



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ปีที่ ๕๔ ฉบับที่ ๑ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙



เรื่องเด่นในฉบับ

- กรณีการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) : บทวิเคราะห์เบื้องต้น
- ความรุนแรง ความขัดแย้ง และการก่อการร้าย กับความเข้าใจปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ของประเทศไทย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ผังรายการ สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ปิดสมัยประชุม)

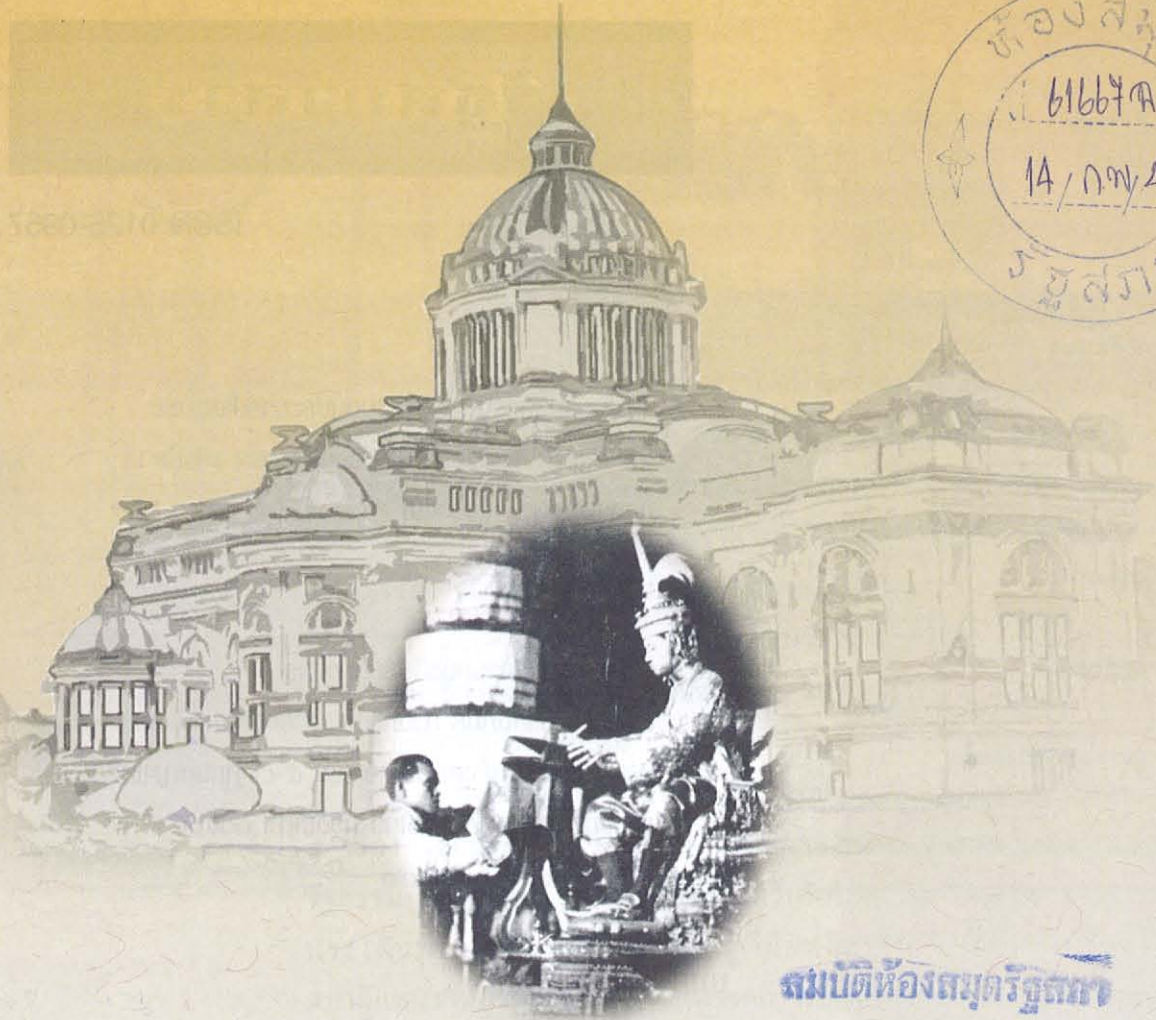
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
๐๕.๐๐	รายการประเภทเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							๐๕.๐๐
๐๖.๐๐	รายการจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ					รายการกรรมาธิการคุยกับประชาชน		๐๖.๐๐
๐๗.๐๐	รายการเก็บข่าวเล่าขาน							๐๗.๐๐
๐๗.๓๐	ถ่ายทอดข่าว สวท.							๐๗.๓๐
๐๘.๓๐	รายการการเมืองเรื่องร้องของประชาชน					วิจัยก้าวไกล	เศรษฐกิจชาวบ้าน	๐๘.๓๐
๐๙.๐๐	จ.-ศ.ประธานสภาฯ/ประธานวุฒิสภา/ผู้นำฝ่ายค้าน/ประธานกมธ.วุฒิสภา/ประธานกมธ.ผู้แทน					รายการเปิดโลกรัฐสภา		๐๙.๐๐
๑๐.๐๐	รายการสมาชิกรับเรื่องร้องทุกข์				รัฐสภาของปชช.	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ตามรอยรัฐสภา	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ความรู้เพื่อชีวิต	๑๐.๐๐
๑๑.๐๐	รายการเวทีประชาชน ส.ส./ส.ว.				กฎหมาย ชาวบ้าน	สถานีรู้ เที่ยวทั่วไทยฯ	สังคมประชาธิปไตย	๑๑.๐๐
๑๒.๐๐	รายการให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ว.					พนายคลายปัญหา		๑๒.๐๐
๑๓.๐๐	รายการรอบรู้กฎหมายไทย					รายการฟังดนตรีเกิดชื่นใจ		๑๓.๐๐
๑๓.๓๐	รายการได้ร่วมพระบารมี							
๑๔.๐๐	รายการเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รายการปกครองท้องถิ่น		
๑๕.๐๐	รายการกรรมาธิการคุยกับประชาชน (ส.ส.)							๑๕.๐๐
๑๖.๐๐	รายการคุยกับผู้แทน ส.ส./ส.ว.					รายการรัฐสภาของเรา		
๑๗.๐๐	รายการห้องข่าวห้าโมงเย็น							๑๗.๐๐
๑๗.๓๐	รายการแต่มีสี่เดิมนัก					รายการเพื่อเด็กเยาวชนและครอบครัว		
๑๘.๐๐	รายการคุยกับ วิปรัฐบาล	รายการคุยกับ วิปฝ่ายค้าน	สารคดีโปรด.	บ้านสุขภาพ	รายการคุยกับ วิปวุฒิสภา	เพลงไทย จากรัฐสภา	รัฐสภา ต่างประเทศ	๑๘.๐๐
๑๙.๐๐	ถ่ายทอดข่าว สวท.							๑๙.๐๐
๑๙.๓๐	(จ.) ภาษาพาสาร	(อ. - ศ.)	ข่าวสารจากสำนักประชาสัมพันธ์			กระตุ้สภา	เสียงสังคม	๑๙.๓๐
๒๐.๐๐	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า							๒๐.๐๐
๒๑.๐๐	รายการกรรมาธิการคุยกับประชาชน (ส.ว.)							๒๑.๐๐
๒๒.๐๐								๒๒.๐๐

หมายเหตุ

- เสนอข่าวทุกคืนชั่วโมง กรณีข่าวด่วน ข่าวสำคัญ สามารถนำเสนอสดแทรกได้ทุกรายการ
- เวลา ๐๘.๐๐ น. และ ๑๘.๐๐ น. เทียบเวลาตามผังพจนานุกรม
- มีการถ่ายทอดเสียงการสัมมนาของคณะกรรมาธิการคณะต่างๆ เป็นกรณีพิเศษในบางเวลา



LIBRARY



สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร นุ่มหิรัญ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉรวรรณี นุ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชวานันศิริ

แคร่ญญิก

นางสาวสุพิศรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร ลินสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางสาวอาริษา เสาวรส

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวัชชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางเสาวลักษณ์ สวานเศรษฐ์

นางภัทราภรณ์ ทับทิมศรี

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์/ผู้โฆษณา

นายสมพงษ์ ปรีชาญพจน์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๔ อาคารนาคราทรไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๓๕๕ ๕๐๑๘-๒๒

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร”
ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคารดี ส่งถ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ
อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่
ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำ
ลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ กองบรรณาธิการถือว่าบทความทุกชิ้นเป็นความเห็นส่วนตัวของผู้
ผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย



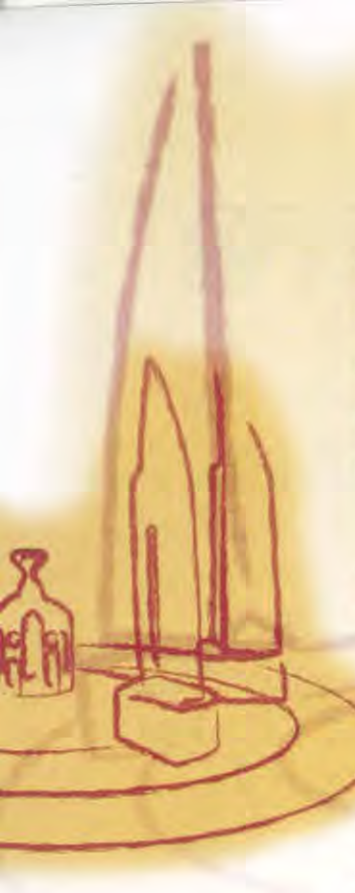
บรรณารักษาร

รัฐสภาสารฉบับเดือนมกราคมนี้ ขอต้อนรับปีพุทธศักราชใหม่ ๒๕๔๙ ด้วยการปรับปรุงรูปโฉมใหม่ เนื้อหาภายในเล่มจัดพิมพ์สีสวยงามตลอดทั้งเล่ม และเพื่อเป็นการตอบแทนผู้อ่านที่กรุณาติดตามหนังสือรัฐสภาสารมาโดยตลอด ทางกองบรรณารักษารจึงยังไม่ปรับราคาในการบอกรับเป็นสมาชิกใหม่ในช่วงนี้ ผู้สนใจยังสามารถบอกรับเป็นสมาชิกหนังสือรัฐสภาสารได้ในราคาเดิม คือ ปีละ ๑๔๐ บาท ทั้งนี้ หากมีการปรับขึ้นราคาการบอกรับเป็นสมาชิก กองบรรณารักษารจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และหวังว่าคงจะได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากผู้อ่านเช่นเดิม

รัฐสภาสารฉบับนี้ขอนำเสนอบทความที่น่าสนใจภายในเล่มทั้งหมด ๔ เรื่อง โดยบทความเรื่องแรก “กรณีการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) : บทวิเคราะห์เบื้องต้น” มีการวิเคราะห์ถึงประเด็นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ที่มิมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ซึ่งประเด็นนี้ได้กลายเป็นข้อถกเถียงที่ต้องการความชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าการนับระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด บทความเรื่อง “ความรุนแรง ความขัดแย้ง และการก่อการร้าย กับความเข้าใจปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ของประเทศไทย” กล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ด้วยมุมมองที่แตกต่าง การทำความเข้าใจปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง จึงควรเปิดกว้างรับรู้ข้อมูลอย่างรอบด้านทั้งจากภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ และที่สำคัญควรเข้าใจประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองในอดีตของพื้นที่ความขัดแย้งที่มีความแตกต่างในหลาย ๆ ด้าน ทั้งเรื่องศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี ฯลฯ



LIRT



บทความเรื่อง “ทวนกระแสเอฟทีเอไทย-สหรัฐฯ” ผู้เขียนได้นำ ข้อมูลการศึกษาของคณะกรรมการการค้าต่างประเทศ วุฒิสภา ที่ศึกษาในเรื่องดังกล่าวมานำเสนอ ซึ่งหลายฝ่ายได้แสดงความเห็นห่วงต่อผลกระทบที่จะตามมาภายหลังการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐฯ ซึ่งประเทศไทยยังขาดความพร้อมในทุก ๆ ด้านเมื่อเปรียบเทียบกับขีดความสามารถทางด้านการแข่งขันของสหรัฐฯ ซึ่งเหนือกว่าไทยทุกด้าน

บทความเรื่อง “การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เซ็กซ์ พ.ศ. ๒๕๓๔” ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่าควรจะนำแนวทางกฎหมายต่างประเทศมาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแทนการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมธุรกิจการค้าของประเทศ

สำหรับบทความเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนภาคเหนือ” แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันระหว่างคนและป่า การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน จึงเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและถูกต้องทางภายใต้การประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้บทความเรื่อง “สิทธิชุมชน : การรับรองสิทธิเสรีภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐” ได้กล่าวถึงการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยรัฐบาลได้มีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตรง คือ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนกลับยังไม่ผ่านการพิจารณาจากสภา และบทความเรื่อง “วิศวกรรมสังคมกับการออกแบบกฎหมายป่าชุมชนที่ยังสับสน” ได้นำเสนอมุมมองในเรื่องประเด็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งยังมีความสับสนในเรื่องแนวความคิดระหว่างประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายกับวุฒิสภาผู้ซึ่งมีหน้าที่พิจารณากลับกรองกฎหมายท้ายสุดขอเสนอบทความปิดท้ายเล่มเรื่อง “การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้”

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การเปลี่ยนแปลงในครั้งใหม่ของหนังสือรัฐสภาสารคงจะถูกใจผู้อ่าน และรอพบกับความเปลี่ยนแปลงในครั้งใหม่ที่จะมีขึ้นในเร็ว ๆ นี้



บรรณาธิการ

LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

ปีที่ ๕๔ ฉบับที่ ๑ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๙
Vol. 54 No. 1 January 2006

กรณีการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๐๗ (๘) : บทวิเคราะห์เบื้องต้น

ปราณพงษ์ ตีลภัทร

๗



ความรุนแรง ความขัดแย้ง และการก่อการร้าย

กับความเข้าใจปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ของประเทศไทย

สมชาติ ธรรมศิริ

๘๓



ทวนกระแสเอฟทีเอไทย-สหรัฐฯ

พีระพจน์ รัตน์มาลี

๖๕



การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

นิติพร ต้นวิไลย

๙๓



การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนภาคเหนือ

ธโสธร ตู่ทองคำ

๑๑๓



สิทธิชุมชน : การรับรองสิทธิเสรีภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

สิทธิกร ศักดิ์แสง

๑๓๑



วิสัยธรรมสังคมนกับการออกแบบกฎหมายป่าชุมชนที่ยั่งยืน

รศ.ดร.โกเมศ ขวัญเมือง

๑๔๓



การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์

๑๕๗



LIRIT



ประติมากรรมรูปดอกไม้ทอง

รูปดอกไม้ทองนั้นเป็นประติมากรรมลอยตัว (Free standing sculpture) ที่ทำขึ้นด้วยเหล็กจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศ เป็นเสมือนสัญลักษณ์ของสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยอาศัยผลผลิตจากอุตสาหกรรมมาเป็นส่วนสำคัญในการสร้างสังคมของเรา ดอกไม้ทองนั้นเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญเติบโตของระบอบการปกครองอันคาดว่าจะบรรลุเป้าหมายสูงสุด โดยการแสดงออกด้วยกลีบสุดท้ายที่สมบูรณ์และชูยอดสูงเด่น กลีบอื่น ๆ นั้นเตี้ยกว่าและไม่สมบูรณ์เท่า หมายถึง อุปสรรคของการพัฒนาระบบการปกครองของเราในปัจจุบันและอดีต

เดิมนั้นประติมากรรมรูปดอกไม้ทองนี้ได้ตั้งไว้ ณ หน้าอาคารสำนักงานเลขานุการรัฐสภา (ปัจจุบันคืออาคารรัฐสภา ๑) ต่อมาได้มีการสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ย้ายประติมากรรมดังกล่าวไปตั้งไว้ ณ บริเวณสนามหญ้าหลังพระที่นั่งอนันตสมาคม และปัจจุบันนี้ประติมากรรมรูปดอกไม้ทองได้ตั้งอยู่ทางขวาด้านหน้าของอาคารรัฐสภา ๑



LIRT



กรณีการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) : บทวิเคราะห์เบื้องต้น*

นายปรานพงษ์ ตีลภัทร์**



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

* ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องผูกพันและเห็นพ้องด้วย

** เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ, น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พ.บ.ม. (รปม) (เกียรตินิยมดี) ศส.ม. (การวางแผนฯ)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



สำหรับในส่วนของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้วางหลักประกันเสรีภาพในการรวมตัวกันทางการเมืองในลักษณะเป็นพรรคการเมืองไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๔๗ โดยกำหนดหลักการในการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมือง การดำเนินกิจการทางการเมือง การสนับสนุนการจัดตั้งและการพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ การสนับสนุนทางการเมืองหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การควบคุม การรับบริจาคของพรรคการเมือง การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๓๒๔ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคมวลชน (Mass Party)^๑ และเป็นสถาบันหลักของกระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

ทั้งนี้ การเริ่มต้นของการเป็นพรรคการเมืองจึงต้องเริ่มที่การมีสมาชิกพรรคการเมือง อันเป็นจุดเริ่มต้นของการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฯลฯ

(๔) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคการเมืองเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาดังกล่าวไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน
ฯลฯ”

ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๑๐๗ ดังกล่าว มาจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภา ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๓) ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติเห็นชอบในการประชุม ครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่อังคารที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐

^๑ ศ.ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๔๙ หน้า ๒๒๒.



เมื่อภายหลังรัฐธรรมนูญได้มีการประกาศใช้มาเป็นระยะเวลาพอสมควร (ประมาณ ๗ ปี) มีปัญหาในทางปฏิบัติและแนวความคิดเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ที่มิสืบทอดกรรมสิทธิ์รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน อาจจะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้ จึงมีแนวความคิดในบางส่วนว่าควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในบางส่วนก็ยังคงมีความเห็นว่าเหมาะสมแล้วจึงไม่ควรมีการแก้ไข

ดังนั้น บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะพิจารณาวิเคราะห์ในเบื้องต้นถึงหลักการดังกล่าว เพื่อเสนอเป็นแนวทางความคิดเบื้องต้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิชาการ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีพื้นฐานจากแนวความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการอภิปรายในคราวประชุมครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เป็นสำคัญ **โดยมิได้มีจุดมุ่งหมายชี้ผิดหรือถูกแก่ฝ่ายใด** โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ความหมายของพรรคการเมือง ความสำคัญและหน้าที่ของพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองไทย การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญและบทวิเคราะห์สรุปในท้ายสุด

ความหมายของพรรคการเมือง

(๑) ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย^๒ ให้ความหมาย “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย

(๒) จรูญ สุภาพ^๓ เห็นว่า พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึง และความต้องการอย่างเดียวกัน โดยรวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์จะเข้าควบคุมและกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเอาชนะ ในการเลือกตั้ง การออกกฎหมายและการบริหาร

^๒ หยุด แสงอุทัย, *คำอธิบาย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง* (พระนคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๑.

^๓ จรูญ สุภาพ, *สารานุกรมรัฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๕๕.



(๓) โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และนรนิติ เศรษฐบุตร^๔ เห็นว่า พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มคนที่มีความคิดความอ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุผลตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน

(๔) สมคิด เลิศไพฑูรย์^๕ ได้สรุปว่า พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะ คือ^๖

๑. เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร

๒. มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน

๓. มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ การยึดกุมอำนาจรัฐหรือบริหาร

ประเทศ

จากการให้ความหมายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีความเห็นร่วมกันหรือเจตนารมณ์เดียวกัน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคิดเห็นร่วมกันของทุกคนสามารถนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมในการบริหารประเทศ อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของพรรคการเมืองและกลุ่มบุคคลที่ตั้งพรรคการเมืองนั้น คือ การบริหารประเทศโดยใช้นโยบายของพรรคการเมืองของตนเป็นพื้นฐานสำคัญนั่นเอง

ความสำคัญและหน้าที่ของพรรคการเมือง

๑. ความสำคัญของพรรคการเมือง

๑) คันถ์ซิด อินทชาติ^๖ เห็นว่า พรรคการเมืองมีความสำคัญ ดังนี้ คือ

(๑) พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงพลังการเมืองอันจะเป็นการชักนำโน้มน้าวประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชนโดยประชาชน

^๔ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และนรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๒.

^๕ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๘.

^๖ คันถ์ซิด อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กทม. : กวิสภา, ๒๕๑๕), หน้า ๒๖๘-๒๗๐.



และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ถ้าไม่มีพรรคการเมืองผู้ที่สนใจการเมือง ก็จะมีแต่เฉพาะผู้ที่จะมีสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนประชาชนอื่นจะต้องออกมาอยู่ภายนอก แต่การเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะช่วยให้มีเสียงทางการเมือง และการปกครองตามสมควร แม้จะเป็นภายนอกรัฐสภา แต่ก็อาจมีผลเป็นนโยบายของพรรคได้ ประเทศใดก็ได้แต่ที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ประเทศนั้นก็มักจะมีความสำเร็จก้าวหน้ามากตามไปด้วย

(๒) พรรคการเมืองเป็นการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกำหนดขึ้นเป็นนโยบายของชาติ เป็นการรับรู้อำนาจอธิปไตยว่าเป็นของประชาชน ดังนั้น ความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชน จึงรวมตัวก่อตั้งขึ้นเป็นเจตจำนงร่วมกัน (General Will) ของคนในชาติ แม้ความคิดเห็นของประชาชนเสรีมีหลายความคิดเห็น ซึ่งแยกกันอยู่ในพรรคการเมืองหลายพรรค แต่แนวนโยบายของแต่ละพรรคย่อมเป็นเครื่องแสดงออกถึงความเห็นอันเป็นกลุ่มก้อน แนวนโยบายเหล่านี้จะรวบรวมก่อตั้งขึ้นมาได้ก็เมื่อมีพรรคการเมืองขึ้นแล้ว ถ้าไม่มีพรรคการเมืองก็ไม่อาจรวบรวมความคิดเห็นเป็นกลุ่มก้อนได้

(๓) พรรคการเมืองเป็นการเตรียมแนวทางสำหรับการเป็นรัฐบาลในเวลาต่อไป เพราะตามวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว โอกาสที่จะจัดตั้งรัฐบาลมิใช่ของยากกระทั่งเป็นไปไม่ได้ แต่อาจเป็นไปได้เสมอ เช่น รัฐบาลชุดเดิมหมดอำนาจไปโดยประการหนึ่งประการใด ด้วยเหตุนี้การรวมเป็นพรรคการเมืองจะทำให้มั่นคง และมีเสถียรภาพจนอาจได้รับความไว้วางใจให้จัดตั้งรัฐบาลก็ได้

(๔) พรรคการเมืองอาจเป็นฝ่ายค้านที่ทรงพลัง ในกรณีที่ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลได้ก็อาจรวมกันเป็นฝ่ายค้าน คอยโต้แย้งคัดค้านนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะเป็นดุลถ่วงกันของรัฐสภา มิให้รัฐบาลปฏิบัติภารกิจใดโดยพลการ หรือนอกศูนย์กลางของความเป็นประชาธิปไตย

(๕) การมีพรรคการเมืองเป็นการถ่วงดุลนโยบายให้รอบคอบ การที่จะปฏิบัติภารกิจของความเป็นผู้แทนราษฎรในสภาเป็นอิสระโดดเดี่ยวนั้น ไม่อาจก่อประโยชน์ใด ๆ เสียงของบุคคลเพียงเสียงเดียวไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ ในสภาเองก็เชื่อว่าสมาชิกทุกคนจะได้อภิปรายเสมอไป แท้จริงแล้วภายในสมัยของการเป็นสมาชิกภาพ อาจไม่ได้รับการอนุญาตให้อภิปรายเลย และ



แม้จะได้รับอนุญาตให้อภิปรายก็อาจไม่รอบคอบพอก็เป็นได้ ด้วยเหตุนี้การรวมกันเข้าเป็นพรรคการเมืองจะมีส่วนช่วยแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ได้เป็นอันมาก เมื่อบุคคลหลาย ๆ คนที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกันได้มารวมกันเสียแล้ว การอภิปรายถกเถียงกันในพรรคการเมืองก่อนจะเข้าสู่สภาย่อมเป็นการถ่วงนโยบายนโยบายให้เห็นข้ออภิปรายหรือข้อเสนอแนะซึ่งได้มาจากเสียงส่วนใหญ่ในพรรคการเมืองเสียก่อนแล้ว

๒) ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ^{๓)} ได้สรุปความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ดังนี้

(๑) พรรคการเมืองเป็นกลไกเพื่อการต้อรองให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

(๒) พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนไม่ให้มีการปกครองที่เป็นเผด็จการ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(๓) พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความเห็นแตกต่างกัน โดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมสามารถยอมรับได้

(๔) พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างประชามติและพรรคการเมืองยังมีส่วนร่วมผลักดันให้การปฏิบัติตามนั้นเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) พรรคการเมืองมีส่วนร่วมให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองขึ้น

๒. หน้าที่ของพรรคการเมือง

๑) ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ^{๔)} เห็นว่า พรรคการเมืองมีหน้าที่ ดังนี้

(๑) พรรคการเมืองมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยทำหน้าที่เป็น “ตัวเปลี่ยนแปลงทางสังคม” สร้างความสำนึกทางการเมือง และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน

^{๓)} ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๔๔), หน้า ๗.

^{๔)} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔.





(๒) พรรคการเมือง มีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคเป็นผู้กลั่นกรองบุคคลดังกล่าวเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง

(๓) พรรคการเมืองมีหน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อันช่วยลดความตึงเครียดและการเผชิญหน้าทางการเมือง ซึ่งอาจนำไปสู่ความรุนแรงด้วย

(๔) พรรคการเมืองมีหน้าที่ระดมสรรพกำลังทางการเมืองจากทุกฝ่ายตลอดจนรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ระบบการเมือง

(๕) พรรคการเมืองมีหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในกรณีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาล

(๖) พรรคการเมืองเป็นกลไกในการสร้างผู้นำทางการเมือง

๒) วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน^๔ เห็นว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่จำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินงานของระบบทางการเมืองทุกระบบ กล่าวคือ

ประการแรก พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่แสดงลักษณะอุดมการณ์ทางการเมืองหลักเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบเผด็จการสังคมนิยม (แบบคอมมิวนิสต์) พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบอำนาจนิยม เป็นต้น

ประการที่สอง พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมืองเพื่อกำหนดนโยบายของพรรคเพื่อตอบสนองและจัดสรรทรัพยากรของสังคม พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างสายสัมพันธ์ระหว่าง

^๔ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน “พรรคการเมือง” ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, ศ.ดร.อมร รัชกษาศักดิ์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬา, ๒๕๔๕) หน้า ๓๘๒.



ประชาชนกับรัฐบาล และเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่ต่อรองและตกลงประสาน ประโยชน์ร่วมกันเพื่อยุติความขัดแย้งต่าง ๆ ในทางสังคมโดยสันติวิธี

ประการที่สาม พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่ การอบรมกลุ่มอาสาทางการเมือง การให้ความรู้ทางการเมือง การสร้างสำนึก ทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง การสร้าง ผู้นำทางการเมือง รวมทั้งการสร้างเอกภาพและเสถียรภาพทางการเมือง

ประการที่สี่ พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่กำหนด ทิศทางเป้าหมาย และนโยบายในการพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง กล่าวคือ ในระบอบการเมืองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ เช่น จีนและเวียดนาม เป็นต้น พรรคคอมมิวนิสต์มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไก/องค์กรที่มีอำนาจรัฐ สูงสุดในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง เป้าหมาย กระบวนการและวิธีการในการ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมือง ที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนทางอุดมการณ์ทางการเมืองและลัทธิเศรษฐกิจก็ มีนโยบาย ทิศทาง เป้าหมาย กระบวนการ และวิธีการในการพัฒนาประเทศที่แตก ต่างกันออกไป

ประการที่ห้า พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่สร้างสรรค์ และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) แก่รัฐบาล และ ระบบการเมืองทั้งหมดโดยรวม

ระบบพรรคการเมืองไทย

๑. กำเนิดและพัฒนาการ

นักวิชาการมีความเห็นว่า กำเนิดของพรรคการเมืองไทย มีลักษณะ แตกต่างไปจากกำเนิดและพัฒนาการของพรรคการเมืองของบรรดาประเทศตะวันตก แม้พรรคการเมืองของไทยจะได้มีกำเนิดมากกว่าทศวรรษแต่ก็ปรากฏว่า พัฒนาการ ของพรรคการเมืองไทยมิได้สร้างความแข็งแกร่งและประสิทธิภาพให้กับระบบ การเมืองไทยเท่าที่ควร^{๑๐} โดยเห็นว่า พรรคการเมืองที่มีอยู่ในระบบการเมืองไทยใน

^{๑๐} ดูรายละเอียดในเรื่องเดิม, หน้า ๓๕๑-๓๕๔.





ทศวรรษ ๒๕๔๐ นี้ มิใช่พรรคการเมืองแต่เป็นเพียง “กลุ่มผลประโยชน์ที่แสวงหาอำนาจทางการเมือง” เท่านั้น เนื่องจากพรรคการเมืองไทยที่มีอยู่ล้วนมีความสามารถที่จำกัดในการทำหน้าที่ ๓ ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดนโยบายพรรคที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคเพื่อการตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และประชาชน ประการที่สอง พรรคการเมืองของไทยที่ครองอำนาจรัฐในฐานะรัฐบาลที่มีความเป็น “รัฐบาลที่ดี” ค่อนข้างจำกัดมาก และประการที่สาม พรรคการเมืองไทยมีระดับของความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ พรรคการเมืองของไทยยังหาได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนแต่อย่างใดไม่ การทำหน้าที่ในฐานะ “ตัวแทน” ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่สามารถอ้างหรือระบุให้ชัดเจนได้ว่าพรรคใดเป็น “ตัวแทน” ของผลประโยชน์ใด นอกจากนี้ ประชาชนโดยทั่วไปทั้งในเมืองและในชนบท เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองของไทยน้อยมาก เช่น มีคนไทยน้อยคนเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในขณะที่พรรคการเมืองก็มีการจัดตั้งสาขาพรรคในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นอย่างจำกัด เพราะ “พรรคการเมือง” ที่เป็นอยู่และมีอยู่ของไทยล้วนเป็นพรรคที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มผู้นำทางสังคมที่พร้อมด้วยความมั่งคั่ง ผลประโยชน์ อภิสิทธิ์และอิทธิพล ทำการจัดตั้ง “พรรคการเมือง” เพื่อให้ครบตามข้อกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเท่านั้น มิใช่การรวมตัวของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันจำนวนมาก (Mass Support)

หากพิจารณาย้อนไปก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงจัดตั้งเมืองทดลองประชาธิปไตย “ดุสิตธานี” ได้มีการจัดตั้งพรรคโบว์แดงและพรรคโบว์น้ำเงินเพื่อสาคิดการมีพรรคการเมือง ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในระยะแรกคณะราษฎรคือกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวที่ครอบอำนาจอรัฐ แต่ในทางเป็นจริงได้เกิดความแตกแยกช่วงชิงอำนาจอย่างรุนแรงภายในกลุ่มคณะราษฎรหลายช่วงเวลา

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๕ ปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองกว่า ๑๐ พรรค เช่น พรรคก้าวหน้า พรรครัฐธรรมนูญ พรรค



LIRIT



ประชาธิปไตย เป็นต้น ต่อมา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรครการเมืองฉบับแรกใน พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้มีการก่อตั้งพรครการเมืองเป็นจำนวน ๓๐ พรคร พรครที่สำคัญได้แก่ พรครเสรีมนั่งคศิลา พรครประชาธิปไตย พรครชาติสังคม เป็นต้น ต่อมาเกิดการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญและห้ามชุมนุมทางการเมือง พรครการเมืองจึงต้องสลายตัวไป และได้เกิดขึ้นใหม่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ มีการจดทะเบียนพรครการเมือง ๑๑ พรคร พรครที่สำคัญ คือ พรครสหประชาไทย และพรครประชาธิปไตย ต่อมา เกิดรัฐประหารยึดอำนาจตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร ในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ก็ได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง พรครการเมืองจึงต้องยุติลงอีกครั้ง หลังการเกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จึงมีการจัดตั้งพรครการเมืองใหม่อีกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีพรครการเมืองจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวน ๔๙ พรคร แต่พรครที่มีบทบาททางการเมืองเด่น ๆ ได้แก่ พรครกิจสังคม พรครชาติไทย พรครประชาธิปไตย พรครพลังใหม่ พรครสังคมนิยมแห่งประเทศไทย เป็นอาทิ แต่ต่อมาเมื่อเกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมืองจึงเป็นผลให้บทบาทของพรครการเมืองไทยต้องหยุดลงอีกวาระหนึ่ง อีกหนึ่งปีต่อมา พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ทำรัฐประหารซ้อนรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีลักษณะเป็น “แบบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และมีการออกพระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยได้มีพรครการเมืองมาจดทะเบียนทั้งสิ้น ๑๔ พรคร พรครการเมืองที่มีบทบาทการเมืองสำคัญ ได้แก่ พรครประชาธิปไตย พรครประชกรไทย พรครชาติประชาธิปไตย พรครกิจสังคม พรครชาติไทย เป็นต้น

พัฒนาการของพรครการเมืองไทยในอดีตได้เผชิญกับสภาวะของความชะงักงันให้สลดหยุดลงขาดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่หลัก ปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในระยะ ๖๐ ปี นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยมักเกิดจากความขัด



LIRT



แย้งภายในระบบราชการ (Intra-bureaucratic conflict) ระหว่างกลุ่มนายทหารกับข้าราชการพลเรือน หรือระหว่างนายทหารเหล่าและรุ่นต่าง ๆ เอง หรือ ระหว่างข้าราชการพลเรือนด้วยกัน ดังนั้น ภายช่วงแห่งระยะเวลาดังกล่าว คือ พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๓๕ เวทีการต่อสู้ทางการเมืองของการเมืองไทย ก็คือ ระบบราชการไทย จึงมีการอธิบายว่าระบอบการปกครองของไทยในช่วงดังกล่าวเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของพรรคการเมืองเพื่อทำหน้าที่หลัก และการแสดงบทบาททางการเมือง จึงมีลักษณะที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบการเมืองจึงมีอยู่อย่างจำกัดหรืออาจมีลักษณะผูกพันกับกลุ่มที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองเท่านั้น ความสัมพันธ์โดยตรงแบบเปิดกว้างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนโดยรวม และความสัมพันธ์เชิง “ตัวแทน” ต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่มิได้เกิดขึ้นในเชิงรูปธรรม

ในขณะที่พรรคการเมืองไทยต้องเผชิญกับปัญหาทางการเมืองที่มาจากปัจจัยภายนอกพรรคนั้นปัญหาภายในต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของพรรคการเมืองไทยและพัฒนาการของพรรคการเมืองให้มี “ความเป็นสถาบัน” (Institutionalization) ในศรัทธาและความสำนึกของประชาชนคนไทย ก็ยังเป็นตัวเหนี่ยวรั้งความแข็งแกร่งของพรรคการเมืองไทยอีกด้วย โดยวิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน (การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, พ.ศ. ๒๕๔๔ หน้า ๓๙๓-๓๙๔) เห็นว่า ความล้มเหลวของพรรคการเมืองไทยจึงมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยภายในของพรรคนั้น ๆ เอง คือ

ประการแรก ได้แก่ กำเนิดของพรรคการเมืองไทยอาจพิจารณาได้ว่าพรรคการเมืองไทยทุกพรรคมีลักษณะเป็น**การรวมตัวของกลุ่มผู้นำของสังคม** (Elite organized party) มิได้เกิดจากฐานมวลชนอันเป็นรากเหง้าของสังคม (Mass organized party) เพราะฉะนั้น กำเนิดของพรรคการเมืองไทยทุกพรรคจึงขาดฐานรากที่เชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มผู้นำทางสังคมที่ก่อตั้งพรรคก็คือชนชั้นนำที่มาจากแวดวงของผู้นำของระบบราชการ ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน กลุ่มพ่อค้าธุรกิจ กลุ่มผู้มีอิทธิพล และกลุ่มอภิสิทธิ์ชนในสังคม ยิ่งทำให้ช่องว่างระหว่างการเมืองกับประชาชนคนไทยเห็นห่างกันมากยิ่งขึ้น



ประการที่สอง ได้แก่ การแตกแยกเป็นก๊กเป็นเหล่าเรียกว่าเป็นมุ้งเล็ก ๆ (Factions) อยู่ในมุ้งใหญ่คือพรรคการเมือง การรวมตัวก่อตั้งพรรคการเมืองของกลุ่มผู้นำต่าง ๆ ของไทยนั้นมีสิ่งที่ยึดโยงกันก็คือ แนวโน้มแห่งความเป็นไปได้ในการได้มาซึ่งอำนาจ ผลประโยชน์ และความมีอิทธิฤทธิ์ทางสังคม เป็นการตอบแทน แต่ละกลุ่มที่มาวมกัน ล้วนมีความมุ่งหมายเหล่านี้เป็นหลัก ดังนั้นต่างจึงพยายามทำทุกวิถีทางที่จะให้ได้มาซึ่งชัยชนะในการเป็นผู้นำพรรค บริหารพรรค และตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคเพื่อไปขอต่อรองตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาล แต่ละกลุ่มจึงพยายามสร้างพลังอำนาจต่อรองให้เกิดขึ้นแก่กลุ่มตน โดยการทุ่มทรัพยากรเงินเพื่อซื้อกำลังพลในพรรค (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ไปต่อรองกับ สัดส่วนของตำแหน่งต่าง ๆ ในรัฐบาล บุคคลภายในพรรคจึงพยายามสร้างอำนาจต่อรองในเชิงค่าตัวและผลตอบแทนในการเข้าสังกัดกลุ่ม สถานะการณ์เช่นนี้จึงเป็นที่มาของความระส่ำระสายและความแตกแยกภายในพรรคการเมืองต่าง ๆ กล่าวคือ เมื่อการยึดโยงของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรคอยู่บนฐานของ “อำนาจและผลประโยชน์” เป็นที่ตั้งมิใช่อุดมการณ์ทางการเมืองหรืออาวูโส ดังนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ รอยร้าวปริและการแตกแยกภายในพรรคจึงเกิดขึ้นได้ง่ายและจะนำไปสู่การล่มสลายของพรรคในที่สุด

ประการที่สาม ได้แก่ คุณภาพและคุณธรรมของนักการเมือง นักการเมืองคือ องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองใดกอบปรีด้วยนักการเมืองที่มีความรู้ ความสามารถมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม แนวโน้มที่พรรคการเมืองนั้น ๆ ที่จะทำหน้าที่หลักและมีบทบาททางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพก็จะเป็นไปได้สูง แต่กรณีของพรรคการเมืองไทย ความต้องการที่จะได้มาซึ่งนักการเมืองที่มีคุณภาพและคุณธรรมไม่เป็นสิ่งจำเป็นของการเป็นแกนนำในการบริหารพรรค นักการเมืองน้ำเน่าที่มีคุณภาพต่ำและขาดคุณธรรม ที่มีผู้สนับสนุนมากกลับได้เข้ากุมอำนาจและตำแหน่งสำคัญ ๆ ในพรรค จึงเห็นว่าปัญหาของการขาดคุณภาพและคุณธรรมของนักการเมืองจึงเป็นปัญหาที่สำคัญของพรรคการเมืองไทยโดยทั่วไป

ประการที่สี่ ได้แก่ ปัญหาของการบริหารงานของพรรคการเมืองไทย ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของพรรคการเมือง การจัดองค์กรของ



LIART



พรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของพรรคกับพรรคการเมืองและการเงินของพรรค เป็นต้น พรรคการเมืองทุกพรรคจำเป็นต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ต้องมีการจัดตั้งสาขาของพรรคในระดับท้องถิ่นเพื่อรับการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในด้านการเงินและด้านอื่น ๆ แต่ในทางที่เป็นจริงพรรคการเมืองไทยก็มักมุ่งหาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยึดถือผลประโยชน์ส่วนตัวและกลุ่มพรรคพวกมากกว่าหลักผลประโยชน์ส่วนรวม การบริหารพรรคจึงมีลักษณะเป็นเผด็จการแบบอัตตาธิปไตยหรือคณาธิปไตยมากกว่าที่จะเป็นประชาธิปไตย สภาพเช่นนี้ในที่สุดก็กลายเป็นปัญหาของพรรคการเมืองเองทำให้พรรคการเมืองไทยอ่อนแอและส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองไทยในทางลบอีกด้วย

และจากการศึกษาวิจัยของ ดร.บุญตรี มีวงษ์อุโฆษ (รายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๓๘ หน้า ๙ - ๑๐) ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไข้ปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยใน ๕ ประการ ได้แก่

ประเด็นแรก จะต้องเป็นหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อมิให้การจดทะเบียนพรรคการเมืองเป็นทุกสิ่งทุกอย่างของความเป็นพรรคการเมือง แต่จะต้องลดความสำคัญของการจดทะเบียนพรรคการเมืองลงและจะต้องลบล้างคำนิยามผิด ๆ ที่ว่า การจดทะเบียนพรรคการเมืองจะทำให้พรรคการเมืองน้อยลง ตรงข้ามรัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองให้มาก ๆ เพื่อเป็นตัวแทนแนวความคิดของกลุ่มของตนอย่างแท้จริง การที่กลัวว่าพรรคการเมืองมีมากเกินไป จะทำให้ตั้งรัฐบาลยากและเป็นรัฐบาลผสมนั้น เป็นปัญหาของระบบเลือกตั้ง หากใช้ปัญหาในระบบพรรคการเมืองไม่

ประเด็นที่สอง จะต้องวางหลักประกันในแง่ของสถานะและเสถียรภาพของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเกิดความมั่นคงและเป็นหลักสำหรับการปกครองได้ มิใช่เป็นเพียงกลุ่มฉวยโอกาสเท่านั้น

ประเด็นที่สาม จะต้องกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของพรรคการเมืองให้ต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยเน้นบทบาทของสมาชิกให้มากขึ้นเพื่อจูงใจให้ประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค และเป็นช่องทางสำหรับการได้เข้าทางการเมือง โดยเริ่มมาจากการร่วมกิจกรรมของพรรค



LIART



ประเด็นที่สี่ จะต้องจัดระบบการเงินของพรรคการเมืองให้มีความโปร่งใสเพื่อมิให้กลุ่มนายทุนสามารถเข้ามาใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจของพรรค โดยที่ประชาชนไม่มีโอกาสได้รับทราบเลย แต่ประเด็นนี้มีรายละเอียดย่อยมาก ซึ่งจะต้องวางหลักเกณฑ์ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง

ประเด็นสุดท้าย จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิก เพราะสมาชิกตามโครงสร้างใหม่มิใช่เป็นเพียงตัวเลขไว้รอดเท่านั้น แต่เป็นบุคคลที่เข้ามาสู้บทบาทจริง ๆ จึงต้องมีการวางเกณฑ์ความสัมพันธ์ไว้ในกฎหมาย และหากเกิดข้อพิพาทขึ้นก็จะต้องมีกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทที่ให้ความเป็นธรรมได้เป็นอย่างดีด้วย

๒. พรรคการเมืองไทยตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ภายใต้กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง (political reform) ทั้งระบบพรรคการเมืองก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ต้องมีการปฏิรูปดั่งที่ได้มีการศึกษาวิจัยและเสนอแนะทางออกไว้หลายประการ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปสภาพปัญหาหลักของพรรคการเมือง ดังนี้^{๑๑}

๑) ระบบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างมั่นคงและไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเปิดช่องให้ธุรกิจการเมืองครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

๒) ระบบการตรวจสอบและการควบคุม การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบ

^{๑๑} คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กทป.) ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๕) หน้า ๕๘ - ๖๐ และคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบการรับความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, มีนาคม ๒๕๔๐ หน้า ๔๕ - ๔๖ และบุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กทป.) (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๑๕ หน้า





สมมติเรื่องมุกฎสภา

การเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารจัดการรวมทั้งระบบการเปิดเผยการตรวจสอบและการควบคุมดังกล่าว ยังไม่เพียงพอและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

๓) ในสภาพปัจจุบันพรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่ายนายทุนรายใหญ่ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ฝ่ายที่ขาดการอุดหนุนจากนายทุนรายใหญ่ แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองกล้าแข็งเพียงไร ก็ไม่สามารถรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมืองของประชาชน

๔) การบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคในทุกรณี ทำให้คดีไม่อาจเข้าสู่การเมืองได้เต็มที่ และหากประชาชนเสื่อมศรัทธา ก็ไม่มีทางเลือกอื่น

จากสภาพปัญหาหลักของพรรคการเมืองไทยดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงได้บัญญัติโดยวางหลักการเกี่ยวกับพรรคการเมือง ดังนี้^{๒๖}

๑. การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยง่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๔ บัญญัติว่า

“นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจดทะเบียนการตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง...”

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ ให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย คนอายุ ๒๐ ปี บริบูรณ์ เพียง ๑๕ คน ก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ๑ พรรคนอกจากนี้ยังบัญญัติให้มีการ “จดทะเบียน” เท่านั้น ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าการ “จดทะเบียน” อย่างในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีการจัดตั้ง

^{๒๖} ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ในรวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กทม. : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๑) หน้า ๖๗.



LIPI



พรรคการเมืองได้ง่าย แต่หากพรรคการเมืองประสงค์จะดำเนินกิจการในทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๙ ได้บัญญัติเงื่อนไขว่า “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ต้องการให้มีเสถียรภาพในการตั้งพรรคการเมืองมากเกินไปจนกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและประสิทธิภาพในการทำงาน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ต้องการให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภาจนบริหารไม่ได้ดังในอดีตอีก^{๑๓} มาตราการ ๒ มาตราการจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อการนี้

มาตรการแรก คือ การระบุให้ต้องมีสาขาพรรค (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๔)) ซึ่งได้รับการขยายความโดยมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าต้องมีสมาชิกพรรค ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป กระจายตามภาคต่าง ๆ และมีสาขาพรรคทุกภาคดังที่ได้กล่าวมาตอนต้น

มาตรการที่สอง คือ การกำหนดให้บัญชีรายชื่อพรรคที่ได้คะแนนรวมทั้งประเทศต่ำกว่า ๕ % ไม่สามารถมี ส.ส. จากบัญชีรายชื่อได้ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๐ ของรัฐธรรมนูญว่า

“บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณ เพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง”

๒. พรรคการเมืองมีการบริหารเป็นประชาธิปไตยและมีฐานมวลชน
ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารพรรคการเมืองมักขึ้นกับหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน การตัดสินใจต่าง ๆ มักไม่ค่อยได้ฟังเสียงสมาชิกพรรค นอกจากนี้แนวความคิดที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมวลชน

^{๑๓} เพิ่งอ้าง, หน้า ๖๗.





ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ที่ผ่านมาพรรคการเมืองมักคิดถึงการเลือกตั้งเฉพาะหน้า พรรคการเมืองหลายพรรคมีลักษณะเป็นพรรคเฉพาะกิจ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแสดงออกมาเป็นมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) มาตรการที่ทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย มาตรา ๔๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ชัดเจนว่า

“การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”

นอกจากนี้ยังกำหนดกลไกทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยอีกด้วยในมาตรา ๔๗ วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง^{๑๔} ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีมติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มีมติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ (๘) ที่คุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจมิชอบของพรรคได้โดยบัญญัติว่า

“สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

^{๑๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ให้สมาชิกซึ่งเป็น ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกที่เป็น ส.ส. กรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามและสมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนเป็นผู้มีสิทธิร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ



(๔) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติเว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย”

นอกจากนี้มาตรา ๓๒๔ (๕) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองไม่ต้องพึ่งเงินจากนายทุนภายในพรรคหรือนอกพรรค อันจะทำให้ต้องดำเนินการต่าง ๆ ไปในทิศทางที่นายทุนพรรคต้องการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง (มาตรา ๕๖)^{๔๕} อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งมีนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นประธาน (มาตรา ๕๗) ส่วนการจัดสรรเงินสนับสนุนนั้น มาตรา ๕๔ บัญญัติ “ให้จัดสรรให้เป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยให้คำนึงถึงจำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อ

^{๔๕} ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑



ของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง และจำนวนสาขาของพรรคการเมืองตามลำดับ”

(๒) การให้พรรคการเมืองมีฐานมวลชน

ในมาตรา ๕๙ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติสนับสนุนไว้ว่า “ให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินสนับสนุนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับเพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป”

๒. พรรคการเมืองมีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยสาธารณชน

การตัดสินใจที่สำคัญของพรรคต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งได้แก่การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เทรุญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น และการอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๕ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑) โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง (มาตรา ๒๖) โดยหัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน (มาตรา ๓๕)

นอกจากจะต้องโปร่งใสทางการบริหารแล้ว พรรคการเมืองยังต้องมีการเงินที่โปร่งใสด้วย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้บัญชีของพรรคการเมืองและของสาขาพรรคการเมืองประกอบด้วยบัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค บัญชีแยกประเภท และบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน โดยการลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์โดยครบถ้วน (มาตรา ๓๘)



LIRT



นอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้าดำรงตำแหน่ง และภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๔๒)^{๖๖}

เหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการใหม่ที่รัฐธรรมนูญมุ่งปฏิรูปพรรคการเมืองทั้งสิ้นอันจะส่งผลที่ดีต่อการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะในระดับสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามจะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะให้คนที่อาสาเข้ามาอยู่ในทางการเมืองมีพฤติกรรมที่ดีขึ้นกว่าในอดีต มีความซื่อสัตย์^{๖๗} หากไม่มีมาตรการเหล่านี้การเลือกตั้งในประเทศเราก็จะยังคงย่ำอยู่กับที่ ความคาดหวังที่จะเห็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม การซื้อเสียงลดน้อยลง คนดีเข้ามาสู่ระบบการเมืองก็จะไม่มีทางเกิดขึ้น พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูประบบเลือกตั้ง

๓. พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงบทบาทของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งไว้หลายประการ ได้แก่

๑) ในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งพรรคการเมืองจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกของตน เพื่อส่งเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งได้คนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) และมาตรา ๑๐๘) พรรคการเมืองจะเป็นผู้จัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเป็นรายบุคคล (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๔)

๒) ในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองจะเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหนึ่งบัญชีจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับ

^{๖๖} ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑

^{๖๗} สมหมาย ปรังจัตต์ (บรรณาธิการ), มุมมองนายอานันท์, (กพท. : นิตยชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๔.



