

บรรณานุกรม

# รัฐสภาสาร



# LIBRI

ปีที่ 38

ฉบับที่ 4 เดือน เมษายน 2533

Legislative Institutional Repository of Thailand

ISSN 0125-0997



# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

นายประเสริฐ ดวงวิชัย

ผู้อำนวยการ

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์

บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา

นางพรพิมล ธิรคุณโกวิท

นายสรรเสริญ สืบสหการ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวอรินญา กীরติพงษ์ไพบูลย์

ผู้จัดการและสมุหบัญชี

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

โทร. 2826181-99 ต่อ 237

## สำนักงานหนังสือพิมพ์ รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ

โทร. 2826181-99 ต่อ 229

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร  
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์ ดุสิต กทม. 10300

กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ หนึ่งร้อยแปดสิบบาท



# รัฐสภาสาร

ปีที่ 38 ฉบับที่ 4 เดือน เมษายน 2533

ISSN 0125-0957



# LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบรรณาธิการ

ในช่วงระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ได้มีการกล่าวอย่างกว้างขวางว่า ประเทศไทยของเรานี้ได้มีการพัฒนาในด้านต่างๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตเป็นอย่างที่น่าพอใจ อันเนื่องมาจากได้มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นอย่างมากและการส่งออกก็ได้เพิ่มมากขึ้น จากการพัฒนาตัวเองทำให้ประเทศไทยเกินดุลชำระเงินในไตรมาสแรกในปี 2533 เป็นจำนวนสูงถึง 50,000 ล้านบาท ผลจากการดำเนินการนี้เองย่อมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสังคมไทยเป็นธรรมดา ดังเห็นได้จากสื่อมวลชนต่างๆ

โดยที่ประเทศไทยเรามีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐสภาจึงเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งร่วมปกครองและบริหารประเทศ โดยมีหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ของชาติ เพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของสังคม โดยในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา รัฐสภาได้พิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น และยังมีร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่อยู่ในระหว่างพิจารณาอีกหลายฉบับ

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงขอเสนอบทความ 7 เรื่อง คือ 1) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมน้ำทิ้งของโรงพยาบาล 2) การปฏิรูประบบราชการไทย - สาเหตุปัญหาและแนวทางแก้ไข 3) สภาพทั่วไปและปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่นไทย 4) ระบบราชการไทยกับการแก้ไขปัญหาคอขวดภาคใต้ 5) การห้าม "สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ" ดำเนินการในทางการเมืองกับผลกระทบที่มีต่อระบบรัฐสภาไทย และ 6) การคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัยโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์กับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล 7) รัฐสภาไทย : มกราคม - มีนาคม 2533 การเสนอบทความเหล่านี้ก็เพื่อเสนอแนวความคิดและสะท้อนความคิดเห็นต่อสภาพสังคมในปัจจุบันเพื่อประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณาธิการ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



### มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมน้ำทิ้งของโรงพยาบาล

1

โดย สุรชาติ วัฒนองคา

บทความนี้ผู้เขียนได้เขียนให้เห็นถึงสถานะปัญหาน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานคร อันเกิดจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงพยาบาล ซึ่งน้ำเสียต่าง ๆ ที่ถูกปล่อยออกมาจากโรงพยาบาลลงแม่น้ำลำคลองนั้น ส่วนประกอบของน้ำอาจจะมีเชื้อโรคปะปนอยู่ก็จะกลายเป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคร้ายนานาชนิดไปสู่ประชาชนได้ แม้ในปัจจุบันนี้แม้จะมีกฎหมายต่าง ๆ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น แต่ก็ยังไม่เป็นมาตรการเพียงพอที่จะควบคุมสถานะเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนได้เสนอให้รัฐบาลต้องนำนโยบายแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 85 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” ให้เกิดการปฏิบัติอย่างแท้จริง

### การปฏิรูประบบราชการไทย : สาเหตุปัญหาและแนวทางแก้ไข

16

โดย วิรัช วิรชนิกาวรรณ

บทความเรื่องนี้ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นภาพกว้าง ๆ ของระบบราชการไทยที่มีต่อสังคมไทย โดยผู้เขียนได้เขียนถึงการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งได้กล่าวถึงสาเหตุ ปัญหาของการปฏิรูประบบราชการไทย พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการปฏิรูประบบราชการไทยด้วย

### สภาพทั่วไปและปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่นไทย

21

โดย ศส.ดร. ปธาน สุวรรณมงคล

บทความนี้ผู้เขียนได้สรุปปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่นไทย อันมีผลต่อเนื่องให้เกิดการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งรัฐสภาควรที่จะเข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นฐานรากที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหานโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ, ปัญหาความหลากหลายรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น, ปัญหาโครงสร้างการจตุรงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น, ปัญหาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น

### ระบบราชการไทยกับการแก้ไขปัญหาอุทกภัยภาคใต้

28

โดย ศส. อวาร์ เกียรติทับทิว

บทความนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงการแก้ปัญหาจากการเกิดอุทกภัยภาคใต้ที่เกิดขึ้นเมื่อปลายปี 2531 และต้นปี 2532 ของระบบราชการไทยที่ยังมีศักยภาพไม่เพียงพอต่อการปกครองคุ้มครองหรือบรรเทาภัยครั้งนั้นได้ โดยมีสาเหตุมาจากความรุนแรงจากภัยธรรมชาติเองเป็นประการแรก และประการที่สองเกิดจากกรรมการบริหารของระบบราชการเองอันได้แก่ การรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป และระบบราชการส่วนภูมิภาคขาดเอกภาพในการบริหาร พร้อมกันนี้ผู้เขียนก็ได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหาด้านการกักเก็บน้ำที่อาจจะเกิดขึ้นในภาคเหนือไว้ด้วย



**การห้าม “สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่นๆ” ดำเนินการในทางการเมือง  
กับผลกระทบที่มีต่อระบบรัฐสภาไทย**

**34**

*โดย อัครเมศวร์ ทองนวล*

บทความนี้ผู้เขียนได้ศึกษาจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรืออิทธิพล โดยชี้ให้เห็นถึงการห้าม สมาคม, มูลนิธิ, และองค์การอื่นๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวกับสมาคมและมูลนิธิดำเนินกิจการในทางการเมือง เป็นการเห็นขั้วรังการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในสังคมไทยและทั้งยังทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบรัฐสภาในการที่จะผสมผสานผลประโยชน์ของชนในชาติ ซึ่งผู้เขียนได้เสนอให้มีการทบทวนมาตรการต่างๆ ที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เพื่อเสริมสร้างบทบาทของสมาคม, มูลนิธิ และองค์การอื่นๆ ให้ส่งเสริมระบบรัฐสภาไทย เรื่องนี้ประกอบด้วยหัวข้อดังนี้ ความสำคัญของปัญหา, แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง, ความเป็นมาของสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่นๆ ในสังคมไทย, การจัดตั้งและการห้าม “สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่นๆ” ดำเนินการในทางการเมืองกับผลกระทบที่มีต่อระบบรัฐสภาไทย และบทสรุป

**การคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัย (House Arrest) โดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ 55  
กับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล**

*โดย เบญจะ เพ็งศิษฐ์*

บทความเรื่องนี้ผู้เขียนได้เขียนให้เห็นความเป็นมาและการพัฒนาการคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัย (House Arrest) โดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์กับความผิดที่ไม่ร้ายแรงอันเป็นมาตรการเสริมสร้างการคุมความประพฤติและใช้เป็นมาตรการควบคุมนอกเหนือเรือนจำ ทั้งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยตรง ที่ไม่ขัดกับหลักสิทธิส่วนบุคคลขั้นพื้นฐานในสหรัฐอเมริกา ข้อเขียนนี้ผู้เขียนได้บรรยายวิเคราะห์ให้เห็นว่าวิธีการ House Arrest นี้ไม่กระทบต่อความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย อันเป็นการจำคุกตัวเอง อันอาจจะเป็นแนวทางในการที่จะนำมาใช้ในอนาคด

**รัฐสภาไทย : มกราคม – มีนาคม 2533**

**75**

*โดย งานผลิตเอกสารรัฐสภา*

ในช่วงระยะ 3 เดือนนี้ เป็นช่วงที่ใกล้จะเปิดการประชุมสภาสมัยสามัญประจำปี ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2533 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน จึงต้องรีบเร่งดำเนินการจัดเตรียมร่าง พ.ร.บ. ต่างๆ เพื่อเสนอต่อรัฐสภา



# มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม น้ำทิ้งของโรงพยาบาล

โดย สุรชาติ ฅ นองกาข \*

## บทนำ

ปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาที่สำคัญมากโดยเฉพาะเรื่องของการน้ำเสียในเขตเมือง ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การระบายน้ำทิ้งที่มีมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์จากอาคาร บ้านเรือน โรงงาน โรงพยาบาลและอาคารอื่นๆ ลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะ 2) มีขยะอุดตัน และหมักหมมในท่อระบายน้ำสาธารณะ และ 3) ระบบระบายน้ำไม่มีการหมุนเวียนปริมาณที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร ที่มีประชากรถึง 5.3 ล้านคน ต้องใช้น้ำถึงวันละประมาณ 200 ลิตรต่อคนทุก ๆ วัน หรือประมาณวันละ 1 ล้าน ลูกบาศก์เมตร (Jica II, August 1981) ดังนั้นน้ำที่ผ่านการใช้บริโภคแล้วจะถูกระบายไปตามท่อสาธารณะ ในปริมาณที่ใกล้เคียง น้ำเสียทั้งหมดที่ไหลผ่านคลอง, ท่อต่าง ๆ ลงสู่แม่น้ำ โดยเฉลี่ยแล้วจะมีอัตราไหลสูงถึง 11.6 ลูกบาศก์เมตร/วินาที ถ้าหากระบบระบายน้ำเสียสะดวกดี น้ำเสียจะไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยารวดเร็ว แต่ถ้าระบบระบายน้ำไม่ดี น้ำเสียก็จะเน่าอยู่ในเมืองตามท่อระบายน้ำ ลำคลอง หรือแม้แต่ในบริเวณอาคารซึ่งจะเป็นสาเหตุให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม และมีผลเสียต่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขของประชาชนในที่สุด

การศึกษาสภาวะน้ำเสียในกรุงเทพมหานคร (Ksemsan, 1970), (Sumiyama, 1983) แสดงให้เห็นว่าน้ำเสียของกรุงเทพมหานครเน่าอยู่ในคลองและในท่อระบายน้ำ เพราะท่อระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ (Matsushita, 1983) ซึ่งมีแนวทางแก้ไขคือต้องมีการจัดระบบกำจัดน้ำเสีย

---

\* นบ.,ศศบ. (พัฒนาสังคม) ป. การบริหารโรงพยาบาล

ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนการบริหารโรงพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล



LI RT

ของเมืองที่มีประชากรหนาแน่นนั้นจะต้องมีระบบท่อปัด (Sewer) ระบายออกไปให้พ้นชุมชน แล้วนำไปเข้าสู่ศูนย์บำบัดน้ำเสีย (Sewage Works) ซึ่งจะฟอกน้ำเสียจนสะอาดด้วยขบวนการต่างๆ เสียก่อน แล้วจึงระบายทิ้งลงแหล่งน้ำธรรมชาติ

น้ำทิ้ง (Wastewaters) จากโรงพยาบาลที่ระบายลงสู่ท่อหรือทางระบายน้ำสาธารณะ โดยมิได้ทำการฆ่าเชื้อหรือผ่านกรรมวิธีที่ทำให้สะอาดเสียก่อนนั้น อาจเป็นเหตุให้แพร่ระบาดของเชื้อโรคไปสู่ชุมชนในที่สุดได้ เพราะโรงพยาบาลนั้นมีภารกิจในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยเจ็บด้วยโรคนานาชนิด น้ำที่ใช้ชะล้างแผลหรือเป็นส่วนประกอบในกระบวนการรักษาจึงอาจมีเชื้อโรคปะปนอยู่ ถ้าหากเป็นเช่นนั้นแล้วโรงพยาบาลก็จะกลายเป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคร้ายนานาชนิดไปสู่ประชาชน อันเป็นการแสดงบทบาทที่ผิดพลาดและตรงกันข้ามที่แท้จริง ดังนั้นการศึกษาสภาพของน้ำทิ้งจากโรงพยาบาลและมาตรการควบคุมน้ำทิ้ง จึงเป็นเรื่องที่ควรแก่การศึกษาเป็นอย่างยิ่ง และน้ำที่จะถือเป็นสภาพปัญหาเร่งด่วนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการควบคุมน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมหรืออาจจะมากกว่า เพราะน้ำทิ้งของโรงงานนั้นก่อให้เกิดมลภาวะเป็นหลัก แต่น้ำทิ้งจากโรงพยาบาลที่ไม่ได้ควบคุมนอกจากจะก่อให้เกิดมลภาวะแล้วยังแพร่ระบาดของโรคร้ายนานาชนิดอีกด้วย

## แนวคิดการใช้มาตรการทางกฎหมาย

แนวคิดในการใช้กฎหมายเป็นมาตรการควบคุมสิทธิผลประโยชน์ของประชาชน เป็นแนวความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ที่ว่า กฎหมายเป็นคำสั่งของรัฐาธิปัตย์ อีกด้านหนึ่งความคิดเรื่อง “สัญญาประชาคม” (Social contract) ของ Hobbes ของ Locke และของ Rousseau ที่ได้เกิดขึ้นในสมัยเดียวกัน โดยเฉพาะความคิดของ Locke ได้เป็นรากฐานก่อให้เกิดความคิดเรื่อง สิทธิโดยธรรมชาติ (Natural Right) และประชาธิปไตยซึ่งได้ยืนยันว่ารัฐเกิดขึ้นเพราะสัญญาประชาคมที่มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่รัฐปกครองบ้านเมือง เพื่อรักษาชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ชีวิตร่างกายเสรีภาพและทรัพย์สินจึงเป็นสิทธิโดยธรรมชาติ (Natural Right) ที่รัฐจะละเมิดมิได้ ส่วนมองเตสกีเออร์ ก็เสนอหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเพื่อเป็นการจำกัดอำนาจรัฐอีกด้านหนึ่ง ส่วนทางธรรมเนียมคอมมอนลอว์ของอังกฤษก็มีการเน้นหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ยืนยันหลักเรื่องอิสรภาพของตุลาการและทางสหรัฐอเมริกาก็ได้พัฒนาหลักการควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) ความพยายามร่วมประการต่างๆ ดังความพยายามกัน ที่จะจำกัดอำนาจรัฐสมัยใหม่ให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) เราจะเรียกความพยายามเหล่านี้ว่า ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ก็ได้ ประเทศใดที่มีหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่มั่นคงแข็งแรงแล้ว ภัยอันตรายของการใช้อำนาจบาตรใหญ่ของรัฐก็จะมีขึ้นไม่ได้ เพราะในประเทศนั้นก็ยังสามารที่จะใช้กฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในขณะนั้น (หมายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ) มาป้องกันปกป้องรักษา



## สิทธิของประชาชน (ปรีดี เกษมทรัพย์ : นิติปรัชญา 2526)

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีแนวคิดในการควบคุมน้ำทิ้งชุมชนดังนี้

1. เนื่องจากน้ำทิ้งชุมชนเป็นสาเหตุใหญ่อย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะมลพิษในแหล่งน้ำ และยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมให้ชุมชนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในระดับใดก่อนการระบายน้ำทิ้งนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีหลักเกณฑ์ปฏิบัติ และก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตามมา

2. แม่น้ำสายสำคัญบางสายที่ไหลผ่านชุมชนขนาดใหญ่กำลังประสบปัญหาด้านคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมลงจนถึงขั้นวิกฤต การกำหนดมาตรฐานและควบคุมระบบระบายและบำบัดน้ำทิ้งชุมชน จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ทางหนึ่ง

3. น้ำในแม่น้ำลำคลองที่มีคุณภาพต่ำลงจนถึงขั้นเน่าเสีย มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคของโรคระบาดต่าง ๆ

4. สภาพการระบายน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลอง ตลอดจนภาวะความเน่าเสียของแหล่งน้ำ มีผลทำให้ความสะอาดและความสวยงามของบ้านเมืองต้องสูญเสียไป

(กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ : ร่างมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน 2529)

แนวคิดขององค์กรรัฐนี้ยังไม่ได้มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ในขณะนี้

### มาตรการควบคุมทางด้านกฎหมาย

1.1 รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 22 ฉบับ (รวมฉบับชั่วคราวและฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482, รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483, รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2494, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, ประกาศพระบรม



LIART

ราชโองการเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2500, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในแต่ละฉบับที่มีใช้ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมักจะมีบทบัญญัติกำหนดถึงแนวนโยบายแห่งรัฐไว้โดยชัดเจน ซึ่งปรากฏว่า เมื่อทำการศึกษาแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญที่เห็นความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ว่าเป็นแนวนโยบายของรัฐเพียง 2 ฉบับเท่านั้นคือ

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด และเป็นฉบับแรกที่เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมจนบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายของรัฐในมาตรา 77 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำลำธารและน่านน้ำ” และมาตรา 93 “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

ข. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันได้บัญญัติแนวนโยบายของรัฐในเรื่องของการรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 65 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

1.2 ประมวลกฎหมายหมายอาญา เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำใดบ้างที่จะถือว่าเป็นความผิดซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวดลหุโทษไว้ว่า

มาตรา 375 “ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะชำรุดหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” แต่เนื่องจากความผิดตามมาตรานี้มีระวางโทษเพียงปรับไม่เกินห้าร้อยบาทเท่านั้น จึงไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาฎีกาในเรื่องนี้เลย

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 380 “ผู้ใดทำให้เกิดปฏิภูมิก่อก้นน้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประมวลกฎหมายอาญานี้ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของน้ำทิ้งโดยตรง แต่ทว่าในมาตรา 375 และ 380 ก็ได้บัญญัติถึงลักษณะความผิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำไว้โดยชัดเจนซึ่งพออนุมานเอาไว้ว่า ประมวลกฎหมายอาญาได้เล็งเห็นถึงผลจากการไม่ดูแลเอาใจใส่ในเรื่องของการรบกวนสิทธิของสาธารณชนในเรื่องของทางระบายน้ำและความสกปรกที่จะมีต่อแหล่งน้ำใช้ของประชาชน จึงได้บัญญัติคุ้มครองประชาชนไว้โดยกำหนดว่า



การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อทางระบายน้ำและความสะอาดของแหล่งน้ำใช้สาธารณะนั้นเป็นความผิด ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ

**1.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากสภาพทั่ว ๆ ไปของบ้านเมืองในขณะนั้น (พ.ศ. 2503) ยังไม่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าที่ควร และบรรดากฎหมายใช้บังคับ เพื่อประโยชน์ในการนี้ยังไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอที่จะใช้บังคับได้ตามการแก่กรณี จึงสมควรตรากฎหมายนี้ขึ้น เพื่อจัดให้บ้านเมืองอยู่ในสภาพที่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจากราชกิจจานุเบกษาที่ 77 ร.จ. 719 ตอนที่ 77 ลงวันที่ 20 กันยายน 2503) ซึ่งแต่เดิมนั้นเคยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดอยู่บ้างแล้ว เช่น กฎหมายโปลิศ 53 ข้อ พุทธศักราช 2418, พระราชบัญญัติธรรมเนียมกลอง พุทธศักราช 2413 ห้ามทำเว็จและถ่ายอุจจาระลงในลำคลอง แต่ทว่าก็ห้ามเฉพาะลำคลองในเขตกำแพงพระนครเท่านั้น ดังนั้นจึงได้มีการตรากฎหมายนี้ขึ้นในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีชื่อยาวที่สุดก็ว่าได้ สาระของพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับมาตรการควบคุมการระบายน้ำหรือป้องกันมิให้เกิดมลภาวะทางน้ำก็คือ

มาตรา 5 “ผู้ใดอาบน้ำหรือซักผ้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ ซึ่งมีได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือในแม่น้ำหรือคลองหรือที่ใด ๆ ภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ติดตั้งหรือแขวนประกาศระบุดำน้ำไว้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท”

แต่เนื่องจากโดยหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัตินี้มิได้ต้องการคุ้มครองประชาชนในเรื่องมลภาวะ จึงมิได้บัญญัติเรื่องการควบคุม “น้ำทิ้ง” ไว้แต่อย่างใด

**1.4 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2485** หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือต้องการให้ประชาชนได้มีชีวิตอยู่อย่างปกติสุข ปราศจากกรรณกรบกวานจากกิจการที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งมีบทบัญญัติในเรื่องสุขาภิบาล, การแต่งผม, สัตว์ซึ่งเป็นเหตุรำคาญ และอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน, น้ำ และการค้าอาหาร น้ำแข็ง ตลอดจนสิ่งของอย่างอื่นในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมเรื่องน้ำจึงเป็นไปในลักษณะที่จะให้ประชาชนได้ใช้น้ำสะอาด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด 4 คือ

มาตรา 34 “ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณี เพื่อควบคุมการหาน้ำใช้สำหรับประชาชน และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจปิดถมหรือห้ามมิให้น้ำในบ่อหรือแหล่งน้ำใด ซึ่งเป็นหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสาธารณสุขนี้มุ่งควบคุมและคุ้มครองให้ได้ใช้น้ำสะอาดเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติควบคุมไปถึงเรื่อง “น้ำทิ้ง” ด้วยแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัตินั้นเอง



LIART

1.5 พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 ยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมถึงสถานที่ทำการตรวจรักษาโรคแก่คนไข้ภายนอกทั่วไป และปรากฏว่ามีผู้จัดตั้งสถานตรวจรักษาโรคขึ้นตามที่ต่าง ๆ และโฆษณาว่ามีแพทย์ปริญาประจำรับตรวจโรค รักษาโรค ฉีดยา ผ่าตัด บ้าง ตั้งชื่อว่าเป็นสถานการแพทย์บ้าง เป็นคลินิกบ้าง หรือเป็นสถานที่ทำฟันหรือรักษาฟัน หรือรับฝากครรภ์รับทำการคลอดบุตร ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น โดยไม่มีแพทย์หรือทันตแพทย์ หรือผดุงครรภ์ ประจำทำการตามลักษณะของวิชาชีพนั้น ๆ เป็นช่องทางให้คนธรรมดาสามัญตั้งสำนักงานแพทย์ และแอบแฝงรับทำการตรวจรักษาโรคแก่คนเจ็บไข้ได้ง่าย หรือบางแห่งใช้หรือจ้างคนที่มีความรู้เพียงเล็กน้อยให้กระทำการ หรือจ้างแพทย์ให้คอยรับผิดชอบเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ก็ให้แพทย์รับสมอ้างว่าเป็นแพทย์ประจำอยู่บ้าง หรือว่าแพทย์ใช้ให้กระทำบ้าง ซึ่งความจริงแพทย์มิได้ประจำอยู่ อันเป็นการกระทำหรือร่วมมือกันกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เป็นภัยและเกิดความเสียหายแก่ราษฎรผู้รู้เท่าไม่ถึงการว่าสถานที่ใดเป็นอย่างไร และใครเป็นใคร จึงจำเป็นต้องควบคุมการจัดตั้งสถานตรวจรักษาโรคให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน

อนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 ซึ่งควบคุมเฉพาะสถานพยาบาลที่รับคนเจ็บไข้ไว้รักษาพยาบาลภายในนั้น บางมาตราก็ยังไม่เหมาะสม เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมและเพื่อความสะดวก ควรยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาลพุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2585 เสีย และตราพระราชบัญญัติสถานพยาบาลขึ้นใหม่ เพื่อจัดระเบียบและควบคุมสถานพยาบาลทั้งหลายให้รัดกุมยิ่งขึ้น (หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจากราชกิจจานุเบกษาที่ 78 ร.จ. 1122 ตอนที่ 85 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2504) และเมื่อพิจารณาจากสาระในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของการควบคุมน้ำทิ้งของสถานพยาบาลเลย ทั้งนี้ก็สืบเนื่องจากหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัตินี้มุ่งควบคุมในเรื่องของการดำเนินกิจการของแพทย์ เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองว่าจะได้รับการบำบัดรักษาจากแพทย์ที่แท้จริง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีการควบคุมในเรื่องนี้แต่อย่างใด

1.6 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และพิษร้ายอันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนเป็นการทำลายทรัพย์สินของชาติ ซึ่งแต่เดิมนั้นมีพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2482 และพระราชบัญญัติโรงงาน



(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 ใช้บังคับอยู่แล้ว แต่สภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในปัจจุบัน (2512) จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงงานเสียใหม่ (หมายเหตุในราชกิจจานุเบกษาที่ 86 ร.จ. 58 ตอนที่ 19 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2512) ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ต้องจัดให้มีการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้งและการระบายอากาศ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 39 (6) และได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศกระทรวงกำหนดรายละเอียด เพื่อควบคุมในเรื่องการระบายน้ำไว้ ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่องหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและในหมวดที่ 5 ได้กำหนดในเรื่องการระบายน้ำทิ้งไว้ดังนี้

ข้อ 19 ต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับหรือที่กำจัดสิ่งปฏิกูล ตามความจำเป็นและเหมาะสม

ข้อ 20 ต้องแยกเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีวัตถุมีพิษปนอยู่ด้วย หรือสาลี ผ่า หรือเศษด้ายที่เปื้อนวัตถุไวไฟ ไว้ในที่รองรับต่างหากที่เหมาะสม และมีฝาปิดมิดชิด และต้องจัดให้มีการกำจัดสิ่งดังกล่าวโดยเฉพาะด้วยวิธีการที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ

ข้อ 21 ต้องดูแลรักษาระบบระบายน้ำทิ้ง ให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

ข้อ 22 ห้ามมิให้ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

- ( 1) ค่าของความเป็นกรด ด่าง (pH value) ระหว่าง 5 ถึง 9
- ( 2) ค่าของเปอร์มันганเนต (Permanganate value) ไม่มากกว่า 80 มิลลิกรัมต่อลิตร
- ( 3) สารที่ละลายได้ (Dissolved solide) รวมกันไม่มากกว่า 2,000 มิลลิกรัมต่อลิตร
- ( 4) ซัลไฟด์คิดเทียบเป็นไฮโดรเจนซัลไฟด์ ( $H_2S$ ) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
- ( 5) ไซยาไนด์ (Cyanide) คิดเทียบเป็นไฮโดรเจนไซยาไนด์ (HCN) ไม่มากกว่า 0.2 มิลลิกรัมต่อลิตร

มิลลิกรัมต่อลิตร

( 6) สังกะสี โครเมียม อาร์เซนิก เงิน ทองแดง พรอท แคดเมียม บาเรียม เซเลเนียม ตะกั่ว นิเกิล รวมกันหรือแต่ละอย่างไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร

ความใน (6) ของข้อ 22 นี้ ถูกยกเลิกและให้ความใหม่แทนแล้ว โดยข้อ 1 แห่งประกาศฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2522)

( 7) น้ำมันทาร์ (Tar) ไม่มีเลย

( 8) น้ำมันและไขมัน (Oil & Grease) ไม่มีเลย

ความใน (8) ของข้อ 22 นี้ ถูกยกเลิกและให้ความใหม่แทนแล้วโดยข้อ 2 แห่งประกาศฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2522)



LI RT

- ( 9) ฟอรัลดีไฮด์ (Formaldehyde) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
- (10) ฟีนอลและหรือครีโซลส์ (Phenols & Cresols) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
- (11) คลอรีนอิสระ (Free chlorine) ไม่มากกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร
- (12) ยาฆ่าแมลง (Insecticide) สารกัมมันตรังสี ไม่มีเลข
- (13) ถ้าอัตราส่วนผสมระหว่างน้ำทิ้งกับน้ำในลำน้ำสาธารณะอยู่ระหว่าง 1 ต่อ 8 ถึง 1 ต่อ 150 สารที่ลอยเจือปนอยู่ต้องไม่มากกว่า 30 ส่วนใน 1,000,000 ส่วน  
ถ้าอัตราส่วนผสมระหว่างน้ำทิ้งในลำน้ำสาธารณะอยู่ระหว่าง 1 ต่อ 151 ถึง 1 ต่อ 300 สารที่ลอยเจือปนอยู่ต้องไม่มากกว่า 80 ส่วนใน 1,000,000 ส่วน  
ถ้าอัตราส่วนผสมระหว่างน้ำทิ้งกับน้ำในลำน้ำสาธารณะอยู่ระหว่าง 1 ต่อ 301 ถึง 1 ต่อ 500 สารที่ลอยเจือปนอยู่ต้องไม่มากกว่า 150 ส่วนใน 1,000,000 ส่วน
- (14) ค่าของ บี.โอ.ดี. (5 วันที่อุณหภูมิ 20 องศาเซนติเกรด) ไม่มากกว่า 20 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้แล้วแต่ภูมิประเทศหรือลักษณะการระบาย ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่มากกว่า 80 มิลลิกรัมต่อลิตร (บี.โอ.ดี. หรือ B.O.D. ย่อมาจาก Biochemical oxygen Demand)
- (15) อุณหภูมิของน้ำทิ้งที่จะระบายสู่ลำน้ำสาธารณะไม่มากกว่า 40 องศาเซนติเกรด
- (16) สีหรือกลิ่นของน้ำทิ้งเมื่อระบายลงสู่ลำน้ำสาธารณะแล้ว ไม่เป็นที่พึงรังเกียจ

ข้อ 23 ในกรณีที่ระบายน้ำทิ้งจากโรงงานลงในทะเลหรือสู่ท่อสาธารณะโดยตรง ให้เป็นไปตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร

ถ้าผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามในเรื่องการระบายน้ำทิ้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นฉบับแรกที่ได้มีการควบคุมในเรื่องของน้ำทิ้งไว้โดยชัดเจน แต่ขอบเขตของการควบคุมนี้อยู่เพียงโรงงานเท่านั้นไม่รวมถึงโรงพยาบาลด้วยแต่อย่างใด

1.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องจากเวลานี้ ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเหล่านี้มีผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร และการหลั่งไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ประการหนึ่ง การจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้องทำให้ป่าไม้ แร่ธาตุ เชื้อเพลิงหมดสิ้นไปโดยเร็วประการหนึ่ง และการสร้างอุตสาหกรรม ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่จะตามมาในรูปความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อม อีกประการหนึ่ง ประกอบกับความเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ ได้เข้าขั้นวิกฤตในประเทศ



อุตสาหกรรมต่างๆ จึงได้มีแนวโน้มที่ประเทศเหล่านั้นจะพยายามขยายอุตสาหกรรมสกปรกมายังประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้จึงเพิ่มความรุนแรงขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขเสียแต่ต้นมือแล้วก็จะเกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต สุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (หมายเหตุ ราชกิจจานุเบกษาที่ 92 ร.จ. 39 ตอนที่ 40 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2518)

มาตรการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา 17 “ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

1. ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมการ และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบที่จะดำเนินการ

2. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

3. วิธีการที่จะใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำทิ้งนั้น ทางคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ทำกร่างมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนไว้ตามความในมาตรา 17 (2) ดังนี้

1. ชื่อมาตรฐาน (ไทย) มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน

(อังกฤษ) Domestic Effluent Standards

2. มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน

3. หลักการและเหตุผลในการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน

3.1 เนื่องจากน้ำทิ้งชุมชนเป็นสาเหตุใหญ่อย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในแหล่งน้ำ และยังไม่มียุทธศาสตร์ในการควบคุมให้ชุมชนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในระดับใดก่อนการระบายน้ำทิ้งนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีหลักเกณฑ์ปฏิบัติ และก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและอื่น ๆ ตามมา

