

## บทที่ 2

### แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

ในปัจจุบันผู้สูงอายุในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างให้ความสำคัญ โดยกำหนดมแนวทางต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับจำนวนของผู้สูงอายุนั้น เช่น การหาสถานที่ทำงาน รายได้ สุขอนามัย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหากไม่ได้เกิดจากความร่วมมือของผู้สูงอายุแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง จึงเป็นที่มาของงานวิจัยนี้ที่ได้มีการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ และได้พบทบทวนงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

ส่วนที่ 2 ความหมายของผู้สูงอายุ

ส่วนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

ส่วนที่ 4 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

- ทฤษฎีผู้สูงอายุ

- ทฤษฎีบริการสาธารณะ

ส่วนที่ 5 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

- หลักการมีส่วนร่วม

- หลักความเสมอภาค

- หลักสิทธิมนุษยชน

- หลักว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

- หลักความได้สัดส่วน

ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

## 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

สถานการณ์ผู้สูงอายุของประชากรโลกเป็นประเด็นที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างคำนึงถึง เนื่องจากการสูงวัยของประชากร โครงสร้างอายุของประชากร โลกกำลังเปลี่ยนไปในทิศทางที่มีอายุสูงขึ้น ปรากฏการณ์ทางประชากรนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากอัตราเกิดของประชากรทั่วโลกได้ลดต่ำลง ในขณะที่ผู้คนมีอายุยืนยาวขึ้น การสูงวัยของประชากรย่อมมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละประเทศ ซึ่งประชากรโลกเมื่อ 20 ปีก่อนมีจำนวนประมาณ 5,735 ล้านคน และมีประชากรผู้สูงอายุหรือผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 540 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของประชากรโลก แต่ในปี 2558 พบว่า ประชากรโลกมีจำนวน 7,349 ล้านคน โดยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 901 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12 จึงกล่าวได้ว่า “ประชากรโลกได้กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ” แล้ว

นิยามของผู้สูงอายุ (Older Person) องค์การสหประชาชาติได้นิยาม ผู้สูงอายุ หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป และได้แบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็น 3 ระดับ ได้แก่

- 1) ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นกำลังเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุ
- 2) ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aging Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์
- 3) ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super – Aged Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่า ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่<sup>1</sup>

จากข้อมูลประชากรใน 6 ทวีปของโลก ทวีปยุโรป มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุสูงที่สุด คือ มีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 24 ของประชากรทั้งทวีป 738 ล้านคน ในขณะที่ทวีปแอฟริกา มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุต่ำสุด มีสัดส่วนผู้สูงอายुर้อยละ 5 และทวีปเอเชีย แม้จะมี

<sup>1</sup> ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย. วารสารสำนักวิชาการ สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา, 3 (16), หน้า 2.

สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุสูงเป็นอันดับ 4 รองจากทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และโอเชียเนีย แต่เป็นทวีปที่มีประชากรผู้สูงอายุมากที่สุด คือ 508 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 12 ของประชากรทั้งทวีป<sup>2</sup>

ประชากรในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ในปี 2558 อาเซียนมีประชากรรวมทั้งหมด 633 ล้านคน เกือบครึ่งหนึ่งของประชากรอาเซียนอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย โดยรวมแล้วอาเซียนมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปอยู่ประมาณ 59 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของประชากรทั้งหมด ประเทศอาเซียนที่เข้าเกณฑ์เป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว มี 3 ประเทศ คือ สิงคโปร์ มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 18 ไทย มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 16 และเวียดนาม มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 10 ส่วนประเทศที่มีประชากรมากที่สุดของอาเซียน คือ อินโดนีเซีย มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 21 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของประชากรทั้งประเทศ<sup>3</sup>

### สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย

ในปี 2558 ประเทศไทยมีประชากร 65.1 ล้านคน ถือว่าประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 10.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16 ของประชากรไทยทั้งหมด ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ประกอบด้วยผู้ชาย 4.6 ล้านคน และผู้หญิง 5.7 ล้านคน คิดเป็นอัตราส่วนเพศของประชากรสูงอายุเท่ากับผู้สูงอายุผู้ชาย 80 ต่อผู้สูงอายุผู้หญิง 100 คน<sup>4</sup>

ตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างอายุของประชากรไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประชากรไทยกำลังสูงวัยขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราเกิดลดลงทำให้ประชากรวัยเด็กลดลง อายุของคนไทยที่ยืนยาวขึ้น ทำให้สัดส่วนของประชากรสูงอายุขยายมากขึ้น ส่งผลให้รูปแบบการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุไทยได้เปลี่ยนไปในอดีตครัวเรือนไทยมีขนาดใหญ่ผู้สูงอายุอยู่ในครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นหลายวัยอาศัยอยู่ด้วยกัน ขนาดครัวเรือนไทยเล็กลงจากเฉลี่ยประมาณ 5 คนต่อครัวเรือนเมื่อ 50 ปีก่อน เหลือเพียง 3 คนในปัจจุบัน ประกอบกับสัดส่วนของผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียว และอยู่ลำพังกับคู่สมรสมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งจะเกิดประเด็นว่าผู้สูงอายุเหล่านี้จะมีผู้ดูแลหรือระบบที่จะช่วยเหลืออย่างไร เมื่อมีสภาพที่ต้องพึ่งพิง หรือช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ การสำรวจประชากรเมื่อปี 2545 พบว่า ผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวมีอยู่ร้อยละ 6 แต่ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 9 ในปี 2557 และผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังกับคู่สมรสเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 16 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 19 ในปี 2557<sup>5</sup>

<sup>2</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2559). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. หน้า 6.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 7.

<sup>4</sup> บรรลุ ศิริพานิช. (2558). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). หน้า 22.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 24.

สภาพที่อยู่อาศัยขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเศรษฐกิจของครอบครัว การสำรวจในปี 2557 พบว่า ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากถึงร้อยละ 34 และประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ แหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุที่เคยได้จากบุตรลดลงจากร้อยละ 52 ในปี 2550 เหลือเพียงร้อยละ 37 ในปี 2557 นอกจากนี้การดูแลผู้สูงอายุในที่อยู่อาศัยเดิมเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะผู้สูงอายุวัยปลายที่มีอัตราการมีโรคประจำตัวสูงขึ้นตามวัย การสำรวจสุขภาพประชาชนโดยการตรวจร่างกาย ในปี 2557 พบว่า โรคที่มักพบในผู้สูงอายุ ได้แก่ ข้ออักเสบ/ข้อเสื่อม โรคความดันโลหิตสูง เบาหวาน และโรคอ้วน รวมทั้งผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 มีปัญหาการขึ้นลงบันได ปัญหาการกลืน ออจาระ หรือปัสสาวะไม่ได้ สำหรับผู้สูงอายุวัยปลาย มีร้อยละ 4 ที่ต้องการคนคอยช่วยเหลือ แต่ไม่สามารถจะหาได้<sup>6</sup>

จากข้อมูลดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย อีกเพียง 4 ปี ประเทศไทย จะเข้าสู่ “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” โดยประเทศไทยมีผู้สูงวัยเป็นอันดับ 2 ในอาเซียน รองจาก สาธารณรัฐสิงคโปร์ ทั้งนี้ ในปี 2562 จะเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุมากกว่า ประชากรเด็ก คือ มีผู้สูงอายุ 18.0% เด็ก 15.9% และคาดการณ์ว่าในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่ สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) และในปี 2574 จะมีอัตราส่วนของผู้สูงวัย 28.0% จากจำนวนประชากรทั้งประเทศ นั่นเท่ากับว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด<sup>7</sup>

สรุป จากแนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุนั้น จะเห็นได้ว่า จำนวนผู้สูงอายุมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้กำหนดการรองรับผู้สูงอายุดังกล่าว ทั้งในเรื่อง ของการสร้างอาชีพ รายได้ สุขภาพ การเข้าสังคม และส่งเสริมในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมผู้สูงอายุเป็นสังคมที่มีคุณภาพ ได้รับการดูแลและเอาใจใส่

## 2.2 ความหมายของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุ หรือบางคนเรียกว่า ผู้สูงวัย เป็นคำที่บ่งบอกถึงตัวเลขของอายุว่า มีอายุมาก โดยนิยามนับตามอายุตั้งแต่แรกเกิด (Chronological age) หรือทั่วไปเรียกว่า คนแก่ หรือคนชรา โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า คนแก่ คือ มีอายุมาก หรือ อยู่ในวัยชรา และให้ความหมายของคำว่า ชรา คือ แก่ด้วยอายุชำรุดทรุดโทรม นอกจากนั้น ยังมีการเรียกผู้สูงอายุว่า ราษฎรอาวุโส (Senior citizen) ส่วนองค์การอนามัยโลก (World Health

<sup>6</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 7.