เลือกตั้งสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๙ วรรคสอง) โดยบัญชีรายชื่อที่เสนอนั้นต้องได้รับความยินยอมเป็นหลักฐานโดยชัดเจน และบุคคลดังกล่าวต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จะเสนอรายชื่อเพียงพรรคเดียว นอกจากนี้ จะเลือกทำบัญชีรายชื่อตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยจัดเรียงลำดับรายชื่อผู้สมัครตามลำดับหมายเลข (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๙ วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้พรรคการเมืองจัดสรรค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนรวม โดยพิจารณาตามจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองเสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๔ (๑))

การอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๓) ซึ่งตรงกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ (๔) ในการประชุมครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ในสาระสำคัญ ดังนี้^๔

(๑) การอภิปรายของนายวรพจน์ วงศ์สิงห์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดสกลนคร ในฐานะกรรมาธิการเสียงข้างน้อย ได้ขอสงวนความเห็นขอตัด (๓) ของมาตรา ๑๐๖ นี้ (มาตรา ๑๐๗ ตามรัฐธรรมนูญ) เพราะว่าใน (๓) กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องสังกัดพรรคการเมือง เห็นว่าการกำหนดไว้เช่นนี้ เป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนเป็นการจำกัดไม่ให้บุคคลผู้มีความสามารถมีความตั้งใจที่จะสมัครเข้ารับใช้บ้านเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นกระทำมิได้ ถ้าหากไม่ไปขอเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเสียก่อน เห็นว่า เป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลพรรคการเมืองนั้นเป็นเพียงพาหนะ เป็นเพียงเครื่องมือในการที่จะทำงานทางการเมือง

^๔ โปรดดูรายละเอียดในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๙ วันอังคารที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ณ ตึกรัฐสภา หน้า ๑๖๓-๒๐๑.



LIPI



เมืองให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น ไม่น่าจะเป็นผู้ซึ่งมีสิทธิในการที่จะสกัดกั้นไม่ให้คนพลเมืองของประเทศผู้มีคุณสมบัติพร้อมที่จะเข้าทำงานการเมือง เข้ามาทำงานนั้นได้โดยไม่ผ่านการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เห็นว่า การไปให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของคน ถ้าจะนับจำนวนแล้ว สมาชิกของพรรคการเมืองทั้งหมดในประเทศไทยนี้ก็คงจะเป็นคนส่วนน้อยของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่นั่นเอง เพราะไม่เชื่อว่าจะมีพรรคการเมืองใดสามารถมีสมาชิกเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ในขณะนี้ นอกจากนั้นในการจัดทำพรรคการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือที่จะมีมาในระยะเวลาอันใกล้นี้ ผมก็ยังไม่เชื่อว่า จะเกิดพรรคมวลชนซึ่งเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศได้อย่างจริงจัง พอที่จะอ้างสิทธิในการที่ว่า พวกฉันเท่านั้น พวกพรรคการเมืองนี้เท่านั้นที่มีสิทธิขาดในการส่งคนเข้ามาบริหารประเทศ คิดว่าสิทธิพื้นฐานของพลเมืองของบุคคลนั้น ควรจะยังได้รับการเคารพอยู่ จริงอยู่เราต้องการจะส่งเสริมพรรคการเมืองให้เจริญเติบโตได้ ก็มีวิธีการต่าง ๆ หลายประการที่จะให้พรรคการเมืองเหล่านั้นได้รับสิทธิพิเศษบางประการ แต่ไม่ควรจะไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง พรรคการเมืองนั้นอาจจะได้รับสิทธิให้สามารถส่งบัญชีรายชื่อพรรคได้ ได้รับเงินอุดหนุนได้และอะไรต่าง ๆ ก็ให้พรรคการเมืองเหล่านั้นเติบโตไปโดยวิถีทางธรรมชาติ ไม่ใช่เอากฎหมายมาบังคับว่าใครจะเข้าสู่การเมืองต้องไปเป็นสมาชิกพรรค ต้องไปเป็นลูกน้องของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา การบังคับให้คนสังกัดพรรคการเมืองนั้น แทนที่จะเป็นการส่งเสริมพรรคการเมืองให้เจริญงอกงามไปโดยวิถีทางที่ถูกต้อง กลับเป็นการทำให้คนจำใจต้องเข้าสังกัดพรรคการเมืองทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่เห็นด้วยในนโยบายพรรคนั้น ทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่ศรัทธาในตัวบุคคลในผู้บริหารพรรคนั้น แต่เพื่อให้ได้มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง บางทีก็จำยอมต้องเข้าไปอยู่ในพรรคการเมืองนั้น เข้าไปแล้วก็พบว่าต้องอดจุกอยู่ เพราะอาจจะไม่พอใจในการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองนั้น บางพรรคอาจจะมีคอร์รัปชัน โกงกินที่เห็นอยู่ตาตา สมาชิกเหล่านั้นก็จำใจต้องอยู่ เพราะมีกฎ กติกาผูกมัดคนเหล่านั้นไม่ให้สามารถเดินออกไปจากพรรคการเมืองนั้นได้ เพราะฉะนั้นจึงคิดว่า ก็เมื่อพรรคการเมืองเหล่านั้นมีสิทธิที่จะทำอะไรต่ออะไรหลายอย่างแล้ว ก็ไม่ควรที่จะไปห้ามบุคคลผู้ไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่ให้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ใดซึ่งเขาไม่พอใจพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นเลย ก็ควรจะให้สิทธิเขาเลือกรับเลือกตั้งโดยอิสระได้ ส่วนจะเลือกได้หรือไม่ได้นั้นเป็นเรื่องของประชาชนที่จะเลือกที่จะตัดสินใจ แต่



LIRI



ไม่ควรสกัดกันโอกาสของปัจเจกผู้อยากจะเข้ามาสู่วงการเมือง ท่านอาจจะบอกว่า บัดนี้เราเขียนกฎหมายให้สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย ก็เมื่อคุณไม่ชอบพรรคต่าง ๆ เหล่านี้คุณก็ตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาสิ อันนั้นผมก็เชื่อว่าท่านคิดว่าท่านเปิดทางไว้ให้แล้ว เป็นบันไดหนีไฟที่ไฟไหม้ท่านก็พอจะหนีลงช่องนั้นได้ แต่ขอประทานโทษครับ ท่านไปล็อก (Lock) ประตูไว้ข้างล่างอีกทีหนึ่ง ทางบันไดหนีไฟนี้จริงแต่ท่านไปล็อก (Lock) ประตูข้างล่างเอาไว้ เพราะท่านกำหนดว่าการสกัดพรรคการเมืองนั้นจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ท่านต้องสกัดเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นั่นคือ กุญแจล็อก (Lock) ประตูหนีไฟไม่ให้ออกได้ เพราะฉะนั้นเกิดสมมติว่านักการเมืองในพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งสกัดอยู่ร่วมกับเขามาแล้วเห็นพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่น่าพอใจ อาจจะออกจากพรรคการเมืองนั้นก็จะต้องออกไป ๙๐ วันก่อน ทำให้ขาดสมาชิกภาพไปก่อน ๙๐ วัน ตามกฎหมายปัจจุบันนี้จึงจะมีเวลาพอที่จะไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น หรือไปตั้งพรรคการเมืองอื่นขึ้นมาได้ จะเห็นว่าบันไดหนีไฟที่ท่านมีไว้ั้นประตูข้างล่างมันล็อก (Lock) อยู่ เพราะฉะนั้นจึงขอทำหน้าที่เป็นตัวแทนของนักการเมืองไทยที่รักเสรีภาพทั้งหลาย กราบเรียนต่อสภาแห่งนี้ว่า ไม่ปรารถนาจะให้มีการบังคับว่า บุคคลไม่สามารถจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรได้ถ้าไม่สังกัดพรรคการเมือง ให้เป็นทางเลือกเอาไว้ส่วนใครจะรวมตัวกันตั้งพรรคการเมืองขึ้นมานั้นก็ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ประเทศทั้งหลายในโลกนี้ เอาใกล้ๆ บ้านเราแถวนี้ ประเทศเล็ก ๆ น้อย ๆ ใกล้บ้านเรานี้ โผล่ออกไปเขาก็ไม่ได้บังคับว่านักการเมืองของเขานั้น จะต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงจะสมัครได้

(๒) พันเอก สมคิด ศรีสังคม สสร. จากจังหวัดอุดรธานี ขอแปรญัตติมาตรา ๑๐๖ (๓) โดยขอตัดข้อความที่ว่า เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว โดยเห็นว่าเป็นเรื่องขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่ดำเนินอยู่กันปัจจุบันนี้แทบทั่วโลก แทบทุกประเทศนั้น เขาพยายามที่จะปล่อยหรือว่าปลดปล่อยทุกสิ่งทุกอย่างให้เป็นเสรี ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม หรืออื่น ๆ รวมทั้งการเมืองด้วย เขาไม่พยายามที่จะผูกมัดตรึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน พยายามที่จะปล่อยให้สิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนข้อจำกัดหรือข้อมัดอะไรต่าง ๆ พยายามให้มีน้อยที่สุด เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ เรื่องที่เขียนนี้มักเป็นเรื่องที่นำเอาหลักในรัฐธรรมนูญเก่า ๆ มาบัญญัติไว้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญเก่า ๆ ที่



LIRT



เราพยายามผูกมัดรัดตรึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตัดทอนสิทธิเลือกตั้งเหล่านี้ มันไม่ได้ก่อให้เกิดผลประการใด มันไม่ได้ก่อให้เกิดผลประการใดนะครับ เรื่องพวกนี้ยิ่งมัดไปมากเท่าไรก็ยิ่งทำให้ระบอบของสังคมหรือว่าการปกครองนั้นไม่สามารถที่จะพัฒนาก้าวหน้ามันชะงักงัน เพราะว่ามันเดินไม่ได้ก็ชะงักงัน เมื่อชะงักงันในที่สุดมันก็ปั่นป่วนอย่างที่เราเห็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เพราะฉะนั้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น เขาพยายามที่จะปล่อยให้มากที่สุด เข้ามายุ่งเกี่ยวให้น้อยที่สุด ผูกมัดรัดตรึงให้น้อยที่สุด ทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ปล่อยให้การเมืองนี้มันวิวัฒนาการไปตามครรลองของมันเอง ตามธรรมชาติของมันเอง สิ่งเหล่านี้เราเห็นอยู่แล้วในประเทศที่เขาพัฒนาแล้ว ประเทศที่เขาก้าวหน้าแล้ว ที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยของเรามันหยุดนิ่งถอยหน้าถอยหลังอยู่ปัจจุบันนี้ ก็เพราะว่าเราพยายามที่จะผูกมัดรัดตรึงอย่างที่ผ่านมาแล้ว ตัวอย่าง ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้เกี่ยวกับพรรคการเมืองก่อน พรรคการเมืองนี้เราพยายามมัดไว้ ในตอนแรกในระยะประมาณสัก ๒๐ ปีได้แล้วกระมัง ที่รัฐธรรมนูญของเรานี้กำหนดมัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ไว้ โดยมีความคิดเพียงชนิดเดียวว่า พรรคการเมืองมันมากไม่ต้องการพรรคการเมืองให้มีมาก อยากจะขีดเส้นให้มีเหลือพรรคการเมือง ๒-๓ พรรค อย่างประเทศที่เขาพัฒนาไปแล้ว แต่ไม่ได้นึกว่าที่เขาพัฒนามาได้ ๒ พรรค ๓ พรรค ใหญ่ ๆ นั้น เขาปล่อยระบอบประชาธิปไตยเขาให้วิวัฒนาการไปอย่างไร ลืมไปครับ ก็เลยมาเขียนเอาไว้ว่า การที่จะให้มีพรรคการเมืองน้อยนี้ก็จำกัดมาเสียเลย บอกว่า พรรคการเมืองนี้ เมื่อก่อนนี้ก็บอกว่า ให้ส่งผู้สมัครไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่พึงจะมี แล้วฉบับปัจจุบันนี้ก็ลดลงมา ๆ เหลือ ๑ ใน ๔ ก็เห็นได้ชัดแล้วมันไม่ได้ผล แล้วนอกจากนั้นยังกำหนดไว้ด้วยว่า ถ้าหากว่าสมัครผู้แทนฯ แล้วถอนไม่ได้ นี่ก็เห็นได้ชัดแล้วว่าไปมัดแขนมัดขา ผิดหลักระบอบประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้นยังมีเหตุให้ผิดธรรมชาติผิดธรรมดาเข้ามาอีก พรรคการเมืองที่พยายามที่จะส่งให้ครบตามเงื่อนไขจำนวนที่กำหนดนี้ครับ ก็ไปจ้างชาวบ้านตามตลาดมาสมัคร แล้วก็พวกนี้เราก็ไม่รู้วิธีไหนอะไรว่าเขียนชื่อ หลังจากเลือกตั้งแล้วไม่ได้ส่งบัญชีค่าใช้จ่าย เขาก็ถูกปรับ ถูกหมายไป ถูกลงโทษ มันฝืนธรรมชาติแล้วก็ฝืนธรรมชาติที่เห็นได้ชัดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือฉบับที่แล้วมานะครับ เขาบอกว่า ถ้าสมัครสมมติว่าครบ ๑ ใน ๔ แล้วนะครับ แต่ถ้าหากว่าท่านต้องการให้เขาสังกัดเมื่อเขาสมัครผู้แทนฯ เขามาสังกัดพรรคใดแล้ว ก็บังคับไว้ว่า ไม่ให้ลาออกจากพรรค



LIRI



นั้นในระหว่างที่เป็นผู้แทนฯ เพื่อป้องกันการขายตัว ขอดัดมาตรา ๑๐๖ วรรคสาม ทั้งหมดเลยครับ ทั้งที่เพิ่มใหม่และของเก่าด้วย

(๓) นายถาวร จันทรี่สม ได้แปรญัตติตัด (๓) ออกทั้งหมด หมายถึง เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว ในตรงนี้ กรรมการได้เคยพูดกันในนอกรอบบอกว่า เพื่อที่จะเป็นการพัฒนาระบบ พรรคการเมือง ผมมีความเห็นว่า การพัฒนาระบบพรรคการเมืองนั้นมันไม่น่าจะเป็นเหตุผลอยู่ตรงนี้ การพัฒนาระบบพรรคการเมืองนั้นน่าจะเป็นเหตุผลของการ จัดการบุคลากร การจัดการ การบริหารองค์กรที่เป็นพรรคการเมือง ตรงนั้นน่าจะเป็นเหตุผลที่สำคัญกว่า คงไม่เป็นเหตุผลตรงที่จะต้องไปสังกัดพรรคการเมือง และ อีกอย่างหนึ่งนอกจากนั้นแล้วยังไปตัดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเราเคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๙ ว่า รับรองสิทธิแล้วไม่เลือกปฏิบัติ คนที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองน่าจะมี สิทธิในการสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นี่คือเหตุผล

(๔) นายแก้วสรร อติโพธิ ได้แปรญัตติในมาตรา ๑๐๖ ในเรื่องของการ สังกัดพรรคการเมืองไว้ แรกเริ่มเดิมทีเมื่อเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญผมก็ ตั้งคำถามกับตัวเองว่า อะไรคือการปฏิรูปการเมือง ผมคิดว่าไม่ว่าเราจะออกแบบ ระบบรัฐบาลกันอย่างไรนะครับ จะห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีขณะเดียวกัน จะมีระบบ บัญชีรายชื่ออะไรกันก็ตามแต่ ผมคิดว่าเรากำลังสร้างบ้านอยู่บนเลน เมื่อไม่กี่วันมา นี้เราได้ตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากลงมติไปว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ผมขอตั้งคำถามว่าตอนนี้อำนาจนั้นอยู่ที่ไหน ของปวงชนจริงหรือเปล่า ในความเห็น ของผมมันนะครับ ขณะนี้อำนาจของปวงชนนั้นไม่ได้ตกอยู่กับปวงชน ตกอยู่กับ คณะกรรมาธิการในพรรคการเมือง จริงอยู่ผมยอมรับว่าในบ้านเมืองนี้ ขณะนี้ เวลาที่ คนที่จะลงสมัครแต่โดดเดี่ยวเห็นปัญหาแต่ในวิสัยทัศน์ที่ตัวเองเคยชินหรือในถิ่นแล้วไป โหวต (Vote) อีสระถ้าได้เป็น ส.ส. ก็โหวต (Vote) อย่างไม่รู้ได้ อันนี้คงรับไม่ได้ วิวัฒนาการที่อยากจะให้เกิดนั้นมันคงรอไม่ไหว เพราะฉะนั้นเราก็ได้สืบสานจาก แนวคิดเดิมว่า เราจะบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ขณะเดียวกันใน รัฐธรรมนูญฉบับนี้เราก็เดินหน้าต่อไปอีก เราได้ส่งเสริมความเป็นพรรคการเมืองโดย ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แต่ไม่ว่าเราจะเดินหน้าไปอย่างไร สิ่งที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เคยตอบก็คือว่า ใครคือพรรคการเมือง ใครครับ คือพรรคการเมือง เราได้มอบอำนาจให้เขาผูกขาดการส่งผู้ลงสมัคร เราได้มอบอำนาจให้เขาใส่ตัวแทน



LIRIT



ประชาชนนอกจาก ส.ส. ได้ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าตัวนี้ต่างหากคือปัญหาของบ้านของเมืองแล้วเราก็มีคณาธิปไตยที่อยู่ในระบบพรรคการเมือง แล้วหน้าที่ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องเปิดเส้นทางให้ประชาชนขับไล่คณาธิปไตยนั้นออกจากพรรคการเมืองให้จงได้ ผมจึงได้เสนอไปว่า ผู้ใดก็ตามที่จะลงสมัครใน ส.ส. เป็น ส.ส. ในเขตเลือกตั้งเป็น ส.ส. เขต จะต้องผ่านการเสนอชื่อของสาขาพรรคแล้วกรรมการกลางเป็นแต่เพียงผู้ให้ความเห็นชอบ นี่คือข้อที่หนึ่ง ความหมายของมันก็คือว่า ถ้าไม่ตั้งสาขาพรรคในเขตนั้นพรรคนั้นไม่มีสิทธิเสนอ ส.ส. แล้วยิ่งไปกว่านั้นต่อข้อวิพากษ์ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อจะลอยมาจากปากฟ้าเป็นนายทุนอะไรก็ตามแต่ ผมก็ได้ขอแก้ไขด้วยว่า ในกรณีบัญชีชื่อนั้นต้องมาจากการคัดเลือกของกรรมการกลางจากรายชื่อที่สาขาพรรคเสนอมา ผมคิดว่าระบบสาขาพรรคนี้จะครบจะเป็นตัวแก้ปัญหาคณาธิปไตยได้ ต้องอย่าลืมนะครับว่าเราได้เพิ่มมาตรการใหม่เข้าไปอีกในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เราให้มีการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ตรงนี้ผมได้ฟังจากท่านผู้รู้ว่าจะแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้ไม่น้อย ผู้มีอิทธิพลรายใดหรือผู้ที่นำชมขึ้นรายใดที่มีบารมีอยู่ใน ๒ - ๓ อำเภอ ก็จะลงสมัครแล้วก็ผูกขาดไปเลย แต่ถ้ายังเป็นเขตใหญ่อยู่ตอนนี้ ผู้มีอิทธิพลต่างอำเภอก็ต้องมาชิงเขต มาชิงฐานจากผู้อื่น การซื้อเสียงมันจะเกิดขึ้น แต่ต่อไปนี้จะแบ่งบ้านแบ่งช่องกันแล้ว การซื้อสิทธิขายเสียงน่าจะน้อยลง แต่ตราบิเดที่ยังไม่มีระบบพรรค จะเป็นการซื้อผู้สมัคร คุณยึดอำเภอนี้ได้ ยึด ๒ อำเภอนี้ได้ พรรคแต่ละพรรคจะมาแย่งกันซื้อ สำหรับประชาชนนั้นเนื่องจากติดบุคคลคนนี้เสียแล้วอาจจะได้พอเป็นกระสายสัก ๒๐๐ บาท แต่เงินจะไม่หายไปจากการเมือง แต่ถ้าเรามีระบบสาขาพรรค การที่จะย้ายพรรคไปเข้าพรรคอื่น แต่พรรคอื่นเขามีสาขาอยู่แล้ว เขามีคนอยู่แล้ว คุณเบียดเข้าไปไม่ได้ สภาพที่พรรคการเมืองเป็นเหมือนเสื้อของวินมอเตอร์ไซด์ ย้ายพรรคไปพรรคมากก็จะหมดไป ขณะเดียวกันในนี้ผมเห็นเพื่อนสมาชิกแปรรูปตัดตัดถนนทางของบุคคลที่ค้ำพื้ เขามักจะเรียกกันว่าหมาหลงก็คือลอยมาจากที่อื่นก็มาขอลงเขตนี้ตรงนี้ก็จะตัดไปได้อีกไม่จำเป็นไม่ต้องระบุว่าต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตนี้มาก่อน ๒ ปี ไม่ต้องขณะเดียวกันที่เราจะไปกำหนดว่าต้องอยู่ในพรรคมาแล้ว ๙๐ วัน หรือ ๑ ปีก็แล้วแต่ ตรงนี้ก็ไม่จำเป็นเพราะถ้าจะไปเข้าพรรคใหม่ก็ต้องผ่านสาขา ถ้าสาขาเห็นว่าใช้ได้ เขาก็รับมันก็จะไม่ง่ายเหมือนเดิม แล้วในกรณีพรรคไหนก็ตามที่คุยว่ามีสาขานะครับส่งใครลงสมัครเป็นเสาไฟฟ้าก็ยังเลือกได้ ก็ปรากฏว่าระบบสาขาพรรคจะทำให้เขา





ไม่บังอาจพูดเช่นนั้นอีก ผู้ที่ติดพรรคไหนเขาต้องกล้ากลืนฝืนทนเลือกคนที่เขาไม่
อยากเลือก แต่เขาต้องเลือกเพราะติดพรรค แล้วพรรคก็บังอาจว่าส่งเสาไฟฟ้าลงก็ได้
เขาขมขื่นนะครับ แต่ถ้ามีสาขาพรรค สาขาพรรคจะเป็นคนคัดคนที่ใช้ได้ที่สุดมา ให้
เขาเลือกไม่ใช่เลือกเสาไฟฟ้า แล้วจะไม่มีแม่หัวหน้าพรรคมาเปลี่ยนมติสาขาพรรคอีก
โดยเหตุผลเช่นนี้ทั้งหมดผมถึงคิดว่าบุญแจของปฏิรูปการเมืองจริง ๆ ก็คือ
การกำหนดให้มีสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งในกรณีเช่นนี้นะครับถ้าเป็นกฎหมายเลือกตั้ง
ตัวอย่างของประเทศเยอรมันเขาจะไปปรากฏว่า เมื่อมาสมัครจะต้องยื่นหนังสือ
แสดงมติของสาขาแล้วในแง่ของวิธีปฏิบัติ สำหรับบ้านเราผมคิดว่าควรจะมี
บทเฉพาะกาล หนึ่งไปอีกไปอีกสองสมัยเลือกตั้ง พอเข้าสมัยที่สามจึงจะใช้ข้อบังคับนี้
ผมคิดว่าการลงทุนครั้งนี้จะคุ้มค่าที่สุด แล้วทำที่สุด นอกจากการบังคับแล้วต้องมี
วิธีช่วยเหลือเขาด้วยเงินส่งเสริมพรรค อดทนพรรคที่จะออกไปต่อไปนี้ จะต้องตั้ง
เงื่อนไขแล้วเน้นไปที่การตั้งสาขาพรรคเท่านั้น ผมคิดว่านี่คือมาตรการที่จะทำให้การ
เลือกตั้งแต่ละปีแต่ละช่วงที่ผ่านไปเลือกไป ๆ มักจะเริ่มมีอนาคตแล้วประชาชนจะ
เข้มแข็งได้จริง ๆ เพราะเขาสามารถทำลายคนอิบิไลออกจากพรรคการเมืองได้
แล้วครับ

(๕) นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา เห็นว่า ปัญหาว่าผู้สมัคร ส.ส. นั้น
ควรจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ บังคับไปเลยหรือไม่ว่าผู้สมัครจะต้องสังกัด
พรรคการเมือง เราได้มองดูประสบการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาครับ เราเคยมีปัญหา
ที่ ส.ส. ไม่สังกัดพรรค แล้วก็เราเห็นสิ่งที่ไม่อยากจะเห็นเกิดขึ้นในวงการเมืองของไทย
มีการเสนอกันแต่แรกว่า เราควรจะเปิดโอกาสให้ผู้สมัคร ส.ส. นั้น ไม่ต้องสังกัด
พรรคการเมืองแล้วก็มีกรรมาธิการหลายท่านที่บอกว่า การทำงานในสภานี้ซึ่ง
ประกอบด้วยคน ๕๐๐ คน ต้องมีระบบการทำงานที่เป็นพรรคการเมืองที่จะเข้ามา
ช่วยตรงนี้มีผู้กล่าวไว้ว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งเลวร้ายที่จำเป็น จำเป็นที่ให้
การทำงานของคน ๕๐๐ คน ในสภานั้นทำงานกันได้ แล้วก็ถ้าเกิด ส.ส. ไม่สังกัด
พรรคการเมือง ก็มีผู้เป็นห่วงว่า ส.ส. ในการที่จะไปลงมติแต่ละครั้ง การลงมติแต่ละ
ครั้งนั้นมีอะไรเข้ามาจูงใจให้ลงมติโดยไม่ใช้การลงมติด้วยการใช้ดุลพินิจอย่างเป็น
ธรรมชาติหรือไม่

อีกอย่างหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น
กรรมาธิการเองได้เสนอขึ้นมาว่า ส.ส. ที่จะสมัครจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง



LIART



ใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เหตุผลตรงนี้ก็เพื่อที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ก่อนที่จะเข้าไปสังกัดพรรคการเมืองใดควรจะได้พิจารณาในเรื่องของอุดมการณ์พรรคการเมือง การทำงานของพรรคการเมืองที่ตนจะเข้าสังกัดนั้นว่าสามารถจะเข้าไปทำงานด้วยกันได้หรือไม่ ไม่ใช่เข้าไปสมัครเพียงแต่เพื่อให้มีพรรคสังกัดเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพียงแต่ดูว่าโอกาสในการได้รับเลือกตั้งของตนนั้นจะมีเพิ่มขึ้นหรือไม่ ส่วนตรงนี้เราไม่อยากจะเห็น ส.ส. นั้นย้ายพรรคบ่อย ๆ ย้ายพรรคทุกครั้งที่มีการยุบสภา ย้ายพรรคทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าเป็นกรณีเช่นนั้น ส่วนใหญ่แล้วไม่ใช่เพราะทำงานร่วมกันไม่ได้ ไม่ใช่หอรกครับ แต่เพราะเขาใช้ปัจจัยอื่นในการตัดสินใจย้ายพรรคในส่วนที่เกี่ยวกับอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ ๒๕ ปี ท่านสมาชิกหลาย ๆ ท่านเองก็ได้เสนอขอรหัสระดับอายุของท่านสมาชิกสภาผู้แทนฯ เพิ่มขึ้นเป็น ๓๐ ปี แน่نونที่สุดว่าอายุที่เพิ่มขึ้นก็คงจะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นมีประสบการณ์เพิ่มขึ้น อันนี้คงปฏิเสธไม่ได้ครับ แต่ที่ผ่านมาที่เรากำหนดอายุผู้สมัคร ส.ส. ไว้ ๒๕ ปีนั้น ก็คงกลับไปอยู่กับจุดตั้งเดิมอีกครั้งหนึ่งว่า ประชาชนที่เป็นผู้เลือกเราควรจะให้โอกาสเขาตัดสินใจใหม่ครับว่า ระหว่างคนบางคนที่ยอายุ ๒๕ ปี หรือ ๒๗ ปี แต่ความสามารถเขาถึง เขาเพียงพอ เขาควรจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาแต่อายุเพียงแค่นั้นหรือไม่

อีกประเด็นหนึ่งครับ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาขาพรรคที่ท่านสมาชิกหลายท่านต้องการจะให้พรรคการเมืองมีรากฐานจากท้องถิ่นอย่างแท้จริง ก็เป็นความคิดที่ดีครับ แต่ว่าเมื่อเรากำหนดไปเช่นนั้นแล้วสาขาพรรคที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็แล้วแต่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะกำหนดข้อบังคับว่า สาขาพรรคนั้นจะตั้งขึ้นได้อย่างไร มีสมาชิกเท่าไร ๕๐ คนก็ได้ ๒๐๐ คนก็ได้ ๕๐๐ คนก็ได้ วัตถุประสงค์ตรงนั้นเองถ้าเราไปกำหนดไว้ก็จะเกิดกรณีที่เกิดขึ้นที่เป็นมาในอดีต ก็คือ มีการตั้งสาขาเพราะกฎหมายบังคับ แต่ไม่ใช่สาขาอย่างธรรมชาติที่เกิดขึ้น ไม่ใช่สาขาที่เกิดจากความเห็นชอบของประชาชนในท้องถิ่นในสาขานั้นอย่างแท้จริง ในอนาคตนั้นกรมการเห็นด้วยว่า เรื่องของสาขาพรรคนั้นคงจะเป็นเรื่องหนึ่งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคก็จะต้องพัฒนาไปสู่ระบบนั้น เพราะว่าจะทำให้โอกาสในการได้รับเลือกตั้งนั้นมีความแน่นอนมากขึ้น



LIART



วิเคราะห์และความเห็น : เบื้องต้น

จากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น อาจแบ่งความเห็นออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่เห็นด้วยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว และอีกประเภทหนึ่งคือประเภทที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทั้ง ๒ กลุ่ม มีเหตุผลที่แตกต่างกันไป

ในทางการเมืองในฐานะของผู้ปฏิบัติหรือนักการเมืองซึ่งมีเจตนาที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะเห็นว่า การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน อาจมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้บุคคลผู้ที่มีเจตนาอันดีในการที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจอยู่ในสังกัดหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ๆ เพียงพรรคการเมืองเดียวได้ เป็นระยะเวลาติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันได้

ในขณะที่เดียวกันจากประสบการณ์ทางการเมืองของระบบการเมืองของไทยและมุมมองของนักวิชาการ ก็มีเจตนาที่ต้องการพัฒนาระบบพรรคการเมืองของไทยให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่มีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบสมบูรณ์แบบ เช่น ประเทศตะวันตกหรือสหรัฐอเมริกา

ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การพัฒนาของ (๑) ระบบการเมืองของไทย (๒) ระบบพรรคการเมือง (๓) บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และ (๔) การพัฒนาความรู้/ความคิดของประชาชนในขณะนี้ปัจจุบัน แม้เราจะได้พัฒนาและพยายามปรับแก้ระบบพรรคการเมืองมาจนถึงปัจจุบันร่วม ๗๐ ปีก็ตาม แต่การพัฒนาน่าจะยังไม่ถึงจุดที่พรรคการเมืองและนักการเมืองไทยเข้มแข็งเพียงพอที่จะมีจุดยืนอย่างชัดเจนได้ จะมีเพียงพรรคการเมืองน้อยพรรคมากและบุคคลที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองและผู้มีความรู้ที่ยังกระจุกตัวอยู่ในเมืองเท่านั้นที่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับระบบการพัฒนาของพรรคการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายจากพรรคหนึ่งไปยังพรรคการเมืองหนึ่งของผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังคงมีอยู่เสมอโดยมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการในการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ทางวิชาการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถึงคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร





ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๗ (๔) ว่า “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน” นั้น **ปัญหาที่สำคัญคือ “คำว่าเก้าสิบวันจะต้องนับตั้งแต่เมื่อใด”** เพราะบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้

โดยที่การตีความรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการตีความกฎหมายธรรมดา คือ นอกจากจะต้องตีความตามตัวอักษร รวมทั้งการตีความตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การตีความรัฐธรรมนูญจะต้องถือความมั่นคงของชาติหรือความผาสุกของประชาชนเป็นที่ตั้ง ส่วนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรมเป็นข้อยกเว้น^{๑๙} คือ ต้องพิจารณาว่ามีเหตุหรือสภาพแวดล้อม อันกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติหรือความสงบสุขของประชาชนหรือไม่ ถ้าหากมีก็จำเป็นต้องมีกฎหมายรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่จำเป็น เพื่อความอยู่รอดของชาติและสังคม^{๒๐} และนอกจากนี้ ตามหลักทฤษฎีทั่วไปที่ถือเป็นแบบฉบับและยอมรับทั่วไปในการตีความกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ทุกวันนี้ มีอยู่ ๒ ประการ คือ^{๒๑}

- ๑. หลักการตีความตามหลักภาษา (Grammatical Interpretation)
- ๒. หลักการตีความตามเหตุผลทางตรรก (Logical Interpretation)

โดยการตีความตามหลักภาษานั้นมุ่งใช้สำหรับตีความหมายจากถ้อยคำที่ผู้บัญญัติกฎหมายได้บัญญัติไว้ ส่วนการตีความทางตรรกก็มุ่งที่จะใช้แสดงความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมาย ซึ่งการตีความตามหลักภาษาย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องคำนึงถึงหลักเหตุผลอันเป็นลักษณะสำคัญของการตีความในทางตรรกด้วย โดยนัยนี้ ก็หมายความว่า การตีความบทกฎหมายนั้นต้องตีความตามตัวอักษรและเหตุผลพร้อมกันไปโดยถือว่าตัวอักษรเป็นหลักฐานเบื้องต้นแรกที่แสดงความมุ่งหมายและ

^{๑๙} ธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร, วิชา มหาคุณ การตีความกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๖๒๕.

^{๒๐} พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช, บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในมิติใหม่ ใน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๑๕ มกราคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕, หน้า ๔๑.

^{๒๑} ดูรายละเอียดในกิตติศักดิ์ ปรงค์, ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๔๗ หน้า ๕๐ - ๕๒





เหตุผลของบทกฎหมายนั้น และตัวเหตุผลแห่งบทบัญญัติย่อมจะเป็นเครื่องชักนำไปสู่การตีความอย่างกว้าง (extensive) หรืออย่างแคบ (restrictive) ต่อไปอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนี้ การตีความรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีลักษณะเช่นเดียวกับการตีความกฎหมายลายลักษณะอักษรอื่น ๆ แล้ว ยังเป็นกระบวนการหาความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเมื่อมีการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในการตีความรัฐธรรมนูญก็ต้องเริ่มต้นโดยการพิเคราะห์ตัวอักษร คำศัพท์ทางกฎหมายเสียก่อน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความหมายพิเศษในทางกฎหมายอีกด้วย^{๒๖}

นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วการตีความรัฐธรรมนูญยังต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ด้วย^{๒๗}

๑) หลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละหมวดมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น จะพิจารณาบทบัญญัติมาตราใดบทบัญญัติมาตราหนึ่งอย่างโดดเดี่ยว ไม่เกี่ยวโยงไปถึงส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญด้วยไม่ได้ ในขณะเดียวกันต้องตีความแต่ละบทบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งกันเองด้วย

๒) หลักผสมผสานความขัดแย้ง กรณีที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิสองประเภท จะนำความสำคัญของสิทธิทั้งสองมาชั่งและตัดสินเลือกไม่ได้ แต่จะต้องกำหนดขอบเขตของสิทธิทั้ง ๒ ให้มีโอกาสใช้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

๓) หลักความถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร รัฐธรรมนูญมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้ทำหน้าที่ร่วมกัน ดังนั้น จะตีความให้องค์กรทำหน้าที่เฉพาะในขอบเขตที่องค์กรนั้นได้รับมอบอำนาจเท่านั้น จะตีความ

^{๒๖} ผศ.สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๓๕, หน้า ๘๔.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖.



LIRT



ให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่นี้ไม่ได้ หลักนี้ใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับศาลรัฐธรรมนูญพิเศษ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความถูกต้องตามหน้าที่จึงห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความในทางที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการริเริ่มของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกเหนือไปจากขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือตีความให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามารับบัญญัติกฎหมายเสียเองไม่ได้

๔) หลักการประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ถ้าหากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพในทางการเมือง หากเกิดปัญหาในเรื่องนี้ขึ้น แนวทางการแก้ปัญหาที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้เป็นพิเศษ กล่าวคือการแก้ปัญหาก็ต้องมีผลเป็นการช่วยเสริมสร้างเอกภาพหรือรักษาความเป็นเอกภาพเอาไว้ แต่ถ้าหากการรักษาความเป็นเอกภาพจะทำได้โดยวิธีการซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักอันนี้ก็จะนำมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นก็เท่ากับว่าการตีความรัฐธรรมนูญได้ก้าวล่วงขอบเขตอันชอบธรรมของตัวเองไป

๕) หลักอำนาจบังคับของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญนั้นร่างขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง แต่จะต้องบังคับตลอดไป เวลาย่อมทำให้เงื่อนไขต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในการแก้ปัญหาคตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญจึงต้องคำนึงด้วยว่า เมื่อมีการตีความแล้วบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญจะยังสามารถมีอำนาจบังคับได้เต็มที่ด้วย

จากหลักและแนวความคิดเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าว การตีความตัวบทบัญญัติมาตรา ๑๐๗ (๕) ดังกล่าวว่า เก้าสิบวันจะต้องนับตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะตัวบทมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน

แต่ ณ เวลานั้น ผู้เขียนก็ยังไม่อาจกำหนดลงไปแน่นอนได้ว่า จะนับระยะเวลาตั้งแต่เมื่อใด **แต่ขอแสดงความคิดเห็นเบื้องต้น ดังนี้**

๑. สำหรับผู้ที่ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งแรก ไม่น่าจะมีปัญหา เพราะการนับเวลาน่าจะนับได้โดยชัดเจนว่า เป็น



สมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งมาครบ ๙๐ วัน เมื่อนับตั้งแต่วันที่สมัครย้อนหลังขึ้นไปครบ ๙๐ วัน หรือไม่ ถ้าครบก็สมัครได้ ถ้าไม่ครบ ๙๐ วันก็ถูกตัดสิทธิการสมัครออกไป

๒. แต่สำหรับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคหรือยุบรวมพรรคกับพรรคอื่น อาจจะมีปัญหาได้ เพราะการนับระยะเวลา ๙๐ วัน จะนับอย่างไร

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไป นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๗๒ วรรคแรกตอนท้ายว่า สมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้นและให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

ซึ่งหากจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ มาประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๗ (๔) แล้วนำมาตีความประกอบกันโดยให้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ก็น่าจะเป็นไปได้ แต่ก็อาจจะทำให้เกิดผลประหลาดได้เพราะการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งนั้นไม่ได้กำหนดเวลาไว้แน่นอนว่าจะต้องสั่งภายในกี่วัน หรืออย่างไร ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของศาลด้วยเหตุดังกล่าว ถ้าศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเร็วก็เป็นประโยชน์แก่พรรคนั้น ๆ แต่ถ้าศาลมีคำสั่งช้าเพราะเหตุประการใดก็ตาม ซึ่งไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ก็จะเป็นประโยชน์แต่กลับจะเป็นโทษแก่พรรคการเมืองนั้น ๆ

แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าหากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗๓ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติในวรรคแรกว่า “ในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง” และในวรรคสองตอนต้นว่า “เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่รวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน...”



LIRT



ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า จากบทบัญญัติมาตรา ๗๓ ดังกล่าวน่าจะแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ให้พิจารณาการรวมพรรคการเมืองในวันที่พรรคการเมืองที่มีเจตนาจะรวมกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งเป็นหลักนั้น มีมติในวันที่มีที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรค คือ ถ้ามีมติตรงกันในวันไหน ก็ให้วันนั้นนั่นเองเป็นวันรวมกันของพรรค และให้บรรดาสัทธิต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปโอนไปยังพรรคหลักด้วย แม้ต่อมาภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งภายหลังก็ตาม เพราะเพื่อความมั่นคงของระบบพรรคการเมืองของไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓. การที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ถึงคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๗ (๔) ว่า “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวกันถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน” แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้กำหนดว่า การนับระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด

โดยที่การตีความรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการตีความกฎหมายธรรมดา คือ นอกจากจะต้องตีความตามตัวอักษรและตีความตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ต้องตีความตามเหตุผลทางตรรกด้วย โดยการตีความตามตัวอักษรหรือหลักภาษานั้นมุ่งใช้สำหรับตีความหมายจากถ้อยคำที่ผู้บัญญัติกฎหมายได้บัญญัติไว้ ส่วนการตีความตามตรรกมุ่งที่จะใช้แสดงความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมาย ซึ่งการตีความตามหลักภาษาย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องคำนึงถึงหลักเหตุผลอันเป็นลักษณะสำคัญของการตีความทางตรรกด้วย ซึ่งโดยนัยนี้หมายความว่า การตีความบทกฎหมายนั้นต้องตีความตามตัวอักษรและเหตุผลพร้อมกันไปโดยถือว่าตัวอักษรเป็นหลักฐานเบื้องต้นที่แสดงถึงความมุ่งหมายและเหตุผลของบทกฎหมายนั้น และตัวเหตุผลแห่งบทบัญญัติย่อมจะเป็นเครื่องชักนำไปสู่การตีความอย่างกว้างหรืออย่างแคบต่อไปอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น การตีความรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีลักษณะเช่นเดียวกับการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ แล้ว ยังเป็นกระบวนการหาความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อมีการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการตีความรัฐธรรมนูญก็ต้องเริ่มต้นโดยการพิเคราะห์ตัวอักษร คำศัพท์ทางกฎหมายเสียก่อน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความหมายพิเศษในทางกฎหมายอีกด้วย





ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็จะมุ่งเน้นแค่เพียงตัวบทรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ (๑) เพียงพรรคการเมืองเดียว (๒) ไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน เท่านั้น

แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่วางหลักการในการปกครองทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ซึ่งหากจะพิจารณาเพื่ออธิบายรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนจะยึดถือเพียงตัวบทอันเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาประกอบกับตัวบทกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นกฎหมายลูกหรือกฎหมายที่ออกโดยสืบเนื่องมาจากตัวบทรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความชัดเจนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และยังทำให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม และเหมาะสมกับสภาพการณ์ของกฎหมาย และมีให้เป็นการใช้บังคับกฎหมายอย่างตายตัวเกินไป

ดังนั้น เมื่อนำตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๗ (๔) ดังกล่าว ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๕ การรวมพรรคการเมืองมาตรา ๗๓ เป็นหลักประกอบกับมาตรา ๗๒ ซึ่งมาตรา ๗๓ ให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๗๒ วรรคแรกตอนท้าย ว่า “...และสมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้นและให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง” แสดงถึง เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวว่า “สิทธิ” ของพรรคการเมืองเดิมนับโอนไปเป็นของพรรคใหม่ ซึ่งการนับสิทธิที่โอนไปนั้น หากเป็นกรณีตามมาตรา ๗๓ อันเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วย “การรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคหนึ่ง” ดังนั้น สิทธิของพรรคเดิมที่ถูกยุบไป ในที่นี้ได้แก่พรรค... ที่นาย... เป็นสมาชิกอยู่แต่เดิม ซึ่งพรรค... มีสิทธิ ทรัพย์สินและความรับผิดชอบมาแต่เดิมนับแต่ก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองเป็นพรรค... แล้ว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบรวมกับพรรค...ได้ สิทธิ แต่เดิมของพรรค... ที่มีมาตั้งแต่ก่อตั้งเป็นพรรคการเมือง จึงโอนไปยังพรรค... ที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

เมื่อสิทธิอันมีแต่เดิมของพรรค... ซึ่งมีอยู่แล้วได้โอนไปยังพรรค... สิทธิของพรรค... จึงยังคงมีอยู่เช่นเดิมนับแต่ก่อตั้งพรรค... ดังนั้น การนับ ๙๐ วันจึงมิใช่ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง เพราะสิทธิของพรรค... มีอยู่แล้วแต่ดั้งเดิม



LIART



จึงโอนมายังพรรค.... ด้วยเหตุดังกล่าวความเป็นสมาชิกของนาย.... และถือว่าการเป็นสมาชิกพรรค.... เป็นสิทธิเดิมของพรรค.... ที่โอนไปประกอบเป็นพรรค....

สรุป

ในบทความนี้ผู้เขียนได้แสดงความเห็นส่วนตัวต่อการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) ว่าคำว่าเก้าสิบวันจะต้องนับตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งเป็นความเห็นเบื้องต้นซึ่งอาจไม่ถูกต้อง ซึ่งในทางวิชาการควรจะได้มีการศึกษาหรือรอการตีความต่อไป หรืออาจจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวในอนาคต





ความรุนแรง ความขัดแย้ง และการก่อการร้าย กับความเข้าใจปัญหา ความขัดแย้งในภาคใต้ของประเทศไทย

สมชาติ ธรรมศิริ*

๑. ประวัติศาสตร์รัฐไทย : ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ติมจังหวัดชายแดนภาคใต้หมายถึงจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล โดยเรียกรวมว่า “สี่จังหวัดภาคใต้” จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๐๖ คณะรัฐมนตรีในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นว่าการใช้คำว่า “สี่จังหวัดภาคใต้” เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยก จึงมีมติให้เปลี่ยนชื่อเป็น “จังหวัดชายแดนภาคใต้” และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายถึง จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา รวมเรียกว่า ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้^๒

* น.บ. (ม.ร.), น.ม. (จุฬาฯ), ร.ม. (ม.ร.), ผู้อำนวยการกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^๑ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๖

^๒ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๘/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๔ เรื่อง แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้



LIRI



พื้นที่ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ถูกเรียกว่าหัวเมืองมลายู ประกอบด้วย เมืองไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปัตตานี อยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรศรีอยุธยา จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๑๐ เมื่ออาณาจักรศรีอยุธยาพ่ายแพ้ต่อพม่า หัวเมืองมลายูนี้ก็แตกตัวเป็นอิสระ

ในปี พ.ศ. ๒๓๒๔ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ส่งกองทัพไปสู้ศึกในสงครามเก้าทัพ โดยมีกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาทเป็นแม่ทัพ เมื่อรบชนะพม่าแล้ว จึงรวบรวมหัวเมืองมลายูมาไว้กับไทย แล้วให้แต่ละเมืองปกครองตนเองได้อย่างอิสระ แต่ต้องส่งเครื่องบรรณาการให้กับกรุงเทพฯ หากเมืองใดขัดขืนไม่ส่งเครื่องบรรณาการจะถือว่าเป็นกบฏ ทั้งนี้ได้จัดระเบียบการบริหารราชการเสียใหม่โดยให้เมืองไทรบุรี และเมืองกลันตัน อยู่ในกำกับของเมืองนครศรีธรรมราช ส่วนเมืองปัตตานีและเมืองตรังกานู ให้อยู่ในกำกับของเมืองสงขลา ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้สุลต่าน มุหะหมัด เจ้าเมืองปัตตานี ไม่พอใจและแข็งเมือง จึงถูกกองทัพกรุงเทพฯ ปราบ จากนั้นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ทรงตั้งตวนกู ราบิติน ซึ่งเป็นเชื้อสายสุลต่านเมืองปัตตานีเป็นเจ้าเมืองปัตตานี แต่ตวนกู ราบิติน ไม่พอใจที่ต้องอยู่ในกำกับของเมืองสงขลา เพราะเป็นการถูกลดทอนอำนาจและศักดิ์ศรี จึงแข็งเมืองเป็นอิสระ แล้วชักชวนองเชียงสือ กษัตริย์ญวนในสมัยนั้นให้ร่วมมือนำกองทัพมารบกับไทย แต่องเชียงสือปฏิเสธ ตวนกู ราบิติน จึงร่วมมือกับโต๊ะสาเยก ซึ่งเป็นโจรสลัดจากอินเดียนำกองกบฏยึดเมืองสงขลาได้สำเร็จในปี พ.ศ. ๒๓๓๔^๑

ในปี พ.ศ. ๒๓๓๔ กองทัพกรุงเทพฯ และนครศรีธรรมราชได้ยึดสงขลา กลับคืนมาได้ และได้ยกกองทัพไปตีเมืองปัตตานี ได้รับชัยชนะยึดเมืองปัตตานีได้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๓๓๙ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงแก้ปัญหาการก่อกองกบฏในหัวเมืองปัตตานีโดยการให้แยกเมืองปัตตานีออกเป็น ๗ เมือง คือ เมืองปัตตานี เมืองยะหริ่ง เมืองหนองจิก เมืองสายบุรี เมืองยะลา เมืองรามัน เมืองระแงะ เพื่อมิให้รวมกำลังกันได้ แล้วแต่งตั้งข้าราชการไทย และมลายูที่มีความ

^๑ สำนักงานคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค, ข้อมูลพื้นฐานบนวงการโจรก่อการร้าย.(กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖), หน้า ๑.





