



# รัชกาลที่ ๑๐

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร



ขอพระองค์ทรงพระเจริญ



ISSN 0125-0957

# รัฐสภา

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑๖ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแผ่ความรู้ทางศาสนา							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					รัฐสภาไทยได้รอมพระบารมี (10 นาที)		06.00	
						weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	แจ้งข่าว: เดือนภัย		
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00	
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30	เวลา 09.30 น.	เวลา 09.30 น.		สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	บันทึกประชุมสภา		11.00	
12.00	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	รัฐสภาของเรา	สถานีนิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สถานีนิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สฎป.ทันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย		12.00	
13.00	จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00	
15.00			รักเมืองไทย			สภาสาระ		15.00	
15.30					ละครวิทยุ			15.30	
16.00	ปฏิรูปกฎหมายประชาชนกับ คปก.			ชีวิตกับการเรียนรู้ กับแพทย์ทางเลือก				16.00	
17.00	Gossip การเมือง					ละติจูดรอบโลก สฎปข่าว...เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก		17.00	
18.00	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				ก้าวทันไอที		เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เพลงดี ศรีแผ่นดิน		เพลงดี ศรีแผ่นดิน		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you		19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ		
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน		21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน								
22.00								22.00	

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาดังกล่าวมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



# รัฐสภาไทย





ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช  
นางสาวสุภาสิณี ขมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางสาวสุภาสิณี ขมะสุนทร

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาว์นิติ

## ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ สิ้นสวัสดิ์  
นางฟ้าดาว คงนคร  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวจุฬารัตน์ เดิมผล  
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี  
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เต็มพานิช

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิติทัศน์ องค์กรวิชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอางค์

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย  
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข  
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงจรรัฐสภา และอื่น ๆ  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

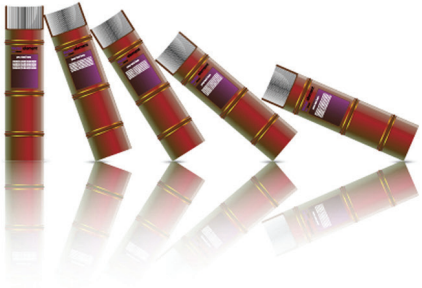
## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒  
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร  
จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน  
การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการ  
โดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น  
หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็น  
ส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# Unsurรณการ

ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ มีเรื่องที่น่ายินดี และปลื้มปิติแก่ปวงชนชาวไทย คือ การอัญเชิญองค์พระรัชทายาทเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๑๐ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ โดยที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรง แต่งตั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร เป็น พระรัชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๑๕ ดังนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคต ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ในนามของปวงชน ชาวไทยจึงได้กราบบังคมทูลอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ สืบต่อไป โดยวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จออก ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต พระราชทาน พระราชวโรกาสให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และ นายวีระพล ตั้งสุวรรณ ประธานศาลฎีกา เข้าเฝ้าทูลละอองพระบาท โอกาสนี้ นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา กราบบังคมทูลในนาม ของปวงชนชาวไทยอัญเชิญสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร องค์พระรัชทายาท เสด็จขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๑๐ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ สืบต่อจาก พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในการนี้ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร มีพระราชดำรัสตอบรับการขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์ ความว่า

*“ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภา ได้กล่าวในนาม ของปวงชนชาวไทยเชิญข้าพเจ้าขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ว่าเป็นไปตามพระราชประสงค์ ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และเป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น ข้าพเจ้าขอตอบรับ เพื่อสนองพระราชปณิธานและเพื่อประโยชน์ของประชาชนชาวไทย ทั้งปวง”*

โอกาสนี้ ได้มีประกาศพระราชโองการเฉลิมพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยทรงมีพระราชดำริว่า ในระหว่างที่ประชาชนยังมิได้ถวายพระปรมาภิไธยเนื่องในการพระราชพิธีบรมราชาภิเษก อันจะพึงมีต่อไปตามพระราชประเพณี เป็นการสมควรที่จะเฉลิมพระปรมาภิไธยเป็นการชั่วคราว เพื่อความสะดวกในการเรียกขานพระนาม จึงมีพระราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้เฉลิมพระปรมาภิไธยว่า **“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร”** ขอพระองค์ทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน ทรงเป็นมิ่งขวัญของปวงชนชาวไทยตลอดกาลนาน

จากการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ที่ผ่านมา ถือเป็นการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดของแผ่นดินไทย และนำมาซึ่งความโศกเศร้าของพสกนิกรชาวไทยทั่วประเทศ รัฐสภาสารบัญนี้ จึงขอเสนอบทความ เรื่อง **“พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช กับหลักการปกครองโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน”** เพื่อน้อมสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงตรากตรำกำลังพระวรกาย กำลังพระสติปัญญา กำลังพระราชทรัพย์ ด้วยพระวิริยะอุตสาหะ เพื่อสร้างความมั่นคงของประเทศชาติและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนทุกคนที่อยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภาร โดยมีเนื้อหากล่าวถึงหลักการปกครองโดยธรรม อันเป็นหลักการปกครองที่สมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้าทุกพระองค์ทรงยึดมั่นสำหรับการปกครองบ้านเมืองตั้งแต่ครั้งโบราณ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงยึดถือเป็นหลักในการทรงงาน อันนำประโยชน์สุขมาสู่ปวงชนชาวไทยตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่ทรงครองสิริราชสมบัติ รวมถึงพระอัจฉริยภาพทางด้านกฎหมายที่พระราชทานผ่านพระบรมราชโองการและพระราชดำรัสไว้ในโอกาสต่าง ๆ ซึ่งมีคุณค่ายิ่งต่อการทำหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายทุกสาขาในปัจจุบัน ตลอดระยะเวลาที่ทรงครองสิริราชสมบัติ พระองค์ทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมจรรยา ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจนานัปการเพื่อประโยชน์สุขแห่งปวงชนชาวไทยตลอดพระชนม์ชีพ สมดังพระปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ว่า **“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”** ข้าพระพุทธเจ้า กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร ขออ้อมเกล้าอ้อมกระหม่อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ตราบนิรันดร์...

# สารบัญ

รัฐศาสตร์ ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

Vol. 64 No. 12 December 2016

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช กับหลักการปกครองโดยธรรม ๕

เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน

วรพชร จันทร์ขันตี

สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๖๑

พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐

ธโรธร ตูทองคำ

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการอุดมศึกษา ๗๘

ศ. ดร. เทียนฉาย กีระนันทน์

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ๘๒

ภาควัต เหมรัชตานันต์

กฎบัตรอาเซียนและข้อพิจารณาบางประการ ๑๑๐

ธีรยุทธ ปึกษา



## อาศิรวาทราชสดุดี รัชกาลที่ ๑๐

ยลยินพระเกียรติท້อง	สรัสเสริญ
อนกชนอัญเชิณ	ท่านไต้
ทรงราชย์ที่สืบเจริณ	ยศยิ่ง เรื่องแอ
ยอยกพระนามไว้	บัดนี้สืบมา
ปวงข้าพระพุทธเจ้า	รัฐสภา
ขอมันสัตย์วาจา	พรังพร้อม
กักดีพระจักรา	ภูวนตร
ข้าฯ บาทมนน้อม	พระเจ้าอยู่หัว
มหา ชนทั่วทั้ง	แดนสยาม
วชิรา ออกพระนาม	กีกก้อง
ลกรณ ท้วเขตคาม	ประเทศ
ร. สิบ ชนแซ่ช่อง	สดีดไต้ไอศวรรย์

ทรงพระเจริญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(นายสมภพ ศิริธรรมาภรณ์กุลวงศ์ นิตกรชำนาญการ ผู้ประพันธ์)





## พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช กับหลักการปกครองโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน

วรพชร จันทรรัตน์<sup>๑</sup>

เนื่องในปีพุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี ในวันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ ตลอดระยะเวลาที่ ๗๐ ปี ที่ทรงครองราชย์ พระราชกรณียกิจนานัปการได้ปรากฏผลเป็นที่ประจักษ์แก่ตาแก่ใจของประชาชนชาวไทยและคนทั่วโลกแล้วว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามพระปฐมบรมราชโองการที่ได้ทรงตั้งพระราชสัตยาธิษฐานไว้ในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๙๓ ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” แต่แล้วเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ ความเศร้าโศกเสียใจได้บังเกิดแก่ชนชาวไทยทุกคน ด้วยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคต ตามที่สำนักพระราชวังได้มีประกาศให้ทราบโดยทั่วกันแล้วนั้น<sup>๒</sup> นับเป็นการสูญเสียที่ยิ่งใหญ่ของคนไทยและประเทศไทย รัฐบาลจึง

<sup>๑</sup> นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง), รัฐศาสตรบัณฑิต (ทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐศาสตร์), นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน), อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

<sup>๒</sup> ประกาศสำนักพระราชวัง เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามมินทราธิราช บรมนาถบพิตร สวรรคต ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙

ประกาศให้สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และสถานศึกษาทุกแห่ง ลดธงครึ่งเสาเป็นเวลา ๓๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป และให้ข้าราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ทุกข์มีกำหนด ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป สำหรับประชาชนทั่วไปขอให้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม<sup>๓</sup> นอกจากนี้ ประมุขของรัฐต่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศได้ร่วมแสดงความอาลัยต่อการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช อีกเป็นจำนวนมาก เช่น ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ในนครนิวยอร์ก ได้มีการประชุมวาระพิเศษเพื่อสดุดีและถวายพระเกียรติแด่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙<sup>๔</sup> อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในพระปรีชาสามารถและพระราชกรณียกิจนานัปการของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่นับมาซึ่งประโยชน์สุขแก่ประเทศชาติและประชาชนชาวไทย และแก่มวลมนุษยชาติ

ผู้เขียนในฐานะที่โชคชะตาได้เกิดและอาศัยภายใต้ร่มพระบรมโพธิสมภาร ขอ น้อมเกล้าฯ น้อมกระหม่อมสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ที่ทรงตรากตรำกำลังพระวรกาย กำลังพระสติปัญญา กำลังพระราชทรัพย์ ด้วยพระวิริยะอุตสาหะ ทรงสละความสุขส่วนพระองค์เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาราษฎรทุกหมู่เหล่า ทุกเชื้อชาติ ทุกศาสนาภายใต้พระบรมโพธิสมภาร โดยบทความนี้เป็นกรกล่าวถึงหลักการปกครองโดยธรรม อันเป็นหลักการปกครองที่สมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้าทุกพระองค์ทรงยึดมั่นสำหรับการปกครองบ้านเมืองตั้งแต่ครั้งโบราณและเป็นหลักอันสืบทอดต่อกันมาไม่ขาดสาย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงยึดถือเป็นหลักในการทรงงาน อันนำประโยชน์สุขมาสู่มหาชนชาวสยามตลอดระยะเวลากว่า ๗ ทศวรรษ และเนื่องจากบทความนี้จะตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ซึ่งเป็นวารสารขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงพระอัจฉริยภาพทางด้านกฎหมายที่พระราชทานผ่านพระบรมราชโองการและพระราชดำรัสไว้ในโอกาสต่างๆ ซึ่งมีคุณค่ายิ่งต่อการทำหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายทุกสาขาในปัจจุบัน

<sup>๓</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสวรรคต ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนพิเศษ ๒๓๔ ง วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ หน้า ๑.

<sup>๔</sup> <http://webtv.un.org/search/general-assembly-36th-plenary-meeting-71st-session/5188986518001?term=King+Bhumibol> (๑ ธันวาคม ๒๕๕๙)

## ๑. พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เสด็จพระราชสมภพเมื่อวันจันทร์ที่ ๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๐ ณ โรงพยาบาลเมาท์ออเบอร์น (Mount Auburn) เมืองเคมบริดจ์ (Cambridge) มลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) สหรัฐอเมริกา<sup>๕</sup> เป็นพระราชโอรสพระองค์เล็กในสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก<sup>๖</sup> กับสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี<sup>๗</sup> ได้รับพระราชทานพระนามจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ว่า “พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภูมิพลอดุลยเดช” และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคตแล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ให้วันที่ ๕ ธันวาคม เป็นวันคล้ายวันพระราชสมภพของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า เนื่องจากในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ จะมีพระราชพิธีบำเพ็ญพระราชกุศล เนื่องในวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช และจะมีพิธีพระราชทานสถาปนาเลื่อนและตั้งสมณศักดิ์ถวายแก่พระสังฆาธิการ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ ยังคงเป็นวันหยุดราชการในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นี้ ส่วนวันหยุดราชการอื่นในปีต่อ ๆ ไป จะได้มีมติคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง<sup>๘</sup>

ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ ๘ ทรงรับราชสมบัติสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ได้ประกาศเฉลิมพระเกียรติยศ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภูมิพลอดุลยเดช เป็น สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ

<sup>๕</sup> คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี, *จดหมายเหตุคำประกาศสดุดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในวโรกาสที่สถาปนาอุดมศึกษา ขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายปริญญาคุณวุฒิปริญญาตรีดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (พฤษภาคม ๒๔๙๓-มกราคม ๒๕๓๙)*, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี : ทบวงมหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๑.

<sup>๖</sup> ประกาศเฉลิมพระนามาภิไธย สมเด็จพระบรมราชชนก และสมเด็จพระบรมราชชนนี ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๕๒ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๑๓ หน้า ๑-๗.

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๘</sup> <http://www.cabinet.soc.go.th/> (๑ ธันวาคม ๒๕๕๙)

เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช<sup>๙</sup> และเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลสวรรคต ทรงเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราช พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร<sup>๑๐</sup> เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๘๙<sup>๑๑</sup> และมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๙๓<sup>๑๒</sup> เสด็จพระปรมาภิไธยตามที่จารึกในพระสุพรรณบัฏว่า “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามมินทราธิราช บรมนาถบพิตร” มีพระปฐมบรมราชโองการพระราชทานอารักขาแก่ประชาชนชาวไทยว่า **“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”** และทรงหลั่งน้ำทักษิโณทกตั้งพระราชสัตยาธิษฐานจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจปกครองราชอาณาจักรไทยโดยทศพิธราชธรรมจรรยา ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่ทรงครองสิริราชสมบัติ ทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมจรรยา ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจนานัปการเพื่อประโยชน์สุขแห่งปวงชนชาวไทยตลอดพระชนม์ชีพ

พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่ทรงครองราชย์นั้น มีโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริกว่า ๔,๐๐๐ โครงการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศชาติและชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในทุกด้าน จนมีอาจนำมากล่าวได้หมดในเนื้อที่อันจำกัดนี้ แต่ทุกโครงการล้วนเป็นไปเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อ

<sup>๙</sup> ประกาศเฉลิมพระเกียรติยศ พระราชปิตุจฉา พระเชษฐภคินี และพระอนุชา ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๒ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๔๗๘ หน้า ๑๑๗๘ - ๑๑๗๙.

<sup>๑๐</sup> พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ มีพระบรมราชโองการประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธยสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราช พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล เป็นพระปรมาภิไธยอันวิเศษตามแบบแผนโบราณราชประเพณีว่า “พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลฯ พระอัฐมรามาธิบดินทร สยามมินทราธิราช บรมนาถบพิตร” ใน ประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๓๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๑๑ ข วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๙ หน้า ๑ - ๓.

<sup>๑๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๖๑ ตอนที่ ๓๙ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ หน้า ๔ - ๕.

<sup>๑๒</sup> กำหนดการ ที่ ๑๑/๒๔๙๓ พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชสยามมินทราธิราช และพระราชพิธีเฉลิมพระราชมณเฑียร พ.ศ. ๒๔๙๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๗ ตอนที่ ๒๗ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๙๓ หน้า ๑๙๓๗ - ๑๙๘๙.

เกษตรกรที่ยากไร้ การส่งเสริมระบบสหกรณ์การเกษตร การประกอบอาชีพ การแก้ปัญหาภัยแล้ง การทำฝนเทียม การจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและเพื่อการเกษตรกรรม รวมถึงปัญหาน้ำเน่าเสีย การแก้ไขปัญหาเรื่องดิน การคืนผืนป่า การแก้ไขปัญหาการจราจร และการคมนาคม การสาธารณสุข การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การจัดการภัยพิบัติ และแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ฯลฯ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าโครงการต่างๆ ที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร และทรงแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการของราษฎรและทรงรับฟังความคิดเห็นของราษฎรและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการมีพระบรมราชวินิจฉัยในการแก้ไขปัญหาและพระราชทานความช่วยเหลือให้เกิดความยั่งยืนต่อไป ดังที่เราทั้งหลายได้ประจักษ์แก่ตาแก่ใจกันอยู่แล้วนั้น ผู้เขียนจึงขอยกหลักการทรงงานเพื่อเป็นเครื่องรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณและดำเนินรอยตามเบื้องยุคลบาทต่อไป

หลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เป็นสิ่งที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง สมควรที่คนไทยทุกหมู่เหล่าไม่ว่าจะปฏิบัติงานอยู่ในฐานะใดตำแหน่งใด จะศึกษาเรียนรู้และน้อมนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ

**พลเอก เปรม ติณสูลานนท์** ประธานองคมนตรี ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของปวงชนชาวสยาม** ถึงหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ความตอนหนึ่งว่า<sup>๑๓</sup> “...ทรงตั้งพระราชหฤทัยมั่นคง ทรงแน่วแน่ที่จะได้ทอดพระเนตรของจริง ความจริง เพื่อทรงนำไปตรวจสอบเปรียบเทียบกับรายงานที่หน่วยงานต่างๆ ทูลเกล้าฯ ถวาย ทรงมีพระวิริยะพระอุตสาหะ พระขันติ แม้จะทรงเหน็ดเหนื่อย พระวรกายก็ไม่ทรงทอดอ้อย เมื่อทรงทราบข้อมูลโดยละเอียดถูกต้อง และครบถ้วนแล้ว จึงจะทรงพระราชดำริพระราชทานแก่หน่วยงานต่างๆ ไม่ทรงมีกฎเกณฑ์และกำหนดการแต่งกายของราษฎรที่เข้าเฝ้าฯ บางคนไม่สวมเสื้อ ไม่ทรงรังเกียจแต่อย่างใด ทรงวางพระองค์เรียบง่าย ประทับกับพื้นดินบ่อยๆ ในการเสด็จฯ ไปทรงเยี่ยมราษฎรแต่ครั้ง จะทรงงานจนเสร็จตามที่ตั้งพระราชหฤทัย จึงจะทรงหยุด ไม่ว่าจะทรงใช้เวลานานเท่าใด จะไม่ทรงตำหนิผู้ใด

<sup>๑๓</sup> เปรม ติณสูลานนท์ พลเอก, “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของปวงชนชาวสยาม,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๙๕ - ๙๖.

แม้จะกราบบังคมทูลรายงานไม่ถูก ไม่ครบถ้วน ไม่ใช่ราชาศัพท์หรือใช้ราชาศัพท์ไม่ถูก...ทรงมีพระราชปรารภถึงคำสามคำ คือ **เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา** ทรงพระราชดำริว่า เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุข มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย น่าจะนำคำสามคำนี้ไปใช้ประโยชน์...”

**ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร** อดีตองคมนตรี ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง **พระบารมีปกเกล้าฯ** ถึงหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่ประชาชนชาวไทยควรเรียนรู้ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๑๔</sup> “...สำหรับประชาชนชาวไทยนั้น เราทั้งหลายอาจเรียนรู้วิธีการทำงานจากการทรงงานในโครงการตามพระราชดำริและพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่ดำเนินไปอย่างมีแบบแผนรัดกุม เป็นขั้นตอน ทั้งมีการติดตามงานและประเมินผลงานทุกระยะ เพื่อการพัฒนาปรับปรุงงานของตนให้ดียิ่งขึ้นไป และที่สำคัญเคียงคู่ไปกับการพัฒนางานคือ การพัฒนาจิตใจ เราสามารถเรียนรู้สิ่งเหล่านี้ได้จากพระราชจริยาวัตรและพระบรมราโชวาทอันล้ำค่าทั้งหมด ฟังน้อมรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต ทั้งเป็นหลักในการยึดมั่นทำแต่สิ่งที่ถูกต้องดีงาม เพื่อความผาสุกของแต่ละบุคคลและครอบครัว และเพื่อความเจริญมั่นคงเป็นปรกติสุขของบ้านเมืองสืบไป”

**พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์** อดีตองคมนตรี ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง **พระมหากษัตริย์นักคิด...นักปฏิบัติ...เพื่อความทุกข์ของประชาชน** ความตอนหนึ่งว่า<sup>๑๕</sup> “...เล่ากันว่า พระองค์ท่านทรงเคยต้องกรอกแบบสอบถาม ทรงระบุในหัวข้ออาชีพว่า **“ทำราชการ”** ในการทำงานของพระองค์ ถ้าจะตีความตามแบบบริหารจัดการสมัยใหม่ ทรงตั้งประโยชน์สุขของราษฎรเป็นเป้าหมาย และทรงมีกระบวนการจัดการเป็นขั้นตอน ทรงศึกษาหาข้อมูล วิเคราะห์ดำเนินการ แล้วทรงติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ ว่ากันในทางธรรม พระองค์ท่านทรงกอบปรีย์ด้วย **อิทธิบาท ๔** คือ **ฉันทะ** ทรงพอพระราชหฤทัยในพระราชกรณียกิจที่ทรงปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของราษฎร **วิริยะ** ทรงหมั่นเพียรทรงงานและศึกษาโดยไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค **จิตตะ** เรื่องที่เป็นความต้องการ เป็นประโยชน์สุขของราษฎร จะอยู่ในพระราชหฤทัยเสมอ แม้จะ

<sup>๑๔</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “พระบารมีปกเกล้าฯ,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๑๒๗.

<sup>๑๕</sup> กำธน สินธวานนท์ พลอากาศเอก, “พระมหากษัตริย์นักคิด...นักปฏิบัติ...เพื่อความทุกข์ของประชาชน,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๒๐๐ - ๒๐๑.

เสด็จฯ ไปด้วยพระราชภารกิจอื่น ก็จะต้องทรงพ่วงเอาทุกข์สุขของราษฎรเข้ามาทรงพิจารณาด้วย และ **วิมังสา** ทรงใคร่ครวญติดตามประเมินผล และทรงนำไปปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่เสมอ พระราชดำริที่พระราชทานแต่ละครั้ง แสดงถึงพระวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลซึ่งสามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อความทุกข์สุขของราษฎร ทั้งยังเป็นเรื่องที่ใช้เป็นหลักการและหลักคิดในการทำงานของแต่ละคนอีกด้วย...”

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่นิตยสาร National Geographic เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๒๕ ความตอนหนึ่งว่า “...เคยมีผู้กล่าวไว้ว่าราชอาณาจักรนั้นเปรียบเสมือนพีระมิด มีพระมหากษัตริย์อยู่บนยอด และมีประชาชนอยู่ข้างล่าง แต่สำหรับประเทศไทยแล้วดูเหมือนทุกอย่างจะตรงกันข้าม นั่นเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้าพเจ้าต้องปวดคอและบริเวณไหล่อยู่เสมอ...”<sup>๑๖</sup> และเคยมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไทย ว่า “...ในหลายๆ ประเทศ สถาบันกษัตริย์เปรียบเสมือนรูปพีระมิดที่มีประชาชนเป็นฐาน สูงขึ้นไปก็มีบรรดาข้าราชการต่างๆ และกษัตริย์อยู่บนยอดพีระมิด แต่หน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันกลับกัน เป็นพีระมิดที่คว่ำหัวลง คือ ประชาชนทั้งหลายอยู่ข้างบน และสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ที่จุดล่างสุด ทำหน้าที่บริการสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ข้างบน...”<sup>๑๗</sup> ซึ่งแสดงถึงพระราชหฤทัยมุ่งมั่นในอันที่จะทรงงานเพื่อประโยชน์สุขของราษฎร โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขส่วนพระองค์เลย ด้วยเหตุนี้จึงทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงงานหนักที่สุดในโลก

---

<sup>๑๖</sup> สวัสดิ์ วัฒนายากร, “พระมหากษัตริย์ผู้ทรงงานหนักที่สุดในโลก,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ กับคณะองคมนตรี*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๓๓๗.

<sup>๑๗</sup> จำรัส เขมะจารุ, “พระเมตตาจากฟากฟ้า,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ กับคณะองคมนตรี*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๒๔๔.

## ๒. หลักการปกครองโดยธรรม<sup>๑๘</sup>

คติธรรมราชาหรือพระมหากษัตริย์ผู้ทำให้ประชาชนสุขใจโดยธรรมเป็นแนวคิดของพระพุทธศาสนาที่มีมายาวนานกว่า ๒,๐๐๐ ปี โดยพระเจ้าอโศกมหาราชซึ่งปกครองชมพูทวีประหว่าง พุทธศักราช ๒๗๐ - ๓๑๒ ทรงเป็นธรรมราชาต้นแบบที่นำหลักธรรมราชามาขยายความในเชิงการเมืองการปกครอง โดยกำหนดให้ผู้ปกครองต้องอาศัยธรรมะในการปกครอง อาทิ ทศพิธราชธรรม เป็นต้น<sup>๑๙</sup> คำว่า ธรรมราชา หมายถึง ธรรมิกราช คือพระราชผู้ประพฤติธรรมเพื่อสร้างความยินดีพอใจแก่ราษฎร และ ธรรมาธิปไตย คือผู้ถือธรรมเป็นใหญ่และใช้ราชธรรมกำกับการใช้พระราชอำนาจ<sup>๒๐</sup> หลักการปกครองโดยธรรม หรือ “ธรรมราชา” เป็นหลักการที่พระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงยึดถือเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองเสมอมา ตั้งแต่ในอดีตหลักธรรมราชาได้ถูกส่งต่อมาอย่างไม่ขาดสายจวบจนถึงปัจจุบัน จนคำว่า ธรรมราชา ได้เคยใช้เป็นพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์และพระนามพระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์ เช่น พระมหา**ธรรมราชา** ที่ ๑ ถึงที่ ๔ แห่งกรุงสุโขทัย สมเด็จพระมหา**ธรรมราชา** สมเด็จพระเจ้าทรงธรรม สมเด็จพระ**ศรีสุธรรมราชา** แห่งกรุงศรีอยุธยา และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อครั้งทรงดำรงพระอิสริยยศเป็น สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมหลวง**สุโขทัยธรรมราชา** เป็นต้น ก็เพื่อให้พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ทรงรับและทรงปฏิบัติตามหลักธรรมราชาให้ปรากฏสืบไป เพราะเป็นหลักธรรมที่จะทำให้ทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นสุข เมื่อชนทั้งสองเป็นสุขบ้านเมืองก็เป็นปกติเรียบร้อย

<sup>๑๘</sup> วรพชร จันทรขันธ์, “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม,” ใน *รพี ๒๕๕๙ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, (เชียงใหม่: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ๒๕๕๙), หน้า ๑๔๖ - ๑๕๔.

<sup>๑๙</sup> สถาบันพระปกเกล้า, *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๕ ประจำปี ๒๕๕๖ “ธรรมราชา”*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๖), หน้า ๑๑.

<sup>๒๐</sup> พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *ธรรมราชา*, (เรียบเรียงจากปาฐกถา นำ แสดง ณ ห้องคอนเวนชันเซ็นเตอร์ โรงแรมรามาร์คเด้นส์ เนื่องในการประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๕ ประจำปี ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในโอกาสเฉลิมฉลอง ๑๒๐ ปี พระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว), หน้า ๔๗.

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระราชนิพนธ์แนวความคิดเกี่ยวกับระบบพระมหากษัตริย์ของไทย ไว้ในคำนำ นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย ว่า “...ประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศสืบเนื่องมากกว่า ๗๐๐ ปี ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์ การปกครองโดยระบบกษัตริย์เป็นวัฒนธรรมที่ไทยรับมาจากอินเดียพร้อมกับการรับวัฒนธรรมความเชื่อทางศาสนาโดยได้ผสมผสานแนวคิดหลัก ๓ ประการ เข้าด้วยกัน คือ แนวคิดในศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ที่เชื่อว่ากษัตริย์ทรงเป็นสมมุติเทพ แนวคิดในพุทธศาสนาที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเปรียบประดุจพระพุทธเจ้า ทรงเป็นจักรพรรดิราชาหรือธรรมราชาที่ก่อปรด้วยราชธรรมหลายประการ อาทิ ทศพิธราชธรรม และจักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ แนวคิดทั้งสองประการดังกล่าวนี้อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประการที่สามคือ การปกครองแบบพ่อปกครองลูก ดังปรากฏมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปกครองโดยระบบกษัตริย์ของไทยมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวแตกต่างจากประเทศอื่น...”<sup>๒๑</sup>

สำหรับหลักธรรมในการปกครองบ้านเมืองนั้นมีหลายประการ ได้แก่ ทศพิธราชธรรม ๑๐ จักรวรรดิวัตร ๑๒<sup>๒๒</sup> ราชสังคหวัตถุ ๕<sup>๒๓</sup> และพละ ๕<sup>๒๔</sup> ในบทความนี้ผู้เขียนขอ

<sup>๒๑</sup> สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, *นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, ๒๕๕๔), หน้า ๕.

<sup>๒๒</sup> จักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ คือ ๑. โอวาทสั่งสอนข้าราชการสำนัก ๒. ผูกมิตรไมตรีกับนานาประเทศ ๓. สงเคราะห์พระราชวงศ์ ๔. เกื้อกูลคฤหบดี ๕. อนุเคราะห์ประชาราษฎร ๖. อุปการะสมณะพราหมณ์ผู้ประพฤติชอบ ๗. อนุรักษ์ฝูงสัตว์ไม่ให้มีภัย ๘. ปราบปรามการทุจริต ส่งเสริมการสุจริต ๙. สนับสนุนทุนทรัพย์แก่ผู้ประกอบสัมมาชีพ ๑๐. เข้าใกล้ได้ตามเรื่องบาปบุญคุณโทษกับสมณะพราหมณ์ ๑๑. หักห้ามจิตใจจากอธรรมทั้งปวง ๑๒. พยายามเลือกละความละโมภโภมากในทางไม่ถูกไม่ควร (ที.ปาฏิ. ๑๑/๖๕/๓๕) ใน สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, (กรุงเทพฯ: สมชายการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๔.

<sup>๒๓</sup> ราชสังคหวัตถุ ๕ คือ ๑. สัสสมณะ ความสามารถในการบำรุงข้าวกู้ ๒. ปุริสมณะ ความสามารถในการบำรุงเลี้ยงคน ๓. สัมมาปาสะ ความสามารถผูกมัดน้ำใจประชาชน ๔. วาจาเปยะ มีวาจาควรดื่ม และ ๕. นิรคคพะ ความสงบราบคาบปราศจากโรภัยจนถึงที่ทวารเรือนไม่ต้องลงกลอน (ส.ส. ๑๕/๑๑๐/๓๑๕) ราชสังคหวัตถุ ๕ นี้ บางแห่งเรียกว่า สังคหวัตถุ ๔ ในบางแห่งเรียกว่า สังคหวัตถุ ๕ แต่เนื้อความเป็นอันเดียวกัน ที่เรียกว่า สังคหวัตถุ ๕ คือติม นิรคคพะ สงบราบคาบจากโรภัยจนถึงมีทวารเรือนไม่ต้องลงกลอนเป็นคำรบ ๕ ใน สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, หน้า ๔. และหน้า ๒๑.

<sup>๒๔</sup> พละ ๕ คือ ๑. กายพละ กำลังกาย ๒. โภคพละ กำลังคือโภคสมบัติ ๓. อมัจจพละ กำลังคืออำมาตย์ ๔. อภิชัจจพละ กำลังคือชาติสกุลสูง ๕. ปัญญาพละ กำลังคือปัญญา (ช.ช.า. ๒๗/๕๓๒/๒๔๔) ใน สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, หน้า ๔.

ยกเอาเฉพาะหลัก “ทศพิธราชธรรม” ซึ่งเป็นหลักธรรมที่พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ ทรงยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่ครั้งการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิ์ในการปกครอง ทรงเป็นทั้ง เจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน แต่แม้ว่าจะทรงมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้นเด็ดขาด ก็หาใช่จะทรงใช้ พระราชอำนาจนั้นอย่างไร้ขอบเขตจำกัดไม่ หากแต่มีหลักธรรมเป็นเครื่องจำกัดขีดขวางการใช้ พระราชอำนาจให้อยู่ในครองธรรมและเป็นไปโดยยุติธรรม ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร ว่า “.....เมื่อพ่อได้รับราชสมบัติในเวลาอายุเพียง ๑๕ ปี เท่านั้น เหมือนตะเกียงริบหรือจวนจะดับ แต่อาศัยด้วยปฏิบัติอธิษฐานน้ำใจใน**ความสัตย์ธรรม** มิได้รู้วามแลมิได้อาฆาตปองร้ายต่อผู้ใด **ตั้งใจจะประพฤติตามแบบอย่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในต้นพระราชวงศ์ซึ่งได้ทรงปฏิบัติมา** แลอาศัยความอุตสาหะความ พิจารณาเนืองนิตย์จึงได้มีความเจริญรุ่งเรืองสืบมาจนถึงเพียงนี้....”<sup>๒๕</sup> อันแสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ทรงรับหลักธรรมในการปกครองบ้านเมืองสืบต่อกันมาโดยไม่ขาดสาย นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดินไว้ตอนหนึ่งว่า

“....อนึ่ง พระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏใน กฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับ ขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความเป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการอันใด **ก็ต้อง เป็นไปตามทางที่สมควรและเป็นที่ยุติธรรม** เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใด ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินเช่นประเทศทั้งปวงมีกำหนด ต่าง ๆ กันนั้น”<sup>๒๖</sup>

<sup>๒๕</sup> วงเดือน นาราัจจ์ และคณะ, *ธิราชเจ้าจอมสยาม*, (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๓), หน้า ๗.

<sup>๒๖</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, *พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ในวันตรงกับวันสวรรคต ที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๐), หน้า ๖๒.

ดังที่ได้ยกตัวอย่างมานั้นไม่ว่าจะเป็นคำว่า **ความสัตย์ในธรรม** หรือ **ตามทางที่สมควรและเป็นที่ยุติธรรม** ย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นทศพิธราชธรรม และธรรมทั้งหลายที่ได้ยกไว้แล้วในเบื้องต้น มาในกาลบัดนี้บ้านเมืองทั้งของไทยและในโลกได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาล คำว่า พระราชา หรือผู้ปกครอง ได้ขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากพระราชภาระในการปกครองของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้เปลี่ยนไปเป็นของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ในฐานะพระประมุขของประเทศทรงใช้อำนาจสูงสุดผ่านองค์กรดังกล่าว<sup>๒๓</sup> นอกจากนี้ ยังมีบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่อยู่ในตำแหน่งใหญ่่น้อยอีกจำนวนมากที่ใช้อำนาจรัฐในการบริหารปกครองบ้านเมือง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงจะเอามาแต่พระราชอำนาจอย่างเดียวหาได้ไม่ หากแต่ต้องรับเอาธรรมซึ่งเป็นเครื่องจำกัดขัดขวางการใช้อำนาจ มีทศพิธราชธรรมเป็นต้นมาด้วย เวลานี้จึงต้องถือว่านอกจากกฎหมาย (ผู้เขียน) ก็ยังมีทศพิธราชธรรมเป็นหลักที่ผู้ใหญ่ใช้ปกครองผู้น้อย<sup>๒๔</sup> ใช้เป็นหลักในการปกครองดูแลบ้านเมืองทุกข์สุขของราษฎรด้วย จึงกล่าวได้ว่าไม่ว่าการปกครองจะเป็นระบอบใดจะสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือประชาธิปไตย ผู้อยู่ในฐานะเป็นผู้ปกครองในทุกตำแหน่งแห่งที่ย่อมต้องมีธรรม ดังที่พระธรรมโกศาจารย์ (เงื่อม อินทปญฺโญ) หรือท่านพุทธทาสภิกขุกล่าวว่า “ประชาธิปไตยที่ว่าเป็นของประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชนนั้น ใช้ได้เฉพาะประชาชนที่มีธรรมเท่านั้น ถ้าประชาชนไม่มีธรรม มันก็กลายเป็นประชาธิปไตยเท่านั้นเอง”<sup>๒๕</sup>

ในการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช นอกจากจะทรงมีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีพระราชอำนาจตามนิติราชประเพณีแห่งการบริหารราชการแผ่นดินต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลอีก ๓ ประการ คือ

<sup>๒๓</sup> ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

<sup>๒๔</sup> วิษณุ เครืองาม, “ค่านิยม,” ใน *ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย*, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๒.

<sup>๒๕</sup> เจษฎา ทองขาว, “ประชาธิปไตยต้องเป็นธรรม (มะ),” *รัฐสภาสาร*, ๖๒,๘ (สิงหาคม ๒๕๕๗):

พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานพระราชดำรัสแนะนำ (The right to be consulted) พระราชอำนาจในการที่จะพระราชทานขวัญและกำลังใจ (The right to encourage) และพระราชอำนาจในการที่จะพระราชทานพระราชดำรัสเตือน (The right to warn) แม้ว่าพระองค์จะทรงมีพระราชอำนาจดังกล่าว พระองค์ก็มีเคยทรงใช้พระราชอำนาจเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ส่วนพระองค์เลย หากแต่ทรงใช้ไปในทางที่จะเกิดประโยชน์สุขแก่บ้านเมืองเท่านั้น ดังนั้น แม้ตามนิติราชประเพณีนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราโชบายหรือพระราชดำรัสแนะนำหรือตักเตือนก็ตาม แต่ในความเป็นจริง นายกรัฐมนตรีแต่ละคนก็ล้วนกระตือรือร้นที่จะรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมและสนองพระราชกระแสและพระราชดำรัสเสมอมา อันนำมาซึ่งความวัฒนาสถาพรของบ้านเมืองนานัปการ<sup>๑๐</sup> ทรงปฏิบัติพระองค์ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่มีแม้แต่สักครั้งที่จะทรงใช้พระราชอำนาจนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย...ความเป็น “พระมหากษัตริย์เจ้า” ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช อยู่ที่ทศพิธราชธรรมที่ทรงปฏิบัติอยู่เป็นเนืองนิตย์ พระราชอำนาจที่ทรงมี ก็จะทรงใช้เพื่อการปฏิบัติพระราชกิจตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยมีเป้าหมายที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า<sup>๑๑</sup>

ทศพิธราชธรรมนั้น สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์<sup>๑๒</sup> วัดบวรนิเวศวิหาร ผู้ทรงเป็นพระราชอุปัชฌายจารย์ในพระภิกษุพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อครั้งทรงผนวชเมื่อ พุทธศักราช ๒๔๙๙ ได้ทรงแสดงไว้เมื่อครั้งได้รับพระราชทานถวายพระธรรมเทศนาแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๙๓ ว่า<sup>๑๓</sup> “ทศพิธราชธรรมเป็นภาษิตของผู้เกิดนอกพระพุทธศาสนามาก่อน ภายหลังจึงนำมา

<sup>๑๐</sup> ธาณินทร์ ภัยวิเชียร, “พระบารมีปกเกล้าฯ,” ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี, หน้า ๑๑๙.

<sup>๑๑</sup> กำธน สินธวานนท์ พลอากาศเอก, “พระมหากษัตริย์นักคิด...นักปฏิบัติ...เพื่อความความสุขของประชาชน,” ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี, หน้า ๒๐๑.

<sup>๑๒</sup> ถวายครั้งดำรงสมณศักดิ์สมเด็จพระสังฆราชในราชทินนามที่ สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ สมเด็จพระสังฆราช ต่อมาวันที่ ๒๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๙ ได้รับพระราชทานสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ใน ประกาศสถาปนา ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๖ วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๐๐ ฉบับพิเศษ หน้า ๒๑ - ๒๖.

<sup>๑๓</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๖.

ร้อยกรองเป็นคำสอนในคัมภีร์พระพุทธศาสนา เพราะมี ๑๐ อย่าง จึงเรียกว่า ทศพิธ เพราะเป็นธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ราชาเจ้าผู้ปกครองประชาชน จึงเรียกว่า ราชธรรม” ดังนั้นต้นกำเนิดของหลักทศพิธราชธรรมจึงเป็นธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ซึ่งมีก่อนพุทธกาล เมื่อมีพระพุทธศาสนาก็ได้รับมาเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำสอน<sup>๓๔</sup> สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน)<sup>๓๕</sup> วัดบวรนิเวศวิหาร ได้ทรงแสดงปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” ในการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การพัฒนาข้าราชการด้วยทศพิธราชธรรม” เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๐ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ว่า “...เมื่อพูดถึงทศพิธราชธรรม ก็มีคนจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่า เป็นคุณธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์หรือพระราชาทรงประพฤติปฏิบัติ ฉะนั้น สามัญชนคนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิที่จะนำมาปฏิบัติ หรือไม่ใช่หน้าที่ของประชาชนทั่วไปที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันที่จริงนั้น **ธรรมะทุกข้อเป็นของกลาง ใครๆ ก็สามารถนำมาประพฤติปฏิบัติได้** แต่ที่มีชื่อเรียกต่างๆ กันออกไปนั้นก็เรียกไปตามโอกาสและบุคคลที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงหรือสั่งสอนเท่านั้น ทศพิธราชธรรมก็เช่นเดียวกัน คำสอนหมวดนี้ได้ชื่อว่าราชธรรม ก็เพราะโบราณบัณฑิตทั้งหลายนิยมแสดงแก่พระราชาซึ่งเป็นผู้ปกครองประชาชนมาตั้งแต่โบราณกาลก่อนพุทธกาล ครั้นสมเด็จพระบรมศาสดาสัมมาสัมพุทธเจ้าเสด็จอุบัติขึ้นก็ได้ทรงนำมาสั่งสอนต่อมา เพราะทรงเห็นว่าเป็นคุณธรรมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ผู้ปฏิบัติได้จริง และเนื่องจากธรรมะหมวดนี้มี ๑๐ ประการ จึงนิยมเรียกกันว่า ทศพิธราชธรรม ซึ่งแปลว่า ราชธรรม ๑๐ ประการ...”<sup>๓๖</sup>

<sup>๓๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๕</sup> ครั้งดำรงสมณศักดิ์สมเด็จพระราชาคณะในราชทินนามที่ สมเด็จพระญาณสังวร

<sup>๓๖</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, (กรุงเทพฯ: สมชายการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๒ - ๓.

หลักทศพิธราชธรรมทั้ง ๑๐ ประการนั้น มีพระคาถาที่บัณฑิตรับพระราชทานถวาย พระมหากษัตริย์ตั้งแต่ครั้งโบราณกาล ว่า<sup>๓๗</sup>

ทาน สິล ปริจจาค์	อาชชวั มททวั ตปี
อกโกธ อวิหีสญจ	ขนตัญจ อวิโรธนั
อิจเจเต กุสเล ธมฺเม	ฐิตะ ปสุสาหิ อตฺตนิ
ตโต เต ชายเต ปิติ	โสมนสุสญจนปฺปกั

พระคาถาดังกล่าว สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน)<sup>๓๘</sup> ได้รับพระราชทานถวายพระมงคฺลวิเสสภค ในพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ณ พระที่นั่งอัมรินทรวินิจฉัย ในพระบรมมหาราชวัง เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๒๕ โดยทรงแปลความว่า **“ขอสมเด็จพระมพิตรพระราชสมภารเจ้าผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ ทรงพิจารณาพระธรรมส่วนชอบอันตั้งอยู่ในพระองค์ คือ ทาน ศีล ปริจาค ความตรง ความอ่อนโยน ตบะคือความเพียร เมตตาคือความไม่โกรธ กรุณา คือความไม่เบียดเบียน ความอดทน ความไม่ทำให้ผิด ดังนั้นๆ เกิด แต่นั้นพระปิติโสมนัสจักมีขึ้นในพระองค์มิใช่น้อย”**<sup>๓๙</sup>

หลักทศพิธราชธรรมทั้ง ๑๐ ประการ นั้นได้แก่

๑. **ทาน** คือการให้ หมายถึงการให้ทรัพย์สินของแก่ผู้ทุกข์ยากขัดสนเดือดร้อน ทานจะเป็นการให้ที่บริสุทธิ์เพราะไม่หวังผลตอบแทน ให้เพื่อสงเคราะห์อนุเคราะห์บูชา มีการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น ทานนับว่ามีความสำคัญกับผู้ปกครองเป็นอันดับแรก เพราะในฐานะที่เป็นผู้นำหรือผู้ปกครอง หากมองในแง่ของคุณธรรมก็ควรจะเป็นผู้เอื้ออารีต่อคนในปกครอง รู้จักเอื้อเพื่อแบ่งปันช่วยเหลือสงเคราะห์คนในปกครองของตนตามควรแก่โอกาสและเหตุการณ์ หากมองในแง่ของหน้าที่ ผู้ปกครองก็มีหน้าที่จะต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขคนในปกครองของตนด้วยการให้วัตถุสิ่งของบ้าง ด้วยการให้วิชาความรู้บ้าง ด้วยการให้สิ่งที่ต้องการอื่นๆ ตลอดถึงให้การอบรมแนะนำบ้าง เพื่อเขาเหล่านั้นจะได้ใช้เป็นเครื่องยังชีพและ

<sup>๓๗</sup> สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน เจริญ), พระมงคฺลวิเสสภค ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดพิมพ์ในโอกาส สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๑๐๐ พรรษา วันพฤหัสบดีที่ ๓ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖, (กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิกราร, ๒๕๕๖), หน้า ๒๕.