3.2 แม่น้ำสายสำคัญบางสายที่ไหลผ่านชุมชนขนาดใหญ่กำลังประสบปัญหาด้านคุณภาพ น้ำเสื่อมโทรมลงจนถึงขั้นวิกฤติ การกำหนดมาตรฐานและควบคุมระบบระบาย และบำบัดน้ำทิ้งชุมชน จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ทางหนึ่ง

3.3 น้ำในแม่น้ำลำคลองที่มีคุณภาพต่ำลงจนถึงขั้นเน่าเสีย มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และเป็นแหล่งแพร่เชื้อของโรคระบาดต่างๆ

3.4 สภาพการระบายน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลอง ตลอดจนภาวะความเน่าเสียของแหล่งน้ำมีผลทำให้ความสะอาดและความสวยงามของบ้านเมืองต้องสูญเสียไป



LI RT

4. วัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน เพื่อบรรเทา และ/หรือ ขจัดปัญหามลพิษทางน้ำในประเทศ
5. เป้าหมายในการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน
 

เพื่อให้มีมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนที่เป็นมาตรฐานกลาง สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ นำไปใช้งานโดยตรง หรือใช้เป็นแนวทางในการวางแผนหรือออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน หรือจัดการบริหาร รวมทั้งการควบคุมการระบายน้ำทิ้งชุมชนในเขตความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน
6. แนวความคิดในการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน
 

คำนึงถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

  - 6.1 ความสามารถในการจัดทำระบบบำบัดน้ำทิ้งที่เหมาะสมกับขนาดชุมชน ทางด้านเทคโนโลยีและด้านเศรษฐกิจของทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ
  - 6.2 ความเป็นไปได้ในการติดตามตรวจสอบและควบคุม (Monitoring and Control)
  - 6.3 เพื่อเป็นมาตรฐานกลางที่หน่วยงานปฏิบัตินำไปใช้ได้ตามความเหมาะสมกับขนาดของชุมชน
  - 6.4 ในกรณีที่ชุมชนท้องถิ่นนำมาตรฐานกลางนี้ไปใช้แล้ว ถ้ายังมีปัญหามลพิษทางน้ำอีก ก็ให้ชุมชนท้องถิ่นนำมาตรฐานกลางนี้ไปดัดแปลงแก้ไขได้ ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้

## หมายเหตุ

1. “มาตรฐานกลาง” ใช้ในความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า General Standards ซึ่งมีจุดประสงค์ให้ใช้สำหรับทั่วประเทศ ส่วน “มาตรฐานท้องถิ่น” (Local Standards) อาจตรงกันหรือเข้มงวดกว่า “มาตรฐานกลาง” นี้ก็ได้
2. “น้ำทิ้ง” ใช้ในความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Effluents
3. “น้ำเสีย” ใช้ในความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Wastewaters ซึ่งในที่นี้หมายถึงน้ำเสียชุมชน หรือ
4. หน่วยที่ใช้ในมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนนี้ ใช้ระบบ SI unit เท่าที่จะทำได้โดยไม่เกิดการสับสน เช่น ใช้หน่วยลูกบาศก์เดซิเมตร (ลบ.ดม.) แทนลิตร (ล.) และใช้หน่วยลูกบาศก์เซนติเมตร (ลบ.ซม.) แทนมิลลิลิตร (มล.)
5. นิยาม ลักษณะน้ำทิ้ง การเก็บตัวอย่างน้ำเพื่อการวิเคราะห์ ตลอดจนวิธีวิเคราะห์ให้เป็นไปตาม “คู่มือวิเคราะห์น้ำทิ้ง” อันจัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำคู่มือวิเคราะห์น้ำทิ้ง (ประสานงานโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)



และได้รับการปรับปรุงตามความเห็นของ “คณะอนุกรรมการกำหนดวิธีการเก็บ ตัวอย่างและวิธีการตรวจสอบดัชนีคุณภาพน้ำ” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องนี้

ทั้งนี้ให้รวมความไปถึง “คู่มือ” ดังกล่าวที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานในการแก้ไขปรับปรุงคู่มือนี้ต่อไปในภายหน้าด้วย

“คู่มือ” ที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงครั้งล่าสุดจักเป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับการใช้มาตรฐานนี้ โดยปริยาย

**ตารางแสดง มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน**

ลักษณะน้ำทิ้ง	หน่วย	กำหนดฐานในระดับและขนาดชุมชนต่างๆ				หมายเหตุ
		ก.น้อยกว่า 101 คน	ข.101-500 คน	ค.501-2500 คน	ง.2501 ขึ้นไป	
1. บีโอดี	มก./ลบ.คม.	90	60	30	20	เป็นบีโอดีของตัวอย่างน้ำที่ปล่อยให้ตกตะกอนลงแล้ว เป็นเวลา 30 นาที
2. ปริมาณของแข็ง						
2.1 ปริมาณสารแขวนลอย	มก./ลบ.คม.	60	50	40	30	
2.2 ปริมาณตะกอนหนัก	ลบ./ชม.ลบ.คม.	0.5	0.5	0.5	0.5	
2.3 ปริมาณสารละลาย	มก./ลบ.คม.	+ 500	+ 500	+ 500	+ 500	เพิ่มขึ้นจากปริมาณสารละลายในน้ำใช้ไม่เกิน 500 มก./ลบ.คม.
3. ซัลไฟด์	"	4.0	3.0	1.0	1.0	
4. คลอรีนอิสระตกค้าง	"	-	-	0.3*	0.3*	* เฉพาะภาวะโรคระบาดต้องเติมคลอรีนให้มีคลอรีนอิสระตกค้างในน้ำ แต่มีค่าไม่เกิน 0.3 มก./ลบ.คม. สำหรับภาวะปกติไม่กำหนดค่านี้
5. ไนโตรเจน						
5.1 ไนโตรเจนทั้งหมด	"	40	40	-	-	แบ่งขนาดชุมชนเป็น 2 ระดับ คือ น้อยกว่า 501 และ 501 คน ขึ้นไป
5.2 ออร์แกนิก-ไนโตรเจน	"	15	15	10	10	- ไม่กำหนดแอมโมเนีย-ไนโตรเจนและไนโตรเจน
5.3 แอมโมเนีย/ไนโตรเจน (NH <sub>3</sub> -N)	"	25	25	-	-	+ ไม่กำหนดเพราะปกติไม่มีไนโตรด-ไนโตรเจน
5.4 แอมโมเนีย-ไนโตรเจน (NO <sub>3</sub> -N)	"	+	+	*	*	ออกมาจากขบวนการรีออก
6. ฟิเอช	+	+	+	*	*	* จะกำหนดเมื่อแหล่งน้ำมีปัญหา
7. ฟัลด์ โคลิฟอร์ม	-	5-9	5-9	5-9	5-9	- ไม่กำหนด
8. น้ำมันและไขมัน	เอ็มพีเอ็ม/100 ลบ.ชม. มก./ลบ.คม.	-	-	10 <sup>7</sup>	10 <sup>7</sup>	ตัวอย่างผสมเป็นเนื้อเดียวกัน (emulsified samples) เก็บที่จุดน้ำขึ้นป่วน (turbulent)



LIART

1.8 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น (หมายเหตุท้ายราชกิจจานุเบกษาที่ 96 ร.จ. 1 ตอนที่ 80 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2522)

มาตรการในการควบคุมการระบายน้ำตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามมาตรา 8 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด (6) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

1.9 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อบัญญัตินี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัตินี้คือ เนื่องจากขณะนี้การควบคุมการก่อสร้างได้มีเทศบัญญัติและกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่หลายฉบับ กล่าวคือ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพเดิมใช้เทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ ในเขตเทศบาลนครธนบุรีเดิมใช้เทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรี และในพื้นที่กรุงเทพมหานครส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลเดิมใช้กฎกระทรวง พ.ศ. 2498 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ประกอบกับเทศบัญญัติและกฎกระทรวงดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ขึ้น [หมายเหตุท้ายราชกิจจานุเบกษา 96 ร.จ. 1 ตอน 45 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 28 มีนาคม 2522]

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ เป็นข้อบัญญัติฉบับแรกที่มีมาตรการควบคุมน้ำทิ้งจากโรงพยาบาลไว้อย่างชัดเจนคือ ในข้อ 87 น้ำใช้แล้วจากโรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล ตลาดสด ภัตตาคาร อาคารชุด หอพัก และอาคารที่เกี่ยวกับกิจการค้าที่นำรังเกียจ ซึ่งมีการ



ระบายน้ำใช้แล้วจากกิจการนั้นต้องมีระบบกำจัดน้ำใช้แล้วก่อนจะระบายลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ แต่คำว่า “โรงพยาบาล” ไม่ได้มีการใช้คำนิยามไว้ในกฎหมายฉบับใด มีเพียงคำนิยามของคำว่า “สถานพยาบาล” ใน พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ซึ่งไม่ใช่บังคับไปถึงสถานพยาบาลของรัฐด้วย จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้จะใช้บังคับครอบคลุมไปถึงโรงพยาบาลของรัฐด้วยหรือไม่ และในทางปฏิบัติโรงพยาบาลจึงได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างไปแล้วจะควบคุมให้มีระบบกำจัดน้ำอย่างไรหรือในขั้นตอนใด

### แนวทางแก้ไขปัญหา

จากข้อมูลทางด้านกฎหมายจะเห็นได้ว่าการควบคุมระบบกำจัดน้ำทิ้งของโรงพยาบาลยังไม่สามารถนำมาใช้อย่างครอบคลุมครบถ้วนและไม่มีกฎหมายที่ควบคุมในเรื่องนี้โดยเฉพาะ มีเพียงกฎหมายในระดับท้องถิ่นเท่านั้นที่มีการบัญญัติไว้ แต่ก็ยังเป็นเพียงควบคุมในขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างเท่านั้น แนวทางออกสำหรับด้านนี้ในระยะใกล้หรือที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ก็คือการขอต่อใบอนุญาตตั้งสถานพยาบาลในแต่ละปีจะต้องมีการตรวจสอบหรือหลักฐานแสดงให้เห็นว่าสถานพยาบาลนั้น ๆ ได้มีมาตรการหรือระบบการกำจัดน้ำทิ้งที่ได้มาตรฐานแล้ว จึงจะอนุญาตให้ต่อใบอนุญาตได้ ส่วนสถานพยาบาลของรัฐนั้นให้ส่วนราชการผู้รับผิดชอบในสถานพยาบาลของตนเองตั้งงบประมาณ เพื่อการนี้ให้แล้วเสร็จโดยเร็วก่อนที่สภาพน้ำในรางสาธารณะจะมีคุณภาพไม่ต่างไปจากน้ำทิ้งของโรงพยาบาล ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นการมีระบบกำจัดน้ำทิ้งหรือไม่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคิด ๆ ได้

ส่วนการแก้ไขปัญหในระยะยาวก็คือรัฐบาลต้องนำนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญมาแปรผลให้เกิดการปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยยกเลิกเหตุการณ์ไม่มีงบประมาณเป็นข้ออ้างในการชะลอการแก้ไขปัญหาคิดต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

1. ปรีดี เกษมทรัพย์ นิติปรัชญา ภาคสอง : บทนำทางประวัติศาสตร์ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มิตรนรา 2528 หน้า 65-193
2. พรรณสวัสดิ์ ชงชัย คู่มือวิเคราะห์น้ำทิ้ง กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525 หน้า 53-62
3. เสถียร และสืวงศ์ วิชัชลักษณ์ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช 2524 หน้า 3 และหน้า 9
4. เสถียร และสืวงศ์ วิชัชลักษณ์ พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช 2527 หน้า 10-11
5. เสถียร และสืวงศ์ วิชัชลักษณ์ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 กรุงเทพฯ หน้า 17, 90-91
6. เสถียร และสืวงศ์ วิชัชลักษณ์ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช 2524, หน้า 7 และ 12
7. เสถียร และสืวงศ์ วิชัชลักษณ์ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช 2522 หน้า 7 และ 32
8. เสถียร และสืวงศ์ วิชัชลักษณ์ ข้อบังคับกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช 2522 หน้า 3 และ 17
9. เสถียร และสืวงศ์ วิชัชลักษณ์ พ.ร.บ. สาธารณสุข พุทธศักราช 2484 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช 2526 หน้า 15
10. สุรชาติ ณ หนองคาย กฎหมายกับการบริหารโรงพยาบาล กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มาสเตอร์เพลท 2530 หน้า 3
11. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ (2475-2521) กรุงเทพฯ ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย 2523 หน้า 1-573
12. JICAI, KSEMSAN, SUMIYAMA และ MATSUSHITA ในเกษมสันต์ สุวรรณรัตน์ แผนแก้ปัญหาหน้าท่วมและน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร 2527 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ บริษัท เอ็ม.ไอ.ซี. ครีเอชั่น จำกัด 2527 หน้า 130-146

# การปฏิรูประบบราชการไทย : สาเหตุ ปัญหา และแนวทางแก้ไข

โดย วิรัช วิรัชนิการวรรณ\*

เมื่อเร็ว ๆ นี้มีข่าวออกมาว่า ท่านนายกรัฐมนตรีกำลังจะเอาจริงเอาจังในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการที่ซ้ำซ้อนและแตกความรับผิดชอบกันมากมายจนก้าวก่ายกันไปทั่ว

การปฏิรูประบบราชการมิใช่เรื่องง่าย จะต้องพบกับอุปสรรคนานับประการ บทความนี้จึงต้องการแสดงให้เห็นถึงการปฏิรูประบบราชการไทยว่ามีสาเหตุ ปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขอย่างไร จึงจะทำให้การปฏิรูประบบราชการประสบผลสำเร็จได้

ระบบราชการไทยได้มีวิวัฒนาการควบคู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน ระบบนี้มีส่วนสำคัญต่อประเทศชาติ ต่อข้าราชการ และต่อประชาชน กล่าวคือ ในแง่หนึ่งระบบราชการไทยถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่อย่างเช่นรัฐบาล หากมีการจัดองค์การที่ดี มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ รวมทั้งช่วยสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงให้เกิดขึ้น เช่นนี้ เป็นการมองระบบราชการในแง่บวก แต่อีกแง่หนึ่งนั้นระบบราชการถูกเปรียบเสมือนเป็นวงจรแห่งความชั่วร้ายที่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานและสร้างปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมากมาย เช่น ทำให้เกิดความล่าช้า ขาดการประสานงานมีการสร้างอาณาจักร และทำให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ง่าย เป็นต้น อันส่งผลให้ประชาชนผู้มารับบริการไม่ได้รับความสะดวก ถูกเอารัดเอาเปรียบและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศด้วยซึ่งเป็นการมองระบบราชการในแง่ลบ และมีแนวโน้มว่าจะมีผู้เห็นด้วยเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

การมองระบบราชการในแง่ลบซึ่งขาดประสิทธิภาพและสร้างปัญหามากมายเช่นนี้ ได้เป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งช่วยกระตุ้นให้เกิดมีการปฏิรูประบบราชการไทยขึ้น โดยมีความมุ่งหวังที่จะพยายามปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และเสริมสร้างระบบบริหารราชการให้มมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้

\* ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น



## ความหมายและขอบเขตการของปฏิรูประบบราชการ

โดยทั่วไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงในสังคมอาจจำแนกออกได้เป็น 3 แบบใหญ่ ๆ คือ การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป การปฏิวัติ และการปฏิรูป แบบแรกนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ผู้นำรัฐบาลยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ภายในกรอบของโครงสร้างที่มั่นคงแล้ว แบบที่สองเป็นเรื่องของกลุ่มผู้ปรารถนาจะก้าวขึ้นมาเป็นรัฐบาลมุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่อย่างรวดเร็วโดยไม่มีการประนีประนอม ส่วนแบบที่สาม เป็นการที่นักปฏิรูปหรือคณะกรรมการปฏิรูปปฏิบัติการภายในระบบโครงสร้างที่มีอยู่แล้ว โดยมีความมุ่งหวังที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนั้น และพร้อมที่จะประนีประนอม ขณะเดียวกันก็พยายามอบรมชักจูงและบางครั้งอาจจะบีบบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นด้วย

การเปลี่ยนแปลงแบบที่สามนี้ถือว่าการปฏิรูปซึ่งหมายความรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีการประยุกต์ความคิดใหม่ ๆ มีการวางแผนและตั้งใจที่จะปรับปรุงระบบราชการและการบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยมีการดำเนินงานอย่างกว้างขวางและผสมผสาน แม้ต้องเผชิญกับพลังต่อต้านที่มีอยู่ก็ตาม

การปฏิรูประบบราชการนั้น มีขอบเขตกว้างขวางมาก แต่อาจแบ่งออกเป็นการปฏิรูปที่ระบบใหญ่หรือที่โครงสร้างกับการปฏิรูปที่ระบบรอง ตัวอย่างการปฏิรูปที่ระบบใหญ่ เช่น การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ ส่วนตัวอย่างการปฏิรูปที่ระบบรองคือ การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ การบริหารงานพัสดุอุปกรณ์ ระบบการบริการประชาชน รวมตลอดไปถึงการปรับปรุงค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรมของข้าราชการด้วย

## สาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูประบบราชการ

สาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูประบบราชการมีหลายประการซึ่งเกี่ยวโยงกัน เช่น

1. เกิดจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว กว้างขวางและสลับซับซ้อน เช่น ความเจริญเติบโตทางด้านเทคโนโลยีและความรู้ใหม่ ๆ การขยายตัวของบทบาทของรัฐบาลเอง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในคุณสมบัติของข้าราชการ อันส่งผลให้ระบบบริหารราชการไม่สามารถปรับตัวตามทันจนทำให้เกิดสภาพล้าสมัยบางส่วนขึ้น
2. ผลของการพัฒนาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างความต้องการของประชาชนทั่วไปกับประสิทธิภาพหรือสมรรถนะของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบราชการได้ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ของประเทศหลายเรื่องไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปได้และที่สำคัญก็คือปัญหาบางปัญหานั้นนับวันก็ยิ่งทวีความรุนแรงและทับถมกันยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาการปราศจากความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการขยายตัวของระบบราชการที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อสนอง



LIERT

ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่แต่เป็นไปเพื่อการสร้างอาณาจักรของข้าราชการด้วย

3. สืบเนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการของระบบราชการไทยที่เป็นอย่างไม่เป็นระบบ และไม่มี ความพยายามอย่างจริงจังในการหาหนทางแก้ไข วิวัฒนาการที่ไม่เป็นระบบนี้ ได้ส่งผลอย่างรุนแรงไปยังประชาชนผู้รับบริการจากรัฐ ตลอดจนมีผลต่อตัวระบบราชการทั้งส่วนรวม และส่วนย่อย อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาของสภาวะไม่สมดุลระหว่างระบบการเมืองกับระบบราชการอีกด้วย

4. นอกจากเหตุผลในด้านประสิทธิภาพที่จำกัดของระบบราชการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว การที่ระบบราชการไม่มีเครื่องมือและเทคโนโลยีมากเพียงพอ พร้อมทั้งไม่สามารถเล็งเห็นความต้องการของประชาชนในอนาคตและเตรียมการต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เหล่านี้ นับว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการทั้งสิ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่าสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการนั้นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารเป็นไปในลักษณะที่ไม่สมดุล (unbalanced) ทำให้เกิดปัญหาหลักขึ้นในระบบราชการไทยขึ้นหลายประการ เป็นต้นว่า ปัญหาด้านเป้าหมายและนโยบาย ด้านโครงสร้าง ด้านบริหารงานบุคคล ตลอดจนด้านกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ

### ปัญหาสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปไม่ประสบผลสำเร็จ

แม้ประเทศไทยจะได้มีการปฏิรูประบบราชการมานาน แต่การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องใหญ่ที่ไม่อาจทำให้บรรลุเป้าหมายที่สนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ง่ายและรวดเร็ว และจากสภาพการณ์หรือข้อเท็จจริงที่ผ่านมาได้ปรากฏอย่างชัดเจนว่า การปฏิรูปไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร การดำเนินงานในการปฏิรูปเป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่ทันต่อเหตุการณ์ มีปัญหาสำคัญหลายประการที่ทำให้การปฏิรูปไม่ประสบผลสำเร็จ เป็นต้นว่า การมีรัฐบาลผสม มีผู้นำรัฐบาลที่ไม่เด็ดเดี่ยว มีนักการเมืองและมีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการบางส่วนที่ไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการปฏิรูป ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจและอิทธิพลของข้าราชการประจำมีอยู่มาก และสืบทอดกันมาช้านาน ทำให้ข้าราชการประจำระดับสูงเป็นจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิรูป เนื่องจากไม่ต้องการกระจายอำนาจเพราะอำนาจสามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์ในทางตรงกันข้าม กลับมุ่งรวมอำนาจและมุ่งสร้างอาณาจักรให้กับตนเองเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดจากธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้ตนเองต้องเสียผลประโยชน์แม้จะน้อยก็ตาม นอกเหนือไปจากนี้การปฏิรูปที่ผ่านมาทุกยุคทุกสมัยก็เป็นไปในลักษณะบนลงล่าง (top-down) ใช้เวลานานเกินไป และเป็น การปฏิรูปในส่วนย่อย อีกทั้งความสามารถของนักปฏิรูปบางคนก็เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปด้วย



## แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของบทความที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเฉพาะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. รัฐบาลต้องมีอำนาจมากเพียงพอ และมีความเด็ดเดี่ยวมั่นคงในการปฏิรูป พร้อมทั้งต้องมีนโยบายในการปฏิรูปที่เด่นชัด จริงใจจริงจัง และต่อเนื่อง
2. การปฏิรูปควรยึดที่หลักการ และงานเป็นหลัก ไม่ควรยึดติดกับตัวบุคคล และถ้าเป็นไปได้ควรเป็นการปฏิรูปที่ระบบใหญ่หรือโครงสร้างทั้งระบบมากกว่าปฏิรูปที่ส่วนย่อยเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งไม่สัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ตัวคน โดยการปรับปรุงทัศนคติและค่านิยมของข้าราชการในส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิรูปควบคู่ไปด้ว้กับการปฏิรูปโครงสร้างซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง
3. ควรพยายามยกหรือทำให้การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่สำคัญในสายตาของผู้นำรัฐบาล นักการเมือง ประชาชนและข้าราชการ คือทำให้ทุกฝ่ายทุกวงการเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่สำคัญจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าหากต้องการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ฉะนั้น ทุกฝ่ายจึงควรให้ความร่วมมือ และร่วมกันเสียสละ วิธีการที่ให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะประชาชนและนักการเมืองนั้นนับว่ามีส่วนสำคัญที่ส่งเสริมให้การปฏิรูปเป็นไปในลักษณะที่มาจากเบื้องล่าง (bottom-up) ผสมผสานไปกับลักษณะที่มาจากเบื้องบน (top-down) ด้วย
4. รัฐบาลควรให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ และให้เวลาสำหรับการปฏิรูปอย่างน้อย 1-3 ปี โดยอาจกล่าวได้ว่านักปฏิรูปหรือคณะกรรมการปฏิรูปส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ แต่ลำพังความรู้ความสามารถก็อาจช่วยให้การปฏิรูประบบราชการสำเร็จได้ เว้นเสียแต่จะได้รับความสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวนี้
5. ควรมีการเปิดโอกาสให้นักปฏิรูปจากภายนอกเข้ามามีส่วนสำคัญในการปฏิรูปด้วย เช่น นักธุรกิจที่มีชื่อเสียงและมีผลงานเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป
6. ในช่วงนี้ยังไม่ควรตั้งกรมปฏิรูป หรือสำนักงานปฏิรูประบบราชการ เพราะเป็นการสิ้นเปลืองและอาจทำให้ต้องมีการปฏิรูปกรมหรือสำนักงานนั้นในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบราชการเป็นปัญหาสำคัญยิ่งของประเทศชาติเช่นเดียวกับการปฏิรูปที่ดิน การยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ การประกันราคาพืชผลทางเกษตรกรรม และการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการ รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยแม้จะเห็นว่าปัญหาเหล่านี้สำคัญแต่ก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแก้ไข้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะปัญหาการปฏิรูประบบราชการหากใครเข้าไปแตะต้องอย่างจริงจังแล้ว จะพบกับปัญหา อุปสรรคและการต่อต้านอย่างมาก เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและมีอิทธิพลในสังคมไทยสืบต่อกันมาช้านาน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลปัจจุบันแม้จะเป็นรัฐบาลผสมแต่ก็มีจุดเด่นอยู่หลายประการ เช่น



LI RT

มีความมั่นคง กลมเกลียวและเป็นเอกภาพมากพอสมควร อีกทั้งยังมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนที่มีความสามารถ มีอุดมการณ์ ขอมเสียสละและพร้อมเผชิญกับแรงต่อต้านจากคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและมั่งคั่งซึ่งสูญเสียผลประโยชน์มาแล้ว จุดเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือในคณะรัฐบาล และในสภาผู้แทนราษฎรได้มีนักธุรกิจการเมืองเข้าร่วมอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีอดีตรัฐมนตรีประจำเข้าร่วมอยู่เป็นจำนวนน้อยกว่าที่ผ่าน ๆ มา หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ปัจจุบันอำนาจและอิทธิพลของข้าราชการประจำในการบริหารประเทศมีน้อยลงกว่าเดิมมาก แต่มาอยู่ในมือของกลุ่มนักธุรกิจการเมืองแทน และมีแนวโน้มว่าจะเป็นเช่นนี้เพิ่มมากขึ้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ แรงต่อต้านจากข้าราชการประจำที่จะสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการจึงน่าที่จะมีแนวโน้มลดน้อยลงด้วย

เพราะฉะนั้น จึงถือเป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรใช้จุดเด่นที่มีอยู่หลายประการดังกล่าว โดยร่วมแรงร่วมใจกันเป็นแกนนำในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังและเด็ดเดี่ยว ในครั้งนี้หากรัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังแน่นอน ผู้ที่จะได้ประโยชน์อย่างมหาศาลก็คือประชาชนส่วนใหญ่และประเทศชาติ แต่ก็ยังมีสิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง คือข้าราชการจะยอมเสียสละหรือไม่ เนื่องจากมีข้าราชการจำนวนมากไม่มีความเชื่อมั่นว่าตนเองได้เสียสละมาตลอดเวลาและมากมายแล้ว

# สภาพทั่วไปและปัญหาหลักของ การปกครองท้องถิ่นไทย\*

โดย ผศ. ดร.ปธาน สุวรรณมงคล\*\*

## สภาพทั่วไป

เมื่อกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของไทยจะเห็นได้ว่ามีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เสียอีก ย้อนหลังไปถึงสมัยรัชกาลที่ 5 หรือเกือบหนึ่งร้อยปีมาแล้ว เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ.2448) เป็นรูปแบบที่ประชาชนปกครองตนเอง โดยการบริหารงานสุขาภิบาลท่าฉลอมประกอบด้วย กำนันตำบลเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในท้องที่เขตสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นกรรมการ ซึ่งแม้ว่าสุขาภิบาลท่าฉลอม จะมีได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบเพราะมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็นับว่าเป็นการวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่นของไทยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตยเกือบสามสิบปี

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยรับเอาระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการเมืองการปกครองหลักแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและมีอิสระในการปกครองตนเองในระดับหนึ่งในรูปของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจนถึงขณะนี้มียู่ถึง 5 รูปแบบ (ดังปรากฏตามตารางที่ 1) ดังนั้นในแต่ละจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดชลบุรี, กรุงเทพมหานคร) จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นถึง 3

\* สำหรับผู้สนใจเรื่องนี้โปรดดูรายละเอียดในรายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงการบริหารขององค์กรส่วนจังหวัด โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล นายประสิทธิ์ การกลาง นายธีระศักดิ์ วิจิตรอินทรามาศ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เมษายน 2532

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



LIART

**ตารางที่ 1**  
**หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**

หน่วยการปกครอง	ปีที่จัดตั้ง	จัดตั้งโดย	รูปแบบการบริหาร	พื้นที่รับผิดชอบ
1 สุขาภิบาล	พ.ศ. 2495	พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495	คณะกรรมการมีนายอำเภอ เป็นประธานกรรมการโดย ตำแหน่ง กรรมการโดยการเลือกตั้ง (สุขาภิบาลที่มีรายได้เกิน 3 ล้านบาท ประธานมาจาก การเลือกตั้ง)	เขตชุมชนในชนบท
2 เทศบาล	พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	คณะเทศมนตรี และ สภาเทศบาล	เขตชุมชนในเมือง
3 องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	พ.ศ. 2498	พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	ผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัด	เขตชนบทนอกเขต สุขาภิบาลและเขต เทศบาลในจังหวัด
4 กรุงเทพมหานคร	พ.ศ. 2518	พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร	เขตกรุงเทพมหานคร
5 เมืองพัทยา	พ.ศ. 2521	พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521	ปลัดเมืองพัทยาและสภา เมืองพัทยา	เขตเมืองพัทยา อ.บางละมุง จ.ชลบุรี

**หมายเหตุ**

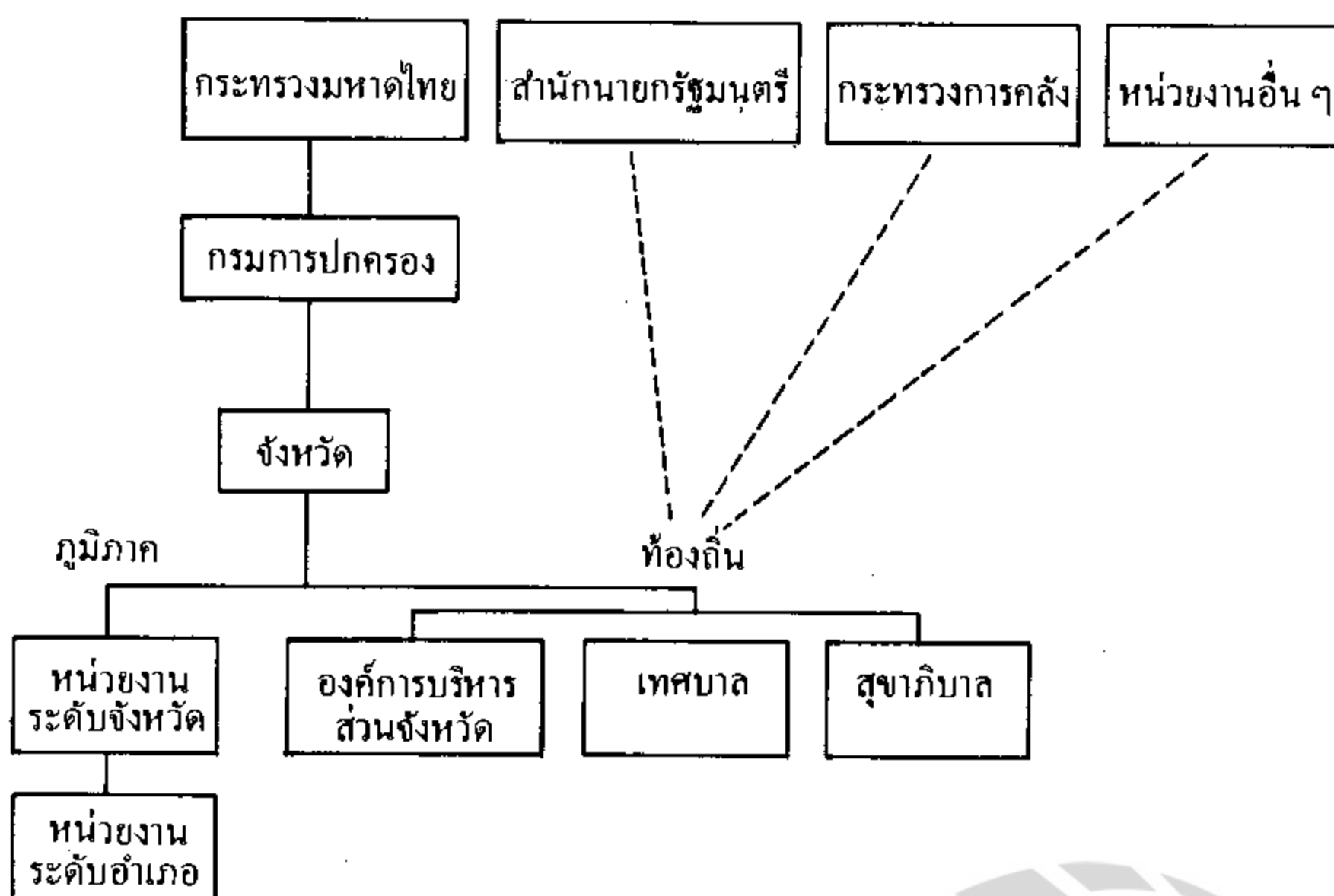
1. จัดตั้งเป็นครั้งแรก โดย พ.ร.บ. จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง  
ร.ศ. 127
2. เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ



รูปแบบ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล รูปแบบเหล่านี้โดยหลักการแล้วเป็นการปกครองตนเอง (local-self government) และมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครอง ซึ่งมีภารกิจหลักประการหนึ่งในการควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นของไทยโดยมีการจัดส่วนราชการภายในกรมให้รับผิดชอบท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกล่าวคือ กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล รับผิดชอบองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล กองราชการส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเทศบาล และสุขาภิบาล นอกจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีความสัมพันธ์กับอีกหลายหน่วยงานในส่วนกลาง อาทิเช่น กระทรวงการคลัง สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น (ดูแผนภูมิที่ 1)

### แผนภูมิที่ 1

#### ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่น



\* สภาตำบลตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 328 ยังไม่มีความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากงบประมาณของสภาตำบลตั้งอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



LIART

## ปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่นไทย

### 1. ปัญหานโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ประเด็นที่มีการกล่าวถึงมากเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยก็คือเท่าที่ผ่านมา การกระจายอำนาจของส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นเป็น การกระจายอำนาจที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวดจากส่วนกลาง มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อพัฒนาให้ไปสู่การปกครองตนเองในความหมายที่แท้จริง ทั้งนี้ดูเหมือนว่าในระยะเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา การปกครองท้องถิ่นของไทยจะพัฒนาไปอย่างเชื่องช้ากว่าจำนวนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ส่วนกลางกำหนดขึ้นมาให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม ซึ่งส่วนใหญ่มีเจตนารมณ์ เพื่อควบคุมวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ\* การมีระเบียบต่าง ๆ ออกมากำหนดกรอบหรือรายละเอียดในการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาก ๆ เท่ากับเป็นการจำกัด อำนาจหรือความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ให้น้อยลง โดยต้องปฏิบัติตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดมาให้อย่างเคร่งครัดอันเป็นการสวนทางกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาที่ส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของระบบราชการที่จะควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และให้เกิดเอกรูป (uniformity) นอกจากนี้ยังอาจเป็นเพราะวิถีความคิดของข้าราชการที่เชื่อว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะบริหารงานได้โดยลำพัง และจำเป็นต้องควบคุมใกล้ชิดเพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น\*\* ปัญหาการรวมอำนาจ-การกระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นหลักสำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยมาโดยตลอด ท่ามกลางกระแสความคิดที่ว่า ประเทศไทยเป็นเอกรัฐ (unitary state) ที่อำนาจการเมืองการปกครองจะแบ่งแยกไม่ได้ อันแตกต่างจากประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal state) ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นคนละประเด็น เพราะดังกล่าวนั้นมาจากการกระจายอำนาจมิใช่หมายถึงการที่ส่วนกลางต้องสูญเสียอำนาจที่มีไปเกือบหมด แต่การกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ เป็นการจัดระบบการสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม ดังนั้นจึงอยู่ที่นโยบายของรัฐ ที่จะรวมอำนาจ-กระจาย

\* ตัวอย่างของกรณีนี้ได้แก่ หนังสือรวบรวมกฎหมายและกฎ ระเบียบสำหรับการดำเนินงานบุคคลของเทศบาล ฉบับปี พ.ศ.2524 มีจำนวนหน้ามากกว่า 800 หน้า ซึ่งได้รวบรวมเป็นระเบียบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) แบบฟอร์มเอกสารสำคัญ ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเกี่ยวกับวินัย หนังสือชี้แจงและตีความนโยบายของส่วนกลางและอื่น ๆ

\*\* ข้อมูลนี้ได้จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของข้าราชการและผลสรุปจากการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง และจากการพูดคุยกับ resource persons



อำนาจในกิจกรรมใดบ้างซึ่งการกระจายอำนาจก็สามารถกระทำได้หลายรูปแบบดังจะได้อธิบายต่อไป

เท่าที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงเรื่องการกระจายอำนาจกันมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มี การดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังเช่นที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529) ได้ชี้ให้เห็นว่า “...การดำเนินการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา ยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจการพัฒนาบริหารไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องแต่อย่างใด”<sup>1</sup> การที่รัฐยังขาดนโยบายการกระจายอำนาจที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทำให้บางครั้งบางขณะหน่วย การปกครองท้องถิ่นกลับตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางขึ้นเพราะอำนาจการตัดสินใจ ลดน้อยลงด้วยกฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด

## 2. ปัญหาความหลากหลายของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

เมื่อมองภาพรวมของการปกครองท้องถิ่นจะเห็นได้ว่ามีอยู่หลายรูปแบบภายในจังหวัดหนึ่ง ก็องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งจังหวัดหนึ่งๆ มักจะมีเทศบาล สุขาภิบาลมากกว่า 1 แห่ง และรูปแบบเทศบาลมีถึง 3 ระดับ คือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ตามระดับความเจริญของท้องถิ่นในขณะที่พื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ซ้ำซ้อนกับพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ความหลากหลายของรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดก่อให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ซึ่งเป็น ปัญหาที่ได้มีการกล่าวถึงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แต่ปัญหานี้มิได้มีการพิจารณาแก้ไขแต่ อย่างไม่เคยและมีได้มีการกล่าวถึงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อีกเลย

## 3. ปัญหาโครงสร้างการจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะบริหาร งานท้องถิ่นให้มีประสิทธิผลจะพบว่า รูปแบบการจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่น บางรูปแบบไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ควร เช่น บางพื้นที่มีสภาพทางเศรษฐกิจ ที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น เช่น พื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งจะมีการพัฒนาทางด้าน อุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การจัดบริการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งการเตรียมการรับมือกับปัญหาทางสังคมที่จะ ติดตามมาได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการขาดแคลนสาธารณสุขปโภค

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525 – 2529 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ไม่ปรากฏ ปีที่พิมพ์), หน้า 396



สาธารณูปการ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวเช่นนี้จะต้องมีขีดความสามารถสูงในการสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นได้ เทศบาล-สุขาภิบาล ในรูปแบบที่เป็นอยู่ขณะนี้อาจไม่สามารถบริหารงานในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะขาดบุคลากรที่ชำนาญเฉพาะด้าน ขาดรายได้และมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อน

นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล (ที่มีรายได้ต่ำกว่า 8 ล้านบาท) ยังมีข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาช่วยปฏิบัติงานเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลมีรายได้จำกัด แต่ขณะเดียวกันข้าราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวก็มีภารกิจในความรับผิดชอบที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางมอบให้มากอยู่แล้ว ซึ่งมีปัญหาด้านเวลาที่จะทุ่มเทอุทิศให้กับงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้ง 2 รูปแบบ

#### 4. ปัญหาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็เป็นไปโดยขาดการวางแผน การดำเนินการที่เป็นอยู่มักมุ่งแก้ไขเฉพาะหน้า ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดหน่วยงานวางแผน และไม่มีเจ้าหน้าที่ด้านวางแผนโดยตรง การขาดหน่วยงานวางแผนและบุคลากรผู้ชำนาญการด้านการวางแผน ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (ยกเว้นเทศบาลนคร เชียงใหม่ และเทศบาลเมืองหาดใหญ่) ยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่จะเป็นเครื่องชี้นำการพัฒนาและประสานการลงทุนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนทั้ง ๆ ที่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี พ.ศ. 2525 กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประจำปีก็ตาม ทำให้การบริหารการพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและหรือของท้องถิ่นหรือที่ควรจะเป็นไปตามาศักยภาพที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ

#### 5. ปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น

ในส่วนของการคลังท้องถิ่นก็ปรากฏว่า สถานะการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำรงอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจและกลไกของรัฐที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจทำให้เงินรายได้ที่ท้องถิ่นจะนำมาบริหารงานท้องถิ่นมีอยู่จำกัด\* เป็นผลให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงิน

\* ปัจจุบันประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียง 4 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ นอกนั้นเป็นภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ในช่วงปี 2525 - 2526 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีทั้งสิ้น 1,379 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.5 ขณะที่ภาษีที่ส่วนราชการจัดเก็บให้ เช่นภาษียรถยนต์และล้อเลื่อนและภาษีการค้าเครื่องดื่มมีถึง 5,214 ล้านบาท หรือร้อยละ 68.2 ซึ่งตัวเลขนี้ได้จากเอกสารแผนพัฒนาการปกครองและการบริหาร (เล่มที่ 1) ของแผนมหาดไทย ฉบับที่ 4 (2530-2534)



อุดหนุนจากส่วนกลางมากและเมื่อพิจารณาภาพรวมของรายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วจะพบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค (งบเงินเดือน ค่าจ้าง ฯลฯ) มากกว่าเพื่อการลงทุนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ในระหว่างปี 2525-2526 ท้องถิ่นมีรายจ่ายเพื่อการบริโภคร้อยละ 64.0 และเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน 36.0 เป็นต้น

จากสภาพทั่วไปและปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่นไทยดังกล่าวข้างต้นมีผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการท้องถิ่น ทุกรูปแบบขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเมื่อเราได้วิเคราะห์ถึงต้นตอแห่งปัญหาทั้งหลายแล้วจะพบว่า ปัญหาหลักที่สำคัญ คือ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงยังเป็นเพียงถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมิใช่การมุ่งไปที่ตัวหน่วยการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางโดยที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจที่จะสามารถแปลงเป็นรูปธรรมได้และมีแผนแม่บทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนด้วยเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีระบบ ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเฉพาะจุด เฉพาะด้าน อย่างที่ผ่านมาและไม่เพียงแต่ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้นที่ควรจะมีบทบาทในเรื่องนี้แต่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญควรจะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นฐานรากที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยด้วย

# ระบบราชการไทยกับการแก้ไขปัญหา อุทกภัยในภาคใต้

โดย ผศ. ดาวร เกียรติทับทิว\*

การแก้ไขปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ 2 ครั้งที่เกิดขึ้นในจังหวัดภาคใต้ คือ ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี สงขลา ฯลฯ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2531 และที่จังหวัดชุมพร และจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2532 ข้อมเป็นอุทาหรณ์บ่งชี้ให้เห็นว่า ระบบ ราชการไทยในปัจจุบันมีศักยภาพเพียงพอต่อการปกป้องคุ้มครองหรือบรรเทาภัยอันเนื่องมาจาก ความโหดร้ายของธรรมชาติได้หรือไม่ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้น ข้อมเป็นคำตอบแก่ผู้อ่านได้ดีว่า ระบบราชการไทยในปัจจุบันไม่เพียงแต่จะไม่สามารถปกป้องชีวิตทรัพย์สินของผู้ประสบภัย เท่านั้น หากแต่ยังไม่อาจบรรเทาผลร้ายที่เป็นผลมาจากการไม่สามารถเตือนภัยและจัดการให้มี การป้องกันภัยในคราวที่เกิดวาทภัยและอุทกภัยในจังหวัดชุมพร และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทั้ง ๆ ที่มีการพยากรณ์ล่วงหน้าถึงมหันตภัยคราวนี้อย่างพอเพียงในระดับหนึ่ง อีกทั้งเมื่อเกิด ภัยขึ้นแล้ว ระบบราชการไทยก็ไม่สามารถที่จะป้องกันหรือขจัดทุกข์ให้แก่ผู้ประสบภัยได้ ทันทีที่ จนแทบไม่น่าเชื่อว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยคราวนี้เพียง 2 จังหวัด ถึงขนาดทำให้ ราษฎรต้องอดอยาก ขาดแคลนปัจจัยสี่ที่สำคัญอันมี อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และ ที่อยู่อาศัย และต้องออกมาประท้วงปิดกั้นถนนเพียงเพื่อแสดงให้เห็นความล้มเหลวของระบบ การบริหารราชการแผ่นดิน ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการเพียงน้อยนิดนี้ได้

ปัญหาความไม่สามารถของระบบราชการนี้คงไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเอง โดยปราศจากเหตุ ปัจจัยใด ๆ เป็นแน่แท้ หากแต่ต้องมีสาเหตุที่สามารถนำมาวิเคราะห์วิจารณ์ได้ ดังที่ผู้เขียน ใคร่ขอนำมาเสนอในที่นี้

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยา เขตหาดใหญ่



**ประการแรกสุด** เหตุปัจจัยภายนอกของระบบราชการไทย ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนหมายถึง เหตุปัจจัยที่มีใช้ปัญหาของระบบราชการเอง หากแต่เป็นเหตุการณ์ที่เป็นผลมาจากธรรมชาติ เช่น การเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรง หรือการเกิดวาตภัย และอุทกภัยและวาตภัยในขณะเดียวกัน อันเป็นผลให้เกิดน้ำท่วมใหญ่ฉับพลัน จนเกินกำลังของระบบราชการในห้วงระยะเวลาวิกฤต ขณะนั้น และยังความเสียหายอย่างใหญ่หลวง จนสุดที่ระบบราชการจะจัดการกับผลของภัยพิบัติ นั้นได้ ดังเช่นกรณีเกิดอุทกภัยในปลายปี พ.ศ. 2531 และวาตภัย/อุทกภัยในปลายปี พ.ศ. 2532 นี้เอง อย่างไรก็ตาม การเกิดภัยครั้งหลังนี้ ระบบราชการน่าจะเรียนรู้ปัญหาอุทกภัยในปลายปี 2532 โดยมีการเตรียมการรับมือกับภัยธรรมชาติอย่างดีพร้อม ทั้งโดยการจัดทำเตรียมแผนป้องกัน ภัยพลเรือน ตามอำนาจหน้าที่แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 รวมทั้งการชักซ้อม แผนดังกล่าว (เริ่มจากการเตือนภัย อพยพ และการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ) เพื่อให้เป็น มรรคผลในทางปฏิบัติเมื่อสาธารณภัยมาถึง แต่ในห้วงมหันตภัยดังกล่าว ผู้เขียนเชื่อว่า ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจังหวัดคงจะมีได้มีการศึกษาปัญหาและผลกระทบของอุทกภัยในจังหวัดภาคใต้อย่างเพียงพอ รวมทั้งการตระเตรียมแผนและการชักซ้อมป้องกันสาธารณภัยอย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากผลของการจัดการแก้ไขปัญหาวาตภัย/อุทกภัยในจังหวัดชุมพร และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จนถึงขนาดที่ท่านนายกรัฐมนตรีแสดงความไม่พอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ปลดปล่อย ผู้ประสบภัยต้องอดอยาก นี่ย่อมแสดงให้เห็นความไม่พร้อมของจังหวัดต่อการป้องกันภัยและ บรรเทาภัยครั้งนี้ซึ่งย่อมนับได้ว่าเป็นความบกพร่องของระบบราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องมีการ กล่าวถึงกันอีกในเหตุปัจจัยที่เกิดกับระบบราชการไทย ดังที่จะกล่าวต่อไป

**ประการที่สอง** เหตุปัจจัยภายในระบบราชการไทยเองที่ขาดความสามารถ ในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีหลายสาเหตุด้วยกัน คือ

(1) ระบบราชการไทยเป็นการรวมอำนาจการบริหารการปกครองไว้ในส่วนกลางมากเกินไป ซึ่งย่อมรวมถึงทรัพยากรบริหารไว้ในส่วนกลางด้วย ดังนั้นเมื่อมีภัยธรรมชาติขนาดรุนแรงเกิดขึ้น จังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ได้รับอำนาจจากส่วนกลางมาจัดทำบริการ สาธารณะหรือแก้ไขปัญหภายในจังหวัด) ย่อมไม่มีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจาก สาธารณภัยบางอย่างได้ทันที่เพราะต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางต้นสังกัด และทรัพยากรหรือ ความช่วยเหลือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งผ่านข้าราชการที่มาประจำจังหวัด อาทิเช่น ความ ช่วยเหลือทางสาธารณสุข การเกษตร การคมนาคม และอื่น ๆ ที่จำเป็น

นอกจากนี้ แม้ส่วนกลางจะมอบอำนาจให้จังหวัดมีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า อันเนื่องมาจากสาธารณภัย แต่การควบคุมการใช้เงินเพื่อการแก้ไขปัญหกลับถูกจำกัด มิให้ใช้เกินวงเงินที่ส่วนกลางกำหนด (1 ล้านบาท) และต้องใช้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้



LIART

เพื่อการสาธารณสุขเท่านั้น เช่น เพื่อซื้อข้าวสาร อาหารแห้ง เป็นต้น แต่ไม่อาจใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดการได้ ซึ่งย่อมเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาในช่วงวิกฤต

(2) ระบบราชการส่วนภูมิภาคขาดเอกภาพในการบริหารการจัดการ ทั้งในช่วงภาวะปกติและภาวะวิกฤตอันเนื่องมาจากสาธารณสุข เพราะระบบส่วนภูมิภาคประกอบด้วยข้าราชการจากทุกกระทรวงทบวงกรมมาประจำที่จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ อำนาจของผู้ว่าราชการส่วนนี้เองที่กระทำได้แต่เพียงคอยดูแลให้ข้าราชการที่มาประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่จะเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาอย่างในฐานะผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดมิได้ เว้นแต่อธิบดีต้นสังกัดของข้าราชการจะมอบอำนาจบังคับบัญชาให้ ด้วยเหตุผลนี้เองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวด ในอันที่จะประสานงานกับข้าราชการส่วนต่าง ๆ ให้ร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด ยิ่งกว่าการใช้อำนาจสั่งการในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการจังหวัด สถานการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นนี้ในภาวะปกติก็ยังไม่ก่อปัญหาในการบริหารการจัดการเท่าใดนัก แต่ถ้าเป็นภาวะวิกฤตเช่นในกรณีเกิดอุทกภัยหรือวาตภัย/อุทกภัยด้วยแล้ว การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นปัญหาให้การป้องกันหรือบรรเทาภัยสาธารณะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือแก้ไขปัญหาไม่ได้ทันทั่วทั้งที่

จริงอยู่พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ตามแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเห็นสมควรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการบริหารการจัดการในภาวะวิกฤตดังกล่าว ย่อมไม่พ้นโครงสร้างระบบราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติกันจนเคยชิน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่กล้าที่จะมีคำสั่งในฐานะผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด นอกจากจะใช้วิธีการประสานงานกันเท่านั้น (ซึ่งอาจจะได้ผลเช่นกัน แต่อาจไม่ได้ผลเด็ดขาดทันทั่วทั้งที่) และข้าราชการจากส่วนราชการอื่น ๆ ก็มักจะเคยชินกับการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของตนยิ่งกว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการ เพราะผู้ให้คุณให้โทษคือผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของตนมิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมจะขาดความเด็ดขาดต่อกรณีสาธารณสุขที่มีขนาดรุนแรงอย่างแน่นอน

ทางแก้เพื่อการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยดังที่กล่าวมามีข้อเสนอแนะที่เดียว ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการแก้ไขระบบราชการไทยส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น โดยส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง/กรม) ยินยอมมอบอำนาจการบังคับบัญชาของตนให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างน้อยก็ในช่วงที่เกิดสาธารณภัย (รวมถึงช่วงฟื้นฟูบูรณะให้กลับคืนสู่สภาวะปกติด้วย) และอำนาจในการใช้ทรัพยากรของส่วนราชการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็นเพียงเพื่อมิให้ผู้ประสบภัยอดอยากหรือเจ็บป่วยล้มตาย

นอกจากนี้ราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีควรที่จะลดอำนาจการ



ควบคุมราชการส่วนภูมิภาคในช่วงที่เกิดสาธารณภัย โดยเฉพาะการยกเลิกขั้นตอนหรือข้อจำกัดการใช้เงินตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารจัดการ และไม่ต้องหวาดระแวงว่าอาจมีกรณีการใช้เงินผิดระเบียบอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

**เพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย เช่น อุทกภัยหรือวาทภัยในการณ์ข้างหน้า ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนวทางดังนี้**

(1) ควรมีการแก้ไข พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะในส่วนขององค์ประกอบของกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดที่มีได้ระบุให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นกรรมการอำนาจการป้องกันภัยจังหวัดโดยตำแหน่ง อย่างกรณีคณะกรรมการอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ หากแต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามแต่จะเห็นสมควร ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อมีภัยแต่ละครั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะแต่งตั้งตามความเหมาะสม บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งย่อมไม่รู้ตัวหรือเตรียมการเพื่อเป็นกรรมการมาก่อน แต่ถ้า พ.ร.บ. ป้องกันภัยฯ เขียนไว้ชัดเจนว่าให้หัวหน้าส่วนราชการแต่ละคนเป็นกรรมการกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดโดยตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการแต่ละคนย่อมมีความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังมากขึ้น

นอกจากนี้ ควรระบุไว้ในกฎหมายป้องกันภัยให้ชัดเจนอีกด้วยว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนทุกสังกัดที่อยู่ในเขตจังหวัด มิใช่เฉพาะแต่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และพนักงานป้องกันภัยในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัด (พ.ร.บ. ป้องกันภัยฯ มาตรา 21) ซึ่งน่าจะเป็นผลให้การใช้อำนาจแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดมิชอบเขตกว้างขวางและมีเอกภาพมากขึ้น

(2) การจัดให้มีงบประมาณบริหารสาธารณภัยในลักษณะที่ผู้รับผิดชอบ (ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับกระทรวง จังหวัด จนถึงเทศบาล) มีอำนาจสั่งจ่ายเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามความจำเป็นในจำนวนวงเงินที่กำหนดไว้ เพราะมิเช่นนั้นผู้รับผิดชอบก็ต้องใช้งบบริหารปกติเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านการใช้จ่ายตามระเบียบแบบแผนทางราชการตามปกติอยู่แล้ว

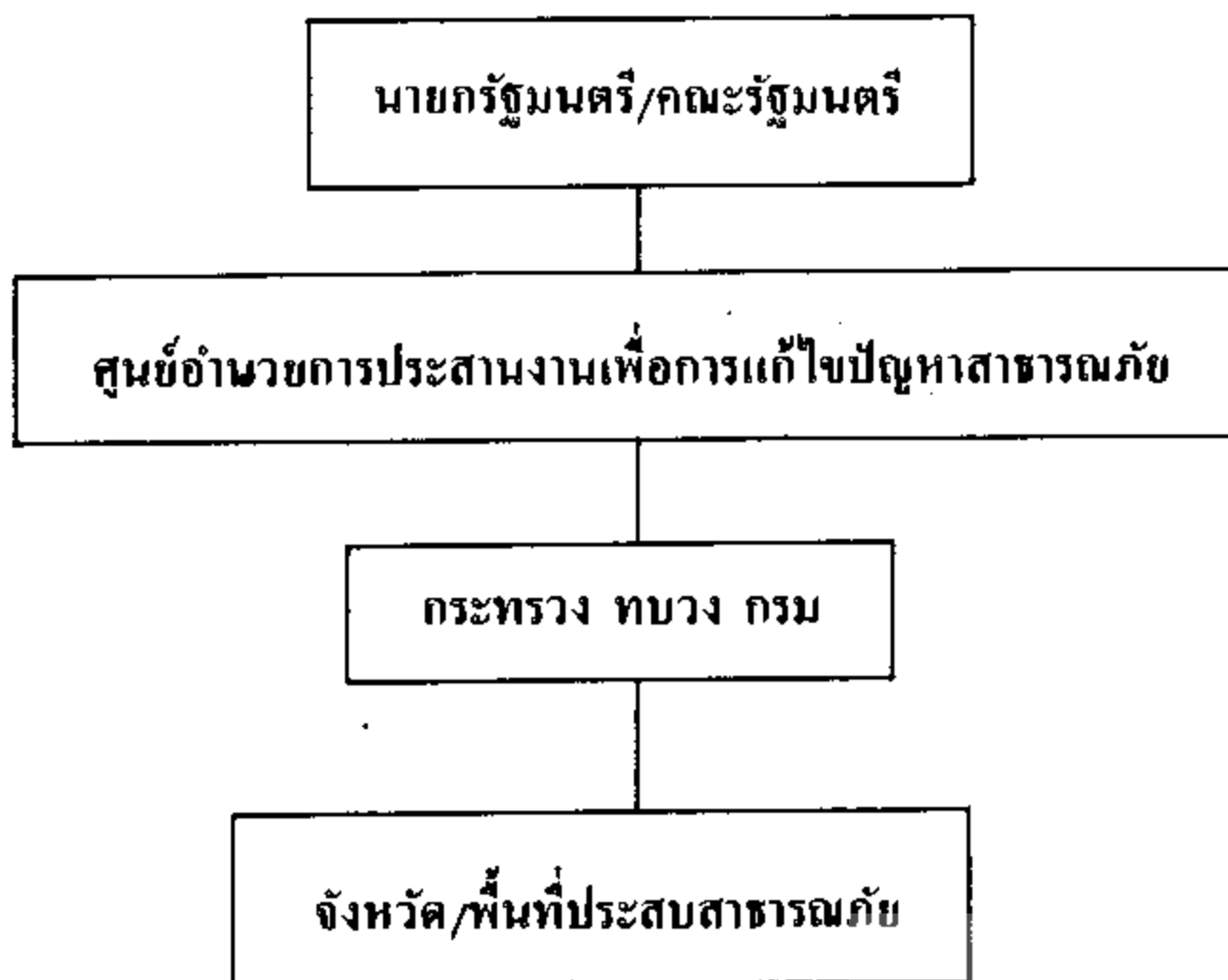
(3) การจัดตั้งกองทุนสาธารณภัยขึ้น โดยมีแหล่งเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง และจากเงินบริจาคอีกส่วนหนึ่ง และให้มีระเบียบการใช้เงินเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากเงินกองทุนนี้เป็นอิสระจากระเบียบการเงินอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทันต่อสถานการณ์ มิใช่ต้องมาระดมเงินบริจาคเป็นครั้ง ๆ ไป อย่างที่กระทำกันทุกครั้งเมื่อมีสาธารณภัย และโดย



เฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนสาธารณภัยนี้ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการป้องกัน ฝายพลเรือนจังหวัดมีอำนาจสั่งใช้พื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติผู้บังคับบัญชา จากส่วนกลางก่อน

(4) ควรจัดตั้งศูนย์เครื่องมือ เครื่องจักรกล เพื่อป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยประจำภูมิภาค ขึ้น เพื่อให้จังหวัดที่ประสบอุทกภัยหรือวาทภัยสามารถเรียกใช้ได้ทันทีในเมื่อภัยนั้นเกินขีดความสามารถของจังหวัด

(5) ควรจัดตั้งศูนย์อำนาจการประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้อำนวยการ ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี ศูนย์อำนาจการนี้ให้อำนาจสั่งการทุกกระทรวงทบวงกรม (รวมทั้งเหล่าทัพ) เพื่อเตรียมการหรือจัดให้ความช่วยเหลือทุกรูปแบบ ทั้งในภาวะวิกฤตและภาวะฟื้นฟูให้สถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ นอกจากนี้ให้ศูนย์อำนาจการประสานงานฯ มีอำนาจสั่งใช้งบประมาณ(งบกลางสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน) เพื่อการนี้ แล้วรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ (ดูแผนผังประกอบ)



สำหรับองค์ประกอบของศูนย์อำนาจการประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขนี้ อาจได้แก่ปลัดกระทรวงหรือผู้แทน อธิบดีกรมที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโดยตรง เช่น อธิบดีกรมการปกครอง กรมโยธาธิการ กรมประชาสงเคราะห์ กรมชลประทาน กรมอนามัย กรมอุตุนิยมวิทยา เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และผู้บัญชาการทหารเหล่าต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ธุรการศูนย์ฯ อาจให้ข้าราชการประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ (รวมถึงการประสานงานการปฏิบัติงานกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ )

เพื่อให้การอำนาจการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณสุขเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล คณะรัฐมนตรีควรวางระเบียบว่าด้วยการอำนาจการประสานงานเพื่อการแก้ไข ปัญหาสาธารณสุขโดยมีสาระสำคัญในเรื่อง

- คณะกรรมการและอำนาจหน้าที่
- การอำนาจการประสานงานเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ
- อำนาจการสั่งจ่ายเงินงบบุคลากร
- การรายงานการติดตามและการประเมินผลการให้ความช่วยเหลือ

ในบรรดาข้อเขียนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนมิได้หวังให้เป็นข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ที่ สมบูรณ์หากแต่ต้องการกระตุ้นให้มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือสัมมนาในทางวิชาการเพื่อให้ได้ข้อสรุป เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดสาธารณสุขในภาย ภาคนั้น มิใช่ว่าเมื่อเกิดสาธารณสุขเมื่อใด จึงค่อยคิดหาหนทางแก้ไขปัญหาเป็นครั้งคราวอย่างที่ทำ กันในขณะนี้

\*\*\*\*\*

# การห้าม “สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ” ดำเนินการในทางการเมือง กับผลกระทบที่มีต่อระบบรัฐสภาไทย

โดย อัครเมศวร์ ทองนวล\*

## บทนำ : ความสำคัญของปัญหา

สถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมีอยู่หลายลักษณะ เช่น พรรคการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันที่เกี่ยวกับการเมืองโดยตรง และกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นรากฐานที่สำคัญต่อพื้นฐานทางการเมืองของแต่ละสังคม จักรกลทางการเมืองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าขาดกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และตัวประสานกับพรรคการเมือง และสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ในสังคม นโยบายของรัฐบาลส่วนหนึ่งจะถูกกำหนดขึ้นมาจากการต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล รัฐบาลจะพยายามสร้างดุลยภาพจากกลุ่มต่างๆ โดยการประสานผลประโยชน์ให้มากที่สุด เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับการมีกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลที่สามารถแสดงบทบาททั้งในฐานะผู้เชื่อมและฐานะผู้ประสานได้อย่างถูกต้อง<sup>1</sup> บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลจึงมีดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1) ทำให้การเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเกิดความสมดุลมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มในระดับชาติกับกลุ่มในระดับท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลเข้าใจและสนใจต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

\* วิทยากร ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



2) เป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการวางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอหน้ากันมากขึ้น

3) ป้อนข้อมูลที่มีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับความรู้และความเคลื่อนไหวในการบริหารบ้านเมืองด้วย

4) เป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชนในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ดังนั้นกลุ่มที่มีการจัดองค์การที่เป็นระเบียบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงย่อมได้เปรียบกลุ่มที่มีการจัดองค์การที่ไม่ดี

5) เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มที่ต้องการเรียกร้องต่อรัฐบาลแทนพรรคการเมืองในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเกิดช่องว่างที่พรรคการเมืองไม่ได้ทำหน้าที่หรือไม่อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ได้อย่างแท้จริง และในกรณีที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอ

6) พยายามนำความรู้ความชำนาญของกลุ่มเข้าไปมีอิทธิพลในการพิจารณาปัญหาที่ผ่านเข้ามาในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการชุดต่าง ๆ กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือสมาชิกรัฐสภาที่กลุ่มได้ช่วยเหลือในทางการเงิน และในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

7) ป้องกันไม่ให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ จะช่วยเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งรัฐได้พยายามขยายบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นในกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ

