KONRAD ADENAUER STIFTUNG

# รัฐที่ยุติธรรม อนาคตที่ยั่งยืน

เสียงของคนรุ่นใหม่ว่าด้วยนิติธรรม ประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม



KASSID Publication 2026

# รัฐที่ยุติธรรม อนาคตที่ยั่งยืน

เสียงของคนรุ่นใหม่ว่าด้วยนิติธรรม ประชาธิปไตย
และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

# รัฐที่ยุติธรรม อนาคตที่ยั่งยืน

## เสียงของคนรุ่นใหม่ว่าด้วยนิติธรรม ประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ISBN 978-616-95442-0-3
พิมพ์ครั้งที่ 1, ตุลาคม 2569
จำนวน 300 เล่ม

ข้อมูลบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

รัฐที่ยุติธรรม อนาคตที่ยั่งยืน เสียงของคนรุ่นใหม่ว่าด้วยนิติธรรม ประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม.-- กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ , 2569.
196 หน้า.

1. หลักนิติธรรม. I. ชื่อเรื่อง.

340.1
ISBN 978-616-95442-0-3

จัดทำโดย มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ สำนักงานประเทศไทย
75/2 ซอยสุขุมวิท 61 แขวงคลองตันเหนือ เขตวัฒนา
กรุงเทพฯ 10110

ผู้แต่ง ณิชากร เรียงรุ่งโรจน์, ปิยเทพ ตันมหาสมุทร, ศิฎฒิภัต ธรรมเกสร, ณัฐพล ต้นโสด, ณัฐพงศ์ พรหมมาตร, นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร, วัชรพล ศิริ

ประสานงาน สริตา ปิยะวงศ์รุ่งเรือง

ออกแบบปกและเนื้อใน Bigemptyproduction

พิสูจน์อักษร พิพัฒน์ เดชะผล

พิมพ์ที่ บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด45/12-14, 33 หมู่ 4 ถ.บางกรวย-จงถนอม
ต.บางขนุน อ.บางกรวย จ.นนทบุรี 11130
โทร 02 879 9154-6

* ความคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ สำนักงานประเทศไทย

# คำนำ

ท่ามกลางช่วงเวลาที่โลกกำลังเผชิญกับความไม่แน่นอนทางภูมิรัฐศาสตร์และความมั่นคง การแข่งขันทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีระหว่างมหาอำนาจที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติเป็นวงกว้างในหลายประเทศ และอาจจะซ้ำเติมปัญหาเชิงโครงสร้างเดิมที่แต่ละประเทศได้เผชิญอยู่ก่อนแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม คำถามเรื่อง “ความยุติธรรม” จึงได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในเวทีสาธารณะในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เราจะสร้างสถาบันที่เป็นธรรมได้อย่างไร ระบอบประชาธิปไตยจะยังตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ ๆ เหล่านี้เช่นไร การมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นไปในทิศทางใด และ “ความยั่งยืน” มีความหมายในมิติทางกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจอย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นคำถามกว้างๆ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายการทำงานของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ สำนักงานประเทศไทย

การขับเคลื่อนสังคมและพัฒนาประเทศชาติไปข้างหน้าจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้คนจากหลากหลายกลุ่ม หลากหลายวิชาชีพ หลากหลายเพศ และหลากหลายช่วงวัย เพื่อนำมุมมองที่หลากหลายเหล่านี้ไปสู่การสร้างนโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนทุกกลุ่มอย่างแท้จริง โดยนโยบายสาธารณะนี้จะเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการสร้างความยุติธรรมและความเสมอภาคในมิติต่างๆ ต่อไป ด้วยมูลนิธิฯ มองเห็นความสำคัญในการสนับสนุนนักวิชาการรุ่นเยาว์ต่อการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนพัฒนาสังคม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 มูลนิธิฯ จึงได้ริเริ่มโครงการทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรม (Konrad Adenauer Scholarship for Social and Innovative Development หรือ KASSID) สำหรับนักศึกษาชาวไทยในระดับปริญญาโทที่ศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษาภายในประเทศ ผู้ที่ไม่ได้มีเพียงผลการศึกษาที่โดดเด่น แต่ยังมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาสังคมให้มีความ

เจริญก้าวหน้า มีทัศนคติเชิงบวกต่อบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระดับนานาชาติ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 - 2569 มูลนิธิฯ ได้มอบทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรมให้แก่นักศึกษาชาวไทยจากทั่วทุกภูมิภาคจำนวนทั้งหมด 36 คน จากหลากหลายสาขาวิชาการศึกษา เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ ครุศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น รวมถึงได้สร้างพื้นที่ให้นักวิชาการรุ่นเยาว์เหล่านี้ได้แลกเปลี่ยน เรียนรู้ซึ่งกันและกันในประเด็นการพัฒนาสังคมและนวัตกรรม ผ่านมุมมองความเชี่ยวชาญของแต่ละคน พร้อมทั้งส่งเสริมศักยภาพทางวิชาการผ่านการสัมนาเชิงปฏิบัติการ การเรียนรู้นอกสถานที่ การอบรมพัฒนาทักษะการทำงานร่วมกับผู้อื่น การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มูลนิธิฯ และองค์กรความร่วมมือจัดขึ้น อีกทั้งสนับสนุนโอกาสในการสร้างเครือข่ายระหว่างกัน และองค์กรความร่วมมือของมูลนิธิฯ หรือผู้เชี่ยวชาญจากเยอรมนี

หนังสือรวบรวมบทความ “รัฐที่ยุติธรรม อนาคตที่ยั่งยืน: เสียงของคนรุ่นใหม่ว่าด้วยนิติธรรม ประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม” เล่มนี้จัดทำขึ้นในโอกาสครบรอบ 5 ปีของโครงการทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นพื้นที่ในการมุ่งนำเสนอพลังทางความคิด ความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะพลเมือง และวิสัยทัศน์ของนักวิชาการรุ่นใหม่ ผู้มีความมุ่งมั่นตั้งใจในการเสริมสร้างหลักนิติธรรม ประชาธิปไตย ความเป็นธรรมทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เป็นรากฐานสำคัญของสังคมไทยและสังคมโลกต่อไป เนื้อหาของบทความทั้ง 7 บทมีขอบเขตอยู่ในประเด็นนิติธรรมและธรรมาธิปไตย (Rule of Law and Democratic Governance) ความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Justice) รวมถึงการกำกับดูแลของรัฐในยุคเปลี่ยนผ่าน (Governance in Times of Transition)

โดยแต่ละบทความได้ฉายภาพปัญหา สะท้อนมุมมอง และนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายต่อเรื่องดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมา

ท้ายนี้ มูลนิธิฯ ขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่าน รวมถึงคณาจารย์ ผู้เชี่ยวชาญที่กรุณาสละเวลาให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะในการเขียนบทความต่อนักวิชาการรุ่นเยาว์ทั้ง 7 บท เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือรวบรวมบทความฉบับปฐมฤกษ์เล่มนี้ โดยมูลนิธิฯ และผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารจากหนังสือเล่มนี้จะถูกส่งไปถึงผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชน ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมนี้ทุกคน เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ที่จะนำไปสู่การสนทนา แลกเปลี่ยนมุมมองทางวิชาการและทางสังคมในการพัฒนาต่อยอดนโยบายสาธารณะที่มีคุณค่า ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม อันจะเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการสร้างสังคมแห่งความเสมอภาคและความยั่งยืนต่อไป

**ดร. อังเกลิคา ไคลน์**

ผู้แทนมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ สำนักงานประเทศไทย

# สารบัญ


คำนำ 4

ถ้าวันนี้ฉันกลายเป็นคนไร้บ้าน เมืองจะช่วยโอบอุ้มฉันได้อย่างไรบ้าง 11
ณิชากร เรียงรุ่งโรจน์

ชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็น:ความรั่วซึมของโครงสร้างพื้นฐานที่ชุมชนภูธเรศ 37
ปิยเทพ ตันมหาสมุทร

เมื่อโอกาสทางการศึกษาไม่เท่าเทียม: บทบาทของอาชีวศึกษา
ในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย 61
ศิฎฒิภัต ธรรมเกสร

การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านกฎหมาย
การทำงานของคนต่างด้าวท่ามกลางวิกฤตจำนวนประชากร 81
ณัฐพล ต้นโสด

หลักนิติธรรมในพื้นที่จำกัดเสรีภาพ: แนวทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข
เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ 105
ณัฐพงศ์ พรหมมาตร

สภาของคนเก่ง ดี ดัง: ความเป็นการเมืองแบบไหลย้อนกลับในกระบวนการ
ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (สว.) โดยการเลือกกันเอง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 137
นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร

จากการแบ่งปันข้อมูลสู่การกระจายโอกาส: การออกแบบกฎหมาย
Open Banking (ระบบธนาคารแบบเปิด) และ Open Finance
(ระบบการเงินแบบเปิด) เพื่อส่งเสริมความครอบคลุมทางการเงินในประเทศไทย 167
วัชรพล ศิริ

ชีวประวัติแบบย่อของผู้เขียนบทความ 193



# ถ้าวันนี้ฉันกลายเป็นคนไร้บ้าน เมืองจะช่วยโอบอุ้มฉันได้อย่างไรบ้าง

If I Became Homeless Today:
Would the City Have a Place for Me?

ณิชากร เรียงรุ่งโรจน์
Nichakorn Reangrungroj

# ถ้าวันนี้ฉันกลายเป็นคนไร้บ้าน เมืองจะช่วยโอบอุ้มฉันได้อย่างไรบ้าง

## If I Became Homeless Today: Would the City Have a Place for Me?

ณิชากร เรียงรุ่งโรจน์

**บทคัดย่อ**

ปัญหาคนไร้บ้านเป็นหนึ่งในความท้าทายสำคัญของเมืองใหญ่ทั่วโลก และสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน กรุงเทพมหานครในฐานะศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจ การจ้างงาน และบริการของประเทศ ดึงดูดผู้คนจำนวนมากให้เข้ามาแสวงหาโอกาส แต่ขณะเดียวกันยังมีประชาชนที่เผชิญความไม่มั่นคงด้านรายได้ การจ้างงาน ที่อยู่อาศัย และสวัสดิการ จนนำไปสู่ภาวะไร้บ้าน โดยข้อมูล One Night Count ปี 2566 ระบุว่าประเทศไทยมีคนไร้บ้าน 2,499 คน และ 1,271 คนอยู่ในกรุงเทพมหานคร คิดเป็นมากกว่าครึ่งหนึ่งของคนไร้บ้านทั่วประเทศ ภาวะไร้บ้านมีสาเหตุจากปัจจัยที่ซับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นความเปราะบางทางเศรษฐกิจ ปัญหาครอบครัว สุขภาพ การเข้าไม่ถึงสวัสดิการ ข้อจำกัดด้านที่อยู่อาศัย ฯลฯ ปัญหานี้จึงไม่ใช่เพียงเรื่องของบุคคล แต่เป็นประเด็นสำคัญด้านการพัฒนาเมืองและนโยบายสาธารณะ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ สาเหตุ และปัจจัยที่นำไปสู่ภาวะไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนไร้บ้านกับเมือง โดยศึกษากรณีตัวอย่างจาก 3 เมืองใน 3 ทวีป เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการจัดการปัญหา ทั้งการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง การให้ความช่วยเหลือเชิงรุก การเพิ่มที่อยู่อาศัยที่เข้าถึงได้ และการลดข้อจำกัดในการเข้าถึงความช่วยเหลือ นอกจากนี้ ยังพิจารณานโยบายและโครงการของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนว่าการแก้ไขปัญหาจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีการติดตามข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ขยายการช่วยเหลือเชิงรุกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ และประสานความร่วมมือกับรัฐบาลกลางเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยอย่างเป็นระบบ

**คำสำคัญ:** คนไร้บ้าน การแก้ปัญหาภาวะไร้บ้าน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กรุงเทพมหานคร

**Abstract**

Homelessness is one of the major challenges facing cities worldwide, reflecting socioeconomic inequality, housing insecurity, and unequal access to basic rights. As the country's economic, employment, and service hub, Bangkok attracts large numbers of people seeking opportunities. At the same time, however, many people face insecurity in income, employment, housing, and access to social welfare, which can lead to homelessness. According to the 2023 One Night Count approach, Thailand had 2,499 people experiencing homelessness, of whom 1,271 were in Bangkok, accounting for more than half of the country's homeless population. Homelessness results from a complex combination of factors, including economic vulnerability, family problems, health conditions, limited access to social welfare, and constraints on housing. It should therefore not be viewed solely as an individual issue, but as an important challenge for urban development and public policy.

This article examines the situation, causes, and factors contributing to homelessness in Bangkok, as well as the relationship between homeless people and the city. Drawing on case studies of three cities across three continents, it examines and analyses different approaches to addressing homelessness, including continuous surveying and data collection, proactive outreach and assistance, expanding access to affordable housing, and reducing barriers to accessing support. The article also discusses current policies and programmes implemented by the Bangkok Metropolitan Administration (BMA), arguing that responses to homelessness could be made more effective through continuous data monitoring, the expansion of proactive assistance across different areas of the city, and stronger coordination with the central government to address the housing needs of low-income populations in a systematic manner.

**Keywords:** Homelessness, Homelessness Intervention, Socioeconomic Inequality, Bangkok Metropolitan Administration (BMA)

# บทนำ

ปัญหาคนไร้บ้านเป็นหนึ่งในความท้าทายสำคัญของเมืองใหญ่ทั่วโลก และเป็นประเด็นที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและ สังคม รวมถึงความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงและศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการบริการของประเทศ ดึงดูดผู้คนจำนวนมากให้เดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ภายใต้การเติบโตของเมือง ยังมีประชากรอีกจำนวนหนึ่งที่ต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงด้านรายได้ ที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงสวัสดิการ จนนำไปสู่ภาวะไร้บ้าน

ข้อมูลการสำรวจคนไร้บ้าน (One Night Count) ปี 2566[1] ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ระบุว่าประเทศไทยมีคนไร้บ้านจำนวน 2,499 คน โดยกว่า 1,271 คน อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร คิดเป็นมากกว่าครึ่งหนึ่งของคนไร้บ้านทั้งประเทศ[2] สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาคนไร้บ้านมีการกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ภาวะไร้บ้านไม่ได้เกิดจากปัจจัยส่วนบุคคลเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลจากปัจจัยที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน ทั้งปัจจัยเชิงปัจเจก ไม่ว่าจะเป็น ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ การว่างงาน ความขัดแย้งในครอบครัว การเจ็บป่วย ความพิการ ปัญหาสุขภาพจิต หรือการติดสารเสพติด การเข้าไม่ถึงสิทธิและสวัสดิการของรัฐ ตลอดจนข้อจำกัดในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความผันผวนจากวิกฤตเศรษฐกิจ การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 การเข้ามาเทคโนโลยีใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน และค่าครองชีพที่สูงขึ้น ได้เพิ่มความเสี่ยงให้ประชาชนจำนวนมากสูญเสียความมั่นคงในการดำรงชีวิต และอาจผลักดันให้เข้าสู่ภาวะไร้บ้านได้ง่ายขึ้น

หากขาดระบบรองรับและมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสม ปัญหาคนไร้บ้านจึงไม่ใช่เพียงประเด็นของบุคคลกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นประเด็นด้านการพัฒนาเมืองและนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต ความเสมอภาค และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์คนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร สาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่ภาวะไร้บ้าน ความสัมพันธ์ระหว่างคนไร้บ้านกับเมือง ตลอดจนศึกษาตัวอย่างแนวทางการแก้ไขปัญหาจากต่างประเทศ รวมถึงนโยบายและโครงการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการในปัจจุบัน เพื่อสะท้อนแนวทางการจัดการปัญหาคนไร้บ้านที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในอนาคต จากกรณีศึกษาจาก 3 เมืองใน 3 ทวีป พบว่ามีวิธีการจัดการและช่วยเหลือกลุ่มคนไร้บ้านที่น่าสนใจในประเด็นที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจและเก็บข้อมูล รวมถึงการศึกษาและทำความเข้าใจพฤติกรรมของคนไร้บ้านอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานเพื่อนำข้อมูลมาออกแบบนโยบายหรือโครงการที่ตรงจุดและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงพร้อมมุ่งเป้าเข้าช่วยเหลือเชิงรุก การปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์จากอาคารร้างหรือพื้นที่เสื่อมโทรมในเมืองเพื่อเพิ่มพื้นที่อยู่อาศัยในราคาที่เข้าถึงได้ หรือการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดที่ซับซ้อนเพื่อให้กลุ่มคนไร้บ้านสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือได้ง่ายขึ้น แม้เมืองของเราเองก็มีนโยบายและโครงการช่วยเหลือคนไร้บ้านหลายโครงการดำเนินการอยู่ อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้เขียน เห็นว่านโยบายและโครงการเหล่านี้จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากมีการวิจัยและเก็บข้อมูลเพื่อติดตามผลอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการเพิ่มรูปแบบการให้ความช่วยเหลือเชิงรุก และลดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการเข้าถึงความช่วยเหลือ เพื่อให้คนไร้บ้านสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยและบริการพื้นฐานได้ง่ายขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องผ่านเงื่อนไขที่ซับซ้อนหรือพิสูจน์ความพร้อมเสียก่อน มีการขยายโครงการไปยังพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของเมืองมากขึ้น และที่สำคัญ คือการประสานความร่วมมือกับรัฐบาลกลางเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

**คนไร้บ้าน เขาคือใคร มาจากไหน?**

‘คนเร่ร่อน’ ‘คนจรจัด’ ‘คนไร้บ้าน’ คำเหล่านี้มักใช้บรรยายถึงคนที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มักอาศัยพื้นที่สาธารณะ บ้างก็เป็นสะพานลอย บ้างก็สวนสาธารณะ บ้างก็สถานีขนส่ง ป้ายรถเมล์ หรือแม้แต่ตามฟุตบาททางเดิน ใส่เสื้อผ้าเก่า ๆ ผมเผ้ารุงรัง หน้าตามอมแมม เหล่านี้มักเป็นภาพจำที่ผู้คนส่วนใหญ่นึกถึงเมื่อพูดถึงคนไร้บ้าน ตามพระราชบัญญัติ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557[3] คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน ครอบครัวเร่ร่อน ผู้ติดสุรา ผู้ป่วยข้างถนน ผู้พ้นโทษและคนใช้ที่สาธารณะหลับนอนชั่วคราว จะถือว่าเป็นคนไร้ที่พึ่ง หรือบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้คำว่า ‘คนไร้บ้าน’ ไม่ได้มีคำนิยามที่ชัดเจนและในแต่ละประเทศ แต่ละวัฒนธรรมก็อาจมีการให้คำนิยามที่แตกต่างกันไป

แล้วคนไร้บ้าน พวกเขามาจากไหน? การที่คนคนหนึ่งเป็นคนไร้บ้านนั้นมันเป็นเพราะอะไร? ต่างคนต่างก็มีความเห็นที่หลากหลาย หลายคนคิดว่าพวกเขาเป็นคนขี้เกียจไม่ยอมหางานทำ พวกเขาติดการพนัน ติดเหล้าเมายา บางคนอาจคิดว่าใช้เงินฟุ่มเฟือยจนเป็นหนี้เป็นสินหมดตัว” ก็อาจใช่ แต่ไม่ทั้งหมด การที่คนคนหนึ่งเป็นคนไร้บ้านสาเหตุนั้นมีหลายปัจจัยและในปัจจัยเหล่านั้นอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจเจกเพียงอย่างเดียว บางคนเคยมีชีวิตมั่นคง มีงานทำ แต่ถูกเลย์ออฟ โรงงานที่เคยทำงานมาสิบปีถูกปิดไปกะทันหันเพราะพิษเศรษฐกิจ บางคนตัดสินใจลงทุนผิดพลาดจนล้มละลาย บางคนคนในครอบครัวป่วยเป็นโรคร้าย อัมพฤกษ์อัมพาตต้องออกจากงานมาดูแล บางคนเกิดอุบัติเหตุจนพิการทุพพลภาพ บางคนมีปัญหากับครอบครัว ถูกไล่ออกจากบ้าน ไร้ที่พึ่งพาอาศัย ข้อมูลจากงานมหกรรมด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ปี 2567[4] แถลงผลข้อมูลสำรวจเชิงลึกสถานการณ์คนไร้บ้าน ปี 2566[5] พบว่าในจำนวนคนไร้บ้าน 2,499 คน มีสาเหตุหลักมาจาก ไม่มีงานทำถูกไล่ออกจากงาน 44.72% รองลงมาคือ ปัญหาครอบครัว 35.18% พบมีปัญหาติดสุรา 18.1% ปัญหาสุขภาพจิต 17.9% ดังนั้นสาเหตุที่ใครบางคนเป็นคนไร้บ้านอาจไม่ใช่

แค่การที่ไม่ขยันพอ ไม่หักห้ามใจพอ ไม่ดิ้นรนพอ แต่อาจเป็นเพราะการก้าวพลาดเพียงครั้งเดียวหรือเพียงเพราะขาดเบาะรองในวันที่ล้ม

ในโลกแห่งความผันผวน ทั้งการเกิดโรคระบาด การเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ ๆ สงคราม ความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ ล้วนส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียงาน รายได้ที่ลดลง ค่าครองชีพที่สูงขึ้น หรือการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ยากลำบากมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความเสี่ยงในการตกอยู่ในภาวะไร้บ้านไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกลุ่มคนเปราะบางเดิม แต่สามารถเกิดขึ้นได้กับผู้คนในทุกช่วงวัยและทุกอาชีพ หากขาดระบบรองรับและมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสม มันอาจไม่ใช่เหตุการณ์ที่ยากเกินจะนึกคิดว่าวันหนึ่งคนที่เรารู้จัก คนในครอบครัว หรือแม้แต่ตัวเราเองจะกลายเป็นคนไร้บ้านเสียเอง

**สถานการณ์ไร้บ้านในกรุงเทพฯ**

ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้เปิดเผยข้อมูลสถิติการสำรวจข้อมูลแจงนับ คนไร้บ้าน (One Night Count)[6] โดยการเก็บสถิตินี้จะใช้วิธีการแจงนับ (Counting) เป็นการนับหนึ่งครั้งในหนึ่งคืน เรียกว่า One Night Count ที่ต้องทำในช่วงเวลากลางคืนเนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่คนไร้บ้านส่วนใหญ่จะกลับเข้ามาพักผ่อนตามจุดต่าง ๆ วิธีการนี้จะช่วยให้ได้ข้อมูลสถิติที่แม่นยำ ลดความทับซ้อนของข้อมูลหากคนไร้บ้านมีย้ายจุด

จากข้อมูลสถิติการสำรวจข้อมูลแจงนับคนไร้บ้านพบว่า[7] ในปี 2562 จากทั้งหมด 77 จังหวัด พบคนไร้บ้านทั้งหมด 2,721 คน โดยกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนไร้บ้านมากที่สุดเป็นอันดับ 1 จำนวน 1,092 คน คิดเป็น 37.8% จากทั้งหมด และเมื่อเปรียบเทียบสถิติระหว่าง ปี 2562 และ 2566 กรุงเทพฯ ยังเป็นจังหวัดที่มีคนไร้บ้านมากที่สุด ในปี 2566 กรุงเทพฯ พบคนไร้บ้านจำนวน 1,271 คน จากทั้งหมด 2,499 คน

ทั่วประเทศ คิดเป็นสัดส่วน 50.86% เพิ่มขึ้น 242 คน หรือประมาณ 23.5% สะท้อนให้เห็นว่าแม้จำนวนคนไร้บ้านทั้งประเทศจะลดลง แต่กรุงเทพมหานครกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน และมีสัดส่วนมากกว่าครึ่งของคนไร้บ้านทั้งประเทศ สะท้อนการกระจุกตัวของปัญหาในเมืองหลวง

จากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่เริ่มต้นในปี 2562 และทวีความรุนแรงในไทยในปี 2563 คนไร้บ้านถือเป็นกลุ่มคนจนเมืองที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากร่อนเร่อยู่ตามลำพัง อาศัยพื้นที่สาธารณะในการหลับนอน อาศัยรายได้เล็กน้อยจากการเก็บหาขยะรีไซเคิลเพื่อนำไปขาย หรือการรับจ้างรายวัน มีการปิดร้านอาหาร เมื่อมีการปิดสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ งดงานเทศกาล บันเทิงต่าง ๆ ขยะและการจ้างงานก็น้อยลงตาม ยิ่งเมื่อมีประกาศเคอร์ฟิวส์ การออกไปเก็บของเก่าช่วงกลางคืนยิ่งทำไม่ได้ เมื่อทุกอย่างหยุดลงรายได้ก็ลดลงไปด้วย ยังไม่นับเรื่องคนตกงานที่เสี่ยงจะกลายเป็นคนไร้บ้านมากขึ้น และนี่อาจเป็นสาเหตุของตัวเลขที่คนไร้บ้านมีจำนวนเพิ่มขึ้น 30% หลังเกิดสถานการณ์โควิด-19[8] แม้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดจะคลี่คลายลงแล้ว ปัญหาคนไร้บ้านยังคงเป็นความท้าทายสำคัญของกรุงเทพมหานคร ท่ามกลางความผันผวนของเศรษฐกิจ ค่าครองชีพที่สูงขึ้น ความไม่แน่นอนของตลาดแรงงาน และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเพิ่มความเสี่ยงให้เกิดการสูญเสียความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และอาจผลักดันให้เข้าสู่ภาวะไร้บ้านได้ในอนาคต หากขาดมาตรการป้องกันและระบบสนับสนุนที่เหมาะสม

**การใช้ชีวิตของคนไร้บ้าน**

ลักษณะการใช้ชีวิตของคนไร้บ้านยังมีความหลากหลาย บางคนใช้ชีวิตกระจายอยู่ตามพื้นที่สาธารณะ เช่น ท้องถนน สวนสาธารณะ สถานีรถไฟ ใต้สะพาน ริมแม่น้ำ บริเวณหน้าร้านค้า หรือพื้นที่ที่พวกเขามองว่าปลอดภัยในช่วงเวลานั้น พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นทั้งที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อน และพื้นที่ดำเนินชีวิตในแต่ละวันของพวกเขา ขณะที่บางคนอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิง ที่พักชั่วคราว หรือสถานที่แจกอาหารเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้

ในแต่ละวัน และมีอีกกลุ่มที่ต้องย้ายที่พักไปมาอย่างต่อเนื่องระหว่างบ้านญาติ บ้านเพื่อน หรือสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นว่าภาวะไร้บ้านไม่ได้มีรูปแบบเดียว แต่เป็นสภาวะที่เปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ของแต่ละบุคคล การที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งต้องเดินทางร่อนเร่หาแหล่งงานและพื้นที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยทำให้คนไร้บ้านจำนวนมากต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ทั้งสภาพอากาศ ความรุนแรง อาชญากรรม และปัญหาสุขภาพ

แม้ว่าคนไร้บ้านจะไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง แต่คนไร้บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้ดำรงชีวิตด้วยการขอทานเพียงอย่างเดียว หากยังคงพยายามหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพผ่านการทำงานในรูปแบบต่าง ๆ ตามโอกาสและข้อจำกัดที่ตนเองมี จากรายงานวิจัยการสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง[9] พบว่าคนไร้บ้านมักมีแหล่งรายได้มากกว่า 1 แหล่ง โดยรายได้หลักของคนไร้บ้านมาจากการรับจ้างทั่วไป มากที่สุด รองลงมาคือ การเก็บของเก่าหรือวัสดุรีไซเคิลไปขาย และการค้าขาย ขณะที่ผู้ที่มีรายได้จากการขอเงินหรือขอทานมีเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น

ลักษณะงานของคนไร้บ้านส่วนใหญ่เป็นงานนอกระบบที่อาศัยแรงงานเป็นหลัก เช่น แบกหาม รับจ้างรายวัน เก็บของเก่าขาย หรือรับจ้างทั่วไป ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีความมั่นคงด้านรายได้และขาดหลักประกันทางสังคม ปัญหาของคนไร้บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากการขาดความพยายามในการทำงาน แต่เกิดจากการประกอบอาชีพที่ไม่มั่นคง รายได้ไม่แน่นอน และการขาดโอกาสในการเข้าถึงงานที่มีคุณภาพ ส่งผลให้แม้จะทำงานอย่างต่อเนื่อง ก็ยังไม่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตหรือหลุดพ้นจากภาวะไร้บ้านได้อย่างยั่งยืน เมื่อไม่มีงานทำหรือมีรายได้ไม่สม่ำเสมอ ความหวังในการเก็บออมและการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็เป็นไปได้ยาก ส่งผลให้หลายคนติดอยู่ในวงจรของความยากจนและภาวะไร้บ้านเป็นเวลานาน