<sup>๓๘</sup> ถวายครั้งดำรงสมณศักดิ์สมเด็จพระราชาคณะในราชทินนามที่ สมเด็จพระญาณสังวร

<sup>๓๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สร้างสรรค์ชีวิตให้มีความสุขตามสมควรแก่สภาพ สิ่งเหล่านี้รวมอยู่ในคุณธรรมข้อที่เรียกว่า ทาน คือการให้นั่นเอง ส่วนผู้อยู่ในปกครองเมื่อได้รับจากผู้ปกครองแล้ว ก็ควรจะให้ตอบด้วยความดีของส่วนรวมจึงจะเป็นไปได้ เช่น เสียภาษีอากรแก่รัฐตามฐานะและหน้าที่ ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเมื่อได้รับการร้องขอ เป็นต้น ฉะนั้นทุกฝ่ายจึงควรให้แก่กันและกันตามฐานะและหน้าที่ของตนๆ เพราะถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดให้แต่ฝ่ายเดียว หรือรับแต่ฝ่ายเดียว สุดท้ายก็คงจะไม่มีใครให้ เพราะไม่มีอะไรจะให้อีกต่อไป<sup>๕๐</sup> ในคุณธรรมข้อแรก คือ ทาน นี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานความช่วยเหลือทุกทางแก่ราษฎรทั้งในด้านการประกอบอาชีพ ที่อยู่อาศัย การศึกษา การรักษาพยาบาล ความมั่นคงปลอดภัย การมีคุณภาพชีวิตที่พอเพียงและยั่งยืน จะเห็นได้ว่าการให้ของพระองค์เป็นการให้อย่างสมบูรณ์แบบ คือครบทุกด้าน ทรงพระราชทานความช่วยเหลือบนหลักการที่ให้ราษฎรได้พึ่งพาตนเองต่อไปได้ เพราะหากราษฎรพึ่งพาตนเองไม่ได้ ก็จะต้องเป็นผู้รับตลอดไป ซึ่งการให้แบบนี้เป็นการให้ที่ไม่ยั่งยืน ดังนั้น หากราษฎรซึ่งเป็นผู้รับ ได้ประพฤติปฏิบัติตามคำสอนของพระองค์ ก็นับว่าเป็นการให้ตอบ อันจะนำมาซึ่งความสุขของสังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นพระราชปณิธานปรารถนา

**๒. ศิล** แปลว่าปรกติก็ได้ แปลว่าสูงก็ได้ แปลว่าเย็นก็ได้ ผู้มีศีลจึงนับเป็นยอดเป็นผู้มีความเป็นปกติ เป็นผู้เย็นกายสบายใจ<sup>๕๑</sup> และได้ชื่อว่ามีมนุษยธรรม หรือธรรมที่ทำให้เป็นมนุษย์ ด้วยการระวังรักษาความประพฤติทางกาย วาจา ตลอดจนจิตใจ ให้เป็นปกติเรียบร้อย เรื่องศีลเป็นข้อปฏิบัติขั้นแรกของพระพุทธศาสนา หรือจะกล่าวอีกอย่างว่าเป็นข้อปฏิบัติของความเป็นคน ศีล จึงเป็นมนุษยธรรม คือธรรมของมนุษย์ แปลว่า คนเราจะเป็นอย่างที่สมบูรณ์ได้มิใช่จะเกิดมาเป็นมนุษย์เท่านั้น จะต้องมีการสำหรับมนุษย์อีกด้วย จนมีภาษิตที่โตปเทศที่กล่าวโดยความว่า “คนและสัตว์เดรัจฉานนั้น ย่อมมีการกิน การนอน การสืบพันธุ์ เสมอกัน แต่สิ่งที่ทำให้คนต่างจากสัตว์เดรัจฉานนั้น ก็คือธรรม<sup>๕๒</sup> สำหรับ ศีล ซึ่งเป็นคุณธรรมของผู้ปกครองนั้น หมายความว่าผู้ปกครองจะต้องประพฤติอยู่ในศีลในธรรม มั่นคงหนักแน่น

<sup>๕๐</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิชราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, หน้า ๙ - ๑๐.

<sup>๕๑</sup> สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พรหมคุตโต), *โลกสงบร่มเย็นได้ด้วยศีล*, (กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, ๒๕๕๗), หน้า ๑๕-๑๖.

<sup>๕๒</sup> สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก, *มนุษยธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: วัดบวรนิเวศวิหาร, ๒๕๕๘), หน้า ๒.

อยู่ในระเบียบวินัย กฎหมาย และขนบประเพณีอันดีงามของบ้านเมือง วางตนให้เป็นหลักที่เชื่อถือของประชาชนได้ ในฐานะที่เป็นหลักเป็นประธานของหมู่คณะหรือประเทศชาติ ส่วนประชาชนก็ต้องประพฤติเช่นเดียวกัน เพราะถ้าผู้นำทำดีอยู่คนเดียวแต่ประชาชนไม่เอาด้วย สังคมก็จะสงบเรียบร้อยไปไม่ได้ หรือถ้าประชาชนทำดี แต่ผู้นำไม่เอาด้วย ประชาชนก็เดือดร้อน ฉะนั้น ทุกฝ่ายจึงต่างต้องมีศีลต่อกัน สังคมจึงจะสงบสุข<sup>๓๓</sup> พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมั่นคงอยู่ในศีลและธรรม ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และจารีตประเพณี คือ พระราชอำนาจในการพระราชทานคำแนะนำ พระราชทานกำลังใจ และคำตักเตือน แม้จะทรงมีพระราชอำนาจทั้ง ๓ ประการดังกล่าว แต่ทรงใช้พระราชอำนาจอย่างสุขุมคัมภีรภาพและทรงไว้ซึ่งพรหมวิหารธรรม ดังที่ นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี เคยกล่าวว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ไม่เคยมีพระราชดำรัสใดๆ ในเรื่องที่รัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีไม่ได้ขอพระราชทานพระราชดำรัสแนะนำหรือปรึกษาเลย ไม่ทรงชี้ว่าอันนี้ผิด อันนี้ถูก คนนี้ดี คนนี้ไม่ดี คนนี้ทำถูกหรือทำผิด ไม่เคยมี ทรงระมัดระวังเรื่องพวกนี้มาก<sup>๓๔</sup> จึงทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์พร้อม เพราะทรงเป็นพระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตย ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาชน ทรงเป็นผู้ปกครองที่เสียสละได้ในทุกสิ่งเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชน จะหาผู้ใดเสมอเหมือนไม่ได้อีกแล้ว

**๓. ปริจจาคะ** คือการสละส่วนที่เป็นประโยชน์น้อยกว่า เพื่อได้ส่วนที่เป็นประโยชน์มากกว่า อันหมายถึงการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน การเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประเทศชาติและประชาชน เป็นต้น ความเสียสละโดยหน้าที่แล้ว ผู้ปกครองย่อมต้องเป็นคนเสียสละ หากไม่มีคุณธรรมข้อนี้ก็เป็นผู้ปกครองที่ดีไม่ได้ เป็นผู้นำที่ดีไม่ได้ เพราะจะกลายเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อกอบโกยประโยชน์ส่วนตนอย่างเดียว ผู้ปกครองจะต้องพร้อมเสมอที่จะเสียสละ เพื่อประโยชน์สุขของคนในปกครองหรือเพื่อประเทศชาติ

<sup>๓๓</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, ทศพิชราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ, หน้า ๑๐.

<sup>๓๔</sup> หม่อมราชวงศ์เทพกมล เทวกุล, “ทรงพระเมตตาหาใดเปรียบ,” ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี, หน้า ๒๖๕ - ๒๖๖.

ของตน ส่วนประชาชนก็ต้องเสียสละ เพื่อสนองนโยบายที่เป็นธรรมหรือความปรารถนาดีของผู้ปกครองด้วยเช่นกัน เช่น เมื่อถึงคราวอดก็อดด้วยกัน เมื่อถึงคราวออมก็ออมด้วยกัน การแก้ปัญหาของหมู่คณะหรือชาติบ้านเมืองจึงจะเป็นไปได้ แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งกำลังประสบปัญหา แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับแสวงหาแต่ความสุขใส่ตนโดยไม่อาทรห่วงใยต่อใคร หมู่คณะหรือชาติบ้านเมืองก็คงไปไม่รอด ฉะนั้น ทุกคนจึงต้องเสียสละตามควรแก่ฐานะและความรับผิดชอบ<sup>๕๕</sup> เราทั้งหลายคงเห็นทั่วกันแล้วว่าตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองราชย์นั้น ทรงเป็นผู้เสียสละมากเพียงใด ทรงเสียสละทั้งกำลังพระวรกาย กำลังพระสติปัญญา กำลังพระราชทรัพย์ และเสียสละความสุขส่วนพระองค์ เพื่อดำรงรักษาประเทศชาติและบำรุงประชาชนให้อยู่ดีมีสุขถ้วนหน้ากันตราบนานทุกวันนี้ ครั้งหนึ่งทรงมีพระราชดำรัสว่า **“...ทำงานกับฉัน ฉันไม่มีอะไรจะให้ นอกจากการมีความสุขร่วมกันในการทำประโยชน์ให้กับผู้อื่น...”**<sup>๕๖</sup>

**๔. อาซหะ** คือความซื่อตรง มีความซื่อสัตย์สุจริต มีสัจจะ คือความจริงใจ สัญญาว่าจะประพฤติปฏิบัติสิ่งใดก็ทำได้จริง กิจการทุกอย่างหากผู้มีส่วนร่วมไม่ว่าจะในฐานะผู้นำหรือผู้ตามต่างไม่มีความซื่อสัตย์ต่อกัน ไม่ซื่อตรงต่อเวลา ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ ไม่ซื่อตรงต่อความถูกต้อง ความสมควร ความสัมฤทธิ์ผลของกิจการนั้นก็จะเป็นไปได้ยาก และจะถึงความล้มสลายในที่สุด แต่ถ้าทุกฝ่ายต่างซื่อตรงต่อกัน ซื่อตรงต่อเวลา ซื่อตรงต่อหน้าที่ และซื่อตรงต่อความถูกต้อง ความหวังได้ว่ากิจการทุกอย่างย่อมประสบความสำเร็จได้ด้วยดี หากแม้มีอุปสรรคก็จะสามารถช่วยกันแก้ไขให้สำเร็จได้ไม่ยาก<sup>๕๗</sup> ในคุณธรรมข้อ อาซหะ นี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงปฏิบัติให้เห็นเป็นตัวอย่างดีที่สุดใน ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจทั้งปวงด้วยความวิริยะอุตสาหะ แม้นในถิ่นทุรกันดารห่างไกลก็ทรงดันดันไปไม่เห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย แม้ในเวลาค่ำมืดหรือฝนตกหรือจะมีความยากลำบากเพียงใดก็ยังทรงมุ่งมั่นที่จะทรงงานหากพระราชกิจยังไม่ลุล่วงดังที่ทรงตั้งพระราชหฤทัยไว้ นี่เป็นความซื่อตรง ตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี

<sup>๕๕</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิชราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, หน้า ๑๑.

<sup>๕๖</sup> พลการ สุวรรณรัฐ, “พระผู้ทรงสถิตในดวงใจราษฎร์,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, หน้า ๒๙๘.

<sup>๕๗</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิชราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, หน้า ๑๒.

ของพระองค์ สมดังพระราชสัตยาธิษฐานที่ทรงตั้งไว้ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” อย่างแท้จริง

**๕. มัททวะ** คือความอ่อนโยน ไม่เย่อหยิ่งถือตน คนที่เย่อหยิ่งหรือแข็งกระด้างนั้น ย่อมเป็นที่เกลียดชังของคนทั่วไป หากเป็นผู้ปกครองด้วยแล้วก็ย่อมเกิดผลเสียหายต่อการปกครองอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้คนในปกครองขาดความเคารพนับถือและเสื่อมศรัทธา อาจนำมาซึ่งหายนะร้ายแรงได้ ฉะนั้น ผู้ปกครองที่ดีย่อมจะสุภาพอ่อนโยนต่อทุกคนและในทุกโอกาส ด้วยความจริงใจเสมอ ประชาชนก็จะให้ความเคารพรักและคารวะอ่อนน้อมเป็นการตอบแทนเช่นกัน ทุกคนจึงควรมีความสุภาพอ่อนโยนต่อกันและกันตามควรแก่ฐานะ<sup>๔๘</sup> ในคุณธรรมข้อมัททวะ นี้ **หม่อมราชวงศ์เทพกมล เทวกุล** อดีตองคมนตรี เขียนไว้ในบทความเรื่อง **ทรงพระเมตตาหาไต่เปรียบ** ว่า “...เหตุการณ์หนึ่งก่อนที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จฯ ไปทรงศึกษาต่อที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้เสด็จฯ ไปทรงนมัสการและทรงบูชาพระรัตนตรัยในพระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม ได้ทรงพระราชปฏิสันถารกับสมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ที่ประทับรอรับเสด็จอยู่ และได้สดับพระดำรัสถวายเป็นพระพรของสมเด็จพระสังฆราชเจ้าว่า ราษฎรเข้ามาคอยเฝ้าชมพระบารมีรอรับเสด็จกันตามถนนหนทางมากมาย เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจไปคอยกันเขา ไม่ให้เข้ามาใกล้ ไม่ให้แลเห็นพระองค์ เขาเสียใจกันมาก ในเมืองไทยเรานี้ พระเจ้าแผ่นดินกับราษฎรไม่เป็นภัยต่อกันเลย ขอให้ทรงจำไว้ ราษฎรไม่เป็นภัยต่อพระองค์เลย ดังนั้น การเสด็จฯ ไปทรงเยี่ยมราษฎรทุกครั้ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ จะทรงยึดถือพระดำรัสของสมเด็จพระสังฆราชเจ้าที่ว่า ราษฎรไม่เป็นภัยต่อพระเจ้าแผ่นดิน โดยมีพระราชดำรัสว่า ราษฎรต้องเดินทางมาจากที่ไกลๆ บางแห่งก็มาด้วยความยากลำบาก และต้องมาคอยพระองค์เป็นเวลานานนับชั่วโมงหรือหลายชั่วโมง ฉะนั้น ทั้งสองพระองค์จึงทรงพระกรุณาให้ราษฎรเฝ้าฯ แต่ละแห่งเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นการเสด็จฯ โดยเรือพระที่นั่งหรือการเสด็จฯ ไปทรงเยือนภาคอีสานโดยรถไฟพระที่นั่งก็ตาม<sup>๔๙</sup> ทรงอ่อนโยนต่อราษฎรทุกคน ไม่ถือพระองค์ แม้จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ เป็นพระประมุขของชาติ แต่ปฏิบัติพระองค์อย่าง

<sup>๔๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒ - ๑๓.

<sup>๔๙</sup> หม่อมราชวงศ์เทพกมล เทวกุล, “ทรงพระเมตตาหาไต่เปรียบ,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, หน้า ๒๖๒.

ธรรมดาที่สุด เป็นพระมหากษัตริย์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างยิ่ง ผู้ใดได้เห็นพระราชจริยาวัตร ย่อมประจักษ์ชัดแก่ตาแก่ใจว่าทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงอ่อนโยนมากเพียงใด ด้วยเหตุนี้ จึงทรงเป็นที่เคารพรักและสักการะของราษฎรทุกหมู่เหล่า

**๖. ตบะ** คือความเพียรเพื่อกำจัดความเกียจคร้านและความชั่ว ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จด้วยดีไม่ทอดทิ้ง ความเพียรเป็นลักษณะของผู้นำที่จะขาดเสียมิได้ คือความกล้าหาญเด็ดเดี่ยวในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในยามที่ต้องเผชิญกับปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและยำเกรงขึ้นในประชาชนได้ ความกล้าหาญเด็ดเดี่ยวจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีพลังภายในคือ ตบะ ความเพียรพยายามอย่างเด็ดเดี่ยวมั่นคงจนกว่าจะบรรลุความสำเร็จ ในหน้าที่การงานนั่นเอง ตบะจึงเป็นที่มาแห่งอำนาจของผู้นำ ดังที่มักเรียกกันว่า “มีตบะเดชะ” ผู้นำที่ไร้ตบะไม่เป็นที่เชื่อมั่นยำเกรงของคนในปกครอง ฉะนั้น ตบะจึงเป็นคุณธรรมจำเป็นสำหรับผู้ปกครองผู้บริหาร และเมื่อผู้ปกครองผู้บริหารมีความเพียรพยายามแล้ว ผู้อยู่ในปกครองหรือผู้ตามก็ต้องสนองตอบด้วย คือจะต้องมีความเพียรพยายามไปตามฐานะและหน้าที่อย่างเต็มความสามารถด้วย ทุกคนไม่ว่าผู้ปกครองหรือผู้ใต้ปกครอง ผู้นำหรือผู้ตาม ต้องมีความเพียรอย่างเด็ดเดี่ยวมั่นคงร่วมกันในการแก้ปัญหาหรือสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่หมู่คณะหรือชาติบ้านเมือง<sup>๕๐</sup> ในคุณธรรมข้อ ตบะ นี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีความเพียรในการประกอบพระราชกรณียกิจอย่างเด็ดเดี่ยว ไม่ทรงย่อท้อต่อความเหน็ดเหนื่อยและความยากลำบากประการใดเลย แม้จะเป็นพื้นที่ที่เป็นอันตรายมีความไม่สงบ หรือพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ที่แม้แต่สามัญชนคนธรรมดาที่ยังไม่ประสงค์จะเข้าไป แต่ทรงเป็นผู้นำที่เด็ดเดี่ยว ด้วยทรงตั้งพระราชหฤทัยแล้วว่า จะทรงช่วยแก้ปัญหาให้แก่ราษฎร และการแก้ไขปัญหาคือที่สุด คือการเสด็จฯ เข้าไปในพื้นที่ ได้ทอดพระเนตรของจริง ได้ทรงรับฟังความต้องการของราษฎรผู้ประสบปัญหาจริง ๆ นี่เป็นน้ำพระราชหฤทัยที่เด็ดเดี่ยวและงดงามครั้งหนึ่ง ทรงเสด็จฯ พร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ แปรพระราชฐานไปยังพระตำหนักทักษิณราชธานีเวศน์ มีพระราชดำรัสว่า จะเสด็จไปทอดพระเนตรปากคลองน้ำจืดซึ่งมีศักยภาพที่จะสร้างอาคารเก็บน้ำจืดให้แก่ราษฎรในหน้าแล้งได้ เจ้าหน้าที่ รวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เจ้าของพื้นที่ ร่วมกันทัดทานว่า เสด็จฯ ไปไม่ได้ ทางที่ไปขรุขระ เป็นหลุมเป็นบ่อ

<sup>๕๐</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, ทศพิศราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ, หน้า ๑๓.

เพราะเป็นหน้าฝน และจุดที่จะเสด็จฯ ไป รถยนต์เข้าไม่ถึง อยู่ห่างจากถนนประมาณเกือบหนึ่งกิโลเมตร ทรงมีพระราชดำรัสสั้น ๆ ว่า “ฉันไปได้”<sup>๕๑</sup>

**๗. อักโกระ** คือความไม่โกรธ ตลอดถึงไม่พยายามหมั่นร้ายใคร ประกอบด้วยเมตตา ผู้ปกครองไม่ควรปฏิบัติต่อคนในปกครองของตนด้วยอำนาจบาทใหญ่ หรือด้วยความเกรี้ยวกราดอย่างไรเหตุผล เพราะจะทำให้กลายเป็นที่เกลียดกลัวและเกลียดชังของคนในปกครอง อันจะทำให้ขาดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติหน้าที่การงาน แต่ถ้าผู้ปกครองหรือผู้บริหารเป็นคนไม่วู่วามใช้อารมณ์ แต่เป็นคนเยือกเย็นมีเหตุผล และแสดงความเมตตาอาทรต่อทุกคน โดยเสมอหน้าก็ย่อมจะเป็นที่รักที่พอใจของทุกคนและย่อมจะได้รับความร่วมมือร่วมใจในกิจการทุกอย่างด้วยดี โดยไม่ต้องบังคับขอร้อง ฉะนั้น ทุกฝ่ายจึงควรปฏิบัติต่อกันด้วยความไม่วู่วาม และมีเหตุผล พร้อมทั้งมีเมตตาอาทรต่อกันตามฐานะ กิจการทุกอย่างจึงจะดำเนินไปด้วยดี<sup>๕๒</sup>

ความไม่โกรธนี้ สำคัญมากสำหรับผู้ปกครองผู้บริหาร ดังพุทธสุภาษิตว่า<sup>๕๓</sup> “มา โภธสุส วสฺส คมิ” แปลความว่า อย่าลุ่มลุ่มอำนาจความโกรธ และพุทธสุภาษิตว่า “กุกุณฺ อปฺปฏิกุณฺณนฺโต ราชา รมฺมฺสุสฺส ปุชฺชิตฺโต” แปลความว่า พระราชา (ผู้ปกครอง) ผู้ไม่เกรี้ยวตบผู้โกรธ ราษฎรก็บูชา ในคุณธรรมข้อ อักโกระ คือความไม่โกรธนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ไม่ทรงแสดงความโกรธกริ้วให้ผู้ใดเห็นเลย ทรงอ่อนโยน ผู้ถวายงานทั้งหลายต่างพากันบอกว่าไม่เคยเห็นว่า จะทรงโกรธผู้ใด ในทางกลับกันทรงพระเมตตา ซึ่งเป็นพรหมวิหารธรรมที่ทรงเจริญอยู่เป็นนิตย์

**๘. อวิหิงสา** คือความไม่เบียดเบียนผู้อื่น ตลอดถึงสัตว์มีชีวิตให้เป็นทุกข์เดือดร้อน ประกอบด้วยกรุณา ผู้ปกครองจะต้องไม่เป็นผู้โหดร้ายทารุณประชาชน ไม่กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่ประชาชนทั้งต่อชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สิน หากผู้ปกครองโหดร้ายปราศจากกรุณาปราณี ประชาชนก็จะมีแต่ความหวาดผวาคความมั่นใจในชีวิตและทรัพย์สินไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็คงจะไม่มีใครคิดสร้างสรรค์อะไรให้สังคมหรือส่วนรวม เพราะแต่ละคนก็จะมัวแต่ระวังภัยอันอาจจะเกิดขึ้นกับตนเองได้ทุกเมื่อ ฉะนั้น ผู้ปกครองที่ดีจะต้องไม่สร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน แต่จะต้องพยายามสร้างความสุขกาย

<sup>๕๑</sup> สวัสดิ์ วัฒนายากร, “พระมหากษัตริย์ผู้ทรงงานหนักที่สุดในโลก,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, หน้า ๓๑๒.

<sup>๕๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔

<sup>๕๓</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, *พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๑*, พิมพ์ครั้งที่ ๓๖ (กรุงเทพฯ ฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗), หน้า ๑๘ และหน้า ๖๔.

เย็นใจให้แก่ทุกคนในปกครองของตนเท่าที่สามารถจะทำได้ ส่วนประชาชนก็จะต้องไม่หาเหตุสร้างความคิดร้อนให้แก่ผู้ปกครองด้วยเช่นกัน ทุกฝ่ายจึงต้องไม่สร้างความคิดร้อนให้แก่กันและกันจึงจะอยู่ด้วยกันได้อย่างเป็นสุข<sup>๕๔</sup> ในคุณธรรมข้อ อภิหิงสา คือความไม่เบียดเบียนนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ ประกอบด้วยเมตตาเป็นต้น ตลอดพระชนม์ชีพที่ทรงครองสิริราชย์สมบัติ ๗๐ ปี มีแต่การทรงงานเพื่อประเทศชาติและประชาชน พระมหากษัตริย์คุณหาที่สุดมิได้ อันเป็นสิ่งตรงข้ามกับความเบียดเบียน

**๙. ขันติ** คือความอดทนต่อความทุกข์ยากลำบากตรากตรำ อดทนต่อถ้อยคำและเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ทั้งปวง อดทนต่อโลภะ ความอยากได้ อดทนต่อโทสะ ความโกรธเคือง พยาบาทมุ่งร้าย และอดทนต่อโมหะ ความหลงมกมาย ด้วยภารกิจของผู้ปกครองนั้นเป็นสิ่งที่หนักยิ่ง จำต้องมีความอดทนอย่างยิ่งจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จได้ คือจะต้องอดทนต่อความทุกข์ยากในการปฏิบัติหน้าที่ เสียสละ อดทนต่อปัญหาและอารมณ์อันไม่พึงปรารถนาของคนจำนวนมาก ตลอดถึงอดทนต่อความรู้สึกและความต้องการอันไม่ถูกไม่ควรของตนเองไม่ให้แสดงออกมาด้วย จะต้องเป็นผู้หนักแน่นมั่นคงในทุกสถานการณ์ เพื่อให้ภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี แม้แต่ประชาชนผู้อยู่ในปกครองก็จะต้องมีความอดทนด้วยเช่นเดียวกัน เช่น ทนลำบากได้ในเมื่อบ้านเมืองอยู่ในภาวะลำบาก ทนเสียสละได้ในเมื่อบ้านเมืองต้องการความเสียสละ เป็นต้น<sup>๕๕</sup> ในคุณธรรมข้อ ขันติ คือความอดทนนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระขันติธรรมเป็นที่น่าอัศจรรย์ เพราะหากไม่ทรงเจริญพระขันติธรรมแล้ว คงไม่อาจสามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจอันหนักและยากเย็นได้ถึงเพียงนี้ พระราชกรณียกิจทั้งหลายที่ทรงปฏิบัติมาตลอดรัชกาล ล้วนต้องอาศัยพระขันติธรรมทั้งสิ้น แม้แต่ในเวลาที่ทรงประจวบประทับรักษาพระอาการอยู่ ณ โรงพยาบาลศิริราช ก็ด้วยพระเมตตาธรรม พระขันติธรรม อันประกอบไปด้วยพระมหากษัตริย์ จึงยังทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอยู่เสมอมิได้ทรงย่อท้อ

**๑๐. อวิโรธนะ** แปลว่าความไม่ผิด เช่น ไม่ผิดจากความยุติธรรมด้วยอำนาจอคติ เป็นต้น คือการปฏิบัติไม่ให้ผิดจากทางที่ถูกที่ควร ไม่ให้ผิดจากทำนองคลองธรรมแต่ให้เป็น

<sup>๕๔</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิชราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว* ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ, หน้า ๑๕.

<sup>๕๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕ - ๑๖.

ไปตามธรรม ผู้ปกครองที่ประกอบไปด้วยคุณธรรม ๙ ประการดังกล่าวแล้ว ก็ชื่อได้ว่าปฏิบัติคุณธรรมข้อ ๑๐ นี้คือ อวิโรธนะ ความปฏิบัติไม่ผิดด้วย พระราชากรณียกิจทั้งปวงที่ได้ทรงปฏิบัติด้วยกำลังแห่งพระคุณธรรมทั้ง ๙ ประการ เมื่อประมวลเข้าด้วยกันแล้ว ก็ได้ชื่อว่าทรงปฏิบัติพระคุณธรรมข้อสุดท้าย คือ อวิโรธนะ ความปฏิบัติไม่ผิดไปจากทำนองคลองธรรม ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ตามครรลองแห่งทศพิธราชธรรมอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีตลาดเคลื่อนทรงปฏิบัติถูกต้องตามธรรม<sup>๕๖</sup>

ทศพิธราชธรรมทั้ง ๑๐ ประการดังกล่าวมานั้น พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงปฏิบัติโดยสม่ำเสมอตลอดระยะเวลาที่ครองราชย์ ซึ่งผลสัมฤทธิ์แห่งพระราชกรณียกิจนานัปการก็คือเครื่องแสดงให้เห็นถึงพระราชจริยาสัมมาปฏิบัติที่ทรงตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรมได้เป็นอย่างดี ทรงเป็นแบบอย่างให้กับผู้ปกครองบ้านเมืองในตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งราษฎรให้ครองตนอยู่ในธรรม

เมื่อผู้ปกครองอยู่ในธรรม ประชากรราษฎรผู้อยู่ในปกครองก็เดินตามคือครองอยู่ในธรรมด้วย บ้านเมืองก็เป็นสุข แต่หากผู้ปกครองไม่ตั้งอยู่ในธรรมแล้ว ราษฎรก็จะไม่อยู่ในธรรมด้วย บ้านเมืองก็เดือดร้อนวุ่นวาย ในเรื่องการปกครองโดยธรรมนี้ สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พุทธิมธุตโต)<sup>๕๗</sup> วัดบวรนิเวศวิหาร ได้นิพนธ์ไว้ใน **คติชีวิตจากชาดก เรื่อง “คำสอนของพระราชา”** ความบางตอนว่า<sup>๕๘</sup>

“เมื่อฝูงโคข้ามน้ำไป ถ้าโคจ่าฝูงไปคดเคี้ยว โคทั้งฝูงก็ไปคดเคี้ยวตามกัน ในหมู่มนุษย์ก็เหมือนกัน ผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ ถ้าผู้นั้นประพฤติไม่เป็นธรรม ไม่ตั้งอยู่ในธรรม ประชาชนชาวเมืองนั้นก็ประพฤติไม่เป็นธรรมตามไปด้วย ทั้งรัฐก็ย่อมอยู่ไม่เป็นสุขทั่วกัน

แต่ถ้าเมื่อใดฝูงโคข้ามน้ำไป ถ้าโคจ่าฝูงไปตรง โคทั้งฝูงก็ไปตรงตามกัน ในหมู่มนุษย์ก็เหมือนกัน ผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ ถ้าผู้นั้นประพฤติชอบตามธรรม ตั้งอยู่ในธรรม ประชาชนชาวเมืองนั้นก็ประพฤติชอบตามธรรมไปด้วย ทั้งรัฐก็ย่อมอยู่เป็นสุขโดยทั่วกัน”

“....ผู้นำหรือผู้บริหาร หากบริหารราชการแผ่นดินตามอำเภอใจจะก่อให้เกิดหายนะแก่ประเทศชาติและประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของ

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘ - ๒๙.

<sup>๕๗</sup> เจ้าอาวาสวัดบวรนิเวศวิหาร เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุต กรรมการมหาเถรสมาคม

<sup>๕๘</sup> สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พุทธิมธุตโต), *คติชีวิตจากชาดก (ฉบับรวมเล่ม)*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กาญจนบุรี: สำนักพิมพ์ธรรมเมธี-สหายพัฒนการพิมพ์, ๒๕๕๘), หน้า ๔๒๒ - ๔๒๔.

ผู้นำ จึงต้องมีเครื่องมือมาถ่วงดุลให้การบริหรนั้นเกิดประสิทธิภพสูงสุด มีประโยชน์มากที่สุด เครื่องมือนี้ก็คือ ธรรมในรูปแบบต่าง ๆ และดั่งนั้นแทนที่ผู้นำจะบริหารตามอำเภอใจ ก็เปลี่ยนมาบริหารตามธรรมโดยการถือธรรมเป็นอำนาจ ไม่ใช่อำนาจเป็นธรรม ธรรมที่ควรยึดมั่นในการบริหารราชการแผ่นดินกล่าวโดยย่อคือ ยุติธรรม นิติธรรม เนติธรรม และพุทธธรรม

ผู้นำที่ครองธรรมย่อมชนะใจประชาชน ส่วนผู้นำที่ไร้ธรรมย่อมถูกประชาชนเกลียดชังตรรกะง่าย ๆ อย่างนี้ไม่ใช่ผู้นำทั่วไปไม่รู้ แต่โดยมากรู้แล้วมักไม่ทำ เมื่อไม่ทำ พอขึ้นครองอำนาจก็เริ่มก้าวเข้าสู่ความเสื่อมจากอำนาจทันที”

สังคมมนุษย์ทุกระดับชั้น จะดำเนินไปด้วยความสงบสุข ขึ้นอยู่กับผู้นำในสังคมใช้อำนาจถูกต้องชอบธรรม ถ้าผู้นำทุกระดับชั้นใช้อำนาจถูกต้องชอบธรรมแล้ว ทุกคนในสังคมจะได้รับความเป็นธรรม ความยุติธรรม และความเสมอภาคโดยทั่วกัน<sup>๕๙</sup>

ทศพิธราชธรรมนั้นเป็นราชธรรมที่พระมหากษัตริย์ทรงยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาแต่โบราณ อาจมีผู้สงสัยว่าแล้วอะไรที่เป็นสภาพบังคับของหลักทศพิธราชธรรม ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า ทศพิธราชธรรมนั้นเป็นที่แน่ชัดว่าจุดกำเนิดอยู่ตรงที่ต้องการเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งพระราชอำนาจอันล้นพ้นของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงทำให้หลักนี้กลายเป็น “เลือดเนื้อที่หล่อหุ้มโครงกระดูก” ของรัฐธรรมนูญได้อย่างเหมาะสม และ**สภาพบังคับของหลักทศพิธราชธรรมก็คือ ความทุกข์สุขของราษฎรนั่นเอง**<sup>๖๐</sup> หากผู้ปกครองดำรงตนอยู่ในทศพิธราชธรรมราษฎรก็เป็นสุข แต่หากไม่ครองอยู่ในธรรมแล้ว ก็ไม่อาจเป็นผู้ปกครองหรือครองอำนาจอยู่ได้นาน ย่อมถูกยึดอำนาจโค่นล้มราชบัลลังก์ โดยเหตุผลที่ใช้เป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจประการหนึ่งคือ เพราะพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ก่อนไม่ได้ทรงตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรมจรรยาสัมมาปฏิบัติ จึงต้องยึดอำนาจเพื่อป้องกันขอบเขตสิมาอาณาจักรและอาณาประชาราษฎร์ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน สมณชีพราหมณ์ได้อยู่เย็นเป็นสุข เป็นต้น แม้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย การยึดอำนาจเกือบทุกครั้งเหตุผลที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้ปกครองที่ถูกยึดอำนาจนั้นมิได้ครองอยู่ในธรรม

<sup>๕๙</sup> สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พุทธิมคฺคฺโต), *คติชีวิตจากชาดก เล่ม ๗*, (กรุงเทพฯ: พุทธการพิมพ์), หน้า ๓๙ - ๔๐.

<sup>๖๐</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย*, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒ และหน้า ๑๘.

แม้กาลเวลาจะล่วงเลยมากกว่า ๒,๕๐๐ ปีแล้ว แต่หลักทศพิธราชธรรมยังคงเป็นหลักที่สามารถใช้กำกับการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้เสมอมา ไม่ว่าจะผู้ปกครองจะเป็นพระมหากษัตริย์ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปจนถึงข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่ในองค์กรภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป ก็ควรครองตนอยู่ในหลักทศพิธราชธรรมประพุดิตนปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขทั้งส่วนรวมและส่วนตน ทศพิธราชธรรม จึงเป็นหลักธรรมที่เป็น **อะกาลิก** คือเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้และให้ผลได้ไม่จำกัดกาล และ**โอปะนะยิก** เป็นสิ่งที่ควรน้อมเข้ามาใส่ตน ถ้าผู้ปกครองทั้งหลายใช้อำนาจตามธรรมแล้ว ประชาชนในปกครองย่อมอยู่เป็นสุข ดังพระพุทธภาษิตที่ว่า<sup>๖๑</sup> “สพฺพํ ภูมฺมํ สุขํ โหติ ราชา เจ โหติ ธมฺมิโก” แปลความว่า **ถ้าพระราชา (ผู้ปกครอง) เป็นผู้ทรงธรรม ราษฎรทั้งปวงก็เป็นสุข** สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน) ได้ทรงอธิบายไว้ว่า<sup>๖๒</sup> “...ทศพิธราชธรรมนั้น หากพิจารณาด้วยดีแล้วจะเห็นว่า มิใช่เป็นหลักธรรมสำหรับผู้ปกครองสูงสุดคือ พระราชาหรือพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่เป็นธรรมสำหรับผู้ทำหน้าที่ปกครองทั่ว ๆ ไป ตั้งแต่ระดับชาติตลอดลงมาถึงระดับประชาชนทั่วไป จะแตกต่างกันก็ตรงที่ขอบเขตแห่งความรับผิดชอบในการปกครองมากน้อยแตกต่างกันไปตามฐานะของบุคคลนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะความผาสุกของคนที่อยู่รวมกันเป็นหมู่คณะ นับแต่ครอบครัวไปจนถึงระดับชาติ ขึ้นอยู่กับผู้นำหรือผู้ปกครองเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ก็มีใช่เฉพาะผู้นำหรือผู้ปกครองเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติธรรมหรือรับผิดชอบต่อความผาสุกของหมู่คณะ ผู้อยู่ในปกครองไม่ต้องปฏิบัติธรรมหรือไม่ต้องรับผิดชอบต่อ อันที่จริงทุกคนที่รวมอยู่ในหมู่คณะหรือประเทศเดียวกันต่างก็ต้องรับผิดชอบต่อความผาสุกของกันและกันด้วยกันทั้งนั้น แต่สำหรับผู้นำนั้นในฐานะที่เป็นผู้นำ จำต้องปฏิบัติตนให้เป็นเยี่ยงอย่างที่ดีแก่ผู้ตามหรือผู้อยู่ในปกครองเป็นอันดับแรก จึงจะสมกับที่ได้ชื่อว่า เป็นผู้นำ ฉะนั้นผู้นำจึงอยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบต่อหนักกว่าผู้อื่นในหมู่เดียวกัน...จึงกล่าวได้ว่า ทศพิธราชธรรมนั้นเป็นคุณธรรมที่ทุกคนที่อยู่ร่วมในสังคมเดียวกันทั้งในฐานะผู้ปกครอง ทั้งในฐานะผู้อยู่ในปกครอง ควรประพฤติปฏิบัติโดยเสมอหน้ากัน เพื่อความผาสุกและความเจริญก้าวหน้าของสังคมของตน เพราะฉะนั้นคุณธรรมหมวดนี้จึงอาจจะเรียกชื่อได้หลายอย่างตามฐานะของผู้นำไปปฏิบัติ เช่น หากพระราชาหรือพระมหากษัตริย์ทรงนำไปปฏิบัติ

<sup>๖๑</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, *พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๑*, หน้า ๖๔.

<sup>๖๒</sup> สมเด็จพระญาณสังวร, *ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*, หน้า ๔ - ๗.

ก็เรียกว่า **ราชธรรม** หากคณะรัฐบาลนำไปปฏิบัติ ก็เรียกว่า **รัฐपालธรรม** หากผู้นำหรือผู้บริหารในระดับต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ก็เรียกได้ว่า **บริหารธรรม** หรือบริหารกธรรม ธรรมสำหรับการบริหารหรือสำหรับนักบริหาร หากพ่อบ้านแม่เฒ่าเฒ่านำไปปฏิบัติ ก็เรียกได้ว่า **คหบดีธรรม** หรือถ้าประชาชนทั่วไปนำไปปฏิบัติ ก็เรียกได้ว่า **ประชาธรรม** เป็นต้น ฉะนั้น ทศพิธราชธรรม จึงกล่าวได้ว่าเป็นคุณธรรมสำหรับผู้ปกครองหรือนักบริหารทุกระดับชั้น หรือถ้าจะกล่าวกันอย่างกว้าง ๆ เป็นกลาง ๆ ก็กล่าวได้ว่าเป็นคุณธรรมสำหรับทุกคน...”

สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน)<sup>๖๓</sup> ได้รับพระราชทานถวายพระธรรมเทศนา ทูลลกภคา มีความตอนหนึ่งว่า<sup>๖๔</sup> “....ประเทศชาติไทยเรามีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาแต่โบราณกาลตามพระพุทธภาษิตที่ตรัสไว้ว่า ราชามุขี มนุสฺสานํ พระราชาเป็นประมุขแห่งมนุษย์ทั้งหลาย ราชา ภูมิสุตฺส ปญฺญาณํ พระราชาเป็นเครื่องปรากฏแห่งแคว้นแคว้น และเมื่อพระราชาทรงรับนับถือพระพุทธศาสนา ทรงประพฤติธรรม ทรงตั้งอยู่ในธรรมแห่งพระพุทธศาสนา อาทิ ทศพิธราชธรรม ทรงปกครองประชาชนโดยธรรม ทรงนำประชาชนประพฤติธรรมมาโดยลำดับ ตั้งแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบัน ดังที่พระสงฆ์ได้ถวายพระราชสมัญญาพระมหากษัตริย์ทุกรัชกาลมาโดยลำดับว่า **สมเด็จพระธรรมิกมหาราชาธิราชเจ้าผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ** ฉะนั้นจึงทรงเป็นบุพการีแห่งพลกนิกรประชาชน และพลกนิกรประชาชนเมื่อตั้งอยู่ในธรรมตามพระมหากษัตริย์ก็ย่อมปฏิบัติตนเป็นกตัญญูกตเวทีบุคคลต่อพระมหากษัตริย์ และทุกบุคคลในชาตินับตั้งแต่องค์พระประมุขลงมา ต่างก็ปฏิบัติตนเป็นบุพการีและกตัญญูกตเวทีต่อกันในฐานะนั้น ๆ กล่าวโดยส่วนรวม คือต่างปฏิบัติเกี่ยวกันและกัน ผู้ที่ให้การช่วยเหลือเกื้อกูลก่อน ชื่อว่าบุพการี ผู้ให้การเกื้อกูลภายหลังเป็นการตอบแทน ชื่อว่ากตัญญูกตเวที ทุกฝ่ายมีความเคารพรักผูกพันเกี่ยวกัน ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

<sup>๖๓</sup> ถวายครั้งดำรงสมณศักดิ์สมเด็จพระราชาคณะในราชทินนามที่ สมเด็จพระญาณสังวร

<sup>๖๔</sup> สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน เจริญ) วัดบวรนิเวศวิหาร รับพระราชทานถวายพระธรรมเทศนา ทูลลกภคา ในการทรงบำเพ็ญพระราชกุศลทักษิณานุประทาน พระราชพิธีสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ณ พระที่นั่งอัมรินทรวินิจฉัย ในพระบรมมหาราชวัง วันอาทิตย์ ที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๕ เวลา ๑๖.๓๐ น. ใน สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน เจริญ), *พระธรรมเทศนาในการทรงบำเพ็ญพระราชกุศลต่าง ๆ และในการพระราชพิธีทรงบำเพ็ญพระราชกุศล ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดพิมพ์ในโอกาส สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๑๐๐ พรรษา วันพฤหัสบดีที่ ๓ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖*, (กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ, ๒๕๕๖), หน้า ๙๐ - ๙๑.