<sup>7</sup> จารีย์ ปิ่นทอง และคณะ. (2561). *สังคมสูงวัยกับความท้าทายของตลาดแรงงานไทย*. โครงการศึกษาด้าน โครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีนัยต่อการดำเนินนโยบาย สาขานโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. หน้า 6, 10.

Organization, WHO) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations, UN) ใช้คำในภาษาอังกฤษของผู้สูงอายุว่า Older person or elderly person<sup>8</sup>

องค์การสหประชาชาติได้ให้นิยามว่า “ผู้สูงอายุ” คือ ประชากรทั้งเพศชาย และเพศหญิง ซึ่งมีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป (60+) โดยเป็นการนิยาม นับตั้งแต่อายุเกิด ส่วนองค์การอนามัยโลก ยังไม่มีการให้นิยามผู้สูงอายุ โดยมีเหตุผลว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีการนิยามผู้สูงอายุต่างกัน ทั้งนิยามตามอายุเกิด ตามสังคม (Social) วัฒนธรรม (Culture) และสภาพร่างกาย (Functional markers) เช่นในประเทศที่เจริญแล้วมักจัดผู้สูงอายุ นับจากอายุ 65 ปีขึ้นไป หรือบางประเทศอาจนิยามผู้สูงอายุตามอายุกำหนดให้เกษียณงาน (อายุ 50 หรือ 60 หรือ 65 ปี) หรือนิยามตามสภาพของร่างกายโดยผู้สูงอายุอยู่ในช่วง 45 - 55 ปี ส่วนชายสูงอายุอยู่ในช่วง 55 - 75 ปี<sup>9</sup>

สรุป จากความหมายของผู้สูงอายุที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ผู้สูงอายุถือเป็น ประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและประชาชน ดังนี้

1) ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบาย บริหารประเทศ คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาล ได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะทำให้รัฐบาล ได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้นโดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับ ค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้าน เพื่อกดดันในรัฐบาล เปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรง ถึงขั้นทำให้รัฐบาลหมดอำนาจไป หรือในบางกรณีถึงแม้ว่า รัฐบาลจะกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถนำ นโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการ

<sup>8</sup> ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). *การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย*. กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 2.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

บริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ<sup>10</sup>

2) ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่าง ๆ ทางการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าระบบการเมือง (Political System) เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติ และปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Feed Back) จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องทำการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้น ประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชน จึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) ดังนั้นนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน<sup>11</sup>

นอกจากนี้ ความสำคัญดังกล่าวแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- (1) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
- (2) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (3) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน
- (4) เป็นการใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม
- (5) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- (6) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน
- (7) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน
- (8) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท

<sup>10</sup> สมบัติ ชำรงชฎวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

(9) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(10) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญกว้างขวางต่อการพัฒนาประเทศ ดังได้กล่าวแล้ว แต่ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่

ประการแรก เป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นโยบายสาธารณะที่จะนำไปสู่ความสำเร็จต้องระบุเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความคาดเคลื่อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่มีเป้าหมายไม่ชัดเจน มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายปฏิบัติสูง

ประการที่สอง ต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ นโยบายที่สำคัญจะต้องมีหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้รับผิดชอบ โดยตรงและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีกลไกการควบคุม กำกับ และตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สาม ต้องมีงบประมาณสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม นโยบายใดที่ไม่มีงบประมาณสนับสนุน นโยบายนั้นจะไม่มีโอกาสปรากฏเป็นจริง จะเป็นได้แต่เพียงการแสดงความตั้งใจหรือการพูดที่ไม่มีการกระทำ กรณีเช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เพราะนโยบายสาธารณะในส่วนที่รัฐบาลเลือก จะกระทำต้องกระทำให้เป็นรูปธรรม และปรากฏเป็นจริง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเหมาะสมเท่านั้น

ประการสุดท้าย ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การที่ประชาชนให้การสนับสนุนนโยบายใด แสดงว่า นโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากประชาชนจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย<sup>13</sup>

สรุป จากนโยบายสาธารณะนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะที่ดีจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชนเมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ขาดงาน ข้อยกการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ

<sup>12</sup> สนธิสัญญา เพื่อนสงคราม. (2560). กรอบนโยบายสาธารณะที่ดีที่พรรคการเมืองของไทยควรมานำมาประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศ. *รัฐสภาสาร*, 65 (11), หน้า 12-15.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-15.

### 2.3.1 ลักษณะและประเภทของนโยบายสาธารณะ

#### 1) ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

การพิจารณาลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปอาจพิจารณาตามกระบวนการตามรูปแบบ และตามผลกระทบได้ในกรณีของการพิจารณาตามกระบวนการ นโยบายสาธารณะกำหนดขึ้นมา เพื่อให้มีการกระทำต่าง ๆ ขณะเดียวกันเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญ ๆ ซึ่งการกระทำดังกล่าว เป็นการกระทำในอนาคต โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม โดยมีเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ช่วยดำเนินการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บรรลุผล คือ ผลประโยชน์ของชาติ

สำหรับลักษณะของนโยบายที่พิจารณาตามรูปแบบโดยทั่วไปนโยบายจะมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ โดยข้อความในนโยบายจะมีลักษณะที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ความรู้สึกของผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนลักษณะของนโยบายที่พิจารณาในแง่ของผลกระทบ นโยบายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม หมายถึง นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือต่อกลุ่มบุคคลที่นำไปสู่ความพอใจหรือความไม่พอใจ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลกลุ่มบุคคลนั้น ได้รับผลกระทบในลักษณะใด<sup>14</sup>

#### 2) ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การดำเนินศึกษาใด ๆ ที่เป็นระเบียบ ย่อมมีระบบความคิด หรือระบบการจำแนกประเภทไว้เป็นแนวทางในการแบ่ง จัดสรร หรือกำหนดขอบข่าย ข้อมูล หรือหน่วยวิเคราะห์ที่จะทำการศึกษาเป็นธรรมดาอยู่เองที่ระบบการ จำแนกประเภทของสังคมศาสตร์ ไม่อาจมีลักษณะคงที่ตายตัว หรือครอบคลุมทั่วถึงได้เหมือนระบบวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ในกรณีของนโยบายสาธารณะก็เช่นเดียวกันเมื่อพิจารณาโดยสังเขปแล้ว จะเห็นได้ว่าการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะได้กระทำกันไว้หลายทาง เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กันตามขอบข่ายของผลกระทบของนโยบาย หรือแม้กระทั่งตามลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงการจำแนกประเภทของนโยบายของ Theodore Lowi ที่นักวิชาการส่วนใหญ่ มักจะให้ความสนใจ ซึ่งในทรรศนะของเขาได้จำแนกนโยบายออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ที่มาของนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะบุคคล และกลุ่มบุคคล โดยทั่วไปมีผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างกันความต้องการเหล่านี้โดยทั่วไปมักไม่เหมือนกัน และขัดแย้งกันอยู่เสมอ

<sup>14</sup> สัญญา เคนาภูมิ. (2560). นโยบายสาธารณะ: การยุติและการถ่ายโอน. วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา, 10 (2), หน้า 437.



ดังนั้นการกำหนดนโยบายที่ออกมาในลักษณะดังกล่าวย่อมช่วยให้ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นมีข้อยุติลงได้

(2) นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distribution Policy) เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจาย แจกจ่ายสินค้าและบริการให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การให้บริการทางด้านการศึกษา สาธารณูปโภค การจัดสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น การแจกจ่ายสินค้าและบริการดังกล่าวของรัฐบาล นอกจากจะเป็นการแจกจ่ายในภาวะปกติแล้ว บางครั้งอาจเป็นการจัดสรรหรือแจกจ่ายในภาวะฉุกเฉินด้วย

(3) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดสรรทรัพยากรใหม่ในสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายเพิ่มขึ้น คำว่าทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะทรัพยากรทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากหมายรวมถึงทรัพยากรทางการเมือง และทางสังคมด้วย ตัวอย่างของนโยบายนี้ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ นโยบายภาษีก้าวหน้า (Progressive Tax Policy) ซึ่งเป็นภาษีที่มีอัตราสูงเมื่อฐานภาษีมียกขนาดใหญ่ขึ้น วัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีประเภทนี้ นอกจากรัฐบาลจะนำมาใช้จ่ายในกิจการของรัฐ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยทั่วไปแล้ว เช่น (การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ) ยังสามารถนำเงินที่ได้จากนโยบายภาษีดังกล่าวมาอุดหนุนช่วยเหลือ เพื่อผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ที่ยากจนได้อีกด้วย ดังนั้น นโยบายภาษีดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างอันหนึ่งของนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่นอกจากนี้ก็มีนโยบายภาษีประเภทอื่น ๆ อีกที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างของนโยบายประเภทนี้ เช่น นโยบายภาษีทรัพย์สิน นโยบายภาษีมรดก นโยบายภาษีที่ดิน เป็นต้น