แม้จะมีรายได้จากการทำงาน แต่รายได้ของคนไร้บ้านส่วนใหญ่ยังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน โดยผลการสำรวจพบว่า ร้อยละ 56.2 ระบุว่ารายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ขณะที่ผู้ที่เห็นว่ารายได้เพียงพอมีเพียงประมาณร้อยละ 38 เท่านั้น ความไม่เพียงพอของรายได้ส่งผลให้คนไร้บ้านต้องลดค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันด้วยการพึ่งพาอาหารแจกจากหน่วยงานหรือองค์กรการกุศล ใช้ห้องน้ำสาธารณะ ซักผ้าในพื้นที่สาธารณะ แม่น้ำลำคลอง และหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในแต่ละวัน

การใช้ชีวิตเป็นคนไร้บ้านไม่ได้สะท้อนเความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัย รายได้ หรือความปลอดภัยเท่านั้น แต่สะท้อนถึงความไม่มั่นคงในหลายมิติ สุขภาพ และโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐอีกด้วย การไม่มีที่อยู่อาศัยรวมถึงรายได้ที่ไม่มั่นคงยังส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในด้านอื่น ๆ เช่น การเข้าถึงอาหารที่ถูกสุขลักษณะ การได้รับสารอาหารที่ครบถ้วนเพียงพอ การเข้าถึงบริการทางสุขภาพ คนไร้บ้านที่มีรายได้ไม่เพียงพอมีแนวโน้มเลือกซื้อยารับประทานเองมากกว่าการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เนื่องจากต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการรักษา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการเสียโอกาสในการหารายได้ในวันนั้น นอกจากนี้คนไร้บ้านจำนวนมากไม่มีเอกสารระบุตัวตน เช่น บัตรประชาชน ซึ่งทำให้เข้าไม่ถึงสิทธิสวัสดิการของรัฐที่ควรได้รับ สาเหตุที่คนกลุ่มนี้ไม่มีเอกสารระบุตัวตนเกิดได้จากหลากหลายสาเหตุ บางคนถูกไล่ออกจากบ้าน บางคนเป็นฝ่ายหนีออกจากบ้านมาเอง บางคนทำหายหรือถูกขโมย จากรายงานพบว่าคนไร้บ้านเกือบทั้งหมดรายงานว่ามีเอกสารรับรองความเป็นคนไทย แต่เกือบ 1 ใน 4 เป็นคนไร้บ้านที่เคยมีแต่บัตรหาย บางคนเดินทางบ่อย อยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง ไมมีทะเบียนบ้าน ขาดการติดต่อกับทางบ้านหรือทางราชการมานาน การไปต่ออายุหรือทำเอกสารทางราชการต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องยากเมื่อไม่มีเอกสารระบุตัวตนคนไร้บ้านก็เข้าไม่ถึง การเข้าถึงสิทธิรักษาพยาบาลหรือสวัสดิการบางประเภท การขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ การสมัครงาน การทำธุรกรรมทางการเงิน หรือดำเนินธุรกรรมทางกฎหมายบางอย่าง เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการมีบัตรประชาชนนั้นมีความสำคัญอย่างมากที่จะให้คนไร้บ้านสามารถได้รับบริการจากภาครัฐตามสิทธิความเป็นพลเมือง

## คนไร้บ้าน กับ เมือง

คนไร้บ้านจำนวนมากกระจายอยู่ตามพื้นที่สาธารณะและจุดเสี่ยงต่าง ๆ คนไร้บ้านส่วนใหญ่อาศัยและหลับนอนในพื้นที่สาธารณะ มากกว่าการอยู่ในศูนย์พักพิงหรือที่พักชั่วคราว คนไร้บ้านมักเลือกพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงแหล่งงาน แหล่งอาหาร และการเดินทางได้สะดวก โดยสถานที่ที่พบเป็นประจำ ได้แก่ ทางเท้าและพื้นที่สาธารณะ ป้ายรถเมล ลานคนเมือง บริเวณสนามหลวง ใต้ทางด่วน บริเวณสถานีขนส่ง เช่น หมอชิตและอู่รถ บางส่วนพักบริเวณวัด ตลาด สวนสาธารณะ หรือห้องเช่าราคาถูกและที่พักรายวัน เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้เอื้อต่อการดำรงชีวิต เช่น มีแหล่งรับอาหารฟรี แหล่งซื้ออาหารราคาถูก ห้องน้ำสาธารณะ ห้องน้ำวัด แม่น้ำหรือคลองสำหรับอาบน้ำและซักผ้า รวมถึงอยู่ใกล้แหล่งงานรับจ้างและแหล่งเก็บของเก่า ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพได้ แต่ในขณะเดียวกันการอยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณะก็ตามมาด้วยปัญหา ไม่ว่าจะกับคนไร้บ้านเอง กับคนเดินที่เดินผ่านไปมา หรือกับเมืองเองที่มองว่าคนกลุ่มนี้ทำให้เกิดความไม่น่ามอง ไม่เป็นระเบียบ เช่นกรณีที่มีคนต้องการการบริจาคอาหารรายมื้อในพื้นที่ที่คนไร้บ้านอาศัยอยู่หนาแน่น[10] ไม่ว่าจะทางเท้า ลานกิจกรรม ใต้ทางด่วน ฯลฯ แม้เกิดจากเจตนาดี แต่ขาดความยั่งยืนและระบบจัดการที่เหมาะสม และยังทำให้บางพื้นที่เกิดปัญหาการแย่งสิ่งของ การต่อคิวนั่งรออาหารหรือของแจกล่วงหน้าเป็นเวลานานจนรบกวนการใช้งานพื้นที่นั้น ๆ การนำอาหารไปขายต่อ และปัญหาขยะสะสมตามมา ปัญหาคนไร้บ้านพักอาศัยในพื้นที่สาธารณะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่หลายประเทศ จนเกิดสิ่งที่เรียกว่า Hostile Architecture หรือ สถาปัตยกรรมที่ไม่เป็นมิตร ตัวอย่างเช่นการออกแบบม้านั่งที่มีที่วางแขนกั้นตรงกลางเพื่อกันไม่ให้นอนได้ การออกแบบพื้นผิวใต้ทางด่วนหรือตามมุมอับต่าง ๆ ให้มีผิวขรุขระเพื่อกันคนไร้บ้านมาตั้งเต็นท์ปูเสื่อเป็นแหล่งหลับนอนได้ มันจะดีกว่าหรือไม่หากเมืองของเราสามารถช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ได้อย่างยั่งยืนแทนการผลักไสแบบฉาบฉวย

**แนวทางการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันของ กทม.**
**ทำตามนโยบาย เริ่มต้นที่ข้อมูลและความร่วมมือ**

หนึ่งสิ่งที่เป็นความท้าทายในการแก้ปัญหาคนไร้บ้านคือข้อมูล กทม. ให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูลคนไร้บ้านในพื้นที่ผ่านการบูรณาการความร่วมมือในรูปแบบคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายด้านคนไร้บ้านของ กทม. ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา มูลนิธิกระจกเงา และเครือข่ายคนไร้บ้าน ฯลฯ เพื่อดำเนินการด้านการจัดทำระบบฐานข้อมูล ในปี 2566 กทม.ได้มีการจัดกิจกรรมเปิดตัวโครงการแจงนับคนไร้บ้าน (One Night Count)[11] ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้บูรณาการดำเนินการด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งร่วมกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรุงเทพมหานคร มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย มูลนิธิอิสรชน มูลนิธิกระจกเงา และภาคีเครือข่าย นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครได้ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม อาทิ กรมสุขภาพจิต มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย มูลนิธิอิสรชน และมูลนิธิกระจกเงา จัดตั้งคณะทำงานด้านคนไร้บ้านและผู้ทำการขอทาน เพื่อบูรณาการความร่วมมือในการสำรวจ คัดกรอง ให้คำปรึกษา และจัดทำข้อมูลพื้นฐานของคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยให้เมืองสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ การวางแผน และกำหนดแนวทางการดำเนินงานออกแบบมาตรการช่วยเหลือคนไร้บ้านให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นจริง เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนานโยบายและการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

**บ้านอิ่มใจ โครงการเรือธง พื้นที่ศูนย์กลางที่ช่วยเหลือคนไร้บ้านอย่างครบวงจร**

กทม. มีการดำเนินโครงการ (Action Plan) ที่ช่วยเหลือคนไร้บ้านหลายโครงการภายใต้นโยบายสังคมดี[12] หนึ่งในโครงการที่ประสบความสำเร็จและช่วยเหลือคนไร้บ้านได้มากที่สุดคือ บ้านอิ่มใจ ที่เป็นการเปลี่ยนพื้นที่เมืองที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ (ประปาแม้นศรี)

ให้เป็นพื้นที่ศูนย์กลางการดูแลคนไร้บ้านแบบ One-Stop Service รวมความช่วยเหลือจากภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมไว้ในจุดเดียว เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นระบบและตรงจุดมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่การเป็นพื้นที่คัดกรองและจัดทำประวัติ แจกอาหาร ให้บริการ เช่น ตัดผม ตรวจสุขภาพประจำปีและการดูแลสุขภาพกาย–ใจ ทำบัตรประชาชน และให้ความรู้เรื่องสิทธิสวัสดิการ ซักผ้า ฯลฯ เป็นพื้นที่ฝึกอบรมวิชาชีพและจัดหางาน และพื้นที่พักอาศัยชั่วคราว จากข้อมูลของกรุงเทพมหานครได้รายงานว่าบ้านอิ่มใจช่วยให้คนไร้บ้านมีทำงานทำแล้วกว่า 71 ราย[13]

จะเห็นได้ว่าการเปิดบ้านอิ่มใจเป็นพื้นที่ปลอดภัยให้กับคนไร้บ้านนั้นไม่ได้เพียงแค่การเปิดพื้นที่ให้พำนักพักผ่อนเท่านั้น[13] แต่ยังเป็นการจัดระบบความช่วยเหลือคนไร้บ้านให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมตั้งแต่การคัดกรองและจัดทำประวัติ ที่พัก อาหาร สุขอนามัย การตัดผม การตรวจสุขภาพประจำปี การดูแลสุขภาพกายและใจ การทำบัตรประชาชน และการให้ความรู้เรื่องการเข้าถึงสิทธิ รวมถึงการทำงานเชิงรุกอย่างการช่วยหางานหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการสร้างรายได้ เพื่อเปิดโอกาสให้คนไร้บ้านสามารถตั้งหลักและพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง ลดความเสี่ยงที่จะกลับไปเผชิญภาวะไร้บ้านอีกครั้ง และส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมและการใช้ชีวิตได้อย่างมีคุณภาพในระยะยาว[14]

นอกจากนี้ กทม. ยังมีการความร่วมมือผ่านภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเปิดพื้นที่จุดบริการสวัสดิการสังคม (Drop in) เพื่อช่วยเหลือคนไร้บ้านแบบครบวงจร[15] ตั้งแต่กระบวนการลงทะเบียนคัดกรอง ให้คำปรึกษาด้านทะเบียนราษฎร ด้านสิทธิและสวัสดิการ สิทธิหลักประกันสุขภาพ ด้านการสมัครงาน การหางาน และโอกาสในการประกอบอาชีพ รวมถึงบริการด้านสุขอนามัย เช่น ตัดผมฟรี ซักอบเสื้อผ้า ห้องสุขาและห้องอาบน้ำ ให้กับคนไร้บ้านที่ไม่ต้องการเข้าบ้านอิ่มใจหรือศูนย์พักพิงของรัฐ ได้มีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิและบริการต่าง ๆ ในการตั้งต้นชีวิตใหม่ได้ โดยปัจจุบัน กทม. มีจุดบริการสวัสดิการสังคม (Drop in) 2 จุดคือ สะพานพระปิ่นเกล้า (ฝั่งพระนคร) และตรอกสาเก เขตพระนคร

**แม้ไม่ใช่โครงการเพื่อคนไร้บ้านโดยตรง แต่ก็ช่วยคนในวันที่ลำบากได้**

นอกจากโครงการที่มีเป้าหมาย (Target) ในการแก้ปัญหาคนไร้บ้านโดยเฉพาะ อีกหนึ่งโครงการของ กทม. ที่ไม่พูดถึงไม่ได้คือ BKK Food Bank[16] เป็นโครงการที่เปิดให้ผู้บริจาค - ผู้ให้ นำอาหารส่วนเกินที่ยังสามารถบริโภคได้ หรือสิ่งของจำเป็น มามอบให้กับ BKK Food Bank ซึ่งมีทั้งหมด 50 สาขาทั่วกรุงเทพฯ เพื่อส่งต่อให้กับกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ป่วยติดเตียง กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านการดำรงชีพ ลดปริมาณอาหารที่ถูกทิ้งโดยไม่จำเป็น ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และสร้างเครือข่ายการแบ่งปันที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งนอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการขยะและความมั่นคงทางอาหารแล้ว ยังเป็นการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือกลุ่มคนไร้บ้าน ให้สามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างสม่ำเสมอและมีศักดิ์ศรีมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการต่อแถวรับอาหารตามจุดแจกบนทางเท้า ซึ่งอาจมีให้บริการไม่แน่นอนในแต่ละวัน ขณะเดียวกันก็ทำให้การใช้ทางเท้าสะดวกและเป็นระเบียบมากขึ้นสำหรับทุกคนที่เดินเท้าไปมา

นอกจากนี้ กทม. ยังมีโครงการอื่น ๆ เช่น โรงเรียนและศูนย์ฝึกอาชีพ กทม. มีโรงเรียนฝึกอาชีพ 11 แห่ง และศูนย์ฝึกอาชีพทุกเขต เปิดสอนหลักสูตรระยะสั้นและระยะยาว ในราคาย่อมเยาเพื่อให้เข้าถึงง่ายสำหรับผู้ที่ต้องการเปลี่ยนสายอาชีพหรือพัฒนาทักษะใหม่ โครงการคาราวานตรวจสุขภาพ 1,000,000 คนฟรี เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ารับการตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้นได้โดยไม่สียค่าใช้จ่ายหรือโครงการน้ำดื่มสะอาด ปลอดภัยฟรีทั่วกรุง ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงจุดเติมน้ำสะอาดมากกว่า 200 จุด ในพื้นที่สาธารณะของ กทม. เช่น สวนสาธารณะ สำนักงานเขต ลานกีฬา ศูนย์นันทนาการ และพื้นที่ให้บริการประชาชนอื่น ๆ แม้โครงการเหล่านี้ไม่ได้จำกัดที่การช่วยเหลือคนไร้บ้าน แต่กว้างไปประชาชนทุกคน แสดงถึงการสร้างระบบบริการสาธารณะที่ช่วยลดความเปราะบางของประชาชนตั้งแต่ต้นทาง ทั้งด้านอาชีพ รายได้ การดำรงชีวิต และการเข้าถึงบริการ

พื้นฐาน เพราะในวันที่คนคนหนึ่งกำลังเผชิญกับวิกฤต เมืองของเรายังการมีบริการที่เข้าถึงง่ายที่พร้อมช่วยให้คนเหล่านี้ยังสามารถประคองชีวิตและกลับมายืนได้อีกครั้ง

## อนาคตของโครงการเพื่อช่วยเหลือคนไร้บ้านหลังการเลือกตั้ง

หลังการเลือกตั้งในวันที่ 28 มิถุนายน 2569 ที่ผ่านมา อ้างอิงจากนโยบายหาเสียงผู้ว่าฯ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ มีแนวทางในการพัฒนาโครงการเพื่อช่วยเหลือคนไร้บ้านต่อเนื่องจากสิ่งที่ทำมาแล้ว[17] เช่นการขยายพื้นที่บ้านอิ่มใจและขยายผลให้เป็นศูนย์กลางการจ้างงานให้คนไร้บ้านและคนจนเมืองสามารถเข้าถึงการจ้างงานที่หลากหลายและเหมาะสมตามศักยภาพ การขยายบริการและส่งเสริมสิทธิการรักษาพยาบาลให้ครอบคลุมโรคเรื้อรังเป็นต้น และยังมีการขยายผลมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มศูนย์พักกาย (พื้นที่พักพิงชั่วคราว) ใน 6 กลุ่มโซน ทั่วกรุงเทพฯ และขยายจุดบริการสวัสดิการชั่วคราวเพื่อความสะดวกในการเข้าถึงและกระจายความช่วยเหลือให้กับคนไร้บ้านในพื้นที่อื่น ๆ ในกรุงเทพฯ

## แนวทางการแก้ไขปัญหาในต่างประเทศ

ปัญหาคนไร้บ้านไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศโลกที่สามเท่านั้น แต่เป็นความท้าทายที่หลายเมืองใหญ่ทั่วโลกต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีรายได้สูงหรือมีระบบสวัสดิการที่เข้มแข็ง ต่างก็ต้องพัฒนานโยบายและมาตรการเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ประสบภาวะไร้บ้านอย่างต่อเนื่อง ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศได้ทดลองใช้แนวทางที่หลากหลาย แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ ทั้งการจัดหาที่อยู่อาศัย การพัฒนาระบบสวัสดิการ การดูแลด้านสุขภาพจิต และการสร้างเครือข่ายความช่วยเหลือในชุมชน ซึ่งบางประเทศสามารถลดจำนวนคนไร้บ้านได้อย่างมีนัยสำคัญ จนกลายเป็นต้นแบบให้หลายเมืองทั่วโลกศึกษาและนำไปปรับใช้ ในส่วนต่อไปนี้จะพาไปดู 3 โครงการน่าสนใจจาก 3 เมือง 3 ทวีป ที่มีแนวทางน่าสนใจและแตกต่างกัน ตั้งแต่ Housing First ในกรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ การทำงานของ

Johannesburg Homelessness Network ในเมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ไปจนถึง Street Outreach ในมหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อดูว่าแต่ละเมืองมองมีวิธีรับมือกับปัญหานี้อย่างไร

## Housing First ก้าวแรกของชีวิตที่มั่นคงคือการมีที่อยู่ที่มั่นคง

Housing First[18] เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างจริงจังในประเทศฟินแลนด์มานานกว่า 15 ปี โดยมี มูลนิธิ Y-Foundation เป็นผู้บุกเบิกสำคัญ และยังเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้ง Housing First Europe Hub เพื่อส่งเสริมและขยายการนำแนวทาง Housing First ไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วยุโรป โครงการ Housing First อาศัยความร่วมมือจากหลายระดับ ทั้งรัฐบาลกลาง เมืองและเทศบาล องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรด้านที่อยู่อาศัย โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมของฟินแลนด์ทำหน้าที่ประสานงานหลักร่วมกับหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยและสวัสดิการ ขณะที่ Y-Foundation ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรด้านที่อยู่อาศัยที่มีบทบาทสำคัญในการจัดหาและบริหารที่อยู่อาศัยสำหรับคนไร้บ้าน

Housing First ถือว่าการมีที่อยู่อาศัยเป็น จุดเริ่มต้น ไม่ใช่เป้าหมายสุดท้าย โดยมีนโยบายและแนวปฏิบัติที่มุ่งช่วยให้ผู้ที่กำลังประสบหรือมีความเสี่ยงที่จะประสบภาวะไร้บ้าน สามารถคงอยู่ในที่อยู่อาศัยทั่วไปที่มีอยู่ได้ ตามชื่อของแนวทางนี้ บริการ Housing First จะจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ไร้บ้าน โดยเร็วที่สุด และ ไม่กำหนดเงื่อนไขล่วงหน้า เช่น การบังคับให้เลิกใช้ยาเสพติดหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก่อนจึงจะได้รับที่อยู่อาศัย แตกต่างจากแนวทางแบบเดิม ๆ ที่มักจะต้องมีการตรวจคัดกรองหลายขั้นตอนจนว่าจะผ่านเกณฑ์จนได้ที่พักอาศัยในท้ายที่สุด โดยผู้ที่ประสบปัญหาเป็นคนไร้บ้านสามารถได้รับอพาร์ตเมนต์และทำสัญญาเช่าตามปกติ โดยต้องชำระค่าเช่าและค่าใช้จ่ายในการอยู่อาศัยเช่นเดียวกับผู้เช่าทั่วไป ขณะเดียวกัน ผู้พักอาศัยจะได้รับการสนับสนุนจากนักสังคมสงเคราะห์และบริการสังคมอย่างต่อเนื่อง เช่น การสมัครสวัสดิการ การจัดการปัญหาทางการเงิน การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และการหางาน แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ประการ

ได้แก่ การมีสิทธิในที่อยู่อาศัย การเคารพสิทธิในการเลือกและความเป็นอิสระของบุคคล โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการสามารถเลือกการรักษาและบริการที่เหมาะสมกับตนเอง การเสริมสร้างศักยภาพและความไว้วางใจระหว่างผู้พักอาศัยกับผู้ให้บริการ และการสนับสนุนให้ผู้พักอาศัยสามารถกลับมาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนได้[19]

ผลจากการดำเนินนโยบายสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในระยะยาว โดยระหว่างปี 2008–2022 จำนวนคนที่ประสบปัญหา long-term homelessness ลดลงประมาณ 68 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ ในช่วง 10 ปีแรกของโครงการมีการจัดหาที่อยู่อาศัยประมาณ 4,600 ยูนิต และกรุงเฮลซิงกิสามารถลดการพึ่งพาเตียงใน Shelter และ Hostel แบบเดิมลงอย่างมาก จากเดิมเกือบ 600 เตียงในปี 2008 เหลือศูนย์บริการฉุกเฉินถาวรเพียงแห่งเดียวที่มี 52 เตียงในปี 2019 แน่นอนว่าทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ เจ้าหน้าที่ การดำเนินงาน และอื่น ๆ อีกมากมายย่อมใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ในทางกลับกัน ช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านบริการฉุกเฉิน สาธารณสุข บริการสังคม และกระบวนการยุติธรรมได้สูงถึง 15,000 ยูโรต่อคนต่อปี[20] ดังนั้น Housing First จึงไม่ได้เป็นเพียงการลงทุนเพื่อช่วยให้คนมีบ้าน แต่ยังเป็นการลงทุนที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายในระยะยาว และเปิดโอกาสให้ผู้คนสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างมั่นคงมากขึ้น

## Inner City Buildings Revitalisation Plan ฟื้นฟูอาคารร้างสู่ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย

เมืองโจฮันเนสเบิร์กได้จัดทำแผนฟื้นฟูอาคารร้างและอาคารที่ไม่ปลอดภัยในพื้นที่ใจกลางเมือง[21] รวมถึงอาคารที่ถูกยึดครองโดยไม่ได้รับอนุญาต (Hijacked Buildings)[22] กลับมาใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงโรงงานร้าง โดยมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนอาคารที่เสื่อมโทรมให้กลายเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยและสามารถใช้ประโยชน์ได้สำหรับทั้งครอบครัวและภาคธุรกิจ แผนดังกล่าวครอบคลุมการปรับปรุงอาคารที่ศาลมีคำสั่งว่าไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย พร้อมจัดหาที่พักชั่วคราวให้กับผู้ที่ต้องย้ายออก

หนึ่งในแนวทางสำคัญคือการนำอาคารกลับมาใช้ประโยชน์ผ่านความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยเมืองมีแผนเปิดพื้นที่ให้นักลงทุนเข้ามาพัฒนาอาคาร เพื่อกระตุ้นการฟื้นฟูเมือง สร้างงาน และเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัย ขณะเดียวกัน เมืองได้จัดเตรียมที่พักชั่วคราวมากกว่า 600 ยูนิต สำหรับรองรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการย้ายออกจากอาคารที่ไม่ปลอดภัย ถือเป็นการแก้ปัญหาอาคารที่ถูกยึดครอง ซึ่งบางแห่งกลายเป็นพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยและมีสภาพไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยไปพร้อมกันโดยการเพิ่มศักยภาพโครงสร้างที่มีอยู่เดิมให้กลับมาใช้ใหม่ได้ แนวทางนี้สะท้อนให้เห็นว่าโจฮันเนสเบิร์กมองปัญหาคนไร้บ้านเชื่อมโยงกับ ปัญหาอาคารร้าง ความปลอดภัย การขาดแคลนที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟูเมือง การแก้ปัญหาจึงไม่ได้หยุดอยู่ที่การจัดหาที่พัก แต่พยายามเปลี่ยนพื้นที่ที่เคยเป็นปัญหาให้กลับมาเป็นทรัพยากรที่สร้างประโยชน์ ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของคนในเมือง

**HOME-STAT Street Outreach ปฏิบัติการเข้าถึงคนไร้บ้านเชิงรุกในนครนิวยอร์ก**

HOME-STAT ชื่อเดิมของ ศูนย์กลางในการประสานงานเพื่อช่วยเหลือคนไร้บ้าน (DHS Joint Command Center) นครนิวยอร์กมีการใช้แนวทาง Street Outreach[23] เพื่อเข้าถึงผู้ที่ใช้ชีวิตอยู่บนท้องถนน โดยมีทีมเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมง ครอบคลุมทั้ง 5 เขตของเมือง หน้าที่สำคัญคือการเข้าไปพูดคุย สร้างความไว้วางใจ ประเมินความต้องการ และค่อย ๆ เชื่อมโยงผู้ประสบภาวะไร้บ้านเข้าสู่บริการที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังดำเนินการลงพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในชุมชน เช่น กรมอนามัยและสุขภาพจิต (Department of Health and Mental Hygiene) กรมสวนสาธารณะ (The Parks Department) และ กรมการขนส่ง (The Department of Transportation) เพื่อใช้ความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน เข้าถึงคนไร้บ้านได้มากขึ้น และนำเสนอความช่วยเหลือที่หลากหลายขึ้น โดยนับตั้งแต่เริ่มดำเนินงานสามารถช่วยคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ตามท้องถนนและในระบบรถไฟใต้ดินได้แล้ว มากกว่า 4,200 คน ให้ย้ายออกจากท้องถนนและเข้าสู่ที่พักอาศัยชั่วคราวหรือที่อยู่อาศัยถาวร

จุดเด่นของแนวทางนี้คือ ไม่ได้บังคับให้ผู้ประสบภาวะไร้บ้านต้องรับความช่วยเหลือทันที แต่ใช้การติดต่ออย่างต่อเนื่องและให้ความช่วยเหลือด้วยความเข้าใจ เนื่องจากบางคนอาจมีประสบการณ์ความรุนแรง ปัญหาสุขภาพจิต หรือการใช้สารเสพติด ทำให้ไม่พร้อมเข้าสู่ระบบที่พักพิงในทันที การสร้างความสัมพันธ์จึงอาจต้องใช้เวลาหลายเดือนและการติดต่อหลายครั้ง มีการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องเพื่อพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นคนไร้บ้านหรือไม่ โดยเมืองนิวยอร์กยังมีระบบ By-Name List ซึ่งรวบรวมข้อมูลรายบุคคลของผู้ที่ทีมลงพื้นที่พบและยืนยันว่าเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย เพื่อให้สามารถวางแผนช่วยเหลือแบบคนต่อคน และเลือกบริการที่เหมาะกับความต้องการของแต่ละคน แทนการใช้วิธีเดียวกับทุกคน

นอกจากการทำงานเก็บข้อมูลและเข้าไปช่วยเหลือแบบเชิงรุกแล้ว ยังมีการเปิดจุดบริการเพื่อคนไร้บ้านควบคู่กันไป ไม่ว่าจะเป็น Drop-in Centers ที่ให้บริการพื้นฐาน เช่น อาหาร ห้องอาบน้ำ ฯลฯ ไปจนถึง Safe Havens ซึ่งเป็นที่พักชั่วคราวที่มีข้อกำหนดไม่ซับซ้อนและมีเจ้าหน้าที่ดูแลใกล้ชิด รวมถึง Stabilization Beds และ Welcome Centers ที่ช่วยประเมินความต้องการด้านสุขภาพและเชื่อมต่อไปสู่ที่อยู่อาศัยถาวร อีกประเด็นที่น่าสนใจคือการเตรียมความพร้อมในช่วงสภาพอากาศรุนแรง เช่น Code Blue เมื่ออากาศหนาวจัด และ Code Red เมื่อเกิดความร้อนและความชื้นสูง เมืองจะเพิ่มมาตรการช่วยเหลือและเปิดพื้นที่พักพิง เพื่อให้ผู้ไร้บ้านสามารถเข้าถึงสถานที่ปลอดภัยได้อย่างรวดเร็ว

