แม้ว่าจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๒,๖๓๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เนื่องจากตลาดคาสีโนในมาเก๊าขยายตัวสูงมากทำให้ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ และประเทศอื่น ๆ มีส่วนแบ่งตลาดลดลง แม้ว่าในแง่มูลค่าจะเพิ่มขึ้นก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มาเก๊า ธุรกิจการพนันได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ในปี ๒๐๑๑ มีมูลค่า ๓๔,๖๐๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่า ๖๒,๑๖๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒๑.๕ ต่อปี ขณะที่ออสเตรเลีย มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ส่วนเกาหลีใต้มีอัตราลดลงตามลำดับ

ส่วนประเทศอื่น ๆ เช่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์ และเวียดนาม เป็นตลาดขนาดเล็กมีมูลค่าไม่สูงมากนัก แต่มีบางประเทศที่มีศักยภาพในการอัตราการเติบโตสูง เช่น ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มีอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๑๖.๙ และ ๑๕.๔ ต่อปี ตามลำดับ ขณะที่ประเทศไทย Pricewaterhouse Coopers LLP และ Wilkofsky Gruen Associates ไม่สามารถหาข้อมูลได้เลย (ดังตารางที่ ๗)

### ตารางที่ ๗ มูลค่าธุรกิจการพนันในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก จำแนกตามรายประเทศ ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕

| Casino gaming market† (US\$ millions) |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |              |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| Asia Pacific                          | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2011-15 CAGR |
| Casino gaming                         | 13,687 | 17,714 | 21,379 | 22,898 | 34,280 | 47,042 | 58,124 | 66,961 | 73,429 | 79,266 |              |
| % Change                              | 16.3   | 29.4   | 20.7   | 7.1    | 49.7   | 37.2   | 23.6   | 15.2   | 9.7    | 7.9    | 18.3         |

†At September 26, 2011 exchange rates.  
Sources: PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates

| Casino gaming market† (US\$ millions) |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |              |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Asia Pacific                          | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2011-15 CAGR |
| Australia                             | 2,801         | 3,125         | 3,316         | 3,388         | 3,429         | 3,429         | 3,439         | 3,478         | 3,576         | 3,698         | 1.5          |
| Hong Kong                             | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | —            |
| India                                 | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | —            |
| Indonesia                             | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | NA            | —            |
| Japan                                 | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | 327           | 784           | —            |
| Macau                                 | 7,049         | 10,335        | 13,541        | 14,860        | 23,447        | 34,608        | 44,862        | 52,553        | 57,680        | 62,167        | 21.5         |
| Malaysia                              | 847           | 885           | 933           | 980           | 948           | 940           | 942           | 964           | 1,012         | 1,059         | 2.2          |
| New Zealand                           | 383           | 364           | 373           | 373           | 365           | 350           | 353           | 369           | 388           | 408           | 2.3          |
| Pakistan                              | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —            |
| Philippines                           | 515           | 565           | 602           | 593           | 558           | 618           | 719           | 941           | 1,102         | 1,217         | 16.9         |
| Singapore                             | —             | —             | —             | —             | 2,827         | 4,396         | 5,090         | 5,784         | 6,516         | 7,172         | 20.5         |
| South Korea                           | 2,044         | 2,388         | 2,555         | 2,639         | 2,637         | 2,628         | 2,641         | 2,770         | 2,706         | 2,620         | -0.1         |
| Taiwan                                | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —            |
| Thailand                              | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —             | —            |
| Vietnam                               | 48            | 52            | 59            | 65            | 69            | 73            | 78            | 102           | 122           | 141           | 15.4         |
| <b>Total</b>                          | <b>13,687</b> | <b>17,714</b> | <b>21,379</b> | <b>22,898</b> | <b>34,280</b> | <b>47,042</b> | <b>58,124</b> | <b>66,961</b> | <b>73,429</b> | <b>79,266</b> | <b>18.3</b>  |

†At September 26, 2011 exchange rates.  
Sources: Australian Productivity Commission, Macau Gaming Inspection and Coordination Bureau, New Zealand Department of Internal Affairs, Philippine Amusement and Gaming Corporation, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates

**กรณีประเทศสิงคโปร์** สำหรับแนวคิดในการเปิดคาสิโนในสิงคโปร์นั้นได้มีมานานแล้ว เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรจำกัด รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่ารายได้จากการท่องเที่ยวจะเป็นรายได้สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังนั้น แนวคิดการอนุญาตให้เปิดคาสิโนจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มนักธุรกิจได้พยายามขอให้รัฐบาลเห็นชอบในการเปิดคาสิโนมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ทางความคิดของสังคมสิงคโปร์ได้เกิดขึ้นเป็นระยะ ระหว่างความคิดที่เชื่อมโยงกับศาสนา และความคิดของกลุ่มหัวอนุรักษ์นิยมของชาวสิงคโปร์เอง ซึ่งได้ทอเวลาไม่น้อยกว่าสองทศวรรษโดยเริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลลี กวนยู ตามด้วยรัฐบาลโก๊ะ จ๊กตง จนกระทั่งถึงรัฐบาลนายลี เซียน ลุง ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน



อีกทั้ง ผู้นำประเทศสิงคโปร์มองเห็นแนวโน้มและแหล่งรายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งธุรกิจการพนันเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ตลาดมีศักยภาพสูงโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียมีอัตราการเติบโตของอุตสาหกรรมประเภทนี้สูงมาก ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย แม้ว่าจะมีประเด็นด้านคุณธรรม การเมือง ความมั่นคง และศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ตาม แต่พบว่า รัฐบาลในหลายประเทศในเอเชียได้อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันถูกกฎหมายขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนส่งผลทำให้ตลาดในภูมิภาคเอเชียยกระดับกลายเป็นตลาดธุรกิจการพนันขนาดใหญ่ของโลก โดยเฉพาะกลุ่มนักการพนันชาวจีนเป็นกลุ่มลูกค้าเป้าหมายสำคัญของธุรกิจการพนันในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากมูลค่าการตลาดของธุรกิจการพนันในเอเชียและตะวันออกกลางมีสัดส่วนร้อยละ ๒๒.๔ ของธุรกิจการพนันทั่วโลก

จากการมองเห็นโอกาสทางธุรกิจดังกล่าว มีหลายประเทศที่ธุรกิจนี้เติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และมาเก๊า มีอัตราการเติบโตของตลาดเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘๕ ส่วนประเทศที่มองว่า ธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เช่น ประเทศไทย ที่คงถูกทำลายทั้งในแง่สังคมและพลังทางการเมืองต่อไป โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เปิดบ่อนถูกกฎหมาย

ดังนั้น การวางยุทธศาสตร์ในโครงการ IRs ของสิงคโปร์จึงมองการแข่งขันในภูมิภาคอาเซียนของธุรกิจการพนันออกเป็นสองระดับ คือ ผู้เล่นหลัก (Major Player) ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย กับผู้เล่นรายใหม่ (New Player) ได้แก่ ประเทศไทย

