

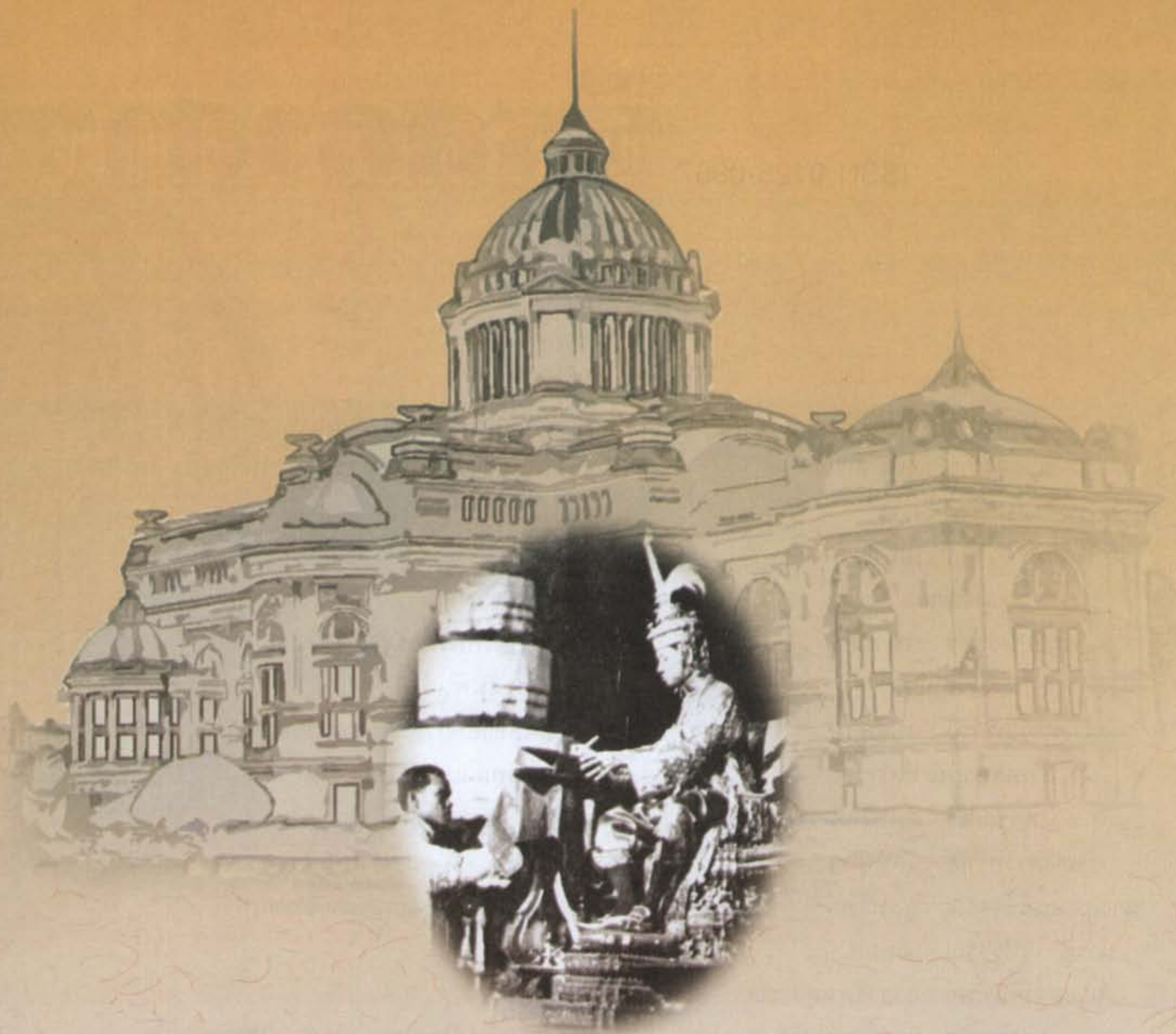


รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๘ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาไทย



LIRT

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

Legislative Institutional Repository of Thailand



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

เหรัญญิก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แส่นบุตร

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางสาวจันทิพย์ ธารารัตนสุวรรณ

นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องคคีวีชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กั้นเกษแก้ว

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภา
สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ แฟกซ์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็น
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

บทบรรณาธิการ

ประเทศไทยในปัจจุบันเกิดสถานการณ์ขึ้นมากมายไม่ว่าจะเป็นความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งทางด้านความคิดความเห็นที่แตกต่างกัน มีการแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีให้เห็นได้ในลักษณะต่าง ๆ มีทั้งความขัดแย้งในลักษณะสันติวิธีและความขัดแย้งที่มีการใช้ความรุนแรงที่นำมาซึ่งความสูญเสีย ความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากความคิดความเห็นไม่ตรงกันหรือไม่สอดคล้องกัน ความคิดเห็นที่แตกต่างและความขัดแย้งทางการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงเปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยอิสระ ทั้งนี้ความแตกต่างที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งนั้นต้องไม่ใช่เพราะขัดแย้งจากผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกันหรือขัดแย้งกันเพราะต้องการแย่งชิงอำนาจ

พัฒนาการทางการเมืองไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองและตัวนักการเมืองเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากบทความเรื่อง **“การพัฒนาการเมืองเชิงปริมาณเป็นการเมืองเชิงคุณภาพ”** ซึ่งนักวิชาการได้เขียนไว้อย่างน่าสนใจว่า “ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่การพัฒนาการเมืองในประเทศไทยจะเน้นเฉพาะปริมาณพวกของพรรคและนักการเมือง จึงไม่ได้เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งต้องมีรากฐานจากความมีเหตุผลที่สมเหตุสมผล” ซึ่งมีรายละเอียดเนื้อหาที่น่าสนใจและสามารถอ่านได้ในเล่ม

นอกจากบทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองแล้วรัฐสภาสารฉบับนี้ยังมีบทความที่น่าสนใจหลายเรื่อง ได้แก่ เรื่อง **“การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น : จากกฎหมายสู่การปฏิบัติ”** เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบการ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ หรือประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณาในแง่มุมของกฎหมาย เรื่อง **“หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาระบบราชการไทย”** จะพูดถึง ความเป็นมา ความหมาย แนวคิด คุณลักษณะสำคัญและเงื่อนไข จุดแข็ง และการนำแนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการไทย เรื่อง **“ทำไมต้องจ่ายค่าแท็กซี่เพิ่มอีก ๕๐ บาท จากสนามบินสุวรรณภูมิ”** ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่ผู้โดยสารต้องจ่ายค่าแท็กซี่เพิ่มในกรณีที่ใช้บริการจากสนามบินสุวรรณภูมิ โดยยกประเด็นประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับบรรทุกจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งในข้อ ๓ ได้กำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร และเรื่อง **“สิทธิการตายโดยปฏิเสธการรักษา”** เป็นการเสนอ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี การตระหนักถึงสิทธิของคนไข้ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมา โดยเฉพาะการให้สิทธิคนไข้ในการปฏิเสธการรักษา เพื่อให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ

กองบรรณาธิการขอขอบคุณสมาชิกรัฐสภารวมทั้งผู้สนใจติดตามอ่านหนังสือรัฐสภาสารทุกคน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้นำเสนอในรัฐสภาสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ท่านผู้อ่านได้เป็นอย่างดี

ท้ายนี้ ขอให้ทุกท่านช่วยกันลดความขัดแย้ง แสวงหาจุดร่วม สงวนจุดต่าง หันหน้าเข้าหากัน คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ มีความสามัคคีปรองดองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อนำพาประเทศไทยก้าวผ่านความขัดแย้งและสร้างความรุ่งเรืองวัฒนาสถาพรสืบไป พบกันใหม่ฉบับหน้า

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๘ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๓

Vol.58 No.6 June 2010

สารบัญ

การพัฒนาการเมืองเชิงปริมาณเป็นการพัฒนาการเมืองเชิงคุณภาพ

๗

ดร. อรรถธรรม พรหมมะ

การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น : จากกฎหมายสู่การปฏิบัติ

๓๒

รองศาสตราจารย์ ดร. พลศักดิ์ จิรไกรศิริ

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาระบบราชการไทย

๓๙

อาจารย์วรัชยา ศิริวัฒน์

ทำไม...ต้องจ่ายค่าแท็กซี่เพิ่มอีก ๕๐ บาท จากสนามบินสุวรรณภูมิ

๕๓

นายเถลิง ครามะคำ

สิทธิการตายโดยปฏิเสธการรักษา

๖๒

ดร. วิชช์ จิระแพทย์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ศูนย์ข้อมูล
สภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การพัฒนาการเมืองเชิงปริมาณ เป็นการเมืองเชิงคุณภาพ



ดร.อรสธรรม พรหมมะ

วิกฤตการณ์การเมืองไทยนับแต่การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาชน (พธม.) ที่เรียกกันว่า “มือบเสื้อเหลือง” จนมาถึงการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่เรียกกันว่า “มือบเสื้อแดง” ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือให้รัฐบาลยุบสภาแม้ว่าจะมีสาเหตุแตกต่างกันก็ตาม นับเป็นบันทึกประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่อื้อฉาวทั่วโลก เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนทุกระดับชั้นโดยไม่เลือกเชื้อชาติศาสนา มีการวิเคราะห์วิจารณ์ทั้งในด้านวิธีการและเนื้อหาในการประท้วง ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้แบบบอห์มหรือใช้ความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประชาธิปไตยเป็นวิธีการหรือเป้าหมาย ตลอดจนวิเคราะห์ไปถึงผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมืองที่ทำให้เกิดความแตกแยกในทุกหน่วยของสังคมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว หมู่บ้าน องค์กร สถาบัน และชุมชนทั่วทุกภูมิภาคของ

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



LI RT

ประเทศ ตลอดจนผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับวาทกรรมต่าง ๆ ที่ “มีอบเสื่อแดง” ใช้ เช่น อำมาตยาธิปไตย ระบอบอำมาตย์ ไพร่ สงครามชนชั้น เป็นต้น วิฤตการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดคำถามในภาพรวมว่าประเทศไทยมีการพัฒนาการเมืองในแนวทางที่ถูกต้องหรือยัง การพัฒนาการเมืองในนานาอารยประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีแนวคิดหลักการอย่างไร และการเมืองไทยควรมีแนวทางอย่างไร

๑. การพัฒนาการเมืองตามแนวคิดตะวันตก

นักวิชาการตะวันตกหลายคนได้ให้ความสนใจในเรื่องการพัฒนาการเมืองเป็นอย่างมาก เช่น แดงค์ว่าท เอ. รัสโทว์ (Dankwart A. Rustow) เฟรด ดับลิว. ริกกัส (Fred W. Riggs) เกเบรียล เอ. อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) และ จี.บิงแฮม พาวเวล จูเนียร์ (G. Bingham Powell Jr.) ลูเซียน ดับลิว. พาย (Lucian W. Pye) คลีอูด อี. เวลช์ จูเนียร์ (Claude E. Welch, Jr.) เอ.เอฟ.เค. ออร์แกนสกี (A.F.K. Organski) ซี.อี.แบลค (C.E.Black) แซมมวล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) เป็นต้น รัสโทว์ กล่าวว่าการพัฒนาการเมืองเป็นการเพิ่มเอกภาพทางการเมืองระหว่างประเทศและการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Rustow 1962 : 13) ริกกัส (Riggs 1963 : 139) เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (process of democratization) ซึ่งเป็นความเจริญก้าวหน้าในการควบคุมรัฐบาลของประชาชนและเป็นกระบวนการทำให้เป็นการเมือง (process of politicization) เป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมหรือความเกี่ยวข้องของประชาชนในกิจกรรมของรัฐในการคำนวณอำนาจ ตลอดจนผลที่เกิดขึ้น พาย (Pye 1966 : 33-45) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองว่าเป็น (๑) พื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (๒) เป็นแบบอย่างทางการเมืองของสังคมอุตสาหกรรม (๓) เป็นการทำให้ทันสมัยทางการเมือง (๔) เป็นปฏิบัติการของรัฐ (๕) เป็นการพัฒนาทางการบริหารและกฎหมาย (๖) เป็นการทำให้มีการเคลื่อนย้ายฐานะและการมีส่วนร่วมของมวลชน (๗) เป็นการสร้างประชาธิปไตย (๘) เป็นความมั่นคงและการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ (๙) เป็นความสามารถและอำนาจในการทำให้มีการเคลื่อนย้าย



แดงค์ว่าท เอ. รัสโทว์



LIIRT

ฐานะ (๑๐) เป็นลักษณะหนึ่งของกระบวนการหลายมิติของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เวลช์ จูเนียร์ (Welch, Jr. 1967 : 7) ศึกษาจากแนวคิดของนักทฤษฎีอื่น ๆ รวมทั้งของพายด้วยและให้ข้อสรุปว่า กระบวนการทำให้ทันสมัยทางการเมืองมี ๓ ลักษณะ คือ (๑) มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในรัฐเพิ่มขึ้นควบคู่กับการทำให้แหล่งสิทธิอำนาจแบบเดิมอ่อนตัวลง (๒) มีการจำแนกความแตกต่างและความชำนาญพิเศษของสถาบันการเมือง (๓) มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวางและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างคนกับระบบการเมืองโดยส่วนรวมมากขึ้น ออร์แกนสกีให้นิยามสั้น ๆ ว่า “การพัฒนาการเมืองเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในการใช้ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรวัตถุของประเทศเพื่อเป้าหมายระดับชาติ” (Organski 1967 : 7) นอกจากนี้ ยังแบ่งขั้นตอนการพัฒนาการเมืองออกเป็น ๔ ชั้น คือ

ชั้นที่หนึ่ง เป็นขั้นของการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับชาติโดยอาศัยกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน ผู้ปกครองมีหน้าที่กำหนดระเบียบแบบแผน ผู้ใต้ปกครองเป็นผู้ปฏิบัติตาม เกิดการแบ่งแยกระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองอย่างเด่นชัดรัฐบาลให้บริการแก่ประชาชนน้อยมากขาดความสามารถในการกระจายความมั่งคั่งไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป

ชั้นที่สอง เป็นขั้นที่การพัฒนาการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำให้เป็นอุตสาหกรรมเกิดขึ้นที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจขึ้นมา เกิดการปกครอง ๓ รูปแบบ ได้แก่ การปกครองแบบชนชั้นกลางหรือประชาธิปไตยแบบตะวันตก การปกครองแบบสตาลิน และการปกครองแบบฟาสซิสต์ รัฐบาลทั้งสามรูปแบบนี้มีหน้าที่สำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) เปลี่ยนอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มผู้นำแบบดั้งเดิมไปสู่ผู้จัดการทางด้านอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดความทันสมัยทางเศรษฐกิจ (๒) ช่วยส่งเสริมการสะสมทุนเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางอุตสาหกรรม และ (๓) ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองอันเป็นการเพิ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

ชั้นที่สาม เป็นขั้นที่มีการส่งเสริมให้มีสวัสดิการระดับประเทศอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ในขั้นนี้รัฐบาลจะพยายามยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นและให้การช่วยเหลือผู้ที่เสียเปรียบกว่า ตลอดจนพยายามรักษาระดับเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ

ขั้นสุดท้าย เป็นขั้นแห่งความสมบูรณ์แบบ เป็นขั้นแห่งการเริ่มต้นของการปฏิบัติ
อุตสาหกรรมแบบใหม่ คือการปฏิวัติการนำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนคน ออร์แกนส์ก็บรรยาย
ความสมบูรณ์แบบในขั้นนี้ว่า

*ความสมบูรณ์แบบเป็นความมุ่งหวังแห่งเทคโนโลยีแบบใหม่
เป็นความมุ่งหวังที่ดูเหมือนน่าจะบรรลุความสำเร็จถ้าสามารถนำเอา
คอมพิวเตอร์และเครื่องจักรกลที่ควบคุมตัวเองได้มาใช้แทนคนอย่าง
เต็มที่ แต่สิ่งที่คุกคามความมุ่งหวังดังกล่าวก็คือการว่างงาน และความ
กลัวอย่างมากกว่าจะมีการจ่ายค่าจ้างให้แก่เครื่องจักรแทนคนส่วนใหญ่
ที่อยู่ในวัยทำงาน...(Organski 1967 : 13)*

ในขั้นที่สี่นี้รัฐบาลมีหน้าที่ในการทำให้อัตราการว่างงานน้อยลงและเพิ่มการบริโภค
ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้เครื่องจักรแทนคน (Organski 1967: 7-16)

แบลค (Black 1966: 67-8) แบ่งการพัฒนาหรือการทำให้ทันสมัยทางการเมือง
ออกเป็น ๔ ขั้น คือ (๑) ขั้นการเผชิญหน้ากับความทันสมัย (๒) ขั้นการเปลี่ยนอำนาจจากผู้นำแบบ
ดั้งเดิมไปสู่ผู้นำสมัยใหม่ (๓) ขั้นการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลง
ทางสังคมจากสังคมชนบทและกสิกรรมไปสู่สังคมเมืองและอุตสาหกรรม (๔) ขั้นการเปลี่ยนแปลง
ทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งก่อให้เกิดการจัดระเบียบโครงสร้างทางสังคมเสียใหม่

ฮันติงตัน (Huntington 1967 : 214-23) มองการพัฒนาการเมืองว่าเป็นผลมาจาก
การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว การพัฒนาการเมืองเกี่ยวข้องกับการทำให้ทันสมัย
ลักษณะสำคัญของการพัฒนาการเมืองก็คือ กระบวนการทำให้ทันสมัยซึ่งประกอบด้วย
(๑) กระบวนการให้เหตุผล (๒) ชาตินิยมและบูรณภาพของประเทศ (๓) การทำให้เป็น
ประชาธิปไตย และ (๔) การทำให้มีการเคลื่อนย้ายฐานะหรือการมีส่วนร่วม นอกจากนี้
ฮันติงตันยังกล่าวว่า “การทำให้ทันสมัย หมายถึง การทำให้มีการเคลื่อนย้ายฐานะของ
มวลชน การทำให้มีการเคลื่อนย้ายฐานะของมวลชน หมายถึง การพัฒนาทางการเมืองเพิ่มขึ้น”
(Huntington 1967 : 208-9) ปัจจัยอีกอย่างหนึ่งที่ฮันติงตันเสนอว่าเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง
ก็คือ การทำให้เป็นสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยความสามารถในการปรับตัว ความซับซ้อน ความเป็น

เอกเทศ และการประสานกัน อันตึงตัน ชี้ให้เห็นว่าความคับข้องใจทางสังคมเกิดจากช่องว่างระหว่างการเคลื่อนย้ายทางสังคมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ความไม่มั่นคงทางการเมืองเกิดจากช่องว่างระหว่างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับการทำให้เป็นสถาบันทางการเมือง (Huntington 1969: 12-24) อัลมอนด์และพาวเวล จูเนียร์ (Almond and Powell Jr. 1966 : 39-41) เห็นว่าในการวิเคราะห์การพัฒนาการเมืองนั้น ปัจจัย 5 ประการที่ควรคำนึงถึงก็คือ ปัญหาที่ประสพทรัพยากรที่ระบบการเมืองสามารถนำไปใช้ การพัฒนาในระบบสังคมอื่น แบบแผนการทำหน้าที่ของระบบการเมือง และการตอบสนองของผู้นำทางการเมืองต่อสิ่งท้าทายในระบบการเมือง

การพัฒนาและการปฏิรูปการเมืองนั้นเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาทางการเมืองการปกครองหลายประการ ซึ่งพอจะรวบรวมปัญหาสำคัญได้ดังนี้

(๑) ปัญหาการสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติ

การที่แต่ละประเทศชาติประกอบด้วยสมาชิกหลายเผ่า หลายเชื้อชาติ หลายภาษา หลายวัฒนธรรม ปัญหาเกี่ยวกับการสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติจึงเกิดขึ้น เพราะสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มักมีการขัดแย้งกันอยู่เนื่อง ๆ พายเรียกปัญหาดังกล่าวว่า วิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ (Pye 1966: 63) ส่วนอัลมอนด์และพาวเวล จูเนียร์ เรียกว่า ปัญหาการสร้างชาติ (Almond and Powell Jr. 1966 : 36) การพัฒนาการเมืองจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดขึ้นกับการสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติให้ชัดเจน

(๒) ปัญหาอำนาจอันชอบธรรม

การสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติจะสำเร็จหรือไม่ ขึ้นกับสิทธิอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐบาลซึ่งมักเกี่ยวโยงกับปัญหารัฐธรรมนูญ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิอำนาจส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ปัญหาข้อจำกัดที่เหมาะสมของระบบราชการหรือของกองทัพ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการดำรงรักษาโครงสร้างแบบอาณานิคม ตลอดจนปัญหาอาชญากรรมและสปีริตของรัฐบาล พายเรียกปัญหาเหล่านี้ว่า วิกฤตการณ์ด้านความชอบธรรม (Pye 1966 : 63-4) ส่วนอัลมอนด์และพาวเวลจูเนียร์เรียกว่าปัญหาการสร้างรัฐ (Almond and Powell Jr. 1966 : 35-6)

(๓) ปัญหาการเข้าถึงประชาชน

การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยให้เข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริงเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญมากของรัฐบาล เพราะโดยทั่วไปรัฐบาลมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและนิสัยของประชาชน ตลอดจนปัญหาอันเกิดขึ้นเนื่องจากช่องว่างระหว่างผู้นำกับมวลชน ซึ่งพายเรียกว่า วิกฤตการณ์ในการเข้าถึงประชาชน (Pye 1966 : 64-5)

(๔) ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากในการพัฒนาการเมือง พายให้ความเห็นว่าวิกฤตการณ์การมีส่วนร่วมนี้จะเกิดขึ้นเมื่อการหลังสิ้นของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นก่อให้เกิดความตึงเครียดแก่สถาบันที่มีอยู่ เพราะการเมืองแบบเก่าจะถูกทำลายและมีความต้องการที่จะสร้างโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองเสียใหม่ นอกจากนี้ ยังเป็นผลมาจากความกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง (Pye 1966 : 65) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับที่อัลมอนด์และพาวเวล จูเนียร์เสนอไว้ (Almond and Powell Jr. 1966 : 36) ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาความเสมอภาคในทางการเมือง

(๕) ปัญหาการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการอันหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ที่จะพยายามประสานผลประโยชน์เหล่านั้นเข้าด้วยกัน อันเป็นสิ่งที่ยากมาก อัลมอนด์และพาวเวล จูเนียร์เห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาของการสร้างรัฐ (Almond and Powell Jr. 1966 : 35)

(๖) ปัญหาการกระจายสินค้าและบริการ

การใช้อำนาจของรัฐบาลในการกระจายสินค้าและบริการไปทั่วทั้งสังคมเพื่อให้เกิดผลประโยชน์มากที่สุดมีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาการเมือง แต่มักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับวิธีการกระจายสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าว ตลอดจนปัญหาที่ว่าใครเป็นผู้ได้รับ

ผลประโยชน์จากรัฐบาล พายเรียกปัญหานี้ว่า วิกฤตการณ์ด้านการกระจาย (Pye 1966 : 66) ซึ่งตรงกับที่อัลมอนด์และพาวเวล จูเนียร์เสนอไว้ (Almond and Powell Jr. 1966 : 36-37)

(๗) ปัญหาด้านความสามารถของระบบการเมืองและการจำแนกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมือง

ความสามารถของระบบการเมือง หมายถึง ขอบข่ายการทำงานของรัฐบาล ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการบริหารตามนโยบายของรัฐ ตลอดจนความสมเหตุสมผลในการบริหารและการกำหนดนโยบาย การจำแนกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมือง หมายถึง การแบ่งแยกหน้าที่และบทบาททางการเมืองในระบบการเมือง ความสามารถของระบบการเมืองและการจำแนกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมืองมีปัญหาสำคัญคือ การไร้ความสามารถของระบบการเมืองในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนการจำแนกหน้าที่และบทบาททางการเมืองมากเกินไป พายกล่าวว่า ความเสมอภาค ความสามารถของระบบการเมือง และการจำแนกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมืองนี่เองที่เป็นหัวใจของกระบวนการพัฒนาการเมือง (Pye 1966 : 45-7)

การศึกษาการพัฒนาการเมืองนั้น เป็นการศึกษาการเมืองการปกครองที่เน้นในเรื่องความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสภาพที่เรียกว่า “ด้อยพัฒนา” ไปสู่ “พัฒนาแล้ว” (Charlesworth 1967 : 5) เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองภายในระบบการเมือง เป็นการศึกษาจากสมมติฐานที่ว่า การเปลี่ยนแปลงในด้านใดด้านหนึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านอื่นด้วย การศึกษาแนวนี้อาจเป็นการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ การวิเคราะห์ปทัสถาน การวิเคราะห์นโยบาย หรือการวิเคราะห์ความหมายทางภาษาตามแนวคิดที่โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl) กล่าวถึงก็ได้ (Dahl 1976 : 13-17) หรืออาจเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยด้านเดียวหรือปัจจัยหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง และแบบแผนการพัฒนาในเชิงอุดมคติตามที่ทินพันธุ์ นาคะตะ เสนอไว้ก็ได้ (ทินพันธุ์ นาคะตะ ๒๕๒๕ : ๒๔๒-๔) การศึกษาแนวนี้จะกล่าวถึงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ กฎหมาย การบริหาร วัฒนธรรมและระบบการเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นที่สนใจของนักรัฐศาสตร์แนวการเมืองเปรียบเทียบเป็นอย่างมาก