แนวทางของนิวยอร์กจึงสะท้อนการแก้ปัญหาที่เน้นการดำเนินงานเชิงรุก ด้วยการพูดคุยและสร้างความไว้วางใจ รวมทั้งการเก็บข้อมูลรายบุคคลไปพร้อม ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่พบ ความต้องการพิเศษ เพื่อพิจารณาว่าแต่ละบุคคลเหมาะสมกับการช่วยเหลือแบบใดเพราะการพาคนออกจากท้องถนนไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการจัดหาที่พักเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเข้าใจสาเหตุและความต้องการเฉพาะของแต่ละคน พร้อมมีระบบบริการที่ต่อเนื่องตั้งแต่การลงพื้นที่ไปจนถึงการมีที่อยู่อาศัยถาวร

## บทสรุป

จากการศึกษาสถานการณ์คนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร พบว่า “ภาวะไร้บ้าน” ไม่ใช่เพียงปัญหาของบุคคลที่สูญเสียที่อยู่อาศัย หากแต่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่สะท้อนความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายสาธารณะในระดับเมือง การมองคนไร้บ้านผ่านภาพจำเดิมว่าเป็นบุคคลที่ขาดความพยายาม เกียจคร้าน หรือเกิดจากความล้มเหลวส่วนบุคคลเพียงอย่างเดียว เป็นการลดทอนความซับซ้อนของปัญหา และอาจนำไปสู่การออกแบบนโยบายที่มุ่งแก้ไขปลายเหตุ มากกว่าการจัดการกับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ผลักดันให้ผู้คนเข้าสู่ภาวะไร้บ้าน

ในโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งความผันผวนทางเศรษฐกิจ การแพร่ระบาดของโรคระบาด การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะการเข้ามาของปัญญาประดิษฐ์ (AI) การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน รวมถึงค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ล้วนเป็นปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน หากขาดระบบป้องกัน การรองรับ และมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสม บุคคลจำนวนมากอาจเผชิญกับความเปราะบางทางเศรษฐกิจและถูกผลักเข้าสู่ภาวะไร้บ้านได้ง่ายขึ้น ดังนั้น ปัญหาคนไร้บ้านจึงไม่ได้เป็นเรื่องไกลตัว แต่เป็นความท้าทายที่เชื่อมโยงกับความมั่นคงของสังคมโดยรวม สำหรับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร เช่น การจัดทำฐานข้อมูลคนไร้บ้าน การทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย และโครงการบ้านอิ่มใจ ถือเป็นพัฒนาการสำคัญที่สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการมองคนไร้บ้านในฐานะปัญหาของพื้นที่สาธารณะ ไปสู่การมองว่าเป็น “ประชาชนที่ต้องได้รับการดูแลและฟื้นฟู” อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาในระยะยาวยังจำเป็นต้องก้าวไปไกลกว่าการช่วยเหลือคนไร้บ้านแล้ว โดยมุ่งสร้างมาตรการป้องกันไม่ให้ประชาชนต้องเข้าสู่ภาวะไร้บ้านตั้งแต่แรก

ด้วยเหตุนี้ เมืองจึงจำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกกลุ่ม ไม่ใช่เพียงการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตแล้ว แต่ต้องมุ่งสร้างระบบ

ที่ช่วยป้องกันและลดความเสี่ยงตั้งแต่ต้นทางไปจนถึงปลายทาง จากแนวทาง Housing First ของประเทศฟินแลนด์สะท้อนให้เห็นว่า “ที่อยู่อาศัย” ไม่ควรถูกมองเป็นผลลัพธ์สุดท้ายที่บุคคลต้องพิสูจน์ตนเองเพื่อให้ได้รับ แต่เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการฟื้นฟูชีวิตและสร้างความมั่นคง แน่นอนว่าการดำเนินแนวทางดังกล่าวย่อมต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่อาศัย บุคลากร การดำเนินงาน และบริการสนับสนุนต่าง ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การลงทุนดังกล่าวสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านบริการฉุกเฉิน สาธารณสุข บริการสังคม และกระบวนการยุติธรรมได้มหาศาลต่อปี ดังนั้น Housing First จึงไม่ได้เป็นเพียงการลงทุนเพื่อให้คนมีบ้าน แต่เป็นการลงทุนระยะยาวที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ ควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ผู้คนกลับมาใช้ชีวิตอย่างมั่นคงและกลับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมได้อีกครั้ง แนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับกรุงเทพมหานครได้ โดยต้องประยุกต์ให้เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และระบบสวัสดิการของประเทศไทย โดยทางภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่นต้องมีการสนับสนุนให้คนสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยในราคาที่ไม่สูงในเมืองได้ง่ายมากขึ้น หรือในกรณีที่เป็นคนไร้บ้านภาครัฐควรมีที่อยู่อาศัยรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม เข้าถึงแหล่งงานได้ง่าย มีเงื่อนไขการเข้าโครงการที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นต้น หรือมีการเอาแนวทางของเมืองโจฮันเนสเบิร์กมาปรับใช้ คือการเปลี่ยนอาคารหรือพื้นที่ร้างที่มีศักยภาพ มาพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับกลุ่มคนไร้บ้านหรือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งในปัจจุบัน กทม. ได้ดำเนินแนวทางนี้แล้วที่ประปาแม้นศรี หรือ บ้านอิ่มใจ ในอนาคตหากมีการนำแนวทางนี้ไปขยายในพื้นที่ต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ก็จะช่วยบรรเทาในเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยราคาถูกในเมืองได้และช่วยในคนไร้บ้านที่อยู่ในพื้นที่อื่นในกรุงเทพฯ สามารถเข้าถึงที่ที่อยู่อาศัยหรือศูนย์พักพิงได้มากขึ้น

และอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม นอกเหนือจากการเพิ่มที่อยู่อาศัย ศูนย์พักพิง หรือบริการต่าง ๆ ที่ช่วยให้คนไร้บ้านเข้าถึงความช่วยเหลือได้ง่ายขึ้น คือ การมีข้อมูลและการทำงานเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง ในด้านข้อมูล ปัจจุบัน กทม. มีการสำรวจผ่าน One Night Count และมีคณะทำงานด้านคนไร้บ้านและผู้ทำการขอทาน รวมถึงมีข้อมูล

จากคนไร้บ้านที่เข้ามาลงทะเบียนและคัดกรองผ่านจุด Drop-in หรือบ้านอิ่มใจ อย่างไรก็ตาม อาจยังมีช่องว่างในเรื่องการลงพื้นที่เพื่อสำรวจ ติดตาม และทำความเข้าใจคนไร้บ้านอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องรอให้พวกเขาเป็นฝ่ายเข้ามาขอความช่วยเหลือ หากเมืองสามารถส่งทีมลงไปพูดคุย ทำความเข้าใจ และสร้างความไว้วางใจกับคนไร้บ้านในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับผู้ที่ยังไม่พร้อมหรือไม่ต้องการเข้าสู่ศูนย์พักพิงในทันที ก็อาจช่วยให้คนกลุ่มนี้ค่อย ๆ เปิดใจและตัดสินใจเข้าร่วมโครงการหรือรับความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับตนเองได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่และติดตามรายบุคคลยังสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการที่แท้จริง เพื่อนำไป ปรับปรุง พัฒนา และออกแบบโครงการช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพและตอบโจทย์คนไร้บ้านได้มากยิ่งขึ้น เพราะการแก้ปัญหาที่ดีอาจไม่ได้เริ่มจากการสร้างบริการเพิ่มขึ้นเสมอไป แต่อาจเริ่มจากการออกไปทำความรู้จักและเข้าใจว่า คนที่เรากำลังพยายามช่วยเหลือนั้นต้องการอะไรจริง ๆ

แน่นอนว่าการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ ความสัมพันธ์ในครอบครัว และระบบสวัสดิการ หลายครั้งปัญหานี้ถูกลดทอนความสำคัญ เพราะถูกมองว่าเป็นเพียงปัญหาของคนกลุ่มเล็ก หรือเป็นผลจากการตัดสินใจส่วนบุคคล มันไม่ได้ฟังดูน่าดึงดูดใจเมื่อเอามาใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง มันมีเรื่องอื่นที่เร่งด่วนมากกว่า บางคนอาจมีทัศนคติว่าพวกเขาทำตัวเองเหตุใดจึงต้องแบ่งทรัพยากรไปช่วย บางคนมองว่ามันดูเป็นเรื่องห่างไกล แค่ขยันทำงาน รู้จักประหยัดอดออม วางแผนชีวิตให้ดีก็เพียงพอแล้ว แต่หลายครั้งการที่คนคนหนึ่งกลายเป็นคนไร้บ้านนั้นมาจากสาเหตุที่เราควบคุมไม่ได้ทั้งหมด แค่คุณก้าวเท้าพลาดจนเกิดอุบัติเหตุ หรือขับรถไปแล้วมีอะไรหล่นลงมาทับ

อย่างไรก็ตาม ความจริงคือการเข้าสู่ภาวะไร้บ้านจำนวนมากเกิดจากปัจจัยที่บุคคลไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การสูญเสียงาน วิกฤตเศรษฐกิจ หรือการสูญเสียเครือข่ายครอบครัวและสังคม เหตุการณ์ไม่คาดคิดเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นกับใครก็ได้ และสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของระบบรองรับทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ปัญหาคนไร้บ้านจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงปัญหาของคนกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นตัวชี้วัดความสามารถของเมืองในการสร้างความมั่นคง ความเท่าเทียม และคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนทุกคน เมืองที่น่าอยู่ไม่ใช่เมืองที่ไม่มีคนไร้บ้านปรากฏให้เห็น แต่คือเมืองที่มีระบบรองรับที่ดีพอที่จะไม่ปล่อยให้ประชาชนคนใดต้องสูญเสียโอกาสในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

ท้ายที่สุด การแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านไม่สามารถเป็นภาระของกรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือแบบบูรณาการจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับชุมชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ไปจนถึงรัฐบาลระดับประเทศ ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูล การพัฒนานโยบายร่วมกัน และการถอดบทเรียนจากพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ เพื่อนำไปปรับใช้ในบริบทอื่น ๆ ทั่วประเทศ การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบเช่นนี้จะช่วยเปลี่ยนจากการ “แก้ไขเมื่อเกิดปัญหา” ไปสู่การ “สร้างเมืองที่ป้องกันไม่ให้คนต้องตกอยู่ในภาวะไร้บ้าน” อย่างยั่งยืน

## บรรณานุกรม


1 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, “แจงนับคนไร้บ้าน (One Night Count) 2566”, 09.09.2024, https://dsdw.gdcatalog.go.th/dataset/one-night-count-2566

2 ไทยรัฐออนไลน์, “พม.เปิดสถิติคนไร้บ้าน กว่าครึ่งอยู่ใน “กทม.” เฝ้าระวังกลุ่มเปราะบาง 4 ล้านคน”, 16.06.2026, https://www.thairath.co.th/scoop/interview/2939912

3 ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๗”, 23.12.2014, https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/083/1.PDF

4 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), “สสส. สานพลังช่วย “คนไร้ที่พึ่ง” เข้าถึงสิทธิ-สวัสดิการด้วยฐานข้อมูล กทม. พบคนไร้บ้านวัยกลางคนเกินครึ่ง สูงอายุเพิ่มขึ้นกว่า 22% เร่งวางมาตรการป้องกัน”, 23.12.2023, https://www.thaihealth.or.th/content-detail/1c1a48c4-b23a-40af-a18f-05d6370e9147

5 สำนักข่าว Hfocus, “คนไร้บ้าน เฉพาะพ.ค. 66 พบ 2,499 คน แนวโน้มผู้สูงอายุพุ่ง! ตกงาน-ปัญหาครอบครัว” , 08.10.2024, https://www.hfocus.org/content/2024/10/31901

6 Penguin Homeless, “ตกงาน มีปัญหาครอบครัว มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 1,500 บาท: สำรวจชีวิตของ ‘คนไร้บ้าน’ ในไทย ผ่านโครงการแจงนับ (One Night Count)”, 01.12.2023, https://penguinhomeless.com/one-night-count-2566_thailand/

7 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), “คนไร้บ้านในสถานการณ์ COVID”, 04.05.2020, https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2020/03/23_%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%8A%E0%B8%99-%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A-149%E0%B8%A8%E0%B8%9B%E0%B8%81.%E0%B8%9E%E0%B8%AD%E0%B8%8A.%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%94-19.pdf

8 THE STANDARD, “คนไร้บ้านเพิ่มขึ้นในยุคโควิด และชีวิตของพวกเขาในวันที่คนนอนเสียชีวิตคาถนนกลางกรุง”, 21.07.2021, https://thestandard.co/homeless-people-on-ratchadamnoen-road/

9 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), “รายงานวิจัยการสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง”, 14.01.2018, https://dol.thaihealth.or.th/Media/Index/185b18aa-47f9-e711-80de-00155d84fa40?ReportReason=2

10 กรุงเทพมหานคร, “กทม. รุกจัดระเบียบ ทำความสะอาด ราชดำเนินกลาง พร้อมกวดขันงดเป็นที่พักหลับนอนคนเร่ร่อน”, 08.07.2023, https://www.facebook.com/share/p/1anTr9BLwZ/

11 กรุงเทพมหานคร, “กทม.ร่วมแจงนับคนเร่ร่อนทั่วประเทศและปล่อยขบวนรถ One Night Count สำรวจจำนวนแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม”, 23.05.2023, https://www.facebook.com/share/p/1F48K1EndP/

12 กรุงเทพมหานคร, “นโยบายเปลี่ยนเมือง”, 02.01.2025, https://openpolicy.bangkok.go.th/policy

13 กรุงเทพมหานคร, “อัปเดต “Hall of Fame” บ้านอิ่มใจ ส่งพี่น้องคนไร้บ้านทำงานแล้ว 71 ราย อยู่ในระบบต่อเนื่อง 35 ราย เดินหน้าเปลี่ยนที่พักพิง เป็นประตูสู่ชีวิตใหม่”, 28.04.2026, https://www.facebook.com/share/p/1USB6mjWg4/

14 กรุงเทพมหานคร, “รายงานประจำปีกรุงเทพมหานคร 2568”, 19.04.2026, https://anyflip.com/abjch/jvta

15 กรุงเทพมหานคร, “กทม. เปิดพื้นที่จุดบริการสวัสดิการสังคม (Drop in) เพื่อบริการสวัสดิการครบวงจร โดยบูรณาการความร่วมมือผ่านภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ณ บริเวณใต้สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า เขตพระนคร”, 27.08.2026, https://www.facebook.com/share/p/1Esamioh9X/

16 กรุงเทพมหานคร, “BKK Food Bank สำเร็จ กทม. ส่งต่ออาหารให้กลุ่มเปราะบางมากถึง 1.3 ล้านมื้อ ช่วยลดขยะเศษอาหารได้เกิน 3 แสนกิโลกรัม ภายใน 2 ปี, 09.08.2024, https://www.facebook.com/share/p/1GvPsSRMXH/

17 ทีมชัชชาติ, “คนไร้บ้าน”, 27.06.2026, https://teamchadchart.com/people/8

18 Housing First Europe Hub, “What is Housing First”, 03.08.2026, https://housingfirsteurope.eu/

19 Laura Maria Rojas Morales, “Finland’s “Housing First” Policy successfully tackles long-term homelessness (2008–ongoing)”, 16.04.2024, https://www.sdg16.plus/policies/housing-first-policy-finland/

20 Kaisu Kaplin, ThisisFINLAND Magazine, “How Finland’s Housing First model makes real progress against homelessness”, 26.06.2025, https://finland.fi/life-society/how-finlands-housing-first-model-makes-real-progress-against-homelessness/

21 SA Government News Agency, “Joburg launches inner city buildings revitalisation plan”, 08.04.2025, https://www.sanews.gov.za/south-africa/joburg-launches-inner-city-buildings-revitalisation-plan

22 SABC News, “Johannesburg Council approves plan to reclaim hijacked buildings”, 02.12.2024, https://www.sabcnews.com/sabcnews/johannesburg-council-approves-plan-to-reclaim-hijacked-buildings/

23 NYC Department of Homeless Services, “Street Outreach”, 31.12.2025, https://www.nyc.gov/site/dhs/outreach/street-outreach.page



# ชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็น: ความรั่วซึมของโครงสร้างพื้นฐานที่ชุมชนภูธเรศ

Ethnography of Stinkiness:
Infrastructural Leakage in Phutares Community

ปิยเทพ ตันมหาสมุทร
Piyathep Tanmahasmut

# ชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็น: ความรั่วซึมของโครงสร้างพื้นฐานที่ชุมชนภูธเรศ[1]

## Ethnography of Stinkiness: Infrastructural Leakage in Phutares Community

ปิยเทพ ดันมหาสมุทร

**บทคัดย่อ**

การพัฒนาเมืองในปัจจุบันมุ่งเน้นไปยังผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แนวทางนี้นำไปสู่ความอยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมเองหาใช่ว่าแยกขาดจากปัญหาอื่น เพราะผู้คนและพื้นที่บางพื้นที่อาจเผชิญกับความไม่เท่าเทียมทั้งทางสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเสมือนไม่แยกขาดจากัน ชาติพันธุ์วรรณนานี้เสนอเรื่องความอยุติธรรมที่มากับกลิ่นเหม็นผ่านชีวิตของครอบครัวเชื้อสายไทย-จีนที่อาศัยอยู่ในชุมชนภูธเรศ เขตสัมพันธ์วงศ์ กรุงเทพฯ ชุมชนนี้เป็นชุมชนตลาดสดที่ขึ้นชื่อเรื่องอาหารทะเลและเป็นแหล่งส่งออกวัตถุดิบหลักสู่ร้านอาหารจีนในย่านเยาวราช แต่ชุมชนนี้กลับเผชิญกับสภาวะหนึ่งที่มองด้วยตาไม่เห็นและผู้คนอาจอยู่กับมันจนเคยชินคือ “กลิ่นเหม็นชื้น” กลิ่นดังกล่าวได้พาผู้เขียนไปพบกับความสัมพันธ์อันไม่เท่าเทียมกันของการอยู่อาศัยในเมือง และที่มาของกลิ่นกลับมาจากโครงสร้างพื้นฐานที่ขาดการใส่ใจดูแล

ผู้เขียนใช้วิธีสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมกับครอบครัวดังกล่าว พร้อมติดตามชีวิตของพวกเขาที่ตลาดกรมภูธเรศจนได้พบกับต้นตอของกลิ่นเหม็นที่มาจากท่อน้ำที่รั่วซึมของอาคารภูธเรศ ทั้งนี้ ความรั่วซึมไม่ใช่แค่กายภาพของท่อน้ำแต่เป็นความล้มเหลวของโครงสร้างพื้นฐานในชุมชนภูธเรศที่ทำให้ปรียา เด็กหญิงจากครอบครัวผู้ค้าขายในตลาดสดรู้สึกไม่อยากเดินออกไปใช้ชีวิตในพื้นที่ชุมชน ทางออกที่เกิดขึ้นไปแล้วและสะท้อนความเป็นเมืองแบบกรุงเทพฯ คือการไล่รื้ออาคารและผู้พักอาศัยในนั้น บทความนี้ได้บันทึกเหตุการณ์ได้เกิดก่อนหน้าการไล่รื้ออาคารกรมภูธเรศไว้ บทความนี้สอดแทรกไปด้วยวิธีการทำแผนผังชุมชนและรูปประกอบเพื่อให้กลิ่นเหม็นสามารถถูกมองเห็นได้ด้วยวัตถุเชิงทัศนา ผู้เขียนเสนอว่าความเหม็นที่เกิดขึ้นกับครอบครัวนี้เปิดเผยการประกอบขึ้นของความอยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและทำงานกับผู้อยู่อาศัยของชุมชนอย่างไม่เท่าเทียม กลายเป็นว่าความรู้สึกต่อความเหม็นซับซ้อนมากกว่าความแตกต่างทางอายุหรือสถานะทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นสิ่งที่พัวพันกันระหว่างโครงสร้างพื้นฐาน ร่างกายและผัสสะ

**คำสำคัญ:** โครงสร้างพื้นฐาน กลิ่นเหม็น ชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็น ความรั่วซึม การเพิกเฉย

**Abstract**

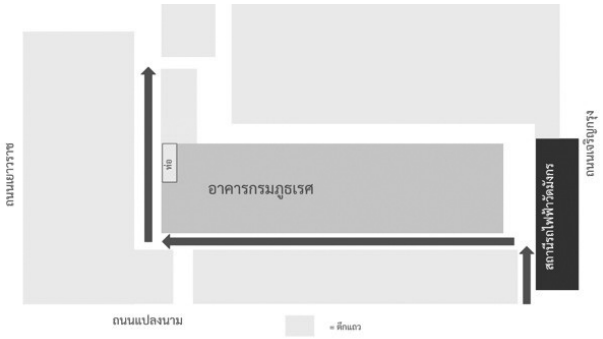
Contemporary urban development predominantly prioritizes economic interests. This approach has contributed to forms of economic and social injustice; however, social inequality cannot be understood as separate from other forms of injustice. People and places may experience social and environmental inequalities simultaneously, in ways that are deeply intertwined. This ethnography explores the injustices that emerge through foul odors by tracing the everyday lives of a Thai-Chinese family residing in Phuthares Community in Samphanthawong District, Bangkok. The community is a fresh market well known for its seafood hub and serves as a major source of raw ingredients for Chinese restaurants in the Yaowarat area (China town). Yet, the community also confronts an invisible condition that residents may gradually become accustomed to: a persistent "damp, foul smell." This odor led the author to uncover unequal relations of urban dwelling, with its source ultimately traced to neglected and poorly maintained infrastructure.

The author conducted participant observation with the family and followed their everyday lives at Krom Phuthares Market, eventually tracing the source of the odor as leaking water pipes in a flat called "Phuthares Building". The leakage, however, was not merely a physical failure of water infrastructure; it reflected a broader infrastructural failure within Phuthares Community. This failure affected Priya, a young girl from a family of fresh-market vendors, who came to feel reluctant to leave home and participate in everyday life within the community. The response that has already taken place, and which reflects a particular mode of urban development in Bangkok, has been the demolition of the building resulting in the displacement of its residents. This article ethnographically demonstrates the events preceding the demolition of the building. It also incorporates smellscape mapping as methodological tools through which the otherwise invisible presence of foul odors can be rendered perceptible and made visible. The author argues that the stinkiness experienced by this family reveals how environmental injustice is constituted and unevenly distributed among community residents. Experiences of foul odors are thus more complex than differences in age or socioeconomic status alone; rather, they emerge through the entanglement of infrastructure, bodies, and senses.

**Keywords:** Infrastructure, Foul Odors, An Ethnography of Foulness, Leakage, Neglect

# บทนำ

ในวันหนึ่งของฤดูฝนปี พ.ศ. 2566 อากาศค่อนข้างชื้น ผู้เขียนเดินเท้าไปในซอกหลืบที่ติดอยู่กับถนนแปลงนามที่เชื่อมต่อกับถนนเยาวราช ตรอกดังกล่าวไม่มีชื่อเรียก แต่เป็นทางลัดไปสู่ตลาดกรมภูธเรศ บรรยากาศทางเดินมืดและเงียบ เพราะเป็นช่วงเวลาบ่ายหลังตลาดสดปิดไปตั้งแต่ตอนเที่ยงวัน ทางเดินมีน้ำขัง หนูและแมลงสาบวิ่งอยู่บริเวณถุงขยะและเศษอาหารบนพื้น ผู้เขียนได้กลิ่นชื้นเหมือนท่อระบายน้ำ แต่กลิ่นนี้กลับแรงกว่ากลิ่นท่อที่บ้าน ผู้เขียนรู้สึกว่าระยะของกลิ่นนั้นอบอวลอยู่ระหว่างทางเดินอย่างชัดเจน อาจเป็นเพราะมีท่อน้ำทิ้งของอาคารกรมภูธเรศอยู่เหนือศีรษะ จึงอาจเป็นที่มาของกลิ่นคล้ายแอมโมเนียของสิ่งปฏิกูล

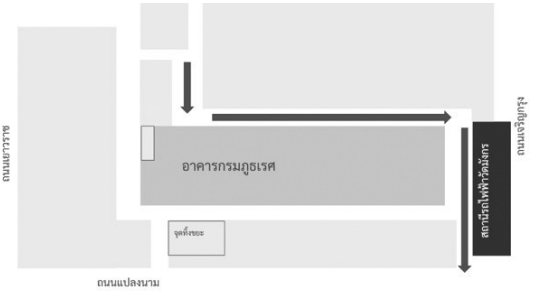



**รูปที่ 1:** แผนผังชุมชนตลาดกรมภูธเรศตามเส้นทางเดินเข้าชุมชนของผู้เขียน

สาเหตุที่ผู้เขียนเดินมาที่นี่เนื่องจากได้มีนัดกับ “ปัญญา” (นามสมมติ) ชายหนุ่มข้าราชการวัย 22 ปี ที่อาศัยอยู่ในชุมชนภูธเรศ บ้านของเขาเป็นตึกแถวสองชั้นที่เป็นเจ้าของโดยหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่ง ปัญญาอาศัยอยู่กับฐาปนีย์ (แม่) ปรียา (น้องสาว) และยุพิน (แม่บ้าน) โดยบ้านหลังนี้เป็นของปู่และย่าของปัญญาที่เช่ามาตั้งแต่ 80 ปีก่อนหน้า ครอบครัวของปัญญามีรายได้หลักคือการประกอบอาชีพค้าขายผักอยู่ใต้อาคารกรมภูธเรศ ฐาปนีย์รับช่วงต่อกิจการนี้

มาจากพ่อและแม่ของสามีเธอ ผู้เขียนสนใจไปยังปัญหาที่เกิดขึ้นของการอาศัยอยู่ในย่านตึกแถว และต้องการทราบวิถีความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของครอบครัว จึงใช้วิธีการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมผ่านการมานอนค้างที่บ้านของปัญญาเป็นครั้งคราว

ครั้งหนึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสคุยกับปรียา เธอเป็นนักเรียนมัธยมปลายที่เพิ่งกลับมาจากการเข้าเรียนโปรแกรมแลกเปลี่ยนที่รัฐยูทาห์ (Utah) ประเทศสหรัฐอเมริกา เธออยู่ในช่วงรอเรียนต่อมหาวิทยาลัย มีเรื่องแปลกเรื่องหนึ่งที่ผู้เขียนสังเกตได้คือ เวลาที่ผู้เขียนอยู่กับปัญญาหรือฐาปนีย์ในละแวกบ้าน พวกเขามักขอแวะเพื่อซื้ออาหารกลับไปฝากปรียาที่รอรับประทานที่บ้านอยู่หลายหนด้วยกัน กล่าวคือ ปรียาไม่ค่อยออกจากบ้านเท่าไร หากไม่ได้มีนัดกับเพื่อนฝูง จนได้ทราบจากพี่ชายของเธอว่า ปรียาไม่ได้ชอบใช้ชีวิตในภูธเรศเท่าไรนัก เธอให้เหตุผลว่ามัน “สกปรกและเหม็น” ผู้เขียนจึงได้พูดคุยกับปรียาเพิ่มเติมเรื่องนี้ เธอบอกว่า แถวบ้านของเธอมีกลิ่นเหม็นชื้นจากการเป็นตลาดและท่อระบายน้ำ อีกทั้ง บริเวณตลาดยังมีจุดทิ้งขยะของชุมชนตั้งอยู่บริเวณทางออกไปถนนแปลงนาม ดังนั้นเธอจึงไม่ค่อยออกไปนอกบ้านเสียเท่าไร หากต้องเลือกออกจากบ้าน เธอจะใช้เส้นทางที่ติดกับสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน เพราะเป็นทางที่สกปรกน้อยที่สุด




**รูปที่ 2:** เส้นทางเดินออกจากบ้านของปรียาที่พยายามเลี่ยงพื้นที่ตลาดและจุดทิ้งขยะ

เรื่องราวข้างต้นเป็นที่มาถึงความสนใจในกลิ่นเหม็นของชุมชนภูธเรศที่ผู้เขียนสนใจและต้องการสำรวจ อย่างไรก็ดี กลิ่นเหม็นไม่ใช่แค่เรื่องอารมณ์ความรู้สึกส่วนตัวกับพื้นที่