8) ทำให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกลิดรอนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากรัฐเอง หรือจากระบบเศรษฐกิจและสังคม

9) ทำให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ขึ้น

แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลจะเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันอื่น ๆ แต่ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลมีไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคม แต่ละประเทศจะมีระบบกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ รวมตลอดถึงสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม<sup>3</sup> เช่นถ้าระบบการเมืองเป็นแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลก็จะไม่ค่อยมีบทบาทหรืออิทธิพลมากนัก

สำหรับประเทศไทย กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลมักจะไม่สามารถทำทั่วยอำนาจของรัฐบาลได้โดยตรง เนื่องจากมีตัวบทกฎหมายที่ห้ามไม่ให้เข้าไปดำเนินการในทางการเมือง



LIART

กำหนดไว้<sup>4</sup> กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในที่นี้ได้แก่ สมาคม และมูลนิธิ สมาคมการค้า หอการค้า สมาคมทางด้านแรงงาน (ประกอบด้วยสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงานสหพันธ์นายจ้าง และสหพันธ์แรงงาน) และสหกรณ์การเกษตร

### แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

**แนวความคิดของโทมัส ฮอบส์ :** การเกิดกลุ่มตามทัศนะของฮอบส์ เป็นไปตามเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) ของทฤษฎีสัมปทาน (concession theory) กล่าวคือตามทฤษฎีนี้ กลุ่มในสังคมไม่มีสิทธิจะเกิดขึ้นได้ตามสิทธิของตัวเอง รัฐเป็นผู้อนุญาตให้กลุ่มจัดตั้งขึ้นมา โดยกลุ่มต้องขึ้นอยู่ในความควบคุมของรัฐเหมือนดังการให้สัมปทาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐมีสิทธิที่จะจำกัดสิทธิและกิจกรรมของกลุ่ม การให้ตั้งกลุ่มได้ กลุ่มจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการควบคุมทางการเมืองภายในประเทศ รัฐมีอำนาจที่จะสร้างกลุ่มหรือทำลายกลุ่มได้เสมอ แนวความคิดของทฤษฎีสัมปทาน จึงสอดคล้องกับการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อกลุ่มในปัจจุบันมาก โดยเฉพาะรัฐเผด็จการหรืออำนาจนิยมทั้งหลาย

**แนวความคิดของฌอง ฌาค รูสโซ :** การเกิดกลุ่มตามทัศนะของรูสโซ มีว่ากลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมมีได้ แต่ผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องตระหนักว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มจะต้องสามารถประสานกับผลประโยชน์ของสังคมที่เรียกว่า “เจตนารมณ์ทั่วไป” ให้ได้ กลุ่มที่ไม่พึงปรารถนา หมายถึง พรรค กลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มวางแผนลับ ซึ่งเป็นอันตรายต่อรัฐ เพราะดำเนินการลึกลับ และใช้ความรุนแรงในการแสวงหาผลประโยชน์ กำเนิดถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นใหญ่ หรือแม้กระทั่งกลุ่มที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ดำเนินงานอยู่ในกรอบกฎหมาย ก็อาจมีกิจกรรมและดำเนินงาน ซึ่งพร้อมที่จะก่อให้เกิดการบ่อนทำลายเจตนารมณ์ทั่วไปอยู่ ถ้าจำนวนกลุ่มเหล่านี้ไม่มากพอจะทำให้เกิดกณธิปไตยและความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม โดยเฉพาะในทางศาสนาและเศรษฐกิจ

**แนวความคิดของเจมส์ เมคสัน :** การเกิดกลุ่มตามทัศนะของเมคสัน เกิดขึ้นจากการมีความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือการเกิดกลุ่มมีลักษณะเป็นธรรมชาติอันสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์มีความคิดที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ทัศนะของมนุษย์เกิดแตกต่างกันขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างทางผลประโยชน์ เพราะต่างคนต่างมีเหตุผลในการดำเนินชีวิตของตน โดยมีพื้นฐานอยู่บนความรักตนเองเป็นสำคัญ

**แนวความคิดของอเล็กซิส เดอ ต็อกเกอวีย์ :** การเกิดกลุ่มตามทัศนะของต็อกเกอวีย์ มีว่า กลุ่มหรือสมาคมมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทหนึ่งเรียกว่าสมาคมทางการเมือง อีกประเภทหนึ่ง



เรียกว่าสมาคมทางสังคม เขาตั้งข้อสังเกตว่าคนอเมริกัน ทุกวัย ทุกอัตภาพ และทุกแนวความคิด ต่างพากันตั้งสมาคมมิได้หยุดหย่อน โดยมีจุดประสงค์ทางการค้า อุตสาหกรรม ศาสนา ศิลกรรม ทั้งในเรื่องจริงจังและไม่สำคัญ ทั้งที่มีจุดประสงค์ใหญ่และเล็ก คนอเมริกันได้เรียนรู้ศิลปะของการจัดตั้งสมาคมมาตั้งแต่เยาว์วัย การดำเนินงานของสมาคมไม่ได้ใช้ความรุนแรง หากแต่ใช้เหตุผลในการโต้เถียง การดำรงอยู่ของสมาคมทางการเมืองมีความสำคัญต่อสมาคมทางสังคมมาก ถ้าหากรัฐ พยายามจำกัดเสรีภาพของสมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง สมาคมประเภทที่ไม่ใช่การเมืองก็จะเติบโตขึ้นยาก และผู้จัดตั้งเองก็ไม่รู้ว่าเมื่อไรกิจกรรมจะถูกเรียกว่าการเมืองหรือไม่ใช่การเมือง อย่างไรก็ตาม สมาคมบางชนิดที่เป็นอันตรายต่อรัฐก็ต้องไม่ให้มีขึ้นมาเหมือนกัน การจำกัดในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมจึงจำเป็นต้องมี

**แนวความคิดของโรเบิร์ต ซอลส์เบอร์รี่ :** การเกิดกลุ่มตามทัศนะของซอลส์เบอร์รี่ เกิดจากการสอดคล้องต้องกันทางผลประโยชน์ระหว่างผู้จัดตั้งกลุ่มกับผู้เป็นสมาชิกกลุ่ม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มเกิดขึ้นมาเพราะมีผู้นำซึ่งเรียกว่าผู้ก่อตั้ง (entrepreneur organizer) ที่ชักชวนให้คนเข้ามาร่วมโดยมีผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจ แต่การขัดแย้งก็เป็นรากเหง้าแห่งการก่อให้เกิดการสร้างกลุ่ม ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งนั้นอาจเป็นเรื่องของการเพิ่มขยายมากเกินไป หรือเสียดุลยภาพของการแตกต่างทางผลประโยชน์ หน้าที่ หรือบทบาทและคุณค่าทางสังคม<sup>5</sup>

ทฤษฎีที่สำคัญที่สามารถใช้อธิบายการรวมกลุ่มได้อย่างดีคือทฤษฎีกลุ่ม (Group theory) และทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย (Pluralism theory)

**ทฤษฎีกลุ่มเกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องกลุ่มของอาร์เธอร์ เบนท์ลีย์ (Arthur Bentley)** ซึ่งถือว่ากลุ่มทางการเมือง คือมวลมนุษยชาติที่มีกิจกรรมทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกัน ทฤษฎีกลุ่มทางการเมือง (Group theory of Politics) มีใจความว่าระบบการเมืองเป็นกระบวนการที่กิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นจากการตัดสินใจซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมทางสังคม กิจกรรมของมวลมนุษยชนนั้น ๆ จะเป็นไปตามการตัดสินใจไปในแนวเดียวกัน และมวลมนุษยชาติก็คือนักการเมืองต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างและขัดแย้งกัน จะเป็นสิ่งที่มากำหนดว่าการตัดสินใจจะเป็นไปในทางใด เพราะกลุ่มทุก ๆ กลุ่มต่างก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อกลุ่มใดสามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้อย่างเต็มที่แล้ว กลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของชาติได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ <sup>6</sup>

ทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย เกิดขึ้นจากการที่ในสังคมหนึ่ง ๆ มีกลุ่ม สมาคม และองค์การต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเกิดขึ้นมาหรือมีวิธิดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกบีบบังคับหรือถือกำเนิดขึ้นมาและอยู่ได้ด้วยวิธีการอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากรัฐบาล มีการจัดระเบียบการบริหารงานของกลุ่ม เช่น มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ มีการ



ประชุมเพื่อการศึกษาหารือเป็นครั้งคราว เปิดรับสมัครสมาชิกกันอย่างเปิดเผย กลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่หลากหลายและยึดมั่นในวิธีการเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจนั้น จะปรากฏได้ชัดเจนในประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีองค์การต่างๆ นับจำนวนไม่ถ้วน บางองค์การก็ดำรงอยู่ได้นานนับร้อยปี แต่บางองค์การก็มีขึ้นชั่วคราวเพียงชั่วระยะที่บรรลุเป้าหมาย หรือหมดสิ้นประเด็นที่มีผู้สนใจอยู่เท่านั้น<sup>7</sup> จุดประสงค์ขององค์การต่างๆ จะมีผิดแผกแตกต่างกันไปตามปัญหาของอาชีพและความสนใจที่มีสารพัดประการ

การมีกลุ่มหลากหลายทั้งในด้านจำนวนและชนิด ทำให้บุคคลหนึ่งๆ นั้นอาจเป็นสมาชิกได้หลายกลุ่ม หลายสมาคมในขณะเดียวกันได้ การเป็นและมีเพื่อนสมาชิกต่างสมาคมกัน ย่อมมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงด้วยวิธีการประนีประนอม ทำให้ความแตกต่างในเพื่อนมนุษย์ปรากฏขึ้นและลดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกันลง<sup>8</sup>

ทฤษฎีกลุ่มหลากหลายนี้ จะสามารถทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง กือทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แล้ว กลุ่มหลากหลายยังทำให้เกิดการกระจายศูนย์แห่งอำนาจในสังคมอีกด้วย ไม่ให้อำนาจทางด้านการตัดสินใจต้องตกอยู่ภายใต้บุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ มีดุลย์แห่งอำนาจ เนื่องจากกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นจะดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง จึงพยายามที่จะคอยถ่วงรั้ง และดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันไว้ ในบางครั้งการต่อรองของกลุ่มกับรัฐบาลอาจกลายเป็นมติมหาชนได้ เพราะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการต่อรองนั้น จึงไม่ใช่เป็นเพียงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเท่านั้น หากแต่จะเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสาธารณประโยชน์ด้วย

ทฤษฎีกลุ่มและทฤษฎีกลุ่มหลากหลายนี้ จึงมีคุณประโยชน์ในการศึกษาการรวมกลุ่ม กล่าวคือ ทฤษฎีกลุ่ม จะมีคุณต่อการศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา ในส่วนที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มในสังคม เพราะกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมจะมีความแตกต่างกันและเกิดความขัดแย้งกันในผลประโยชน์หรือแนวความคิดของกลุ่ม ผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญตัวหนึ่งในการตัดสินใจใด ๆ ในทางการเมือง เกิดเป็นคุณประโยชน์ในการวิเคราะห์การตัดสินใจหรือออกคำสั่งในทางการเมืองได้ อันจะสะท้อนถึงความสามารถของกลุ่มที่จะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลในทางการเมืองต่อไป ส่วนทฤษฎีกลุ่มหลากหลายจะมีคุณประโยชน์ในเชิงการพรรณนาถึงการที่สังคมจะต้องมีกลุ่มต่างๆ เช่นกลุ่มกรรมกร กลุ่มศาสนา กลุ่มชาวนา ฯลฯ ซึ่งสำคัญต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก

ในขบวนการทางการเมือง จุดเริ่มต้นอันดับแรกที่สุดได้แก่ การที่ประชาชนได้มีการแสดงออกเพื่อผลักดันให้สิ่งที่ตนเองต้องการได้บรรลุเป้าหมาย แต่เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมาก จึงไม่สามารถแสดงออกได้อย่างมีระเบียบและระบบ ต่อมาในภายหลัง จึงเกิดการรวมตัวกันขึ้น เพื่อแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน การรวมตัวกันนี้กระทำอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน และ



กลุ่มเหล่านี้ได้พัฒนาเป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างถาวรในปัจจุบัน. อย่างเช่นการร่วมตัวของกลุ่มกรรมกร เป็นสหภาพแรงงาน ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นในโครงสร้างทางการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ จึงเป็นโครงสร้างอันดับแรกสุดที่ทำหน้าที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) เพื่อให้พรรคการเมืองหรือผู้บริหารประเทศได้ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) เพื่อนำเข้าไปต่อรองในรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง

การศึกษาของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งอัลมอนต์ (Almond) และเพาเวลล์ (Powell) ถือว่าเป็นกระบวนการทำหน้าที่ (process functions) อย่างหนึ่งภายในระบบการเมือง<sup>9</sup> จะทำให้ทราบถึงอิทธิพลมากน้อยของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจะนำไปสู่การประเมินการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ได้

อย่างไรก็ดี นักวิชาการยังสับสนระหว่างคำว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กับกลุ่มอิทธิพล (pressure group) เพราะต่างก็มีความเกี่ยวพันกัน และบางครั้งเป็นคำที่อาจใช้แทนในความหมายเดียวกัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนคติของแต่ละคน ดังนั้นการให้ความหมายและการเรียกชื่อจึงแตกต่างกันบางคนเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์” แต่บางคนอาจเรียกว่า “กลุ่มอิทธิพล”

“กลุ่มผลประโยชน์” หากพิจารณาตามหลักความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้ว เป็นการรวมตัวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ โดยยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เพื่อให้การรวมตัวกันเป็นไปด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดีและมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างพลังให้กลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) เหนือรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศได้

เดวิด ทรูแมน (David Truman) ได้อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ว่า คือกลุ่มของปัจเจกบุคคลที่มีทัศนคติร่วมกัน (share attitude) มีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มได้เรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง หรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง กลุ่มนั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>10</sup>

เอส.อี.ไฟเนอร์ (S.E. Finer) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ<sup>11</sup>

ส่วนเอ็น.ซี.ฮันท์ (N.C. Hunt) ให้ความหมายว่ากลุ่มอิทธิพล คือองค์การใด ๆ ที่พยายามมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ต้องการจะรับผิดชอบด้วยตนเอง หรือมิได้ต้องการแสวงหาความรับผิดชอบในการบริหารงานราชการโดยตรง แม้ว่าบางครั้งสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์อาจชนะการเลือกตั้ง แต่กลุ่มเองก็มิได้เข้าไปบริหารงานราชการ<sup>12</sup>

ฮันท์ อธิบายว่า ในทางปฏิบัติ สมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกพรรคการเมือง อาจจะเป็นกลุ่มเดียวกัน แต่ที่สำคัญก็คือ กลุ่มผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องกับอย่างลึกซึ้งในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคและคอยดูว่าสมาชิกของกลุ่มจะได้เป็นกรรมการหรือกรรมการ



ของรัฐบาลหรือไม่ ในอังกฤษและเยอรมัน สหภาพแรงงาน (trade union) จะอุปถัมภ์ก็ำผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางครั้งกลุ่มผลประโยชน์ได้เจริญเติบโตไปในรูปแบบของพรรคการเมือง เช่นพรรคเดเบอริ์ในอังกฤษ ซึ่งบางครั้งผู้นำพรรคก็มาจากสหภาพแรงงาน

มอริส ดูแวร์เซร์ (Maurice Duverger) กล่าวว่ากลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทในการมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง กล่าวคือ แมื่กลุ่มอิทธิพลจะมีอิทธิพลต่อศูนย์ของอำนาจทางการเมือง แต่ก็อยู่ภายนอกของศูนย์แห่งอำนาจ ความพยายามของกลุ่มอิทธิพลอยู่ที่พยายามโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ โดยมีได้พยายามเสนอคนของกลุ่มขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ กลุ่มอิทธิพลมิใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมทางการเมืองก็มีใช้กิจกรรมที่สำคัญที่สุด คือ กลุ่มใด ๆ แม้ว่าจะห่างไกลจากการเมือง แต่ก็อาจกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลได้เหมือนกันในบางครั้ง<sup>13</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำจำกัดความต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว จะได้รับความหมายของคำว่า “กลุ่มอิทธิพล” ว่าคือกลุ่มหรือองค์การหรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์หรือแนวทัศนคติในแนวกว้าง ๆ ทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน มารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจอย่างมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยทางอ้อม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน

อัลมอนด์ (Almond) และเพาเวลล์ (Powell) ได้จัดแบ่งกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลออกเป็น 4 ประเภทคือ<sup>14</sup>

1. **กลุ่มชั่วคราว (anomic)** คือกลุ่มที่เป็นตัวแทนของปัจเจกบุคคลในการแสดงออกซึ่งความต้องการ มีพฤติกรรมที่ปราศจากค่านิยมและเป้าหมายในระยะยาว จึงมักเป็นไปในทางที่ใช้กำลังหรือความรุนแรง พฤติกรรมขาดความแน่นอนและต่อเนื่อง เป็นไปชั่วคราวชั่วคราว แม้ว่าจะมีการจัดระเบียบในการดำเนินการบ้าง แต่ก็มีได้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างแท้จริง ไม่สามารถคาดการณ์หรือควบคุมพฤติกรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์จากการรวมกลุ่มนี้ได้ เช่น กลุ่มฝูงชน (mob)

2. **กลุ่มไม่เป็นสมาคม (non-associational)** คือกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวของปัจเจกบุคคลด้วยความเกี่ยวพันกันแบบพื้นเมืองดั้งเดิม (primitive) หรือจารีตนิยม ซึ่งถือเอาความเป็นญาติมิตรหรือเชื้อชาติ หรือศาสนา หรือชั้นวรรณะ เป็นสัญลักษณ์หรือมูลเหตุในการรวมกลุ่มกันขึ้น มีความสัมพันธ์ส่วนตัว ทั้งนี้โดยมีหัวหน้าสถาบันนั้น ๆ เป็นผู้นำกลุ่ม กระบวนการและระเบียบในการสร้างและดำเนินการเป็นไปไม่ต่อเนื่อง มีการรวมกลุ่มเป็นพัก ๆ เช่นชนเผ่าต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา

ทั้งสองกลุ่มนี้ หากจะมีอิทธิพลอยู่บ้างก็ถูกจำกัด เพราะต้องแข่งขันกับกลุ่มที่มีการ



จัดระเบียบภายในกลุ่มได้ดีกว่า และเมื่อกลุ่มเหล่านี้มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องก็จะทำให้กลุ่มเหล่านี้ กลายเป็นกลุ่มที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไป

3. **กลุ่มอิงสถาบัน (Institutional)** คือกลุ่มที่เป็นผลการวิวัฒนาการของกลุ่มในสองประเภทแรก เพราะมีการจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ต่างๆ จนกลายเป็นองค์การอย่างเป็นทางการ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองหรือสังคม มากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่ากลุ่มในลักษณะนี้จะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ ผลประโยชน์นั้นอาจเป็นเรื่องส่วนตัวหรือของกลุ่มอื่นๆ ในสังคมมากกว่าที่จะเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม มีความแข็งแกร่งในสังคมพอสมควร เพราะมีการจัดระเบียบ เช่นกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน พรรคการเมืองอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีรากฐานจากกลุ่มในลักษณะนี้ก็ได้

4. **กลุ่มสมาคม (associational)** คือการรวมกลุ่มของผู้ที่มีผลประโยชน์ แนวความคิดเฉพาะเจาะจงร่วมกัน และมีการแสดงออกอย่างเห็นได้ชัด มีคณะกรรมการหรือคณะผู้ดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา มีกระบวนการในการก่อตั้ง และมีเป้าหมายที่แน่นอน จึงทำให้กลุ่มในลักษณะนี้ได้เปรียบมากกว่ากลุ่มในลักษณะอื่นๆ เพราะเป็นตัวแทนของกลุ่มชนที่มีขอบเขตกว้างขวางมากกว่า กลุ่มสมาคมนี้จะสามารถพัฒนาสังคมได้ และมีแนวโน้มที่จะพัฒนากลุ่มในลักษณะอื่นได้ด้วยเช่น แพทย์สมาคมในสหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองเสมอไป บางกลุ่มไม่ได้เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองเลย แต่บางกลุ่มมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในบางโอกาส เช่น ในการเลือกตั้งหรือการนัดหยุดงาน อย่างไรก็ตาม มีกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลจำนวนมากไม่น้อยที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและติดต่อกับพรรคการเมือง ซึ่งอาจแยกความสัมพันธ์ออกได้เป็น 3 ลักษณะด้วยกันคือ<sup>15</sup>

1. **กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมือง :** ลักษณะเช่นนี้ปรากฏชัดเจนระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม กับองค์การผนวกของพรรค (auxiliary organizations) เป็นลักษณะที่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานของพรรคการเมือง เป็นปัจจัยในการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่จำเป็นยิ่ง ซึ่งได้แก่องค์การเยาวชน องค์การสตรี สมาคมศิลปิน สมาคมนักเขียนหรือวรรณกรรม องค์การกีฬา องค์การทหารผ่านศึก องค์การสงเคราะห์การกุศล องค์การเหล่านี้จะมีฐานะเป็นรองพรรคการเมือง แต่การจัดแย้งระหว่างองค์การเยาวชนกับพรรคการเมืองก็มีเป็นประจำในทุกประเทศ โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลหรือองค์การผนวกที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองจะไม่แสดงออกให้ปรากฏชัดถึงการเชื่อมโยงดังกล่าว องค์การผนวกมักจะแสดงว่าเป็นองค์การอิสระ เนื่องจากวิธีการควบคุมจากพรรคการเมืองนั้นจะกระทำโดยผ่านตัวบุคคล การบังคับบัญชา



ขององค์การผนวกในทุกระดับจะต้องได้รับการรับรองจากพรรคการเมือง ควบคุมโดยพรรคการเมือง อยู่ภายใต้กฎระเบียบของพรรคการเมือง คณะผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ชั้นสูงขององค์การผนวกมักจะถูกส่งมาจากพรรคการเมือง

2. พรรคการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล : เป็นลักษณะที่กลับกัน คือการที่พรรคการเมืองกลับเป็นองค์การสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้กับพรรคการเมืองโดยทางอ้อม เช่น พรรคแรงงานของอังกฤษ ก่อน ค.ศ. 1927 ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของสหพันธ์สหกรณ์ สมาคมการกุศล องค์การสังคมนิยม ดังนั้นพรรคแรงงาน จึงเป็นองค์การซึ่งเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีพรรคคริสเตียนเดโมแครตของ ออสเตรีย ซึ่งขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล คือหอการค้า องค์การชาวนา สหพันธ์ต่างๆ แม้ในปัจจุบันพรรคการเมืองดังกล่าวนี้จะมีการรับสมาชิกโดยตรงแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานชั้นสูงของพรรคการเมืองยังคงต้องอาศัยตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่เป็นส่วนประกอบของพรรคการเมืองอยู่ ในบางกรณี พรรคการเมืองจะตกอยู่ภายใต้ กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลโดยไม่เปิดเผย ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นเพียงองค์การร่วมเป็นส่วนหนึ่งหรือสังกัดอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เช่น พรรคอนุรักษ์นิยมหลายพรรค ในทางปฏิบัติเป็นองค์การร่วมของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลของนายทุน และไม่มีอิสระเต็มที่ในการปฏิบัติงาน ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกัน พรรคอนุรักษ์นิยมในหลายประเทศ เป็นเพียงองค์การร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลทางอุตสาหกรรมและของกลุ่มเจ้าของที่ดินรายใหญ่

3. กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมืองมีความเป็นอิสระต่อกัน : เป็นลักษณะที่ทั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมืองต่างก็เป็นอิสระ คือไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกอยู่ภายใต้การควบคุมครอบงำของอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้การร่วมมือกันระหว่างสององค์การนี้เกิดขึ้น การร่วมมือเป็นไปในลักษณะที่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้เฉพาะภาวะการณ์พิเศษ ทั้งสองฝ่ายจะจัดตั้งหน่วยงานร่วมกันขึ้นเป็นการชั่วคราวเป็นเรื่องๆ ไป เพื่อเผชิญกับสถานการณ์บางอย่าง เมื่อสถานการณ์เช่นนั้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว การร่วมมือก็ยุติเสร็จสิ้นลงไป ต่างฝ่ายก็ดำเนินกิจการของตนไปตามปกติจนกว่าจะมีสถานการณ์ใหม่เกิดขึ้นอีก เช่น ในสหรัฐอเมริกา สหภาพแรงงานหลายแห่งได้ร่วมมือกับพรรคเดโมแครตในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีหลายครั้ง ในฝรั่งเศส สโมสรร สมาคม และองค์การพลเรือนได้ร่วมมือกันกับพรรคสังคมนิยม จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาของนายดาสตอง เดอแฟร์ ในระยะปี ค.ศ. 1964-1965 และในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย คือ นอร์เวย์ สวีเดน และเดนมาร์ก ก็มีการร่วมมือกันระหว่างพรรคสังคมนิยมกับสหพันธ์กรรมกร สมาคมการกุศล กลุ่มสหกรณ์ เพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลและประชาชนให้สนับสนุนการกระทำของตน



## ความเป็นมาของสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ในสังคมไทย

กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในประเทศไทยส่วนใหญ่มักจะก่อตั้งขึ้นเป็นสมาคมตามหลักฐานที่อकिन รพีพัฒน์ ได้ค้นคว้าไว้พบว่า ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในรูปของ “สมาคม” ตามความเข้าใจในปัจจุบันเกิดขึ้นแต่ประการใด<sup>16</sup> ซึ่งถ้าจะถือว่าการก่อรูปของสมาคมจะต้องจดทะเบียนหรือมีกฎหมายออกมาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ อकिन รพีพัฒน์ น่าจะเข้าใจได้ถูกต้อง แต่ถ้าจะถือตามความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างทางสังคมของไทย จะต้องยอมรับว่า ในสังคมไทยนั้นมีการรวมกลุ่มเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่เป็นเพียงกลุ่มของผู้ปกครองเท่านั้น ส่วนกลุ่มของผู้อยู่ใต้ปกครอง น่าจะใช้ผลงานวิจัยของอकिन รพีพัฒน์ มาประยุกต์ใช้ได้ในระดับหนึ่ง แต่จะถือเป็นข้อยุติยังไม่ได้ จะต้องมีการสืบค้นทางประวัติศาสตร์ต่อไป<sup>17</sup>

กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่มีลักษณะเป็นสมาคมและมีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมือง กำเนิดขึ้นในหมู่ชาวจีนในสมัยรัชกาลที่สอง เรียกว่า “อั้งยี่” หรือสมาคมลับ ซึ่งแรกเริ่มจัดตั้งขึ้นมาเพื่อลักลอบทำการค้าฝิ่น<sup>18</sup> จนในสมัยรัชกาลที่สี่ ได้ทรงมีนโยบายปราบปรามอั้งยี่โดยทางราชการจัดการค้าฝิ่นเสียเอง อั้งยี่จึงสงบลงชั่วคราว

ในตอนปลายสมัยรัชกาลที่ 4 ชาวต่างประเทศได้เข้ามาค้าขายและลงทุนในประเทศไทยอย่างเสรี การค้าขายเริ่มขยายตัวเติบโต คนจีนที่ร่ำรวยจึงคิดตั้งอั้งยี่ขึ้นมาอีก โดยอั้งยี่ที่จัดตั้งมาทำหน้าที่เป็นนายหน้าหางานให้คนจีนที่มาจากประเทศจีน และต่อมาได้ก่อความไม่สงบแก่บ้านเมืองมาก จนในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอั้งยี่ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2440 บังคับให้ผู้ที่จัดตั้งเป็นก๊กเป็นเหล่า ต้องจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย สมาคมลับอั้งยี่จึงสงบราบคาบลงไป

ในปี พ.ศ. 2451 คนจีนได้เริ่มบทบาทการรวมกลุ่มเป็นสมาคม เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนขึ้นมาอีก กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้เรียกว่า “สโมสรการค้า” คนจีนพยายามวิ่งเต้นขออนุญาตจากทางราชการจนเป็นผลสำเร็จ “สโมสรการค้า” แห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นนี้ชื่อว่า “สโมสรจีนกรุงเทพฯ” ต่อมาทางราชการหวั่นเกรงว่าจะมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการเมืองด้วย จึงมีนโยบายที่จะไม่ให้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีก อย่างไรก็ตาม คนจีนก็ได้พยายามวิ่งเต้นต่อสู้นทางราชการต้องอนุญาตให้ตั้งเพิ่มได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2457 ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติสมาคมขึ้น บรรดาสโมสรการค้าต่าง ๆ จึงถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว บรรดาสโมสรการค้าต่าง ๆ จึงได้รวมตัวกันและเปลี่ยนมาเป็นสมาคมพาณิชย์จีน จดทะเบียนใหม่ตามพระราชบัญญัติสมาคม

ในปี พ.ศ. 2468 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้มีการตรวจชำระใหม่ในปี พ.ศ. 2468 สมาคมพาณิชย์จีนจึงถูกจัดเป็นนิติบุคคลประเภทสมาคมตาม



### ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 172

ปี พ.ศ. 2509 ได้มีพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและพระราชบัญญัติหอการค้าสมาคมการค้าตามกฎหมายใหม่นี้ หมายถึงสมาคมของธุรกิจแขนงหนึ่งแขนงใดเท่านั้น เช่น สมาคมพ่อค้าข้าว (ธุรกิจการค้าข้าว) สมาคมพ่อค้าข้าวโพด (ธุรกิจการค้าข้าวโพด) ส่วนหอการค้าตามกฎหมายใหม่นี้ หมายถึงองค์กรที่รวมเอาธุรกิจหลาย ๆ ประเภทเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรม การเงิน การธนาคาร หรือการเกษตร

ตามพระราชบัญญัติใหม่ สมาคมพาณิชย์จีนเดิมจึงมีลักษณะเป็นหอการค้ามากกว่าเป็นสมาคมการค้า ดังนั้น จึงได้มีการเปลี่ยนจากสมาคมพาณิชย์จีนมาเป็นหอการค้าจีนตามพระราชบัญญัติหอการค้าตั้งแต่นั้นมา

ส่วนการรวมตัวของบรรดาคนงานในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลก็เริ่มจากยุคอั้งยี่ แต่อั้งยี่ไม่ใช่องค์กรที่จะรักษาผลประโยชน์ของคนงานอย่างแท้จริง เพราะมักจะถูกควบคุมด้วยบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่าคนงาน

สมาคมคนงานที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในนามของคนงานเอง ได้แก่ “สมาคมคนงานรถราง” จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2440 ในบริษัทไฟฟ้าสยาม (Siam Electric) ซึ่งเป็นบริษัทของชาวเดนมาร์กที่ดำเนินกิจการรถรางในประเทศไทย สมาชิกส่วนใหญ่ของสมาคมคนงานรถรางเป็นกรรมกรจีน