จงรักภักดีเป็นเจ้าเมืองปกครอง โดยถือหลักว่าเมืองใดมีพลเมืองเป็นไทยพุทธมากที่สุดก็ให้คนไทยพุทธปกครอง เมืองใดมีพลเมืองเป็นไทยมุสลิมมากที่สุดก็ให้คนมุสลิมปกครอง โดยต่างมีอิสระเป็นเอกเทศแก่กัน ขึ้นตรงต่อเมืองสงขลา และให้เมืองสงขลาปกครองเมืองกลันตัน และเมืองตรังกานูด้วย แล้วให้เมืองสงขลาที่เดิมขึ้นอยู่กับเมืองนครศรีธรรมราชนั้นมาขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ ส่วนเมืองนครศรีธรรมราชนั้นให้กำกับเมืองไทรบุรีเพียงเมืองเดียว และเฉพาะเมืองปัตตานีซึ่งเป็นเมืองเก่าแก่และเป็นศูนย์กลางที่ก่อการกบฏนั้น ให้เปลี่ยนเจ้าเมืองจากคนมลายูมาเป็นคนไทย โดยแต่งตั้งให้ปลัดเมืองจนะ (ขวัญชัย) เป็นพระยาปัตตานี ซึ่งทำให้เหตุการณ์ทางภาคใต้สงบมาโดยตลอด

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยประกาศใช้ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. ๑๑๖” ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ รวมอำนาจมีศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ และใช้บังคับอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ โดยให้ใช้บังคับกับ ๗ เมืองภาคใต้ คือ เมืองปัตตานี เมืองยะหริ่ง เมืองหนองจิก เมืองสายบุรี เมืองยะลา เมืองรามัน เมืองระแงะ เรียกว่า “ข้อบังคับสำหรับปกครอง ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐” โดยมีลักษณะการบริหารราชการที่สำคัญคือ แบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล มีตำแหน่งพระยาเมือง (เจ้าเมือง) ปลัดเมือง ยกกระบัตร์เมือง โดยขึ้นตรงต่อข้าหลวง มีการจัดส่งพนักงานสรรพากรไปเก็บภาษี และนำระบบเงินเดือนมาใช้โดยแบ่งรายได้จากภาษีที่เก็บได้ แทนระบบเดิมที่มอบอำนาจในการแสวงหาประโยชน์จากที่ดินและผู้คนในบังคับ มีการจัดส่งผู้พิพากษาไปตัดสินคดีความต่าง ๆ แทนการให้อำนาจเจ้าเมืองเป็นผู้ตัดสินคดีความ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับเจ้าเมืองที่มีเชื้อสายมลายูเป็นอย่างมาก

ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ นั้นเอง พระยาวิชิตภักดี (เต็งกู อับดุลกาเดร์ บินเต็งกูมารุดดิน) เจ้าเมืองปัตตานีจึงได้ต่อต้านและท้าทายอำนาจรัฐไทย โดยร่วมกับพระยาเมืองระแงะ พระยาเมืองสายบุรี และพระยาเมืองรามัน ทำหนังสือร้องเรียนในฐานะผู้ปกครองรัฐส่งไปให้ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสหพันธรัฐมลายูที่สิงคโปร์ ว่าประเทศไทยไม่ให้ความเป็นธรรมและรังแกชาวไทยมุสลิม พร้อมทั้งได้ก่อความไม่สงบขึ้น จึงถูกจับกุมฐานกบฏและถูกถอดยศส่งไปคุมขังที่เมืองพิษณุโลกมีกำหนด ๑๐ ปี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ พระยาวิชิตภักดีได้ขอพระราชทานอภัยโทษ



โดยให้สัญญาว่าจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองอีก จึงได้รับพระราชทานอภัยโทษ และกลับมาอยู่ที่เมืองปัตตานีในฐานะสามัญชน

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ยกเลิกตำแหน่งพระยาเมืองทั้ง ๗ เมือง ให้เหลือเพียง ๔ เมือง คือ เมืองปัตตานี (รวมเมืองยะหริ่งและเมืองหนองจิก) เมืองยะลา (รวมเมืองรามัน) เมืองสายบุรี และเมืองระแงะ รวมเป็นมณฑลปัตตานี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ยกเลิกมณฑลปัตตานี ให้ลดฐานะเมืองสายบุรี และเมืองระแงะเป็นอำเภอ ส่วนเมืองปัตตานี เมืองยะลา และเมืองนราธิวาสให้มีฐานะเป็นจังหวัดเทียบเท่าสงขลา

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ พระยาวิชิตภักดีขอเบี่ยงหัวต๋ออันหลัง แต่ไม่ได้รับการพิจารณา และในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ก็ได้ยื่นเรื่องขอกรรมสิทธิ์ในที่ดินเดิม จำนวน ๖๐๐ แปลง โดยอ้างว่าเป็นมรดก แต่ศาลพิพากษาให้ยึดทรัพย์ดังกล่าวเป็นของแผ่นดิน เพราะพระยาวิชิตภักดีทำความผิดฐานกบฏ พระยาวิชิตภักดีจึงรวบรวมสมัครพรรคพวกวางแผนสังหารข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นไทยพุทธและจะยึดสถานที่สำคัญของทางราชการ แต่ทางการสืบทราบแผนการก่อน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงส่งทหารนครศรีธรรมราชไปจับกุม แต่พระยาวิชิตภักดีรู้ตัวก่อนจึงพาครอบครัวหลบหนีไปอยู่ที่รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย (ขณะนั้นกลันตันเป็นของอังกฤษแล้ว) เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๕ และต่อสู้กับรัฐบาลไทยมาโดยตลอดจนถึงแก่กรรมในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้รับการยกย่องจากสมาชิกขบวนการโจรก่อการร้ายว่าเป็น “วีรบุรุษที่ต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนให้อิสลาม”

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ หลังจากพระยาวิชิตภักดีถึงแก่กรรม เติ้งกู มามูตมะไฮยึดดิน บุตรของพระยาวิชิตภักดี ได้พยายามดำเนินการตามแนวความคิดของบิดา โดยร่วมกับบุตรของพระยาสุริยะสุนทรบวรภักดี (นิอิตำ) ซึ่งเป็นอดีตเจ้าเมืองสายบุรี คือ เติ้งกู ปัตตารอ (เติงกู อับดุล กาเดร์) และเติงกู ยะลา นาเซร์ (นายอดุล ณ สายบุรี) ก่อตั้งขบวนการมุสลิมหนุ่มแห่งรัฐกลันตัน (Kelantan Melayu Muda) และได้ทำการต่อต้านญี่ปุ่นที่ยึดครองมาเลเซียอยู่ในขณะนั้น และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ขบวนการนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ขบวนการรวมเผ่ามลายูปัตตานีที่ยิ่งใหญ่ (Persatuan Kumpulan Melaya Pattani Yala) มีฐานที่ตั้งที่รัฐกลันตัน มีอิทธิพลเหนือชาวมุสลิมในรัฐกลันตัน



LIIRT



ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๘ เต็งกู มามุดมะ ไฮยิดดิน ได้นำ ขบวนการของตนรวมกับกลุ่มของเต็งกู ยะลา นาเซรี (นายอดุล ณ สายบุรี) ซึ่งอ้าง ว่าเป็นหัวหน้าชาวไทยมุสลิม ตั้ง “ขบวนการแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติปัตตานี” (Barissan Nasional Pembebasan Pattani : BNPP) มีชื่อภาษาอังกฤษว่า National Liberation Front of Pattani : NLFP เพื่อแบ่งแยกดินแดนจากไทย โดยมีกิจกรรมเคลื่อนไหวทั้งในประเทศไทยและมาเลเซีย โดยมอบให้หะยีสุหลง โต๊ะมีนา ประธานกรรมการอิสลามจังหวัดปัตตานีเป็นผู้รับผิดชอบการเคลื่อนไหวในประเทศไทย

เมื่อ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๗ เต็งกู มามุดมะ ไฮยิดดิน ร่วมกับเต็งกู ยะลา นาเซรี (นายอดุล ณ สายบุรี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนราธิวาส ๒ สมัย) อ้างเป็นหัวหน้าชาวไทยมุสลิมภาคใต้ทำหน้าที่สื่อร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีกล่าวหา ข้าราชการไทยกดขี่ข่มเหงชาวไทยมุสลิมและเหยียบย่ำศาสนา และในปี พ.ศ. ๒๕๔๘- ๒๕๔๙ ได้ประสานงานกับชาวไทยมุสลิมที่สำเร็จการศึกษาจากตะวันออกกลาง ให้แข็งข้อต่อรัฐบาล โดยที่เต็งกู ยะลา นาเซรี ได้หลบหนีไปยังประเทศมาเลเซียเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๙๐ กลุ่มผู้นำศาสนาอิสลามประมาณ ๑๐๐ คน ได้เข้าชื่อ เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีข้อเสนอ ๗ ข้อ คือ^๔

๑. ให้รัฐบาลไทยตั้งผู้นับถือศาสนาอิสลามใน ๔ จังหวัดชายแดนภาค ใต้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ๔ จังหวัดภาคใต้โดยให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต
๒. ให้สอนภาษามลายูในโรงเรียนของรัฐบาลจนถึงชั้นประถม ๔
๓. หนังสือราชการต้องใช้ภาษา ๒ ภาษา คือ ภาษามลายู และภาษาไทย
๔. ให้แยกผู้นับถือศาสนาอิสลามจากผู้นับถือศาสนาอื่น ๆ เพื่อ พิจารณาคดีชาวไทยมุสลิมต่างหาก
๕. ภาษีอากรของชาวไทยมุสลิมภาคใต้ ให้ใช้บำรุงในท้องถิ่นของ ชาวไทยมุสลิมภาคใต้เท่านั้น

^๔ อัลหะยีมูฮัมหมัดซูลม ฟูฎอนี, รวมแสงแห่งสันติ. (ปัตตานี : เขาดาราเปอร์สดี, ๒๕๐๑), หน้า ๓.





๖. ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องเป็นคนนับถือศาสนาอิสลามร้อยละ ๘๐

๗. มอบอำนาจให้คณะกรรมการอิสลามออกกฎหมายใช้เองใน ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สั่งให้จับกุมตัว หะยีสุหลง โต๊ะมีนา และพวก รวม ๔ คน และศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชได้พิพากษาจำคุก ๗ ปี แต่ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด โดยถูกปล่อยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งในระหว่างที่ถูกจำคุกอยู่นั้น (พ.ศ. ๒๕๔๑) ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงที่บ้านดงชฎอน อำเภอระแงะ (ปัจจุบันคือ อ.จะแงะ) และบ้านปะลุกาสาเมาะ อ.บาเจาะ จังหวัดนราธิวาส เป็นเหตุให้ประชาชนเสียชีวิตจำนวนมาก และรัฐบาลไทยต้องใช้กำลังปราบปรามความไม่สงบต่อมาอีกหลายปี

ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เต็งกู มามูตมะ ไฮยิตดิน เสียชีวิต เต็งกู ยะลา นาเซร์ (นายอดุล ณ สายบุรี) เป็นหัวหน้า BNPP ได้ใช้บ้านพักที่เมืองปาเซบูตีะ รัฐกลันตัน เป็นศูนย์ปฏิบัติการ จนเสียชีวิตเมื่อ ๒๖ กันยายน ๒๕๐๒

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ หะยีสุหลง โต๊ะมีนา พร้อมนายวันมุฮัมหมัด (บุตรชาย) และพวกอีก ๓ คน ถูกลอบสังหารเสียชีวิตทั้งหมด บรรดาลูกศิษย์และพรรคพวกจึงหลบหนีไปอยู่รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ มาเลเซียได้รับเอกราช โดยชาวมุสลิมได้รับสิทธิพิเศษเหนือเชื้อชาติ ศาสนาอื่น ได้แก่

๑. สงวนที่ดินบางส่วนให้ชาวมลายูมุสลิมเท่านั้น
๒. สงวนตำแหน่งข้าราชการให้ชาวมลายูมุสลิมเท่านั้น
๓. จำกัดโควตาธุรกิจต่างประเทศให้ชาวมลายูมุสลิมเท่านั้น
๔. จำกัดโควตาการมีสิทธิรับทุนเรียนให้ชาวมลายูมุสลิมเท่านั้น

จากการที่มาเลเซียให้อิทธิแก่ผู้นับถือศาสนาอิสลามดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ชาวไทยมุสลิมบางส่วนต้องการแยกตัวมาอยู่กับมาเลเซีย เพราะคาดว่าจะมี ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม ประกอบกับพรรคการเมืองบางพรรคของมาเลเซีย ต้องการเสียงสนับสนุนจากชาวไทยกลุ่มนี้ โดยเฉพาะผู้อยู่ตามแนวชายแดนและ เป็นผู้ถือสองสัญชาติ เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถสนับสนุน พรรคการเมืองดังกล่าวได้



LIRT



สำหรับขบวนการก่อการร้ายที่มีการจัดตั้งขึ้นในภาคใต้ มีดังนี้^๕

๑. แนวร่วมปลดแอกแห่งชาติปัตตานี (Barissan Nasional Pembebasan Pattani : BNPP) มีชื่อภาษาอังกฤษว่า National Liberation Front of Pattani : NLFP จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๙๐ เป็นขบวนการของเชื้อสายเจ้าเมืองเก่า โดยมีแนวคิดที่ว่าเมื่อแบ่งแยกดินแดน ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว จะปกครองโดยมีสุลต่านเป็นประมุข ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ขบวนการนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ขบวนการอิสลามปลดปล่อยปัตตานี (Barissan Islam Pembebasan Pattani : BIPP) โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีคำว่ายี่สิบสามเป็นส่วนหนึ่งของชื่อขบวนการเพื่อให้สอดคล้องกับการประชุมองค์กรมุสลิมโลก (Organization Islamic Conference : OIC) ที่ขบวนการจะส่งสมาชิกเข้าร่วมประชุมด้วย และพยายามที่จะให้โลกมุสลิมทราบถึงนโยบายการต่อสู้ของตน

๒. ขบวนการปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี (Barissan Revolusi Nasional Malayu Pattani : BRN) ก่อตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยมีนายหะยีอามิน โต๊ะมีนา บุตรชายนายหะยีสุหลง โต๊ะมีนา เป็นผู้ก่อตั้ง ใช้นโยบายแนวสังคมนิยม โดยเมื่อแบ่งแยกดินแดนจังหวัดสงขลาบางส่วน สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ได้แล้วจะจัดตั้งเป็นรัฐอิสระ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ซึ่งหลังจากที่นายหะยีอามิน โต๊ะมีนา เสียชีวิตลงด้วยโรคหัวใจล้มเหลว เมื่อ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ประเทศมาเลเซีย และได้มีการทำพิธีฝังศพทางศาสนาที่สุสานกูโบร์ โต๊ะอาเยาะห์ อำเภอมือ จังหวัดปัตตานี ปัจจุบันยังไม่ปรากฏผู้นำคนใหม่

๓. องค์กรร่วมปลดปล่อยสหพันธ์ปัตตานี (Pattani United Liberation Organization : PULO) ก่อตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ มีตวนกูบือรอ หรือ กูบือรอ ณ วังคราม เป็นหัวหน้า มีแนวคิดในการแบ่งแยกดินแดน ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ แล้วจัดการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย ยึดหลักศาสนาอิสลามเป็นธรรมนูญ เป็นขบวนการที่มีการจัดองค์กรอย่างเข้มแข็งทั้งทางด้านการเมืองและด้านกองกำลังติดอาวุธ มีฐานที่มั่นในประเทศมาเลเซียเพื่อรับส่งสมาชิกไปฝึกอบรมยังประเทศมุสลิมต่าง ๆ แล้วส่งกลับมาปฏิบัติการก่อการร้ายในประเทศไทย แต่เมื่อรัฐบาล

^๕ ปรีชา นภาพระสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, ขบวนการโจรก่อการร้ายใน ๕ จังหวัดภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๗, หน้า ๑๖-๑๗.



LIRT



ดำเนินการปราบปรามด้วยกำลังอาวุธอย่างรุนแรงต่อเนื่องจริงจัง และกดดันทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยหิบบยกประเด็นความอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ระหว่างชนชาติที่ต่างลัทธิศาสนา มาแต่อดีตกาลของไทย ทำให้หลายประเทศมุสลิมยุติการสนับสนุน PULO จนเป็นเหตุสำคัญทำให้สมาชิกชั้นผู้นำจำนวนมาก ต้องหลบหนีออกจากป่าลี้ภัยไปอยู่เมืองชายแดนในประเทศมาเลเซีย แต่ต่อมาก็เข้ามาอพยพตัวต่อทางการเมืองเป็นจำนวนมาก

๔. ขบวนการมูจาฮีดีนปัตตานี (Barissan Bersatu Mujahidee Pattani : BBMP) ก่อตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ มีบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีแนวความคิดที่จะรวมขบวนการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติการล้มเหลวและขาดเอกภาพให้สามารถรวมพลังเป็นหนึ่งเดียว และมีความเข้มแข็ง ตลอดจนมีวัตถุประสงค์ที่เด่นชัดเหมือนกันในการปลดแอก ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ประชากรส่วนใหญ่มีศรัทธาในนิกายอิสลาม และสถาปนาอาณาบริเวณนี้เป็นรัฐอิสระ เรียกว่า “รัฐปัตตานี” ยึดถือหลักการต่อสู้เพื่อพิทักษ์และดำรงความเป็นธรรมตามแนวทางศาสนาอิสลาม หรือนัยหนึ่งคือหลักจีฮัด (JIHAAD) อย่างไรก็ดี ขบวนการนี้ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีความขัดแย้งภายในองค์กรประกอบกับปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้เป็นไปตามกระแสสังคมของคนในท้องถิ่นที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรง ทำให้ไม่สามารถก่อให้เกิดแรงกดดันต่อความมั่นคงของรัฐได้ จนในที่สุดการปฏิบัติการของขบวนการ BBMP จึงลดน้อยลงตามลำดับ

๕. ขบวนการสหแนวร่วมกู้เอกราชปัตตานี (Barissan Bersatu Kermadikaan Pattani : BBKP) หรือ BERSATU เป็นกลุ่มโจรก่อการร้ายกลุ่มต่าง ๆ ที่เห็นว่าการต่อสู้เพื่อปลดปล่อย ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในห้วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาประสบความสำเร็จล้มเหลว และมีสภาพที่อ่อนแอ จึงทำการรวมตัวบรรดาองค์กรและขบวนการ ๔ กลุ่มประกอบด้วย BIPP, BRN-CONGRESS, GMP และ NEW PULO ซึ่งเกิดจากมติของการประชุมที่เรียกว่า “การประชุมบรรดานักต่อสู้เพื่อปัตตานี” เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ ให้จัดตั้งองค์การร่วมหรือองค์การ payang (UMBRELLA ORGANIZATION) อันมีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างเอกภาพและดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนมีการกระทำสัจย์ปฏิญาณ และลงนามร่วมกันตามสารระมัดสำคัญ คือ ร่วมกันต่อสู้เพื่อปลดปล่อยปัตตานี และก่อตั้งเป็นรัฐมลายูอิสลาม ใช้หลักการต่อสู้เพื่อศาสนา “จีฮัด” ด้วยกองกำลัง



LIRT



ก่อการร้ายติดอาวุธ ต่อต้านหลักการและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย เรียกร้องให้ประเทศมุสลิมทั่วโลก นานาชาติและขบวนการองค์กรอิสระสนับสนุนการต่อสู้เพื่อรัฐปัตตานี ร่วมมือกับขบวนการปลดแอกทุกกลุ่ม และผู้ที่ไฟหาลันติทั่วโลก และเมื่อองค์การนี้ดำเนินการได้หนึ่งปีเศษ จึงเปลี่ยนชื่อเป็นแนวร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี หรือ BERSATU ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ปัจจุบันมีผู้นำคือ ดร.มาฮาดีกาจี๊ะ หรือ ดร.ฟาเดรีเจ๊ะมาน อยู่ในมาเลเซีย

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ การแสดงออกถึงความรุนแรงในระดับมหภาคเป็นสิ่งที่ปรากฏเด่นชัด เช่น การจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธสู้รบกับฝ่ายรัฐบาล มีการประกาศถึงความต้องการที่จะแบ่งแยกดินแดนออกเป็นรัฐอิสระ โดยมีการระบุงกลุ่มที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมอย่างชัดเจน เช่น การก่อการร้ายโดยขบวนการ PULO ที่มีการวางใบปลิวแสดงความรับผิดชอบในที่ก่อเหตุ แต่ในปัจจุบัน ความเคลื่อนไหวในลักษณะนี้ไม่ปรากฏชัดด้านความมุ่งหมายและกลุ่มผู้รับผิดชอบ ซึ่งทำให้ยากแก่การแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะโดยการใช้ความรุนแรง คือ ไม่รู้ว่าจะรบกับใคร และในทางสันติวิธี คือ ไม่รู้ว่าจะต้องเจรจากับใคร

๒. ความขัดแย้ง/ความรุนแรง/การก่อการร้าย

เมื่อกล่าวถึงสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้คนมักจะนึกถึงชุดของคำจำนวนหนึ่ง คือ ความขัดแย้ง (conflict) ความรุนแรง (violence) และการก่อการร้าย (terrorism) โดยมักจะมีใจความเข้าใจว่าเรื่องเหล่านี้จะเกิดเป็นขั้นตอนเรียงลำดับไป จากความขัดแย้งนำไปสู่ ความรุนแรง และเกิดเป็นการก่อการร้ายในที่สุด ซึ่งทั้งสามคำนี้มีความหมายเฉพาะของตัวเอง และมีความเกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้ง ซึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือ

ความขัดแย้ง (conflict) เกิดจากการยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง (ethnocentrism) โดยการมองว่าตนเองหรือกลุ่มของตนมีความเหนือกว่าผู้อื่นหรือกลุ่มอื่น เช่น การมีชาติพันธุ์เหนือกว่า หรือมีลัทธิความเชื่อที่เหนือกว่า ซึ่งนำไปสู่การเลือกที่จะยอมรับในบางสิ่ง และปฏิเสธบางสิ่ง อันเป็นฐานรากของความขัดแย้ง แต่อีกนัยหนึ่งความขัดแย้งก็เป็นกระบวนการค้นหาความจริงตัวเอง ซึ่งไม่มีทางที่จะค้นพบความจริงที่สมบูรณ์ได้ ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ตลอดเวลา แต่ความขัดแย้ง



LIRIT



นั่นเองจะช่วยให้เกิดการแสวงหาความจริงร่วมกันระหว่างคู่ขัดแย้ง^๖ เช่น ความขัดแย้งในเรื่องการท่องเที่ยวที่กระทบกับวิถีวัฒนธรรมมุสลิม ในกรณีอนุญาตให้ประกอบสถานบันเทิงที่มีบริการทางเพศแอบแฝงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สุไหงโกลอก) ทำให้มองว่ารัฐเลือกการพัฒนาความเจริญตามแนวทางบริโภคนิยม และปฏิเสธรวิถีสลามที่เคร่งครัด ทำให้เป็นคู่ขัดแย้งระหว่างรัฐกับมุสลิม หรือในกรณีความขัดแย้งในเรื่องการวางท่อก๊าซธรรมชาติ ทำให้เกิดการค้นหาความจริงเพื่อตีแผ่ต่อมหาชน ทำให้รัฐเป็นคู่ขัดแย้งกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และมวลชนในพื้นที่ที่ท่อก๊าซพาดผ่าน

ส่วนในเรื่องความรุนแรง (violence) นั้น Johan Galtung ได้แสดงให้เห็นถึงความรุนแรง ๓ ประเภท^๗ คือ ความรุนแรงทางตรง (physical violence) ความรุนแรงทางโครงสร้าง (structural violence) และความรุนแรงทางวัฒนธรรม (cultural violence) ได้แก่

ความรุนแรงทางตรง (physical violence) อันเป็นการใช้กำลังคุกคามโดยตรงเพื่อควบคุมหรือสถาปนาอำนาจเหนือบุคคลหรือสิ่งของ ซึ่งสามารถหาสาเหตุหรือตัวตนบุคคลผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความรุนแรงนั้นได้ เช่น การที่ผู้ก่อความไม่สงบในภาคใต้ของประเทศไทยวางระเบิดรางรถไฟที่นาธิวาส หรือการที่นาวิกโยธินถูฆาตกรรมที่หมู่บ้านตันหยงลิมอ เป็นต้น

ความรุนแรงทางโครงสร้าง (structural violence) คือการทำให้ศักยภาพในการดำรงชีวิตของบุคคลหรือชุมชนหมดไป โดยที่ความรุนแรงทางโครงสร้างสามารถทำให้เกิดความรุนแรงทางกายภาพได้ โดยที่ไม่อาจบ่งหาสาเหตุหรือตัวตนบุคคลผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความรุนแรงนั้น ซึ่งอาจเกิดจากหลักการที่อยู่เบื้องหลังความสัมพันธ์ทางสังคมที่คอยแยกแยะความแตกต่างของผู้คน เช่น การแบ่งแยกกีดกัน การเลือกปฏิบัติเพื่อเอารัดเอาเปรียบ เป็นต้น

^๖ Wehr, Paul. **Conflict Regulation**. Forward by Kenneth E. Boulding. Westview Special Studies in Peace, Conflict and Conflict Resolution, Colorado : Westview Press, 1975. p. 9.

^๗ Galtung, Johan. "Cultural Violence", **Journal of Peace Research**, (vol.27 no.3, 1990). p.292.





ความรุนแรงทางวัฒนธรรม (cultural violence) คือ บรรดาวัฒนธรรม จิตสำนึก รวมทั้งอคติต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ให้ความชอบธรรมแก่ความรุนแรงทาง โครงสร้างและความรุนแรงทางกายภาพ ซึ่งทำให้เกิดมายาคติว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้นมิใช่ความรุนแรง เช่น ความเชื่อที่ว่า การชนฆ่าผู้คนในการสู้รบเพื่อป้องกัน ประเทศนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เป็นต้น

ส่วนเรื่องการก่อการร้าย (terrorism) นั้น โดยทั่วไปหมายถึงการ กระทำหรือชุกกระทำ ความรุนแรงของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดย ชอบด้วยกฎหมาย โดยมุ่งต่อผลทางจิตใจ และพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองของตน^๔

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของความขัดแย้งและความรุนแรงต่าง ๆ จะ เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะร่วมกัน คือ การยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง (ethnocentrism) โดยการมองว่าตนเองหรือกลุ่มของตนมีความเหนือกว่าผู้อื่นหรือกลุ่มอื่น ซึ่งนำไปสู่ การเลือกที่จะยอมรับในบางสิ่ง และปฏิเสธบางสิ่ง ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งและ ความรุนแรงตามมา ในขณะที่ความรุนแรงโดยเฉพาะความรุนแรงทางโครงสร้าง และความรุนแรงทางวัฒนธรรมเอง ก็เป็นเงื่อนไขของความขัดแย้งที่แฝงตัวอยู่เช่นกัน

สำหรับความรุนแรงนั้น สามารถเกิดขึ้นได้จากทุกฝ่าย แม้แต่เจ้าหน้าที่ ฝ่ายรัฐ หรือผู้ที่อ้างว่าเป็นผู้ระงับความรุนแรงก็เป็นผู้ที่ก่อความรุนแรงได้เช่นเดียวกัน ดังในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐบุกเข้าตรวจค้นและจับกุมประชาชนจำนวนมากไปสอบสวน คุมขัง ก่อนที่จะปล่อยตัว กวาดต้อนออกจากภูมิลำเนา หรือในกรณีการจับกุม ผู้ชุมนุมประท้วงที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ และมีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ระหว่างการเคลื่อนย้ายไปสอบสวนที่ค่ายอิงคยุทธบริหาร เป็นต้น

อนึ่ง ในเรื่องความรุนแรงนี้ เป็นเรื่องที่ไม่อาจทำการเปรียบเทียบในเชิงจำนวนนับได้ การที่จะมาชี้วัดด้วยการแสดงให้เห็นว่ามีผู้เสียชีวิตจาก สถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของประเทศไทยจำนวนกี่ร้อยศพ ถูกทำลายไปมีมูลค่ากี่ล้านบาทนั้น ไม่ได้เป็นสิ่งบ่งบอกที่แท้จริงถึงความรุนแรงที่เกิดขึ้น หากแต่จะ เป็นการให้ความสำคัญกับความรุนแรงเฉพาะที่เกิดขึ้นกับคนจำนวนมาก หรือเฉพาะ

^๔ Kushner, Harvey W., *Encyclopedia of Terrorism*, (London : Sage Publications, 2003). p.359.



LIRT



กลุ่ม จนอาจทำให้ละเลยความรุนแรงอื่น เพราะถูกความรุนแรงที่เกิดกับคนจำนวนมากมาบดบังไป ซึ่งความรุนแรงจะรู้สึกได้มากน้อยเพียงใดนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับอคติวิสัยสูงก็ตาม แต่ก็ไม่แน่ว่าเป็นเรื่องของภาวิสัยด้วยหรือไม่ และเป็นสิ่งที่สามารถวัดได้จริงหรือไม่

ส่วนการนิยามการก่อการร้ายว่าต้องเป็นการกระทำของกลุ่มนอกกฎหมายนั้น จัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงออกของความรุนแรงทางตรง ซึ่งเป็นนิยามที่คับแคบ เพราะเป็นการกีดกันพื้นที่การก่อการร้ายให้เป็นเรื่องของการกระทำของกลุ่มนอกกฎหมายเท่านั้น เพราะว่าหากเป็นการกระทำที่มีลักษณะในทำนองเดียวกับการก่อการร้ายแล้ว แต่เป็นการกระทำโดยฝ่ายรัฐ หรือกองกำลังทหารแล้ว จะถูกครอบงำโดยวาทกรรมของความมั่นคงแห่งชาติ หรือการรักษากฎหมาย ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อแบ่งแยก “เขา” แบ่งแยก “เรา” โดยยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง เพราะในขณะที่ฝ่ายรัฐอ้างกฎหมายเป็นฐานสร้างความชอบธรรมให้ฝ่ายตน ฝ่ายกบฏก็อ้างการปลดแอกจากระบบที่ไม่ชอบธรรมในสายตาของฝ่ายกบฏเป็นฐานสร้างความชอบธรรมเช่นเดียวกัน และเมื่อเวลาเปลี่ยน สถานการณ์เปลี่ยน สิ่งทีกล่าวอ้างว่าชอบธรรมนั้นก็อาจกลายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรมได้เช่นกัน ดังนั้น การก่อการร้ายจึงไม่ควรจำกัดแต่การกระทำของฝ่ายนอกกฎหมาย หากแต่ฝ่ายผู้รักษากฎหมายก็สามารถก่อการร้ายได้เช่นกัน เพราะหากไม่ทำลายกำแพงของความหมายเหล่านี้ออกไปได้ ย่อมยากที่จะหาหนทางเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมที่เป็นอยู่ได้

๓. คนไทย/รัฐไทย : โจรใต้/รัฐปัตตานี

ในการศึกษาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นี้ มิได้ประสงค์จะลงลึกไปในการศึกษาถึงสาเหตุของความขัดแย้ง หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากความขัดแย้ง หากแต่ต้องการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในการทำงานของความขัดแย้ง ความรุนแรง และการก่อการร้าย เพื่อให้เกิดการตระหนักว่า ประเทศไทยเองก็มีได้อยู่นอกเหนือจากกฎเกณฑ์การทำงานของความขัดแย้ง ความรุนแรง และการก่อการร้าย เนื่องจากในการสร้างความเป็นชาติไทยขึ้นมานั้น ได้มีการสร้างสถานะที่ก่อให้เกิดอัตลักษณ์รวมหมู่แบบชาตินิยมเชิงชาติพันธุ์ (ethno-nationalism) ขึ้นมา โดยการใชภาษา หรือสำเนียง ที่สามารถสื่อความร่วมมือกัน มีรากที่มาเดียวกัน



LIRI



และยังได้มีการสร้างกระบวนการทำให้นับถือศาสนาเดียวกัน รวมเป็นการสร้างประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ขึ้นมา โดยในการสร้างชาติไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นนั้น ได้ทำการผนวกหัวเมืองมลายูในปี พ.ศ. ๒๓๒๘ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ส่งกองทัพไปสู้ศึกในสงครามเก้าทัพ โดยมีกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาทเป็นแม่ทัพ เมื่อรบชนะพม่าแล้ว จึงรวบรวมหัวเมืองมลายูมาไว้กับไทย ซึ่งผลจากการศึกครั้งนี้ กรมพระราชวังบวรฯ จึงเป็นวีรบุรุษของไทยที่ปราบเจ้าเมืองมลายูรวบรวมดินแดนให้แผ่ขยายเหนือดินแดนปัตตานี ในขณะที่ในสายตาชาวมลายู สุลต่านปัตตานีนับว่าเป็นวีรบุรุษที่สู้ศึกจนตัวตาย แม้ว่าจะมีกำลังน้อยกว่า^๙

อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้กลับมิได้เป็นเพียงแค่หน้าหนึ่งของประวัติศาสตร์ หากแต่ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการสร้างประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ขึ้นมาใหม่ โดยได้นำบรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนที่ใช้ทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผู้คนมีเทือกเถาเหล่ากอเป็นเหล่าทหารและประชาชนที่เคยเผชิญกับกองทัพกรุงเทพฯ มาเมื่อ ๒๐๐ ปีก่อน ดังนั้น เมื่อรัฐนำความรู้ที่รัฐยอมรับสำหรับการใช้ในการสร้างชาติเอาไปสั่งสอนผู้คนที่มีความรับรู้เป็นของตนเองจากความรู้สึกนึกคิดที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษซึ่งครั้งหนึ่งเป็นชาวมลายู จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐที่ยึดถือประวัติศาสตร์ทางการ กับประชาชนที่ยึดถือประวัติศาสตร์เผ่าพันธุ์

ปรากฏการณ์ในเรื่องนี้มีชัดเจนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ ครั้งที่พระยาวิชิตภักดีได้รับพระราชทานอภัยโทษจากความผิดฐานกบฏ และกลับมาอยู่ที่เมืองปัตตานีในฐานะสามัญชน แต่มีประชาชนมาต้อนรับเยี่ยงวีรบุรุษ^{๑๐} ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปฏิเสธอำนาจรัฐ โดยการยอมรับผู้ที่รัฐปฏิเสธ หรือในกรณีของหะยีสุหลง โต๊ะมีนา ที่ถูกถือว่าเป็นศัตรูของรัฐในความพยายามที่จะให้จังหวัดชายแดนภาคใต้

^๙ คุรยละเอียดใน อิบราฮิมซักรี, ประวัติเจ้านครมลายูปัตตานี, (กลันตัน : โรงพิมพ์สำนักงานคณะกรรมการอิสลามแห่งรัฐกลันตัน, ๒๕๕๓), หน้า ๑๖. อ้างใน ขจัดภัย บุษย์พันธ์, ไทยมุสลิม, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ แพร่พิทยา อินเตอร์เนชั่นแนล, ๒๕๕๕) หน้า ๗๓.

^{๑๐} ความละเอียดปรากฏใน พระหัตถเลขากรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๕



LIRT



ได้ปกครองตนเองจนถูกพิพากษาจำคุกในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ (ท่านผู้นี้เสียชีวิตในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ในการฆาตกรรมที่ยังไม่อาจนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้) แต่กลับเป็นที่จดจำในฐานะนักต่อสู้เพื่อสิทธิในการปกครองตนเองของจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนั้น ในยุคสมัยนั้น การที่รัฐได้นำปิ่นใหญ่ที่มีขนาดใหญ่ของเมืองปัตตานีมาไว้ที่กรุงเทพฯ เรียกชื่อว่า “นางพญาตานี” โดยรัฐเห็นว่าเป็นศรีสง่าแก่กระทรวงกลาโหมถึงเกียรติประวัติการรบ ในทางกลับกัน สิ่งนี้กลับเป็นการตอกย้ำถึงการประกาศความเหนือกว่าของรัฐไทยในการบังคับผนวกปัตตานี ซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกกับเหล่าผู้สืบเชื้อสายชาวปัตตานี

ส่วนการแก้ไขปัญหาค่าการกบฏในหัวเมืองปัตตานีโดยการให้แยกเมืองปัตตานีออกเป็น ๗ เมือง เพื่อให้รวมกำลังกันได้ และเฉพาะเมืองปัตตานีซึ่งเป็นเมืองเก่าแก่และเป็นศูนย์กลางที่ก่อการกบฏนั้น ให้เปลี่ยนเจ้าเมืองจากคนมลายูมาเป็นคนไทยนั้น เป็นการสะท้อนถึงการแก้ไขปัญหามาในแนวทางแบบอำนาจนิยม ซึ่งมักจะใช้อำนาจและกำลังบังคับ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาโดยใช้ความรุนแรง และมีแต่จะทำให้เกิดความรุนแรงตามมา และทำให้ความขัดแย้งที่มีอยู่แล้วขยายตัวเพิ่มขึ้น

ในทางตรงข้าม การแก้ปัญหาสำหรับเมืองอื่นอีก ๖ เมืองนั้น รัฐไทยกลับใช้แนวทางที่แยบยลกว่า โดยการแต่งตั้งข้าราชการไทย และมลายูที่มีความจงรักภักดีเป็นเจ้าเมืองปกครอง โดยถือหลักว่าเมืองใดมีพลเมืองเป็นไทยพุทธมากก็ให้คนไทยพุทธปกครอง เมืองใดมีพลเมืองเป็นไทยมุสลิมมากก็ให้คนมุสลิมปกครอง อันเป็นการตระหนักรู้ถึงความสำคัญในมิติทางวัฒนธรรมที่มีผลต่อการเมือง ดังนั้นการใช้วิธีการที่แตกต่างกันในการแก้ไขปัญหานี้ จึงถือว่าเป็นการแสดงออกในการเลือกที่จะยอมรับสิทธิของ ๖ เมือง และเลือกที่จะสร้างความเป็นอื่น (เมืองปัตตานี) ให้เด่นชัดขึ้น โดยใช้การสนองตอบต่อความสยบยอมหรือความแข็งขันเป็นเครื่องมือ

หากจะเปรียบเทียบว่าการกบฏของเจ้าเมืองปัตตานีที่ยึดเมืองสงขลาเป็นความรุนแรงทางกายภาพที่กองทหารของเจ้าเมืองปัตตานีกระทำต่อกองทหารและประชาชนเมืองสงขลา ก็อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่เจ้าเมืองปัตตานีกระทำนั้นเป็นการตอบโต้การจัดระบบการปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ที่รัฐไทยสร้างขึ้น ซึ่งเทียบได้กับว่ารัฐไทยเป็นผู้ก่อให้เกิดความรุนแรงทางโครงสร้างขึ้นมาก่อน แล้วสิ่งใดที่ทำให้รัฐไทยถืออ้างว่ามีความชอบธรรมในการกระทำเช่นนั้น สิ่งนี้น่าจะได้แก่



อุดมคติของการสร้างรัฐโดยรวมดินแดนเดิมที่เคยอยู่ใต้อำนาจกรุงศรีอยุธยากลับมาไว้ในรัฐไทยอีกครั้ง^{๑๑} แล้วสิ่งใดที่เจ้าเมืองปัตตานีใช้เป็นข้ออ้างความชอบธรรมในการตัดสินใจใช้ความรุนแรงทางกายภาพ สิ่งนั้นก็น่าจะได้แก่ความที่เจ้าเมืองปัตตานีเป็นเชื้อสายสุลต่านปกครองปัตตานีเดิม และถือว่าเป็นรัฐอิสระ แต่การพ่ายแพ้แก่รัฐไทยทำให้ต้องตกอยู่ใต้ปกครองของไทย จึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะต่อสู้กู้เกียรติและอิสรภาพกลับคืน ซึ่งอุดมคติเหล่านี้ตีค่าได้ว่าเป็นความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจเข้าทำห้ำหั่นกัน

ในส่วนของการเข้ามีส่วนร่วมของไพร่พลในความขัดแย้งและความรุนแรงนั้น ก็ยังเป็นที่น่าสงสัยว่าการที่ทหารทั้งสองฝ่ายเข้าสู้รบกันนั้น พวกเขาได้ตระหนักรู้ถึงอุดมการณ์เหล่านี้เหมือนดังเจ้าเมืองปัตตานีหรือกรมพระราชวังบวรฯ ได้ตระหนักรู้หรือไม่ หรือเป็นเพียงเพราะเขาต้องถูกบังคับตามวาทกรรมว่าด้วยความจงรักภักดีและความเป็นเจ้า-ข้า เพราะพวกเขามีใช่เป็นกลุ่มผู้กุมอำนาจ หากแต่เป็นเพียงผู้ที่ต้องมาร่วมรบตามคำสั่งเกณฑ์ทหารเท่านั้น ไม่ว่าจะชนะหรือแพ้สงครามก็ต้องกลับไปทำนาทำไร่ยามสงครามสงบเช่นเดิม ดังนั้น ในขณะพาดพิงฝ่ายตรงข้าม ทหารเหล่านี้ได้ใช้ความรุนแรงทางตรงต่อปฏิปักษ์ แต่ในอีกนัยหนึ่งพวกเขาตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทางโครงสร้างในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้า/บ่าว กับ เจ้า/นาย และหากมองโครงสร้างในระดับที่ใหญ่กว่าทั้งเจ้าเมืองปัตตานีและกรมพระราชวังบวรฯ ต่างก็เป็นเหยื่อของความรุนแรงทางโครงสร้างในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐไทย-ปัตตานี เช่นเดียวกัน

ลักษณะของการตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทางโครงสร้างในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐดังกล่าวนี้จะเห็นได้ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อไทยยกหัวเมืองมลายู ประกอบด้วยไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู และปะลิส ให้อังกฤษ ด้วยเหตุผลที่ นายเอเดวิด สโตรเบล ที่ปรึกษาราชการชาวสหรัฐอเมริกาได้ถวายความเห็นไว้ว่า “...รัฐบาลสยามไม่ได้รับประโยชน์อันใดจากรัฐเหล่านี้ กลับต้องรับผิดชอบในการจัดการบริหารของรัฐทั้งหลายนั้น และ

^{๑๑} รายละเอียดเรื่องเมืองปัตตานีเคยอยู่ใต้ปกครองของกรุงศรีอยุธยาสมัยพระเจ้าปราสาททอง ใน อภัย จันทวิมล, ปัญหาเกี่ยวกับสี่จังหวัดภาคใต้, (ลพบุรี : โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ ค่ายสมเด็จพระนารายณ์, ๒๕๐๑), หน้า ๓๖.



LIRIT



ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในการควบคุมรัฐเหล่านั้น โดยปราศจากการแทรกแซงของอังกฤษ ถ้าหากว่าไทยยอมยกรัฐเหล่านี้ให้อังกฤษไปแล้ว จะเป็นการตัดปัญหายุ่งยากได้ สถานการณ์ของไทยจะเข้มแข็งขึ้น เพราะไม่ต้องรับผิดชอบในดินแดนส่วนที่ไม่ใช่ของไทยอีก การแทรกแซงจากอังกฤษจะสิ้นสุดลง และไทยจะสามารถปกครองดินแดนที่เหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๒} ซึ่งทำให้อุดมการณ์อันเป็นฐานของความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมที่ปรากฏในรัชกาลก่อน ๆ เสื่อมอิทธิพลไป

ในปัจจุบัน ความรุนแรงทางตรงที่ปรากฏให้เห็น ได้แก่ การวางระเบิด การลอบยิงเพื่อสังหาร เป็นการกระทำต่อประชาชนเป็นรายบุคคล ซึ่งผู้ตกเป็นเหยื่อมิใช่เป็นคู่ปรับภัยโดยตรง เช่น ประชาชนตามตลาด หรือมุสลิมที่กลับจากการละหมาดครุ ตำรวจท้องที่ และความรุนแรงที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่รัฐก็มีได้ส่งผลตามที่ขบวนการก่อการร้ายมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยตรงต่อรัฐ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ตกเป็นเหยื่อมิใช่เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการในนามรัฐ หรือเป็นผู้กำหนดนโยบายรัฐ ดังนั้น การกระทำดังกล่าวส่วนใหญ่จึงเป็นการกระทำแก่สัญลักษณ์ของคู่ขัดแย้งมากกว่าจะกระทำกับตัวคู่ขัดแย้งโดยตรง เพราะอีกฝ่ายมักอยู่ภายนอกพื้นที่และไกลเกินความสามารถของผู้กระทำ ในขณะที่ความรุนแรงทางตรงก็ปรากฏในกระบวนการแก้ไขปัญหาในฝ่ายรัฐเช่นเดียวกัน โดยในการปราบปรามการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ได้มีการสูญหายจำนวนมากของผู้ที่ฝ่ายรัฐต้องสงสัย มีข่าวคราวการสอบด้วยคำจากผู้ต้องหาโดยวิธีการที่มีขอบด้วยกฎหมายอยู่เป็นระยะ ๆ มีการฆาตกรรมผู้ที่ไม่แสดงตนไม่ฝักใฝ่รัฐโดยที่ไม่อาจจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ มีการใช้ความรุนแรงต่อกรณีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ดังในกรณีนายสมชาย นละไพจิตร เป็นต้น

ในส่วนของความรุนแรงในกรณีจับกุมผู้ชุมนุมประท้วงที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ รวมทั้งความรุนแรงในกรณีการล้อมปราบที่มีลียัดกรีโอเซะ เป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายใต้วาทกรรมว่าด้วยกฎหมายและความเป็นรัฐ การจับกุมผู้ชุมนุมประท้วงที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ และมีผู้เสียชีวิตจำนวนมากระหว่าง

^{๑๒} แดมสุข นุ่มนนท์, “การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. ๑๕๐๐-๑๕๐๕”, วรรณไวทยากร, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔) หน้า ๘-๙.





การเคลื่อนย้ายไปสอบสวนที่ค่ายอิงคยุทธบริหารนั้นเป็นผลพวงจากโครงสร้างที่อยู่ภายใต้วาทกรรมดังกล่าว เพราะเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องถูกขับเคลื่อนให้ต้องกระทำการซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในฐานะปัจเจกชนแล้ว ย่อมไม่อาจแข็งขันต่อพลังการบงการของวาทกรรมนั้นได้ ส่วนการที่มีผู้ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงก็เนื่องจากการจัดโครงสร้างภายใต้วาทกรรมดังกล่าวนั้นได้กดทับ ปิดกั้น ไม่เปิดช่องให้ผู้คนเหล่านั้นมีทางเลือกอื่นที่สามารถแข็งขันต่อโครงสร้างได้

ส่วนการหยิบยกประเด็นทางศาสนาขยายผลเพื่อให้เกิดความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมขึ้นมานั้น ในกรณีของประเทศไทย เจื่อนโซความแตกต่างทางวัฒนธรรมอันมีฐานจากความเชื่อในศาสนาได้เป็นไปอย่างคู่ตรงข้ามเหมือนในกรณีประเทศที่มีความแตกต่างทางศาสนาในการจับคู่ระหว่างศาสนาคริสต์ กับศาสนาอิสลาม ที่วัฒนธรรมที่เป็นสืบเนื่องจากความเชื่อในทางศาสนาที่แตกต่างกัน และไม่มีฝ่ายใดที่ประนีประนอมให้กัน เช่น การที่ทั้งคริสตชน และอิสลามิกชนต่างก็นับถือพระเจ้าของตนว่ามีเพียงองค์เดียวเท่านั้น และไม่มีพระเจ้าอื่นใดอีก ซึ่งการที่ฝ่ายใดยิ่งศรัทธาในความเชื่อของตนมากเท่าใด ก็ยิ่งเป็นผลกระทบกับความเชื่อศรัทธาของอีกฝ่ายหนึ่งมากเท่านั้น จึงทำให้ยากที่สองวัฒนธรรมอันมีฐานจากคำสอนที่มีฐานสำคัญของความเชื่อแตกต่างกันอย่างสุดขั้วนี้จะสามารถสมานเข้าด้วยกันได้ อย่่างไรก็ตาม แม้ว่าศาสนาพุทธจะมีได้ให้ความสำคัญในข้อนี้ แต่กลับมีสิ่งที่น่ากังวลกว่า คือ การนำพุทธศาสนาเข้าไปมีส่วนในความรุนแรง โดยนำไปร้อยรัดกับความเป็น “ชาติ” การจัดทหารอารักขาพระภิกษุขณะบิณฑบาต ซึ่งทางหนึ่งเพื่อให้ปฏิบัติกิจของสงฆ์ได้ตามปกติในเวลาที่ไม่ปกติ แต่อีกทางหนึ่งเป็นการแสดงว่าพุทธศาสนาเป็นศาสนาของประเทศไทย นักบวชในพุทธศาสนาจึงได้รับการปกป้องเป็นพิเศษ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พระสงฆ์ต้องตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทางตรงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพราะหากทำร้ายพระสงฆ์ได้ย่อมตีความทางกลับได้ว่าเป็นความพ่ายแพ้ในเชิงสัญลักษณ์ของรัฐ ในขณะที่ฝ่ายรัฐเองก็ใช้ความรุนแรงกระทำต่อศาสนาอิสลามด้วยโดยการสนับสนุนอุปถัมภ์มุสลิมกลุ่มที่ถูกอธิบายว่าเป็นมุสลิมที่ชอบธรรม ได้แก่ จุฬาราชมนตรีและผู้นำมุสลิม โดยการชี้นำสังคมให้เห็นว่าหลักปฏิบัติของกลุ่มนี้คือหลักปฏิบัติที่ถูกต้อง สมควรใช้เป็นหลักปฏิบัติของมุสลิม ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ได้กีดกันกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ โดยการชี้นำให้สังคมเห็นว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่บิดเบือนคำสั่งสอน เบี่ยงเบนไปจากวิถีอิสลาม ซึ่งเรื่องนี้โดยเนื้อแท้



L I R T



แล้วรัฐมิได้มีสิทธิโดยชอบธรรมแต่ประการใดที่จะก้าวล่วงไปชี้หน้าในเรื่องนี้ หากแต่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของอิสลามวินิจฉัย ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้น มิได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิถีและคำสอนของอิสลามแต่อย่างใด ดังนั้นความพยายามของรัฐในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องของปัญหาเชิงการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของคู่ขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับประชาชน

อย่างไรก็ตาม เราอาจอธิบายในเรื่องการไม่ยอมรับถึงการดำรงอยู่ของความขัดแย้งนี้ว่า เป็นเพราะความคิดที่ว่า ความขัดแย้งจะนำไปสู่การทำลายความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ โดยความคิดนี้อยู่บนฐานคิดที่ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือกัน ความขัดแย้งจะทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมกระทบกระเทือน ดังนั้น หนทางแก้ไขปัญหาคือการรักษาสถานภาพเดิมไว้ โดยไม่ยอมรับถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง เนื่องจากสังคมอยู่ได้ด้วยระเบียบที่กลุ่มผู้มีอำนาจเป็นผู้ควบคุม^{๓๓} ดังนั้น รัฐจึงหลีกเลี่ยงการกล่าวว่ารัฐเป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชน (ส่วนหนึ่ง) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสร้างคำว่า “โจรใต้” (ซึ่งเป็นประชาชนส่วนหนึ่ง) ขึ้นมาเป็นคู่ขัดแย้งแทน

บทสรุป

ความขัดแย้งในภาคใต้ได้เคลื่อนตัวออกจากประเด็นการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองโดยผู้สูญเสียอำนาจในทางการเมือง การปกครอง ของขุนนางซึ่งเป็นคนพื้นเมืองในอดีต มาสู่ประเด็นความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างคอมมิวนิสต์กับประชาธิปไตย และมาสู่การแย่งชิงทรัพยากรและการจัดการกับผลกระทบจากการเร่งรัดพัฒนา โดยที่ยังคงอาศัยการอ้างเอาประวัติศาสตร์การปกครองในอดีตและความแตกต่างในเรื่องศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ตลอดจนความแตกต่างในเรื่องอื่น ๆ มาชี้หน้าและใช้เป็นเงื่อนไขในการโน้มนำให้ชาวไทย

^{๓๓} Wehr, Paul. **Conflict Regulation**. Forward by Kenneth E. Boulding. Westview Special Studies in Peace, Conflict and Conflict Resolution. Colorado : Westview Press, 1979. pp. 3-4.