ผู้คนหรือสิ่งของ สำหรับการอยู่อาศัยในเมือง โดยเฉพาะกับพื้นที่ชุมชนละแวกบ้าน กลิ่นเหม็นคือปัญหาสุขภาวะสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างไม่เท่าเทียมกับย่านชุมชนดั้งเดิม หากมองกลับมาที่ภาพใหญ่ของเมืองกรุงเทพฯ กลิ่นเหม็นเป็นสิ่งที่พัวพันอยู่กับความสกปรกและมลพิษ สำหรับมลพิษ ปัญหาฝุ่น PM 2.5 กลายเป็นปัญหาสำคัญที่กรุงเทพมหานคร หรือกทม.[2] ให้ความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน หากย้อนดูสถิติของกรมควบคุมมลพิษตั้งแต่ ฝุ่นละอองขนาดเล็กสูงกว่าค่ามาตรฐานและกลายเป็นปัญหาของเมืองตั้งแต่ที่ค้นคว้าได้ในปีพ.ศ. 2553[3] ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาบางเรื่องอาจดำรงอยู่แล้วแต่ไม่ได้รับความสนใจจากสาธารณะ อย่างที่ Bruno Latour[4] อธิบายถึงประเด็นของความกังวลร่วม (Matter of Concern) และฝุ่นควัน PM 2.5 ทำให้สังคมและรัฐต้องเกิดการใส่ใจในนโยบายเกี่ยวกับฝุ่นที่มีอนุภาคขนาดเล็กจนสายตามองไม่เห็น

กลิ่นเหม็นคล้ายกับปัญหามลพิษอื่น ๆ มันไม่สามารถมองเห็นและยากที่จะแสดงผลออกมาอย่างเป็นรูปธรรม การอธิบายกลิ่นเหม็นจึงสัมพันธ์กับการตอบสนอง (Sensitivity) ผู้เขียนใช้วิธีวิจัยแบบชาติพันธุ์วรรณนาผ่านการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมกับครอบครัวของปรียามาประกอบกับการวาดแปลนชุมชนอันเป็นวิธีการทำงานแบบสถาปัตยกรรมศาสตร์ การเพิ่มวิธีการทำงานเชิงทัศนา (Visual) จะช่วยให้เห็นถึงบทบาทและการดำรงอยู่ของโครงสร้างพื้นฐานที่เผชิญกับปัญหาอันส่งผลต่อกลิ่นเหม็นของชุมชนได้ชัดยิ่งขึ้น

ในช่วงเวลาของการเก็บข้อมูลจนถึงเวลาเขียนบทความ (พ.ศ. 2566-2569) ชุมชนภูธเรศแห่งนี้กำลังอยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่การแปลงพื้นที่เดิมคืออาคารกรมภูธเรศและตลาดไปสู่พื้นที่ใหม่ สำหรับสายตาภายนอกอาจมองว่านี่เป็นโอกาสที่ดีของชุมชนที่ได้เปลี่ยนซอยอันเหม็นอับชื้นให้กลายเป็นพื้นที่ที่สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและขยายพื้นที่ท่องเที่ยวของเยาวราช

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าถึงปัญหาของการพัฒนาเมืองที่เน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวได้ปกปิดความเหลื่อมล้ำด้านการอยู่อาศัยในระดับชุมชน กลิ่นเหม็นซึ่งมีลักษณะนามธรรมและยากต่อการรับรู้ในตัวเองอยู่แล้ว ประกอบเข้ากับการถูกละเลยจากเมือง

จึงทำให้กลิ่นเหม็นขึ้นได้เปิดเผยสิ่งที่ซุกซ่อนอยู่ในนั้น นั่นคือความเหม็นของย่านภูธเรศไม่ใช่แค่การขาดการล้างทำความสะอาด แต่กลิ่นเหม็นขึ้นเกิดขึ้นผ่านการละเลยโครงสร้างพื้นฐานด้านการอยู่อาศัยของชุมชน ได้แก่ กลุ่มแรงงานและผู้ค้าขายรายย่อย ดังนั้นงานศึกษานี้จึงมุ่งเปิดเผยพลวัตของกลิ่นเหม็นกับโครงสร้างพื้นฐานผ่านสภาวะ “ความรั่วซึม” (Leakage) ที่ไหลเวียนผ่านภูมิทัศน์ของชุมชน บทความนี้ยังใช้แผนที่ภูมิทัศน์กลิ่นของย่าน (Smellscape Mapping) เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยให้กลิ่นเหม็นถูกทำให้มองเห็นได้ และกลายเป็นประเด็นที่ไม่ถูกละเลยหรือทอดทิ้งจากเมือง

## ชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็น (Ethnography of Stinkiness)

เนื่องจากผู้วิจัยต้องการสร้างข้อโต้เถียงกับแวดวงการศึกษาความอยุติธรรมและความเหลื่อมล้ำด้วยกลิ่นเหม็นและโครงสร้างพื้นฐาน บทความชิ้นนี้จึงต้องการวิธีวิทยาและวิธีวิจัยที่ช่วยสนับสนุนข้อโต้แย้งดังกล่าว งานศึกษาด้านสังคมศาสตร์ช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ตระหนักถึงข้อจำกัดของวิธีวิทยาในสาขาของตนเองและทบทวนถึงความเป็นไปได้ใหม่ Criado และ Estalella[5] เขียนถึงเครื่องมือของนักมานุษยวิทยาว่าชาติพันธุ์วรรณนากลับเป็นสิ่งที่จำกัดการทำงานภาคสนามเสียเอง ราวกับสวมหน้ากากอนามัยที่ปิดกั้นการหายใจ ทำให้งานชาติพันธุ์วรรณนาขาดความคิดสร้างสรรค์และการพลิกแพลงตามสถานการณ์ การพัฒนาวิธีวิจัยแบบมานุษยวิทยาอย่างสร้างสรรค์สามารถทำได้เพียงแค่เพิ่มเติมเครื่องมือเสริม เช่น การวาดรูป การใช้ภาพถ่ายช่วยเล่าเรื่อง ไปจนถึงผัสสะ เช่นเดียวกับ Collins และ Durington[6] ที่ชี้ให้เห็นว่าการเขียนบรรยายแบบมานุษยวิทยากลับกลายเป็นข้อจำกัดในการถ่ายทอดความรู้ เพราะตัวหนังสือในงานเขียนถูกยึดเป็นศูนย์กลางจนนักมานุษยวิทยาละเลยประสบการณ์ทางผัสสะในฐานะรูปแบบของการสื่อสาร ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอวิธีวิจัยเพื่อการทำความเข้าใจกลิ่นของย่านภูธเรศโดยเรียกว่า “ชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็น” หมายถึงการใช้วิธีการวิจัยแบบมานุษยวิทยาผ่านการไปสังเกตการณ์และมีส่วนร่วมกับพื้นที่ศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการประสบการณ์ทางกลิ่นของผู้ให้ข้อมูล กลิ่นในชีวิตประจำวันของปรียาและฐาปนีย์จะถูกใช้เพื่ออธิบายภูมิทัศน์กลิ่น (Smellscape)[7]

การอธิบายความเหม็นต้องเกิดจากการเข้าใจสภาวะแวดล้อมที่ประกอบร่วมมันขึ้นมาก่อน นักมานุษยวิทยา Mary Douglas[8] อธิบายว่ากระบวนการจัดระเบียบสังคมสมัยใหม่ในโลกตะวันได้สร้างข้อห้ามให้คนในสังคมหลีกเลี่ยงสิ่งสกปรก (Dirt) ซึ่งเกิดมาจากความรู้ด้านสุขอนามัยที่ต้องการควบคุมสุขภาพของพลเมือง องค์ความรู้นี้เองยังทำให้เกิดการจำแนกสิ่งแวดล้อมรอบตัวให้มีความเป็นระบบระเบียบ สิ่งที่ไม่อยู่ในระเบียบจึงหมายถึงสิ่งที่อยู่นอกเหนือกาจัดรระเบียบทางสังคม ดังนั้น ความสกปรกและกลิ่นเหม็นจึงไม่ใช่แค่องค์ประกอบทางเคมี แต่เป็นสิ่งที่ออกมาจากกรอบของระเบียบและความบริสุทธิ์ที่สังคมต้องการ ดังนั้น กลิ่นเหม็นจึงถูกทำให้กลายเป็นอื่น (Marginalise) ผ่านการเชื่อมโยงไปยังกลุ่มคนชายขอบของสังคม อาทิ คนจนเมือง คนประกอบอาชีพเกี่ยวกับขยะ ท่อ หรือห้องน้ำ เป็นต้น กลิ่นเหม็นจึงทำหน้าที่กำกับปกครอง (Govern) สังคมได้ โดยเฉพาะกับพื้นที่เมืองที่มักกีดกันกลิ่นเหม็นหรือขยะออกไปให้ไกล[9]

ความสกปรกของเมืองเป็นสิ่งที่เมืองสมัยใหม่ต้องการควบคุม เรื่องนี้สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่สัมพันธ์กับการปฏิวัติอุตสาหกรรม กล่าวคือ พื้นที่เมืองได้เปลี่ยนการใช้ที่ดินและวิถีชีวิตของผู้คนเพื่อสอดรับกับการผลิตในระบบอุตสาหกรรม จนส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมของเมือง งานศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของวิภพ หุยากรณ์[10] ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญและใกล้ชิดในการจัดการขยะของเมือง กรณีกรุงเทพฯ นั้น ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5-7 เมื่อการรวมศูนย์ของรัฐเข้าสู่พื้นที่เมือง ความเหลื่อมล้ำและชุมชนแออัดในเมืองจึงเริ่มก่อตัวขึ้น อาจกล่าวได้ว่า ความสกปรกและกลิ่นเหม็นของเมืองสัมพันธ์และอยู่เคียงคู่กับความเป็นเมืองอย่างไม่แยกขาดออกจากกัน ดังนั้นการทำความเข้าใจกลิ่นเหม็นของเมืองจึงสำคัญไม่ต่างจากการศึกษาเรื่องการพัฒนาเมือง

กลิ่นไม่ได้สัมพันธ์กับแค่มิติด้านการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ยังสัมพันธ์กับบริบททางวัฒนธรรม กรณีศึกษาของ Cohen[11] เขียนถึงกลิ่นเหม็นในพื้นที่ชุมชนของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมักเป็นผู้ย้ายถิ่นฐานจากต่างจังหวัดเข้าเมือง ชีวิตของพวกเขาในพื้นที่ชนบทนั้นปฏิสัมพันธ์กับกลิ่นของอินทรีย์วัตถุ สัตว์ หรือกลิ่นของขยะด้วย

ความเคยชิน ต่างจากพื้นที่เมืองสมัยใหม่ที่มีการควบคุมทางสาธารณสุข คนในชุมชนเหล่านี้จึงมีความทนทานต่อกลิ่นเหม็นในชุมชนทั้งกลิ่นจากสภาพแวดล้อมไปจนถึงกลิ่นของร่างกายมนุษย์ ขณะที่คนนอกพื้นที่กลับรู้สึกว่ากลิ่นในชุมชนมีความเหม็น นอกจากมิติทางวัฒนธรรมกับผู้คนที่เกี่ยวข้องกับกลิ่นเหม็นแล้ว ข้อสังเกตหนึ่งที่ผู้เขียนสนใจคือ พื้นที่การศึกษาในงานของ Cohen เป็นชุมชนในซอย ลักษณะพื้นที่จึงอาจมีความคับแคบและส่งผลต่อการถ่ายเทของอากาศได้ เช่นเดียวกับภูมิทัศน์กลิ่นของภูธเรศเองที่แวดล้อมด้วยซอยแคบ

ดังนั้นแล้ว จากที่กลิ่นเป็นหนึ่งในผัสสะ ดูเหมือนมีคุณลักษณะเป็นกลาง แต่เมื่อเราอธิบายว่ากลิ่นนั้นเหม็นจึงเท่ากับว่า ผัสสะนั้นได้ถูกตีตราทางสังคมบางอย่าง มากไปกว่านั้นคือ การปฏิสัมพันธ์ทั้งกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเมืองและบริบททางสังคมวัฒนธรรม ผู้เขียนจึงต้องการก้าวข้ามจากการพูดถึงผัสสะหนึ่งสู่การสนใจภววิทยาของ “ความเหม็น” ชาติพันธุ์วรรณนานี้จึงมากกว่าเรื่องราวของครอบครัวหนึ่งในภูธเรศ แต่เป็นการเมืองของความเหม็นที่เกิดขึ้นอย่างเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructurally)[12]

ผู้เขียนขอเริ่มชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็นด้วยการเล่าพื้นเพของชุมชน ภูธเรศเป็นชุมชนเก่าแก่อยู่ในเขตสัมพันธ์วงศ์ มีตรอกที่เชื่อมต่อไปยังถนนเยาวราช ชุมชนนี้มีใจกลางอยู่ที่อาคารกรมภูธเรศ อาคารที่อยู่อาศัยของหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่งอาคารก่อตั้งในปี พ.ศ. 2510 โดยหน่วยงานให้บริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง มาพัฒนาและดำเนินการเก็บค่าเช่า อาคารนี้เป็นอาคารพักอาศัยสูง 7 ชั้น มีจำนวนห้องทั้งสิ้น 270 ห้อง ผู้คนที่อาศัยในช่วงแรกส่วนมากเป็นผู้ที่ค้าขายในเยาวราชและข้าราชการที่ทำงานในกรุงเทพฯ เวลาต่อมา ในปี พ.ศ. 2522 บริษัทประสบปัญหาด้านการเก็บค่าเช่า จึงยกเลิกสัญญากับทางหน่วยงาน หลังจากนั้นเอง ทางหน่วยงานเกิดความต้องการเปลี่ยนพื้นที่เพื่อสร้างรายได้ที่สูงกว่า จึงขอไม่ต่อสัญญากับผู้เช่าและไม่เก็บค่าเช่าเพื่อขับไล่ผู้พักอาศัยในปี พ.ศ. 2532[13] ผู้อยู่อาศัยในอาคารจึงไม่ได้อยู่อาศัยด้วยสิทธิทางกฎหมาย และเป็นที่มาถึงความเสื่อมสภาพของอาคารที่ก่อตัวขึ้นตามเวลาจากการไม่มีงบประมาณสำหรับซ่อมบำรุง

นอกจากอาคารภูธเรศเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของผู้ค้าขายและแรงงานในเยาวราช ชุมชนนี้ยังเป็นที่ตั้งของตลาดที่ชาวไทยเชื้อสายจีนอาจรู้จักในชื่อ “ตลาดชินตั๊กลัก” ชุมชนภูธเรศยังเป็นพื้นที่การผลิตและส่งออกวัตถุดิบสำคัญ ได้แก่ อาหารทะเลและลูกชิ้นปลา เนื่องจากมีโรงงานลูกชิ้นขนาดเล็กตั้งอยู่ตรงข้ามบ้านของปัญญาและอีกหลายบ้านในชุมชน ร้านก๋วยเตี๋ยวลูกชิ้นปลาในย่านเยาวราชล้วนมีต้นทางวัตถุดิบจากภูธเรศทั้งสิ้น ตลาดภูธเรศเองยังขึ้นชื่อเรื่องวัตถุดิบทะเลสดที่ขายส่งภัตตาคารจีน ผู้เขียนสันนิษฐานเรื่องกลิ่นเหม็นชื้นของย่านว่าส่วนหนึ่งมาจากน้ำแข็งที่แช่วัตถุดิบเช่น กุ้งและปลา น้ำแข็งเหล่านี้ละลายและหยดลงมาบริเวณพื้นจนทำให้ทางเดินตลาดและรอบย่านเปียกแฉะ

กล่าวถึงเรื่องราวของกลิ่นเหม็นชื้น ผู้เขียนต้องเลือกหยิบยกเรื่องราวของอีกหนึ่งผู้ให้ข้อมูลมาเล่า เพราะกลิ่นเหม็นไม่ได้พัวพันอยู่กับแค่ชีวิตของปรียา แม่ของเธอคือฐาปนีย์ แม่ค้าขายผักอยู่ที่ตลาดกรมภูธเรศ วิถีชีวิตประจำวันของเธอกับตลาดเกิดขึ้นช่วงครึ่งวันเช้า เธอตื่นนอนเวลา 5.00 น. เพื่อขับรถกระบะออกไปส่งผักให้ลูกค้าภัตตาคารจีนในละแวกใกล้เคียง หลังจากนั้น 7.00 น. จึงกลับมาบริเวณแผงขายผักด้านหน้าตลาดกรมภูธเรศ ฐาปนีย์มีผู้ช่วยคือยุพิน ผู้เป็นทั้งแม่บ้านและผู้ช่วยขายของ เธอมาตั้งแผงในตลาดช่วง 4.00 น. และเป็นผู้เฝ้าแผงด้วยกันกับฐาปนีย์จนถึงเที่ยงวัน แผงผักของเธอตั้งอยู่นอกชายคาอาคาร ซึ่งเป็นจุดที่มีกันสาดของอาคารมาบังไว้ บริเวณแผงของเธอยังอยู่ติดกับท่อส่งน้ำทิ้งของอาคารที่เชื่อมต่อไปยังท่อระบายน้ำบนพื้น พื้นที่ขายของนี้เป็นของหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่งที่ทางหน่วยงานยังเก็บค่าเช่ากับผู้ค้าขายอยู่ ฐาปนีย์เป็นผู้จ่ายค่าเช่าทุกเดือน ฐาปนีย์และยุพินขายผักบริเวณดังกล่าวมากว่า 20 ปี พวกเธออยู่ร่วมกับสภาพของท่อน้ำมาจนถึงวันที่อาคารต้องถูกไล่รื้อ และผ่านเหตุการณ์ที่ทำให้ฐาปนีย์เกลียดอาคารและผู้อยู่อาศัยในอาคารเสมือนกับเป็นอริที่ไม่สามารถปรองดองกันได้

งานศึกษาของพีระ ตรีชดารัตน์ได้เสนอถึงแนวทางการปรับปรุงอาคารกรมภูธเรศด้านโครงสร้างทางกายภาพว่า ควรฉาบปูนผนังอาคาร เดินท่อประปา ท่อระบายน้ำและสิ่งปฏิกูลใหม่ทั้งหมด แต่จวบจนถึงปี พ.ศ. 2567 ก่อนที่อาคารจะถูกรื้อถอน กลับไม่เคยมีการซ่อมแซมอาคารเลยสักครั้งเดียว ดังนั้นแล้ว การระบายน้ำและส่งต่อน้ำระหว่างท่อ

ในอาคารจึงติดขัด ลักษณะของห้องพักแต่ละห้องประกอบไปด้วยระเบียง กิจกรรมชำระล้าง เช่น การล้างจานหรือซักผ้าเกิดขึ้นบริเวณระเบียง แต่เมื่อวันเวลาผ่านไป ท่อที่ไม่ได้รับการดูแลเริ่มอุดตัน น้ำบนอาคารระบายช้าลง ซึ่งปัญหาของท่อส่งน้ำนี้ได้เป็นเหตุให้ผู้ค้าขายในตลาดและผู้อาศัยบนอาคารบาดหมางกัน ครั้งหนึ่ง ผู้อาศัยบนอาคารเคยเทน้ำทิ้งลงมาจากระเบียงลงมาบริเวณที่ฐาปนีย์ขายผัก เธอโมโหมากเสียจนเดินขึ้นบันไดไปยังห้องพักดังกล่าวเพื่อตะโกนด่าทอ เรื่องราววุ่นวายจนทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเข้ามาห้ามปราม

เหตุการณ์ข้างต้นเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บ้านตึกแถวรอบตลาดล้วนติดกันสาดหน้าบ้าน เช่นเดียวกับบนแผงของฐาปนีย์ที่มีกันสาดติดตั้งอยู่เพื่อป้องกันน้ำที่ไหลลงมาจากด้านบนและน้ำฝน กันสาดที่ทุกบ้านติดตั้งได้กลายเป็นสิ่งปิดกั้นชุมชนจากแสงอาทิตย์ที่อาจช่วยทำให้ชุมชนเหม็นชื้นนี้แห้งลงได้บ้าง ย่านอย่างภูธเรศและพื้นที่รอบข้าง ได้แก่ สำเพ็ง เยาวราชและทรงวาดมีลักษณะเป็นชุมชนแออัดในบล็อก ด้วยการจัดวางผังอย่างไม่เป็นระบบระเบียบจึงทำให้เป็นพื้นที่เสี่ยงอัคคีภัย[14] พื้นที่เหล่านี้ยังไม่สามารถเข้าถึงได้ด้วยรถดับเพลิงและรถขยะ เพราะซอยมีขนาดแคบ คุณลักษณะอันคับแคบและแออัดจึงมีส่วนในการประกอบร่วมความอับชื้นของย่านและกักเก็บกลิ่นนั้นไว้ แต่ต้นตอของความเหม็นนั้นสัมพันธ์กับท่อน้ำของอาคาร และเรื่องราวนี้ของท่อระบายน้ำข้างต้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้น เนื้อหาส่วนถัดไปเป็นการสำรวจเรื่องความรั่วซึมของท่อน้ำโดยละเอียดยิ่งขึ้นผ่านชาติพันธุ์วรรณนาแห่งความเหม็น

## ความรั่วซึมของโครงสร้างพื้นฐาน

ฐาปนีย์มักชี้เป้าให้ผู้เขียนสนใจไปที่ “ข้างบน” เมื่อผู้เขียนถามถึงเรื่องกลิ่นเหม็นของชุมชนและตลาด ข้างบนที่เธอหมายถึงคือผู้อยู่อาศัยบนแฟลตที่ไม่ยอมออกเงินดูแลรักษาอาคารของตนเอง ทั้งที่พวกเขาอยู่อาศัยโดยไม่ต้องจ่ายค่าเช่า แต่ปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นเป็นเรื่องที่เกิดจากความปล่อยปละละเลยของผู้อาศัยจริงหรือ เรื่องราวของท่อไม่ได้มีเพียงเท่านี้ ปัญญาเล่าให้ผู้เขียนฟังว่าครั้งหนึ่งท่อน้ำทิ้งของอาคารเคยแตก ทำให้เศษขยะ

และเส้นผมกระเด็นออกมาจากท่อไปไกลจนถึงบ้านญาติของเขาที่อยู่ตรงข้ามกับแผงขายผัก แม้ฐาปนีย์จะรู้สึกไม่พอใจกับคนข้างบนอย่างไร แต่เธอยังต้องการค้าขายบริเวณนี้ โดยที่ไม่ถูกรบกวนด้วยน้ำและกลิ่นจากท่อน้ำ เธอเองเป็นกังวลว่าหากลูกค้ารู้สึกว่าแผงขายผักของเธอมีน้ำท่อหยดใส่หรือสภาพแวดล้อมสกปรกอาจไม่กล้าซื้อผัก โดยเฉพาะกับลูกค้าขาประจำที่ทำให้กิจการของครอบครัวยังดำเนินต่อได้ ฐาปนีย์จึงจ่ายเงินจ้างแรงงานของโรงงานลูกชิ้นในชุมชนคอยลอกท่อน้ำของอาคารบริเวณที่ใกล้กับแผงของเธอเดือนละครั้ง เพื่อให้น้ำทิ้งสามารถไหลได้อย่างไม่ติดขัดและป้องกันเหตุการณ์ท่อแตก ผู้เขียนเองได้ไปสอบถามเรื่องนี้กับยุพิน แม่บ้านและผู้ช่วยของฐาปนีย์ เธอได้เล่าว่า

**ผู้เขียน:** เอ๊ะ ผมเคยได้ยินว่ามีท่อแตก (แถวใกล้กับแผงขายผัก)
**ยุพิน:** นี่ไงท่อแตก (เดินไปชี้รอยน้ำไหลจนเป็นตะไคร่น้ำสีเขียว) มันแตกเพราะมันสะเทือนตอนทำรถไฟใต้ดิน (สถานีวัดมังกร)



**รูปที่ 3:** รอยร้าวของอาคารทำให้มีน้ำรั่วซึมออกมาจนส่งกลิ่นเหม็นขึ้น
**ที่มาภาพ:** ผู้เขียน

สถานีรถไฟฟ้าวัดมังกรฯ เพิ่งเปิดใช้เมื่อปี พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมา ในช่วงระหว่างก่อสร้าง ปัญญาเล่าว่า ชาวบ้านในตึกแถวต่างรู้สึกถึงแรงสั่นสะเทือนที่อาจทำให้บ้านตึกแถวเก่าแก่แตกร้าวได้ แน่นอนว่าอาคารกรมภูธเรศที่ขาดการบำรุงรักษามายาวนานเองก็ได้รับผลกระทบไปด้วย ทั้งโครงสร้างอาคารและท่อน้ำต่างเกิดรอยแตกร้าว สำหรับท่อระบายน้ำที่มีสิ่งอุดตันสะสมเป็นเวลานาน ย่อมส่งกลิ่นไม่พึงประสงค์ออกมา สิ่งที่ฐาปนีย์

ทำได้กลับมีเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ (ลอกท่อ) เพื่อไม่ให้ท่อน้ำแตกหรือส่งกลิ่นเหม็นมารบกวนการค้าขายผักของเธอ แต่กระบวนการทำให้เกิดกลิ่น (Odorization) ยังคงเกิดขึ้นในท่ออยู่

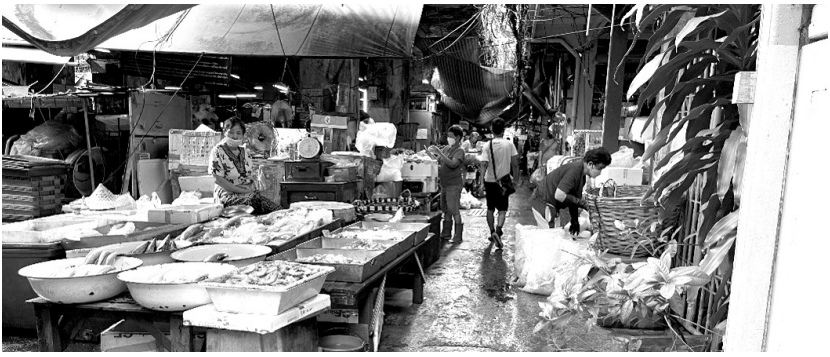
**โครงข่ายของการรั่วซึม**

การศึกษาโครงสร้างพื้นฐานไม่ใช่การจ้องไปยังสิ่งหนึ่ง แต่เป็นการติดตามเครือข่ายความสัมพันธ์[15] การสเกลความสัมพันธ์นั้นให้อยู่ในหน่วยที่ศึกษาได้[12] ไปจนถึงการประกอบสร้างและผลกระทบเชิงสังคม[16] เช่นเดียวกัน ผู้เขียนพิจารณาความรั่วซึม (Leakage) ไม่ใช่เพียงการที่ท่อน้ำมีจุดแตกจนมีน้ำหยดลงมาในเชิงกายภาพ แต่หมายความถึงสภาวะรั่วไหลที่เกิดขึ้นระหว่างโครงสร้างพื้นฐาน ชุมชนและเมือง Nikhil Anand[17] เสนอคำว่า ความรั่วซึมเชิงสังคม (Social Leakage) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การเข้าไม่ถึงน้ำของผู้คนในเชิงสังคมวัตถุ (Sociomaterial) โดยปรากฏการณ์ลักษณะนี้เกิดจากรัฐหรือหน่วยงานที่ดูแลโครงสร้างพื้นฐานใช้อำนาจและความรู้เชิงเทคนิคเพื่อกีดกันคนกลุ่มน้อยของสังคม

เมื่อโครงสร้างพื้นฐานล้มเหลวจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม ตัวมันเองอาจนำพาผู้คนและวัตถุไปสู่ความเป็นไปได้อื่น[18] การรั่วซึมยังสะท้อนว่าโครงสร้างพื้นฐานมีสภาวะพ้นไปจากการควบคุมของมนุษย์ จริงอยู่ว่า รอยร้าวของท่อน้ำอาจเกิดจากการไม่ใส่ใจดูแลของรัฐ แต่ Anand ชี้ว่า สิ่งที่เกิดขึ้นตามมานั้นเกินกว่าที่เราสามารถคาดการณ์หรือควบคุมได้ เพราะมันอาจนำไปสู่การกัดกินโครงสร้างพื้นฐานอื่นของเมืองได้เช่นกัน

ลักษณะของความคาดเดาไม่ได้และคาดไม่ถึงในงานของ Anand[19] ยังพบในกรณีศึกษาอื่น เช่น งานศึกษาของนักมานุษยวิทยาด้านโครงสร้างพื้นฐานศึกษา Casper Brunn Jensen[20] เองได้เสนอถึงความสามารถในการเป็นผู้กระทำของโครงสร้างพื้นฐานว่าสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพได้ ด้วยแนวทางของการศึกษาโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น ผู้เขียนจึงมองความรั่วซึมในฐานะการประกอบร่วมของโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งแวดล้อม และสังคมของภูธเรศ