สมาคมคนงานรถราง ได้มีการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อผลประโยชน์อันควรมีควรได้ของคนงาน เช่น การคัดค้านการปลดคนออกอย่างไม่เป็นธรรม การต่อสู้ให้มีการปรับปรุงสวัสดิการคนงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สมาคมคนงานรถราง ก็ยังมีลักษณะแตกต่างไปจาก “สหภาพแรงงาน” ยุคใหม่ เพราะสหภาพแรงงานยุคใหม่ หมายถึงการรวมตัวกันของลูกจ้างเป็นองค์กรผลประโยชน์ มีการจัดตั้งอย่างมีระเบียบแบบแผน มีกฎเกณฑ์และข้อบังคับขององค์กร ดำเนินงานภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 กรรมกรมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ประกอบกับจำนวนคนงานก็เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของระบบทุนนิยม จึงทำให้มีการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน มากกว่ายุคก่อน ๆ โดยเฉพาะการนัดหยุดงาน การประท้วงเรื่องค่าจ้าง เรื่องสวัสดิการเกิดขึ้นทั่วไปในโรงสี โรงเลื่อย และโรงงานต่าง ๆ แต่การจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อดำเนินงานเป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์อันควรมีควรได้ของคนงาน เริ่มขยายตัวในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 เป็นต้นมา<sup>19</sup> กล่าวคือกรรมกรจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ได้เริ่มรวมกันในลักษณะของสมาคมสหอาชีพ คือกรรมกรจากหลาย ๆ อาชีพและหลาย ๆ สมาคมได้รวมกันเป็น “สหสมาคมกรรมกรกรุงเทพฯ” ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย และใช้ชื่อใหม่ว่าสมาคมสหอาชีพกรรมกรกรุงเทพฯ สมาคมนี้ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์ของสหภาพแรงงานโลก (World Federation of Trade Union) เมื่อปี พ.ศ. 2492 ซึ่งนับได้ว่าเป็นองค์กรสหภาพแรงงานที่สหภาพแรงงานสากลรับรองว่าเป็นสหภาพแรงงานที่แท้จริง มีกระบวนการ



ดำเนินงานที่มีกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนที่แน่นอน เป็นองค์กรผลประโยชน์ของแรงงาน ที่ต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของแรงงานทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

ในปี พ.ศ. 2491 ได้เกิดมีสมาคมแรงงานในลักษณะเดียวกับสหอาชีพกรรมกร ชื่อว่า สมาคมกรรมกรไทย สมาคมนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อให้ว่างคูลและต่อต้านสหอาชีพกรรมกร ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เห็นว่าเป็นองค์กรที่นิยมลัทธิสังคมนิยม เป็นปฏิปักษ์กับแนวนโยบายชาตินิยมของรัฐบาล<sup>20</sup> ทำให้สหอาชีพกรรมกร ถูกต่อต้านขัดขวางในหลายรูปแบบ จนต้องยุบไป

ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการร่างพระราชบัญญัติแรงงาน และมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2500 ภายใต้กฎหมายนี้มีผลให้เกิดสหภาพแรงงานต่าง ๆ ขึ้นมาจำนวนมาก แม้สหภาพแรงงานเหล่านี้ ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามลักษณะของสหภาพแรงงานสมัยใหม่ภายใต้กฎหมายแรงงาน แต่ก็มักจะตกเป็นเครื่องมือและถูกควบคุมโดยกลุ่มอำนาจในคณะรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อใช้เป็นฐานทางการเมือง<sup>21</sup> แต่เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ขึ้นครองอำนาจอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน และยกเลิกองค์กรแรงงานทุกประเภท สหภาพแรงงานจึงถูกทำลายหมดตั้งแต่นั้น

ต่อมาในวันที่ 16 มีนาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานด้านต่าง ๆ และในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ (ต่อมาได้พัฒนาเป็นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้ง สมาคมหรือสหภาพแรงงานได้ ทำให้เกิดสหภาพแรงงานยุคใหม่เกิดขึ้นตามลำดับภายใต้กฎหมายนี้ ลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกันหรือลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน สามารถจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานได้ (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518) ดังนั้น ลูกจ้างในโรงงานเดียวกันสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ หรือถ้าเป็นลูกจ้างต่างโรงงานกัน แต่เป็นกิจการประเภทเดียวกัน ก็สามารถรวมกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ นอกจากนั้น สหภาพแรงงานในกิจการประเภทเดียวกันตั้งแต่สองสหภาพแรงงานขึ้นไป สามารถที่จะรวมกันเป็นสหพันธ์แรงงานได้ และสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานไม่น้อยกว่าสิบห้าแห่ง จะเป็นกิจการประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกัน สามารถรวมกันจัดตั้งเป็นสภาองค์กรการลูกจ้างได้

**การจัดตั้งและการห้าม “สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ” ดำเนินการในทาง การเมือง กับผลกระทบที่มีต่อระบบรัฐสภาไทย**

ในปัจจุบัน การจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ ประเภทใด ล้วนแล้วแต่จะต้องผ่านการตรวจสอบจากทนายราชการทั้งสิ้น กล่าวคือ



LI RT

**สมาคมและมูลนิธิ :** การขอจัดตั้ง จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ผู้ที่ต้องการจัดตั้ง จะต้องทำเรื่องราวเสนอขอจัดตั้งต่อสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำหรับสมาคมที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางจะต้องไปขอจดทะเบียนต่อกรมตำรวจ ส่วนสมาคมที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัดจะต้องไปขอจดทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวนสมาคมในปัจจุบันที่ได้จดทะเบียนแล้วมีประมาณ 4,000 แห่ง

**สมาคมการค้า :** การขอจัดตั้งจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 คือ

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานกลางทะเบียนสมาคมการค้าขึ้นในกรมการค้าภายในกระทรวงเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมการออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนสมาคมการค้าทั่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีด้วย

ในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงานกลางทะเบียนสมาคมการค้า

**หอการค้า :** การขอจัดตั้งจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 คือ

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้าขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมการออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนหอการค้าทั่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีด้วย

ในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้า

**สมาคมทางด้านแรงงาน :** การขอจัดตั้งจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 คือ

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนกลางขึ้นในกรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจดทะเบียนสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงานสหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงานทั่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนประจำกรุงเทพมหานครด้วย

ในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีจะจัดตั้งสำนักงานทะเบียนประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงานทะเบียนกลางก็ได้

1. สมาคมนายจ้าง : สมาคมนายจ้างจะมีขึ้นได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและ



ระหว่างนายจ้างด้วยกัน สมาคมนายจ้างจะต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

2. สหภาพแรงงาน : สหภาพแรงงานอาจมีขึ้นได้ ก็โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ โดยการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ผู้ที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ต้องเป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกัน หรือลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทยผู้ก่อตั้งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน

3. สหพันธ์นายจ้าง : สมาคมนายจ้างตั้งแต่สองสมาคมขึ้นไปที่มีสมาชิกประกอบกิจการประเภทเดียวกัน อาจรวมกันจดทะเบียนตั้งเป็นสหพันธ์นายจ้าง เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างสมาคมนายจ้าง และคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการสหพันธ์นายจ้าง ทำหน้าที่บริหาร

4. สหพันธ์แรงงาน : สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไป ซึ่งมีสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ลลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือไม่ หรือมีสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ลลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันหรือไม่ อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงาน เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพแรงงาน และคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้าง สหพันธ์แรงงานเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการสหพันธ์แรงงาน ทำหน้าที่บริหาร

**สหกรณ์การเกษตร :** การขอจัดตั้งจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 คือ

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหนึ่งคนเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

การจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด ล้วนแล้วแต่มีการห้ามดำเนินการในทางการเมืองทั้งสิ้น

ปัจจุบัน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ในประเทศไทย แยกออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ โดยพิจารณาจากจุดประสงค์หรือสาเหตุและกิจกรรม คือกลุ่มทางสังคม กลุ่มโลกทัศน์ และกลุ่มทางเศรษฐกิจ<sup>22</sup>

**กลุ่มทางสังคม** คือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับด้านสังคมต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเองและเพื่อสวัสดิการทางสังคม เช่น การตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อเสริมสร้างความสามัคคีของคนในท้องถิ่นเดียวกัน ภาคเดียวกัน เป็นต้น กลุ่มในประเภทนี้



LI RT

ได้แก่ สมาคมชาวเหนือ สมาคมชาวอีสาน สมาคมชาวนครราชสีมา สมาคมยุวชน สมาคมศิษย์เก่า สมาคมสตรีไทย สมาคมสตรีแห่งชาติ และสโมสรวัฒนธรรมหญิง

**กลุ่มโลกทัศน์** คือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่ตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม การดำเนินงานของกลุ่มนี้จะกระทำการเรียกร้องต่อประชาชนให้เห็นคล้อยตามการเรียกร้องของกลุ่มเพื่อบีบบังคับฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตาม กลุ่มในประเภทนี้ได้แก่ สโมสรไลอ้อนนานาชาติ สโมสรโรตารี ยูวสมาคม (เจ.ซี) สมาคมการกุศลสงเคราะห์ มูลนิธิการกุศล พุทธสมาคมแห่งประเทศไทย ยูวพุทธสมาคมแห่งประเทศไทย ยูมุสลิมแห่งประเทศไทย สมาคมคริสต์ศาสนสัมพันธ์ สมาคมชาวซิกข์ ชมรมอนุรักษ์ป่าไม้ สมาคมคุ้มครองผู้บริโภคแห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และสมาคมผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย

**กลุ่มทางเศรษฐกิจ** คือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลด้านอาชีพทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม กลุ่มในประเภทนี้ได้แก่หอการค้าไทย สมาคมพ่อค้าแห่งประเทศไทย (เป็นที่รวมของสมาคมการค้า หอการค้า บริษัทการค้าใหญ่ ๆ ) สหภาพแรงงาน (เช่น สหภาพโรงงานทอผ้า สหภาพโรงงานอุตสาหกรรม สหภาพลูกจ้างในโรงแรม สหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง สหภาพแรงงานรถไฟ สหภาพแรงงานการทำเรือ สหภาพแรงงานระดับกลางการประปานครหลวง) สหพันธ์ชาวนาชาไร่ สมาคมชลประทานราษฎร์ สมาคมชาไร่้อย สมาคมชาวนครราชสีมา สมาคมชาวนครราชสีมา และสหกรณ์การเกษตรประเภทต่าง ๆ

แม้การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในรูปของสมาคม มูลนิธิและองค์การอื่น ๆ ภายในสังคมไทยจะมีจำนวนมาก และหลากหลายดังที่ได้ยกตัวอย่างดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การจัดตั้งกลุ่มหรือการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองนั้น แท้ที่ปรากฏ มักจะไม่มีประสิทธิภาพหรือมีอิทธิพลน้อยมาก ในการต่อรองทางการเมือง เพราะส่วนใหญ่สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ไม่ได้มุ่งดำเนินกิจการในทางการเมือง หรือถ้าต้องการจะดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยตรง ก็มีกฎหมายในการจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ห้ามไว้ เพราะรัฐบาลมีความรู้สึกว่าการปล่อยให้สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ดำเนินกิจการทางการเมืองได้ จะสร้างความยุ่งยากในการปกครองและกระทบกระเทือนเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ไว้ไม่ให้มีโอกาที่จะทำลายอำนาจของรัฐบาลเองแล้ว รัฐบาลก็อาจให้ความช่วยเหลือและให้มีบทบาทในทางที่รัฐบาลจะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะมากกว่าสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ที่เอกชนขอจัดตั้งขึ้นเอง ลักษณะที่มีกลุ่มมากมายหลากหลายในสังคม แต่ถูกจำกัดเช่นนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น limited pluralism<sup>23</sup> ดังนั้นในประเทศไทย



สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ จึงยังมีบทบาทน้อย ไม่มีสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆใดที่จะมีอิทธิพลหรือพลังในทางการเมืองมากพอที่จะโน้มน้าวรัฐบาลให้ปฏิบัติตามที่สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ต้องการ และไม่มีสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆใด ที่จะสามารถสร้างประชามติในสังคมได้ สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ที่พอจะมีอิทธิพลหรือพลังในทางการเมืองอยู่บ้างมีดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

1. สมาคมการค้าและหอการค้า : เนื่องจากสมาคมการค้าและหอการค้าเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลของบรรดาพ่อค้านายทุน จึงพยายามที่จะแสวงหาช่องทางเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน วิธีการที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล สมาคมการค้าและหอการค้าใช้วิธีการดังต่อไปนี้

**ทางแรก** โดยการเข้าหาบุคคลที่อยู่ในศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองการปกครองและราชการ ร้องเรียน ร้องขอและจูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ และนโยบายของรัฐบาลหรือของทางราชการให้เป็นประโยชน์ต่อสมาคม

**ทางที่สอง** โดยใช้วิธีการสร้างแรงกดดันทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งแฝงเร้นและเปิดเผย เพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดนโยบายให้เป็นประโยชน์ต่อสมาคมของตน วิธีการนี้มักจะนำมาใช้เมื่อใช้วิธีการแรกไม่ได้ผล เช่น กรณีของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยและสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย ที่ร้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องน้ำมันขาดแคลนเมื่อปี พ.ศ. 2516 โดยให้จัดสรรน้ำมันไปยังสถานีบริการต่าง ๆ อย่างเพียงพอ เพื่อให้เรือประมงสามารถออกจับปลาได้เป็นปกติ แต่เมื่อร้องขอแล้วไม่ได้ผล ทางสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยและสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย จึงเริ่มวิธีการเรียกร้องใหม่ โดยการจอดเรือ งดออกจับปลา และเตรียมเดินขบวนเรียกร้องและตั้งข้อเรียกร้อง 3 ข้อ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็พยายามให้ความช่วยเหลือตามข้อเรียกร้อง

**ทางที่สาม** โดยการสนับสนุนให้ผู้นำของสมาคมการค้าและหอการค้าเข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรง เพราะถ้าผู้นำสมาคมการค้าและหอการค้าเข้าไปอยู่ในศูนย์กลางอำนาจการเมืองการปกครองได้ สมาคมก็สามารถร้องขอ และร้องเรียนให้รัฐบาลช่วยเหลือได้โดยสะดวก ผู้นำสมาคมการค้าและหอการค้าที่เข้าสู่อำนาจรัฐ เช่น นายอบ วสุรัตน์ อดีตประธานหอการค้าและประธานสภาหอการค้า นายไพโรจน์ ไชยพร อดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยและสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร อดีตนายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย

2. สหภาพแรงงาน : ขบวนการสหภาพแรงงานไทย มีบทบาทในทางการเมืองมาตั้งแต่ยุคสมาคมสหอาชีพกรรมกรแล้ว โดยได้เรียกร้องเรื่องสิทธิและประชาธิปไตยของประชาชนให้มีความสัมพันธ์ที่เสมอภาคระหว่างประเทศ และเรียกร้องให้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน



LI RT

ขบวนการสหภาพแรงงานยุคใหม่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีลักษณะการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เด่นชัดและรุนแรง แม้ว่าหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 บทบาทของขบวนการสหภาพแรงงานจะถูกจำกัดลง แต่หลังปี พ.ศ. 2521 ขบวนการสหภาพแรงงานก็เริ่มมีบทบาทสูงขึ้นอีกตามลำดับ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2525 ผู้นำแรงงานกลุ่มหนึ่งร่วมกับนายทหารบางคนได้จัดตั้งพรรคแรงงานประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนการเคลื่อนไหวที่สร้างแรงกดดันทางการเมืองเพื่อให้รัฐบาลสนองต่อความต้องการของแรงงานนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยๆ และที่ถึงกับใช้วิธีหยุดงานประท้วงรัฐบาลก็เคยมี เช่น กรณีคนงานสั่งทอหยุดงานเรียกร้องให้รัฐบาล ปรับอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำกว่าวันละ 16 บาท เป็นวันละ 25 บาท เมื่อปี พ.ศ. 2517 และกรณีนัดหยุดงานทั่วประเทศเพื่อประท้วงรัฐบาลที่ประกาศขึ้นราคาควบคุมข้าวสาร เมื่อปี พ.ศ. 2519 เป็นต้น

จากการที่สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ ส่วนใหญ่ ไม่ได้มุ่งดำเนินกิจการในทางการเมือง หรือถ้าต้องการจะดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยตรง ก็มีกฎหมายในการจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ ห้ามไว้ ทำให้สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ ไม่มีโอกาสร่วมมือและรวมตัวกับพรรคการเมือง ส่วนสมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่นๆ ที่พอจะมีอิทธิพลหรือพลังในทางการเมืองอยู่บ้าง ก็มักจะดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับพรรคการเมือง กล่าวคือมักจะแสดงบทบาทในการเรียกร้องและต่อรองรักษาผลประโยชน์ของตนโดยตรงต่อรัฐบาลไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองแต่อย่างใด ทำให้พรรคการเมืองไม่เข้มแข็งและไม่สามารถแสดงบทบาทในการรวบรวมผลประโยชน์หรือความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลและของประชาชนได้เต็มที่ ทำให้พรรคการเมืองลดความสำคัญลง เนื่องจากกิจกรรมทางการเมืองถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เคลื่อนไหวทางการเมืองระดับหนึ่ง ส่วนพรรคการเมืองเคลื่อนไหวอีกระดับหนึ่ง ซึ่งมักจะเป็นการเคลื่อนไหวในกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นกรปฏิบัติงานภายในรัฐสภา โดยเฉพาะในการพิจารณากฎหมายที่สำคัญๆ ลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบรัฐสภาโดยตรงในการที่ไม่สามารถได้รับรู้ถึงผลประโยชน์หรือความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลและของประชาชนได้ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจึงอาจไม่สอดคล้องหรือตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

## บทสรุป

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติสมาคม มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 และได้ยกเลิกเสียหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ที่กล่าวถึงเรื่องสมาคมเป็นหลักกว้างๆ ไว้ ซึ่งก็ได้ถือเป็นแม่บทมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยไม่มีการออกพระราชบัญญัติ



LI RT

สมาคมขึ้นมาอีก แต่ได้มีพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ขึ้นมาใช้แทน โดยบังคับให้สมาคมทั้งหลายที่จะจัดตั้งขึ้นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ แนวความคิดของการใช้พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติกับสมาคมนั้น จะเป็นการถูกต้องสมควรหรือไม่เป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่ง การที่มีแนวความคิดเช่นนี้เกิดขึ้นในสังคมไทยยุคนั้น อาจแสดงได้ว่าประเทศไทยเน้นการมีสมาคมหรือการปฏิบัติงานของสมาคมไปในแง่วัฒนธรรม คือมุ่งส่งเสริมศีลธรรมอันดีงามของประชาชนเป็นหลัก เพราะฉะนั้นสมาคมทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นสมาคมประเภทใดก็ตาม นอกจากจะไม่ละเมิดกฎหมายในเรื่องนี้แล้ว ยังควรมีหน้าที่ส่งเสริมเรื่องวัฒนธรรมต่างๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายฉบับนี้มาด้วย นอกจากนั้น ยังมีปัญหาที่เรียกได้ว่าเป็นปัญหาหลักอีกอย่างหนึ่งคือ เรื่องการยอมรับในหลักการของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล กล่าวคือสมาคมต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นมานั้น ถ้าจะพิจารณาในแง่ตัวบทกฎหมายหรือการยอมรับในทางปฏิบัติของกฎหมายแล้ว ก็อาจจะเรียกได้ว่าไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล หรือไม่ก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลตามกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลนั้นไม่มีอยู่ในกฎหมายของไทยนั่นเอง ทั้งนี้เพราะในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคมนั้น ได้มีระเบียบในการอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นสมาคมได้ก็เฉพาะเมื่อไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ซึ่งระเบียบข้อห้ามเรื่องนี้ ใช้กับสมาคมโดยทั่วไป<sup>25</sup> รวมทั้งมูลนิธิ และองค์การอื่นๆ ด้วย เช่น สมาคมการค้า หอการค้า สมาคมทางด้านแรงงาน และสหกรณ์การเกษตร ซึ่งแยกออกไปจดทะเบียนต่างหากแล้ว ก็ยังมีการห้ามดำเนินการในทางการเมืองไว้

ดังนั้น ปัญหาในเรื่องนี้จึงอยู่ที่คำว่า “การเมือง” ว่าจะมีความหมายอย่างไร แต่ไหนแต่ไรเพียงใด ประการหนึ่ง และจะตรงกับข้อเท็จจริงของการเป็นสมาคม มูลนิธิและองค์การอื่นๆ โดยไม่เกี่ยวข้องกับหรือไม่มีผลในทางการเมืองแต่อย่างใดเลยนั้นจะเป็นไปได้หรือไม่ในหลักการอีกประการหนึ่ง ปัญหาเรื่องนี้ ถ้าจะพยายามเข้าใจว่าการเมืองนั้นหมายถึงการพยายามที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล ก็แสดงว่าข้อห้ามนี้ไม่จำเป็น เพราะวัตถุประสงค์ของการเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลอยู่แล้ว การที่มีความมุ่งหมายอย่างนั้นเป็นเรื่องของพรรคการเมืองต่างหาก หรือถ้าจะมีความหมายแคบลงมา คือการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการต่างๆ ในทางการเมือง ก็ไม่มีความสำคัญอะไรที่ต้องห้ามไว้ เพราะการดำเนินการดังกล่าว ถ้าเป็นไปในแง่ร้ายก็ต้องผิดกฎหมายไม่ว่าอย่างใดก็อย่างหนึ่ง กล่าวคือถ้าเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชนก็ผิดกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่แล้ว หรือไม่ก็อาจไปละเมิดกฎหมายเรื่องอื่นๆ ซึ่งมีการบัญญัติความผิดไว้หลายชนิดอยู่ เช่นกฎหมายอาญา หรือแม้แต่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศก็ผิดด้วย ถ้าเป็นไปในลักษณะของความไม่เลื่อมใสต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้าจะมีความหมายกว้างๆ ก็ห้ามยุ่งเกี่ยวกับนโยบายหรือการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลทุกประเภท ก็เป็นข้อห้ามที่ขัดกับหลักการของการเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล



อย่างเห็นเด่นชัด ถ้าเป็นแบบกรณีหลังเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า เจตนารมณ์ของการให้มีสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ นั้น ต้องการให้มีสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ไปทำหน้าที่ทางอื่น ไม่ใช่สมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ที่มุ่งปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม เพราะการที่จะปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มที่จะทำได้ในทางปฏิบัตินั้น ย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายหรือการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างไม่มีปัญหา เพราะฉะนั้นข้อห้ามในเรื่องการเมืองนี้ จึงไม่มีผลหรือไม่เกิดประโยชน์อันใด สาเหตุของการเกิดข้อห้ามเช่นนี้ขึ้นมา นอกจากจะไม่เป็นผลดีต่อการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่แท้จริงแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาที่อาจคิดไปได้หลายทาง คือ เป็นเพราะผู้กำหนดไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลหรือถ้าผู้กำหนดมีความรู้ความเข้าใจในหลักการของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลดี แต่ก็ยังกำหนดเช่นนี้ขึ้นมาอีก ก็อาจแสดงถึงเจตนารมณ์ของการให้มีสมาคม มูลนิธิ หรือองค์การอื่น ๆ ขึ้นในประเทศไทยนั้น มีขอบเขตเฉพาะทางด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจล้วน ๆ โดยไม่ยอมให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมือง การมีเจตนารมณ์เช่นนี้ อาจเป็นเพราะกลัวการเมือง หรือมองการเมืองในแง่ร้าย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นเลย เพราะมีมาตรการหลายอย่างที่เป็นทางป้องกันอยู่แล้ว เพียงแต่จะปฏิบัติให้ได้ผลจริงหรือไม่เท่านั้น<sup>26</sup>

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้เห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการทบทวนมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ ซึ่งมีผลในการเหนี่ยวนำการพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง และการดำเนินการของสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ และหลังจากที่มีการทบทวนมาตรการในเรื่องนี้แล้ว ก็ควรที่จะมีมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของสมาคม มูลนิธิ และองค์การอื่น ๆ ให้มีสภาพเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลอย่างแท้จริง มาตรการดังกล่าวเช่น รัฐบาลควรมีความสนใจต่อความคิดเห็น ความต้องการ และปฏิกิริยาของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้มีต่อนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล หรือทางด้านรัฐสภา คณะกรรมาธิการ สภาผู้แทนราษฎรชุดต่าง ๆ ก็ควรใช้วิธีการเชิญตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลมาให้ความคิดเห็น พร้อมทั้งรับพิจารณาข้อมูลเอกสารของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่คณะกรรมาธิการกำลังพิจารณาอยู่<sup>28</sup> คิดว่ามาตรการดังกล่าวนี้ หรือมาตรการอื่น ๆ จะเป็นการช่วยส่งเสริมบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในสังคมไทยได้มากยิ่งขึ้น

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> แสง รัตนมงคลมาส, “กลุ่มอิทธิพล : กำเนิดบทบาทผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง,” ใน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช เศรษฐพร กุศรีพิทักษ์ และ แสง รัตนมงคลมาส, บรรณาธิการ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 210.

<sup>2</sup> มন্ত্রী เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม (2527) : 39-40. (อัครสำเนา)

<sup>3</sup> จรูญ สุภาพ, “การวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง,” ใน การเมืองและสังคม ประเด็น นันทียกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 127.

<sup>4</sup> คุมาตรา 1280 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509.

<sup>5</sup> มন্ত্রী เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม, หน้า 10-19 และ มন্ত্রী เจนวิทย์การ, “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย,” วารสารธรรมศาสตร์ (3 กุมภาพันธ์ 2517) : 65.

<sup>6</sup> จรูญ สุภาพ, การเมือง (พระนคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514), หน้า 172-173.

<sup>7</sup> Robert Dahl, *Pluralist Democracy in the United States* (Chicago : Rand Mc. Nally, 1967), บรรพตวิระสัย และ สุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515) หน้า 341-360.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>9</sup> Gabriel Almond and Bingham Powell, *Comparative Politics* (Boston : Little Brown, 1966), ch. 7.

<sup>10</sup> David Truman, *The Governmental Process* (New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1955), P. 37.

<sup>11</sup> S.E. Finer, “Interest Groups and the Political Process in Great Britain,” in H.W. Ehrmann (ed.) *Interest Groups on four Continents* (Pittsburgh Press, 1958), P. 237.

<sup>12</sup> Gabriel Almond, *Comparative Politics Today* (Canada : Little, Brown and Company, 1974), p. 74  
อ้าง N.C.Hunt, “Pressure Group in the U.S.A.” *Occidente*, 12 (1956), p. 114.

<sup>13</sup> Maurice Duverger, *Party, Politics and Pressure Groups*, translated by Robert Wagoner (Sheffield : Nelson’s University Paperback, 1972), pp. 101-102.

<sup>14</sup> Gabriel Almond and Bingham Powell, *Comparative Politics : Developmental Approach* (Boston : Little Brown & Company, 1966), pp. 74-79.

<sup>15</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์, 2528), หน้า 334-336.



LI RT

<sup>16</sup> โปรดอ่าน อภิน ทรัพย์พัฒน์, **สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. 2325-2416** แปลโดย ประกายทอง สิริสุข และพรณี สรวงบุญมี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์นิยม, 2518).

<sup>17</sup> พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, **พรรคและกลุ่ม** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์ 2524), หน้า 178.

<sup>18</sup> สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, **สมาคมอ้อยในประเทศไทย พ.ศ. 2367-2453**, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 1-4.

<sup>19</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, “องค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทย,” **เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย** หน่วยที่ 6-11, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530), หน้า 587-588.

<sup>20</sup> โปรดอ่าน เด่นพงศ์ พลละคร, **สหภาพแรงงาน** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2519), หน้า 57-60.

<sup>21</sup> โปรดอ่าน David Morell and Chai-anan Samudavanij, **Political Conflict in Thailand** (Cruss & Hain Publisher Inc., Cambridge, 1981), pp. 183-184.

<sup>22</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุพล ราชภัณฑารักษ์, **พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์**, หน้า 376-380.

<sup>23</sup> โปรดอ่าน Jaun J. Linz, “An Authoritarian Regime : Spain,” in Grik Allardt and Stem Rokkan(eds.), **Mass Politics : Studies in Political Sociology** (New York : The Free Press, 1970), pp. 151-183.

<sup>24</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, “องค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทย,” หน้า 597-599.

<sup>25</sup> แสง รัตนมงคลมาศ, “กลุ่มอิทธิพล : กำเนิดบทบาทผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง,” หน้า 227-228.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 228-229.

<sup>27</sup> โปรดอ่าน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 160-163.

# การคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัยโดย ใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ กับการคุ้มครอง สิทธิส่วนบุคคล

(HOUSE ARREST WITH ELECTRONIC MONITORING  
AND THE PROTECTION OF PRIVACY RIGHT)

โดย เบญจะ เพ็งศิษฐ์\*

ความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้วิวัฒนาการไปตามประวัติศาสตร์ และมีอิทธิพลเหนือระบบความยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศ แล้วแต่ว่าเห็นด้วยกับความคิดใด ทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสม ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน และทฤษฎีลงโทษเพื่อดัดแปลงต่างมีความขัดแย้งในเรื่องวัตถุประสงค์ของการลงโทษ อย่างไรก็ตามแต่ละทฤษฎีต่างก็มีข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวเอง จึงจำเป็นต้องประสานความขัดแย้งของแต่ละทฤษฎีโดยยึดถือทฤษฎีหนึ่งเป็นหลักแล้วนำทฤษฎีอื่นเข้ามาเสริม<sup>1</sup> การจะยึดถือทฤษฎีใดเป็นหลักก็แล้วแต่ว่าจะมองไปที่จุดใด หากมองไปถึงผลในอดีตที่ได้กระทำมาแล้วซึ่งผู้กระทำผิดควรจะได้รับทดแทนก็ควรใช้ทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสมเป็นหลัก หากมองไปถึงผลในอนาคตก็ควรใช้ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกันและทฤษฎีลงโทษเพื่อดัดแปลงเป็นหลัก<sup>2</sup>

\* น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 1), น.บ.ท., น.ม. รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

<sup>1</sup> Gerber & Mc. Anamy, *Contemporary Punishment*. (Notre Dame : University of Notre Dame Press, 1972), p. 231.

<sup>2</sup> H.L.A. Hart, *Punishment and Responsibility*. (London : Oxford University Press, 1982), P. 223.



LIART

การเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการควบคุมอาชญากรรมในประเทศต่าง ๆ ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปตามกาลเวลาและสถานที่ภายใต้เงื่อนไขของแต่ละประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองเป็นสิ่งกำหนดโครงสร้างการดำเนินการทางสังคมและสถาบันกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการทางสังคมและสถาบันทางกฎหมายจะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการในเชิงตอบสนองซึ่งกันและกัน และอย่างต่อเนื่อง<sup>3</sup>

การคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัยโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ หรือ House Arrest with Electronic Monitoring เป็นมาตรการหนึ่งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเงื่อนไขต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา โดยมีพัฒนาการทางเทคโนโลยีและนโยบายมุ่งการค้าของบริษัทผู้ผลิตเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ House Arrest แพร่ขยายไปอย่างรวดเร็ว<sup>4</sup> ประเทศในยุโรปและเอเชียหลายประเทศกำลังศึกษาถึงระบบนี้<sup>5</sup> ในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยน่าจะเป็นเป้าหมายของการแพร่ขยายด้วย

ก่อนที่จะได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของ House Arrest กับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ผู้เขียนขอเสนอถึงความเป็นมาและโครงสร้างทางกฎหมายของ House Arrest โดยสังเขป

คำว่า การคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัย หรือ House Arrest เป็นคำที่ใช้เพื่อสื่อความหมายอย่างไม่เป็นทางการ มีคำอื่นให้ความหมายใกล้เคียงกัน คือ Home Confinement และ Home Incarceration ซึ่งหมายถึงการคุมขังนักโทษไว้ที่บ้านหรือที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังมีคำว่า Home detention และ Domicile Restriction ซึ่งหมายถึงการควบคุมหรือจำกัดบุคคลไว้ในบ้านหรือภูมิลำเนา หากไม่คำนึงถึงหลักไวยากรณ์หรือการใช้ภาษามากนักแล้วคำว่า House Arrest จะเป็นคำที่เหมาะสมเพราะสามารถสื่อความหมายกับสาธารณชนให้เข้าใจได้เป็นอย่างดี<sup>6</sup>

House Arrest with Electronic Monitoring คือ การคุมขังหรือจำกัดบริเวณผู้ต้องโทษในความผิดไม่ร้ายแรง (non-violent felonies) ไว้ในสถานที่หนึ่งสถานที่ใด ซึ่งมีใจเรือนจำ (Jail or prison) โดยผู้ต้องโทษมีเสรีภาพที่จะใช้ชีวิตอย่างคนทั่วไปภายในบริเวณที่ถูกจำกัดนั้น ทั้งนี้โดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือตรวจสอบมิให้ผู้ต้องโทษออกไปนอกบริเวณโดยส่วนมากจะจำกัดบริเวณไว้ในที่อยู่

<sup>3</sup> ประธาน วัฒนาวณิชย์ “บทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการควบคุมอาชญากรรม,” รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ตุลาคม 2531), หน้า 130.