ประมุข ทรงเป็นผู้นำด้วยธรรมอันงาม สมตามที่พระบรมศาสดาสัมมาสัมพุทธเจ้าตรัสแสดงไว้ ในอุปัฏฐากอุมัยแปลความว่า เมื่อโคทั้งหลายข้ามไปอยู่ ถ้าโคจำฝูงไปตรง โคทั้งปวงก็ไปตรงฉันใด ในหมู่มนุษย์ก็ฉันนั้น **หากพระราชาทรงตั้งอยู่ในธรรม ประชาชนก็ตั้งอยู่ในธรรมดังนี้....**”

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี กล่าวไว้ว่า “...พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงเป็นในหลวงของเราที่สะอาด บริสุทธิ์ ทั้งกาย วาจา และใจ ทรงดำรงเครื่องครัดในทศพิธราชธรรม ทรงตั้งพระราชหฤทัยแน่วแน่มั่นคงที่จะทรงครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม ทรงครองแผ่นดินของเราตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๘๙ ประชาชนได้รู้ ได้เห็น ได้รับพระราชทานพระมหากรุณาจากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข ความอบอุ่น และความกินดีอยู่ดีทั่วหน้ากัน สิ่งต่างๆ มากมายมหาศาลที่ทรงพระราชทานแก่พสกนิกร นำไปสู่ความรัก ความสามัคคีของคนในชาติด้วยความจงรักภักดีชั่ววันรันดร์...”<sup>๖๕</sup>

นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี กล่าวไว้ว่า “...ท่านไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์อย่างเดียว... แต่ท่านเป็นศูนย์กลางของความถูกต้อง เพราะฉะนั้น ในอีกบริบทหนึ่ง... อันนี้ไม่ได้หมายถึงภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่เป็นส่วนพระองค์ ด้วยความเคารพนับถือของคนไทยที่มีต่อท่านและพระบารมี พระบารมีก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาอย่างไม่มีที่มาที่ไป แต่เกิดจากการที่ท่านสั่งสมคุณงามความดี เพราะฉะนั้นคนไทยก็มองท่านว่า ทรงเป็น... ภาษาอังกฤษเรียกว่า Moral Authority เป็นศูนย์กลางของความยุติธรรม ศีลธรรม ความดีงาม... เป็นศูนย์กลางของการรวมพลังของประชาชนชาวไทย นี่เป็นอำนาจ... แต่เป็นอำนาจที่คนถวายให้ด้วยความยินดี ซึ่งอันนี้ในลักษณะการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษหรือสวีเดน เขาไม่มี ฝรั่งไม่มีทางเข้าใจ...”<sup>๖๖</sup>

ฉะนั้น ต่อคำถามว่า**ทำไมคนไทยจึงรักในหลวง** แต่ละคนคงมีคำตอบได้มากมายหลายประการ แต่หากจะตอบให้ถูกหลักธรรมแล้วควรจะตอบว่า เหตุผลที่คนไทยทั้งปวงรักในหลวงเพราะ**ทรงครองธรรม พร้อมกับทรงครองราชย์** และธรรมที่ทรงครองก็คือ**ทศพิธราชธรรม**<sup>๖๗</sup> เป็นต้นนั่นเอง

<sup>๖๕</sup> เปรม ติณสูลานนท์ พลเอก, “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของปวงชนชาวสยาม,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, หน้า ๙๘.

<sup>๖๖</sup> วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, *เอกกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ เล่ม ๓*, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ (๑๙๙๔), ๒๕๕๕), หน้า ๒๒๓.

<sup>๖๗</sup> สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พุทธิมกุฏโต), *คติชีวิตจากชาดก (ฉบับรวมเล่ม)*, หน้า ๔๒๔.

### ๓. พระอัจฉริยภาพด้านกฎหมาย<sup>๖๘</sup>

นิติศาสตร์ แปลกันว่า วิชากฎหมาย แท้จริงคำนี้มาจากภาษาสันสกฤตของอินเดีย ที่มีอารยธรรมเก่าแก่ คำว่านิติศาสตร์ในอินเดียหมายถึงวิชาทางด้านรัฐศาสตร์หรือวิชาการเมือง นิติแปลว่าการนำ มีรากศัพท์เดียวกับคำว่า นายก ซึ่งแปลว่าผู้นำ นิติศาสตร์จึงแปลว่า ศาสตร์แห่งการนำ หรือจัดดำเนินการ ซึ่งอาจขยายความหมายว่าเป็นศาสตร์แห่งการนำคน หรือการนำกิจการของรัฐหรือการทำหน้าที่ของผู้นำ<sup>๖๙</sup> พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงเป็นพระประมุขของปวงชนชาวไทย ทรงเป็นผู้นำที่เปี่ยมด้วยพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมาย ทรงรอบรู้ทั้งหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ พระอัจฉริยภาพด้านกฎหมายเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาประชาชนชาวไทยและสังคมโลก ด้วยตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่ทรงครองราชย์ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจด้านกฎหมายในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของรัฐในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์ยิ่ง ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยที่ทรงครองสิริราชสมบัติยาวนานที่สุด พระราชประสงค์ในการปกครองจึงหาผู้ใดเสมอเหมือน นอกจากนี้ ยังทรงงานหนักออกเยี่ยมราษฎรในทุกพื้นที่ ทรงทราบปัญหาและความต้องการของราษฎรอย่างลึกซึ้ง กล่าวได้ว่าห้องทรงงานของพระองค์ก็คือพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด ดังที่ได้เคยทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระสหายที่เคยศึกษาร่วมกันในยุโรป ความตอนหนึ่งว่า<sup>๗๐</sup> “....ข้าพเจ้าได้เรียนรู้การทำงานที่นี้ว่า ที่ของข้าพเจ้าในโลกนี้ คือการอยู่ท่ามกลางประชาชนของข้าพเจ้า นั่นคือคนไทยทั้งปวง....” พระเกียรติคุณจึงปรากฏในหลายด้าน แต่ในที่นี้ผู้เขียนขอยกพระเกียรติคุณด้านกฎหมายดังปรากฏในคำประกาศราชสดุดีเฉลิมพระเกียรติคุณ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในโอกาสที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทูลเกล้าฯ ถวายปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ ในพิธีพระราชทาน

<sup>๖๘</sup> วรพชร จันทร์ขันตี, “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม.” ใน *รพี ๒๕๕๙ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, (เชียงใหม่: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ๒๕๕๙), หน้า ๑๕๔ - ๑๖๖.

<sup>๖๙</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), *นิติศาสตร์แนวพุทธ*, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ: อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายไอสถ โกศิน ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.ว., ๒๕๕๐), หน้า ๒.

<sup>๗๐</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย*, หน้า ๖๘.

ปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษา ประจำปีการศึกษา ๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๓๐ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๗๑</sup>

“ด้วยสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการประชุมครั้งที่ ๔๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๓๐ ได้พิจารณาเห็นว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามมินทราธิราช บรมนาถบพิตร ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐสูงสุดแก่ประเทศไทย พระราชอัธยาศัย และพระราชจริยวัตรดำเนินอยู่อย่างมั่นคงในราชธรรมทศพิธ ทรงประกอบพระราชกรณียกิจนานัปการ ในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ พระเมตตาอนุเคราะห์ความยุติธรรมในรัฐสีมาอาณาจักรให้เป็นโดยสม่ำเสมอเที่ยงตรง ยิ่งกว่านั้น ยังได้ทรงพระมหากรุณาพระราชทานแนวปรัชญาทางกฎหมายที่เหมาะสมแก่สังคมไทยแก่นักกฎหมายจักได้รับพระราชทานใส่เกล้าใส่กระหม่อมไว้ตรึกรตรองใคร่ครวญตามพระบรมราชบริหาร ทรงพระปรีชาเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์อย่างลึกซึ้งเด่นชัด พระเกียรติคุณเป็นที่ชื่นชมโสมนัสกันอยู่ทั่วไปทั้งในหมู่ชาวไทยและชาวต่างประเทศ นับว่าเป็นเหตุพิเศษสมควรได้รับการยกย่องเฉลิมพระเกียรติในวงวิชาการ เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้ผู้อื่นเจริญรอยตามเบื้องพระยุคลบาทสืบไป

ธรรมเนียมสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยนี้มีสืบมาเนิ่นนานนับพันปี ประวัติศาสตร์ได้บ่งชี้ให้เราได้เห็นประจักษ์แล้วว่า พระเจ้าแผ่นดินกับคนไทยนั้นเป็นของคู่กัน ในยามที่บ้านเมืองอยู่ในเวลาภยันตรายคับขัน พระมหากษัตริย์ก็ทรงเป็นชาติตียาตินำท้าวท้าวทหารเข้ารบเพื่อความป็นไท ในสมัยที่บ้านเมืองเป็นปกติผาสุกก็ทรงเป็นเจ้าของชีวิตทำนุบำรุงบ้านเมืองให้รุ่งเรืองงดงาม ทรงประพฤติปฏิบัติตามคลองธรรมแห่งนิติราชประเพณี เป็นการประกาศพระบารมีสมเด็จพระบรมธรรมิกมหาราชาราชิราชของชาติไทย ให้ปรากฏเกริกไปในทิศานุทิศ แม้ในปัจจุบันนี้ ก็ได้ผุดผืนไปจากพระราชจริยาแห่งสมเด็จพระบรมราชบุรพการีเป็นที่ทราบเกล้าทราบกระหม่อมทั่วกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงมั่นคงอยู่ในเนติแบบอย่างเยี่ยงธรรมราชาของอาณาจักรไทย ทรงตั้งอยู่ในวิโรธธรรมตามราชประเพณีบริบูรณ์ทุกประการ

<sup>๗๑</sup> คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี, *จดหมายเหตุคำประกาศสดุดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในวโรกาสที่สถาปนาอุดมศึกษา ขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายปริญญาคุณวุฒิบัณฑิตกิตติมศักดิ์* (พฤษภาคม ๒๕๓๓ - มกราคม ๒๕๓๔), หน้า ๑๐๗ - ๑๐๘.

จำเดิมแต่สมัยที่แรกเสด็จขึ้นผ่านพิภพปกเกล้าปกครองหม่อมทวยนิกรชาวไทย พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงใฝ่พระราชหฤทัยในการศึกษาวิชา กฎหมายและการปกครองมาตั้งแต่ต้น ด้วยจักมีผลเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชภาระในวันข้างหน้า ได้ทรงพระราชอุทิศสหะวิริยะศึกษาวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยโลซานน์ ทรงพระปรีชาเชี่ยวชาญในวิชากฎหมายอย่างบริบูรณ์มิได้บกพร่อง ตามครรลองนัยวิธีนิติศึกษา ในอารยประเทศ ได้ทอดพระเนตรเห็นความเป็นไปตามวิถีทางแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญใน นานาชาติ เป็นเหตุให้เพิ่มพูนพระวุฒิปรีชาสามารถในพระราชกรณียกิจให้ยิ่งขึ้น ครั้นเมื่อเสด็จ พระราชดำเนินกลับมาดำรงฉัตรในร่มเศียรชาวไทยในกรุงสยาม ก็ได้ทรงบำเพ็ญพระราชกิจ ตามนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้เคลื่อนคลาด ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในฐานะ พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ทรงใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองทางรัฐสภา คณะ รัฐมนตรี และศาล ได้พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยและพระราชกระแสแนะนำอันเป็น ประโยชน์ยิ่งแก่ประเพณีการปกครองของบ้านเมือง บรรดารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ทุกเรื่อง ตลอดจนพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ก็ได้อาศัยพระมหากษัตริย์คุณตรา ขึ้นไว้เป็นหลักยุติธรรมของแผ่นดิน กระทรวงศาลทั้งสิ้นต่างก็ได้พิพากษาในพระปรมาภิไธย ครั้นเมื่อคดีวินิจฉัยถึงที่สุดแล้ว ก็ยังทรงเป็นประหนึ่งดวงแก้วตามคติโบราณอันมีมาใน ประเทศนี้ คือเป็นพระผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ โปรดให้คนโทษ ได้ลดหย่อนผ่อนพ้นพันธนาการด้วยอำนาจแห่งพระมหากษัตริย์ ทรงพระปรีชาสอดส่องฎีกา ขอพระราชทานอภัยโทษทุกเรื่องด้วยพระองค์เองอย่างละเอียดถี่ถ้วน ทรงทบทวนไต่ตรอง ข้อความจริงทั้งปวงด้วยพระอัจฉริยภาพและความที่ทรงมั่นในพรหมวิหารธรรม มิได้ทรง ลำเอียงหวั่นไหวด้วยอำนาจแห่งอคติในข้อใด ๆ ทรงอธิษฐานพระราชหฤทัยแต่ที่จะอำนวย ยุติธรรมเป็นมั่นคงไม่คลอนแคลน ทรงเป็นเสมือนหนึ่งแก่นของโลกยุติธรรมอันจักดำรงอยู่ ตราบดินและฟ้า.....”

จากคำประกาศราชสดุดีเฉลิมพระเกียรติคุณดังกล่าว พรรณนาถึงพระเกียรติคุณ และพระปรีชาสามารถทางด้านกฎหมายไว้อย่างดียิ่งแล้ว นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี ได้เขียนเกี่ยวกับพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมายของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ไว้อย่างดียิ่งมีความตอนหนึ่งว่า<sup>๗๒</sup> “...พระบาทสมเด็จพระ

<sup>๗๒</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “พระบารมีปกเกล้าฯ,” ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะ องคมนตรี, หน้า ๑๐๖.

พระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงเป็นนักกฎหมายโดยวิชาชีพ แต่ทรงเข้าถึงแก่นแท้และจิตวิญญาณของนักกฎหมายอย่างแท้จริง พระอัจฉริยภาพของพระองค์เป็นที่ประจักษ์แจ้งแก่ผมอยู่เสมอ จากพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษในคดีต่าง ๆ หรือจากพระราชกระแสเกี่ยวกับปัญหาทางด้านกฎหมาย ที่พระราชทานให้คณะองคมนตรีพิจารณา นอกจากนี้ พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทที่ได้พระราชทานในหลายโอกาส ยังแสดงให้เห็นที่ประจักษ์แก่นักกฎหมายและบุคคลทั่วไปถึงพระอัจฉริยภาพทางกฎหมายอันลึกซึ้งยิ่งนัก **ซึ่งเราอาจเรียนรู้อุดมการณ์ เจตนารมณ์ และหลักการของกฎหมาย ตลอดจนข้อบกพร่องของกฎหมาย หรือแม้กระทั่งข้อจำกัดของผู้ใช้กฎหมาย จากพระองค์ได้เป็นอย่างดี บ่อยครั้งที่พระองค์ทรงชี้ทางสว่างให้นักกฎหมายได้เห็นช่องทางที่จะแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในตัวบทกฎหมายและในตัวนักกฎหมายเอง...**

ในที่นี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมายของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ผ่านพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสที่ได้พระราชทานไว้ในโอกาสต่าง ๆ จำนวนมาก จึงขออัญเชิญพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสมาเพื่อเป็นเครื่องยืนยันและแสดงถึงพระอัจฉริยภาพทางด้านกฎหมายให้ปรากฏยิ่งขึ้นไป ดังนี้

### กฎหมาย คือ วินัยของบ้านเมือง

พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน“วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๓</sup> “.....กฎหมายเป็นระเบียบการที่วางเอาไว้เพื่อให้บ้านเมืองมีชื่อมีแปะ หมายถึงบ้านเมืองมีกฎเกณฑ์ที่จะปฏิบัติตนเป็นวินัยประจำบ้านเมือง และเป็นทางที่จะทำให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขโดยที่ประชาชนที่ร่วมอยู่ในแผ่นดินเดียวกันไม่เบียดเบียนกันและกัน.....”

<sup>๓</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ นายอุกฤษ มงคลนาวิน อาจารย์ที่ปรึกษานิติแผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำคณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” จำนวน ๓๒ คน เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททูลเกล้าฯ ถวายเงินรายได้จากการอภิปรายที่หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในโอกาสวันรพี เพื่อโดยเสด็จพระราชกุศลสมทบทุนมูลนิธิอานันทมหิดล สาขานิติศาสตร์ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใน อัญญารัตน์ กัมปนาทนั และ อรวีภา เกื้อกรมย์, อ้างแล้ว, หน้า ๖๕.

## ช่องโหว่ของกฎหมาย

พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน “นิติศาสตร์ จุฬาฯ” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๒ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๓๔</sup> “....กฎหมายกับความเป็นอยู่ที่แท้จริงอาจขัดกัน และในกฎหมายก็มีช่องโหว่ มีใช้น้อย เพราะเราปรับปรุงกฎหมายและการปกครองอย่างโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่าในทีใดเป็นอย่างไร ร้ายกว่านั้นก็ไม่คำนึงถึงการปกครองของทางราชการบางที่ไปไม่ถึงประชาชนด้วยซ้ำ จึงทำให้ประชาชนต้องตั้งกฎหมายของตนเอง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าเลว เป็นแต่มีบางสิ่งบางอย่างขัดกับกฎหมายของทางบ้านเมือง เช่นอย่างทางแถวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เมื่อปีสองปีมานี้ มีเจ้าหน้าที่เข้าไปในหมู่บ้านแห่งหนึ่งซึ่งชาวบ้านเป็นผู้ที่อพยพย้ายมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราช มาตั้งหมู่บ้านอยู่ใกล้ขอบป่าสงวน คือเรียกว่าล้าเข้าไปในป่าสงวนบ้าง คนเหล่านั้นเข้ามาทำมาหากินและอยู่กันด้วยความเรียบร้อย แต่ขาดอย่างเดียวคือนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ ก็จะเป็นประชาธิปไตย ซึ่งแท้จริงเขาเป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าที่จะเอานายอำเภอมาปกครองเขาเสียอีก แต่ว่าเมื่อนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่เขาก็เลยไม่เป็นประชาธิปไตย....”

## กฎหมายต้องสอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมือง

พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์รำลึก” ครั้งที่ ๒ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๑๓ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๓๕</sup> “....ผู้ที่มีอาชีพทางกฎหมายนับว่าเป็นหลักของบ้านเมือง ทำให้บ้านเมืองได้มีการปกครองที่เรียบร้อยและทำให้การปกครองของบ้านเมืองเป็นไปตามหลักของยุติธรรม

<sup>๓๔</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ นายอุกฤษ มงคลนาวิน อาจารย์ที่ปรึกษานิสิตแผนกวิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำคณะกรรมการจัดงานวัน “นิติศาสตร์ จุฬาฯ” จำนวน ๔๐ คน เข้าทูลละอองธุลีพระบาท ทูลเกล้าฯ ถวายเงินรายได้ส่วนหนึ่งในการอภิปรายหัวข้อ “ความมั่นคงของชาติ” เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๒ เพื่อพระราชทานเป็นทุนการศึกษาแก่บุตรธิดาของผู้เสียชีวิตในการปราบปรามผู้ก่อการร้าย ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๒ ใน อัญญารัตน์ กัมปนานนท์ และอรวิภา เกื้อกรัมย์, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐.

<sup>๓๕</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ นายประภาศน์ อวยชัย นำคณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์รำลึก” ครั้งที่ ๒ จำนวน ๒๔ คน เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ทูลเกล้าฯ ถวายเงินรายได้จากการจัดงานดังกล่าว โดยเสด็จพระราชกุศลสมทบทุนมูลนิธิอานันทมณีดิน แผนกธรรมศาสตร์ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๑๓ ใน อัญญารัตน์ กัมปนานนท์ และอรวิภา เกื้อกรัมย์, อ้างแล้ว, หน้า ๔๘.

ทุกคนก็ได้เรียนมาในวิชานี้และได้เข้าทำงานเกี่ยวข้องกับงานแขนงนี้โดยตรง งานของกฎหมายในประเทศไทยอย่างประเทศไทยนี้มีปัญหาอยู่มาก เพราะว่าหลักวิชานิติศาสตร์ของเราเป็นหลักวิชาที่เราได้ศึกษามาจากต่างประเทศเป็นส่วนมาก การนำมาปฏิบัติการในประเทศของเรา น่าจะพิจารณาให้เห็นความเป็นอยู่ของบ้านเมืองมาประกอบด้วย แต่ก็เป็นกรยากลำบากที่จะเอาหลักวิชาโดยแท้โดยตรงมาประกอบมาปฏิบัติในประเทศของเรา เพราะว่าสถานการณ์ไม่เหมือนกับต่างประเทศ โดยเฉพาะทางประวัติศาสตร์และทางการปกครองที่มีมา.....”

พระบรมราชาบาทพระราชนานแก่คณะกรรมการจัดงานวันนิติศาสตร์ ครั้งที่ ๕ ประจำปี ๒๕๑๓ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๑๔ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๗๖</sup> “....ถ้าทุกสิ่งทุกอย่างในบ้านเมืองไม่มีความเรียบร้อย มีกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้งานการส่วนมากไม่ก้าวหน้าได้ ถ้าได้ตั้งกฎหมายและเป็นกฎหมายที่ปฏิบัติได้บ้านเมืองก็จะมีย่างที่เรียกว่ามีชื่อมีแป แต่การที่จะตั้งกฎหมายและปฏิบัติตามกฎหมายก็เป็นปัญหาใหญ่ซึ่งผู้ที่เรียนทางกฎหมายมาแล้วก็คงจะได้ประสบว่า ตั้งกฎหมายไว้ดีแล้วแต่การปฏิบัติบางทีก็ทำไม่ได้ จะหาความผิดอยู่ที่ไหนก็ไม่ทราบ เพราะว่ากฎหมายมีแล้วทำไม่ปฏิบัติไม่ได้ ก็ต้องพิจารณาที่สถานการณ์และความเป็นอยู่ของประชาชน วิธีการปกครองที่ดี บุคคลที่ปกครองที่ดี ผู้ที่อยู่ในท้องที่ที่ดี ก็เกี่ยวข้องเหมือนกัน ถ้าทุกคนพยายามที่จะช่วยกันพิจารณาว่ากฎหมายเหมาะสมกับสภาพของประชาชนและของผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ ก็อาจได้พบสิ่งที่ควรแก้ไขบ้าง ก็ขอให้ช่วยกันคิดพิจารณาว่ากฎหมายที่ตั้งเอาไว้เหมาะสมกับสภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนหรือยัง.....”

<sup>๗๖</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชนานพระบรมราชวโรกาสให้ นายวิจิตร ลุฑิตานนท์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำคณะกรรมการจัดงานวันนิติศาสตร์ ครั้งที่ ๕ ประจำปี ๒๕๑๓ รวม ๔๕ คน เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ทูลเกล้าฯ ถวายเงินรายได้จากการจัดงานวันนิติศาสตร์ เพื่อโดยเสด็จพระราชกุศลสมทบทุนมูลนิธิอานันทมหิดล แผนกธรรมศาสตร์ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๑๔ ใน อัญญารัตน์ กัมปนานนท์ และอรวิภา เกื้อกรมย์, อ้างแล้ว, หน้า ๕๘.

## ยุติธรรม คือ ยุติตามธรรม

พระบรมราชาโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ เนติบัณฑิตยสภา เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๗๗</sup> “....ข้าพเจ้าใคร่ถือโอกาสพิเศษนี้ แสดงความคิดเห็นฝากไว้แก่ท่านทั้งหลายซึ่งส่วนใหญ่จะได้มีตำแหน่งและหน้าที่ที่ต้องใช้กฎหมายเพื่อธำรงความยุติธรรมในบ้านเมืองว่า กฎหมายทั้งปวงนั้นเราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำหรับรักษาความยุติธรรม กล่าวโดยสรุปคือ ใช้เป็นแบบแผนแห่งความประพฤติปฏิบัติของมหาชนสถานหนึ่ง กับใช้เป็นแม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤตินั้น ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงตรงอีกสถานหนึ่ง โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะตั้งถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใด ๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดูจะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมาย และได้ผลที่ควรจะได้....”

พระบรมราชาโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ ๓๓ ปีการศึกษา ๒๕๒๓ ณ อาคารใหม่สวนอัมพร เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๒๔ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๗๘</sup> “....มีคำพูดที่พูดถึงนักกฎหมายอยู่อย่างหนึ่งว่า คนที่ทำงานกับกฎหมายมาก ๆ มักจะติดอยู่กับตัวบทกฎหมาย คำพูดอย่างนี้ดูจะไม่ใช่คำชม หากเป็นคำติตติงนักกฎหมายบางคน ที่ถือแต่ตัวกฎหมายเป็นหลักในการธำรงรักษาความยุติธรรม ซึ่งดูจะเป็นการคับแคบเกินไป และอาจทำให้รักษาความยุติธรรมไว้ได้ไม่เต็มที่ ผู้ทำหน้าที่พิทักษ์ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมจึงควรระมัดระวังให้มาก คือควรจะได้ทำความเข้าใจให้แน่ชัดว่ากฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค

<sup>๗๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๐.

<sup>๗๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๐.

ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรยาตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย ท่านทั้งหลายชอบที่จะตั้งความคิดจิตใจไว้ให้ถูกต้องเป็นอิสระ ทั้งเพียรพยายามที่จะฝึกหัดตนให้เป็นคนกล้า หมายถึงกล้าที่จะทำตามความถูกต้องเป็นธรรม ไม่ยอมตัวให้ติดอยู่กับความคิดและแบบวิธีอันคับแคบ เพื่อช่วยกันต่อสู้ป้องกันมิให้ความสุจริตยุติธรรมต้องถูกข่มยี้ให้เศร้าหมอง และกำจัดสิ่งทีเรียกว่าช่องโหว่ในกฎหมายให้ลดน้อยหมดสิ้นไป การใช้กฎหมายของเราก็จะบรรลุถึงจุดหมายอันสูงส่งที่มุ่งประสงค์ได้ในที่สุด.....”

พระราชดำรัสพระราชทานในโอกาสที่นายอัคราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด นำตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองกลาง เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ ห้องประชุมชั้น ๑๔ อาคารเฉลิมพระเกียรติ โรงพยาบาลศิริราช เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๓ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๗๙</sup> “....ความยุติธรรมนี้ก็หมายความว่า การยุติในธรรมคือตัดสินว่าอะไรเป็นธรรม อะไรไม่เป็นธรรม ซึ่งดูจะง่ายแต่ความจริงไม่ง่าย เพราะว่าแต่ละคนมีความคิดของตัวเอง ถ้าใครที่นึกคิดในทางของตัวเอง ก็นึกว่าของตัวเองเป็นยุติธรรม ความจริงยุติธรรมมีอย่างหนึ่งอย่างเดียว คือความเป็นยุติธรรม ซึ่งก็น่าจะง่ายแต่แท้จริงไม่ง่าย เพราะแต่ละคนนึกถึงความยุติธรรมแก่ตัว แท้จริงความยุติธรรมนี้มีอันหนึ่งอันเดียว แต่ความต้องการของแต่ละคนมีหลายอย่าง ความต้องการของแต่ละคนต่าง ๆ กัน แต่ท่านจะต้องอยู่ตรงกลาง บางทีท่านถูกว่าถูกกล่าวว่าคุณเป็นคนที่ไม่ดี เพราะว่าไปตัดสินในสิ่งที่ไม่ได้เป็นที่พอใจของอีกฝ่าย แต่ท่านอยู่ตรงกลาง อันนี้เป็นข้อสำคัญของผู้ที่ทำหน้าที่ทางยุติธรรม ต้องเป็นกลาง แล้วเป็นกลางนี้ยากมาก เพราะต้องมีความคิดที่เป็นกลางนั่นเอง ฉะนั้น ท่านต้องเหนียวแน่นในความเป็นกลาง เหนียวแน่นในความยุติธรรม ถ้าท่านทำได้ ท่านก็ได้ทำหน้าที่ของท่าน แต่ถ้าทำไม่ได้ เท่ากับท่านทรยศต่อความยุติธรรม.....”

แนวพระราชดำริที่ได้พระราชทานไว้ในเรื่อง “ความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย” นี้ สอดคล้องต้องกันอย่างยิ่งกับสามัญสำนึก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธย

<sup>๗๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๘ - ๒๓๙.

พระมหากษัตริย์” นับเป็นครั้งแรกที่มีการเพิ่มคำว่า โดยยุติธรรม บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และวางไว้เป็นลำดับแรกก่อนคำว่า ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย จึงน่าจะคิดว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ความสำคัญกับความยุติธรรมมาเป็นอันดับแรก อันสอดคล้องกับพระบรมราชโองการตั้งได้ยกมาข้างต้น<sup>๔๐</sup>

### สิทธิเสรีภาพมีขอบเขต

พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน “นิติศาสตร์ จุฬาฯ” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๒ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๔๑</sup> “.....เมื่อไม่กี่วันมานี้ไปที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไปพูดถึงคำ **พอสมควร** ว่าเป็นหัวใจของประชาธิปไตย อธิบายว่าคนเรามีสิทธิเสรีภาพ แต่ถ้าใช้สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ เชื่อว่าจะต้องไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่นด้วย คนเราจึงมีสิทธิเสรีภาพเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ไม่ได้ ต้องมีพอสมควร **เสรีภาพต้องมีจำกัด** จะว่าไม่จำกัดไม่ได้ ในสังคมหรือในประเทศเสรีภาพของแต่ละคนจะต้องถูกจำกัดด้วยเสรีภาพของผู้อื่น จึงเห็นได้ว่าพอสมควร เป็นสิ่งสำคัญ.....”

จากพระราชดำรัสดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นพระอัจฉริยภาพที่สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพที่ทุกคนมีอยู่อย่างจำกัด ข้อจำกัดเช่นนั้นก็คือ ต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>๔๒</sup> ซึ่งข้อจำกัดนั้นถ้าจะเรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือเป็นหน้าที่นั่นเอง ดังนั้น การที่บุคคลจะอ้างหรือใช้แต่สิทธิและเสรีภาพของตนนั้นจำต้องคำนึงถึงหน้าที่ดังกล่าวด้วย

### อคติ ทางที่ไม่ควรดำเนิน

พระราชดำรัสพระราชทานในโอกาสที่นายสมบุญ บุษย์นันท์ รองประธานศาลฎีกา นำผู้พิพากษาเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ

<sup>๔๐</sup> ฉานินทร์ กรัยวิเชียร, “พระบารมีปกเกล้าฯ,” ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี, หน้า ๑๐๘ - ๑๐๙.

<sup>๔๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑.

<sup>๔๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘

พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่จันทร์ ที่ ๒๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๓๐ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๔๓</sup> “.....คำว่ายุติธรรมนั้น เป็นคำที่แปลว่าการตกลง พิจารณาในทางที่ถูกต้องตามธรรมะ แล้วธรรมะนี้ก็หมายความว่าสิ่งที่ควรที่จะปฏิบัติให้นำความเจริญแก่มวลมนุษย์ ในการปฏิบัตินี้ก็จะต้องมีความเที่ยงตรงและปราศจากอคติ ซึ่งพูดกันมากกว่าทุกคนที่จะปฏิบัติงานต้องปราศจากอคติ อันนี้ก็ต่อเข้าใจเหมือนกัน คำว่าอคตินี้แปลว่าอะไร อคติแปลว่าเป็นทางที่ไม่ควรไป อะก็หมายถึงไม่ คติ คโต แปลว่าไป เป็นทางที่ไม่ควรไป ดูจะเป็นในทางลบมากกว่า แต่ว่าก็ต้องลบในสิ่งที่ไม่ดีและก็ส่งเสริมในสิ่งที่ดี สิ่งที่ดีคือความยุติธรรม สิ่งที่ไม่ดีก็คืออคติ อคตินี้จะต้องทราบว่ามีเหตุที่ทำให้ไปในทางที่ไม่ดีหลายอย่าง ถ้าชอบอะไรโดยที่ไม่พิจารณาก็ทำให้เกิดความยุติธรรมไม่ได้ ก็เป็นอคติอย่างหนึ่ง ถ้าไม่ชอบอะไรก็เป็นทางที่จะทำให้ความยุติธรรมเสียไป เพราะว่าถ้าเราตัดสินอะไรโดยที่ว่าเพราะว่าเรามีความชอบ หรือชอบใจ ถูกใจ มันก็ทำให้ความคิดของเราไม่เที่ยงตรง ถ้าเราไม่ชอบอะไร ก็ทำให้ไม่เที่ยงตรงเหมือนกัน ไม่ได้ไปตามกระบวนการของยุติธรรม ถ้าเรากลัวอะไร เช่นกลัวอิทธิพล หรือกลัวสิ่งใดก็ตามก็เป็นสิ่งที่ทำให้เราไม่มีความยุติธรรมได้ เราจึงต้องกล้าหาญ ต้องไม่มีความหวาดกลัวต่ออะไรเลย จะต้องสามารถที่จะปฏิบัติโดยไม่นึกถึงว่า ถ้าเราพูดอย่างนี้ปฏิบัติอย่างนี้จะเป็นภัย ฉะนั้น ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะให้ไม่กลัวภัย นอกจากนั้น สิ่งที่สำคัญก็จะต้องไม่ให้ความไม่รู้อมาครอบงำเรา เราจะต้องค้นคว้าให้ลึกซึ้ง พิจารณาให้รอบคอบ ถึงจะปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาได้ อคติ ๔ อย่างนี้เป็นสิ่งสำคัญ เราก็เอาไปพิจารณาดู เราปราศจากอคติทั้ง ๔ นี้ เราจะสามารถที่จะปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างผู้พิพากษาได้อย่างดี ฉะนั้น ก็ต้องทบทวนอยู่เสมอว่าอย่าให้ความชอบใจ ความไม่ชอบใจ ความกลัว หรือความไม่รู้อมาครอบงำเรา ถ้าปฏิบัติในการเว้นอคติ ๔ อย่างนี้ ก็เป็นทางที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดี เป็นเกียรติเป็นศรีแก่ตัวและแก่สถาบันการยุติธรรม จะทำให้เกิดประโยชน์ผลดีต่อประชาชนทั่วไป ตลอดจนประเทศชาติจะมีชื่อมีแป.....”

เรื่อง อคติ นั้น พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่ ผู้พิพากษาศาลฎีกาในหลายครั้งหลายครา ทรงเน้นย้ำให้เห็นโทษของความมีอคติ และทางเจริญแห่งความปราศจากอคติ ดังเช่นพระราชดำรัสในโอกาสที่นายสวัสดิ์ โชติพานิช ประธานศาลฎีกา นำผู้พิพากษาประจำกระทรวงเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ถวายสัตย์

<sup>๔๓</sup> อัญญารัตน์ กัมปนานนท์ และอรวิภา เกื้อกรัณย์, *ประมวลพระบรมราชโองการและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม* (ปีพุทธศักราช ๒๕๔๕ - ๒๕๕๖), หน้า ๑๓๘ - ๑๓๙.

ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่อังคารที่ ๑๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๓๕ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๔๔</sup> “.....ปราศจากอคตินี้พุดมาทุกครั้งว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะว่าหน้าที่ของผู้พิพากษานั้นจะต้องปราศจากอคติ อคตินั้นเป็นสิ่งที่หรือเป็นทางที่ไม่ควรไป คือทางที่ไม่ถูก จากอำนาจของความชอบ หรือความชัง หรือความกลัว หรือความไม่รู้ ความชอบ ก็หมายความว่าไปเข้าข้างเขา ความชัง หมายความว่าไปเข้าข้างตรงข้ามเขา ความกลัวที่เรียกว่า ภัยาคติ กลัวว่าถ้าทำไปหรือพุดไปเขาจะมาทำร้ายเรา หรือโมหะคติ ซึ่งหมายความว่า ความโง่ ความไม่รู้ ความโง่ความไม่รู้นี้ท่านทั้งหลายไม่ควรจะมี คือควรจะมีความรู้ เพราะว่าท่านทั้งหลายได้ผ่านการศึกษามาผ่านการอบรมทุกอย่างโดยดี แล้วก็ต้องทำใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาและด้วยความสามารถเต็มที่ ฉะนั้นที่พุดนี้ก็ให้คิดหนักในเรื่องคำว่า ปราศจากอคติ.....”

อคติ นั้นเป็นหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา แปลว่า ไม่เดิน ไม่ไป ตรงกับภาษาไทยว่า ความลำเอียง ความไม่เที่ยงธรรม ความไม่ยุติธรรม มี ๔ อย่าง คือ<sup>๔๕</sup>

๑. ลำเอียงเพราะรักใคร่กันเรียกว่า ฉันทาคติ
๒. ลำเอียงเพราะไม่ชอบกัน เรียกว่า โทสาคติ
๓. ลำเอียงเพราะเขลา เรียกว่า โมหาคติ
๔. ลำเอียงเพราะกลัว เรียกว่า ภัยาคติ

แม้ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักในการปกครองของไทยแต่โบราณนั้น ก็ได้ปรากฏหลักธรรมเรื่องอคตินี้ด้วย เรียกว่า หลักอินทภาษ ซึ่งเป็นหลักธรรมที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาศาลฎีกาในอดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือผู้พิพากษาศาลฎีกาจะต้องปราศจากอคติ ๔ ประการ ซึ่งต่อมาหลักอินทภาษนี้ได้มาอยู่ในกฎหมายตราสามดวง และประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ<sup>๔๖</sup> ประมวลจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๔๗</sup> และ

<sup>๔๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๑.

<sup>๔๕</sup> พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิภาวดีรังสิต, *วิชาธรรมะ เจลยคำถามสอบความเข้าใจในหนังสืออธิบายธรรมวิภาคปริเฉทที่ ๑ ของพระเทพวิสุทธิญาณ (อุบล นนทโก ป.๖.๙), (๒๕๕๘),* หน้า ๓๙ - ๓๙.

<sup>๔๖</sup> ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๓ และข้อ ๑๒.

<sup>๔๗</sup> ประมวลจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๓ และข้อ ๗.

จริยธรรมตุลาการศาลปกครอง<sup>๕๕</sup> ในปัจจุบัน<sup>๕๖</sup> การปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคตินั้น ไม่เฉพาะผู้พิพากษาตุลาการเท่านั้นที่จะต้องหลีกเลี่ยงหรือเว้นเสียจากอคติทั้ง ๔ ประการ แต่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงในทุกหน่วยงานจะต้องยึดหลัก ปราศจากอคติด้วยเช่นเดียวกัน เพราะบุคคลผู้อยากได้ชื่อว่าเที่ยงธรรมจะต้องเว้นจากอคติ ทั้ง ๔ ประการนี้ การจะเว้นจากอคติได้นั้น พระพุทธศาสนายังมีหลักธรรมที่แก้อคติ คือความ ไม่เป็นธรรม เรียกว่า พรหมวิหารธรรม ๔ ประการ<sup>๕๗</sup> พรหม แปลว่าผู้เป็นใหญ่ วิหาร แปลว่า ที่อยู่ พรหมวิหารธรรม จึงแปลว่า ธรรมอันเป็นเครื่องอยู่ ธรรมอันเป็นที่ตั้งของผู้เป็นใหญ่ ผู้ใหญ่หรือผู้ปกครอง มี ๔ ประการ ได้แก่ ๑. เมตตา คือความรักใคร่ปรารถนาจะให้เป็นผู้ใหญ่ ๒. กรุณา คือความสงสาร คิดจะช่วยให้พ้นทุกข์ ๓. มุทิตา คือความพลอยยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี และ ๔. อุเบกขา คือความวางเฉย ไม่ดีใจ ไม่เสียใจเมื่อผู้อื่นถึงความวิบัติ เพราะเป็นไปด้วย อำนาจกรรม หากปฏิบัติดังนี้จึงเชื่อว่ามีพรหมวิหารธรรม เว้นจากอคติเสียได้ เป็นมีใจเป็นธรรม

### พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

พระราชดำรัสพระราชทานในโอกาสที่นายวัชรชัย พัทธ์พัทธ์ผล ประธานศาลฎีกา นำ ผู้พิพากษาประจำสำนักงานศาลยุติธรรม เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณ ก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ ศาลาเริง วังไกลกังวล เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๒ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๔ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๕๘</sup> “....เมื่อสองวันได้ดูฎีกาขออภัยโทษ ฎีกาขออภัยโทษนี้มาเป็นจำนวนสิบ ๆ ร้อย ๆ จะต้องพิจารณาในฐานะเป็นประมุข บางที่ไม่อยากนัก ดูตามข้อเท็จจริง ดูตามหลักวิชา แต่มาถึงลงโทษประหารชีวิต อันนี้ลำบาก เพราะว่ายิ่งเดี๋ยวนี้ในสองสามวันนี้ ทั่วโลกเขาพูดถึง การประหารชีวิต ไม่ถูกต้อง ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง อย่างที่อเมริกาคนที่ทำให้คนตายตั้ง ๑๖๐ กว่า คน เขายังบอกว่าไม่ควร ไม่ควรประหารชีวิต ไม่เป็นที่ที่จะให้เข็ดหลาบ ก็อาจจะจริง

<sup>๕๕</sup> จริยธรรมตุลาการศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗

<sup>๕๖</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๐๐ ปี กฎหมายตราสามดวง, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๗), หน้า ๑๐-๑๑.

<sup>๕๗</sup> พระพรหมมุนี (วิฑูรย์ ญาณวราโณ), *อธิบายธรรมในนวโกวาท (คู่มือสอนพระใหม่)*, พิมพ์ ครั้งที่ ๑๓ (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๓๑.

<sup>๕๘</sup> อัญญารัตน์ กัมปนานนท์ และอรวิภา เกื้อกรัณย์, *ประมวลพระบรมราชาโองาทและพระราชดำรัส ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ปีพุทธศักราช ๒๔๙๕ - ๒๕๕๖)*, หน้า ๒๐๗.

แต่เมื่อมีกฎหมายว่าคนที่เป็นคนร้ายทำให้คนตายเป็นจำนวนร้อยก็ต้องตัดสินประหารชีวิต และผู้ที่มีสิทธิหรือมีหน้าที่จะให้อภัยโทษก็ต้องบอกยกฎีกา เมื่อสองสามวันนี้ข้าพเจ้าเอง ก็ยกฎีกา เพราะว่าเป็นคนที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด ยาแอมเฟตามีนถึงเกือบห้าหมื่นเม็ด ถูกตัดสินประหารชีวิต ก็พิจารณาดูแล้วยาแอมเฟตามีนห้าหมื่นเม็ดนี้ทำให้คนตายจำนวนมาก แล้วก็ทำให้บ้านเมืองปั่นป่วนยุ่งยาก จึงยกฎีกา ไม่กลัว เพราะว่าสิ่งที่ไม่สมควรที่จะค้า และ ถ้าว้า บ้านเมืองจะล่มจม อีกอย่าง ถ้ากฎหมายบอกว่าไม่ให้มีโทษประหารชีวิต เขาก็บอกว่า ควรจะจำคุกตลอดชีวิต แต่การจำคุกตลอดชีวิตนั้นเป็นสิ่งที่ทำยากเหมือนกัน เพราะกฎหมาย มีว่าคนที่ถูกจำคุกขอลดหย่อนโทษได้ ก็เห็นมาเรื่อย จำคุกตลอดชีวิตแล้วมีการอภัยโทษเขา เรียกว่าพระราชทานอภัยโทษ โดยที่เป็นกฎหมายเมื่อมีโทษแล้วอภัยโทษได้ ลงท้ายคนที่ควร จะประหารชีวิต บางทีภายใน ๑๐ ปี ก็ถูกปลดปล่อยได้แล้ว ถ้าถูกปลดปล่อยออกมาเช็ดหลาบ อย่างที่เขาบอกว่าเช็ดหลาบกลับมาเป็นพลเมืองดีก็ไม่มีอะไร แต่ส่วนใหญ่ออกมาอภัยโทษ แล้วออกมาสองสามวันทำผิดอีก ท่านทั้งหลายจะได้เห็นคนที่ทำผิดมหันต์ ถ้าว้าอภัยโทษ ไม่กี่วันทีหลังก็ทำผิดต่อไป บางคนทำผิดไม่ถึงที่จะประหารชีวิต แต่เวลาออกมาในที่สุดจะ เป็นอาชญากรฆ่าคนได้ การที่จะลงโทษต้องลงโทษให้ถูกต้อง เมื่อลงโทษถูกต้องแล้ว เขาจะ เช็ดหลาบได้ นี่คือการรับผิดชอบของผู้พิพากษา ฉะนั้นต้องพิจารณาดี ๆ....”

การพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ และการร้องทุกข์ขอพระราชทานพระมหากรุณามีมาตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัย ที่พระมหากษัตริย์หรือ พ่อขุนรามคำแหงทรงโปรดให้แขวนกระดิ่งไว้ที่ประตูพระราชวัง เมื่อราษฎรมีทุกข์ร้อนอันใด ที่จะขอพระราชทานพระมหากรุณาให้ปลดเปลื้องทุกข์ให้ก็ไปปล้นกระดิ่งที่แขวนไว้นั้น ดังที่ ปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ความว่า “....ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่ง แขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวถึง เจ้าถึงขุนบไร่ ไปปล้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถาม สอน ความแก่มันโดยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม....” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสิทธิในการร้องทุกข์ของ ราษฎรที่มีปรากฏมาตั้งแต่ครั้งสุโขทัย และได้กลายมาเป็นประเพณีถวายฎีการ้องทุกข์และฎีกา ขอพระราชทานอภัยโทษในสมัยต่อมา<sup>๙๒</sup> จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>๙๒</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การใช้สิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตามกฎหมายและประเพณี, (๒๕๕๒), หน้า ๒.