LI RT



มุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้คล้อยตาม และเกลียดชัง เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ โดยมี ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ไม่ได้รับการเยียวยา อันเป็นผลจากความด้อย ประสิทธิภาพของการเมืองในการเยียวยาปัญหา เป็นปัจจัยที่ดำรงความขัดแย้งให้มี อยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน

นอกจากนั้น เรายังมีความรู้ในเรื่องความขัดแย้งในภาคใต้น้อยมาก โดย ความรู้ที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นความรู้ที่รัฐสร้างขึ้นและกำหนดให้รับรู้ เป็นความรู้ที่เป็น ทางการ เป็นผลให้เรามองภาพสังคมมุสลิมแบบเดียวเหมือนกันหมด เราจึงควรเปิด กว้างต่อการรับรู้เรื่องราวผู้คนที่อยู่รายรอบให้มากขึ้น และเราควรที่จะยอมรับว่า สังคมประกอบไปด้วยส่วนที่มีเสถียรภาพและส่วนที่เป็นพลวัต และความขัดแย้งนั้น มิได้เป็นเรื่องที่จะดำรงอยู่อย่างถาวร หากแต่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงสถานภาพไป ตามเงื่อนไขของสังคมได้ โดยเริ่มจากการที่เป็นความขัดแย้งที่ไม่ได้รับการยอมรับ แต่



L I R T



ได้มีการต่อสู้ทำทนายอำนาจรัฐจนทำให้ได้มาซึ่งสิทธิที่จะขัดแย้ง ความขัดแย้งเดิมก็จะกลายเป็นความขัดแย้งที่ชอบธรรม และกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับกันได้มากที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งและทำให้กลายเป็นเรื่องปกติไป

ทั้งนี้ รัฐจะต้องตระหนักว่าสังคมไทยในอดีตเคยมีการใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหามาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงวิธีการชั่วคราว ที่หากใช้ไม่ได้ผลแล้วก็จะหันไปหาวิธีการใช้ความรุนแรง ดังนั้น รัฐจึงไม่ควรจะเปิดโอกาสให้คิดถึงการใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหาอีก แต่ควรใช้แนวทางสันติวิธีเป็นทางเลือก และประชาชนทุกคนต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น เพราะอย่างน้อยที่สุด เขาก็มีส่วนร่วมในการสนับสนุนโครงสร้างที่เป็นสาเหตุให้เกิดความรุนแรงเหล่านี้





บรรณานุกรม

กาญจนา แก้วเทพ, บรรณาธิการ, **สื่อในสันติภาพ สันติภาพในสื่อ**, กรุงเทพฯ : บริษัท วิกิตอร์
เพาเวอร์พอยท์ จำกัด, ๒๕๓๐.

ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, **ไทยมุสลิม**, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ แพร์พิทยา อินเตอร์เนชั่นแนล,
๒๕๑๙.

คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค, สำนักงาน, **ข้อมูลพื้นฐานขบวนการโจรก่อการร้าย**, ๒๕๓๖.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่
จังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษาอดีตต้นเรื่อง
การลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้,
กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๗.

ฉันทนา บรรพศิริโชติ, “ความขัดแย้งในสังคมไทย : ช่องว่างของการรับรู้และความเข้าใจ”, ใน พัชรี
ลีโรส บรรณาธิการ, **ความขัดแย้งในสังคมไทยยุควิกฤตเศรษฐกิจ**, กรุงเทพฯ : โครงการ
จัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๔๒.

เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, **หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กบฏ...หรือวีรบุรุษแห่งสี่จังหวัดภาคใต้**,
กรุงเทพฯ : บริษัท พิชเนต พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๔๗.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, “สู่สันติวัฒนธรรมแห่งเอเชีย” ใน สันติสุข โสภณสิริ บรรณาธิการ, **สู่สันติเสรี**,
กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๔.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, **สันติทฤษฎี วิถีวัฒนธรรม**, กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๙.

โมหัมมัด อับดุลกาเดร์, **สัมมนาวิชาการเรื่อง ปัญหา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ข้อเท็จจริงและ
แนวทางแก้ไข**, กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.



เด่น โตะมีนา, เลือดเนื้อใจเชื้อไฟ, กรุงเทพฯ : สวัสดิ์ก๊ิ พรินดี้ง, ๒๕๔๗.

ปรีชา นภาพระสิทธิ์, นาวาอากาศเอก, **ขบวนการโจรก่อการร้ายใน ๕ จังหวัดภาคใต้กับความมั่นคงของชาติ**, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๗.

Arendt, Hannah. **Eichmann in Jerusalem : A Report on the Banality of Evil**,
New York : Penguin Books Inc., 1994.

Galtung, Johan. "Cultural Violence", **Journal of Peace Research**, vol.27 no.3, 1990.
pp.291-305.

Kushner, Harvey W. **Encyclopedia of Terrorism**, London : Sage Publications, 2003.

Marchak, Patricia. **Reigns of Terror**, Montreal : McGill-Queen's University Press, 2003.

Wehr, Paul. "Conflict Regulation". Forward by Kenneth E. Boulding. **Westview Special Studies in Peace : Conflict and Conflict Resolution**. Colorado : Westview Press, 1979.





ทวนกระแสเอฟทีเอไทย-สหรัฐฯ

พีระพจน์ รัตนมาลี*

ที่มาและที่ไป



รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับการเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคีเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้เร่งรัดผลักดันให้มีข้อตกลงแบบทวิภาคีจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ

ในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีกับจีน อินเดีย บาหลีเรน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น สหรัฐฯ เป็นต้น โดยบางกรณีอยู่ในระหว่างช่วงการจัดทำกรอบความตกลงว่าด้วยการจัดทำเขตการค้าเสรี บางกรณีเริ่มจะมีผลเกิดขึ้นแล้วในบางกลุ่มสินค้า

* วิทยากร กลุ่มงานคณะกรรมการการต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT



จากการศึกษาและติดตามนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด ในฐานะที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ อีกทั้งยังเห็นว่าเป็นนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนในหลากหลายสาขาอาชีพ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกระดับชั้นอย่างกว้างขวาง เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูล ข้อเท็จจริงจากการติดตามคณะกรรมการสิทธิการต่างประเทศ รวมทั้งได้เข้าไปมีส่วนสนับสนุน ทั้งพิจารณาศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การจัดประชุมเพื่อสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ องค์การจากภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน การสัมมนา ระดมความคิดเห็น เดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่ทั้งในและต่างประเทศ และในอีกหลายรูปแบบ

ครั้งแรกเพียงแค่นึกคิด แต่ต่อมากลายเป็นว่าคงต้องทวนกระแส ?

เปิดประเด็น

จากความล้มเหลวของการเจรจาเปิดการค้าในกรอบ WTO ที่ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้เคยมีการพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการว่าเวที WTO ๒๐๐๓ ที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก อาจประสบปัญหาดังกล่าว ซึ่งสิ่งที่เรียกว่าความล้มเหลวนั้นเป็นความเห็นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนถือว่าเป็นความสำเร็จ เพราะการที่ยังไม่ตกลงกันจนกว่าทุกประเทศที่เกี่ยวข้องจะได้ประโยชน์ร่วมกันอย่างจริงแท้ เป็นสิ่งที่ต้องการมากกว่า เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาภายใต้การนำของบราซิลและอินเดียได้พยายามรวมกลุ่มกันต่อรองในประเด็นต่างๆ กับมหาอำนาจที่อาศัยเงินและการให้ผลประโยชน์ตอบแทนกับประเทศเล็กๆ ในการลงมติ

ในเวที WTO ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่หลายประเทศกำลังพัฒนานั้นชื่นชม โดยเฉพาะในช่วงที่ไทยเข้าข้างประเทศอินเดีย ในการคัดค้านประเทศที่พัฒนาแล้วที่บีบบังคับให้ในประเทศที่กำลังพัฒนาให้ยอมรับในเงื่อนไขของตัวเองในด้านการเกษตร ซึ่งเป็นการบีบบังคับที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะภาคการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนานั้นอ่อนแอมาก การเปิดตลาดให้ประเทศที่มีกำลังผลิตมากกว่าตนเองนั้นอันตรายอย่างยิ่ง



LIRT



สิ่งสำคัญคือ ประเทศไทยไปร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาอีก ๒๒ ประเทศในการคัดค้าน ประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐฯและอียู ที่ไม่ยอมยกเลิกการอุดหนุนเกษตรกรรมของตัวเองมหาศาล อย่างผิดกฎหมายของ WTO อย่างสิ้นเชิง จากแคนคูนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติในกรอบ WTO ได้ สหรัฐฯ จึงเร่งเปิดแนวรุกการทำเขตการค้าแบบทวิภาคีมากขึ้น แน่นนอนว่าไทยก็ใช้แนวทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่นการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน เป็นแนวทางที่รัฐบาลทักษิณเลือก โดยไทยเร่งสุดกำลังเพื่อเปิดเจรจาเฉพาะผักและผลไม้เป็นการด่วนกับจีน หรือในแบบ Early Harvest ก่อนประเทศอื่นๆ ในอาเซียน

ทบทวนและเคลื่อนไหว

จากแนวนโยบายของรัฐบาลทักษิณที่หันเหทิศทางการค้าเสรีในแบบพหุภาคีใน WTO มาเป็นแบบทวิภาคี โดยพยายามจะเจรจาจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีเป็นรายประเทศนั้น คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ ร่วมกับคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ของวุฒิสภา ได้มีการร่วมประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์ผลดีผลเสียต่อนโยบายดังกล่าวโดยได้เชิญบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมประชุม รวมทั้งนักวิชาการ ในที่สุดได้มีมติร่วมกันและออกแถลงการณ์^๑ เพื่อแสดงความคิดเห็นในเชิงหลักการต่อเรื่องการจัดทำเขตการค้าเสรีของรัฐบาลทันที

เนื่องจากเห็นว่าเป็นนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนในหลากหลายสาขาอาชีพ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกระดับชั้นอย่างกว้างขวาง คณะกรรมาธิการได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การจัดประชุมเพื่อสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ องค์การจากภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน คณะกรรมาธิการจึงได้เสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของรัฐบาลไทยในการจัดทำเขตการค้าเสรี ดังนี้



^๑ บางส่วนจากแถลงการณ์ร่วมของคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ ร่วมกับคณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรม คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา เมื่อ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ณ อาคารรัฐสภา ๑



๑. กระบวนการเจรจาต่อรองข้างเป็นไปด้วยความเร่งรีบ จะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาเพียง ๒ ปี ได้มีการจัดทำกรอบความตกลงว่าด้วยการจัดทำเขตการค้าเสรีไปกว่า ๖ ประเทศ โดยที่ยังไม่มีความชัดเจนถึงข้อมูลผลกระทบในระยะยาวที่จะเกิดขึ้น แต่ขณะนี้ได้มีเป้าหมายที่จะทำการเจรจาเพิ่มเติมร่วมกับอีกหลายประเทศ

๒. ขาดข้อมูลจากการศึกษาอย่างเป็นระบบ การศึกษาที่มีอยู่เป็นการศึกษาเฉพาะในมิติทางด้านเศรษฐกิจการค้า ขาดการศึกษาผลกระทบทางด้านสังคม ด้านวัฒนธรรมและด้านสิ่งแวดล้อมหรือแม้แต่ในข้อมูลการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์ก็ตาม ยังมีประเด็นคำถามอีกมากจากเอกชนที่ได้แสดงความห่วงใย ตั้งคำถามไว้หลายประการ แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบที่กระจ่างชัด

๓. ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างขวาง การหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อการกำหนดท่าทีและจุดยืนของประเทศไทยในการเจรจานั้นยังคงค่อนข้างจำกัดอยู่ในกลุ่มภาคธุรกิจเอกชน ขาดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนทั่วไป องค์กรเกษตรกร องค์กรผู้บริโภค ฯลฯ และมุ่งเน้นการกำหนดจุดยืนของประเทศโดยพิจารณาจากความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของภาคเอกชนเป็นหลัก ขาดการพิจารณาในมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในภาพรวมอย่างเป็นระบบ

๔. เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของสาระของกรอบความตกลงที่ประเทศไทยทำกับประเทศต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีข้อผูกพันที่จะเกิดขึ้นจากข้อตกลงหลายประการที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนไปทำความตกลง ในข้อสัญญา ระหว่างประเทศ ตามเจตนาของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐสภา กำกับดูแลการใช้ อำนาจบริหารในการทำข้อตกลง หรือทำสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงสัญญา ที่จะต้องบังคับต่อกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ หรือประเทศไทยกับ องค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสัญญาที่มีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ หรือ เขตอำนาจของรัฐ ซึ่งหมายถึงสัญญาที่มีผลให้ต้องแก้ไขเขตแดนของประเทศ หรือ ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายใน โดยลดอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ภายในเป็นต้น

กรณีดังกล่าวในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย รัฐสภา ของประเทศนั้นๆ จะเป็นผู้กำหนดกรอบในการเจรจาให้รัฐบาลจะต้องปฏิบัติและ



LIRT



เจรจาเพื่อที่จะนำไปสู่การทำข้อตกลง หรือทำสัญญาระหว่างประเทศ

๕. ขาดการเตรียมการรองรับผลกระทบอย่างรอบด้านที่เพียงพอ คำตอบที่หน่วยงานภาครัฐยึดถือเป็นคำตอบหลัก คือ ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบเปลี่ยนอาชีพหรือเปลี่ยนชนิดพืชที่ปลูกซึ่งแสดงให้เห็นว่า ไม่ได้มีการศึกษาและจัดทำแผนงานรองรับผลกระทบอย่างรอบคอบ การขาดการวางแผนรองรับผลกระทบอย่างเพียงพอนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในอนาคตในเรื่อง “ปัญหาความมั่นคงทางอาหาร” ได้ อันเป็นผลมาจากการที่เกษตรกรไทยต้องปรับเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ไม่ใช่พืชอาหาร เพราะไม่สามารถแข่งขันกับพืชอาหารราคาถูกที่นำเข้ามาจากต่างประเทศได้ และปัญหาราคาส่งขึ้นของพืชอาหารนำเข้าภายหลังที่ตลาดภายในประเทศถูกแทนที่ด้วยผลผลิต

จากแถลงการณ์ดังกล่าวได้เกิดแนวร่วมระหว่างองค์กรในรัฐสภากับกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาชน ทั้งจาก FTA Watch WTO Watch นอกจากนี้ยังได้ข้อมูล ข้อคิดเห็นจากภาคประชาชนทั้งในและต่างประเทศ เช่น Camila Montescios นักเคลื่อนไหวกลุ่ม GRAIN จากชิลี ที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยและเตือนประเทศไทยในที่ประชุมคณะกรรมการมาธิการให้ระมัดระวัง เพราะชิลีเองได้รับบทเรียนมาแล้ว



บางแนวคิดเชิงวิชาการ

เมื่อรัฐบาลทักษิณเดินหน้าเต็มทีในเรื่องการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับหลายประเทศไปพร้อมๆ กัน มีหัวหน้าคณะเจรจาจนจำแทบไม่ไหวว่าไม่ไหว ทั้งข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ช่วยรัฐมนตรี ดังนั้นเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในนโยบายเรื่องการค้าเสรีแบบทวิภาคีคณะกรรมการมาธิการจึงได้จัดสัมมนาในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าเสรีแบบทวิภาคีที่จะเป็นการทำแบบทุกด้าน ทั้งด้านสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม การค้าการลงทุน และบริการ เพื่อเปิดเวทีให้กับสาธารณะได้มีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ เพราะหน่วยงานที่ทำหน้าที่เจรจาไม่สนใจความคิดเห็นของนักวิชาการ และประชาชน

การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง นโยบายการจัดตั้งเขตการค้าเสรี : แนวทางการเจรจากับสหรัฐฯ และออสเตรเลีย วันศุกร์ที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ อาคารรัฐสภา ในวันดังกล่าวมีข้อมูลความเห็นบางส่วน เช่น



L I R T



จากการตั้งข้อสังเกตของนักวิชาการว่า แม้ว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ไทย-ออสเตรเลีย จะเป็นแบบ Comprehensive เป็นครั้งแรก แต่เรื่องที่น่าจะหนัก ที่สุดก็คืออนมและผลิตภัณฑ์นมที่เกษตรกรต้องแบกรับภาระ

ส่วนการเจรจาว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ จะอันตรราย และน่ากลัวมาก โดยพิจารณาจากตัวแบบสิงคโปร์-สหรัฐฯ เป็นเกณฑ์ในการเจรจาที่จะมีขึ้น ซึ่งจะมีการเปิดเจรจาพร้อมกันหมดในทุกกรณี (ทุก sector) เช่น ภาคการเกษตร ภาคการบริการ ภาคทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าการลงทุน เดิมการเจรจาจะอยู่ในรูปแบบ Old Generation คือ เอาสินค้าแต่ละตัวมาแลกกัน แต่การเจรจาในรูปแบบใหม่ที่จะมีขึ้นนั้นคือ New Generation เป็นการเจรจาครอบคลุมไปทุกๆ ส่วน และเปิดสาขาการเจรจาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุนด้วย

การค้าเสรีที่สหรัฐฯ ทำกับประเทศต่างๆ มักจะวางระดับของการเจรจาไว้ ๓ ระดับ โดยเริ่มจาก การเจรจาในระดับพหุภาคีไปเป็นระดับภูมิภาค และหากทั้งสองไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็เข้าสู่การเจรจาในระดับทวิภาคี และบางครั้งก็ผสมผสานกันและทำในหลายๆ แบบพร้อมๆ กัน ต่อกรณีเรื่องยุทธศาสตร์ การเจรจาของประเทศไทยยังไม่ปรากฏว่ามีความชัดเจนแต่อย่างใด

แนวโน้มการค้าไทย-สหรัฐฯ โดยภาพรวมมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

- จากการศึกษาพบว่าสินค้าไทย และสหรัฐฯ คู่ขนานเสริมกัน จึงน่าจะทำให้มีส่วนแบ่งทางการตลาดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และอาหารทะเล ในขณะที่ดุลการค้าบริการเราจะเสียดุลเพราะความสามารถในการแข่งขันต่ำกว่า
- กรณีที่สินค้าหนุนเสริมกันบริโภคและผู้ประกอบการทั้งสองฝ่ายจะได้ประโยชน์ ขณะที่สินค้าที่มีการแข่งขันกัน ผู้บริโภคจะได้เปรียบแต่ผู้ประกอบการชาวไทยจะเสียเปรียบ
- นักลงทุนไทยมีความสามารถแตกต่างจากนักลงทุนต่างชาติมาก ต้องมีมาตรการดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถแข่งขันได้
- การผูกขาดด้านทรัพย์สินทางปัญญา จะทำให้ผู้ประกอบการชาวไทยเสียประโยชน์



LIRT



- ข้อตกลงเรื่องการค้าบริการเรื่องโทรคมนาคม ต้องมีมาตรการควบคุมการใช้อำนาจผูกขาด จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเป็นอิสระจากผู้ประกอบการ หากมีการแปรรูปต้องแจ้งก่อน ต้องรับประกันการเชื่อมต่อ เครือข่าย ต้องมีกระบวนการระงับข้อพิพาทและอุทธรณ์ และกระบวนการดูแลต้องมีความโปร่งใส

ในส่วนของการอุดหนุนภายในทางด้านการเกษตรของสหรัฐอเมริกายังเป็นปัญหาอยู่มาก เพราะทำให้ราคาสินค้าบิดเบือนจากความเป็นจริง ผลจากการวิจัยเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอดส่งสินค้าทางการเกษตรของไทยจะเพิ่มขึ้น ๕-๒๒% และยอดนำเข้าจะมีเพิ่มขึ้น ๔-๖.๗% สินค้าที่จะได้รับประโยชน์ได้แก่ ข้าว กุ้ง อาหารทะเลแช่แข็ง ยาง พัก ผลไม้ ปลูกกระป๋อง ขณะที่สินค้าที่ได้รับผลกระทบคือถั่วเหลือง ข้าวโพด เป็นต้น

การตกลงทุกอย่างจะต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงของ WTO ที่จะปกป้องและให้อิสระแก่นักลงทุน ได้แก่ “การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง” (Most-Favoured Nation Treatment : MFN) หรือการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment : NT) อย่างเคร่งครัด

ข้อควรระวังในการเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ก็คือ ๑) อำนาจต่อรองโดยเปรียบเทียบลดน้อยลง ๒) ต้นทุนในการบริหารแหล่งกำเนิดสินค้าสูง ๓) เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้าสูง ๔) มีการลักลั่นในการเปิดเสรีการค้าในเวทีต่างๆ ๕) มีการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ ๖) ให้อำนาจผูกขาดแก่บริษัทต่างประเทศ ๗) ให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครองของต่างชาติสูงกว่าคนไทย ๘) อำนาจอธิปไตย-ความอิสระในการกำหนดนโยบายลดลง ๙) ไม่เพิ่มความสามารถในการแข่งขันที่แท้จริง ๑๐) มีปัญหาเรื่องของการกระจายรายได้ และผลกระทบทางสังคม



บางความเห็นจากเชียงใหม่

เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อสิ่งที่ได้ทำไปแล้ว คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา ได้เดินทางไปศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วต่อภาคเกษตรของไทย หลังจากกรณีกิจการจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับจีน ในการลดภาษีสินค้าผัก ผลไม้ ๑๑๖ รายการ เมื่อ ๑ ต.ค. ๒๕๕๖

จากการเดินทางไปพบเกษตรกรในเชียงใหม่ ระหว่าง ๑๐-๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ พบข้อมูลอันเป็นผลกระทบจากการเปิดเสรีสินค้าการเกษตรระหว่างไทย-จีน เช่น



- ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ เพราะมีการนำเข้าพืชผักจากจีนเข้ามามาก ปัญหาในระยะยาวที่เป็นห่วง คือ ผลกระทบต่อเกษตรกรทั้งหมดในภาคเหนือ กรณีกระเทียม ราคานำเข้ากระเทียมจากจีนตั้งแต่เดือนมกราคม-ธันวาคม มีราคาเฉลี่ยประมาณ ๕.๗๙ บาท/ก.ก. ซึ่งมีราคาพอๆ กับต้นทุนการผลิตกระเทียมของไทย

- การนำเข้าสินค้าเกษตรสูงขึ้นถึง ๒๐๑% ในขณะที่การส่งออกเพิ่มเพียง ๒๓% รายงานสถิติการส่งออก-นำเข้าสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีไทย-จีน (เอฟทีเอ) ในช่วง ๘ เดือน ตั้งแต่เดือน ต.ค. ๒๕๕๖-พ.ค. ๒๕๕๗ ว่าการส่งออกผักและผลไม้ มีปริมาณ ๑,๓๖๐,๖๒๕ ตัน (เพิ่มขึ้น ๒๓%) มีมูลค่า ๕,๖๕๗.๙๒ ล้านบาท (เพิ่มขึ้น ๒๖%) แต่การนำเข้าสินค้าผัก ผลไม้ มีปริมาณ ๑๖๖,๓๕๙ ตัน เพิ่มขึ้น ๒๐๑% มูลค่า ๓,๑๔๑.๖๓ ล้านบาท เพิ่มขึ้น ๙๗% เมื่อเปรียบเทียบกับ การส่งออกของไทยไปจีน ก่อนมีข้อตกลงเอฟทีเอกับจีน (ต.ค. ๒๕๕๕-เม.ย.๒๕๕๖) สินค้าที่มีการนำเข้ามากที่สุด คือ แอปเปิ้ลสด เพิ่มขึ้น ๓๙% รองลงมาลูกแพร์ และควินส์สด เพิ่มขึ้น ๑๕% ปลาแซลมอนแช่แข็งเพิ่มขึ้น ๙% เห็ดแห้งเพิ่มขึ้น ๕% และลูกนัทเพิ่มขึ้น ๕% และสินค้าที่ส่งออกเพิ่มขึ้น มันสำปะหลังเพิ่มขึ้น ๕๔% รองลงมา คือ ลำไยอบแห้ง เพิ่มขึ้น ๑๖% ลำไยสดเพิ่มขึ้น ๗% กุ้งแช่แข็งเพิ่มขึ้น ๔% ปลาแซลมอนแช่แข็งเพิ่มขึ้น ๓% และทุเรียนสดเพิ่มขึ้น ๒%

- ปัญหาเรื่องการตรวจสอบสินค้า ในขณะที่การตรวจสินค้านำเข้าแทบไม่มีเลย มีเพียงการตรวจสารตกค้าง โดยใช้อุปกรณ์ตรวจสอบสำเร็จรูป (Test Kit) แต่การส่งออกไปจีนต้องมีการตรวจรับรองสินค้าอย่างเข้มงวด ต้องมีใบรับรองฟาร์มผลไม้ใบรับรองสินค้า ทำให้สินค้ามีต้นทุนสูงขึ้น ซึ่งมีการเก็บค่าธรรมเนียม ๓,๐๐๐ บาทต่อตัวอย่างสินค้า เป็นความไม่เท่าเทียมกันในการปฏิบัติอย่างมาก

- ปัญหาเรื่องการขนส่งสินค้าทางเรือ เนื่องจากการปิด-เปิดประตูน้ำของเขื่อนที่อยู่ในประเทศจีนและปัญหาด้านต้นทุน ซึ่งการส่งสินค้าไทยไปจีนมีต้นทุนสูงถ้าเมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งจากจีนมาไทย เพราะจากจีนเป็นชาล่องแม่น้ำไปจีนเป็นขาขึ้น ทวนน้ำ ทำให้สินค้าจีนทะลักเข้ามา มาก เช่น ๑ เทียวเรือจากจีนสามารถขนส่งกระเทียมเข้ามาได้ประมาณ ๑๐ รถบรรทุก

- สถาบันเกษตรกรและมาตรการของรัฐยังขาดความพร้อม จากการศึกษข้อมูลใน อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่ เกษตรกรเองเพิ่งได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับ



การเปิดเสรีสินค้าจากจีนในเดือนเมษายน ๒๕๕๗ ทำให้ไม่สามารถวางแผนการผลิตได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งมาตรการแก้ไขปัญหาทางภาคเกษตรที่กำหนดขึ้นแบบเฉพาะหน้ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง เช่น โครงการลดพื้นที่การปลูกกระเทียม ปรากฏว่าพืชหลายชนิดที่เกษตรกรปลูกทดแทนก็เป็นพืชชนิดเดียวกับที่จีนปลูกและส่งออกมาไทย

- มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ ของจีน ผู้ส่งออกสินค้าประสบปัญหาหลายประการ เช่น ถูกเก็บภาษี VAT ถูกเก็บภาษีมณฑล โดยที่ทางมณฑลจีนตอนใต้อ้างว่ายังไม่ได้รับนโยบายจากรัฐบาลกลาง ฯลฯ

- พืช ผัก และผลไม้เมืองหนาวในโครงการหลวงที่ช่วยชาวบ้านกำลังได้รับผลกระทบอย่างหนัก

บางมุมมองจากอเมริกา

จากการเดินทางไปศึกษาดูงานองค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติในช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๗ คณะกรรมาธิการจึงได้ถือโอกาสเจาะข้อมูล และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผู้แทนองค์กรต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างเช่น

๑. ธนาคารโลก

การจัดทำเขตการค้าเสรีแบบทวีภาคี ทางผู้แทนธนาคารโลกเห็นว่า ภายหลังจากความไม่ก้าวหน้าของการเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลกที่เมืองแคนคูน ได้มีการจัดทำเขตการค้าเสรีแบบทวีภาคีเพิ่มมากขึ้นโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในด้านบวกถ้ามีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีรายได้เพิ่มขึ้น ๓๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ไม่ต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกไม่ค่อยเห็นด้วยกับแนวทางการจัดทำเขตการค้าเสรีแบบทวีภาคีที่สหรัฐอเมริกาดำเนินการอยู่ แนวคิดหลักของธนาคารโลก คือ การเพิ่มระดับการพัฒนา อันจะนำไปสู่การลดความยากจนได้ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาผลกระทบในทางลบจากการเปิดเสรีการค้า ทำได้โดยการนำรายได้หรือผลประโยชน์จากภาคการผลิตที่ได้ผลกระทบทางบวกไปอุดหนุนภาคการผลิตที่ได้ผลกระทบทางลบ



LIRT



ประเด็นที่ทางคณะกรรมการการค้าได้หยิบยกขึ้นมาอธิบายต่อผู้แทนธนาคารโลก คือ ในสภาพความเป็นจริงของการเปิดเสรีการค้าที่ผ่านมา เป็นการเปิดเสรีการส่งออกของประเทศที่พัฒนาแล้ว ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วยังไม่ยอมลดการอุดหนุนภาคเกษตรส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนา ธนาคารโลกควรให้ความสำคัญในประเด็นนี้ ควรมีการศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ด้วย

๒. สภาธุรกิจสหรัฐ-อาเซียน

ในส่วนสภาธุรกิจสหรัฐ-อาเซียน ซึ่งมีสมาชิกในปัจจุบัน ๑๒๒ บริษัท โดยประเด็นเรื่องการจัดทำ FTA ไทย-สหรัฐ นั้น ผู้แทน US-ASEAN มองว่าจะเป็นการเปิดตลาดสินค้าในสหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศไทย ในขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันของธุรกิจเอกชนสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยด้วย เช่น สาขาโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่ง US-ASEAN มีบทบาทในการให้ข้อมูล การผลักดันวาระการประชุม การแสดงจุดยืน ประเด็นข้อห่วงใย ผ่านทางช่องทางต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการการค้าได้ชี้แจงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการทำ FTA ระหว่างไทย-สหรัฐ โดยอ้างอิงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วต่อเกษตรกรไทยภายหลังการเปิดเสรีสินค้าผัก-ผลไม้กับประเทศจีน โดยเน้นย้ำให้เห็นว่าเกษตรกรของไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย มีข้อจำกัดอย่างมากในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบไม่เหมือนกับเกษตรกรในสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นประเด็นเรื่องการอุดหนุนภาคเกษตรของสหรัฐอเมริการวมถึงประเด็นความขัดแย้งในเรื่องการคุ้มครองการลงทุนกับการรักษาสິงแวดล้อมซึ่งมีกรณีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากภายใต้ NAFTA

อย่างไรก็ตาม US-ASEAN มองว่าประเด็นข้างต้นเป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลไทยจะต้องมีการดำเนินงานภายในประเทศขึ้นมารองรับ และเป็นความท้าทายของรัฐบาลที่จะต้องหามาตรการเพื่อลดผลกระทบทางลบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น

บางเวทีสาธารณะ

ความพยายามของคณะกรรมการการค้าในการส่งสัญญาณไปยังรัฐบาลและผู้แทนคณะเจรจา และแจ้งเตือนประชาชนยังคงดำเนินต่อไป



๑. เอฟทีเอ : ประเทศไทยได้อะไร

ในการสัมมนา เรื่องเอฟทีเอ : ประเทศไทยได้อะไร จัดโดยความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์ ๔ คณะประกอบด้วย คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการการค้า การธนาคารและสถาบันการเงิน และคณะกรรมการการเศรษฐกิจการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ร่วมกับกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุม ๓๑๓ อาคารรัฐสภา ๒ นั้น

อาจารย์ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานกรรมการการค้าต่างประเทศ ได้กล่าวเน้นถึงปัญหาและผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีไทย-จีนว่า เกษตรกรไทยได้รับผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีไทย-จีนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเกษตรกรในภาคเหนือ โดยได้อ้างถึงข้อมูลของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ชี้ชัดว่าภายหลังการเปิดเสรีด้านการเกษตร ทำให้คนยากจนในภาคเหนือเพิ่มขึ้นถึง ๑.๑๗ ล้านคน โดยเพิ่มจาก ๑.๑๑ ล้านคนเป็น ๒.๒๘ ล้านคนและเกษตรกรมีหนี้สินต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้น ๒๔.๔% ต่อปี โดยมีหนี้ต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้นจากเดิม ๘ หมื่นบาทเป็นหนึ่งแสนบาท

สิ่งที่น่าเป็นห่วง การเปิดเสรีไทย-จีนทำให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำ รายได้เกษตรกรลดลง เกษตรกรที่ปลูกผลผลิตเช่นเดียวกับจีน ต้องเปลี่ยนอาชีพ ยกตัวอย่างผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น กระเทียม ปัจจุบันมีพื้นที่เพาะปลูกลดลง ๕๐-๖๐% จากปี ๒๕๔๔-๒๕๔๕ มีพื้นที่ ๑๐๗,๖๔๔ ไร่ แต่ในปี ๒๕๔๖ มีพื้นที่การปลูกเหลือเพียง ๖๓,๓๔๗ ไร่ ลดลงจากเดิมถึง ๔๔,๒๙๗ ไร่และมีราคา ที่ลดลงจากเดิมปี ๒๕๔๖ ราคากระเทียมอยู่ที่ ๓๕ บาท/กก. ลดลงเหลือเพียง ๑๗ บาทต่อกก. ในปี ๒๕๔๗ ในขณะที่กระเทียมจากจีนขายในราคาเพียง ๑๑-๑๒ บาทต่อกก. เท่านั้น และมีราคานำเข้าเฉลี่ยเพียง ๕.๗๖ บาท

ส่วนหอมแดงก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันโดยในปี ๒๕๔๖ หอมแดงมีราคา ๑๖ บาท/กก. ปี ๒๕๔๗ ภายหลังเอฟทีเอ ราคาหอมแดงลดลงเหลือเพียง ๓ บาท/กก. กรณีลีนจีที่มีราคาลดลงมาโดยตลอด โดยในปี ๒๕๔๕ ราคา ๒๕ บาท ปี ๒๕๔๖ ราคา ๑๖ บาท และปี ๒๕๔๗ ราคาลีนจีเหลือเพียง ๑๐ บาท ในขณะที่ต้นทุนการผลิตอยู่ที่ ๒๐ บาทต่อกก.



L I R T



ขณะเดียวกันผลผลิตจากโครงการหลวง ซึ่งเป็นโครงการพระราชดำริ ก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน โดยชาวเขาจำนวน ๑๔๐,๐๐๐ ครอบครัว ได้รับผลกระทบจากสินค้านำเข้า ๒๐๐ ชนิดจากจีน

อาจารย์ไกรศักดิ์ กล่าวยืนยันว่า ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะเปิดการค้าเสรี สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องการเปิดการค้าเสรีคือประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) เพราะการเปิดการค้าเสรีที่เส้นทางด้านสินค้าการเกษตรคือการทำลายความมั่นคงทางอาหาร ทำลายสังคมที่ยากจนในชนบท เป็นสิ่งที่ต้องตระหนักถึงเป็นอย่างมาก

๒. จับตา FTA ไทย-สหรัฐฯ รอบ ๓

คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ กับคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ WTO Watch และ FTA Watch ร่วมกันจัดสัมมนา เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ณ อาคารรัฐสภา ๒ เรื่อง “จับตาเจรจา FTA ไทย-สหรัฐฯ รอบ ๓” โดยมีประเด็นร่วมต่อสาธารณะ กล่าวคือ

เนื่องด้วยในระหว่างวันที่ ๔-๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ณ เมืองพัททยา การเจรจาในครั้งนี้เป็นการเจรจาในรอบที่ ๓ ภายหลังจากมีการเจรจาไปแล้วสองรอบ ณ มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐฯ ซึ่งทางสหรัฐฯได้ยื่นข้อเรียกร้องเป็นเอกสารต่อฝ่ายไทยแล้วหลายเรื่อง เช่น เรื่องการคุ้มครองลิขสิทธิ์ เรื่องการคุ้มครองเครื่องหมายการค้า เรื่องการเปิดเสรีด้านการลงทุน เป็นต้น ในการเจรจารอบที่ ๓ นี้ เป็นที่คาดหมายว่า ทางสหรัฐฯจะยื่นข้อเรียกร้องที่เหลือให้ครบทุกด้านโดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครองสิทธิบัตร ทั้งในประเด็นเรื่องการขยายเวลาการคุ้มครองให้มากกว่า ๒๐ ปี, การคุ้มครองสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตทุกประเภท การจำกัดการใช้มาตรการบังคับในสิทธิ (Compulsory Licensing) เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นข้อเรียกร้องเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ทางธุรกิจของบริษัทเอกชนของสหรัฐฯทั้งสิ้น

ในการนี้ องค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการ และประชาชนดังที่ได้ศึกษาและติดตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐฯ และประเทศต่างๆ มีข้อ



เรียกร้องและข้อเสนอต่อรัฐบาลไทย ให้หยุดการเจรจาครั้งที่ ๓ เพื่อกำหนดจุดยืน และท่าทีในการเจรจา FTA กับสหรัฐอเมริกาอย่างถาวร ดังนี้

๑. ให้นำประเด็นเรื่องการขยายหรือการเพิ่มความเข้มงวดในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจากการเจรจา FTA เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่เข้มงวดกว่าที่กำหนดในข้อตกลงทริพส์ขององค์การการค้าโลก และการให้สิทธิผูกขาดสิ่งมีชีวิตตามระบบสิทธิบัตรเป็นเรื่องที่ขัดกับหลักการค้าเสรี และจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางต่อประชาชนไทยในการเข้าถึงยารักษาผู้ป่วย ทำให้พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์มีราคาสูงขึ้น สร้างปัญหาการผูกขาดปัจจัยการผลิตทางการเกษตร โดยอาศัยการคุ้มครองสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต ฯลฯ นอกจากนี้ ภายใต้ความตกลงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ในองค์การการค้าโลก ประเทศไทยก็ได้ปฏิบัติตามอย่างสอดคล้องอยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุผลชอบธรรมที่จะต้องมีการกำหนดข้อบังคับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาเพิ่มเติมขึ้นอีกในข้อตกลง FTA โดยเฉพาะในประเด็นการขยายการคุ้มครองสิทธิบัตรและการผูกขาดข้อมูล



๒. ให้มีการจัดทำประชามติ (Referendum) ของประชาชนในการตัดสินใจว่าประเทศไทยจะลงนามข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาหรือไม่ เนื่องจากการลงนามข้อตกลง FTA เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในทุกสาขาอาชีพ

๓. ให้มีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคประชาชนในการเจรจา ทั้งในระดับการร่วมรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็นและระดับการร่วมตัดสินใจอันจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อคณะผู้เจรจาของไทย ทำให้ได้รับข้อมูลข้อเสนอแนะเพื่อการเจรจาอย่างครบถ้วนรอบด้าน และยังเป็น การเพิ่มอำนาจการต่อรองเจรจาได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ในกระบวนการเตรียมการเจรจาที่ผ่านมาของไทย เป็นการดำเนินการของคณะบุคคลที่อยู่ในวงจำกัดเป็นอย่างยิ่ง

บางสิ่งบางอย่างจากรัฐสภาและรัฐบาลอเมริกัน

จากการออกมาตอบโต้และตักเตือนรัฐบาลในหลายลักษณะต่อการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ นั้น ดูเหมือนมีความพยายามจากหลายๆ ภาคส่วนที่เข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการการต่างประเทศ ของวุฒิสภาไทย เช่น



LI RT



๑. คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสรัฐสภาสหรัฐฯ^๒

ข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา (FTA) นั้น ผู้แทนคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เดินทางมายังประเทศไทยและขอเข้าพบประธานคณะกรรมการการค้าต่างประเทศ โดยคณะผู้แทนมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย แต่ประธานคณะกรรมการการค้าต่างประเทศกล่าวชี้แจงว่าประเทศไทยเองมีข้อที่น่ากังวล และควรพิจารณาให้ถี่ถ้วนในหลายประเด็น อาทิ หากรัฐบาลสหรัฐอเมริกายังคงให้เงินอุดหนุนเกษตรกรภายในประเทศอยู่ก็ไม่ใช่การยุติธรรมกับเกษตรกรไทย ประเด็นสิทธิบัตรยา จะก่อปัญหาการเข้าถึงยาของประชาชนผู้ยากจน ทั้งนี้รัฐบาลไทยดำเนินการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีโดยปราศจากการศึกษาวิจัย คณะผู้เจรจาขาดความรู้ความเข้าใจที่แท้จริง รัฐบาลละเลยปัญหาของเกษตรกรรายย่อย มุ่งผลประโยชน์ให้แก่บริษัทใหญ่ ตัวอย่างประเทศที่เศรษฐกิจล่มสลายจาก FTA คือประเทศเม็กซิโก ประชาชนได้รับผลกระทบโดยตรง ทำให้มีการอพยพทะลักเข้ามาในสหรัฐอเมริกา

ผู้แทนคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐสภาสหรัฐอเมริกายืนยันว่าข้อตกลงเขตการค้าเสรีเป็นประโยชน์ ต่อประเทศกำลังพัฒนาเพราะโดยรวมแล้วเศรษฐกิจจะดีขึ้นเกษตรกรควรปรับตัวและพัฒนาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน ซึ่งประธานคณะกรรมการการค้าต่างประเทศได้กล่าวว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศใหญ่ พฤติกรรมการผลิตของเกษตรกร วิถีชีวิตต่างกับประเทศไทย ทำให้ไม่เข้าใจวัฒนธรรมการดำรงชีวิต ซึ่งไม่อาจแข่งขันกับประเทศใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกาได้

๒. รมข.ต่างประเทศ สหรัฐฯ

อ.ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ได้ให้การต้อนรับและหารือกับนายโรเบิร์ต โซลิด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม

^๒ สรุปประเด็นการสนทนานายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานคณะกรรมการการค้าต่างประเทศกับคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา (Congressional Staffers) นำโดย Mr. Adam Peterman, Office of Rep. Jim Ramstad (R-Minnesota) Ms. Nicole Venable, Chief of staff of Rep. William Jefferson (D-Louisiana) วันพุธที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ณ ห้องรับรองพิเศษ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒



๒๕๔๘ ณ อาคารรัฐสภา เกี่ยวกับการเจรจาเอฟทีเอไทย-สหรัฐฯ ซึ่งได้มีการเปิด การเจรจามาจนถึงรอบที่สามแล้ว

โดยในวันดังกล่าว อ.ไกรศักดิ์ ได้เชิญ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร เข้าร่วมพบปะด้วย เช่น อ.พนัส ทัศนียานนท์ อ.จอน อึ้งภากรณ์ อ.ลิขิต อีร์เวคิน, ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร คุณเกียรติ ลิทธิอมร คุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช ฯลฯ โดยได้ตั้งคำถามต่อ นายโซลิด เกี่ยวกับการเจรจา FTA และ อภิปรายถึงข้อห่วงใยที่จะมีผลกระทบต่อประเทศไทยในประเด็นต่างๆ เช่น เรื่อง กระบวนการเจรจา FTA และบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการเจรจาและ การลงนามข้อตกลง เรื่องผลกระทบจากการเพิ่มความคุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินทาง ปัญญาต่อการเข้าถึงยา และปัญหาสาธารณสุข ซึ่งจะทำให้ราคายาสูงขึ้นและทำให้ การบังคับใช้สิทธิ หรือการนำเข้าซ้อนทำได้ยากขึ้น เรื่องการทำให้การค้าเสรีมี ความเป็นธรรมและมีจริยธรรม เรื่องความไม่พร้อมในการเปิดเสรีภาคบริการ เช่น การค้าเสรีมี ความเป็นธรรมและมีจริยธรรม เรื่องความไม่พร้อมในการเปิดเสรีภาค บริการ เช่น สาธารณการของไทย เรื่องปัญหาข้อจำกัดในการคุ้มครองรักษา ลิ่งแวดล้อมของไทย หากมีการลงนาม FTA กับสหรัฐฯ เนื่องจากติดเงื่อนไข การคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งเคยมีกรณีเกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทจำนวนมาก จากข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ และเรื่องผลของการทำ FTA ต่อการลด การอุดหนุนภาคการเกษตรของสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมาย Farm Bill เป็นต้น

ทางฝ่ายนายโรเบิร์ต โซลิด ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นผู้แทนการค้าของสหรัฐฯ (USTR) ได้ให้ข้อมูลและตอบคำถามของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นต่างๆ ที่มีการ ทหียบยกขึ้นว่า บางเรื่องที่ยกข้มาข้เป็นความกังวลที่เกินไปจากความจริง ใน ส่วนบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการเจรจา FTA นั้น เป็นไปตามข้อบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญ และกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งสำหรับทางสหรัฐฯ มี กฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ คือ Trade Promotion Authority Bill กำหนดให้ฝ่าย บริหารต้องยื่นขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาก่อนการเจรจา และเมื่อเจรจาเสร็จแล้ว ต้องยื่นขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกครั้งก่อนการลงนาม ซึ่งทางรัฐสภามีอำนาจที่ จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ แต่ไม่มีอำนาจแก้ไขเนื้อหาข้ตกลง FTA ที่ได้เจรจาเสร็จ ล้ันไปแล้ว



LIART



สำหรับเรื่องผลกระทบจากการคุ้มครองเรื่องการลงทุนที่เคยเกิดในกรณี NAFTA เป็นเรื่องที่ทาง NGOs มักจะนำมากล่าวอ้างถึง ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาจากข้อตกลง FTA แต่เนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติ ระหว่างนักลงทุนภายในประเทศกับนักลงทุนต่างชาติ

เรื่องผลกระทบจากการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับเรื่องสาธารณสุขนั้นการทำ FTA จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิประเทศไทยที่มีอยู่ในความตกลงด้านทรัพย์สินทางปัญญาในองค์การการค้าโลก และประเทศคู่เจรจาสามารถทำเอกสารแนบ (Side Letter) ประกอบกับข้อตกลง FTA ได้ เช่น กรณีประเทศโมร็อกโก เรื่องการอุดหนุนภาคเกษตร ได้ชี้แจงว่า การอุดหนุนของสหรัฐเป็นส่วนด้านธัญพืช เช่น ข้าวโพด ข้าวสาลี ถั่วเหลือง ฝ้าย ฯลฯ ไม่ได้เป็นการอุดหนุนด้านปศุสัตว์เหมือนในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ในการเจรจาเรื่องการเกษตร ประเทศไทยสามารถกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบได้ หรือกำหนดช่วงระยะเวลา ก่อนที่ข้อตกลงจะมีผลใช้บังคับจริงได้

ท้ายที่สุด นายโรเบิร์ต ได้ย้ำว่า ทางสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นผู้บีบบังคับให้ไทยต้องทำ FTA กับสหรัฐฯ การเจรจาเรื่อง FTA เป็นการเลือกตัดสินใจของฝ่ายรัฐบาลไทย สำหรับทางสหรัฐฯ นั้น มีความยินดีที่จะเจรจากับไทยในฐานะที่ประเทศไทยเป็นพันธมิตรที่ดี

บางบทเรียนจากเม็กซิโก*

การเรียนรู้จากผู้ที่มิประสบการณ์มาก่อนถือว่าเป็นการเรียนรู้ที่ลงทุนน้อยที่สุดและนิยมทำกันในฐานะที่เป็นการต่อยอดองค์ความรู้ แต่ทั้งนี้ก็คงต้องพิจารณาเรื่องและประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน

จากการเดินทางไปเยือนเม็กซิโกเพื่อเสาะหาข้อมูลเชิงลึกจากประเทศที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากระบบการค้าเสรี และเห็นว่า การที่รัฐบาลไทย

* ส่วนหนึ่งของสรุปการเดินทางไปเยือนและศึกษาดูงาน ณ เม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ๒๕ กรกฎาคม - ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ของคณะกรรมการการต่างประเทศ โดยวงศ์ทิพย์ ชุ่มภาณี บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และพีระพจน์ รัตนมาลี



LIRT



พยายามจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ โดยไม่สนใจตัวแบบในเรื่องผลกระทบจากนาฟต้าที่เกิดขึ้นกับเม็กซิโกย่อมเป็นอันตรายอย่างยิ่ง