สิ่งที่เกิดขึ้นกับอาคารนำไปสู่การฟุ้งกระจายของกลิ่นเหม็นไปทั่วทั้งย่าน หากลองพิจารณาชุมชนภูธเรศจากผังและสภาพแวดล้อมในฐานะโครงสร้างพื้นฐานหนึ่ง ลักษณะชุมชนนี้เป็นบ้านเรียงติดกันในซอยแคบแม้ถนนในทางเดินเท้าอาจกว้างในระดับที่คนเดินสวนกันได้ แต่ด้วยข้าวของทำมาหากินของชาวบ้านและกระถางต้นไม้ก็ทำให้พื้นที่ดูคับแคบ นอกจากความแคบในแนวราบแล้ว เหนือศีรษะของผู้คนยังมีร่มเงาของกันสาดที่ใช้ทั้งบังแสงแดดและป้องกันชุมชนจากฝนอยู่ แต่กันสาดกลับไม่ได้เป็นแค่สิ่งกำบัง มันยังเป็นทำหน้าที่เชิงพหุ (Multiple)[21] ในการกักเก็บความเปียกชื้นของชุมชนตลาดเสมือนมีโดมปกป้องจากแสงอาทิตย์และลม เมื่อการถ่ายเทอากาศไม่ดีพอ พื้นที่ตลาดจึงไม่ได้โปร่งอย่างที่มันควรเป็น หากพิจารณาจากกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาดโดยกระทรวงสาธารณสุข[22] เอกสารได้ระบุในข้อที่ 7.7 ของหลักเกณฑ์ตลาดว่า “การระบายอากาศภายในตลาดเพียงพอ และไม่มีกลิ่นเหม็นอับ” แน่นอนว่านี่ไม่ใช่สิ่งที่ตลาดกรมภูธเรศเป็น แต่ปัญหานี้ก็ใช่ว่าจะเป็นสิ่งที่ผู้เขียนต้องมากล่าวโทษผู้ค้าในตลาด เพราะอากาศคงปลอดโปร่งได้ยากในซอยที่คับแคบ เพราะลักษณะของการตั้งรกรากในซอยนั้นทำให้การระบายอากาศทำได้ไม่ดีพอ เมื่อทุกสิ่งประกอบรวมกัน ทั้งท่อน้ำที่รั่วซึม โครงสร้างอาคารที่แตกร้าวจนมีน้ำไหลออกมา ทางเดินที่คับแคบและกันสาดที่บดบังแสงอาทิตย์ ภูมิทัศน์กลิ่นเหม็นของภูธเรศจึงดำรงอยู่ได้และกลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนเกินกว่าจะแก้ไขทางใดทางหนึ่ง



**รูปที่ 4:** บริเวณทางเดินรอบตลาดกรมภูธเรศที่ถูกกันสาดคั่นกลางระหว่างแสงอาทิตย์กับชุมชนจนทำให้ชุมชนสะสมความชื้นแฉะจากน้ำแข็งและน้ำรั่วของอาคาร
**ที่มาภาพ:** ผู้เขียน

โครงสร้างพื้นฐานอย่างอาคารภูธเรศรวมถึงบรรยากาศของย่านไม่ใช่เพียงแค่ประกอบสร้างกลิ่นเหม็นให้กับย่าน แต่มันยังทำงานกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับพื้นที่[18] ปรียาเป็นตัวอย่างที่สุดโต่งและชัดเจน ผู้เขียนเคยได้สอบถามทั้งสองพี่น้องว่า พวกเขาวางแผนเรื่องบ้านในอนาคตอย่างไร เนื่องจากปัจจุบันสมาชิกในบ้านมีเพียง 4 คน และบ้านของพวกเขาก็เก่ามาก อีกทั้ง สถานะของชุมชนยังไม่มั่นคงแน่นอนต่อการถูกทำให้กลายเป็นย่านผู้ดีโดยรัฐ (State-Led Gentrification)[23] เพราะทั้งย่านภูธเรศอาจถูกหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ขอเวนคืนไปเพื่อให้ภาคเอกชนไปลงทุนเพื่อแสวงผลกำไรวันใดวันหนึ่งก็ไม่อาจทราบได้ แต่ปัญญาก็ตอบอย่างไม่ลังเลเลยว่า เขาเลือกอยู่ที่นี่ต่อ เนื่องจากภูธเรศตั้งอยู่ในพื้นที่กลางเมือง เขาสามารถไปไหนมาไหนได้สะดวกด้วยรถเมล์และรถไฟฟ้า MRT ปัญญาจึงไม่ได้มีปัญหากับกลิ่นเหม็นของตลาด ตัวเขาใช้เวลาว่างไปเล่นที่แผงขายผักของครอบครัวตั้งแต่เด็กจนเคยชินกับบรรยากาศและกลิ่นของตลาด แต่ปรียากับมองตรงกันข้าม เธอมีความสุขมากกับการมีอิสระตอนที่ได้ไปเรียนต่างประเทศ เธอบรรยายถึงพื้นถนนอันสะอาด ขยะที่ถูกจัดการให้อยู่ในถังขยะ และอากาศที่ไม่ร้อนและอับชื้นเหมือนกับภูธเรศ เธอจึงไม่เห็นอนาคตของตัวเธอในชุมชนแห่งนี้

ปัญญาอธิบายเพิ่มเติมให้ผู้เขียนฟังภายหลังว่า ปรียามีพื้นเพที่แตกต่างจากตัวเขา เพราะเธอเกิดมาในยุคที่ครอบครัวเริ่มมีสถานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ผิดกับเขาที่อยู่ในยุคปากกัดตีนถีบ พ่อของเขาต้องการให้ลูกทั้งสองใช้ชีวิตอย่างสบาย ปรียาเลยได้เรียนโรงเรียนเอกชนชื่อดังติดสถานีรถไฟฟ้า เธอมักออกไปเที่ยวห้างสรรพสินค้าในเมืองกับเพื่อน และใช้มีไลฟ์สไตล์ที่แตกต่างจากปัญญาซึ่งติดดินกว่า นั่นอาจเป็นข้อสรุปอย่างง่าย เช่นเดียวกับการอธิบายว่าปรียาอาจอยู่ในวัยที่ต้องการปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่ใหม่ ออกห่างจากครอบครัวตามประสาวัยรุ่น แต่หากพิจารณาถึงเงื่อนไขสภาพแวดล้อมในพื้นที่ภูธเรศ แม้ทั้งสองบุคคลอยู่ในครอบครัวเดียวกัน แต่มีอายุห่างกันถึง 4 ปี มีพลวัตด้านสังคมเศรษฐกิจ การศึกษา ประสบการณ์ด้านการเคลื่อนย้าย ตลอดจนชีวิตประจำวันที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้ทำงานตัดและคร่อมข้ามกันอยู่ มากไปกว่านั้น ด้วยการพิจารณาสภาวะความเป็นสังคม-วัตถุ ปัญญามีผัสสะและวัตถุสภาวะเดียวกันกับสภาพแวดล้อมของภูธเรศ

จึงทำให้เขาสามารถเชื่อมโยงและอยู่อาศัยในย่านภูธเรศได้โดยไม่รู้สึกถึงอปกติภาวะ ไปจนถึงการปรารถนา (Aspire) ไปยังอนาคตร่วมกับชุมชนนี้

เงื่อนไขทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มองไม่เห็นแต่ถูกรู้สึกได้โดยปรียานี้เองที่สะท้อนถึงความไม่ยุติธรรมอันเกิดขึ้นอย่างซับซ้อนกว่าคำว่า “ความแตกต่างระหว่างรุ่น” เพราะเธอไม่ได้อายุห่างจากพี่ชายเท่าไร แต่พี่ชายของเธอกลับยึดโยงกับย่านเหมือนกับแม่และผู้คนในชุมชนตลาด การที่ปรียาต้องอยู่ในสภาวะแวดล้อมแบบนี้ก็ไม่ได้เป็นตัวเลือกของเธอ เธอจึงมองเห็นอนาคตนอกชุมชนนี้ ทั้งที่เธออาจไม่จำเป็นต้องออกจากบ้านของครอบครัวหากชุมชนไม่เหม็นท่อ

## การเมืองของการเพิกเฉย (The Politics of Neglect)

“From sewers to metro-lines, from old mineshafts to the roots of trees, underground workings threaten the neat division between infrastructure and superstructure at the heart of progressive urbanism.”

*Ingold*[24]

ดังประโยคที่นักมานุษยวิทยา Tim Ingold ได้อธิบายว่าโครงสร้างพื้นฐานไม่ใช่เพียงวัตถุที่แยกขาดจากสิ่งอื่น เพราะโครงสร้างทางกายภาพที่ทั้งมองเห็นและมองไม่เห็นเหล่านี้ต่างเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในเมือง การศึกษาโครงสร้างพื้นฐานที่รั่วซึมนี้ทำให้ผู้เขียนเห็นถึงความสัมพันธ์ข้ามพื้นที่และข้ามสเกล[25] ปัญหาที่ดูเหมือนเป็นเรื่องส่วนตัวกลับร้อยเข้ากับสิ่งที่ใหญ่กว่านั้นและนำไปสู่คำถามว่านอกจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างพื้นฐานเชิงสถาปัตยกรรมแล้ว มีตัวแสดงทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง ผู้เขียนเองสงสัยว่าแล้วที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการจัดการดูแลและจัดการความสะอาดพื้นที่อย่างไร ฐาปนีย์เล่าว่า จริง ๆ แล้ว หน่วยงานภายใต้สำนักงานกรุงเทพมหานครมักมาทำความสะอาดด้วยการฉีดน้ำเป็นประจำทุกเดือน แต่แน่นอนว่า

พื้นที่ตลาดสดนั้นถูกใช้งานทุกวัน การทำความสะอาดเป็นครั้งคราวจึงไม่ได้ทำให้พื้นที่ทั้งหมดของชุมชนสะอาดได้ ท้ายที่สุด ดังนั้นเราสามารถอนุมานได้ว่าหน่วยงานของกรุงเทพมหานครนั้นรู้ถึงสถานะทางสุขภาวะของชุมชนภูธเรศ แต่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอาคารกรมภูธเรศที่มีท่อแตกคืออีกหน่วยงานภาครัฐซึ่งใกล้ชิดกับผู้ค้าขายในตลาดสด

โดยทั่วไปแล้ว ฐาปนีย์ ผู้ค้าขายและผู้อาศัยในชุมชนต่างต้องจ่ายค่าเช่าให้กับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่เป็นประจำทุกเดือน กรณีผู้อาศัยในตึกแถว ฐาปนีย์เองยังต้องยื่นคำร้องขออนุญาตซ่อมแซมบ้านกับหน่วยงานดังกล่าว ตามระเบียบสำหรับผู้อยู่อาศัย เธอเคยชี้ให้ผู้เขียนดูถึงบ้านหลังหนึ่งที่ต่อเติมระเบียง แต่ต้องรื้อออกภายหลังเพราะผิดกฎสัญญาเช่า ฐาปนีย์มักพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เธอไปจ่ายค่าเช่าจนทราบมาว่ามีคนมาร้องเรียนเรื่องผู้อาศัยในอาคารภูธเรศสร้างปัญหากับชาวบ้านตึกแถวอยู่มาก เช่นเดียวกับเธอ ทั้งเรื่องปัญหาท่อน้ำรั่วและปัญหาอื่น จุดเปลี่ยนใหญ่อยู่ที่ หน่วยงานเจ้าของอาคารตัดสินใจรื้ออาคารและเปลี่ยนให้กลายเป็นพื้นที่สำหรับผู้สนใจลงทุนไปประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ เมื่อต้นปีพ.ศ. 2568 สาเหตุของเรื่องนี้ถูกลือกันว่าชาวบ้านเปลี่ยนจากการร้องเรียนเจ้าของอาคาร ไปร้องเรียนกับอีกสำนักงานหนึ่งของเมืองแทน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจใหญ่กว่าเจ้าของอาคาร จึงนำไปสู่โครงการดังกล่าว

ดังนั้น คำถามที่ผู้เขียนตั้งไว้ว่ามีหน่วยงานใดเข้ามาจัดการดูแลเรื่องความเหม็นของชุมชนบ้าง คำตอบเป็นตรงกันข้ามคือไม่ใช่ว่าไม่มี แต่เป็นปัญหานี้ถูกละเลยเชิงโครงสร้าง จากหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ได้เงินค่าเช่าจากผู้อาศัยบนอาคารภูธเรศก็ไม่ได้พยายามหาทางออกอื่นจนนำไปสู่ปัญหาด้านการอยู่อาศัยร่วมกันในชุมชน ส่วนสำนักงานเขตฯ เองกลับไม่ทำหน้าที่เชิงรุกในการเข้ามาตรวจสอบก่อนที่ระบบท่อของอาคารจะล้มเหลวอย่างเรื้อรัง โครงสร้างพื้นฐานที่ควรเป็นที่พักพิงของผู้คนกลับกลายเป็นกรงขัง[26] ความเหม็นและมลภาวะในชุมชน จนอากาศที่ปนเปื้อนไปด้วยความเหม็นมาถึงผู้อยู่อาศัยอย่างปรียา ความเป็นการเมืองของโครงสร้างพื้นฐานในที่นี้จึงหมายถึงความเพิกเฉยและไม่ใส่ใจเชิงสถาบัน สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างง่ายเพียงระยะเวลาอันสั้น ความเหม็นหมายความ

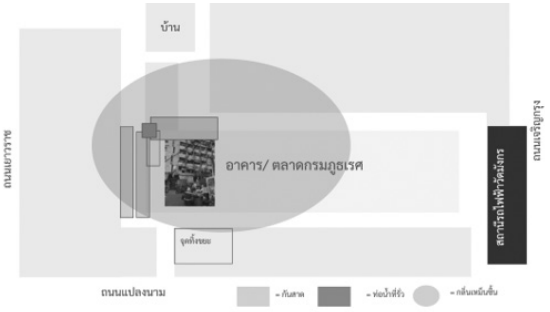
มากกว่าท่อน้ำที่รั่วซึมหรืออาคารที่เก่าทรุดโทรม มันค่อย ๆ สั่งสมจากการเพิกเฉยในชีวิตประจำวัน[27] สุดท้ายแล้ว ทางออกของเมืองกรุงเทพฯ ในตอนนี้จึงกลายเป็นการขยายพื้นที่แสวงหาผลกำไรต่อจากเยาวราชมาสู่ชุมชนที่อยู่อาศัยเก่าแทน

## บทสรุป: เปิดเผยโครงสร้างพื้นฐาน เปิดเผยความอยุติธรรมที่รั่วซึมกว่าท่อน้ำ

งานชาติพันธุ์วรรณนานี้ใช้ความล้มเหลวของโครงสร้างพื้นฐานที่เพิกเฉยต่อผู้คนเพื่อกลับมานำเสนอเรื่องความ อยุติธรรมที่ไม่ใช่แค่กับชุมชนภูธเรศ แต่กรณีศึกษาของครอบครัวฐาปนีย์และชุมชนภูธเรศสะท้อนถึงความสำคัญของความยุติธรรมเชิงผัสสารมณ์ที่ต้องทำให้กระบวนการใส่ใจดูแลออกมาจากพื้นที่ส่วนตัวสู่พื้นที่ของการเมืองมากขึ้น เนื่องจากหลักการคิดของสังคมสมัยใหม่และระบบทุนนิยมสร้างภาพลวงตาของปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) จนมาปิดซ่อนภววิทยาของผัสสะและความรู้สึก[28] ดังนั้นแล้ว การคิดเชิงภววิทยาของความเหม็นกับจริยธรรมจึงไม่ได้แยกขาดออกจากัน ปัญหาผัสสะอย่างกลิ่นเหม็นที่ถูกผลักให้เป็นปัญหาส่วนบุคคล แต่เมื่อถอดรื้อชุดความคิดดังกล่าวและใช้ศึกษาอย่างมีส่วนร่วมก็ทำให้ผู้เขียนเห็นถึงความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับชุมชนภูธเรศที่กำลังแบกเมืองไว้อยู่ หากไม่มีแหล่งผลิตและส่งออกวัตถุดิบให้ร้านอาหาร ผลกระทบต้องเกิดกับการท่องเที่ยวในเยาวราชแน่นอน ขณะเดียวกัน สุขลักษณะของพื้นที่การผลิตและสุขภาวะของผู้อยู่ในวงจรการผลิตนี้ก็สมควรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สะอาดกว่านี้

แม้การแก้ไขความเหม็นและโครงสร้างพื้นฐานที่ล้มเหลวจะเกิดขึ้นไปแล้วผ่านการไล่ผู้อยู่อาศัยเดิมออกและเปลี่ยนอาคารเป็นสิ่งอื่น แต่ก็ใช่ว่ากรณีศึกษานี้ไม่ควรได้รับความสนใจ เพราะความเหม็นเป็นสิ่งที่งานศึกษาเรื่องการพัฒนาเมืองควรให้ความสำคัญ ในบทนำ ผู้เขียนได้นำเสนอแผนที่ชุมชนภูธเรศผ่านคำบอกเล่าของปรียาไปแล้ว อย่างไรก็ตาม แผนที่ที่บอกข้อมูลเชิงทัศนากลับไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการทำงานของความเหม็นได้ สิ่งที่ถูกเพิกเฉยอย่างกลิ่นยังไม่สามารถมองเห็นได้ง่าย เพื่อการนั้นแล้ว ผู้เขียนจึงเสนอแผนที่ภูมิทัศน์กลิ่นเป็นโมเดลในการทำให้กลิ่นมองเห็นได้ (Make Visible) แผนที่

ดังกล่าวไม่ใช่เพียงข้อมูลทางรูปภาพ แต่มันเป็นเครื่องมือที่ช่วยเปิดเผยการประกอบร่วมของความเหม็นในชุมชนภูธเรศได้




**รูปที่ 4:** บริเวณทางเดินรอบตลาดกรมภูธเรศที่ถูกกันสาดคั่นกลางระหว่างแสงอาทิตย์กับชุมชนจนทำให้ชุมชนสะสมความชื้นและจากน้ำแข็งและน้ำรั่วของอาคาร

แผนผังของชุมชนภูธเรศทำหน้าที่ติดตามการพัวพันของวัตถุสภาวะที่สัมพันธ์กับท่อส่งน้ำของอาคาร พื้นที่การผลิตในตลาด ลักษณะการออกแบบการอยู่อาศัยด้วยกันสาดไปจนถึงระยะการได้กลิ่นเหม็น จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าบ้านของพวกเขาไม่ได้อยู่ไกลจากระยะของกลิ่นเหม็นและตลาดเลย กล่าวคือ กลิ่นเหม็นแทบจะคลืนคลานเข้ามาถึงหน้าบ้านแล้วด้วยซ้ำ ดังนั้นจึงไม่แปลกเสียด้วยซ้ำที่เธอไม่อยากออกจากบ้านและไม่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับชุมชนตลาดเสียเท่าไร แผนที่ภูมิทัศน์กลิ่นเปิดเผยถึงการไหลเวียนของกลิ่นที่ไม่ได้เท่าเทียม สิ่งที่เกิดขึ้นภายในชุมชนจะไม่มีวันได้ออกไปสู่เยาวราช เช่นเดียวกับที่หน่วยงานรัฐ และหน่วยงานภายใต้กรุงเทพมหานครไม่ได้รับรู้ หรือรู้ถึงปัญหา แต่ไม่หาทางแก้ไขมาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ความเหม็นนี้ฝังเข้าไปอยู่ในชีวิตประจำวันของการอยู่อาศัยในชุมชนตึกแถว กับผู้ที่อยู่อาศัยมายาวนานในตลาดอย่างฐาปนีย์และยุพิน รวมถึงปัญญาที่ทนทานต่อกลิ่นเหล่านี้ ความอับชื้นไม่ได้เป็นมลภาวะสำหรับพวกเขาเท่าไร หากเทียบกับความจำเป็นด้านเศรษฐกิจที่ครอบครัวพึ่งพาเครือข่ายลูกค้าและร้านอาหารในย่าน ในทางกลับกัน ปรียาที่โตมากับช่วงที่กรุงเทพฯ กำลังพัฒนาเป็นเมืองผู้ดี (Gentrified City) สะอาดและสวยงาม (Beautified) จากพื้นที่ศูนย์การค้าไปจนถึงการได้ไปอยู่อาศัยในต่างประเทศ เธอจึงเปราะบางกับความเหม็นและความสกปรก ทางออกส่วนตัวของปรียาจึงกลายเป็นว่าเธออยากไปอาศัยอยู่ที่อื่น อยากไปเรียนต่างประเทศในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งดูเหมือนเป็นทางออกที่น่าจะยอมรับกันได้ทั้งตัวเธอและครอบครัว ความเหม็นและความรั่วซึมของโครงสร้างพื้นฐานจึงไม่ใช่เพียงความเป็นจริงทางกายภาพบนแผนที่ แต่คือเส้นแบ่งพรมแดนทางภววิทยาที่แบ่งแยกผู้คน[25] และในกรณีนี้เกิดขึ้นข้ามผ่านเส้นแบ่งของช่วงอายุและสถานะทางเศรษฐกิจ

สุดท้ายแล้ว กระบวนการชำระล้างเมือง (Urban Sanitization) แบบที่เมืองทำอยู่คือการมองผ่านความงามบริสุทธิ์ไม่พ้นจากที่ Douglas ได้เสนอว่าสังคมพยายามแบ่งแยกและคัดแยกสิ่งที่อยู่นอกโครงสร้างของความสะอาดออกไป ชาติพันธุ์วรรณนานี้ต้องการนำเสนอว่าการทำให้เมือง-ชุมชนมีสุขภาวะที่ดีจำเป็นต้องคำนึงถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ในที่นี้คือความเป็นอยู่ของชุมชนภายใต้โครงสร้างพื้นฐานที่รั่วซึม และการมุ่งเน้นฟื้นฟูหรือพัฒนาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมต้องไม่แยกขาดออกจากเศรษฐกิจและสังคม เพราะทั้งหมดล้วนพัวพันกันในความเป็นเมือง โครงสร้างพื้นฐานและผู้คนจึงต้องการดูแลใส่ใจที่ไม่ใช่แค่วิธีการฉีดน้ำล้างเดือนละครั้งตามกำหนดการ แต่เมืองจำเป็นต้องฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานผ่านปฏิบัติการดูแลในชีวิตประจำวัน ซึ่งผลตอบรับก็จะนำไปสู่สาธารณสุขของเมืองที่ยั่งยืนและไม่ทอดทิ้งใคร

## รายการอ้างอิง


1. บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำที่รู้สึกได้: ความหนืดพรุนของกลิ่นเหม็นและความร้อนจากการประกอบร่วมในกรุงเทพมหานคร” (2567) ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. ในที่นี้ ผู้เขียนเรียก กรุงเทพมหานครหรือ กทม. ในความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพฯ และใช้คำว่า “กรุงเทพฯ” แทนที่เมือง

3. กรมควบคุมมลพิษ. *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2553.* กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2554. กรมควบคุมมลพิษ. เว็บ. 1 กรกฎาคม 2569. https://www.pcd.go.th/publication/ 3632/

4. Latour, Bruno. “Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern.” *Critical Inquiry* 30.2 (2004): 225–248. Web. 19 July 2026. https://doi.org/10.1086/421123

5. *Criado, Tomás Sánchez, and Adolfo Estalella. “Introduction: The Ethnographic Invention.”* An Ethnographic Inventory: Field Devices for Anthropological Inquiry. Ed. Tomás Sánchez Criado and Adolfo Estalella. London: Routledge, 2023. Print.

6. Collins, Samuel Gerald, and Matthew Slover Durington. Multimodal Methods in Anthropology. London: Routledge, 2024. Print.

7. Henshaw, Victoria. Urban Smellscapes: Understanding and Designing City Smell Environments. London: Routledge, 2014. Print.

8. Douglas, Mary. Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo. London: Routledge, 1966. Web. 18 July 2026.

9. Chan, Kin Wing. “Politics of Smell: Constructing Animal Waste Governmentality and Good Farming Subjectivities in Colonial Hong Kong.” Environment and Planning C: Politics and Space 38.6 (2020): 1055–1074. Web. 18 July. 2026.

10. วิภพ หุยากรณ์. “สำนักงานปุ๋ย เทศบาลนครกรุงเทพ : ประวัติศาสตร์การจัดการขยะมูลฝอยในกรุงเทพ ปลายทศวรรษ 2490 ถึงทศวรรษ 2510.” *วารสารประวัติศาสตร์ ธรรมศาสตร์* 10.2 (2566): 87–115. *ThaiJO.* เว็บ. 26 กรกฎาคม 2569. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/thammasat_history/article/view/263572.

11. Cohen, Erik. “The Broken Cycle: Smell in a Bangkok Soi (Lane).” *Ethnos* 53.1–2 (1988): 37–49. Web. 17 July. 2026.

12. Star, Susan Leigh. “The Ethnography of Infrastructure.” *American Behavioral Scientist* 43.3 (1999): 377–391. Web. 29 August 2026. https://doi.org/10.1177/00027649921955326

13. พีระ ตรีชดารัตน์. *ทางเลือกในการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย อาคารกรมภูธเรศน์ ถนนเยาวราช เขตสัมพันธวงศ์*. วิทยานิพนธ์ เคหพัฒนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546. พิมพ์.

14. พนิต ภู่จินดา และ เปี่ยมสุข สนิท. *แผนผังพระนคร พ.ศ. 2471*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562. พิมพ์.

15. Latour, Bruno. *Aramis, or the Love of Technology*. Trans. Catherine Porter. Cambridge: Harvard UP, 1996. Print.

16. Larkin, Brian. “The Politics and Poetics of Infrastructure.” *Annual Review of Anthro pology* 42 (2013): 327–343. Web. 28 August 2026.

17. Anand, Nikhil. *Hydraulic City: Water and the Infrastructures of Citizenship in Mumbai*. Durham: Duke UP, 2017. Print.

18. Schwenkel, Christina. “Spectacular Infrastructure and Its Breakdown in Socialist Vietnam.” *American Ethnologist* 42.3 (2015): 520–534. Web. 17 July. 2026.

19. Anand, Nikhil. Anthroposea: Planning Future Ecologies in Mumbai’s Wetscapes. *Environment and Planning D: Society and Space* 41.4 (2023): 683–706. Web. 17 July. 2026.

20. Jensen, Casper Bruun. “Pipe Dreams: Sewage Infrastructure and Activity Trails in Phnom Penh.” Ethnos 82.4 (2017): 627–647. Web. 18 July. 2026.

21. Mol, Annemarie. The Body Multiple: Ontology in Medical Practice. Durham: Duke UP, 2002. Print.

22. กฎกระทรวง ว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 34 ก. 14 ก.พ. 2551: 1–8. พิมพ์.

23. ชาตรี ประกิตนนทการ. สถาปัตย์-สถาปนา: การ(เมือง)ดีไซน์พื้นที่และความนัยสถาปัตยกรรม. กรุงเทพฯ: มติชน, 2566. พิมพ์.

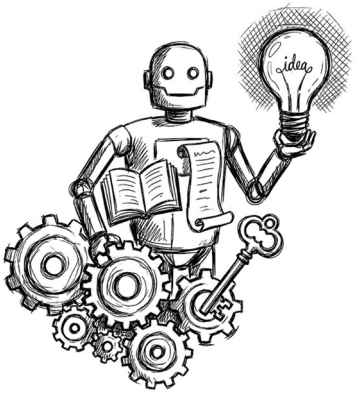
24. Ingold, Tim. “Foreword.” Architectural Anthropology: Exploring Lived Space. Ed. Marie Stender, Claus Bech-Danielsen, and Aane Lene Hagen. London: Routledge, 2022. xiii–xvii. Print.

25. Harvey, Penny, and Hannah Knox. Roads: An Anthropology of Infrastructure and Expertise. Ithaca: Cornell UP, 2015. Print.

26. Truscello, Michael. Infrastructural Brutalism: Art and the Necropolitics of Infrastructure. Cambridge: MIT P, 2020. Print.

27. Tschoepe, Antonia Yvonne. “Dirtscapes: Contest over Value, Garbage and Belonging in Istanbul.” Repair, Brokenness, Breakthrough: Ethnographic Responses. Ed. Francisco Martínez and Patrick Laviolette. Vol. 1. New York: Berghahn Books, 2019. 149–168. Web. 20 July. 2026.

28. Lynch, Kathleen, Manolis Kalaitzake, and Maureen Crean. “Care and Affective Re lations: Social Justice and Sociology.” The Sociological Review 69.1 (2021): 53–71. Web. 29 August. 2026.