รัชกาลที่ ๔ ทรงเปลี่ยนแปลงประเพณีเดิมที่การถวายฎีกาตามแบบเก่าราษฎรต้องเข้าไปตีกลองที่ทิมดาบกรมวัง ให้พระเจ้าแผ่นดินทรงได้ยินเสียงกลอง ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มารับฎีกานั้น จึงเรียกกันว่า “ตีกลองร้องฎีกา” ครั้นนานมาผู้มีอำนาจก็ดักไม่ให้ราษฎรเข้าถึงกลองได้ ราษฎรก็ถวายฎีกาภายนอกขึ้นจนพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชปรารภว่า “พระเจ้าแผ่นดินเหมือนเป็นพระประธานอยู่ในโบสถ์ลี้มพระเนตรอยู่ก็ไม่เห็นอะไร” เมื่อมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกแล้ว ก็ทรงเปลี่ยนแปลงประเพณีตีกลองร้องฎีกานั้น ตั้งแต่แรกเสวยราชย์ โดยการเสด็จออกรับฎีกาจากราษฎรด้วยพระองค์เองทุกวันโกนเดือนละ ๔ ครั้ง เวลาจะเสด็จออกทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานตี “กลองวินิจฉัยเข็ญ” เป็นสัญญาณให้ราษฎรเข้าถวายฎีกาได้เป็นนิตย์<sup>๙๓</sup> ผลแห่งพระมหากรุณาเห็นเป็นที่ประจักษ์ การกดขี่ข่มเหงราษฎรลดน้อยลงเป็นอันมาก ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงปรับธรรมเนียมการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาภายหลังการปฏิรูปการศาลแล้ว และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงตราพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา<sup>๙๔</sup> ซึ่งยังคงใช้เป็นระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกามาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติถวายพระราชอำนาจดั้งเดิมนั้นไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ”<sup>๙๕</sup> โดยในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัยสุดแต่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยประการใด โดยทรงใช้พระอัจฉริยภาพประกอบกับพระราชวิจรรณญาณอันรอบคอบลึกซึ้งซึ่งวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างถี่ถ้วน พระราชปฏิบัติในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นน้ำพระราชหฤทัยที่ห่วงใยทุกข์สุขของราษฎร<sup>๙๖</sup> กรณีเป็นฎีการ้องทุกข์ขอพระราชทานความช่วยเหลือ หรือราษฎรที่ทุกข์ทรมานด้วยผลแห่งทัศนกรรมในกรณีฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ดังความที่

<sup>๙๓</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *เรื่องพระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๘๔ - ๘๕.

<sup>๙๔</sup> พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พุทธศักราช ๒๔๕๗

<sup>๙๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๕๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๒ เป็นต้น

<sup>๙๖</sup> เพ็ญจันทร์ โชติบาล, *พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๒๑๐.

ปรากฏในพระราชดำรัสที่ได้ัญเชิญมาข้างต้นว่า “.....ฎีกาขออภัยโทษนี้มาเป็นจำนวนสิบ ๆ ร้อย ๆ จะต้องพิจารณาในฐานะเป็นประมุข บางทีไม่ยากนัก ดูตามข้อเท็จจริง ดูตามหลักวิชา แต่มาถึงลงโทษประหารชีวิต อันนี้ลำบาก.....”

**ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์** อดีตประธานองคมนตรี กล่าวไว้ความตอนหนึ่งว่า “...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทอดพระเนตรตรวจสำนวนเองแทบทุกเรื่อง เรารู้เพราะบางคดีท่านย่อนสำนวนมาให้องคมนตรีพิจารณาอีกครั้ง โดยทรงถามมาว่า ข้อนั้น ๆ อยู่ตรงไหน เช่น ทรงถามว่า ปีนของกลางจับได้เมื่อใด...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงละเอียด ทรงใช้เวลาวินิจฉัยฎีกานักโทษด้วยพระองค์เอง บางเรื่องก็ง่าย เช่น ยาเสพติดให้โทษ แต่คดียากที่ทรงทักท้วงให้พิจารณาอีกครั้งบ่อย ๆ คือ คดีประหารชีวิต...”<sup>๔๗</sup>

ท่าน **อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ** องคมนตรี และอดีตประธานศาลฎีกา เขียนไว้ในบทความเรื่อง **ใต้เบื้องพระยุคลบาท** ความตอนหนึ่งว่า “...หลายคนอาจไม่รู้ว่า แม้ขณะประทับอยู่ที่โรงพยาบาลศิริราช เพื่อรับการถวายการรักษาพระวรกาย พระองค์ท่านก็ยังทรงงานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษอย่างสม่ำเสมอ และมีพระราชกระแสในฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษตลอดมาไม่ได้ทรงหยุด พระองค์ท่านไม่ได้ทรงรักษาพระองค์เหมือนคนป่วยที่เข้ารับการรักษาตัวตามโรงพยาบาล แต่ยังคงทรงงานตลอดเวลา เพราะทรงทราบดีว่าทุกคนฝากความหวังไว้ที่พระองค์ท่าน และพระองค์ท่านเองก็ไม่เคยทรงละพระเมตตาที่มีต่อประชาชน พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ถือเป็นบทบาทสำคัญยิ่งของพระมหากษัตริย์ในการผดุงความยุติธรรมแก่พสกนิกรผู้ต้องคดีอาญา เพราะการบังคับใช้กฎหมายนั้น บางกรณีมีข้อบกพร่อง มีได้สอดคล้องกับความยุติธรรมทางศีลธรรมหรือความรู้สึกนึกคิดของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกรณีที่กฎหมายลงโทษรุนแรงเกินสมควร และไม่เปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ แต่ด้วยพระมหากรุณาอาศัยพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ความไม่ยุติธรรมจึงได้รับการแก้ไขเยียวยาและคลี่คลายในที่สุด...”<sup>๔๘</sup>

ดังที่ได้ยกข้อความมาในเบื้องต้นนั้น ย่อมเป็นเครื่องแสดงชัดเจนอยู่แล้วถึงน้ำพระราชหฤทัยและพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมายอันสูงมคัมภีร์ภาพของพระบาทสมเด็จพระ

<sup>๔๗</sup> อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, “ใต้เบื้องพระยุคลบาท,” ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี*, หน้า ๓๖๗.

<sup>๔๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๗ - ๓๖๘.

พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ว่าทรงเป็นพระมหากษัตริย์นักนิติศาสตร์ พระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง สมดังที่ปรากฏในคำประกาศราชสดุดีเฉลิมพระเกียรติคุณของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังที่ได้ยกไว้ ณ เบื้องต้นว่า “ทรงพระมหากุณาพระราชทานแนวปรัชญาทางกฎหมายที่เหมาะสมแก่สังคมไทยเพื่อกฎหมายจักได้รับพระราชทานใส่เกล้าใส่กระหม่อมไว้ตรึกรตรองใคร่ครวญตามพระบรมราชบริหาร ทรงพระปรีชาเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์อย่างลึกซึ้งเด่นชัด พระเกียรติคุณเป็นที่ชื่นชมโสมนัสกันอยู่ทั่วไปทั้งในหมู่ชาวไทยและชาวต่างประเทศ”

### ๓. บทสรุป

หลักการปกครองโดยธรรม หรือหลักธรรมราชา มีหลักทศพิธราชธรรมดังที่ได้ยกมาเป็นต้นนั้น นอกจากเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองของพระมหากษัตริย์ที่ได้ทรงสืบต่อกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐในทุกตำแหน่งแห่งที่ซึ่งได้ถวายสัตย์ปฏิญาณควรดำเนินรอยตามเบื้องพระยุคลบาท ดำรงตนอยู่ในทศพิธราชธรรม น้อมนำหลักธรรมในการปกครองมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานในหน้าที่ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายอันแท้จริงของการปกครองต่อไป เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติในมหาจักรีบรมราชวงศ์นั้น ทรงครองราชย์และทรงครองธรรม ส่วนพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมายนั้นเล่าก็ประจักษ์ชัดจากพระราชกรณียกิจ พระบรมราชาไมทและพระราชดำรัสที่พระราชทานเป็นแนวทางในการประพุดิตนปฏิบัติงานแก่ผู้มีหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ พระราชกรณียกิจ พระบรมราชาไมทและพระราชดำรัสทั้งนั้น สามารถนำพาประเทศชาติบ้านเมืองผ่านพ้นวิกฤติมาได้หลายต่อหลายครั้ง ซึ่งกาลเวลาเกือบศตวรรษได้เป็นเครื่องพิสูจน์แล้วว่าพระราชจริยา สัมมาปฏิบัตินั้นเป็นไปตามพระปฐมบรมราชโองการและพระราชดำรัสที่พระราชทานแก่อาณาประชาราษฎร์ชาวไทยไว้ทุกประการ ประเทศไทยและประชาชนชาวไทยทุกหมู่เหล่าจึง **“โชคดีที่มีในหลวง”**

และตลอดระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่ทรงครองราชย์ ทรงมีพระบรมราชาไมทและพระราชดำรัสเรื่อง **ความสามัคคี** พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยไว้ในหลายโอกาส ทรงเน้นย้ำแก่ปวงชนชาวไทยผ่านพระบรมราชาไมทและพระราชดำรัสในโอกาสต่าง ๆ เสมอ แม้สมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้าก็ทรงให้ความสำคัญกับความสามัคคีเสมอมา จึงมีจารึกอยู่ใน

พระราชลัญจกรประจำแผ่นดินสยามว่า<sup>๙๙</sup> “สพเพล์ สงฆฎตานํ สามคฺคี วุฑฺฒิสํสาธิกา”<sup>๑๐๐</sup> แปลความว่า **ความสามัคคีของชนทั้งปวงผู้อยู่รวมกันเป็นหมู่ ยังความเจริญให้สำเร็จ** พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงคอยเน้นย้ำและเตือนสติให้คนไทยทุกหมู่เหล่ามีความรักสามัคคีกัน จึงจะสามารถนำพาชาติบ้านเมืองผ่านพ้นวิกฤติและไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้ ดังที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จารึกไว้ที่ฐานพระพุทธรูปในพระบรมมหาราชวัง ป.ร. ซึ่งได้เสด็จพระราชดำเนินทรงเททองหล่อ ณ วัดบวรนิเวศวิหาร ในโอกาสทรงบำเพ็ญพระราชกุศลพระชนมายุเสมอด้วยสมเด็จพระบรมราชชนก เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๐๘ ว่า “ทยยชาติยา สามคฺคคฺยํ สติสญฺชานเนน โภชิสฺยํ รกฺขณฺติ” แปลความว่า **คนชาติไทยจะรักษาความเป็นไทยอยู่ได้ ด้วยมีสติสำนึกอยู่ในความสามัคคี**<sup>๑๐๑</sup> ดังนี้ คนไทยทุกหมู่เหล่า ผู้รู้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณและหวังความเจริญผาสุกของบ้านเมือง พึงตั้งอยู่ในกตัญญูกตเวทิตาธรรม คือรู้คุณที่พระองค์ท่านผู้เป็นบุพการีของปวงชนชาวไทยได้กระทำอุปการะแล้วและตอบแทนพระมหากรุณาธิคุณนั้นด้วยการรู้จักสามัคคี เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าส่วนอื่น กระทำได้ ดังนี้จึงชื่อว่าเป็นคนดี สมดังธรรมภาษิตในสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (สา ปุสฺสเทโว) ว่า<sup>๑๐๒</sup> “นิमितฺตํ สาธุรูปานํ กตญฺญูกตเวทิตา” แปลความว่า **ความกตัญญูกตเวทิตาเป็นเครื่องหมายของคนดี**

<sup>๙๙</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี พระราชนิพนธ์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระโอรสพระธิดาและพระชายาใน สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์ พระราชบิดา โปรดให้พิมพ์ในงานพระราชกุศลฉลองพระชนมายุ สมเด็จพระศรีสวรินทิรา บรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า ครบ ๘๔ พรรษา พุทธศักราช ๒๔๘๙, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๘๙), หน้า ๑.

<sup>๑๐๐</sup> พระนิพนธ์ในสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (สา ปุสฺสเทโว) สถิต ณ วัดราชประดิษฐสถิตมหาสีมารามราชวรวิหาร ทรงดำรงตำแหน่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๖ – ๒๔๔๒

<sup>๑๐๑</sup> สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน เจริญ), พระมงคลวิเสสสถา ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดพิมพ์ในโอกาส สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๑๐๐ พรรษา วันพฤหัสบดีที่ ๓ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖, หน้า ๖๖.

<sup>๑๐๒</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๑, หน้า ๓๔.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับการส่งเสริมคนดีให้ปกครองบ้านเมืองไว้ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ ๖ ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๒ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๑๐๓</sup>

“.....ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้.....”

ในสถานการณ์บ้านเมืองเราในปัจจุบันที่ต้องการผู้ปกครองที่เป็นคนดีมีธรรมในการปกครอง จึงเป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่ต้องส่งเสริมให้คนดีได้ปกครองบ้านเมืองให้ เป็นไปตามพระราชปณิธานปรารถนา อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขแห่งมหาชนและความเป็น ปรกติสุขของบ้านเมือง แน่นนอนคงมีคำถามตามมาว่า คนดีคืออย่างไร ใครเป็นคนดีจะวัดกันที่อะไร คนดีตามคำสอนในพระพุทธศาสนาเรียกว่า สัตบุรุษ หมายถึงคนมีปัญญาและมีคุณธรรม ประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรม ๗ ประการ ที่เรียกว่า สัปบุริสธรรม ๗ ประการ เป็นธรรมของ สัตบุรุษ กล่าวคือ คนดีนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ ดังนี้<sup>๑๐๔</sup>

๑. ธมมัญญูตา ความเป็นผู้รู้จักเหตุ
๒. อัตถัญญูตา ความเป็นผู้รู้จักผล
๓. อัตตัญญูตา ความเป็นผู้รู้จักตน
๔. มัตตัญญูตา ความเป็นผู้รู้จักประมาณ
๕. กาลัญญูตา ความเป็นผู้รู้จักกาล
๖. ปริสัจญูตา ความเป็นผู้รู้จักบริษัท คือประชุมชน
๗. ปุคคัลปิโรปริญญูตา ความเป็นผู้รู้จักบุคคล

ดังนั้นกล่าวโดยย่อ คนดีตามคำสอนในพระพุทธศาสนาจะต้องเป็นผู้ที่ “รู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักตน รู้จักประมาณ รู้จักกาล รู้จักประชุมชน และรู้จักบุคคล” นั่นเอง

<sup>๑๐๓</sup> <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/Ethics/Love%20King/KrongKon.pdf> (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙)

<sup>๑๐๔</sup> พระวรพชร อภิวิชิโร, วิชาธรรมะ เฉลยคำถามสอบความเข้าใจในหนังสืออธิบายธรรมวิภาค ปริเฉทที่ ๑ ของพระเทพวิสุทธิญาณ (อุบล นนทโก ป.๕.๙), หน้า ๗๗.

ศาสตราจารย์นายแพทย์เกษม วัฒนชัย องคมนตรี ได้สรุปไว้ในบทความพิเศษ คำพ่อสอน เรื่อง คนดีและความดี ว่า<sup>๑๐๕</sup> โดยสรุปแล้วพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสอนพวกเราเสมือนพ่อสอนลูกว่า

๑. บรรพบุรุษของพวกเรา มีเชื้อแห่งความดีในจิตใจ จึงได้สร้างบ้านสร้างเมือง จนมั่นคงก้าวหน้ามาถึงรุ่นเรา
๒. ให้ระวังใจของตน หากอ่อนแอไม่คำนึงถึงผิดชอบชั่วดี ก็จะทำให้เกิดความเสียหาย ให้ทั้งแก่ตนเองและส่วนรวม ต้องระวังใจอย่าให้ความชั่วครอบงำ หากรู้ตัวก็ให้รีบกำจัดเสียทันที
๓. ทุกคนต้องฝึกหัดจิตใจให้สุจริต ให้เข้มแข็งและเป็นระเบียบ
๔. คนดีจะทำให้เกิดความดีในสังคม และอาจช่วยชักนำให้เกิดคนดีเพิ่มขึ้น
๕. คนไทยมีหน้าที่ทดแทนบุญคุณของทุกฝ่าย การทดแทนบุญคุณแผ่นดินทำได้โดยยึดประโยชน์ส่วนรวมเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
๖. การทำความดีเป็นของทันสมัยเสมอ ไม่ใช่ของเก่าอายุ ทำได้ไม่ยากและให้ผลดีเสมอ

ดังนั้น เราทุกคนควรตระหนักว่า หนทางเดียวที่จะแสดงความเคารพสักการะต่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ก็คือ การเรียนรู้จากพระองค์ เพื่อที่จะนำความรู้ที่ช่วยเหลือตนเอง พึ่งพาตนเอง และแบ่งปันช่วยเหลือผู้อื่นและสังคมส่วนรวม

ท้ายที่สุดแห่งบทความนี้ ข้าพระพุทธเจ้าขอน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงมีต่อประเทศชาติและพสกนิกรชาวไทยของพระองค์ พระมหากรุณาธิคุณทั้งนั้นจะตรึงอยู่ในจิตใจของคนไทยทุกคน มีรู้เสื่อมสลายไปกับกาลเวลา ปวงชนชาวไทยจะเรียนรู้พระราชจริยาวัตร พระราชกรณียกิจ พระบรมราโชวาท พระราชดำรัสที่ตรัสสอน เตือนสติเตือนใจคนไทย และน้อมนำมาปฏิบัติเพื่อความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและแก่ส่วนรวมต่อไป และเป็นที่น่าปลื้มปิติว่าเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จออก ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชทานพระราชวโรกาสให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่

<sup>๑๐๕</sup> เกשמ วัฒนชัย, “คำพ่อสอน เรื่องคนดีและความดี,” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ๔.๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๔) : ๑๐.

ประธานรัฐสภา พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และนายวีระพล ตั้งสุวรรณ ประธานศาลฎีกา เข้าเฝ้าทูลละอองพระบาท กราบบังคมทูลในนามของปวงชนชาวไทย อัญเชิญองค์พระราชทายาทเสด็จขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๑๐ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์<sup>๑๐๖</sup> เฉลิมพระปรมาภิไธยว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร<sup>๑๐๗</sup> ทรงรับพระราชภาระสืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช สมเด็จพระบรมชนกนาถ ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ ทำให้หัวใจคนไทยได้ชุ่มชื้นอีกครั้งด้วยพระบารมี ขอสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๑๐ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ทรงพระเจริญ ยิ่งยืนนาน ทรงเป็นมิ่งขวัญของประชานิกรชาติไทยตลอดกาลนาน

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม

---

<sup>๑๐๖</sup> ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อัญเชิญองค์พระราชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ หน้า ๑.

<sup>๑๐๗</sup> ประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ หน้า ๒.

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กำธน สินธวานนท์ พลอากาศเอก. (๒๕๕๖). พระมหากษัตริย์นักคิด...นักปฏิบัติ...เพื่อความ  
สุขของประชาชน ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี. พิมพ์ครั้งที่ ๑.  
กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

กำหนดการ ที่ ๑๑/๒๔๙๓ พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล  
อดุลยเดชสยามมินทรราชาธิราช และ พระราชพิธีเฉลิมพระราชมณเฑียร พ.ศ. ๒๔๙๓  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๗ ตอนที่ ๒๗ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๙๓ หน้า ๑๙๓๗-  
๑๙๔๙.

เกษม วัฒนชัย. “คำพ่อสอน เรื่องคนดีและความดี”, *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*. ๔,๑ (มกราคม -  
มิถุนายน ๒๕๕๔): ๑๐.

คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี. (๒๕๓๙). *จดหมายเหตุ  
คำประกาศสดุดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในวโรกาสที่สถาบัน  
อุดมศึกษาขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายปริญญาคุณวุฒิบัณฑิตกิตติมศักดิ์  
(พฤษภาคม ๒๔๙๓ - มกราคม ๒๕๓๙)*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอำนวยการจัดงาน  
ฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี: ทบวงมหาวิทยาลัย.

จริยธรรมตุลาการศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๖

จรัส เขมะจารุ. (๒๕๕๖). พระเมตตาจากฟ้าผ่า ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะ  
องคมนตรี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (๒๔๘๙). *พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี  
พระราชนิพนธ์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระโอรสพระธิดาและ  
พระชายาใน สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์ พระราชบิดา  
โปรดให้พิมพ์ในงานพระราชกุศลฉลองพระชนมายุ สมเด็จพระศรีสวรินทิรา บรมราชเทวี  
พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า ครบ ๘๔ พรรษา พุทธศักราช ๒๔๘๙*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
พระจันทร์.

..... (๒๔๗๐). พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ในวันตรงกับวันสวรรคตที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร.

เจษฎา ทองขาว. “ประชาธิปไตยต้องเป็นธรรม (มะ)”, รัฐสภาสาร. ๖๒,๘ (สิงหาคม ๒๕๕๗): ๓๘ ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมราชชนนี. (๒๕๔๗). เรื่อง พระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย.

เทพกมล เทวกุล, หม่อมราชวงศ์. (๒๕๕๖). ทรงพระเมตตาหาไต่เบรียบ ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

เทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, สมเด็จพระ. (๒๕๕๔). นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา.

ธานินทร์ ภัยวิเชียร. (๒๕๕๖). พระบารมีปกเกล้าฯ ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๕๒). การใช้สิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตามกฎหมายและประเพณี.

..... (๒๕๔๙). ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประกาศเฉลิมพระเกียรติยศ พระราชปิตุจฉา พระเชษฐภคินี และพระอนุชา ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๒ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๔๗๘ หน้า ๑๑๗๘-๑๑๗๙.

ประกาศเฉลิมพระนามาภิไธย สมเด็จพระบรมราชชนก และ สมเด็จพระบรมราชชนนี ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๕๒ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๑๓ หน้า ๑-๗.

ประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๓๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๑๑ ข วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๙ หน้า ๑-๓.

ประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ หน้า ๒.

ประกาศสถาปนา ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๖ วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๐๐ ฉบับพิเศษ  
หน้า ๒๑-๒๖.

ประกาศสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อัญเชิญองค์พระราชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ หน้า ๑.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสวรรคต ราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม ๑๑๓ ตอนพิเศษ ๒๓๔ ง วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ หน้า ๑.

ประกาศสำนักพระราชวัง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศร  
รามธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามมินทราธิราช บรมนาถบพิตร สวรรคต ลงวันที่ ๑๓  
ตุลาคม ๒๕๕๙

ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๙

ประมวลจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๕

เปรม ติณสูลานนท์ พลเอก. (๒๕๕๖). พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของปวงชนชาวสยาม ใน  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท  
อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). (๒๕๕๐). *นิติศาสตร์แนวพุทธ*. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ:  
อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายไอลส โกศิน ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.ว.

พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (๒๕๕๗). *ธรรมราชา*. เรียบเรียงจากปาฐกถา นำ แสดง  
ณ ห้องคอนเวนชั่น เซ็นเตอร์ โรงแรมรามาร์คเด้นส์ เนื่องในการประชุมวิชาการของ  
สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๕ ประจำปี ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗  
ในโอกาสเฉลิมฉลอง ๑๒๐ ปี พระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
พระพรหมมุนี (วิษมัย ปุณฺณวราโม). (๒๕๕๕). *อธิบายธรรมในนวกวาท* (คู่มือสอนพระใหม่).  
พิมพ์ครั้งที่ ๑๓. กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย.

พระราชกฤษฎีกาว่างระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พุทธศักราช ๒๔๕๗

พระราชดำรัสตอบอาณานิพนธ์ราษฎรชาวไทย ในงานพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ราชกิจจา  
นุเบกษา เล่ม ๖๗ ตอนที่ ๒๙ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๙๓ หน้า ๒๑๙๙-๒๒๐๐.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

พลากร สุวรรณรัฐ. (๒๕๕๖). พระผู้ทรงสถิตในดวงใจราษฎร ใน *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
กับคณะองคมนตรี*. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

เพ็ญจันทร์ โชติบาล. (๒๕๔๘). พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๖๑ ตอนที่ ๓๙ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ หน้า ๔-๕.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๓ ตอนที่ ๑๐๗ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๙๙ หน้า ๓๘๙๘-๓๘๙๙.

วงเดือน นาราัจจ์ และคณะ. (๒๕๕๓). *วิราชเจ้าจอมสยาม*. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

วรพชร จันทร์ขันธ์. (๒๕๕๙). *เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม ใน รพี ๒๕๕๙* สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

วรพชร อภิวชิโร, พระ. (๒๕๕๘). *วิชาธรรมะ เฉลยคำถามสอบถามความเข้าใจในหนังสืออธิบายธรรมวิภาค ประเด็นที่ ๑ ของพระเทพวิสุทธินิพนธ์ (อุบล นนทโก ป.ธ.๙)*.

วิมลพรรณ ปัตถวิชัย. (๒๕๕๕). *เอกกษัตริย์ได้รับรัฐธรรมนูญ เล่ม ๓*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ (๑๙๘๔).

วิชณุ เครื่องงาม. (๒๕๔๙). *คำนิยม. ทศพิชราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๖). *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๕ ประจำปี ๒๕๕๖ “ธรรมราชา”*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน เจริญ). (๒๕๓๐). *ทศพิชราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาสนากับการพัฒนาจิตใจ*. กรุงเทพฯ: สมชายการพิมพ์, ๒๕๓๐.

\_\_\_\_\_. (๒๕๕๖). *พระธรรมเทศนาในการทรงบำเพ็ญพระราชกุศลต่างๆ และในการพระราชพิธีทรงบำเพ็ญพระราชกุศล ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดพิมพ์ในโอกาส สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๑๐๐ พรรษา วันพฤหัสบดีที่ ๓ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖*. กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ.

..... (๒๕๕๖). พระมวงคณวิเสสสถา ทรงแสดงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้  
จัดพิมพ์ในโอกาส สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก  
ทรงเจริญพระชนมายุ ครบ ๑๐๐ พรรษา วันพฤหัสบดี ที่ ๓ ตุลาคม พุทธศักราช  
๒๕๕๖. กรุงเทพฯ: สำนักกราชเลขาธิการ.

..... (๒๕๕๘). *มนุษย์ธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: วัดบวรนิเวศวิหาร.  
สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. (๒๕๕๗). *พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม ๑*.  
พิมพ์ครั้งที่ ๓๖. กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย.

สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พุทธิมคฺคฺโต). (๒๕๕๘). *คติชีวิตจากชาดก (ฉบับรวมเล่ม)*. พิมพ์ครั้งที่ ๑.  
กาญจนบุรี: สำนักพิมพ์ธรรมเมธี - สหภาพพัฒนาการพิมพ์.

..... *คติชีวิตจากชาดก เล่ม ๗*. กรุงเทพฯ: พรชัยการพิมพ์.

..... (๒๕๕๗). *โลกสงบร่มเย็นได้ด้วยศีล*. กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา กระทรวง  
วัฒนธรรม.

สวัสดิ์ วัฒนายากร. (๒๕๕๖). พระมหากษัตริย์ผู้ทรงงานหนักที่สุดในโลก ใน *พระบาทสมเด็จพระ  
พระเจ้าอยู่หัวกับคณะองคมนตรี*. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์  
บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

สำนักงาน ก.พ.. (๒๕๕๙). *พระบรมราชโองการและพระราชดำรัส เกี่ยวกับ “การครองคน”*.

(ออนไลน์) แหล่งที่มา : [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/Ethics/Love%20King/  
KrongKon.pdf](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/Ethics/Love%20King/KrongKon.pdf) [๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๔๗). *๒๐๐ ปี กฎหมายตราสามดวง*. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๙). *ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี (ข้อมูลปี ๒๕๐๑ -  
ปัจจุบัน)*. (ออนไลน์) แหล่งที่มา : <http://www.cabinet.soc.go.th/> [๑ ธันวาคม ๒๕๕๙]

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (๒๕๕๖). *ใต้เบื้องพระยุคลบาท ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับ  
คณะองคมนตรี*. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด.

อัญญาวัฒน์ กัมปนานนท์ และอรวิภา เกือกรัมย์. (๒๕๕๖). *ประมวลพระบรมราชโองการและ  
พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับกฎหมาย  
และกระบวนการยุติธรรม (ปีพุทธศักราช ๒๔๙๕-๒๕๕๖)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัด  
กระทรวงยุติธรรม.

### ภาษาอังกฤษ

United Nations. (2016). *General Assembly, 36th plenary meeting, 71st session*. [Online]. Available from: [http://webtv.un.org/search/general-assembly-36th-plenary-meeting-71st-session/5188986518001?term=King Bhumibol](http://webtv.un.org/search/general-assembly-36th-plenary-meeting-71st-session/5188986518001?term=King+Bhumibol) [2016,December 1]



## สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐

ธโสธร ตู๋ทองคำ\*

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยในทางทฤษฎี หรือระบอบรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยเปลี่ยนแปลง องค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นองค์อธิปัตย์ที่ทำหน้าที่ทุกด้าน เปลี่ยนสถานะเป็นประมุขของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในทางทฤษฎี แต่กลับเผชิญกับสภาพแวดล้อมและบริบทที่เป็นปัญหาและความขัดแย้งทางการเมือง ในทางปฏิบัติ คลอนความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่ง ความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ แม้ทรงดำรงและปรารถนาพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน กลับต้องสละราชสมบัติภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เพียงสองปีใน พ.ศ. ๒๔๗๗ และการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ ๘ ทรงเป็นยุวกษัตริย์ ทำให้คณะราษฎรมีอำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ในทศวรรษ ๒๔๙๐ นับเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดหรือรอยต่อที่สำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วยพระราชปณิธาน พระราชดำริ พระราชดำรัส พระราชจริยวัตร และพระราชกรณียกิจ

\* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นับเป็นต้นแบบที่สำคัญที่ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็ง และนับเป็นแบบฉบับสำหรับพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วัตถุประสงค์ของบทความเพื่อศึกษาถึงสภาพแวดล้อมและบริบทที่เปลี่ยนแปลงของสถาบันพระมหากษัตริย์จากองค์พระมหากษัตริย์ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ ที่สำคัญ คือ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการครองอำนาจของคณะราษฎร และเพื่อเทิดพระเกียรติพระมหากษัตริย์ของประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ที่มีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์และประเทศไทย ช่วงทศวรรษ ๒๔๙๐ เนื้อหาของบทความแบ่งเป็นสี่ส่วน ประกอบด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การถือกำเนิดของแนวคิดและกลุ่มนิยมเจ้า สงครามโลกครั้งที่สอง และความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในคณะราษฎร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชกับสถาบันพระมหากษัตริย์ทศวรรษ ๒๔๙๐ และบทสรุป: สถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐

**สถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕** (ปรับปรุงจาก ธิโสธร ตู้อองคำ, ๒๕๕๗, น. ๓-๕๑ - ๓-๕๔)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญใน พ.ศ. ๒๔๗๕ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ภายหลังจากที่คณะราษฎรยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ที่ทรงมีพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้ว คณะราษฎรได้ประกอบพิธีถวายดอกไม้ธูปเทียนแด่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษ เช่นเดียวกับประชาชนที่เคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะมองว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของสถาบันพระมหากษัตริย์ ภายหลังจึงทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ หลังจากที่ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับแรก คณะราษฎรจึงแต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการราษฎร ที่มีนัยแสดงถึงการรวมขอมระหว่งคณะราษฎรที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย นับเป็นส่วนหนึ่งของการจรโลงประชาธิปไตย (Democratization) ที่สถาบันพระมหากษัตริย์สนับสนุน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นองค์ประธานเหนือความเปลี่ยนแปลง (Kewin Hewison, ๑๙๙๖, น. ๖๐) ความเปลี่ยนแปลงทำให้สถาบันทางการเมืองอื่นทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนพระมหากษัตริย์ที่เคยเป็นบุคคลเดียวใช้อำนาจทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ที่เคยทรงสิทธิแต่เพียงสถาบันเดียวเปลี่ยนแปลง เป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกจำกัดสิทธิอำนาจโดยกฎหมาย อาทิ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า การกระทำใดของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเลื่อมใสระบอบประชาธิปไตย ทรงแสดงพระราชปณิธานแน่วแน่ที่จะนำประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและประเทศอื่น และเกิดการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Government) พระราชประสงค์ที่จะมอบรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนชาวไทย โดยทรงยินดีสละพระราชอำนาจและเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทำให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยสงบ นอกจากจะสร้างความถาวรให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อสืบทอดจากอดีต ยังแสดงถึงความสามารถของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ปรับเปลี่ยนตามบริบทและสภาพแวดล้อม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยินยอมเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป เนื่องจากต้องการให้รัฐบาลมีภาพลักษณ์ที่ดี เป็นสัญลักษณ์แห่งเกียรติและความถูกต้องชอบธรรมทางการปกครอง (เบนจามิน เอ บัทสัน, ๒๕๔๓, น. ๓๗๔) การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองหลายประการ ที่สำคัญ คือ (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, ๒๕๕๔, น. ๕๕) การถือกำเนิดแนวคิดการวิบริพพ์ของเชื้อพระวงศ์ การลดความชอบธรรมของสถาบันพระมหากษัตริย์จากการสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องหมายแทนพระมหากษัตริย์ การกำหนดหลักหกประการเป็นนโยบายการปกครอง การตัดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลด้วยการยกเลิกการทูลเกล้าฯ การยุบสถาบันและองค์การส่วนพระองค์ที่ถือเป็นฐานอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ (ตามไท ดิลกวิฑิตน์, ๒๕๔๔, น. ๙๔) สถาบันทางการเมืองที่เคยเป็นฐานพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ที่สำคัญ ได้แก่ การยกเลิกอภิรัฐมนตรีและสภากรรมการองคมนตรี การยุบมณฑลเทศาภิบาล จาก ๑๐ มณฑล เหลือ ๔ มณฑล จนภายหลังยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลที่จัดตั้งระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๖ ทั้งหมดใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ทำให้การปกครองส่วนภูมิภาค เหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ การปลดประจำการทหารที่เคยรับราชการในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และไม่ปรากฏค่าสำคัญ ที่สำคัญ คือ รัฐบาลของสถาบันพระมหากษัตริย์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และจะซื้อสัตย์ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๗ (ชนิตา ชิตบัณฑิตย์, ๒๕๕๔, น. ๕๕-๕๖) การลดงบประมาณ แผ่นดินและค่าใช้จ่ายแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ จากจำนวนเจ็ดถึงสิบล้านบาท เหลือหนึ่ง ถึงสองล้านบาท (กลุ่มศึกษาอิสระ, ๒๕๒๔, น. ๑๗๙) การโอนอำนาจการบริหารและควบคุม สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จากพระเจ้าแผ่นดินมาอยู่ภายใต้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง (ชนิตา ชิตบัณฑิตย์, ๒๕๕๔, น. ๘๓)

ตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ กำหนด ถึงอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของราษฎร และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับ สภาผู้แทนราษฎร ทรงใช้อำนาจบริหารร่วมกับคณะกรรมการราษฎร และทรงใช้อำนาจตุลาการ ทางศาล การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนับเป็นการเริ่มต้นจำกัดพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับถาวร มีผลบังคับใช้ มีการกำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการ อาทิ ทรงดำรงในฐานะอันเป็นที่ เคารพสักการะอันละเมิดมิได้ ทรงดำรงตำแหน่งเป็นจอมทัพของประเทศ ทรงใช้พระราชอำนาจ ผ่านสถาบันทางการเมืองทั้งหลาย เป็นต้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เสมือนหนึ่ง ได้รับการถวายคืน แต่พระราชอำนาจนั้นเป็นไปอย่างเลือนลอยมากกว่าที่จะปรากฏจริง (ธวัช มกรพงษ์, ๒๕๑๕, บทที่ ๔ ; เบนจามิน เอ บัทสัน, ๒๕๔๓, น. ๓๕๑) ทั้งนี้ เพราะอำนาจ ที่แท้จริงอยู่ที่รัฐสภา และรัฐสภาก็มีอำนาจมาก จนลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ เพื่อออกพระราชบัญญัติ (เบนจามิน เอ บัทสัน, ๒๕๔๓, น. ๓๕๑) และลดทอนการมีส่วนร่วม ของพระบรมวงศานุวงศ์ด้วยการกำหนดห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้า เกี่ยวข้อง กับการเมือง

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎรเป็น ไปอย่างต่อเนื่องที่สำคัญ คือ ความขัดแย้งเค้าโครงเศรษฐกิจตามข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ ที่มีนัยของความขัดแย้งหลายฝ่าย ทำให้ข้อเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจยุติ และนายปรีดี ต้องลี้ภัยการเมืองไปต่างประเทศ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ภายในรัฐบาล และภายในคณะราษฎร เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พระยามโนปกรณ

นิติธาดา พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖ และ พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) สมาชิกคณะราษฎร ดำรงตำแหน่งแทน แสดงถึงความประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรกับราชสำนักชั้นสูงสุด ก่อให้เกิดคณะกู้บ้านกู้เมืองภายใต้การนำของพระองค์เจ้าบรมเดช กฤดากร ที่นำทหารจากหัวเมืองสู้รบกับคณะราษฎร ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่ล้มเหลว ส่งผลให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดดเด่น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะนั้นทรงประทับที่พระราชวังไกลกังวล ทรงวางพระองค์เป็นกลาง แต่ความขัดแย้งทำให้คณะราษฎรไม่ไว้วางใจสถาบันพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมีข้าราชการบริพารและคนใกล้ชิดมีส่วนรู้เห็น เพราะผู้ก่อการเป็นเชื้อพระวงศ์ระดับสูง มีเชื้อพระวงศ์จำนวนหนึ่งเข้าร่วมหลายพระองค์ มีการมอบเงินจำนวนสองแสนบาทจากเจ้านายที่ราชสำนัก ความพ่ายแพ้ของคณะกู้บ้านกู้เมืองนำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจของเจ้านาย และเชื้อพระวงศ์จำนวนมาก กบฏบวรเดชเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้านายหลายพระองค์ต้องเสด็จลี้ภัยการเมืองไปต่างประเทศ<sup>๑</sup> ที่สำคัญ คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาณันทมหิดล และพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภูมิพลอดุลยเดช ภายหลังจากที่ จอมพลเรือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสด็จพระราชดำเนินไปต่างประเทศที่ชวาเป็นพระองค์แรก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การปราบกบฏบวรเดชทำให้นายพันเอกหลวงพิบูลสงครามโดดเด่น ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎรเพิ่มมากขึ้น จนเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จไปรักษาพระเนตรที่อังกฤษ ทรงประกาศสละราชสมบัติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ นับเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ที่ทรงสละราชสมบัติ และเสด็จสวรรคตที่อังกฤษ ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ สาเหตุสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ เพราะการล่งล้ำพระราชอำนาจของคณะราษฎร ทั้งนี้ เพราะทรงไม่มีบทบาทคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองที่ทรงแต่งตั้ง

<sup>๑</sup> การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้ จอมพลเรือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสด็จพระราชดำเนินต่างประเทศเกือบทันที ภายหลังเสด็จประทับที่เมืองบันดุง ชวา ที่เป็นอาณานิคมของดัตช์ขณะนั้น เนื่องจากทรงดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นสมาชิกคณะอภิรัฐมนตรีที่มีอำนาจและบารมีมากที่สุดพระองค์หนึ่ง และเคยเป็นเสนาบดีกระทรวงกลาโหม นับเป็นบุคคลที่คณะราษฎรมีความหวาดเกรงมากที่สุด

ในรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ระบุว่าเสียงข้างมากสามารถยับยั้งพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ได้ และการที่รัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาจำนวนครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ ข้อเรียกร้องของพระองค์ไม่ได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลทั้งที่เป็นประเพณีปฏิบัติของพระมหากษัตริย์ อาทิ พระราชอำนาจออกเสียงแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภา พระราชอำนาจอภัยโทษในกรณีที่ต้องโทษประหารชีวิต เป็นต้น โดยทรงให้เหตุผลว่าพระองค์ควรมีบทบาทมากขึ้นเมื่อรัฐบาลไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่จำกัดอยู่เฉพาะรัฐพิธีเท่านั้น แม้รัฐบาลไม่พยายามทำให้ทรงสละราชสมบัติ ขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะทำตามพระราชประสงค์ ทำให้ปฏิเสธข้อเรียกร้องของพระองค์อย่างสุภาพและนุ่มนวล การเสด็จเดินทางไปต่างประเทศยิ่งทำให้ช่องว่างระหว่างพระองค์กับคณะราษฎรห่างเหินกันมากยิ่งขึ้น นำมาสู่การสละราชสมบัติภายหลัง (เบนจามิน เอ บัทสัน, ๒๕๔๓, น. ๓๖๑-๓๖๒)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติแล้ว สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ในสถานะที่ถูกทำลายจากสถาบันทางการเมืองอื่น จนไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปได้ ในเวลาต่อมาสภาผู้แทนราษฎรทูลอัญเชิญพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล ซึ่งขณะนั้นประทับที่สวิตเซอร์แลนด์ เป็นพระมหากษัตริย์ลำดับที่แปด แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ซึ่งนับเป็นยุวกษัตริย์พระองค์ที่สองแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล นับเป็นการสืบทอดการดำรงอยู่ของสถาบันทางการเมืองนี้อย่างแท้จริง ดังคำกล่าวที่ว่า “ถ้าไม่ทรงรับก็เห็นจะไม่มีพระราชวงศ์ต่อไปในประเทศไทย” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๓๙, น. ๖๓) ทั้งที่ทรงมีพระชนมายุเพียงเก้าพรรษาเศษเท่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้พระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเห็นสมควรให้พระองค์เสด็จไปประทับที่ต่างประเทศเพื่อทรงศึกษาต่อ หลังจากนั้นเป็นเวลาถึง ๑๕ ปี ประเทศไทยไม่มีพระมหากษัตริย์ทรงครองราชสมบัติในประเทศ ทำให้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, ๒๕๔๒, น. ๔๓๑)

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงครองราชสมบัติเป็นระยะเวลา ๑๐ ปีแทบจะไม่ได้ใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เองเลย ทั้งนี้ เพราะทรงมีพระชนมายุน้อยจึงแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ตลอดเวลา อีกทั้งยังทรงประทับอยู่ที่ต่างประเทศเพื่อทรงศึกษาต่อ นอกจากนี้ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้พระองค์มิได้เสด็จกลับมาประทับในประเทศไทยเป็นเวลานาน ทำให้คณะราษฎรมีอำนาจเหนือการเมืองเกือบทั้งหมด ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา

ที่ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ใน พ.ศ. ๒๔๗๙ ที่ภายหลังมีการแก้ไขใน พ.ศ. ๒๔๘๔ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ พ.ศ. ๒๔๙๑ สมัยนายควง อภัยวงศ์ ที่มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เป็นนิติบุคคล (สิริพร สุโกศล, ๒๕๔๐, น. ๑) นับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, ๒๕๕๔, น. ๘๔) บทบาทของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ควบคุมทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และริบทรัพย์สินบางส่วนเข้าพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี ที่กล่าวหาว่าโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ การงดการจ่ายเงินรายปีให้เจ้านายจำนวน ๒๒ พระองค์ ที่รวมถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีด้วย (มานิตย์ นवलละออง, ๒๕๔๐, น. ๙๔-๙๕) อย่างไรก็ตาม สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงดำรงอยู่ได้เพราะเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัตกลับประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๘๙ ทรงมีพระราชกรณียกิจที่เป็นประโยชน์แก่พสกนิกรยิ่ง อาทิ การพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย การเสด็จเยี่ยมเยียนราษฎรที่กำลังเสียชีวิตอันเนื่องมาจากสงครามมหาเอเซียบูรพา เป็นต้น สถาบันพระมหากษัตริย์นับเป็นสถาบันที่เป็นศูนย์รวมทางจิตใจของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ความเปลี่ยนแปลงถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จสวรรคต เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๙ ท่ามกลางความโศกอาดูรของคนไทยทั้งประเทศ