นี่คือสิ่งที่คณะกรรมการพาณิชย์และทำให้เป็นกังวลยิ่งขึ้น

๑. NAFTA กับภาคการเกษตร : มุมมองนักวิชาการ

Dr. Peter Rosset^๔ และ Ms. Ana de Ita นักวิจัยจากองค์กร CECCAM (Center of Study for Rural Change in the Mexico) ให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

การลงนามความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือหรือ NAFTA ร่วมกับประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดา (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๑๙๙๔) เกิดผลกระทบต่อประเทศเม็กซิโกในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง แม้ว่าจะมีการส่งออกเพิ่มขึ้น แต่ผู้ได้รับประโยชน์มีจำนวนน้อย ผลกระทบที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากด้านเกษตร เช่น ธุรกิจด้านการผลิตน้ำอัดลม ธุรกิจด้านรองเท้า เป็นต้น

NAFTA เปรียบเสมือนกฎเกณฑ์ปิดล้อมไม่ให้เม็กซิโกเดินถอยหลัง เพราะตามกฎหมายของประเทศเม็กซิโก NAFTA มีสถานะเป็นความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายเท่ากับหรือเหนือกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศ ในการทำความตกลง NAFTA ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเม็กซิโกก่อน ซึ่งเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาให้การสนับสนุนการลงนาม NAFTA

ดังนั้น สรุปได้ว่า การเปลี่ยนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเม็กซิโกเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงอุดมการณ์ของการพัฒนาประเทศ (ซึ่งมีมาก่อน NAFTA) แต่ผลกระทบจาก NAFTA ทำให้ปัญหาลึกซึ้ง และกลายเป็นปัญหาถาวร (Permanent Problem) ที่ยากแก่การแก้ไข

ในด้านปัญหาความยากจน ข้อมูลจาก IMF และ WB ระบุว่ามียอดราไม่เปลี่ยนแปลง แต่ข้อมูลจากนักวิจัยอิสระพบว่า คนจนมีจำนวนเพิ่มขึ้นประมาณ ๒ ใน ๓ ของจำนวนที่มีอยู่เดิม ถ้าถามประชาชนทั่วไป จะได้รับคำตอบว่าสถานการณ์ปัญหาความยากจนแย่กว่าเดิม คนชั้นกลางซึ่งเคยมีการขยายตัวมากในช่วง ค.ศ. ๑๙๕๐-๖๐

^๔ Dr. Peter Rosset เคยเป็นศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด สหรัฐอเมริกา ปัจจุบันเป็นนักวิจัยของ CECCAM ทำงานหลักอยู่ที่วฮากา ประเทศเม็กซิโก





มีจำนวนลดลงในช่วงปี ๑๙๙๔-๙๕ มีปัญหาการอพยพแรงงานออกจากหมู่บ้านไปทำงานทำในกรุงเม็กซิโก หรือทางบริเวณตอนเหนือของประเทศ เช่นที่วาฮากา มีประชากรกว่า ๘๐% อพยพออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน เหลือแต่คนแก่และเด็กอยู่ในหมู่บ้าน และมีจำนวนคนตกงานมากขึ้นประมาณ ๑.๕-๒ ล้านคน ในขณะที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นเพียง ๓ แสนคน ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กของเม็กซิโกไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจข้ามชาติจากสหรัฐอเมริกาได้ เช่น ธุรกิจขายของปลีกของ Wall Mart เป็นต้น บริษัทเม็กซิกันแข่งสู้ไม่ได้ ถูกซื้อโดยบริษัทจากสหรัฐอเมริกา หรือถูกฟ้องล้มละลาย ฯลฯ

ในช่วงการเจรจา NAFTA ได้มีการพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อภาคเกษตรของเม็กซิโก เนื่องจากตระหนักดีว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเป็นประเทศส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ ภาคเกษตรของเม็กซิโกไม่สามารถแข่งขันได้ จึงมีข้อพิจารณาที่จะไม่รวมสินค้าเกษตรอยู่ใน NAFTA อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดก็มีเรื่องสินค้าเกษตรรวมอยู่ด้วย แต่สำหรับทางแคนาดา ซึ่งแม้จะเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ยังขอยกเว้นไม่รวมสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ไข่ ผัก เป็นต้น

เนื้อหาความตกลงด้านเกษตรที่มีอยู่ใน NAFTA คือจะต้องมีการเปิดเสรีโดยกำหนดเป็นระยะเวลาสำหรับสินค้าต่างๆ ชนิดกัน ได้แก่ การลดภาษีเป็น ๐ ทันที (Early Harvest) การเปิดเสรีภายใน ๕ ปี การเปิดเสรีภายใน ๑๐ ปี การเปิดเสรีสินค้าเกษตรทุกประเภท ผลที่เกิดขึ้นโดยภาพรวมต่อภาคเกษตรภายหลังมี NAFTA คือ ภายหลังปี ๑๙๙๕ เกิดปัญหาขาดดุลการค้ามาโดยตลอด (ยกเว้นในปี ๑๙๙๕ เนื่องจากปัญหาการลดค่าเงินเปโซ) และมีผู้ผลิตรายใหญ่จำนวนมากขึ้นทำให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถแข่งขันได้

การปลูกข้าวโพดถือเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างยิ่งของเม็กซิโก เป็นสินค้าส่งออก มีพื้นที่การปลูกประมาณ ๖๐% ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด จำนวนเกษตรกรประมาณ ๓ ล้านครอบครัว (หรือประมาณ ๑๕ ล้านคน) เม็กซิโกใช้ระบบโควตาในการควบคุมการนำเข้าข้าวโพด คือให้มีการนำเข้าข้าวโพดได้ ถ้าผลผลิตภายในประเทศไม่เพียงพอด้วยความต้องการ

ผลจากการลงนาม NAFTA ทำให้ต้องยกเลิกระบบโควตานำเข้าที่มีอยู่เดิมโดยเปลี่ยนมาใช้ “ระบบโควตาภาษี” กล่าวคือ ถ้าปริมาณนำเข้าอยู่ในโควตาไม่



ต้องเสียภาษี ถ้าปริมาณนำเข้าเกินกว่าโควตาจะต้องเสียภาษี ๒๑๕% ซึ่งกำหนดให้ลดภาษีลงทุกปีจนหมดไปภายใน ๑๕ ปี (หรือปี ๒๐๐๘) ในขณะที่เพิ่มปริมาณโควตามากขึ้นจนไม่มีการจำกัดปริมาณโควตา แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าภายหลังลงนาม NAFTA ๓ ปี ทางรัฐบาลเม็กซิโกได้เปิดการนำเข้าข้าวโพดอย่างเสรีเร็วกว่าที่กำหนดไว้ โดยการกีดกันของภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการข้าวโพดนำเข้าที่มีราคาถูก ทำให้มีข้าวโพดจากสหรัฐทะลักเข้าสู่เม็กซิโกเพิ่มขึ้นประมาณ ๔ เท่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ และส่งผลให้ราคาข้าวโพดที่เกษตรกรเม็กซิกันได้รับลดลงกว่า ๗๐%

ในระบบเดิม การซื้อข้าวโพดจากเกษตรกรดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบันเป็นการรับซื้อโดยบริษัทเอกชน มีจำนวน ๙ บริษัท โดยมี ๒ บริษัทที่เป็นของชาวเม็กซิกัน อีก ๗ บริษัท เป็นของสหรัฐอเมริกา บริษัทที่รับซื้อข้าวโพดจะเป็นผู้นำเข้าข้าวโพดด้วย บริษัทเหล่านี้เป็นผู้ควบคุมราคาข้าวโพดในเม็กซิโก การกตรราคาของบริษัททำโดยการต่อรองกับเกษตรกรว่า ถ้าไม่ขายข้าวโพดให้แก่บริษัทในราคาที่กำหนด จะนำเข้าข้าวโพดที่ราคาถูกกว่าเข้ามา

การควบคุมดูแลการนำเข้าข้าวโพด ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่มีหน้าที่เฉพาะ ซึ่งแต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้นำเข้า ภายหลังมีตัวแทนจากผู้ปลูกข้าวโพดร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ในการจัดสรรโควตาการนำเข้า ผู้ต้องการนำเข้าจะต้องส่งเอกสารแจ้งความต้องการไปยังคณะกรรมการ ถ้าปีใดมีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มเกษตรกร คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมสำหรับการนำเข้า เช่น กำหนดให้มีการรับซื้อข้าวโพดที่ผลิตภายในประเทศก่อน เป็นต้น

สำหรับทางฝ่ายสหรัฐอเมริกา มีการอุดหนุนการผลิตให้แก่ผู้ปลูกข้าวโพดทำให้ราคาข้าวโพดของสหรัฐฯ ที่ส่งมายังเม็กซิโกมีราคาต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอุดหนุนบริษัทที่ส่งออกข้าวโพดมายังเม็กซิโก โดยไม่เรียกว่าการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) แต่ใช้ชื่อว่า “Commodity Credit Cooperation” มีการปล่อยเงินกู้ให้กับบริษัทส่งออก โดยได้สิทธิพิเศษไม่ต้องจ่ายเงินคืนในช่วง ๓ ปีแรก แต่ถ้าบริษัทไม่นำเข้าข้าวโพดจากเม็กซิโกจะต้องจ่ายเงินคืนทุกปี ไม่ได้รับสิทธิพิเศษ มาตรการข้างต้นจึงเป็นกลไกที่ส่งเสริมสนับสนุนการส่งออกข้าวโพดราคาถูกจากสหรัฐฯ มายังเม็กซิโกเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาราคาข้าวโพดลดต่ำลงกว่า ๕๖% นับตั้งแต่มี NAFTA



LI RT



การผลิตข้าวโพดของเม็กซิโกมีปริมาณเพิ่มขึ้น ในปี ๑๙๙๓ ผลิตได้ ๑๘ ล้านตัน ในปี ๒๐๐๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๒๐ ล้านตัน โดยมีการนำเข้าข้าวโพดประมาณ ๕.๕ ล้านตัน แม้ว่าความต้องการข้าวโพดจะมีปริมาณมากขึ้น แต่เกษตรกรเม็กซิโกไม่สามารถปลูกข้าวโพดแข่งกับข้าวโพดนำเข้าที่มีราคาถูกกว่าได้ ดังนั้น มีการนำเข้าข้าวโพดมากขึ้น แทนที่จะเป็นการขยายพื้นที่การปลูกให้มากขึ้นเพื่อให้เพียงพอับความต้องการ

เรื่องการส่งออกข้าวโพดของเม็กซิโก ภายหลังจาก NAFTA มีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีการนำเข้าข้าวโพดเพิ่มมากขึ้นและมีปริมาณมากกว่าการส่งออก ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ มีการส่งออกประมาณ ๔ ล้านตัน แต่มีการนำเข้าประมาณ ๕.๕ ล้านตัน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากข้อมูลในช่วงที่ผ่านมา มีแนวโน้มที่เห็นว่าส่วนต่างระหว่างปริมาณการนำเข้ากับการส่งออกจะมีมากขึ้นทุกปี

เรื่องผลกระทบต่อ การปรับแก้ไขกฎหมาย ผลจากการทำความตกลง NAFTA มีการปรับแก้ไขกฎหมายของเม็กซิโกหลายฉบับ เช่น เรื่องที่ดิน มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่ออนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถครอบครองเป็นเจ้าของที่ดินได้ เป็นต้น เรื่องการลงทุน เช่น ให้มีการลงทุนในสาขาที่ไม่ได้เปิดการเปลี่ยนแปลงเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของชาวต่างชาติเรื่องข้อบังคับต่อนักลงทุนต่างชาติ ฯลฯ เรื่องการประกันชีวิต มีการอนุญาตให้บริษัทเอกชนดำเนินการเรื่องการประกันสุขภาพ รัฐบาลเม็กซิโกจึงลดงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและสุขภาพ

ก่อนลงนาม NAFTA เป็นความหวังของชาวเม็กซิกันที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญมากยิ่งขึ้น แต่ในปัจจุบัน ถ้าถามประชาชนชาวเม็กซิกันทั่วไปจะได้รับคำตอบว่า NAFTA สร้างความไม่เป็นธรรม (NAFTA is unfair) สร้างความสูญเสีย ทำให้มีการเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น

๒. NAFTA กับภาคธุรกิจอุตสาหกรรม : มุมมองนักธุรกิจเอกชน

ผลจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับภาคธุรกิจเอกชน จะทำให้เห็นได้ว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จาก NAFTA คือใคร

บริษัทปูนซีเมนต์เม็กซิโก (CEMEX) โดยคณะกรรมการได้รับข้อมูลจาก Mr. Javier Vega Casillas, Vice President for Communication and Institutional Relations ซึ่งสรุปว่า CEMEX สามารถขยายกิจการได้เป็นอันมาก โดย



การไปลงทุนด้านปูนซีเมนต์ในหลายๆ ประเทศทั่วโลก จนเป็นบริษัทชั้นนำในด้านปูนซีเมนต์อันดับ ๑ ของโลก แต่จะเห็นได้ว่าเป็นการเติบโตด้วยปัจจัยภายในของบริษัทเอง มิใช่เป็นผลโดยตรงจากการที่รัฐบาลเม็กซิโกทำนาฟต้ากับสหรัฐฯ

ทั้งยังให้ความเห็นว่า สิ่งสำคัญก็คือ การที่คิดทบทวนการเจรจา เรื่อง NAFTA คงเป็นเรื่องที่แทบเป็นไปไม่ได้ และเศรษฐกิจเม็กซิโกโดยรวมคงต้องตกอยู่ในอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจสหรัฐฯ กระทบเป็นเสมือนอีกมลรัฐหนึ่งของสหรัฐฯ แล้ว

บริษัทเปียร์อย่าง โคโรนา เบียร์ จากการแลกเปลี่ยนความเห็นกับ Mr. Jose Pares Gutierrez รองประธานกลุ่มบริษัท ยอมรับว่าบริษัทในเครือประสบความสำเร็จพอสมควรในการขยายตลาดการลงทุนในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งสหรัฐฯ ได้มากขึ้น เนื่องจากโคโรนาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นในการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงนาฟต้า แต่ปัญหามันเริ่มตามมาคือ รัฐแต่ละรัฐของสหรัฐฯ มีกฎระเบียบของตัวเอง นอกเหนือจากที่รัฐบาลกับรัฐบาลคุยกันไว้แล้ว

ข้อพิจารณาก็คือ ในช่วงเริ่มต้นเม็กซิโกพอใจที่จะได้ผลประโยชน์นี้พอสมควร ช่วงแรกมีการลงทุนจากสหรัฐฯค่อนข้างมาก โดยเฉพาะสิ่งทอ ด้ายเย็บเสื้อผ้า อิเล็กทรอนิกส์ฯ กาลเวลาผ่านไป อุปสรรคมันเพิ่มขึ้น บริษัทของเม็กซิโกใหญ่ๆ ก็รู้สึกไม่สามารถแข่งขันได้ เมื่อสหรัฐฯ เข้ามาลงทุน มีศักยภาพสูงกว่า และเปิดออฟฟิศที่เม็กซิโกขึ้นเต็มๆ สุดท้ายต้องหันไปลงทุนในประเทศที่ ๓ หรือตะวันออกกลางกัน ปัจจุบันเม็กซิโกเป็นประเทศใหญ่ที่สุดที่ลงทุนในอินโดนีเซีย เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับอเมริกาได้

หลังลงนามใน NAFTA วันนี้เม็กซิโกกำลังประสบปัญหาด้านการเงิน กฎเกณฑ์การให้สินเชื่อของธนาคารทำได้ยากมาก อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อส่วนบุคคลสูงถึงร้อยละ ๒๐ สิ่งสำคัญก็คือเม็กซิโกยังคงเหลือธนาคารสัญชาติเม็กซิกันเพียงแห่งเดียวจากที่เคยเป็นของเม็กซิโกทั้งหมด และกำลังจะขายให้กับนายทุนสหรัฐฯ จนหมดเร็วๆ นี้

ชาวเม็กซิกันตกงานกันระนาว กิจการเล็กๆ น้อยๆ ททยอยตายไป ผู้คนต่างหนีตายไปสหรัฐฯ ทั้งถูกกฎหมายและลักลอบเข้าไปเกือบ ๑๐ ล้านคนแล้ว

การขนส่งสินค้าจากสหรัฐฯ เข้าไปในเม็กซิโกสามารถทำได้โดยสะดวก แต่การขนส่งเม็กซิโกเข้าสหรัฐฯ มีข้อจำกัดเนื่องจากเป็นข้อห้ามของแต่ละมลรัฐ



L I R T



ช่วง ๔-๕ ปีที่ผ่านมา รวมปี ๒๐๐๑ - ๒๐๐๒ บริษัทอเมริกันเริ่มถอนตัวออกจากเม็กซิโก ทำให้การลงทุนลดลงไปราว ๒๐-๒๕% ของการลงทุนทั้งหมด โดยหันไปลงทุนในจีนเพราะตลาดจีนเปิดและมีปัจจัยที่น่าลงทุนกว่า

บางเรื่องจากงานวิจัย

ด้วยความรุนแรงของปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน ในขณะที่รัฐบาลเดินหน้าเต็มตัว และให้นโยบายอย่างชัดเจนว่า ถ้าใครสู้ไม่ได้ก็ให้ไปทำอาชีพอื่น

คณะกรรมการการจึงเสนอประเด็นให้คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภาพิจารณาให้มีการวิจัยเรื่องผลกระทบและการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี โดยงานวิจัยดังกล่าวเป็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ไปดำเนินการจ้างนักวิจัยอิสระ มาดำเนินการในประเด็นที่คณะกรรมการเสนอตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ โดยมีข้อพิจารณาเบื้องต้นในช่วงปลายเดือนตุลาคม ๒๕๔๔

งานวิจัยดังกล่าวพบว่า มีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ จากตัวแบบกรณีการจัดทำความตกลงไทย-จีน ซึ่งมีเป็นความตกลงลดภาษีเฉพาะผักผลไม้ไปตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ พบว่าไทยคาดการณ์จากข้อมูลที่มุ่งเน้นทางเศรษฐกิจมหภาค แต่หลังความตกลงมันส่งผลกระทบต่อทางทั้งสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชาวบ้านในระยะยาวมันคือความมั่นคงทางอาหาร เพราะเกษตรกรต้องไปปลูกพืชที่แข่งกับจีน เช่น ปาล์ม ยางพารา อีกทั้งไม่มีการเตรียมความพร้อมและการเยียวยาเกษตรกรผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาครัฐ

ส่วนการเจรจากับสหรัฐฯ นั้น สืบเนื่องมาจากข้อกังวลกรณีไทย-จีน ซึ่งเป็นความตกลงเฉพาะผักผลไม้ยังส่งผลกระทบต่อขนาดนี้แล้ว แต่ถ้าหากเป็นกรณีไทย-สหรัฐฯ ที่เป็นการเปิดเสรีในหลายสาขาทั้งสินค้า การบริการ และการลงทุน จะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางยิ่ง จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเด็นที่อยู่ระหว่างการเจรจากับสหรัฐฯ ตัวอย่างเช่น

ปัทมาพร เสริมสุทธิโรจน์ และวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ การศึกษาผลกระทบการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของประเทศไทย, (เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการการต่างประเทศ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘)



๑. ควรเจรจาในข้อตกลงมิให้มีการจำกัดหรือลดรอนสิทธิของไทยในการปกป้อง คุ่มครองระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และประโยชน์สาธารณะใดๆ ด้วยข้อผูกมัดจากผลประโยชน์ทางการค้า

๒. ควรมีการเจรจาปรับปรุงแก้ไขระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้มีความเป็นธรรม คุ้มครองเกษตรกรและประเทศไทยในฐานะแหล่งกำเนิดสินค้า

๓. ควรมีการเจรจาเพื่อปรับปรุงกฎหมายสิทธิบัตรในประเด็นการแจ้งแหล่งที่มาของภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรชีวภาพ มีการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นไปใช้โดยมิชอบ

๔. ควรเจรจามิให้ไทยต้องเสียอำนาจอธิปไตย มิให้บริษัทเอกชนสหรัฐฯ มาฟ้องร้องรัฐบาลไทยไม่ว่ากรณีใดๆ จะทำได้ในระดับรัฐต่อรัฐเท่านั้น

รวมทั้งกระบวนการเจรจาของไทยเอง นั้น มีข้อพิจารณา คือ

๑. นโยบายดังกล่าวเป็นของรัฐบาล โดยประชาชนไม่มีสิทธิมีส่วน จึงมิใช่ในนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของฝ่ายการเมืองชั้นนำ และองค์กรที่รับผิดชอบก็มีแต่ข้าราชการและคนของรัฐบาลที่ต่างคนต่างรับผิดชอบ ไม่ได้บูรณาการยุทธศาสตร์อย่างที่น่ายกย่อง กล่าว

๒. เร่งรัดการเจรจาจัดทำข้อตกลงกับหลายๆ ประเทศไปพร้อมๆ กัน ในขณะที่บุคลากรที่รอบรู้มีจำนวนน้อย ทำให้ทีมเจรจาอ่อนด้อยด้านข้อมูลความรู้พร้อมที่รอบด้าน ทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมคิดและตัดสินใจ ยกเว้นกลุ่มหอการค้า สภาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคาร



บางบทบาท : กระตุกหมู่

วิวัฒนาการที่สำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมาชิกวุฒิสภายาได้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจเข้มแข็งต่อฝ่ายบริหาร ก็คือ กระตุกหมู่

กระตุกหมู่เกิดขึ้นครั้งแรกในวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ เช่น ปัญหาชายแดนใต้ ในช่วงสมัยประชุมนิติบัญญัติซึ่งเป็นอีกช่องทางที่เป็นทางการ เพื่อให้รัฐบาลตอบชี้แจงประชาชนในประเด็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะหลายครั้งที่รัฐบาลเลียงจะชี้แจงต่อวุฒิสภา และประชาชนในเรื่องต่าง ๆ



L I R T



ในครั้งนี เป็นความพยายามที่จะใช้ช่องทางที่เป็นทางการในการตรวจสอบรัฐบาลว่าจะเอาอย่างไรกันแน่ คงต้องถามกันกลางที่ประชุมวุฒิสภา เพราะชาวบ้านจะได้ผลกระทบอย่างมาก ตัวอย่างเช่น

๑. จากการลงนามความตกลงเร่งลดภาษีศุลกากรผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งบัดนี้ครบ ๒ ปีแล้ว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนของเกษตรกร รัฐบาลได้มีการติดตามและประเมินผลกระทบภายหลังการลงนามหรือไม่ ได้ผลเป็นอย่างไร และได้มีการเยียวยาแก้ไขปัญหามาอย่างไร

๒. จากการลงนามข้อตกลง FTA ของไทยที่ผ่านมา คือ กรณี FTA ไทย-ออสเตรเลีย และไทย-นิวซีแลนด์ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนของเกษตรกร รัฐบาลได้มีการติดตามและประเมินผลกระทบภายหลังการลงนามหรือไม่ ได้ผลเป็นอย่างไร และได้มีการเยียวยาแก้ไขปัญหามาอย่างไร

๓. ถ้าสหรัฐอเมริกาขอร้องให้ไทยต้องขยายอายุการคุ้มครองสิทธิบัตรยา มีข้อจำกัดมากขึ้นต่อการนำมาตราการบังคับใช้สิทธิ (Compulsory Licensing) หรือการนำเข้าซ้อน (Parallel Import) รัฐบาลไทยจะมีจุดยืนต่อการเจรจาในประเด็นดังกล่าวอย่างไร เนื่องจากจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อการเข้าถึงยาและระบบการดูแลรักษาสุขภาพของคนไทย

๔. รัฐบาลมีความคิดเห็นอย่างไร ถ้าประเทศไทยจะจัดทำข้อตกลงโดยไม่ลดอำนาจอธิปไตยไปผูกพันตามความยินยอมที่อาจให้ไว้ล่วงหน้าหรือเมื่อเกิดข้อพิพาทแล้ว ซึ่งเป็นการลดสถานะของรัฐไปผูกพันกับเอกชน เช่นที่เคยเกิดเหตุการณ์กับรัฐบาลแคนาดา และรัฐบาลเม็กซิโกถูกฟ้องร้องจากนักลงทุนของสหรัฐฯ เพื่อให้การระงับข้อพิพาทการลงทุนจะต้องกระทำระหว่าง “รัฐต่อรัฐ” เท่านั้น

๕. รัฐบาลมีความคิดอย่างไร ถ้าประเทศไทยจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม การรับผิดชอบต่อสังคมของนักลงทุน (TNCs Responsibility Approach) ไว้ในข้อตกลง FTA ให้เป็นข้อผูกพันที่ไม่อาจจะหย่อนหนักเบาเป็นข้อพิพาทได้

๖. ในการเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เจรจามาถึงรอบที่ ๕ แล้ว รัฐบาลมีจุดยืนและท่าทีในการเจรจาประเด็นต่างๆ ใดๆ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเกษตร เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และเรื่องการ



เปิดเสรีการลงทุนและรัฐบาลจะดำเนินการในกระบวนการเจรจาอย่างไร เพื่อให้ประชาชนและรัฐสภาได้มีส่วนร่วมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๙ และมาตรา ๒๒๔

ซึ่งกระทู้ถามดังกล่าว มีสมาชิกวุฒิสภาผู้ร่วมตั้งกระทู้ เช่น อ.ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ คุณมาลีรัตน์ แก้วก่า คุณวิญญู อุกุศล เป็นต้น คงต้องคอยดูว่าประธานวุฒิสภาจะบรรจุระเบียบวาระให้หรือไม่

ข้อสังเกตส่งท้าย

ในหลักการของการจัดทำเขตการค้าเสรี อาจดูเหมือนจะทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรีตามกลไกตลาด แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ อาทิ ทั้งเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา เงื่อนไขด้านการลงทุน การค้าบริการ การสาธารณสุข ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงเขตการค้าเสรีแล้ว ในท้ายที่สุด ความไม่พร้อมของโครงสร้างการผลิตในประเทศไทยจะกลายเป็นปัญหาอย่างมากต่อเกษตรกร ผู้ผลิต ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กลงและขนาดกลางในประเทศ รวมถึงผลกระทบต่อผู้บริโภคในประเทศไทย เพราะประเทศพัฒนาแล้ว เช่น จีน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฯลฯ มีขีดความสามารถทางการแข่งขันเหนือกว่าไทยทุกด้าน ทั้งด้านความพร้อมทางเศรษฐกิจ ขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีอำนาจต่อรองทางการเมืองรวมทั้งขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้การเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ จะนำไปสู่การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเขตการค้าเสรีควรที่จะต้องทบทวน ยุทธศาสตร์และรับผิดชอบต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศชาติในระยะยาว



LIRT





คณะกรรมการธิการซึ่งได้ประชุมพิจารณาข้อมูล ข้อคิดเห็น และดำเนินการในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วมีข้อเสนอเพื่อพิจารณา ดังนี้

๑. การพิจารณาทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ การสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าขายระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย แต่ควรเป็นบนพื้นฐานกระบวนการพิจารณาอย่างรอบคอบ มีเวทีเจรจาที่เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การเจรจากับประเทศอุตสาหกรรมแบบทวิภาคี เช่น เวทีเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก เวทีเจรจาในกลุ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีสถานะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน เป็นต้น

๒. การศึกษาวิจัยจัดทำข้อมูลและองค์ความรู้เตรียมการเจรจาที่เพียงพอเนื่องจากเท่าที่ผ่านมา กระบวนการเจรจาเป็นไปอย่างเร่งรีบ ขาดการพิจารณาผลดีผลเสียอย่างรอบด้าน และไม่ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างฐานความรู้ในการเจรจาอย่างเพียงพอ ซึ่งเนื้อหาความตกลงครอบคลุมกว้างขวางทุกภาคการผลิตและมีความซับซ้อนอย่างมาก ต้องการการศึกษาวิจัย และข้อมูลจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่

๓. การเสนอเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาเนื้อหาความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงกับประเทศจีน ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น พบว่ามีเนื้อหาข้อผูกพันที่จะกระทบเขตอำนาจของรัฐ หรือต้องปรับแก้ไข จัดทำกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเสนอเรื่องการพิจารณาทำความตกลงเขตการค้าเสรีต่อรัฐสภาตามข้อบัญญัติในมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นกระบวนการที่ทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบ โปร่งใส มีการถ่วงดุลการตัดสินใจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนได้รับรู้

ล่าสุดเมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ สำหรับกรณีไทยกับสหรัฐฯ นั้น ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของทีมเจรจายังยอมรับกับคณะกรรมการธิการการต่างประเทศว่า คงต้องแก้ไขกฎหมายภายใน เช่น เรื่อง สิทธิบัตร คอรัปชั่น ดังนั้น จึงต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

๔. การร่วมตัดสินใจของภาคประชาชนโดยกลไก “การทำประชามติ” ตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญ กรอบเนื้อหาความตกลงกับสหรัฐฯ จะมีความกว้าง



ขวางในทุกสาขาอาชีพ กระทั่งประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ ซึ่งเข้าใจเนื้อหาตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ควรใช้กลไกการร่วมตัดสินใจแบบ “ประชามติ” ตามมาตรา ๒๑๔ โดยมีกระบวนการสร้างความเข้าใจและให้ข้อมูลแก่สังคมอย่างกว้างขวางเพียงพอก่อนการลงประชามติด้วย

๕. การเตรียมการแผนงานและมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ มิใช่การยึดถือหลักปฏิบัติเพียงว่า “ถ้าผู้ผลิตใดที่แข่งขันไม่ได้ก็ให้เปลี่ยนไปทำอาชีพอื่น” ดังเช่นที่ผ่านมา แต่ควรมีแผนงานรองรับแก้ไขปัญหในทุกด้าน เช่นการพัฒนาสินค้าให้มีคุณภาพเพื่อเพิ่มโอกาสแข่งขัน และปรับปรุงมาตรฐานการตรวจสอบโดยใช้มาตรฐานเท่าเทียมกัน ฯลฯ นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน และสิ่งที่สำคัญก็คือการเตรียมการเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ก่อนที่จะลงนามเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐฯ

แม้ว่าท่านทูตนิติย์ พิบูลสงคราม ในฐานะหัวหน้าคณะเจรจาจะมีท่าทีที่นุ่มนวลและตอบรับเป็นอย่างดีในอันที่จะนำข้อเสนอของคณะกรรมการไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาในการเจรจากับสหรัฐฯ แต่หลายคนก็ยังห่วงกังวลว่าคงไปติดกรอบใหญ่ที่รัฐบาลให้แนวทางไว้



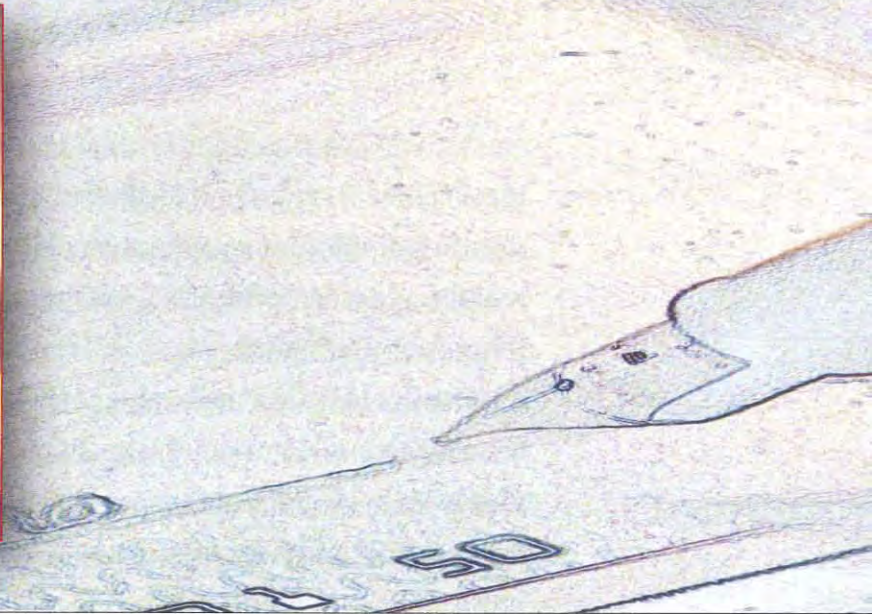
LIRT



ท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการก็คงทำได้เพียงแต่คอยเฝ้าระวังให้กับประชาชนคนไทย เพราะโลกทั้งโลกต่างรู้กันว่า การเจรจาแบบพหุภาคี เป็นเวทีที่ประเทศเล็กๆ สามารถรวมกันเพื่อดูลำปางกับมหาอำนาจได้ แต่ทำไมรัฐบาลไทย ขออย่าอีกครั้งว่ารัฐบาลไทย เลือกที่จะใช้การเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศยักษ์ใหญ่

ผมเห็นว่า การแสดงความคิดเห็นและการตั้งข้อสังเกต รวมทั้งการแสดงบทบาทต่าง ๆ ของคณะกรรมการ มีเจตนาเพื่อเป็นการเพิ่มน้ำหนักในการเจรจาของฝ่ายไทยมิให้เสียเปรียบมากนัก ถ้าจะเรียกความคิดเห็นและข้อห่วงใยของคณะกรรมการว่าเป็นเครื่องมือต่อรองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศก็คงไม่ผิดเช่นกัน ขอเพียงว่า การเจรจานั้นผู้ทำหน้าที่เจรจาจะต้องตระหนักว่า การทำหน้าที่ดังกล่าวมิใช่เป็นการเจรจาต่อรองให้ใครบางคนที่ยังการอยู่เบื้องหลัง หรือมิใช่เป็นการเจรจาต่อรองเพื่อนำประโยชน์มาสู่คนไทยเพียงบางกลุ่มบางพวกที่มีอำนาจในสังคมไทย แต่จะต้องเป็นการเจรจาที่นำพาไปสู่การยกฐานะความเป็นอยู่ในด้านต่าง ๆ ของผู้คนของสังคมไทยในวงกว้าง





การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

นิติพร ตันวิไลย์*

ความเป็นมาของการมีกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คในประเทศไทย



“๖” “เช็ค” เป็นตราสารแทนการชำระหนี้ด้วยเงินสด เมื่อสภาพของสังคมและระบบธุรกิจการค้ามีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตประกอบกับความรีบเร่งในการประกอบธุรกิจด้านต่างๆ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประชาชนนิยมใช้เช็คกันมากขึ้น เพราะไม่ต้องจ่ายเงินด้วยธนบัตรเป็นจำนวนมาก ทั้งยังอำนวยความสะดวกปลอดภัยในการติดต่อธุรกิจค้าขาย เช็คจึงเป็นเครื่องมือทางการเงินในแวดวงการค้าเพื่อรองรับความเจริญในระบบธุรกิจ ความสำคัญของเช็คอยู่ที่การสร้างเชื่อมั่นให้กับผู้ที่ได้รับเช็คว่าจะได้รับเงินตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คอย่างแน่นอน

* นักกฎหมายกฤษฎีกา ๘ ว. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (E-mail : ntp8190@yahoo.com)



LIRT



แต่การออกเช็คโดยไม่มีเงินในบัญชีเพียงพอที่จะจ่ายตามที่ระบุไว้ในเช็คเมื่อธนาคารปฏิบัติเรื่องการจ่ายเงินจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความน่าเชื่อถือและความนิยมใช้เช็คย่อมลดน้อยลงไปด้วยเพราะผู้รับเช็คเกิดความไม่มั่นใจว่าจะได้รับเงินตามเช็ค เนื่องจากการฟ้องคดีตัวเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังต้องมีขั้นตอนการบังคับคดีเพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งใช้ระยะเวลานานกว่าเจ้าหนี้จะได้รับเงินตามเช็ค และการฟ้องคดีอาญารัฐธรรมนูญได้ออกมาตรการการกระทำความผิดฐานออกเช็คโดยไม่มีเงินจ่ายในทุกกรณี การออกเช็คที่มีการหลอกลวงและได้ทรัพย์สินไปจากการหลอกลวง เช่น การออกเช็คที่ไม่มีบัญชีหรือการออกเช็คที่บัญชีใช้เช็คถูกปิดแล้วเท่านั้นจึงจะมีความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา สภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการประกอบการค้าและเศรษฐกิจในภาพรวม รัฐบาลจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๙๗ เพื่อสนับสนุนให้เกิดกระแสเงินหมุนเวียนทางเศรษฐกิจและคุ้มครองผู้ใช้เช็คให้เกิดความมั่นใจด้วยการมีหลักประกันให้กับผู้รับเช็คว่าผู้ที่สั่งจ่ายเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คจะมีความผิดและถูกลงโทษปรับไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ระบุในเช็ค แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ เพราะการปล่อยให้ผู้ผิดความน่าเชื่อถือยอมกระทบกระเทือนเศรษฐกิจของประเทศได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำรูปแบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการร่าง^๑ โดยบัญญัติให้ผู้ที่ยื่นออกเช็คโดยทุจริต^๒ คือ ออกเช็คโดยในขณะที่ออกเช็คไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงจ่าย... ฯลฯ มีความผิดต้อง

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ลับ-ด่วนมาก ที่ ๒๑๖๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงเลขที่การคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

^๒ มาตรา ๓ ผู้ใดโดยเจตนาทุจริต ออกเช็คโดยในขณะที่ออกเช็คไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงจ่ายได้ก็ตีออกเช็คจ่ายเงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงจ่ายได้ในขณะที่ยื่นออกเช็คนั้นก็ตี ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงจ่ายเงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินตามเช็คนั้นก็ตี ห้ามธนาคารมิให้จ่ายเงินตามเช็คก็ตี มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ระบุไว้ในเช็ค แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ





ระวางโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งปรับทั้งจำ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ^๓ และมีนโยบายให้ลงโทษรวมถึงการออกเช็คล่วงหน้าที่ไม่มีเงินเมื่อถึงกำหนดด้วย ดังนั้น มาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่มีคำว่า “โดยทุจริต” กล่าวคือ การออกเช็คล่วงหน้าที่ไม่มีเงินจ่ายถือว่า มีความผิดทางอาญา กล่าวได้ว่า การออกเช็คล่วงหน้าที่ไม่มีเงินนั้นเป็นเรื่องของการตกลงยินยอมรับเช็คไว้เพื่อชำระหนี้ ซึ่งในขณะที่รับมอบเช็คก็ยังไม่อาจคาดหวังได้ว่าเมื่อถึงกำหนดวันที่ลงเช็คแล้วผู้ออกเช็คจะมีเงินในบัญชีพอจ่ายตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คหรือไม่ ถือว่าเป็นเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เจตนาทุจริตจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากเช็คล่วงหน้าถูกธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน การกระทำของผู้ออกเช็คจึงถือไม่ได้ว่ามีเจตนาทุจริต

ส่วนเจตนาทุจริตกรณีห้ามธนาคารจ่ายเงินตามเช็คนั้น ถึงแม้ว่าจะมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ข้อเท็จจริงที่ผู้กระทำจะมีเจตนาทุจริตย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะเป็นเรื่องของผู้ออกเช็คที่ไม่ต้องการชำระหนี้เมื่อเช็คถึงกำหนดเท่านั้นเอง ทำให้การดำเนินคดีเช็คจนถึงปัจจุบันพบว่า มีกรณีเดียวที่ศาลฎีกาพิพากษาว่า มีเจตนาทุจริต คือ การออกเช็คชำระหนี้แทนผู้อื่น ต่อมากลับสั่งห้ามธนาคารจ่ายเงินตามเช็ค

^๓ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๕๗๙๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗

^๔ มาตรา ๓ ผู้ใด

(๑) ออกเช็คโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น

(๒) ออกเช็คโดยในขณะที่ออกไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้

(๓) ออกเช็คให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้น

(๔) ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็ค จนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้ หรือ

(๕) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต

ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงินตามเช็คนั้น มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ระบุในเช็ค แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ



(คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๒/๒๕๒๒) กรณีอื่นศาลฎีกาพิพากษาว่าผู้ออกเช็คใช้สิทธิห้ามธนาคารจ่ายเงินตามเช็คโดยสุจริตจึงไม่มีความผิดอาญา^๕

การมีกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คทำให้ธุรกิจการค้าดำเนินไปด้วยดีมีการใช้เช็คกันอย่างแพร่หลาย แต่ยังมีช่องว่างเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทำให้เจ้าหน้าที่บางรายนำมาเป็นเครื่องมือบีบบังคับลูกหนี้ให้ชำระเงินตามเช็คอันเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเร่งรัดหนี้สินกับลูกหนี้ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย รัฐบาลจึงต้องออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๖ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๙๗ เกี่ยวกับวิธีการควบคุมผู้ต้องหาโดยแยกการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดที่ออกเช็คไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ไว้เป็นกรณีพิเศษเท่าที่จะสอบถามค่าให้การเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการควบคุมตัวผู้ต้องหาโดยทั่วไป แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของการบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์ ต่อมาในปี ๒๕๓๔ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

มาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังคงหลักการเดิมไว้เพียงแต่เพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้นว่า การออกเช็คที่จะมีความผิดทางอาญานั้นต้องเป็นการออกเช็คเพื่อให้มีผลผูกพันและบังคับชำระหนี้ได้

^๕ คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๙๕-๓๙๐/๒๕๐๕, ๒๔๐/๒๕๑๒, ๑๐๒๓/๒๕๒๖, ๓๒๗๕/๒๕๒๗, ๒๕๑๖/๒๕๒๘, ๓๓/๒๕๒๕, ๓๗๔๓/๒๕๓๐, ๑๔๔๐/๒๕๓๑ และ ๒๔๕๘/๒๕๓๔

^๖ มาตรา ๔ ผู้ใดออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมายโดยมีลักษณะหรือมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) เจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น
 - (๒) ในขณะที่ออกเช็คนั้นไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้
 - (๓) ให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชี อันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้น
 - (๔) ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้
 - (๕) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต
- เมื่อได้มีการยื่นเช็คเพื่อให้ใช้เงินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่ให้เงินตามเช็คนั้น ผู้ออกเช็คก็มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ



ตามกฎหมายและให้คดีเช็คอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ออกเช็คถูกจำกัดขอบเขตลง เฉพาะกรณีออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่เป็นเรื่องของการออกเช็คชำระหนี้โดยแท้คือ ไม่ต้องมีหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมายหากเงินในบัญชีไม่พอจ่ายตามเช็คก็มีความผิด ยกเว้นการออกเช็คค้ำประกันการกู้เงิน การขายลดเช็ค หรือการออกเช็คที่มีมูลหนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ออกเช็คไม่มีความผิดอาญา และการออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมาย ผู้ออกเช็คไม่อาจมีเจตนาทุจริตอยู่ในตัว เห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเป็นเรื่องของการคุ้มครองป้องปรามการกระทำความผิดโดยเจตนาในการออกเช็คเป็นเกณฑ์ความรับผิดชอบทางอาญา^๗ ซึ่งเป็นการกระทำอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามสัญญาทางแพ่ง จึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมืองที่เป็นเรื่องของการไม่ชำระหนี้ทางแพ่งและจะนำคดีแพ่งมาฟ้องร้องทางอาญาไม่ได้

ความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการใช้เช็คตามกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญกลางวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๑๙๓๕ (แก้ไขเพิ่มเติม ๑๙๙๑)^๘ ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการใช้เช็คโดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้สั่งจ่ายเช็คหรือเจ้าของบัญชีต้องนำเงินเข้าบัญชีที่จะมีการถูกหักเงินตามเช็ค ในกรณีธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค ผู้สั่งจ่ายมีภาระการพิสูจน์ว่าได้มีการโอนเงินเข้าบัญชีในวันที่ออกเช็ค (มาตรา ๓)

^๗ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๐๘/๒๕๑๑ (การขอรับเงินตามเช็คไม่เป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา เพราะความรับผิดชอบทางแพ่งคือ เช็คที่ออกให้เข้าหนี้ เมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินผู้ออกเช็คต้องรับผิดชอบตามเช็คนั้น ส่วนคดีอาญาถือเจตนาในการออกเช็คเป็นเกณฑ์ความรับผิดชอบทางอาญา ถูกหนั้นจะมีเงินใช้ตามเช็คหรือไม่ ไม่สำคัญ แต่ถ้ามีเงินมาจ่ายตามเช็คก็ไม่เป็นความผิดอาญา ความรับผิดชอบเกี่ยวกับเช็คทางแพ่งจึงไม่ต้องอาศัยมูลคดีอาญา การฟ้องคดีอาญาจึงไม่ทำให้อายุความทางแพ่งสะดุดหยุดลง)

^๘ **DECRET** unifiant le droit en matière de chèques et relatif aux cartes de paiement (jo ๓๑ oct. ๑๙๓๕) (๓๖) (๓๗).