# เมื่อโอกาสทางการศึกษาไม่เท่าเทียม: บทบาทของอาชีวศึกษาในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย

When educational opportunities are unequal: The role of vocational education in creating social and economic justice in Thailand

ศิฏฐิภัต ธรรมเกสร
Sitthiphat Thammakesorn

# เมื่อโอกาสทางการศึกษาไม่เท่าเทียม: บทบาทของอาชีวศึกษาในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย

When educational opportunities are unequal: The role of vocational education in creating social and economic justice in Thailand

ศิฎฐิภัค ธรรมเกสร

**บทคัดย่อ**

ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม ประเทศไทยยังเผชิญความท้าทายสำคัญด้าน “ความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ”โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา รายงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าเด็กและเยาวชนจากครัวเรือนยากจนจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียม ส่งผลให้เกิดช่องว่างด้านทักษะและโอกาสในตลาดแรงงาน ขณะเดียวกัน ประเทศไทยกำลังเผชิญกับ “วิกฤตทักษะแรงงาน”จากการที่แรงงานจำนวนมากยังขาดทักษะพื้นฐานและทักษะดิจิทัลที่จำเป็นในเศรษฐกิจยุคใหม่ ปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า “ความไม่เท่าเทียมทางการศึกษา”เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์และความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว ดังนั้น อาชีวศึกษาจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงทางเลือกของผู้เรียน แต่ควรถูกยกระดับให้เป็น “โครงสร้างพื้นฐานของเศรษฐกิจ”ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทของอาชีวศึกษาไทยในฐานะกลไกเชิงโครงสร้างในการพัฒนาทุนมนุษย์และส่งเสริมความเท่าเทียมทางโอกาสทางการศึกษา โดยอาศัยการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความท้าทายของระบบอาชีวศึกษาไทย ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาอาชีวศึกษาที่มีคุณภาพ การกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และการเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรม สามารถยกระดับศักยภาพแรงงานและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา การพัฒนาครู และการออกแบบหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรม ควบคู่กับการสร้างเส้นทางการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง แนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานนวัตกรรมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยการยกระดับอาชีวศึกษาจึงมิใช่เพียงนโยบายด้านการศึกษา แต่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมและพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

**คำสำคัญ:** ความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ, อาชีวศึกษาไทย, ความไม่เท่าเทียมทางการศึกษา

**Abstract**

Amidst the transition to an innovation-based economy, Thailand faces significant challenges in "social and economic justice," particularly inequality in access to educational opportunities. A report by the Equitable Education Fund (EEF) highlights that many children and youth from impoverished households still lack equal access to quality education, resulting in a skills gap and a shortage of opportunities in the labor market. Simultaneously, Thailand is experiencing a "skills crisis" due to a large number of workers lacking essential basic and digital skills for the modern economy. This indicates that "educational inequality" is a structural problem impacting human capital potential and the country's long-term competitiveness. Therefore, vocational education should not be viewed merely as an elective for learners, but should be elevated to a crucial "economic infrastructure" playing a vital role in creating opportunities and reducing inequality.

This article analyzes the role of Thai vocational education as a structural mechanism for developing human capital and promoting equal educational opportunities, by examining the situation of educational inequality and the challenges facing the Thai vocational education system. The analysis concludes that developing quality vocational education, ensuring equitable resource distribution, and linking with the industrial sector can significantly enhance labor potential and boost national competitiveness. The government should therefore prioritize investment in educational infrastructure, teacher development, and curriculum design aligned with industry needs, coupled with creating flexible learning pathways to ensure all learners have equitable access to quality education. This approach will lead to a reduction in inequality and the sustainable development of the country's innovation-based economy. Upgrading vocational education is thus not just an education policy, but a key government strategy for creating equity and long-term economic development.

**Keywords:** Social and economic justice, Thai vocational education, educational inequality.

# บทนำ

ปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 และการก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-Based Economy) ซึ่งทำให้การพัฒนาทุนมนุษย์กลายเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน หลายประเทศทั่วโลกจึงหันมาให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการพัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะสอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและความต้องการของตลาดแรงงาน ในกรณีของประเทศไทย ทิศทางการพัฒนาประเทศได้ถูกกำหนดไว้ผ่านยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ซึ่งมุ่งพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพสูง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 และสามารถปรับตัวต่อบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ควบคู่กับการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง[1, 15] แม้ภาครัฐจะดำเนินนโยบายด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่อง แต่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษายังคงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่บั่นทอนโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียน โดยเฉพาะความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจ คุณภาพของสถานศึกษา การเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษา และโอกาสในการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อคุณภาพของกำลังคนและการพัฒนาประเทศในระยะยาว[2]

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับแนวคิดความเสมอภาคทางการศึกษา (Educational Equity) ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสให้ผู้เรียนทุกคนได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมตามศักยภาพและบริบทของแต่ละบุคคล

เพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่ มากกว่าเพียงการจัดสรรทรัพยากรในปริมาณที่เท่ากัน[3] เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทย อาชีวศึกษาถือเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาทุนมนุษย์ เนื่องจากเป็นระบบการศึกษาที่มุ่งผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะวิชาชีพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ผ่านการเรียนรู้ที่เน้นการปฏิบัติจริงและการสั่งสมประสบการณ์จากสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม ระบบอาชีวศึกษาไทยยังคงเผชิญข้อจำกัดในหลากหลายด้าน ทั้งด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับภาคอุตสาหกรรม การจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนภาพลักษณ์ของการเรียนสายอาชีพ ส่งผลให้การผลิตกำลังคนยังไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้อย่างเต็มศักยภาพ ในทางตรงกันข้าม ระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีของประเทศเยอรมนีได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นต้นแบบของการบูรณาการการเรียนรู้ในสถานศึกษาเข้ากับการฝึกปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการที่สามารถพัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ[4, 5]

จากบริบทดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพัฒนาอาชีวศึกษาไม่ได้มีบทบาทเพียงในการผลิตกำลังคนป้อนตลาดแรงงานเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างโอกาสทางการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทของอาชีวศึกษาในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา สังเคราะห์แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนถอดบทเรียนจากระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีของประเทศเยอรมนี เพื่อนำเสนอแนวทางและข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการยกระดับคุณภาพอาชีวศึกษาและการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศไทยให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต

## กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### ความยุติธรรมทางสังคม ความเสมอภาคทางการศึกษา และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

การศึกษา คือ กลไกสำคัญในการพัฒนามนุษย์และขับเคลื่อนความยุติธรรมทางสังคม ผ่านการเปิดโอกาสให้บุคคลได้พัฒนาศักยภาพ ลดข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมการยกระดับสถานะทางสังคม อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมทางสังคมไม่ได้หมายถึงการแจกจ่ายทรัพยากรให้ทุกคนในปริมาณที่เท่ากัน แต่คือการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อให้ทุกคนเข้าถึงโอกาสได้อย่างเหมาะสมตามบริบทที่แตกต่าง วรรณกรรมด้านการศึกษาจึงจำแนกความแตกต่างระหว่าง “ความเท่าเทียม” (Educational Equality) ที่เน้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่ากัน ออกจาก “ความเสมอภาค” (Educational Equity) ที่มุ่งจัดสรรทรัพยากรและการสนับสนุนให้สอดคล้องกับความจำเป็นจริงของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม ซึ่งสะท้อนว่าการจัดสรรเท่ากันเพียงอย่างเดียวไม่อาจลดความเหลื่อมล้ำได้ ตราบใดที่ยังมีความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง ทั้งด้านฐานะครัวเรือน คุณภาพสถานศึกษา และการเข้าถึงเทคโนโลยี[2, 3, 6]

สำหรับบริบทของประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษายังคงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพทุนมนุษย์อย่างต่อเนื่อง แม้ภาครัฐจะประสบความสำเร็จในการขยายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในเชิงปริมาณ แต่ผู้เรียนในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มผู้เรียนจากครัวเรือนรายได้น้อยและพื้นที่ห่างไกล ยังคงได้รับคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านทรัพยากร คุณภาพครู สื่อการเรียนรู้ และโอกาสในการพัฒนาทักษะที่สอดรับกับตลาดแรงงาน[7 ,2] ด้วยเหตุนี้ กรอบนโยบายระดับชาติ อาทิ แผนการศึกษาแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 จึงกำหนดให้การลดความเหลื่อมล้ำและการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์สำคัญ เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศควบคู่กับการสร้างความเป็นธรรมในสังคม[1, 7, 15]

## การพัฒนาทุนมนุษย์กับบทบาทของอาชีวศึกษา

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากคุณภาพของกำลังคนเป็นตัวกำหนดความสามารถในการสร้างนวัตกรรม เพิ่มผลิตภาพแรงงาน และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตามมุมมองทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory) ความรู้ ทักษะ และสมรรถนะของบุคคลถือเป็นทุนที่สร้างผลตอบแทนทั้งในระดับบุคคล องค์กร และประเทศ การลงทุนทางการศึกษาจึงเป็นการยกระดับศักยภาพของประเทศในระยะยาว[1, 8] แนวคิดนี้สอดรับกับทิศทางการพัฒนาของไทยตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2580–2561 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ที่เน้นการพัฒนา “คน” เป็นศูนย์กลาง ผลิตกำลังคนสมรรถนะสูง ยกระดับการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสร้างระบบการศึกษาที่ลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้ผู้เรียนปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ[1, 7, 15]

ภายใต้บริบทดังกล่าว อาชีวศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงการพัฒนาทุนมนุษย์เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ ผ่านการจัดการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง (Work-Based Learning) ที่ผสานองค์ความรู้ ทักษะวิชาชีพ และประสบการณ์ตรงเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม[4, 9] นอกจากนี้ อาชีวศึกษายังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความยุติธรรมทางสังคม โดยช่วยขยายโอกาสทางการศึกษาแก่กลุ่มผู้เรียนที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจผ่านหลักสูตรระยะสั้นและการพัฒนาทักษะพร้อมทำงาน ซึ่งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและสร้างรายได้แก่ผู้เรียนได้อย่างรวดเร็ว[9, 10] อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนอาชีวศึกษาให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือเชิงระบบระหว่างภาครัฐ สถานศึกษา และภาคอุตสาหกรรม ในการพัฒนาหลักสูตรฐานสมรรถนะ ยกระดับทักษะดิจิทัลและเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ ตลอดจนส่งเสริมระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมอนาคต[10, 11]

**ระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีกับการสร้างความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ: บทเรียนจากประเทศเยอรมนี**

ประสิทธิผลของอาชีวศึกษาไม่ได้ขึ้นอยู่กับการจัดการเรียนการสอนภายในสถานศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับการออกแบบระบบการศึกษาที่เชื่อมโยงการเรียนรู้เข้ากับการทำงานจริงอย่างเป็นระบบ แนวคิด Technical and Vocational Education and Training (TVET) จึงได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนากำลังคนผ่านการบูรณาการการเรียนรู้ในสถานศึกษาร่วมกับการฝึกประสบการณ์ในสถานประกอบการ การพัฒนาหลักสูตรฐานสมรรถนะ และการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรม[4, 12] โดยระบบอาชีวศึกษาทวิภาคี (Dual VET) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือเป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการเรียนรู้ควบคู่ระหว่างสถานศึกษาและสถานประกอบการ ความสำเร็จดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการฝึกงานเพียงลำพัง แต่เกิดจาก “ระบบนิเวศของความร่วมมือ”(Ecosystem of Collaboration) ระหว่างภาครัฐ สถานศึกษา สถานประกอบการ หอการค้า และสมาคมวิชาชีพ ที่ร่วมกันกำหนดนโยบาย มาตรฐานอาชีพ หลักสูตร และการประเมินผล ซึ่งช่วยลดปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะของผู้สำเร็จการศึกษากับความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ[4 5, 13]

เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย แม้การจัดอาชีวศึกษาจะมีเป้าหมายในการผลิตกำลังคนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน แต่ยังมีความแตกต่างในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ ระดับการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรม และความต่อเนื่องของความร่วมมือ โดยประเทศไทยยังคงมีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์ ขณะที่เยอรมนีเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน นอกจากนี้ แม้ไทยจะดำเนินระบบทวิภาคีและพัฒนาหลักสูตรฐานสมรรถนะมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังเผชิญข้อจำกัดด้านจำนวนสถานประกอบการที่เข้าร่วม คุณภาพการฝึกประสบการณ์ ความพร้อมของครู และการเชื่อมโยงมาตรฐานสมรรถนะกับความต้องการของอุตสาหกรรมในแต่ละพื้นที่[10, 12] ทั้งนี้ประเด็นสำคัญจากระบบทวิภาคีของเยอรมนีคือการทำหน้าที่เป็นกลไกสร้าง “ความยุติธรรม

ทางเศรษฐกิจ” (Economic Justice) ผ่านการสร้างโอกาสแก่เยาวชนจากหลากหลายภูมิหลังให้เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ มีรายได้ระหว่างเรียน และมีเส้นทางอาชีพที่ชัดเจน ซึ่งช่วยลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

## ความเหลื่อมล้ำของอาชีวศึกษาไทย

อาชีวศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์และการผลิตกำลังคนที่มีสมรรถนะสอดคล้องกับภาคเศรษฐกิจ ควบคู่กับการสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เรียนที่หลากหลาย แม้รัฐจะกำหนดให้การพัฒนาอาชีวศึกษาเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ แต่การจัดการเรียนการสอนยังคงเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างจากการกระจายทรัพยากรและโอกาสที่ไม่สมดุล ผู้เรียนจากครัวเรือนรายได้น้อยยังเผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากร เทคโนโลยี และการสนับสนุนที่จำเป็น สถานการณ์นี้สะท้อนว่าการสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึง (Equality) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่ต้องยึดหลักความเสมอภาคทางการศึกษา (Educational Equity) ที่จัดสรรทรัพยากรและการสนับสนุนให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างแท้จริง[1, 2, 6]

ในบริบทอาชีวศึกษา ความเหลื่อมล้ำปรากฏชัดในหลายมิติที่เชื่อมโยงกัน มิติแรกคือ ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะสถานศึกษาในพื้นที่ห่างไกลซึ่งขาดแคลนงบประมาณและเครื่องมือทันสมัยเมื่อเทียบกับสถานศึกษาในเขตเศรษฐกิจ มิติที่สองคือ ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการเรียนรู้และการพัฒนาสมรรถนะซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของครูและเครื่องมือฝึกปฏิบัติ มิติที่สามคือ ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการฝึกประสบการณ์วิชาชีพ ในระบบทวิภาคี ที่สถานศึกษาในเขตอุตสาหกรรมมักมีเครือข่ายภาคเอกชนที่เข้มแข็ง ทำให้ผู้เรียนได้ฝึกฝนกับเทคโนโลยีจริง ต่างจากสถานศึกษาในพื้นที่ที่มีสถานประกอบการจำกัด[4, 7, 10] นอกจากนี้ ค่านิยมของสังคม ที่ให้คุณค่ากับการศึกษาสายสามัญมากกว่า ยังเป็นปัจจัยลบที่กระทบต่อภาพลักษณ์และการดึงดูดผู้เรียนที่มีศักยภาพเข้าสู่ระบบในระยะยาว[10, 11]

ความเหลื่อมล้ำของอาชีวศึกษาไทยเป็นผลมาจากความสัมพันธ์เชิงระบบ ทั้งการจัดสรรทรัพยากร คุณภาพการเรียนการสอน ความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม และค่านิยมทางสังคม ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงไม่ควรมุ่งเพียงการเพิ่มจำนวนผู้เรียนหรือการขยายโอกาสเข้าศึกษา แต่ต้องมุ่งสร้าง ความเสมอภาคของโอกาส (Equity of Opportunity) ควบคู่กับ ความเสมอภาคของคุณภาพ (Equity of Quality) ผ่านการ กระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การยกระดับคุณภาพสถานศึกษา และการพัฒนาความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผู้เรียนทุกคนสามารถพัฒนาสมรรถนะได้เต็มตามศักยภาพ สามารถเปลี่ยนผ่านสู่การมีงานทำที่มีคุณภาพ และเป็นรากฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน[1, 2]

## บทบาทของครูอาชีวศึกษาในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ครูอาชีวศึกษาเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา ผ่านการถ่ายทอดองค์ความรู้ พัฒนาสมรรถนะวิชาชีพ และเชื่อมโยงการเรียนรู้กับการทำงานจริง การพัฒนาผู้เรียนให้ตรงตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรมจึงขึ้นอยู่กับศักยภาพของครูในการออกแบบการเรียนรู้ การใช้เทคโนโลยี และการปรับตัวให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน[10] ด้วยเหตุนี้ นโยบายการศึกษาของไทยจึงมุ่งเน้นการยกระดับสมรรถนะครูควบคู่กับการพัฒนาหลักสูตรฐานสมรรถนะ โดยส่งเสริมให้ครูเปลี่ยนบทบาทไปสู่การเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ (Facilitator) และผู้ออกแบบประสบการณ์ ผ่านการจัดการเรียนรู้เชิงปฏิบัติ การเรียนรู้โดยใช้โครงงานเป็นฐาน และการบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ รวมถึงระบบอัตโนมัติ เพื่อส่งเสริมทักษะการคิดวิเคราะห์และการแก้ปัญหาของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21[10, 11]

อย่างไรก็ตาม ครูอาชีวศึกษายังคงเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายประการ โดยเฉพาะภาระงานบริหาร ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรระหว่างสถานศึกษา โอกาสในการพัฒนาวิชาชีพที่จำกัด และการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ นอกจากนี้ ความแตกต่างของความ

เข้มแข็งในเครือข่ายความร่วมมือกับสถานประกอบการระหว่างสถานศึกษาในเขตเมืองและพื้นที่ห่างไกล ยังส่งผลให้ครูในแต่ละพื้นที่มีโอกาสในการพัฒนาประสบการณ์วิชาชีพและการนำนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอนที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพการผลิตกำลังคนในระยะยาว[1, 10]

การยกระดับคุณภาพอาชีวศึกษาไทยไม่อาจพิจารณาเพียงการปรับปรุงหลักสูตรหรือการจัดซื้อครุภัณฑ์เท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถนะครูในฐานะตัวกลางเชื่อมโยงสถานศึกษากับภาคอุตสาหกรรม การสนับสนุนการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง การขยายเครือข่ายความร่วมมือกับสถานประกอบการ และการส่งเสริมทักษะเทคโนโลยีสมัยใหม่แก่ครู จึงจะเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอน ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และขับเคลื่อนการพัฒนาทุนมนุษย์ให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน[1, 10]

## ระบบทวิภาคีเยอรมัน (German Dual Vocational Education and Training System)

ระบบอาชีวศึกษาทวิภาคี (Dual Vocational Education and Training: Dual VET) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการยอมรับระดับสากลว่าเป็นต้นแบบการพัฒนากำลังคนที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง โดยมีหัวใจสำคัญคือการสร้าง “หุ้นส่วนทางการศึกษา” (Partnership) ระหว่างภาครัฐ สถานศึกษา ภาคอุตสาหกรรม และองค์กรวิชาชีพ ซึ่งผสานการเรียนรู้ภาคทฤษฎีในวิทยาลัยเข้ากับการฝึกปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการอย่างเป็นระบบ ภาคเอกชนในเยอรมนีมิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงสถานที่ฝึกงาน แต่เข้ามาร่วมออกแบบหลักสูตร กำหนดมาตรฐานสมรรถนะ และประเมินผลการเรียนรู้ ส่งผลให้ผู้เรียนพัฒนาทักษะได้ตรงตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ได้รับค่าตอบแทนระหว่างเรียน มีเส้นทางอาชีพที่มั่นคง และได้รับการยอมรับทางสังคมเทียบเท่าสายสามัญ[4, 14]

เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย แม้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจะส่งเสริมระบบทวิภาคีมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะความแตกต่างของศักยภาพสถานประกอบการในแต่ละพื้นที่ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่ไม่ทั่วถึง และความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาหลักสูตรร่วมกัน ข้อแตกต่างสำคัญมิได้อยู่ที่รูปแบบระบบ แต่เกิดจาก กลไกการบริหารจัดการ ที่เยอรมนีเน้นการ กระจายอำนาจและมีระบบกำกับคุณภาพร่วมกัน ขณะที่ประเทศไทยยังคงให้ภาครัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก ส่งผลให้การเชื่อมโยงระหว่างการศึกษากับความต้องการของตลาดแรงงานยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร[10, 14]

การประยุกต์ใช้บทเรียนจากเยอรมนีจึงไม่ควรนำรูปแบบมาทั้งหมดเนื่องจากความแตกต่างด้านบริบททางเศรษฐกิจและสังคม แต่ควรมุ่งเน้นการปรับใช้หลักการสำคัญ โดยเฉพาะการสร้าง “ระบบนิเวศอาชีวศึกษา” (Vocational Education Ecosystem) ที่เชื่อมโยงสถานศึกษา ภาคอุตสาหกรรม ชุมชน และภาครัฐเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ การส่งเสริมพันธมิตรระยะยาว การพัฒนาหลักสูตรฐานสมรรถนะร่วมกัน และการประกันคุณภาพที่วัดผลจากการปฏิบัติจริง จึงจะเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับอาชีวศึกษาไทยให้สามารถผลิตกำลังคนสมรรถนะสูง ลดช่องว่างการจ้างงาน และขับเคลื่อนความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน[1, 4, 10]

**แนวทางการปรับปรุงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**

จากการวิเคราะห์ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง ประสบการณ์ตรงของครูผู้สอนในสถานศึกษา และบทเรียนความสำเร็จของระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีในระดับสากล พบว่าการยกระดับอาชีวศึกษาให้เป็นกลไกสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจที่ยั่งยืน จำเป็นต้องได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบผ่านข้อเสนอเชิงนโยบาย 6 ประการ ดังนี้

1. การปรับระบบจัดสรรทรัพยากรตามหลักความเสมอภาค

การจัดสรรงบประมาณต้องปรับเปลี่ยนจากการกระจายทรัพยากรแบบเท่าเทียมกันทุกแห่ง มาเป็นการจัดสรรตามความจำเป็นและบริบทที่แท้จริงของสถานศึกษา โดยพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เรียน ความพร้อมของครุภัณฑ์และเครื่องมือฝึกปฏิบัติ ตลอดจนข้อจำกัดเชิงพื้นที่ เพื่อให้สถานศึกษาในพื้นที่ห่างไกลหรือด้อยโอกาสสามารถพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอนได้ทัดเทียมกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ในเขตเศรษฐกิจ

2. การยกระดับสมรรถนะครูอาชีวศึกษาให้ทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

ครูผู้สอนคือหัวใจสำคัญในการส่งผ่านองค์ความรู้และสมรรถนะวิชาชีพสู่ผู้เรียน ภาครัฐจึงต้องมีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ระบบอัตโนมัติ และนวัตกรรมในอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ครูเข้ารับการฝึกประสบการณ์วิชาชีพในสถานประกอบการจริงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้นำทักษะและเทคโนโลยีล่าสุดมาประยุกต์ใช้ในการจัดการเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การพัฒนาระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีสู่การเป็น “หุ้นส่วนเชิงระบบ”

ประเทศไทยควรปรับเปลี่ยนการจัดการเรียนรู้ระบบทวิภาคีจากการฝึกงานระยะสั้นไปสู่การสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาวระหว่างสถานศึกษา สถานประกอบการ ภาครัฐ และองค์กรวิชาชีพ โดยเปิดโอกาสให้ภาคอุตสาหกรรมเข้ามีส่วนร่วมแบบบูรณาการ ตั้งแต่การร่วมออกแบบหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานสมรรถนะวิชาชีพ การประเมินผลการเรียนรู้ ไปจนถึงการร่วมพัฒนาครูผู้สอน เพื่อให้กระบวนการผลิตกำลังคนตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างแท้จริง

4. การส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ฐานสมรรถนะและการปฏิบัติจริง

สถานศึกษาต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการถ่ายทอดความรู้เชิงทฤษฎี มาเป็นการ

จัดการเรียนรู้เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (Student-Centered Learning) โดยใช้โจทย์ปัญหาจากสถานการณ์จริง การเรียนรู้ผ่านโครงงาน (Project-Based Learning) และกระบวนการออกแบบเชิงวิศวกรรม (Engineering Design Process) เพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถบูรณาการองค์ความรู้ ทักษะวิชาชีพ และการคิดวิเคราะห์เชิงระบบมาใช้ในการแก้ปัญหาหน้างานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันของเทคโนโลยีและโครงสร้างเศรษฐกิจ การเรียนรู้ระดับวุฒิการศึกษาเพียงครั้งเดียวไม่เพียงพอต่อการทำงานระยะยาว ภาครัฐจึงควรร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาระบบการยกระดับทักษะ (Upskilling) และการเปลี่ยนทักษะ (Reskilling) ผ่านหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้น การสะสมหน่วยกิต และการรับรองสมรรถนะวิชาชีพ เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานทุกช่วงวัยสามารถพัฒนาตนเองและปรับตัวเข้ากับตลาดแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง

6. การปรับเปลี่ยนทัศนคติและคุณค่าทางสังคมต่ออาชีวศึกษา

การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำต้องทำควบคู่กับการยกระดับภาพลักษณ์ของอาชีวศึกษา โดยอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ สถานศึกษา ภาคอุตสาหกรรม และสื่อมวลชน ในการสื่อสารคุณค่าและบทบาทที่แท้จริงของสายอาชีพที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนการเผยแพร่ความสำเร็จของผู้จบการศึกษา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้เรียน ผู้ปกครอง และสังคม ให้มองอาชีวศึกษาเป็น “ทางเลือกหลักที่มีศักยภาพและสร้างอนาคต” แทนการเป็นทางเลือกสำรอง

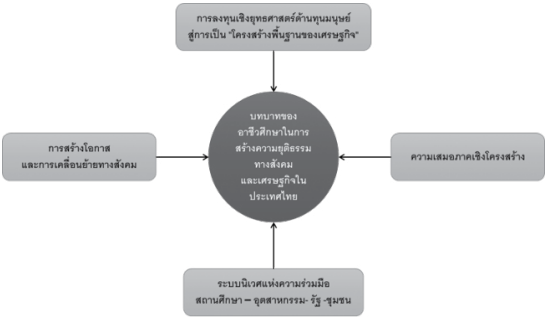
## บทสรุป

ประเทศไทยยังคงเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาทุนมนุษย์และความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะผู้เรียนที่

มีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษา บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าอาชีวศึกษามีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ ผ่านการพัฒนาสมรรถนะวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ควบคู่กับการสร้างโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ บทเรียนจากระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีของประเทศเยอรมนีสะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สถานศึกษา และภาคอุตสาหกรรม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การผลิตกำลังคนมีคุณภาพและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การยกระดับอาชีวศึกษาไทยจึงควรมุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรบนพื้นฐานของความเสมอภาค การพัฒนาครู การจัดการเรียนรู้ฐานสมรรถนะ การเสริมสร้างระบบอาชีวศึกษาทวิภาคี และการสร้างระบบนิเวศความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้อาชีวศึกษาสามารถเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาทุนมนุษย์ และขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างยั่งยืน

## องค์ความรู้ใหม่

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในบทความเรื่องบทบาทของอาชีวศึกษาในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย สามารถสรุปเป็นองค์ความรู้ใหม่ได้ ดังภาพที่ 1




**ภาพที่ 1** บทบาทของอาชีวศึกษาในการสร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย

อาชีวศึกษาควรได้รับการยกระดับจากการเป็นเพียง “ทางเลือก” ของผู้เรียนไปสู่การเป็น “โครงสร้างพื้นฐานของเศรษฐกิจ” (Economic Infrastructure) ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อรองรับเศรษฐกิจฐานนวัตกรรมและแก้ไขวิกฤตทักษะแรงงานของประเทศ โดยการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างแท้จริงต้องอาศัยการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “ความเท่าเทียม”(Equality) ไปสู่ “ความเสมอภาคเชิงโครงสร้าง” (Equity) ผ่านการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของความเสมอภาค (Equity-based Funding) ที่คำนึงถึงบริบทและความจำเป็นที่แตกต่างกันของผู้เรียนและสถานศึกษาแต่ละแห่ง ควบคู่กับการสร้าง “ระบบนิเวศแห่งความร่วมมือ” (Ecosystem of Collaboration) ตามบทเรียนจากระบบทวิภาคีของเยอรมนี ซึ่งภาคอุตสาหกรรมต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้รับมอบตัวฝึกงานมาเป็นผู้ร่วมออกแบบสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพอย่างเต็มตัว อันจะทำให้อาชีวศึกษากลายเป็นเครื่องมือสร้าง “ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ” (Economic Justice) ที่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนจากครัวเรือนยากจนเข้าถึงทักษะที่ตลาดต้องการได้อย่างรวดเร็ว ลดภาระค่าใช้จ่าย และเพิ่มโอกาสในการเคลื่อนย้ายทางสังคม (Social Mobility) ขณะเดียวกัน บทบาทของครูอาชีวศึกษาก็ต้องปรับเปลี่ยนจากผู้ถ่ายทอดความรู้ไปสู่การเป็น “ผู้อำนวยความสะดวกในการเรียนรู้” และ “ผู้ออกแบบประสบการณ์การเรียนรู้” ที่เน้นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงในยุคเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ ทั้งหมดนี้สะท้อนข้อสรุปเชิงยุทธศาสตร์ที่ว่า การปฏิรูปอาชีวศึกษาคือ “การลงทุนเชิงยุทธศาสตร์ด้านทุนมนุษย์”มิใช่เพียงนโยบายการศึกษาทั่วไป หากแต่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปกับการปรับทัศนคติของสังคมให้เห็นคุณค่าของการศึกษาสายอาชีพเทียบเท่ากับสายสามัญ

## เอกสารอ้างอิง


1. “ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570).” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 139.ตอนพิเศษ 258 ง (2565): 1–144.https://www.nesdc.go.th/the-national-economic-and-social-development-plan/the-thirteenth-plan2027-2023-/. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

2. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. *รายงานฉบับพิเศษ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาปี 2567 และทิศทางสำคัญในปี 2568: ประเทศไทยกับการแก้ปัญหาเชิงระบบเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (เวอร์ชันสำหรับนำเสนอในงาน Equity Forum 2025).* กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2568. https://www.eef.or.th/publication050225-/. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

3. Levinson, Meira, et al. “Conceptions of Educational Equity.” *AERA Open* 8 (2022): 1–12. *SAGE Journals*. https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/23328584221121344. 15 Jul. 2026.