### **การถือกำเนิดของแนวคิดและกลุ่มนิยมเจ้า สงครามโลกครั้งที่สอง และความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในคณะราษฎร** (ปรับปรุงจาก ธิโสธร ตู้อองคำ, ๒๕๕๗, น. ๓ - ๔๖ - ๓ - ๔๗, ๓ - ๕๔ - ๓ - ๕๖)

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นผลมาจากการก่อกำเนิดแนวคิดกษัตริย์นิยมหรือแนวคิดนิยมเจ้า (Royalist) (ธงชัย วินิจจะกุล, ๒๕๔๘ก, น. ๑๔๒-๑๖๔ ; ธงชัย วินิจจะกุล, ๒๕๔๘ข, น. ๑๖๕-๑๖๗ ; ธงชัย วินิจจะกุล, ๒๕๕๐, น. ๓๐-๕๗) นับเป็นแนวคิดที่ก่อตัวภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จากปัญหาอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยควรเป็นอย่างไร มีขอบเขตแค่ไหน การพ่ายแพ้ของคณะผู้บัญชาเมืองหรือกบฏวรวเดชนใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ทำให้ฝ่ายนิยมเจ้าถูกกวาดล้างจากคณะราษฎรจนเกือบหมดสิ้น ซึ่งนำมาสู่การเปิดโอกาสให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. ๒๔๘๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๗ รัฐธรรมนูญของคณะราษฎรกำหนดให้

พระมหากษัตริย์และราชวงศ์อยู่เหนือการเมือง จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หัวหน้าขบวนการเสรีไทยในประเทศไทย สมาชิกคณะราษฎร กลายเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการรื้อฟื้นอำนาจฝ่ายเจ้าภายหลัง การสิ้นสุดอำนาจของทหาร ทำให้เจ้านายทั้งหลายได้บรรดาศักดิ์คืน การลงสมัครรับเลือกตั้ง ยกเว้นสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ยังคงมีพระราชอำนาจเท่าเดิม

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองรอยต่อระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและภายหลังระหว่างปลายทศวรรษ ๒๔๘๐ ถึงต้นทศวรรษ พ.ศ. ๒๔๙๐ มาจากการดำรงตำแหน่งของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ฐานอำนาจเปลี่ยนแปลงเมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีครั้งแรก ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๗ ที่สมาชิกคณะราษฎรมีอำนาจทางการเมืองเกือบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแม้แบ่งออกเป็นกลุ่มทหารและกลุ่มพลเรือน แตกต่างจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ เพราะสมาชิกคณะราษฎรระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๗ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๐ แบ่งออกเป็นสามกลุ่ม ที่ประกอบด้วย กลุ่มอำนาจนิยม ที่มี จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีบทบาทนำ กลุ่มเสรีนิยมและสังคมนิยม ที่ภายหลังมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ไม่เป็นสมาชิกคณะราษฎร มีบทบาทนำ ภายหลังกลุ่มอนุรักษนิยมจัดตั้งพรรคประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๙ เพื่อคัดค้านอำนาจและบทบาททางการเมืองของกลุ่มเสรีนิยมและสังคมนิยม ที่มีนายปรีดี พนมยงค์ และ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ มีบทบาทนำ นอกจากสะท้อนถึงความแตกต่างทางอุดมการณ์ของสมาชิกคณะราษฎรแล้ว ยังมีความขัดแย้งอย่างรุนแรง โดยเฉพาะภายหลังการปราบกบฏวังหลวงของกลุ่มเสรีนิยมและสังคมนิยมและสมาชิกเสรีไทย สายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน พ.ศ. ๒๔๙๒ ที่มีการกวาดล้างอย่างกว้างขวาง นำมาสู่การสิ้นสุดบทบาททางการเมืองอย่างสมบูรณ์ของนายปรีดี พนมยงค์ และการมีบทบาทและผลงานที่โดดเด่นของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เริ่มมีบทบาททางการเมือง ขณะเดียวกัน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเผชิญกับการกลับมาใช้อำนาจและบทบาททางการเมืองของกลุ่มนิยมเจ้าที่ ก่อกำเนิดสายสัมพันธ์กับกลุ่มเสรีนิยมและสังคมนิยมผ่านนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และหัวหน้าขบวนการเสรีไทย ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. ๒๔๘๔-๒๔๘๘) การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่มีจอมพล ผิน ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้า แม้ทำให้กลุ่มเสรีนิยมและสังคมนิยมเกือบหมดบทบาททางการเมืองลง และให้นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย สมาชิกคณะราษฎร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่สมาชิกคณะรัฐประหารเกือบทั้งหมด ไม่เป็นสมาชิกคณะราษฎรหรือเคยมีส่วนร่วมกับ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ด้วยภูมิหลังที่นายทหารส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในประเทศ แตกต่างจากสมาชิกคณะราษฎรที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ แม้ภายหลังจะบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. ๒๔๙๑ ทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ แต่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเผชิญกับบริบทและสภาพแวดล้อม และฐานอำนาจที่เปลี่ยนแปลง ภายหลัง จนกลายเป็นที่มาของการประนีประนอมและแสวงหาพันธมิตรกับกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่แตกต่างจากการดำรงตำแหน่งช่วงแรก ที่สำคัญ คือ กลุ่มอนุรักษนิยมและกลุ่มนิยมเจ้า และสร้างสายสัมพันธ์กับสมาชิกคณะรัฐประหาร อาทิ จอมพล ผิน ชุณหะวัณ เขย และ บุตรหลาน ทั้ง พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ พลตำรวจเอก ประमाण อติเรกสาร พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ต่อมากลายเป็นกลุ่มราชครู และกลุ่มสี่เสา ที่มี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบก (ภายหลัง) เป็นพันธมิตรที่ต่อมามีความขัดแย้งอย่างรุนแรง

การเปิดกว้างทางการเมือง พ.ศ. ๒๔๘๘ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๔ ทำให้กลุ่มกษัตริย์นิยม มีบทบาทในรัฐสภา พลเอก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระราชโอรสพระองค์สุดท้ายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ยังทรงมีพระชนม์ชีพ (พ.ศ. ๒๔๒๘-๒๔๙๔) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ประธานองคมนตรี ผู้นำคนสำคัญฝ่ายกษัตริย์นิยมภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ มีบทบาทสำคัญในการรื้อฟื้นพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ แนวคิดสำคัญของกษัตริย์นิยมขณะนั้นไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการเรียกร้องแสวงหาอำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป หากแต่ต้องการแสวงหาสถานะบทบาท และพระราชอำนาจมากขึ้นกว่าที่คณะราษฎรจำกัด เช่น พระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา พระราชอำนาจแต่งตั้งประธานศาลฎีกา พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพระราชอำนาจของประมุขของรัฐ ฝ่ายกษัตริย์นิยมจึงเป็นการเริ่มต้นฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ใหม่ที่มีความต่อเนื่องจากเดิม ภายหลังการฟ่ายแพ้ของกลุ่มที่มีต่อคณะราษฎร นับเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดกษัตริย์นิยมประชาธิปไตยในภายหลัง แนวคิดกษัตริย์นิยมประชาธิปไตยจึงมีสาระสำคัญอยู่ที่การสืบทอดอุดมการณ์กษัตริย์นิยมแต่ดั้งเดิม การยืนยันพระราชอำนาจตามประเพณีแต่ดั้งเดิม ซึ่งเป็นด้านจารีต และการยอมรับสถานการณืเป็นประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นด้านประชาธิปไตย รวมถึงการยอมรับการอยู่เหนือการเมืองของสถาบัน

พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร หรือพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต สมาชิกคณะอภิรัฐมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นักวิชาการ นักเรียนอังกฤษผู้ปราดเปรื่อง องคมนตรี และประธานองคมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ภายหลังจากสิ้นพระชนม์ของ พลเอก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ทรงมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ ทรงแสดงปาฐกถาซึ่งต่อมาปรับปรุงตีพิมพ์เป็นบทความภาษาอังกฤษชื่อ Thai Old Siamese Conception of Monarchy (Journal of Siam Society, 36: 2 (1947) ; Collected Articles by H. H. Prince Dhani Nivat, 1969, pp. 91-104) ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระอนุชา คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และสมเด็จพระราชชนนีในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งเป็นการสรุปรวบรวมความคิดและอุดมการณ์ว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ของฝ่ายกษัตริย์นิยมอย่างเป็นระบบ เป็นการประมวลรวบรวมความคิดของลัทธิ กษัตริย์นิยม ขึ้นเป็นทฤษฎีว่าด้วยพระมหากษัตริย์ภายหลังระบบการเมือง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นฐานภูมิปัญญาว่าทกกรรมพระราชอำนาจ ซึ่งมุ่งขยายพระราชอำนาจภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ และเป็นกรอบเค้าโครงสำหรับพัฒนาการของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยที่ทำให้มีสถานะสูงส่งในปัจจุบัน สาระสำคัญของบทความมองว่า สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้พระมนูธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญประเพณีนับแต่อดีต ทศพิธราชธรรม และธรรมเนียมอื่น ๆ เป็นตัวกำหนดกรอบพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ให้มีอำนาจล้นฟ้าแต่ประการใด ทรงเป็นธรรมราชา ทรงปกครองประเทศแบบพ่อปกครองลูก แม้มีแนวคิดเทวราชาในภายหลังก็ตาม ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ปกนิกรร่วมกันเกิดทุนเป็นเจ้าชีวิตเจ้าแผ่นดินตามแนวคิดอเนกนิกรสโมสรสมมติ (The Great Elect) แนวคิดเหล่านี้แม้ไม่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีอิทธิพลสืบเนื่องต่อมาจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทฤษฎีของพระมหากษัตริย์เหล่านี้นับว่ามีบทบาทสำคัญต่อบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๔

### **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชกับสถาบันพระมหากษัตริย์ทศวรรษที่ ๒๔๙๐**

(ปรับปรุงจาก ธโรธร ตู่ทองคำ, ๒๕๕๗, น. ๓ - ๔๗, ๓ - ๕๔, ๓ - ๕๖ - ๓ - ๕๗)

การเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชใน พ.ศ. ๒๔๘๙ การรัฐประหารของทหารใน พ.ศ. ๒๔๙๐ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป.

พิบูลสงคราม ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ นำมาสู่ความร่วมมือระหว่างกลุ่มกษัตริย์นิยมกับทหารทำให้มีการฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ เริ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ที่ระบุให้ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ผู้ใดจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์มิได้ การเพิ่มพระราชอำนาจ การเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการประกาศภาวะฉุกเฉิน อำนาจอนุมัติเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น ผู้สำเร็จราชการ อภิรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๔๙๒) และคณะองคมนตรี (เปลี่ยนชื่อจากอภิรัฐมนตรีเป็นองคมนตรี นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ ถึง ปัจจุบัน) ขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงเป็นยุวกษัตริย์และต้องศึกษาและพำนักในต่างประเทศ ต่างมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น พระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ การพระราชทานปริญญาบัตรของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นต้น การอัญเชิญอัฐิของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับประเทศไทยพร้อมสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี นับเป็นการเริ่มต้นของคำอธิบายแบบกษัตริย์นิยมประชาธิปไตย ที่ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่คนไทย การรัฐประหารตัวเองของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ใน พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นไปเพื่อลดอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะความขัดแย้งกับ คณะรัฐประหารหลายประการในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๔ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ และลดอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ นับเป็นความพ่ายแพ้ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม และการเริ่มต้นของกลุ่มกษัตริย์นิยมในภายหลัง

เป็นที่น่าสังเกตว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังการเกิดกบฏบวรเดชสันคลอนยิ่ง เนื่องจากคณะราษฎรก้าวล่วงพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์หลายประการ สถาบันพระมหากษัตริย์ที่เป็นสถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่งย่อมเกี่ยวข้องกับประเทศไทยทุกด้าน บทบาทและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์นับเป็นสิ่งที่ต้องการศึกษาและวิเคราะห์ การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙ ใน พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นช่วงที่สถาบันพระมหากษัตริย์ลดความสำคัญ และสถาบันทางการเมืองอื่น ทำทลายคล้ายคลึงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เพราะเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังที่เดวิด วิลสัน กล่าวไว้ว่า “ข้อเท็จจริงที่ว่ากษัตริย์ผู้ทรงพระเยาว์ขึ้นครองราชบัลลังก์อยู่ขณะนี้ทรงสามารถใช้พระบารมีอันยิ่งใหญ่ของการเป็นพระมหากษัตริย์บางประการนั้น จะเป็นเครื่องชี้บอกอย่างแน่นอนว่าพระองค์จะต้องเผชิญกับปัญหาทางการเมือง ไม่ว่าอิทธิพลทางการเมืองของ

พระมหากษัตริย์จะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นหรือจะถูกรีดรอนอย่างกะทันหัน ดังเช่นที่เคยเป็นมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ นั้น ขึ้นอยู่กับพระปรีชาสามารถขององค์พระมหากษัตริย์เป็นส่วนใหญ่” (David Wilson, 1962, pp. 114-116)

สถาบันพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่ทศวรรษ ๒๔๙๐ เป็นผลต่อเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่สำคัญสองประการ ประการแรก การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๙ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ประการที่สอง การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังการรัฐประหารของ จอมพล ผิน ชุณหะวัณ ใน พ.ศ. ๒๔๙๐ บริบททางการเมืองจึงต่อเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่อำนาจการปกครองส่วนน่ายังจำกัดอยู่ที่คณะราษฎรเป็นส่วนใหญ่ การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ต่อจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ด้วยพระราชอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองเพียงเล็กน้อย (Kevin Hewison, 1997, p. 63) ทำให้ด้วยบุคลิกภาพของพระองค์ (Kevin Hewison, 1997, p. 63) ที่ไม่ทรงพระสรวล เป็นทางการ ซื่อาย และห่างไกลจากประชาชนของพระองค์ (Grey, 1988, p. 40) ช่วงแรก เพราะการเป็นยุวกษัตริย์ที่ทรงมีพระราชภารกิจที่ต้องศึกษาต่อที่ต่างประเทศ จนมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทำให้พระองค์ไม่ทรงมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเทศไทยจนถึงพระราชพิธีบรมราชาภิเษกใน พ.ศ. ๒๔๙๓ ตามรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงในฐานะเป็นสถาบันที่เป็นประมุขของรัฐ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเนื่องจากพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ จึงไม่สามารถบริหารหรือมีพระราชอำนาจเหนือคณะรัฐมนตรีหรือกิจกรรมทางการเมืองได้ (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, ๒๕๒๖, น. ๔๑๐) ภายหลังการรัฐประหารวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงจากคณะรัฐประหารที่ประนีประนอมกับสถาบันพระมหากษัตริย์ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี มีบทบาทต่อการโอนอำนาจการบริหารงานสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สิทธิการดำเนินการแก่พระมหากษัตริย์ ทำให้อำนาจการบริหารจัดการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตกเป็นของพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. ๒๔๙๑ (ชนินดา ชิตบัณฑิตย์, ๒๕๕๔, น. ๘๔)

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๐) ซึ่งเป็นผู้นำทางการทหารในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นนักคิดแบบอิงสามัญชน (populist) ที่ใช้แรงงานเป็นฐาน ที่มีนัยส่งเสริมระบบสาธารณรัฐ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร

และคริส เบเกอร์, ๒๕๔๒, น. ๔๗๑) และแนวคิดลัทธิผู้นำทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาล และฝ่ายการเมืองบางส่วน ด้านการเมือง รัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ชัดขวางพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจเกี่ยวกับกิจการบ้านเมือง ที่สำคัญ คือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงคัดค้าน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ กลับมาใช้ใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ แต่ไร้ผล (David Wilson, 1962, p. 114 ; ไพโรจน์ ชัยนาม, น. ๑๕๑-๑๕๔ ; ทักษิณ เจริญศิริ, ๒๕๒๖, น. ๔๑๐) ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเอาพระราชหฤทัยใส่เป็นพิเศษและพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จนกลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่สาระสำคัญมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ อย่างมาก ที่สำคัญ คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จากมาตรา ๔ ที่ระบุว่าผู้ใดจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์มิได้ นับเป็นครั้งแรกที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ ที่ยกพระราชวงศ์เหนือการเมือง กำหนดมาตราเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และสถาปนาฐานันดรศักดิ์ การกำหนดหมวดว่าด้วยองคมนตรี (Privy Councilor) และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จำนวน ๒๔ มาตรา เป็นแบบเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ นับเป็นแบบแผนการปฏิบัติที่ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาภายหลัง (สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, ๒๕๓๔) แสดงถึงการประนีประนอมกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่คงพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, ๒๕๕๔, น. ๙๓) และบทบาทของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามดึงพระมหากษัตริย์เพื่อสนับสนุนทหารอย่างเปิดเผยแต่ลึกลับ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, ๒๕๔๒, น. ๔๗๑) ด้านเศรษฐกิจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังคงประนีประนอมกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่สำคัญ คือ การไม่โอนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กลับคืนมาเป็นของรัฐ ดังที่คณะราษฎรพยายามกระทำหลังจากที่นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี โอนกลับคืนมาที่สถาบันพระมหากษัตริย์ (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, ๒๕๕๔, น. ๙๓)

ด้านสังคม เดวิด วิลสัน แสดงความคิดเห็นถึงการที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เกิดความรู้สึกไม่สบายใจเมื่อทราบว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นที่รักใคร่ของพลกนิกรเมื่อเสด็จประพาสภาคตะวันออกเฉียงเหนือใน พ.ศ. ๒๔๙๘ จอมพล ป. พิบูลสงคราม

หวาดเกรงมากจนกระทั่งไม่ยอมจัดสรรงบประมาณครั้งต่อไป (David Wilson, 1962, p. 114; ทักซ์ เฉลิมเตียรณ, ๒๕๒๖, น. ๔๑๐) ความขัดแย้งอีกประการหนึ่งที่ปรากฏ คือ การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้เสด็จพระราชดำเนินไปในพิธีฉลองครบรอบกึ่งพุทธกาล หรือฉลองครบรอบพุทธศตวรรษที่ ๒๕ ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ (David Wilson, 1962, บทที่ ๒) ที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จัด การเข้าสู่อำนาจของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้การก่อตัวของพันธมิตรระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับทหารหยุดชะงักลง ขณะเดียวกัน จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร มีส่วนสำคัญในการยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์ การรัฐประหารตนเองใน พ.ศ. ๒๔๙๔ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำแนวคิดชาติ ศาสนา จักรวรรค์ และรัฐธรรมนูญ มาเป็นหลักการของประเทศ (ช้อยนันต์ สมุทวณิช และกนก วงษ์ตระหง่าน, ๒๕๒๖, น. ๓๐๑) เป็นการประนีประนอมระหว่างแนวคิดชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ดั้งเดิม กับการส่งเสริมระบบรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรก่อตั้งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, ๒๕๔๒, น. ๔๗๑) นอกจากนี้ กลุ่มทหารที่เชิญ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นหัวหน้ารัฐบาลทหารหลัง พ.ศ. ๒๔๙๐ มีทัศนคติต่อพระมหากษัตริย์ที่แตกต่างไปจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม คณะรัฐประหารกล่าวถึงการปกป้อง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ นับเป็นครั้งแรกที่นำแนวคิดอุดมการณ์สามหลักมาใช้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, ๒๕๔๒, น. ๔๗๑) กลุ่มทหารคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ เพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ร่างขึ้นหลังรัฐประหาร พระมหากษัตริย์มีอำนาจเหนือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

### **บทสรุป : สถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐**

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ ทรงมีอำนาจในทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีพระราชสถานะและพระราชอำนาจจำกัด พระองค์และที่ปรึกษาของพระองค์ไม่อยู่ในฐานะที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง (ทักซ์ เฉลิมเตียรณ, ๒๕๒๖, น. ๔๑๑) การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจในทางศาสนธรรม คุณธรรม และเมตตาธรรม ทรงตั้งมั่นอยู่ในทศพิธราชธรรม และหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ไว้อย่างมั่นคง ด้วยพระราชจริยวัตรที่งดงามและทรงดำเนินวิถีชีวิตที่เรียบง่าย ส่งผลให้ประชาชนชาวไทยถวายความจงรักภักดีเพิ่มขึ้นเป็น

ทวิคูณ เป็นผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการยอมรับในพระราชฐานะให้สูงส่งยิ่งขึ้น และมากกว่าอดีตที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพอีกด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ จากปัจจัยที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทย จากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายหลังการรัฐประหารของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สองครั้งใน พ.ศ. ๒๕๐๐ และ พ.ศ. ๒๕๐๑ ที่สำคัญ คือ การรัฐประหารในวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ ที่นำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำมาสู่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ ภายหลังการรัฐประหารครั้งที่สอง ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการยกย่องเทิดทูนให้สูงส่งยิ่งขึ้นมาเป็นลำดับ

สถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช นับเป็นช่วงรอยต่อที่สำคัญต่อการดำรงอยู่ของสถาบันภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่สภาพแวดล้อมและบริบททางการเมือง ที่สำคัญ คือ การครองอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎรระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ เพราะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงสองปีใน พ.ศ. ๒๔๗๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงสละราชสมบัติ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ ๘ ทรงเป็นยุวกษัตริย์ การเสด็จสวรรคตใน พ.ศ. ๒๔๘๙ ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙ ทรงรับพระราชภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งยวดต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และประเทศไทยตลอดรัชสมัยของพระองค์ ความเข้มแข็งของสถาบันพระมหากษัตริย์ของประเทศไทย นับเป็นพระราชกรณียกิจที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงให้ไว้เป็นมรดกที่สืบทอดและยังประโยชน์ให้กับประชาชนที่เป็นพสกนิกรของพระองค์ตลอดกาล

## บรรณานุกรม

- ชนิดา ชิตบัณฑิตย์. (๒๕๕๔). *โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจนำในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกนก วงษ์ตระหง่าน. (๒๕๒๖). *ภาษากับการเมือง*. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่โครงการวิจัยฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ตามไท ดิลกวิทยรัตน์. (๒๕๔๔). *คอมมิวนิสต์ในเมืองไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (๒๕๒๖). *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๔๘). *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (ตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๔๘). *ข้ามให้พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง ๑๔ ตุลา. ฟ้ำเดียวกัน, ๓(๔), ๑๔๒-๑๖๔.*
- \_\_\_\_\_. (ตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๔๘). *วาทกรรมพระราชอำนาจหรือประชาธิปไตยแบบคิดสั้น. ฟ้ำเดียวกัน, ๓(๔), ๑๖๕-๑๖๗.*
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๐). *ข้ามไม่พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง ๑๔ ตุลา: ประชาธิปไตยแบบไล่สะอาดกับการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙. ฟ้ำเดียวกัน ฉบับรัฐประหาร ๑๙ กันยายน รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, ๓๐-๕๗.*
- ธวัช มกรพงศ์. (๒๕๑๕). *ประวัติการปฏิวัติของไทย: การศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง*. กรุงเทพฯ.
- ธโรธ ตู่ทองคำ. (๒๕๔๕). *“หน่วยที่ ๙ สถาบันพระมหากษัตริย์” เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๙-๑๕ (ปรับปรุงครั้งที่ ๑)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๗). *“หน่วยที่ ๓ สถาบันพระมหากษัตริย์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย” เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๘). “หน่วยที่ ๔ สถาบันพระมหากษัตริย์” เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๕ (ปรับปรุงครั้งที่ ๒). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เบนจามิน เอ บัทสัน. (๒๕๔๓). *อวสานระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม แปลจาก The End of Absolute Monarchy in Siam* โดย พรธงาม เก้าธรรมสาร และคณะ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. (๒๕๔๒). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเก่า*. กรุงเทพฯ: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮาส์.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (๒๕๙๕). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม ๒*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิตย์ นवलละอ. (๒๕๔๐). *การเมืองไทยยุคสัญลักษณ์ไทย*. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองรัตน์พริ้นติ้ง จำกัด.
- ศีกษาอิสระ (กลุ่ม). (๒๕๒๔). *ฉีกหน้ากากสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โคเมทอง.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๕๓๙). *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เจพีดีเอ็มโปรเซส.
- สิริพร สุโกศล. (๒๕๔๐). *การจัดโครงสร้างองค์การ: กรณีศึกษาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการเมืองการปกครอง.
- สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. (๒๕๓๔). *แผนชิงประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สมาพันธ์.
- Grey, D. (1988). *The King of Thailand in the World Focus*. Bangkok: Foreign Correspondent's Club of Thailand.
- Hewison, Kewin. (1997). The monarchy and democratization. *Political Change in Thailand*, (London: Routledge), 58-74.
- Journal of Siam Society*, 36: 2 (1947) Collected Articles by H. H. Prince Dhani Nivat. (Bangkok: the Siam Society, 1969), 91-104.
- Wilson, David. (1962). *Politics in Thailand*. Ithaca: Cornell University Press.



## ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการอุดมศึกษา\*

ศ. ดร. เทียนฉาย กีระนันทน์\*\*

### ๑. ความเบื้องต้น

สาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูประบบการอุดมศึกษานั้น คงเป็นที่ทราบและเข้าใจดีกันอยู่แล้วสำหรับทุกท่าน เพราะได้ใช้เวลาทุ่มเทศึกษาวิเคราะห์และเตรียมการกันมาในช่วงเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ ในฐานะที่เป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระหว่างที่ประเทศเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในระยะปี ๒๕๔๐ ได้ช่วยทำหน้าที่หลายประการในทบวงมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ตลอดช่วงเวลาหลายปีต่อมาที่มีคณะกรรมการเฉพาะกิจทำการศึกษาวิเคราะห์และ

---

\* บทความนี้ปรับปรุงจากบทบรรยายของ ศาสตราจารย์เทียนฉาย กีระนันทน์ อดีตประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการอุดมศึกษา ในการประชุมเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และคณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการอุดมศึกษา ตามคำเชิญของประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (ศาสตราจารย์ ร้อยเอก ทินพันธุ์ นาคะตะ) วันอังคารที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุม ๓๖๐๑ อาคารรัฐสภา ๓ รัฐสภา กรุงเทพมหานคร

\*\* อดีตประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

เสนอทางแก้ไขปัญหาวิกฤติการศึกษาไทย โดยเฉพาะการอุดมศึกษาที่สืบเนื่องจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ๒๕๔๐ คณะกรรมการฯ นั้น นำโดย ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน ซึ่งต่อมาเมื่อท่านได้เข้ารับหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็มี ศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา เวสารวัธ ทำหน้าที่ประธาน ต่อเนื่องมาจนจบสิ้นกระบวนการ “ปฏิรูป” ระบบการศึกษาโดยเฉพาะระบบการอุดมศึกษา ที่สำคัญที่สุดคือออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติหลายฉบับเสร็จสิ้นประมาณปี ๒๕๔๘ ถือว่าเป็นยุคสมัยที่มีการปฏิรูประบบการศึกษานานใหญ่มาก นับเนื่องมาจากครั้งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เป็นต้นว่า การจัดระบบการจัดการศึกษาเป็น ๕ ส่วน เทียบเคียงกันภายใต้กระทรวงศึกษาธิการใหม่ การปรับสถานะของทบวงมหาวิทยาลัยเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเปลี่ยนฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดจากปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ สกอ. การปรับสถานะของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นรายแห่งหรือรายกลุ่ม พร้อมกับโอนเข้ามาอยู่ในสังกัดของ สกอ. อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอให้ข้อมูลในเบื้องต้นนี้ว่า ผู้เขียนมิได้มีส่วนใด ๆ ทั้งนั้นในการศึกษา วิเคราะห์ และออกแบบระบบการศึกษาใหม่ในครั้งนี้แต่อย่างใด และทั้งนี้ก็เพื่อแสดงในเบื้องต้นว่าผู้เขียนมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการปฏิรูประบบการศึกษาในครั้งนั้น

## ๒. ฐานความคิดของการปฏิรูประบบการศึกษา

เป็นข้อเท็จจริงที่ควรต้องยอมรับตรงกันโดยทั่วไปว่าการปฏิรูประบบการศึกษา โดยเฉพาะการปฏิรูประบบการอุดมศึกษาในคราวนั้น ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ทั้งจากข้อมูลทางตรงและจากรายงานการวิจัยเป็นจำนวนมาก ในแง่ของวิวัฒนาการของการอุดมศึกษาไทย โดยเฉพาะการขยายตัวของการอุดมศึกษาในระยะหลังจากปี ๒๕๓๐ โดยประมาณ ทั้งในแง่อุปสงค์และอุปทานทั้งระบบที่เป็นโดยรัฐบาล ระบบที่เป็นโดยรัฐประเภทอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล ระบบที่เป็นเอกชนทั้งที่แสวงกำไรและเป็นเอกชนไม่แสวงกำไร และอื่น ๆ (รวมถึงต่างประเทศที่เปิดสอนแบบมีชั้นเรียนและแบบทางไกลในระดับปริญญาในประเทศไทย) จำนวนผู้เรียนและจำนวนสถาบันขยายตัวในรูปแบบฟังก์ชันเอกโพเนนเชียล (Exponential Function) ทำให้การควบคุมดูแลด้วยระบบราชการภายใต้ทบวงมหาวิทยาลัยที่แยกเป็นอิสระต่างหากจากกระทรวงศึกษาธิการนั้นไม่สามารถรองรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ อุดมศึกษาเป็นปัญหามากมายและ

หลากหลายทั้งในด้านความไม่เพียงพอ ปัญหาด้านคุณภาพของกระบวนการเรียนการสอน และคุณภาพของบัณฑิต ปัญหาด้านมาตรฐานราคาของการผลิต เห็นได้ชัดจากการเริ่มจำแนกสินค้าอุดมศึกษาเป็นหลายประเภทเพื่อให้สามารถตั้งราคาได้หลากหลายด้วยความสามารถในการกำหนดอุตสาหกรรมเฉพาะและประเภทของผู้ซื้อบริการ (เช่น การมีหลักสูตรภาคค่ำ หลักสูตรสำหรับนักบริหาร หลักสูตรนานาชาติ เป็นต้น) กลไกราคาในระบบเศรษฐกิจการศึกษาไม่สามารถทำงานได้จากสาเหตุข้างต้น และจากสาเหตุที่ไม่ได้มีการศึกษาต้นทุนการผลิต และโครงสร้างต้นทุน (Cost Structure) ของการผลิตบัณฑิตระดับอุดมศึกษาในแต่ละสาขาวิชา และในแต่ละระดับปริญญา ตลอดไปจนถึงการผลิตร่วม (Joint Production) อื่น ๆ เช่น งานวิจัย หรืองานให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและชุมชน เป็นต้น ระบบราชการและทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งยังคงรวมอำนาจการบริหารจัดการระบบอุดมศึกษาไว้ตรงกลางตกเป็นจำเลยครั้งแล้วครั้งเล่าที่ไม่สามารถบริหารจัดการระบบอุดมศึกษาด้วยวิธีสั่งการให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามได้ ทบวงมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะบุคลากรที่เป็นข้าราชการทบวงฯ นั้นก็ไม่มีศักยภาพและความสามารถในการจัดการกับปัญหา เพราะบุคลากรเหล่านั้นไม่มีประสบการณ์การสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการเลยแม้แต่น้อย ในท้ายสุดก็จำเป็นต้องขอโอนบุคลากรจากมหาวิทยาลัยมาปฏิบัติหน้าที่รองปลัดทบวงฯ บ้าง ปลัดทบวงฯ บ้าง ซึ่งก็กลายเป็นปัญหาในทางบริหารงานบุคคลในทบวงมหาวิทยาลัยไปในที่สุด

ยิ่งพัฒนาการของงานวิชาการเป็นไปอย่างรวดเร็วมากในระยะหลัง ๆ นี้ โดยเฉพาะแต่วิชาการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเท่านั้น แต่จะพบว่ามีศาสตร์หรือสาขาวิชาเกิดใหม่อีกมาก ทั้งจากการรวมตัวของอนุศาสตร์หรืออนุสาขาวิชาที่มีอยู่เดิม และที่เกิดขึ้นใหม่แท้ ๆ เช่น การแพทย์ทางเลือก การแพทย์แผนไทย และการแพทย์แผนไทยประยุกต์ เป็นต้น พัฒนาการของวิชาชีพหลังจากปี ๒๕๔๐ มีเป็นจำนวนมากที่เริ่มต้นเป็นปีกแผ่น และส่งผลต่อหลักสูตรและการรับเข้าศึกษาในหลักสูตรนั้น ๆ เช่น เกษตรศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ และอื่น ๆ เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยไม่อาจจัดการประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้ด้วยตัวเอง และทั้งยังพยายามควบคุมดูแล (Control) ด้วยระบบราชการ ก็ต้องอาศัยบุคลากรวิชาการจากมหาวิทยาลัยมาช่วยด้วยวิธีการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการคณะต่าง ๆ

ประเด็นปัญหาอื่น ๆ ยังมีอีกมากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์วิจัยกันไว้ และนำมาประมวลสรุป ทำให้เห็นว่ารูปแบบการบริหารจัดการระบบการอุดมศึกษา โดยการรวมอำนาจไว้ตรงกลางโดยรัฐบาลทำตัวเป็น “คุณพ่อรู้ดี” นั้น ไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ ประจวบจึงหะใกล้เคียงกันภายหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ๒๕๔๐ ที่เกิดกระแสโลกาภิวัตน์

(Globalization) ที่แรงและเร็ว ที่เชื่อและพิสูจน์แล้วว่าวิกฤติการณ์นั้นเกิดจากพฤติกรรมของภาครัฐเกือบทั้งหมด (โดยเฉพาะหนี้สาธารณะ) จึงเป็นกระแสหลักที่ว่าภาครัฐต้องคลายบทบาทในการรวมศูนย์อำนาจไว้ กระจายอำนาจให้มากขึ้น แบ่งการผลิตหลัก ๆ ให้เอกชนหรือที่ไม่ใช่ภาครัฐดำเนินการและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนั้น บทสรุปของฐานความคิดการปฏิรูประบบการอุดมศึกษาจึงอยู่ที่การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของฝ่ายอื่น ๆ รวมทั้งประชาชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะการผลักดันให้เกิดระบบธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ที่ดีขึ้นในระบบการอุดมศึกษา (ซึ่งได้มีความพยายามผลักดันให้มีระบบธรรมาภิบาลอุดมศึกษาขึ้นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการระบบการอุดมศึกษา ถือได้ว่าเป็นการปรับฐานความคิดหลัก (Paradigm Shift) ของระบบการอุดมศึกษาของชาติเลยทีเดียว

หลังจากที่ผู้บรรยายได้ศึกษาในรายละเอียดถึงการปรับฐานความคิดตามที่คณะกรรมการฯ ประมวลไว้ ประกอบกับประสบการณ์ที่ได้เข้ามาทำหน้าที่รองประธานกรรมการอุดมศึกษา (กกอ.) หลังจากปี ๒๕๔๘ โดยมี ศาสตราจารย์พจน์ สะเพียรชัย เป็นประธาน กกอ. และควบคู่กันนั้นได้ทำหน้าที่กำกับเรื่องคุณภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษา และมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษากับเรื่องมาตรฐานคุณวุฒิทำให้ได้เรียนรู้มากขึ้น จนแน่ใจว่าแนวทางที่คณะกรรมการฯ ศึกษาวิเคราะห์และประมวลสรุปไว้นั้นถูกต้องเหมาะสมแล้ว การปฏิรูประบบการอุดมศึกษาถ้าหากจะมีขึ้นอีกก็น่าจะต้องเป็นไปตามแนวทางนี้ โดยไม่ต้องเริ่มต้นจากศูนย์และไม่ต้องเริ่มต้นใหม่อีกเลย

### ๓. การเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการปรับฐานความคิด

การปรับฐานความคิด หรือ Paradigm Shift คราวนั้นมีผลเกิดขึ้นเป็นรูปแบบมากมายหลายประการ หลังจากที่ได้มีการประชุมสัมมนาระดมความคิด วิพากษ์วิจารณ์ ข้อเสนอต่าง ๆ ในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องจนนับครั้งไม่ถ้วน ซึ่งพอประมวลสรุปย่อได้ดังนี้

(๑) โดยภาพรวมของระบบการศึกษาแล้ว จะปฏิรูปองค์กรและโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการเสียใหม่ อาจเรียกว่าเป็นแห่งหรือบล็อก รวม ๔ บล็อก ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ (รวมเอางานการศึกษานอกระบบ และการศึกษาเอกชน เข้าไว้ด้วย) สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (รวมกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการประถม

ศึกษา) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ได้แก่ งานของทบวงมหาวิทยาลัยทั้งหมด และโอนงานของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และสถาบันราชภัฏ ทั้งหมด ๔๑ แห่ง กับงานของสำนักงานสภาสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และวิทยาเขตของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ทั้งหมดไว้ด้วย) และสำนักงานกรรมการศึกษาแห่งชาติ (โอนมาจากสำนักนายกรัฐมนตรีเดิม) แต่ก็ได้โอนงานกรมพลศึกษา และสถาบันการพลศึกษาทั้งหมดไปกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และโอนงานของกรมศิลปากร ซึ่งรวมถึงวิทยาลัยนาฏศิลป์ทั้งหมด และสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ ไปกระทรวงวัฒนธรรม (สำหรับกรมอาชีวศึกษาเดิมนั้น ได้มีการเสนอแปรญัตติในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการในสภาผู้แทนราษฎร ให้ยกขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา พร้อมโอนวิทยาลัยอาชีวะและวิทยาลัยเทคนิคทั้งหมดมาไว้ด้วย จัดเป็นบล็อกที่ ๕ ในกระทรวงศึกษาธิการใหม่)

(๒) ในระดับสถาบันอุดมศึกษานั้น การโอนสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และสถาบันราชภัฏ ทั้งหมด ๔๑ แห่ง มาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น ใช้หลักการโอนงานสำนักงานสภาฯ กลืนเข้าไปในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏในสภาผู้แทนราษฎร ในปี ๒๕๔๘ นั้น ได้มีการเสนอขอแปรญัตติให้สถาบันราชภัฏทั้งหมด ๔๑ แห่ง มีสถานะนิติบุคคล ซึ่งเท่ากับเป็นมหาวิทยาลัย ๔๑ แห่ง พร้อมกัน (ส่วน ๑ ใน ๔๑ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม นั้น ต่อมาไม่นานได้รวมกับวิทยาเขตของสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ในจังหวัดนครพนม จัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยนครพนม) และในระยะเวลาถัดมาในการโอนสภาสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลกับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลก็ดำเนินการทำนองเดียวกัน แต่ได้เห็นอุปสรรคจากกรณีสถาบันราชภัฏว่าสถาบันฯ จำนวนหนึ่งยังไม่มีความพร้อมจะเป็นมหาวิทยาลัยที่มีสถานะนิติบุคคลในทันที จึงได้รวบรวมสถาบัน ๒-๓ วิทยาลัยเข้าเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรวมแล้วได้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลที่มีสถานะนิติบุคคล ๙ แห่ง

(๓) มีการปฏิรูปในแนวความคิด (Concept) ในการบริหารจัดการการอุดมศึกษา ซึ่งจากเดิมทั้งควบคุม บังคับบัญชา และกำกับ (รวมทั้งสั่งการ) มหาวิทยาลัยทั้งหลายด้วยระบบราชการตามสายการบังคับบัญชาของปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (เป็น Single Command) โดย Shift Paradigm ทั้งหมดเป็นการบริหารจัดการ ๒ ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ ส่วนนโยบายและกำกับ Regulation) และส่วนดำเนินการ (Operation) **ส่วนนโยบายและกำกับ** ออกแบบให้บริหารจัดการโดย “คณะกรรมการการอุดมศึกษา” (กกอ.) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าบังคับบัญชานั้น เป็นฝ่ายเลขานุการของ กกอ.

กกอ. นั้นได้รับการออกแบบให้ประกอบด้วยกรรมการ (Commissioner) ที่ทำหน้าที่ประจำเต็มเวลาโดยมีระยะเวลากำกับวาระและทำหน้าที่ได้เพียง ๑ วาระ มีจำนวน ๕ คน แต่ได้รับการแปลงร่างในขั้นตอนของการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติให้เป็นรูปของคณะกรรมการ (Committee) แบบทางราชการ ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้แทนหน่วยงานราชการหลัก ๆ ผู้แทนมหาวิทยาลัยกลุ่มต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง (เป็นส่วนน้อย) สำหรับ**ส่วนดำเนินการ**นับเป็นมหาวิทยาลัยทั้งหลาย ซึ่งรับกระจายอำนาจคำสั่งให้ดำเนินการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเองโดย **“สภามหาวิทยาลัย”** ของแต่ละแห่ง ตามกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กกอ. กำหนดเพื่อให้อ้างอิงและเทียบเคียงกันได้ในระหว่างมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยกเว้นงานบริหารบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ใช้หลักการกระจายอำนาจทำนองเดียวกัน แต่ไปใช้กรอบหลักเกณฑ์และวิธีการที่**คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา** (กพอ.) กำหนด และที่สำคัญคือ กพอ. ต้องเป็นผู้กลั่นกรอง (ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการ) ในกรณีขอกำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์และศาสตราจารย์ให้ได้รับเงินเดือนขั้นสูงในกรณีของข้าราชการ และทำหน้าที่กลั่นกรองตามที่รัฐมนตรีมอบหมายในกรณีของผู้ที่มีใช้ข้าราชการ (เช่น การขอกำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และกรณีของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีใช้ข้าราชการ เป็นต้น) ก่อนที่รัฐมนตรีฯ จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

## ๔. สภาพปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

หลังจากการปรับเปลี่ยนระบบ องค์กร และโครงสร้างตามแนวทางการปฏิรูปต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว หลังจากปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา มีปัญหาเกิดขึ้นและติดตามมาจากการเปลี่ยนแปลงนั้นหลากหลายประการ ส่วนมากเป็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่ได้รับการแก้ไขและทำความเข้าใจในช่วงระยะแรก ทำให้อุปสรรคส่วนนั้นหมดไป คงเหลือเป็นปัญหาหลัก ๆ ที่ไม่อาจปรับแก้ไขได้ด้วยกลไกทางราชการปกติ รวมทั้งที่เป็นกรณีของความบกพร่องทางธรรมาภิบาล ความขัดแย้งในผลประโยชน์ และที่สำคัญที่สุดได้แก่การขาดความรู้ความเข้าใจในการอุดมศึกษา ทำให้เป็นปมประเด็นต่อเนื่องถึงปัญหาใหม่ ๆ ตามมาอีกจำนวนหนึ่ง (และอาจรวมถึงกรณีของความขัดแย้งในหมู่นักศึกษาจนถึงขั้นใช้กำลังและอาวุธเข้าทำร้ายกัน การทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการจัดการอุดมศึกษาเชิงพาณิชย์ และการไม่สนใจใฝ่ดีกับกฎ

ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ได้กำหนดเป็นมาตรฐานกลางขึ้นไว้แล้วนั้น

ปัญหาหลัก ๆ ที่กล่าวถึงนี้ยังอาจแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ และน่าจะมีความเป็นไปได้มากที่สุดด้วยแนวคิดและกระบวนการปฏิรูประบบในภาวะที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและเฉียบพลันทันที เพราะการแก้ปัญหาโดยวิธีปกติทั่วไปจะไม่อาจทำได้ในกรณีนี้ อีกทั้งอาจนำไปสู่ปัญหาใหม่อื่น ๆ อีกเป็นอันมากขึ้น

พอจะประมวลสรุปกลุ่มปัญหาหลัก ๆ ได้ดังต่อไปนี้

#### **บทบาทและขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของ กกอ.**

(๑) เป็นความพยายามเดิมที่จะออกแบบ (และเป็นกฎหมาย) ให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน/อาชีวศึกษา/อุดมศึกษา ทั้ง ๓ บล็อก มีบทบาทและขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน แต่พันธกิจในด้านนโยบายและการกำกับการศึกษาทั้ง ๓ ส่วนนั้นแตกต่างกัน จึงทำให้ส่วนของ กกอ. นั้นไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และเกินไปในบางกรณี

(๒) ประสบการณ์หลังจากปี ๒๕๔๘ เห็นชัดเจนว่า กกอ. ยังไม่ได้ทำพันธกิจอีกบางประการที่สำคัญมากกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา เช่น

- การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการ ในชั้นเริ่มต้นมีเพียงมาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานสถาบันการศึกษา มาตรฐานการอุดมศึกษา แต่จะพบว่ามหาวิทยาลัยดำเนินการอีกหลายเรื่องไปแล้วโดยไม่มีมาตรฐานกำกับ เช่น มาตรฐานการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์

- การกำกับดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานเหล่านั้น ข้อท้วงติงและบทลงโทษในกรณีที่มหาวิทยาลัยไม่ดำเนินการตามนั้น

- บทบาทและความรับผิดชอบต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งหมด ทั้งที่ต้องผลักดันให้ทันกระแสก้าวหน้าทางวิชาการ โดยเฉพาะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และอำนาจหน้าที่ในการยุติ ระงับเหตุ หรือบรรเทาความรุนแรงที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย และที่ต้องบังคับให้สภามหาวิทยาลัยต้องดำเนินการ พร้อมทั้งบทลงโทษหากไม่ดำเนินการ

- การวางนโยบายการอุดมศึกษา อาจรวมถึงแต่การกำหนดนโยบายให้ทุกมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องมีแนวทางเหมือนกัน และจำเป็นต้องจัดกลุ่มมหาวิทยาลัยเป็น ๔-๕ กลุ่ม ตามที่เคยมีการทดลองจัดไว้ โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้ตัดสินใจเลือกกลุ่มและเปลี่ยนกลุ่มได้ เช่น การเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อชุมชน หรือการเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยและบัณฑิตศึกษา เป็นต้น

- การกำหนดมาตรฐานเพื่อการเทียบเคียงกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศ ทั้งเพื่อการแลกเปลี่ยนนักศึกษาและบุคลากร การเทียบโอนหน่วยกิต (หรือการวัดผลในระบบอื่น) การทำการศึกษาร่วมกัน การพัฒนาและการจัดหลักสูตรร่วมกัน ประเด็นนี้จะรวมถึง การที่ต้องรับผิดชอบทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางของรัฐบาลไทย (หรือของประเทศไทย) ในการชี้วัดมาตรฐานนั้นเมื่อมีการร้องขอ (เรียกว่าเป็นองค์กรกลางในการรับรอง (Certify) รวมทั้ง ประเมินและวัด (Measurement) ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาทั้งหมด

- การพิจารณาคุณวุฒิและการเทียบคุณวุฒิ สืบเนื่องจากประเด็นก่อนหน้า ทั้งการพิจารณาและเทียบคุณวุฒิของผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในประเทศ (ในทุกสังกัดกระทรวง และของผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอื่น ๆ (เช่น Academy) ในต่างประเทศ โดยเฉพาะที่ไม่ได้จัดลำดับชั้นปริญญาตรี-โท-เอก และกรณีอื่น ๆ (ในปัจจุบัน ทำหน้าที่อยู่โดยอนุโลมและไม่ครอบคลุมทั้งหมด) ที่สำคัญคือต้องทำหน้าที่องค์กรกลางของ รัฐบาลหรือของประเทศเกี่ยวกับการนี้

- การรับรองวิทยฐานะ (Accreditation) ในปัจจุบันยังไม่มีปฏิบัติ แต่มีการใช้คำว่า “วิทยฐานะ” ไปในความหมายอื่น ซึ่งเท่ากับว่า กกอ. ต้องประเมินและรับรอง (Certify) ว่าการนั้น ๆ เป็นไปด้วยหลักการและวิธีปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมเท่ากับหรือมากกว่า มาตรฐานของหลักการและวิธีปฏิบัติที่ กกอ. กำหนดไว้ เช่น

- ◆ การรับรองวิทยฐานะของผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร...
- ◆ การรับรองวิทยฐานะของผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบัน...