นักวิเคราะห์การพัฒนาการเมืองจะเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในลักษณะ การทำให้ทันสมัยซึ่งหมายถึงการทำให้มีอัตราการรู้หนังสือเพิ่มขึ้น ระดับการศึกษาสูงขึ้น และการติดต่อสื่อสารมากขึ้น อันจะช่วยให้มีการเคลื่อนย้ายฐานะทางสังคมของประชาชนนั้น จะมีผลกระทบต่อระบบการเมืองเป็นอย่างยิ่ง เพราะระบบการเมืองจะต้องสนองความต้องการ และแก้ปัญหาของคนในสังคมได้ ระบบการเมืองที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไข ปัญหาดังกล่าวได้ย่อมเป็นระบบการเมืองที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องมีการ เปลี่ยนแปลงภายในระบบการเมืองเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในการนำมาใช้ โดยจะต้องพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ กฎหมาย การบริหาร และวัฒนธรรมทางการเมืองให้เอื้ออำนวยในการแก้ปัญหาด้วย แนวความคิดเหล่านี้สามารถศึกษาได้จากผลงานของนักวิชาการต่าง ๆ ได้แก่ เดเนียล เลอร์เนอร์ (Daniel Lerner) คาร์ล ดับลิว. เดิช (Karl W. Deutsch) ซีมัวร์ เอ็ม. ลิพเซต (Seymour M. Lipset) ฟิลลิปส์ คัทไรท์ (Phillips Cutright) โจเซฟ จี. ลา พาลอมบารา (Joseph G. La Palombara) โรเบิร์ต เอ. แพคเคนแฮม (Robert A. Packenham) เอ.เอฟ.เค. ออร์แกนสกี (A.F.K. Organski) เฟอ์เรล เฮดดี (Furrel Heady) เกเบรียล เอ. อัลมอนด์กับจี. บิงแฮม พาวเวล จูเนียร์ (Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr.) เจมส์ ซี. โคลแมน (James C. Coleman) ราล์ฟ ไบรแบนติ (Ralph Braibanti) แซมมวล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) เป็นต้น (Lerner 1958 ; Deutsch 1961: 493-514 ; Lipset 1963: 27-58 ; Cutright 1963 : 253-64 ; La Palombara 1963 ; Packenham 1964 : 108-20 ; Organski 1965 ; Heady 1966 ; Almond and Powell, Jr. 1966; Coleman 1960 : 532-76 ; Braibanti, et.al. 1969 ; Huntington 1967 : 207-46)

แนวคิดที่น่าสนใจแนวคิดหนึ่ง ในการวิเคราะห์กระบวนการทำให้ทันสมัยกับการ ประสานผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมืองก็คือ แนวคิดของอัลมอนด์และ พาวเวล จูเนียร์ นักวิชาการทั้งสองได้กล่าวถึงปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการประสานผลประโยชน์ ๓ อย่าง คือ (๑) การสื่อสารทางการเมือง ได้แก่ การสื่อสารทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ (๒) วัฒนธรรมทางการเมือง ได้แก่ ทักษะติดต่อความรุนแรง วัฒนธรรมย่อยระหว่างผู้นำกับ มวลชนในสังคมซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ ความรู้ (cognitive orientations) ความรู้สึกผูกพัน (affective orientations) กับการประเมินผล (evaluative orientations) และ (๓) การกระจายทรัพยากร (Almond and Powell, Jr. 1966 : 50, 91-3) พร้อมทั้งสรุปว่า

การพัฒนาการเมืองเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองซึ่งประกอบด้วยการจำแนกความแตกต่างของบทบาทและความเป็นเอกเทศของระบบย่อย รวมทั้งเกี่ยวข้องกับความวัฒนธรรมทางการเมืองตลอดจนการขัดเกลาทางสังคมซึ่งเรียกว่ากระบวนการทำให้เป็นเรื่องทางโลก (secularization) การศึกษาการพัฒนาการเมืองนั้นมีทั้งในลักษณะเป็นการพรรณนา การอธิบาย และการพยากรณ์ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการนำไปใช้ทั่วไป (generalization) เนื่องจากเหตุผล ๒ ประการ คือ (๑) การศึกษาการพัฒนาการเมืองเกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ในโลกซึ่งไม่เหมือนกันเสมอไปในแต่ละแห่ง และ (๒) การสร้างทฤษฎีให้ใช้ได้ทั่วไปและนำไปใช้พยากรณ์ได้จะต้องสร้างในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร แต่ปรากฏว่าบางทฤษฎีไม่ได้ระบุความสัมพันธ์ดังกล่าว จึงยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าเที่ยงตรงหรือไม่ ทำให้ยากต่อการนำไปใช้ทั่วไปและยากต่อการนำไปพยากรณ์ด้วย อัลมอนด์และพาวเวล จูเนียร์ จึงเสนอวิธีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบโดยเปรียบเทียบลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระบบประชาธิปไตยซึ่งมีการพัฒนาในระดับต่าง ๆ กัน ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระบบเอกราธิปไตยซึ่งมีการพัฒนาในระดับต่าง ๆ กัน ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วกับรูปแบบเอกราธิปไตย และลักษณะของระบบก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้ายฐานะกับระบบหลังมีการเคลื่อนย้ายฐานะแล้ว นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาการเมืองเกิดขึ้นเนื่องจากเกิดปัญหา ๔ ประการ คือ ปัญหาการสร้างรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการควบคุม ปัญหาการสร้างชาติซึ่งเกี่ยวข้องกับการเอกลักษณ์และความจงรักภักดีต่อกลุ่ม ปัญหาการมีส่วนร่วมซึ่งเกี่ยวข้องกับการข้องเกี่ยวของสมาชิกสังคมในเรื่องการตัดสินใจ และปัญหาการกระจายสินค้าบริการ รวมทั้งคุณค่าอื่น ๆ และยังกล่าวถึงการพัฒนาการเมืองไว้ด้วยว่า “ระบบไม่สามารถพัฒนาไปสู่การควบคุม การกระจายหรือการถ่วงดุลได้ถ้าปราศจากระบบราชการของการปกครองสมัยใหม่รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง” หมายความว่า ระบบการเมืองจะพัฒนาได้ก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาระบบราชการด้วยนั่นเอง (Almond and Powell, Jr. 1966 : 299-332)

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จึงสรุปได้ว่า การพัฒนาการเมืองเป็นกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจ การบริหาร กฎหมาย สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เพื่อให้สามารถดำเนินงานสาธารณะและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ โดยการสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติให้ชัดเจน สร้างความชอบธรรม สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างหน้าที่ของระบบการเมือง

๒. การพัฒนาการเมืองในประเทศไทย

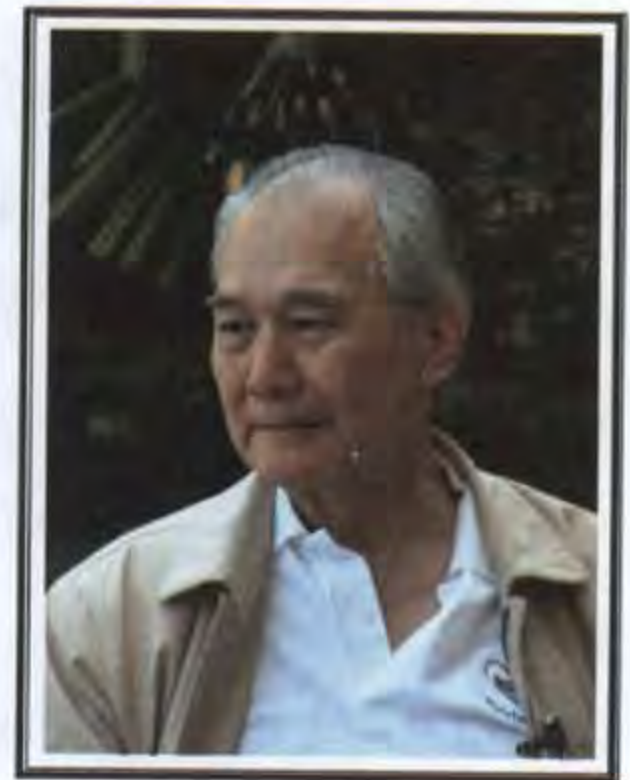
๒.๑ พัฒนาการของแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย

ระบบการเมืองไทยนั้น นอกจากจะมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของระบบแล้ว ยังมีปัญหาในด้านตัวบุคคลที่เป็นนักการเมืองอีกด้วย ระบบพรรคการเมืองไทยมีปัญหาหลายด้าน ดังที่ทินพันธ์ นาคะตะ ([ม.ป.ป.] : ๕๙-๗๘) ได้วิเคราะห์ไว้คือ (๑) พรรคการเมืองขาดอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน (๒) นโยบายของพรรคต่าง ๆ คล้ายคลึงกันมาก (๓) ไม่ยึดมั่นในหลักการ แต่ยึดมั่นในตัวบุคคล (๔) สมาชิกของพรรคการเมืองมักขาดวินัย (๕) การขาดความต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถพัฒนาองค์การไปสู่การเป็นพรรคการเมืองที่มั่นคงได้ ส่วนในด้านตัวบุคคลนั้น พบว่านักการเมืองบางคนซื้อสิทธิ์ขายเสียง ทูจจริตและคอร์รัปชันโดยวิธีการที่ซับซ้อนและรัดกุม เช่น การจ่ายเป็นเช็คของขวัญ การจ่ายเงินสด การเขียนในเศษกระดาษเพื่อต่อรองกันจะได้ทำลายหลักฐานได้ง่าย เป็นต้น มีการวิจารณ์กันว่า

...การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ สส. หรือผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง คือบ่อกำเนิดแห่งการคอร์รัปชันในการเมืองและสังคมไทย เพราะในปัจจุบันนี้ การซื้อเสียงเข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองนั้นได้ระบาดออกไปทุกระดับชั้น นับแต่กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิประจำหมู่บ้านและตำบล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และสุดท้ายคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (ชาติ ไทยเจริญ ๒๕๓๕ : ๕)

ทินพันธ์ นาคะตะ ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการเมืองไทยไว้ว่า ประเทศไทยนั้นขาดระบบการเมืองที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม จะเห็นได้จาก (๑) รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ร่างขึ้นเพื่อให้กลุ่มที่มีอำนาจที่แท้จริงขณะนั้นเข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศ (๒) การพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ ถูกขัดขวางและปิดกั้นจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง (๓) ชนชั้นปกครองของไทยส่วนมากไม่ยอมรับหลักความชอบธรรมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (๔) ประชาธิปไตยจะถูกใช้เป็นเพียงข้ออ้างสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอยู่เสมอ (๕) มีการร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้มีเงินใน

ประเทศด้อยพัฒนา และ (๖) การปกครองส่วนใหญ่อของไทยเป็นระบบเผด็จการ มีช่วงระยะเวลาสั้นมากที่เป็นประชาธิปไตยในรูปแบบอยู่บ้าง ส่วนในระบบราชการก็มีปัญหาอันเนื่องมาจากการขยายตัวขององค์การ คือ (๑) มีหน่วยราชการหลายหน่วยที่มีเป้าหมายในการทำงานเริ่มจากจุดเดียวกัน แต่แยกไปสู่เป้าหมายต่างกัน (๒) มีหลายหน่วยราชการที่มีเป้าหมายในการทำงานสัมพันธ์กัน แต่มีลำดับของการปฏิบัติงานต่างกัน (๓) มีหน่วยราชการที่จะต้องเริ่มงานสืบต่อเนื่องหรือรับงานจากหน่วยงานที่ริเริ่มไปทำต่อ ไม่ทราบรายละเอียดมาแต่ต้น ทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมายสุดท้าย และ (๔) มีหน่วยราชการที่มีเป้าหมายในการทำงานต่างกัน แต่มีส่วนของงานที่จะดำเนินการขัดกันในด้านผลประโยชน์จึงพยายามให้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองอำนาจของตน (ทินพันธ์ [ม.ป.ป.] : ๕๙-๘๐ ; Thinapan 1983 : 119-20) เมื่อปัญหาในระบบการเมืองและระบบราชการเหล่านั้นทับถมขึ้นเรื่อย ๆ ย่อมนำไปสู่ความต้องการที่จะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นทั้งในสายตาของคนภายนอกระบบและคนภายในระบบ เพื่อให้ระบบดังกล่าวสามารถตอบสนององวัตถุประสงค์หรือเจตนาธรรมณ์ในการสร้างระบบนั้น ๆ นั้นเอง เหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาของแนวคิดในการพัฒนาและการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ ในเรื่องปัญหาของระบบการเมืองไทยนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีวิจารณ์ว่า



นายอานันท์ ปันยารชุน

“อนาคตของการเมืองไทย ผมคิดว่า ระบบที่เป็นอยู่มีแต่ทรุดลงไปเรื่อย ๆ วันหนึ่งก็ถึงความหายนะ สิ่งที่ผมไม่อยากจะเห็นคือ วันหนึ่งคนไทยบอกว่าไม่เอาแล้ว ไม่เอานักการเมือง ไม่เอาระบบนี้ ปกครองโดยมีผู้นำดีกว่า มันพิสูจน์มาแล้ว การมีผู้นำที่สั่งได้ มันไม่ใช่สิ่งที่ดีของประเทศชาติในระยะยาว...กระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยคือการอ้อมอ้อมช่วยเหลือ ไม่มีใครได้ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ แต่เราต้องแน่ใจว่าสิ่งที่เราต้องการมันเหมือนกัน และผมแน่ใจว่าไม่มีใครอยากเห็นการซื้อเสียง ไม่อยากเห็นการใช้เงินให้ได้มาซึ่งตำแหน่งและอำนาจ” (สยามโพสต์ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๕ : ๒)

ปัญหาของระบบการเมืองดังกล่าวเป็นสาเหตุของแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองขึ้นมา นโยบายปฏิรูปการเมืองเริ่มเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย โดยเริ่มจากการที่ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร รอดอาหารประท้วงในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน ๒๕๓๗ เพื่อผลักดันให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง “คณะกรรมการธิการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. ต่อมาก็มีกระแสเรียกร้องของนักคิดนักวิชาการและกลุ่มพลัง



ร.ต. ฉลาด วรฉัตร รอดอาหารประท้วง

ประชาธิปไตย ซึ่งเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองครั้งใหญ่เพื่อหนีจากวงจรอุบาทว์และระบบน้ำเน่าที่ฝังรากลึกลงในสังคมไทย รัฐบาลชุดนี้จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ที่มีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ไม่ได้ทำหน้าที่กร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่าประชาชนไม่มีความรู้ที่จะกร่างรัฐธรรมนูญและนักการเมืองไม่ควรกร่างเพราะจะเปรียบเสมือน “ผู้รับเหมากำหนดสเปกเอง” ดังนั้น คพป. จึงมีหน้าที่ในการศึกษาค้นคว้ารวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติเพื่อแก้ไขข้อด้อยของรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ตลอดจนร่างแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบการเมือง คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการจนสรุปได้ว่าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ๒๕ ประเด็น



นายบรรหาร ศิลปอาชา

ตลอดจนได้แนวทางแก้ไขกร่างกฎหมายที่สำคัญ แต่ก็ต้องชะงักเพราะรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ต้องยุบสภา ต่อมาในยุครัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งได้มีสัญญาประชาคมไว้ก่อนการเลือกตั้งว่าจะปฏิรูปการเมือง จึงมีอาจหลีกเลี่ยงได้และได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ซึ่งมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ คพป. แต่แทนที่จะสานงานของ คพป. ที่ค้างไว้กลับเสนอแนวทางใหม่คือให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการกร่าง

รัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยเสนอให้ทุกส่วนของสังคม คือ ตัวแทนของ ส.ส. สจ. นักวิชาการ และประชาชนจากหลากหลายอาชีพและท้องถิ่น ๖๗ คน เป็น “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” การที่ให้ ส.ส. และ สจ. เป็นกรรมการด้วยนั้นเพราะถือว่า ส.ส. และ สจ. เป็นอาชีพหนึ่งและการที่ให้ตัวแทนจากประชาชนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ มาเป็นกรรมการก็เพราะจะได้ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญไม่ผูกขาดโดยอาชีพข้าราชการ การดำเนินการของ คปก. ได้ดำเนินมาจนรัฐสภารับหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็เกิดความขัดแย้งในคณะกรรมการเสียก่อน (นรชาติ ผกาสร ๒๕๓๙ : ๑๒ ; สันต์ หัตถิรัตน์ ๒๕๓๙ : ๕) จนกระทั่งเกิดคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ม. ๒๑๑ ที่นายชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานขึ้นมา แต่กรรมการชุดนี้ก็กลับเสนอให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วยประชาชนที่เลือกตั้งมาจาก ๗๖ จังหวัด ๆ ละ ๑ คน และผู้เชี่ยวชาญอีก ๒๓ คน ที่กรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ๗๖ คน คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญรวบรวมไว้ ๖๙ คน (สยามโพสต์ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๓๙ : ๔) แนวคิดของคณะกรรมการชุดนี้ไม่ต้องการให้นักการเมืองเข้ามามีอิทธิพล แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วยในที่สุดรัฐสภาจึงมีมติเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙ ว่า (๑) เห็นชอบให้องค์การร่างรัฐธรรมนูญมาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๒) ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไป ส่วนจำนวนสมาชิกให้กรรมการฯ เป็นผู้กำหนด (๓) ที่มาของสมาชิกนักวิชาการกับประชาชนทั่วไปให้มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมเช่นเดียวกับรัฐสภา (๔) หลังจากรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้รัฐสภาผ่านอนุมัติหรือเห็นชอบก่อน และ (๕) ถ้าหากรัฐสภาไม่ผ่านความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญก็ให้มีประชามติ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำงานได้โดยตลอดและประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ (สยามโพสต์ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๙ : ๓) แนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยนี้ สืบเนื่องมาจากการตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับระบบการเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมาและการไร้สมรรถภาพในการแก้ปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง อมร จันทรสุมบุรณ์ (๒๕๓๙ : ๔) ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองมี ๓ ประการ คือ การทำให้คนดีเข้าสู่ระบบการเมือง การมีองค์การตรวจสอบและการมีระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยนี้มุ่งความสนใจไปที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๓๙ : ๔) ยธิบายว่า การที่เห็นสมควร

ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพราะต้องการให้เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญและมีการออกเสียงประชามติในการอนุมัติรัฐธรรมนูญ โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตลอดไป นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีก็เห็นด้วยว่าควรจะแก้รัฐธรรมนูญ จะเห็นได้จากคำปาฐกถา ดังต่อไปนี้

ผมมีความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยในระบอบประชาธิปไตยมีกานอำนาจซึ่งกันและกัน จะไม่มีการเหลิงอำนาจว่าฉันเป็นผู้วิเศษ เป็นผู้นำที่ใครขัดขวางไม่ได้ แต่ระบบปัจจุบันนี้มันไม่ทำงาน ไม่ก่อให้เกิดศรัทธากับระบอบเลยมีอยู่ทางเดียวคือต้องปฏิรูปการเมือง มันไม่มีทางออกทางอื่น มันจะต้องมีการเปลี่ยนมาตรา ๒๑๑...เมื่อเปลี่ยน ๒๑๑ แล้วก็ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา...(สยามโพสต์ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๕ : ๒)

การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ นั้นจะทำให้ได้สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกันทั้งฉบับ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบรัฐสภาให้มีฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายสอดคล้องกับนโยบาย สามารถควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการเลือกตั้งที่ช่วยป้องกันการซื้อขายเสียง มีระบบการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของผู้แทนราษฎร มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการถูกละเมิดโดยข้าราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้มแข็งดูแลตนเองได้ ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของข้าราชการและนักการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ (อภิชัย พันธเสน ๒๕๓๕ : ๒๑)

๒.๒ แนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว

๑๘ ฉบับ ฉบับแรกคือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ฉบับที่ ๑๖ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ นี้เกิดขึ้นเนื่องจากแนวคิดที่จะให้มีการปฏิรูปการเมืองตามกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งทั่วไปหลังเหตุการณ์จลาจลเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ (มานิตย์ จุมปา ๒๕๔๑ : ๕-๗) ที่เรียกกันว่า “พฤษภาฯ ทมิฬ” รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ (๑) ทำให้ “การเมืองของนักการเมือง” กลายเป็น “การเมืองของพลเมือง” (๒) ทำให้ “ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน” กลายเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง” (๓) ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมี “ความสุจริต” และ “ความชอบธรรม” ในการใช้อำนาจ (๔) ทำให้พลเมืองมี “อำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจ” ของนักการเมืองและข้าราชการทุกระดับ (๕) ทำให้รัฐบาลมี “เสถียรภาพ” (๖) ทำให้นายกรัฐมนตรีมี “ภาวะผู้นำ” อย่างแท้จริง (๗) ทำให้รัฐสภามี “ประสิทธิภาพ”



จากจุดมุ่งหมายดังกล่าว การปฏิรูปการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” จึงมีแนวคิดสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) เพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของพลเมือง ได้แก่ สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง

(๒) เพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมือง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการเมืองระดับชาติ การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

(๓) ลดการซื้อเสียงโดยการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ การห้ามคณะรัฐมนตรีที่รักษาการระหว่างเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการโดยไม่ได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การกำหนดให้รัฐสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการหาเสียง การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง การกำหนดให้การนับคะแนนต้องทำ ณ ที่แห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร ๒ แบบ คือ แบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คน ๔๐๐ คน การทำให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย

(๔) เพิ่มมาตรการป้องกันการทุจริตโดยการจัดทำประมวลจริยธรรม การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีรับสัมปทานหรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ การให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การใช้หลักโปร่งใสในการใช้อำนาจ

(๕) เพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยการแยกการตรวจทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย การเพิ่มองค์การตรวจสอบทุกระดับ การตรวจสอบองค์การทุกองค์กร

(๖) เพิ่มเสถียรภาพของรัฐบาล โดยการใช้ระบบบัญชีรายชื่อ การทำให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำยากกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ การไม่ให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน การป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมาย การให้รัฐบาลตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือโอนหรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

(๗) เพิ่มภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี โดยทำให้การเลือกนายกรัฐมนตรีมีความเป็นประชาธิปไตย คือกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องมีการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภา หากบุคคลใดได้รับเสียงสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด บุคคลนั้นจะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารประเทศก็จะราบรื่น

(๘) ควบคุมนายกรัฐมนตรีไม่ให้เป็นเผด็จการ โดยการห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๐,๐๐๐ คน และ ส.ส. ๑ ใน ๔ ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและดำเนินคดีอาญา การเปิดโอกาสให้พรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่อาจร่วมรัฐบาล ลาออกมาร่วมกับฝ่ายค้าน โดยเสนอให้หัวหน้าพรรคของพรรคร่วมรัฐบาลที่ลาออกหรือหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ได้

(๙) เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐสภา โดยการเลือกตั้งวุฒิสภา การขยายสมัยประชุมรัฐสภา การกำหนดสมาชิกภาพของ ส.ส. และ ส.ว. การทำให้การเสนอและแก้ไข



LIART

กฎหมายง่ายขึ้น การทำงานอย่างโปร่งใส การกำหนดให้กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จไม่ตกไป การให้ ส.ส. ตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละครั้ง

๒.๓ แนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

หลังจากการชุมนุมยึดเยื่อของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยประท้วงรัฐบาลทำให้เกิดปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและความตึงเครียดทางการเมือง จนเป็นที่มาของการทำรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิก และใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมาจึงมีการลงประชามติ (Referendum) รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ เกิดขึ้น นับเป็นการลงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการลงโทษนักการเมือง และพรรคการเมืองที่กระทำผิดในการเลือกตั้ง การทุจริตเชิงนโยบาย และผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) เป็นอย่างมาก เพิ่มหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินภาครัฐ มีหลักเกณฑ์ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้ว่าเป็นการใช้จ่ายที่เป็นไปตามวินัย



ทางการเงินการคลังและทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ เพิ่มการตรวจสอบบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมอบหมายให้อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงโดยโอนทรัพย์สินไปไว้ที่บุคคลอื่นเพื่อไม่ต้องแสดงในรายการทรัพย์สิน ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นหุ้นส่วนในกิจการสื่อสารมวลชน เพื่อมิให้มีการครอบงำการแสดงความคิดเห็นและการตรวจสอบโดยอิสระ ห้ามแทรกแซงหรือได้รับประโยชน์จากรัฐ รวมถึงคู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ดำเนินการด้วย เพราะต้องการให้มีการใช้อำนาจหน้าที่อย่างโปร่งใสและสุจริต ไม่ให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือที่เรียกกันว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติ

ราชการหรือการบริหารงานบุคคลตามปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบ โดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

นอกจากนี้ ยังบัญญัติหมวดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติในอันที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินการทางการเมืองไม่เป็นไปโดยสุจริตและเป็นธรรมแก่องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท รวมทั้งกลไกและระบบการดำเนินการที่จะบังคับและบทลงโทษ ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ถ้ากระทำผิดร้ายแรงต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงระบุถึงเหตุผลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใสไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐล้มเหลวและการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ จึงมีแนวทางแก้ปัญหา ๔ แนวทาง คือ

๑. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยเพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้นกว่าเดิม ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจน รอบด้าน และผูกพันรัฐมากกว่าเดิม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ

๒. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและและขจัดการใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม โดยเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็น “ผู้เล่น” มิใช่ “ผู้ดู”ทางการเมืองอีกต่อไป จำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล ให้คนดีมีความสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง



LIRT

เพื่อทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่ ให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแทรกแซงข้าราชการประจำ

๓. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยบัญญัติหมวดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน กำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเข้มข้นขึ้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาได้ง่ายขึ้น ห้ามประธานสภา รองประธานสภา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีดำเนินการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

๔. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบเพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนจัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๐)

ผลพวงของการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้เกิดการพิพากษาคดีดังทั่วโลกทันที นั่นคือ การยุบพรรคไทยรักไทย การตัดสิทธิโทษ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีในคดีที่ดินรัชดาฯ การตัดสิทธิการจัดรายการ “ชิมไปบ่นไป” จนทำให้นายสมัคร สุนทรเวช ต้องหลุดจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และการยึดทรัพย์สิน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในคดีมีผลประโยชน์ทับซ้อน จึงเป็นที่มาของการเคลื่อนไหวของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือที่เรียกกันว่า “มือบเสื้อแดง” เพื่อกดดันให้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ยุบสภา



พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร



นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

๓. การพัฒนาการเมืองไทยเชิงปริมาณให้เป็นการเมืองไทย

เชิงคุณภาพ : บทสรุปที่ควรจะเป็น

จะเห็นได้ว่า หลักคิดสำคัญในการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยให้ความสำคัญอย่างมากกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน การร่างรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเกิดขึ้นด้วยจุดมุ่งหวังที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ มีการใช้อำนาจอย่างสุจริตชอบธรรม ประชาชนสามารถควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองและข้าราชการได้ รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำที่แท้จริง และรัฐสภาสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาคือพรรคไทยรักไทยได้เสียงข้างมากกลายเป็นรัฐบาลที่มีปริมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร มากจนกระทั่งฝ่ายค้านมีปริมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงพอที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ทำให้สูญเสียระบบการถ่วงดุลย์ในรัฐสภาไป ข้อสงสัยเกี่ยวกับความโปร่งใส การขาดคุณธรรมจริยธรรม การแทรกแซงการทำงานของข้าราชการและองค์กรอิสระต่างๆ จึงไม่มีคำตอบต่อสังคม ทำให้เกิดการเมืองภาคประชาชนตามมา เกิดการเคลื่อนไหวมวลชนจำนวนมากและยาวนานเพื่อกดดันรัฐบาล บ่งชี้ว่าการที่รัฐบาลมีปริมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากจัดเกือบเป็นเสียงเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นสิ่งบ่งชี้ความมีเสถียรภาพของรัฐบาลเสมอไป トラบใดที่มีข้อสงสัยมากมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและความร่ำรวยผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคอร์ปชั่นทางนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนการแทรกแซงองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

การเมืองในรัฐสภาที่มุ่งเน้นแต่ปริมาณเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลให้ชนะอย่างเบ็ดเสร็จเท่านั้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเมืองนอกสภา เป็นที่มาของการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เพราะรัฐบาลในยุคนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จนทำให้เกิดการตั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการชนะเลือกตั้งและมีปริมาณเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะได้มาด้วยวิธีการใดก็ตาม จึงไม่ใช่คำตอบที่จะทำให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินอย่างโปร่งใสและเป็นประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง



LIART

ระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการใช้พลังงานเพื่อชนะการเลือกตั้งจึงเป็นที่มาของธุรกิจการเมือง เป็นที่มาของการใช้ประเทศชาติเป็นเสมือนบริษัทเพื่อสร้างกำไรให้แก่นักธุรกิจการเมือง

การพัฒนาการเมืองในประเทศไทยที่เน้นเฉพาะปริมาณพวกของพรรคและนักการเมืองจึงไม่ได้เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยที่แท้จริงซึ่งต้องมีรากฐานจากความมีเหตุผลที่สมเหตุสมผล ประชาชนต้องสามารถควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และประเทศชาติได้ ต้องมีการกลั่นกรองนักการเมืองที่มีคุณภาพและคุณธรรมไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้ ประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงต้องมีนักการเมืองและประชาชนที่มีคุณภาพและคุณธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญ แต่ตราบไต่ที่นักการเมืองและประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความสามารถ ขาดจิตสำนึกสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาธิปไตยที่กล่าวอ้างกันก็จะเป็นประชาธิปไตยที่มุ่งหาพวก มุ่งเอาชนะกันในเชิงปริมาณเท่านั้น ไม่ได้มีประโยชน์ต่อประเทศชาติ

การพัฒนาการเมืองไทยจึงไม่ควรติดยึดแต่เพียงการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับการเลือกตั้งโดยใช้พลังงานเพื่อชนะเท่านั้น การพัฒนาการเมืองไทยจะต้องมีฐานมาจากการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยอย่างเร่งด่วนเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสรรพวิทยาการอย่างถูกต้อง การพัฒนาระบบสารสนเทศให้เข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ด้อยโอกาสเพื่อจะได้มีภูมิคุ้มกันทางปัญญา การพัฒนาความรู้ความเข้าใจในเรื่องการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การพัฒนากลไกระบบราชการให้แก่ปัญหาของประชาชนอย่างเต็มที่ การพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยปราศจากอคติ การพัฒนาการทำงานขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจิตสำนึกของประชาชนให้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงพิษภัยของการขาดคุณธรรมจริยธรรมจนทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชนและประเทศชาติ

การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยจะต้องไม่ติดยึดเฉพาะรูปแบบ แต่ต้องคำนึงถึงคุณภาพของความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่จะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนและประเทศชาติ โดยสอดคล้องกับสังคมนวัตกรรมไทย การพัฒนาการเมืองไทยจะต้องก้าวข้าม “การเมืองเชิงปริมาณ” ที่เน้นความเป็นพวกไปสู่อัน “การเมืองเชิงคุณภาพ” ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศ

บรรณานุกรม

คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๕๐. สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ในพระบรมราชูปถัมภ์.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๒๕๓๑. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม. กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๒๕๓๓. หน้าที่หลักของส่วนราชการ. รายงานการวิจัยสถาบันสาธารณกิจมูลนิธิประชากร.

ชาติ ไทยเจริญ. ๒๕๓๙. “ขบถรัฐธรรมนูญ.” สยามโพสต์ ๑๘ กรกฎาคม : ๕.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. ๒๕๒๕. รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: พูลสวัสดิ์การพิมพ์.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. [ม.ป.ป.]. ประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐ : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม. กรุงเทพมหานคร: ประสานการพิมพ์.

ธวัช วิชัยดิษฐ. ๒๕๒๑. แต่ความมีเหตุผล : ข้าราชการกับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

นรชาติ ผกาสร. ๒๕๓๙. “แผนปฏิรูปทางการเมือง ๓ ปีที่พายเรืออยู่ในอ่าง.” สยามโพสต์ ๖ สิงหาคม : ๑๒.

ปฐม มณีโรจน์. ๒๕๑๗. “ข้าราชการประจำกับการเมืองระบบพรรค.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๔, ๔ (ตุลาคม) : ๔๑๗-๔๔๔.

พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๒๖. รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่. กรุงเทพมหานคร: พีระพัฒนา.

พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๒๘. “ระบบราชการไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕, ๔ (ตุลาคม) : ๕๐๘-๕๒๕.



LIART

มานิตย์ จุมปา. ๒๕๔๑. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร :
พี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์.

วรเดช จันทรศร. ๒๕๓๔. การปรับปรุงและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร. ๒๕๓๐. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหา
และการปฏิรูป. รายงานเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การบริหารงานเพื่อ
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ณ โรงแรมสยามเบย์วิว พัทยา ๑๔-๑๕ มีนาคม.

สันต์ หัตถิรัตน์. ๒๕๓๙. “ใครคือตัวแทนประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ.” สยามโพสต์
๒๘ มิถุนายน: ๕.

อภิชัย พันธเสน. ๒๕๓๙. “โครงการวิจัย การปรับภาคราชการสู่ยุคโลกาภิวัตน์ จะปฏิรูป
การเมืองทั้งที่ ทำไม่ไม่ปฏิรูประบบราชการด้วย.” สยามโพสต์ ๑๐ กันยายน : ๒๑.

อมร จันทรสมบูรณ์. ๒๕๓๙. “เปรียบเทียบ ๔ แนวทางยกร่าง รธน.” สยามโพสต์
๒๑ มิถุนายน : ๔.

อมร จันทรสมบูรณ์. ๒๕๓๙. “การเมืองกับมาตรา ๒๑๑.” สยามโพสต์ ๒๖ สิงหาคม : ๓.

อมร จันทรสมบูรณ์. ๒๕๓๙. “ทำไมข้าพเจ้าจึงเขียนร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ เมื่อปี
พ.ศ. ๒๕๓๗.” สยามโพสต์ ๔ กรกฎาคม : ๔.

อมร จันทรสมบูรณ์. ๒๕๓๙. “ปฏิรูปการเมือง คืบคลานสู่ระบอบประชาธิปไตย.”
สยามโพสต์ ๑๕ กรกฎาคม : ๒.

Almond, Gabriel A. and Powell Jr., G. 1966. Comparative Politics: A Developmental
Approach. Boston: Little Brown and Company.

Black, C.E. 1966. The Dynamic of Modernization: A Study in Comparative History.
New York : Harper & Row Publisher.

Braibanti, Ralph, et.al. 1969. Political and Administrative Development. Durham :
Duke University Press.

Charlesworth, James S. 1967. Contemporary Political Analysis. New York :
The Free Press.

- Coleman, James S. 1960. The Political Systems of the Development Area. Pp.532–76 in Gabriel A. Almond and James S. Coleman (eds.). The Politics of Developing Areas. Princeton: Princeton University Press.
- Cutright, Philips. 1963. “National Political Development: Measurement and Analysis.” American Sociological Review xxviii (April): 253–64.
- Dahl, Robert A. 1976. Modern Political Analysis. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice–Hall, Inc.
- Deutsch, Karl W. 1961. “Social Mobilization and Political Development.” American Political Science Review LV (September).
- Heady, Ferrel. 1966. Public Administration: A Comparative Perspective. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice–Hall.
- Huntington, Samuel P. 1967. Political Development and Political Decay. Pp.207–46 in Claude E. Welch, Jr. (ed.). Political Modernization: A Reader in Comparative Political Change. Belmont, California: Wardworth Publishing Company, Inc.
- Huntington, Samuel P. 1970. “Violence and Social and Economic Modernization.” Pp.318–328 in Eric E. Nordinger. Politics and Society. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice–Hall, Inc.
- La Palombara, Joseph G. (ed.). 1963. Bureaucracy and Political Development. Princeton: Princeton University Press.
- Lerner, Daniel. 1958. The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Lipset, Seymour M. 1963. Political Man: Social Basis of Politics. Garden City: Double Day.
- Organski, A.F.K. 1967. The Stages of Political Development. New York: Alfred A. Knopf.
- Packenham, Robert A. 1964. “Approaches to Political Development.” World Politics XVII (October): 108–20.



LI RT

Pye, Lucian W. 1966. Aspects of Political Development. Boston : Little, Brown and Company.

Riggs, Fred W. 1963. "Bureaucracy and Political Development: A Paradoxical View." P.122 in Joseph G. LaPalombara (ed.), Bureaucracy and Political Development. Princeton: Princeton University Press.

Rustow, Dankwart A. 1962. "The Varnishing Dream of Stability." AID. Digest (August): 13.

Thinapan Nakata. 1983. Thai Political and Administrative Development in the 1980s. Bangkok : Thep Ratana Printing Ltd., Part.

Welch, Jr., Claude E. (ed.). 1967. Political Modernization: A Reader in Comparative Political Change. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.





กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
The Department of Local Administration

การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น : จากกฎหมายสู่การปฏิบัติ

รองศาสตราจารย์ ดร. พลศักดิ์ จิรไกรศิริ *

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้จะมีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติข้าราชการส่วนท้องถิ่น ฉบับใหม่ ซึ่งมีทั้งร่างพระราชบัญญัติของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าร่างพระราชบัญญัติของใคร จะได้รับการนำไปใช้หรือมีความเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งรัฐสภา จะนำทั้ง ๒ ร่างนี้ผสมเข้าด้วยกันแล้วปรับปรุงใหม่เป็นอีกร่างพระราชบัญญัติหนึ่งก็ได้ ไม่ว่า สภาการณจะออกมาแบบใดก็ควรพึงเสียงส่วนใหญ่ของผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดว่ามีความคิดเห็นเช่นไร นอกจากนี้ยังควรรู้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งประเด็นแนวทางการเป็นอิสระและแนวทางการกำกับดูแล เมื่อพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังเป็นไปตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างแน่นอน ยิ่งกว่านั้นระบบคณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และที่ปรึกษาอาวุโสสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.)



LIART

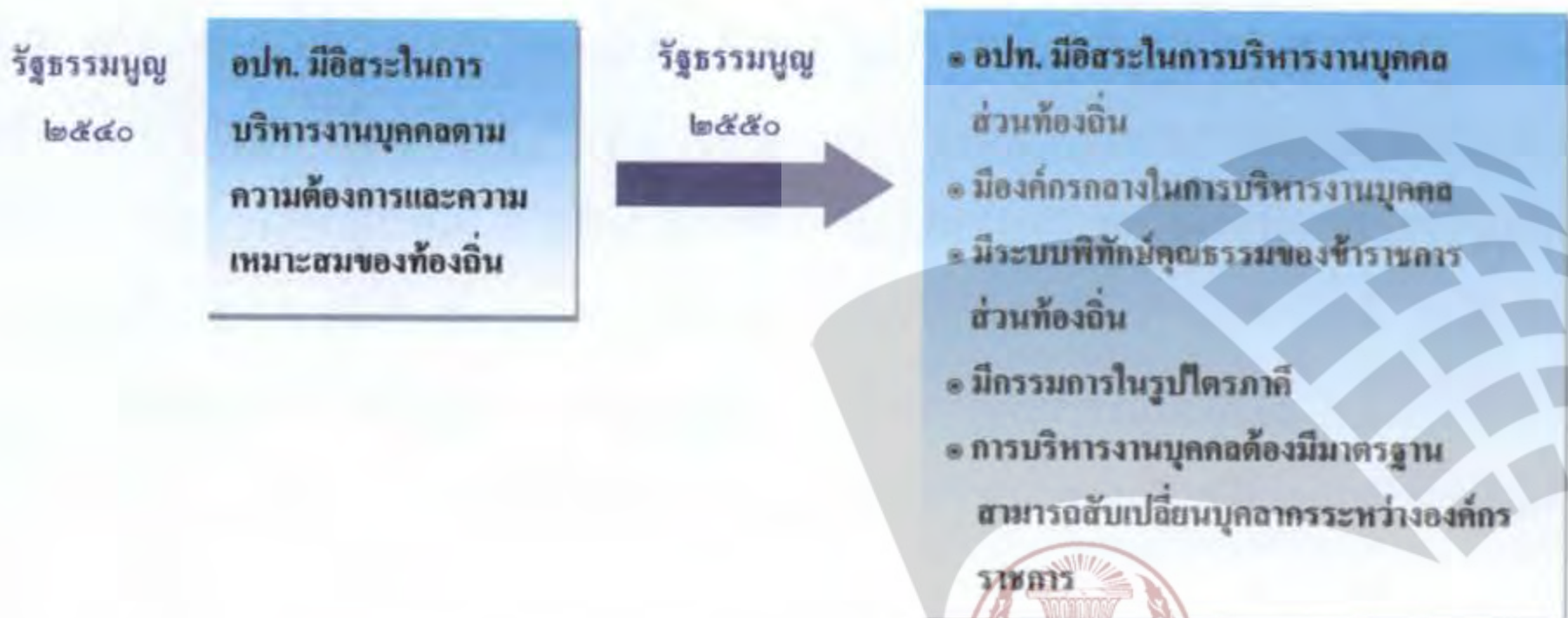
ฉบับนี้วิจัยพบว่ามีปัญหาการทับซ้อนและไม่เป็นไปตามระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และปัญหาที่เด่นชัดที่สุดคือ การจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่อนุโลมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้แก้ไขปรับปรุงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดระบบการจำแนกตำแหน่งเป็นแบบแท่ง (Board banding) ระบบการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแบบเดิมจะอย่างไร

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับนี้ใน ๒ ประเด็นหลัก คือ

๑. **แนวทางความเป็นอิสระ** ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น แล้วยังกำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีกรรมการในรูปแบบไต่รภาติและการบริหารงานบุคคลต้องมีมาตรฐาน สามารถสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรราชการได้ด้วย โดยมีโมเดลดังนี้

แนวทางความเป็นอิสระของ อปท. ในรัฐธรรมนูญ



๒. แนวทางการกำกับดูแล ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดเพียงให้รัฐต้องกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นแล้วยังกำหนดให้การกำกับดูแลนั้น ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน ต้องให้สอดคล้องเหมาะสมกับประเภทและขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องกำหนดให้มีมาตรฐานกลางด้วย โดยมีโมเดลดังนี้

แนวทางการกำกับดูแลอปท.ในรัฐธรรมนูญ

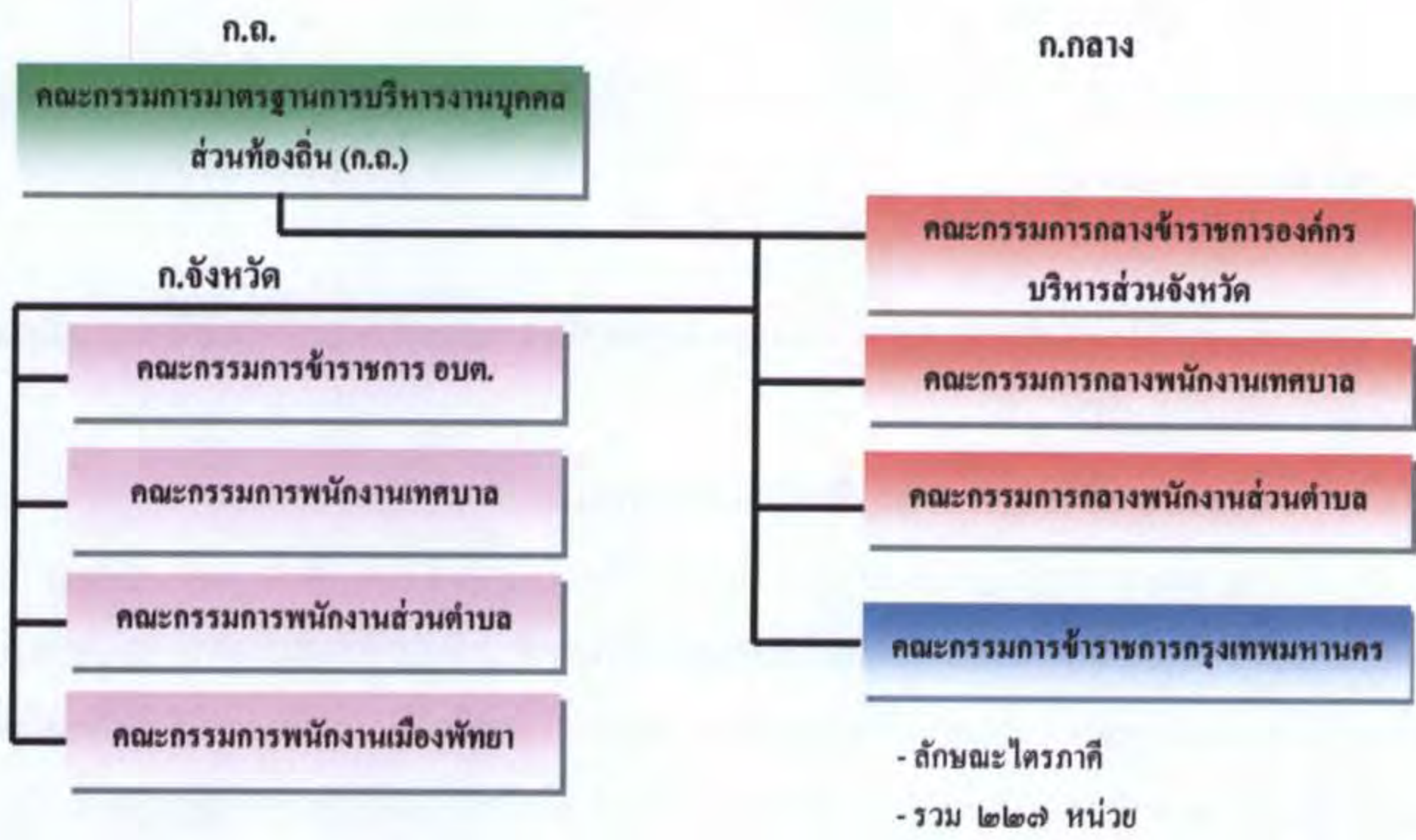


ระบบคณะกรรมการ อปท. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้แยกคณะกรรมการ อปท. ออกเป็น ๓ ชั้นคือ ชั้นที่ ๑ เป็นคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ชั้นที่ ๒ เป็น ก.กลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และชั้นที่ ๓ เป็น ก. จังหวัด ประกอบด้วย คณะกรรมการข้าราชการ อบจ. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลและคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา และมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครแยกเป็นอิสระต่างหากออกไป โดยมีโมเดลดังนี้



LIART



กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๔๒

ตามพระราชบัญญัติ ฉบับนี้มีข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. การคัดเลือก มีทั้งการสอบแข่งขัน การคัดเลือกกรณีพิเศษ การสอบคัดเลือก และการคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นหรือเพื่อรับโอนมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่
๒. การบรรจุแต่งตั้ง เป็นอำนาจของผู้บริหาร อปท. โดยความเห็นชอบของ ก. จังหวัด
๓. การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น เป็นอำนาจของผู้บริหาร อปท. ถ้าต่ำกว่าสายงานเดิมหรือระดับเดิมต้องสมัครใจและได้รับความเห็นชอบจากก.จังหวัด
๔. การโอนและการรับโอน ผู้บริหาร อปท. ทั้งสองแห่งต้องตกลงยินยอมและ ก. จังหวัดต้องเห็นชอบ
๕. การเลื่อนระดับ ผู้บริหาร อปท. เป็นผู้ลงนามในคำสั่งและ ก. จังหวัดต้องเห็นชอบ
๖. การเลื่อนขั้นเงินเดือน อปท. ต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณา ผู้บริหาร อปท. เป็นผู้ลงนามในคำสั่ง



๗. การลงโทษทางวินัย ทั้งการภาคทัณฑ์ การตัดเงินเดือน ปลดออกหรือการไล่ออก ต้องตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ผู้บริหาร อปท. ออกคำสั่งลงโทษและ ก. จังหวัดมีสิทธิอำนาจแปลงบทลงโทษได้

การจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอนุโลมตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification System) จัดแบบโครงสร้างของตำแหน่งตามระดับมาตรฐานกลาง (Common Level) เป็น ๑๑ ระดับ ส่วนการกำหนดมาตรฐานกลาง การจำแนกรายการค่าใช้จ่ายเงินเดือน ผลประโยชน์และค่าจ้างพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างให้อนุโลมใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นของข้าราชการและพนักงาน อัตราตำแหน่งและมาตรฐานตำแหน่ง เงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงาน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้าง แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดระบบการจำแนกตำแหน่งเป็นแบบแท่ง (Broad banding) โดยมีโมเดลดังนี้



ประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณา

เมื่อพิจารณาในแง่มุมมองของกฎหมายแล้ว ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประเด็นปัญหาสำคัญดังนี้

๑. การใช้ระบบจำแนกตำแหน่งแบบเก่าที่มีระดับและสายงานเป็นจำนวนมาก มีความไม่เหมาะสมเนื่องจาก อปท. มีความหลากหลาย ทั้งประเภท ขนาด รายได้และอื่น ๆ อปท. ขนาดเล็กย่อมเสียเปรียบ อปท. ขนาดใหญ่ในการกำหนดระดับตำแหน่งและเป็นอุปสรรคในการโอนย้ายไป อปท. อื่นที่มีขนาดแตกต่างกัน
๒. การเติบโตในสายอาชีพเป็นไปอย่างเชื่องช้า
๓. การจำแนกความแตกต่างของค่างานไม่ชัดเจน การเลื่อนไหลของตำแหน่งไม่สมเหตุสมผล
๔. เน้นอาวุโสและคุณวุฒิมากกว่าความสามารถ
๕. การขอตำแหน่งสูงขึ้นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่ไม่เหมาะสม
๖. ค่าตอบแทนมีบัญชีเดียวของทุกกลุ่มงานและไม่เหมาะสมกับ อปท. ซึ่งมีข้อจำกัด ๔๐ %
๗. ตำแหน่งไม่สอดคล้องกับค่างาน

ข้อเสนอแนะที่น่าจะเป็นไปได้

เมื่อการพิจารณาปัญหาของ อปท. มาถึงปัจจุบันที่ต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นต้องมีการหาทางออก ซึ่งทางออกที่เป็นไปได้มาก คือ การนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาปรับใช้กับ อปท. ที่มีโครงสร้างระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งมีหลายอย่าง การแบ่งประเภทตำแหน่งตามระบบแห่งนี้จะมีความเหมาะสมที่สุด เพราะเหตุผล ๔ ประการ คือ

๑. เป็นมาตรฐานเดียวกับทุกประเภทข้าราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้สะดวกต่อการโอนย้าย ถ่ายโอนกำลังข้าราชการได้
๒. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ได้เริ่มนำระบบแห่งนี้มาดำเนินการแล้วคาดว่าจะเรียบร้อยพร้อมกับข้าราชการพลเรือน