LIR



และธนาคารที่ปฏิเสธการจ่ายเงินมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ส่งจ่ายหรือเจ้าของบัญชีแจ้งกับธนาคารอื่นที่ผู้ส่งจ่ายได้เปิดบัญชีเพื่อการใช้เช็คไว้เพื่อรับทราบถึงการออกเช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน และห้ามมิให้ผู้ส่งจ่ายเช็คอีกต่อไป เว้นแต่การถอนเงินจำนวนขั้นต่ำตามที่ระบุไว้กับธนาคาร หรือมีการชำระเงินตามเช็ค หรือได้นำเงินเข้าบัญชีไว้เพียงพอให้ธนาคารสามารถจ่ายเงินตามเช็คนั้น (มาตรา ๖๕-๓)

เมื่อเช็คถูกปฏิเสธการจ่ายเงินผู้ส่งจ่ายต้องเสียค่าปรับตามสัดส่วนของจำนวนรายได้ หรือบางส่วนของจำนวนรายได้ เว้นแต่ภายในระยะเวลา ๑ ปี ยังไม่เคยถูกธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค หรือผู้ส่งจ่ายนำเงินเข้าบัญชีได้ทันภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับจากวันที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน (มาตรา ๖๕-๓-๑)

จำนวนค่าปรับจะเพิ่มเป็นอีกหนึ่งเท่าเมื่อผู้ส่งจ่ายถูกธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คมาแล้ว ๓ ครั้ง ภายในระยะเวลา ๑ ปี (มาตรา ๖๕-๓-๒) ค่าปรับดังกล่าวจะถูกมอบให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๕-๓-๓)

ผู้ส่งจ่ายหรือเจ้าของบัญชีที่ธนาคารห้ามมิให้ส่งจ่ายเช็คได้ผ่านกระบวนการชำระเงินตามกฎหมายที่ดังกล่าวแล้วเท่านั้นจึงจะกลับมาใช้เช็คได้อีกครั้ง แต่ถ้าผู้ส่งจ่ายหรือเจ้าของบัญชีไม่ได้ชำระเงินตามกระบวนการดังกล่าวก็จะมีสิทธิใช้เช็คเป็นระยะเวลาสิบปี นับจากวันห้ามใช้เช็ค (มาตรา ๖๕-๓-๔)

ผู้ส่งจ่ายเช็คที่มีเจตนาทุจริตในการออกเช็ค ถอนเงินด้วยประการอื่นใด โอนเงินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นจะมีความผิดต่อระหว่างโทษจำคุก ๕ ปี และปรับตั้งแต่ ๓,๖๐๐ ฟรังก์ ถึง ๒,๕๐๐,๐๐๐ ฟรังก์ หรือถูกลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง (มาตรา ๖๖)

เจตนาทุจริตในการออกเช็คตามกฎหมายฝรั่งเศสหมายความว่าความรวมถึงการกระทำโดยไม่สุจริตเนื่องจากผลของการออกเช็คนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นคือ ไม่ได้รับเงินตามเช็คโดยไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นการออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมายหรือไม่ การออกเช็คนั้นจะมีการหลอกลวงและได้ทรัพย์สินไปจากการถูกหลอกลวงหรือไม่ กล่าวคือ การออกเช็คใดๆ ที่รู้ว่าในขณะที่ออกเช็คไม่มีเงินอยู่ในบัญชีเพียงพอที่จะชำระเงินตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คถือว่าเป็นเจตนาทุจริตโดยปริยาย ซึ่งเปรียบเทียบกับความแตกต่างกับความผิดฐานฉ้อโกงกรณีสั่งซื้อและบริโภคอาหารหรือเครื่องดื่ม หรือเข้าพักในโรงแรมโดยรู้ว่าตนไม่



สามารถชำระเงินค่าอาหาร ค่าเครื่องดื่ม หรือค่าอยู่ในโรงแรมตามมาตรา ๓๔๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา กรณีดังกล่าว นอกจากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นแล้วยังต้องมีเจตนาหลอกลวงโดยปริยายว่าตนสามารถชำระเงินค่าอาหารหรือค่าอยู่ในโรงแรมซึ่งความจริงแล้วไม่มีเงินจ่ายแต่ได้บริโภคอาหารไปแล้ว

กฎหมายเกี่ยวกับเช็คของฝรั่งเศสได้ป้องกันปัญหาмиให้เจ้าหน้าที่ใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อบีบบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ โดยการบัญญัติให้ผู้ที่รู้อยู่แล้วว่าการออกเช็คที่ไม่มีเงินในบัญชีพอจ่ายตามเช็ค รับมอบเช็คไว้ หรือสลักหลังเช็ค หรือโดยทุจริตเข้าร่วมในการกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้ที่มีเจตนาทุจริตออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่าย

ผู้ที่ทุจริตออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายนอกจากจะถูกลงโทษจำคุกและปรับซึ่งเป็นโทษหลักแล้ว อาจถูกศาลมีคำสั่งห้ามใช้สิทธิทางแพ่ง สิทธิทางพลเมือง สิทธิในครอบครัว หรือห้ามใช้เช็คเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี อันเป็นโทษเสริมได้อีกด้วย

ส่วนปัญหาการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้านั้นศาลฝรั่งเศสถือว่าวันที่เขียนเช็คเป็นวันออกเช็คและถือเจตนาทุจริตในการออกเช็คเป็นสำคัญจึงไม่มีข้อห้ามการลงวันที่ล่วงหน้าในเช็ค แต่เป็นข้อสันนิษฐานว่าในขณะที่ออกเช็คนั้นผู้ออกเช็คไม่มีเงินในบัญชีและถือว่าผู้ที่รับเช็คลงวันที่ล่วงหน้า รู้อยู่แล้วว่าเป็นเช็คที่ไม่มีเงินพอจ่ายในขณะที่ออกเช็ค เพราะศาลฝรั่งเศสถือว่าวันที่ออกเช็คตามความเป็นจริงเป็นวันกระทำความผิด^๑

นอกจากนี้ธนาคารอาจมีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับเช็คในกรณีที่ธนาคารแจ้งยอดเงินของลูกค้าในบัญชีน้อยกว่ายอดเงินที่มีอยู่จริงในบัญชี หรือปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คโดยไม่ระบุว่ากำลังจ่ายเช็คนั้นไม่ชอบเพราะมีคำสั่งศาลหรือธนาคารห้ามไว้ หรือไม่ได้แจ้งจำนวนของการจ่ายเงินตามเช็คและความรับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้เช็คให้ธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศสทราบ ธนาคารอาจถูกลงโทษปรับ ๕๐,๐๐๐ ฟรังก์

^๑ ดร. โกเมน กัทกริรมย์, ความผิดฐานรับเช็คไม่มีเงิน, บทบัญญัติ เล่มที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ตอนที่ ๔, หน้า ๕๔๑-๕๕๐



LIRT



ประเทศสหรัฐอเมริกา การสั่งจ่ายเช็คที่เงินในบัญชีไม่พอจ่ายหรือการถอนเงินออกจากบัญชีเมื่อผู้ทรงนำเช็คไปขึ้นเงินแล้วธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน กฎหมาย Bad Check ในทุกมลรัฐบัญญัติว่ามีความผิดทางอาญา การลงโทษตามกฎหมายดังกล่าวบางมลรัฐจะลงโทษตามจำนวนเงินที่สั่งจ่าย หากเงินในเช็คมีจำนวนสูงถือว่าเป็นความผิดอาญาที่ร้ายแรงมีโทษปรับและจำคุกที่สูงมาก

เดิมความผิดเกี่ยวกับการออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดฐานฉ้อโกง แต่มีปัญหาในการปรับบทความผิดฐานออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายให้เป็นความผิดอาญาฐานฉ้อโกง หน่วยงานนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา^{๑๐} เห็นว่าการออกเช็คคือ การแสดงโดยปริยายว่าผู้สั่งจ่ายมีเครดิตกับธนาคารเพียงพอที่จะจ่ายเงินตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็ค จึงได้ตรากฎหมาย Bad Check เพื่อกำหนดความผิดอาญาขึ้นมาใหม่แยกออกจากความผิดอาญาฐานหลอกลวงโดยทั่วไป แต่มีโทษจำคุกที่ต่ำกว่า

ส่วนการสั่งจ่ายเช็คล่วงหน้าของสหรัฐอเมริกาคือ การยอมรับว่าผู้สั่งจ่ายไม่มีเงินในบัญชีพอจ่ายตามเช็คเพียงแต่คาดว่าจะมีเงินจ่ายเมื่อถึงกำหนดใช้เงิน จึงไม่เป็นการแสดงโดยปริยายว่าขณะออกเช็คมีเงินพอที่จะโอนเข้าบัญชีเพื่อจ่ายตามเช็คได้

เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย Bad Check ประการหนึ่งคือการตีความเกี่ยวกับการกล่าวหาว่าผู้ออกเช็คมีเจตนาหลอกลวงในการซื้อขายสินค้าด้วยเงินสดที่ผู้ซื้อสินค้าออกเช็คที่ไม่มีเงินในบัญชีให้กับผู้ขาย ซึ่งกฎหมายทั่วไปถือว่าสิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่ซื้อขายยังไม่สมบูรณ์จนกว่าจะได้รับชำระเงินตามเช็ค เมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน ผู้ซื้อที่ออกเช็ค จึงยังไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น เพราะถือว่าการออกเช็คเป็นเพียงสัญญาการจ่ายเงินทางแฝงทำให้ผู้ออกเช็คชำระค่าสินค้าไม่มีความผิดอาญาฐานหลอกลวง

ส่วนการได้ไปซึ่งทรัพย์สินด้วยการออกเช็คที่มีเงินในบัญชีเพียงพอที่จะจ่ายแต่ผู้ออกเช็คได้ถอนเงินออกจากบัญชีก่อนที่ผู้รับเช็คจะนำไปขึ้นเงิน หรือผู้ออกเช็คแสดงโดยปริยายว่าจะกระทำหรือไม่กระทำการใดเพื่อให้มีผลกระทบต่อการเรียก

^{๑๐} Wayne R. LaFave, Criminal Law (Fourth Edition), west's Criminal Practice Series, page.๕๘๑-๕๘๕





เก็บเงินตามเช็ค ก็มีปัญหว่าเป็นเรื่องในอนาคตจึงไม่มีความผิดอาญาฐานหลอกลวง ซึ่งเป็นปัญหาในการพิจารณาของผู้พิพากษาเพราะความผิดฐานฉ้อโกงนั้นผู้ออกเช็ค ต้องแสดงออกภายนอกกว่ามีการหลอกลวงว่ามีเงินที่จะชำระตามเช็ค จึงจะมีความผิด มลรัฐส่วนใหญ่เห็นว่า แม้ไม่มีการแสดงออกภายนอกในขณะที่ออกเช็คกว่ามีการหลอกลวง ผู้ออกเช็คที่ไม่มีเงินจ่ายก็มีความผิดฐานฉ้อโกงโดยปริยายแล้ว ทำให้แนวความคิดยังไม่แน่นอนว่า นอกจากมีการกระทำที่หลอกลวงและมีความคิดที่ชั่วร้ายแล้วยังต้องกระทำเพื่อให้เกิดผลร้ายด้วยจึงจะมีความผิดอาญาใช่หรือไม่

กฎหมาย Bad Check ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาและความยุ่งยาก ในการปรับบทความผิดดังกล่าวข้างต้นให้ผู้ออกเช็คที่ไม่มีเงินจ่ายมิใช่มีความรับผิดชอบเฉพาะทางแพ่งเท่านั้นแต่ควรให้มีความรับผิดชอบทางอาญาด้วย โดยมุ่งที่จะคุ้มครองทรัพย์สินไม่ให้เจ้าของต้องสูญเสียทรัพย์สินไปจากการถูกหลอกลวงด้วยวิธีการออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่าย อันเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับสาธารณชนในการใช้เช็คในกิจการด้านการพาณิชย์ โดยมลรัฐส่วนใหญ่บัญญัติความผิดอาญาจากผลของการออก Bad Check ว่า เพียงแต่มีเจตนาร้ายในใจโดยไม่ต้องได้ทรัพย์สินไปจากผู้เสียหายก็มีความผิดตามกฎหมาย Bad Check กล่าวคือ ผู้ออกเช็คที่มีเงินในบัญชีไม่พอจ่ายตามเช็คก็เพียงพอสำหรับความผิดอาญา แต่บางมลรัฐบัญญัติกฎหมายว่าผู้ออกเช็คต้องมีเจตนาฉ้อโกง โดยไม่ต้องมีการได้ไปซึ่งทรัพย์สิน ก็ถือว่ามีผิด^{๑๑}

^{๑๑} มาตรา ๔๗๖ a เช็ค ดราฟท์หรือคำสั่งให้ธนาคารจ่ายเงิน เงินในบัญชีไม่พอจ่าย เจตนาฉ้อโกง การลงโทษ พยานหลักฐาน ความหมายคำว่า “เครดิต” ความสมบูรณ์บางส่วน

(a) บุคคลใดก็ตาม เพื่อตนเอง หรือในฐานะตัวแทนหรือผู้แทนของผู้อื่น หรือในฐานะพนักงานบริษัท มีเจตนาฉ้อโกงโดยการทำ เขียน ปลอม ส่งมอบเช็ค หรือดราฟท์ หรือมีคำสั่งให้ธนาคารจ่ายเงินแก่ธนาคารหรือสถานที่รับฝากเงิน หรือบุคคล หรือสถานประกอบการ หรือบริษัท เพื่อเป็นการชำระเงินใดๆ ที่รู้ว่าในขณะที่ทำ หรือเขียน หรือปลอม หรือขณะส่งมอบดังกล่าวนั้น ผู้ทำ ผู้เขียน หรือบริษัทที่มีเงินในบัญชีไม่พอจ่าย หรือมี (credit) กับธนาคารหรือสถานที่รับฝากเงิน หรือบุคคล หรือสถานประกอบการ หรือบริษัทไม่เพียงพอสำหรับการชำระเงินตามเช็ค ดราฟท์ หรือคำสั่งให้ธนาคารจ่ายเงินและเช็ค หรือดราฟท์ หรือคำสั่งให้จ่ายเงินเมื่อได้เห็นอย่างอื่นๆ ได้เต็มจำนวน เมื่อมีการนำไปขึ้นเงิน แม้ว่าจะไม่ได้มีการแสดงให้เห็นเช่นนั้นโดยตรงเกี่ยวกับสิ่งที่กล่าวมา การกระทำดังกล่าวข้างต้น ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกในเรือนจำของ (country) ไม่เกินหนึ่งปี หรือในเรือนจำของมลรัฐ

๑๑๑

๑๑๑

ประมวลกฎหมายอาญา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (พิมพ์รวมเล่ม ปี ๑๕๕๕)



L I R T



อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมาย Bad Check คือ เมื่อเช็คถูกปฏิเสธการจ่ายเงินจากธนาคารเพราะไม่มีเงินในบัญชีพอจ่าย และผู้ออกเช็คไม่สามารถชำระเงินตามเช็คได้ทันภายในเวลาที่กำหนดหลังจากธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน ถือว่าเป็นการแสดงถึงเจตนาภายในใจของผู้ออกเช็คว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมาย Bad Check แล้ว

เปรียบเทียบกฎหมายเช็คต่างประเทศกับกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับเช็คในประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาที่กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการใช้เช็คไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจรับเช็คในธุรกรรมทางการค้าอันเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้เช็คเป็นตราสารชำระหนี้แทนเงินสดเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ความแตกต่างกันจะมีเฉพาะการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้าที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา^{๑๒} ตลอดมาว่า “วันที่เขียนเช็คยังไม่ถือว่าเป็นวันออกเช็ค ต้องถือวันที่ลงในเช็คเป็นวันออกเช็คและเป็นวันเริ่มการกระทำความผิด โดยความผิดได้เกิดขึ้นเมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน” อาจเป็นไปได้ว่ามาตรา ๙๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้มีบทบัญญัติให้เช็คต้องมีรายการ “วันถึงกำหนดใช้เงิน” ดังเช่น ตัวแลกเงินและตัวสัญญาใช้เงินตามมาตรา ๙๐๙ (๔) และมาตรา ๙๔๓ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องถือว่าวันที่ลงในเช็คเป็นวันออกเช็ค และเช็คถึงกำหนดใช้เงินเมื่อผู้ทรงเช็คทวงถามให้ธนาคารจ่ายเงินตามมาตรา ๙๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำพิพากษาดังกล่าวมีความสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลในอดีตที่ให้ลงโทษทางอาญารวมถึงการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้าที่ไม่มีเงินเมื่อถึงกำหนดด้วย ซึ่งแตกต่างกับการออกเช็คตามกฎหมายของฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าวันเขียนเช็คเป็นวันออกเช็คตามความเป็นจริง และเป็นข้อสันนิษฐานว่าการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้า

^{๑๒} คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๖๓/๒๕๐๕, ๑๐๑๓/๒๕๐๗ (ประชุมใหญ่), ๑๑๒๔/๒๕๑๓, ๕๓๔-๕๓๕/๒๕๒๕ และ ๓๑๐๐/๒๕๔๒



LIRT



ถือว่าขณะออกเช็คผู้นั้นไม่มีเงินอยู่ในบัญชีและผู้รับเช็ครู้อยู่แล้วว่าเช็คนั้นไม่มีเงินพอจ่ายในขณะออกเช็ค ดังนั้น เช็คลงวันที่ล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศจึงไม่มีความผิดทางอาญา

ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คมิได้หมายความเฉพาะผู้ออกเช็คในฐานะผู้สั่งจ่ายเท่านั้นที่เป็นผู้กระทำความผิด ผู้สลักหลังที่ทราบฐานะทางการเงินของผู้สั่งจ่ายว่าเป็นเช็คที่ไม่มีเงินในบัญชี ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าเป็นตัวการร่วมกันกระทำผิดกับผู้สั่งจ่าย^{๑๓} คำพิพากษาดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางของกฎหมายฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา แต่ในกรณีผู้รับเช็คไว้โดยทราบฐานะของผู้สั่งจ่ายดีอยู่แล้วว่าไม่มีเงินในบัญชีพอที่จะชำระหนี้ตามเช็คได้ ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าเป็นการรับเช็คไว้โดยไม่สุจริตผู้ทรงจึงไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยและผู้สั่งจ่ายไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค^{๑๔} ซึ่งยังมีความแตกต่างกับกฎหมายฝรั่งเศสที่บัญญัติว่าผู้ที่ยอมรับเช็คไว้ทั้งที่รู้ว่ามีการทุจริตออกเช็คโดยไม่มีเงินจ่ายอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้สั่งจ่าย

ความเหมาะสมของการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

เมื่อได้ศึกษาถึงความเป็นมาและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เช็คให้ผู้ออกเช็คโดยไม่มีเงินในบัญชีพอจ่ายตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คมีความผิดทางอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ในการบัญญัติความผิดอาญาเกี่ยวกับการใช้เช็ค โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเป็นมาไม่แตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค กล่าวคือ เดิมความผิดกรณีออกเช็คในขณะที่ผู้สั่งจ่ายทราบดีอยู่

^{๑๓} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๐/๒๕๐๓, ๒๕๕๖/๒๕๓๑, ๒๕๒๕/๒๕๓๔, ๔๒๖๘/๒๕๓๔, ๕๖๓๗/๒๕๔๒ และ ๒๒๖๐/๒๕๔๗

^{๑๔} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๖๖/๒๕๐๒, ๑๕๒๓-๑๕๒๔/๒๕๒๕, ๒๕๗๐/๒๕๒๖, ๔๓๕๕/๒๕๓๐, ๕๕๒๖/๒๕๓๑ และ ๒๔๗๗/๒๕๓๓



แล้วว่าตนไม่สามารถชำระเงินได้ตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คไม่สามารถรับการกระทำดังกล่าวให้เป็นความผิดอาญาฐานฉ้อโกงได้ทุกกรณี ดังนั้น เพื่อให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจในการใช้เช็คในธุรกรรมทางการค้าและแก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการปรับบทความผิดอาญาที่จะลงโทษกับผู้ออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายได้ จึงมีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมาย Bad Check ให้มีความรับผิดชอบอาญาเพื่อให้ผู้สั่งจ่ายเพิ่มความระมัดระวังในการสั่งจ่ายเช็คมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเช่นเดียวกับความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คในประเทศไทย

การวิพากษ์วิจารณ์ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่บัญญัติให้ผู้ออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายมีความรับผิดชอบอาญาไม่น่าจะสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและอาจเป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกรรมทางเศรษฐกิจ เพราะระบบเศรษฐกิจของประเทศได้พัฒนาจนมีความมั่นคงในระดับหนึ่งแล้ว และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการรายย่อยมีทางเลือกที่หลากหลายมากกว่าในอดีต ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คจึงน่าจะเป็นความรับผิดชอบแพ่งเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่ว่า ความผิดตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้มีลักษณะเป็นความผิดในตัวเองหรือเป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรมที่ชั่วร้ายนั้น เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการออกเช็คบางกรณีก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้กระทำไม่มีเจตนาที่ชั่วร้าย เช่น การออกเช็คโดยเจตนาเขียนข้อความลงในเช็คที่ไม่ตรงตามรูปแบบ หรือการลงลายมือชื่อไม่ตรงตามตัวอย่างที่ให้ไว้กับธนาคารเพื่อให้ผู้รับเช็คนำไปเรียกเก็บเงินจากธนาคารไม่ได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกง เนื่องจากมิได้มีเจตนาหลอกลวง เช่น เป็นการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้าหรือเป็นเช็คที่ออกเพื่อชำระค่าซื้อขายสินค้า แต่การออกเช็คดังกล่าวจะมีความผิดตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ออกเช็คเพิ่มความระมัดระวังในการใช้เช็คมิให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินจากการกระทำของผู้สั่งจ่าย แต่ถ้ามีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คโดยไม่มีมาตรการอื่นมาทดแทนโทษทางอาญาอย่างได้ผล การกระทำดังกล่าว



LIR



นอกจากจะไม่มีคามผิดทางอาญาแล้วอาจจะทำให้เช็คขาดความน่าเชื่อถือในระบบธุรกิจการค้าได้

๒. ประเด็นที่ว่า การมีกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐในการดำเนินคดีอาญาและเป็นช่องทางให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าพนักงานนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องมีการปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความคล่องตัวรวดเร็วยิ่งขึ้นมิให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยเฉพาะการนำเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมาลงโทษทั้งทางวินัยและทางอาญาโดยเร็ว เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีให้กับประชาชนเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและป้องปรามการกระทำความผิดต่อทรัพย์สินของผู้อื่น

๓. ประเด็นที่ว่า เจ้าหนี้ใช้กระบวนการยุติธรรมบีบบังคับลูกหนี้ให้ชำระหนี้ตามเช็คนั้น เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายว่าจะแสวงหาประโยชน์จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คหรือไม่ แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้สามารถกระทำได้ด้วยการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยกำหนดให้ผู้ที่ยอมรับเช็คไว้ทั้งที่รู้ว่าเป็นเช็คที่ไม่มีเงินจ่ายมีความผิดเช่นเดียวกับผู้ส่งจ่ายตามแนวทางกฎหมายฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา ประการสำคัญคือ เมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คแล้วควรกำหนดหน้าที่ของธนาคารและผู้ส่งจ่ายไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย ปัจจุบันเมื่อเช็คถูกธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน ธนาคารจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ให้นำเช็คไปเรียกเก็บเงิน กล่าวคือ ถ้าหากเงินที่ระบุไว้ในเช็คมีจำนวนมากอัตราค่าธรรมเนียมก็จะสูงตามไปด้วย โดยธนาคารไม่มีหน้าที่กำหนดให้ผู้ส่งจ่ายต้องแจ้งกับธนาคารอื่นที่ผู้ส่งจ่ายเปิดบัญชีไว้ได้ทราบถึงการปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค และธนาคารมิได้สั่งห้ามการส่งจ่ายเช็คอีกต่อไป นอกจากนี้ควรกำหนดหน้าที่ให้ธนาคารจ่ายเงินตามเช็คให้กับผู้ทรงภายในวงเงินที่ธนาคารได้ทำความตกลงไว้กับผู้ส่งจ่ายไปก่อน แม้เงินในบัญชีของผู้ส่งจ่ายในขณะออกเช็คจะมีจำนวนไม่เพียงพอก็ตาม เพื่อเป็นหลักประกันให้กับผู้รับเช็คว่าจะได้รับเงินตามเช็คอย่างแน่นอน เนื่องจากธนาคารสามารถเรียกค่าบริการจากผู้ใช้เช็คได้

๔. ประเด็นที่ว่า ผู้เสียหายในคดีเช็คจะได้รับผลกระทบจากการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ประการใดนั้น





เนื่องจากการยกเลิกกฎหมายที่มีโทษทางอาญาต้องมีผลใช้บังคับโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่อาจบัญญัติบทเฉพาะกาลมารองรับคดีอาญา ที่ค้างการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมได้ เพราะจะเกิดปัญหาการประวิงการดำเนินคดีทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหาย ดังนั้น ผู้เสียหายในคดีอาญาจึงต้องนำมูลหนี้เดิมก่อนสั่งจ่ายเช็คมาฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ภายในกำหนดอายุความ ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ การที่โจทก์ในคดีอาญาต้องเริ่มต้นนำมูลหนี้ที่มีการออกเช็คมาฟ้องเป็นคดีแพ่ง ซึ่งมูลหนี้บางกรณีอาจเกินกำหนดอายุความ การฟ้องร้องคดีแพ่ง หรือพยานหลักฐานต่างๆ ได้สูญหายไปหมดแล้ว ทำให้ผู้ที่รับเช็คไว้ชำระหนี้แทนเงินสดต้องถูกกระทบกระเทือนในสิทธิตามที่กฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คบัญญัติรับรองไว้ในขณะที่รับมอบเช็ค ส่วนผู้กระทำความผิดที่สั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินจ่ายกลับหลุดพ้นความรับผิดทางอาญาทันทีที่กฎหมายยกเลิกดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เห็นได้ว่าการนำมูลหนี้เดิมก่อนที่จะมีการออกเช็คมาฟ้องเป็นคดีแพ่งหลังจากการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คนั้น นอกจากจะเป็นการผลักภาระค่าธรรมเนียมศาลให้กับประชาชนและเพิ่มจำนวนคดีแพ่งในกระบวนการยุติธรรมแล้ว รัฐยังต้องสูญเสียงบประมาณและอัตรากำลังในกระบวนการยุติธรรมเพราะการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวมิได้เป็นการแก้ไขปัญหาระดับานงบประมาณรายจ่ายในกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง

๕. ประเด็นที่ว่า การนำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตมารองรับการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น ขณะนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีมาตรการสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เช่น การกำหนดจำนวนเงินคงเหลือไว้ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน การวิเคราะห์การใช้เช็คของลูกค้าเป็นระยะ โดยพิจารณาจากการเคลื่อนไหวของบัญชี การปิดบัญชีของลูกค้าที่ถูกคืนเช็คเพราะธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีภายในกำหนดระยะเวลา การเรียกเช็คที่เหลือนคืนจากลูกค้าทันทีเมื่อมีการปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค หรือการแจ้งรายชื่อของลูกค้าที่ถูกปิดบัญชีให้สมาคมธนาคารไทยและธนาคารแห่งประเทศไทยทราบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติของลูกค้า กรณีต่างๆ ดังกล่าว ทำให้ผู้สั่งจ่ายเช็คที่ไม่มีเงินจ่ายยังมีสิทธิเปิดบัญชีเพื่อใช้เช็คกับธนาคารอื่นได้อีกต่อไป ซึ่ง





เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์จะต้องเร่งรัดการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการรับฝากเงินตามมาตรา ๑๓ จัตวา^{๑๕} ประกอบกับมาตรา ๒๒ วรรคสอง^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยเคร่งครัดต่อไป เมื่อธนาคารพาณิชย์ได้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้เช็คดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพเป็นผลให้จำนวนเช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินลดลงแล้ว การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คอาจนำมาพิจารณาในลำดับต่อไป

สำหรับการขอเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันเพื่อเบิกถอนเงินจากบัญชีด้วยวิธีสั่งจ่ายเช็คให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ถือว่าเป็นการ “ฝากทรัพย์” มิใช่การขอ “สินเชื่อ” ตามความหมายของนิยามคำว่า “ข้อมูลเครดิต” ที่ หมายความว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอ “สินเชื่อ”^{๑๗} และการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลตาม

^{๑๕} มาตรา ๑๓ จัตวา ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการรับฝากเงิน การกู้ยืมเงินหรือการซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดได้

การกำหนดตามวรรคหนึ่งจะกำหนดตามประเภทของเงินฝากหรือเงินกู้ยืมประเภทของบุคคล ประเภทของเอกสารการรับฝากเงินหรือการกู้ยืมเงิน หรือประเภทของตราสารก็ได้

^{๑๖} มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ใด

๑๓๑

๑๓๑

(๘) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาประโยชน์ของประชาชนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์นั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือแก้ไขการดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาไว้ด้วยก็ได้

^{๑๗} มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“ข้อมูลเครดิต” หมายความว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่อ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑



มาตรา ๒๐^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕
ดังนั้น การตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าที่ขอเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่มีได้มี
ข้อตกลงเบิกเงินเกินบัญชีกับธนาคาร จึงเป็นการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้าที่กฎหมาย
ว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตไม่ได้ให้อำนาจไว้^{๑๕} เฉพาะลูกค้าที่มีการขอ
“สินเชื่อ” เท่านั้น ที่สามารถตรวจสอบข้อมูลเครดิตได้

๖. ประเด็นที่ว่า การไม่มีเงินจ่ายตามบัตรเครดิตเหตุใดจึงไม่มีความผิด
ทางอาญานั้น โดยที่ผู้ถือบัตรเครดิตมีนิติสัมพันธ์กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน
(ผู้ออกบัตร) ตามสัญญาการขอสินเชื่อเพื่อใช้บริการบัตรเครดิต กล่าวคือ ผู้ออกบัตร
เป็นผู้ชำระเงินค่าสินค้าหรือบริการตามวงเงินในสัญญาให้กับบุคคลที่สามแทนผู้ถือบัตร
และผู้ถือบัตรรับจะชำระเงินให้แก่ผู้ออกบัตรในภายหลัง โดยบุคคลที่สามจะได้รับการ
ชำระหนี้ตามยอดเงินที่มีการใช้บริการบัตรเครดิตตามสัญญาอย่างแน่นอน ซึ่ง
แตกต่างจากการรับเช็คจากผู้ส่งจ่ายแล้วมีการสลักหลังหรือส่งมอบเช็คให้กับผู้ทรง
กรรมที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค ผู้ทรงเช็คซึ่งเป็นบุคคลที่สามยอมเป็น
ผู้เสียหายที่เกี่ยวข้องกับระบบความน่าเชื่อถือของการส่งจ่ายเช็คเพราะสภาพของ
เช็คเป็นตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ส่วนการใช้บริการบัตรเครดิตเป็นสัญญาการขอสินเชื่อ
จากธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นการเฉพาะราย การผิดสัญญาใช้บริการบัตร
เครดิตทำให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน (ผู้ออกบัตร) เป็นผู้เสียหายทางแพ่ง โดยผู้
ถือบัตรเครดิตต้องชำระดอกเบี้ยให้กับผู้ออกบัตรในอัตราที่สูงแทนความรับผิดชอบทางอาญา

^{๑๔} มาตรา ๒๐ ให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้
ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์การให้สินเชื่อ รวมทั้งการรับประกันภัย การรับประกันชีวิต และการออกบัตรเครดิต
ทั้งนี้ จะต้องได้รับกำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลเพื่อให้เปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการนั้น
ก่อน

^{๑๕} มาตรา ๕๐ บริษัทข้อมูลเครดิตใดหรือผู้ประมวลผลข้อมูลผู้ใดเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกของ
ตนหรือผู้ใช้บริการเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่ผู้อื่น นอกเหนือจากที่กำหนดในมาตรา ๒๐
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ





ส่วนความแตกต่างระหว่างเช็คกับตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินนั้น ผู้ที่ออกตั๋วสัญญาใช้เงิน^{๒๐} เป็นบุคคลที่ผูกพันตนในอันที่จะชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้โดยตรง เนื่องจากไม่มีบัญชีเงินฝากกระแสรายวันไว้กับธนาคารและไม่มีลูกหนี้ที่จะสั่งให้ชำระหนี้ตามตั๋วแลกเงินได้ ดังนั้น ผู้ออกตั๋วสัญญาใช้เงินและตั๋วแลกเงินจึงต้องชำระหนี้เมื่อตัวถึงกำหนด หากผิดสัญญาผู้ออกตั๋วสัญญาใช้เงินและตั๋วแลกเงินต้องชำระดอกเบี้ยตามตัวให้กับเจ้าหนี้ โทษทางอาญาจึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้

๗. ประเด็นที่ว่า การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คแล้วนำความผิดฐานห้ามธนาคารจ่ายเงินตามเช็คโดยเจตนาทุจริตตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาบัญญัติให้เป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา ๓๔๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าความผิดกรณีห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คโดยทุจริตเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ยาก และพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามมาตรา ๔ (๑) ถึง (๔) มีความร้ายแรงแห่งความผิดที่เท่าเทียมกับความผิดตามมาตรา ๔ (๕) ดังนั้น การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้วนำความผิดตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ไม่มีองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกงไปแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๓๔๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้

กล่าวโดยสรุป กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้เช็คได้กำหนดให้ผู้สั่งจ่ายที่ไม่มีเงินในบัญชีพอจ่ายตามเช็คให้สันนิษฐานว่าเป็นการออกเช็คโดยทุจริตและมีความรับผิดทางอาญา โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้สั่งจ่ายต้องแจ้งกับธนาคารอื่นที่ตนได้เปิดบัญชีใช้เช็คไว้ได้ทราบถึงการออกเช็คที่ถูกระงับการชำระเงิน และห้ามมิให้ผู้สั่งจ่ายเช็คอีกต่อไป หากผู้สั่งจ่ายไม่นำเงินตามจำนวนในเช็คมาชำระภายในเวลาที่กำหนด นอกจากจะถูกลงโทษทางอาญาคือจำคุกและปรับแล้ว ยังถูกห้ามใช้เช็คเป็นระยะเวลาสิบปีนับจากวันห้ามใช้เช็ค ส่วนการรับเช็คไว้โดยทราบดีว่าเป็นเช็คที่ไม่มีเงินจ่ายผู้รับเช็คมีความผิดเช่นเดียวกับผู้สั่งจ่าย แตกต่างจากกฎหมาย

^{๒๐} มาตรา ๕๘๒ ตั๋วสัญญาใช้เงินนั้น คือ หนังสือตราสารซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ออกตั๋วให้คำมั่นสัญญาว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง หรือใช้ให้ตามคำสั่งของบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับเงิน



ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คที่กำหนดให้ผู้ออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้าที่ไม่
เงินจ่ายมีความรับผิดชอบทางอาญาด้วยแม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการใช้เช็คลง
วันที่ล่วงหน้าในประเทศไทยทำให้ระบบการค้ารายย่อยเกิดสภาพคล่อง แต่การรับ
มอบเช็คลงวันที่ล่วงหน้าไว้นั้นกฎหมายต่างประเทศถือว่าเป็นการยอมรับโดยปริยาย
ว่าผู้สั่งจ่ายไม่มีเงินในบัญชีพอจ่ายตามเช็คก็เป็นเรื่องที่มีเหตุผลเช่นเดียวกัน
จึงสมควรนำแนวทางกฎหมายต่างประเทศมาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความผิดอัน
เกิดจากการใช้เช็คให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน
แทนการยกเลิกกฎหมายทิ้งฉบับ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังมีประโยชน์ในการ
บังคับใช้กรณีการออกเช็คที่มีเจตนาไม่จ่ายเงินตามเช็ค ไม่เช่นนั้นจะทำให้การ
กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คบางกรณีหลุดพ้นไปจากองค์ประกอบความผิด
ฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา ประการสำคัญคือ ในขณะนี้ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับฝากเงินเพื่อนำมา
เป็นมาตรการรองรับการใช้เช็คแทนการลงโทษทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔
จึงเป็นการตรากฎหมายย้อนหลังเพื่อเป็นคุณแก่ฝ่ายจำเลย ในขณะที่เดี่ยวนั้นอาจทำให้
ประชาชนที่ใช้เช็คหรือโจทก์ในคดีเช็ค (ในกรณีคดีแพ่งขาดอายุความ) ต้องได้รับ
ความเสียหาย บทความนี้เป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาแนวทางในการแก้ไข
ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนเพื่อ
เป็นการส่งเสริมธุรกิจการค้าอันเป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยง
กับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ





บรรณานุกรม

หนังสือ

ชนินทร์ พิทยาวิวิธ “ธนาคารใช้อะไรในการพิจารณาให้สินเชื่อ” สำนักพิมพ์อัมรินทร์พรินติ้ง กรุ๊ป ๒๕๒๓

เดกิงศักดิ์ คำสุระ “คำตอบล่าสุดคดีเช็ค” กองผู้ช่วยฯ ศาลฎีกา กระทรวงยุติธรรม พิมพ์ครั้งที่ ๒ ๒๕๓๘

รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์ “ออกเช็คอย่างไรจึงไม่ติดคุก” สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๓๖

วิชัย ตันติกุลนันท์ “สาระ - คดีเช็ค สาระสำหรับผู้ต้องการขณะคดีเกี่ยวกับ พ.ร.บ. เช็ค” ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร พฤศจิกายน ๒๕๔๕

สมชาย พ่วงภู “เจาะลึกคดีเช็ค” โอ.เอส. พรินติ้ง เฮ้าส์ พิมพ์ครั้งที่ ๓, สิงหาคม ๒๕๔๖

สุพิศ ปราณีตผลกรัง “ข้อสังเกตทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔” กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ กันยายน ๒๕๓๔

สัมฤทธิ์ รัตนดารา “เช็ค” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อัมพร ณ ตะกั่วทุ่ง คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั๋วเงิน สำนักพิมพ์นิติบรรณการ ๒๕๔๕

California Penal Code, ๑๙๘๘ Compact Edition, West publishing co.

Myint Soe, The law of Banking and Negotiable Instrument in Singapore and Malaysia (Second Edition) ๑๙๘๓.



LIART



Wayne R. LaFave, Criminal Law (Fourth Edition).West’s Criminal Practice Series.

บทความ

โกเมน ภัทรภิรมย์ “ความผิดฐานรับเช็คไม่มีเงิน” บทบัญญัติ เล่มที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ตอนที่ ๔

Website

www.nationalcredit.com/bad_cheek


www.colorado_attorney.co.us





การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนภาคเหนือ

ธโรธร ตู่ทองคำ*

 การจัดการป่าชุมชนโดยชาวบ้านนับเป็นเรื่องใหม่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรป่าไม้ เพราะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าไม้แทนที่อำนาจที่เคยมีของข้าราชการกรมป่าไม้แต่เพียงฝ่ายเดียว ขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าไม้เป็นเรื่องสำคัญและเป็นที่ยกย่องเป็นอันมาก จึงเป็นที่น่าสนใจว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนมีแนวโน้มทิศทางอย่างไร โดยเฉพาะในภาคเหนือที่เป็นภาคที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านป่าไม้มากที่สุดของประเทศไทยนับแต่อดีต และมีความเชื่อมโยงกับ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นปัญหาในรัฐสภาในช่วงที่ผ่านมา วัตถุประสงค์สำคัญของบทความเป็นการนำเสนอแนวคิดป่าชุมชน ตั้งแต่ความหมายและความสำคัญ ความสำคัญของป่าชุมชนที่มีต่อการอนุรักษ์ป่าไม้ ความสำคัญของความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์กับป่าชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างป่าชุมชนกับป่าอนุรักษ์ ลักษณะการจัดการป่าชุมชนในภาคเหนือ ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทัศนะของกรมป่าไม้ต่อ พ.ร.บ.ป่าชุมชน โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ และบทสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนภาคเหนือ

ความหมายและความสำคัญของป่าชุมชน^๑

ป่าชุมชน คือ รูปแบบการใช้ที่ดิน ป่าและทรัพยากรต่างๆ จากป่าที่ชาวบ้านตามชุมชนในชนบทที่อยู่ในป่าหรือใกล้ป่าได้ใช้กันเป็นเวลานาน โดยมีระบบการจำแนกการใช้ที่ดิน ป่าและทรัพยากรต่างๆ มีอาณาเขตและกฎเกณฑ์การใช้เป็นที่รับรู้และยอมรับกันทั้งภายในชุมชนและชุมชนใกล้เคียง พร้อมทั้งมีองค์กรชาวบ้าน



^๑ <http://www.seub.or.th/datacenter/cmfi/cmfi-id001.asp>





รูปแบบหนึ่งรับผิดชอบด้านการจัดการอย่างเหมาะสม บนพื้นฐานของภูมิปัญญาชาวบ้าน อันเกิดจากการสะสมประสบการณ์แห่งการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ทางกายภาพและทางสังคม-วัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการ ถ่ายทอดและสะสมภูมิปัญญานั้นมาหลายชั่วอายุคน รูปแบบและความสัมพันธ์ทาง สังคมอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำรงชีวิตที่ต้อง อาศัยป่าหรือที่ดินรอบ ๆ ป่า เพื่อการเพาะปลูกและการอุปโภคบริโภค โดยอาศัยป่า เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นแหล่งที่มาของอาหาร สมุนไพร วัสดุเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัย เครื่องมือ การผลิตเชื้อเพลิง และประโยชน์ใช้สอยอื่น ๆ ภายในชุมชน

รูปแบบการใช้ทรัพยากรนี้ส่งผลให้ชุมชนมีเสถียรภาพ ก่อให้เกิดความ เป็นธรรม ทำให้ชุมชนนั้นๆ สามารถสืบทอดความเป็นชุมชนมาได้จนทุกวันนี้ พร้อม กันนั้นก็มิตศักยภาพที่จะดำรงความเป็นชุมชนต่อไปได้

ความสำคัญของป่าชุมชนที่มีต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

ความเชื่อมั่นที่ว่าป่าชุมชนสามารถอนุรักษ์ป่าไม้ไว้ได้ ตั้งอยู่บนพื้นฐาน ข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อชีวิตของชุมชนขึ้นอยู่กับความอยู่รอดของป่า ไม่ว่าในฐานะที่ป่านั้นเป็นแหล่งน้ำก็ดี ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกก็ดี อาหารและวัสดุปัจจัยที่จำเป็นในการ ดำรงชีพของชุมชนก็ดี หลหลายอย่างหรือทุกอย่างรวมกันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ ชุมชนต้องอนุรักษ์ป่าโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจภายนอกไปบังคับ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าความอยู่รอดของชุมชนไม่ได้ขึ้นอยู่กับป่า พวกเขาก็ไม่เห็นความสำคัญที่จะรักษาป่า นอกจากนั้นชุมชนจะไม่รักษาป่าถ้าหากเขาไม่ได้เป็นเจ้าของและเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เราไม่อาจเรียกร้องให้ชุมชน ‘เสียสละ’ หรือรักษาป่าบนพื้นฐานของความรักป่าแบบ ‘โรแมนติก’ ได้ เขาจะรักษาป่าก็ต่อเมื่อเขาได้ประโยชน์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

ในประเทศหรือสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่มีการกระจายผล ประโยชน์ที่เกิดจากทรัพยากรของส่วนรวมอย่างเป็นธรรม รัฐมักเป็นเครื่องมือของ การแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องที่น่าจะต้อง แปลกใจหากพบว่า รัฐจำนวนไม่น้อยในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา นอกจากจะไม่สามารถรักษาป่าเอาไว้ได้แล้วยังปล่อยให้กลุ่มคนผู้มีอำนาจทางการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจ หยิบฉวยเอาประโยชน์จากป่าไม้และทรัพยากรอื่นๆ ของส่วนรวม เพื่อประโยชน์ส่วนตัวมาโดยตลอด



LIRT



ดังนั้นป่าชุมชนในที่นี้จึงมีความหมายในทางการพัฒนาทางการเมืองด้วย กล่าวคือ การพัฒนาไปสู่ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริง ไม่ใช่อยู่ที่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่คือ การกระจายความเป็นเจ้าของ เป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดการและได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรให้กับชุมชนต่างหาก

ความสำคัญของความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์กับป่าชุมชน

เมื่อพูดถึงป่าชุมชนนั้น ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแค่ป่าที่เป็นรูปธรรมคือ พื้นที่ที่ต้นไม้ พืช สัตว์และแมลงต่างๆ อาศัยอยู่เท่านั้น ป่าชุมชนที่แท้จริงแล้วคือ วิถีชีวิตของผู้คนในชุมชนนั้น ๆ ในทุกๆ ด้าน ทั้งเรื่องของการทำมาหากิน ระบบ ครอบครัว เครือญาติ โครงสร้าง อำนาจและกฎระเบียบทั้งหลายเหล่านี้เกี่ยวข้อง สัมพันธ์กันอธิบายและเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ความเชื่อเรื่องผีसांगนางไม้ เทวดาอารักษ์ผู้รักษาป่า มีความหมายและความสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้เข้าใจได้ก็ต่อเมื่อเรามอง ออกมาจากทัศนะของชาวบ้าน ไม่ใช่เอาความคิดเห็นความเชื่อของคนภายนอกไปตัดสิน

ในทัศนะของชาวบ้านนั้น มนุษย์ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะควบคุมธรรมชาติ ผีसांग เทวดาอารักษ์ผู้มีอำนาจเหนือมนุษย์ต่างหากที่ เป็นผู้ควบคุม ปกป้องรักษาป่า เขาสำเนาไพร เพราะฉะนั้นมนุษย์จึงไม่ตัดไม้ทำลายป่าเกินความจำเป็น เพราะ เท่ากับละเมิดหรือทำร้ายอำนาจเหนือมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ ความเชื่อของชาวบ้านที่ บางคนเห็นว่า ‘งมง่าย’ นี้เอง ที่ช่วยให้ป่าบางส่วนเหลือรอดมาได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การที่ชาวบ้านเคารพนับถือเกรงกลัวอำนาจเหนือมนุษย์เหล่านั้น แท้จริงแล้วก็คือ พวกเขาเคารพธรรมชาติ จึงพยายามอยู่อย่างมีดุลยภาพกับธรรมชาติ ซึ่งแตกต่าง จากคนเมือง คนสมัยใหม่ นายทุนทำไม้ ที่มองธรรมชาติว่าเป็นธรรมชาติ ป่าก็คือป่า ไม้ก็คือไม้ ด้วยเหตุนี้พวกเขาจึงทำลายสิ่งเหล่านั้นอย่างไม่มีความเคารพยำเกรง พวกเขาจะเกรงกลัวอยู่บ้างก็เฉพาะกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้ากฎหมายไม่ปรากฏตัวให้เห็น หรือหย่อนยานก็ไม่มีอะไรจะหยุดยั้งพวกเขาได้

หากศึกษาเรื่องความเชื่อของชาวบ้านอย่างเป็นธรรมจะพบว่าแท้จริง แล้วความเชื่อเรื่องผีसांगนางไม้ คือ ‘เครื่องมือ’ ในการอนุรักษ์บ้านนั่นเอง ตามปกติ แล้วชาวบ้านจะสั่งสอนลูกหลานและบอกกล่าวกันเองว่า ถ้าป่าต้นน้ำถูกทำลายแล้ว จะเกิดภาวะแห้งแล้ง ไม่มีน้ำห้วยให้ทำนาและใช้สอย ชาวบ้านก็จะรับรู้และปฏิบัติ



เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปว่า ไม่ไปตัดไม้หรือทำอะไรทำสวนในบริเวณนั้น ใครละเมิดก็จะถูกชุมชนลงโทษและปรับโทษตามที่ตกลงกันได้

อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ของมนุษย์ด้วยกันเองอาจไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเสมอไป อาจมีบางคนจากในชุมชนเองหรือโดยเฉพาะคนภายนอกแอบมาตัดไม้ ดังนั้นจึงมีกฎเกณฑ์และการลงโทษที่สูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่งคอยกำกับอยู่คนๆ หนึ่งอาจจะไปตัดไม้โดยที่คนอื่นไม่เห็น เขาอาจรอดจากการถูกลงโทษจากชุมชนไปได้ แต่เขาไม่มีวันหลบรอดสายตาและการลงโทษของเจ้าป่าเจ้าดอยหรือผีขุนน้ำไปได้อย่างเด็ดขาด อย่างน้อยในจิตใจของเขาก็จะเต็มไปด้วยความกลัว ความวิตกกังวล ชีวิตไม่มีปกติสุข ด้วยใจเขาเองก็เชื่อในอำนาจนั้นเช่นกัน แม้เขาจะเป็นคนนอกชุมชนก็ตาม แต่เขาก็เชื่อผีเหมือนกัน หากวิเคราะห์ในทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาแล้ว ผีก็คือตัวแทนของกฎเกณฑ์ทางสังคมหรือเป็นตัวสังคมนั่นเอง และเป็นความแตกต่างระหว่างชาวบ้านกับคนสมัยใหม่ผู้ไม่มีความเกรงกลัวอะไรเลย แม้กระทั่งความผิดชอบชั่วดีและความอยู่รอดของสังคมคนสมัยใหม่ คิดอะไรแต่ในเชิง ‘ส่วนตัว’ ‘เพื่อตัว’ ทั้งสิ้น จนเรียกว่ามีความเป็นปัจเจกนิยมอย่างไรชอบเขต เป็นมหันตภัยที่คุกคามมนุษยชาติและธรรมชาติอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นมิได้หมายความว่า ป่าชุมชนจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อเรื่องผีนางไม้ เจ้าป่าเจ้าดอยเท่านั้น ป่าชุมชนอยู่ได้บนฐานของ ‘ความเป็นชุมชน’ ความเชื่อเรื่องอำนาจต่างๆ ดังกล่าว แท้จริงแล้วคือ ภาพสะท้อนความเชื่อ ชุมชนอาจเปลี่ยนความเชื่อ เปลี่ยนรูปแบบไป แต่ความเป็นชุมชนจะต้องมีอยู่

ความเป็นชุมชนไม่ได้หมายความว่าถึงสถานที่ที่มีคนจำนวนหนึ่งมาอยู่รวมกันเท่านั้น แต่หมายความว่าคนเหล่านั้นอยู่ร่วมกัน ทำมาหากินร่วมกัน ทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน และที่สำคัญที่สุด คือ การมีชีวิตรอดและสามารถก้าวไปข้างหน้าได้ของแต่ละคนซึ่งขึ้นอยู่กับชีวิตรอดและการก้าวไปข้างหน้าร่วมกันเท่านั้น เมื่อไรที่คนในชุมชนนั้นไม่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแล้ว ต่างคนต่างเอาตัวรอดได้ต่างคนก็เลยต่างอยู่ สภาพเช่นนี้ไม่ใช่ หรือไม่มีความเป็นชุมชนเหลือต่อไปอีกแล้ว ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน คือ สังคมของผู้คนที่อาศัยอยู่ตามหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ รอบกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่อื่น ๆ ที่มีหมู่บ้าน มีผู้คน แต่ไม่มีความเป็นชุมชน

กล่าวโดยสรุป ป่าชุมชนจะอยู่ได้ต่อไป และจะสามารถพัฒนาให้เข้มแข็งมากขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า ชุมชนที่พึ่งพาอาศัยป่านั้นมีความเป็นชุมชน และมีผลประโยชน์ร่วมกันจากป่าหรือไม่





ความสัมพันธ์ระหว่างป่าชุมชนกับป่าอนุรักษ์^๒

การจัดการพื้นที่อนุรักษ์ในปัจจุบันอาศัยรูปแบบจากอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก คือ เบลโลสโตนของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดตั้งใน พ.ศ.๒๔๑๕ ก่อนการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเบลโลสโตนนี้ ความจริงมีชนเผ่าอินเดียนแดงอยู่กันมาหลายพันปี ได้แก่ เผ่าโซโซน โคร และแบล็กฟุต แต่ในสายตาของคนผิวขาวที่อพยพเข้าไปในตะวันตกของอเมริกา ถือว่ายังเป็นป่าบริสุทธิ์ดั้งเดิม จึงตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติขึ้นเพื่อรักษาความเป็นป่าดั้งเดิม (wilderness) ไว้ ชนเผ่าอินเดียนแดงดั้งเดิมถูกกำลังทหารขับไล่ออกไป อุทยานแห่งชาติที่ตั้งขึ้นนี้ห้ามผู้ใดอาศัยอยู่ ยกเว้นก็เฉพาะเจ้าหน้าที่อุทยานเท่านั้น

ในประเทศไทย พื้นที่อนุรักษ์ที่ไม่มีคนอยู่นั้นแทบกล่าวได้ว่าไม่มีเลย พื้นที่อนุรักษ์บางแห่งดูเหมือนเป็นรูปแบบเบลโลสโตน แต่ในความเป็นจริงมีคนอยู่ คือ บางแห่งอยู่ตามขอบล้าเข้ามาในเขต บางแห่งก็อยู่ภายในพื้นที่อนุรักษ์ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตรงกลางไม่มีคนอาศัยอยู่อย่างถาวรก็จริง แต่ขอบอุทยานมีปัญหา คนที่อยู่รอบอุทยานรวมทั้งคนที่ติดอยู่ตามขอบยังคงตัดหาขาย หาไม้หอม หาของป่า เลี้ยงสัตว์ และอื่น ๆ แม้กระทั่งทุกวันนี้ โลกของความจริง จึงจำเป็นต้องพิจารณาวิธีจัดการพื้นที่อนุรักษ์เสียใหม่ วิธีจัดการจะต้องยืดหยุ่นและต้องสร้างความสัมพันธ์ในทางบวกกับคนที่อยู่ในและรอบ ๆ พื้นที่อนุรักษ์ให้ได้

เมื่อพูดถึงวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ในพื้นที่อนุรักษ์ ส่วนใหญ่มักจะพูดถึงการรักษาระบบนิเวศธรรมชาติ ความหลากหลายทางนิเวศวิทยา ทรัพยากร



^๒ <http://www.seub.or.th/datacenter/cmfc/cmf-id002.asp>





พันธุกรรม อนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อการศึกษาวิจัย และนันทนาการ ที่มักไม่พูดถึงก็คือ การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของมนุษยชาติ มนุษย์เฝ้าพันธุ์ดั้งเดิมต่าง ๆ ที่มี ภาษาและวัฒนธรรมของตนเอง ก็ถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ความจริงแล้ว คำนิยามก็คือ “พื้นที่อนุรักษ์ คือ พื้นที่ซึ่งกันไว้เพื่อคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรทางธรรมชาติ และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในพื้นที่นั้น ซึ่งมีการจัดการโดยวิธีทางกฎหมายและวิธีอื่น ๆ” ซึ่งเป็นคำนิยามของสหภาพการอนุรักษ์โลก หรือ IUCN (The World Conservation Union) และคณะกรรมการว่าด้วย อุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ (Commission on National Parks and Protected Areas - CNPPA) จะเห็นว่าการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ไม่ใช่ใช้กฎหมาย แต่เพียงอย่างเดียว