(4) นโยบายต้นแบบ (Constituent Policy) เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะเป็นตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) โดยตรง เพราะนโยบายนี้โดยทั่วไปจะกำหนดลักษณะระบบการเมือง สถาบันทางการเมือง เป็นต้น ตัวอย่างนโยบายนี้ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง<sup>15</sup>

สรุป จากลักษณะนโยบายสาธารณะนั้น จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาตามกระบวนการรูปแบบ และผลกระทบมีลักษณะเป็นเกณฑ์ และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ และพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจให้บรรลุจุดมุ่งหมายคือผลประโยชน์ของชาติประเภทของนโยบายสาธารณะ จำแนกเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อควบคุมพฤติกรรมบุคคล กลุ่มบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรให้แก่

<sup>15</sup> แวววรรณ กิ่งไทรภพ. (2560). นโยบายสาธารณะและหลักความรับผิดชอบต่อสังคม: กรณีศึกษาการสร้างภาพลักษณ์ตราผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มกีฬาไทย. *วารสารวิชาการเฉลิมกาญจนา*, 4 (2), หน้า 273-274.

ประชาชน กลุ่มต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการ นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เพื่อให้เกิดการกระจายเพิ่มขึ้นให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม นโยบายต้นแบบที่มีผลกระทบต่อประชาชนในทางการเมือง

### 2.3.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ นักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย ที่กล่าวถึงเรื่องวงจรรนโยบายและสามารถสรุปเป็นขั้นตอน ดังนี้

- 1) การอนุมัติ ประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
- 2) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
- 3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
- 4) การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด (Policy Revision or termination)

นอกจากนี้กระบวนการนโยบายสาธารณะควรประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นส่วนของกระบวนการทางปัญญา โดยใช้หลักฐานข้อเท็จจริงผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างดีจนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่า การสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge – base policy formulation) ส่วนที่สอง คือ ส่วนของกระบวนการทางสังคม เนื่องจากนโยบายจะมีผลกระทบต่อสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือสังคมควรเข้ามามีบทบาทร่วมเรียนรู้ ร่วมกำหนดนโยบาย ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยมอง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่สาม คือ ส่วนของกระบวนการทางศีลธรรม เป็นสิ่งที่กระบวนการสาธารณะควรมีเพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์สูงสุดของสังคม<sup>16</sup>

สรุปจากกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาขั้นตอนของนโยบายสาธารณะพบว่าทุกขั้นตอนจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วม ซึ่งส่วนร่วมในที่นี้ เริ่มตั้งแต่ส่วนของการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ กระบวนการทางสังคม และส่วนของกระบวนการทางศีลธรรม

### 2.3.3 กระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นหนึ่งในขั้นตอนของวงจรรนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติ ตามนโยบายและผู้ได้รับ การรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อ ผู้ปฏิบัติตามนโยบายและ

<sup>16</sup> ประเวศ วะสี. (2552). *กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)*. กรุงเทพฯ: ปิยอนด์ พับลิชซิง. หน้า 1.

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย อันจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายได้รับความสำเร็จในที่สุด การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติต้องจัดวัตถุประสงค์แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน<sup>17</sup>

#### 1) ระดับของนโยบาย

นโยบายมักมีหลายระดับ ลดหลั่นกันไปตามระดับการบังคับบัญชารับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัตินี้ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย และสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากบางครั้งผู้กำหนดนโยบาย ทำให้มีลักษณะเป็นเชิงทางเลือก นโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย คือมีลักษณะเป็นเชิงมาตรการ อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติได้ง่ายขึ้น ในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้ถูกต้องชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อยที่ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติที่ดี จำเป็นต้องจัดวัตถุประสงค์ แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

#### 2) ขั้นตอนการดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้รับนโยบายระดับกลางโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ 2 ส่วน คือ 1) นำนโยบายมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติ และ 2) กำหนดนโยบายหรือแผนให้หน่วยงานระดับล่างลงไปปฏิบัติ ส่วนผู้ปฏิบัติระดับล่างจะทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือ ทั้ง 2 อย่างต่อไปนี้คือ 1) นำนโยบายจากหน่วยเหนือมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติ และ 2) รับแผนของหน่วยเหนือมาปฏิบัติ ซึ่งอาจจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นด้วยก็ได้ ดังนั้นผู้รับมอบนโยบายจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผน และสามารถแปลความหมายของนโยบายแล้วเชื่อมโยงมาสู่การทำแผนให้ได้ ในการแปลงนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติอาจจะมีการกำหนดนโยบายย่อย หรือนโยบายรองให้หน่วยงานระดับล่างรับไปดำเนินการ แต่ในท้ายที่สุดจำเป็นต้องมีแผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ<sup>18</sup>

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติจึงมีกิจกรรมอย่างน้อย 4 เรื่อง คือ

(1) การตีความวัตถุประสงค์ในนโยบาย แล้ววิเคราะห์แยกแยะเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายย่อย ๆ ลงไปเพื่อให้เป้าหมายย่อยเหล่านั้นมีความชัดเจน ปฏิบัติได้ และทุกเป้าหมายที่กำหนดนั้นต่างมุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์ของนโยบาย

<sup>17</sup> สมภาร ศิโล. (2560). การนำนโยบายไปสู่ทางปฏิบัติ. *วารสารวิชาการศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์*, หน้า 1.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 2-3.

(2) การขยายความเรื่องแนวทางการบรรลุวัตถุประสงค์ในนโยบาย เพื่อเห็นวิธีการปฏิบัติได้ซึ่งแนวทางเหล่านั้นตอบสนองเป้าหมายของแผนและสอดคล้องกับแนวทางในนโยบายด้วย

(3) การแปลความหมายในส่วนกลไกของของนโยบายออกมาในรูปแบบที่เป็นเครื่องมือและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ ทั้งนี้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในแผน ว่าต้องมีอะไรบ้าง จำนวนเท่าใดและคุณภาพอย่างไร

(4) การจัดหาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผน วิธีการปฏิบัติ และทรัพยากรที่ใช้ให้ประสาน สอดคล้องกันในลักษณะการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งมีทรัพยากรเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนั่นเอง<sup>19</sup>

สรุปจากกระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย และสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากบางครั้งผู้กำหนดนโยบาย ทำให้มีลักษณะเป็นเชิงทางเลือก นโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย คือมีลักษณะเป็นเชิงมาตรการ อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

### 2.3.4 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นศาสตร์อย่างหนึ่งว่าด้วยการค้นหาเหตุและผลเพื่อที่จะสร้าง ผลิต และเปลี่ยนสภาพข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพความเป็นจริงทางการเมืองเพื่อที่แก้ไขปัญหา นโยบาย การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไม่อาจเล็งผลเลิศหรือคาดหวังผลที่สมบูรณ์ที่สุดได้ หากสามารถทำความเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ที่ชี้ทิศทางของการปฏิบัติและการรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น<sup>20</sup>

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นมีรูปแบบการดำเนินการได้หลากหลายวิธี ดังนี้<sup>21</sup>

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบาย ที่ประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การมีระบบการวัดผล

<sup>19</sup> สมการ ศิโล. อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 17. หน้า 4.

<sup>20</sup> กิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. (2555). *นโยบายสังคมเปรียบเทียบ (Comparative Social Policy)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 202.