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ มิได้ทำให้การเปิดคาสิโนในสิงคโปร์ได้ง่ายนัก เนื่องจากการเปิดบ่อนคาสิโนได้กลายเป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสังคม โดยเฉพาะในแง่ผลดี-ผลเสียของการเปิดคาสิโนในสิงคโปร์ว่าจะมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร เมื่อได้ชั่งน้ำหนักทั้งด้านบวกและด้านลบแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์จึงตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาเปิดบ่อนคาสิโนภายใต้โครงการ IRs ในปี ๒๐๐๕

การผ่อนคลายนโยบายและกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประชาชนของรัฐบาลสิงคโปร์ได้ทำอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งทางการได้อนุญาตให้มีการเปิดคาสิโนอย่างถูกกฎหมายรวมสองแห่ง คือ มารินาเบย์ (Marina Bay)<sup>๓</sup> และเซนโทซ่า (Sentosa) ในเดือนพฤษภาคมปี ๒๐๐๕ โดยใช้เงินลงทุนเบื้องต้น ๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ และเปิดให้บริการแล้วในช่วงปี ๒๐๐๗ - ๒๐๑๐<sup>๔</sup> แต่ก่อนที่รัฐบาลจะอนุญาตให้เปิดคาสิโนตามกฎหมายนั้น รัฐบาลได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มประชากร ๓๐๐ ตัวอย่าง แยกเป็นชาวต่างชาติ ๑๕๐ ตัวอย่างและชาวสิงคโปร์อีก ๑๕๐ ตัวอย่าง การสำรวจครั้งนั้นได้ชี้ว่า ประชากรแรก คนเอเชียมีวัฒนธรรมชอบเล่นการพนันเป็นชีวิตจิตใจไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง ประการที่สอง การให้บริการคาสิโนควรเป็นรูปแบบผสมผสานกึ่งรีสอร์ท (Casinos Integrated Resort: IRs) เพื่อรองรับกลุ่มลูกค้าหลากหลายประเภท<sup>๕</sup> ดังนี้

---

<sup>๓</sup> โครงการพัฒนามารินาเบย์ นอกจากจะอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนคาสิโนแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยังได้ถมทะเลในบริเวณใกล้เคียงเพื่อทำเป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อรองรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของสิงคโปร์ในระยะยาว ซึ่งเป็นการวางยุทธศาสตร์หนึ่งของสิงคโปร์ในอันที่จะยกระดับการพัฒนาให้สิงคโปร์เป็นเมืองชั้นนำของโลกในศตวรรษที่ ๒๑

<sup>๔</sup> Tai Siew Hoong (2008), **Strategic Management of Integrated Resort with Casino to Sustain Competitive advantage in Singapore**, PSB Academy, Natttingham University Business School.

<sup>๕</sup> ประเด็นนี้ ผู้วิจัยมองว่าเป็นการวางกลยุทธ์เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มศักยภาพทางการตลาดในธุรกิจการพนันของสิงคโปร์ โดยพยายามที่จะสลายความเชื่อทางศาสนาและประนีประนอมกับกลุ่มหัวอนุรักษ์นิยม รวมทั้งจัดอุปสรรคปัจจัยทางการตลาดในธุรกิจการพนันเกี่ยวกับวัยและเพศในการเข้าสถานที่ที่สังคมมองว่าเป็นแหล่งอบายมุข



## ตารางที่ ๘ คาสสิโนในสิงคโปร์

| ชื่อคาสสิโน            | กลุ่มทุนที่ได้รับสัมปทาน | อายุการสัมปทาน   | เป้าหมายเชิงกลยุทธ์   |
|------------------------|--------------------------|--|---|
| <b>Marina Bay Sand</b> | Las Vegas Sand           | The term of the casino concession provided under the Development Agreement is for 30 years commencing from the date the Development Agreement was entered into, or August 23, 2006. In order to renew the casino concession, MBS must give notice to the STB and other relevant authorities in Singapore at least five years before its expiration in August 2036. The Singapore government may terminate the casino concession prior to its expiration in order to serve the best interests of the public, in which event fair compensation will be paid to MBS | Sustainable business  |
| <b>Sentosa</b>         | Getting International    |  | -Comprehensive business strategies<br>-Refined consistency through firm |

ที่มา: สรุปข้อมูลมาจาก Tai Siew Hoong (2008), p. 8.; LVS Annual report 2010 p. 23

เป้าหมายของการจัดระบบโครงการ IRs ของธุรกิจการพนันในสิงคโปร์นั้น โดยทางการสิงคโปร์มองว่า จะทำให้นักท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชียเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในสิงคโปร์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของสิงคโปร์โดยรวม ดังนี้

*ประการแรก* โครงการ IRs ก่อให้เกิดการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจสายการบิน และธุรกิจบริการต่าง ๆ

*ประการที่สอง* การเปิดโครงการ IRs เป็นการป้องกันไม่ให้เงินตราไหลออกนอกประเทศ เพราะในอดีตที่ผ่านมาพบว่า ชาวสิงคโปร์เดินทางไปเล่นการพนันในประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก จากการประเมินของเคอร์ (Kaur: ๒๐๐๔) พบว่า<sup>๖</sup> ชาวสิงคโปร์ใช้เงินมากกว่า ๑๘๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี ในการเล่นการพนันในบ่อนคาสิโนในมาเลเซีย และมูลค่ากว่า ๑๔๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี ในการเล่นการพนันในบ่อนคาสิโนในเกาะ Batam ของอินโดนีเซีย และมากกว่า ๔๐๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี ในการเล่นการพนันบนเรือสำราญนอกชายฝั่ง จากข้อมูลนี้ที่กล่าวนี้ได้ชี้ว่าในแต่ละปีนักท่องเที่ยวชาวสิงคโปร์เดินทางไปเล่นการพนันจำนวนมาก ทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปปีละไม่น้อยกว่า ๗๐๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ รวมทั้งยังมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

*ประการที่สาม* การเปิดโครงการ IRs ในส่วนของธุรกิจการพนันอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ รวมทั้งอาจนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ทางสังคมตามมา ได้แก่ ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นเหตุทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น

*ประการที่สี่* การเปิด IRs อาจส่งผลในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลและรัฐสภาต่อทิศทางการกำหนดเกมการพนันของประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากภาพลวงตาของโครงการ IRs

*ประการที่ห้า* การกำหนดแนวทางในการนำเงินที่ได้จากธุรกิจการพนันไปใช้ประโยชน์ต่อสังคม เช่น ด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข รวมถึงการรณรงค์เพื่อลดผลกระทบจากธุรกิจการพนัน

**มองในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ** รัฐบาลมีความคาดหวังผลทางเศรษฐกิจต่อการตั้ง IRs ค่อนข้างมาก คาดการณ์ว่าโครงการนี้จะมีการใช้เงินทุนมากกว่า ๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ก่อให้เกิดการจ้างงาน ๓๕,๐๐๐ อัตรา มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมูลค่า

<sup>๖</sup> Kaur, G. (2004). *Asiapoised for Casino boom*. New straits time press (Malaysia). Berhad.