สหภาพการอนุรักษ์โลก (IUCN) ใน พ.ศ.๒๕๒๑ แบ่งพื้นที่อนุรักษ์ออกเป็น ๑๐ ประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดการ แต่ใน พ.ศ.๒๕๒๗ จัดเหลือ ๘ ประเภท หลังสุดเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๖ ได้ปรับปรุงเหลือ ๖ ประเภท อันเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมสภาโลกว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่อนุรักษ์ครั้งที่ ๔ ณ กรุง คาราคัส ประเทศเวเนซุเอลา ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุม ๑,๘๐๐ คน จาก ๑๓๐ ประเทศ คือ พื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ จากการประชุมสภาโลกว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ครั้งที่ ๔

พื้นที่อนุรักษ์ประเภท ๑ - ที่สงวนทางธรรมชาติอย่างเข้มงวด / พื้นที่ ดั้งเดิมที่รักษาความเป็นป่าไว้ (Strict Nature Reserve / Wilderness Area)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภท ๒ - อุทยานแห่งชาติ (National Park)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภท ๓ - บริเวณที่มีลักษณะเด่นเฉพาะในทางธรรมชาติและ/หรือวัฒนธรรม (Natural Monument)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภท ๔ - พื้นที่ซึ่งจัดการถิ่นที่อยู่ และสิ่งมีชีวิต (Habitat / Species Management Area)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภท ๕ - พื้นที่อนุรักษ์ภูมิทัศน์ (Protected Landscape / Seascape)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภท ๖ - พื้นที่อนุรักษ์ที่มีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Managed Resource Protected Area)



LIRT



พื้นที่อนุรักษ์ที่จัดทำมากที่สุด คือ ประเภทที่ ๒ และ ๔ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ ๖ นี้ เป็นระบบ นิเวศธรรมชาติที่ไม่ถูกเปลี่ยนแปลง มีการจัดการเพื่อปกป้องและดำรงไว้ซึ่งความ หลากหลายทางชีวภาพ ขณะเดียวกันเพื่อชุมชนใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ในอนาคตพื้นที่อนุรักษ์ประเภทนี้จะมีบทบาทสำคัญยิ่งที่จะเป็นเครื่องมือ ที่อาจเป็นส่วนหนึ่งของเขตกันชน (buffer Zone) หรือทำอยู่ในบริเวณที่เป็นแกนกลาง (core zone) ใกล้หมู่บ้านที่ติดอยู่ในป่าอนุรักษ์โดยทำหน้าที่เป็นกันชน ปกป้องแกน กลาง และช่วยบรรเทาความทุกข์ยากของชุมชนที่ยังต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากป่า การ ใช้ประโยชน์จากป่าอนุรักษ์ประเภทที่ ๖ นี้อยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน ชุมชนจึง ต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการและพิทักษ์รักษาป่า

ป่าอนุรักษ์ประเภทที่ ๖ ยังช่วยรักษาจารีตประเพณีของชุมชน ตัวอย่าง ป่าอนุรักษ์ประเภทที่ ๖ นี้ ก็คือ ป่าชุมชนที่สร้างบนพื้นฐานดังกล่าว การจัดทำ ป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ไม่ได้หมายความว่า จะเปิดป่าอนุรักษ์ทุกตารางนิ้วให้กับทุกคน แต่หากจัดทำในบริเวณที่เหมาะสมแล้วจะเป็นฐานในการสร้างสัมพันธ์ทางบวกกับ ชุมชน และเป็นเครื่องมือหนึ่งในการอนุรักษ์ ซึ่งการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ต้องการ ความร่วมมือและสนับสนุนมากกว่านี้

การใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนเพียงเพื่อยังชีพตั้งอยู่บนสมมติฐานที่มุ่งสู่ การอนุรักษ์ ๓ ประการ

๑. คนเราจะสนใจการอนุรักษ์ก็ต่อเมื่อคุณภาพชีวิตได้ถึงระดับหนึ่งแล้ว นั่นคือ เมื่อปากท้องไม่หิว

๒. ถ้าจะไม่ให้คนไปทำลายบริเวณที่ต้องการอนุรักษ์ ก็ควรให้ทางเลือก อื่นแก่เขา ป่าชุมชนคือทางเลือกที่ให้คนได้ใช้ประโยชน์ แบ่งเบาภาระให้กับบริเวณที่ เป็นแกนกลาง (core zone) ซึ่งต้องรักษาอย่างเข้มงวด

๓. คนเราจะเชื่อฟังกฎเกณฑ์การอนุรักษ์ก็ต่อเมื่อได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ป่าชุมชนให้คำตอบแก่สมมติฐานทั้ง ๓ ข้อ ช่วยบำบัดความยากจนของคนได้ระดับหนึ่ง และสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น สังคมปัจจุบันยังเข้าใจผิด คิดว่าการใช้ประโยชน์ จากป่านั้นมีความหมายเท่ากับการทำลายป่า



LI RT



ลักษณะการจัดการป่าชุมชน

ป่าชุมชน^๑ คือ ผืนป่าที่ชุมชนช่วยกันจัดการฟื้นฟูดูแลรักษาทั้งจากปัญหาไฟป่า การบุกรุกแผ้วถางทำลาย การปกป้องการหาของป่าจนเกินกำลังที่ป่าจะรับได้ โดยมีลักษณะคล้ายกันคือ ชุมชนหรือหมู่บ้านที่ดูแลป่าชุมชนใดจะมีกฎระเบียบในการดูแลและใช้ประโยชน์ เป็นต้นว่า การร่วมกันทำแนวกันไฟ การจัดเวรยามเดินลาดตระเวน มีกติกาในการเก็บเห็ด เก็บหน่อไม้ ฯลฯ ป่าชุมชนจะแบ่งพื้นที่ออกเป็นสองบริเวณคือ **บริเวณพื้นที่อนุรักษ์** และ**บริเวณพื้นที่ใช้สอย** ส่วนสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ที่จัดตั้งเป็นป่าชุมชนอาจเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สาธารณประโยชน์ และอาจจะอยู่ในพื้นที่ของเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าชุมชน เป็นผืนป่าที่ชุมชนเข้าจัดการ เข้าหาของป่า ทำให้ไม่ใช้สอยลาดตระเวนดูแล ฯลฯ มีกิจกรรมของมนุษย์ในผืนป่านั้นได้ ดังนั้นในพื้นที่ที่ประเทศไทยสงวนรักษาไว้เป็นป่าอนุรักษ์เป็นป่าผืนใหญ่ที่รวบรวมพันธุ์สัตว์ป่า พันธุ์พืชจึงมิใช่พื้นที่ที่อนุญาตให้ชุมชนเข้าจัดการ แต่ควรให้ชุมชนรวมถึงประชาคมอื่น ๆ ในประเทศมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลป่าอนุรักษ์ร่วมกับกรมป่าไม้ ซึ่งทำหน้าที่พิทักษ์ผืนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายเพื่อความโปร่งใสและมีประสิทธิผลในการดูแลรักษาแต่ยังมีพื้นที่บางส่วนของผืนป่าอนุรักษ์ ที่ชุมชนท้องถิ่นได้ดูแลและใช้ประโยชน์เป็นชุมชนแล้วเกินกว่า ๕ ปี และปัจจุบันยังคงดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อยู่ เพื่อความเป็นธรรมแก่ชุมชนท้องถิ่นเหล่านั้นจึงควรให้ใช้เป็นป่าชุมชนต่อไป

^๑ <http://www.seub.or.th/datacenter/cmfc/cmfc-id006.asp>





เหตุผลสำคัญของการจัดให้มีป่าชุมชนก็คือการอาศัยพลังของชุมชนท้องถิ่น ที่อยู่ใกล้ป่านั้น ๆ ฟื้นฟูดูแลพื้นที่ป่าให้เป็นป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์ เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศ ฟื้นฟูแหล่งน้ำ และความชุ่มชื้นตลอดจนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ โดยชุมชนนั้น ๆ จะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามที่กล่าวมาแล้วตลอดไป ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับนี้ก็จะเอื้อไปถึงประชาชนที่อยู่ไกลผืนป่าออกไปรวมถึงประชาชนที่อยู่ในลุ่มน้ำเดียวกันเป็นความยุติธรรมในสังคม พร้อมทั้งยังเป็นการเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช ๒๕๔๐

ป่าชุมชนในภาคเหนือ

เนื่องจากสภาพพื้นที่ภาคเหนือเป็นที่สูง มีที่ราบเพียงร้อยละ ๑๔ ชุมชนจึงต้องสงวนพื้นที่ป่าเพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร และประกอบพิธีกรรม ชาวบ้านในแต่ละลุ่มน้ำจึงสงวนรักษาป่าชุมชนร่วมกันในหลายแห่ง ชาวบ้านจำแนกประเภทป่าออกเป็น ป่าชุมชน ป่าความเชื่อ ป่าใช้สอย ชุมชนผู้รักษาป่ามีหลายกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ลัวะ ไทย หรือแม้บางกลุ่มก็มีการรักษาป่าชุมชน^๔

จากผลสำรวจและงานวิจัยหลายฉบับจะพบว่ามีจัดการป่าที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” อยู่เป็นจำนวนมากโดยในภาคเหนือและในเขตภาคเหนือตอนบน การดูแลรักษาป่าในรูปแบบป่าชุมชนได้ขยายพื้นที่ออกจาก ๒๗๗ ป่าในปี ๒๕๓๒ เป็น ๔๔๑ ป่าในปี ๒๕๓๘ จนกระทั่งปัจจุบันมี ๗๓๓ ชุมชน ใน ๑๑ จังหวัดภาคเหนือที่เข้าเป็นสมาชิกของเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ในการจัดการป่า และติดตามผลักดันให้มีการออกกฎหมายป่าชุมชน^๕

เหตุที่ต้องมีกฎหมายป่าชุมชน เนื่องจากแม่แผนการจัดการป่าชุมชน ที่แต่ละชุมชนสรรค์สร้างขึ้นมาตามวิถีประเพณีหรือตามความจำเป็นเพื่อรักษาป่า ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์ วิธีการใช้ และกลไกการควบคุมบังคับเหล่านี้ จะใช้กับคนในชุมชนได้ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย ชาวบ้านจึงไม่

^๔ http://www.thaico.net/thaicforest/exhb/exhb_150503_understandcf01.html

^๕ <http://www.seub.or.th/datacenter/cmfc/cmfc-id009.asp>





สามารถใช้บังคับกับคนภายนอกได้ ในขณะที่ปัญหาการทำลายป่าของชาวบ้าน มักมาจากกลุ่มทุนและโครงการพัฒนาทั้งหลาย ทำให้ชุมชนไม่สามารถรักษาป่าไว้ได้ เมื่อฐานทรัพยากรถูกทำลาย หรือชาวบ้านถูกกีดกันไม่ให้มีสิทธิจัดการป่า เกิดปัญหาความยากจนในชุมชน โดยเฉพาะในหมู่คนจนที่ต้องพึ่งพาป่าเพื่อยังชีพ ดังนั้นการที่จะสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการป่าได้ ทางหนึ่งก็คือ การมีกฎหมายรองรับสิทธิการจัดการป่าของชาวบ้าน ให้กฎเกณฑ์ของชาวบ้านมีสถานะทางกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องสร้างกลไกให้เจ้าหน้าที่รัฐ และภาคสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุน ถ่วงดุล ตรวจสอบ การจัดการป่าของชาวบ้านให้ประสบความสำเร็จให้ได้

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ประการแรก หลักการของกฎหมายป่าชุมชน กฎหมายป่าชุมชนถือเป็นกฎหมายป่าอนุรักษ์ซึ่งไม่ได้ต่างไปจากกฎหมายป่าอุทยานแห่งชาติหรือกฎหมายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือกฎหมายป่าชุมชนไม่ใช่กฎหมายใช้ไม้จากป่า ไม่ใช่กฎหมายการผลิต แต่กฎหมายป่าชุมชนเป็นกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่า ที่ชุมชนหน่วยงานราชการ และสังคมมีส่วนร่วม

ประการที่สอง ในประเด็นที่ว่าจะสามารถจัดตั้งป่าชุมชนและใช้ประโยชน์จากป่าที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ได้หรือไม่ กฎหมายป่าชุมชนนี้เป็นกฎหมายอนุรักษ์ก็จริง แต่อนุญาตให้ผู้จัดการป่าเหล่านั้นสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้ ซึ่งถือเป็นการยกเว้นข้อกำหนดในกฎหมายอุทยาน เนื่องจากกฎหมายอุทยาน กฎหมายรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะไม่อนุญาตให้มีการตัดไม้เพื่อใช้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น แต่กฎหมายป่าชุมชนยกเว้นข้อกำหนดนี้ในกฎหมายป่าอุทยาน ประชาชนต้อง



LIRT



มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ มีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อการดำรงชีวิต นอกจากนั้นยังได้เน้นย้ำว่า กฎหมายป่าชุมชนจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขนาดใหญ่ โดยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแล อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในรูปแบบของไตรภาคี คือ ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

ประการสุดท้าย คือเรื่องกองทุนเพื่อการดูแลรักษาป่า ซึ่งระบุไว้แต่เฉพาะเพียงร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนเท่านั้น ทั้งนี้ได้เรียกร้องให้หลายฝ่ายเห็นความสำคัญของการสนับสนุนชุมชนให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยอาศัยกองทุนที่รัฐจะต้องจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ประชาชนนั้นมีกลไก มีเครื่องมือ แต่ยังคงมีการให้ความช่วยเหลือ ดูแลในเรื่องของการแนะนำหรือให้คำปรึกษาในเรื่องของเทคนิค เรื่องของความรู้เกี่ยวกับป่าบางประการ

เมื่อมีการเสนอ พ.ร.บ. ฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณา วุฒิสภำทำการคัดค้านการมีป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น^๖ ซึ่งเป็นกฎหมายประวัติศาสตร์ของภาคประชาชน ที่ได้มีการระดมรายชื่อ ๕๐,๐๐๐ รายชื่อเสนอกฎหมาย และจากการคัดค้านของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่นั้นจะนำสู่การก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่ยั่งยืนต่อการจัดการป่าอนุรักษ์ในอนาคต ในความเป็นจริงการออกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพข้อเท็จจริงและหลักการสำคัญอย่างน้อย ๗ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาความเสื่อมโทรมลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย มีสาเหตุหลักเนื่องมาจากการที่รัฐได้เปิดให้นายทุนทั้งต่างชาติและในประเทศทำการสัมปทานไม้ตลอดช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การมีขบวนการทำไม้เถื่อนที่ผิดกฎหมายโดยมีนายทุนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนบางคนเหมือนเช่นกรณีป่าสาละวิน การที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การสร้างถนนรุกล้ำพื้นที่ป่า

ขณะที่ในทางตรงกันข้าม ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยมีชีวิตผูกพันกับป่า มีภูมิปัญญาความรู้ท้องถิ่นในการจัดการรักษาดูแลป่า กลับเป็นผู้ปกป้องป่า เคลื่อนไหวคัดค้านการสัมปทาน ต่อต้านขบวนการไม้เถื่อน มีกระบวนการจัดระเบียบดูแล

^๖ <http://sarakadee.net/feature/2002/06/vote.shtml>





ปกป้องป่าตามจารีตประเพณีความเชื่อที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมดำรงอยู่ในสังคมไทย จนมีป่าชุมชนที่พัฒนาการมาแล้วทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ แห่ง หรือกล่าวได้ว่าผืนป่าที่ยังดำรงอยู่เวลานี้

ประการที่สอง จากการที่กรมป่าไม้มีนโยบายเร่งรัดประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตต้นน้ำลำธารชั้น ๑ เอ เพื่อขยายอำนาจของกรมป่าไม้เองผ่านการยึดครองพื้นที่ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่อนุรักษ์เฉพาะพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ๖๘.๙ ล้านไร่ ซึ่งล้วนได้ประกาศทับพื้นที่ที่มีชุมชนท้องถิ่นอาศัยอยู่มาก่อน ตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริสและพระบรมราโชวาทในเรื่องนี้ว่า” ...ในป่าสงวน ซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่เมื่อเราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ยังดูขอบกลอยู่ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าคนที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่มาก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง..” ดังนั้นจึงเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้น

จากข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่ดิน กรมป่าไม้ ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๔ ที่ทำการสำรวจจำนวนประชาชนที่อยู่อาศัย ทำกิน และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ปรากฏว่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ถึง ๔.๖ แสนครัวเรือน ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ๘,๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ขณะที่กรมป่าไม้เตรียมประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มอีก ๑๕ ล้านไร่ ซึ่งจะครอบคลุมทับชุมชนและป่าชุมชนเพิ่มขึ้นอีก

ป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์จึงเป็นป่าชุมชนส่วนใหญ่ ส่วนป่าชุมชนนอกเขตป่าอนุรักษ์จะเป็นส่วนน้อย เพราะรัฐจะประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมพื้นที่อื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งหากร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนไม่ไปรับรองและสนับสนุนให้ชุมชนเหล่านี้ให้

^๓ thaitopic.com/mag/soc/forcomm01.htm





สามารถอนุรักษ์ป่าชุมชนได้ตามกฎหมาย ก็จะปิดกั้นสิทธิการดำรงชีพของชุมชนเหล่านี้อย่างสิ้นเชิง

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรม พ.ร.บ.ป่าชุมชนมีหลักการและเนื้อหาที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา ๔๖ ระบุถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการ “...มีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...” ในมาตรา ๔๖ ระบุถึง “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ...” นอกจากนี้ในหมวด ๕ ที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๙ ระบุว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล...”

ประการที่สี่ เมื่อพิจารณาจากบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทย นับได้ว่า พ.ร.บ.ป่าชุมชนเป็นกฎหมายที่สะท้อนสภาพความเป็นจริงของสังคมท้องถิ่นไทยได้อย่างแท้จริง เพราะกว่าร้อยละ ๗๐ ของคนไทยอาศัยอยู่ในชนบท ในจำนวนนี้มีกว่า ๑๐ ล้านคนที่อาศัยและทำมาหากินอยู่ในเขตป่า ชุมชนเหล่านี้จำนวนมากได้มีการออกกฎระเบียบของตนเองในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากป่ามาอย่างยาวนาน เฉพาะภาคเหนือตอนบนมีชุมชนในลักษณะนี้อยู่กว่า ๗๐๐ แห่งครอบคลุมพื้นที่ป่ากว่า ๕ ล้านไร่ การออก พ.ร.บ.ป่าชุมชนจึงเป็นการออกกฎหมายมารองรับสิทธิของชุมชนที่มีอยู่จริงในสังคม

ประการที่ห้า เมื่อพิจารณาในแง่ของการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.ป่าชุมชน ได้พยายามสร้างกลไกให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งของรัฐและของชุมชน ในการพิจารณาดำเนินการใดๆเกี่ยวกับป่าชุมชน จะทำในรูปของคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐ ชาวบ้าน และนักวิชาการ

ประการที่หก มิติใหม่ของ พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่แตกต่างไปจากกฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นที่มีอยู่ในปัจจุบันก็คือ เป็นกฎหมายที่มีท่าทีต่อประชาชนในทางบวก กล่าวคือเป็นการส่งเสริมและให้รางวัลกับชาวบ้านที่ร่วมกันรักษาป่าไว้ได้ รวมทั้งเป็นกฎหมายที่สร้างแรงจูงใจให้แก่ประชาชนที่ในอดีตอาจจะยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่า เนื่องด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนโครงสร้างอำนาจรัฐ



ไม่อำนวยความสะดวกกฎหมายป่าชุมชนจะทำให้ชาวบ้านกล้าที่จะต่อสู้กับนายทุนที่บุกรุกป่า เพราะกฎหมายจะให้ความคุ้มครองสิทธิของชุมชน การที่ปัญหาการทำลายป่าไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพทุกวันนี้ ส่วนหนึ่งก็เนื่องจากกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่นั้นส่วนมากจะเป็นการให้อำนาจแก่รัฐแต่ฝ่ายเดียว ส่วนชาวบ้านจะเป็นฝ่ายที่ถูกห้ามไม่ให้ทำโน่นทำนี่ ทำให้เกิดพฤติกรรมต่อต้านในชีวิตประจำวันอยู่ตลอดเวลาทั้งโดยเปิดเผยและซ่อนเร้น

ประการที่เจ็ด ในด้านการบริหารและการจัดการป่าไม้ของรัฐนั้น พ.ร.บ.ป่าชุมชนจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก เพราะหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าไม้ไม่ได้ตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว พ.ร.บ.ป่าชุมชนนอกจากจะให้สิทธิแก่ชุมชนในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากป่าแล้วยังกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของชุมชนด้วย เมื่อเกิดความเสียหายแก่ป่าไม้ ดังนั้นการมี พ.ร.บ.ป่าชุมชนจึงเท่ากับเป็นการช่วยเหลือกรมป่าไม้ในการบริหารจัดการป่า ช่วยให้เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้มีเวลาไปทำงานทางด้านวิชาการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ที่ตนเองร่ำเรียนมาได้เต็มที่ เพื่อจะได้นำความรู้และเทคนิควิทยาการเหล่านั้นมาส่งเสริมเผยแพร่และให้การสนับสนุนชาวบ้าน ที่ผ่านมาเราจัดการป่าอย่างขาดจากความเป็นจริงทางสังคม คือ มีการนำเอาความรู้จากตะวันตกบางอย่างมาใช้และมีลักษณะที่เป็นสำนึกแบบเมืองขึ้น คือ มองว่าป่าจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีคนอยู่ ซึ่งความคิดเหล่านั้นล้วนขัดแย้งกับความเป็นจริง เพราะว่าคนอยู่ในป่าทุกประเภทและป่าอนุรักษ์ในไทยเหล่านั้นก็มีคนอยู่มาก่อน ปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วทุกประเทศมีกฎหมายให้สิทธิคนที่อยู่มาก่อน หรือรับรองคนที่อยู่มาก่อน เพราะฉะนั้นกฎหมายป่าชุมชนก็เช่นเดียวกันน่าจะยอมรับสิทธิของคนที่อยู่ในป่า ไม่ว่าจะป่าประเภทไหนก็แล้วแต่รวมทั้งป่าอนุรักษ์ด้วยเพราะหากให้ย้ายชาวบ้านออกมาจากป่าแล้วจะให้ชาวบ้านเหล่านี้ไปอยู่ที่ไหน ถ้าเราให้เขาอยู่ที่เดิม ก็อนุรักษ์ตรงนั้นให้เหมาะสมหลาย ๆ ฝ่ายต้องช่วยกันคิดให้เขาอยู่ได้อย่างยั่งยืนถ้าให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งรักษา ก็ไม่มั่นใจว่าจะยั่งยืน

ดังนั้นจึงต้องสร้างสำนึกทั้งในเมืองและชนบท คนในชนบทรักษาป่าฝนตกลงมาคนทางล้าก็ใช้ได้ คนชนบทรักษาป่าความหลากหลายทางชีวภาพก็กลับคืนมา ไม่ใช่ว่าเราคนเดียวจะรักษาป่าได้ ทุกคนต้องช่วยกัน ป่าชุมชนที่ชาวบ้านรักษาจะก่อให้เกิดความยั่งยืนแน่นอน



LIRT



ทัศนะของกรมป่าไม้ต่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

กฎหมายป่าชุมชนหรือร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการดูแลจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมีการเรียกร้องอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๖ โดยกรมป่าไม้พิจารณาเห็นว่าร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนเป็นอย่างมากจึงจัดประชุมสัมมนาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนี้ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคมที่ผ่านมา ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ระดับสูงทั่วประเทศปรากฏว่าทั้งป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ให้ความเห็นไปในแนวเดียวกันว่า สถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบันวิกฤตเต็มที จึงไม่เหมาะที่จะเอาพื้นที่ป่าไปให้ประชาชนถือไว้ในมือ ย่อมยากที่จะหาคนรับผิดชอบและทำให้ป่าคืนกลับมาเหมือนเดิมได้^๔

โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่

โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอในกรอบความคิดตามแนวพระราชดำริในการพัฒนาคน ชุมชน และทรัพยากรสิ่งแวดล้อมให้อยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน สมดุล และยั่งยืน^๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ หยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ และให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักระวัง ป้องกันรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยยึดตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ^๖ ที่ทรงมีพระราชดำรัสความว่า “เป้าหมายก็คือ เราต้องรักษาระบบนิเวศน์ เพื่อให้มนุษย์อยู่ได้อย่างมีความสุข ร่าเริงใจ ไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกขับไล่ เพราะหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่จะรวบรวมให้อยู่ร่วมกันและชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ แต่ถ้าบางพื้นที่หากชุมชนทำไม่ได้ ก็จะทำให้รัฐเข้าไปจัดการร่วมกัน”

^๔ <http://www.seub.or.th/datacenter/cmfc/cmfc-id009.asp>

^๕ <http://www.ftawatch.org/news/view.php?id=5064>

^๖ <http://www.dnp.go.th/mfcd12/MPM/mpm.htm>



บ้านห้วยปลาหลด อ.แม่สอด จ.ตาก เป็นโครงการนำร่องหมู่บ้านป่าไม้
 แพลนใหม่แห่งแรกของประเทศ หมู่บ้านห้วยปลาหลด ต.ด่านแม่ละเมา อ.แม่สอด จ.ตาก
 ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตากสินมหาราชห่างจากตัวเมืองตามเส้นทางสายตาก-
 แม่สอด ประมาณ ๓๕ กิโลเมตร^{๑๑} มี ๑๙๓ ครอบครัว ประชากร ๗๑๓ คน เป็น
 ชาวไทยภูเขาเผ่าลาหู่ ซึ่งอพยพมาจากอำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย และ
 อำเภอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ มาตั้งรกรากอยู่อาศัยและทำกินมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๐ ก่อน
 การประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติตากสินมหาราช ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม
 ปลูกผักสวนครัว และหาของป่าขาย หมู่บ้านป่าไม้แพลนใหม่มีหลักเกณฑ์อยู่ว่า ต้องการ
 ให้คนกับป่าอยู่ด้วยกันอย่างยั่งยืน และคอยช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่ในเรื่อง
 ของการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับคืนมา และยังเป็นการต้อนรับสิ่งมีชีวิตที่
 หนีหายไปนานให้กลับคืนรังเดิมไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าและพืชพันธุ์

ในส่วนของโครงการหมู่บ้านป่าไม้แพลนใหม่ฯ ระบุไว้ว่า^{๑๒} จะดำเนิน
 การรับรองสิทธิโดยใช้รูปแบบ “แปลงรวม” โดยขออนุญาตเข้าทำประโยชน์และอยู่
 อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๖ ทวิ และมาตรา ๑๖ ตรี ตาม พ.ร.บ.ป่า
 สงวนแห่งชาติ และในป่าอนุรักษ์ตามมติ ค.ร.ม. ได้แก่ พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ ๑
 ให้ประมวลเรื่องการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
 แห่งชาติ พิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ส่วนกรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์
 ตามกฎหมาย ต้องเพิกถอนพื้นที่ตั้งหมู่บ้าน ที่ทำกินและพื้นที่ป่าไม้หมู่บ้านออกจาก
 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายก่อน แล้วจึงขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ต่อไป ทั้งนี้การ
 รับรองสิทธิจะทำได้นั้น ชุมชนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ความสำเร็จของการมีส่วนร่วม
 ร่วมตามที่โครงการฯ กำหนดไว้ สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือชาวบ้านจะได้รับเพียงสิทธิในการ
 อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยกำหนดให้ไม่เกินคำขอละ ๒๐ ไร่ และ
 กำหนดระยะเวลาคร่าวละไม่น้อยกว่า ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๓๐ ปี เปรียบเสมือนการขับ
 ไล่ราษฎรออกจากพื้นที่ตัวเอง โดยได้รับสิทธิเสมือนผู้เช่าและผู้อยู่อาศัยในที่ดินตนเอง
 โดยไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันใด ๆ ในอนาคตเลย

^{๑๑} http://www.bangkokbiznews.com/2005/08/03/w00611_25935.php?news_id=25935

^{๑๒} http://www.localtalk2004.com/file_text/a1_13052005_01.htm



LI RT



บทสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนภาคเหนือ

การจัดการป่าชุมชนของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือป่าไม้ นับเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าไม้จึงมีนัยต่อการสร้างความเป็นชุมชน การสร้างความเป็นพลเมือง พัฒนาการทางการเมือง ประชาสังคม เป็นต้น ที่มีผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้มีขึ้นในระดับรากหญ้า ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงมีความหมายที่ครอบคลุมในหลายสาขาวิชาทั้งเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา และจิตวิทยา และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พรมแดนความรู้ขยายกว้างออกไป นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สังคมไทยมีความก้าวหน้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนอารยประเทศ การนำเสนอประเด็นการจัดการป่าชุมชนของประชาชนได้กลายเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีข้อสังเกตจากสมาชิกวุฒิสภา จนทำให้ประชาชนต้องเข้าชื่อให้ได้จำนวนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คนเพื่อเสนอเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภา เช่นเดียวกับความคิดเห็นของข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ส่วนหนึ่งปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งที่ผ่านมามีจำนวนป่าไม้มีสัดส่วนลดลง แม้อยู่ในความดูแลของข้าราชการประจำ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ควรติดตามถึงทิศทางและแนวโน้มในอนาคต



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนภาคเหนือ

สิทธิชุมชน : การรับรองสิทธิเสรีภาพ
ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามเจตนารมณ์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

Community Right : Approval of Right and Liberty for Forest
Management to the Constitution of Kingdom of Thailand 1997

สิทธิกร คักดีแสง*



ดิประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่มี
ความอุดมสมบูรณ์โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้
การดำเนินชีวิตของประชาชนท้องถิ่นพึ่งพาอาศัยทรัพยากรป่าไม้
และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบจารีตประเพณีเป็นไปโดย
อิสระ รัฐไม่เข้ามาแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาควบคุม ชี้นะ
หรือบังคับให้ปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายของรัฐ

* นิติศาสตรบัณฑิต, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, อาจารย์
ประจำคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี สุราษฎร์ธานี





พื้นฐานทางวัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ ค่านิยมอิทธิพลต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนควบคู่ไปกับทรัพยากรป่าไม้อย่างกลมกลืน^๑ ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ นำแนวความคิดตามระบบกฎหมายของตะวันตกเข้ามาใช้ โดยรวมอำนาจในด้านต่าง ๆ ไว้ที่ศูนย์กลาง ที่เรียกว่า “รัฐรวมศูนย์” (Centralism) รัฐไม่ยอมแบ่งอำนาจให้สังคมหรือเอกชนในสังคมได้แสดงออกด้วยการไม่ยอมรับสิทธิริเริ่มการปกครองตนเองและความเป็นเอกเทศของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งเป็นการผูกขาดอภิปัตย์ (Monism) เว้นเสียแต่เมื่อรัฐเองอนุญาตหรือรับรองจากส่วนกลาง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๙ มีการจัดตั้งกรมป่าไม้^๒ (ราชการส่วนกลาง) จากการแนะนำของมิสเตอร์สเลต นักการป่าไม้ชาวอังกฤษ เข้ามาจัดการและรับผิดชอบทรัพยากรป่าไม้โดยตรง ซึ่งเป็นการลดทอนอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนท้องถิ่น วางนโยบายและกฎหมายมาควบคุมดูแล รักษาทรัพยากรป่าไม้โดยการอ้างว่า “เพื่อรักษาลิทธิของมนุษย์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไทยในทรัพยากรป่าไม้” เป็นการแยกคนออกจากป่าโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดพลาดมาตั้งแต่ต้น และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยแนวทางพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๔๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรง กลายเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรมป่าไม้) กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบริเวณพื้นที่ป่า ซึ่งรัฐได้ออกกฎหมายควบคุมและคุ้มครอง”



^๑ เรื่องศักดิ์ ศักดิ์แสง. “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๑

^๒ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. “การปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจ : การสร้างพันธมิตรประชาธิปไตย” วิชาการสังคมไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อัมรินทร์, ๒๕๓๕, หน้า ๓๖-๓๘

^๓ นิกม พุทธา. “นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ : ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องทบทวน” โครงการจัดการลุ่มน้ำปิงตอนบน มุกนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์, ๑๑ กันยายน ๒๕๔๒, หน้า ๒



LIART



ในช่วงเวลาที่ผ่านมารวมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ กระแสการเรียกร้องความต้องการให้รัฐยอมรับสิทธิประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่สำคัญสำหรับการพัฒนาชนบทที่มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ท้องถิ่น-ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นกับนิเวศน์ของป่าเป็นการผลิตแบบยั่งยืน

รัฐเองได้ตระหนักถึงปัญหาและพยายามวางนโยบายแก้ไขปัญหาคือ ความเสื่อมโทรม และความขัดแย้งในทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เห็นได้จากการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการป่าไม้ ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญในรัฐและเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองประเทศด้วย “หลักนิติรัฐ” (Principle Legal of State)

คำกล่าวของอริสโตเติล นักปราชญ์ชาวกรีก ท่านกล่าวไว้คำหนึ่งว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (man is a social animal) มนุษย์เป็นสัตว์สังคมหมายความว่า มนุษย์มีความโน้มเอียงตามธรรมชาติที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นเป็นหมู่คณะ และไม่อาจที่จะแยกตัวออกไปมีชีวิตที่ตนออกสังคมได้ มีแต่การอยู่ร่วมกับผู้อื่นเป็นหมู่คณะเป็นสังคมเท่านั้น^๔ มนุษย์จึงจะสามารถพัฒนาตนเองทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจให้มีความเป็นคนที่สมบูรณ์ขึ้นมาได้ แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ามนุษย์จะเป็นสัตว์สังคม ปัญหาว่ามนุษย์แต่ละคนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมมีสถานะอย่างไร เมื่อเทียบกับสังคมเป็นปัญหาที่มีคำตอบได้ ๒ คำตอบ นั้นหมายความว่า มีสิทธิที่กล่าวถึงสถานะของปัจเจกบุคคลในสังคม หรือในรัฐที่แอบแฝงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อยู่ด้วยกัน ๒ สิทธิ คือ สิทธิชุมชนนิยม (Collectivism) กับสิทธิปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism)

^๔ ดูสมยศ เชื้อไทย. ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๗, ๒๕๕๕, หน้า ๘๖-๘๘ และดูเพิ่มเติมในจรัญ โฆษณานันท์ “นิติปรัชญา” เล่ม ๑ ปรัชญาตะวันตก, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘, หน้า ๑๒๕-๑๓๐



**ลัทธิชุมชนนิยม (Collectivism)** หรืออาจเรียกว่า ลัทธิประชาคมนิยม

(Civil Societiesm) หรือชุมชนนิยม (Communitarianist)^๕ สอนว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคนไม่ได้มีความเป็นอยู่ของตนเองอย่างเป็นอิสระ หากแต่เป็นเพียงส่วนประกอบของมนุษย์แต่ละคน ร่างกายของมนุษย์แต่ละคนประกอบไปด้วยเซลล์ต่าง ๆ มากมาย เป็นความจริงว่าเซลล์แต่ละเซลล์อาจมีสิ่งมีชีวิตของตนเองแยกต่างหากจากร่างกายมนุษย์ได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่เซลล์แต่ละเซลล์แยกตัวออกไปมีชีวิตของตนเองต่างหากจากร่างกายมนุษย์ ต้องถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดปกติธรรมดาธรรมชาติที่แท้จริงของเซลล์แต่ละเซลล์ มันคือการประกอบกันขึ้นอย่างมีเอกภาพเป็นร่างกายของมนุษย์ ฉะนั้นได้แก่นั้นธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนก็คือการประกอบกันเข้าอย่างมีเอกภาพเป็นชุมชนหรือสังคม ถ้ามีชีวิตของเซลล์แต่ละเซลล์ขึ้นตรงต่อความเรียกร้องต้องการของร่างกายมนุษย์ ชีวิตมนุษย์แต่ละคนก็ย่อมจะต้องขึ้นตรงต่อความเรียกร้องต้องการของชุมชนหรือสังคมนั้น ตามคำสอนของลัทธิประชาคมนิยมจึงไม่มีปัจเจกบุคคล จะมีก็แต่สมาชิกของชุมชนหรือสังคมซึ่งมีหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดของชุมชนหรือสังคมนั้น เพราะฉะนั้นมนุษย์แต่ละคนจึงไม่มีคุณค่าในตัวเอง ความจริง ๆ อยู่ที่ชุมชนหรือสังคมนั้นมนุษย์แต่ละคนจะต้องสละทุกสิ่งทุกอย่างให้กับข้อเรียกร้องต้องการของสังคมนั้นหรือชุมชน เหมือนกับที่มนุษย์แต่ละคนอาจจะตัดมือตัดขาเพื่อความอยู่รอดของชีวิตทั้งชีวิต ลัทธิดังกล่าวเป็นที่มาของการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนโลกที่ ๓ ในเรื่องของ “สิทธิชุมชน”

ในปัจจุบันประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน ป่าชุมชน กำลังเป็นหัวข้อถกเถียงสำคัญในสังคมไทยที่โยงไปถึงปัญหาการรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร) น่าคิดว่า “สิทธิชุมชน” จะโยงกันถึง “สิทธิมนุษยชน” ได้มากน้อยเพียงใด แม้นักวิชาการตะวันตกบางท่านจะปฏิเสธว่าสิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิมนุษยชน (พอ ๆ กับที่สิทธิของรัฐไม่ใช่สิทธิของมนุษยชนเช่นกัน) แต่จริง ๆ แล้วหากเราเข้าใจถึงการพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนระยะหลัง ๆ ที่ทำให้ความสำคัญกับสิทธิในแง่ของ “กลุ่มสังคมมากขึ้น” ไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้ลี้ภัย นักโทษ คนพิการ คนกลุ่มน้อย หรือกระทั่ง “สิทธิประชาชน” เราคงไม่หยุดอยู่กับรูปคำ/ภาษาภายนอกของ “สิทธิมนุษยชน” โดย

^๕ จรัญ โฆษณานันท์. “ปัญหาสิทธิมนุษยชน : วิถีเอเชียและวัฒนธรรมไทย” วารสารอัยการ ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕, หน้า ๖





เนื้อแท้ทางปฏิบัติสิทธิชุมชนก็เป็นสิทธิปัจเจกบุคคลในการดูแลจัดการทรัพยากรของชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ ซึ่งน่าคิดว่าจะแปลความให้เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนบางประเภท อาทิ สิทธิในการพัฒนา^๖ (The Human Right to Development) ได้หรือไม่ อันกินความถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติยังมีมติการพิจารณาในแง่การกระจายอำนาจรัฐให้แก่ประชาชนมากขึ้น อันเป็นประเด็นหลักการประชาธิปไตยที่ลึก ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับมนุษย์^๗

ลัทธิปัจเจกชนนิยม^๘ (Individualism) มีคำสอนที่ตรงกันข้ามกับลัทธิชุมชนนิยมอย่างหน้ามือเป็นหลังมือกว่าได้ ลัทธินี้สอนว่าชุมชนหรือแม้สังคมจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าสำหรับมนุษย์ แต่ก็ก็เป็นคุณค่าที่สำคัญรองลงมาจากคุณค่าของมนุษย์แต่ละคน^๙ จริงอยู่มนุษย์เป็นสัตว์สังคมไม่สามารถแยกตนเองออกไปมีชีวิตที่ดีนอกสังคมได้ อย่างไรก็ตามมนุษย์แต่ละคนก็มีเป้าหมาย คือ เป้าหมายสูงสุด

^๖ สิทธิในการพัฒนาคือสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ซึ่งมีสาระครอบคลุมถึงสิทธิในการเข้าร่วมมีบทบาทและได้รับการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือการเมือง สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และสิทธิเหนือความมั่นคงและทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด รายละเอียดในเรื่องนี้ให้ดูพิเชษฐ เมลาพันธ์และนิลบลชัยสิทธิพรวงศ์. “สิทธิในการพัฒนาปฏิญญาสากลสหประชาชาติ” วารสารอัยการ ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๕, หน้า ๑๕-๒๗

^๗ Jake Donelly. “Democracy Human Right and East Asia : Critical using on an Asia and Its impact on Human Right” Hakon June 23-27 1995, p. 25,29 อ้างในจรัญ โฆษณานันท์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕ หน้า ๘๗

^๘ ลัทธินี้เน้นคุณค่าอุดมคติ เรื่อง “อิสรภาพ” ของมนุษย์เป็นยุคเริ่มต้นแห่งลัทธิของพลเมืองและการเมือง (Civil and Political Right) อ้างในจรัญ โฆษณานันท์. รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ จากศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์สู่ธรรมาภิบาลสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๔, หน้า ๔๖

^๙ ในทฤษฎีของพอลติส โปลิติส (Adamtia Politis) ในโลกปัจจุบันเรามีสิทธิมนุษยชนที่แบ่งออกได้เป็น “สามโลก” กล่าวคือ ๑. สิทธิมนุษยชนในแบบตะวันตก (โลกที่ ๑) ที่เน้นความสำคัญของลัทธิพลเมืองและการเมือง รวมทั้งสิทธิในทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิมนุษยชน ๒. สิทธิมนุษยชนตามแนวสังคมนิยม (โลกที่ ๒) เน้นสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ๓. สิทธิมนุษยชนตามแนวของประเทศที่เน้นเรื่องการกำหนดเจตจำนง (Self Determination) และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (โลกที่ ๓) ซึ่งเน้นความสำคัญในเชิงกลุ่มชนเป็นพื้นฐาน อ้างใน Jack Donnel. Post-Cold War Reflection on the Study of International Human Right, Ethics & International Affair vol 8, 1994, p. 111 อ้างในจรัญ โฆษณานันท์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๕๒-๕๓



ทุกสิ่งทุกอย่างในสังคมจะต้องดำเนินไปโดยเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลแต่ละคน บทบาทของชุมชนหรือสังคมแท้ที่จริงแล้วก็คือ การกระทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์แต่ละคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ และสามารถพัฒนาตนเองไปได้ตามธรรมชาติของตน ดังคำกล่าวที่ว่า มนุษย์ไม่ได้มีอยู่เพื่อรัฐหรือสังคม สังคมต่างหากที่มีอยู่เพื่อมนุษย์ เหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของรัฐหรือของสังคม ก็เพื่อให้มนุษย์แต่ละคนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจ มนุษย์แต่ละคนไม่อาจจะนำไปเปรียบเทียบกับเซลล์แต่ละเซลล์ที่ประกอบกันขึ้นเป็นร่างกายของมนุษย์ได้ ถ้าจะเปรียบเทียบกับกันจริง ๆ แล้วจะต้องนำมนุษย์แต่ละคนไปเปรียบเทียบกับภาพเขียนซึ่งรวมกันอยู่ในพิพิธภัณฑสถานแห่งใดแห่งหนึ่ง การจัดภาพเขียนในพิพิธภัณฑสถาน ผู้จัดไม่ได้จัดให้ภาพทุกคนอยู่ในลักษณะที่สมดุลกันหรือได้สัดส่วนกันแต่ประการใดทั้งสิ้น ตรงกันข้ามจะจัดให้ภาพแต่ละภาพโดดเด่นขึ้นมามีคุณค่าในตัวของมันเองตามสายตาของผู้ชม ตามคำสอนของลัทธิปัจเจกนิยมนี้เราจะเห็นได้ว่าบทบาทของผู้ปกครองไม่ค่อยมีความสำคัญเท่าใดนัก

จริงอยู่ที่การธำรงรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม อาจจะไม่ปรากฏตัวให้เห็นในอย่างเป็นรูปธรรมได้ ในรูปของความสามารถของมนุษย์แต่ละคนจะกำหนดวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองอย่างอิสระ ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ความสามารถที่จะปรับวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองอย่างอิสระ มันจะเกิดขึ้นได้ภายในดินแดนของเสรีภาพของตน แต่ละคนสามารถที่จะเขียนหรือจะทำการใดๆ ก็ได้ตามความพอใจของตนเอง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลอดภัยจากการแทรกแซงของผู้ปกครอง แต่เสรีภาพในดินแดนของเสรีภาพแต่ละคนสามารถทำอะไรก็ได้ตามความพอใจ จะคิดทำอะไรก็ได้ตามความพอใจ เพราะฉะนั้นวิวัฒนาการทางความคิดดินแดนแห่งเสรีภาพเป็นเงื่อนไขของการแสดงออกและความสามารถจะกำหนดวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง (Self Determination) นั้นเป็นเงื่อนไขการแสดงออก ซึ่งเป็นคำสอนของลัทธิปัจเจกชนนิยม

เมื่อพิจารณาจากสองลัทธิดังกล่าวแล้วถึงแม้จะมีแนวคิดแตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมกันคือการเน้นและให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน^{๑๐} และได้มีการ

^{๑๐} โปรดดูรายละเอียดในจรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญากฎหมายและความ เป็นจริงทางสังคม, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕, หน้า ๑๕๓-๑๕๕



ยอมรับและกำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีการจัดประชุมสุดยอดระดับโลก (World Summit) ซึ่งมีชื่อเรียกเป็นทางการว่า United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) ที่นครริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๒ เอกสารสำคัญเป็นผลลัพธ์จากการประชุม UNCED คือ Agenda 21, Rio Principle ซึ่งกล่าวถึงหลักการที่สำคัญ ๒๖ ประการในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาที่ยั่งยืน เอกสารแถลงการณ์ในเรื่องการจัดการป่าไม้ (Statement on Forest Principles) นอกจากนี้ยังมีความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญอีก ๒ ฉบับ คือ กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) และ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)^{๑๑}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น ยอมรับสิทธิดังกล่าวเอาไว้ด้วยกันดังนี้ คือ^{๑๒}

๑. สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้
๒. สิทธิประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

๑. สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (Community Right in Forestry Management)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้

^{๑๑} เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "บทบาทของไทยในสหประชาชาติ" วันพุธที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๖ ณ ห้องประชุมสถาบันราชภัฏอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นไว้สองแนวทาง คือ

(๑) กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา ๒๕๐ โดยมีกฎหมายที่มารองรับสิทธิดังกล่าว คือ ร่างกฎหมายป่าชุมชน พ.ศ.