<sup>4</sup> C. Warren, “New forms of Social Control : The Myth of Deinstitutionalization,” *American Behavioral Scientist* (Volume 24, Number 6, 1981) p. 740.

<sup>5</sup> คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย “รายงานสรุปประชุมปฏิบัติการวิจัยโครงการ 2 การกักขังและใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ควบคุมผู้ต้องโทษในสหรัฐอเมริกา,” 13 มิถุนายน 2531.

<sup>6</sup> J. Robert Lilly and Richard A. Ball, “A Brief History of House Arrest and Electronic Monitoring” *Northern Kentucky Law Review* (volume 13, Number 3, 1987) : p. 343.



อาศัยคือบ้าน ซึ่งรวมไปถึงสถานพยาบาลและสถานที่อื่น ๆ ด้วย<sup>7</sup> (house, apartment, hospital, hospice, nursing center, halfway house, group home and residential treatment center) อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็กจะถูกติดไว้กับตัวของผู้ต้องโทษ โดยทำเป็นเข็มขัดหรือกุญแจ (electronic bracelet or anklet) ติดไว้กับข้อมือหรือข้อเท้า ซึ่งอุปกรณ์นี้จะทำงานสัมพันธ์กับตัวรับสัญญาณ (Transmitter) ซึ่งติดตั้งไว้ในที่อยู่อาศัย ผู้ต้องโทษจะออกห่างจากรัศมีของตัวรับสัญญาณได้ไม่เกินที่กำหนดไว้ เช่น 100-150 ฟุต หากผู้ต้องโทษออกห่างเกินที่กำหนด ตัวรับสัญญาณจะส่งสัญญาณไปยังสำนักงานควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ทราบทันที จากนั้นจะทำการสอบสวน หากพบว่าผู้ต้องโทษออกจากบริเวณโดยตั้งใจก็จะถูกนำตัวเข้ารับโทษในเรือนจำ และอาจถูกเพิ่มโทษในความผิดฐานหลบหนี

การทำงานของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อการตรวจสอบมี 2 ระบบ คือ ควบคุมโดยเครื่องควบคุมส่งสัญญาณกลับมายังสำนักงาน วิธีนี้เครื่องควบคุมมิให้ผู้ต้องโทษออกห่างจากรัศมีที่กำหนดจะถูกติดตั้งไว้กับเครื่องโทรศัพท์ภายในที่อยู่อาศัย เมื่อผู้ต้องโทษออกห่างเกินรัศมีที่กำหนด เครื่องจะส่งสัญญาณผ่านสายโทรศัพท์ไปยังสำนักงานทันที และควบคุมโดยสำนักงานส่งสัญญาณตรวจสอบเป็นระยะ วิธีนี้ตัวเครื่องควบคุมมิให้ผู้ต้องโทษออกห่างจากรัศมีที่กำหนดจะถูกติดตั้งไว้ ณ สถานที่แน่นอน ภายในที่อยู่อาศัย เมื่อผู้ต้องโทษออกห่างจากรัศมีที่กำหนด เครื่องจะบันทึกข้อมูลไว้แต่ไม่ส่งสัญญาณไปยังสำนักงานทันที เพราะระบบนี้จะไม่เชื่อมโยงกับสายโทรศัพท์ แต่ทางสำนักงานจะส่งสัญญาณตรวจสอบเป็นระยะ ๆ ไปยังเครื่องรับสัญญาณต่าง ๆ และจากการส่งสัญญาณตรวจสอบเป็นระยะนี้ ก็จะทราบได้ว่ามีรายใดที่ออกไปนอกบริเวณรัศมีที่กำหนดไว้ เพราะเครื่องที่บันทึกข้อมูลไว้จะตอบสนองสัญญาณตรวจสอบผิดปกติไปจากเครื่องอื่น ๆ ทั้งสองระบบนี้เป็นระบบการทำงานพื้นฐานซึ่งแต่ละรัฐมีการใช้ต่างกัน รายละเอียดขึ้นอยู่กับการออกแบบและวิสัยของบริษัทผู้ผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ด้วย

การคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัย หรือ House Arrest มีความเป็นมาและพัฒนาการที่สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ของการลงโทษ นับแต่สมัยกลาง (Middle Age) จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสรุปได้ดังนี้<sup>8</sup>

ในระยะเริ่มต้นของ Middle Age ผู้กระทำผิดส่วนใหญ่จะถูกลงโทษตามแนวความคิดด้านคริสตศาสนา โดยถือว่าการกระทำผิดเป็นบาป การลงโทษด้วยวิธีทรมานหรือสร้างทรมานเจ็บปวดแก่กายก็เพื่อเป็นการขจัดสิ่งชั่วร้ายเป็นการไถ่บาปต่อพระเจ้า อาชญากรรมมักจะเป็นผลมาจากความเกลียดชังและความต้องการทางด้านเพศมากกว่าจะเป็นเพราะแรงจูงใจด้านทรัพย์สิน ความคิดที่จะกีดกันผู้กระทำผิดออกจากชุมชนไม่ปรากฏ ช่วงปลาย Middle Age สภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไปโดยเฉพาะในยุโรป ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่ดินถูกจับจองระบบนายทุนก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมาย การหลั่งไหลของชาชนบทเข้าสู่ตัวเมืองก่อ

<sup>7</sup> Mark Neikirk, "Electronic Wardens Could Reduce Jail Overcrowding," Kentucky Post (27 December, 1984) : 24.

<sup>8</sup> Lilly, "A Brief History of House Arrest and Electronic Monitoring," pp. 344--364.



ให้เกิดปัญหาการว่างงานและการเอาเปรียบด้านแรงงาน ผู้มีอำนาจทางศาสนาถูกแทนที่โดยผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมเพิ่มจำนวนขึ้นมาก โดยเฉพาะอาชญากรรมรูปแบบใหม่ ๆ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมีอัตราสูงสุด การลักเล็กขโมยน้อยกลายเป็นเรื่องธรรมดา การลงโทษปรับถูกใช้น้อยมาก เพราะคนจนไม่มีเงินที่จะจ่าย

การลงโทษส่วนใหญ่จะเป็นการลงโทษทางร่างกายต่อผู้กระทำผิด การเขียนต่อหน้าสาธารณชน เอาเหล็กเผาไฟนาบ ทำให้พิการ และการประหารชีวิต ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นสิ่งเตือนใจมิให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง การแยกผู้กระทำผิดออกจากชุมชนปรากฏขึ้นใน Calvinist Amsterdam เมื่อ ค.ศ.1596 การลงโทษโดยการใช้แรงงานคือวิธีการหลักเพื่อแก้ไขความผิด ในขณะที่เดิวก่อนการขยายตัวทางการค้าและความเจริญของตลาดใหม่ในยุโรปก็มีมากขึ้น โรคระบาดคร่าชีวิตคนไปจำนวนมาก จนก่อให้เกิดการขาดแคลนแรงงานความรู้สึกรักในเพื่อนมนุษย์ด้วยกันปรากฏชัดขึ้นการลงโทษด้วยวิธีการทำร้ายร่างกายอย่างป่าเถื่อนลดลง ส่วนสำคัญคือการทำงานหรือใช้แรงงานอย่างมีหลักเกณฑ์ คือการเปลี่ยนชาวชนบทและคนชั้นต่ำในเมืองให้กลายเป็นกลุ่มกำลังคนที่พร้อมจะทำงานได้โดยอิสระเบียดเบียนและเวลาเป็นสำคัญ

จุดมุ่งหมายในการพัฒนาแรงงานอย่างมีระเบียบวินัยได้แสดงออกมาในรูปของการตั้งชื่อสถานกักกันและใช้แรงงานผู้กระทำผิดว่า Tuchtchis ซึ่งหมายความว่าถึงบ้านที่มีระเบียบวินัยใน Tuchtchis ร่างกายของนักโทษจะถูกควบคุมและพัฒนาให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับพ่อค้าที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ มีการมอบงานเฉพาะอย่างให้ทำแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ซึ่งอาจเป็นวันหรือสัปดาห์ งานชุดไม้ที่ใช้สำหรับข้อมสี่สิ่งทอเป็นงานหลักใน Tuchtchis มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันว่า "Rasphaus" เวลาจากนาฬิกาถูกกำหนดขึ้นมาแทนช่วงจังหวะเวลาของธรรมชาติ และเป็นสิ่งบังคับการดำเนินชีวิตของผู้คนให้เร่งรีบและมีระเบียบวินัยมากขึ้น

ในศตวรรษที่ 15 - 16 อังกฤษได้พัฒนาตลาดต่างประเทศและแสวงหาวัตถุดิบ ไม่ว่าจะมาจากอาณานิคมหรือประเทศอื่น ในปี ค.ศ. 1597 อังกฤษเริ่มใช้บทลงโทษเนรเทศผู้กระทำผิดบางประเภทไปสู่อาณานิคม จนถึงปี ค.ศ. 1718 ได้รวมเอาผู้กระทำผิดทุกประเภทที่ถูกพิพากษาจำคุกตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไปไว้ในบทลงโทษว่าด้วยเนรเทศ ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปก็ถือตามแบบอังกฤษ ฝรั่งเศส เริ่มใช้การเนรเทศอย่างจริงจังในปี ค.ศ. 1791 รัสเซียเองก็มีการเนรเทศคนจำนวนมากไปยังไซบีเรีย แนวความคิดในการเนรเทศมิใช่เพียงเพื่อการลงโทษโดยโยกย้ายไปที่อื่นเท่านั้น แต่รวมไปถึงการกำจัดให้พ้นไปจากสังคมหรือชุมชนอีกด้วย

การเนรเทศผู้กระทำผิดไปยังอเมริกาเหนือมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนชาวอาณานิคมเริ่มไม่พอใจพวกที่ถูกเนรเทศ และพบว่าทาสชาวอัฟริกาช่วยต่อการควบคุมและหาประโยชน์จากแรงงานมากกว่าพวกที่ถูกเนรเทศมาจากอังกฤษ ดังนั้นอังกฤษจึงเปลี่ยนทิศทางการเนรเทศไปยังประเทศออสเตรเลีย ซึ่งนักโทษสามารถจะอาศัยอยู่ในบริเวณที่ใช้ลงโทษ เช่น ขุดแร่ ทำป่าไม้ได้ และหากอยู่ในระยะเวลา 8 ปี ก็จะถูกคัดเลือกให้ได้รับ "Ticket of Leave" ปลดปล่อยให้เป็นอิสระ และสามารถตั้งถิ่นฐานได้

ในสหรัฐอเมริกา การลงโทษชั่งนั้นได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากสถาบันศาสนา โดยจะเห็นได้จากการรวมกลุ่มกันของผู้เคร่งศาสนา (Puritan) เช่น กลุ่ม Pennsylvania Quakers แนวความคิดของผู้เคร่งศาสนาในระยะแรกมักจะรวมเอาการยึดถือความผิดทางศาสนาและนโยบายการลงโทษ โดยการทำร้ายร่างกายหรือนำให้ตายมากกว่าการขังมึนอยู่กับประเพณีสืบทอดของ Catholic ในปี ค.ศ. 1664 มีการบัญญัติความผิดที่สำคัญ 11 ประการ ซึ่งรวมเอาการปฏิเสธพระเจ้า การร่วมเพศแบบ Homosexual และการร่วมประเวณีกับสัตว์เป็นความผิดอย่างร้ายแรงที่ต้องประหารชีวิตด้วย ในระยะต่อมา พวก Quakers มีอิทธิพลทางความคิดมากขึ้น โดยเน้นให้ปฏิรูปการลงโทษจากโทษที่รุนแรงลงเป็นโทษคุมขังซึ่งเป็นผลให้ในปี ค.ศ. 1786 มีการบัญญัติให้ลงโทษประหารชีวิตเฉพาะความผิดฐานฆ่าคนตาย วางเพลิง และข่มขืน ส่วนความผิดอย่างอื่นใช้วิธีคุมขัง เช็มน และให้ทำงานหนักแทนในปี ค.ศ. 1790 เรือนจำ Walnut Street ได้สร้างขึ้นใน Philadelphia การคุมขังนักโทษใช้วิธีขังเดี่ยวทั้งกลางวันและกลางคืนการใช้แรงงานนักโทษก็ไม่ปรากฏ ซึ่งลักษณะของการคุมขังนักโทษแบบนี้เรียกว่าระบบ Pennsylvania ในปี ค.ศ. 1816 เรือนจำ Mill Bank ก็ถูกสร้างขึ้นในอังกฤษ และใช้ระบบ Pennsylvania เช่นเดียวกัน ความมุ่งหวังของระบบนี้ดูจะล้มเหลวที่จะให้นักโทษอยู่ตามลำพังคนเดียวเพื่อครุ่นคิดถึงการปรับปรุงตนเอง เพราะปรากฏว่านักโทษจำนวนมากกลายเป็นบ้า ทุรกาย หรือมีอาการทางจิตที่ผิดปกติไปเพราะการอยู่ลำพังคนเดียวเป็นเวลานาน ๆ ในปี ค.ศ. 1821 เรือนจำ Auburn ใน New York ได้พยายามแก้ไขความบกพร่องโดยการแยกนักโทษออกเป็น 3 ประเภทคือ ประเภทขังเดี่ยวตามระบบเดิม ประเภทขังเดี่ยวบางเวลาโดยให้ทำงานบ้าง และประเภททำงานเป็นกลุ่มแต่ขังเดี่ยวเฉพาะในเวลากลางคืน และในปี ค.ศ. 1928 ก็ใช้การคุมขังนักโทษทุกคนเหมือนประเภทที่ 3 คือให้ทำงานเป็นกลุ่ม และขังเดี่ยวเฉพาะเวลากลางคืน ระบบนี้เรียกกันว่า Auburn System ในอังกฤษก็มีการปฏิรูปเช่นกัน ในปี ค.ศ. 1857 มีการแบ่งระยะการลงทัณฑ์แก่นักโทษเป็น 4 ระยะ คือ ในเก้าเดือนแรกใช้การขังเดี่ยวและอีก 3 ระยะต่อมาแล้วแต่ความประพฤติของนักโทษ มีการแยกนักโทษออกเป็นชั้นต่าง ๆ รวมถึงนักโทษมีโอกาสได้รับการปลดปล่อยก่อนครบกำหนดโทษด้วย ระบบนี้เรียกกันว่า Irish System or Progressive Stage System

จะเห็นได้ว่าในตอนต้นของศตวรรษที่ 19 การลงโทษโดยใช้เรือนจำได้แสดงถึงแนวความคิดที่จะแยกผู้กระทำผิดออกจากชุมชนอย่างชัดเจน การปฏิรูประบบ Pennsylvania มาเป็นระบบ Auburn หรือระบบ Irish ก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาคือว่าจะใช้วิธีคุมขังผู้ต้องโทษอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับเรือนจำ หากใช้การปฏิรูปวิธีการลงโทษไม่ ในระหว่างปี ค.ศ. 1900-1935 ปรากฏว่านักโทษในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นถึง 140% เป็นผลให้ความเป็นอยู่ในเรือนจำต่าง ๆ แออัดมกในปี ค.ศ. 1926 มีรายงานว่านักโทษมีเกินความสามารถที่เรือนจำจะรับได้ถึง 11.7% และในปี ค.ศ. 1927 เพิ่มขึ้นเป็น 19.1% ซึ่งหากจะดูข้อย่อยลงไปแต่ละเรือนจำก็มีความแตกต่างบางเรือนจำเช่นที่ North Carolina รายงานเมื่อปี ค.ศ. 1932 ว่ามีนักโทษเกินความสามารถที่เรือนจำจะรับได้ถึง 135% ซึ่งหมายความว่าเรือนจำแห่งนี้จะต้องรับนักโทษเกินกว่าความเป็นจริงถึงกว่า 2 เท่าตัว ปัญหา



นักโทษล้นเรือนจำในสหรัฐอเมริกากลายเป็นปัญหาที่รุนแรง การสร้างเรือนจำเพิ่มก็มีใช้การแก้ปัญหาที่ตรงจุด เพราะจำนวนนักโทษเพิ่มขึ้นสูงกว่าจำนวนห้องขังที่สร้างเพิ่มขึ้น

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 ถึง 1970 นโยบายการลงโทษโดยการคุมขังนักโทษไว้ในเรือนจำปรากฏความไม่เหมาะสมมากขึ้น สถิติของผู้กระทำผิดซ้ำมีมากขึ้น ในขณะที่ปัญหานักโทษล้นเรือนจำก็ยังคงมีอยู่ และนักโทษมีการรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิของนักโทษ สวัสดิการ และความสะอาดสบายต่าง ๆ ที่ขอให้รัฐจัดมากขึ้น สถานิติบัญญัติหลาย ๆ รัฐต้องทำแผนการขึ้นใหม่โดยมีแผนการลดการทำงานของนักโทษ การให้สิทธิต่าง ๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งการจัดหางบประมาณเพื่อการบริหารงานเรือนจำมากขึ้นด้วย ในช่วงปี ค.ศ. 1970-1979 อัตราการเพิ่มของนักโทษคือ 39% และจำนวนนักโทษทั้งหมด 300,034 คนในปี ค.ศ. 1977 เพิ่มไปเป็น 463,866 คน ในปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลในสมัยของประธานาธิบดี Reagan จำเป็นต้องอนุมัติงบประมาณเกี่ยวกับเรือนจำสูงมาก โดยในปี ค.ศ. 1983 ใช้งบประมาณปรับปรุงเรือนจำต่าง ๆ 65.4 ล้านดอลลาร์ สร้างเรือนจำเพิ่ม 2 แห่งอีก 96.5 ล้านดอลลาร์ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญคือค่าใช้จ่ายในการสร้างห้องขังแต่ละห้องขึ้นใหม่จะตกประมาณ 80,000 เหรียญ ค่าใช้จ่ายประจำปีในการคุมขังนักโทษแต่ละคนจะต้องใช้ 15,000 เหรียญ และแต่ละวันต้องมีค่าใช้จ่าย 103 เหรียญต่อนักโทษหนึ่งคน ปัญหาการใช้งบประมาณอย่างสูงมากเช่นนี้ นอกจากเพราะการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักโทษแล้ว ก็เป็นเพราะผลจากคำพิพากษาของศาลที่ให้ยกระดับความสะอาดสบาย และให้คุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของนักโทษมากขึ้นนั่นเอง

ดังที่กล่าวมาแล้วอาจแบ่งพัฒนาการของการลงโทษเป็น 3 ระยะคือ ระยะแรกเป็นการลงโทษตามแนวความคิดทางด้านคริสตศาสนา การลงโทษต่อร่างกายด้วยวิธีต่าง ๆ ก็เพื่อไถ่บาป ระยะที่ 2 เป็นการลงโทษตามอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของช่วงปลาย Middle Age คือการลงโทษด้วยการใช้แรงงาน การเนรเทศไปยังอาณานิคมใหม่ และการลงโทษต่อร่างกาย ในระยะที่ 3 เป็นการลงโทษโดยมุ่งถึงเหตุผลตามหลักวิชาการคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในเรือนจำถูกใช้เป็นหลักและตอนปลายของศตวรรษที่ 20 พัฒนาการของการลงโทษก็เริ่มเข้าสู่ระยะที่ 4 คือ การลงโทษโดยลดการใช้เรือนจำแก่ผู้กระทำผิด

แนวโน้มของการเข้าสู่ระยะที่ 4 เริ่มปรากฏชัดเจน เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสัมฤทธิ์ผลของเรือนจำตามทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกันหรือตัดโอกาสกับทฤษฎีลงโทษเพื่อตัดแปลงสิทธิของนักโทษที่ถูกกระทบกระเทือนอย่างมากจากการคุมขังในเรือนจำและแรงกดดันจากภาระด้านค่าใช้จ่ายในการจัดการเรือนจำมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำถูกค้นคิดและนำมาใช้มากขึ้น การปล่อยตัวผู้กระทำผิดไปโดยมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข การรอกการลงโทษโดยไม่มีคุมประพฤติ และมีการคุมประพฤติ วิธีการเพื่อความปลอดภัย การใช้โทษปรับแทนโทษจำคุก การส่งตัวไปยังศูนย์ควบคุม การจำคุกในวันหยุด การปล่อยให้ไปทำงานหรือศึกษานอกเรือนจำการลดโทษและการพักการลงโทษดูเหมือนจะเป็นทิศทางเริ่มต้นของการแปรเปลี่ยน



เข้าสู่ระยะที่ 4 ซึ่ง Home Confinement หรือ House Arrest ก็เป็นหนึ่งของการแปรเปลี่ยนนี้ด้วย House Arrest ปรากฏมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 ผู้นำทางศาสนาสันตะปาปาจอห์นพอล ที่ 9 (St. Paul the Apostle 9.) จะต้องถูกจำกัดบริเวณภายในสถานการณืที่เรียกว่า Custodia Libera ในกรุงโรม เมื่อท่านอายุได้ 60 ปี เวลาที่ถูกควบคุมและจำกัดบริเวณถึง 2 ปี เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นศูนย์รวมอำนาจของท่าน และภายใต้สถานการณืเช่นว่านี้ ท่านก็ต้องจ่ายเงินของท่านเองเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ด้วย นับว่าเป็นข้อสังเกตอันสำคัญถึงแนวความคิดในปัจจุบันที่ว่า ผู้ต้องโทษที่ถูกใช้ House Arrest จะต้องออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ พระเจ้าชาร์ลที่ 2 (Car Nicholas II) ของรัสเซียและครอบครัวก็อยู่ในความควบคุมโดยวิธี House Arrest ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1917 กระทั่งตายในปี ค.ศ. 1918 House Arrest มีประวัติควบคู่ไปกับการปฏิวัติทางการเมือง โดยถูกนำมาใช้เพื่อขจัดความยุ่งยาก และไม่เห็นด้วยทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในอัฟริกาใต้ รัสเซีย โปแลนด์ เกาหลีใต้ หรืออินเดีย ซึ่งรู้จักกันดีในชื่อของ Curfew หรือ Banning ในปี ค.ศ. 1970 ฝรั่งเศสนำเอาแนวความคิดนี้ไปใช้กับ Pre-trial detention ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดซึ่งต้องใช้ Home Confinement ในปี ค.ศ. 1975 อิตาลีได้นำไปใช้กับ Affidamento in Provo as serviaio sdciale (trial custody) โดยใช้ในรูปแบบของการทำทัณฑ์บน ในสงครามเวียดนาม สหรัฐอเมริกานำ House Arrest ไปใช้คุมขังเชลยศึก และมีการนำเอาเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อควบคุมป้องกันการหลบหนี โดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ยังทำร้ายผู้หลบหนีได้ด้วย เช่น ปืนกลจะทำงานยิงกระสุนใส่ผู้หลบหนีออกจากบริเวณที่ถูกควบคุมทันทีที่เขาออกจากเส้นแดนการควบคุม

ในสหรัฐอเมริกา House Arrest ถูกนำมาทดลองใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน ใน St.Louis เมื่อปี ค.ศ. 1971 และใน Washington D.C. เมื่อปี ค.ศ. 1977 รวมทั้งรัฐอื่น ๆ อีก 13 รัฐ ส่วนการทดลองใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ได้เริ่มใน Florida เมื่อปี ค.ศ. 1970 คณะกรรมการ The U.S. National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals for Corrections ได้พิจารณาให้การสนับสนุนมาตรการการลงโทษแนวใหม่นี้เมื่อปี ค.ศ. 1973 จนถึงปี ค.ศ. 1983 สภานิติบัญญัติของ Florida จึงอนุมัติให้ใช้ House Arrest อย่างเป็นทางการโดยการออกกฎหมาย The Correctional Reform Act 1986 เพื่อใช้ House Arrest ในระยะแรกของการนำมาตรการนี้มาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ นั้น มุ่งไปที่ผู้กระทำผิดกฎหมายจราจร โดยเฉพาะผู้ที่จับจรัลในขณะที่ดื่มสุรามึนเมา แต่ต่อมา House Arrest ก็ถูกนำมาใช้กับผู้กระทำผิดอื่น ๆ ซึ่งเป็นความผิดไม่ร้ายแรงด้วย (non-violent felones) โดยใช้ทั้งเป็นมาตรการเสริมการคุมประพฤติและใช้เป็นมาตรการควบคุมนอกเรือนจำเช่นเดียวกับการใช้กับเด็กและเยาวชนด้วย ปี ค.ศ. 1987 มีรัฐต่าง ๆ ใช้มาตรการนี้ถึง 30 รัฐและอีก 12 รัฐวางแผนจะใช้ตามภายใน 1 ปี

การประชุมทางอาชญาวิทยาระหว่างประเทศครั้งที่ 9 เมื่อปี ค.ศ. 1983 (IX International Congress of Criminology) ณ กรุงเวียนนา มีข้อสรุปเกี่ยวกับ House Arrest ว่าในอดีตนั้น House Arrest ได้ถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเพื่อการเมือง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและละเมิดสิทธิส่วนบุคคล



LIART

จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าพึงพอใจ แต่การนำ House Arrest และเครื่องควบคุมอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับผู้กระทำผิดทางด้านอาชญากรรมทั่วไปน่าจะนำมาใช้ได้อย่างดี

ความพยายามที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำก็เพื่อเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ จำนวนนักโทษที่มากกว่าความจุของเรือนจำและที่สำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งไม่เป็นผลดีตามทฤษฎีว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ในสหรัฐอเมริกาพวกเขากระทำผิดเพราะขับขีรถยนต์ในขณะที่มึนเมา (DWI) เป็นพวกที่สร้างปัญหาใหญ่ พวกนี้จะฆ่าคนประมาณ 5 หมื่นคนในแต่ละปี และจากการวิจัยพบว่าไม่มีผลดีเลยที่จะส่งคนพวกนี้เข้าคุก ปัญหาความผิดที่ละทิ้งภรรยาและบุตรโดยปฏิเสธการจ่ายเงินค่าเลี้ยงดู กฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดให้มีทางเลือกคือ จ่ายเงินค่าเลี้ยงดูหรือต้องรับโทษในเรือนจำ House Arrest เป็นมาตรการที่ดีในอันที่จะคุมขังผู้ต้องโทษด้วย คือ ผู้ต้องโทษยังคงทำงานได้ตามสมควรเพื่อจ่ายค่าเลี้ยงดู ผู้กระทำผิดที่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง เช่นโรคเอดส์ และคนแก่ที่อายุมากกับสุขภาพไม่ดีก็จะได้ใช้ช่วงเวลาที่เหลือของชีวิตอยู่ที่บ้าน แทนที่จะเป็นเรือนจำ ในปี ค.ศ. 1986 เฉพาะที่ Florida รัฐเดียวมีผู้กระทำผิดที่ถูกคุมขังโดยวิธีนี้ถึง 4,750 คน

## โครงสร้างทางกฎหมายของการคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัยโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์

ในปี ค.ศ. 1987 สหรัฐอเมริกามีการใช้ House Arrest With Electronic Monitoring แล้ว 30 รัฐ โดยแต่ละรัฐได้บัญญัติให้มาตรการนี้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในที่นี้จะได้นำเอา Kentucky Revised Statute Section 532:200-250 (1986)<sup>9</sup> มาเป็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

### ส่วนที่ 1 การกำหนดและนิยามความหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยประเภทของผู้ต้องโทษ และอุปกรณ์เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์

มาตรา 532 : 200

(1) "Home" หมายถึงที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือถาวรของผู้ต้องโทษ (จำเลย) ซึ่งต้องเป็นอาณาบริเวณที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง ถ้าในบริเวณพื้นที่หรือสถานที่หนึ่ง ๆ มีที่อยู่อาศัยมากกว่าหนึ่งหน่วยหรือมีครอบครัวยิ่งกว่าหนึ่งครอบครัว "Home" นั้นจะไม่หมายความรวมถึงที่อยู่อาศัยของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกในครอบครัวของผู้ต้องโทษ นอกจากนี้ยังอาจหมายถึงสถานที่อื่น ๆ ที่มีลักษณะดังกล่าวมาแล้วด้วย

(2) "Home Incarceration" หมายถึงการใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุมขังผู้กระทำผิด

<sup>9</sup> บทบัญญัติฉบับนี้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม โดย The Correctional Reform Act of 1986 (July 15) และใช้คำว่า Home Incarceration แทน House Arrest



(3) "Violent felony offense" หมายถึงการกระทำผิดอย่างร้ายแรง และการพยายามกระทำ ความผิดในความผิดเหล่านี้ด้วย รวมทั้งผู้ที่เคยต้องโทษในความผิดดังกล่าวไม่เกิน 5 ปีด้วย (ความผิด ทั้งหมดนี้จะใช้การคุมขังผู้กระทำผิดไว้ในที่อยู่อาศัยไม่ได้)

(4) "Terminal illness" หมายถึงการวินิจฉัยทางการแพทย์ซึ่งให้ความเห็นว่าผู้ป่วยจะต้อง ตายภายใน 6 เดือน

(5) "Approved monitoring device" หมายถึงเครื่องควบคุมอิเล็กทรอนิกส์ ที่ได้รับการรับรอง แล้วจากคณะกรรมการราชทัณฑ์ หรือเป็นเครื่องมือชนิดใดชนิดหนึ่งซึ่งจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะ เพื่อการบันทึกหรือตรวจสอบว่าผู้ต้องโทษอยู่หรือไม่อยู่ในบ้านเท่านั้น โดยเครื่องมือดังกล่าว จะต้องไม่บันทึกหรือตรวจสอบดังต่อไปนี้

(a) เป็นภาพที่เห็นได้

(b) เป็นคำพูดหรือดักฟังการสื่อสารใด ๆ

(c) ข้อมูล การเคลื่อนไหวหรือกิจกรรมใด ๆ ของผู้ต้องโทษภายในบ้าน

จะเห็นได้ว่าในส่วนของบทนิยามความหมายนี้เป็นการกำหนดถึงที่อยู่อาศัย ซึ่งครอบคลุม ไปถึงสถานที่อื่น ๆ อีกด้วย ประเภทของผู้ต้องโทษ (type of offender) ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่กระทำผิด ไม่ร้ายแรง (non-violent felony) หรือเคยต้องโทษกระทำผิดร้ายแรงมาก่อนแต่ยังไม่พ้น 5 ปี ในส่วน ของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (monitoring equipment) ก็จะต้องได้รับการรับรองแล้ว หรือต้องเป็นอุปกรณ์ ที่ไม่รบกวนความปกติสุขภายในบ้าน โดยเฉพาะเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลทั้งของ ตัวผู้ต้องโทษและบุคคลอื่น

## ส่วนที่ 2 กระบวนการพิจารณาและการร้องขอ

มาตรา 532 : 210

(1) ผู้ที่ถูกพิพากษาว่ากระทำความผิด คนใดก็ตามมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลที่มีคำ พิพากษา หรือต่อเรือนจำท้องถิ่นเพื่อขอให้ศาลสั่งให้มีการคุมขังตนไว้ในที่อยู่อาศัยแทนการ จำคุกในเรือนจำ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งศาลจะเป็นผู้พิพากษาและมีคำสั่งคำร้องเช่นว่านี้

(2) ในการพิจารณานั้นศาลจะต้องพิจารณาจากบันทึกและรายละเอียดในคำร้องของผู้ ต้องโทษแต่ละคนอย่างละเอียด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยดังต่อไปนี้