๑๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี นอกจากนั้น ผลอันเกิดจากการทำงานของตัวทวีคูณ (Multiplier effect) จะส่งผลทำให้ภาคเศรษฐกิจสาขาสำคัญอื่น ๆ ขยายตัวตามไปด้วย เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจสายการบิน ธุรกิจค้าปลีก ธุรกิจห้องพัก และธุรกิจเข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ ภาพรวมเหล่านี้จึงส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ ๐.๓ - ๑.๓ ต่อปี<sup>๗</sup>

Far East Economic review ประเมินว่า ทั่วทั้งเอเชียมีมูลค่าของเงินหมุนเวียนจากธุรกิจการพนัน ๒๓,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๑๐ โดยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากปี ๒๐๐๐ อย่างมากซึ่งในเวลานั้นมีมูลค่าเพียง ๘,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าตัวในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา และพบว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต เนื่องจากรัฐบาลของหลายประเทศในเอเชียได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกกฎหมายขึ้น<sup>๘</sup>

**มองผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ** การเปิดบ่อนการพนันในสิงคโปร์ อาจจะมีผลกระทบด้านลบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ผลกระทบด้านสังคมจะเกี่ยวข้องกับเพศ เกม บุหรี่ ยาเสพติด การก่ออาชญากรรม และอาจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้

ข้อกังวลอีกประการหนึ่งสำหรับการเปิดบ่อนการพนันในสิงคโปร์ คือ ปัญหาการเสพติดการพนันของชาวสิงคโปร์เอง ซึ่งการเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นมาแล้วจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาครอบครัว อาชญากรรม และปัญหาหนี้สิน เป็นต้น

ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้ออกมาตรการทางสังคม กฎระเบียบในการเข้าไปเล่นการพนันในบ่อนการพนันทั้งสองแห่งอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะชาวสิงคโปร์และคนที่มีถิ่นพำนักอยู่ถาวรในสิงคโปร์จะต้องเสียค่าใช้จ่าย ๑๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อ ๒๔ ชั่วโมงและ ๒,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี ส่วนชาวต่างชาติสามารถเข้าได้ฟรี ทั้งนี้ ผู้เข้าไปเล่นจะต้องมีอายุตั้งแต่ ๒๑ ปีขึ้นไป ซึ่งการเข้าไปใช้ในแต่ละครั้งจะต้องแสดงหลักฐานตัวตนอย่างชัดเจน เช่น

<sup>๗</sup> Lee, J. (2005). **The great Casino Debate: An Analysis of its Impact on Singapore.** Smart Investor. June edition: pp. 45.

<sup>๘</sup> Far East Economic Review, Jan 25, 2001. Vol.164 Issue 3, pp 44-47.

<sup>๙</sup> Poon (2004). **Grab for Asia Gambling Dire heats up with Singapore Plan.** Dow Jones Newswire; Sim, G. (2004). **Casino Giants eye Singapore and Thailand.** The Straits times, Singapore Press Holdings.

บัตรประชาชน ใบขับขี่ ส่วนชาวต่างชาติก็แสดงหลักฐาน เช่น หนังสือเดินทาง เป็นต้น<sup>๑๐</sup> รัฐบาลสิงคโปร์ได้ตระหนักถึงผลกระทบทางสังคมจึงได้ถอดบทเรียนและประสบการณ์ของเมืองหรือประเทศที่ได้มีการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันอย่างถูกกฎหมายมาเป็นกรณีตัวอย่าง เช่น เมืองแอตแลนติกซิตี บาฮามาส และเมืองเวเนเซีย ลาสเวกัสในรัฐเนวาดาร์<sup>๑๑</sup>

จากการประเมินของ Pricewaterhouse Coopers LLP และ Wilkofsky Gruen Associates (๒๐๑๑) ได้ชี้ว่าประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตในธุรกิจนี้รวดเร็วมาก ในปี ๒๐๑๐ ซึ่งเป็นปีแรกที่สิงคโปร์เปิดบ่อนคาสิโนก็มีส่วนแบ่งตลาดถึงร้อยละ ๘.๒ มูลค่า ๒,๘๒๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นรองจากมาเก๊าและออสเตรเลียเท่านั้น สูงกว่าตลาดเก่าที่เปิดให้บริการอยู่แล้วทั้งเกาหลีใต้ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์ และเวียดนามด้วย และตลาดในสิงคโปร์มีแนวโน้มเติบโตสูงมากในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๒๐.๕ ต่อปี ขึ้นมาเป็นตลาดใหญ่เป็นอันดับสอง ทั้งในแง่มูลค่าและอัตราการเติบโตเป็นรองเพียงมาเก๊าที่เดียวเท่านั้น ในปี ๒๐๑๑ มีมูลค่า ๔,๓๙๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี ๒๐๑๕ มูลค่า ๗,๑๗๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ

#### ตารางที่ ๙ ผลประกอบการของคาสิโนในสิงคโปร์ระหว่างปี ๒๐๑๐ - ๒๐๑๓

| Casino Operator                    | 2010                  | 2011 (E)              | 2012(E)               | 2013(E)               |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Resort World Sentosa <sup>๑๒</sup> |                       |                       |                       |                       |
| – Revenue                          | \$2.2 billion         | \$2.7 billion         | \$3.0 billion         | \$3.3 billion         |
| – EBITDA                           | \$1.2 billion         | -                     | -                     | -                     |
| Marina Bay Sand <sup>๑๓</sup>      |                       |                       |                       |                       |
| – Revenue                          | \$1.3 billion         | \$2.2 billion         | \$2.4 billion         | \$2.7 billion         |
| – EBITDA                           | \$0.6 billion         | -                     | -                     | -                     |
| Total Growth (%)                   | \$3.5 billion (4,890) | \$4.0 billion (7,113) | \$5.5 billion (7,815) | \$6.0 billion (8,561) |

Note: E=Estimate

Source:www.sec.gov;www.maybank.xinhua๐๘.com;Citygroups Equities (2011).

<sup>๑๐</sup> www.cra.gov.sg.

<sup>๑๑</sup> Withiam, G. (1999). **Where are at the venetian.** Cornell Hotel and Restaurant Administration. Quarterly: 40 (1). pp 13.

<sup>๑๒</sup> Casino Opened on 14 February 2010.

<sup>๑๓</sup> Casino Opened on 27 April 2010.

## กลุ่มลาตินอเมริกา

กลุ่มประเทศในลาตินอเมริกา ระหว่างปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๐ มูลค่าของธุรกิจการพนัน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี ๒๐๐๖ มีมูลค่า ๒,๕๘๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้นเป็น ๓,๘๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๐๑๐ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๙.๔ ต่อปี จากการประเมินของ Pricewaterhouse Coopers LLP และ Wilkofsky Gruen Associates คาดว่า ระหว่างปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ มูลค่าของธุรกิจการพนันสูงขึ้น จากปี ๒๐๑๑ มูลค่า ๔,๐๙๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี ๒๐๑๕ มูลค่า ๕,๖๑๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในช่วงดังกล่าวมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยลดลงเป็นร้อยละ ๘.๑ ต่อปี (ดังตารางที่ ๙)

อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกเป็นรายประเทศพบว่า ตลาดใหญ่ในภูมิภาคนี้ คือ อาร์เจนตินา เม็กซิโก และโคลัมเบีย โดยในปี ๒๐๐๖ อาร์เจนตินา มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๖๙.๕ มูลค่า ๑,๗๙๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี ๒๐๑๐ อาร์เจนตินา มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๖๑.๑ มูลค่า ๒,๓๒๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เม็กซิโก มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๑๑.๐ มูลค่า ๒๘๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐและในปี ๒๐๑๐ เม็กซิโก มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นร้อยละ ๖.๘ โดยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๖๓๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่โคลัมเบียมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๑๘.๖ มูลค่า ๔๘๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี ๒๐๑๐ โคลัมเบียมีส่วนแบ่งตลาดลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๑๓.๘ แม้ว่าจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๕๒๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ อาร์เจนตินาธุรกิจการพนันได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ในปี ๒๐๑๑ มีมูลค่า ๒,๕๐๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ มีมูลค่า ๓,๕๐๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๘.๖ ต่อปี ขณะที่เม็กซิโก และโคลัมเบีย มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๑ และ ๒.๗ ต่อปี

ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่ธุรกิจการพนันเติบโตอีกประเทศหนึ่ง คือ ชิลี มีส่วนแบ่งตลาดและมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ๒๐๑๑ - ๒๐๑๖ โดยในช่วงดังกล่าวมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๑๙.๘ ต่อปี มูลค่าเมื่อสิ้นปี ๒๐๑๕ เป็นเงิน ๗๖๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสามรองจากอาร์เจนตินาและเม็กซิโก (ดังตารางที่ ๑๐)

ตารางที่ ๑๐ มูลค่าธุรกิจการพนันในกลุ่มลาตินอเมริกา จำแนกตามรายประเทศ  
ปี ๒๐๐๖ - ๒๐๑๕

| Casino gaming market† (US\$ millions)   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Latin America   | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2011-15 CAGR |
| Casino gaming   | 2,584        | 2,959        | 3,269        | 3,601        | 3,800        | 4,096        | 4,370        | 4,757        | 5,165        | 5,614        |              |
| % Change  | 25.6         | 14.5         | 10.5         | 10.2         | 5.5          | 7.8          | 6.7          | 8.9          | 8.6          | 8.7          | 8.1          |
| †At September 26, 2011 exchange rates.<br>Sources: PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates                                       |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Casino gaming market† (US\$ millions)   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Latin America   | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2011-15 CAGR |
| Argentina   | 1,796        | 1,981        | 2,105        | 2,198        | 2,322        | 2,501        | 2,632        | 2,894        | 3,179        | 3,501        | 8.6          |
| Brazil  | —            | —            | —            | —            | —            | —            | —            | —            | —            | —            | —            |
| Chile   | 22           | 24           | 26           | 234          | 310          | 478          | 581          | 649          | 707          | 765          | 19.8         |
| Colombia  | 481          | 521          | 532          | 529          | 526          | 525          | 529          | 548          | 574          | 601          | 2.7          |
| Mexico  | 284          | 432          | 605          | 638          | 639          | 589          | 624          | 662          | 701          | 743          | 3.1          |
| Venezuela   | 1            | 1            | 1            | 2            | 3            | 3            | 4            | 4            | 4            | 4            | 5.9          |
| <b>Total</b>  | <b>2,584</b> | <b>2,959</b> | <b>3,269</b> | <b>3,601</b> | <b>3,800</b> | <b>4,096</b> | <b>4,370</b> | <b>4,757</b> | <b>5,165</b> | <b>5,614</b> | <b>8.1</b>   |
| †At September 26, 2011 exchange rates.<br>Sources: Superintendencia de Casinos de Juego, PricewaterhouseCoopers LLP, Wilkofsky Gruen Associates |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |

สรุปภาพรวมของธุรกิจการพนันของโลก พบว่ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนคาสิโนตามกฎหมายเพิ่มขึ้น ดังข้อมูลตารางที่ ๑๑ เป็นการสำรวจข้อมูลโดย Ernst & Young ในปี ๒๐๑๑ จำแนกรายภูมิภาคตามประเทศต่าง ๆ ดังนี้

- **อเมริกาเหนือ** มีบ่อนคาสิโนมากที่สุดจำนวน ๑,๖๒๓ แห่ง โดยแยกเป็น สหรัฐอเมริกา ๑,๕๑๑ แห่ง แคนาดา ๑๑๐ แห่ง และเม็กซิโก ๒ แห่ง

- **ยุโรปตะวันตก** มีบ่อนคาสิโนมากเป็นอันดับสองมีจำนวน ๖๘๒ แห่ง โดยแยกเป็นฝรั่งเศส ๑๘๙ แห่ง เนเธอร์แลนด์ ๑๖๗ แห่ง สหราชอาณาจักร ๑๔๐ แห่ง เยอรมัน ๓๕ แห่ง สเปน ๓๓ แห่ง ไชปรัส ๑๗ แห่ง ออสเตรเลีย ๑๕ แห่ง ไอร์แลนด์ ๑๓ แห่ง กรีซ ๙ แห่ง โปรตุเกสและเบลเยียม ประเทศละ ๘ แห่ง ส่วนที่เหลืออีก ๑๘ แห่ง เป็นของประเทศอื่น ๆ

- **ยุโรปตะวันออก** มีบ่อนคาสิโนมากเป็นอันดับสามมีจำนวน ๔๗๙ แห่ง โดยแยกเป็นรัสเซีย ๑๖๙ แห่ง เอสโตเนีย ๗๕ แห่ง สาธารณเช็ก ๔๓ แห่ง แลตเวีย ๓๕ แห่ง ยูเครน ๓๓ แห่ง โปแลนด์ ๒๔ แห่ง โรมาเนีย ๑๖ แห่ง โครเอเชีย ๑๕ แห่ง ส่วนที่เหลืออีก ๖๙ แห่ง เป็นของประเทศอื่น ๆ

- **อเมริกาใต้** มีบ่อนคาสิโนมากเป็นอันดับสี่มีจำนวน ๑๙๙ แห่ง โดยแยกเป็น อาร์เจนตินา ๗๙ แห่ง เปรู ๔๘ แห่ง โคลัมเบีย ๑๙ แห่ง อุรุกวัย ๑๘ แห่ง เอกวาดอร์ ๑๓ แห่ง ชิลี ๑๒ แห่ง ส่วนที่เหลืออีก ๑๐ แห่ง เป็นของประเทศอื่น ๆ

ส่วนภูมิภาคอื่น ๆ เช่น แอฟริกา มีบ่อนคาสิโนมากเป็นอันดับห้า จำนวนทั้งสิ้น ๑๕๗ แห่ง ประเทศที่มีบ่อนคาสิโนมากที่สุดคือ อียิปต์ ๒๕ แห่ง แคริบเบียน มีบ่อนคาสิโนมากเป็นอันดับหก จำนวนทั้งสิ้น ๑๒๔ แห่ง ประเทศที่มีบ่อนคาสิโนมากที่สุดคือ โดมินีกัน ๓๒ แห่ง และเนเธอร์แลนด์ แอนทิลลาส ๒๖ แห่ง เอเชียตะวันออก มีบ่อนคาสิโนมากเป็นอันดับเจ็ด จำนวนทั้งสิ้น ๑๐๓ แห่ง ประเทศที่มีบ่อนคาสิโนมากที่สุดคือ มาเก๊า ๓๓ แห่ง และฟิลิปปินส์ ๑๙ แห่ง เป็นต้น อเมริกากลาง มีบ่อนคาสิโนทั้งสิ้น ๙๓ แห่ง เอเชียกลาง มีบ่อนคาสิโนทั้งสิ้น ๔๒ แห่ง เอเชียใต้ มีบ่อนคาสิโนทั้งสิ้น ๑๕ แห่ง และตะวันออกกลาง มีบ่อนคาสิโนทั้งสิ้น ๕ แห่ง ดังตารางที่ ๑๑