(๒) กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๕๐ โดยมีกฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒



LIRIT



คือ ให้ชุมชนในท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการ ทำนุบำรุงรักษา และสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้^{๑๓} ซึ่งเป็นการรื้อฟื้น จารีตประเพณีที่มีอยู่จริงในสังคมไทย ศักยภาพของชุมชนภายใต้เงื่อนไขสำคัญคือ ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ เพราะความเป็นอยู่ชุมชนที่วางอยู่บน หลักการเกี่ยวกับอำนาจในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ซึ่งถือเป็นการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนส่วนรวมก็จะรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิดังกล่าว อันเป็น สิทธิขั้นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย โดยที่ต้องการให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ตามสิทธิชุมชนนั้น ๆ ตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มุ่งกระจายความเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มาประสานประโยชน์กับสิทธิทางจารีต และการ มีส่วนร่วมจัดการของท้องถิ่น

ในทิศทางดังกล่าวมีการปรับการมองป่าคือไม่โตเร็วที่ขายหรือล้มปทานได้ ตลอดจนการอพยพแยกคนออกจากป่าอนุรักษ์ มาเป็นการให้ “คนอยู่ร่วมกับป่า” และมุ่งพัฒนาสนับสนุนคนเหล่านั้นให้อนุรักษ์และรักษาทรัพยากรป่าไม้ภายใต้ ประโยชน์ร่วมกับรัฐ ย้ายจากการบังคับกฎหมายด้วยกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ ศาสตร์ทางกายภาพมาเป็นการพัฒนาสนับสนุนคนและองค์กรชุมชนหรือชุมชน ในท้องถิ่นที่มีจารีตประเพณีที่หลากหลาย แต่ละชุมชนเข้ามาจัดการวางแผนควบคุม การใช้และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับรัฐ โดยมีรัฐ เป็นผู้ให้ “สิทธิชุมชน” และยอมรับ “องค์กรชุมชน” หรือชุมชนในท้องถิ่นภายใต้ กฎหมายใหม่ที่ประสาน “หลักนิติศาสตร์แห่งรัฐ และหลักจารีตประเพณีของ แต่ละชุมชน”^{๑๔}

^{๑๓} มาตรา ๘๖ และมาตรา ๘๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๑๔} อเนก นาคะบุตร. คนกับดิน น้ำ จุดเปลี่ยนทางความคิด, กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่น พัฒนา, ๒๕๓๕, หน้า ๖





๒. สิทธิประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (People Right in Forestry Management)

รัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐนั้นจะมีหลักแนวคิดที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ ๑. หลักนิติรัฐ ๒. หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย การยอมรับสิทธิประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งนอกจากการยอมรับสิทธิประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ทุกคนมีสิทธิกำหนดชะตาชีวิตได้ด้วยตนเอง (Self Determination) ได้นั้น โดยผ่านทางกรปกครองประชาธิปไตยที่มีตัวแทนเข้าปกครองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๔}

ดังนั้น รัฐได้มีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สู่ท้องถิ่น จากเดิมที่รัฐส่วนกลาง (เดิมกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้รับผิดชอบโดยตรง เปลี่ยนมาเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^{๑๕}) จัดการแต่ผู้เดียว ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งในการ

^{๑๔} ดูหมวด ๕ การปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๑๕} เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่มีการปรับปรุงภารกิจของงานและกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ (แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๕) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕



จัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นในระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมา จึงมีแนวความคิดการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นกระบวนการวิธีคิดแบบใหม่ที่ผสมผสานแนวคิดหลักนิติศาสตร์ตะวันตกกับหลักนิติศาสตร์ไทยในสังคมบริบท เป็นการสร้างหลักกฎหมายเพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เคารพประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดความยั่งยืน

แนวความคิดการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น ที่เรียกว่า ป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. จึงเป็นกฎหมายเดียวที่มีความหวังอยู่ เป็นกฎหมายที่พูดถึงเรื่องการส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วม ให้มีจิตสำนึกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่สามารถผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติได้ ยังเป็นประเด็นข้อถกเถียง คือ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ใดได้บ้าง โดยเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นชุมชนสามารถจัดการได้หรือไม่ และที่สำคัญในชั้นกรรมาธิการร่วมของสองสภาในการประชุม



LIRT



ครั้งที่ ๑๐ ซึ่งได้มีการพิจารณาเพิ่มเติมหลักการ เรื่อง **“เขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ”** ไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่คำว่า **“เขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ”** ยังเป็นเรื่องที่คลุมเครือและสับสนเสียเพราะว่าเป็นศัพท์ใหม่ที่ไม่เคยใช้มาก่อน แม้ว่าจะชี้ว่าเป็นเขตต้นน้ำลำธาร มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีคุณค่าทางธรณีวิทยา แต่ก็ยังเป็นพื้นที่ซึ่งจะต้องมาขีดเส้นกันใหม่ ซึ่งยังไม่รู้ว่าอีกกี่ปีจะทำสำเร็จ และที่สำคัญทางกฎหมายมีแง่คิดที่ว่ากรมการร่วมสองสภามีอำนาจอะไรที่จะบัญญัติศัพท์ **“เขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ”** ขึ้นมาใหม่ ในขณะที่คำว่า **“ป่าอนุรักษ์”** **“เขตอุทยานแห่งชาติ”** **“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”** ล้วนมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว ซึ่งตามตัวเลขของสถาบันสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร (เขต เอ ๑) หรือเขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษตามที่คณะกรรมการร่วมสองสภาบัญญัติขึ้นประมาณ ๑๙ ล้านไร่ มี ๕,๐๐๐ หมู่บ้าน และมีชุมชนที่ดูแลรักษาป่าประมาณ ๓,๐๐๐ ชุมชน แปลว่าอย่างน้อยประชาชนใน ๕,๐๐๐ หมู่บ้านจะต้องถูกย้ายออกจากพื้นที่ของตนดังกล่าว



LIRT



แม้แต่ชุมชนศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน^{๑๑} ซึ่งเป็นชุมชนที่ดูแลรักษาป่ามา ๓๐ ปีอย่างต่อเนื่อง สามารถพลิกฟื้นภูเขาหัวโล้นกลายเป็นป่าที่ร่มครึ้มอุดมสมบูรณ์ ไม้คันท่า ปลาคันทวย สัตว์ป่าคันทวย เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งหากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ได้จริง ชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนที่จะถูกทางราชการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ทับพื้นที่อย่างไม่เป็นธรรมและยังดูแลรักษาป่าอย่างได้ผลจะมีสภาพอย่างไร ย้อนกลับไปสู่ปัญหาเดิมแบบถอยหลังเข้าคลอง ความจริงร่างกฎหมายป่าชุมชนมีพื้นฐานทางความคิดที่วางใจประชาชนร่วมมือกับภาครัฐ สามารถจะดูแลสร้างสรรค์และรักษาป่าได้ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังเป็นเรื่องที่สนใจอย่างยิ่งว่ากฎหมายดังกล่าวจะออกมาในรูปแบบใด



^{๑๑} พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจมากในการจัดการดูแลป่าต้นน้ำลำธารอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผู้เขียนก็เลือกพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ศึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาโทสาขานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เรื่อง “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้” เมื่อเดือนมีนาคม-พฤษภาคม ๒๕๕๓



วิศวกรรมสังคมกับการออกแบบกฎหมายป่าชุมชนที่ยังสับสน

Social Engineering : Legal Designing for Unsettled Forest Communities Law

รศ.ดร.โกเมศ ชวัญเมือง*



กวีชากรบางคนเชื่อว่าประเทศไทยปัจจุบัน เหมือนกับสังคมตะวันตกในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ ซึ่งกำลังเป็นประเทศอุตสาหกรรม ปัญหาที่ตามมาหลาย ๆ เรื่องที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาเรื่องเกี่ยวกับช่องว่างระหว่างคนจน คนรวย ปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สืบเนื่องมาจากการดำรงอยู่ ของชุมชนท้องถิ่นมีมาอย่างยาวนานก่อนที่จะเกิดสภาพความ เป็นรัฐชาติและเป็นชาติไทย อย่างน้อยนับย้อนไปจนถึงก่อน การปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ ๕ ต่อมา มีการปฏิรูปในสมัย

* น.บ. (เกียรตินิยมดี) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาเอกทางกฎหมาย (เกียรตินิยมดีมาก) มหาวิทยาลัยนิซ (Nice) ประเทศฝรั่งเศส, ฅณปติคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี จังหวัด สุราษฎร์ธานี, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์



รัชกาลที่ ๕ รวมศูนย์อำนาจของรัฐเข้าสู่ส่วนกลางลดบทบาทในความรู้ ความสามารถของชุมชนท้องถิ่นไป ก่อภาวะหยุดการพัฒนาตามธรรมชาติ เป็นการพัฒนาภายใต้คำสั่งแนวดิ่ง ประสิทธิภาพของท้องถิ่นทางการเมือง เศรษฐกิจ เสื่อมถอยลง กฎหมายของชาติด้านต่าง ๆ กำหนดขึ้นเพื่อผูกขาดทรัพยากรทั้งโดยธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้นไว้ภายใต้อำนาจส่วนกลางด้วยข้ออ้างว่า เป็นของส่วนรวม (แต่ส่วนรวมแท้จริงไม่เคยใช้) ทำให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนหมดสิ้นไป

ในปัญหานี้สิ่งที่ผู้เขียนนำมาพิจารณาเป็นเบื้องต้นคือความพยายามของสังคมไทยที่จะแก้ปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จากการที่รัฐส่วนกลางยึดทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ จากที่ตั้งเดิมเป็นของชุมชน ทำให้ชุมชนถูกขับจากฐานทรัพยากรของตนไปและไม่อยู่ในภาวะที่จะมีปัจจัยการผลิตเพื่อดำรงเศรษฐกิจชุมชน

ดังนั้นเรื่องที่น่าศึกษาพิจารณา คือ เรื่องการจัดการป่าชุมชนซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติรองรับไว้^๑ ในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนำเอา “ทฤษฎี

^๑ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นไว้สองแนวทาง คือ

(๑) กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตาม มาตรา ๘๖ โดยมีกฎหมายที่มารองรับสิทธิดังกล่าวคือ ร่างกฎหมายป่าชุมชน พ.ศ.

(๒) กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๕๐ โดยมีกฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และโปรดดูรายละเอียดใน เรื่องศักดิ์ สักดิ์แสง “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ๒๕๔๔ และ เรื่องศักดิ์ สักดิ์แสง “สิทธิมนุษยชน : รับรองสิทธิเสรีภาพในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐” วารสารข่าวสารป่าชุมชน ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑๕ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC)



วิศวกรรมสังคม” (Social Engineering Theory) ของรอสโคปาวด์^๒ (Roscoe Pound) ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา^๓ มาวิเคราะห์พิจารณา

นักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเป็นนักกฎหมายที่มีความมุ่งมั่นที่จะใช้หรือมุ่งมั่นที่จะผลักดันกฎหมายที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาสังคมอย่างจริงจังและให้ความสำคัญทางบทบาท “หน้าที่” นักกฎหมายมากกว่า “เนื้อหาสาระ” สำคัญของกฎหมายที่เรียกว่าภารกิจของนักกฎหมาย นักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา มีหน้าที่จะต้องค้นหาหรือมีหน้าที่ที่จะต้องศึกษาความเป็นจริงตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ของกฎหมายที่ปรากฏในสังคม พร้อมกันนั้นต้องมีอุดมคติเกี่ยวกับเรื่องเหตุผลหรือความเป็นธรรมด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการทำวิศวกรรมสังคม (Social Engineering) ในการที่ก่อสร้างสังคมให้สังคมมีความเป็นความมั่นคงและมีความสงบสุขของคนในสังคม

ดังนั้นนักกฎหมายเปรียบเสมือนเป็นวิศวกรรมสังคมที่ เป็นผู้ออกแบบ จัดสัดส่วนโครงสร้างของกฎหมายเพื่อประคับประคองสังคมหรือค้ำยันสังคมให้ตั้งมั่นอยู่ได้^๔

นอกจากนั้นการทำวิศวกรรมสังคมยังต้องใช้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์โดยอาจมีการศึกษาประวัติศาสตร์ของปัญหาของกฎหมายนั้น ๆ ข้อเท็จจริงของเรื่องนั้น ๆ เช่น กรณีที่ต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาแก้ไขปัญหาลegal problem เรื่องใดเรื่องหนึ่งก็อาจจะศึกษาประวัติศาสตร์ ว่าในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา มีการแก้ไขปัญหาที่

^๒ รอสโคปาวด์ (Roscoe Pound 1870-1964) ศาสตราจารย์กฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งนำแนวความคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยามาพัฒนาขยายรายละเอียดเพิ่มขึ้นในเชิงปฏิบัติและทำให้ทฤษฎีนี้เป็นที่ยอมรับแพร่หลายมากขึ้นในดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลก อังใน จรัญ โฆษณานันท์ “นิติปรัชญา” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๓๘ หน้า ๒๔๑

^๓ แนวคิดทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

(๑) กลุ่มที่มีแนวคิดเอนเอียงใกล้ชิดกับความคิดแบบสังคมนิยม (แนวความคิดมาร์กซิสต์) มี ลีออน ดูกิต (Leon Duguit 1859-1928) เป็นตัวแทนความคิดซึ่งเป็นเจ้าของทฤษฎีว่าด้วยความสามัคคี (Solidarism)

(๒) กลุ่มที่มีแนวคิดเอนเอียงไปทางอนาธิปไตยเสรีนิยม กลุ่มนี้มี รูดอล์ฟ ฟอน เฮียร์ริง (Rudolf Von Jhering 1818-1892) รอสโคปาวด์ (Roscoe Pound 1870-1964) เป็นตัวแทนความคิด

“จรัญ โฆษณานันท์ “นิติปรัชญา” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๓๘ หน้า ๒๔๗





เกิดขึ้นอย่างไร และอาจจะต้องมีการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ และที่สำคัญต้องมีการทำวิจัยและการเก็บข้อมูล^๔ (เน้นจุดหลักในทางสังคมวิทยาที่นำมาใช้กับกฎหมายเมื่อต้องการที่จะนำเอากฎหมายมาเป็นเครื่องมือหรือยุดิปัญหาโดยใช้กฎหมาย)^๕

วิศวกรรมสังคมกับการออกแบบกฎหมายป่าชุมชน (Social Engineering : Legal Designing for Forest Communities Law)

ในขณะที่โลกเปิดออกด้วยหน้าต่างพรมแดนของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วกันด้วยเหตุทางการค้า และการลงทุน ระบบสังคมไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยเฉพาะชุมชนเมืองที่ได้รับอารยธรรม ทูนิยมเสรี ส่งผลให้แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นรัฐเป็นชาติเสื่อมถอยลงไป ผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดั้งเดิม โดยทรัพยากรป่าไม้ที่ควรจะเป็นของท้องถิ่นและได้มีโอกาสใช้ประโยชน์หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของตนเองถูกละเลยจากรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ความมั่นคงในสังคมจึงถูกกำหนด โดยสภาวะของความรุ่งโรจน์หรือความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจที่หาความแน่นอนไม่ได้ ดังนั้นภารกิจวิศวกรรมสังคม (Social Engineering) ของนักนิติศาสตร์ในเชิงสังคมวิทยาต้องสร้างหรือออกแบบกฎหมายป่าชุมชน เพื่อให้ความขัดแย้งหรือผลกระทบกระเทือนน้อยที่สุด ต่อสิ่งที่เป็นโครงสร้างของระบบผลประโยชน์^๖ ในสังคมกับการจัดการป่าชุมชน

^๔ Roscoe Pound, "Interpretation of Legal History" (New York, ๑๙๒๓) p. ๑๕๖

^๕ ในปัจจุบันนี้ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่เอาวิศวกรรมสังคมในการออกแบบกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวคิดเรื่องของปัญหา ความยากจนก็เป็นคิดหนึ่งในการออกแบบกฎหมายแก้ปัญหาสังคมเพื่อประคับประคองสังคมหรือค้ำยันให้ตั้งมั่นอยู่ได้ ตัวอย่างเช่นการออกแบบกฎหมาย ยกร่าง "พระราชบัญญัติแก้ปัญหาความยากจนและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจ" ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ๒ โครงสร้าง คือ

(๑) ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางความคิดและจิตสำนึกใหม่จากที่คิดกันแบบตัวใครตัวมัน คิดแต่เอาความโลภเป็นตัวตั้งโดยไม่ก็ถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เปลี่ยนมาเป็นคิดถึงทั้งหมด รู้จักเพียงพอ เกื้อกูลซึ่งกันและกัน และมีความเป็นธรรมในสังคม

(๒) โครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ จะต้องไม่คิดแบบสุดโต่งเอาปัจเจกชนเป็นตัวหลักแต่ไม่เอาส่วนรวม เปลี่ยนมาคิดเป็นการคิดแบบสายกลาง อ่างในประเวศ วะสี "ประชาชนกับกระบวนการออกแบบ กฎหมายเพื่อปฏิรูปสังคม" ผู้จัดการรายวัน อาทิตย์ ๑๕-๒๐ ก.ค. ๒๕๕๖ หน้า ๑๐-๑๑

^๖ Roscoe Pound "Jurisprudence" (St. Paul, 1939) p.15



โครงสร้างของระบบที่เป็นประโยชน์ในสังคมที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ที่นำศึกษาพิจารณา เพื่อนำมาออกแบบกฎหมายป่าชุมชนดังต่อไปนี้ คือ

๑. ศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายในเชิงสังคมวิทยา

การศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายในเชิงสังคมวิทยาว่า ในอดีตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชุมชนว่ามีบทเรียนและความล้มเหลวอย่างไร ในการจัดการป่า (ชุมชน) เมื่อพิจารณาศึกษาทางประวัติศาสตร์แล้วในการจัดการป่าแล้วนับว่ามีความล้มเหลว จากนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมและไม่มีการตรวจสอบจากสังคม การที่มองกรมป่าไม้เป็นเพียงหน่วยงานเดียว ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในการจัดการป่าของประเทศ ทำให้มีผลต่อการลดทอนและทำลายศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นที่เคยดูแลจัดการป่าตามประเพณีมาก่อน ก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้^๑

๑) ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีที่ชุมชนอาศัยมาก่อน การประกาศให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ของกรมป่าไม้หลายครั้งได้นำไปสู่ความรุนแรงที่คาดไม่ถึง โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และทางภาคเหนือ^๒ เป็นต้น

๒) ปัญหาการคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในระดับพื้นที่ไปจนถึงในระดับชาติ ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้กฎหมายและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้กลายเป็นช่องว่างในการคอร์รัปชันหลายรูปแบบ

๓) ปัญหาด้านงบประมาณ ในแต่ละปีกรมป่าไม้ (ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแล รักษาทรัพยากรป่าไม้ กรมป่าไม้เป็นเพียงหน่วยงานส่งเสริมงานวิชาการป่าไม้และที่สำคัญกำลังโอนกรมป่าไม้ ที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

^๑ เครือข่ายป่าชุมชน “พ.ร.บ.ป่าชุมชน ชาวบ้านคือคนรักป่า” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๔๕, หน้า ๓-๔

^๒ เรื่องศักดิ์ศักดิ์แสง “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๔, หน้า ๕๖-๖๐



และสิ่งแวดล้อม มีการใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดการป่า ไม่ว่าจะเป็นการปลูกป่า การจัดการไฟป่า ฯลฯ ในขณะที่ทุ่มทั้งงบประมาณและกำลังคนอย่างมหาศาลแต่ผลที่ได้รับกลับไม่สามารถรักษาพื้นที่เอาไว้ได้

๔) ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับเรื่องของความรู้ที่นำมา จัดการป่าไม้ในประเทศ ที่สืบทอดมาจากประเทศตะวันตก^{๑๑} ที่ไม่เหมาะสมกับระบบนิเวศน์และสภาพความเป็นจริงทางวัฒนธรรมของสังคมไทย จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดแนวคิดในการจัดการป่าของชุมชนโดยเริ่มต้นจากการเรียกร้อง การยกเลิกสัมปทานป่าปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ในทางภาคเหนือและภาคอีสาน เรียกร้อง “สิทธิชุมชน”^{๑๒} (Community Rights) ในชุมชนจำแนกป่าชุมชนพึงพาออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดการ เช่น ป่าต้นน้ำ ป่าพิธีกรรม ป่าช้า ป่าศักดิ์สิทธิ์ที่ใช้ประกอบพิธีกรรมร่วมกัน ที่จะสอนให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำ ป่าพิธีกรรม ป่าใช้สอยทั่วไปและอื่น ๆ อีกมาก ชุมชนแต่ละแห่งจะจำแนกประเภทป่าไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมสภาพนิเวศ และเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ ซึ่งชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีความคิด แบ่งแยกพื้นที่ตายตัว ว่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ห้ามใช้สอย^{๑๓} เป็นพื้นที่ป่าใช้สอย ที่ใช้สอยอย่างเดียวไม่อนุรักษ์ แต่พื้นที่ป่าชุมชนล้วนมีการใช้สอยในเชิงอนุรักษ์ เช่น พื้นที่ป่าต้นน้ำของชุมชนที่มีข้อห้ามเข้มงวดที่สุด แต่ก็ยังสามารถให้ชาวบ้าน เก็บของป่าเช่น เก็บผัก สมุนไพร เป็นต้น ที่ไม่กระทบต่อสภาพป่า^{๑๔}

^{๑๑} ไกลรัตน์ ดลอารมณฺ์ “การพัฒนากรรมป่าไม้ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๐๓” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปกร ๒๕๒๘ หน้า ๒๑

^{๑๒} Jack donnelly มองว่า การเน้นสิทธิมนุษยชนแบบใด ๆ ที่ตัดขาดจากสิทธิชุมชนที่เขาอาศัยอยู่นับเป็นเรื่องไร้สาระใน Jack donnelly Democracy, Human Rights and East Asia ; Critical Using on an Asia “Third Way” Paper prepared for workshop on the Growth of East Asia and its impact on Human Rights, Hakone, Japan, June 23-27, 1995 p 25,29 อ้างในจรูญ โฆษณานันท์ “ปัญหาสิทธิมนุษยชนวิถีสเอเชียและวัฒนธรรมไทย”, วารสารอักษร, ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕, หน้า ๑๔

^{๑๓} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นอุทยาน (มาตรา ๖)

^{๑๔} เครื่องข่ายป่าชุมชน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒



L I R T



๒. การศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลในการจัดการป่าชุมชน

นักวิชาการสังคมแบบแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจากการที่จะต้องทำการศึกษาทางประวัติศาสตร์แล้ว จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทำวิจัยเก็บข้อมูลมาเพื่อออกแบบกฎหมายป่าชุมชนให้เข้ากับสังคมบริบท การศึกษาวิจัยนั้นอาจมีงานต่างประเทศมาเทียบเคียง เช่น การจัดการป่าชุมชนในประเทศเนปาล มีกฎหมายป่าชุมชนมารองรับการจัดการป่าชุมชนของชุมชนแต่ละท้องถิ่น^{๑๔} ซึ่งเป็นตัวอย่าง การจัดการป่าชุมชนโดยชุมชนอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

ดังนั้นกฎหมายป่าชุมชนที่ออกแบบได้นั้นจะต้องมีการทำการการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นเครื่องยืนยัน หลักเกณฑ์ในการออกแบบกฎหมายป่าชุมชนว่าชุมชนในท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงใด ในการจัดการป่าชุมชน ที่จะออกแบบกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าชุมชน^{๑๕}

๓. การศึกษาทางสังคมวิทยาในเรื่องการเตรียมมติบัญญัติ

การศึกษาเชิงสังคมวิทยาในเรื่องการเตรียมมติบัญญัติ หรือการออกแบบกฎหมายนั้น เมื่อเราทราบแนวทางภูมิหลังทางประวัติศาสตร์โดยมีงานวิจัยและมีข้อมูลมาสนับสนุนการออกแบบกฎหมายป่าชุมชน เช่น เรื่องการประกาศกำหนดให้พื้นที่บางแห่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมานานตั้งแต่ปู่ย่าตายายและดำรงอยู่ด้วยการรักษาและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าซึ่งบรรดาชาวบ้านต่างยึดถือป่าเป็น “ป่าชุมชน” ก็ยังคงดำรงชีวิตไปตามแบบเดิมโดยการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการรักษาพื้นที่ป่าอันถือเป็นป่าชุมชนของตนไว้

^{๑๔} โปรดคูรายละเอียดในการจัดการป่าชุมชนในประเทศเนปาล ใน Jane Gronow and Narayan Kaji Shrestha “Form policing to Participation : Reorientation of Forest Department Field Staff in Nepal” Research Report Series Number 11, October 1990 RECOFTC, Bangkok Thailand 2001

^{๑๕} ในประเทศไทยได้วิจัยเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยว่ามีการจัดการป่าชุมชนโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นนับว่าเป็นการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมในทรัพยากรป่าไม้ได้ จึงควรมีการออกแบบกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่นงานวิจัย เรื่อง “ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา” เล่ม ๑-๓, สถาบันชุมชนท้องถิ่น พัฒนา, ๒๕๓๖, รวมทั้งงานวิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน เป็นต้น





เช่นนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายเรื่องป่าสงวนแห่งชาติของรัฐกับคดีเรื่องป่าชุมชนของชาวบ้านในชุมชนนั้นมีลักษณะที่สวนทางกัน เพราะว่าเรื่องป่าสงวนของรัฐเป็นเรื่องตามกฎหมายที่รัฐเห็นว่าควรจัดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่เรื่องป่าชุมชนตามคดีชาวบ้านยึดถือกันเป็นความเป็นจริง (fact) ที่เป็นอยู่^{๑๖}

ดังนั้นนักวิศวกรรมสังคมจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้กันอยู่ว่ามีปัญหาอะไรบ้าง และจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดที่เป็นแบบอย่างที่ดีนำมาเป็นหลักการออกแบบกฎหมายป่าชุมชนที่นำไปสู่ความสมดุลของโครงสร้างทางสังคมที่ไม่มีความเอนเอียงไปทางฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมากเกินไป

ร่างกฎหมายป่าชุมชน พ.ศ. จึงเกิดขึ้นจากการออกแบบกฎหมายของนักวิศวกรรมสังคม ตามแนวความคิดของนักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐^{๑๗} เป็นการรับรองสิทธิชุมชนมิได้มีความหมายเชิงต่อต้านโลกาภิวัตน์เท่านั้น หากแต่ยังมีความหมายถึงการจัดการกับฐานทรัพยากรทางชีวภาพ จัดการระบบนิเวศจัดการทัศนคติของมนุษย์ต่อการดำรงอยู่กับโลกธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนในอนาคต รวมตลอดจนถึงคืนความเข้มแข็งให้กับชุมชนให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้พัฒนาศักยภาพ อันเป็นประโยชน์ต่อชาติโดยรวมอีกด้วย

ความสับสนการออกแบบกฎหมายป่าชุมชนของนักวิศวกรรมสังคม (Social Engineering : Legal Designing for Unsettled Forest Communities Law)

การออกแบบกฎหมายป่าชุมชนของนักวิศวกรรมสังคมยังมีความสับสน โดยเฉพาะทางด้านแนวความคิดในการออกแบบกฎหมายป่าชุมชน (Legal Designing Forest Communities Law) ซึ่งเป็นเหตุมาจากวัฒนธรรมต่อความเข้าใจความเป็นกฎหมายของสังคมนิติศาสตร์ไทยที่แอบอิงอยู่กับสำนักความคิด

^{๑๖} ภูริชญา วัฒนะรุ่ง “หลักกฎหมายมหาชน” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๔๕, หน้า ๓๗๕

^{๑๗} มาตรา ๔๖,๕๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐



LIRT



ปฏิฐานนิยม (positive) ซึ่งอาจเป็นเพราะกระบวนการนิติบัญญัติไทยได้ถูกหล่อหลอมจากระบบ “อำนาจนิยม” ที่ได้ล้มล้างการเมืองการปกครองอยู่บ่อยครั้งและเกือบทุกครั้งผู้ทำการก่อรัฐประหารจะตั้งสภานิติบัญญัติให้ทำหน้าที่ออกแบบกฎหมายตามที่ผู้มีอำนาจต้องการอยู่เสมอ ในประการสำคัญ การออกแบบกฎหมายของประเทศไทยเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนนั้นน้อยมาก ฉะนั้นผู้กุมอำนาจออกแบบกฎหมายไทยเป็นเวลาช้านาน คือ ภาคราชการซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนักการเมืองในความหลากหลายความสัมพันธ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับวัฒนธรรมความเข้มแข็งในการบังคับบัญชา (control and command) เป็นเหตุให้เกิดและซึมซับเอาวัฒนธรรมทางกฎหมาย (legal culture) ในเชิงอำนาจที่เสริมสร้างความเข้มแข็ง การควบคุมการบังคับบัญชาในแนวดิ่งจากหน่วยราชการไทย ส่งผลต่อมโนทัศน์และการให้เหตุผลทางกฎหมาย เป็นไปลักษณะที่เป็นรูปแบบกฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้กำหนดอย่างเข้มแข็ง^{๑๔} ก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ ปัญหาทางแนวความคิด ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ถือเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐^{๑๕}

^{๑๔} เจริญ กัมภีรภาพ “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.” รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ pub-law.net/ กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๖, หน้า ๒๑๒-๒๑๓

^{๑๕} มาตรา ๑๗๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อสังเกต การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๑๗๐ ในหมวด ๓ และหมวด ๕ ผู้เขียนคิดว่าเป็นผลมาจากในอดีตที่ผ่านมาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเริ่มแรกจะเป็นแบบโดยตรง แต่เมื่อสังคมมีการพัฒนาและมีประชากรมากขึ้นพัฒนามาเป็นประชาธิปไตยทางผู้แทน แต่งอย่างประชาธิปไตยทางผู้แทนกำลังเผชิญวิกฤตการณ์ พรรคการเมืองในประเทศที่เคยเป็นสถาบันหลัก กระทำหน้าที่เสมือนตัวกลางระหว่างประชาชนและรัฐบาลกำลังตกอยู่ในภาวะเสื่อมถอยลงอย่างมาก ความศรัทธาและความจงรักภักดีที่มีต่อพรรคการเมืองลดน้อยลง ความไม่ไว้วางใจรัฐบาล นักการเมือง และพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในขณะที่อัตราการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลดน้อยลง จึงต้องมีการปฏิรูปการเมืองการปกครองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นมา เพื่อต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม นับว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงผสมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อึ้งใน ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ “ประชาธิปไตย : เส้นทางเดินจากประชาธิปไตยโดยตรงสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” รวมบทความเพื่อเป็นเกียรติแก่ ระดม วงษ์น้อย, รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ ๒๔ ฉบับพิเศษ พฤศจิกายน ๒๕๕๖





แต่อย่างไรก็ตามนักวิศวกรรมสังคม (บางกลุ่ม) เกิดความสับสนกับทางแนวความคิดไม่เข้าใจ หลักการของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตามที่ประชาชนเสนอ ทำให้หัวใจของร่างกฎหมาย ดังกล่าวจึงได้ถูกทำลายลงไป เพราะเมื่อถึงขั้นตอนการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาเกิดความสับสน ไม่เข้าใจว่าร่างกฎหมายป่าชุมชน เป็นเพียงการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ ในบางมิติไม่ใช่ทุกอย่าง ทำให้เกิดปมปัญหาขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน อยู่ที่หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังกล่าวนั้น คือ ไม่อนุญาตให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น (อาจรวมไปถึงชนกลุ่มน้อยที่อาศัยในป่าของประเทศไทย) ที่อยู่มาช้านาน แต่ถูกรัฐประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ในภายหลังไม่สามารถจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้^{๒๐} ซึ่งการแก้ไขหลักการในร่างกฎหมายดังกล่าวไม่มีประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งไม่มีนักกฎหมายจากกฤษฎีกาได้เข้าไปช่วยเหลือ ในการอธิบายหลักการและช่วยเหลือในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสนในการออกแบบกฎหมายป่าชุมชน

และที่สำคัญในการประชุมครั้งที่ ๑๐ ของคณะกรรมการร่วมสองสภา ซึ่งได้มีการพิจารณาเพิ่มเติมหลักการ เรื่อง **“เขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ”** ไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวทั้ง ๆ คำว่า **“เขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ”** ยังเป็นเรื่องที่คลุมเครือและสับสนเสี่ยงเพราะว่าเป็นศัพท์ใหม่ที่ไม่เคยใช้มาก่อน แม้ว่าจะชี้ ว่าเป็นเขตต้นน้ำลำธารมีความหลากหลายทางชีวภาพ มีคุณค่าทางธรณีวิทยา แต่ก็เป็นที่ซึ่งจะต้องมาขีดเส้นกันใหม่ซึ่งยังไม่รู้ว่าอีกทีก็จะทำสำเร็จ และที่สำคัญทางกฎหมายมีแนวคิดที่ว่า กรรมการร่วม สองสภามีอำนาจอะไรที่จะบัญญัติศัพท์ **“เขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ”** ขึ้นมาใหม่ ในขณะที่คำว่า **“ป่าอนุรักษ์” “เขตอุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”** ล้วนมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว ซึ่งตามตัวเลขของสถาบันสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร (เขต เอ ๑) หรือ (เขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษตามที่คณะกรรมการร่วมสองสภาบัญญัติขึ้น) ประมาณ ๑๙ ล้านไร่ มี ๕,๐๐๐ หมู่บ้าน

^{๒๐} วุฒิสภาแก้ไขหลักการในมาตรา ๑๘ ฉบับที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ แต่วุฒิสภาได้แก้ไข ตัดสิทธิชุมชนดั้งเดิมในการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพราะกลัวว่าจะเป็นเหตุให้มีการแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม





และมีชุมชนที่ดูแลรักษาป่าประมาณ ๓,๐๐๐ ชุมชน แปลว่าอย่างน้อยประชาชนใน ๕,๐๐๐ หมู่บ้านจะต้องถูกย้ายออกจากพื้นที่ของตนดังกล่าว แม้แต่ชุมชนศิลาแลง อ.ป่าจ.น่าน^{๒๐} ซึ่งเป็นชุมชนที่ดูแลป่ามา ๓๐ ปีอย่างต่อเนื่อง สามารถพลิกฟื้นภูเขาหัวโล้นกลายเป็นป่าที่ร่มครึ้มอุดมสมบูรณ์ ไม้คั้นป่า ปลาคั้นห้วย สัตว์ป่าคั้นถิ่นเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งหากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ได้จริง ชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนที่ถูกทางราชการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์พื้นที่อย่างไม่เป็นธรรมและยังดูแลรักษาป่าอย่างได้ผลจะมีสภาพอย่างไร ย้อนกลับไปสู่ปัญหาเดิมแบบถอยหลังเข้าคลอง ความจริงร่างกฎหมายป่าชุมชน ... มีพื้นฐานทางความคิดที่วางใจประชาชนร่วมมือกับภาครัฐจะสามารถจะดูแลสร้างสรรค์และรักษาป่าได้ตาม เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

จากการที่ศึกษาวิเคราะห์ที่ในการจัดการป่าชุมชนให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนในการจัดการ ป่าชุมชนเพื่อลดปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ โดยมีกฎหมาย (ป่าชุมชน) เพราะกฎหมายป่าชุมชนเป็นกฎหมายเดียวที่มีอยู่ในขณะที่มีความหวังอยู่เป็นกฎหมายที่พูดถึงเรื่องการส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วม ให้มีจิตสำนึกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๓/๑ ได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดการป่าชุมชนของชุมชน คือชุมชนที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนไว้ชัดเจนว่า

๑. ชุมชนต้องอยู่มาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ คือ ให้สิทธิแก่ชุมชนเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชุมชนที่ถูกทางราชการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่เดิมที่ชุมชนอยู่อาศัยมาก่อน
๒. ชุมชนนั้นได้ดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีก่อนวันที่ประกาศพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
๓. ชุมชนนั้นได้รักษาดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องจนถึงวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน

^{๒๐} พื้นที่ดังกล่าวนั้นผู้เขียนได้ไปศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ ในช่วงเดือนมกราคม-เมษายน ๒๕๕๓ “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้” ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ปีการศึกษา ๒๕๕๓



๔. ชุมชนนั้นที่มีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัย ที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศ

ดังนั้น เงื่อนไขที่ออกแบบไว้ในร่างกฎหมายป่าชุมชน มาตรา ๒๓/๑ นี้ แสดงให้เห็นว่า

๑. พื้นที่ใดที่ยังไม่ได้มีการดูแลรักษาป่าโดยชุมชนจะไม่มีสิทธิมายื่นขอ จัดตั้งป่าชุมชน

๒. กฎหมายนี้ไม่ได้อนุญาตให้ชุมชนไหนก็ได้ จะมายื่นขอจัดตั้งป่าชุมชน ต้องเป็นชุมชนที่มี คุณสมบัติครบถ้วน ๔ ข้อตามเงื่อนไขเท่านั้น

๓. กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่เป็นการประกาศเปิดพื้นที่เขตอนุรักษ์ให้มายื่น ขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ตามอำเภอใจ แต่พื้นที่อนุรักษ์ที่อยู่ในข่ายขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ ต้องเป็นพื้นที่ที่มีการดูแลในลักษณะป่าชุมชนอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น และต้องทำมา ไม่น้อยกว่า ๕ ปี อย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้นชุมชนนั้นต้องเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐาน มาก่อนประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ ดังเช่นชุมชนศิลาแลง เป็นต้น

๔. หากสมาชิกป่าชุมชนมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมาย ยังถูกเพิกถอนสิทธิการจัดการป่าชุมชนได้ ตามมาตรา ๔๘

ซึ่งดูจากเงื่อนไขที่เข้มงวดแล้ว ไม่มีช่องว่างของกฎหมายในประเด็น ไหนที่ชุมชนใดจะเข้าไปทำลายเขตอนุรักษ์ได้ตามที่นักวิศวกรรมสังคมแสดง ความเป็นห่วงในการออกแบบกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งไม่จำเป็นต้องกำหนด **“พื้นที่อนุรักษ์พิเศษ”** มาไว้ในกฎหมายป่าชุมชนให้เกิดความสับสนในการออกแบบ กฎหมายดังกล่าว





บรรณานุกรม

หนังสือ

เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย “พ.ร.บ.ป่าชุมชน ชาวบ้านคือคนรักษาป่า” กรุงเทพฯ : ศยามล, ๒๕๕๕

จรัญ โฆษณานันท์ “นิติปรัชญา เล่ม ๑” พิมพ์ครั้งที่ ๖ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘

ภูริชญา วัฒนรุ่ง “หลักกฎหมายมหาชน” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๕

วารสารเอกสารต่าง ๆ

จรัญ โฆษณานันท์ “ปัญหาสิทธิมนุษยชน วิถีเอเชียและวัฒนธรรมไทย” วารสารอัยการ ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๙

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาผิด : จะป้องกันและแก้ไขอย่างไร?” www.cabinet.thaigov.go.th วันที่ ๒๓ และ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๖

ประเวศ วะสี. “ประชาชนกับกระบวนการออกแบบกฎหมายเพื่อปฏิรูปสังคม” ผู้จัดการรายวัน เสาร์-อาทิตย์ ๑๙-๒๐ ก.ค. ๒๕๕๖ หน้า ๑๐-๑๑

พีระพล ศรีสิงห์ “บทความวิจัย ฐานความผิดในการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยความเป็นธรรมทางสังคม และทางเศรษฐกิจ” วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๕๖

- ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. (ฉบับผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร)
- ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. (ฉบับผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา)
- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (ฉบับที่พิจารณาร่วมของกรรมาธิการร่วมสองสภา)



LIRT



วิทยานิพนธ์

ไกลรัตน์ ดลอารมณ. “การพัฒนากรรมป่าไม้ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๓-๒๕๐๓” วิทยานิพนธ์ สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๒๔.
เรื่องศักดิ์ ศักดิ์แสง. “องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๔.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

หนังสือต่างประเทศ

Jack Donnelly. “Democracy, Human Rights, and East Asia : Critical Using on An Asian.” Third Way Paper prepared for workshop on The Growth of East Asia And Impact on Human Rights, Hakone, Japan, June 23-27, 1995.

Roscoe Pound “The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence” (25 Harvard how Review, 1912)

Roscoe Pound. “Interpretation of Legal History” (New York, 1923)

Roscoe Pound. “Jurisprudence” (St.Paul, 1959)

Jane Gronow and Narayan kaji Shrestha “From Policing to Participation : Reorientation of Forest Department Field Staff in Nepal” Research Report Series Number 11 October 1990 RECOFF. Bangkok Thailand 2001.



LIRT



บทนำ



การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้ได้เริ่มมีการศึกษาเมื่อ ๕ ทศวรรษที่ผ่านมา หนังสือเล่มแรกทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เขียนขึ้นโดย Chung Inhung และได้ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ต่อจากนั้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ Fred W. Riggs ได้เดินทางมาบรรยาย ณ National Officials Training Institute ซึ่งในปัจจุบันคือ Central Officials Training Institute (COTI) และได้มีการจัดตั้งภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์เพื่อเปิดสอนในระดับปริญญาตรีเป็นแห่งแรกใน Yonsei University เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งในการเปิดสอนดังกล่าวรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้ กล่าวคือ จุดเริ่มต้นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันมาจากการที่ Woodrow Wilson ได้เขียนบทความเรื่อง "The Study of Administration" ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๘๗ โดยทฤษฎีการบริหารของ Wilson ได้เสนอการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง จนทำให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา

* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา





เราคงจำกันได้ว่า ได้เกิดวิกฤติด้านเอกลักษณ์ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาแล้ว ซึ่งไม่สามารถบอกได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร มีความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับรัฐศาสตร์อย่างไร ในเกาหลีใต้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ถูกมองว่าเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมาย แม้แต่ธนาคารและบริษัทต่าง ๆ ต่างเข้าใจว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ การศึกษากฎหมาย โดยวิกฤติด้านเอกลักษณ์เกิดจากการที่มีการจัดตั้งภาควิชาารัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยหลายแห่งในเกาหลีใต้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ซึ่งการเกิดวิกฤติด้านเอกลักษณ์ดังกล่าวได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญอย่างมากอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาที่สองคือ การขาดความชอบธรรมในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้ กล่าวคือ ในอดีตที่ผ่านมารัฐประศาสนศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่พรรคพวก ซึ่งเป็นปัญหาคคล้ายคลึงกับสาขารัฐศาสตร์

นับตั้งแต่ที่มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้เป็นต้นมา ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ต่าง ๆ เป็นทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสบการณ์ในต่างประเทศ ซึ่งไม่ใช่ลักษณะสภาพการณ์ของเกาหลีใต้ และที่ผ่านมายังไม่มีการทดสอบสมมติฐานที่ปรากฏในงานเขียนต่าง ๆ ในเกาหลีใต้เท่าใดนัก

ปัญหาต่อไปเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการขาดความเข้าใจในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้ดีพอ ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในระดับปริญญาตรีก็ตาม แต่ก็ดูเหมือนว่ามีความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น เป็นปัญหาที่เกิดจากช่องว่างระหว่างนักวิชาการและข้าราชการ นักวิชาการมักจะมีมุมมองข้าราชการว่าเป็นผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปราศจากกรอบแนวคิดทางทฤษฎี ในทางกลับกันข้าราชการก็มองนักวิชาการว่าเป็นนักอุดมคติมากเกินไป เน้นทฤษฎีโดยลืมนึกถึงเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นจริง ดังนั้นข้าราชการจึงไม่ต้องการให้นักวิชาการได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันข้าราชการก็มีความพอใจให้นักวิชาการที่ไปบรรยายในสถาบันฝึกอบรมของรัฐบาลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะข้าราชการมีความเชื่อว่า นักวิชาการไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับความเป็นจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสาธารณะ จากกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม



ทางสังคมเกาหลีใต้ในปัจจุบัน จึงทำให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการและข้าราชการเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้

รัฐประศาสนศาสตร์เกาหลีใต้ในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งยิ่งใหญ่เกิดขึ้นเมื่อ ๒-๓ ทศวรรษที่ผ่านมาในแง่ ลักษณะที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงมีดังนี้

๑. ขอบเขตระหว่างรัฐบาลและธุรกิจมีลักษณะเป็นสีเทามากขึ้น ทั้งนี้ เพราะมีการนำศัพท์และค่านิยมต่าง ๆ ทางธุรกิจไปใช้ในหน่วยงานรัฐบาลมากยิ่งขึ้น
๒. วิทยาการจัดการเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาความสามารถ จึงมีการนำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางการบริหารเป็นจำนวนมาก
๓. เทคนิคทางวิทยาศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์มากขึ้น กล่าวคือ การปฏิวัติทางเทคโนโลยีหรือที่เรียกว่ายุคเทคโนโลยีได้เกิดขึ้นในเกาหลีใต้ การบริหารจึงไม่อาจปฏิเสธการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องเล่นบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย
๔. ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการบริหารได้เพิ่มขึ้นทุกที
๕. ความต้องการคิดอย่างเป็นระบบเกิดขึ้นมาก
๖. โลกใบนี้นับวันมีแต่เล็กลงทุกที

คำถามที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้อย่างไร? คำตอบก็คือ สามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้ ๗ ประการคือ

ประการแรก จะต้องนำหลัก 3 Es ของรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ หลัก 3 Es ได้มาจากการประชุม Minnowbrook เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งได้แก่ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักความยุติธรรม (Equity) หลักประสิทธิภาพเป็นหลักพื้นฐานทั่วไปของรัฐประศาสนศาสตร์ หลักประสิทธิผลจะเกี่ยวข้องกับการบริหารแบบประชาธิปไตย นั่นก็คือจะทำให้สังคมมีความรับผิดชอบและมีผลผลิตได้ด้วยอะไร ส่วนหลักความยุติธรรมเป็นการเน้นให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนมากกว่าข้าราชการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักวิชาการที่จะต้องหาแนวทางเพื่อรักษาหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประสิทธิผลและหลักความยุติธรรม



LIART



ประการที่สอง จะต้องสร้างความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการและข้าราชการ หากปราศจากความร่วมมือกันแล้ว การบริหารก็ไม่สามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้ ดังนั้นนักวิชาการจะต้องพยายามแนะนำทฤษฎีการบริหารที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

ประการที่สาม จะต้องศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นของพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งยังไม่มีหนังสือที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เกาหลีใต้ได้เลย ถึงแม้ว่าจะมีหนังสือเกี่ยวกับกรณีศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันบ้างก็ตาม แต่ก็นำไปใช้สำหรับการอ้างอิงเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการก่อตั้งสังคมทั้งสองประเทศ รวมทั้งปรัชญาการบริหารมีความแตกต่างกัน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาค่านิยมและปทัสถานของพื้นเมืองที่ใช้อยู่ในสังคม ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์เกาหลีใต้ เพื่อจะได้เข้าใจชุมชนอย่างเป็นระบบ ดังนั้นนักวิชาการจำนวนมากจะต้องศึกษาความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์เกาหลีใต้ รวมทั้งทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ เพื่อจะได้สร้างทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เกาหลีใต้ที่เป็นของตัวเอง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการรวบรวมบทความต่าง ๆ ทำเป็นหนังสือชื่อ Korean Public Administration



LIRT



ประการที่สี่ จะต้องขยายขอบเขตการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีเนื้อหาเพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างเช่น มีการศึกษาสาขาใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่น นโยบายศาสตร์ ซึ่งเกี่ยวข้อง กับทฤษฎีเชิงปริมาณสำหรับนำไปใช้ในการบริหารขนาดใหญ่ และจะทำให้การศึกษามีความกว้างขวางและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เช่น ทฤษฎีการบริหารว่าด้วยความรับผิดชอบต่อ เป็นต้น การวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์จะทำให้ทราบปัจจัย จูงใจต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานสวัสดิการ ที่มีการศึกษาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของคน สำหรับความรู้สึกที่มีต่อผลิตภัณฑ์ มวลรวมของชาติ (GNP) และตัวเลขรายได้ต่อหัวที่เพิ่มขึ้นนั้น หากประชาชนไม่ เชื่อถือในเรื่องดังกล่าวข้างต้นก็อาจเป็นเพราะมีการประเมินคุณภาพชีวิตจากความรู้สึก ส่วนตัว การวัดและการประเมินเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อและการบริการสาธารณะ ก็เป็นการประเมินจากความรู้สึกของลูกค้า ส่วนการวัดผลผลิตทางการบริหาร ก็นับว่าเป็นปัญหาสำคัญเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ต้นทุนในเรื่องคุณภาพและ อรรถประโยชน์ทางการบริหารไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการ นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายทรัพยากรและ ความสามารถ เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนอีกด้วย



ประการที่ห้า จะต้องให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความรับผิดชอบต่อ การเปลี่ยนแปลงในระดับนานาชาติด้วย ยกตัวอย่างเช่น การจัดอภิปรายเกี่ยวกับ รัฐประศาสนศาสตร์เกาหลีใต้เป็นภาษาอังกฤษ หรือการตีพิมพ์ผลงานรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นภาษาอังกฤษ เป็นต้น

ประการที่หก จะต้องลดช่องว่างรัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้ในส่วน ภูมิภาค กล่าวคือ คณาจารย์ที่สำเร็จปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ มักอาศัยอยู่ในกรุงโซลเป็นจำนวน ๘๐ % ซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสรู้จักคณาจารย์หลาย คน ได้แก่ Bum Woong Kim, Shim Ik-Sup แห่ง Dongguk University ในกรุงโซล Kang Sung-Chul, Kang Mun-hee แห่ง Pusan National University ในปูซาน โดยจำนวนเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับจำนวนคณาจารย์ที่อาศัยอยู่ใน ส่วนภูมิภาคที่มีอยู่เพียง ๒๐ % นอกจากนั้นคณาจารย์หลายคนยังไม่มีคุณสมบัติ



เพียงพอที่จะสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนภูมิภาคได้ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหานี้ จึงควรที่จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างคณาจารย์ในกรุงโซลกับคณาจารย์ในส่วนภูมิภาค และมีการจัดประชุมหรือสัมมนาทางวิชาการในส่วนภูมิภาค

ประการสุดท้าย รัฐประศาสนศาสตร์ควรที่จะสร้างสรรค์ค่านิยมใหม่ ๆ เพื่อให้ชีวิตของคนและสังคมเกาหลีใต้มีการพัฒนาที่ดีขึ้น โดยรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ ค่านิยม อนาคต และความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์มากยิ่งขึ้น

บทสรุป

รัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้ได้เริ่มมีการศึกษาเมื่อ ๕ ทศวรรษที่ผ่านมา หนังสือรัฐประศาสนศาสตร์เล่มแรกเขียนโดย Chung Inhung เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๕ และได้มีการจัดตั้งภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นแห่งแรกใน Yonsei University เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘ การเกิดวิกฤติด้านเอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้มี ๓ ประการคือ **ประการแรก** มีการจัดตั้งภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยหลายแห่งในเกาหลีใต้ **ประการที่สอง** การขาดความชอบธรรมในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และ**ประการสุดท้าย** การขาดความเข้าใจในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างดีพอ

จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในเกาหลีใต้ในช่วงระยะเวลา ๒-๓ ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลง ๗ ประการคือ **ประการแรก** จะต้องนำหลัก 3 Es ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ **ประการที่สอง** จะต้องสร้างความร่วมมือระหว่างนักวิชาการและข้าราชการ **ประการที่สาม** จะต้องศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นของพื้นเมืองและท้องถิ่น **ประการที่สี่** จะต้องขยายขอบเขตการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น **ประการที่ห้า** จะต้องให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาในระดับนานาชาติ **ประการที่หก** จะต้องลดช่องว่างรัฐประศาสนศาสตร์ในเกาหลีใต้ในส่วนภูมิภาค และ **ประการสุดท้าย** รัฐประศาสนศาสตร์ควรที่จะสร้างสรรค์ค่านิยมใหม่ ๆ ที่จะทำให้ชีวิตของคนและสังคมเกาหลีใต้มีการพัฒนาที่ดีขึ้น



LIRT



หนังสืออ้างอิง

Jong Hae Yoo, "The Study of Public Administration in Korea", in Gerald E. Caiden and Bum Woong Kim (eds), **A Dragon's Progress : Development Administration in Korea**. West Hartford, Connecticut : Kumarian Press, Inc., 1991.



On Air



คลังข้อมูลรัฐสภา

รายการโทรทัศน์รัฐสภา

รายการ ... เจาะรัฐสภา

ออกอากาศทุกวันจันทร์-อังคาร
เวลา ๐๙.๐๕-๑๐.๐๐ นาฬิกา
ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง ๑๑ (กรมประชาสัมพันธ์)

รายการ ... มองรัฐสภา

ออกอากาศทุกวันพุธ-พฤหัสบดี
เวลา ๐๙.๐๕-๑๐.๐๐ นาฬิกา
ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง ๑๑ (กรมประชาสัมพันธ์)

รายการ ... รัฐสภาของประชาชน

ออกอากาศทุกวันศุกร์
เวลา ๐๙.๐๕-๑๐.๐๐ นาฬิกา
ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง ๑๑ (กรมประชาสัมพันธ์)

รายการ ... รัฐสภาพาที

ออกอากาศทุกวันอังคารแรกของเดือน
เวลา ๑๖.๐๐-๑๖.๓๐ นาฬิกา
ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง ๑๑ (กรมประชาสัมพันธ์)

รายการ ... รัฐธรรมนูญนำรู้

ออกอากาศทุกวันพฤหัสบดี
เวลา ๑๑.๐๐ - ๑๑.๓๐ นาฬิกา
ทางสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ (ETV)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา

จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIBRARY

www.parliament.go.th

Legislative Institutional Repository of Thailand