<sup>21</sup> บพิธ รัตนบุรี. (2552). *ปัจจัยทส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ไปปฏิบัติศึกษากรณีสำนักงานเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

การปฏิบัติงานตลอดจนระบบมาตรฐานในการให้คุณให้โทษ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ให้ระบบการประเมินผลมีประสิทธิภาพ และถ้าระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรในองค์กรจะต้องมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านงบประมาณ สถานที่และวัสดุอุปกรณ์

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ และการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูงและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตามตระหนักในความสำเร็จของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐานคติว่า อำนาจองค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่ที่แท้จริงอำนาจขององค์กรจะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการบริหารของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการพัฒนาและระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กล่าวคือ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองของหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องของการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอก แสวงหาความร่วมมือสนับสนุนจากจำนวนหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน

6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้น มาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

สรุป การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น เป็นศาสตร์ว่าด้วยการค้นหาเหตุและผล เพื่อที่จะสร้างผลผลิต และเปลี่ยนแปลงสภาพข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามสภาพความเป็นจริงทางการเมืองเพื่อที่แก้ไขปัญหา นโยบาย ซึ่งโดยหลักประกอบด้วยรูปแบบการดำเนินการดังนี้ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ

## 2.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

### 2.4.1 ทฤษฎีผู้สูงอายุ

ความหมายของผู้สูงอายุพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้คำจำกัดความของผู้สูงอายุว่าเป็นบุคคลที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป องค์การอนามัยโลก กำหนดให้ผู้ที่มีอายุ 60 ปีหรือมากกว่าเมื่อนับตามวัย หรือผู้ที่สังคมยอมรับว่าสูงอายุจากการกำหนดของสังคม หรือผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงานเมื่อนับตามสภาพเศรษฐกิจ โดยประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะใช้เกณฑ์ผู้สูงอายุที่อายุ 65 ปี ลักษณะของผู้สูงอายุพิจารณาได้จากหลายประเด็นคือ พิจารณาด้านชีวภาพที่แสดงออกภายนอก เช่น ผมหงอกหรือผิวหนังเหี่ยวช่น โดยที่อายุจริงอาจยังไม่มากนักก็ได้ พิจารณาด้านอายุจริงตามปฏิทินคืออายุตัวเลขเป็นเกณฑ์ พิจารณาด้านจิตวิทยาจากความสามารถในการปรับตัวต่อสังคมและ

สิ่งแวดล้อมและด้านสังคม เป็นการเปรียบเทียบสถานะและบทบาททางสังคม เช่น เป็นผู้บริหารขององค์กร<sup>22</sup>

ทฤษฎีความชรา (Aging theory) มีหลายทฤษฎีที่อธิบายเรื่องความชราภาพ แต่ยังไม่มียทฤษฎีใดที่สามารถอธิบายได้ครอบคลุมมีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมพันธุ์ สิ่งแวดล้อม อิทธิพลทางวัฒนธรรม การออกกำลังกาย ภาวะโภชนาการประวัติการเจ็บป่วย รวมทั้งกระบวนการเสื่อมในแต่ละคน มีปัจจัยแตกต่างกัน ดังนั้นกระบวนการเสื่อมจะแตกต่างกันไปด้วย ทำให้คนที่มีอายุเท่ากันมีความชราภาพแตกต่างกัน แม้แต่ในคน ๆ เดียวกัน กระบวนการเสื่อมในอวัยวะแต่ละส่วนก็แตกต่างกันทฤษฎีความชราแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกคือ ทฤษฎีความสูงอายุที่เกี่ยวข้องกับพันธุกรรม (Genetic Theories) พิจารณาเรื่องความผิดปกติในเรื่องของยีนส์ที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ เช่น ทฤษฎีการจำกัดโคดอน (Codon restriction theory) ทฤษฎีความผิดพลาดทฤษฎีความมากเกินไปของพันธุกรรมและทฤษฎีการผ่าเหล่า ส่วนกลุ่มที่สองคือทฤษฎีความสูงอายุที่ไม่เกี่ยวข้องกับพันธุกรรม (Non-genetic theories) พิจารณาเรื่องการเปลี่ยนแปลงในระบบต่าง ๆ ในร่างกาย ด้านโครงสร้างและหน้าที่เมื่อมีอายุมากขึ้น เช่น ทฤษฎีการเชื่อมตามขวาง (Cross linkage theor) ทำให้กล้ามเนื้อมีความยืดหยุ่นน้อยลงจากคอลลาเจนมีการเชื่อมตามขวางมากขึ้นทฤษฎีการเกิดอนุมูลอิสระ (free radical theory) ทฤษฎีรงควัตถุชรา (Aging pigment theory) เป็นการสะสมสิ่งปฏิภูมในเซลล์ ทฤษฎีการเสื่อมถอยสะสม (Wear andtear theory) เป็นกระบวนการเสื่อมถอยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละน้อยจากการใช้งานหรือจากการได้รับสารพิษจากสิ่งแวดล้อม เช่น การกินอาหารที่มีไขมันและหรือน้ำตาลสูง การดื่มแอลกอฮอล์ ความกดดันทางกายและอารมณ์ เป็นต้นส่งผลกระทบต่อการสร้างโปรตีนการทำงานของเอนไซม์และอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ จากปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดเซลล์ในร่างกายเสื่อมถอยไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบต่าง ๆ ในร่างกายและจิตใจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านพฤติกรรมและสังคมตามมา โดยการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ มีดังนี้<sup>23</sup>

1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายระบบกระดูก กล้ามเนื้อ และผิวหนังเมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุความหนาแน่นของมวลกระดูกลดลงการสร้างและการทำลายกระดูกไม่เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพศหญิงในช่วงอายุ 50-55 ปี มีภาวะเสี่ยงจากภาวะกระดูกพรุนมากกว่าเพศชาย เนื่องจากฮอร์โมนเอสโตรเจนลดลง หลังหมดประจำเดือน ส่วนมวลกระดูกของเพศชายลดลงในช่วงอายุ 50-60 ปี ภาวะกระดูกพรุนทำให้เสี่ยงต่อกระดูกหักเป็นอย่างยิ่ง ถ้ามีการหักล้ม

<sup>22</sup> สมนึก กุลสถิตพร. (2549). *กายภาพบำบัดในผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ทเพรส. หน้า 15.

<sup>23</sup> ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และ ฮานานมูฮิบะฮุดดิน นอจิ สุขไสว. (2558). ผู้สูงอายุในโลกแห่งการทำงาน: มุมมองเชิงทฤษฎีทางกายจิตสังคม. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 7 (1) ประจำเดือนมกราคม – เมษายน, หน้า 244-248.

การฟื้นตัวจากการบาดเจ็บของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างช้า ๆ และไม่สมบูรณ์ สูญเสียความสามารถในการทำงาน เกิดความพิการและคุณภาพชีวิตลดลง ส่วนข้อต่อก็พบความเสื่อมได้มากขึ้นตามอายุที่พบบ่อยคือข้อเข่า และกระดูกสันหลังระบบกล้ามเนื้อ ขนาด และความแข็งแรงของกล้ามเนื้อจะลดลงตามอายุ ผิวหนังเริ่มบางลงมีรอยเหี่ยวย่น แดกแห้งง่าย สีของผิวหนังจางลง เกิดรอย กระ ฝ้า ใต้ง่าย ไขมันใต้ผิวหนังลดลง ทนต่อความหนาวเย็นได้น้อย การรับรู้ความรู้สึกลดลง การจับเหยื่อลดลงและเป็นลมแดดได้ง่ายระบบหัวใจและหลอดเลือดผู้สูงอายุเสี่ยงต่อหัวใจล้มเหลว หัวใจเต้นผิดจังหวะหรือความแรงของการหดตัวของกล้ามเนื้อหัวใจผิดปกติทำให้แรงดันเลือดผิดปกติ ลิ้นหัวใจมีความยืดหยุ่นน้อยลง มีแคลเซียมมาทำให้หนาตัว ลิ้นหัวใจรั่วได้ง่ายผนังหลอดเลือดหนาตัวมากขึ้น ความยืดหยุ่นลดลงมีการสะสมไขมันตามผนังหลอดเลือด ทำให้หลอดเลือดแดง โครโรนารีอุดตันได้ระบบหายใจผู้สูงอายุจะมีความยืดหยุ่นบริเวณทรวงอก ทางเดินหายใจและปอดลดลง เกิดจากการเปลี่ยนแปลงความหนาแน่นของมวลกระดูกและกล้ามเนื้อ ส่งผลให้ปริมาตรทรวงอกลดลง ทำให้การขยายตัวของปอด ความจุของปอดและความสามารถในการหายใจลดลง รูปแบบและอัตราการหายใจจะเปลี่ยนไป ทำให้เหนื่อยง่ายและเสี่ยงต่อการเกิดโรคปอดอักเสบ ระบบประสาทน้ำหนักรวมลดลง พบภาวะสมองฝ่อ (Brainatrophy) เนื่องจากการเสื่อมและการลดลงของเซลล์ประสาทถึงร้อยละ 10 เลือดไปเลี้ยงสมองลดลงร้อยละ 50 ระบบประสาทของผู้สูงอายุมีประสิทธิผลลดลงส่งผลให้ผู้สูงอายุมีความจำเสื่อม การทรงตัวไม่ดี เสี่ยงต่อการหกล้มได้ง่าย การเคลื่อนไหวของร่างกายช้าลงระบบขับถ่ายปัสสาวะประสิทธิภาพการทำงานของไตลดลงถึงหนึ่งในสามการขับถ่ายของเสียลดลงร้อยละ 40 การปรับสมดุลน้ำและของเสียไม่ดี ผู้ชายมีต่อมลูกหมากโต ผู้หญิงมีกระบังลมหย่อน ปัสสาวะคั่งค้าง กลั้นปัสสาวะไม่อยู่หรือมีปัสสาวะเล็ด เสี่ยงต่อการเกิดการติดเชื้อในกระเพาะปัสสาวะได้ง่ายยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ของร่างกายร่วมด้วยคือ ระบบการได้ยินจะฟังเสียงได้ไม่ชัดหูตึง ได้ยินเสียงต่ำดีกว่าเสียงสูง สาเหตุจากความเสื่อมของเส้นประสาทเกี่ยวกับการได้ยิน การรับคลื่นลดลงเนื่องจากเยื่อหูจุกและปลายประสาทรับคลื่นเสื่อมลงสูญเสียการรับรสชาติอาหาร โดยเฉพาะรสหวานจะสูญเสียมากกว่ารสชาติอื่น ๆ ฟันผุ แดกร้อนง่าย การผลิตฮอร์โมนและสมรรถภาพทางเพศลดลง ระบบภูมิคุ้มกัน<sup>24</sup>

2) การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมผู้สูงอายุเมื่อถึงวัยอายุมากกว่า 60 หรือวัยเกษียณออกจากงานประจำ ทำให้บทบาทหน้าที่ทางสังคมลดลงบทบาทในครอบครัวที่เคยเป็นผู้นำ จะกลายเป็นที่ปรึกษาในครอบครัวหรือเป็นผู้อยู่อาศัย จากสมาชิกของสังคมภายนอกมาเป็นสมาชิกในกลุ่มย่อย ๆ ของตัวเองมีบทบาทน้อยไม่มีอิทธิพลต่อสังคมใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมผู้สูงอายุเมื่อถึงวัยอายุมากกว่า 60 หรือวัยเกษียณออกจากงานประจำ ทำให้บทบาทหน้าที่ทางสังคม

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 244-248.



ลดลงบทบาทในครอบครัวที่เคยเป็นผู้นำจะกลายเป็นที่ปรึกษาในครอบครัวหรือเป็นผู้อยู่อาศัย จากสมาชิกของสังคมภายนอกมาเป็นสมาชิกในกลุ่มย่อย ๆ ของตัวเองมีบทบาทน้อยไม่มีอิทธิพลต่อสังคมใหญ่

3) การเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ พฤติกรรมและสมรรถภาพเมื่อร่างกายและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางเสื่อมถอย ก็เกิดผลต่อจิตใจโดยตรง รับรู้สิ่งใหม่ ๆ ยากขึ้น การแสดงออกของอารมณ์เป็นแบบไม่มั่นคง ท้อแท้ใจง่าย การดำเนินชีวิตเริ่มไปในหนทางที่ตนเองชอบ เพราะมีเวลาในการคิดถึงตนเองมากขึ้น แต่บางคนจะมีความสุขมากขึ้น ควบคุมจิตใจได้ดีกว่าคนอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ การศึกษาประสบการณ์ สภาพสังคมในวัยต่าง ๆ ของคน ๆ นั้นเมื่อผู้สูงอายุมีความเครียดจากภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในตัวเอง จะมีพฤติกรรมแสดงออกและการปรับตัวแตกต่างกันไป บางคนจะยอมรับการเปลี่ยนแปลง มีการปรับตัวไปในทางที่ดีพฤติกรรมที่แสดงออก คงความเป็นตัวของตัวเองพึงพอใจและเห็นคุณค่าในตัวเอง มีความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ทำประโยชน์ให้แก่สังคมมากขึ้น แต่บางคนจะมีพฤติกรรมที่ถดถอยต้องพึ่งพาผู้อื่นมากขึ้น ไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง ไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม ต้องการความสนใจจากสมาชิกในครอบครัวมากกว่าปกติไม่ยอมรับสภาพความจริง หลีกหนีชีวิต ท้อแท้ ขาดแรงจูงใจ การมีโรคประจำตัวทำให้สมรรถภาพทางกายลดลง บางคนมีการรับรู้และการเรียนรู้ช้าลงต้องใช้เวลามากขึ้น ความจำลดลงเนื่องจากความเสื่อมของสมองสมรรถภาพทางเพศของผู้หญิงในด้านการสืบพันธุ์ในผู้หญิงจะลดลงทันทีที่หมดประจำเดือน แต่ผู้ชายจะคงสามารถมีบุตรได้ตลอดอายุขัย ส่วนสมรรถภาพทางเพศในแง่เพศสัมพันธ์ยังคงเดิมแต่อาจถูกจำกัดลงจากสภาพทางจิตใจ วัฒนธรรมและค่านิยมและสุขภาพ<sup>25</sup>

สรุป ทฤษฎีผู้สูงอายุ เป็นทฤษฎีที่มีหลักเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมผู้สูงอายุ เมื่อถึงวัยอายุมากกว่า 60 หรือวัยเกษียณออกจากงานประจำ โดยมีบทบาทหน้าที่ทางสังคมลดลง บทบาทในครอบครัวที่เคยเป็นผู้นำจะกลายเป็นที่ปรึกษาในครอบครัวหรือเป็นผู้อยู่อาศัย จากสมาชิกของสังคมภายนอกมาเป็นสมาชิกในกลุ่มย่อย ๆ ของตัวเอง มีบทบาทน้อย ไม่มีอิทธิพลต่อสังคมใหญ่

#### 2.4.2 ทฤษฎีบริการสาธารณะ

ตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 คำอธิบายถึงภารกิจในการบริหารจัดการสังคมของฝ่ายปกครอง ก็คือการจัดทำบริการสาธารณะ ทฤษฎีบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่เฉพาะจะครอบคลุมการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (การออกกฎ คำสั่ง) เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการทำสัญญาของฝ่ายปกครองอีกหลายลักษณะด้วย

<sup>25</sup> ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และ ฮานานมูฮิบบะตุคติน นอจิ สุขใสว. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23. หน้า 244-248.

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะให้บริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกัน หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะนี้ ประกอบด้วย

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

- หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง
- หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
- หลักความเป็นกลาง

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่คืบหน้าจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักความเป็นกลาง ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะไม่ได้<sup>26</sup>

สรุป ทฤษฎีบริการสาธารณะ เป็นทฤษฎีที่มีหลักว่า ไม่ว่าจะกิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะ จะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกัน

<sup>26</sup> ศรีพงษ์พร สัตย์เจริญ. (2549). *ปัญหาสัญญาทางปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=947>. [2563, 26 มีนาคม].

## 2.5 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย

### 2.5.1 หลักการมีส่วนร่วม

ลักษณะการมีส่วนร่วมนั้น คือ การเน้นลักษณะการมีส่วนร่วมในประเด็นที่เกิดจากกิจกรรม เช่น การเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในประชุมนโยบาย การเข้าร่วมในการตัดสินใจการวางแผน และร่วมตรวจสอบในลักษณะองค์กรชุมชน เป็นต้น และรวมถึงในลักษณะของการบริหารที่เกิดจากการดำเนินงานในทางนโยบายและในทางปฏิบัติการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับชุมชน

Huntington & Nelson (1975) เห็นว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะพิจารณาจากกิจกรรม และการบริหาร ซึ่งจะต้องมีการศึกษาควบคู่กันไป ในระดับกิจกรรมนั้น จะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของการทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ส่วนในด้านการบริหารนั้น จะเป็นลักษณะของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะเปิดทางให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือแสดงออกถึงเข้าร่วมในกิจกรรม โดย Huntington & Nelson ได้มีหลักในการพิจารณาถึงลักษณะการมีส่วนร่วมดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) กิจกรรม ลักษณะของการมีส่วนร่วมประเภทนี้ให้ดูจากกิจกรรมที่เข้าร่วม เช่น ด้านการเมือง อาจพิจารณาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง การลงประชามติ การประท้วง กรณีที่รัฐมีโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน เป็นต้น ว่า สามารถกระทำได้เพียงใด

2) ระดับการบริหาร โครงสร้างขององค์กรหนึ่งจะต้องมีสายการบังคับบัญชา ดังนั้น การมีส่วนร่วมจะพิจารณาได้จาก

- ในแนวราบ ทุกแผนกทุกฝ่ายจะมีความเสมอกันในตำแหน่ง ดังนั้น การมีส่วนร่วมในแนวราบจึงเป็นไปอย่างหลวม ๆ ไม่จริงจัง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีสถานะหรือตำแหน่งเท่ากัน

- ในแนวตั้ง เป็นการมีส่วนร่วมตามสายการบังคับบัญชา เช่น มีหัวหน้าลูกน้อง มีฝ่าย แผนกต่าง ๆ ลดหลั่นกันไป เป็นต้น การทำงานจึงมีการตรวจสอบตามลำดับชั้น การแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นจะได้รับการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชา

- การมีส่วนร่วมทั้งแนวราบและแนวตั้งนั้น ในบางครั้งจะต้องทำงานร่วมกัน ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในแผนกอื่น จึงต้องแสดงบทบาททัศนภาพของแนวราบและแนวตั้ง<sup>27</sup>

<sup>27</sup> ศรีพงษ์ สัตย์เจริญ. (2549). *ปัญหาสัญญาทางปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=947>. [2563, 26 มีนาคม].