### ตารางที่ ๑๑ จำนวนบ่อนคาสิโน จำแนกตามประเทศรายภูมิภาค

The following is a listing of countries and regions that have casino gaming, along with the respective number of casinos:

|   |   |  |  |  |
|---|---|--|--|--|
| <b>North American casinos (1,623)</b><br>Canada (110)<br>Mexico (2)<br>United States (1,511)<br><b>Caribbean casinos (124)</b><br>Antigua and Barbuda (6)<br>Aruba (10)<br>Bahamas (6)<br>Barbados (2)<br>Dominican Republic (32)<br>Guadeloupe (2)<br>Haiti (2)<br>Jamaica (10)<br>Martinique (2)<br>Netherlands Antilles (26)<br>Puerto Rico (18)<br>St. Kitts and Nevis (2)<br>Saint Vincent and the Grenadines (2)<br>Trinidad and Tobago (3)<br>US Virgin Islands (1)<br><b>Central American casinos (93)</b><br>Belize (2)<br>Costa Rica (40)<br>El Salvador (2)<br>Honduras (3)<br>Nicaragua (10)<br>Panama (36) | <b>South American casinos (199)</b><br>Argentina (79)<br>Chile (12)<br>Colombia (19)<br>Ecuador (13)<br>Paraguay (3)<br>Peru (48)<br>Suriname (2)<br>Uruguay (18)<br>Venezuela (5)<br><b>African casinos (157)</b><br>Benin (1)<br>Botswana (6)<br>Cameroon (2)<br>Comoros (2)<br>Democratic Republic of the Congo (Zaire) (1)<br>Côte d'Ivoire (1)<br>Djibouti (1)<br>Egypt (25)<br>Gambia (1)<br>Ghana (1)<br>Kenya (13)<br>Madagascar (2)<br>Mauritius (10)<br>Morocco (5) | <b>African casinos (continued)</b><br>Mozambique (2)<br>Namibia (3)<br>Nigeria (2)<br>Réunion (4)<br>Senegal (4)<br>Seychelles (4)<br>Sierra Leone (1)<br>South Africa (45)<br>Swaziland (3)<br>Tanzania (3)<br>Tunisia (1)<br>Uganda (3)<br>Zambia (3)<br>Zimbabwe (8)<br><b>Western European casinos (682)</b><br>Austria (15)<br>Belgium (8)<br>Cyprus (17)<br>Denmark (6)<br>Finland (2)<br>France (189)<br>Germany (35)<br>Gibraltar (2)<br>Greece (9)<br>Ireland (13)<br>Italy (5)<br>Luxembourg (1)<br>Malta (4)<br>Monaco (4)<br>Netherlands (167)<br>Portugal (8)<br>Spain (33)<br>Sweden (5) | <b>Western European casinos (continued)</b><br>Switzerland (19)<br>United Kingdom casinos (140):<br>England (121)<br>Isle of Man (1)<br>Scotland (13)<br>Wales (5)<br><b>Eastern European casinos (479)</b><br>Albania (1)<br>Belarus (1)<br>Bosnia and Herzegovina (1)<br>Bulgaria (7)<br>Croatia (15)<br>Czech Republic (43)<br>Estonia (75)<br>Hungary (7)<br>Latvia (35)<br>Lithuania (13)<br>Macedonia (7)<br>Moldova (3)<br>Montenegro (2)<br>Poland (24)<br>Romania (16)<br>Russian Federation (169)<br>Serbia (5)<br>Slovakia (Slovak Republic) (8)<br>Slovenia (13)<br>Ukraine (34)<br><b>Central Asian casinos (42)</b><br>Georgia (10)<br>Kazakhstan (28)<br>Kyrgyzstan (1)<br>Turkey (1)<br>Turkmenistan (2) | <b>South Asian casinos (15)</b><br>India (6)<br>Sri Lanka (9)<br><b>Middle Eastern casinos (5)</b><br>Israel (4)<br>Lebanon (1)<br><b>Far Eastern casinos (103)</b><br>Cambodia (14)<br>Hong Kong (2)<br>Korea, Democratic People's Republic of (1)<br>Korea, Republic of (14)<br>Lao People's Democratic Republic (PDR) (1)<br>Macau (33)<br>Malaysia (4)<br>Myanmar (4)<br>Nepal (6)<br>Philippines (19)<br>Singapore (2)<br>Vietnam (2)<br><b>Oceania casinos (25)</b><br>Australia (13)<br>New Caledonia (3)<br>New Zealand (6)<br>Northern Mariana Islands (1)<br>Vanuatu (2) |
|---|---|--|--|--|

Source : Ernst&Young (2011). Market Overview : The 2011 global gaming bulletin.P.6.

## ประเทศไทย

ประเทศไทยก็ได้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้กำหนดประเภทของการพนันไว้ว่า การพนันประเภทไหนที่พลเมืองสามารถเล่นได้และการพนันประเภทไหนที่ไม่อนุญาตเล่น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๓ จะเห็นว่า คดีเกี่ยวกับการพนันที่มีประชาชนลักลอบเล่นการพนันแล้วถูกจับกุมมีจำนวนที่มากเป็นอันดับสาม คิดเป็นร้อยละ ๒๑ รองจากอาชญากรรมที่เกิด

จากการประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สิน และการค้ายาเสพติดที่คิดเป็นร้อยละ ๒๙ และ ร้อยละ ๒๘ ตามลำดับ ส่วนปริมาณคดีการพนันที่มีการยื่นฟ้องเข้าสู่ศาลยุติธรรมนั้นมี จำนวนที่ค่อนข้างมากในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีคดีสู่ศาลชั้นต้น ๗๖,๓๖๕ คดี ในชั้นศาลอุทธรณ์ ๑,๑๒๘ คดี และไปสิ้นสุดที่ศาลฎีกา ๑๖๗ คดี และเพิ่มขึ้นอย่างมากในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมีจำนวนคดีในศาลชั้นต้นทั้งสิ้น ๘๔,๓๒๖ คดี ในชั้นศาลอุทธรณ์ ๗๔๓ คดี และในชั้นศาลฎีกา ๑๑๒ คดี ปีหลังจากนั้นจำนวนคดีก็ยังคงอยู่ในระดับสูง