(a) ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติและอุปนิสัยของผู้ต้องโทษซึ่งถูกรวบรวมหรือ เขียนบันทึกขึ้นโดยเรือนจำท้องถิ่น หรือสำนักงานควบคุมผู้กระทำผิด

(b) ข้อเสนอสำหรับการนำ home incarceration มาใช้กับผู้ต้องโทษ

(c) การกำหนดเงื่อนไขเพื่อใช้ home incarceration ที่เหมาะสม รวมถึงการชดเชยความ เสียหายด้วย

(d) กำหนดเวลาทั้งหมดหรือบางส่วนของคำพิพากษาลงโทษจำคุก ในเรือนจำสามารถ เปลี่ยนมาใช้ home incarceration แทนได้โดยช่วงเวลาที่ใช้นั้นจะไม่เกิน 6 เดือน



LIART

(e) หลักประกันที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไข และข้อบังคับที่จะให้นำผู้ต้องโทษกลับมาจำคุกหากมีการผิดเงื่อนไข

(ก) กำหนดปล่อยตัว

(3) ผู้ต้องโทษต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้ตกลงไว้กับศาล สำหรับการให้ home incarceration โดยเงื่อนไขเหล่านี้เป็นการยินยอมพร้อมใจและเป็นข้อบังคับในตัวด้วย ซึ่งเงื่อนไขนี้จะได้แจ้งต่อเรือนจำท้องถิ่นและสำนักงานควบคุมผู้กระทำผิดด้วย

(4) ระยะเวลาที่จะใช้ควบคุมผู้ต้องโทษจะถูกเทียบจากโทษจำคุกที่ได้รับ

(5) ผู้ต้องโทษจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเรือนจำท้องถิ่น ยกเว้นเมืองที่มีการจัดตั้งสำนักงานควบคุมผู้กระทำผิด โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของการให้ home incarceration ส่วนค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นั้นให้จ่ายโดยตรงต่อหน่วยงานรับผิดชอบดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าผู้ต้องโทษมีสิทธิที่จะขอใช้ home incarceration แทนการรับโทษจำคุกในเรือนจำหรือไม่ก็ได้ โดยต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและคำสั่งของศาล ซึ่งต้องมีข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา เมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตแล้วก็จะให้หน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องโทษต่อไป ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ข้อบัญญัติใน (3) นั้นถือเป็นอันตกลงกันทั้งสองฝ่าย แต่เริ่มแรกโดยเฉพาะผู้ต้องโทษในการยอมรับเอาเงื่อนไขและการปฏิบัติต่าง ๆ มีให้ศาลใช้อำนาจรัฐบังคับเอาตามคำพิพากษา

### ส่วนที่ 3 เงื่อนไขของการคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัย

มาตรา 532 : 220

เงื่อนไขของการคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัยรวมถึงสิ่งต่อไปนี้

(1) ผู้ถูกคุมขังจะถูกคุมขังไว้ที่บ้านของเขาตลอดเวลา ยกเว้นเมื่อ

(a) กำลังทำงานรวมทั้งขณะที่เดินทางไปกลับระหว่างที่ทำงานกับบ้าน

(b) กำลังหางานทำ

(c) อยู่ภายใต้การรักษาพยาบาลของแพทย์, จิตแพทย์ หรืออยู่ระหว่างการให้การดูแล

และคำปรึกษา

(d) อยู่ระหว่างการศึกษาในสถาบันหรือโปรแกรม

(e) ปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา

(f) อยู่ในขณะทำงานเพื่อเป็นการบริการสังคม

(2) การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ (1) ข้างต้นจะต้องมีความผิดฐานหลบหนีการ

ควบคุม (KRS 520 : 030. escape)

(3) ผู้ต้องโทษจะต้องปฏิบัติตามตารางเวลาที่ได้อัดทำขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน



LI RT

ควบคุมเวลาใดจะอยู่บ้าน เวลาใดไม่อยู่ตามข้อยกเว้นในข้อ (1) รวมทั้งสถานที่ที่จะไปหรืออยู่นอกบ้าน

- (4) ผู้ต้องโทษจะต้องไม่กระทำความผิดใด ๆ ขึ้นอีกระหว่างที่ถูกควบคุม
- (5) ผู้ต้องโทษจะย้ายสถานที่อยู่อาศัย หรือเปลี่ยนแปลงตารางเวลาไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากสำนักงานควบคุมก่อน
- (6) ผู้ต้องโทษจะต้องติดเครื่องควบคุมไว้กับตัวตลอดเวลา รวมทั้งต้องติดตั้งอุปกรณ์อีกส่วนหนึ่งกับโทรศัพท์ หรือเครื่องส่งสัญญาณอื่นในบ้านด้วย
- (7) อาจกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ ที่สมควร โดยศาลหรือสำนักงานควบคุมได้รวมถึง
  - (a) การชดใช้ค่าเสียหาย
  - (b) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ
  - (c) เงื่อนไขอื่น ๆ
- (8) จะต้องมียกยอหนังสือยินยอมที่ได้รับการรับรองอย่างถูกต้องของผู้ใหญ่ (adult) ที่จะอยู่ร่วมกับผู้ต้องโทษในบ้านในช่วงระยะเวลาของการคุมขัง ซึ่งศาลจะได้เก็บเอกสารนี้ไว้

จะเห็นได้ว่าในส่วนของเงื่อนไขต่าง ๆ นี้ที่สำคัญคือช่วงระยะเวลาของการควบคุมขบเจตที่จะได้รับอนุญาตไม่ควบคุมมีจำกัด เช่น การทำงาน การเข้ารับการรักษา การศึกษาและการทำงานเพื่อบริการสังคม ซึ่งย่อมแตกต่างกันในแต่ละราย การฝ่าฝืนเงื่อนไขจะมีความผิดขึ้นใหม่อีกคือความผิดฐานหลบหนี ส่วนการติดตั้งอุปกรณ์เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ นั้นถือเป็นเงื่อนไขที่ผู้ต้องโทษยินยอมพร้อมใจ มิใช่ถูกบังคับ ส่วนข้อบัญญัติที่ (7) นั้นเป็นเงื่อนไขเฉพาะรายที่ศาลอาจกำหนดให้ผู้ต้องโทษชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย เช่นในความผิดฐานไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตรหรือคู่สมรส รวมทั้งการเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ home incarceration ด้วย แสดงว่าบางรายก็เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย บางรายก็ไม่ต้องจ่าย ซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่นต่อการใช้มาตรการ ประการสำคัญของเงื่อนไขในมาตรานี้ก็คือ ผู้ใหญ่ที่อยู่ร่วมกับผู้ต้องโทษในบ้านจะต้องมียกยอหนังสือยินยอมต่อการใช้มาตรการนี้ ซึ่งแสดงถึงความระมัดระวังที่รัฐจะไม่ไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคล แม้จะไม่ใช่ตัวผู้ต้องโทษแต่เป็นคนที่อยู่รวมด้วยก็ตาม

#### ส่วนที่ 4 อำนาจพิจารณาและเขตอำนาจศาล

มาตรา 532 : 230

บุคคลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาและเขตอำนาจศาลของรัฐ และผู้ที่กระทำผิดในความผิดร้ายแรง (violent felony) ไม่มีสิทธิได้รับการพิจารณาให้ใช้ home incarceration

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติส่วนนี้เป็นการตัดผู้ที่กระทำผิดในความผิดที่ร้ายแรงตามให้นิยามความหมายไว้ในส่วนที่ 1 ซึ่งแต่ละรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน สำหรับรัฐ Kentucky กำหนดไว้



LIART

15 ประเภท ความผิดที่ห้ามใช้ home incarceration และรวมถึงผู้ที่เคยต้องโทษในความผิดนั้นมาไม่เกิน 5 ปีด้วย สำหรับบุคคลที่อยู่นอกอำนาจพิจารณาและเขตอำนาจศาลนั้นก็เป็นหลักทั่วไปอยู่แล้วที่ศาลมลรัฐจะไม่พิจารณา

### ส่วนที่ 5 ความรับผิดชอบของผู้ต้องโทษในเรื่องค่าใช้จ่ายส่วนตัว

มาตรา 532 : 240

ผู้ต้องโทษจะต้องรับผิดชอบต่อเรื่องค่าใช้จ่ายส่วนตัวเกี่ยวกับอาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า และยารักษาโรคด้วยตัวเอง แต่ยังคงมีสิทธิได้รับสวัสดิการความช่วยเหลือจากรัฐเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักการลงโทษหรือได้รับการรอกการลงโทษโดยคุมประพฤติ

### ส่วนที่ 6 ทะเบียนรายการการตรวจสอบ

มาตรา 532 : 250

อย่างน้อย 1 ครั้งใน 30 วัน เจ้าหน้าที่สำนักงานควบคุมจะต้องจัดทำทะเบียนรายการตรวจสอบส่งไปให้ local law enforcement agencies โดยในทะเบียนรายการนั้นจะมีข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

- (1) สถานที่ตั้งของบ้านที่ใช้ home incarceration
- (2) ประเภทของอาชญากรรมที่ผู้ต้องโทษทำขึ้น
- (3) กำหนดวันที่การลงโทษจะเสร็จสิ้น
- (4) ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต่อการควบคุม

### การใช้ House Arrest กับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

สิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) หรือสิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights) ที่เกิดจากธรรมชาติของมนุษย์<sup>10</sup> ได้ถูกรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ค.ศ. 1948) ดังนี้

มาตรา 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระ และเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิต่างมีเหตุผล และมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

มาตรา 3 ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน

มาตรา 5 บุคคลใด ๆ จะถูกทรมานหรือได้รับผลปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรม หรือต่ำช้าไม่ได้

มาตรา 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทุกหนแห่ง

มาตรา 7 ทุกคนเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน

<sup>10</sup> อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และคณะ, สิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 11-12.



โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญาและจากการขู่งให้เลือกปฏิบัติดังกล่าว

มาตรา 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้บำนาญอันเป็นผลจริงซึ่งจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูลซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

มาตรา 9 บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยผลการไม่ได้

มาตรา 11 (1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผยซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี

(2) จะถือบุคคลใด ๆ ว่ามีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใด ๆ อันมิได้จัดเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติ หรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่ได้กระทำการนั้นขึ้นไม่ได้ และจะลงโทษอันหนักกว่าที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

มาตรา 12 บุคคลใด ๆ จะถูกแทรกสอดโดยผลการในความเป็นอยู่ส่วนตัวในครอบครัว ในสถาน หรือในการสื่อสารหรือจะถูกลบล้างในเกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกสอดหรือการลบล้างดังกล่าว

มาตรา 30 ไม่มีบทใด ๆ ในปฏิญญานี้ที่จะอนุমানว่าให้สิทธิใด ๆ แก่รัฐ หมุ่คนใดหรือบุคคลใดในอันที่จะดำเนินกิจกรรมใด ๆ อันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและอิสรภาพดังกล่าวกำหนดไว้ ณ ที่นี้

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เอง เป็นเอกสารที่รับรองสิทธิที่มนุษยชนพึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประชาชาติ แม้ว่าสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญานี้จะเป็นสิทธิขั้นมูลฐานและมีใช้บ่อเกิดแห่งสิทธิดังกล่าวก็ตาม แต่ปฏิญญานี้ก็คุ้มครองบุคคลทุกประเภททุกชั้นวรรณะ<sup>11</sup>

สิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy) เป็นสิทธิขั้นมูลฐานอย่างหนึ่งของมนุษยชนที่รัฐจะต้องคุ้มครองและปฏิเสธมิได้ สิทธิส่วนบุคคลดังกล่าวมิได้หมายถึงเฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใดเท่านั้น แต่หมายถึงกลุ่มบุคคลหรือองค์กรด้วย<sup>12</sup>

ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4 (The Fourth Amendment) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้คุ้มครองถึงสิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy) กล่าวคือ ประชาชนย่อมมีสิทธิในความปลอดภัยของร่างกาย เคหสถาน เอกสารและทรัพย์สินของ การตรวจค้นหรือยึดโดยไม่มีสาเหตุอันควรจะทำมิได้ และจะออกหมายเพื่อกระทำการดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุอันควรเชื่อถึงซึ่งได้รับการยืนยันด้วยคำสาบานหรือคำปฏิญาณ และโดยเฉพาะต้องระบุสถานที่ที่จะค้นหรือบุคคลที่จะ

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

<sup>12</sup> A. Westin, *Privacy and Freedom* (New York : Atheneum, 1967), p. 254.W



จับกุมหรือสิ่งที่จะยึดไว้ในหมายนั้น<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตามแนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลกับการควบคุมอาชญากรรมก็มีลักษณะของความขัดแย้งอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แพคเกอร์ (Herbert L.Packer) ได้เสนอ Crime Control Model กับ Due Process Model ซึ่งได้รับการยอมรับค่อนข้างมาก การควบคุมอาชญากรรมที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องมีไว้เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การก้าหราบอาชญากรรมเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐ กระบวนการนี้จะต้องดำเนินการจับกุมและลงโทษผู้กระทำผิดในอัตราส่วนที่สูงและรวดเร็ว นั่นคือ Crime Control Model ส่วน Model ที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างถาวรและจะบิดเบือนมิได้ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือกลไกของรัฐที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว มิใช่เป็นไปเพื่ออำนาจรัฐ นั่นคือ Due Process Model ในทางปฏิบัติแต่ละประเทศจะมีลักษณะให้ความสำคัญกับ Model ทั้งสองนี้ แตกต่างกัน แต่ในสหรัฐอเมริกา Due Process Model ถูกใช้เป็นหลัก<sup>14</sup>

วอลเลน (Warren) และ แบรินด์ส์ (Brandeis) ได้แบ่งการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามแนวของ Common Law ออกเป็น 4 ประการ<sup>15</sup>

1. ปกป้องเรื่องส่วนตัวมิให้เผยแพร่ไปยังสาธารณชน
2. ปกป้องกิจกรรมส่วนตัวมิให้ถูกรบกวนโดยบุคคลอื่น
3. ปกป้องมิให้นำเอาชื่อของบุคคลไปอ้างอิงหรือใช้ประโยชน์ต่อบุคคลอื่น
4. ปกป้องให้สาธารณชนเข้าใจผิดในตัวบุคคล

การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลดังกล่าว มีความสัมพันธ์เป็นอย่างยิ่งกับเคหสถาน (Home or House) เพราะเคหสถานเป็นขอบเขตทางรูปธรรมที่เสริมสร้างความสง่าผ่าเผยและเป็นส่วนตัวของแต่ละบุคคล<sup>16</sup>

ข้อพิจารณาที่สำคัญก็คือ House Arrest โดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็นมาตรการที่จะกระทบกระเทือนต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะสิทธิส่วนบุคคลในเคหสถานและความเป็นอยู่โดยส่วนตัวหรือไม่ เพราะผู้ต้องโทษซึ่งถูกควบคุมไว้ในที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องถูกติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็กที่เป็นกุญแจหรือเข็มขัดไว้ที่ข้อเท้าหรือข้อมือตลอดเวลา

<sup>13</sup> วิษณุ เกรืองาม, กฎหมายแองโกล-อเมริกัน, (กรุงเทพ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 167.

<sup>14</sup> Vernon Rich, *Law and The Administration of Justice* (New York : John Wiley & Sons, Inc, 1975), pp. 16-17.

<sup>15</sup> W.M. Beany, "The right to privacy and American Law," *Law and Contemporary Problems* (Volume 31, Number 2, 1966), pp. 326-327.

<sup>16</sup> A.R. Lindesmith and A.L. Strauss, *Social Psychology* (New York: Henry Holt, 1956), p. 310.



และอุปกรณ์รับสัญญาณ (transmitter) อีกชิ้นหนึ่งก็จะถูกติดตั้งไว้ในบ้านเพื่อส่งสัญญาณไปยังสำนักงานควบคุมว่าผู้ต้องโทษออกนอกบริเวณการควบคุมตามโปรแกรมที่กำหนดไว้ของเงื่อนไขที่ศาลสั่งให้ใช้ House Arrest กับเขาหรือไม่ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ 2 ชิ้นดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงหรือตรวจสอบ ภายในบ้านซึ่งมันควรจะเป็สถานที่อันปลอดภัยอย่างยิ่งของประชาชนที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดตามความเชื่อถือว่า Home as castle หรือไม่ และถ้าเป็นจะถือว่ากระทบกระเทือนต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่

ในคดี *Hudson v. Palmer*<sup>17</sup> ศาลฎีกาสหรัฐวินิจฉัยว่าสิทธิส่วนบุคคลของผู้กระทำผิดซึ่งถูกจำกัดลงภายใต้การควบคุมของหน่วยงานราชทัณฑ์ (correctional institutions) นั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4

ในคดี *U.S. Cumbey v. Meachum*<sup>18</sup> ศาลอุทธรณ์สหรัฐวินิจฉัยว่า นักโทษมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่สิทธิบางประการต้องถูกจำกัดลงเพราะมาตรการคุมขัง ซึ่งเรือนจำดำเนินการไปตามกฎหมายกับผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่ากระทำผิดและต้องรับโทษจากผลที่เขากระทำนั้น

ในคดี *Grunhartz v. Nebraska Penal Inmates*<sup>19</sup> ศาลฎีกาสหรัฐวินิจฉัยว่าในการพักการลงโทษ โดยกำหนดเงื่อนไขการปล่อยตัวและให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ parole เพื่อตรวจสอบเงื่อนไขดังกล่าวไม่ว่าเงื่อนไขนั้นจะเป็นเงื่อนไขทั่วไปหรือเงื่อนไขเฉพาะรายก็ตาม การที่ไม่ให้สิทธิผู้ต้องโทษอุทธรณ์โต้แย้งการกำหนดเงื่อนไขของคณะกรรมการพักการลงโทษแม้ว่า ผู้ต้องโทษจะอ้างว่าเขาควรได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการยุติธรรมที่จะพิจารณาว่าเงื่อนไขถูกต้องหรือไม่นั้น เป็นการแสดงว่าผลจากคำพิพากษาในคดีอาญาที่ตัดสินว่าผู้ต้องโทษกระทำผิดและต้องถูกลงโทษ ย่อมจำกัดสิทธิบางประการของผู้ต้องโทษและการดำเนินการเช่นนี้ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 และ 4

ในคดี *Gagnon v. Scarpelli*<sup>20</sup> ศาลฎีกาสหรัฐได้วินิจฉัยว่า กระบวนการที่ปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิและจำกัดสิทธิกับผู้พักการลงโทษและผู้ถูกคุมประพฤติ นั้น มีความแตกต่างกันน้อยมากจนเรียกได้ว่าไม่สามารถแยกความแตกต่างตามรัฐธรรมนูญได้เลย

แต่ในคดี *Bell v. Wolfish*<sup>21</sup> ศาลฎีกาได้พิพากษาขึ้นตามศาลอุทธรณ์ว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกักขังก่อนพิจารณาคดีหรือระหว่างพิจารณาคดี ย่อมแตกต่างจากการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกคุมประพฤติหรือพักการลงโทษ เพราะส่วนได้เสียของรัฐเหนือบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่า

<sup>17</sup> *Hudson v. Palmer*, 168 U.S. 571 (1984).

<sup>18</sup> *U.S. Cumbey v. Meachum*, 684 F.2d 712.

<sup>19</sup> *Grunhartz v. Nebraska Penal Inmates*, 42 U.S. 1 (1979).

<sup>20</sup> *Gagnon v. Scarpelli*, 411 U.S. 778 (1973).

<sup>21</sup> *Bell v. Wolfish*, 441 U.S. 520 (1979).

กระทำผิดแต่ศาลยังไม่ได้พิพากษาให้ลงโทษ ย่อมแตกต่างจากผู้ที่ถูกลงโทษแล้ว

ในคดี *U.S.v. Thomas*<sup>22</sup> ศาลอุทธรณ์สหรัฐวินิจฉัยว่าในคดีที่มีการคุมประพฤติหรือพักการลงโทษ โดยมีเงื่อนไขการกักของเจ้าหน้าที่คุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่ทัณฑ์บนในเคหสถานของผู้ถูกคุมประพฤติหรือพักการลงโทษเพื่อตรวจสอบนั้น การกักโดยไม่มีหมายค้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย ถ้าหากว่าการกักโดยไม่มีหมายค้นนั้นได้รับความยินยอมจากผู้ถูกคุมประพฤติหรือพักการลงโทษ

ในคดี *U.S.v. Karo*<sup>23</sup> ศาลฎีกาสหรัฐวินิจฉัยว่า เครื่องดักฟังอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งซ่อนไว้ในขวดยา โดยการยินยอมของเจ้าของบ้านคนเดิม และต่อมาเจ้าของบ้านคนนั้นได้ย้ายออกไป ย่อมไม่เป็นการตรวจค้นหรือสอดส่อง โดยผิดกฎหมายต่อบุคคลที่ย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ และไม่ทราบว่า เครื่องมือนั้นยังคงทำงานอยู่และไม่เป็นการขัดต่อสิทธิส่วนบุคคลตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4 ด้วย

จะเห็นได้ว่าศาลของสหรัฐอเมริกาถือว่าสิทธิส่วนบุคคลของผู้ต้องโทษต้องถูกจำกัดลงภายใต้การควบคุมเพื่อลงโทษ การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไปตรวจสอบในบ้านของผู้ถูกคุมประพฤติและพักการลงโทษว่ามีการกระทำผิดเงื่อนไขหรือไม่นั้นไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 และ 4 รวมทั้งการกักโดยไม่มีหมายค้นของเจ้าหน้าที่ก็ชอบด้วยกฎหมาย หากว่าการกักนั้นได้รับความยินยอมจากผู้กระทำผิด และการติดตั้งอุปกรณ์เครื่องดักฟังอิเล็กทรอนิกส์ โดยความยินยอมของเจ้าของบ้านย่อมไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล แม้กับผู้ย้ายมาอยู่ใหม่ในบ้านหลังนั้น

ดังนั้นแนวความคิดของ เบนธัม (Bentham) ที่ว่าเรือนจำคืออาณาเขตที่ถูกกักกันอย่างแน่นหนาและการกระทำทุกอย่างของนักโทษสามารถถูกควบคุมจากจากหน่วยกลางได้ตลอดเวลา นั้น โคเฮน (Cohen) เห็นว่า<sup>24</sup> การตรวจสอบและควบคุมที่เที่ยงตรงที่สุดในปัจจุบันก็คือภาพและเสียงหรือข้อมูลที่ปรากฏได้จากจอภาพของเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยที่นักโทษหรือผู้ต้องโทษที่ถูกมองหรือตรวจสอบอยู่ไม่รู้ตัวเลยว่ากำลังถูกควบคุม และการควบคุมนั้นเป็นความลับและ ผู้ปฏิบัติงานมิได้ถูกบังคับ เพราะมันเป็นการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์ เช่นเดียวกับเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์และศูนย์รวมข้อมูลโดยคอมพิวเตอร์ของ House Arrest ก็มีได้มีหลักการที่แตกต่างเลย อย่างไรก็ตาม House Arrest with Electronic Monitoring จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้ต้องโทษ ต้องรู้ว่าตัวเองถูกควบคุมอยู่ตลอดเวลาโดยการตรวจตราดูแลของอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ แม้อุปกรณ์จะไม่ทำงานตลอดเวลาก็ตาม<sup>25</sup>

<sup>22</sup> *U.S.v. Thomas*, 729 F. 2d 120 (2d Cir. 1984).

<sup>23</sup> *U.S.v. Karo*, 468 U.S. 705 (1984).

<sup>24</sup> S. Cohen, *Visions of Social Control*.(Cambridge : Polity Press, 1985). p. 221.

<sup>25</sup> Richard A. Ball, "The Phenomenology of Privacy and The power of the State : Home Incarceration with Electronic Monitoring."

*Critical Issues in Criminology and Criminal Justice*. (Beverly Hill, 1987), p. 20.



ดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า โครงสร้างทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อนำ House arrest ไปใช้นั้นได้จำกัดขอบเขตการทำงานของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ไว้อย่างรัดกุมมาก เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลนั่นเอง เช่น Kentucky Revised Statute, Section 532 : 200, 532 : 220 กำหนดว่าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Monitoring equipment) นั้นจะต้องหมายถึงเฉพาะอุปกรณ์ที่จะส่งสัญญาณได้แต่เพียงผู้ต้องโทษจะอยู่ในบ้าน หรือบริเวณที่จำกัดหรือไม่เท่านั้น โดยการทำงานของอุปกรณ์จะต้องรบกวนความปกติสุขในบ้านน้อยที่สุด และไม่สามารถส่งสัญญาณที่เป็นภาพหรือเสียงคำพูดของผู้ต้องโทษหรือบุคคลภายในบ้านออกไปได้ รวมทั้งการแสดงถึงการเคลื่อนไหวหรือกิจกรรมภายในบ้านของผู้ต้องโทษด้วย อีกทั้งผู้ที่อยู่ในบ้านร่วมกับผู้ต้องโทษ จะต้องให้ความยินยอมเป็นหนังสือต่อศาลในการใช้ House Arrest ด้วย

โดยเฉพาะบทบัญญัติในกฎหมายจะให้สิทธิผู้ต้องโทษทุกคนที่กระทำผิดไม่ร้ายแรง ร้องขอให้ใช้ House Arrest กับตัวเองได้ แต่โดยข้อมูลและรายละเอียดของตัวผู้กระทำผิดเองย่อมทำให้ศาลไม่อาจอนุญาตให้ใช้ House Arrest กับทุกคนได้ และแม้ว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะใช้กับมาตรการลงโทษแบบนี้จะมีลักษณะเป็นสัญญา 2 ฝ่ายที่ผู้ต้องโทษยินยอมพร้อมใจทำไว้กับศาล ซึ่งแสดงว่ารัฐมิได้ใช้อำนาจเข้าไปกระทบกระเทือนสิทธิส่วนบุคคลตามอำเภอใจ แล้วยังปรากฏว่าการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ House Arrest และการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ (ด้วยความสมัครใจของผู้ต้องโทษ) นั้นจะต้องอยู่ในกระบวนการของการพิจารณาคดีและพิพากษาของศาลที่มีอำนาจพิจารณาและเขตอำนาจเท่านั้น จึงแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงการให้ House Arrest ตามทิศทางของ Due Process Model อันอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิประชาชน

ในประเทศไทยสิทธิส่วนบุคคลจัดเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ กล่าวคือ สิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการรับรองภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 22) บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งมิได้ (มาตรา 5) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย การจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคล ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 28) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขการเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองก็ดี การตรวจค้นเคหสถานก็ดี จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 32)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง ที่ได้วางหลักประกันเกี่ยวกับการจับและการค้น ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับข้อพิจารณาว่า House Arrest จะกระทบกระเทือนถึงการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่ ซึ่งมีมาตรา 58, 66 และ 69 กล่าวคือ

มาตรา 58 เจ้าพนักงานและศาลมีอำนาจออกหมายอาญาได้ภายในเขตอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นหมายจับผู้ต้องหาที่มีอยู่ในอำนาจศาล ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่



LIART

- (2) ถ้าเป็นหมายจับจำเลยหรือผู้ต้องหาที่อยู่ในอำนาจศาลได้แก่ศาล
- (3) ถ้าเป็นหมายค้น ได้แก่ ศาลหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่
- (4) ถ้าเป็นหมายขัง จำคุกหรือปล่อย ได้แก่ ศาล

มาตรา 66 เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อผู้ต้องหาซึ่งถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควร หรือจำเลยเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง
- (2) เมื่อความผิดที่ต้องหาถูกสงสัยโดยมีเหตุอันควร หรือที่จำเลยถูกฟ้องนั้นมีอัตราโทษอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป
- (3) เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งไม่ได้ถูกควบคุมหรือขังอยู่ ไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควรก็ดี ได้หนีไปก็ดี มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานโดยตรงหรือทางอ้อมก็ดี
- (4) เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกปล่อยชั่วคราว มิสามารถทำสัญญาประกันให้จำนวนเงินสูงกว่าเดิมหรือหาหลักประกันมาเพิ่มหรือให้ดีกว่าเดิมตามมาตรา 115

มาตรา 69 เหตุที่จะออกหมายค้นได้มีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อพบและยึดสิ่งของ ซึ่งจะเป็พยานหลักฐานประกอบการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา
- (2) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือตั้งใจจะใช้ในการกระทำความผิด
- (3) เพื่อพบและช่วยบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
- (4) เพื่อพบบุคคลซึ่งมีหมายให้จับ
- (5) เพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษา หรือตามคำสั่งศาลในกรณีที่จะพบหรือจะยึดโดยวิธีอื่นไม่ได้แล้ว

จะเห็นได้ว่าการใช้ House Arrest ตามหลักการและวิธีการของสหรัฐอเมริกา ก็อมลรัฐออกกฎหมายอนุญาตให้มีการนำมาตรการนี้ไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยศาลเป็นผู้พิจารณาและพิพากษาตามคำร้องขอของผู้กระทำผิดที่ต้องการให้นำมาใช้แทนการลงโทษจำคุกกับตัวเอง และการกำหนดเงื่อนไขวิธีการต่าง ๆ ที่จะใช้บ้านเป็นที่คุมขังผู้กระทำผิดนั้น เกิดจากความยินยอมพร้อมใจของผู้ต้องโทษ รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในบ้านร่วมกับผู้ต้องโทษด้วย ตลอดจนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ก็จะตรวจสอบแต่เพียงว่าผู้ต้องโทษอยู่หรือไม่อยู่ในบ้านตามเงื่อนไขเท่านั้น ไม่อาจส่งสัญญาณเป็นภาพเป็นเสียงคำพูดหรือกิจกรรมการเคลื่อนไหวใด ๆ ของผู้ต้องโทษหรือคนในบ้านออกไปได้ ประกอบกับข้อมูลสภาพแวดล้อมส่วนตัวของผู้ต้องโทษเอง



LI RT

ที่ศาลอาจใช้ดุลพินิจให้มีการใช้ House Arrest หรือไม่ก็ได้ หากศาลมีคำสั่งให้ใช้ได้ก็เป็นมาตรการที่ทำงานโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงเห็นได้ว่า House Arrest ไม่กระทบกระเทือนต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาที่กล่าวมานี้เป็นการพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันโดยการใช้ House Arrest เป็นไปตามสภาพและวิธีการของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันเช่นกัน ดังนั้นเมื่อจะมีการนำ House Arrest มาใช้ในอนาคตจึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงสภาพและวิธีการอย่างจริงจัง เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

## บรรณานุกรม

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, “รายงานสรุปประชุมปฏิบัติการวิจัยโครงการ 2 การกักขังและใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ควบคุมผู้ต้องโทษในสหรัฐอเมริกา.” วันที่ 13 มิถุนายน 2531.
- ประธาน วัฒนวานิชย์ และคณะ, “บทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการควบคุมอาชญากรรม.” รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ตุลาคม 2531) : 130-140.
- วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายแองโกล-อเมริกัน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และคณะ. สิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529.
- Ball, Richard A. “The Phenomenology of Privacy and The Power of the State : Home Incarceration with Electronic Monitoring.” **Critical Issues in Criminology and Criminal Justice**. Beverly Hills, 1987.
- Beany, W.M. “The right to privacy and American law.” **Law and Contemporary Problems** (Volume 31, Number 2, 1966) : 326-341.
- Cohen, S. **Visions of Social control**. Cambridge : Polity Press, 1985.
- Gerber & M. **Contemporary Punishment**. Norte Dame : University of Norte Dame Press, 1972.
- Hart, H.L.A. **Punishment and Responsibility**. London : Oxford University press, 1982.
- Lilly, J. Robert and Ball, A. Richard. “A Brief History of House Arrest and Electronic Monitoring.” **Northern Kentucky Law Review** (Volume 13, Number 3, 1987) : 343-374.
- Lindesmith, A.R. and Strauss, A.L. **Social Psychology**. New York : Henry Holt, 1956.
- Neikirk, Mark. “Electronic Wardens Could Reduce Jail Overcrowding.” **Kentucky Post** (27 December 1984) : 24-25.
- Rich, Vermon. **Law and the Administration of Justice**. New York : John willy & Sons, 1975.
- Warren, C. “New forms of Social Control : The Myth of Deinstitutionalization.” **American Behavioral Scientist** (Volume 24, Number 6, 1981) : 720-761.
- Westin, A. **Privacy and Freedom**. New York : Atheneum, 1967.
- Kentucky Revised Statute : Section 532 : 200-532 : 250, (July, 15, 1986).