ซึ่งเท่ากับการรับรองวิทยฐานะของหลักสูตรหรือของสถาบันแล้วแต่กรณี ดังนั้น การรับรองนี้จึงต้องมีอายุการรับรอง เช่น ไม่เกิน ๓ ปีการศึกษานับแต่ปีที่รับรอง (แล้วทำการประเมินใหม่) รวมทั้งต้องทำระบบการรับรองวิทยฐานะให้มีกฎหมายรองรับและต้องมีอำนาจถอดถอนการรับรองวิทยฐานะที่ให้การรับรองไปแล้วด้วย หากมีปัญหาเกิดขึ้น

- กรณีข้างต้นนั้นจะทำให้มหาวิทยาลัยต้องยุติการเรียนการสอนในหลักสูตรนั้นจนกว่าจะได้รับรองวิทยฐานะ (คือได้รับการประเมินผ่านจนได้รับการรับรอง ซึ่งก็ต้องดำเนินการทุกอย่างให้อย่างน้อยที่สุด เท่ากับ หรือสูงกว่ามาตรฐานของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนด) ประเด็นดังกล่าวนี้ในปัจจุบันกลับเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้ใช้บัณฑิตเป็นผู้กำหนด ซึ่งไม่น่าจะครบถ้วนสมบูรณ์และหลากหลายเป็นอันมาก

- การคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) กกอ. ต้องเป็นองค์กรกลางของรัฐ มีอำนาจ หน้าที่ และรับผิดชอบการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกกรณี รวมทั้งนิสิต นักศึกษา ผู้เข้าอบรม ผู้ใช้ผลงานวิจัย และผู้ใช้บริการอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยที่มหาวิทยาลัยให้เป็นบริการสาธารณะ เช่น พิพิธภัณฑน์ หอศิลป์ หรือการแสดงบันเทิง เป็นต้น ในประเด็นนี้ กกอ. ต้องคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเป็นระบบให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งด้านราคา ด้านกระบวนการ (การเรียนการสอน) ด้านคุณภาพ และอื่น ๆ เช่น อาคารสถานที่ ห้องสมุด และอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบที่จะเรียกร้องดำเนินคดีเพื่อชดเชยและชดใช้ให้ผู้เสียหายที่เป็นสาธารณะ

- การคุ้มครองผู้ผลิต (Producer Protection) กกอ. ต้องเป็นองค์กรกลางของรัฐที่ให้การคุ้มครองผู้ผลิต อันได้แก่ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมทั้งองค์การทางวิชาการของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ไม่ให้เกิดการเอาเปรียบ การโฆษณาที่เกินจริง (เช่น การใช้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เป็นเครื่องมือ) รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องที่นำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบโดยไม่เป็นธรรม (ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน) และความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการโดยไม่ถูกกฎหมายและไม่ชอบธรรมของมหาวิทยาลัยต่างประเทศหรือตัวแทนของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ

- การเป็นแหล่งและฐานข้อมูลกลางของการอุดมศึกษาของชาติ กกอ. ต้องรับผิดชอบแหล่งและฐานข้อมูลกลางที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการอุดมศึกษาของประเทศ เช่น **ฐานข้อมูลหลักสูตร** มหาวิทยาลัยใดเปิดสอน ระดับใด มีหลักการ และวิชาครอบคลุมอะไรบ้าง ระบบการศึกษาเป็นอย่างไร ค่าใช้จ่ายต่อหลักสูตรต่อปี คณาจารย์และคุณวุฒิ/คุณสมบัติของคณาจารย์โดยเฉพาะอาจารย์ประจำหลักสูตรหรือ**ฐานข้อมูลบุคลากร** โดยเฉพาะ**ฐานข้อมูลผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ** ซึ่งในปัจจุบันสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบแต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ (ผศ.) และรองศาสตราจารย์ (รศ.) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กพอ. หรือ กกอ. กำหนดแล้วแต่กรณี (ยกเว้นตำแหน่งศาสตราจารย์ที่ต้องผ่านการกลั่นกรองก่อนนำความกราบบังคมทูล) ตำแหน่ง ผศ. และ รศ. นี้ยังไม่ได้มีการกลั่นกรองเลยว่าถูกต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดหรือไม่ ใครเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อใด ให้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาใด ทั้งนี้หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดก็ต้องยกเลิกการแต่งตั้ง ปัญหานี้สะสมมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ นอกจากนั้น ยังอาจต้องมีฐานข้อมูลอื่น ๆ อีกที่จำเป็นต้องใช้เป็นแหล่งอ้างอิงต่อไป (เช่น ผลงานวิจัย และผลงานทางวิชาการ เป็นต้น)

- นอกจากนั้นแล้ว กกอ. ควรยกเลิกภารกิจที่ไม่ใช่บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบโดยตรงออกไปทั้งหมด หรือหากภารกิจนั้นจะมีนัยสำคัญอยู่บ้างก็ต้องสนับสนุนจัดหาให้มีผู้รับผิดชอบดำเนินการไม่ใช่ไปดำเนินการเอง เว้นเสียแต่ว่าจะนิยามบทบาทและขอบเขตพันธกิจให้กว้างขึ้นแล้วไปครอบคลุมบทบาทในเชิงส่งเสริมและสร้างสรรค์ เช่น การพัฒนาบุคลากรทางวิชาการและวิจัย การให้ทุนและเงินกู้ยืมทางการศึกษา การส่งเสริมเวทีวิชาการ อาทิ การประชุมวิชาการหรือการสัมมนา การส่งเสริมกิจกรรมนิสิตนักศึกษา เป็นต้น แต่ก็ต้องกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนว่าต้องไม่อยู่ในฐานะของผู้จัดกระทำเสียเอง

กกอ. อาจดำเนินการทั้งหมดนั้นได้โดยมี สกอ. เป็นฝ่ายเลขานุการและธุรการ เลขาธิการ สกอ. จึงต้องรองรับภารกิจของ กกอ. เต็มเวลา และเป็นเงื่อนไขสำคัญมากที่ต้องปฏิรูปองค์กรและโครงสร้าง อาจรวมถึงระบบงานของ สกอ. ให้สามารถสนองรับพันธกิจของ กกอ. ได้และต้องจริงจัง

(๓) ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน กกอ. ไม่สามารถเดินหน้าเชิงรุกและแก้ปัญหา ระบบอุดมศึกษาได้ น่าจะเป็นปัญหาใหญ่จากจำนวนองค์ประกอบ ที่มา และวาระของ กรรมการเอง การประชุมที่มีองค์ประชุมขนาดใหญ่มากที่จะปฏิบัติหน้าที่เชิงนโยบายและกำกับนั้นไม่น่าจะถูกต้องเลย ต่างกับการปฏิบัติหน้าที่ในการประสานงานและขอความเห็นเป็นอย่างมาก น่าจะได้ทบทวนแล้วกลับไปใช้ข้อเสนอเดิมให้ กกอ. เป็นกรรมาธิการ (Commissioner) เพียง ๕ คน ที่กำหนดคุณสมบัติและคุณสมบัติให้เหมาะสมกับพันธกิจที่กล่าวแล้วก่อนหน้านี้ ให้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา โดยมีวาระค่อนข้างยาว อาจจะเป็น ๖-๗ ปี เพื่อให้ยาวครอบคลุมอย่างน้อยวงจรชีวิตของหลักสูตรหลักสูตรหนึ่งโดยเฉพาะหลักสูตรปริญญาตรี ๖ ปี กระบวนการและวิธีการได้มาน่าจะต้องรอบคอบและพิถีพิถัน น่าจะใช้ระบบการสรรหาและเสนอชื่อ (Nomination) ไม่ใช่การสมัคร และต้องยกเลิกกรรมการผู้แทน หน่วยงาน/ผู้แทนสถาบันทั้งหมด ให้เป็นเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิแท้ ๆ และโดยข้อเท็จจริงแล้วอาจพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้าน เช่น ด้านการรับรองวิทยฐานะ ด้านมาตรฐานและการพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอน ด้านการประเมินและพัฒนามาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ด้านฐานข้อมูล เป็นต้น ข้อสำคัญที่ต้องเน้นคือ กรรมการนี้ต้องทำหน้าที่เต็มเวลา (ไม่ใช่เพียงกรรมการที่มาและเข้าประชุมเพียงบางเวลาเท่านั้น)

(๔) การปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย ประเด็นสำคัญที่สุดคือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนมากยังเข้าใจและรับรู้ว่าการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งก็คล้าย ๆ กับการเป็นกรรมการในระบบราชการสักชุดหนึ่ง การเปลี่ยนผ่านและกระจายอำนาจเมื่อปี ๒๕๔๘

ไม่เตรียมการรองรับอำนาจทั้งหมดที่สภาฯ ได้รับกระจายมาจากทบวงมหาวิทยาลัยเดิมเลย โดยเฉพาะทางมหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลซึ่งไม่ได้คุ้นเคยกับระบบงานของทบวงมหาวิทยาลัยมาก่อนเลย ทั้ง ๆ ที่เมื่อสภามหาวิทยาลัยรับอำนาจที่กระจายมานานแล้ว ต้องรับรู้ว่าจะต้องถือปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบสูงสุดด้วยธรรมาภิบาลและจรรยาบรรณ นับตั้งแต่การอนุมัติหลักสูตร การอนุมัติปริญญา การอนุมัติแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ อธิการบดี และฝ่ายบริหารที่ต้องสนับสนุนภาระด้านเลขานุการและธุรการให้สภามหาวิทยาลัยก็เป็นจุดอ่อนแอสำคัญด้วย ดังนั้น การเร่งรัดสร้างธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยจึงจำเป็นมากควบคู่กับมาตรฐานปฏิบัติทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ บุคคลไม่ควรเป็นกรรมการสภาฯ เกินกว่า ๑ แห่ง เพราะอาจเกิดข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ได้ เพราะเกือบทุกมหาวิทยาลัยผลิตสินค้าเดียวกันและแย่งชิงปัจจัยการผลิตที่ดีด้วยกัน

นอกจากนั้น การพัฒนาศักยภาพ ความรู้ ความสามารถของกรรมการสภาฯ ให้เข้าใจทั้งการบริหารจัดการและการอุดมศึกษา เป็นเรื่องจำเป็นและต้องปรับให้ทันสมัย (Update) เสมอ รวมทั้งอาจต้องเป็นภาคบังคับให้กรรมการสภาฯ เข้ารับการพัฒนานั้นอย่างสม่ำเสมอด้วย และสำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยเอกชนที่เกือบทั้งหมดเสนอแต่งตั้งโดยผู้รับใบอนุญาตฯ นั้น ทำให้กรรมการสภาฯ ต้องให้น้ำหนักรับผิดชอบต่อผู้เสนอแต่งตั้ง ทั้ง ๆ ที่อุดมศึกษาเป็นสินค้าสาธารณะ ส่งทั้งผลดี (และอาจเกิดผลเสีย) ต่อสาธารณะ ดังนั้น ส่วนใหญ่ของกรรมการสภาฯ ต้องมาจากกระบวนการสรรหา หรือวิธีการอื่นที่สะท้อนให้ชัดเจนว่ากรรมการสภาฯ ต้องมีธรรมาภิบาลและรับผิดชอบต่อสาธารณะ (โดยรัฐบาลเป็นตัวแทนของสาธารณะในประเด็นนี้ โดยให้ กกอ. เป็นผู้ทำหน้าที่แทน

(๕) การจัดการระบบการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ตามที่ได้กล่าวแล้วก่อนหน้านี้ปัญหายุ่งยากในปัจจุบันคือการที่ไม่มีใครรู้ว่าใครเป็นผู้แต่งตั้งให้ใครเป็น ผศ. หรือ รศ. ในสาขาวิชาใด เมื่อใด ด้วยผลงานอะไรบ้าง ถูกต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดหรือไม่ เรียกว่าไม่มีฐานข้อมูลกลาง และยิ่งกว่านั้นจากการสอบทานและประเมินการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการพบว่ามีความคลาดเคลื่อนอย่างมาก โดยเฉพาะการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิให้พิจารณาผลงานนอกเหนือไปจากที่อยู่ในบัญชีหรือที่กำหนด (บางกรณีแต่งตั้ง ผศ. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาผลงานวิชาการของ รศ. เป็นต้น) ผู้ขอกำหนดตำแหน่งขาดคุณสมบัติ (ถาวรหรือชั่วคราว) เช่น ได้รับปริญญาเอกจาก

สถาบันที่รัฐบาลไทยไม่รับรอง ซึ่งก็คือไม่จบปริญญาเอกนั่นเอง แต่ใช้อายุความการได้ปริญญาเอกในการขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ (เช่น ปริญญาเอกแล้ว ๒ ปี หรือปริญญาโทแล้ว ๕ ปี เป็นต้น) หรือกรณีที่ผลงานวิชาการยังไม่ได้รับการเผยแพร่ตามกำหนดเวลา ที่ปรากฏบ่อยมากคือบทความในวารสารวิชาการที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่เพียงแต่ได้รับจดหมายยืนยันจากบรรณาธิการว่าจะตีพิมพ์ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้นอกจากสะสมอยู่เป็นจำนวนมากโดยไม่มี การชำระสะสางเลยนั้น ส่งผลกระทบสำคัญมาก ๒ ประการคือ (๑) เกิดความหลากหลาย มาตรฐานปฏิบัติในระหว่างสถาบันหรือแม้แต่ในสถาบันเดียวกันในต่างช่วงเวลา กับ (๒) หนักที่สุดคือผู้นั้นได้ใช้ตำแหน่ง ผศ. ไปเป็นคุณสมบัติในการขอตำแหน่ง รศ. หรือผู้นั้นได้ใช้ตำแหน่ง รศ. ไปเป็นคุณสมบัติในการขอตำแหน่งศาสตราจารย์ไปแล้ว การชำระสะสางคงทำให้ต้องถอนตำแหน่งทางวิชาการย้อนหลัง หรือมิฉะนั้นหากปล่อยไปก็เท่ากับสร้างความไม่น่าเชื่อถือในระบบ บางมหาวิทยาลัยขณะนี้จึงไม่ยอมรับโอนอาจารย์จากมหาวิทยาลัยอื่น นอกจากจะยอมให้ทำการประเมินการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการใหม่ และก็มีที่พบว่ามหาวิทยาลัยไม่ยอมรับตำแหน่ง รศ. ของบุคคลหนึ่งจากอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง การชำระสะสางปัญหานี้ทำได้ด้วยการจัดวาง/สร้างระบบ “ทำเนียบผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ” ขึ้น โดยยังคงกระจายอำนาจการอนุมัติกำหนดตำแหน่งทางวิชาการให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ระบบฯ ดังกล่าวนี้นี้ให้มีกฎหมายรองรับ ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือ มีคณะกรรมการคัดกรอง (กรรมการนี้ควรเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายขอตำแหน่งทางวิชาการใด ๆ) เมื่อรายใดมีคุณสมบัติครบถ้วนและได้รับการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด ก็ให้ขึ้นบัญชีเข้าทำเนียบไว้ โดยมีข้อมูลตำแหน่ง ประวัติการศึกษา สาขาวิชาชำนาญการ วันเดือนปีที่ได้รับแต่งตั้ง ผลงานที่ใช้ขอกำหนด และอาจต้องมีข้อมูลส่วนบุคคลบางอย่างอยู่ในแฟ้มเฉพาะ (ที่ไม่ใช้ในการสืบค้นข้อมูล) เช่น เลขประจำตัวประชาชน เพศ สถานภาพสมรส เป็นต้น (เคยปรากฏปัญหาของการเปลี่ยนชื่อ-สกุล ในการทุจริตการขอ กำหนดตำแหน่งทางวิชาการมาแล้ว) อาจให้ กกอ. เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบทำเนียบฯ นี้ (ทั้งนี้ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและฐานข้อมูลบุคคลดังกล่าวนี้ ได้รับการวางรากฐานและจัดทำสำหรับตำแหน่งศาสตราจารย์แล้วยังใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ไม่ได้รับการใส่ใจจาก กกอ. และ สกอ. ที่จะดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง

## ๕. ข้อเสนอการปฏิรูป

โดยสรุปย่อแล้วข้อเสนอการปฏิรูปการอุดมศึกษาอาจดำเนินการเป็นรายประเด็นตามที่ได้อภิปรายไว้เป็นทางออกและทางแก้ไขของปัญหาก่อนหน้านี้แล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าหากจะปฏิรูปการอุดมศึกษาแล้ว จำเป็นต้องดำเนินการตามที่เสนอไว้ทุกประการพร้อมกันเป็นหน้ากระดาน นอกจากนี้ ขอนำเสนอเป็นประเด็นปฏิรูปเพิ่มเติมดังนี้

(๑) หากจะมีการปฏิรูปการศึกษาส่วนอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันก็อาจดำเนินการได้ และไม่จำเป็นต้องออกแบบการปฏิรูปให้เหมือน ๆ กัน และไม่จำเป็นต้องทำแบบเดียวกันและส่วนสำคัญมาก การปฏิรูปนั้นน่าจะจะต้องพยายามจำแนกบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายและกับบทบาทในการดำเนินการออกจากกันให้ชัดเจน และรัฐบาลต้องพยายามปรับลดหรือปรับเปลี่ยนสถานะของการเป็นผู้ผลิตหรือผู้ดำเนินการรายใหญ่ให้ได้

(๒) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ต้องปฏิรูประบบการประกันคุณภาพทั้งการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ กิจกรรมนิสิตนักศึกษา และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การประกันคุณภาพภายในให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกแบบระบบและดำเนินการเองภายใต้ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย สกอ. ต้องยุติการออกแบบและสั่งการให้มหาวิทยาลัยดำเนินการประกันคุณภาพภายใน (ซึ่งจะลดงานเอกสารและภาระงานในมหาวิทยาลัยไปได้มาก) ส่วนการประกันคุณภาพภายนอกรวมทั้งการประเมินนั้นให้เป็นความรับผิดชอบขององค์กรกลางอิสระภายนอก เช่นที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. ดำเนินการอยู่ ทั้งนี้ อาจพิจารณาผนวกการประกันคุณภาพภายนอกกับการรับรองวิทยฐานะเข้าด้วยกันก็ได้

(๓) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาใหม่อาจจัดเป็นทบวงการอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเป็นอิสระก็ได้ และในกรณีที่เป็นทบวงอิสระ ก็น่าพิจารณาควรรวมระบบงานวิจัยและระบบนวัตกรรมของประเทศเข้าไว้ด้วยกันก็จะเหมาะสมมากเพราะทั้งงานวิจัยและงานนวัตกรรมนั้นเป็นทั้ง Input และ Output ของการอุดมศึกษา และเป็นกระบวนการที่ผสมผสานกลมกลืนเข้าด้วยกันได้อย่างดีที่สุด

(๔) สิ่งที่ต้องทำอย่างยิ่งหากประเมินแล้วเห็นว่าพอเหมาะ ได้แก่ การควรรวม/ยุบเลิกมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ ด้วยเหตุผลว่าแนวโน้มประชากรที่จะเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยในระดับปริญญาตรีนั้น เริ่มลดลงและไม่มีความเป็นไปได้ที่จะกลับ

เพิ่มขึ้นอีก ขณะเดียวกันรัฐบาล (หรือรัฐ) ไม่อาจอธิบายได้ด้วยเหตุและผลของการตั้งโรงงานผลิตสินค้าเดียวกันหลากหลายโรงงานมากเกินไป โดยเฉพาะโรงงานที่อยู่ติดกัน (ใน Location เดียวกัน) หรือร่วมรั้วเดียวกัน การควบรวมดังกล่าวนี้เท่ากับการ Merging ในการบริหารธุรกิจ ซึ่งจะทำให้เกิดการประหยัดในขนาด (Economies of Scale) และสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการ ได้ดีมาก อาจต้องศึกษาความพร้อมและกลยุทธ์ในการดำเนินการด้วยวิธีการงบประมาณแผ่นดินก็อาจเป็นกลยุทธ์ที่ดีได้



ภควัด เหมรัชตานันต์\*

## ๑. สภาพปัญหา

ตามข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๘ ประเทศไทยต้องรองรับผู้ลี้ภัยจากประเทศต่าง ๆ ประมาณ ๑๑๐,๐๐๐ คน<sup>๑</sup> ซึ่งถือเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ให้การรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่สุด โดยในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่า อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมาย ผู้ลี้ภัยที่เข้ามาในประเทศไทยจึงมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัยต่าง ๆ เช่น ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ถือเป็นบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมักถูกกักให้อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยอย่างไม่มีกำหนดระยะเวลา และไม่สามารถทำงานเพื่อหาเลี้ยงตนเองได้ ทำให้องค์การระหว่างประเทศและกลุ่มพันธมิตรภาคประชาสังคมต้องเสียเงินทุนจำนวนมากเพื่อเลี้ยงดูผู้ลี้ภัย สำหรับเด็กที่เกิดในค่ายกักกันผู้ลี้ภัยนั้น เนื่องด้วยบิดามารดามีสถานะเป็น

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> [www.unhcr.org/50001e019.html](http://www.unhcr.org/50001e019.html) (สืบค้นเมื่อ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๘)

ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ก็อาจมีความยากลำบากในการได้รับสิทธิบัตรและได้รับสัญชาติ กระทั่งต่อสิทธิพื้นฐานของบุตรหลานของผู้ลี้ภัยในอนาคต นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศไทย ขาดกระบวนการบ่งชี้ผู้ลี้ภัย (identification process) ทำให้ไม่สามารถแบ่งแยกผู้ลี้ภัยออกจาก คนเข้าเมืองผิดกฎหมายประเภทอื่นได้ ทำให้มีความสับสนเสี่ยงต่อการปฏิบัติผิดมาตรฐานสากล รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศบางประการ อาทิ หลักการห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement) ซึ่งหลายฝ่ายมีความเห็นว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเป็น กฎหมายบังคับ (jus cogens) จึงนำมาซึ่งการประณามจากนานาประเทศเมื่อมีความสงสัย ว่าประเทศไทยอาจกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว ดังเห็นได้จาก การรายงานข่าวเกี่ยวกับการส่งตัวชาวจีน ๒ คน ที่ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยจากสำนักงาน ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติกลับไปยังประเทศจีน การปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือ ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในเขตทะเลของไทย หรือกรณีการส่งตัวกลุ่มชาวอุยกูร์กลับสู่ประเทศจีน เป็นต้น

## ๒. ความหมายของผู้ลี้ภัย

### ๒.๑ ความหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อ ๑ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Convention Relating to the Status of Refugee) ประกอบกับข้อ ๑ แห่งพิธีสารเลือกรับว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Optional Protocol Relating to the Status of Refugee) ซึ่งเป็นตราสารระหว่างประเทศหลัก ที่วางรากฐานด้านกฎหมายผู้ลี้ภัยในสังคมนานาชาติ ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย (refugee)” ไว้ว่าหมายถึง บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศแห่งสัญชาติของตน ซึ่งมีความหวาดกลัวอันมีมูล ว่าจะต้องถูกประหัตประหารด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่ม ทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือไม่ยินยอมจะรับการคุ้มครอง จากประเทศแห่งสัญชาติของตนด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวนั้น และยังหมายความรวมถึง บุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตประเทศแห่งถิ่นที่อยู่ประจำเดิมของตน และไม่สามารถ หรือไม่ยินยอมจะรับการคุ้มครองจากประเทศดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวในลักษณะ เดียวกัน ทั้งนี้ คำว่า “ประหัตประหาร (persecution)” แม้มิได้มีนิยามชัดเจนว่าหมายถึงอะไร แต่อาจสามารถตีความประกอบกับข้อ ๓๓ ของอนุสัญญาฯ ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับหลักการห้าม ผลักดันกลับ (non-refoulement) ได้ว่าหมายถึง อันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ (threat to life or

freedom) และยังหมายรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงได้<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตาม สถานภาพผู้ลี้ภัยจะไม่สามารถให้แก่บุคคลที่กระทำอาชญากรรมต่อสันติภาพ อาชญากรรมสงคราม อาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงไม่ให้แก่บุคคลที่กระทำความผิดร้ายแรงที่ไม่ใช่ความผิดทางการเมืองก่อนเข้าสู่ประเทศที่รับตนเป็นผู้ลี้ภัยหรือบุคคลที่กระทำการอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

นอกจากตราสารข้างต้นแล้ว ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับแม้จะไม่ได้ให้นิยามของผู้ลี้ภัยไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็ยังมีการกล่าวถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยบางประการเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น ข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Right of Child) ซึ่งกำหนดให้เด็กที่ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยหรือร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามที่กำหนดในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและตราสารระหว่างประเทศอื่น หรือข้อ ๓ ของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) ซึ่งเน้นย้ำหลักการเกี่ยวกับการห้ามผลักดันกลับในบริบทของกรณีที่คุณถูกผลักดันกลับ อาจถูกทรมานได้ อีกทั้งตราสารระหว่างประเทศบางฉบับก็อาจให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัย เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) เป็นต้น นอกจากนี้ ตราสารระหว่างประเทศบางฉบับอาจมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีลักษณะใกล้เคียงกับผู้ลี้ภัย เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ (UN Convention on the Reduction of Statelessness) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติ (Convention on the Status of Stateless Persons) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families) เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึงสิทธิในการลี้ภัยในฐานะสิทธิมนุษยชนไว้ค่อนข้างชัดเจน เช่น ข้อ ๑๔ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of

<sup>๒</sup> UNCHR, Handbook and Guidelines on Procedures for Determining Refugee Status, p. 13.

Human Rights) ระบุว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในการแสวงและได้รับที่ลี้ภัย (asylum) ในประเทศอื่นจากการประหัตประหาร แต่สิทธินี้จะกล่าวอ้างไม่ได้ในกรณีการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นจากความผิดที่มีใช้ความผิดการเมืองโดยแท้ และกรณีที่บุคคลนั้นกระทำการอันขัดต่อวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ

## ๒.๒ ความหมายตามกฎหมายภายในประเทศ

ประเทศส่วนใหญ่ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยมักให้นิยามของผู้ลี้ภัยในทำนองเดียวกับอนุสัญญาฯ และกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อาจมีการขยายความหรือให้คำจำกัดความที่แน่นอนมากขึ้นแก่ความหมายของคำตามอนุสัญญาฯ เช่น มาตรา ๕H ของ Migration Act ของประเทศออสเตรเลีย กำหนดนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” เช่นเดียวกับนิยามตามอนุสัญญาฯ โดยมีการขยายความคำว่า “ความหวาดกลัวอันมีมูลต่อการประหัตประหาร (well-founded fear of persecution)” อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของสถานภาพผู้ลี้ภัยโดยละเอียดต่อมา ในมาตรา ๕J หรือกรณีของประเทศตุรกี ซึ่งมาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๒ แห่ง Law on Foreigners and International Protection ได้แบ่งผู้ลี้ภัยออกเป็นสองประเภท คือ “ผู้ลี้ภัยปกติ (refugee)” และ “ผู้ลี้ภัยแบบมีเงื่อนไข (conditional refugee)” ซึ่งทั้งสองประเภทมีลักษณะนิยามที่เหมือนกับอนุสัญญาฯ แต่บุคคลดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดสถานภาพผู้ลี้ภัยเสียก่อนจึงจะได้รับสถานภาพดังกล่าว โดยข้อแตกต่างระหว่างผู้ลี้ภัยทั้งสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรกเป็นผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศในทวีปยุโรป แต่ประเภทที่สองเป็นผู้ลี้ภัยที่เกิดจากเหตุการณ์นอกทวีปยุโรปและได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศตุรกีเพียงพอที่จะหาประเทศสำหรับการตั้งรกรากใหม่ได้เท่านั้น หรือในกรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เช่น Immigration Act 1971, Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004 และ Immigration Act 2014 ต่างให้ความหมายของ “ผู้ลี้ภัย” ว่ามีความหมายเช่นเดียวกับนิยามของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ แต่จะต้องได้รับการยอมรับสถานภาพดังกล่าวจากรัฐมนตรีแห่งรัฐ (Secretary of State) เสียก่อน

### ๓. กระบวนการให้สถานภาพผู้ลี้ภัย

#### ๓.๑ กระบวนการของรัฐภาคีอนุสัญญาฯ

ประเทศที่เป็นภาคีของอนุสัญญาฯ มักจัดตั้งระบบและกระบวนการในการให้สถานภาพผู้ลี้ภัย (refugee) แก่ผู้แสวงที่ลี้ภัย (asylum seeker) เมื่อผู้แสวงที่ลี้ภัยรายหนึ่งรายใดมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ แม้แต่แต่ละประเทศจะมีกระบวนการที่แตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่อาจสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการให้สถานภาพผู้ลี้ภัยจะเริ่มขึ้นเมื่อผู้แสวงที่ลี้ภัยยื่นคำร้องเพื่อขอสถานภาพผู้ลี้ภัยต่อหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยของประเทศที่ตนมาถึง ในกระบวนการนี้ ผู้แสวงที่ลี้ภัยมีหน้าที่ต้องแสดงหลักฐานเพื่อแสดงข้อเท็จจริงและสนับสนุนคำร้องขอสถานภาพความเป็นผู้ลี้ภัยหรือข้อกล่าวอ้างของตนแก่เจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ลี้ภัยจำนวนมากหลบหนีมาเนื่องด้วยภัยต่าง ๆ ทำให้หลายกรณีไม่อาจมีเอกสารที่แสดงข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน ในกรณีเช่นนี้ รัฐภาคีของอนุสัญญาฯ มักสร้างกระบวนการสืบหาข้อเท็จจริงจากผู้แสวงที่ลี้ภัยด้วยการสัมภาษณ์หรือการให้ทำแบบสอบถาม เพื่อประเมินความน่าเชื่อถือของคำร้องหรือคำกล่าวอ้าง หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับจะต้องประเมินข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวมีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่ ในกรณีนี้ หากประเมินแล้วเห็นว่า มีข้อเท็จจริงบางประการที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ รัฐผู้รับจำนวนหนึ่งจะให้ประโยชน์แห่งความสงสัยแก่ผู้แสวงที่ลี้ภัย หากเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือโดยทั่วไป

ในกรณีที่รัฐผู้รับประเมินว่า ผู้แสวงที่ลี้ภัยรายใดไม่มีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัย รัฐภาคีจำนวนหนึ่งได้จัดตั้งระบบการอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าว เพื่อให้ผู้แสวงที่ลี้ภัยสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่เป็นโทษนั้นต่อหน่วยงานในระดับที่สูงขึ้นไปได้ หากหน่วยงานผู้รับอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยเช่นเดิม ก็สามารถดำเนินการต่อไปเพื่อส่งบุคคลดังกล่าวออกนอกประเทศได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศนั้น

ในกรณีที่รัฐผู้รับประเมินว่า ผู้แสวงที่ลี้ภัยรายใดมีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัย บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับประกันสิทธิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ และกฎหมายภายในของประเทศผู้รับนั้น

### ๓.๒ บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นโดยธรรมนูญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) โดยในกรณีประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ นั้น UNHCR อาจเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยภายในประเทศต่าง ๆ ได้ผ่านตามข้อ ๓๕ ของอนุสัญญาฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือและตรวจสอบกระบวนการรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน

ส่วนกรณีของประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ บทบาทของ UNHCR จะจำกัดอยู่เท่าที่รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ยินยอม และตามพันธกรณีขั้นต่ำที่แต่ละประเทศมีภายใต้ธรรมนูญ UNHCR ซึ่งโดยมาก UNHCR จะดำเนินการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในสถานกักกันคนเข้าเมืองผ่านกิจการต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมถึงการรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยเพื่อให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ (international protection) อย่างเป็นทางการจากกฎหมายภายในประเทศ และช่วยเหลือให้ผู้ลี้ภัยที่ได้รับรองสถานภาพได้กลับคืนถิ่น ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศผู้รับนั้น หรือส่งไปตั้งรกรากในประเทศที่สามต่อไป

## ๔. แนวทางจัดการบุคคลผู้ได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัย

ในด้านการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยนั้น แม้หลายประเทศจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย แต่ส่วนใหญ่ก็ยึดถือแนวปฏิบัติที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะหากประเทศนั้นยอมรับอำนาจหน้าที่และการทำงานของ UNHCR ในประเทศของตน นอกจากนี้ แม้จะไม่ใช่ภาคีของอนุสัญญาฯ แต่หลักการบางประการของอนุสัญญาฯ ก็มีลักษณะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศต่าง ๆ ให้ต้องปฏิบัติ เช่น หลักการห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement) ตามข้อ ๓๓ ของอนุสัญญาฯ

สำหรับผู้ลี้ภัยในประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ นั้น เมื่อได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยแล้วย่อมมีสิทธิที่จะพำนักในประเทศผู้รับได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงได้รับสิทธิพื้นฐานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาหรือกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การพำนักในฐานะผู้ลี้ภัยมิได้เป็นทางออกถาวรทั้งสำหรับรัฐผู้รับและตัวผู้ลี้ภัยเอง ท้ายที่สุดจะต้องมีกระบวนการที่มารองรับเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนต่อไป (durable solutions) โดยแนวทางดังกล่าวโดยหลักแล้วมี ๓ แนวทาง ได้แก่

#### ๔.๑ การคืนถิ่นโดยสมัครใจ (voluntary repatriation)

การคืนถิ่นโดยสมัครใจเป็นกระบวนการที่จะส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศของตนโดยความยินยอมของตัวผู้ลี้ภัยเอง การคืนถิ่นโดยสมัครใจนี้มีรากฐานอยู่บนสิทธิของบุคคลในการกลับสู่ประเทศของตน ซึ่งกำหนดให้เห็นอย่างชัดเจนในข้อ ๑๓ (๒)<sup>๓</sup> ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่น เช่น ข้อ ๑๒ (๔) ของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของสัญชาติที่จะต้องรับประชาชนของตนกลับสู่ประเทศ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ลี้ภัยของผู้ที่มีความกลัวต่อการประหัตประหารในประเทศของตน จึงได้ลี้ภัยออกนอกประเทศ ดังนั้น การกลับคืนถิ่นจะต้องเกิดขึ้นโดยใจสมัครเท่านั้น ไม่อาจบีบบังคับให้ผู้ลี้ภัยคนใดกลับประเทศโดยไม่สมัครใจได้ อีกทั้งอยู่ภายใต้บังคับของหลักไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) นอกจากนี้ ประเทศผู้รับมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศต้นทาง และอาจเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยกลับสู่ประเทศของตนเพื่อประเมินสถานการณ์เป็นการชั่วคราวโดยไม่เสียสถานภาพความเป็นผู้ลี้ภัย ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้ผู้ลี้ภัยกลับคืนถิ่นนั้น จะต้องมีการประกันศักดิ์ศรีและความปลอดภัยให้แก่ผู้ลี้ภัยด้วย เช่น มีการได้รับนิรโทษกรรมทางการเมือง การประกันไม่ให้ถูกแยกจากครอบครัว การประกันให้ได้รับสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่เคยมีอยู่ทุกประการ และเมื่อผู้ลี้ภัยได้รับกลับคืนถิ่นแล้ว ย่อมสิ้นสถานภาพผู้ลี้ภัยไปตามข้อ ๑ (C) (๑) ของอนุสัญญาฯ

การคืนถิ่นโดยสมัครใจนับเป็นมาตรการหลักในการจัดการกับผู้ลี้ภัยจำนวนมากได้ในระยะยาว อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นผลดีเฉพาะสำหรับผู้ลี้ภัยที่ลี้ภัยเป็นระยะเวลาไม่นานเท่านั้น แต่โดยที่สถานการณ์ของประเทศบางประเทศอาจมีความเลวร้ายเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้ไม่เหมาะสมที่จะส่งผู้ลี้ภัยกลับคืนถิ่นได้ กรณีนี้ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นเข้าให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยต่อไป

#### ๔.๒ การตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับ (local integration)

การตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยด้านที่สำคัญ ๓ ด้าน ได้แก่ กระบวนการทางการเมืองและกฎหมาย ได้แก่ การที่ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิตามกฎหมายมากขึ้น

<sup>๓</sup> Article 13 (2) Universal Declaration of Human Right Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

และอาจนำมาซึ่งการได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศหรือได้รับสัญชาติของประเทศผู้รับ กระบวนการทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การที่ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าร่วมในตลาดแรงงานของรัฐผู้รับ และประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองได้ และกระบวนการทางสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ การที่ผู้ลี้ภัยปรับตัวและได้รับความยอมรับจากสังคมท้องถิ่น โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากสังคม โดยการตั้งถิ่นฐานบางครั้งอาจเกิดขึ้นในลักษณะเชิงพหุติตย์ได้ในระดับหนึ่ง แม้ไม่มีการยอมรับทางกฎหมายก็ตาม แม้อนุสัญญาฯ จะยอมรับความสำคัญของการตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับไว้ในข้อ ๓๔<sup>๔</sup> แต่ประเทศต่าง ๆ ก็มีแนวทางในการดำเนินการสำหรับการตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับที่ค่อนข้างแตกต่างกันชัดเจน และโดยมากเป็นเรื่องทางนโยบาย กล่าวคือ เนื่องจากกระบวนการตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน อันเป็นผลมาจากการที่ประชาชนพื้นถิ่นมักมองว่าผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาทางความมั่นคงและอาจนำมาซึ่งอาชญากรรม อีกทั้งเกี่ยวพันถึงความพร้อมด้านบริการสาธารณะและตลาดแรงงานของประเทศผู้รับ ทำให้กระบวนการตั้งถิ่นฐานที่ประสบความสำเร็จมักเกิดขึ้นในประเทศที่เป็นพหุสังคม หรือมีความคล้ายคลึงในด้านภาษา วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ระหว่างคนท้องถิ่นกับผู้ลี้ภัยค่อนข้างมาก

กระบวนการตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับมีความสำคัญสำหรับผู้ลี้ภัยที่ลี้ภัยจากประเทศของตนเป็นระยะเวลายาวนาน จนกระทั่งเกิดความรู้สึกผูกพัน (sense of belonging) กับประเทศผู้รับ เช่น มีการสร้างครอบครัวในประเทศผู้รับ อย่างไรก็ตาม การตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับมักสร้างภาระให้แก่รัฐผู้รับค่อนข้างมาก รัฐผู้รับส่วนใหญ่จึงไม่พร้อมจะให้การรับรองผู้ลี้ภัยในเชิงนิติตย์ เช่น การให้ถิ่นที่อยู่ถาวรหรือสัญชาติ จึงเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับวิธีการอื่น

### ๔.๓ การตั้งรกรากในประเทศที่สาม (resettlement in third country)

UNHCR เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบเรื่องการตั้งรกรากในประเทศที่สาม โดยในทุกปีแต่ละประเทศจะระบุจำนวนผู้ลี้ภัยที่ตนสามารถรับได้เป็นโควตาให้ UNHCR ทราบ เพื่อพิจารณานำผู้ลี้ภัยจากที่ต่าง ๆ เข้าไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่ยินยอมพร้อมรับ ซึ่งส่วนมาก

<sup>๔</sup> Article 34 - Naturalization

The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.

คือประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย โดยในกระบวนการนี้ UNHCR จะเป็นผู้ประเมินในเบื้องต้น และหน่วยงานของรัฐที่พร้อมรับผู้ลี้ภัย จะดำเนินการประเมินคุณสมบัติของผู้ลี้ภัยต่อไป โดยหลักการแล้ว UNHCR จะใช้กระบวนการนี้สำหรับผู้ลี้ภัยที่มีปัญหาเรื้อรัง ไม่สามารถกลับสู่ประเทศของตนได้ ทั้งไม่สามารถตั้งถิ่นฐานในประเทศผู้รับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวที่ประสบภัยคุกคาม หรือกลุ่มบุคคลผู้มีความจำเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การใช้กระบวนการนี้มีจำนวนที่ค่อนข้างจำกัดเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งหมด เช่น ในปี ๒๕๕๗ มีจำนวนผู้ลี้ภัยทั่วโลกประมาณ ๑๔ ล้านคน มีผู้ที่เข้าข่ายควรให้ตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สามจำนวนประมาณ ๑ ล้านคน แต่สามารถตั้งรกรากได้จริงเพียง ๑ แสนคนเท่านั้น ทั้งนี้ การจะรับหรือไม่รับผู้ลี้ภัยนั้นมักไม่มีกฎหมายภายในกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่มักเป็นนโยบายของหน่วยงานของประเทศผู้รับผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม ประเทศผู้รับผู้ลี้ภัยจะมีการกำหนดกระบวนการตรวจสอบคำร้องที่เป็นเอกเทศจาก UNHCR อีกทั้งอาจมีการกำหนดกระบวนการกำหนดโควตาระบุไว้ในกฎหมายภายใน

## ๕. กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการผู้ลี้ภัย

โดยที่ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาในระดับนานาชาติ ในการศึกษาได้แบ่งกลุ่มประเทศที่ศึกษาออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง ประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย และกลุ่มที่สอง ประเทศที่ไม่เป็นภาคีอนุสัญญา

### ๕.๑ กฎหมายของกลุ่มประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญา

อนุสัญญา มีภาคีทั้งสิ้น ๑๔๕ ประเทศ โดยจากการตรวจสอบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคีของอนุสัญญา เช่น แคนาดา ตุรกี ออสเตรเลีย และอิตาลี พบว่าประเทศส่วนใหญ่ได้ออกแบบกฎหมายให้มีเนื้อหาที่ใกล้เคียงและสอดคล้องกับอนุสัญญา โดยในที่นี้ขอยกตัวอย่างกฎหมายของประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียเป็นตัวอย่าง ดังนี้

#### (๑) ประเทศแคนาดา

##### ๑) นิยามของ “ผู้ลี้ภัย”

การคุ้มครองผู้ลี้ภัยของประเทศแคนาดาอยู่ภายใต้บังคับของ Immigration and Refugee Protection Act โดยการคุ้มครองดังกล่าวจะให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ๑) บุคคลที่ได้รับบ่งชี้ว่าเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา หรือบุคคลในลักษณะ

เดียวกันที่ได้รับการตรวจลงตราทั้งประเภทถาวรและชั่วคราว ๒) บุคคลที่คณะกรรมการการเข้าเมืองและผู้ลี้ภัย (Immigration and Refugee Board) กำหนดว่าเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ หรือเป็นบุคคลที่สมควรได้รับความคุ้มครอง หรือ ๓) บุคคลที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการร้องขอ (มาตรา ๙๕) โดยมาตรา ๙๖ ได้กำหนดนิยามของ “ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา (Convention refugee)” ว่าหมายถึง บุคคลที่อยู่ภายนอกประเทศแห่งสัญชาติของตน ซึ่งไม่สามารถหรือไม่สมัครใจจะขอรับความคุ้มครองจากประเทศของตน เนื่องจากมีความหวาดกลัวอันมีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร หรือบุคคลไร้รัฐที่อยู่นอกถิ่นที่อยู่ประจำเดิมของตน ซึ่งไม่สามารถหรือไม่สมัครใจจะกลับสู่ถิ่นที่อยู่นั้น เนื่องจากมีความหวาดกลัวอันมีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร ซึ่งสอดคล้องกับนิยามของอนุสัญญาฯ

### ๒) การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย

การขอสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ของประเทศแคนาดา จะต้องกระทำโดยการยื่นคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตราได้ทั้งในและนอกประเทศแคนาดา (มาตรา ๙๙) โดยผู้ยื่นคำร้องมีภาระทางการพิสูจน์ว่าตนเป็นผู้ลี้ภัยจริง (มาตรา ๑๐๐ (๑.๑)) เมื่อได้รับคำร้องของผู้ร้องแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งคำร้องต่อไปยังหน่วยงานคุ้มครองผู้ลี้ภัย (Refugee Protection Division) เพื่อทำการพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับสถานภาพ ในขั้นนี้เจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธการให้สถานภาพได้หากพบว่าบุคคลนั้นเคยกระทำความผิดที่มีโทษสูงสุดเทียบได้กับโทษจำคุกตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป ตามกฎหมายแคนาดา หรือได้รับความคุ้มครองจากประเทศที่น่าเชื่อถืออื่นอยู่แล้ว หรืออาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง สิทธิมนุษยชน หรืออาชญากรรมร้ายแรง เป็นต้น (มาตรา ๑๐๑)

เมื่อมีการส่งเรื่องให้หน่วยงานคุ้มครองผู้ลี้ภัยแล้ว หน่วยงานดังกล่าว อาจชะลอหรือระงับการพิจารณาได้ในกรณีต่าง ๆ เช่น มีการส่งเรื่องเพื่อให้พิจารณาเกี่ยวกับความมั่นคงหรือการก่ออาชญากรรมบางประการของผู้ร้อง มีความจำเป็นต้องรอการพิจารณาของศาลในความผิดที่ต้องระวางตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป มีการร้องขอให้ส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น (มาตรา ๑๐๓ ถึงมาตรา ๑๐๕)

นอกจากนี้ หน่วยงานคุ้มครองผู้ลี้ภัยจะปฏิเสธการให้ความคุ้มครองได้ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ อีกต่อไป กล่าวคือ มีกรณีที่บุคคลดังกล่าวยอมรับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตนโดยสมัครใจ ได้รับสัญชาติกลับคืนมา ได้รับสัญชาติใหม่และสามารถรับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาตินั้น ได้กลับคืนสู่ประเทศที่ตนมาจากมาด้วยเหตุที่ขอลี้ภัย และเหตุผลที่ขอรับความคุ้มครองได้

สิ้นสุดลง เว้นแต่เมื่อเกิดกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นแล้ว ผู้ร้องสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุการณ์อื่นเป็นการประหัตประหารต่อตน (มาตรา ๑๐๘) ซึ่งกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับกรณีการสิ้นสุดความเป็นผู้ลี้ภัยตามข้อ ๑ ของอนุสัญญาฯ

ในการพิจารณานั้น เจ้าหน้าที่ควรพิจารณาถึงเอกสารแสดงอัตลักษณ์บุคคลว่ามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด และในกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจแสดงเอกสารแสดงอัตลักษณ์บุคคลได้จะต้องคำนึงถึงความน่าเชื่อถือของคำให้การของบุคคลนั้นด้วย (มาตรา ๑๐๖)

เมื่อมีการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานภาพแล้ว ผู้ร้องที่ไม่พอใจคำตัดสินหรือรัฐมนตรีอาจยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานอุทธรณ์เรื่องผู้ลี้ภัย (Refugee Appeal Division) ได้ในด้านข้อกฎหมายได้ โดยพิจารณาอยู่บนพื้นฐานที่หน่วยงานคุ้มครองผู้ลี้ภัยบันทึกไว้ (มาตรา ๑๑๐) ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีหลักฐานใหม่ซึ่งมีขึ้นภายหลังจากคำตัดสิน

#### ๓) สิทธิของผู้ลี้ภัย

เมื่อบุคคลได้รับการยอมรับสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการยื่นเรื่องเพื่อเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent resident) ของประเทศแคนาดา และมีสิทธิเทียบเท่ากับบุคคลที่เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรทั่วไป และในกรณีที่ไต่ยื่นคำร้องเพื่อขอรับความคุ้มครองไปแล้ว แต่อยู่ระหว่างการพิจารณา ผู้ยื่นคำร้องก็สามารถยื่นเรื่องเพื่อขอรับใบอนุญาตพำนักชั่วคราว (temporary resident permit) ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น และย่อมมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายนับแต่ได้รับใบอนุญาตข้างต้น (มาตรา ๓๑.๑)

#### ๔) การส่งผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศ

กฎหมายของประเทศแคนาดารับรองหลักการไม่ถูกผลักดันกลับ (non-refoulement) ไว้ในมาตรา ๑๑๕ กล่าวคือ แคนาดาจะไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับสู่อาณาเขตที่บุคคลนั้นจะได้รับการคุกคามต่อชีวิตหรือเสรีภาพ อันเนื่องมาจากเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง เว้นแต่จะเป็นผู้ที่ก่ออาชญากรรมร้ายแรงซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นอันตรายต่อสาธารณะของแคนาดา หรือมีเหตุด้านความมั่นคงอื่น โดยหากผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไม่ได้รับการรับรองสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัย บุคคลนั้นจะถูกส่งไปยังประเทศที่ตนมาก่อนมาถึงแคนาดา หรืออาจถูกส่งตัวไปยังประเทศอื่นที่หน่วยงานด้านคนเข้าเมืองของแคนาดากำหนด ซึ่งจะต้องเป็นประเทศที่มีความปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัยด้วย

โดยที่ผู้ลี้ภัยในประเทศแคนาดามีสถานะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตถิ่นที่อยู่ปกติ ดังนั้นการส่งบุคคลเหล่านี้ออกนอกประเทศจึงต้องดำเนินการไม่ต่างจากผู้เข้าเมืองโดย

ชอบด้วยกฎหมายอื่น โดยหากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่อาจรับบุคคลนั้นไว้ในแคนาดาต่อไปได้ (inadmissibility) เช่น เป็นภัยต่อความมั่นคงเพราะกระทำการเป็นสายลับ การล้มล้างการปกครอง การก่อการร้าย หรือกระทำการอื่นอันเป็นภัยต่อแคนาดา (มาตรา ๓๔) หรือกระทำความผิดสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิในทางระหว่างประเทศ เช่น ก่ออาชญากรรมสงคราม หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ เป็นต้น (มาตรา ๓๕) หรือได้ก่ออาชญากรรมตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๖) หรือมีความเกี่ยวข้องกับองค์การอาชญากรรม (มาตรา ๓๗) หรือเป็นภาวะสุขภาพที่เป็นอันตรายต่อสังคม (มาตรา ๓๘) เป็นต้น ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ก็อาจทำรายงานเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีมีคำสั่งให้บุคคลนั้นออกนอกประเทศก็ได้ (มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๕๓) นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยอาจสูญเสียสถานภาพความเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรได้หากความเป็นผู้ลี้ภัยได้สิ้นสุดลง (มาตรา ๔๐.๑)

## (๒) ประเทศออสเตรเลีย

### ๑) นิยามของ “ผู้ลี้ภัย”

ประเทศออสเตรเลียเป็นภาคีอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย บทบัญญัติกฎหมายจึงมีความใกล้เคียงกับอนุสัญญาฯ โดย Migration Act ได้กำหนดนิยามของ “ผู้ลี้ภัย (refugee)” ไว้ว่าหมายถึง บุคคลที่อยู่ภายนอกประเทศแห่งสัญชาติของตน ซึ่งไม่สามารถหรือไม่สมควรใจจะขอรับความคุ้มครองจากประเทศของตน เนื่องจากมีความหวาดกลัวอันมีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร หรือบุคคลไว้รัฐที่อยู่ถิ่นที่อยู่ประจำเดิมของตน ซึ่งไม่สามารถหรือไม่สมควรใจจะกลับสู่ถิ่นที่อยู่นั้น เนื่องจากมีความหวาดกลัวอันมีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร แต่ไม่หมายรวมถึงบุคคลทำความผิดร้ายแรงในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ความผิดร้ายแรงที่มีใช้ความผิดการเมือง หรือกระทำการอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ (มาตรา ๕H) ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวยังขยายความเพิ่มเติมว่า บุคคลจะมี “ความหวาดกลัวอันมีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร (well-founded fear of persecution)” หากมีโอกาสอย่างแท้จริงที่บุคคลดังกล่าวจะถูกประหัตประหารด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง เมื่อถูกส่งตัวกลับไปยังรัฐผู้รับ โดยการประหัตประหารนั้นเกี่ยวข้องกับพื้นที่ทุกส่วนของรัฐผู้รับ เว้นแต่จะได้รับ ความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพในรัฐนั้น (มาตรา ๕J) เห็นได้ว่า นิยามดังกล่าวมีความสอดคล้องกับนิยามตามข้อ ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย

## ๒) การคุ้มครองผู้ลี้ภัยและสิทธิของผู้ลี้ภัย

บุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้ความหมายของพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือที่รัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าอาจมีอันตรายได้หากส่งกลับประเทศเดิมนั้น ย่อมมีสิทธิได้รับการตรวจลงตราประเภทคุ้มครอง (Protection visa) (มาตรา ๓๖ (๒)) และมีสิทธิพำนักอยู่และทำงานในประเทศออสเตรเลียได้อย่างถาวรไม่จำกัดระยะเวลา รวมถึงได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายในฐานะผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent resident) (มาตรา ๓๕A ประกอบกับมาตรา ๓๐ (๑)) ทั้งนี้ บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองจะต้องพยายามใช้สิทธิของคนในการขอรับความคุ้มครองจากประเทศที่ตนมีสิทธิแล้ว (มาตรา ๓๖ (๓)) เว้นแต่บุคคลนั้นจะมีความหวาดกลัวอันมีมูลว่าจะถูกประหารชีวิตหรือจะถูกผลักดันกลับไปพบกับการประหารชีวิต (มาตรา ๓๖ (๔) (๕) และ (๕A)) นอกจากนี้ ระหว่างที่กำลังรอผลการพิจารณา บุคคลดังกล่าวสามารถขอรับการตรวจลงตราประเภทเปลี่ยนผ่าน (bridging visa) เพื่อให้สามารถพำนักอยู่และเดินทางภายในออสเตรเลียได้เป็นการชั่วคราว (มาตรา ๗๒) โดยบุคคลทั้งสองประเภทจะได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักการห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement) เหมือนกัน

จะเห็นได้ว่า การให้ความคุ้มครองในลักษณะการให้การตรวจลงตราประเภทคุ้มครองนี้มีลักษณะเป็นการตรวจลงตราประเภทหนึ่ง ผู้ขอรับความคุ้มครองจึงต้องมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการตรวจลงตราในมาตรา ๔๐ ของ Migration Act โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีเอกสารที่แสดงตนสำหรับการเดินทาง นอกจากนี้ ผู้ขอรับความคุ้มครองจะต้องไม่ใช่บุคคลที่เข้ามาในประเทศออสเตรเลียทางทะเลหรือทางอากาศโดยผิดกฎหมาย (illegal maritime arrival หรือ unauthorized air arrival)

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ต้องรองรับบุคคลที่เข้าเมืองทางทะเลโดยผิดกฎหมาย (illegal maritime arrival) จำนวนมาก และมีหลายกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการรองรับสถานภาพของผู้อพยพตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสถานภาพความเป็นผู้ลี้ภัย (refugee) ตามอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาของประเทศออสเตรเลียจึงทำการแก้ไขเพิ่มเติม Migration Act เพื่อเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งตัวผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานหรือดำเนินขั้นตอนขอสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยในประเทศอื่น ซึ่งระบบดังกล่าวเรียกว่า “การดำเนินขั้นตอนระดับภูมิภาค (Regional Processing)” โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘AA ถึงมาตรา ๑๙๘AJ

ในการดำเนินการตามระบบนี้ ประเทศออสเตรเลียจะทำความตกลงระหว่างประเทศกับประเทศอื่น เช่น หมู่เกาะนอร์วอล์ก<sup>๕</sup> เพื่อกำหนดให้เป็นประเทศที่รองรับการดำเนินขั้นตอนการขอสถานะภาพเป็นผู้ลี้ภัย โดยในการเลือกประเทศที่จะทำความตกลงนั้น ออสเตรเลียจะต้องมั่นใจได้ว่าประเทศดังกล่าวจะไม่ส่งผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่ชีวิตหรือเสรีภาพของผู้ลี้ภัยจะถูกคุกคามอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคม หรือความคิดทางการเมืองของผู้ลี้ภัย (มาตรา ๑๙๘AB (๓)(a)(i)) ทั้งนี้ เป็นไปตามพันธกรณีตามหลักการห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement) ที่ออสเตรเลียมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม หลังจากได้กำหนดประเทศหนึ่งให้เป็นประเทศผู้ดำเนินขั้นตอนในภูมิภาค (regional processing country) แล้ว แม้ผู้ลี้ภัยทางทะเลที่มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายของออสเตรเลีย จึงสามารถถูกปฏิเสธการเข้าเมืองได้ แต่บุคคลกลุ่มดังกล่าวแทนที่จะถูกปฏิเสธการเข้าเมือง กลับจะถูกส่งไปยังประเทศผู้ดำเนินขั้นตอนในภูมิภาคเพื่อประเมินสถานะภาพความเป็นผู้ลี้ภัย และดำเนินการส่งตัวไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สามต่อไป โดยการประเมินนี้จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลีย และสิทธิของผู้ลี้ภัยจะเป็นไปตามกฎหมายของประเทศหมู่เกาะนั้น ทั้งนี้ ประเทศหมู่เกาะดังกล่าวโดยมากมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นการเฉพาะ ทำให้ผู้ลี้ภัยจะต้องพำนักอยู่ในค่าย เพื่อรอการประเมินสถานะภาพผู้ลี้ภัยและรอการจัดการอย่างยั่งยืน (durable solutions) ต่อไป

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียได้ทำความตกลงกับประเทศที่สามเพื่อรองรับการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัย ซึ่งผ่านกระบวนการประเมินตามระบบ Regional Processing แล้ว เช่น ออสเตรเลียทำบันทึกความเข้าใจกับกัมพูชา เพื่อให้กัมพูชาเป็นประเทศที่รองรับการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยตามระบบดังกล่าว ตาม MOU between Cambodia and Australia Relating to the Settlement of Refugees in Cambodia เป็นต้น

อย่างไรก็ดี นโยบายของออสเตรเลียเช่นนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ เนื่องจากในบางกรณี เรือของออสเตรเลียจะทำการลากพาเอาเรือของผู้ลี้ภัยทางทะเลไปสู่ประเทศผู้ดำเนินขั้นตอนในภูมิภาค โดยไม่ยินยอมให้เรือของผู้ลี้ภัยเข้าสู่ทะเลอาณาเขตของออสเตรเลีย อีกทั้งผู้ลี้ภัยที่ถูกส่งตัวไปยังประเทศหมู่เกาะนั้น โดยนโยบายจะไม่ได้รับการพิจารณาให้ได้รับถิ่นที่อยู่ถาวรหรือสัญชาติของประเทศออสเตรเลีย จึงแตกต่างจากการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่ขอรับการตรวจลงตราประเภทคุ้มครองที่กล่าวมาข้างต้น

<sup>๕</sup> โปรดดู MOU between the Republic of Nauru and Commonwealth of Australia Relating to the Transfer to and Assessment of Persons in Nauru, and Related Issues ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๓

### ๓) การส่งผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศ

การส่งผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศตาม Migration Act แบ่งเป็นสองกรณี ได้แก่ การส่งออกนอกประเทศ (removal) และการเนรเทศ (deportation) โดยมาตรา ๑๙๗C กำหนดไม่ให้หลักการห้ามผลักดันกลับใช้บังคับกับการส่งออกนอกประเทศ (removal) กล่าวคือ ออสเตรเลียมองว่า การส่งคนออกนอกประเทศนั้นไม่ทำให้ตนผิดพันธกรณีเกี่ยวกับหลักการห้ามผลักดันกลับ

ผู้ลี้ภัยอาจถูกส่งออกนอกประเทศ (remove) ได้ในกรณีต่าง ๆ เช่น การขอลี้ภัยออกนอกประเทศโดยสมัครใจ ผู้ต้องกักเนื่องจากไม่ดำเนินกระบวนการคนเข้าเมืองที่ถูกต้อง บุคคลผ่านแดน (transitory person) ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศเป็นการชั่วคราว อันได้แก่บุคคลเช่น บุคคลที่อยู่ในระบบ Regional Processing เป็นต้น (มาตรา ๑๙๘)

ผู้ลี้ภัยอาจถูกเนรเทศ (deport) ได้ในกรณีต่าง ๆ เช่น บุคคลที่กระทำความผิดอาญาและอยู่ในประเทศออสเตรเลียไม่เกิน ๑๐ ปี (มาตรา ๒๐๑) บุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคง (มาตรา ๒๐๒) และบุคคลที่กระทำความผิดร้ายแรงที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๐๓) ซึ่งบุคคลที่ถูกเนรเทศนี้จะได้รับความคุ้มครองไม่ถูกผลักดันกลับไปยังประเทศที่ตนอาจถูกประหัตประหารตามหลักห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement)

## ๕.๒ กลุ่มประเทศที่ไม่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ

จากการตรวจสอบประเทศที่ไม่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ ได้แก่ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม และอินเดีย ไม่พบว่ามีประเทศใดที่ตรากฎหมายระดับรัฐสภาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นการเฉพาะ และโดยมากจะจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยด้วยการใช้กฎหมายคนเข้าเมือง

อย่างไรก็ดี บางประเทศมีการออกกฎหมายหรือมาตรการทางปกครองบางประการเพื่อกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ดังเช่นประเทศอินโดนีเซีย

### (๑) ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ รวมถึงไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย การจัดการผู้ลี้ภัยจึงอยู่ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองของอินโดนีเซีย (Immigration Law UU6-2001) ซึ่งให้อำนาจกรมการตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจในการจัดการคนเข้าเมืองได้ (มาตรา ๓ และมาตรา ๔) โดยผู้แสวงที่ลี้ภัยที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการด้านคนเข้าเมือง เช่น การเนรเทศ การกักกัน การปรับ เป็นต้น (มาตรา ๗๕) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทเรียนที่ต้องรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากในสงครามกลางเมืองของประเทศ

เวียดนาม และจากการประกาศอิสรภาพของติมอร์ตะวันออก ในปี ๒๐๐๒ อธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียได้ออกหนังสือเวียน เลขที่ F-IL.01.10-1297 ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ กำหนดวิธีปฏิบัติต่อคนต่างด้าวที่อ้างตัวเป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาลี้ภัย โดยวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ดังนี้

๑) ห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในอาณาเขตของประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

๒) ห้ามดำเนินมาตรการทางด้านคนเข้าเมือง รวมถึงการเนรเทศ ด้วยการส่งผู้แสวงหาลี้ภัยไปยังประเทศที่อาจทำให้ชีวิตหรือเสรีภาพของผู้นั้นมีอันตรายได้

๓) หากมีคนต่างด้าวเข้ามาในอาณาเขตของอินโดนีเซีย โดยอ้างตนว่าเป็นผู้แสวงหาลี้ภัย ไม่ว่าในจุดผ่านแดนใด ให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประสานไปยัง UNHCR และทำการเตรียมการกับสายการบินในระหว่างรอเจ้าหน้าที่ของ UNHCR

๔) คนต่างด้าวที่ร้องขอสถานะภาพเป็นผู้แสวงหาลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยในประเทศอินโดนีเซียจะถูกส่งไปตามกระบวนการของ UNHCR เพื่อพิจารณาสถานะภาพผู้ลี้ภัย

๕) ให้เคารพสถานะภาพและการปรากฏสถานะภาพของคนต่างด้าวที่ถือหนังสือรับรอง (Attestation Letter) หรือบัตรประจำตัวของ UNHCR ในฐานะเป็นผู้แสวงหาลี้ภัยผู้ลี้ภัย และบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR

๖) หากผู้แสวงหาลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยกระทำผิดกฎหมาย จะต้องถูกดำเนินการไปตามกฎหมายและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๗) ให้หัวหน้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายทำการขึ้นทะเบียนคนต่างด้าว เพื่อการตรวจสอบดูแล

๘) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานภาคของกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และกรมการเข้าเมือง จะไม่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายใดที่เกี่ยวกับบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR

๙) ให้ทำรายงานเกี่ยวกับพัฒนาการให้ผู้อำนวยความสะดวกฝ่ายตรวจสอบและการบังคับทุกเดือน

เห็นได้ว่า หนังสือเวียนของอินโดนีเซียมีการยอมรับหลักการเกี่ยวกับการไม่ผลักดันกลับ (Non-Refoulement) อีกทั้งคนต่างด้าวที่แสวงหาลี้ภัยจะไม่ถูกบังคับมาตรการด้านคนเข้าเมืองภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและไม่ถูกขับไล่หรือกักกันในทันที แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการติดต่อประสาน UNHCR ให้เข้าทำการประเมินสถานะภาพของ

บุคคลดังกล่าว และบุคคลดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การดูแลของ UNHCR ทั้งนี้ ในความเป็นจริง หากประเมินแล้ว พบว่าเป็นผู้ลี้ภัยจริง UNHCR ก็จะทำกรขึ้นทะเบียนพร้อมออกเอกสาร สถานภาพให้ ทั้งในภาษาอังกฤษและภาษาบาฮาซา และอินโดนีเซียก็จะให้การยอมรับเอกสาร ดังกล่าวนั้น โดยในการนี้ จะมีการประเมินต่ออายุในความเป็นผู้ลี้ภัยทุก ๑ ปี โดย UNHCR อย่างไรก็ดี เนื่องจากเอกสารของ UNHCR มิได้ทำให้ผู้ลี้ภัยมีสถานะเป็นผู้เข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ลี้ภัยในอินโดนีเซียจึงไม่ได้รับสิทธิบางประการที่ให้แก่บุคคล ที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการรับสวัสดิการ ทางสังคมบางประการ เป็นต้น การอาศัยอยู่ในประเทศอินโดนีเซียของผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้จึงเป็นไป เพื่อรอการจัดการผู้ลี้ภัยของ UNHCR เช่น การส่งผู้ลี้ภัยคืนถิ่น การตั้งรกรากใหม่ในประเทศ ที่สามเท่านั้น

## ๖. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถพบได้ว่า หลักการจัดการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยสามารถแบ่งแยก ได้เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง การให้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ผู้ลี้ภัย และส่วนที่สอง การห้ามส่งบุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้ลี้ภัยกลับสู่อันตราย หรือที่เรียกว่า หลักห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement)

การรองรับสิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้หลายประเทศไม่ ยอมรับหรือเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยหรืออนุสัญญาที่ใกล้เคียง เนื่องจาก เกรงว่าการยอมรับสิทธิและเสรีภาพจะทำให้เกิดภาระแก่รัฐที่จะต้องให้การสนับสนุนและ เลี้ยงดูคนต่างด้าว อีกทั้งสิทธิเสรีภาพบางประการที่กำหนดในตราสารระหว่างประเทศอาจมี ระดับที่สูงกว่าสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ รองรับให้แก่คนชาติของตน เช่น สิทธิในการให้การศึกษา หรือสิทธิในการให้การรักษาพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ การให้ สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ลี้ภัยยังอาจนำมาซึ่งปัญหาที่ทำให้การควบคุมคนต่างด้าวเป็นไปด้วยความ ยากลำบากยิ่งขึ้น เช่น การให้สิทธิในการเดินทางอย่างเสรี ในส่วนของประเทศไทยนั้น เป็นที่ ชัดเจนว่าการยอมรับผู้ลี้ภัยยังเป็นไปในระดับที่ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากประเทศไทยมีปัญหการ อพยพเข้าเมืองของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และที่ เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่พำนักในประเทศไทยเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่ง ในความรู้สึกรู้สึกของบุคคลทั่วไปอาจเหมารวมให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองประเภทต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

โดยไม่แยกแยะเหตุแห่งการเข้าเมือง อีกทั้งการยอมรับให้สิทธิเสรีภาพยังอาจเป็นปัจจัยดึงดูด (pull factor) ให้คนต่างด้าวอยากเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นเกินกว่าจำนวนที่จะสามารถรับได้ ดังนั้น ขณะนี้จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการรับรองสิทธิของผู้ลี้ภัยในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ และเป็นการทั่วไป กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจนำโมเดลทางกฎหมายของประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยได้ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นมักให้การรองรับสิทธิของผู้ลี้ภัยไว้ในกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี ในด้านที่สองซึ่งเกี่ยวกับการห้ามผลักดันกลับนั้น หากยอมรับว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ประเทศไทยก็พึงปฏิบัติในฐานะที่เป็นสิ่งที่ผูกพันทางกฎหมายกับทุกประเทศ ในการนี้ อาจพิจารณาร่างกฎระเบียบโดยใช้ช่องทางของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับช่องทางตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจและดุลพินิจในการพิจารณาส่งบุคคลกลับออกนอกราชอาณาจักรในการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีเกี่ยวกับการไม่ผลักดันกลับได้ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าวก็ได้ นอกจากนี้ โมเดลทางกฎหมายของอินโดนีเซียอาจเป็นแนวทางในการพิจารณาได้เช่นกัน หากเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะจัดตั้งกระบวนการคัดกรองเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการยินยอมให้ UNHCR เป็นผู้ดำเนินการคัดกรอง แล้วจึงให้การยอมรับเอกสารของ UNHCR เป็นเอกสารเบื้องต้นในการไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศที่ผู้ลี้ภัยอาจได้รับการประทัดประหาร



## กฎบัตรอาเซียนและข้อพิจารณาบางประการ

ธีรยุทธ ปักษา<sup>๑</sup>

### บทนำ

กระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนในช่วงแรกนั้น อาเซียนยังไม่มีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เด่นชัดมากนัก บทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนเป็นแต่เพียงการกล่าวเอาไว้อย่างกว้างๆ อยู่บนพื้นฐานของการรักษาสันติภาพตามแนวทางของกฎบัตรสหประชาชาติและการเจรจาปรึกษาหารือตามแนวทางวิถีแห่งอาเซียน ต่อมาเมื่ออาเซียนได้จัดทำกฎบัตรอาเซียน ซึ่งกฎบัตรอาเซียนนั้นเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนในการวางกรอบโครงสร้างขององค์กรและวางกรอบทางกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่อาเซียนในการดำเนินตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตกลงร่วมกัน ทั้งนี้กฎบัตรอาเซียนจะส่งผลให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีฐานทางกฎหมาย แต่การที่อาเซียนมักจะทำอะไรด้วยการตกลงก่อนแล้วค่อยว่ากันภายหลัง (Agree First, Talk After) ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาแบบเดิม กฎบัตรอาเซียนและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทยังคงมีปัญหาบางประการ ซึ่งแทนที่จะช่วยเปลี่ยนแปลงอาเซียนให้ก้าวหน้าและเป็นที่ยอมรับ

<sup>๑</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ในสายตาของประชาคมโลกมากขึ้นแต่กลับเป็นเพียงแค่ความตกลงที่ปราศจากประสิทธิภาพ และไม่มีความโดดเด่นเหมือนที่คาดหวังเอาไว้

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจและการค้าของอาเซียน มีประสิทธิภาพและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข กระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่บัญญัติเอาไว้ในกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารว่าด้วย กลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ๒๐๐๔ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับบรรดาประเทศสมาชิก อาเซียนเองในการที่จะรองรับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและสานต่อนโยบาย การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามแนวทางวิถิอาเซียน

### กฎบัตรอาเซียน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น อาเซียน (ASEAN) มีเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นข้อตกลง วัตถุประสงค์ และแผนปฏิบัติการต่าง ๆ แต่อาเซียนขาดกลไกหรือ มาตรการบังคับในกรณีประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกันไว้ใน เอกสารต่าง ๆ เหล่านั้น จึงทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนละเลยไม่ปฏิบัติตามและที่สำคัญ อีกประการหนึ่งคือ อาเซียนไม่ได้มีสถานะทางกฎหมาย (legal entity) ที่จะส่งผลให้อาเซียน มีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ส่งผลให้อาเซียนขาดความน่าเชื่อถือจากสายตา ขององค์กรต่าง ๆ ภายนอก ซึ่งถือเป็นอุปสรรคของการรวมตัวกันของบรรดาประเทศสมาชิก รวมถึงการพยายามที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียนด้วย

การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) ครั้งที่ ๓๘ ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ประชุมฯ จึงได้มีมติให้จัดทำกฎบัตรอาเซียน ภายหลังจากที่ผู้นำอาเซียนได้ประกาศแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ ๒ โดยผู้นำอาเซียนได้แสดง เจตนารมณ์ที่จะตั้งประชาคมอาเซียนซึ่งประกอบไปด้วยประชาคมย่อยที่สำคัญ ๓ ประชาคมคือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม อาเซียน โดยมติของที่ประชุมฯ ดังกล่าวได้เน้นย้ำถึงวัตถุประสงค์ หลักการของประชาคม อาเซียนและแถลงการณ์กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดทำกฎบัตรอาเซียน ซึ่งในครั้งนี้ได้มีการ แต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียน (Eminent Persons Group: EPG) ซึ่งมีหน้าที่จัดทำ

รายงานความคืบหน้าเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน<sup>๒</sup> ทั้งนี้ ผู้นำอาเซียนยังได้แต่งตั้งคณะทำงานระดับสูงในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน (High Level Force on the ASEAN Charter: HLTF) เพื่อยกร่างกฎบัตรอาเซียนเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน<sup>๓</sup> จนในที่สุดคณะทำงานระดับสูงฯ ก็ได้นำเสนอร่างกฎบัตรอาเซียนให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๓ เพื่อลงนามรับรอง

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ ณ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศสมาชิกทั้งหลายโดยผู้นำอาเซียนได้ร่วมกันลงนามในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งกฎบัตรอาเซียนนั้นเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนเพื่อวางกรอบโครงสร้างขององค์กรและวางกรอบทางกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการดำเนินตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียนมีการรวมกลุ่มโดยมีพื้นฐานทางด้านกฎหมายและมีพันธะสัญญาที่มีความชัดเจน<sup>๔</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อที่จะขับเคลื่อนการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ๒๐๑๕ ดังที่ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกันไว้โดยกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๕</sup>

ทั้งนี้ กฎบัตรอาเซียนจะส่งผลให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีฐานทางกฎหมาย (Rule-Based Organization) กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ดำเนินการใดๆ ด้วยกฎ กติกาที่วางเอาไว้ เคารพในกฎระเบียบและยึดมั่นในหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล สร้างกลไกชักจูงดึงดูดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลงต่างๆ ในกรอบของอาเซียนด้วย

<sup>๒</sup> Sarinna Areethamsirikul, *ASEAN as a "Regional Community" Is it for real under the ASEAN Charter?*, at <http://sjeaa.stanford.edu/journal81/CE1.pdf>, (last visited 12 January 2012).

<sup>๓</sup> คณะทำงานยกร่างระดับสูงในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน (HLTF) ได้ตกลงกำหนดแนวทางในการยกร่างกฎบัตรอาเซียนโดยเห็นว่า กฎบัตรควรสะท้อนวิสัยทัศน์ ความมุ่งมั่นของอาเซียน มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของอาเซียน โดยใช้ถ้อยความที่สั้น กระชับ สามารถเข้าใจได้ง่าย ทั้งนี้ มุ่งหวังที่จะให้กฎบัตรอาเซียนเป็นกรอบความตกลงกว้างๆ โดยไม่ได้ระบุรายละเอียดมากนัก

<sup>๔</sup> Locknie Hsu, *The ASEAN Charter and A Legal Identity for ASEAN, the ASEAN Community Unblocking the Roadblocks* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), p. 73.

<sup>๕</sup> กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้หลังจากที่ประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ได้ให้สัตยาบันกฎบัตรฯ และการประชุมครั้งต่อมาที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่จังหวัดเพชรบุรี ก็ถือได้ว่าเป็นการประชุมระดับผู้นำอาเซียนครั้งแรกภายหลังที่กฎบัตรอาเซียนมีการใช้บังคับ

การยึดมั่นในกฎการค้าพหุภาคีและระบอบของอาเซียนโดยมีกฎเป็นพื้นฐานเพื่อจัดการกีดกัน ทั้งปวงที่ส่งผลต่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน<sup>๖</sup> การจัดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาท ในด้าน ๆ ต่างทั้ง ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียน การทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประชาชน เป็นศูนย์กลาง (People-Center Organization) โดยมุ่งให้ประชาชนชาวอาเซียนมีความสำนึก รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของประชาคมอาเซียน มุ่งให้กิจกรรมของอาเซียนก่อให้เกิดประโยชน์ แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ กฎบัตรอาเซียนยังรับรองสถานะทางนิติบุคคล (Legal Status) แก่อาเซียนเพื่อให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิกและสามารถ ทำนิติกรรมต่าง ๆ ในนามของประเทศสมาชิกที่ได้รับมอบหมายได้ เช่น ให้เลขาธิการอาเซียน มีอำนาจลงนามในความตกลงต่าง ๆ แทนประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงการมีผู้แทนของ อาเซียนเข้าร่วมในการประชุมระดับนานาชาติ เป็นต้น

“...เราบรรดาประชาชนของอาเซียน ...ยึดมั่นในหลักการแห่งประชาธิปไตย หลัก นิติธรรม ....ผู้คนที่จะเร่งสร้างประชาคมโดยผ่านความร่วมมือและการรวมตัวโดยเฉพาะ อย่างยิ่งการจัดตั้งประชาคมอาเซียน... อาศัยการระงับข้อพิพาทโดยสันติ..... ในการนี้จึงตกลง ที่จะจัดทำกรอบกฎหมายและสถาบันของอาเซียนในกฎบัตรนี้...”

ข้อความข้างต้นคือความมุ่งมั่นตั้งใจร่วมกันของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)<sup>๗</sup> ที่เสมือนเป็นธรรมนูญที่ยกระดับ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ที่เคยรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ให้ ก่อเกิดเป็นสถานะทางกฎหมายสูงสุดเท่าที่อาเซียนได้ถือกำเนิดเมื่อราวเกือบห้าสิบปีก่อน<sup>๘</sup>

<sup>๖</sup> ASEAN Charter, Article 2(n)

<sup>๗</sup> กฎบัตรอาเซียนจัดทำขึ้นโดยการลงนามของประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ ณ ประเทศสิงคโปร์

<sup>๘</sup> สมคมอาเซียนถือกำเนิดขึ้นเมื่อ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ ณ วังสราญรมย์ (ที่ตั้งกระทรวง การต่างประเทศของประเทศไทยในสมัยนั้น) กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

เดิมที่อาเซียน<sup>๔</sup> เป็นองค์การที่มีรากฐานทางการเมือง (Political based Organization) กล่าวคือ การรวมตัวกันเมื่อครั้งแรกก็อาศัยเหตุผลทางการเมือง อาศัยความร่วมมือในระดับรัฐบาล ในการเจรจาพูดคุยกันในประเด็นต่างๆ ที่จะพัฒนาร่วมกัน แต่มาถึงวันนี้ อาเซียนกำลังจะเปลี่ยนรูปแบบรากฐานตรึงนี้เสียใหม่เพื่อพัฒนาการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจไปในระดับที่สูงขึ้น คือ กำลังจะเป็นประชาคม (Community) อาเซียนจึงจำเป็นต้องอาศัยความตกลงหรือกฎหมาย เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เสียใหม่ อันจะส่งผลให้ประชาคมอาเซียนกลายเป็นองค์การ ที่มีรากฐานทางกฎหมาย

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ ทั้งสิ้น ๑๓ หมวด ๕๕ ข้อ ซึ่งในบทความนี้จะขอยกถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งระบุไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการระงับข้อพิพาท

<sup>๔</sup> วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พอสรุปได้ดังนี้

๑. เพื่อที่จะเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อความก้าวหน้าทางสังคมและทางวัฒนธรรมของภูมิภาค ด้วยความเพียรพยายามร่วมกันโดยเจตจำนงแห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างรากฐานสำหรับสมาคมที่มีความเจริญรุ่งเรืองและสันติสุขแห่งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๒. เพื่อส่งเสริมและรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคโดยความเคารพอย่างแน่วแน่ โดยอยู่บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมและหลักแห่งนิติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

๓. เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันอย่างจริงจัง และช่วยเหลือซึ่งกันละกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร

๔. เพื่อส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบของการอำนวยความสะดวกในด้าน การฝึกอบรมและงานวิจัยในด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการและการบริหาร

๕. เพื่อร่วมมือให้เกิดประโยชน์ร่วมกันมากขึ้นทั้งในด้านการเกษตรกรรมและด้านอุตสาหกรรม การขยายการค้าระหว่างกัน รวมถึงการศึกษาปัญหาการค้าโลกทัศน์ระหว่างประเทศ การปรับปรุงระบบการขนส่งและคมนาคมระหว่างกัน ตลอดจนการยกระดับมาตรฐานการครองชีพประชาชนของประเทศสมาชิก

๖. เพื่อส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นที่กว้างขวาง

๗. เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับองค์การระหว่างประเทศและองค์การ ส่วนภูมิภาคอื่นที่มีความมุ่งหมายและมีวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกัน รวมถึงเพื่อสำรวจหาช่องทางที่จะให้เกิดความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิก

ในช่วงแรกอาเซียนยังไม่มีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เด่นชัดมากนัก กล่าวคือ ในปฏิญญากรุงเทพมหานคร (Bangkok Declaration) ไม่ได้กล่าวถึงบทบัญญัติใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทมากนัก เป็นเพียงแค่ความตกลงกันอย่างกว้างๆ ว่าจะต้องรักษาสันติภาพภายในภูมิภาค และดำเนินการระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยสันติวิธี ในที่สุด ปี ๒๐๐๗ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารฯ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งกฎบัตรอาเซียนที่เปรียบเสมือนธรรมนูญสูงสุดในอาเซียนโดยการปรับเปลี่ยนจากการเป็นองค์กรที่มีรากฐานทางการเมืองเป็นสำคัญมาสู่องค์กรที่มีฐานทางกฎหมายอันส่งผลให้อาเซียนเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียนมีการรวมกลุ่มโดยมีพื้นฐานทางด้านกฎหมายและมีพันธะสัญญาที่มีความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อที่จะขับเคลื่อนการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ๒๐๑๕ ตามที่ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกันได้ กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๑๐</sup> ที่ผ่านมา ซึ่งกฎบัตรอาเซียนจะส่งผลให้อาเซียนเป็นองค์กรที่ดำเนินการใดๆ ด้วยกฎ กติกาที่วางเอาไว้ เคารพในกฎระเบียบและยึดมั่นในหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) การสร้างกลไกเชิงรุกดึงดูดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลงต่างๆ ในกรอบของอาเซียนด้วยการยึดมั่นในกฎการค้าพหุภาคีและระบอบของอาเซียนเพื่อจัดการกีดกันทั้งปวงที่ส่งผลต่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน<sup>๑๑</sup> การจัดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทในด้านต่างๆ ทั้ง ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียน การทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Center Organization) โดยมุ่งให้ประชาชนอาเซียนมีความสำนึกถึงความเป็นเจ้าของประชาคมอาเซียน มุ่งให้กิจกรรมของอาเซียนก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ กฎบัตรอาเซียนยังรับรองสถานะทางนิติบุคคล (Legal Status) แก่อาเซียนเพื่อให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิกและสามารถทำนิติกรรมต่างๆ

<sup>๑๐</sup> กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้หลังจากที่ประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียน และการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งต่อมาที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่จังหวัดเพชรบุรี ก็ถือได้ว่าเป็นการประชุมระดับผู้นำอาเซียนครั้งแรกภายหลังที่กฎบัตรอาเซียนมีการใช้บังคับ

<sup>๑๑</sup> ASEAN Charter, Article 2(n)

ในนามของประเทศสมาชิกที่ได้รับมอบหมายได้ เช่น ให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจลงนามในความตกลงต่าง ๆ แทนประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงการมีผู้แทนของอาเซียนเข้าร่วมในการประชุมระดับนานาชาติ เป็นต้น

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ทั้งสิ้น ๑๓ หมวด ๕๕ ข้อ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทตามกฎบัตรอาเซียน ได้ระบุไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ดังนี้

หมวด ๘ ว่าด้วยการระงับข้อพิพาท<sup>๑๒</sup>

ข้อ ๒๔ กลไกการระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะ

ข้อ ๒๔.๑ ให้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับตราสารเฉพาะของอาเซียนโดยกลไกและขั้นตอนการดำเนินการที่กำหนดไว้ในตราสารนั้น ๆ

ข้อ ๒๔.๒ ให้ระงับข้อพิพาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้ตราสารอาเซียนใด ๆ โดยสันติตามสนธิสัญญาทางไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และตามกฎหมายว่าด้วยขั้นตอนการดำเนินงานของสนธิสัญญาดังกล่าว

ข้อ ๒๔.๓ ในกรณีที่มีได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ ให้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่มีได้กำหนดเอาไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ ให้มีการจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม รวมถึงการอนุญาตตุลาการสำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้กฎบัตรและตราสารอาเซียนอื่น ๆ

ข้อ ๒๘ หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น ประเทศสมาชิกยังคงมีสิทธิที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติที่ระบุไว้ในข้อ ๓๓ (๑) ของกฎบัตรสหประชาชาติหรือตราสารกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทเป็นภาคี

<sup>๑๒</sup> ASEAN Charter, Chapter 8

## กระบวนการระงับข้อพิพาทตามกฎบัตรอาเซียน

ข้อ ๒๔.๑	ข้อ ๒๔.๒	ข้อ ๒๔.๓	ข้อ ๒๕
- ให้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับตราสารเฉพาะของอาเซียนโดยกลไกและขั้นตอนการดำเนินการที่กำหนดไว้ในตราสารนั้น ๆ	- ให้ระงับข้อพิพาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้ตราสารอาเซียนใด ๆ โดยสนธิสัญญาทางไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และตามกฎว่าด้วยขั้นตอนการดำเนินงานของสนธิสัญญาดังกล่าว	- ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ ให้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน	- ในกรณีที่มีได้กำหนดเอาไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ ให้มีการจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม รวมถึงการอนุญาตโตตุลาการสำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้กฎบัตรและตราสารอาเซียนอื่น ๆ

จึงอาจสรุปได้ว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนแบ่งออกได้ดังนี้<sup>๑๓</sup>

#### ๑. ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับตราสารเฉพาะของอาเซียน<sup>๑๔</sup>

เมื่อพิจารณาข้อพิพาทข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ตราสารใด ๆ ที่ได้กำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทไว้ในตราสารนั้นแล้ว หากเกิดกรณีพิพาทก็ให้ระงับข้อพิพาทไปตามกระบวนการที่ได้กำหนดเอาไว้ในตราสารนั้น ๆ<sup>๑๕</sup> เช่น กฎบัตรเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (Charter of

<sup>๑๓</sup> ธเนศ สุจารีกุล, คำบรรยายวิชากฎหมายอาเซียน (ASEAN Law): การเปิดเสรีอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๘: ผลกระทบต่อการพัฒนาการของกฎหมายในประเทศไทย, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (มปท: มปป), หน้า ๔.