4. Hoeckel, Kathrin, and Robert Schwartz. *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Germany*. OECD Publishing, 2010. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-reviews-of-vocational-education-and-training-a-learning-for-jobs-review-of-germany-2010_9789264113800-en.html. 15 Jul. 2026.

5. Reinhard, K., and A. Gerloff. “Internationalizing Cooperative Education: Implementing the German DHBW Model in Thailand and China.” *International Journal of Work-Integrated Learning* 21.3 (2020): 289–301. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/81354444/IJWIL_21_3_289_301-libre.pdf/. 15 Jul. 2026.

6. Prasartpornsirichoke, J., and Y. Takahashi. “Assessing Inequalities in Thai Education.” *The International Journal of East Asian Studies* 18.1 (2013): 1–26. https://so02.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/. 15 Jul. 2026.

7. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579.* พริกหวานกราฟฟิค, 2560. https://www.onec.go.th/index.php/page/view/Outstand/2532. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

8. อัญญพร จันทร์ประไพภัทร. “การเปิดเผยข้อมูลทุนมนุษย์ในประเทศไทย.”การศึกษาอิสระปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. *คลังปัญญา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. digital.library.tu.ac.th. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

9. อรอุมา นาทสีทา. “บทบาทอาชีวศึกษาต่อการพัฒนาประเทศ.” *วารสารนวัตกรรมการวิจัยเพื่อสังคม* 1.4 (2568): 40–52. https://so13.tci-thaijo.org/index.php/JRI/article/view/1775. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

10. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา. *ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง นโยบายการพัฒนาอาชีวศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 – 2569.*กระทรวงศึกษาธิการ, 12 พฤศจิกายน 2567.https://bpp.vec.go.th/นโนบาย-สอศ/. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

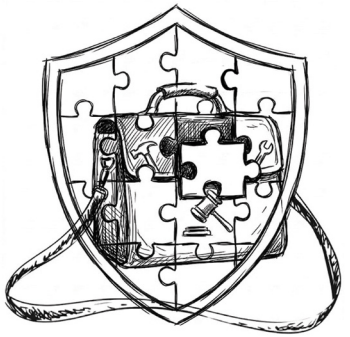
11. “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 - 2569.” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 141.ตอนพิเศษ 309 ง (2567): 11–13. https://www.moe.go.th/นโยบายการศึกษา69-68/. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

12. ธงชัย สมบูรณ์, อรนุช ลิมตศิริ, และ สืบพงษ์ ปราบใหญ่. “การจัดการอาชีวศึกษาระหว่างประเทศไทยกับประเทศเยอรมนี: การศึกษาเปรียบเทียบ.” *วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต* 18.2 (2565): 15–30. Vocational Education Administration Between Thailand and Germany: A Comparative Study | Suan Dusit Graduate School Academic Journal. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.

13. Schlattmann, S. “Approaches for Developing Work-Based Learning (WBL) in Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Thailand - Case Studies of the School-in-Factory (SiF) and the Tripartite Education System (TEdSys).” Doctoral dissertation, Technische Universität Dortmund, 2025. *Directus*. https://so13.tci-thaijo.org/index.php/JRI/article/view/1775. 15 Jul. 2026.

14. Petrosky, J. “The German Dual Educational System: Evolving Needs for a Skilled Workforce.” *Perspectives* (1996): 59–67. *Lehigh Preserve*. https://preserve.lehigh.edu/_flysystem/fedora/2024-02/304130. 15 Jul. 2026.

15. “ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580).” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135.ตอนที่ 42 ก (2561): 1–51. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF. วันที่ 15 กรกฎาคม 2569.



# การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวท่ามกลางวิกฤตจำนวนประชากร

Creating Socio-Economic Opportunities through Foreign Labor Law Amidst the Challenges of the Demographic Crisis

ณัฐพล ต้นโสด
Nuttapon Tonsod

# การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวท่ามกลางวิกฤตจำนวนประชากร

## Creating Socio-Economic Opportunities through Foreign Labor Law Amidst the Challenges of the Demographic Crisis

ณัฐพล ต้นโสด

**บทคัดย่อ**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ภายใต้สถานการณ์ที่ไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ควบคู่กับอัตราการเกิดที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานหดตัวและเป็นวิกฤตโดยตรงต่ออุปทานแรงงานของประเทศ จากการศึกษาผ่านบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมุ่งเน้นกลุ่มแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามมาตรา 63/2

การศึกษาพบว่า กลไกทางกฎหมายยังคงมีความลักลั่นกับการมองแรงงานข้ามชาติเป็นคู่ขัดแย้งทางเศรษฐกิจ การกำหนดให้สถานะการทำงานต้องพึ่งพามติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวและการจำกัดประเภทงานให้ทำได้เพียงงานไร้ฝีมือเป็นหลักได้สร้างความเปราะบางและข้อจำกัดการทำงานที่ไม่มีความยืดหยุ่น สภาพการณ์นี้นอกจากจะทำให้ประเทศเสียโอกาสในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันแล้วยังเป็นต้นเหตุผลักดันให้แรงงานและนายจ้างต้องเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบอีกด้วย

บทความนี้เสนอให้รัฐเปลี่ยนผ่านแนวคิดจากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกีดกัน มาเป็นกลไกในการดึงดูดและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวให้เป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ โดยเสนอให้กระทรวงแรงงานและฝ่ายบริหารปรับปรุงกฎหมายลำดับรองใน 2 ประการสำคัญ ได้แก่ (1) การสร้างระบบเส้นทางความก้าวหน้าและเปลี่ยนผ่านสถานะแรงงาน และ (2) การเชื่อมโยงสิทธิการทำงานเข้ากับการพัฒนากำลังคน โดยเปิดช่องให้แรงงานตามมาตรา 63/2 ที่ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน สามารถขยับขึ้นไปทำอาชีพกึ่งฝีมือหรืองานฝีมือได้ตามกฎหมายอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยข้อเสนอแนะเหล่านี้จะช่วยแก้ปัญหาภาวะขาดแคลนแรงงาน และกระตุ้นให้แรงงานไทยต้องเร่งพัฒนาทักษะของตนเอง

**คำสำคัญ:** กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว, แรงงานข้ามชาติ, วิกฤตประชากร

**Abstract**

This study aims to examine the rationale of foreign labor laws amidst Thailand's transition into a completely aged society, coupled with a continuously declining birth rate. These demographic shifts have led to a shrinking working-age population, posing a direct crisis to the country's labor supply. By analyzing the provisions of the Royal Ordinance concerning the Management of Employment of Foreign Workers B.E. 2560 (2017) and its amendments, this study focuses on undocumented migrant workers from Myanmar who have been granted leniency to work under Section 63/2.

The study finds that existing legal mechanisms remain paradoxical by viewing migrant workers as economic competitors. Consequently, the determination of their employment status relies on ad-hoc Cabinet resolutions. Furthermore, restricting them primarily to unskilled labor has created vulnerability and inflexible working conditions. This situation not only deprives the country of opportunities to enhance its competitiveness but also drives both workers and employers into the informal economy.

This article proposes a paradigm shift for the state, transforming the law from a tool of exclusion into a mechanism for attracting and developing human resources, thereby repositioning migrant workers as economic partners. It recommends that the Ministry of Labour and the executive branch amend subordinate legislation in two key areas: (1) establishing a career pathway and status transition system for workers, and (2) linking employment rights to human capital development. This approach would enable workers under Section 63/2 who pass national skill standard tests to legally, securely, and sustainably advance to semi-skilled or skilled occupations. Ultimately, these recommendations will help alleviate labor shortages while incentivizing Thai workers to accelerate their own skill development.

**Keywords:** Foreign Labor Law, Migrant Workers, Demographic Crisis

# บทนำ

เมื่อข้อเท็จจริงชี้ว่าไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับภาวะอัตราการเกิดที่ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง[1] วิกฤตประชากรครั้งนี้ส่งผลกระทบต่ออุปทานแรงงาน ซึ่งเป็นฟันเฟืองในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเครื่องมือทางนโยบายและกฎหมายที่รัฐใช้ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติกลับพบกับความลักลั่น เนื่องจากกฎหมายยังคงยึดอยู่กับฐานคิดการปกป้องคุ้มครองตลาดแรงงานภายในประเทศ ความขัดแย้งระหว่างความต้องการแรงงานเพื่อรอดพ้นจากวิกฤตประชากรในอนาคตกับมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งจำกัดและกีดกันจึงกลายเป็นข้อท้าทายในปัจจุบัน

สภาวะความย้อนแย้งดังกล่าวนำมาสู่คำถามหลักของบทความนี้คือ “มาตรการจำกัดการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[2] ยังคงมีความสมเหตุสมผลและเท่าทันต่อบริบทโลกยุคใหม่หรือไม่ ภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตโครงสร้างประชากรที่มีอัตราการเกิดต่ำและเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์”

บทความนี้เสนอข้อโต้แย้งหลักว่ากฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวในปัจจุบันยังคงติดหล่มอยู่กับการมองคนต่างด้าวเป็นคู่ขัดแย้งหรือภัยคุกคามทางเศรษฐกิจมากกว่าการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพอย่างขาดความยืดหยุ่น ซึ่งแช่แข็งศักยภาพในการเติบโตของประเทศ

บทความนี้เสนอว่าการทบทวนข้อจำกัดทางอาชีพคือหลักการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยมีข้อเสนอแนะว่ารัฐไทยต้องเปลี่ยนผ่านความคิดจากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกีดกันมาเป็นกลไกในการดึงดูดและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเปลี่ยนสถานะของคนต่างด้าวให้เป็นพลังสำคัญในการพยุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ทั้งนี้ เนื่องจากประเด็นการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมีความซับซ้อนและครอบคลุมกลุ่มบุคลากรที่หลากหลาย เพื่อให้การวิเคราะห์มีขอบเขตที่ชัดเจน บทความนี้จึงกำหนดขอบเขตการศึกษา โดยมุ่งศึกษาผ่านบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจ้างงานกลุ่มแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศเมียนมาที่ขึ้นทะเบียนแรงงานกรณีที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมายตามมาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกแบบสถานะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา และเนื่องจากแรงงานกลุ่มดังกล่าวถือเป็นคนทำงานกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในการขึ้นทะเบียนแรงงานตามกฎหมายในปัจจุบัน[3]

## 2. กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว: ศึกษาผ่านมาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปี พ.ศ. 2539 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสถานะแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่รัฐบาลอาศัยสถานะความผิดทางกฎหมายเป็นเหตุผลในการสร้างนิยามความเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือรัฐได้ยึดโยงการเป็นแรงงานข้ามชาติเข้ากับสถานะการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายผ่านมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ที่เปิดโอกาสให้มีการผ่อนปรนและขึ้นทะเบียนแรงงานที่มีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อาศัยในประเทศไทยเข้าสู่ระบบการอนุญาตทำงาน โดยจังหวัดที่จะมีการเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงานนั้นพิจารณาจากความต้องการแรงงานในพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป โดยอ้างอิงข้อมูลจากหอการค้าและสมาคมนายจ้าง ซึ่งส่งผลให้พื้นที่ผ่อนผันขยายขอบเขตครอบคลุมถึง 39 จังหวัด[4] ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 ก็ได้ขยาย

เพิ่มอีก 4 จังหวัด รวมเป็น 43 จังหวัด[5]

ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 แม้รัฐบาลจะพยายามใช้วิกฤตการว่างงานของคนไทยเป็นความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย ผลักดันให้ใช้แรงงานไทยทดแทนแรงงานข้ามชาติ จนทำให้ตัวเลขแรงงานข้ามชาติลดลงชั่วคราวจากราว 1 ล้านคน เหลือเพียง 664,000 คน ในช่วงปี 2540–2541 แต่มาตรการจำกัดการจ้างงานและงดต่อใบอนุญาตในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากภาคเกษตรกรรม เช่น โรงสีข้าว ไร่อ้อย และสวนยางพารา กลับก่อให้เกิดภาวะชะงักงันในระบบการผลิต ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนผ่านความล้มเหลวในการหาแสวงหาแรงงานไทยมาทดแทนตามข้อเรียกร้องของผู้ประกอบการ โดยกรมการจัดหางานสามารถสรรหาคนไทยได้เพียง 17 คน จากความต้องการแรงงานในสถานประกอบการจริงกว่า 20,000 คนในภาคอุตสาหกรรมโรงสีข้าว ส่งผลให้รัฐบาลต้องยอมจำนนต่ออุปสงค์ของตลาดและผ่อนผันให้กลับมาใช้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองตลอดมา และสิ่งที่ได้กล่าวอ้างมานี้นับเป็นข้อพิสูจน์ถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างตลาดแรงงานไทยอย่างถึงราก กล่าวคือ แรงงานไทยได้เข้าสู่ยุคปฏิเสธการเข้าสู่งานประเภท 3D (งานหนัก - Difficult Job งานสกปรก - Dirty Job และงานอันตราย - Dangerous Job) ประกอบกับภาคธุรกิจเองก็มีข้อจำกัดและขาดแรงจูงใจในการปรับต้นทุนสู่การใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรกล เนื่องจากโครงสร้างทางธุรกิจต้องพึ่งพิงความได้เปรียบจากต้นทุนค่าตอบแทนของแรงงานข้ามชาติที่มีราคาถูก ปรากฏการณ์นี้จึงยืนยันว่าเครื่องมือทางกฎหมายที่สร้างขึ้นบนฐานคิดเพื่อปกป้องตลาดแรงงานให้คนไทยได้สูญเสียความชอบธรรมในระดับหนึ่งแล้ว และในเบื้องต้นงานไร้ฝีมือก็ถูกสถาปนาเป็นอาชีพสำหรับแรงงานข้ามชาติ[6]

จนถึงยุคปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะถูกพัฒนาขึ้นโดยความมุ่งหวังที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงาน[7] แต่เมื่อพิจารณาในเชิงเนื้อหาตามมาตรา 63/2 กลับพบข้อจำกัดที่สะท้อนถึงความไม่เท่าทันบริบททางสังคม ดังนี้

ประการแรก ความไม่ยืดหยุ่นของกลไกการกำหนดอาชีพห้ามและอาชีพผ่อนผัน แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถปรับเปลี่ยนรายการอาชีพได้ตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่มีหลักไว้ว่า

> *"มาตรา 63/2 ในกรณีที่รัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือยกเว้นให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้คนต่างด้าวผู้นั้นหรือจำพวกนั้นบรรดาที่ไม่ใช่คนต่างด้าวตามมาตรา 63/1 ขออนุญาตทำงานก็ได้ โดยคณะรัฐมนตรีจะกำหนดประเภทของงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*
>
> *การขออนุญาตทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวงนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตทำงานด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ใบอนุญาตทำงานให้มีอายุเท่าที่ผู้ขออนุญาตร้องขอ แต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตทำงาน"*[8]

เมื่อกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้พร้อมกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17[9] ที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ในกรณีที่มีเหตุไม่ว่าจะเรื่องใด ๆ ก็ตาม รัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจจากมติคณะรัฐมนตรีย่อมอนุญาตให้คนต่างด้าวหรือกลุ่มคนต่างด้าวที่เป็นคนเข้าเมืองในประเทศไทยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองก็ได้ ย่อมหมายความว่าฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายอย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นเป็นพิเศษในการกำหนดสถานะการอยู่อาศัยและการทำงานของคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้สามารถอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวหรือในลักษณะใดก็ได้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย

อย่างไรก็ตาม ในด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา การพิจารณาผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานบางประเภทได้ ยังคงถูกผูกมัดอยู่กับแนวคิดการปกป้องอาชีพคนไทยเป็นตัวตั้งจึงเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติทำงานไร้ฝีมือเป็นหลักเท่านั้น และโดยหลักประกาศที่อ้างอิงถึงมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ จะระบุอาชีพที่แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้กระทำได้คือ งานกรรมกร และงานขายของหน้าร้านกับนายจ้าง[10] ตลอดจนงานที่ไม่ขัดต่อมาตรา 7 วรรคหนึ่งของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว[11]

ประการที่สอง จากบทบัญญัติที่ได้กล่าวถึงในประการที่หนึ่ง ความเปราะบางของสถานะทางกฎหมายของกลุ่มแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันเป็นครั้งคราว ตามขอบเขตของการศึกษานี้คือ กลุ่มแรงงานสัญชาติเมียนมาที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกอบมาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ถือเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางที่สุดในระบบตลาดแรงงานไทย เนื่องจากสถานะทางกฎหมายของแรงงานกลุ่มนี้ขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรีที่ออกเป็นครั้งคราว[12] และการอนุญาตทำงานยังถูกครอบด้วยมาตรการทางกฎหมายที่มีใจความว่าใบอนุญาตทำงานให้มีอายุได้ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตทำงาน[13]

ประเด็นเหล่านี้สะท้อนว่ารัฐไทยยังคงมองแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้เป็นทางออกระยะสั้นทางเศรษฐกิจที่จะเปิดรับเมื่อขาดแคลนและอาจผลักดันออกจากประเทศหรือไม่มีนโยบายต่อใบอนุญาตทำงานเมื่อหมดความจำเป็นก็ได้ การออกแบบสถานะและสิทธิที่ยึดโยงกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมระยะสั้นที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือย่อมส่งผลให้แรงงานถูกจำกัดไม่ให้สามารถพัฒนาทักษะหรือขยับขยายไปสู่การประกอบอาชีพที่สูงขึ้นได้ เพราะกฎหมายได้ตอกหมุดให้พวกเขามีสถานะเป็นได้เพียงแรงงานไร้ฝีมือตามเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 63/2 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายเพื่อต่อยอดเป็นกฎหมายลำดับรองที่จะสามารถระบุถึงสิทธิและการพัฒนาสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

### 3. วิเคราะห์วิกฤตโครงสร้างประชากรกับมาตรการกีดกันแรงงานข้ามชาติ

เมื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดของสาระสำคัญจากบทบัญญัติมาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบกับข้อเท็จจริงทางสถิติประชากรศาสตร์จะเห็นได้ว่าไทยกำลังเผชิญกับภาวะย้อนแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างความจำเป็นทางเศรษฐกิจกับการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่ไม่ทันต่อพลวัตของโลก โดยสามารถวิเคราะห์ความไม่เท่าทันดังกล่าวได้ผ่าน 2 มิติสำคัญ ดังนี้

มิติที่ 1 เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ โดยมีสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ ประกอบกับอัตราเจริญพันธุ์รวมที่ลดต่ำลง ข้อเท็จจริงนี้ส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานของไทยหดตัวลงอย่างต่อเนื่อง สภาพการณ์ดังกล่าวสร้างแรงกดดันต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การก่อสร้าง และงานด้านบริการที่ไม่ได้ใช้ทักษะมาก ซึ่งเป็นงานประเภท 3D ที่คนไทยปฏิเสธที่จะทำ โครงสร้างเศรษฐกิจไทยจึงยังคงพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลให้ความต้องการแรงงานข้ามชาติเป็นเงื่อนไขความอยู่รอดของภาคธุรกิจและระบบเศรษฐกิจไทย

มิติที่ 2 การที่กฎหมายยังคงมองแรงงานข้ามชาติเป็นเพียงทางออกระยะสั้นทางเศรษฐกิจ และผูกมัดสถานะไว้กับมติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้ง ๆ ไป ได้สร้างต้นทุนแฝงต่อประเทศในภาวะวิกฤตประชากร ดังนี้

ประการแรก การสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยความไม่แน่นอนของสถานะทางกฎหมายและข้อจำกัดทางอาชีพย่อมทำให้ผู้ประกอบการและตัวของแรงงานข้ามชาติเองไม่ส่งเสริมการลงทุนพัฒนาทักษะหรือยกระดับทักษะในด้านวิชาชีพของแรงงานข้ามชาติ เพราะขาดพื้นฐานกฎหมายที่สนับสนุนและรองรับสิทธิในการพัฒนาคุณภาพชีวิตดังกล่าว เมื่อหมดระยะเวลาผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีหรือหากแรงงาน

ทำงานเกินขอบเขตของอาชีพที่กฎหมายกำหนดย่อมอาจมีความผิดตามกฎหมาย เรื่องนี้ส่งผลให้ผลิตภาพของแรงงานข้ามชาติในไทยที่ไม่อาจต่อยอดสู่การลงทุนและทำงานในอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพได้ ซึ่งสวนทางกับความต้องการเพิ่มมวลมูลค่าทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับสังคมสูงวัยของสังคมไทยในระยะยาว

ประการที่สอง การผลักแรงงานเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบ[14] อันหมายถึงการประกอบอาชีพหรือทำงานที่ไม่ได้รายงานตนต่อรัฐ และในอีกด้านหนึ่งคือการทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถที่จะเข้าถึงการคุ้มครองดูแลบุคคลกลุ่มดังกล่าวได้ นั่นหมายความว่าความไม่เท่าทันต่อพลวัตทางสังคมของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวสามารถเป็นแรงจูงใจเชิงลบที่ทำให้ทั้งนายจ้างและแรงงานหลีกเลี่ยงการอยู่ในระบบที่ถูกต้อง[15] สภาพการณ์นี้นอกจากจะทำให้รัฐสูญเสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้ (เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีการบริโภค) และการบริหารจัดการข้อมูลประชากรแล้ว ยังเปิดช่องให้เกิดการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์และการคุกคามสิทธิมนุษยชนกับแรงงานข้ามชาติผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจากเนื้อหาสาระของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อการพัฒนาชีวิตของพวกเขา

## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ[16]

จากการศึกษาสามารถตอบคำถามหลักของบทความได้ว่ามาตรการจำกัดการประกอบอาชีพตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นมาตรการที่ไม่สมเหตุสมผลต่อบริบทโลกยุคใหม่ ภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์และประชากรวัยแรงงานหดตัวลง กฎหมายที่ยังคงยึดติดกับการมองคนต่างด้าวเป็นคู่ขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ได้สร้างข้อจำกัดที่ไม่ยืดหยุ่น โดยเฉพาะกับแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาตามมาตรา 63/2 ซึ่งเป็นกำลังหลักสูงสุดในตลาดแรงงาน การกำหนดให้สถานะและสิทธิการทำงานผูกติดกับมติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว รวมถึงการตอกหมุดให้ทำได้เพียงงานไร้ฝีมืออย่างงานกรรมกรหรืองานที่ไม่ได้ใช้ทักษะประเภทต่าง ๆ ได้สร้างต้นทุนแฝงที่ทำให้ประเทศสูญเสียขีดความสามารถ

ในการแข่งขัน ปิดกั้นการพัฒนาทักษะ ตลอดจนอาจเป็นช่องทางผลักให้แรงงานกับนายจ้างต้องไปอยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเปิดช่องให้เกิดการทุจริตเรียกรับส่วยและเสียโอกาสในการจัดเก็บภาษี การดึงดันใช้กฎหมายเพื่อกีดกันแรงงานแบบเดิมจึงกลายเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่กดทับเศรษฐกิจสังคมและซ้ำเติมวิกฤตประชากรที่กำลังจะทวีความรุนแรงขึ้น งานศึกษานี้จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ความเปราะบางของสถานะทางกฎหมายที่ผูกติดกับนโยบายทางการเมือง (ปัญหาเชิงโครงสร้าง) โดยข้อจำกัดของการจ้างงานแรงงานตามมาตรา 63/2 ของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวคือถูกออกแบบมาให้เป็นเพียงมาตรการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีที่ออกเป็นครั้งคราว และกำหนดอายุใบอนุญาตทำงานไว้ไม่เกิน 2 ปี ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้จากการที่กฎหมายไม่ได้รับประกันในความต่อเนื่องคือ การทำให้แรงงานกลุ่มนี้ตกอยู่ในสถานะที่เปราะบาง ไม่มีความมั่นคงในระยะยาว ส่งผลให้นายจ้างและแรงงานไม่มีแรงจูงใจในการลงทุนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งผลลัพธ์ในทางเสียโอกาสคือการทำให้รัฐสูญเสียโอกาสในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน

ผู้เขียนเสนอว่ารัฐบาลและกระทรวงแรงงานควรปรับเปลี่ยนกลไกการอนุญาตทำงานตามมาตรา 63/2 ของกฎหมายดังกล่าว จากเดิมที่ต้องพึ่งพามติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว ซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง มาเป็นการสร้างระบบเส้นทางความก้าวหน้าและเปลี่ยนผ่านสถานะแรงงาน กล่าวคือกระทรวงแรงงานควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในกฎกระทรวงว่า หากแรงงานข้ามชาติตามมาตรา 63/2 มีประวัติการทำงานร่วมกับนายจ้างอย่างถูกต้องตามกฎหมายติดต่อกันตามระยะเวลาที่กำหนด (เช่น 4-6 ปีขึ้นไป) มีทักษะภาษาไทยสื่อสารได้ และผ่านการประเมินทักษะฝีมือ รัฐจะอนุญาตให้แรงงานผู้นั้นสามารถปรับเปลี่ยนสถานะจากแรงงานไร้ฝีมือผู้ได้รับผ่อนผันชั่วคราวไปสู่การเป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือฝีมือที่ได้รับใบอนุญาตทำงานระยะยาวที่แม้มาตรา 63/2 วรรคสองของกฎหมายดังกล่าวจะระบุว่าอายุใบอนุญาตทำงานต้องไม่เกิน 2 ปี รัฐก็สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกอบมาตรา 63/2 ของ

กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวออกกฎหมายลำดับรองให้สามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ในระยะเวลาที่ไม่นานหรือทันทีทันใดหลังจากอายุใบอนุญาตทำงานครบ 2 ปี ก็ได้ หรือในระยะยาวยิ่งกว่านั้น รัฐอาจพัฒนาใบอนุญาตทำงานตลอดชีวิตสำหรับแรงงานข้ามชาติกลุ่มดังกล่าว มาตรการนี้จะเป็นหลักประกันความมั่นคงที่จูงใจให้นายจ้างและแรงงานสนใจและมุ่งมั่นที่จะลงทุนพัฒนาทักษะให้แก่แรงงาน และช่วยให้ประเทศได้ทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพมาพยุงโครงสร้างการผลิตในยุคสังคมสูงวัยได้อย่างยั่งยืน

2. จากความไม่ยืดหยุ่นและการเลือกปฏิบัติของกลไกกำหนดอาชีพ (ปัญหาเชิงการบังคับใช้) กล่าวคือแม้มาตรา 63/2 ของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวจะเปิดช่องให้รัฐบาลกำหนดประเภทงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้กว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายลำดับรองยังคงถูกครอบงำด้วยการเน้นปกป้องอาชีพคนไทย โดยปักหมุดให้แรงงานกลุ่มนี้ทำได้เพียงงานที่ทักษะไม่มากนักเท่านั้น ซึ่งปัญหาที่ตามมาคือการทำให้พวกเขาเป็นได้แค่แรงงานไร้ฝีมือ หรือไม่จูงใจที่จะพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพอันเป็นการจำกัดศักยภาพของทุนมนุษย์ และไม่ได้ส่งเสริมให้ตลาดแรงงานเกิดการพัฒนาทักษะหรือขีดความสามารถของแรงงานไทยด้วย เพราะรัฐเลือกที่จะใช้วิธีการกีดกั้นเป็นหลักแทนที่จะสนับสนุนให้ประชากรเกิดการแข่งขันและพัฒนาทักษะความสามารถในการทำงาน

ผู้เขียนเสนอว่าฝ่ายบริหารต้องดำเนินการทบทวนและแก้ไขกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และประกาศกรมการจัดหางานที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก เชื่อมโยงสิทธิการทำงานเข้ากับการพัฒนากำลังคนโดยรัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกีดกันการทำงานของคนต่างด้าวโดยสมบูรณ์มาเป็นกลไกส่งเสริมทักษะการทำงานของคนต่างด้าวโดยกำหนดเงื่อนไขว่า แรงงานข้ามชาติตามมาตรา 63/2 ที่จะขยับขึ้นไปทำอาชีพกึ่งฝีมือหรืองานฝีมือตามบัญชีที่สามตามประกาศของกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ หากผ่านการทดสอบมาตรฐาน

ด้านฝีมือแรงงานจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน รัฐจะอนุญาตให้แรงงานผู้นั้นสามารถปรับเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือฝีมือที่ได้รับใบอนุญาตทำงานระยะยาว หรือในระยะยาวรัฐอาจจะพัฒนาใบอนุญาตทำงานตลอดชีวิตสำหรับแรงงานข้ามชาติกลุ่มดังกล่าวก็ได้[17] การสร้างแรงจูงใจเช่นนี้ย่อมเป็นการแก้ปัญหาการผลักแรงงานเข้าสู่เศรษฐกิจนอกระบบโดยปริยาย นอกจากนี้ กลไกดังกล่าวยังนับเป็นการกระตุ้นตลาดแรงงานในเชิงโครงสร้างให้แรงงานไทยต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถของตนเองขึ้นไปสู่งานที่ใช้ทักษะการบริหารจัดการและเทคโนโลยีขั้นสูงกว่า แทนที่จะพึ่งพาความคุ้มครองจากกฎหมายสงวนอาชีพแบบเดิมที่ทำให้ตลาดแรงงานโดยรวมหยุดนิ่งในด้านการพัฒนาทักษะ และไม่ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประชากร

ประการที่สอง ฝ่ายบริหารอาจออกประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และประกาศกรมการจัดหางานที่เกี่ยวข้องให้เฉพาะเจาะจง แรงงานข้ามชาติตามมาตรา 63/2 ของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวโดยตรง เพื่อที่จะมีเป้าหมายชัดเจนในการพัฒนาสิทธิและสถานะของแรงงานกลุ่มดังกล่าว และทำให้ง่ายต่อการรับทราบและเข้าใจในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวทั้งต่อภาคประชาชนและตัวของแรงงานข้ามชาติเอง

**บรรณานุกรม**

1 ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ใน พ.ศ. 2567 โดยมีสัดส่วนประชากรกลุ่มอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปแตะระดับร้อยละ 20 ของประชากร ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวสวนทางกับสัดส่วนประชากรวัยแรงงานและวัยเด็กที่มีอัตราการหดตัวลงอย่างต่อเนื่อง โปรดดู สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2567 (The 2024 Survey of The Older Persons in Thailand), 1.