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และพรณทิพย์ เพชรมาก (2551) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนไว้ใน เอกสารประกอบการสอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท โดยได้ข้อสรุปลักษณะการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่

1) การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) การมีส่วนร่วมแบบนี้ ประชาชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจ ดำเนินโครงการ

2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหรือระหว่างผู้ดำเนินการ โครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางในการกระจายข่าวสารข้อมูลไปยังประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจ และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกการตัดสินใจ

3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมและผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายวิธีการ เช่น การประชุมระดับชุมชน (Community Meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการ (Technical Meeting)

4) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบ และมีความชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบังของผู้ที่มีส่วนได้และเสียของโครงการ การประชาคมและคณะกรรมการจัดประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และมีการแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบอย่างชัดเจน

5) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการที่มีอำนาจการตัดสินใจ

6) การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงการป้องกันและแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและการป้องกันสิทธิของตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองควรจะได้รับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ

และประชาชนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบของปัจเจกหรือในรูปแบบกลุ่ม องค์การ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้<sup>28</sup>

สรุป หลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักที่เน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมในกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็น กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในประโยชน์สาธารณะ การเข้าร่วมในการ ตัดสินใจการวางแผน และร่วมตรวจสอบในลักษณะองค์กรชุมชน เป็นต้น และรวมถึงการบริหาร ซึ่งเป็นลักษณะของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะเปิดทางให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือแสดงออกถึงเข้าร่วมในกิจกรรม

### 2.5.2 หลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบัน ได้รับการรับรองอย่างชัดเจน โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและ ไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยต้องการกีดกัน พระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดตัวมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”<sup>29</sup>

หลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและ พลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยก ความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิ เสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับ คุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789

<sup>28</sup> สมบัติ นามบุรี. (2562). ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในงานรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 2 (1), ประจำเดือนมกราคม-เมษายน, หน้า 188.

<sup>29</sup> เนติพงษ์ วิจิตรเวชการ. (2559). *ความเสมอภาคของบุคคลสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ*. หลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 3.

ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน”<sup>30</sup>

ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมาเสมอภาคกันตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ.1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 โดยได้แสดงความเชื่อมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติโดยรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 ไว้ด้วย<sup>31</sup>

ดังนั้น จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นเรื่องเดียวกัน คือเรื่องหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ ประกอบกับมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่ได้รับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย อันเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ และต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปประอบในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

#### 1) วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้นเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน และต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามที่ดินและเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินา แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุดคือปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ.1789 โดยบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตราได้แก่

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

<sup>30</sup> กัทธดา เมฆานนท์. (2557). *ความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6-7.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน...กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกัน เบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

มาตรา 13 “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคน โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

ในภายหลังแนวคิดของหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศเพื่อเป็นการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ ในมาตราแรกว่า ”ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตย และเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิดเชื้อชาติหรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย”

รัฐธรรมนูญสหพันธ์เยอรมัน ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 บัญญัติไว้ในมาตรา 3

- “1. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย
2. ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่
3. บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”<sup>32</sup>

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทย ในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 นั้นประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใดซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นเมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง

การที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เป็น

<sup>32</sup> ภัทรดา เมฆานนท์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 31. หน้า 20-21.

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งอีกคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการ ซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ตั้งเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการซ้ำซ้อนแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นี้ ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ได้.....” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดแจ้งโดยมัก บัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่ง รัฐธรรมนูญเสมอกัน แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมา บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลักความเสมอภาค จึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด

จากพัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานที่ประเทศไทย ได้รับมาจากระบบสากลนั้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่ง มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้นพัฒนาการจึงได้มีการก้าวกระโดด อย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักความ เสมอภาคในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญจึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคด้วยเพื่อจะทำให้ หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีซึ่งผลลัพธ์ก็จะเป็นการคุ้มครองประชาชนภายใต้ หลักความเสมอภาคนั้นเอง<sup>33</sup>

## 2) หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของ ข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค เพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

(1) หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลัก ความเสมอภาค

<sup>33</sup> ภัทธดา เมฆานนท์. อ่างแล้ว เจริญอรุณที่ 31. หน้า 107-109.



หลักแห่งความเสมอภาคได้ปรากฏเป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยในการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>34</sup>

(1.1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้างๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

(1.2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่นกฎหมายบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม

<sup>34</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2563). *หลักความเสมอภาค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://public-law.net/publiclaw/view.aspx?id=657>. [2563, 1 มีนาคม].

## (1.3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ประชาชนส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

(1.4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามแต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือการแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แห่่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

## (1.5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวกคือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมสหรัฐอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964 และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US265 (1978) ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16% ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่างๆถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับจากรับรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี Affaire

linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”<sup>35</sup>

สรุป หลักความเสมอภาค เป็นหลักที่เกี่ยวกับการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งแนวคิดของหลักนี้มีที่มาจากผู้ที่มีความคิดต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรม ด้วยการอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลทุกคนเกิดมาเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ

### 2.5.3 หลักสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (United Nations Universal Declaration of Human Rights, 1948 : UDHR) เกิดจากสมัชชาสหประชาชาติลงมติยอมรับและประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (10 ธันวาคม พ.ศ. 2491) จวบจนถึงปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่ทุกคนต้องมี โดยเริ่มจากการที่นาซีฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชนเชื้อสายยิวด้วยวิธีการทารุณ โหดร้าย จึงได้มีความพยายามระหว่างประเทศที่จะตกลงกันในชุดของสิ่งที่ยอมรับกันว่าเป็นสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการพยายามสร้างวิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระบบกฎหมายระหว่างประเทศส่งผลให้เกิด<sup>36</sup>

การแบ่งประเภทของสิทธิมนุษยชนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้อยู่กันโดยทั่วไป คือ

1) สิทธิพลเมือง (civil rights) ทางด้านการเมือง เช่น สิทธิที่จะมีชีวิตอันปราศจากการถูกทรมานหรือจากการถูกบังคับใช้แรงงาน หรือจากการลงโทษที่เกินเหตุและโหดร้าย สิทธิที่จะได้รับการพิพากษาอย่างเป็นธรรม การมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

2) สิทธิคุณภาพชีวิต ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น สิทธิที่จะได้รับการบริการสาธารณสุข และได้รับการศึกษาอย่างพอเพียง ตลอดจนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี เป็นต้น โดยมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ดังนี้

(1) ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิติดตัวทุกคนตามธรรมชาติตั้งแต่เกิด (National Rights)

<sup>35</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2563). *หลักความเสมอภาค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>. [2563, 1 มีนาคม].

<sup>36</sup> แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2562). *แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562 - 2566)*. กรุงเทพฯ: กรมสิทธิและเสรีภาพ. หน้า 2.

- (2) ทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)
- (3) สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นด้านต่าง ๆ (Universality)
- (4) สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวมแยกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)
- (5) การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ (Participation & Inclusion) หมายความว่าประชาชนแต่ละคน หรือกลุ่มประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
- (6) ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)<sup>37</sup>

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลในเรื่องสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดพึงได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ของความยุติธรรมในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนบนโลกที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดและเป็นสากล ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ชนชาติ ประเทศ เพศ ศิวนพรรณ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม สติ ปัญญา ความสามารถ ฐานะทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีอิสระ เสรีภาพ เสมอภาค มีชีวิตที่ดี มีสิทธิแสวงหาวัตถุปัจจัยมาดำรงชีพได้รับการยอมรับจากสังคมและการปฏิบัติจากรัฐอย่างเหมาะสม ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคก็เช่นเดียวกัน เป็นหลักสิทธิที่ควรได้รับการคุ้มครองเป็นเรื่องของสิทธิความเป็นมนุษย์หรือสิทธิในความเป็นคนเป็นของทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคประเทศใด ย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง เฉกเช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนที่ไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ แหล่งกำเนิด เพศ อายุ สีผิว ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือจะยากดีมีจนซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดย่อมได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน ซึ่งสิทธิมนุษยชนนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ และไร้ซึ่งพรมแดน<sup>38</sup>

ดังนั้น จึงไม่มีบุคคล องค์กร หรือแม้แต่รัฐที่จะมาล่วงละเมิดความเป็นมนุษย์ได้ นอกจากนี้ ยังมีสิ่งจำเป็นที่ทำให้เรามีชีวิตอยู่รอดนอกจากปัจจัยสี่ที่ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัยแล้ว คือ การศึกษา การมีงานทำ การไม่ถูกรังแก และได้รับความเป็นธรรมเมื่อถูก

<sup>37</sup> กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (2556). *บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557 – 2561)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 5-6.