จากข้อเท็จจริงที่ว่าการเล่นการพนันในประเทศไทยถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่ยังคงมีคนไทยจำนวนมากที่ต้องการเล่นการพนัน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบเปิดบ่อนและ เล่นการพนันกันเรื่อยมา เมื่อทางการเข้มงวดบ่อนการพนันในประเทศที่เปิดให้บริการก็ลดลง แต่ครั้นเมื่อทางการขาดความเข้มงวด การลักลอบเปิดบ่อนการพนันก็จะมีเพิ่มขึ้น และจากการศึกษาเรื่องบ่อนการพนันในประเทศไทยที่ผ่านมาได้ชี้ว่า ไม่เพียงแต่จะมีการเปิดบ่อนการพนัน ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดทั่วไปแล้วเท่านั้น ยังพบว่าพื้นที่ตามแนวชายแดนกับ ประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นพื้นที่สำคัญที่มีการเปิดบ่อนการพนันจำนวนมาก เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวชาวไทยทั้งในเวลาปกติและในเวลาที่ทางการเข้มงวด บ่อนการพนันตามแนวชายแดน ก็มีจำนวนคนไทยออกไปเล่นจำนวนมาก

**บ่อนการพนัน** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีบ่อนการพนันในส่วนกลาง มีจำนวน ๑๐๑ ราย และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๔๐ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีบ่อนในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๒๓ ราย และเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๔๙ ราย แสดงว่าบ่อนการพนันทั้งในส่วน กลางและส่วนภูมิภาคมีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่วนการจับกุมนั้น พบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมจาก ๑,๑๙๒ คน เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๔๘๐ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัย เห็นว่า จำนวนบ่อนที่แสดงนี้เป็นจำนวนบ่อนรายปีต่อปี (Year on Year) ไม่ได้เป็นตัวเลขสะสม ซึ่งประเด็นนี้จะวิเคราะห์ลำดับถัดไป (ตารางที่ ๑๒)

**การพนันด้วยเครื่องจักรกลไฟฟ้า** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การพนันประเภทนี้ ในส่วน กลาง มีจำนวน ๑๑๓ ราย และลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๘๒ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาค มีการพนันประเภทนี้มีจำนวนไม่สูงนัก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๑๒๑ ราย และเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๗๗ ราย แสดงว่าการพนันประเภทนี้ในส่วนกลางลดลงเล็กน้อย ขณะที่ส่วน ภูมิภาคมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๔๖.๓ ส่วนการจับกุมนั้น พบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมจาก ๒๙๖ คน เพิ่มขึ้นเป็น ๔๑๔ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔



**การพนันสลากกินรวบ** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การพนันประเภทนี้ ในส่วนกลางมีจำนวน ๘๐๐ ราย และลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๖๘๒ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีการพนันประเภทนี้มีสูงมาก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๘,๘๓๖ ราย และลดลงในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๗,๙๔๑ ราย แสดงว่าการพนันประเภทนี้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลดลง ส่วนการจับกุมนั้นพบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมลดลงจาก ๙,๘๑๘ คน เป็น ๘,๔๑๔ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

**การพนันหวยหุ้น** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การพนันประเภทนี้ ในส่วนกลางมีจำนวน ๑ ราย และเพิ่มในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นจำนวน ๔ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีการพนันประเภทนี้สูงมากในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๘๔๕ ราย และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑,๔๒๒ ราย แสดงว่าการพนันประเภทนี้ในส่วนกลางไม่ได้เป็นที่นิยม ขณะที่ส่วนภูมิภาคเป็นที่นิยมมาก ส่วนการจับกุมนั้นพบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมจาก ๙๗๗ คน เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๔๓๐ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

**การพนันทายผลแข่งขันฟุตบอล** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การพนันประเภทนี้ ในส่วนกลาง มีจำนวน ๓,๓๔๓ ราย และลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นจำนวน ๑,๒๙๕ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีการพนันประเภทนี้สูงเช่นกัน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๒,๖๒๙ ราย และลดลงในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑,๘๕๙ ราย แสดงว่าการพนันประเภทนี้เป็นที่นิยมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนการจับกุมนั้นพบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมจาก ๖,๘๘๕ คน ลดลงเป็น ๓,๓๓๑ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

**การพนันจับยี่กี** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การพนันประเภทนี้ ในส่วนกลาง มีจำนวน ๓๐๖ ราย และลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นจำนวน ๒๐๕ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีการพนันประเภทนี้สูงไม่มากเช่นกัน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๖๒ ราย และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๓๓๙ ราย แสดงว่าการพนันประเภทนี้ยังคงเป็นที่นิยมอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนการจับกุมนั้น พบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมจาก ๓๙๒ คน และเพิ่มเป็น ๑,๒๑๒ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

**การพนันหวยป้องกัน** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การพนันประเภทนี้ ในส่วนกลาง มีจำนวน ๑๕ ราย และลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นจำนวน ๑๒ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีการพนันประเภทนี้ก็สูงไม่มาก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๔๑ ราย และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๖๐ ราย แสดงว่าการพนันประเภทนี้ยังคงเป็นที่นิยมอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนการจับกุมนั้น พบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมจาก ๓๙๒ คน และเพิ่มเป็น ๑,๒๑๒ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

การพนันทั่วไป ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การพนันประเภทนี้ ในส่วนกลางมีจำนวน ๔,๖๑๐ ราย และลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นจำนวน ๓,๖๒๖ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีการพนันประเภทนี้ค่อนข้างสูงมาก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๒๕,๑๗๔ ราย และลดลงในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๙,๒๒๑ ราย แสดงว่าการพนันทั่วไปเป็นที่นิยมของนักเล่นการพนัน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนการจับกุมนั้น พบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมค่อนข้างมากจาก ๙๒,๙๖๔ คน และลดลงเป็น ๖๘,๘๖๒ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

### ตารางที่ ๑๒ สถิติการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการพนันระหว่างปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

| สถิติการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการพนันของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระหว่างปี 2553 - 2554 |              |               |              |               |               |               |               |               |               |               |                 |                |               |                 |
|---|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|----------------|---------------|-----------------|
| ประเภทการพนัน   | ส่วนกลาง     |               |              |               | ส่วนภูมิภาค   |               |               |               | รวม           |               |                 |                |               |                 |
|   | ปี 2553      |               | ปี 2554      |               | ปี 2553       |               | ปี 2554       |               | จำนวน         |               |                 | การจับกุม (คน) |               |                 |
|   | จำนวน        | จับกุม (คน)   | จำนวน        | จับกุม (คน)   | จำนวน         | จับกุม (คน)   | จำนวน         | จับกุม (คน)   | ปี 2553       | ปี 2554       | +/- เปลี่ยนแปลง | ปี 2553        | ปี 2554       | +/- เปลี่ยนแปลง |
| 1.1 บ่อนการพนัน   | 101          | 801           | 140          | 633           | 23            | 391           | 49            | 847           | 124           | 189           | 0.52            | 1,192          | 1,480         | 0.24            |
| 1.2 การพนันด้วยเครื่องจักรกลไฟฟ้า   | 113          | 134           | 82           | 129           | 121           | 162           | 177           | 285           | 234           | 259           | 0.11            | 296            | 414           | 0.40            |
| 1.3 การพนันสลากกินรวบ   | 810          | 854           | 682          | 704           | 8,836         | 8,964         | 7,259         | 7,437         | 9,646         | 7,941         | -0.18           | 9,818          | 8,141         | -0.17           |
| 1.4 การพนันหย่อน  | 1            | 1             | 4            | 4             | 845           | 976           | 1,418         | 1,426         | 845           | 1,422         | 0.68            | 977            | 1,430         | 0.46            |
| 1.5 การพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอล  | 3,343        | 3,479         | 1,295        | 1,403         | 2,629         | 3,406         | 1,859         | 1,928         | 5,972         | 3,154         | -0.47           | 6,885          | 3,331         | -0.52           |
| 1.6 จับยี่  | 306          | 330           | 205          | 216           | 62            | 62            | 339           | 996           | 368           | 544           | 0.48            | 392            | 1,212         | 2.09            |
| 1.7 ทวยมิปอง  | 15           | 15            | 12           | 18            | 41            | 75            | 60            | 119           | 56            | 72            | 0.29            | 90             | 137           | 0.52            |
| 1.8 การพนันทั่วไป   | 4,610        | 14,715        | 3,626        | 10,941        | 25,174        | 78,249        | 19,221        | 57,921        | 29,784        | 22,847        | -0.23           | 92,964         | 68,862        | -0.26           |
| 1.9 อื่น ๆ (ไม่สนใจ)  | 313          | 795           | 657          | 1,408         | 845           | 995           | 2,076         | 5,752         | 1,158         | 2,733         | 1.36            | 1,790          | 7,160         | 3.00            |
| <b>รวมทั้งสิ้น</b>  | <b>9,612</b> | <b>21,124</b> | <b>6,703</b> | <b>15,456</b> | <b>38,576</b> | <b>93,280</b> | <b>32,458</b> | <b>76,711</b> | <b>48,188</b> | <b>39,161</b> | <b>-0.19</b>    | <b>114,404</b> | <b>92,167</b> | <b>-0.19</b>    |

ที่มา : ปรับจากรายงานสถิติการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับอบาญ (ธ.บ.1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติระหว่างปี 2553 - 2554

หมายเหตุ: ส่วนกลางประกอบด้วย บชน. บชก. และ สตช. ; ส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ตำรวจภูธรภาค ๑ ถึงตำรวจภูธรภาค ๙

นอกจากนี้ ยังมีการพนันอื่น ๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนกลางมีจำนวน ๓๑๓ ราย และเพิ่มในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๖๕๗ ราย ขณะที่ส่วนภูมิภาคการพนันประเภทนี้ค่อนข้างสูงมาก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๘๔๕ ราย และเพิ่มในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๒,๐๗๖ ราย ส่วนการจับกุมนั้น พบว่า ผู้เล่นการพนันถูกจับกุมค่อนข้างมาก จาก ๑,๗๙๐ คน และเพิ่มขึ้นเป็น ๗,๑๖๐ คน ทั่วประเทศ ในช่วงปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔

จากภาพโดยรวมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สะท้อนได้สามส่วน คือ ส่วนแรก ชื่อว่า ธุรกิจการพนันเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญต่อนโยบายการหารายได้ของภาครัฐแล้ว ส่วนที่สอง ชื่อว่า การพนันเป็นต้นตอของปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาการติดการพนัน ปัญหาเศรษฐกิจครัวเรือน ปัญหาครอบครัว ปัญหาการก่ออาชญากรรม ปัญหาเรื่องผลประโยชน์

ทับซ้อนทางการเมือง ปัญหาผู้มีอิทธิพล ปัญหาคอร์รัปชัน ฯลฯ และส่วนที่สาม สำหรับบ่อน การพนันตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านของไทยนั้น สะท้อนว่า ที่ผ่านมารัฐบาลไทยไม่ได้มีนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการบริหารจัดการในเรื่องนี้จริงจังมากนัก

## สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

### สรุปอภิปราย

จากข้อมูลเชิงประจักษ์และแนวโน้มของธุรกิจการพนันทั่วโลก มีข้อบ่งชี้ว่าภูมิภาค เอเชียแปซิฟิก และประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยส่วนใหญ่รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นได้มีการเปิดบ่อนการพนันอย่างถูกกฎหมายภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งประเทศที่เปิดบ่อนการพนันถูกกฎหมายมีเป้าหมายเพื่อหารายได้จากการท่องเที่ยวและแก้ปัญหาคนในประเทศของตนออกไปเล่นการพนันในต่างประเทศทำให้สูญเสียเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เช่น กรณี สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ต่างก็มีมาตรการควบคุมดูแลอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) และมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability) สูง โดยเฉพาะการคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากธุรกิจการพนัน

จำนวนบ่อนภายในประเทศมีประมาณ ๑,๕๐๐ แห่ง เป็นบ่อนที่ผิดกฎหมาย เป็นการลักลอบเล่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบ่อนการพนันจะเปิดให้เล่นได้จะต้องได้รับไฟเขียวจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่จับกุมและปราบปรามในพื้นที่เสียก่อน ซึ่งการเปิดไฟเขียวให้เล่น หมายถึง ได้ตกลงราคาเช่าทางเศรษฐกิจ (Price Economic Rent) แล้ว

ส่วนบ่อนการพนันตามแนวชายแดนไทยประมาณ ๑๐ แห่ง ที่เป็นขนาดใหญ่ และมีขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมาก โดยมีลูกค้าเป็นคนไทย ร้อยละ ๙๐ นิยมเข้าไปในลักษณะส่วนบุคคลและการจัดเป็นกลุ่มทัวร์เข้าไปท่องเที่ยว แต่แท้ที่จริงมีวัตถุประสงค์ในการเข้าไปเล่นการพนันโดยเฉพาะ ซึ่งกลุ่มคนที่เข้าไปเล่นการพนันมีตั้งแต่กลุ่มเยาวชนไปจนถึงผู้สูงอายุ

เจ้าของบ่อนการพนันจำนวนไม่น้อยที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทางการเมืองทั้งฝั่งไทยและผู้นำของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้พื้นที่ที่เปิดบ่อนตามแนวชายแดนกับไทยมักจะเป็นพื้นที่พิเศษที่ต้องใช้อำนาจพิเศษควบคุมโดยตรงจากผู้มีอำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ

การปรับตัวของบ่อนการพนันชายแดนโดยเฉพาะบ่อนปอยเปต ประเทศกัมพูชา จะรองรับนักท่องเที่ยวประเภทที่เดินทางมาเล่นที่บ่อนโดยตรง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ปัจจุบันบ่อนการพนันชายแดนได้มีการปรับตัวเพื่อขยายฐานผู้เล่นหน้าใหม่เข้าสู่ธุรกิจการพนัน โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นที่นิยมเล่นไอทีและชอบเล่นหรือดูฟุตบอลเป็นกิจวัตรอยู่แล้วกลายเป็นส่วนผสมที่ลงตัวของอุตสาหกรรมการพนันในระดับโลก จึงทำให้เกมฟุตบอลกลายเป็นเกมการพนันสมัยใหม่ที่มีการแข่งขันทุกวัน ๆ ละเป็นร้อยเป็นพันคู่ โดยเฉพาะใน ๕ ลีกชั้นนำของยุโรป ที่คนไทยนิยมดูและเล่นกัน คือ พรีเมียร์ลีกอังกฤษ ลีกาลีกสเปน บุนเดสลีกาเยอรมนี กัลโช เซเรียอาอิตาลี และลีกเอิงฝรั่งเศส นอกจากนั้นยังไม่พอผู้ประกอบการยังได้มีการนำเกมการพนันประเภทอื่น ๆ ที่เล่นในบ่อน อย่างเช่น บาคาร่า ไฮโล กำถั่ว และห่วยเข้าสู่ระบบออนไลน์ ด้วย ได้แก่ เว็บไซต์ Gclub, Royal 1688, Holiday Palace, Red Dragon, Ruby 888, Sbobet, I bcbet โดยเว็บไซต์ที่นิยมกันของผู้เล่นได้แก่ Gclub, Holiday Palace และ Royal 1688