LIART

๓. มีความสอดคล้องกับแนวโน้มการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหาร
ทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นสมรรถนะ การบริหารผลการปฏิบัติงาน คุณธรรม
การกระจายอำนาจ และความสมดุลของชีวิตการทำงาน

๔. สามารถแก้ปัญหา อปท. ในปัจจุบันและยกระดับมาตรฐานการบริหารงาน
บุคคลของ อปท. ได้

การอ้างอิงทางวิชาการ

บทความนี้ เป็นการสังเคราะห์จากรายงานการศึกษา การปรับปรุง ระบบจำแนก
ตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย โดยสถาบัน
ที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อใช้ประกอบการร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของ
คณะกรรมการกฤษฎีกา, มีนาคม ๒๕๕๓)





หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กับการพัฒนาระบบราชการไทย

วรรษยา ศิริวัฒน์

บทนำ

จากการศึกษาผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ถึง ฉบับที่ ๗ พบว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจดี แต่การพัฒนาคน สังคม การฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมเป็นไปอย่างล่าช้าเป็นผลให้การพัฒนาขาด ความสมดุลและไม่ยั่งยืน จึงทำให้ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ที่เน้น “คนเป็น ศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาคนให้มีความสุขและมีคุณภาพ ชีวิตที่ดี อีกทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม ตลอดจน ให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการพัฒนา โดยที่กระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่นี้ มีพื้นฐานมาจากแนวทางการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ “เศรษฐกิจพอเพียง” ของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงใช้เป็นหลักการทำงานมาตลอด ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้อง กับสังคมไทย และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๕๐) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) สำนักงานคณะ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วรรษยา ศิริวัฒน์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ph.D. (Candidate) in Public Administration , Ramkhamhaeng University , ๒๐๐๙

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาระบบราชการไทย
วรรษยา ศิริวัฒน์

 LIART
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้อัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศควบคู่กับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวม โดยยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและให้คนไทยมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๐, ค้นเมื่อ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139>) ประกอบกับพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๒๔) กล่าวถึง การจัดการกระบวนการเรียนรู้ว่าครูจะต้องจัด เนื้อหาและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจ และความถนัดของผู้เรียน การจัดการเรียน การสอนด้วยการผสมผสานความรู้ต่าง ๆ อย่างสมดุลควบคู่กับการปลูกฝังคุณธรรม และค่านิยมที่ ดีงาม (ปริยานุช พิบูลสรารุธ, ๒๕๕๒, หน้า ๓ – ๔) อีกทั้งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๕๐ (๒๕๕๐,



หน้า ๕๗) ได้กำหนดให้ภาครัฐต้อง ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการ ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (มาตรา ๘๓) ด้วยเหตุนี้ทั้งหน่วยงาน ภาครัฐ และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ จึงต้องนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ไปใช้ในการบริหารและจัดการศึกษา ดังเช่น กรณีของมหาวิทยาลัย

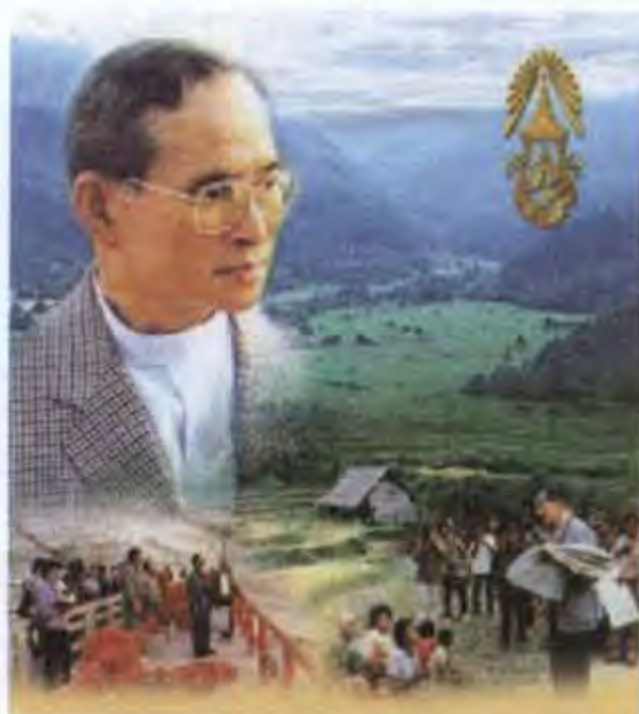
รามคำแหง รองศาสตราจารย์คิม ไชยแสนสุข (๒๕๕๒, หน้า ๒ – ๓) อธิการบดีได้กล่าวว่า “นับตั้งแต่เข้ามาบริหารเมื่อปี ๒๕๕๐ หลักการบริหารมหาวิทยาลัยได้เห็นคุณค่าของหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง ด้วยการนำมาใช้ทั้งในหลักสูตรการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ ดังนั้น บทความนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอ “หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาระบบราชการไทย” ใน ๗ ประเด็น คือ (๑) ความเป็นมาของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (๒) ความหมายของเศรษฐกิจ พอเพียง (๓) แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง (๔) คุณลักษณะสำคัญ และเงื่อนไขของเศรษฐกิจพอเพียง (๕) จุดแข็งของหลักคิดตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (๖) ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ : ระดับ บุคคลและครัวเรือน (๗) การนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการไทย



LIART

ความเป็นมาของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

คำว่า “เศรษฐกิจพอเพียง” (Sufficiency Economy) เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่ประชาชนชาวไทยมากกว่า



๓๐ ปี (ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗) ซึ่งมีมาก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเสียอีก และเป็นที่ยึดมั่นอย่างชัดเจนเมื่อพระองค์ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้นจากภาวะวิกฤต และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน ในยุคโลกาภิวัตน์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๙, หน้า ๓) ดังพระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา เมื่อ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ความว่า

...คำว่าเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) นี้ ไม่มีในตำราเศรษฐกิจ. จะมีได้อย่างไร เพราะว่า เป็นทฤษฎีใหม่ ...Sufficiency Economy นั้นไม่มีในตำราเพราะหมายความว่าเรามีความคิดใหม่... และโดยที่ท่านผู้เชี่ยวชาญสนใจ ก็หมายความว่าเราก็สามารถที่จะไปปรับปรุง หรือไปใช้หลักการเพื่อที่จะให้เศรษฐกิจของประเทศและของโลกพัฒนาดีขึ้น.

ความหมายของเศรษฐกิจพอเพียง

เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงความว่า...

“คำว่า “พอเพียง” มีความหมายอีกอย่างหนึ่ง มีความหมายกว้างออกไปอีก ไม่ได้หมายถึงการมีพอสำหรับใช้เองเท่านั้น แต่มีความหมายว่าพอมีพอกิน... พอมีพอกินนี้แปลว่า เศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง... ให้พอเพียงนี้หมายความว่า มีกินมีอยู่ ไม่ฟุ่มเฟือย ไม่หรูหราก็ได้ แต่ว่าพอแม้บางอย่างอาจจะดูฟุ่มเฟือย แต่ถ้าทำให้มีความสุข ถ้าทำได้ก็สมควรที่จะทำ สมควรที่จะปฏิบัติ...”

คนเราถ้าพอในความต้องการ ก็มีความโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อย ก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย

ถ้าทุกประเทศมีความคิด อันนี้ไม่ใช่เศรษฐกิจ มีความคิดว่าทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่า พอประมาณไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข...”

(พินิจ เพชรพัชรกุล, สมพร อ่อนน้อม และ กุสุมาวดี ชัยชูโชติ, ๒๕๕๐, หน้า ๒ – ๓)

หรือคำว่า **“ความพอเพียง”** หมายถึง แนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับโดยยึดหลักทางสายกลางซึ่งความพอเพียงประกอบด้วย ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัวต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้จึงต้องอาศัยทั้งความรู้ทางวิชาการและคุณธรรม ซึ่งได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความอดทน ความเพียร การใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต ไม่โลภ และไม่ตระหนี่ เป็นต้น ในการดำเนินการทุกขั้นตอน (คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง, ๒๕๔๙, หน้า ๑๓ – ๑๔)

จากความหมายของความพอเพียงดังกล่าว **สรุปได้ว่า** ความพอเพียง หมายถึง วิธีการดำเนินชีวิตที่อยู่บนพื้นฐานของความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีเพื่อเตรียมรับกับสภาวการณ์การเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยความไม่ประมาท ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการในการวางแผนและการพัฒนา อีกทั้งการเสริมสร้างจิตสำนึกคุณธรรมให้กับปวงชนชาวไทย เพื่อให้สามารถมีชีวิตอย่างมีความสุขอย่างยั่งยืน



LI RT



แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

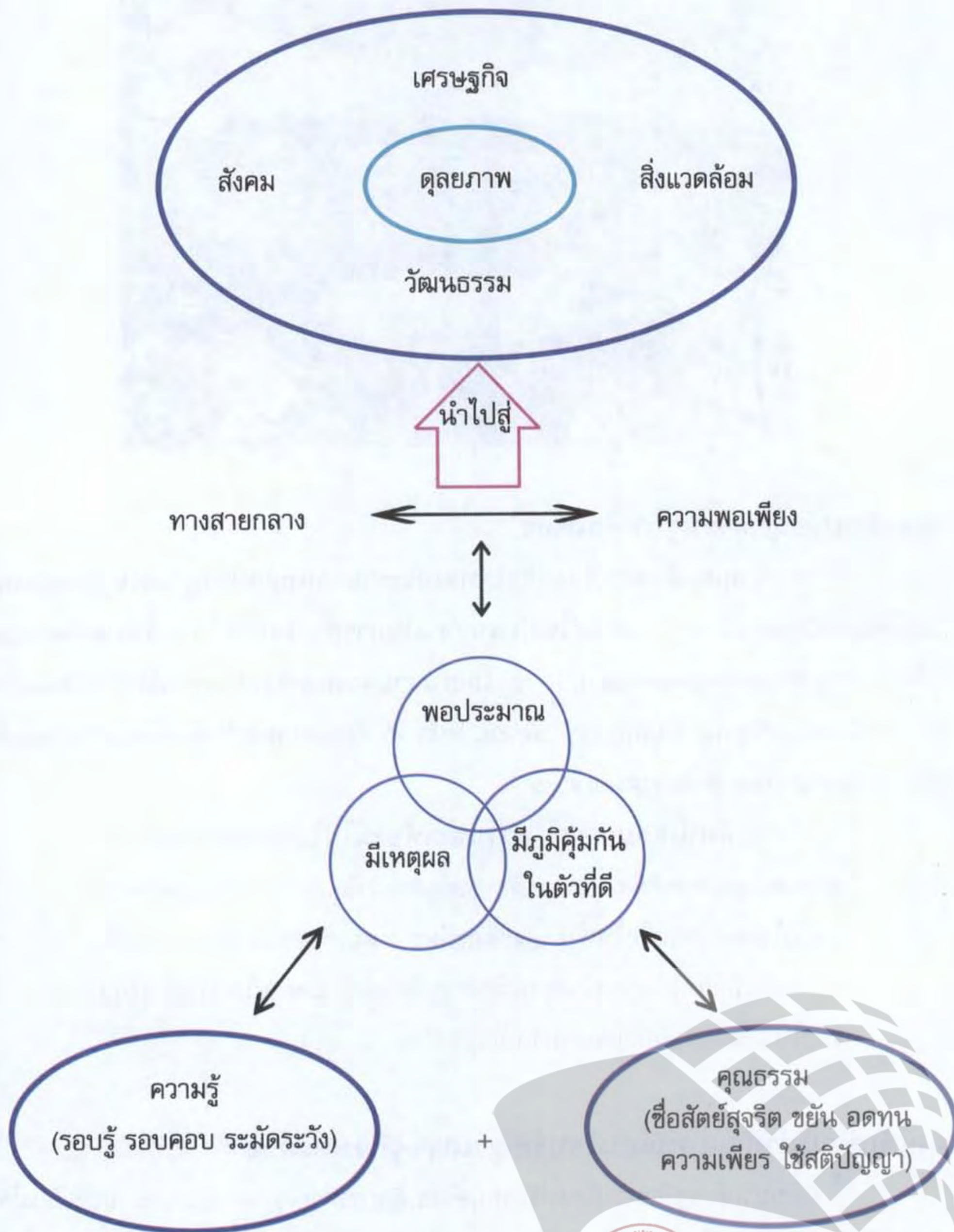
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้พสกนิกรชาวไทยทุกระดับได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต รวมทั้งการพัฒนาและบริหารประเทศบนพื้นฐานทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ (ปริยานุช พิบูลสรารุณ, ๒๕๕๒, หน้า ๓) ดังพระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา เมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐

“...อันนี้เคยบอกว่า ความพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่าทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัวเอง จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอจะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างที่ผลิตได้มากกว่าความต้องการก็ขายได้ แต่ขายในที่ที่ไม่ห่างไกล เท่าไร ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก...”

คุณลักษณะสำคัญและเงื่อนไขปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ประการ และเงื่อนไขที่จำเป็นอีก ๒ ประการ เพื่อนำไปสู่สังคมที่มีดุลยภาพ และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังแผนภาพ

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง



ที่มา : พัฒนาจาก ปรียานุช พิบูลสรารุท (๒๕๕๒, หน้า ๓)



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาไทย มิถุนายน ๒๕๕๗

จากแผนภาพ อธิบายได้ว่า เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาการดำเนินชีวิตที่ยึดหลักทางสายกลาง และความไม่ประมาท โดยอาศัยหลักการ ๓ ประการ คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดี อีกทั้งการใช้หลักคุณธรรมคู่กับความรู้ในการดำเนินชีวิต การตัดสินใจและการกระทำต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่สังคมที่มีดุลยภาพ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรู้เท่าทัน

สำหรับหลักความพอเพียง ๓ หลักการ และเงื่อนไขสำคัญ ๒ ประการ อธิบายในรายละเอียด ได้ดังนี้ (จिरायु อิศรางกูร ณ อยุธยา และ ปรียานุช พิบูลสรวุฑ, ๒๕๕๒, หน้า ๘ - ๙)

๑. ความพอประมาณ หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เป็นทุนเดิมของตนเอง หรือภายในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยใช้อย่างพอเหมาะพอควร กับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาจากภายใน ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น ชุมชนก่อนแล้วจึงค่อยขยายเชื่อมโยงกับภายนอกอย่างเป็นขั้นตอนตามความจำเป็น

๒. ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใด ๆ อย่างมีเหตุผล โดยยึดหลักความถูกต้อง ความเป็นจริง ตามหลักวิชาการ หลักกฎหมาย หลักศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม ค่านิยมที่ดีงาม โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ ทั้งในระยะสั้น ระยะยาว ทั้งต่อตนเอง ต่อผู้อื่น และส่วนรวม ด้วยความรอบคอบ

๓. การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับกับผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปรับตัวและรับมือได้อย่างทันที่ ดังนั้นการกระทำสิ่งใดต้องไม่ประมาท ต้องเตรียมตนเองและผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีภูมิคุ้มกันที่ดี

ส่วนเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การตัดสินใจและการกระทำสิ่งใด ๆ เป็นไปอย่างพอเพียง จึงต้องอาศัยทั้งความรู้ของคน และคุณธรรม ดังรายละเอียดดังนี้

๑. ความรู้ หมายถึง การฝึกตนให้มีความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างรอบด้าน มีความรอบคอบ ระมัดระวังในการนำความรู้มาใช้ในการวางแผนและการปฏิบัติงาน อีกทั้งจะต้องแสวงหาความรู้ เพิ่มพูนความรู้ จัดการความรู้ ต่อยอดความรู้อยู่ตลอดเวลาเพื่อให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก

๒. **คุณธรรม** หมายถึง การเสริมสร้างพื้นฐานทางจิตใจของคนในชาติให้ตระหนักในคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต ใช้สติปัญญาอย่างถูกต้อง และเหมาะสมในการดำเนินชีวิต ส่วนด้านการกระทำให้มีความซื่อสัตย์เพียร อดทน ไม่โลภ ไม่ตระหนี่ รู้จักแบ่งปัน และรับผิดชอบในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม

จุดแข็งของหลักคิดตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวคิดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ เป็นต้นมา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น จุดแข็งของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างสมดุล นับตั้งแต่การใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างสมดุล ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางกายภาพที่เป็นวัตถุ เงินทุน ระบบนิเวศวิทยา ทรัพยากรทางสังคม วัฒนธรรม ชนบทธรรมนิยม ประเพณี ความเป็นอยู่ ค่านิยม เป็นต้น อีกทั้งการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าอย่างสมดุลมากกว่าการเน้นสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

๒. มุ่งเน้นเป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนาที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ด้วยการมองโลกแบบองค์รวมเพื่อให้ผลของการพัฒนาเกิดประโยชน์ทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวม

๓. มุ่งเน้นการพัฒนาที่ก้าวหน้าไปอย่างมั่นคง โดยเริ่มต้นจากการพัฒนาฐานรากของสังคมด้วยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับครอบครัวให้เข้มแข็ง พออยู่พอกิน สามารถพึ่งตนเองได้ก่อน แล้วจึงค่อยเพิ่มระดับการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน ได้แก่ การรวมกลุ่มอาชีพ การพัฒนากลุ่มอาชีพ การจัดการระบบการออม การจัดสวัสดิการชุมชน การสร้างเครือข่ายในชุมชนขยายไปสู่สังคม เป็นต้น การพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอนดังกล่าวทำให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน

๔. มุ่งเน้นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีคุณธรรมกำกับความรู้ในการดำเนินชีวิต ทั้งนี้ เพราะคนที่มีคุณภาพจะสามารถใช้สติปัญญาในทางที่ถูกต้อง มีเหตุมีผล และใส่ใจเรียนรู้ คิดค้น ปรับปรุงวิธีการ แนวทางในการจัดการทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม สมดุล และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (จिरายู อิศรางกูร ณ อยุธยา และ ปรียานุช พิบูลสรารุณ, ๒๕๕๐,

หน้า ๒ - ๓)



LIART

สำหรับผู้เขียนขอเพิ่มเติมจุดแข็งของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอีก ๔ ประการ คือ

๑. มุ่งเน้นแนวทางการดำเนินชีวิตแบบพึ่งตนเองของปวงชนชาวไทย อีกทั้งการศึกษาหาความรู้สร้างนิสัยขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์สุจริต ประหยัด อุดออม แบ่งปัน มีเหตุผล ในการกระทำ สิ่งต่าง ๆ อาศัยความรู้รอบ และความรอบคอบในการดำเนินการกิจการทั้งปวงให้ สำเร็จ

๒. เน้นหลักปรัชญาที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย เพราะสามารถใช้ในการ ดำเนินชีวิต หรือ พัฒนาชุมชน สังคม ประเทศชาติ ตลอดจนประชาคมโลกก็สามารถ ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้เช่นกัน ดังที่ นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการ สหประชาชาติ ได้ยกย่องและทูลเกล้าถวายรางวัล “ความสำเร็จสูงสุดด้านการพัฒนามนุษย์” (Lifetime Achievement in Human Development Awards) แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งในคำยกย่องได้ชื่นชมหลักคิดที่แสดงถึงพระปรีชาญาณด้วยสายพระเนตรยาวไกลของพระองค์ ในฐานะทรงเป็นนักปราชญ์ที่ทรงมีพระประสงค์ให้พสกนิกรใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต ด้วยหลักความพอเพียง เพื่อให้การครองชีวิตรอดพ้นจากภาวะวิกฤต และมีชีวิตอย่างมีความสุข

๓. เป็นหลักปรัชญาฯ ที่มีแนวทาง การสอนที่สอดคล้องกับคำสอนของพระพุทธองค์ โดยเฉพาะหลักธรรมที่เรียกว่า “มัชฌิมาปฏิปทา” หรือมรรค ๘ ซึ่งแนะนำให้พุทธบริษัททั้งหลายใช้ชีวิต โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้การดำรงชีวิตมี ความสุขและพ้นทุกข์

๔. เป็นหลักปรัชญาฯ ที่มุ่งสร้าง สังคมสันติภาพและสันติธรรม ซึ่งจะนำไปสู่ การปรองดอง และสมานฉันท์ในสังคมไทยต่อไป

กล่าวได้ว่า หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตเป็น หลักคิดและหลักปฏิบัติที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์ให้ปวงชนชาวไทย รอดพ้นจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีความสุขและนำไปสู่ การพัฒนาที่ยั่งยืน



ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ : ระดับบุคคลและครัวเรือน

ในเรื่องการใช้จ่าย ความพอประมาณ : รู้จักหารายได้ และ ใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็น ทำอะไรไม่เกินตัว รู้จักแบ่งปัน

มีเหตุผล : การใช้จ่ายใช้สอย ใช้หลัก “คิดก่อนซื้อ คิดก่อนใช้ หากซื้อแล้วไม่ได้ใช้ ไม่ควรซื้อ” การทำบัญชีรายรับ รายจ่าย

มีภูมิคุ้มกัน : รู้จักบริหารรายได้ รู้จักเก็บออม

ความรู้คู่คุณธรรม : มีความเพียร ประกอบสัมมาอาชีพ มีความซื่อสัตย์ อดทน มีความเอื้อเฟื้อ ช่วยเหลือสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เห็นคุณค่าวัฒนธรรมไทย และยึดมั่นในคำสอนทางศาสนา อีกทั้งส่งเสริม “วัฒนธรรมองค์การแบบพอเพียง”

การนำแนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการไทย

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะใน ๘ ประเด็น ดังนี้

๑. **ในเชิงนโยบาย** เพื่อให้การนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเกิดผลในทางปฏิบัติ ส่วนราชการต่าง ๆ ควรกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๒. **ในเรื่องการบริหารงาน** ผู้บริหารองค์การควรนำหลักธรรมาภิบาลและน้อมนำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน อาทิเช่น

- การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ
- คิดอย่างเป็นองค์รวม
- มองอย่างครบวงจร
- การพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน
- บริการรวมที่จุดเดียว
- ไม่ติดตำรา ประหยัด เรียบง่าย
- ได้ประโยชน์สูงสุด
- เน้นการมีส่วนร่วม
- รู้รักสามัคคี



- รู้เสียสละ
- ซื่อสัตย์สุจริต ชยัน อดทน
- พึ่งตนเองได้
- คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

(สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ๒๕๕๐, หน้า ๑ - ๑๗)

๓. ในเรื่องการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้ความเข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้อย่างถูกต้อง ส่วนราชการต่าง ๆ ควรจัดทำโครงการอบรมหลักสูตรปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้กับบุคลากรอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

๔. ในเรื่องการปฏิบัติงานและการให้บริการ บุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ควรนำหลักพุทธธรรม หลักทศพิธราชธรรมมาใช้ในการปฏิบัติงาน อีกทั้งปรับเปลี่ยนทัศนคติการให้บริการใหม่เป็นแบบบริการด้วยใจ (Service Mind) เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจในบริการ

๕. ในเรื่องการปฏิบัติตนของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และพนักงานของรัฐ บุคคลดังกล่าวควรเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๖. ในเรื่องการปฏิบัติตนของนักการเมือง เพื่อให้การพัฒนาประเทศบังเกิดประโยชน์สูงสุด นักการเมืองควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริหารงานด้วยความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

๗. ในเรื่องความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ส่วนราชการต่าง ๆ ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของบุคลากร ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๘. ในเรื่องการนำแนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ควรมีการประกาศเกียรติคุณและให้รางวัลแก่บุคคลและหน่วยงานที่มีผลงานดีเด่นในเรื่องการใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานต่อไป



LI RT

บทสรุป

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นวิถีชีวิตหรือแนวทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระราชดำรัสแก่พสกนิกรไทยมานานกว่า ๓๐ ปี เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นหลักคิดและหลักปฏิบัติในการพัฒนาตนเอง ครอบครัว องค์กร ชุมชน และประเทศชาติ ให้เจริญก้าวหน้าในทุกด้านอย่างสมดุล ประชาชนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่พออยู่พอกิน พอใช้ อย่างมั่นคง และอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ดังพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในหนังสือเศรษฐกิจพอเพียงคืออะไร? (คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง, ๒๕๔๙, หน้า ๑) ความว่า

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นเสมือนรากฐานของชีวิต รากฐานความมั่นคงของแผ่นดิน เปรียบเสมือนเสาเข็มที่ถูกต้องรองรับบ้านเรือน ตัวอาคารไว้นั่นเอง สิ่งก่อสร้างจะมั่นคงได้ก็อยู่ที่เสาเข็ม แต่คนส่วนมากมองไม่เห็นเสาเข็ม และลืมเสาเข็มเสีย ด้วยซ้ำไป”

ในเรื่องการนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงคุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงได้อัญเชิญมาเป็นแนวคิดการพัฒนาประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ โดยใช้ร่วมกับแนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมและเน้น “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้เน้นย้ำ



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาไทย มิถุนายน ๒๕๕๒



ในเรื่องการจัดการเรียนการสอน ว่าครูจะต้องสอนเนื้อหาโดยบูรณาการความรู้อย่างสมดุล ควบคู่กับการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ ก็ได้กำหนดให้ภาครัฐส่งเสริมสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สำหรับของมหาวิทยาลัยรามคำแหง รองศาสตราจารย์รังสรรค์ แสงสุข อธิการบดี ได้ให้โอวาทกับบัณฑิตในพิธีพระราชทานปริญญาบัตร ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ว่า “บัณฑิตต้องรู้จักการใช้ชีวิตตามแนวคิดแบบพอเพียง คือการรู้จักอยู่ รู้จักเป็น รู้จักคิด รู้จักใช้จ่าย ไม่ว่าจะทำอะไร ขอให้อยู่ในความพอเพียงที่ควรมีควรเป็น รู้จักเดินทางสายกลาง รวมทั้งรู้จักดูแลครอบครัวให้อยู่เย็นเป็นสุขตามสมควร ขณะเดียวกันการทำมาหาเลี้ยงชีพก็ขอให้ทำพอสมควรแก่เหตุ ไม่ไปรีดนาทาเร้นหรือหาความร่ำรวยใส่ตนเอง ในขณะที่คนอื่นไม่มีจะกิน” ส่วนรองศาสตราจารย์คิม ไชยแสนสุข อธิการบดี ก็ได้ให้ความสำคัญกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วยการนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการและจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอน โดยมอบหมายให้คณาจารย์ช่วยกันขับเคลื่อนแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงลงไปสู่ชั้นเรียน เพื่อให้นักศึกษาได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันและการปฏิบัติงานในองค์การต่อไป สำหรับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ก็ควรที่จะน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปรับใช้ในการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะส่งผลให้องค์การนั้น ๆ มีวัฒนธรรมองค์การแบบพอเพียง และทำงานร่วมกันอย่างมีความสุขอันนำไปสู่การเกิดองค์การแห่งความสุข (Happiness Organization)

บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง. (๒๕๔๙). เศรษฐกิจพอเพียงคืออะไร?.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

คิม ไชยแสนสุข. (๒๕๕๒). พัฒนาการบริหารผ่านปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. วารสาร
รามปริทรรศน์, ๖ (๖๘), ๒ - ๓.

จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา และปรียานุช พิบูลสรารุณ. (๒๕๕๒). ตามรอยพ่อชีวิตพอเพียง. เอกสาร
บรรยายในการสัมมนาเรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียงกับการประยุกต์ใช้ : จากงานวิจัย
ขยายผลสู่ชุมชน”. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ปรียานุช พิบูลสรารุณ. (๒๕๕๒). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ กับการจัด
การเรียนรู้. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.

พิชญ์ เพชรพัชรกุล, สมพร อ่อนน้อม และ กุสุมาวดี ชัยชูโชติ. (๒๕๕๐). สื่อการเรียนรู้เศรษฐกิจ
พอเพียงสมบูรณ์แบบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด.

รังสรรค์ แสงสุข. (๒๕๔๓) อธิการบดีหวังให้บัณฑิตเป็นคนดีของสังคม.ข่าวประชาสัมพันธ์
รามคำแหง. ๕๘, ๒.

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (๒๕๕๐).

หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. วารสารข้าราชการ, ๕๒ (๖), ๑ - ๑๗.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน. (๒๕๕๐). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐.
กรุงเทพมหานคร :สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๐).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔. ค้นเมื่อ ๒๕
มิถุนายน ๒๕๕๒, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139>





ทำไม .. ต้องจ่ายค่าแท็กซี่เพิ่มอีก ๕๐ บาท จากสนาามบิณสูวรณภูมิ

เถลิง ครามะคำ *

ความจำเป็นในการเดินทางของผู้คนในกรุงเทพฯ เมืองหลวง ถ้าไม่มีรถยนต์เป็นของตนเอง ก็ต้องเดินทางไปสู่จุดหมายด้วยการบริการขนส่งสาธารณะ อันได้แก่ รถโดยสารประจำทาง ซึ่งมีอยู่หลายสาย หลายสี หลากชนิด ทั้งของ ขสมก. และบริการร่วมของเอกชน มีทั้งสีเหลือง สีแดง สีชมพู สีน้ำเงิน เขียว มีทั้งติดแอร์และไม่ติดแอร์ ใช้แก๊ส NGV แก๊สธรรมชาติหรือไม่ใช้แก๊ส ปัจจุบันยังเพิ่มความสะดวกรวดเร็วขึ้นด้วยบริการรถไฟฟ้า ทั้งบนดินและใต้ดิน รวมทั้งบริการรถตู้สาธารณะเป็นบางสาย หรือมีฉะนั้นถ้าจะให้มีความเป็นส่วนตัวสักหน่อยก็ใช้บริการรถแท็กซี่

ผมไม่มีข้อสงสัยกับบริการขนส่งสาธารณะที่หลากหลายสไตล์ เป็นธรรมดาของประชาคมในเมืองหลวงเพราะนาน ๆ จึงจะเข้ากรุงเทพฯ สักทีด้วยความที่ไม่เคยรู้เส้นทางรถเมล์สายใหม่ ๆ และไม่สะดวกกับการไต่บันไดไปขึ้นหรือลงรถไฟฟ้าที่แสนจะทันสมัย ผมจึงมีทางเลือกการเดินทางในกรุงเทพฯ เป็นแท็กซี่เสมอมา สะดวก สบาย ไปตามอัธยาศัยไม่เคยมีอะไรเป็นปัญหา

* อดีตปลัดจังหวัดจันทบุรี

จนกระทั่ง ผมมีความจำเป็นต้องใช้แท็กซี่เดินทางจากสนามบินสุวรรณภูมิกลับบ้านนี้สิครับ ผมเพิ่งรู้ว่าต้องจ่ายเงินอีก ๕๐ บาทเพิ่มจากอัตราค่าโดยสารปกติตามมิเตอร์ ใคร ๆ ที่เคยเดินทางเป็นประจำเขาก็รู้กันทั้งนั้น แต่สำหรับผมนาน ๆ ไปที ผมก็เลยเพิ่งจะรู้ด้วยความประหลาดใจ



ในขณะที่เดียวกันก็ได้เห็นข่าวปรากฏทางสื่อมวลชนว่าชาวแท็กซี่ที่สุวรรณภูมิเขามีการชุมนุมประท้วงเพราะมีผู้ร้องเรียนขอให้ทางราชการพิจารณายกเลิกการเก็บเพิ่มค่าโดยสารรถแท็กซี่จากสนามบินสุวรรณภูมิเพิ่มอีก ๕๐ บาท นอกเหนือจากค่าโดยสารตามมิเตอร์ปกติบรรดารถแท็กซี่ที่จอดรอรับผู้โดยสารที่สนามบินสุวรรณภูมิจึงไม่พอใจพากันชุมนุมประท้วงเป็นที่เอิกเกริกเมื่อไม่นานมานี้

และในท้ายที่สุดเมื่อเรื่องร้องเรียนไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็สรุปว่ายังคงอนุญาตให้คนขับรถแท็กซี่มีสิทธิเรียกค่าโดยสารเพิ่มขึ้นจากอัตราค่าโดยสารที่ปรากฏในมิเตอร์ได้ ๕๐ บาท เช่นเดิม

เรื่องการชุมนุมประท้วงอันเนื่องมาจากความไม่พอใจของพี่น้องชาวแท็กซี่ในสุวรรณภูมิเพราะข้อร้องเรียนให้ยกเลิกการเก็บค่าโดยสารเพิ่มจากอัตราตามมิเตอร์ปกติ ๕๐ บาทนี้ ไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ นะครับ มีผู้สนใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายองค์กร โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบรวมทั้งฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญาได้ศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทันที

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพร้อมด้วยรองปลัดกระทรวงคมนาคมและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องไปชี้แจงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุในการอนุญาตให้เรียกเก็บค่าโดยสารแท็กซี่ในสนามบินสุวรรณภูมิเพิ่มด้วยตนเอง ผมขอคัดลอกโดยสรุปมาให้พิจารณากัน ดังนี้

(ก) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำหนดอัตราที่เพิ่มขึ้นจากการบรรทุกคนโดยสารอีก ๕๐ บาทตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน ๗ คน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ข้อ ๓ (๒)

(ข) บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ซึ่งเป็นผู้ดูแลการทำอากาศยานจึงมีหน้าที่จัดรถแท็กซี่จอดรอรับผู้โดยสารให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร นอกจากนี้ ยังเป็นการจูงใจให้นำรถแท็กซี่มาจอดรอรับในการทำอากาศยานเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสาร

(ค) บางครั้งต้องเสียเวลารอคอยผู้โดยสารเป็นเวลานานกว่าจะได้ผู้โดยสารแต่ละครั้ง

(ง) ทอท. มิได้มีการหักค่าใช้จ่ายในเงินจำนวน ๕๐ บาท จากคนขับซีรตแท็กซี่แต่อย่างใด

แปลเป็นภาษาง่าย ๆ ก็คือว่า กระทรวงคมนาคมเป็นผู้อนุญาตให้แท็กซี่เรียกเก็บค่าบริการจากผู้โดยสารได้ในอัตราที่กระทรวงกำหนด เพื่อเป็นแรงจูงใจให้พี่น้องชาวแท็กซี่ได้เข้ามาให้บริการในสนามบิน เป็นค่าเสียเวลาที่ต้องจอดรอผู้โดยสาร เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการที่สนามบิน ไม่ต้องลำบากลำบากออกไปเรียกรถแท็กซี่นอกสนามบิน

มิใช่เป็นค่าธรรมเนียมของหน่วยงานภาครัฐ หรือสนามบินแต่ประการใด เป็นประโยชน์ที่รัฐอนุญาตให้ผู้ประกอบการมีสิทธิเรียกเก็บจากผู้โดยสารได้โดยตรง

นี่แหละครับ คือประเด็นความคับข้องใจของผม ทำให้ผมเริ่มมีข้อข้องใจสงสัยต่อไปอีกหลายเรื่อง เช่นว่า

๑. ใครกันหนอที่เป็นคนกำหนดอัตราค่าโดยสารแท็กซี่ให้อัตราค่าบริการกิโลเมตรแรก ต้อง ๓๕ บาท แล้วกิโลเมตรต่อ ๆ ไป เขาคิดอย่างไร ถ้ารถติด ๆ ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ ทำไมมิเตอร์ค่าโดยสารจึงขึ้นตลอดเวลา

๒. เส้นทางที่พี่ ๆ แท็กซี่ นำพาเราไปสู่จุดหมายปลายทางเป็นธรรมต่ออัตราค่าโดยสารที่ผมต้องจ่าย หรือไม่

เพราะตามปรกติ เมื่อผู้โดยสารบอกจุดหมายปลายทาง คนขับแท็กซี่ก็จะพาเราโลดแล่นไปบนเส้นทางที่เขากำหนดเอง จะเป็นทางลัด ทางปรกติ ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของโชเฟอร์คนเก่ง พอจะมีอยู่บ้างเหมือนกันที่คนขับรถแท็กซี่จะ สอบถามก่อนว่าจะไปเส้นทางใดหรือ ขึ้นทางด่วนไหม เป็นต้น



แต่เชื่อเถอะครับ คนที่ใช้บริการแท็กซี่น้อยคนนักที่จะรู้จักเส้นทางไปสู่จุดหมาย
ปลายทางของตนเอง

และเมื่อถึงจุดหมายผู้โดยสารก็จะจ่ายค่าโดยสารให้กับคนขับรถแท็กซี่เต็มตามอัตรา
ที่ปรากฏในมิเตอร์ค่าโดยสาร โดยมีได้ต่อรองราคาหรืออึดเอื้อนเลย

แม้บางคน บางครั้ง ก็จะมีรู้สึกว่าเส้นทางที่พาไปนั้น มันอ้อม มันผิด ไม่ใช่ทางตรง
ไม่ควรจะขึ้นทางด่วนก็แค่บ่นนิดบ่นหน่อย ในที่สุดก็ต้องจ่ายตามราคามิเตอร์อยู่ดี

ในฐานะที่ผมเคยมีประสบการณ์ตรงในการใช้บริการแท็กซี่อยู่บ้างเพื่อให้รู้แจ้ง
เห็นจริงผมจึงทำการค้นคว้าหาข้อมูล เพื่อนำมาเสนอต่อท่านผู้อ่านด้วยความบริสุทธิ์ใจดังนี้

ประเด็นสำคัญของผมก็คือ การร้องเรียนจากประชาชนผู้ใช้บริการรถแท็กซี่
ที่สนามบินสุวรรณภูมิให้ทางราชการยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ขับรถแท็กซี่มีสิทธิ์เรียกเก็บค่าโดยสารจาก
ผู้โดยสารเพิ่มจากอัตราค่าโดยสารปกติที่แสดงไว้ในมิเตอร์ อีก ๕๐ บาท แล้วชาวแท็กซี่พากัน
ประท้วงเพราะไม่พอใจนั้น ขออนุญาตแสดงความคิดเห็นว่า

“แท็กซี่” ตามความหมายนี้ ผมหมายถึง รถยนต์ที่รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน
เจ็ดคน และจดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร (TAXI-METER) เพื่อจะได้ไม่เข้าใจผิดไปถึงคำว่า
แท็กซี่ อื่นๆ เช่น แท็กซี่ป้ายดำ หรือ แท็กซี่ผี

ประเด็นนี้ ต้องพิจารณาว่า **ผู้ใดเป็นผู้มี
อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎ หรือคำสั่ง ที่มา
ของอำนาจและการใช้อำนาจตามกฎหมายชอบด้วย
กฎหมายหรือไม่** ในการนี้

**๑. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.
๒๕๒๒** และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ บัญญัติไว้ว่า

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้ง
นายทะเบียนและผู้ตรวจการ กับออกกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑๔) อัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือค่าบริการอื่น สำหรับรถยนต์สาธารณะ
และรถจักรยานยนต์สาธารณะ



LIART

๒. กฎกระทรวง ว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่ยึดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร สำหรับรถยนต์รับจ้างไว้ในข้อ ๑๕ ดังนี้

ข้อ ๑๕ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้างและอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร ให้กำหนดถือเกณฑ์ระยะทาง ๒ กิโลเมตรแรก ไม่เกิน ๕๐ บาท และกิโลเมตรต่อ ๆ ไปไม่เกินกิโลเมตรละ ๑๒ บาท ในกรณีที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ หรือเดินรถต่อไปได้ตามปกติวิสัย ในอัตรานาทีละไม่เกิน ๓ บาท

(๒) อัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารให้กำหนดดังต่อไปนี้

(ก) กรณีการจ้างผ่านศูนย์สื่อสารบริการของผู้รับจ้าง กำหนดไม่เกิน ๕๐ บาท

(ข) กรณีการจ้างจากท่าอากาศยานหรือสถานที่ ที่กระทรวงคมนาคมประกาศกำหนด โดยรถยนต์รับจ้างนั้นจอดรอคนโดยสารอยู่ในสถานที่ดังกล่าว ณ จุดที่จัดไว้เป็นการเฉพาะ กำหนดได้ไม่เกิน ๑๐๐ บาท

การกำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารและค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเรียกเก็บค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารให้เรียกเก็บตามจำนวนเงินรวมที่แสดงไว้ในมาตรค่าโดยสาร ส่วนการเรียกเก็บค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร (ถ้ามี) ให้เรียกเก็บเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารในมาตรค่าโดยสารดังกล่าว

๓. ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร สำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่ยึดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารไว้ในข้อ ๒ และอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารไว้ในข้อ ๓ ดังนี้

ข้อ ๒ อัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร ให้กำหนดดังนี้



ระยะทาง	๑	กิโลเมตรแรก		๓๕.๐๐	บาท
ระยะทางกิโลเมตรที่	๒	ขึ้นไปถึงกิโลเมตรที่	๑๒	กิโลเมตรละ	๕.๐๐ บาท
ระยะทางกิโลเมตรที่	๑๒	ขึ้นไปถึงกิโลเมตรที่	๒๐	กิโลเมตรละ	๕.๕๐ บาท
ระยะทางกิโลเมตรที่	๒๐	ขึ้นไปถึงกิโลเมตรที่	๔๐	กิโลเมตรละ	๖.๐๐ บาท
ระยะทางกิโลเมตรที่	๔๐	ขึ้นไปถึงกิโลเมตรที่	๖๐	กิโลเมตรละ	๖.๕๐ บาท
ระยะทางกิโลเมตรที่	๖๐	ขึ้นไปถึงกิโลเมตรที่	๘๐	กิโลเมตรละ	๗.๕๐ บาท
ระยะทางกิโลเมตรที่	๘๐	ขึ้นไป		กิโลเมตรละ	๘.๕๐ บาท

กรณีรถไม่สามารถเคลื่อนที่หรือเดินรถต่อไปได้เกินกว่า ๖ กิโลเมตรต่อชั่วโมง อัตรา
นาที่ละ ๑.๕๐ บาท

ข้อ ๓ อัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารให้กำหนด ดังนี้

(๑) กรณีการจ้างผ่านศูนย์บริการสื่อสารของผู้รับจ้างให้เรียกเก็บค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากที่
แสดงไว้ในมาตราโดยสารอีก ๒๐ บาท

(๒) กรณีการจ้างจากท่าอากาศยานดอนเมืองหรือท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
โดยรถยนต์รับจ้างนั้นจอดรอคนโดยสารอยู่ในท่าอากาศยาน ณ จุดที่จัดไว้ให้เป็นการเฉพาะ **ให้เรียก
เก็บค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากที่แสดงไว้ในมาตราโดยสารอีก ๕๐ บาท**

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่ผมเห็นว่า กฎกระทรวงว่าด้วย
รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่ยกเลิกในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐
ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ข้อ ๑๕ ได้บัญญัติให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้าง
บรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้าง **ใน ๒ ลักษณะ**ด้วยกันคือ

(๑) กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้าง และ

(๒) กำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร

**สำหรับประเด็นในข้อ ๑ ในการกำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับ
รถยนต์รับจ้าง นั้น** มีบัญญัติไว้ในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันและมี
รายละเอียดเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารอยู่ในข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงคมนาคม
เรื่อง กำหนดค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร สำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน
(TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่มีผล

การบังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ รถแท็กซี่ต้องจัดเก็บ
อัตราค่าบริจทุกคันโดยสาร ในอัตราเดียวกันและเหมือนกัน
ทุกคัน

ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้างบริจทุก
คันโดยสารตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวง
ฉบับเดียวกันนี้จึงเป็นการออกกฎกระทรวง*เป็นไปตาม*
กรอบของกฎหมาย ของมาตรา ๕ (๑๔) แห่งพระราช
บัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราช
บัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการ
ออกกฎกระทรวงเฉพาะเนื้อหาที่กำหนดอัตราค่าจ้างบริจทุกคันโดยสารดังกล่าวแล้วเป็นไปโดย
ชอบด้วยกฎหมายและมีผลไปถึงเฉพาะเนื้อหาในข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง
กำหนดอัตราค่าจ้างบริจทุกคันโดยสารบริจทุกคันโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จัด
ทะเบียนในกรุงเทพมหานครฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย
จึงชอบด้วยกฎหมายด้วย



ดังนั้น ผู้โดยสารรถแท็กซี่ก็จะต้องทราบแล้วว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมี
อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดอัตราค่าจ้างบริจทุกคันโดยสาร ซึ่งผู้โดยสารต้องชำระ
ให้กับคนขับแท็กซี่ตามจำนวนที่แสดงไว้ในมาตรค่าโดยสาร โดยไม่ต้องมีข้อสงสัยใด ๆ ทั้งสิ้น
เว้นแต่โชคร้ายไปเจอคนขับรถแท็กซี่ที่ไม่สุจริตปรับเปลี่ยนมาตรวัดค่าโดยสารให้คิดค่าโดยสาร
แพงกว่าปรกติก็ต้องว่ากันเป็นเรื่อง ๆ ไป

ส่วนประเด็นในข้อ ๒ การกำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าบริจทุกคันโดยสาร
ตามกฎกระทรวงฉบับเดียวกันในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติเฉพาะส่วนนี้ไว้ว่าให้รัฐมนตรี
มีอำนาจ*กำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น* จากอัตราค่าจ้างบริจทุกคันโดยสารและมีรายละเอียด
การกำหนดอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎกระทรวง กล่าวคือ

(ก) กรณีการจ้างผ่านศูนย์บริการสื่อสารของผู้รับจ้างกำหนดได้ไม่เกิน ๕๐ บาท

(ข) กรณีการจ้างจากท่าอากาศยาน หรือสถานที่ที่กระทรวงคมนาคมกำหนด
โดยรถยนต์รับจ้างนั้นจอดรอคนโดยสารอยู่ในสถานที่ดังกล่าว ณ จุดที่จัดไว้เป็นการเฉพาะ
กำหนดได้ไม่เกิน ๑๐๐ บาท



และได้พิจารณาถ้อยคำที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ ๑๕ วรรคสาม แห่งกฎกระทรวง ฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่าส่วนการเรียกเก็บค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร (ถ้ามี) ให้เรียกเก็บเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารที่แสดงไว้ในมาตราโดยสารดังกล่าว จึงเป็นการ ยืนยันวัตถุประสงค์ของรัฐมนตรีผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าต้องการเก็บค่าจ้างเพิ่มขึ้นจาก ค่าจ้างบรรทุกผู้โดยสารที่แสดงไว้ในมาตราค่าโดยสารมิใช่เป็นการกำหนดอัตราค่าบริการอื่น แต่ประการใด และได้พิจารณาถ้อยคำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติ รถยนต์ ฉบับเดียวกันนี้ เห็นว่าตามมาตรา ๕ (๑๔) ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง กำหนดเพียงอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือค่าบริการอื่นสำหรับรถยนต์สาธารณะและ



รถจักรยานยนต์สาธารณะเท่านั้น มิได้ให้อำนาจ รัฐมนตรีกำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากการ บรรทุกผู้โดยสารแต่ประการใด และในมาตรา อื่นใดของพระราชบัญญัติรถยนต์ฉบับเดียวกันนี้ ก็มิได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่ม ขึ้นดังกล่าวได้ ดังนั้น รัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจออก

กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ ๑๕ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับ เดียวกันจึงทำให้กฎกระทรวงเฉพาะเนื้อหาในส่วนที่กำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าโดยสาร ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลให้บทบัญญัติของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน เฉพาะเนื้อหาในส่วนที่ กำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าโดยสารเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลให้บทบัญญัติ ของกฎกระทรวง ข้อ ๑๕ (๒) ที่กำหนดอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าโดยสารเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และยังมีผลไปถึงประกาศ กระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุก คนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ในข้อ ๓ เป็นอันใช้บังคับมิได้เช่นเดียวกัน โดยที่ไม่มีคามจำเป็นที่ต้องไป พิจารณาเนื้อหาในการประกาศของรัฐมนตรีคมนาคมในการประกาศสถานที่จอดรอของรถแท็กซี่ ในการทำอากาศยานและประกาศจุดที่จัดไว้เป็นการเฉพาะอีกต่อไป และแท้จริงแล้วก็เป็น การเรียกเก็บค่าแท็กซี่ที่ซ้ำซ้อนกันด้วย



LI RT

ถึงตรงนี้ ท่านผู้อ่านที่สนใจหรือที่เคยใช้บริการรถแท็กซี่ที่สุวรรณภูมิเหมือนผม ก็พอจะมองเห็นภาพแล้วว่าในกฎกระทรวงฉบับเดียวกันมีทั้งเนื้อหาบางส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและบางส่วนก็ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อมีประชาชนผู้ใช้บริการร้องเรียนขอให้ทางราชการได้พิจารณายกเลิกคำสั่งที่ให้รถแท็กซี่ที่จอดรอผู้โดยสารอยู่ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่มีสิทธิเรียกเก็บค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารปกติ เพราะเขาอาจจะเห็นแล้วว่ากฎกระทรวงในส่วนที่ให้เรียกเก็บค่าแท็กซี่เพิ่มไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ควรจ่ายให้อีกต่อไป จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล



และผมเห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ต้องตัดสินใจดำเนินการให้พี่น้องประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด หรือไม่ก็จัดการให้มีมาตรการใด ๆ มารองรับต่อไป

มีต้องเกรงกลัวว่าจะเกิดการชุมนุมประท้วงของพี่น้องชาวแท็กซี่หรือครับ

เพราะสิทธิของประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ถ้าผู้โดยสารรถแท็กซี่จากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่ยังคงต้องเสียค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารที่เพิ่มขึ้นอีก ๕๐ บาท เขาเกิดอยากจะชุมนุมประท้วงขึ้นมาบ้าง จะว่ายังไงเล่าครับ

ในยุคที่ประชาธิปไตยเบ่งบานสุดขีดนี้ อะไร ๆ ก็เกิดขึ้นได้ ถ้าไม่ตัดสินใจขั้นเด็ดขาดให้ถูกต้องตามหลักการและเหตุผลนะครับ



สิทธิการตายโดยปฏิเสธการรักษา

ดร.วิชช์ จีระแพทย์^๑

สืบเนื่องจากคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) ได้มีมติเห็นชอบหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. และให้เสนอร่างกฎกระทรวงฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้พิจารณาแล้วเห็นควรเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้

* น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ ๒) (จุฬา), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), น.ด. (Doctor of laws มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) รางวัลสภาวิจัยแห่งชาติ : วิทยานิพนธ์ระดับดีเยี่ยม ปี ๒๕๕๐, นักปกครองระดับสูง กรมการปกครอง รุ่นที่ ๒๒, วปอ. ๓๕๕, ปปร. ๑ สถาบันพระปกเกล้า, บ.ย.ส. รุ่น ๙ สำนักงานศาลยุติธรรม, นักบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด, วตท. รุ่นที่ ๗ วิทยาลัยตลาดทุน, อธิบดีอัยการฝ่ายวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand
รัฐสภาสาร มิถุนายน ๒๕๕๓