<sup>๑๔</sup> ASEAN Charter 24.1 “Disputes relating to specific ASEAN instruments shall be settled through the mechanisms and procedures provided for in such instruments.”

<sup>๑๕</sup> พัชร นิยมศิลป์, กลไกการระงับข้อพิพาทในอาเซียนกับการเป็นองค์กรที่มีฐานทางกฎหมาย. วารสารกระบวนการยุติธรรม. ๔, ๒ (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๕๒): ๑๒๐

the ASEAN University Network) กำหนดให้ระงับข้อพิพาทด้วยคณะกรรมการทวิภาคี<sup>๑๖</sup> สนธิสัญญาความร่วมมือความช่วยเหลือระหว่างกันเกี่ยวกับอาชญากรรม (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters 2004) กำหนดให้ระงับข้อพิพาทอย่างฉันท์มิตรโดยผ่านกระบวนการเจรจาปรึกษาหรือทางการทูตหรือวิธีการอื่นใดตามที่ได้ตกลงกัน<sup>๑๗</sup>

## ๒. ข้อพิพาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีความหรือการบังคับใช้ตราสารอาเซียนใด ๆ<sup>๑๘</sup>

เมื่อพิจารณาข้อพิพาทข้างต้นแล้ว มีการกล่าวถึงสนธิสัญญาทางไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า TAC<sup>๑๙</sup> ทั้งนี้ สาระสำคัญในการระงับข้อพิพาทตาม TAC คือ สมาชิกจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างกันเองก่อนด้วยการเจรจากันอย่างฉันท์มิตร (Friendly Negotiation) หากยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ คณะมนตรี (High Council) ก็จะทำการพิจารณาข้อพิพาทโดยเสนอแนะแนวทางในการระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิก เช่น การประสานท่าที, การไกล่เกลี่ย, การประนีประนอม, การสอบสวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ คณะมนตรี (High Council) อาจเสนอตัวเองเป็นคนกลางในการช่วยเหลือกระบวนการระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่กล่าวมาและตัดสินโดยการใช้ฉันทามติ ซึ่งที่ผ่านมานั้นยังไม่มีการจัดตั้งคณะมนตรี (High Council) แต่อย่างไรก็ดี ส่วนมากคู่พิพาทจะสามารถระงับข้อพิพาทได้โดยผ่านการประนีประนอมหรือไกล่เกลี่ย

<sup>๑๖</sup> ASEAN University Network Charter, Article 15.

<sup>๑๗</sup> Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters 2004, Article 28.

<sup>๑๘</sup> ASEAN Charter 24.2 “Disputes which do not concern the interpretation or application of any ASEAN instrument shall be resolved peacefully in accordance with the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia and its rules of procedure.

<sup>๑๙</sup> สนธิสัญญาทางไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976) ได้รับการลงนามจากผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างรากฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคโดยเน้นการเคารพในความเป็นเอกราชและอำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ยึดมั่นการยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธี ทั้งนี้ ใน พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ได้มีการแก้ไขสนธิสัญญาดังกล่าวเพื่อให้ประเทศต่างๆ ที่อยู่ภายนอกภูมิภาคได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกได้อันเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและสันติภาพมากยิ่งขึ้น

### ๓. ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียน<sup>๒๐</sup>

สำหรับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ หากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนให้ระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ด้วยพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004) ซึ่งพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ดังกล่าวนี้ได้ถอดแบบกระบวนการระงับข้อพิพาทบางส่วนมาจากกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก (DSU 1994) ที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ามีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศและบางส่วนมาจากการปรับปรุงพัฒนาจากการระงับข้อพิพาทของอาเซียนเอง กล่าวคือ พัฒนามาจาก Agreement for the Promotion and Protection of Investments 1987 และ Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ตามลำดับ

### ๔. ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความกฎบัตรอาเซียนหรือตราสารอาเซียนอื่นๆ ที่ไม่ได้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทกำหนดเอาไว้

กฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๕ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีได้กำหนดเอาไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ ให้มีการจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม รวมถึงการอนุญาโตตุลาการสำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้กฎบัตรและตราสารอาเซียนอื่นๆ”<sup>๒๑</sup>

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้น กฎบัตรอาเซียนมีการกล่าวถึงการจัดตั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทใหม่ของอาเซียน ซึ่งหมายถึงพิธีสารต่อท้ายกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism 2010 หรือ PDSM 2010) ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ตามกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๕ โดยมีขอบเขต

<sup>๒๐</sup> ASEAN Charter 24.3 “Where not otherwise specifically provided, disputes which concern the interpretation or application of ASEAN economic agreements shall be settled in accordance with the ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism.”

<sup>๒๑</sup> ASEAN Charter, Article 25 “Where not otherwise specially provided, appropriate dispute settlement mechanisms, including arbitration, shall be established for disputes which concern the interpretation or application of this Charter and other ASEAN instruments.”

การตีความและการใช้บังคับกับกฎบัตรอาเซียน รวมถึงตราสารอื่นๆ ของอาเซียน<sup>๒๒</sup> ทั้งนี้ ยังเป็นการนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทดังกล่าวด้วย

### ๕. การละเมิดกฎบัตรอาเซียนอย่างร้ายแรง

การละเมิดกฎบัตรอาเซียนอย่างร้ายแรง (Serious Breach of the Charter) อาจถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับ (Unresolved Dispute) ที่จะต้องส่งข้อพิพาทไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน<sup>๒๓</sup> ซึ่งในภาคผนวกที่ ๕ ของพิธีสารต่อท้ายกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism: PDSM 2010) ได้บัญญัติเกี่ยวกับกฎในการส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน ดังนี้

พิธีสารฯ PDSM 2010 ว่าด้วยกฎในการส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินกำหนดว่า “ประเทศสมาชิกที่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไปยังคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council: ACC) ได้ หากว่า<sup>๒๔</sup>

๑) ประเทศสมาชิกที่พิพาทไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) ตามข้อ ๙ ของพิธีสารต่อท้ายกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท ภายในระยะเวลา ๑๕๐ วัน สำหรับกรณีการใช้อนุญาโตตุลาการ และภายในระยะเวลา ๔๕ วัน สำหรับกรณีการใช้กระบวนการประสานท่าที การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการประนีประนอมข้อพิพาทนับตั้งแต่วันที่ประเทศสมาชิกที่พิพาทได้รับข้อเสนอแนะจากคณะมนตรีประสานงาน

---

<sup>๒๒</sup> พิธีสารต่อท้ายกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism 2010) หรือ PDSM 2010 ประกอบไปด้วยเอกสารแนบท้าย ๖ ฉบับ ได้แก่ กฎว่าด้วยการใช้คนกลางที่น่าเชื่อถือ กฎว่าด้วยการไกล่เกลี่ย กฎว่าด้วยการประนีประนอม กฎว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการ กฎว่าด้วยการเสนอข้อพิพาทที่มีอาจระงับได้ไปที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน และกฎว่าด้วยการเสนอเรื่องการไม่ปฏิบัติตามให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน

<sup>๒๓</sup> ธเนศ สุจารีกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๖๙.

<sup>๒๔</sup> PDSM 2010, Rule 2.

อาเซียน (ACC) หรือภายในระยะเวลาที่มากกว่านี้ด้วยความยินยอมระหว่างประเทศสมาชิกที่พิพาท<sup>๒๕</sup>

๒) ประเทศสมาชิกที่พิพาทได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประสานงานอาเซียน (ACC) แล้วแต่ข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่สามารถระงับได้ หรือ<sup>๒๖</sup>

๓) คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) ไม่สามารถตกลงกันได้ในการทำข้อเสนอแนะตามพิธีสารต่อท้ายกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท ข้อ ๙ วรรค ๔ หรือ<sup>๒๗</sup>

๔) ประเทศสมาชิกที่พิพาทเห็นว่าไม่สามารถที่จะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารต่อท้ายกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท ( PDSM)<sup>๒๘</sup>

ทั้งนี้ ในท้ายที่สุด พิธีสารฯ PDSM 2010 ว่าด้วยกฎในการส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินกำหนดให้คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) จะต้องจัดทำรายงานข้อพิพาทพร้อมทั้งจะต้องเสนอข้อพิพาทดังกล่าวไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนภายในระยะเวลา ๙๐ วัน หลังจากที่คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) ได้พยายามทุกวิถีทางเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่พิพาทในการระงับข้อพิพาทแล้ว<sup>๒๙</sup>

อย่างไรก็ดี ภาคผนวกที่ ๕ ของพิธีสารฯ PDSM 2010 ว่าด้วยกฎในการส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินมีการกล่าวถึงคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) ซึ่งคณะมนตรีประสานงานอาเซียนประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ โดยทำหน้าที่ในการจัดเตรียมการประชุมของที่ประชุมสุดยอดอาเซียนและประสานงานกับคณะมนตรีประชาคมอาเซียนต่าง ๆ เพื่อความสอดคล้องกันตามนโยบายประสิทธิภาพ และความร่วมมือระหว่างกันของอาเซียน

<sup>๒๕</sup> PDSM 2010, Rule 2.1.

<sup>๒๖</sup> PDSM 2010, Rule 2.2.

<sup>๒๗</sup> PDSM 2010, Rule 2.3.

<sup>๒๘</sup> PDSM 2010, Rule 2.4.

<sup>๒๙</sup> PDSM 2010, Rule 4

๕) การใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ ๓๑ (๑) ตามกฎบัตรอาเซียนข้อ ๒๘ กฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๘ กำหนดว่า “หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น ประเทศสมาชิกยังคงมีสิทธิที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติที่ระบุไว้ในข้อ ๓๓ (๑) ของกฎบัตรสหประชาชาติหรือตราสารกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทเป็นภาคี” ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎบัตรอาเซียนไม่ได้ตัดสิทธิประเทศสมาชิกอาเซียนในการเลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทอื่นที่มีอยู่ เช่น กระบวนการระงับข้อพิพาทของสหประชาชาติ กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนจะขอยกข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ดังนี้

กฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๔.๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เป็นการเฉพาะ ให้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน”<sup>๓๐</sup>

สำหรับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ หากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนให้ระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ด้วยพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004) ซึ่งพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ดังกล่าวนี้ได้ถอดแบบกระบวนการระงับข้อพิพาทบางส่วนมาจากกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก (DSU 1994) ที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ามีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ และบางส่วนมาจากการปรับปรุงพัฒนามาจากการระงับข้อพิพาทของอาเซียนเอง กล่าวคือ พัฒนามาจาก Agreement for the Promotion and Protection of Investments 1987 และ Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ตามลำดับดังนี้ จึงสามารถสรุปได้ว่า พิธีสารฯ ๒๐๐๔ มีขอบเขตอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการตีความหรือบังคับใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียน บทความนี้จะทำการศึกษาพิจารณาว่า อะไรคือ “ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Economic Agreement)”

---

<sup>๓๐</sup> ASEAN Charter 24.3 “ Where not otherwise specifically provided, disputes which concern the interpretation or application of ASEAN economic agreements shall be settled in accordance with the ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism.”

กฎบัตรอาเซียนหรือตราสารอาเซียนอื่นๆ ไม่ได้มีการให้คำนิยามใดๆ ที่ให้ความหมายของคำว่า ความตกลงทางเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Agreement) ไว้เลย ซึ่งอาจถือเป็นความไม่ชัดเจนที่อาจส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความในภายหลังได้ อย่างไรก็ตาม พิธีสารฯ ๒๐๐๔ ได้มีการกำหนดความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนหรือตราสารอาเซียนที่มีอยู่ก่อนบังคับใช้กฎบัตรอาเซียนแล้วโดยนำไปใส่ไว้ในภาคผนวกที่ ๑ (Appendix 1) ของพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ซึ่งมีทั้งหมด ๔๖ ความตกลงฯ เช่น Protocol to Amend the Framework Agreement on the ASEAN Investment Area 2001, Protocol to Amend the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area for the Elimination of Import Duties 2003, Protocol to Amend the Framework Agreement on the ASEAN Investment Area 2001 เป็นต้น ซึ่งหากเป็นความตกลงทางเศรษฐกิจอาเซียนที่บัญญัติอยู่ในภาคผนวกที่ ๑ ของพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ก็คงไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่หากเป็นความตกลงของอาเซียนที่มีขึ้นในอนาคตนั้นอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความดังกล่าวได้ และใครหรือองค์กรใดในอาเซียนจะเป็นผู้ตีความ<sup>๑๑</sup> หรืออาจจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๕๑<sup>๑๒</sup> อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวไม่รวมถึงอำนาจในการตีความตราสารอื่นๆ ของอาเซียนหรือความตกลงทางเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการตีความของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนจะมีผลผูกพันประเทศสมาชิกหรือประเทศที่พิพาทหรือไม่ หรือการตีความดังกล่าวอาจเป็นแค่แนวทางที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจบทบัญญัติต่างๆ ของอาเซียนเพียงอย่างเดียวและที่สำคัญคือบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการอาเซียนมีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้คงต้องรอดูแนวทางแก้ไขกฎบัตรอาเซียนต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้กฎบัตรอาเซียนหรือตราสารอาเซียนอื่นๆ ไม่ได้ให้คำนิยามใดๆ ของคำว่าความตกลงทางเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Agreement) ไว้เลย แต่เมื่อ

<sup>๑๑</sup> ธเนศ สุจารีกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๔.

<sup>๑๒</sup> ASEAN Charter, Article 51 “Upon the request of any Member State, the interpretation of the Charter shall be undertaken by the ASEAN Secretariat in accordance with the rules of procedure determined by the ASEAN Coordinating Council”.

พิจารณาถึงพิธีสารต่อทำกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism 2010 หรือ PDSM 2010) แล้ว พบว่ามีการบัญญัติคำนิยามของคำว่าตราสารอาเซียน (ASEAN Instruments) เอาไว้ว่า

“ตราสารอาเซียน หมายถึง ตราสารใด ๆ ที่ตกลงกันโดยประเทศสมาชิกอาเซียนในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยการทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ตราสารนั้น ๆ จะก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ”<sup>๓๓</sup>

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าวแล้วนั้นน่าจะพอเข้าใจได้ว่าเป็นบทนิยามที่กล่าวเอาไว้อย่างกว้างและอาจครอบคลุมถึงความตกลงฯ ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามให้สัตยาบันกันเอาไว้ ซึ่งตราสารอาเซียนสามารถแยกองค์ประกอบได้ดังนี้

- ๑) จะต้องเป็นตราสารหรือความตกลงใด ๆ ที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร
- ๒) ต้องทำโดยความเห็นชอบหรือความยินยอมของประเทศสมาชิกอาเซียน
- ๓) ตราสารหรือความตกลงฯ ดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีต่อกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังนั้น ตราสารอาเซียนจึงอาจหมายถึงความรวมถึงความตกลงทางเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Agreement) และตราสารทางกฎหมายอื่น ๆ ของอาเซียน (ASEAN Legal Instruments) ด้วย ในทางกลับกัน ถ้าหากเป็นตราสารใด ๆ ที่ทำขึ้นหรือลงนามที่ไม่ใช่โดยในฐานะของอาเซียนแต่ทำโดยการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก (as a state in the International Community) อันเป็นการตกลงทำกันเอง<sup>๓๔</sup> เช่น ความตกลงทางการค้าที่ประเทศสมาชิกในอาเซียนตกลงกันเอง สนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดน-การส่งผู้ร้ายข้ามแดน อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย (JTEPA) เป็นต้น จะไม่ถือว่าเป็นตราสารอาเซียนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อ

<sup>๓๓</sup> PDSM, Article 1(a) “ASEAN instrument means any instrument which is conclude by Member States, as ASEAN Member States, in written form, that gives rise to their respective rights and obligations in accordance with international law ..”

<sup>๓๔</sup> ธเนศ สุจารีกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๒.

พิจารณาได้แล้วว่าความตกลงใดๆ ก็ตามที่ได้ทำขึ้นหากเป็นความตกลงทางเศรษฐกิจอาเซียน และหากเกิดข้อพิพาทขึ้นมาก็ให้ดำเนินการระงับข้อพิพาทดังกล่าวด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่บัญญัติเอาไว้ในพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ตามกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๔.๓

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเกิดข้อพิพาททางเศรษฐกิจอาเซียนขึ้นมาจริง ๆ ประเทศสมาชิกที่พิพาทอาจไม่เลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทในพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ก็ได้ เนื่องจากกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ได้เปิดช่องให้กับประเทศสมาชิกที่พิพาทสามารถที่จะหันไปใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทในเวทีอื่นๆ ได้ กล่าวคือ ในพิธีสารฯ ๒๐๐๔ พบว่า มีการบัญญัติการให้สิทธิเลือกเวทีระงับข้อพิพาทไว้ในข้อ ๑.๓ ดังนี้

“บทบัญญัติของพิธีสารฯ ๒๐๐๔ นี้จะไม่กระทบสิทธิของประเทศสมาชิกที่จะใช้เวทีอื่นๆ ในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกสามารถที่จะใช้เวทีอื่นๆ ในการระงับข้อพิพาทได้ทุกเมื่อตราบที่ยังไม่ได้มีการร้องขอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) ให้ทำการระงับข้อพิพาทตามข้อ ๕ วรรคหนึ่งของพิธีสารฯ ๒๐๐๔ นี้”<sup>๓๕</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงกฎบัตรอาเซียนในข้อที่ ๒๔ ก็ได้มีการบัญญัติถึงการให้สิทธิในการเลือกเวทีระงับข้อพิพาท ดังนี้

“หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น ประเทศสมาชิกยังคงมีสิทธิที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติที่ระบุไว้ในข้อ ๓๓ (๑) ของกฎบัตรสหประชาชาติหรือตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทเป็นภาคี”

เมื่อพิจารณาทั้งพิธีสารฯ ๒๐๐๔ และกฎบัตรอาเซียนดังกล่าวข้างต้นแล้ว การให้สิทธิในการเลือกเวทีระงับข้อพิพาทนับว่าก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียน เมื่อเกิดข้อพิพาทประเทศสมาชิกอาเซียนกลับหันไปใช้เวทีอื่นระงับข้อพิพาทเสมอ เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียนที่พิพาทหันไปใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากกฎบัตรอาเซียนในข้อ ๒๔.๓ แล้ว พบว่าได้มีการกำหนดเอาไว้เป็นอย่างดีว่าให้ระงับข้อพิพาทใดๆ อันเกิดจากการบังคับใช้

<sup>๓๕</sup> EDSM, Article 1.3.

ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนด้วยพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004) ซึ่งเท่ากับว่าเกิดความขัดแย้งในตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์แห่งวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน

ธเนศ สุจารีกุล<sup>๓๖</sup> ได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นนี้ว่า “ปรากฏการณ์การเลือกเวทีการระงับข้อพิพาทที่เป็นประโยชน์กับตนมากที่สุด (Forum Shopping) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในอาเซียน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวที่ปรากฏอยู่ในพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ข้อ ๑.๓ นั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความขึ้นได้ในภายหลัง กล่าวคือ จะสามารถเลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทในเวทีอื่น ๆ ได้ในทันทีที่เกิดข้อพิพาทโดยไม่จำเป็นต้องระงับข้อพิพาทในกรอบของอาเซียน หรือต้องใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนก่อนแล้วรอกจนสิ้นสุดกระบวนการทั้งหมด จึงจะสามารถหันไปใช้เวทีอื่นในการระงับข้อพิพาท หรือสามารถที่จะเลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทเวทีอื่นได้ทันทีที่เกิดข้อพิพาท แต่หากเลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนแล้วต้องรอให้กระบวนการระงับข้อพิพาทนี้สิ้นสุดก่อน”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความเข้าใจ ๑๙๙๔ ขององค์การการค้าโลก แล้วพบว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกมีความโดดเด่นมากในเรื่องนี้ ซึ่งความเข้าใจ ๑๙๙๔ กำหนดว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องระงับโดยใช้ความเข้าใจ ๑๙๙๔ เท่านั้น ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกจะไม่สามารถใช้เวทีระงับข้อพิพาทอื่น ๆ ได้ แม้ว่าจะมีกระบวนการระงับข้อพิพาทอื่นใดนอกเหนือจากกรอบความตกลงขององค์การการค้าโลก<sup>๓๗</sup> ซึ่งส่งผลให้ข้อพิพาทใดๆ ที่เกิดขึ้นล้วนได้รับการพิจารณาคดีจากองค์การระงับข้อพิพาททั้งสิ้น ทั้งนี้ การที่ความเข้าใจ ๑๙๙๔ ได้กำหนดเอาไว้เช่นนี้ก็เพราะว่าที่ผ่านมานั้น กระบวนการระงับข้อพิพาทของแกตต์ (GATT) มีความกระจัดกระจาย ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คู่พิพาทสามารถเลือกใช้ความตกลงข้างเคียง (Side Agreement) หรือเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่เห็นว่าเกิดประโยชน์หรือเล็งเห็นผลของคำตัดสินได้แน่นอนว่าสามารถเป็นฝ่ายชนะคดีได้เหมือนอย่างที่ประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังประสบพบเจออยู่ในปัจจุบัน

<sup>๓๖</sup> ธเนศ สุจารีกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒.

<sup>๓๗</sup> DSU, Article 23 Strengthening of the Multilateral System “when Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment of any objective of the covered agreement, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding.”

ซึ่งปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ ส่งผลให้ปัจจุบันไม่เคยมีคดีข้อพิพาทใดเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนเลยไม่ว่าจะเป็นพิธีสารฯ ๒๐๐๔ หรือพิธีสารฯ ๑๙๙๖ ทั้งยังเป็นสิ่งที่น่ากังวลว่าประเทศสมาชิกอาเซียนอาจจะไม่นำเอากระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนมาใช้เลย ทั้งๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนควรที่จะเชื่อมั่นในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของตนเอง

อย่างไรก็ตาม กฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๕ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทใหม่ของอาเซียนขึ้นมาเพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประเทศสมาชิกอาเซียนในการระงับข้อพิพาท โดยมีรายละเอียดดังนี้ “หากไม่ได้กำหนดเอาไว้เป็นอย่างอื่น ให้มีการจัดตั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมซึ่งรวมถึงการอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการบังคับใช้กฎบัตรอาเซียนและตราสารอาเซียนอื่น ๆ”<sup>๓๙๔</sup>

กฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๕ ดังกล่าวข้างต้นมีการกล่าวถึงการจัดตั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทใหม่ของอาเซียน ซึ่งหมายถึงพิธีสารต่อท้ายกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism 2010) ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ตามกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๕ ที่ระบุให้มีการระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธีด้วยการใช้วิธีการเจรจาปรึกษาหารือ การประสานท่าที การไกล่เกลี่ยประนีประนอม และยังเป็นการนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทด้วย โดยสาระสำคัญของพิธีสารฯ PDSM 2010 นี้คือการสร้างความเชื่อมั่นว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนจะเป็นไปในแนวทางกฎหมายหรือหลักนิติศาสตร์ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้<sup>๓๙๕</sup> อย่างไรก็ดี พิธีสารฯ PDSM 2010 นี้อาจเปรียบเสมือนการอุดช่องว่างทางกฎหมายของกฎบัตรอาเซียนที่อาจช่วยลดการหลีกเลี่ยงแง่มุมทางกฎหมายของบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนอีกทางหนึ่ง

<sup>๓๙๔</sup> ASEAN Charter, Article 25 “Where not otherwise specially provided, appropriate dispute settlement mechanisms, including arbitration, shall be established for disputes which concern the interpretation or application of this Charter and other ASEAN instruments.”

<sup>๓๙๕</sup> PDSM, Article 3 “This Protocol shall be interpreted in accordance with the customary rules of treaty interpretation of public international law.”

การระงับข้อพิพาทด้วยการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) มีสาเหตุอันเนื่องมาจาก แนวความคิดในการจัดตั้งศาลอาเซียน (ASEAN Court) ขึ้นมา แต่ประเทศสมาชิกของอาเซียนยังไม่พร้อมที่จะมีการระงับข้อพิพาทที่ดูเคร่งครัดหรือผูกพันมากจนเกินไปเนื่องจากยังคงห่วงหาวนซึ่งอำนาจอธิปไตยในประเทศของตน<sup>๕๐</sup> อีกทั้งความแตกต่างในระบบการปกครองของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก การจัดตั้งศาลอาเซียนจึงอาจเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ดูเข้มงวดจนเกินไป และหากมีการจัดตั้งศาลอาเซียนขึ้นมาจริง ๆ แล้ว เกิดมีการละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลอาเซียนก็จะส่งผลให้เกิดความเสื่อมเสียต่อความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของศาลอาเซียนเอง ดังนั้น การระงับข้อพิพาทด้วยการอนุญาโตตุลาการ ตามกฎบัตรอาเซียนข้อ ๒๕ นี้ อาจเป็นทางออกให้กับอาเซียนในปัจจุบันในการไปสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียนโดยในอนาคตอาจมีการพัฒนารูปแบบการระงับข้อพิพาทให้เป็นศาลอาเซียนก็เป็นได้ ซึ่งวิธีการอนุญาโตตุลาการนั้นมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีในศาลแต่จะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทแบบกึ่งศาล (Quasi-Judicial) กล่าวคือ จะมีความยืดหยุ่นในการพิจารณาคดีมากกว่าศาล ไม่มีลักษณะที่เข้มงวดจนเกินไป แต่มีคำชี้ขาด (Award) ที่มีฐานทางกฎหมายและสามารถใช้บังคับได้คล้าย ๆ คำตัดสินของศาล

ทั้งนี้ หากประเทศสมาชิกที่พิพาทยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทดังกล่าวได้ก็อาจที่จะเรียกข้อพิพาทดังกล่าวนั้นว่าเป็นข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับ (Unresolved Dispute) ซึ่งกฎบัตรอาเซียนมีการกล่าวถึงข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไว้ในกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๖ ซึ่งบัญญัติเอาไว้ว่า “ในกรณีที่ยังคงระงับข้อพิพาทมิได้ภายหลังจากการใช้บทบัญญัติก่อนหน้าในหมวดนี้แล้ว ให้เสนอข้อพิพาทนั้นไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน” ซึ่งเป็นไปตามภาคผนวกที่ ๕ ของพิธีสารฯ PDSM 2010 ว่าด้วยกฎในการส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (Rules for Reference of Unresolved Disputes to the ASEAN Summit)<sup>๕๑</sup> ดังนั้น ข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับ (Unresolved Dispute) นั้นจะต้องพิจารณาจากพิธีสารฯ PDSM 2010 ก่อนว่ามีความหมายเพียงใด อย่างไร

<sup>๕๐</sup> ภิญญาดา ไวนิเกอร์. “การพัฒนาระบบระงับข้อพิพาทในอาเซียน: บทเรียนจากระบบระงับข้อพิพาทในภูมิภาคอื่น ๆ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑. หน้า ๒๙๒ .

<sup>๕๑</sup> ได้รับการลงนามเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓.

พิธีสารฯ PDSM 2010 ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า ข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับ (Unresolved Dispute) เอาไว้ว่า “ข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับ หมายถึง ข้อพิพาทใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการตีความหรือการบังคับใช้กฎบัตรอาเซียนหรือตราสารอื่นๆ ของอาเซียนที่ไม่สามารถตกลงร่วมกันระงับข้อพิพาทได้หลังจากการระงับข้อพิพาทในข้อ ๙ ของพิธีสารฯ นี้”<sup>๔๒</sup>

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของกฎในการส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (Rules for Reference of Unresolved Disputes to the ASEAN Summit) แล้ว สามารถที่จะกล่าวได้ว่าข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับสามารถเกิดได้ในหลายกรณี เช่น

๑) ประเทศสมาชิกที่พิพาทไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) ตามข้อ ๙ ของพิธีสารฯ PDSM 2010 ภายในระยะเวลา ๑๕๐ วัน สำหรับกรณีการใช้อินญูโตตุลาการ และภายในระยะเวลา ๔๕ วัน สำหรับกรณีการใช้กระบวนการประสานท่าที การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการประนีประนอมข้อพิพาทนับตั้งแต่วันที่ประเทศสมาชิกที่พิพาทได้รับข้อเสนอแนะจากคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) หรือภายในระยะเวลาที่มากกว่านี้ด้วยความยินยอมระหว่างประเทศสมาชิกที่พิพาท

๒) ประเทศสมาชิกที่พิพาทได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) แล้ว แต่ข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่สามารถระงับได้

๓) คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ACC) ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะใช้กลไกการระงับข้อพิพาทใดในการทำข้อเสนอแนะตามพิธีสารฯ PDSM 2010 ข้อ ๙ วรรค ๔

๔) ประเทศสมาชิกที่พิพาทเห็นว่าไม่สามารถที่จะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารฯ PDSM 2010

ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากเป็นข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับ กฎบัตรอาเซียนได้มีการบัญญัติให้ส่งข้อพิพาทดังกล่าวนี้ไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เพื่อตัดสิน แต่ถ้าหากที่ประชุมสุดยอดอาเซียนไม่อาจทำคำตัดสินได้ เช่น ไม่สามารถหาฉันทามติในที่ประชุมได้ หรือทำคำตัดสินออกมาแล้วไม่เป็นที่พอใจของประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิคนั้นๆ จะสามารถ

<sup>๔๒</sup> PDSM, Article 1(c) “Unresolved dispute means a dispute over the interpretation or application of the ASEAN charter or other ASEAN instruments which has failed to be resolved by mutual agreement, after the application and implementation of Article 9 of this Protocol.”

ทำอย่างไรได้อีกบ้างและกรณีเช่นนี้จะยังคงถือว่าข้อพิพาทดังกล่าวนั้นยังเป็นข้อพิพาทที่ยังไม่  
ระงับหรือไม่ และจะหาทางออกให้กับประเทศสมาชิกอย่างไรต่อไป<sup>๔๓</sup>

ประเด็นสุดท้ายสำหรับข้อพิจารณาบางประการในกฎบัตรอาเซียน คือ บทบัญญัติ  
ในข้อ ๒๖ และข้อ ๒๗ ในเรื่องของการส่งข้อพิพาทไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนซึ่ง  
ส่งผลกระทบต่อบทบัญญัติในพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ที่ทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารฯ  
๒๐๐๔ อาจไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้ายจริงๆ ที่จะทำให้ข้อพิพาทดังกล่าวสามารถยุติและเป็นที่สุดได้  
กล่าวคือ ในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจภายใต้พิธีสารฯ  
๒๐๐๔ นั้นได้กำหนดเอาไว้เกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินหรือคำแนะนำ ซึ่งการปฏิบัติ  
ตามคำตัดสินหรือคำแนะนำนั้นถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญมาก กล่าวคือ  
กระบวนการดังกล่าวนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่น น่าเชื่อถือให้แก่  
กระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ซึ่งพิธีสารฯ ๒๐๐๔ กำหนดว่า “ประเทศสมาชิก  
ฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินหรือคำแนะนำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือ  
องค์การอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวูโล  
(SEOM) รับรองรายงาน<sup>๔๔</sup> อย่างไรก็ตาม ภายในระยะเวลา ๑๔ วัน นับตั้งแต่วันที่ที่ประชุม  
เจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวูโล (SEOM) ได้รับรองรายงาน ประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีอาจขอ  
ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำตัดสินได้หากจำเป็น ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกฝ่ายที่ชนะคดีจะ  
ต้องไม่ปฏิเสธคำขอขยายระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผล<sup>๔๕</sup>

ประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่  
เศรษฐกิจอาวูโล (SEOM) เพื่อรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำตัดสิน<sup>๔๖</sup> ประเทศ  
สมาชิกที่พิพาทอาจขอให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตาม (Compliance Panel)  
เพื่อตรวจสอบว่าประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีได้ปฏิบัติตามคำตัดสินหรือไม่ ซึ่งหากเป็นไปได้  
คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตาม (Compliance Panel) อาจมาจากคณะกรรมการ  
วินิจฉัยข้อพิพาทในคดีเดิมก็ได้ และจัดทำรายงานให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน<sup>๔๗</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า  
พิธีสารฯ ๒๐๐๔ ได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติตามคำตัดสินหรือคำแนะนำเอาไว้เป็น

<sup>๔๓</sup> ธเนศ สุจารีกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๗๒.

<sup>๔๔</sup> EDSM, Article 15.1.

<sup>๔๕</sup> EDSM, Article 15.2, 15.3.

<sup>๔๖</sup> EDSM, Article 15.4.

<sup>๔๗</sup> EDSM, Article 15.5.

ขั้นตอนสุดท้าย แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎบัตรอาเซียนที่บัญญัติเอาไว้ในข้อ ๒๖ และ ข้อ ๒๗ วรรคสอง กล่าวคือกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ยังคงระงับข้อพิพาทมิได้ ภายหลังจากการใช้บทบัญญัติก่อนหน้าในหมวดนี้แล้ว ให้เสนอข้อพิพาทนั้นไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน” และกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๒๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามผลการวินิจฉัย ข้อเสนอแนะหรือข้อตัดสินใจ ซึ่งเป็นผลจากกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียนอาจส่งเรื่องไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน”

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการเปิดช่องให้กับประเทศสมาชิกที่พิพาทสามารถส่งประเด็นข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับหรือกรณีประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามตัดสินหรือข้อเสนอนั้นมายังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ประชุมอาเซียนต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนคัดเลือกมาจากตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนทางการเมือง เมื่อให้ตัวแทนทางการเมืองเหล่านี้มาระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ก็ย่อมที่จะใช้วิธีการทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือส่วนตัวเข้าแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ทั้งนี้ บทบัญญัติในกฎบัตรอาเซียนดังกล่าวข้างต้นอาจเป็นการลดประสิทธิภาพต่อพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ที่เปรียบเสมือนกระบวนการทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทของอาเซียน อีกทั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทในพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ยังได้กำหนดว่าเมื่อคดีข้อพิพาทถึงที่สุดแล้วและหากไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินก็มีการให้ดำเนินการชดเชยค่าเสียหายหรือดำเนินการใช้มาตรการตอบโต้ได้หากที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (SEOM) เห็นชอบ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเด่นอีกประการของพิธีสารฯ ๒๐๐๔ ที่เสมือนเป็นการบังคับให้ประเทศที่พิพาทปฏิบัติตามคำตัดสินทันที หากไม่ปฏิบัติตามก็มีมาตรการตอบโต้ ซึ่งการที่กฎบัตรอาเซียนกำหนดให้ส่งข้อพิพาทไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนนั้นอาจไม่มีมาตรการดังกล่าวก็เป็นได้เนื่องจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียนอาจหาทางเจรจาปรึกษาหารือกันและลงเอยด้วยการประนีประนอมกันเมื่อดังเช่นที่ผ่านมา แต่ในทางกลับกันนั้นผู้เขียนเห็นว่าการส่งข้อพิพาทให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตัดสินนั้นอาจมีประโยชน์สำหรับการเป็นเสมือนแรงกดดันอีกอย่างหนึ่งที่นับว่ามีประสิทธิภาพในการช่วยสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามคำตัดสินของประเทศสมาชิก แต่จะต้องไม่เป็นการซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตาม (Compliance Panel) ที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทร้องขอให้มีการจัดตั้งขึ้นมาด้วย

## สรุป

เมื่อพิจารณากลับไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน ตั้งแต่ในช่วงแรกๆ ของการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ เช่น ความร่วมมือในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) การระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะเริ่มจากการรอมชอม ประนีประนอม โดยเน้นการเจรจาปรึกษาหารือกันอย่างฉันท์มิตรระหว่างกัน (Amicably) หากยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทเช่นว่านั้นได้ก็อาจมีการส่งประเด็นข้อพิพาทไปที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) หรือที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เพื่อหาทางออกให้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ประชุมอาเซียนต่างๆ ที่กล่าวมานี้ล้วนคัดเลือกมาจากตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิก เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหัวหน้ากระทรวงของแต่ละประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนทางการเมือง เมื่อให้ตัวแทนทางการเมืองเหล่านี้มาระงับข้อพิพาทต่างๆ ก็ย่อมที่จะใช้วิธีการทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางการทูตหรือส่วนตัว เข้าแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นซึ่งอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่จะพบว่ายิ่งอาเซียนมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในอาเซียนหรือทำความตกลงทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ นอกอาเซียน เช่น ASEAN Plus มากขึ้นเท่าใดก็จะพบว่าสิ่งที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการร่วมมือกันคือ กฎกติกาหรือกฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อให้เกิดแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งต่อมาก็มีการพัฒนากลไกการระงับข้อพิพาทโดยมีการอิงกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Rule-Based) มากยิ่งขึ้น ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนรวมถึงพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท ๒๐๐๔ ด้วย แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติในบางข้อของกฎบัตรอาเซียนยังมีความคลุมเครือและอาจไม่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพเหมือนอย่างที่ประเทศสมาชิกคาดหวังเอาไว้ โดยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการส่งข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่ยังไม่ระงับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้นำประเทศ ผู้นำทางการเมืองตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ตัวแทนผู้นำของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนอาจไม่ใช่นักกฎหมาย ดังนั้น การหาทางออกหรือการตัดสินพิจารณาข้อพิพาทอาจไม่ได้อยู่บนพื้นฐานทางกฎหมายเท่าที่ควร ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของประเทศสมาชิกที่คาดหวังว่ากฎบัตรอาเซียนจะก่อ

ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของอาเซียนด้วยการลบภาพเก่าๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาออกให้หมด ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว กฎบัตรอาเซียนยังไม่สามารถตัดปัญหาเดิมๆ ออกไปได้ทั้งหมด เปรียบเสมือนการถอยหลังลงคลองของอาเซียน ทั้งนี้ คงต้องรอดูการปรับปรุงแก้ไข<sup>๔๔</sup> กฎบัตรอาเซียนและพิธีสารฯ อื่นๆ ในอนาคตข้างหน้า

---

<sup>๔๔</sup> กฎบัตรอาเซียน ข้อ ๕๐ เรื่องการทบทวน ได้มีการกำหนดให้กฎบัตรอาเซียนอาจได้รับการทบทวนภายในระยะเวลา ๕ ปี หลังจากที่กฎบัตรฯ มีผลบังคับใช้หรือตามที่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียน

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- คณะกรรมการการต่างประเทศ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๕๐). *รายงานเบื้องต้นเรื่องกฎบัตรอาเซียน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- จตุรนต์ ภิระวัฒน์. (๒๕๕๐). *กฎหมายระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธเนศ สุจารีกุล. *การเปิดเสรีอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๘: ผลกระทบต่อการพัฒนาการของกฎหมายในประเทศไทย*. คำบรรยายวิชากฎหมายอาเซียน (ASEAN Law) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. มปท: มปป.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (๒๕๕๔). *ประชาคมอาเซียน* (พิมพ์ครั้งที่ ๑). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. (๒๕๔๙). *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางการค้า*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพศาล หรพาดิษฐ์กิจ. (๒๕๕๑). *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บนเส้นทางสู่การเป็นประชาคม (East Asia on a road toward a community)*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (๒๕๕๓). *บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- A.K. Vinod and C.T. Jonathan. (2009). *The Perils of Consensus: How ASEAN's Meta-Regime Undermines Economic and Environmental Cooperation*. Singapore: S.Rajaratnam School of International Studies.
- L. Maria, S. Aranal and S.S Joseph. (1997). *The ASEAN: Thirty Years and Beyond*. Institute of International Legal Studies. Philippines: University of the Philippines Law Centre.
- P. R. Vergano. (2009). *The ASEAN Dispute Settlement Mechanism and its Role in a Rules-Based Community: Overview and Critical Comparison*. Asian International Law Network (AIELN) Inaugural Conference.

S. C Rodolfo. (2008). *ASEAN: Southeast Asia Background No.10*. Institute of Southeast Asian Studies.

### บทความ

ธิดารัตน์ โชคสุชาติ. (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๓). ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ความสำคัญและการเตรียมความพร้อมของไทย. *วารสาร มจร. วิชาการ*, ๑๔(๒๗), ๙๙-๑๑๑.

พัชร์ นิยมศิลป์. (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๕๒). กลไกระงับข้อพิพาทในอาเซียนกับการเป็นองค์กรที่มีฐานทางกฎหมาย. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, ๔(๒), ๑๑๑-๑๓๒.

G. Goh. (2003). "The ASEAN Way" Non-Intervention and ASEAN's Role in conflict Management. *Standford Journal of East Asian Affairs*, 3(1), 80-95.

J.V. Kooi. (Winter 2007). The ASEAN Enhanced Dispute Settlement Mechanism: Doing It "The ASEAN Way". *New York International Law Review*, 1-5.

Lin Chun Hung. (December 2010). ASEAN Charter: Deeper Regional Integration under International Law?. *Chinese Journal of International Law*, 41-50.

P.J. Davidson. (2004). The ASEAN Way and The Role of Law in ASEAN Economic Cooperation. *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, 165-176.

### รายงานวิจัย

รัชนีชญ์ ปิยะปราโมทย์. (๒๕๕๐). รายงานวิจัยเรื่องร่างพิธีสารว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาทของอาเซียน ๒๐๐๔. สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.

### รายงานการประชุม

รายงานสัมมนาเรื่อง กลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียนและกฎสำหรับการเสนอเรื่องการไม่ปฏิบัติตามให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตัดสิน. กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. มกราคม ๒๕๕๕.

Weidong Zhu. (23-25 April 2008). *The Dispute Settlement Mechanism of ASEAN Free trade Area (FTA) and Its Implications for SADC*. Paper presented for the first International Conference on Regional Integration and SADC Law held in Maputo. Mozambique.

## วิทยานิพนธ์

ดารีกา โพธิ์รุทซ์. (๒๕๕๓). *กลไกทางกฎหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.*

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

ภิญญดา ไรนิเกอร์. (๒๕๕๑). *การพัฒนาาระบบระงับข้อพิพาทในอาเซียน: บทเรียนจาก*

*ระบบระงับข้อพิพาทในภูมิภาคอื่น ๆ.* วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

## 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/ซอย .....  
ถนน..... แขวง/ตำบล .....  
เขต/อำเภอ ..... จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์.....  
โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

### การชำระเงิน

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

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาศาखाต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่องโดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุลของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

## การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

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

## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารกำหนด

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒







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