<sup>38</sup> พงษ์เทพ สันติกุล. (2562). สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11 (1), หน้า 39-41.

กล่าวหาว่าทำผิดกฎหมาย เราเรียกว่า สิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งจะทำให้มนุษย์อยู่รอดและสามารถพัฒนาตนเองได้ว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด และอยู่นอกกฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนามีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับสิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมายแต่คนทุกคนสำนึกได้ว่า การฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้ามเป็นบาปในศาสนา หรือการที่คนในชาติไม่ได้รับอาหารที่เพียงพอแก่การยังชีพซึ่งไม่ถือว่าใครทำผิดกฎหมาย แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนในชาติได้รับอาหารอย่างเพียงพอแก่การมีชีวิตรอด<sup>39</sup>

นอกจากนั้น สิทธิมนุษยชนต้องได้รับรองในรูปแบบของกฎหมาย หรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ ได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระสามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปวัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์ซึ่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้นิยามความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น<sup>40</sup>

หลักสิทธิมนุษยชนคำนึงถึงความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประชาชนแต่ละคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามความเป็นมนุษย์ของตนเองได้ และต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ไม่ขัดต่อหลักศีลธรรมอันดีของประชาชน มีดังนี้

- ความเสมอภาค
- สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-41.

<sup>40</sup> พงษ์เทพ สันติกุล. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 38. หน้า 39-41.

- สิทธิในกฎหมายยุติธรรม
- สิทธิในทรัพย์สิน
- สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ
- สิทธิและเสรีและเสรีภาพในการศึกษา
- สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ
- สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน
- เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม
- สิทธิชุมชน<sup>41</sup>

สรุป หลักสิทธิมนุษยชน เป็นหลักเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใด พึงได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ของความยุติธรรมในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนบนโลกที่คิดตัวมาตั้งแต่เกิดและเป็นสากล ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ชนชาติ ประเทศ เพศ ศิวนพรรณ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม สติ ปัญญา ความสามารถ ฐานะทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีอิสระ เสรีภาพ เสมอภาค มีชีวิตที่ดี มีสิทธิแสวงหาวัตถุประสงค์จรรยาบรรณที่จะได้รับการยอมรับจากสังคมและการปฏิบัติจากรัฐอย่างเหมาะสม

#### 2.5.4 หลักว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

##### 1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพ คำสองคำนี้มักมาพร้อมกันควบคู่กันเสมอ ความหมายของสองคำนี้ ดูผิวเผินอาจรู้สึกว่าจะไม่มีความแตกต่างกันสักเท่าใด แต่ในทางกฎหมายแล้ว คำสองคำนี้แม้จะมีความคาบเกี่ยวกันอยู่ไม่น้อยและไปในทางเดียวกัน แต่ก็มี ความต่างในสาระสำคัญ

##### (1) ความหมายของสิทธิ

เมื่อพิจารณาความหมายของ “สิทธิ” ตามคำอธิบายของนักกฎหมายหลาย ๆ ท่าน อาจสรุปได้ว่า สิทธิเป็นเรื่องของอำนาจในการกระทำการหรือไม่กระทำการของบุคคล เพื่อประโยชน์ทางหนึ่งทางใด ซึ่งการกระทำใดที่ถือ ว่าเป็นสิทธิ ต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครอง โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล ซึ่งเมื่อเกิดสิทธิขึ้นแล้ว ย่อมเกิดหน้าที่ผูกพันแก่บุคคลอื่นด้วย ดังนั้นสิทธิและหน้าที่จึงเป็นของคู่กันเพราะเนื่องจากบุคคลใด

<sup>41</sup> วิชัย สังข์ประไพ. (2556). *หลักสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย*. หลักสูตตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่น 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 7-8.

มีสิทธิซึ่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แล้ว บุคคลอื่นก็ต้องมีหน้าที่ที่จะไม่ขัดขวางหรือรบกวนอย่างหนึ่งอย่างใดในการใช้สิทธิเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิอันชอบนั้น<sup>42</sup>

## (2) ความหมายของเสรีภาพ

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” จากการอธิบายและให้ความหมายของนักกฎหมายหลาย ๆ ท่าน อาจจะสรุปได้ว่า คำว่าเสรีภาพ หมายถึง อำนาจอิสระหรือประโยชน์ของบุคคลใด ๆ ที่มีอยู่เหนือตนเอง ในการกระทำการไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เสรีภาพก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐหรือบุคคลอื่นอันจะไม่ขัดขวางหรือกระทำการอันเป็นอุปสรรคในการใช้เสรีภาพของผู้ทรงเสรีภาพนั้น ซึ่งเสรีภาพนี้ไม่มีกฎหมายใด ๆ บังคับให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกเพื่อให้ใช้เสรีภาพมากขึ้นหรือสะดวกขึ้น<sup>43</sup>

### 2) สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติถึงหลักการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” หมายถึง ความมีค่าของมนุษย์แต่ละคน ทั้งในแง่ของความเป็นตัวของตัวเอง ในสถานะภาพของความเป็นมนุษย์แต่ละคนเป็นส่วนสาระสำคัญ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้กลายเป็นความหมายจำเพาะและเป็นตัวกำหนดความหมายของความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย ซึ่งมีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเพศ วัย สีผิว สัญชาติ ศาสนา และจะต้องไม่คำนึงถึงความสามารถทางสติปัญญาในการรับรู้สิ่งต่าง ๆ ของผู้นั้นด้วย เรียกได้ว่าเพียงความเป็นมนุษย์เท่านั้นที่เป็นเงื่อนไขนำไปสู่การมีศักดิ์ดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคนที่กล่าวมานี้ จึงได้ถือเป็นแก่นสาระสำคัญตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ไปแล้วอย่างปฏิเสธไม่ได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจถูกพรากหรือทำให้สูญเสียไปด้วยวิธีการใด ๆ ได้<sup>44</sup>

### (1) พัฒนาการความเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิทางรัฐธรรมนูญ

พัฒนาการของสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิทางรัฐธรรมนูญสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกจากพัฒนาการของสิทธิมนุษยชน เห็นได้ว่า สิทธิมนุษยชนมีรากเหง้าแนวความคิดมาจากกฎหมายธรรมชาติได้มีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิตามธรรมชาติตามหลักกฎหมายธรรมชาติ

<sup>42</sup> กาญจนรัตน์ ลีวีโรจน์. (2556). *สิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ความคุ้มครองที่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายและกฎ*. หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่น 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 2.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>44</sup> เลิศรัตน์ รัตนวานิช. (2558). *สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป*. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 1.

มนุษย์มีความเท่าเทียมกันในฐานะเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียมเป็นสิ่งสากล ไม่อาจแบ่งแยก ไม่อาจจำหน่ายขายโอนได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ส่งผลให้ในเวลาต่อมาเกิดการเรียกร้องให้รัฐยอมรับสิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคลในอันที่จะป้องกันตนเองจากการล่วงละเมิดโดยอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการปฏิวัติบ่อยครั้งหลายหนในดินแดนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปยุโรปและอเมริกา การเริ่มต้นของการเรียกร้องสิทธิพื้นฐานนั้น มีที่มาจากการต่อสู้กับกษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษซึ่งส่งผลให้เกิดมหัศจรรย์ขึ้นใน ค.ศ. 1215 ซึ่งกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในร่างกษัตริย์ และได้พัฒนาการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานต่อไปอีกหลังจากนั้น ก่อให้เกิดเอกสารสำคัญทางกฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น Petition of Right (ค.ศ. 1628) ซึ่งเป็นการจำกัดการเก็บภาษีที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภา Habeas Corpus Act (ค.ศ. 1679) ซึ่งวางหลักประกันมิให้มีการจับกุมคุมขังบุคคลโดยอำเภอใจ Bill of Right (ค.ศ. 1689) ซึ่งกำหนดสิทธิของรัฐสภา ตลอดจนการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ถึงแม้ว่าเอกสารทางกฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่จะก่อตั้งสิทธิให้แก่ชนชั้นขุนนาง และกำหนดสิทธิแก่ปัจเจกชนไม่มากนัก แต่ก็นับว่าเป็นการวางรากฐานสำคัญสำหรับสิทธิขั้นพื้นฐานในสมัยใหม่<sup>45</sup>

การยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะเป็นอำนาจของปัจเจกชนในอันจะปกป้องเสรีภาพของตนจากการล่วงละเมิดอำนาจโดยรัฐนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนครั้งแรกใน Virginia Bill of Rights ลงวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1776 และปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ในฐานะบทแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1791 ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันหลังจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1789 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานก็ปรากฏขึ้นในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ปฏิญญานี้ได้ประกาศประกันเสรีภาพไว้ครอบคลุมทุกด้าน<sup>46</sup>

จากความเป็นมาของการยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเต็มรูปแบบแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมกำเนิดขึ้นในรัฐที่เป็นสาธารณรัฐเป็นสำคัญ เนื่องจากในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรและมีลักษณะเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ถือว่ากษัตริย์เป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจทั้งปวง ด้วยเหตุนี้กษัตริย์จึงเป็นที่มาของกฎหมายด้วย กรณีนี้แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่กษัตริย์จะตรากฎหมายยอมรับให้ราษฎรมีสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อในที่สุดแล้วจะใช้สิทธิขั้นพื้นฐานต่อสู้กับอำนาจของกษัตริย์สำหรับในอังกฤษถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบของรัฐเป็นราชอาณาจักร แต่จากการพัฒนาในทางประวัติศาสตร์ย่อมจะเห็นได้ว่าระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษนั้น มีลักษณะเป็น

<sup>45</sup> สิทธิพร เสาภาชน. (2556). *สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39*. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 ปี วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 3-4.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.



ประชาธิปไตย แม้อังกฤษจะมีลักษณะเป็นราชอาณาจักรที่จริง แต่ภายในโครงสร้างรัฐก็มีลักษณะของสาธารณรัฐจำแลงแฝงอยู่ แม้ว่าอังกฤษจะมีกษัตริย์เป็นประมุข แต่ก็มีลักษณะการเป็นประมุขในทางพิธี ในปัจจุบันแทบจะปราศจากอำนาจในทางเนื้อหา มีข้อสังเกตว่าอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิทางรัฐธรรมนูญจึงไม่ปรากฏชัดแจ้งเหมือนในยุโรปที่รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรในอังกฤษนั้น มีมาตรฐานไม่ด้อยกว่าในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะหลักประกันในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่เรียกว่า “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ”<sup>47</sup>

ในระบบกฎหมายไทย การประกาศรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรครั้งแรกปรากฏในประกาศคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยประกาศให้ราษฎรมีสิทธิเสมอกันอย่างใดก็ตาม คำประกาศในเรื่องดังกล่าวเบื้องต้นไม่ได้รับการบัญญัติในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก แต่ได้รับการบัญญัติเป็นบทกฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิในความเสมอภาค เสรีภาพในศาสนา ตลอดจนเสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคมและการอาชีพ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ การตั้งคณะพรรคการเมือง ตลอดจนการรับรองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์<sup>48</sup>

## (2) ประเภทของสิทธิขั้นพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญจะบัญญัติคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกันไป ดังนี้ สิทธิขั้นพื้นฐาน (สิทธิและเสรีภาพ) เป็นประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้ โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งหมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก แต่องค์กรนิติบัญญัติ อาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร อย่างไรก็ตามแม้สามารถจำกัดสิทธิเช่นนี้ได้แต่ไม่อาจลบล้างสิทธินี้ และแม้ว่าจะเป็นการกีดกันรัฐธรรมนูญอนุญาตให้กระทำได้ตามที่เห็นสมควร แต่องค์กรนิติบัญญัติก็จะต้องตราให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

สิทธิขั้นพื้นฐาน ประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้ก็แต่โดยการปฏิบัติตามเงื่อนไขพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อาจเป็นสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง

<sup>47</sup> สิทธิพร เสาภาชน. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 45. หน้า 3-4.

<sup>48</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 48-49.

สิทธิขั้นพื้นฐาน ประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาดไม่อนุญาติให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิได้ ตัวอย่างของบทบัญญัติประเภทนี้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37

จากลักษณะการรับรองสิทธิและเสรีภาพข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าในระบบ การใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะเป็นในลักษณะใดก็ตาม ล้วนเข้าไปในแดนแห่งสิทธิ และเสรีภาพของราษฎรย่อมไม่อาจทำได้ง่ายตามอำเภอใจ แม้องค์กรนิติบัญญัติจะเป็นองค์กรที่ความชอบธรรมมากที่สุด ในระบอบประชาธิปไตย แต่ในการใช้อำนาจตรากฎหมายก้าล่วงสิทธิของราษฎรนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะต้องคำนึงหลักการหลาย ๆ ประการ เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่พลเมืองมากที่สุด<sup>49</sup>

สรุป หลักว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักที่วางไว้เกี่ยวกับเรื่องสิทธิ อำนาจในการกระทำการหรือไม่กระทำการของบุคคล เพื่อประโยชน์ทางหนึ่งทางใด ซึ่งการกระทำใดที่ถือว่าเป็นสิทธิ ต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล ซึ่งเมื่อเกิดสิทธิขึ้นแล้ว ย่อมเกิดหน้าที่ผูกพันแก่บุคคลอื่นด้วย ดังนั้น สิทธิและหน้าที่จึงเป็นของคู่กัน เพราะเนื่องจากบุคคลใดมีสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แล้ว บุคคลอื่นก็ต้องมีหน้าที่ที่จะไม่ขัดขวางหรือรบกวนอย่างหนึ่งอย่างใดในการใช้ สิทธิเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิอันชอบนั้น

### 2.5.5 หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนนั้นถือว่าเป็นหลักทั่วไปในทางกฎหมายมหาชนที่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายในกฎหมายระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าหลักความได้สัดส่วนนั้นเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักในทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของศาลในการปรับบังคับใช้ทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนี้เพราะรากฐานของหลักความได้สัดส่วนนั้นมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรมอันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป หลักความได้สัดส่วนนั้นเป็นหลักที่คำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวมด้วย ทั้งนี้เพราะการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลก็ดี ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันก็ตีรวมทั้งผลประโยชน์ของมหาชนก็ดี ย่อมมีผลกระทบต่อกันและกันเสมอ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลายอันมีผลสำคัญต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐนั้น ๆ และโดยที่หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้ทำความเข้าใจหลักความ

<sup>49</sup> กาญจนรัตน์ สิวโรจน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 42. หน้า 2-3.

ได้สัดส่วนเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลายซึ่งสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนมีอยู่ 3 ประการคือ<sup>50</sup>

1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

เป็นหลักความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการอันใดอันหนึ่ง กล่าวคือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือสภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซงและภายในสภาพการณ์นั้นรัฐจะต้องคำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนสมมติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีนี้จึงถือได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ เป็นหลักที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายต้องมีความเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น กฎ คำสั่ง และข้อบังคับใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ซึ่งศาลอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้<sup>51</sup>

2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) เป็นหลักที่พิจารณามาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นหรือความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้นไม่มีอยู่ หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จที่ดีกว่าสามารถจะกระทำได้โดยวิธีการหรือมาตรการอื่นที่แทรกแซงหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่า โดยในหลักความจำเป็นจะต้องคำนึงว่ามาตรการใดมาตรการหนึ่งจะมีความจำเป็น เมื่อไม่สามารถที่จะเลือกมาตรการอื่นใดที่มีผลเช่นเดียวกับมาตรการที่เลือกได้ อีกทั้งมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด และอาจสรุปได้ว่าจะมีมาตรการเดียวเท่านั้นที่จะเป็นมาตรการที่จำเป็น<sup>52</sup>

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality stricto sensu) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการหลักความได้สัดส่วน ในความหมายอย่างแคบมีหลักการว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือหากจะกล่าวในเชิงบอกเล่าอาจกล่าวได้ว่า

<sup>50</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2550). *หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)*. กรุงเทพฯ: ธนาเพรส จำกัด. หน้า 18.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>52</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 50. หน้า 19.

มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องอยู่ในขอบเขตของความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการในการชั่งน้ำหนัก หากความได้สัดส่วนสมควรว่า การได้รับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการ<sup>53</sup>

สรุป หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของศาล ในการปรับบังคับใช้ทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากรากฐานของหลักความได้สัดส่วนนั้นมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรมอันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป หลักความได้สัดส่วนนั้นเป็นหลักที่คำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวมด้วย

---

<sup>53</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 50. หน้า 20.