ความเห็นชอบ และดำเนินการตามความในมาตรา ๒๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อไป^๒

สาระสำคัญของคำเสนอเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีสำหรับกฎกระทรวงดังกล่าว มีดังนี้

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า

“บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้

การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว มิได้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและให้พ้นจากความรับผิดทั้งปวง”

เป็นการรับรองสิทธิในการปฏิเสธการรักษา โดยบุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ซึ่งในมาตรา ๑๒ วรรคสอง กำหนดให้มีการออกหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเพื่อวางหลักเกณฑ์วิธีการในการทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้ อันได้แก่ การดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าว ที่เรียกว่า “living will” หรือ “advance / decision” เพื่อให้ผู้ป่วยที่ทำหนังสือแสดงเจตนาได้รับการดูแลรักษาตรงตามความประสงค์ หรือสามารถปฏิเสธการรักษาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อตนในวาระสุดท้ายของชีวิตที่เรียกว่า “ยืดการตาย” หรือผู้ป่วยที่ต้องทรมานจากโรคบางโรคในระยะยาวโดยไม่มีทางรักษาให้หายขาดได้ ยุติความทรมานนั้นด้วยความเคารพสิทธิที่จะตัดสินใจของผู้ป่วย ซึ่งอาจไม่ต้องการรักษาด้วยวิธีการที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยและญาติหรือทำให้ไม่อาจตายอย่างสงบหรือทำให้

^๒ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ที่ สช. ๖๓๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ และที่ สช. ๖๕๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง กฎกระทรวงตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

ต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากโดยไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ นอกจากนั้นยังเป็นภาระต่อระบบบริการสาธารณสุขของประเทศโดยรวม เช่น ผู้ป่วยที่มีสภาพฟื้นไม่ได้ตายไม่ลงมีชีวิตอยู่ด้วยเครื่องช่วยหายใจเท่านั้น ทั้งนี้ การทำหนังสือแสดงเจตนาจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง ป้องกันความขัดแย้งของญาติในการตัดสินใจเกี่ยวกับผู้ป่วยได้ทางหนึ่ง แต่แพทย์พยาบาลยังให้การดูแลผู้ป่วยเพื่อบรรเทาความทุกข์ทรมานของผู้ป่วยไม่ว่าจะทำหนังสือแสดงเจตนาไว้หรือไม่ก็ตาม ตามแนวทางการดูแลรักษาแบบประคับประคอง

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพได้ร่วมกับศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดกระบวนการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข ตั้งแต่กลางปี ๒๕๕๑ ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา โดยเริ่มจากการศึกษาองค์ความรู้ ทั้งจากกฎหมายและแนวปฏิบัติในต่างประเทศ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในประเทศและยกร่างกฎกระทรวงไปพร้อม ๆ กับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขและผู้แทนหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณสุข สภาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง องค์กรต่าง ๆ รวมถึงผู้แทนฝ่ายผู้รับบริการและญาติผู้ป่วยในวาระสุดท้าย เพื่อยกร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วจึงได้นำร่างกฎกระทรวงที่ได้ไปจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ทั้งโดยทางเอกสารและการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนาปรับปรุงร่างกฎกระทรวงหลายครั้ง

ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมมาปรับปรุงร่างกฎกระทรวงให้มีความสมบูรณ์ขึ้น แล้วส่งให้ สช. เผยแพร่ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดย สช. ได้ส่งร่างกฎกระทรวงไปยังสภาวิชาชีพราชวิทยาลัยที่เกี่ยวข้อง โรงพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชน คณะแพทยศาสตร์ วิทยาลัยพยาบาล สถาบันการศึกษา หน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง นักกฎหมาย นักวิชาการและประชาชนที่สนใจ

นอกจากร่างกฎกระทรวงแล้ว ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ร่วมกับ สช. ยังได้จัดทำร่างแนวปฏิบัติเพื่อรองรับการดำเนินงานในทางรูปธรรมตามกฎกระทรวง และได้นำทั้งร่างกฎกระทรวงและร่างแนวปฏิบัตินี้ไปจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะโดยเชิญผู้แทนสถานพยาบาล แพทย์ พยาบาล ผู้ป่วย ญาติผู้ป่วย และประชาชนผู้สนใจ เพื่อทำความเข้าใจกับ

การตายในบริบททางสังคม วัฒนธรรม และสิทธิในการปฏิเสธการรักษา ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒

ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ร่วมกับ สช. ได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะทั้งหมดไปปรับปรุงร่างกฎกระทรวงอีกครั้ง และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ด้านสุขภาพ อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการแพทย์และสาธารณสุข ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ตัวแทนองค์กรวิชาชีพ ตัวแทนองค์กรด้านสุขภาพ ตัวแทนสื่อมวลชน และได้ปรับปรุงมาโดยลำดับจนเป็นฉบับสมบูรณ์ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.)

คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบหลักการของร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. และให้เสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป



สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง

๑. คำนิยาม

๒. หลักเกณฑ์ วิธีการทำหนังสือแสดงเจตนา

เพื่อความชัดเจนที่จะดำเนินการตามความประสงค์ของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา เป็นไปตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง จำเป็นต้องระบุข้อมูลสำคัญที่สมควรปรากฏในหนังสือแสดงเจตนาไว้ดังนี้

๒.๑ วัน เดือน ปี ที่ทำหนังสือ และข้อมูลของผู้แสดงเจตนา เพื่อใช้ระบุตัวบุคคลและอำนวยความสะดวกในการติดต่อกับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขหรือสถานพยาบาล เช่น ชื่อ สกุล ของผู้ทำหนังสือ ชื่อพยาน รวมถึงประเภทของบริการสาธารณสุขที่ไม่ต้องการรับ

๒.๒ ชื่อบุคคลใกล้ชิดที่ผู้ทำหนังสือเจตนาให้ความไว้วางใจ เพื่อทำหน้าที่อธิบายเจตนาที่อาจจะบุ๋บไม่ชัดเจน ในกรณีที่ผู้แสดงเจตนาไม่อยู่ในภาวะที่จะอธิบายด้วยตนเองได้ แต่ทั้งนี้ มิใช่การตัดสินใจหรือปฏิเสธการรับบริการสาธารณสุขแทนผู้ป่วย

๒.๓ ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาสามารถเปลี่ยนแปลงหนังสือแสดงเจตนาได้ตลอดเวลา ในกรณีมีหนังสือแสดงเจตนาหลายฉบับให้ถือฉบับที่ทำครั้งสุดท้ายเป็นฉบับที่มีผลบังคับ

๒.๔ รายละเอียดความประสงค์อื่น ๆ เช่น ความปรารถนาจะได้รับการเยียวยาทางจิตใจ ซึ่งการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา วัฒนธรรมของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา

๓. บุคคลสามารถทำหนังสือแสดงเจตนา ณ ที่ใดก็ได้ แต่ในกรณีมีความประสงค์จะทำหนังสือแสดงเจตนาที่สถานบริการสาธารณสุขให้อำนวยความสะดวกตามสมควร

๔. หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือเจตนา

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาได้อย่างถูกต้องตามความปรารถนาของผู้ทำหนังสือ โดยกำหนดหลักการกว้าง ๆ ซึ่งสถานบริการสาธารณสุข อาจปรับใช้แนวทางซึ่งปฏิบัติอยู่ก่อนแล้ว ให้สนองต่อกรณีมีผู้นำหนังสือแสดงเจตนามาแสดง ประกอบด้วย

๔.๑ เมื่อผู้แสดงเจตนาเข้ารับการรักษาดัว ให้แสดงหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลโดยไม่ชักช้า และให้เก็บรักษาไว้ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ กรณีผู้ป่วยยังมีสติสัมปชัญญะ ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมทำความเข้าใจอธิบายภาวะความเป็นไปของโรคให้ผู้ป่วยทราบ รวมถึงแนวทางการรักษาต่อไป แต่หากผู้ป่วยไม่อยู่ในภาวะที่จะรับรู้ได้ให้สื่อสารกับญาติหรือบุคคลใกล้ชิด

๔.๓ กรณีมีปัญหาในการดำเนินการหรือการตีความตามหนังสือแสดงเจตนา ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขควรปรึกษากับบุคคลใกล้ชิดหรือญาติที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตนาเพื่อกำหนดแนวทางการรักษาต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา และตรงกับความประสงค์ของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนามากที่สุด

๔.๔ กรณีผู้แสดงเจตนาอยู่ระหว่างตั้งครรรภ์ ให้หนังสือนั้นมีผลเมื่อผู้นั้นพ้นจากสภาพการตั้งครรรภ์



LI RT

๕. ให้สำนักงานคณะกรรมการการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ดำเนินการออกประกาศว่าด้วยแนวทางปฏิบัติสำหรับสถานบริการสาธารณสุข

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย

เหตุผล

เพื่อให้หนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลในทางปฏิบัติได้จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง ดังนี้

(ร่าง)

กฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการ ตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“หนังสือแสดงเจตนา” หมายความว่า หนังสือแสดงเจตนาล่วงหน้าของบุคคลผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาที่ไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระ

สุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย โดยให้มีผลเมื่อผู้ทำหนังสืออยู่ในภาวะที่ไม่อาจจะแสดงเจตนาด้วยตนเองได้ โดยวิธีสื่อสารตามปกติ

“บริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย” หมายความว่า วิธีการทางการแพทย์หรือวิธีการอื่นใด ที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตัดสินใจนำมาใช้กับผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา เพื่อวัตถุประสงค์จะยืดการตายออกไปโดยไม่ทำให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาพ้นไปจากความตายหรือพ้นจากการทรมานโดยสิ้นเชิงได้ แต่ผู้ป่วยยังคงได้รับการดูแลรักษาแบบประคับประคอง

“วาระสุดท้ายของชีวิต” หมายความว่า ภาวะของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา อันเกิดจากการบาดเจ็บหรือโรคที่ไม่อาจจะรักษาให้หายได้ และจากการพยากรณ์โรคตามมาตรฐานทั่วไปในทางวิชาชีพเห็นว่า ภาวะนั้นจะนำไปสู่การตายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระยะเวลาที่ไม่นาน และให้รวมถึงภาวะที่ผู้ป่วยอยู่ในสภาพผักถาวรด้วย

“สภาพผักถาวร” หมายความว่า ภาวะของผู้ป่วยที่ได้รับการวินิจฉัยตามมาตรฐานทางวิชาการแพทย์ว่ามีการสูญเสียหน้าที่อย่างถาวรของเปลือกสมองใหญ่ที่ทำให้ขาดความสามารถในการรับรู้และติดต่อสื่อสารอย่างยาวนานและถาวรโดยปราศจากพฤติกรรมการตอบสนองใด ๆ ที่แสดงถึงการรับรู้ได้จะมีก็เพียงปฏิกิริยาสนองตอบอัตโนมัติเท่านั้น

“การทรมานจากการเจ็บป่วย” หมายความว่า ความทุกข์ทรมานทางกาย ทางจิตใจ ของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอันเกิดจากการบาดเจ็บหรือโรคที่ไม่อาจรักษาให้บรรเทาอาการต่าง ๆ ที่จะทำให้ความทุกข์ทรมานดังกล่าวลดน้อยลงพอที่จะทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นหรือหายจากการบาดเจ็บหรือโรคนั้นได้ เช่น การเป็นอัมพาตสิ้นเชิงตั้งแต่คอลงไป โรคสมองเสื่อม โรคที่มีความผิดปกติของระบบกล้ามเนื้อและข้อที่มีสาเหตุจากความผิดปกติทางพันธุกรรม เป็นต้น

“ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข” หมายความว่า ผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

“ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม” หมายความว่า ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม

ข้อ ๒ เพื่อให้หนังสือแสดงเจตนามีความชัดเจนที่จะดำเนินการตามความประสงค์ของผู้ทำหนังสือดังกล่าว หนังสือแสดงเจตนาควรมีข้อมูลให้สามารถสื่อความหมายได้ ดังนี้

(๑) รายการที่แสดงข้อมูลของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา เช่น ชื่อ สกุล อายุ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อได้

(๒) วัน เดือน ปีที่ทำหนังสือแสดงเจตนา

(๓) ชื่อพยานและสถานภาพของพยานที่รับรองสติสัมปชัญญะของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา ทั้งนี้ ถ้ามีใบรับรองแพทย์ก็ให้แนบไว้กับหนังสือแสดงเจตนาด้วย

(๔) ระบุประเภทของบริการสาธารณสุขที่ไม่ต้องการจะได้รับ

(๕) กรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา มิได้เขียนหนังสือแสดงเจตนาด้วยตนเอง อาจให้ผู้อื่นเขียนหรือพิมพ์หนังสือแสดงเจตนาแทนได้ โดยให้ระบุชื่อผู้เขียนหรือผู้พิมพ์ไว้ด้วย

(๖) ลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา ลายมือชื่อของพยาน และผู้เขียนหรือผู้พิมพ์

หนังสือแสดงเจตนาอาจระบุชื่อบุคคลใกล้ชิดที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาให้ความไว้วางใจ ซึ่งต้องเป็นผู้มีความสามารถสมบูรณ์ตามกฎหมายไว้ด้วยก็ได้ เพื่อทำหน้าที่อธิบายตามความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาที่ระบุไว้ไม่ชัดเจน บุคคลผู้ถูกระบุชื่อดังกล่าวต้องแสดงการยอมรับโดยต้องลงลายมือชื่อไว้ในหนังสือแสดงเจตนาไว้ด้วย

ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอาจเปลี่ยนแปลงหนังสือแสดงเจตนาได้ตลอดเวลา ในกรณีมีหนังสือแสดงเจตนาหลายฉบับ ให้ถือฉบับที่ทำครั้งสุดท้ายเป็นฉบับที่มีผลบังคับ

หนังสือแสดงเจตนาอาจระบุรายละเอียดอื่น ๆ เช่น ความประสงค์ในการเสียชีวิตที่บ้าน ความปรารถนาของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาที่จะได้รับการเยียวยาทางจิตใจ การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา และวัฒนธรรมของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา ทั้งนี้ สถานบริการสาธารณสุขควรให้ความร่วมมือตามสมควร

ข้อ ๓ บุคคลสามารถทำหนังสือแสดงเจตนา ณ ที่ใดก็ได้ แต่ในกรณีมีความประสงค์จะทำหนังสือแสดงเจตนาที่สถานบริการสาธารณสุข เมื่อผู้นั้นแสดงความจำนงต่อเจ้าหน้าที่ของสถานบริการดังกล่าวให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้อำนวยความสะดวกตามสมควร

ข้อ ๔ หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนา มีดังต่อไปนี้



LI RT

(๑) ผู้เก็บรักษาหนังสือแสดงเจตนาของผู้ใดไว้ เมื่อผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาเข้ารับการรักษาตัวในสถานบริการสาธารณสุขใด ให้แสดงหนังสือแสดงเจตนาของผู้นั้น หรือข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขของสถานบริการสาธารณสุขนั้นโดยไม่ชักช้าและให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขนำหนังสือแสดงเจตนาของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาหรือสำเนาหนังสือแสดงเจตนาที่รับรองความถูกต้องแล้ว เก็บรักษาไว้เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

(๒) เมื่อผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาเข้ารับการรักษาในสถานบริการสาธารณสุขใด และแสดงหนังสือแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ของสถานบริการสาธารณสุขนั้น กรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนายังมีสติสัมปชัญญะดีพอที่จะสื่อสารกับผู้อื่นได้ตามปกติ ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้รับผิดชอบการรักษาผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอธิบายให้ผู้ป่วยทราบ โดยอธิบายภาวะและความเป็นไปของโรคของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาในขณะนั้น พร้อมทั้งขอคำยินยอมการปฏิเสธการรับบริการสาธารณสุขตามหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าว รวมทั้งอธิบายถึงวิธีปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาทราบก่อนดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนา

ในกรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถจะรับรู้หรือสื่อสารกับผู้อื่นได้ตามปกติให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้รับผิดชอบการรักษาผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาแจ้งญาติหรือบุคคลใกล้ชิดเช่นเดียวกันกับในวรรคแรก

(๓) กรณีที่มีปัญหาการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนา หรือการตีความหนังสือแสดงเจตนาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้รับผิดชอบการรักษาผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาควรปรึกษาร่างหรือกับบุคคลใกล้ชิดตามข้อ ๒ วรรค ๒ หรือญาติผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา เพื่อกำหนดแนวทางการดูแลรักษาต่อไป โดยทำการรักษาเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาและตรงกับความประสงค์ของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนามากที่สุด

(๔) ในกรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอยู่ระหว่างการตั้งครรภ์ ให้หนังสือแสดงเจตนามีผลก็ต่อเมื่อผู้นั้นพ้นจากสภาพการตั้งครรภ์

ข้อ ๕ ให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติดำเนินการออกประกาศว่าด้วยแนวทางปฏิบัติสำหรับสถานบริการสาธารณสุข เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้วยสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่ของสถานบริการสาธารณสุขสามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้



LIRT

ข้อ ๖ กฎกระทรวงฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป -----

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศกฎกระทรวงฉบับนี้ เพื่อให้หนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลในทางปฏิบัติได้ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

รายชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ.

■ ส่วนราชการ

๑. กระทรวงสาธารณสุข
๒. สถานพยาบาลของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สภากาชาดไทย และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ
๓. สำนักงานศาลยุติธรรม
๔. สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด
๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



■ รัฐวิสาหกิจ

๑. สถานพยาบาลของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

■ สภาวิชาชีพ คณะกรรมการวิชาชีพด้านสาธารณสุข

๑. องค์กรวิชาชีพด้านสาธารณสุขที่มีกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ แพทยสภา
ทันตแพทยสภาสภาการพยาบาล สภากายภาพบำบัด สภาเภสัชกรรม
สภาเทคนิคการแพทย์
๒. คณะกรรมการวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ
เช่น คณะกรรมการการแพทย์แผนไทย คณะกรรมการการแพทย์แผนไทย
ประยุกต์ คณะกรรมการรังสีเทคนิค คณะกรรมการการแพทย์แผนจีน เป็นต้น

■ องค์กรเอกชน สมาคมและมูลนิธิ

๑. แพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
๒. สถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ
๓. สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
๔. สภานายความ
๕. สมาคมโรงพยาบาลเอกชน

การดำเนินการ

กรณีนี้มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ได้ให้ความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ลงมติอนุมัติหลักการของร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวง

ยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไป”

ในชั้นพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างกฎกระทรวงนี้ โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาจนได้ข้อยุติเป็นมติที่ประชุมแก้ไขร่างกฎกระทรวงนี้ใหม่เป็นดังนี้

ร่างกฎกระทรวงที่แก้ไขใหม่

๑. แก้ไขเหตุผล เป็นดังนี้

“โดยที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะขอรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้ ดังนั้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”

เหตุผล เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบการร่างกฎกระทรวง

๒. แก้ไขร่างข้อ ๑ นิยามคำว่า “หนังสือแสดงเจตนา” เป็นดังนี้

“ “หนังสือแสดงเจตนา” หมายความว่า หนังสือซึ่งบุคคลแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าว่าไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย”

เหตุผล เนื่องจากหากให้หนังสือแสดงเจตนามีผลเมื่อผู้ทำหนังสืออยู่ในภาวะที่ไม่อาจจะแสดงเจตนาด้วยตนเองได้จะเป็นการขยายเพิ่มหลักการของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่

* หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๐๒๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ.

๓. แก่ไขร่างข้อ ๑ นิยามคำว่า “บริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย” เป็นดังนี้

““บริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย” หมายความว่า วิธีการที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมนำมาใช้กับผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาเพื่อประสงค์จะยืดการตายออกในวาระสุดท้ายของชีวิตออกไป โดยไม่ทำให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาพ้นจากความตายหรือยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ทั้งนี้ ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนายังคงได้รับการดูแลรักษาแบบประคับประคอง”

เหตุผล ตัดคำว่า “วิธีการทางการแพทย์” ในร่างกฎกระทรวงเดิมออก เนื่องจากในอนาคตอาจมีความก้าวหน้าทางวิทยาการในการรักษาโรคใหม่ ๆ ที่เป็นที่ยอมรับและได้ผลดีมากกว่าเฉพาะวิธีการทางการแพทย์ การกำหนดว่าเป็นวิธีการใด ๆ มีความหมายครอบคลุมกว่าและรวมถึงวิธีการทางการแพทย์ด้วย

๔. แก่ไขร่างข้อ ๑ นิยามคำว่า “วาระสุดท้ายของชีวิต” และ “สภาพผักถาวร” เป็นดังนี้

““วาระสุดท้ายของชีวิต” หมายความว่า ภาวะของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา อันเกิดจากการบาดเจ็บหรือโรคที่ไม่อาจรักษาให้หายขาดได้และจากการพยากรณ์โรคตามมาตรฐานทางการแพทย์เห็นว่าภาวะนั้นจะนำไปสู่การตายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระยะเวลาอันใกล้จะถึง และให้รวมถึงภาวะของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาที่ได้รับการวินิจฉัยตามมาตรฐานทางการแพทย์ว่ามีการสูญเสียหน้าที่อย่างถาวรของเปลือกสมองใหญ่ที่ทำให้ขาดความสามารถในการรับรู้และติดต่อสื่อสารอย่างถาวร โดยปราศจากพฤติกรรมการตอบสนองใด ๆ ที่แสดงถึงการรับรู้ได้จะมีก็เพียงปฏิกิริยาสนองตอบอัตโนมัติเท่านั้น”

เหตุผล ในร่างกฎกระทรวงเดิม การกำหนดคำนิยาม “สภาพผักถาวร” เพื่อขยายความหมายคำนิยาม “วาระสุดท้ายของชีวิต” โดยไม่มีการบังคับใช้ต่อไปในเนื้อหาของร่างกฎกระทรวงอีกจะไม่เป็นไปตามรูปแบบการร่างกฎหมาย ทั้งคำว่า “สภาพผักถาวร” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาศัพท์เทคนิคเฉพาะในวงการแพทย์ว่า persistent vegetative state ทำให้ไม่เข้าใจความหมาย จึงจำเป็นต้องให้ความหมายไว้

๕. แก่ไขร่างข้อ ๑ นิยามคำว่า “การทรมานจากการเจ็บป่วย” เป็นดังนี้

“การทรมานจากการเจ็บป่วย” หมายความว่า ความทุกข์ทรมานทางกาย ทางจิตใจ ของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา อันเกิดจากการบาดเจ็บหรือโรคที่ไม่อาจรักษาให้หายได้”

เหตุผล เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยที่ชัดเจน

๖. แก่ไขร่างข้อ ๒ เป็นดังนี้

“ข้อ ๒ หนังสือแสดงเจตนาต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการตามความประสงค์ ของผู้ทำหนังสือดังกล่าว โดยมีข้อมูลเป็นแนวทางในการทำหนังสือ ดังนี้

(๑) รายการที่แสดงข้อมูลของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาโดยระบุชื่อ นามสกุล อายุ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่ หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อได้

(๒) วัน เดือน ปีที่ทำหนังสือแสดงเจตนา

(๓) ชื่อ นามสกุล หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของพยานและความเกี่ยวข้องกับผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา

(๔) ระบุประเภทของบริการสาธารณสุขที่ไม่ต้องการจะได้รับ

(๕) ในกรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาให้ผู้อื่นเขียนหรือพิมพ์หนังสือแสดงเจตนาให้ระบุชื่อ นามสกุล และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เขียน หรือผู้พิมพ์ไว้ด้วย หนังสือแสดงเจตนาต้องลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา พยาน และผู้เขียนหรือผู้พิมพ์ไว้ด้วย

ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอาจระบุชื่อบุคคล เพื่อทำหน้าที่อธิบายตามความประสงค์ ที่แท้จริงของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาที่ระบุไว้ไม่ชัดเจน บุคคลผู้ถูกระบุชื่อดังกล่าวต้องลงลายมือชื่อ หรือลายพิมพ์นิ้วมือ และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนไว้ในหนังสือแสดงเจตนาด้วย

หนังสือแสดงเจตนาอาจจะระบุรายละเอียดอื่น ๆ เช่น ความประสงค์ในการ เสียชีวิต ณ สถานที่ใดตามความประสงค์ที่จะได้รับการเยียวยาทางจิตใจ การปฏิบัติตามประเพณี และความเชื่อทางศาสนาให้สถานบริการสาธารณสุขให้ความร่วมมือตามสมควร”

เหตุผล การแสดงเจตนาต้องมีข้อมูลที่ชัดเจนในการดำเนินการตามความประสงค์ ของผู้แสดงเจตนา โดยแสดงรายละเอียดของข้อมูลและความประสงค์ให้ครบถ้วนชัดเจน

๗. แก่ไขร่างข้อ ๓ เป็นดังนี้

“ข้อ ๓ บุคคลสามารถทำหนังสือแสดงเจตนา ณ ที่ใดก็ได้ ถ้าผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาประสงค์จะทำหนังสือแสดงเจตนา ณ สถานบริการสาธารณสุขให้ผู้ประกอบวิชาชีพ

ด้านสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้อำนวยความสะดวกตามสมควร”

เหตุผล เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้แสดงเจตนา

๘. แก้ไขร่างข้อ ๔ เป็นดังนี้

“ข้อ ๔ เมื่อผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาเข้ารับการรักษาตัวในสถานบริการสาธารณสุขให้นำหนังสือแสดงเจตนายื่นต่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขของสถานบริการสาธารณสุขนั้นโดยไม่ชักช้า

ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอาจยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงหนังสือแสดงเจตนาได้ในกรณีที่มีการแสดงเจตนาหลายฉบับให้ถือฉบับที่ทำหลังสุดเป็นฉบับที่มีผลบังคับ”

เหตุผล กรณีที่มีการแสดงเจตนาไว้แล้วให้แสดงต่อผู้เกี่ยวข้องเพื่อจะได้ทราบเจตนาและกรณีมีการแสดงเจตนาหลายฉบับ ต้องกำหนดให้ฉบับสุดท้ายมีผลบังคับ

๙. แก้ไขร่างข้อ ๔ ในร่างกฎกระทรวงเดิมเป็นข้อ ๕ ดังนี้

“ข้อ ๕ หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาเมื่อวาระสุดท้ายของชีวิตใกล้จะมาถึงหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนายังมีสติสัมปชัญญะดีพอที่จะสื่อสารได้ตามปกติให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้รับผิดชอบการรักษาอธิบายให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาทราบถึงภาวะและความเป็นไปของโรคในขณะนั้น เพื่อขอคำยินยอมหรือปฏิเสธก่อนที่จะปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนา

(๒) ในกรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาไม่มีสติสัมปชัญญะดีพอที่จะสื่อสารได้ตามปกติ หากมีบุคคลตามข้อ ๒ วรรคสาม หรือญาติของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาให้ผู้ประกอบวิชาชีพผู้รับผิดชอบการรักษาอธิบายถึงภาวะและความเป็นไปของโรคให้บุคคลดังกล่าวทราบและแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา ก่อนที่จะปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าว

(๓) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้รับผิดชอบการรักษาปรึกษากับบุคคลตามข้อ ๒ วรรคสาม หรือญาติผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา นั้น โดยคำนึงถึงเจตนาของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนามากที่สุด

(๔) ในกรณีที่ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาอยู่ระหว่างการตั้งครมภ์ให้หนังสือแสดงเจตนา มีผลก็ต่อเมื่อผู้นั้นพ้นจากสภาพการตั้งครมภ์”



LI RT

เหตุผล เนื่องจากเป็นขั้นตอนการแสดงเจตนา ก่อนการดำเนินการตามวิธีการในหนังสือแสดงเจตนา จึงควรแยกไว้ต่างหากจากกันเป็นอีกข้อหนึ่ง อีกทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาขณะมีสติสัมปชัญญะหรือไม่มีสติสัมปชัญญะจะแตกต่างกัน นอกจากนี้เพื่อไม่ให้ญาติใช้ดุลพินิจแตกต่างไปจากเจตนาของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา

๑๐. แก้ไขร่างกฎกระทรวงข้อ ๕ เดิมเป็นข้อ ๖ ดังนี้

“ข้อ ๖ ให้เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติออกประกาศกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของสถานบริการสาธารณสุขผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่ของสถานบริการสาธารณสุขตามกฎหมายรวมทั้งตัวอย่างหนังสือแสดงเจตนาโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เหตุผล เนื่องจากพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติออกประกาศกำหนด จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วไป

๑๑. แก้ไขร่างกฎกระทรวงข้อ ๖ เดิมเป็นข้อ ๗ โดยปรับปรุงให้เป็นไปตามรูปแบบการร่างกฎหมาย

สำหรับพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ดังนี้

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สุขภาพ” หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล

“ปัญญา” หมายความว่า ความรู้ทั่ว รู้เท่าทันและความเข้าใจอย่างแยกได้ในเหตุผลแห่งความดี ความชั่ว ความมีประโยชน์และความมีโทษ ซึ่งนำไปสู่ความมีจิตอันดีงามและเอื้อเพื่อเผื่อแผ่

“ระบบสุขภาพ” หมายความว่า ระบบความสัมพันธ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ

“บริการสาธารณสุข” หมายความว่า บริการต่างๆ อันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ การตรวจวินิจฉัยและบำบัดสภาวะ ความเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคล ครอบครัวและชุมชน



LIART

“บุคลากรด้านสาธารณสุข” หมายความว่า ผู้ให้บริการสาธารณสุขที่มีกฎหมายระเบียบ หรือข้อกำหนดรองรับ

“ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุข” หมายความว่า ผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

“สมัชชาสุขภาพ” หมายความว่า กระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะ เพื่อสุขภาพหรือความมีสุขภาพของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วม

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสุขภาพแห่งชาติ

“คณะกรรมการสรรหา” หมายความว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการสุขภาพแห่งชาติ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

“คณะกรรมการบริหาร” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

“กรรมการบริหาร” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการบริหาร

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๖ สุขภาพของหญิงในด้านสุขภาพทางเพศและสุขภาพของระบบเจริญพันธุ์ซึ่งมีความจำเพาะ ชับซ้อนและมีอิทธิพลต่อสุขภาพหญิงตลอดช่วงชีวิตต้องได้รับการสร้างเสริมและคุ้มครองอย่างสอดคล้องและเหมาะสม



สุขภาพของเด็ก คนพิการ คนสูงอายุ คนด้อยโอกาสในสังคมและกลุ่มคนต่าง ๆ
ที่มีความจำเป็นในเรื่องสุขภาพต้องได้รับการสร้างเสริมและคุ้มครองอย่างสอดคล้องและเหมาะสมด้วย

มาตรา ๗ ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลเป็นความลับส่วนบุคคลผู้ใดจะนำไปเปิดเผย
ในประการที่น่าจะทำให้บุคคลนั้นเสียหายไม่ได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์
ของบุคคลนั้นโดยตรงหรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ผู้ใด
จะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นเพื่อขอ
เอกสารเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ของตนไม่ได้

มาตรา ๘ ในการบริการสาธารณสุขบุคลากรด้านสาธารณสุขต้องแจ้งข้อมูล
ด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการให้ผู้รับบริการทราบอย่างเพียงพอที่ผู้รับบริการจะใช้
ประกอบการตัดสินใจในการรับหรือไม่รับบริการใดและในกรณีที่ผู้รับบริการปฏิเสธไม่รับบริการ
ใดจะให้บริการนั้นมีได้

ในกรณีที่เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้รับบริการเพราะเหตุที่ผู้รับบริการ
ปกปิดข้อเท็จจริงที่ตนรู้และควรบอกให้แจ้งหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จผู้ให้บริการไม่ต้อง
รับผิดชอบในความเสียหายหรืออันตรายนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ให้บริการประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้รับบริการอยู่ในภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ
เป็นการรีบด่วน

(๒) ผู้รับบริการไม่อยู่ในฐานะที่จะรับทราบข้อมูลได้และไม่อาจแจ้งให้บุคคลซึ่งเป็น
ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ปกครอง ผู้ปกครองดูแล ผู้พิทักษ์ หรือ
ผู้อนุบาลของผู้รับบริการแล้วแต่กรณี รับทราบข้อมูลแทนในขณะนั้นได้

มาตรา ๙ ในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขประสงค์จะใช้ผู้รับบริการเป็น
ส่วนหนึ่งของการทดลองในงานวิจัย ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขต้องแจ้งให้ผู้รับบริการ
ทราบล่วงหน้าและต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้รับบริการก่อนจึงจะดำเนินการได้
ความยินยอมดังกล่าว ผู้รับบริการจะเพิกถอนเสียเมื่อใดก็ได้



LIART

มาตรา ๑๐ เมื่อมีกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว

การเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

มาตรา ๑๑ บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ

บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตน หรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว

มาตรา ๑๒ บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้

การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและให้พ้นจากความรับผิดทั้งปวง”

นักกฎหมายและนักวิชาชีพ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ ดังเช่น เราควรมีความเข้าใจเบื้องต้นกันเสียก่อนว่า “หนังสือแสดงเจตนา” (Living Will) ต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๑. ต้องเป็นการกระทำล่วงหน้า
๒. ต้องเป็นวาระสุดท้ายของชีวิตจริง ๆ
๓. ต้องตีความทำให้ชัดเจนกับคำว่า “เพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย”
๔. ไม่ใช่ Active Euthanasia หรือ Mercy Killing คือ การรุกรณาต ช่วยให้ผู้อื่นฆ่าตัวตายหรือทำให้ตาย ในขณะที่ผู้ป่วยยังมีสติและไม่ถึงวาระสุดท้ายของชีวิตจริง อันผิดไปจาก “The Hippocratic Oath ” และผิดไปจากหลักพุทธศาสนา

‘ สัมพันธ์ คมฤทธิ์ พ.บ. เลขานุการแพทยสภา <http://www.doctor.or.th/node/๗๙๓๒>.

ด้วยเหตุนี้การดูแลผู้ป่วยในระยะสุดท้ายต้องถูกขบคิดและต้องให้เข้าถึงจิตวิญญาณของผู้ป่วยด้วย จึงจะยังประโยชน์ให้แก่ผู้ป่วยได้อย่างจริงแท้ ร่างกฎกระทรวงต้องคำนึง ถึงบริบทที่สำคัญได้แก่ จริยธรรมแพทย์ วิชาการ สิทธิของความเป็นมนุษย์ ภาระงานของแพทย์ กฎหมาย ความเชื่อด้านปรัชญาทั้งของผู้ป่วยและแพทย์

อย่างไรเสียไม่ว่าจะมี “หนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์รับบริการสาธารณสุข” หรือไม่ แพทย์ทุกท่าน พึงทำความเข้าใจ ปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับญาติให้ชัดเจนก่อนการทำ Passive Euthanasia ทุกสาย”^๕ ผลจากการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ได้ปรากฏข่าวในหนังสือพิมพ์^๖ เช่น

ทำเนียบรัฐบาล - รัฐบาลผ่านร่างกฎหมายสิทธิที่จะอยู่หรือตายของผู้ป่วยระยะสุดท้ายซึ่งเป็นการเคารพสิทธิ การตัดสินใจ ขณะเดียวกันก็ลดภาระรัฐ

การประชุมคณะรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล วันอังคารที่ ๘ ธันวาคมนี้ นายแพทย์ภูมิินทร์ ลิธิระประเสริฐ รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แถลงถึงประเด็นหนึ่ง ที่น่าสนใจว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการร่างกฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ก่อนดำเนินการต่อไป

นายแพทย์ภูมิินทร์กล่าวว่า ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยโดยให้การทำหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในกฎกระทรวง

^๕ เฟิ่งอ๋าง.

^๖ ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), หนังสือแสดงเจตนาตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒, น. ๑ - ๕.



การทำหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าว นายแพทย์ภูมินทร์ระบุว่า เป็นการรับรองสิทธิในการปฏิเสธการรักษา ซึ่งจะช่วยให้ผู้ป่วยได้รับการดูแลตรงตามความประสงค์หรือสามารถปฏิเสธการรักษาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อตัวเองในวาระสุดท้ายของชีวิตเรียกว่าการยึดการตายหรือผู้ป่วยที่ต้องทรมาณจากโรคบางโรคในระยะยาว โดยไม่มีทางรักษาให้หายขาดได้ยุติความทรมาณนั้น โดยหนังสือดังกล่าวเป็นการเคารพสิทธิการตัดสินใจของผู้ป่วย ซึ่งอาจไม่ต้องการรักษาอันจะเป็นภาระต่อระบบบริการสาธารณสุขของประเทศและญาติ อย่างไรก็ตาม แพทย์และพยาบาลยังให้การดูแลผู้ป่วยเพื่อบรรเทาทุกข์ทรมาณของผู้ป่วยไม่ว่าจะทำหนังสือแสดงเจตนาไว้หรือไม่ก็ตาม ตามแนวทางการดูแลรักษาแบบประคับประคอง



นายแพทย์ชาติรี เจริญศิริ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ อธิบายว่า หลักการกฎกระทรวงฉบับนี้คือ แพทย์ต้องให้การดูแลรักษาที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้ป่วยและแพทย์ทำตามความประสงค์ของผู้ป่วยที่ได้ทำหนังสือปฏิเสธการรักษาที่เป็นไปเพียงเพื่อยึดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต เช่น ไม่ใช่เครื่องปั๊มหัวใจและการเจาะคอหรือการรักษาอื่นใดที่ขัดขวางการตายอย่างสงบตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นการเคารพสิทธิของผู้ป่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิตของตนเองอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่นานาชาติอารยประเทศยอมรับ

“ขอให้สบายใจได้ว่า ผู้ป่วยทุกรายไม่ถูกทอดทิ้งให้ทุกข์ทรมาณแน่นอน ไม่ว่าจะทำหนังสือแสดงเจตนาหรือไม่ก็ตาม ผู้ป่วยทุกรายยังคงได้รับการดูแลรักษาแบบประคับประคอง บรรเทาความทุกข์ทรมาณ รวมถึงการเยียวยาจิตใจผู้ป่วยและญาติ มิได้ถูกทอดทิ้งจากผู้ดูแลรักษาแต่อย่างใด” นายแพทย์ ชาติรีกล่าว

เมื่อถามว่าการทำหนังสือแสดงเจตนาจะเปิดโอกาสให้แพทย์ - พยาบาล ไม่ใช่ความระมัดระวังเท่าที่ควรในการดูแลรักษาหรือไม่ นายแพทย์ชาติรีบอกว่าไม่แน่นอน เพราะแพทย์ - พยาบาลต่างมีมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณกำกับไว้ การละเมิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณเป็นเรื่องร้ายแรงมากและการปฏิเสธการรักษาหรือเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการ

สาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายก็ระบุไว้ชัดเจนว่าให้มีผลในช่วงวาระสุดท้ายของชีวิตเท่านั้น ดังนั้น ก็ขอให้ทุกคนมั่นใจได้ในมาตรฐานการดูแลรักษา

“แพทย์มีจรรยาบรรณและหน้าที่ที่ต้องช่วยอย่างสุดความสามารถตามแนวทางที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ป่วยตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพ อย่างเช่น มีผู้ป่วยประสบอุบัติเหตุสาหัส เข้ารับการรักษาและมีหนังสือขอตายอย่างสงบ แต่แพทย์ก็ยังคงช่วยมีชีวิตรอดอย่างเต็มที่ ส่วนผู้ป่วยที่มีโรครุมเร้าจนต้องใช้เครื่องช่วยหายใจเราก็ต้องเคารพสิทธิในการตัดสินใจที่จะขอตายอย่างสงบ”
นายแพทย์ชาติระบุ.

“ความต้องการครั้งสุดท้ายของชีวิต” (Living Will)” ทำไมต้องฝืนธรรมชาติ ยื้อการตายออกไป โดยไม่จำเป็นหมดเนื้อหมดตัว... แต่คนที่เรารักก็ไม่พินิจมา

การเตรียมตัวก่อนวันป่วยหนักและความเชื่อทางศาสนา

“ในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีด้านการแพทย์มีความก้าวหน้ามากเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์และการรักษาสามารถยืดชีวิตคนเจ็บไข้ได้ป่วยได้ดีมาก จนทำให้คนสมัยนี้เข้าใจว่าโรคทุกโรคสามารถรักษาหายได้และคนป่วยไม่ควรต้องตาย แพทย์และบุคลากรด้านการแพทย์ก็ต้องการช่วยชีวิตผู้ป่วยและพยายามยืดชีวิตผู้ป่วยให้อยู่ได้นานที่สุด ไม่ว่าจะด้วยการรักษาที่มีค่าใช้จ่ายสูงเพียงใด และผู้ป่วยมีชีวิตอยู่ด้วยคุณภาพชีวิตเช่นใด ทั้งนี้ ก็ด้วยเจตนาดีที่จะช่วยเหลือผู้ป่วย ขณะเดียวกันญาติผู้ป่วยก็ต้องการให้ผู้ที่เป็นที่รักอยู่ให้นานที่สุดไม่ว่าคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยจะเป็นอย่างไร จึงมักแสดงความจำนงให้แพทย์ให้การรักษาให้ถึงที่สุด แม้ในบางกรณีคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยจะไม่ดี ...ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะใกล้ตายและความตายทั้งสิ้น” ศาสตราจารย์แพทย์หญิงสุมาลี นิมนานนิตย์, บทความ “ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะใกล้ตาย”

“การเรียนรู้ชีวิตใกล้ตาย ทำให้มีปัญญาที่สมบูรณ์ขึ้น เราจะศึกษาความเจ็บ ความตาย ความทุกข์ให้มันชัดเจน ไม่สบายทุกข์ที่ฉลุลาตขึ้นทุกข์ที่เหมือนกัน”

^๗ ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), หนังสือแสดงเจตนาตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒, น. ๑-๕.

“การตายเป็นหน้าที่ของสังฆารอย่างไม่มีทางเปลี่ยนแปลงแก้ไข นอกจากการต้อนรับให้ถูกวิธี” พุทธทาสภิกขุ “หนังสือ ปัจฉิมอาพาธ พุทธทาสมหาเถระ”

“ในคัมภีร์พุทธศาสนาพูดถึงเสมอว่า อย่างไรเป็นการตายที่ดี คือ มีสติไม่หลงตายและที่ว่าตายดีนั้น ไม่ใช่เฉพาตายแล้วไปสู่สุคติเท่านั้น แต่ขณะที่ตายก็เป็นจุดสำคัญที่ว่าต้องมีจิตใจที่ดี คือมีสติ ... มีจิตใจไม่พัวพันเพื่อน ไม่เศร้าหมองไม่ขุ่นมัว จิตใจดีงาม” พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) “หนังสือ การแพทย์ยุคใหม่ในพุทธทัศน์”



พุทธทาสภิกขุ

“ความตายเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ผู้ป่วยที่อยู่ในวาระสุดท้ายของชีวิตย่อมมีสิทธิที่จะตายโดยปราศจากขั้นตอนการรักษาที่ไม่มีความจำเป็นเพราะเครื่องมือที่ใช้ยืดชีวิตออกไป (Procedures of mechanical life support) เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น ไม่ควรมีการให้อาหารหรือสารน้ำแก่ผู้ป่วยดังกล่าวต่อไป ผู้ป่วยควรได้รับอนุญาตให้ตายอย่างสงบและมีความสบาย (Quran๑๗.๓๓)” สมัชชาอิสลามิกชนแห่งทวีปอเมริกาเหนือ (Islamic Society North America - IMANA)

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

เมื่อความตายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แม้ว่าจะใช้วิธีการรักษาต่าง ๆ แล้ว การตัดสินใจปฏิเสธการรักษาเป็นสิ่งที่พึงอนุญาตและชอบด้วยจริยธรรมตราบเท่าที่ยังมีการดูแลผู้ป่วยตามปกติ หากการรักษานั้นเป็นไปตามความประสงค์ของผู้อื่นและสร้างภาระในการยืดชีวิตผู้ป่วยออกไปเท่านั้น ในสถานการณ์เช่นนี้ไม่มีเหตุผลใดที่แพทย์จะตำหนิตนเองที่มีได้ช่วยเหลือบุคคลที่ตกอยู่ในอันตรายนั้น...” ที่ประชุมของสมณกระทรวงแห่งพระศาสนจักรคาทอลิก (วาติกัน) เกี่ยวกับหลักแห่งศรัทธา : คำประกาศเรื่องยูธานาเซีย, ตอนที่ ๔ (ค.ศ.๑๙๘๐) (Sacred

คำสั่งก่อนวันป่วยหนัก

“ข้อความในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ควรตีความให้เข้าใจง่าย ๆ ว่า ใคร ๆ ก็มีสิทธิทำหนังสือปฏิเสธการรับบริการสาธารณสุขใด ๆ ก็ได้ เพื่อจะทำให้เขาได้ตายตามธรรมชาติ อย่างมีสุขภาวะหรือจะเรียกว่าเป็นการตายโดยสงบหรือตายดี ไม่ควรจะไปตีความว่าเป็นการรับรองสิทธิที่จะตายอย่างฉับพลัน” ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, บทความ “สิทธิที่จะปฏิเสธการรักษา – สิทธิที่จะตาย”

“ในบั้นปลายชีวิตของคนเราอาจมีโรคภัยไข้เจ็บหรือมีความทรมาน โดยหลักของการตายดี ในมาตรา ๑๒ หมอจะทำในสิ่งที่ผู้ป่วยได้แสดงเจตนาชัดเจนไว้ เช่น เจาะคอหรือทำอะไรที่รุนแรงยึดการตายออกไปโดยไม่มีประโยชน์ แต่ถ้าผู้ป่วยทรมานหมอยังคงดูแลให้ออกซิเจนให้ยาบรรเทาอาการเพื่อลดความเจ็บปวด” นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ, วีซีดีก่อนวันผลัดใบ

“ในทางปฏิบัติผู้ป่วยที่ใกล้ตาย ไม่อยู่ในฐานะที่จะแสดงเจตนาเช่นนั้นได้ เพราะส่วนใหญ่อยู่ในภาวะที่ไม่รู้สึกตัวการตัดสินใจเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลจึงเป็นเรื่องของแพทย์กับญาติ จุดนี้เองก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก บางครั้งการตัดสินใจที่สวนทางกับความเป็นจริง ทำให้ความหวังดีเป็นการเพิ่มความทุกข์ทรมานแก่ผู้ป่วยและทำให้ผู้ป่วยจากไปด้วยความไม่สงบ

ปัญหาดังกล่าววนำมาสู่แนวคิดในเรื่อง Living Will คือ ให้มีการแสดงความจำนงไว้ล่วงหน้าได้ หรือบางครั้งเรียกว่า Advance Directives คือการระบุแนวทางปฏิบัติทางการแพทย์ไว้ล่วงหน้า ซึ่งในหลายประเทศมีกฎหมายรับรองในเรื่องนี้” ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส, บทความชื่อ “การรักษาพยาบาลผู้ป่วยวาระสุดท้าย ความจริงทางการแพทย์กับขอบเขตทางกฎหมาย”



ประโยชน์ในการทำหนังสือแสดงเจตนาในด้านผู้ป่วย ญาติ และคนใกล้ชิด

ก. ทำให้ผู้ทำหนังสือ (ผู้ป่วย) สามารถแจ้งความประสงค์ของตนให้ญาติ คนใกล้ชิดทราบ และช่วยลดข้อขัดแย้งในหมู่ญาติในการวางแผนการรักษาผู้ป่วย

ข. ทำให้ผู้ป่วยระยะสุดท้ายไม่ต้องทรมานจากการใช้เครื่องกึ่งต่าง ๆ เช่น การเจาะคอ การใส่ท่อช่วยหายใจ การปั๊มหัวใจ หรือการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ช่วยยืดการตายออกไป ซึ่งไม่เกิดประโยชน์หรือไม่ทำให้คุณภาพชีวิตผู้ป่วยดีขึ้น

ค. ทำให้ผู้ป่วย ญาติ คนในครอบครัว ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการรักษาที่ไม่จำเป็นจนทำให้ผู้ป่วยหรือญาติผู้ป่วยบางรายถึงขั้นหมดเนื้อหมดตัว ต้องขายทรัพย์สินเงินทอง มาเป็นค่ารักษา

ง. ทำให้ผู้ป่วยมีโอกาสสื่อสาร ร่ำลาคนในครอบครัว ญาติมิตรได้ในขณะมีสติสัมปชัญญะได้รับการเยียวยาช่วยเหลือทางจิตใจแก่ผู้ใกล้ตาย

การให้ความสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และกำลังออกกฎหมายกระทรวง ในรายละเอียดนั้น จึงขอนำเสนอความเป็นมาในการให้ความสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพของต่างประเทศที่ได้ตระหนักและได้วิเคราะห์แลกเปลี่ยนความเห็นในเรื่องนี้ ดังนี้

ในทศวรรษที่ผ่านมา มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับจริยธรรมในเรื่อง การดูแลรักษาสุขภาพ (Health Care) มากยิ่งขึ้น ในยุโรปและประเทศตะวันตกมีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ความสนใจกระบวนการรักษาพยาบาลน้อยมากจึงได้มีการศึกษาค้นคว้า เรื่อง การดูแลรักษาสุขภาพโดยแบ่งเป็นหลายสาขา ได้แก่ การวิจัยด้านการรักษาพยาบาล (Nursing researches) แพทย์ที่ทำการรักษา (Medical doctors) และการวิจัยงบประมาณด้านสุขภาพ (Health economics res)

สิ่งสำคัญที่สุดสิ่งหนึ่ง คือ การศึกษาถึงสถานะและสิทธิของคนไข้ (Patient's status and rights) ซึ่งหมายรวมถึง ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ เรื่องส่วนบุคคล และการแจ้งความยินยอม (Patient's Autonomy, Privacy and Informed Consent)^๔

จากการศึกษาวิจัยค้นพบว่า คนไข้รู้ถึงสิทธิและสนใจในคุณภาพของการบริการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมผลเพื่อประโยชน์ของคนไข้ในการนำไปสู่คำตอบในเรื่องจริยธรรม เพื่อให้คนไข้มีส่วนร่วมที่เป็นประโยชน์มาเป็นเครื่องตัดสินใจและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การวิจัยนี้จะ

^๔ Helena Leino – kilpi Professor Co-ordinator, scientist in charge, Patient's Autonomy, Privacy and Informed Consent, IOS press, Turku Finland, ๑๙๙๙. p. ๕-๙.

กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในความพยายามปรับปรุงคุณภาพของจริยธรรมในเรื่องการดูแลรักษาสุขภาพ การบัญญัติประมวลกฎหมายเกี่ยวกับบรรทัดฐานและวิชาชีพ (Legal norms and professional codes)

สภาพทั่วไปในการคุ้มครองสิทธิของคนไข้ (General overview of the promotion of patients' right)

กฎหมาย (Laws) และกฎเกณฑ์ (normative rules) เป็นสิ่งสำคัญที่สามารถผลักดันให้เกิดผลกระทบ มีอิทธิพลและเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมปฏิบัติในการดูแลรักษาสุขภาพ สิทธิของคนไข้รวมถึงความเป็นอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ เรื่องส่วนบุคคล และการแจ้งความยินยอม บทบัญญัติของสิทธิจะครอบคลุมถึงการปกป้องชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ การแสดงออก และทรัพย์สิน (Statements of rights provide protection of life, liberty, expression and property.) ตลอดจนปกป้องการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ การดูแลที่ไม่เท่าเทียมกัน ความไม่อาจอดกลั้นหรือการละเมิดความเป็นส่วนตัว (They protect against oppression, unequal treatment, intolerance or arbitrary invasion of privacy.)

ความเป็นมาในเรื่องสิทธิของคนไข้ เริ่มต้นจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๙๖ (The Universal Declaration of Human Rights 1948, Amdt 1996 a) ซึ่งกำหนดถึงความเป็นจริงเอกสารที่ให้ถือปฏิบัติ และการกระทำที่ได้รับ แม้ปฏิญญาหรือตราสารเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมาย แต่ก็มีสภาพบังคับเนื่องจากปฏิญญามักมาจากเหตุการณ์ที่รุนแรง กระทั่งหัน และปฏิญญามักจะกำหนดถึงสิทธิโดยนัยยิ่งกว่ากำหนดเป็นกฎที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน



สิทธิของคนไข้ประกอบด้วยกฎหมายและหลักการ รวมทั้งแนวทางจริยธรรมสำหรับวิชาชีพธรรมเนียมนิติจะแบ่งแยกเป็นกฎหมายและศีลธรรม สิทธิตามกฎหมายจะรวมถึง สิทธิของประชาชนในฐานะคนไข้และหน้าที่ของบุคลากรที่มีหน้าที่ดูแลรักษา ซึ่งสิทธิของคนไข้ขึ้นอยู่กับข้อตกลง มติ และหลักการที่ถือปฏิบัติ รวมถึงประกาศต่าง ๆ

ปฏิญญาต่าง ๆ มีผลในด้านการดูแลรักษาสุขภาพเหตุการณ์สำคัญเรื่องสิทธิของคนไข้เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๗ เมื่อได้บัญญัติประมวลกฎหมายนูเรมเบิร์ก (Nuremberg Code) หลังจากการเปิดเผยถึงอาชญากรรมในสงครามนาซี (Nazi war crimes) ประมวลฉบับนี้ได้บัญญัติตามหลังปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยปฏิญญานี้ประกอบด้วยเรื่องของสิทธิมนุษยชน ๓๐ มาตรา ยิ่งไปกว่านั้น ประมวลจริยธรรมระหว่างประเทศด้านการแพทย์ยังบัญญัติถึงหน้าที่ของแพทย์ (This declaration includes ๓๐ articles concerning human rights. In addition, the international codes of Medical Ethics describe the duties of physicians.)

ปัจจุบันยุโรปให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น สมาชิกภาพของสภายุโรป (Membership of the council of Europe) ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในกติกายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The European Convention of Human rights) ในเรื่องก็คือ มาตรา ๓ ซึ่งเป็นพื้นฐานเรื่องของหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพ ขั้นพื้นฐาน (The Principle of the rule of Law, human rights and fundamental freedoms) บริบทของกติกาดังกล่าว ตราสารด้านสิทธิมนุษยชน คือ กติกายุโรปว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ลงนาม ณ เมืองโรม เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๖๖) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของกติกานี้ คือ สิทธิในชีวิต (right to life) สิทธิและเสรีภาพ และความปลอดภัย (the right to liberty and security of person) สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอาญาของเอกชนอย่างยุติธรรม (the right to fair trial in civil criminal cases) เสรีภาพในความคิด (the right to freedom of thought) การนับถือและความเชื่อในศาสนา (conscience and religion) เสรีภาพในการแสดงออก (the right to freedom of expression)



LIART

ปฏิญญาหลักและกติกายที่เกี่ยวข้อง (Major declarations and conventions)^๔

ปฏิญญาและกติกา (Declarations and conventions)	ปี ค.ศ. (Year)
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights)	๑๙๔๘
- ประมวลระหว่างประเทศว่าด้วยจริยธรรมของแพทย์ (International Codes of Medical Ethics)	๑๙๔๙
- ประมวลกฎหมายนูเรมเบิร์ก (Nuremberg Code)	๑๙๔๙
- กติกายุโรปว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom)	๑๙๕๐
- กฎบัตรสังคมยุโรป (The European Social Charter)	๑๙๖๑
- หลักการพื้นฐาน ๑๒ ข้อ ของบทบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาสุขภาพในระบบการดูแลรักษาสุขภาพแห่งชาติ (Twelve Principles of Provisions of Health Care in Any Natural Health Care System)	๑๙๖๓
- ปฏิญญาเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki)	๑๙๖๔
- กติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)	๑๙๖๖
- กติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)	๑๙๖๖
- ปฏิญญาซิดนีย์ (Declaration of Sidney)	๑๙๖๘
- ปฏิญญาเจนีวา (Declaration of Geneva)	๑๙๖๘
- ปฏิญญาออสโล (Declaration of Oslo)	๑๙๗๐
- ปฏิญญาโตเกียว (Declaration of Tokyo)	๑๙๗๕
- ปฏิญญาลิสบอน (Declaration of Lisbon)	๑๙๘๑
- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Declaration of Children's Rights)	๑๙๘๑

^๔ Ibid.,



- ปฏิญญาเวนิส (Declaration of Venice) ๑๙๘๓
- ปฏิญญาว่าด้วยการตายให้พ้นจากความทรมาน (Declaration of Euthanasia) ๑๙๘๗
- ปฏิญญาว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิของคนไข้ในยุโรป (The Declaration of ๑๙๙๔ Promotion of Patients' Rights in Europe)
- กติกาสำหรับปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ๑๙๙๗ (The Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of Human Being)

ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ กฎบัตรสังคมยุโรป (The European Social Charter) แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๑๙๖๑ สาระสำคัญในเรื่องนี้ดังนี้

การปกป้องคุ้มครองเรื่องการจ้างงาน (The protection of employment) ได้แก่ สิทธิในการทำงาน (The right to work) การปกป้องคุ้มครองสภาพแวดล้อมในการทำงาน (Protection in the work environment) สิทธิในการรวมตัว (The right to organise) สิทธิร่วมกันในการต่อรอง (The right to bargain collectively) สิทธิของคณาในการได้รับข้อมูลข่าวสาร และการได้รับการปรึกษา (The right of workers to information and Consultation) รวมทั้ง สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (The right to participate of the working conditions and working environment) การปกป้องคุ้มครองคณาแต่ละประเภท เช่น เด็ก (children) ผู้เยาว์ (young persons) ผู้หญิง (women) คนพิการ (handicapped persons) และคณาอพยพเข้าเมือง (migrant workers)

การปกป้องคุ้มครองประชากรทั่วไป ได้แก่ การปกป้องคุ้มครองด้านสุขภาพ (health) สิทธิในความปลอดภัยในสังคม (the right to social security) และสิทธิในสังคมและการได้รับความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล (the right to social and medical assistance) สิทธิในสวัสดิการสังคม (the right to benefit from social welfare services) รวมถึงสิทธิในการได้รับความปกป้องคุ้มครองพิเศษจากการทำงานนอกสถานที่ของเด็ก ผู้เยาว์ คณาที่มีบุตร (mothers) ครอบครัว (families) คนพิการ (handicapped persons) คณาอพยพเข้าเมืองและครอบครัว (migrant workers and their families) คณาอาวุโส (elderly persons)

ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ หลักการพื้นฐาน ๑๒ ข้อ ของบทบัญญัติว่าด้วยการดูแลสุขภาพ สุขภาพในระบบการดูแลสุขภาพแห่งชาติ (Twelve Principles of Provisions of health

care in any National Health Care System) แก้ไขเพิ่มเติมโดยสมัชชาแพทย์แห่งโลก
ในนิวยอร์ก ครั้งที่ ๑๗ (the 17th World Medical Assembly in New York ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓
Hannikanen 1992) สำหรับตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อยุโรป คือ กติกา
สากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The international Covenant
on Civil and Political Rights) แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๖
ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๖ (adopted by UN General Assembly resolution of 16 December 1966)
ซึ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิต (right to live) เสรีภาพส่วนบุคคล (the right to personal
freedom) กติกานี้เห็นว่าบุคคลไม่อาจได้รับการกระทำที่ทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือการดูแล
รักษาที่ไม่ได้มาตรฐานจากแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญโดยปราศจากความยินยอม (Ilveskivi 1997 a)

ปฏิญญาเฮลซิงกิ (The Helsinki 1964) ทบทวนในโตเกียว เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๕
เวนิส เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๓ ฮองกง เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๙ ปรับปรุงโดยสมาคมแพทย์แห่งโลก
(The World Medical Association) ประมวลวิธีปฏิบัติสำหรับการวิจัยทางชีวศาสตร์ทาง
การแพทย์ (The Code of practice for Biomedical Research, Hannikanen 1992) ให้คำแนะนำ
แพทย์ถึงทฤษฎี การทดลอง การบัญญัติ โดยเฉพาะการวิจัยด้วยความเอาใจใส่ในการวินิจฉัยหรือ
การรักษาที่เป็นประโยชน์ต่อคนไข้รวมทั้งสวัสดิภาพที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและด้านวิชาการ
ปฏิญญานี้ประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ

บทนำ (Introduction) หลักการพื้นฐาน (Basic Principles) การวิจัยทางการแพทย์
(Medical Research) และการดูแลรักษาอย่างวิชาชีพ (Medical Research Combined with
Professional Care) การวิจัย การรักษาทางการแพทย์ที่นอกเหนือจากอายุรเวช (Non –
Therapeutic Medical Research)

กติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติ
สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๖๖ มีผลบังคับใช้เมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๗๖ รับรอง
การใช้สิทธิของบุคคลไว้ ๑๒ มาตรา เกี่ยวกับการได้รับมาตรฐานสูงสุดทางสุขภาพทั้งทางร่างกาย
และจิตใจ (The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard
of physical and mental health) สิทธินี้เป็นสิทธิสำหรับบุคคลทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติถึงเชื้อชาติ
สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือที่มาของสังคม ทรัพย์สิน

การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ (This is a right for everybody, without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.) (Ilveskivi, 1997 a)

ปฏิญญาซิดนีย์ (The Declaration of Sydney 1968) บัญญัติถึงการตัดสินใจในเรื่องความตาย (The Determination of death, Thomson et al. 1994) ปฏิญญาเจนีวา (The Declaration of Geneva 1968) เป็นประมวลของสมาคมแพทย์แห่งโลก (The Code of the World Medical Association) ซึ่งมีเนื้อหาสั้นกว่าคำสัตย์สาบานในฮิปโปเครติค (The Hippocratic Oath) แต่มีสาระสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นสิ่งที่กำหนดข้อพิจารณาให้แพทย์ต้องคำนึงถึงสุขภาพของคนไข้ (The first consideration of the physician is the health of the patient, Downier & Caiman 1994) ปฏิญญาออสโล (The Declaration of Oslo 1970) บัญญัติถึงการทำแท้งโดยแพทย์ (Therapeutic abortion, Thompson et at. 1994) ปฏิญญาโตเกียว (The Declaration of Tokyo 1975) ให้แนวทางสำหรับแพทย์เกี่ยวกับการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือลดการดูแลรักษาหรือการลงโทษกักขังหรือจำคุก สมาคมจิตแพทย์แห่งโลก (The World Psychiatric Association) ปรับปรุงปฏิญญาฮาวาย (The Hawaii Declaration) เกี่ยวกับการวิจัยทางโรคจิตและเน้นถึงเสรีภาพของคนไข้ในการยกเลิกการดูแลรักษาหรือการมีส่วนร่วมในโครงการวิจัยไม่ว่าด้วยเหตุผลใดและในเวลาใดก็ตาม (The Patient's freedom to withdraw consent to treatment on participation in a research programmer for any reason and at any time, Marrie 1998)

คำสั่งแห่ง EU (The EU's Directive 95/46 EU) สะท้อนถึงการปกป้องคุ้มครองปัจเจกบุคคลในกระบวนการและการดำเนินการที่เป็นอิสระของข้อมูลส่วนบุคคล ตระหนักถึงสิทธิของคนไข้ในโรงพยาบาลตามที่ปรากฏในสิทธิของ The European Economic Community on Hospitals แม้ตราสารนี้จะไม่มียกเว้นทางกฎหมาย (is not legally – binding) แต่มีผลในการตีความบรรทัดฐานที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (The interpretation of legally – binding norms) ซึ่งตราสารนี้ได้รวมถึงสิทธิของคนไข้ การบริหารจัดการมนุษย (Humanely administered) การรักษาทางการแพทย์อย่างเหมาะสม สิทธิในการยินยอมหรือปฏิเสธการรักษา (The right to consent to care or refuse it) สิทธิในการรู้ถึงความเสี่ยงล่วงหน้า (The right to know the risks in advance) สิทธิที่จะได้รับความเป็นส่วนตัว (The right to be afforded privacy)

สิทธิที่ได้รับการยอมรับในความเชื่อและปรัชญาทางศาสนา (The right to have their religious and philosophical conviction respected) และสิทธิในการร้องเรียน (The right to complain)

ปฏิญญาลิสบอน (The Declaration of Lisbon 1981) แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๙๕ ให้ความสำคัญถึงสิทธิของคนไข้เช่นกัน ประเด็นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิทธิในการเลือกและสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง (The right to freedom of choice and self-determination) สถานการณ์หมดสติหรือคนไข้ที่ไม่มีความสมบูรณ์ทางกฎหมาย (The situation of the unconscious or legally incompetent patient) กระบวนการที่ต่อต้านการแสดงเจตนาของคนไข้ (Procedures against the patient's will) สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (The right to information) สิทธิในความเชื่อมั่น (The right to confidentiality) สิทธิในการศึกษาด้านสุขภาพ (The right to health education)

ศักดิ์ศรี (The right to dignity) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือ ด้านศาสนา (The right to religious assistance) สมาคมแพทย์แห่งโลกบัญญัติว่าแพทย์ต้องเคารพในสิทธิของคนไข้ (a physician shall respect the rights of patient) ยิ่งไปกว่านั้น ปฏิญญาว่าด้วยการตายให้พ้นจากความทรมาน (Declaration on Euthanasia 1987) บัญญัติถึงการตายเช่นนี้เป็นเรื่องไม่ชอบด้วยจริยธรรม แม้จะเป็นการร้องขอของคนไข้เองหรือญาติผู้ใกล้ชิดก็ตาม (Euthanasia is unethical , even at the patient's own request or at the request of close relatives.)

องค์การระหว่างประเทศส่วนใหญ่เกี่ยวข้องในการพัฒนา ส่งเสริม และการปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิของคนไข้ในยุโรปองค์การเหล่านี้ได้แก่ สภายุโรป (The Council of Europe) องค์การอนามัยโลก (WHO) สมาคมแพทย์แห่งโลก (The World Medical Association) และสหภาพยุโรป (The European Union) สำนักงานอนามัยโลกภาคพื้นยุโรป (The WHO regional office for Europe) ศึกษาสิทธิของคนไข้ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ - ๑๙๘๙ ซึ่งแสดงถึงความต้องการในการกำหนดแบบสำรวจของคนไข้ใหม่ ๆ และการปฏิบัติของแพทย์ ตามตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

การสัมมนาของกงสุลยุโรปที่อัมสเตอร์ดัม ระหว่างวันที่ ๒๘ - ๓๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๔ ได้ขอยุติของปฏิญญาว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิของคนไข้ในยุโรป (Declaration of Promotion of Patients' Rights in Europe, Rivero & Galán 1998) ประเด็นสำคัญ

หลัก ๆ ๔ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ สิทธิส่วนบุคคลและการแจ้งความยินยอม ดังนี้

๑. สิทธิมนุษยชนและคุณค่าในการรักษาสุขภาพ (Human rights and values in health care) : บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการเคารพในฐานะที่เป็นมนุษย์ (Everyone has the right to be respected as a human being) มีสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง มีเกียรติศักดิ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ (To physical and mental integrity) และความปลอดภัยในชีวิต การเคารพในความเป็นส่วนตัว (to have his or her privacy respected) มีคุณค่าทางศีลธรรมและวัฒนธรรม (to have his or her moral or cultural values) และการเคารพในความเชื่อและปรัชญาทางศาสนา (religious and philosophical convictions respected)โอกาสในการมีสิทธิติดตามถึงการได้รับการรักษาสุขภาพภายในระดับสูงสุด (To the opportunity to pursue his or her own highest attainable level of health.)

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

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

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

กติกาสภายุโรป (The Treaties of the Council of Europe) รวมถึงกติกาสำหรับปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (The Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of Human Being 1997) จุดประสงค์ของกติกานี้

เพื่อปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีและเอกลักษณ์ของความเป็นมนุษย์และเป็นหลักประกันพื้นฐานของเสรีภาพโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเคารพในเกียรติศักดิ์และสิทธิอื่น ๆ โดยตระหนักถึงด้านชีววิทยาและการรักษา (The purpose of this convention is to protect the dignity and identity of all human beings and to guarantee every one, without discrimination, respect for their integrity and other rights and fundamental freedoms with regard to the application of biology and medicine.) โดยเน้นถึงความยินยอมของบุคคล ชีวิตส่วนตัวและสิทธิในข้อมูลข่าวสาร ยีนส์ของมนุษย์ (human genome) การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ (Science research) การเอาอวัยวะและเนื้อเยื่อออกจากมนุษย์เพื่อการปลูกถ่าย เป็นต้น (Organ and tissues removal from living donors for Transplantations purposes.)

ในบางประเทศมีธรรมเนียมปฏิบัติทางศาลในการปกครองดูแลสิทธิของคนไข้ (Kokkonen 1994) ประเทศแรกที่ปฏิบัติเช่นนี้ คือ สเปน ตามพระราชบัญญัติสุขภาพทั่วไป (The General Health Act 1986) ฟินแลนด์ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ฮอลแลนด์ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ในอิสราเอล ลิทัวเนีย และไอส์แลนด์ กฎหมายที่ใช้ปกครองดูแลสิทธิของคนไข้มีผลบังคับใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๗ บางประเทศ เช่น อังกฤษ จะเรียกว่า กฎบัตรของคนไข้ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนไข้หรือสัญญาการจัดการดูแลรักษา (Patients' Charter, a declaration of patients' rights, or managed care contracts) อย่างไรก็ตาม เอกสารเหล่านี้มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Nikkila 1998)

ความเป็นมาของการรักษาตามยุคใหม่ เกิดขึ้นหลังสงครามโลก ครั้งที่ ๒ เรียกว่า ยุคของความเป็นอิสระ (Age of Autonomy, Ziegler 1985) โดยยึดถือความเป็นอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ (Patient's Autonomy) นูเร็มเบอร์กได้ให้ความสำคัญรายงานกฎหมายประจำปี จริยธรรมทางด้านชีวศาสตร์ โดยให้ความสำคัญถึงหลักการในความเป็นอิสระของคนไข้ (The Principle of patient autonomy, Burt 1996) รวมทั้ง Thomasma 1983 ได้อธิบายถึงความเคลื่อนไหวก่อนสงคราม โดยเน้นถึงพัฒนาการส่วนบุคคล (personal development), ความรับผิดชอบต่อจริยธรรมของปัจเจกบุคคล (individual ethical responsibility) และความสำคัญของกายภาพในชีวิตประจำวัน (the important of each gesture in day – to – day life) ซึ่งต่างจากมาตรฐานของชุมชน (community standards), อำนาจทางการเมือง (political authority) และ วัตถุประสงค์ของสังคม (social obligation)

ในปลาย ค.ศ. ๑๙๖๐ บทบาทความเคลื่อนไหวในสิทธิของประชาชนส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองของปัจเจกบุคคล (Individual rights to self-determination) สะท้อนถึง การศึกษา การทำงาน และสุขภาพ โดยในส่วนของสุขภาพ การวิจัยทางชีวศาสตร์และโครงการป้องกัน (Riis 1987) โดยเฉพาะในจริยธรรมของอเมริกา (US ethical) และการวิจัยทางกฎหมายเกี่ยวกับการตัดสินใจของแพทย์ (legal analysis of medical decision - making) จำนวนมากซึ่งหลักการของสิทธิในการตัดสินใจของคนไข้จะมีความหมายแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

หลักการของความเป็นอิสระ (The concept of Autonomy)

คำว่าความเป็นอิสระ (Autonomy) มาจากคำภาษากรีก ๒ คำ คือ Autos ซึ่งแปลว่า ความเป็นตัวเอง (Self) และคำว่า Nomos ซึ่งแปลว่า กฎ การปกครอง หรือกฎหมาย (rule, governance หรือ law) โดยการใช้ในครั้งแรกเป็นเรื่องที่กล่าวถึงกฎของตัวเอง (self - rule) หรือการปกครองของตัวเอง (self - governance) ในความเป็นเอกราชของประเทศรัฐ Hellenic (Independent Hellenic city - state) หลังจากนั้นได้ขยายมาถึงปัจเจกบุคคลและได้รับการยอมรับให้เป็นการปกครองของตัวเอง เสรีภาพความเป็นส่วนตัว ทางเลือกของปัจเจกบุคคล (individual choice) เสรีภาพในการแสดงเจตนา (freedom of the will) ในเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรม และความเป็นอยู่ของตนเอง

ความเห็นที่สำคัญของบุคคลบางคน เช่น Thomasma ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ ว่าความเป็นอิสระของตนเองต้องอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมของตัวเอง หน้าที่ และการออกกฎหมายที่เหมาะสม เช่นเดียวกับ John Stuart Mill ให้หลักการว่าบุคคลไม่อาจบงกชเสรีภาพของบุคคลอื่น เว้นแต่ว่ากรณีที่เป็นอันตรายหรือไม่อาจคาดหมายได้

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระยังมีปัญหาบางประการ เนื่องจากคำนิยามที่กว้างขวาง และไม่มีข้อสรุปเป็นเอกฉันท์ในนิยามสากล (Autonomy is very broadly defined and there is no consensus on a universal definition) ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามกลับขยายต่อไปอีกในทางปฏิบัติในชีวิตประจำวัน แม้จะกล่าวอ้างว่าได้มีการพัฒนาวิธีการกำหนดคำนิยามหรือวางมาตรการในเรื่องนี้^{๑๑} และยังมีการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องในหลากหลายสาขาทางด้านการศึกษาในเรื่องนี้ไม่ว่าการสนับสนุนหรือการกำหนดข้อจำกัดการดูแลรักษา คุณภาพใน

^{๑๑} Ibid. p.๕๖.



การดูแลรักษา และทัศนคติของคนไข้ ความหวังและความต้องการของคนไข้ (patient's wishes and needs) ตลอดจนการปฏิบัติของพยาบาลต่อคนไข้ (nursing activities) ในเรื่องของโภชนา และการเลี้ยงดูคนไข้ (patients' nutrition and feeding) การแต่งกาย (Dressing) และเรื่องของวัฒนธรรม (cultural issues) ซึ่งยังมีการวิเคราะห์วิจัยต่อไปอีก

บทความนี้ จึงนำเสนอเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี การตระหนักถึงสิทธิของคนไข้ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งประเทศไทย เดินก้าวหน้าขยายขอบเขตมาถึงจุดที่ให้สิทธิของคนไข้ในการปฏิเสธการรักษา เพื่อให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงการตัดสินใจในชีวิตประจำวันของตนเอง การตัดสินใจโดยญาติผู้ใกล้ชิดตามเจตนาารมณ์ของคนไข้ หน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แพทย์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะวินิจฉัยและรับผิดชอบในชีวิตมนุษย์อย่างไร ในขณะที่เดียวกันแพทย์จะได้รับความคุ้มครองจากการกระทำโดยชอบอย่างไร เพื่อให้ตรงตามอิสระในการตัดสินใจของคนไข้ซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล อีกทั้งไม่เกิดกรณีการอ้างสิทธิในการตัดสินใจของคนไข้เป็นเครื่องทำลายชีวิตของคนไข้เอง ในขณะที่เดียวกันสังคมส่วนรวมรอบข้างก็ไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว



ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวน อาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการ หรือบทความวิจัย ด้าน การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก เดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ ส่วนนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง

๒. บทความวิจัย หมายถึง บทความที่มีรูปแบบของการวิจัยตามหลักวิชาการ กล่าวคือ มีการตั้งสมมติฐานหรือกำหนดปัญหาที่ชัดเจน สมเหตุสมผล โดยจะต้องระบุถึง วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอน มีการค้นคว้าอย่างเป็นระบบ มีการรวบรวมข้อมูล พิจารณา วิเคราะห์ ตีความ อภิปรายผล และสรุปผลการวิจัยที่สามารถให้คำตอบบรรลุมวัตถุประสงค์หรือหลักการ บางอย่างที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าทางวิชาการหรือการนำวิชาการนั้นมาประยุกต์ใช้ โดยขอให้ เรียงลำดับเนื้อหา ดังนี้ บทนำ วัตถุประสงค์ วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล สรุปผล/ ข้อเสนอแนะ และเอกสารอ้างอิง

๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

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

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

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

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก "รัฐสภาสาร"

อัตราค่าสมัครสมาชิก 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 **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Legislative Institutional Repository of Thailand
www.parliament.go.th