ผลกระทบจากบ่อนการพนันชายแดน ด้านลบต่อสังคม เชื่อว่าเป็นแหล่งฟอกเงิน แหล่งหลบซ่อนของอาชญากรที่หลบหนีการจับกุม ค้ายาเสพติด และการค้าประเวณี ส่วนด้านบวก ทำให้คนไทยจำนวนหนึ่งมีงานทำ และสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคภายในบ่อนการพนันส่วนใหญ่ เป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทย และเจ้าของบ่อนการพนันที่เป็นคนไทย นำเงินที่ได้จากธุรกิจการพนันถ่ายเทไปลงทุนในธุรกิจอื่นซึ่งเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมายตั้งอยู่ในประเทศไทยทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น เช่น การจ้างงาน มีรายได้ และมีการบริโภค ฯลฯ

## ข้อเสนอแนะ

### ทางเลือกแรก หากรัฐบาลมีนโยบายเปิดบ่อนถูกกฎหมาย

๑. รัฐควรจัดลำดับประเภทการพนันที่มีผลกระทบต่อสังคม ประเภทใดที่มีผลกระทบต่อสังคมมาก รัฐควรเข้ามาบริหารจัดการเพื่อลดผลกระทบต่อสังคม
๒. การเปิดบ่อนถูกกฎหมายอาจเป็นการผ่อนคลายให้แก่สังคมด้านหนึ่ง ทำให้กลุ่มคนที่ชื่นชอบการเล่นการพนันมีทางเลือกมากขึ้น
๓. เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่เดินทางมาเล่นมาเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวและคุณภาพการให้บริการดีอยู่แล้ว

๔. รัฐควรดำเนินการอย่างระมัดระวัง เร่งสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสังคมให้เกิดความชัดเจนถึงผลดีผลเสียที่ประเทศ และสังคมพึงได้จากธุรกิจประเภทนี้

๕. รัฐจะต้องมีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อสังคมสูง ซึ่งจะต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างละเอียดเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อให้สังคมได้รับรู้รับทราบ

๖. ควรศึกษาจากบทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ และล้มเหลวเมื่อเปิดบ่อนอย่างถูกกฎหมายเพื่อเป็นตัวแบบในการบริหารจัดการ ซึ่งรัฐควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

### ทางเลือกที่สอง ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนถูกกฎหมาย

๑. ปล่อยให้เป็นไปตามสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบันที่ธุรกิจได้ดินแทบทุกประเภทถูกกำหนดราคาเช่าทางเศรษฐกิจ (Price Economic Rent) จากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่จับกุมปราบปราม

๒. เป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการบนฐานผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างเจ้าของบ่อนกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในพื้นที่และส่วนกลางเป็นเครือข่ายโยงใยเป็นทอด ๆ จากส่วนภูมิภาคไหลเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ

๓. นอกจากนั้นจะเห็นปรากฏการณ์ที่นักเล่นการพนันคนไทยหลังไหลออกไปเล่นตามบ่อนการพนันในประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงวันหยุดหลายวันติดต่อกัน

๔. จะเห็นภาพข่าวการเข้าจับกุมผู้ลักลอบเล่นการพนันในบ่อนต่าง ๆ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจจะเป็นแค่ภาพลวงตา

## บรรณานุกรม

เกรียงไกร กำแหงฤทธิรงค์. (๒๕๔๓). ปัญหาชายแดนที่มีผลกระทบทำให้สังคมไทยเสื่อมทรามลง : ศึกษาเฉพาะสภาพเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยาตามแนวชายแดนพม่า ลาว และกัมพูชา. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษา วปอ. รุ่นที่ ๔๒ ประจำปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓.

ปิยวรรณ กองแก้ว. (๒๕๔๒). มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ ๑๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๗.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (๒๕๔๒). *อุตสาหกรรมการพนัน: ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.*

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, และนवलน้อย ตริรัตน์. (๒๕๔๓). *หวย ช่อง บ่อน และ ยาบ้า: เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.*

แบบสถิติการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับอบายมุข (อบ.๑) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๒๕๕๕. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (๒๕๔๖). *บ่อนการพนันตามแนวชายแดนของไทย: ผลกระทบและ แนวทางแก้ไขปัญหา. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: กรุงเทพมหานคร.*

พระมหาวิระชัย ชยวิโร. (๒๕๔๖). *การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาจริยศาสตร์: กรณีการเปิดบ่อน การพนันถูกกฎหมายในประเทศ. หลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญา บัณฑิตวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.*

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘.

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒.

วีรพงษ์ บุญญะภาส. (๒๕๔๐). *วิเคราะห์พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กับ มาตราที่ควรพิจารณา. วารสารกฎหมาย ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๐.*

ศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ๒๕๕๕.  
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๒๕๕๒.

สังคีต พิริยะรังสรรค์, นवलน้อย ตริรัตน์, ยงยุทธ ไชยพงศ์ และคณะ. (๒๕๕๖). *เศรษฐกิจการพนัน  
ทางเลือกเชิงนโยบาย*. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์  
การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (๒๕๕๘). *ตำรวจ ผู้มีอิทธิพล และเศรษฐกิจมืด*. สำนักพิมพ์ร่วมด้วย  
ช่วยกัน: กรุงเทพมหานคร.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๕๔). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย*. รายงานการ  
ศึกษาเรื่องสถานการณ์พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย.

## ภาษาอังกฤษ

Ernst&Young. (2011). Market Overview: The 2011 global gaming bulletin.

Far East Economic Review, Jan 25, 2001. Vol.164 Issue 3.

Lee, J. (2005). *The great Casino Debate: An Analysis of its Impact on Singapore*.  
Smart Investor. June edition.

LVS Annual report 2010.

Kaur, G. (2004). *Asiapoised for Casino boom*. New straits time press (Malaysia). Berhad.

Poon. (2004). *Grab for Asia Gambling Dire heats up with Singapore Plan*. Dow Jones  
Newswire.

Pricewaterhouse Coopers LLP & Wilkofsky Gruen Associates. (2011).

Sim, G. (2004). *Casino Giants eye Singapore and Thailand*. The Straits times,  
Singapore Press Holdings.

Tai Siew Hoong. (2008), *Strategic Management of Integrated Resort with Casino to  
Sustain Competitive advantage in Singapore*, PSB Academy, Nattingham  
University Business School.

Withiam, G. (1999). *Where are at the venetian*. Cornell Hotel and Restaurant Administration.  
Quarterly: 40 (1).

## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

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

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

### การชำระเงิน

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





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