# รัฐสภาไทย : มกราคม – มีนาคม 2533

โดย งานผลิตเอกสารรัฐสภา

วันอังคารที่ 2 มกราคม 2533

เร่งรัดปรับปรุงระบบรัฐสภาให้ดีขึ้น

นายปัญญา เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้เปิดเผยกับผู้สื่อข่าวถึงการดำเนินงานทางด้านรัฐสภาในปี 2533 นี้ว่ามีเรื่องที่จะต้องเร่งรัดดำเนินงานหลายเรื่อง ซึ่งในปี 2533 ทางรัฐสภาได้รับงบประมาณมากเป็นพิเศษ เพื่อให้ปรับปรุงระบบของรัฐสภาให้ดีขึ้น โดยรัฐสภาได้รับงบประมาณทั้งหมด 806 ล้านบาท แต่มีงบประมาณตามโครงการส่วนหนึ่งซึ่งจะต้องเร่งดำเนินการคือ การก่อสร้างอาคาร สำนักงานของตึกรัฐสภา ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2526 เพราะฉะนั้นเรื่องนี้จะต้องเร่งรัดดำเนินการลงนามในสัญญาให้ได้ภายในเร็ว ๆ นี้

เรื่องที่ 2 เกี่ยวกับการตั้งสถานีวิทยุของรัฐสภา ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ให้คลื่นวิทยุมาแล้ว ส่วนการจัดตั้งสถานียังทำไม่ได้เพราะจะต้องหาสถานที่ออกไปอีกส่วนหนึ่ง แต่ก็พยายามดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงต่อไป

วันอังคารที่ 2 มกราคม 2533

สถานการณ์ทางการเมืองในปี 2533

นายปัญญา เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นกับผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองในปี 2533 ว่า จะมีเหตุการณ์ที่หนักกว่าปีที่แล้วมา เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านคงจะเน้นหนักทำหน้าที่มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้เห็นวาทกรรมพรรคฝ่ายค้านได้ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น ในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของรัฐบาล ในการเปิดสมัยประชุมสภาในเดือนพฤษภาคม 2533 นี้ คงจะต้องมีแน่ ซึ่งอยู่



LI RT

ที่รัฐบาลจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศชาติ เพื่อให้ประชาชนได้เกิดความผาสุกและเกิดความมั่นคงได้อย่างไร ปัญหาดังกล่าวเป็นต้นว่า ปัญหาด้านเงินเฟ้อ รัฐบาลจะยับยั้งได้อย่างไร ปัญหาด้านราคาพืชผลตกต่ำ จะแก้ไขได้มากน้อยเพียงไหน ปัญหาด้านน้ำมันเชื้อเพลิง จะแก้ไขอย่างไรและปัญหาเรื่องแรงงานเด็กเตรียมการในการแก้ไขหรือไม่อย่างไร แต่อย่างไรก็ตามก็เชื่อมั่นว่าความสามารถของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานคงจะแก้ไขได้ไม่มีปัญหาอย่างไร ถ้ารัฐบาลผนึกกำลังกลมเกลียวกันช่วยกันบริหารประเทศชาติให้พ้นวิกฤตการณ์ เหตุการณ์ทางด้านสภาผู้แทนราษฎรก็จะเบาบางลง

**วันพฤหัสบดีที่ 4 มกราคม 2533**

**รัฐมนตรีลาออก**

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ สมาชิกวุฒิสภา ได้ขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2533

**วันอังคารที่ 9 มกราคม 2533**

**ให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งและตั้งรัฐมนตรี**

เพื่อความเหมาะสมและให้ได้ประโยชน์แก่ราชการยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 146 และมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งและตั้งรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

1. ให้นายบรรหาร ศิลปอาชา พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
2. ให้พลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และตั้งให้
  1. นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
  2. พลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

**วันพุธที่ 10 มกราคม 2533**

**คณะกรรมการสาธารณสุขเร่งแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ**

คณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร เดินทางขึ้นภาคเหนือ เพื่อศึกษาปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในภาคเหนือ ในการนำข้อมูลมากำหนดนโยบายในการแก้ไข

ในการนี้ นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดตาก ในฐานะประธานคณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการดูงาน



LI RT

ครั้งนี้ว่า ที่ผ่านมาคณะกรรมาธิการการสาธารณสุขฯ ได้ดูงานในภาคใต้ โดยดูงานด้านสภาวะสิ่งแวดล้อมทั่วไปและการท่องเที่ยวในจังหวัดภาคใต้ และปัญหาอื่นๆ ได้นำความคิดเห็นมาพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ซึ่งขณะนี้ได้เริ่มจัดทำไปบ้างแล้ว และการดูงานในภาคเหนือครั้งนี้ ก็เพื่อที่จะดูถึงปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในทุกด้าน และนำมาพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขและจะได้เร่งรัดนำเสนอรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาดังต่อไป

**วันพุธที่ 17 มกราคม 2533**

**คณะกรรมาธิการการต่างประเทศสภาผู้แทนราษฎร พบหารือกับกระทรวงการต่างประเทศ**

ที่กระทรวงการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร นำโดย นายประสพ บุษราคัม ประธานคณะกรรมาธิการฯ ได้หารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับ พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พร้อมด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศและข้าราชการระดับสูง

ในการพบกันครั้งนี้ อธิบดีกรมต่างๆ ได้บรรยายให้ทราบถึงขอบข่ายและงานในความรับผิดชอบให้คณะกรรมการการต่างประเทศได้ทราบ และได้ตกลงที่จะตั้งผู้ประสานงานระหว่าง กระทรวงการต่างประเทศ และกรรมาธิการการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เลขานุการรัฐมนตรี หรือผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศประสานงานต่อไป

**วันพุธที่ 17 มกราคม 2533**

**90 ส.ส. ร่วมลงชื่อให้ปรับนโยบายแก้ปัญหากัมพูชา**

พ.ต. สี่ห่ม นม วิจิตรวสาร ส.ส. นครพนม พรรคกิจสังคม เปิดเผยว่าตนและ ส.ส. ฝ่ายค้านและรัฐบาล จำนวน 90 คน ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินนโยบายของ รัฐบาลไทยเกี่ยวกับการแก้ปัญหากัมพูชา เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยเฉพาะการให้ ประเทศไทยวางตัวเป็นกลางต่อปัญหาอย่างแท้จริง ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 โดยหนังสือดังกล่าวมีเนื้อหาโดยสรุปว่าการแก้ปัญหากัมพูชายังคงอยู่ห่างไกลต่อความเป็นจริง พวกตนในฐานะ ส.ส. เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยต้องปรับนโยบายการแก้ปัญหากัมพูชาใหม่ เพื่อเข้ากับเงื่อนไขที่เป็นจริงดังนี้

- 1) ไม่ยอมให้กัมพูชาทุกฝ่ายเข้ามาใช้ดินแดนไทย เพื่อปฏิบัติการทางการรบอย่างเด็ดขาด
- 2) ไม่ยอมให้ผู้ลี้ภัยกัมพูชา ที่เข้ามาอาศัยพักพิงในไทยปฏิบัติการสนับสนุนแก้กัมพูชา ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการต่อสู้กันอยู่ขณะนี้
- 3) ไม่ยอมให้ประเทศหนึ่งประเทศใดใช้ไทยเป็นทางผ่านในการส่งคน อาวุธ เเสบียงอาหาร เพื่อสนับสนุนกัมพูชาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
- 4) รับแก้ไขปัญหาคืออพยพโดยส่งกลับผู้ลี้ภัยประมาณ 300,000 คน โดยเร็ว



LIART

**วันพฤหัสบดีที่ 18 มกราคม 2533**

**ปัญหาแก้พญา**

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีแถลงกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 90 คน ร่วมลงชื่อในหนังสือถึงตนเรียกร้องให้รัฐบาลวางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริงในปัญหาแก้พญาว่าเป็นการแสดงออกถึงจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของคนไทยที่ต้องการให้เกิดสันติภาพในแก้พญา ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วไทยไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับปัญหาแก้พญา แต่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเพราะการสู้รบในแก้พญาส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยตามแนวพรมแดนไทย-แก้พญา

**วันจันทร์ที่ 22 มกราคม 2533**

**กรณีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ จังหวัดฉะเชิงเทรา**

นายกิตติ ดำเนินชาตวนิชย์ ประธานกลุ่มเกษตรกรรุ่งเรืองพืชผลและประธานกรรมการบริษัทสวนป่ากิตติ จำกัด ซึ่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ ภายใต้การนำของ พลตำรวจโท ประทีป สันติประภพ รองอธิบดีกรมตำรวจ ฝ่ายปราบปราม จับกุมคนงานและยึดอุปกรณ์การถางป่า ได้แถลงว่า บริษัทสวนป่ากิตติ ได้รับสัมปทานปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา ประมาณ 30,000-40,000 ไร่ จากที่ได้ขออนุญาตไว้ 100,000 ไร่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากความบกพร่องของคนงานที่เข้าไปถางป่าในส่วนที่ยังไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งตนพร้อมที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงต่อทางการ

**วันอังคารที่ 23 มกราคม 2533**

**แต่งตั้งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**

คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้ง นางพวงเล็ก บุญเชียง ส.ส. จังหวัดพะเยา พรรคชาติไทย เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม 2533 เป็นต้นไป

**แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**

คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 4 คน ดังนี้

- (1) นายจิระ มังคลรังษี ส.ส. ราชบุรี พรรคชาติไทย
- (2) นายสังข์ทอง ศรีธเรศ ส.ส. กาฬสินธุ์ พรรคกิจสังคม
- (3) นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ส.ส. นครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์



LI RT

(4) นายมัน พัทธโนทัย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 18 มกราคม 2533 เป็นต้นไป

**วันอังคารที่ 23 มกราคม 2533**

**ร่าง พรบ. ประกันสังคมรอกการพิจารณาของวุฒิสภาในสมัยประชุมที่จะถึงนี้**

นายศิริ เกวลินสฤตย์ อธิบดีกรมแรงงาน เปิดเผยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 และกำลังรอกการพิจารณาของวุฒิสภา ในสมัยประชุมหน้า ซึ่งจะเปิดสมัยประชุมในเดือนพฤษภาคม 2533 นี้ ซึ่งกรมแรงงานได้เตรียมการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นในกระทรวงมหาดไทยแล้ว โดยได้ขอความช่วยเหลือจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

ในระยะแรกตามร่างพระราชบัญญัติจะมีการประกัน 4 ประเภทก่อน คือ การประกันความเจ็บป่วย การประกันการคลอดบุตร การประกันการทุพพลภาพ และการประกันกรณีตาย โดยที่ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาลร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละ 1.5% ของค่าจ้าง

**วันอังคารที่ 6 กุมภาพันธ์ 2533**

**นายแพทย์ประสพ รัตนากร ได้สัญญลักษณ์นาม “มิสเตอร์ไอโป” จากคณะกรรมการปฏิบัตินงานและสมัชชาองค์กรรัฐสภาอาเซียน**

คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในองค์กรรัฐสภาอาเซียน ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 1/2533 โดยมี นายปัญญา เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะรองประธานหน่วยฯ เป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งได้พิจารณากันถึงผลการประชุมคณะกรรมการปฏิบัตินงานและสมัชชาองค์กรรัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 10 ที่กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งหน่วยประจำชาติไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมดังกล่าว

ที่ประชุมได้มีมติโดยสรุพบว่า ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประสพ รัตนากร สมาชิกวุฒิสภา และเลขาธิการหน่วยประจำชาติไทยในองค์กรรัฐสภาอาเซียน ได้เป็นผู้ริเริ่มข้อเสนอต่างๆ ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นผู้ประสาน สื่อสาร เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างมาก ทั้งได้ช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างการประชุมให้เป็นที่พอใจทุกฝ่าย จึงได้สัญญลักษณ์นาม “มิสเตอร์ไอโป” ถือเป็นเกียรติแก่หน่วยประจำชาติไทยในองค์กรรัฐสภาอาเซียนและรัฐสภาไทยเป็นอย่างมาก



LIART

วันพุธที่ 7 กุมภาพันธ์ 2533

เสนอแนะการตั้ง “ผู้ตรวจการรัฐสภา”

นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ ส.ส. นครศรีธรรมราช ในฐานะโฆษกคณะกรรมการการปกครองเปิดเผยว่า ขณะนี้มีสมาชิกสภาได้กระทำผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก แต่รัฐสภาไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ได้ คณะกรรมการจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่เหมือนกับ ป.ป.ป. แต่จะสามารถตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภา ข้าราชการการเมือง, หน่วยงานของรัฐซึ่งเดิม ป.ป.ป. ไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบบุคคลเหล่านี้ได้

วันอาทิตย์ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2533

การปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติรถยนต์

นายบรรเทง วัฒนศิริธรรม อธิบดีกรมการขนส่งทางบก เปิดเผยว่า กรมการขนส่งทางบก โดยความเห็นชอบของกระทรวงคมนาคมและคณะรัฐมนตรีได้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ให้ผู้ที่มีใบอนุญาตขับรถตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก ขับรถยนต์ที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ได้ด้วย โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตใหม่อีก ซึ่งการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ดังกล่าว เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าปัจจุบันมีผู้มีใบอนุญาตขับรถอยู่ 2 ประเภท คือ ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก เช่น ใบอนุญาตขับรถโดยสารประจำทาง และรถบรรทุก และใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติรถยนต์ อาทิ รถยนต์ส่วนบุคคลและรถยนต์รับจ้างสาธารณะหรือรถแท็กซี่ แต่โดยที่ขณะนี้กรมการขนส่งทางบกมีความรับผิดชอบการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ฉะนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่มีใบอนุญาตขับรถอยู่แล้ว โดยเฉพาะผู้มีใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติขนส่งทางบก ให้สามารถใช้ใบอนุญาตที่มีอยู่ขับรถที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ได้ด้วยสำหรับรถยนต์ส่วนบุคคลและรถยนต์สาธารณะ โดยไม่จำเป็นต้องขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติรถยนต์ให้เป็นการซ้ำซ้อนกันอีก อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขับรถทั่วไปและเป็นการปฏิบัติตามหลักสากลอีกด้วย

ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา คงจะแล้วเสร็จเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเพื่อประกาศใช้ต่อไปในการประชุมสภาสมัยที่จะถึงนี้



วันพุธที่ 14 กุมภาพันธ์ 2533

การปราศรัยของพรรคฝ่ายค้านเป็นเรื่องธรรมดาที่แสดงถึงบทบาทของการอภิปรายนอกสภาของพรรคฝ่ายค้าน จะไม่มีผลกระทบต่อรัฐบาล

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้ตอบคำถามของผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับการที่พรรคฝ่ายค้านจะปราศรัยในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2533 ว่าเป็นหน้าที่ที่พรรคฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ของฝ่ายค้านเป็นการแสดงบทบาทของฝ่ายค้านเมื่อสภาปิดก็เลยต้องมาพูดนอกสภา เป็นเรื่องธรรมดา นายกรัฐมนตรีเห็นว่า บรรยากาศทางการเมืองระยะนี้ไม่มีอะไรผิดปกติ และการอภิปรายของฝ่ายค้านจะไม่มีผลกระทบต่อรัฐบาล เพราะเป็นเรื่องที่ฝ่ายค้านอยากจะพูดก็สามารถจะพูดได้ ไม่มีปัญหาอะไร ส่วนการจะพูดเรื่องสวนป่า ก็เป็นเรื่องที่จะต้องว่าไปตามกฎหมาย คือถ้าใครทำผิดก็ดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนด ข้อมูลที่พรรคฝ่ายค้านจะพูดนั้นคงไม่มีน้ำหนักพอที่จะนำมาเป็นเรื่องที่จะปรับคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตามเรื่องการปรับคณะรัฐมนตรีนั้นยังไม่สามารถจะตอบได้ว่าจะไม่ปรับก็ไม่ได้ เพราะเรื่องมันยังไม่เกิดขึ้นในขณะนี้ แต่เรื่องยุบสภานั้นขอยืนยันว่าไม่มีการยุบสภาแน่นอน และจะพยายามให้สภาชุดนี้อยู่ครบเทอมให้ได้

วันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2533

จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน 27 ล้านไร่

นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส. จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในฐานะประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ได้ชี้แจงกับผู้สื่อข่าวว่า ทางคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ มีมติมอบหมายให้กรมป่าไม้ดำเนินการมอบพื้นที่ จำนวน 27 ล้านไร่เศษ ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ใช้ที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะถ้าประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ราษฎรที่เข้าไปทำกินจะไม่ต้องถูกจับกุมขังในฐานะที่บุกรุกป่าสงวน ในการนี้ถ้าประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีการจำกัดกฎเกณฑ์ว่าจะถือครองที่ดินได้เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งจะไม่เกินรายละ 50-100 ไร่ ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวนี้จะป้องกันไม่ให้ บริษัทเอกชนหรือนายทุนรายใหญ่ ๆ เข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากประชาชนและเอาไปดำเนินการในรูปธุรกิจ ซึ่งจะทำให้ประชาชนในวันข้างหน้าไม่มีที่ดินทำกิน ในการนี้ทางคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำหนังสือถึง พลตำรวจโท ประทีป สันติประภพ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจด้วยว่าป่าที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลรักษาเป็นพิเศษ คือ ป่าอนุรักษ์ จำนวน 54 ล้านไร่ และป่าเศรษฐกิจ จำนวน 30 ล้านไร่ ที่มีสภาพดี ส่วนเขตที่ประชาชนเข้าไปบุกรุกครอบครองอยู่ก่อนที่จะให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้นทางเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องเข้าไปรื้อถอน เพราะว่าจะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว

**วันศุกร์ที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533**

**จัดสัมมนา “ผู้ตรวจการรัฐสภา” หรือ ออมบุคคลแมน**

คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันนโยบายศึกษาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันจัดสัมมนาทางวิชาการ ในหัวข้อเรื่อง “ผู้ตรวจการรัฐสภา” หรือ ออมบุคคลแมน ณ ห้องประชุมงบประมาณ อาคารบี ดิกรัฐสภา โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย นักการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ ประมาณ 60 คน ซึ่งผลการสัมมนาปรากฏว่า ที่ประชุมทั้งหมดเห็นด้วยในหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นโดยตรงกับรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ พนักงานองค์การรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจรวมไปถึง บริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบรัฐสภาที่จะครอบคลุมไปถึงคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ศาลยุติธรรมหรือไม่นั้น เป็นรายละเอียดที่จะต้องมีการพิจารณาอย่างถ่องแท้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในขั้นตอนต่อไปจะได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาต่อไป

**วันจันทร์ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2533**

**การเขียนใบลาออกจากการเป็น ส.ส. ของนายประสม ประคุณศึกษาพันธ์**

นายประสม ประคุณศึกษาพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พรรคราษฎรเปิดเผยเกี่ยวกับเหตุผลที่เขียนใบลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า สืบเนื่องจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีโครงการจะจัดสร้างเขื่อนปากมูล ที่จังหวัดอุบลราชธานี และมีผลกระทบทำให้น้ำท่วมบ้านเรือนราษฎร ซึ่งนายประสม ได้ทำการคัดค้าน และปรากฏว่ามีรัฐมนตรีที่ควบคุมการดำเนินงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้กล่าวว่า นายประสมได้ข้อมูลที่ผิดและทำให้ประชาชนเข้าใจผิด ดังนั้น นายประสมจึงเขียนใบลาออกฝากไว้ที่สื่อมวลชนว่า ถ้าการสร้างเขื่อนดังกล่าวแล้ว น้ำไม่ท่วมบ้านเรือนราษฎร จะขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเขียนใบลาออกอย่างมีเงื่อนไข

สำหรับใบลาออกที่เขียนนั้นจะมีผลอย่างไรหรือไม่ นายประสม ประคุณศึกษาพันธ์กล่าวว่า เรื่องนี้ก็แล้วแต่การที่ใครจะตีความกันไปเอง และได้ขอให้ระงับโครงการสร้างเขื่อนปากมูลนี้ไว้ก่อนจนกว่าจะได้มีการจัดสัมมนาเพื่อหาข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเสียก่อน



LIART

วันอังคารที่ 20 กุมภาพันธ์ 2533

**ไม่มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจของสภาผู้แทนราษฎร**

นายลิขิต หงส์ลดารมภ์ รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แถลงผลการประชุม คณะรัฐมนตรีว่า ก่อนประชุม ครม. ได้มีการหารือกันถึงเรื่องที่มีข่าวว่าคณะกรรมการเศรษฐกิจ จะขอให้มีการถ่ายทอดการประชุม โดยจะเชิญ พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ ไปชี้แจงกรณีการบุกรุก ป่าสงวน ของบริษัทสวนกิตติ และนโยบายการให้เอกชนปลูกป่าว่า ครม. ได้มีการอภิปรายถึง เรื่องนี้อย่างกว้างขวางและสรุปได้ว่า

1) นายกรัฐมนตรี ไม่เคยสั่งการให้มีการถ่ายทอดประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจ แต่เคยให้นโยบายกว้างๆ แก่ อ.ส.ม.ท. ว่า เรื่องใดที่อยู่ในความสนใจของประชาชนก็สามารถ ให้ดำเนินการได้ โดยไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลที่สาม แต่ไม่ได้มีการกำหนด ให้มีการถ่ายทอดเรื่องใดโดยเฉพาะ

2) รัฐบาลยังไม่เคยได้รับหนังสือขอให้มีการถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมการจาก ผู้ใดทั้งสิ้น

3) รัฐมนตรีทุกคนพร้อมที่จะรับเชิญจากคณะกรรมการเสมอ หากเห็นว่าจะเป็น ประโยชน์ต่อประชาชน และมีความเหมาะสมไม่ซ้ำซาก

ที่ประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นความเหมาะสมหรือไม่และ ปรากฏว่าในประเพณีปฏิบัติที่ผ่านมาคณะกรรมการชุดต่างๆ เคยขอให้รัฐมนตรีไปชี้แจงเสมอ แต่รัฐมนตรีที่ผ่านมาส่วนใหญ่ไม่ได้ไปชี้แจง และหลายกรณีที่รัฐมนตรีในอดีตไม่ได้ไปชี้แจง ต่อคณะกรรมการ และยังไม่ให้ข้าราชการในสังกัดไปชี้แจงต่อกรรมการด้วย

วันจันทร์ที่ 5 มีนาคม 2533

**ขอให้ยกเลิก ปร.42**

นายพงษ์ศักดิ์ พยัคฆวิเชียร บรรณาธิการอำนวยการหนังสือพิมพ์มติชน แถลงว่า คณะ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ทุกฉบับได้เข้าพบ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี เพื่อ ขอให้ยกเลิกการใช้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 (ปร.42) และให้ยกเลิก พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ด้วย โดยขอให้ พลเอก ชาติชาย ประกาศเป็นสัญญาประชาคมว่า ระหว่างการดำเนินการยกเลิก ปร.42 จะไม่มีการใช้ ปร.42 หรือกฎหมายอื่นมาปิดหนังสือพิมพ์ หรือถอนใบอนุญาตหนังสือพิมพ์ เพราะมีกฎหมายตามขบวนการยุติธรรมควบคุมดูแลอยู่แล้ว และขอให้รัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระงับการเสนอกฎหมายอื่น ๆ เพื่อมิให้มีผล กระทบต่อการยกเลิก ปร.42 ซึ่งคณะบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ ขอสัญญาว่าจะปฏิบัติ หน้าที่อย่างถูกต้อง สุจริต ยุติธรรม ซึ่ง พลเอก ชาติชาย รับจะนำข้อเสนอดังกล่าวไปหารือในที่ ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป



LIERT

## วันพฤหัสบดีที่ 8 มีนาคม 2533

### พรคราษฏรเสนอเลิก ปร.42

ที่รัฐสภา พล.อ. เทียนชัย สิริสัมพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าพรคราษฏร ได้เสนอร่าง พรบ. ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 (ปร.42) ต่อนายปัญญาจะ เสรททอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา ตามลำดับ สำหรับเหตุผลของร่าง พรบ.ยกเลิก ปร.42 ระบุว่า ปร.42 เป็นคำสั่งที่ออกมาใช้บังคับ ในขณะที่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีภาวะจำเป็นในขณะนั้น แต่ในปัจจุบันภาวะจำเป็นดังกล่าวได้ผ่านพ้นเป็นเวลานานแล้ว และในขณะนี้ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 ได้บัญญัติ ให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา รวมทั้งได้มีกฎหมายอื่นๆ ใช้บังคับอยู่แล้ว เช่นประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการพิมพ์ จึงเห็นได้ว่า คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดินได้คุกคามสิทธิ เสรีภาพในการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา เป็นผลทำให้ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ และผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบกระเทือนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นและนำข่าวสารที่แท้จริงสู่ประชาชนได้ จึงสมควรยกเลิก ปร.42

## วันอังคารที่ 13 มีนาคม 2533

### เอกภาพสอบ สมาน ชมภูเทพ ปลอมลายเซ็น ส.ส.

ที่รัฐสภา นายชานี ศักดิ์เศรษฐ์ รองเลขาธิการพรรคเอกภาพให้สัมภาษณ์ว่า นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคเอกภาพ ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณี นายสมาน ชมภูเทพ ส.ส. ลำพูน พรรคเอกภาพ ปลอมลายมือชื่อของ นายสุวัฒน์ วรรณศิริกุล ส.ส. กรุงเทพมหานคร พรรคประชากรไทย เพื่อดำเนินการขอเข้าโรงแรมรถไฟ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมี นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย นายสุธี ภูวนพันธ์ ส.ส. สุรินทร์ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ส.ส. เชียงใหม่ นายไชยยศ สะสมทรัพย์ ส.ส. นครปฐม และนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ โฆษกพรรคเอกภาพ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะประชุม ในวันที่ 15 นี้ เพื่อสอบหาข้อเท็จจริง เพื่อนำข้อมูลที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรคต่อไป อย่างไรก็ตามคณะกรรมการชุดนี้จะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า นายสมาน ได้ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อสภาหรือไม่ ส่วนประเด็นการฟ้องร้องถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับพรรค

## วันอังคารที่ 20 มีนาคม 2533

### กรม. มิมติเห็นชอบให้ยกเลิก ปร. 42

ที่ทำเนียบรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ตอบคำถามของผู้สื่อข่าว



LI RT

เกี่ยวกับการพิจารณากฎเล็ก ปร. 42 ของคณะรัฐมนตรี ตามที่บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เสนอให้รัฐบาลพิจารณาว่า ในการประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาการเสนอให้ยกเลิก ปร.42 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้มีการยกเลิกประกาศดังกล่าว แต่เนื่องจากประกาศนี้เป็นกฎหมายจึงจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณากฎเล็กคาดว่าจะสามารถเสนอให้สภาพิจารณากฎเล็ก ปร. 42 ในสมัยประชุมที่จะถึงนี้

**วันอังคารที่ 20 มีนาคม 2533**

**สรุป ส.ส. ปลอมลายเซ็นกลายเป็นหนังสือปลอม**

ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์ โฆษกพรรคเอกภาพ ได้แถลงภายหลังการประชุมคณะกรรมการสอบสวนของพรรคกรณีมีการกล่าวหา นายสมาน ชมภูเทพ ส.ส. ลำพูน พรรคเอกภาพ ปลอมลายเซ็น นายสุวัฒน์ วรรณศิริกุล รองประธานกรรมการการคมนาคม และประธานอนุกรรมการการคมนาคม เพื่อนำไปดำเนินการเช่าที่ดินโรงแรมรถไฟเชียงใหม่ ที่เป็นกรณีอื้อฉาวอยู่ว่า ที่ประชุมได้พิจารณา 3 ประเด็น คือ

1. เรื่องเอกสารที่ส่งไปถึงการรถไฟเป็นเอกสารปลอมหรือไม่ สรุปได้ว่าเป็นเอกสารปลอมแน่ เพราะอนุกรรมการการคมนาคมไม่เคยมีมติให้นำหนังสือใดๆ ถึงบอร์ดการรถไฟเลย
2. เรื่องการปลอมลายเซ็นของ นายสุวัฒน์ วรรณศิริกุล ซึ่งตัวนายสุวัฒน์ ยืนยันปฏิเสธไม่ได้เซ็นชื่อ ดังนั้นต้องรอฟังจาก นายสมาน ซึ่งกำลังอยู่ในต่างประเทศก่อนว่า ตัวนายสมานเป็นคนปลอมลายเซ็นดังกล่าวหรือไม่และใช้เอกสารดังกล่าวเพื่อเจตนาอะไร เป็นเรื่องที่ต้องให้ความเป็นธรรมกับนายสมานด้วย และ

3. กรณีที่นายสมาน ใช้ความเป็น ส.ส. และสมาชิกพรรคเอกภาพไปในการหาผลประโยชน์ โดยดำเนินการถูกต้องหรือไม่

ซึ่งเรื่องนี้จะยุติเมื่อนายสมาน กลับจากต่างประเทศแล้วจะให้มาชี้แจงกับกรรมการสอบสวน ก่อนจะสรุปผลว่าผิดจริงหรือไม่ ถ้าผิดจริงก็ต้องมีการลงโทษตามข้อบังคับพรรคซึ่งสูงสุดถึงขั้นไล่ออก

**วันอังคารที่ 27 มีนาคม 2533**

**ร่างพระราชกฤษฎีกา เรียกประชุมรัฐสภา สมัยสามัญ ประจำปี 2533**

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญ ประจำปี พ.ศ. 2533 ซึ่งได้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมในวันที่ 1 พฤษภาคม 2533 ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ

**ผู้บัญชาการทหารบกลาออก**

พลเอก ชวลิต ขงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก รักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด แถลงว่า



ได้ลงนามในใบลาออกจากราชการแล้ว ในวันที่ 27 มีนาคม 2533

**วันหยุดสัปดาห์ที่ 29 มีนาคม 2533**

**ตั้งประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี**

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง พลเอก ปัญญาสิงห์ศักดิ์ เป็นประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแทน ร้อยตำรวจตรี วรรณ ชันชื้อ ซึ่งขอลาออก ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2533 เป็นต้นไป

**ตั้งเลขาธิการนายกรัฐมนตรี**

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง พลเอก วันชัย จิตต์จำนงค์ เป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแทน พลเอก ปัญญา สิงห์ศักดิ์ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2533 เป็นต้นไป

**วันศุกร์ที่ 30 มีนาคม 2533**

**ตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม**

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง พลเอก ขวลิต ยงใจยุทธ เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แทน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งขอลาออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2533 เป็นต้นไป

**ตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก**

สำนักนายกรัฐมนตรีออกประกาศว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ พลเอก สุนทร กองสมพงษ์ เสนาธิการทหาร เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และ พลเอก สุจินดา คราประยูร รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้บัญชาการทหารบก ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2533 เป็นต้นไป

**วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2533**

**แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา**

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ เป็นสมาชิกวุฒิสภา แทนตำแหน่ง 32 ของพลตรีบรรเทา ไยเกตุ ที่ว่างลง