2 ลำดับกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวในระดับพระราชบัญญัติมีดังนี้ (1) พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 (2) พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 (3) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 322 พ.ศ. 2515 (4) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (5) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (6) พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 (กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แต่มุ่งที่จะทำงานร่วมกันกับกฎหมายดังกล่าว) และ (7) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษานี้จะหยิบยกมาพิจารณาเพียงพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เท่านั้น

3 การจ้างงานแรงงานข้ามชาติในความหมายปัจจุบันตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในกรณีของการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา กัมพูชา และลาว สามารถจำแนกได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) การจ้างแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในลักษณะไปเช้าเย็นกลับ หรือตามฤดูกาล โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 64 ของกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

(2) การจ้างแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตตามบันทึกความเข้าใจร่วมเรื่องการจ้างงานระหว่างรัฐ (MOU) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 59 ของกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

(3) การจ้างแรงงานข้ามชาติตามมาตรา 63/2 ของกฎหมายบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ที่มีใจความสำคัญคือ ฝ่ายบริหารจะกำหนดประเภทงานแบบใดก็ได้เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และใบอนุญาตทำงานดังกล่าวจะมีอายุได้ไม่เกิน 2 ปี

จากข้อมูลสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ณ เดือนพฤศจิกายน 2568 พบว่ามีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้น 2,091,885 คน โดยเมื่อจำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองและบทบัญญัติทางกฎหมายจะพบข้อเท็จจริงว่ากลุ่มคนต่างด้าวตามมาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มีจำนวนสูงที่สุดในระบบตลาดแรงงานไทย โดยมีจำนวนรวมถึง 1,155,776 คน (แบ่งเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ต่ออายุการทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2567 และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2568 จำนวน 154,022 คน และกลุ่มแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนแรงงานโดยมีสถานะการเป็นแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2567 จำนวน 1,001,754 คน)

ข้อมูลนี้ยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าตลาดแรงงานไทยพึ่งพิงแรงงานกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันเป็นครั้งคราวเป็นกำลังหลักสูงสุด และกลุ่มดังกล่าวถูกระบุว่าเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาจำนวน 863,074 คน โปรดดู กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กลุ่มงานพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ฝ่ายทะเบียนและสารสนเทศ กกจ.ที่ 30/2568 สบต. 23, สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือประจำเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2568 ทั่วราชอาณาจักร

4 จังหวัดที่เริ่มให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ อาทิ กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย ตรัง เชียงใหม่ ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พังงา พิษณุโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สตูล สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี และกรุงเทพมหานคร โปรดดู นรา รัตนรุจ, เอกสารผลงาน เรื่อง : ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย, ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 8 ว ตำแหน่งเลขที่ 430, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกรมการจัดหางาน วันที่บันทึก 12 ม.ค. 2547, 23-24.

5 4 จังหวัดที่เพิ่มขึ้นมาคือ นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน โปรดดู เรื่องเดียวกัน, 24. และหนังสือที่ นร 0215/ว (ล) 9094 เรื่อง การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

6 นรา รัตนรุจ, เอกสารผลงาน เรื่อง : ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย, ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 8 ว ตำแหน่งเลขที่ 430, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกรมการจัดหางาน วันที่บันทึก 12 ม.ค. 2547, 56-57.

7 ปรากฏตาม หมายเหตุ ท้ายพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

8 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 63/2

สำหรับการจ้างงานคนที่ไม่มีสัญชาติไทยทำงานตามมาตรา 63/1 แห่งพระราชกำหนดเดียวกันนี้ โดยหลักแล้วเป็นกรณีการจ้างงานแรงงานประเภทที่เป็นคนไร้สัญชาติจากรัฐใดในโลก และคนต่างด้าวซึ่งได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยบุคคลกลุ่มดังกล่าวย่อมประกอบอาชีพได้ทุกประเภทที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทย เนื่องจาก มาตรา 63/1 ระบุว่าการขออนุญาตทำงานและการออกใบอนุญาตทำงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ตลอดจนตามบทเฉพาะกาลของกฎหมายดังกล่าวด้วย อีกทั้งในมาตรา 145 ของพระราชกำหนดเดียวกันนี้ก็ได้วางหลักการว่าบรรดากฎหมายลำดับรองซึ่งรวมถึงกฎกระทรวงนั้น แม้จะมีการบังคับใช้ก่อนที่จะมีพระราชกำหนดนี้ ก็ยังให้มีผลบังคับใช้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งหรือมีกฎ หรือคำสั่ง ออกตามพระราชกำหนดนี้มาใช้บังคับ เช่นนี้แล้ว หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขจึงเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดประเภทงานที่คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตเพื่อทำงานตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งวางหลักการไว้ในข้อ 2 ว่า “ทำงานได้ทุกประเภทงาน”

9 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 มีหลักว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้”

10 อาทิ แรงงานข้ามชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2568 และประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2568 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 14 และมาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยข้อ 9

ของประกาศกระทรวงแรงงานดังกล่าว มีใจความสำคัญว่า “ให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ทำงานหรือได้รับอนุญาตให้ทำงานตามประกาศนี้ มีสิทธิทำงานกับนายจ้างในทุกประเภทกิจการและทุกประเภทงานที่มิได้มีประกาศห้ามคนต่างด้าวทำตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ภายใต้บันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ โดยให้นำประกาศกระทรวงแรงงานว่าด้วยการกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และประกาศกรมการจัดหางานว่าด้วยเงื่อนไขการรับคนต่างด้าวเข้าทำงานกรรมกรและงานขายของหน้าร้านกับนายจ้าง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

11 มาตรา 7 วรรค 1 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มีใจความสำคัญคือให้อำนาจกฎหมายลำดับรองอย่างประกาศของกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยกำหนดอาชีพที่ต้องควบคุม ดังนี้

(1) งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาด ประกอบด้วย งานแกะสลักไม้ งานขับขี่ยานยนต์หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกลในประเทศ ยกเว้นงานขับขี่เครื่องบินระหว่างประเทศ หรืองานขับรถยก งานขายทอดตลาด งานเจียระไนหรือขัดเพชรหรือพลอย งานตัดผม งานดัดผม หรืองานเสริมสวย งานทอผ้าด้วยมือ งานทอเสื่อหรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง ไม้ไผ่ เยื่อไม้ไผ่ พืชหญ้า ขนไก่ ก้านทางมะพร้าว เส้นใย ลวด หรือวัสดุอื่น งานทำกระดาษสาด้วยมือ งานทำเครื่องเขิน งานทำเครื่องดนตรีไทย งานทำเครื่องถม งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก งานทำเครื่องลงหิน งานทำตุ๊กตาไทย งานทำบาตร งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ งานทำพระพุทธรูป งานทำร่มกระดาษหรือผ้า งานนายหน้า หรืองานตัวแทน งานนวดไทย งานมวนบุหรี่ด้วยมือ งานมัคคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว งานเร่ขายสินค้า งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ งานสาวหรือบิดเกลียวไหมด้วยมือ งานเสมียนพนักงานหรือเลขานุการ

งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี ยกเว้นงานปฏิบัติหน้าที่อนุญาโตตุลาการ และงานให้ความช่วยเหลือหรือทำการแทนในการดำเนินกระบวนพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการในกรณีที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับแก่ข้อพิพาทที่พิจารณาโดยอนุญาโตตุลาการนั้นมิใช่กฎหมายไทย

(2) งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยมีเงื่อนไขให้คนต่างด้าวทำงานได้ตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือพันธกรณีที่ประเทศไทยมีความผูกพันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งครอบคลุมวิชาชีพบัญชี วิชาชีพวิศวกรรม และวิชาชีพสถาปัตยกรรม

(3) งานที่สามารถอนุญาตให้ทำได้ โดยแรงงานต้องมีนายจ้างประกอบด้วย งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง งานช่างก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานช่างก่อสร้างอาคาร งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม งานทำมีด งานทำรองเท้า งานทำหมวก งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา

(4) งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยมีเงื่อนไขให้คนต่างด้าวทำงานนั้นได้ก็แต่เฉพาะงานที่มีนายจ้างและได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ภายใต้บันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศประกอบด้วย งานกรรมกร และงานขายของหน้าร้าน

12 ในงานศึกษาของ ศรัณย์ จงรักษ์ และกฤษณ์พชร โสมณวัตร อธิบายในลักษณะเดียวกันว่าแรงงานตามมาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว หรือที่มักเรียกว่า “แรงงานตามมติ ครม.” คือกลุ่มคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลเปิดโอกาสให้ขึ้นทะเบียนทำงานได้เป็นกรณีพิเศษเพื่อบรรเทาปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน จากนั้นนายจ้างจึงจะพาแรงงานไปขึ้นทะเบียนเพื่อเปลี่ยนสถานะให้ถูกต้องตามกฎหมาย และแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งมีคราวละไม่เกิน 2 ปี โดยการจะต่ออายุครั้งถัดไปได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละช่วงเวลาเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้รัฐจะมองแรงงานกลุ่มนี้ในแง่ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผ่อนปรนสิทธิให้มากกว่าแรงงานผิดกฎหมายกลุ่มอื่น ๆ (เช่น แรงงานกลุ่มมาตรา 63 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว) แต่เมื่อเทียบกับกลุ่ม

แรงงานที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (เช่น แรงงานกลุ่มมาตรา 61 และมาตรา 62 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว) แรงงานตามมาตรา 63/2 ของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวยังคงมีข้อจำกัดและมีความเปราะบางสูง เนื่องจากโอกาสในการทำงานผูกติดอยู่กับแนวคิดและนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย โปรดดู ศรัณย์ จงรักษ์และกฤษณ์พชร โสมณวัตร, โครงการ “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกับสังคมไทยภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560,” (รายงานวิจัย, เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, 2565), 20-22.

13 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 63/2 วรรคสอง

14 โปรดดู International Labor Organization, “Informal economy,” International Labour Organization accessed July 16, 2026, https://www.ilo.org/projects-and-partnerships/projects/partnership-improving-prospects-forcibly-displaced-persons-and-host/themes/informal-economy

15 อาทิ งานศึกษาของ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี ได้ยกกรณีศึกษาอาชีพขับรถสามล้อรับจ้างของแรงงานข้ามชาติ ถือเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของความไม่เท่ากันทางกฎหมายที่ผลักดันแรงงานเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบ เมื่อแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาขับรถสามล้อเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่โดยหลักเป็นเพื่อนร่วมชาติเดียวกัน ซึ่งพวกเขาถือได้ว่าแสวงหาลูกค้าคนละตลาดกับแรงงานไทยด้วยถือเป็นข้อได้เปรียบด้านภาษาและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์

อย่างไรก็ตาม การประกอบอาชีพดังกล่าวถือว่าผิดกฎหมายการสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทย ผลลัพธ์ที่ตามมาในทางปฏิบัติคือแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ต้องจำยอมจ่ายส่วยให้

แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการลักลอบประกอบอาชีพ สภาพการณ์เช่นนี้นอกจากจะไม่ได้เป็นการปกป้องอาชีพของคนไทยอย่างแท้จริงแล้ว ยังกลายเป็นช่องทางที่เอื้อให้เกิดการทุจริตจากการเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วทำให้รัฐสูญเสียทั้งรายได้จากการจัดเก็บภาษีและประสิทธิภาพในการควบคุมระบบตลาดแรงงาน

โปรดดู ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, *สวัยชายแดน มานุษยวิทยากับการศึกษาคอร์รัปชัน*, (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2564), 93-96.

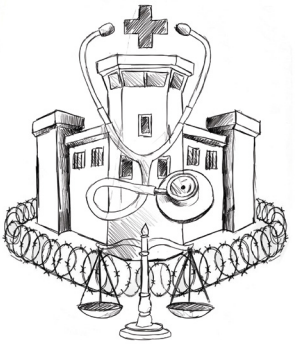
16 สาเหตุที่ผู้เขียนไม่ผลักดันแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบการจ้างงานด้วยการนำเข้าแรงงานผ่านบันทึกความเข้าใจ (MOU) ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 59 แต่สนับสนุนการบังคับใช้มาตรา 63/2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ดังนี้

1. มิติข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์และสถานการณ์ในประเทศต้นทาง การจ้างงานระบบ MOU เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต้นทาง แต่ในความเป็นจริง แรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดตามมาตรา 63/2 คือแรงงานจากเมียนมา ซึ่งประเทศต้นทางกำลังเผชิญวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองและสงครามกลางเมือง การบังคับให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องเดินทางกลับไปทำเอกสารหรือพึ่งพากระบวนการของรัฐต้นทางเพื่อกลับเข้ามาใหม่ในระบบ MOU จึงอาจเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติทั้งหมด ทั้งยังเป็นการผลักภาระความเสี่ยงถึงชีวิตให้แรงงานข้ามชาติที่จะกลับไปประเทศต้นทางได้ กลไก MOU จึงไม่เหมาะสมโดยสภาพเมื่อประเทศต้นทางอยู่ในสภาวะสังคมและการเมืองไม่ปกติ

2. มิติอำนาจอธิปไตยและความยืดหยุ่นของกฎหมายไทย การใช้มาตรา 17 แห่งกฎหมายคนเข้าเมืองประกอบมาตรา 63/2 แห่งกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวคือการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐไทยในการบริหารจัดการปัญหาด้วยตนเองอย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือรัฐไทยไม่ต้องรอความตกลงระหว่างประเทศ แต่สามารถใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

ออกแบบเงื่อนไข ระยะเวลา และประเภททักษะอาชีพให้สอดคล้องกับวิกฤตขาดแคลนแรงงานจากสังคมสูงวัยได้ทันที กลไกนี้จึงยืดหยุ่นและตอบสนองต่อพลวัตทางเศรษฐกิจของประเทศได้รวดเร็วกว่าการจ้างแรงงานตามระบบ MOU

17 เช่นเดียวกับข้อเสนอแรกคือแม้มาตรา 63/2 วรรคสองของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวระบุว่าอายุใบอนุญาตทำงานต้องไม่เกิน 2 ปี รัฐก็สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของกฎหมายคนเข้าเมืองประกอบมาตรา 63/2 ของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวออกกฎหมายลำดับรองให้สามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ในระยะเวลาที่ไม่นานหรือทันทีทันใดหลังจากอายุใบอนุญาตทำงานครบ 2 ปีก็ได้



# หลักนิติธรรมในพื้นที่จำกัดเสรีภาพ: แนวทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ

The Rule of Law in Conditions of Restricted Liberty: Guideline for Developing Public Health Service Systems for the Recognition and Protection of Prisoners' Right to Health

ณัฐพงศ์ พรหมมาตร
Natthaphong Phrommat

# หลักนิติธรรมในพื้นที่จำกัดเสรีภาพ: แนวทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ

## The Rule of Law in Conditions of Restricted Liberty: Guideline for Developing Public Health Service Systems for the Recognition and Protection of Prisoners' Right to Health

ณัฐพงศ์ พรหมมาตร

**บทคัดย่อ**

การจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยการคุมขังภายในเรือนจำมิได้ส่งผลให้ผู้ต้องขังสูญเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะสิทธิด้านสุขภาพซึ่งได้รับการรับรองในฐานะสิทธิมนุษยชนสากลที่รัฐมีพันธกรณีต้องเคารพ คุ้มครอง และทำให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในฐานะกรอบบรรทัดฐานสำหรับการออกแบบและบริหารจัดการระบบสุขภาพของรัฐ ศึกษาสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล ตลอดจนวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาของระบบบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำของประเทศไทย และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน ผลการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีการรับรองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังผ่านพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 รวมถึงมีความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์และกระทรวงสาธารณสุขในการจัดบริการสุขภาพภายในเรือนจำ แต่ในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาสำคัญ ได้แก่ ความแออัดของเรือนจำ การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการเฉพาะทาง บริการทันตกรรม และบริการสุขภาพจิต ตลอดจนข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรทางการแพทย์ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้ต้องขังอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องจัดให้ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาค ปราศจากการเลือกปฏิบัติและทันท่วงที โดยเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พร้อมทั้งจัดให้มีกลไกการกำกับดูแล การตรวจสอบและการรับผิดที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น บทความนี้จึงเสนอว่า ประเทศไทยควรพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำโดยมุ่งลดความแออัดของเรือนจำ เพิ่มอัตรากำลังและศักยภาพของบุคลากรทางการแพทย์ผ่านการสรรหาและสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม ส่งเสริมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์และระบบการดูแลสุขภาพทางไกล ตลอดจนพัฒนากลไกการกำกับดูแล การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม อันจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการบริหารงานราชทัณฑ์ของประเทศไทยในระยะยาวและยั่งยืน

**คำสำคัญ:** หลักนิติธรรม, สิทธิมนุษยชน, สิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง, ระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำ, การบริหารงานราชทัณฑ์

**Abstract**

The deprivation of liberty through imprisonment does not extinguish prisoners of their human dignity or fundamental rights, particularly the right to health, which is recognized as human right that the State is obligated to respect, protect, and fulfill this right in a concrete and effective manner. This article examines the Rule of Law as a normative framework for design and administration of state healthcare systems. It further analyzes prisoners' right to health under international human rights law and relevant international standards, evaluates the current legal and practical challenges facing prison healthcare services in Thailand, and proposes recommendations for reforming the prison healthcare system in accordance with the principles of the Rule of Law and human rights. The study finds that, although Thailand recognizes prisoners' right to health under the Corrections Act B.E. 2560 (2017) and has established institutional cooperation between the Department of Corrections and the Ministry of Public Health, significant challenges persist in practice. These include chronic prison overcrowding, shortages of healthcare personnel, inadequate financial and medical resource, and limited access to specialist medical treatment, dental care, and mental health services, all of which substantially undermine prisoners' effective access to healthcare. Within the framework of the Rule of Law, the State is obligated to ensure that prisoners have equal and non-discriminatory, and timely access to quality healthcare services in a manner that respects human dignity and is supported by effective accountability and oversight mechanisms. This article argues that Thailand should strengthen its prison healthcare system by reducing prison overcrowding, expanding the healthcare workforce through appropriate recruitment and incentives, promoting the use of medical technologies and telemedicine, and reinforcing mechanisms for supervision, monitoring, and performance evaluation. There reforms would strengthen the protection of prisoners' right to health in accordance with the Rule of Law while contributing to the sustainable advancement of human rights protection and correctional administration in Thailand.

**Keywords:** Rule of Law, Human Rights, Prisoners' Right to Health, Prison Healthcare System, Correctional Administration

# บทนำ

การจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยการคุมขังภายในเรือนจำ ถือเป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่รัฐใช้ลงโทษต่อผู้กระทำความผิด เพื่อคุ้มครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยวัตถุประสงค์ของการลงโทษ คือ การตัดโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำและเป็นการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรม อีกทั้งจุดประสงค์ในการบังคับโทษมีเจตนารมณ์ให้ผู้ต้องขังหรือผู้กระทำความผิดสามารถดำรงชีวิตในสังคม[1] ปราศจากการกระทำความผิด และมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ ประกอบไปด้วย ผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักขัง และผู้ถูกกักกัน ตามรายงานสถิติของกรมราชทัณฑ์ ประจำเดือนกรกฎาคม 2569 รวมทั้งสิ้น 326,476 คน จำแนกเป็นเพศชาย จำนวน 285,199 คน และเพศหญิง จำนวน 41,277 คน[2] อย่างไรก็ตาม การถูกจำกัดเสรีภาพมิได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวจะสูญเสียความเป็นมนุษย์ (Human Being) หรือสิทธิขั้นมูลฐาน (Fundamental Right) ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิด้านสุขภาพ (Right to Health) ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ติดตัวบุคคลทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายหรือสถานะทางสังคมของบุคคลนั้น ผู้ต้องขังจึงยังคงมีสิทธิที่จะได้รับการส่งเสริม ป้องกัน และรักษาสุขภาพอย่างเหมาะสมและได้มาตรฐานไม่แตกต่างจากบุคคลภายนอกเรือนจำ เพียงแต่การเข้าถึงสิทธิดังกล่าวย่อมต้องดำเนินการผ่านกลไกและระบบบริการสาธารณสุขที่รัฐจัดให้ภายใต้บริบทของพื้นที่ที่จำกัดเสรีภาพ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขผ่านกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์และ

กระทรวงสาธารณสุขในการจัดบริการด้านสุขภาพภายในเรือนจำในการส่งเสริมการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขัง[3] แต่ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแออัดของเรือนจำ การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการเฉพาะทางและบริการสุขภาพจิต ตลอดจนข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไป ขณะเดียวกัน หลักนิติธรรม (Rule of Law) ในฐานะหลักการพื้นฐานของรัฐประชาธิปไตย มิได้ทำหน้าที่เพียงกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นเกณฑ์ในการประเมินความชอบธรรมของนโยบายสาธารณะและระบบบริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หลักนิติธรรมจึงครอบคลุมถึงหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ หลักการคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความรับผิดชอบและประสิทธิภาพของรัฐ ตลอดจนการมีกลไกตรวจสอบและเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาในบริบทของระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐมีอำนาจควบคุมตัวบุคคลไว้อย่างเบ็ดเสร็จและผู้ต้องขังไม่สามารถแสวงหาบริการทางสุขภาพด้วยตนเองได้เช่นบุคคลทั่วไป หน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีระบบบริการสาธารณสุขที่เพียงพอ มีคุณภาพ และสามารถเข้าถึงได้ จึงยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเป็นพิเศษ

ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในฐานะกรอบบรรทัดฐานสำหรับการออกแบบและบริหารจัดการระบบสุขภาพของรัฐ และวิเคราะห์สิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล รวมทั้งศึกษาสถานการณ์และปัญหาของระบบบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำของประเทศไทยก่อนนำมาวิเคราะห์ และประเมินระบบบริการสาธารณสุขของไทยภายใต้กรอบแนวคิดหลักนิติธรรมเพื่อเสนอแนะแนวทางเชิงกฎหมาย และเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำให้สามารถรับรองและคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมต่อไป

## 2. ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและสิทธิทางด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง

การคุ้มครองสิทธิทางด้านสุขภาพของผู้ต้องขังมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านสาธารณสุขหรือการบริหารราชทัณฑ์เท่านั้น หากแต่เป็นประเด็นทางกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่เชื่อมโยงโดยตรงกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลซึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่เคารพ คุ้มครอง และจัดให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นได้อย่างเสมอภาค ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้ว่าผู้ต้องขังจะถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง แต่ยังคงมีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิที่พึงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและสิทธิทางด้านสุขภาพของผู้ต้องขังจึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจพื้นฐานความคิดและหลักการที่ใช้กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในระบบกฎหมายและระบบสาธารณสุขของรัฐ โดยมีรายละเอียดตามหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

### 2.1 หลักนิติธรรมในฐานะกรอบบรรทัดฐานในการจัดทำระบบสุขภาพของรัฐ

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย พร้อมทั้งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของเป็นธรรมและเสมอภาค[4] ทั้งนี้ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการประเมินความสอดคล้องของระบบบริการสุขภาพของรัฐโดยพิจารณาทั้งในมิติของการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐมิให้เป็นไปโดยอำเภอใจ การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงบริการสุขภาพอย่างเสมอภาค ปราศจากการเลือกปฏิบัติ เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนกำหนดให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมที่สามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินระบบบริการสุขภาพของรัฐ มีดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ (Equality and Non-Discrimination) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนล้วนมีคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเท่าเทียมกัน จึงสมควรได้รับการปฏิบัติและการคุ้มครองภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาค โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรของรัฐใดเหนือกฎหมาย หลักการดังกล่าวสะท้อนถึงแนวคิดเรื่องความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality Before the Law) และการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Equal Protection of the Law) อันเป็นรากฐานสำคัญของรัฐที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม ทั้งนี้ ไม่ว่าบุคคลจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม อาชีพ เพศ อายุ เชื้อชาติ ความพิการ หรือสถานะทางกฎหมายประการใด บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองและการบังคับใช้กฎหมายในมาตรฐานเดียวกัน โดยรัฐไม่อาจกำหนดมาตรการหรือดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการเข้าถึงสิทธิและบริการสาธารณะ เว้นแต่จะเป็นการจำแนกที่มีเหตุผลอันสมควร มีความจำเป็น และมีความได้สัดส่วน[5]

2.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Protection of Rights and Human Dignity) เป็นหลักการพื้นฐานและถือเป็นแก่นสำคัญของหลักนิติธรรมอีกประการหนึ่ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนล้วนมีคุณค่าในตนเอง (Value of Human Being) และมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันไม่อาจถูกล่วงละเมิดหรือพรากไปได้ รัฐจึงมีหน้าที่เคารพ คุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล รวมทั้งต้องใช้อำนาจรัฐและกำหนดนโยบายสาธารณะโดยคำนึงถึงคุณค่าและความเป็นมนุษย์ของประชาชนเป็นสำคัญ หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่อาจใช้อำนาจหรือดำเนินนโยบายในลักษณะที่ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ ปฏิบัติต่อประชาชนเสมือนเป็นเพียงวัตถุแห่งการบริหารราชการ หรือกำหนดมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรและความได้สัดส่วน ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้หมายความเพียงการงดเว้นจากการละเมิดสิทธิของประชาชนเท่านั้น หากยังรวมถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีปัจจัยพื้นฐาน

ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย[6]

2.1.3 หลักความรับผิดชอบและประสิทธิภาพของรัฐ (Accountability and Effectiveness) ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผลของการใช้อำนาจและการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) รวมทั้งต้องจัดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ การดำเนินการของรัฐจะต้องมุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นสำคัญ มิใช่เพียงการปฏิบัติตามกฎหมายในเชิงรูปแบบเท่านั้น นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังครอบคลุมถึงหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเปิดเผยข้อมูลและสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการงบประมาณด้านสุขภาพ การกำหนดกลไกการตรวจสอบและการรับผิดทางกฎหมาย ตลอดจนการจัดให้มีระบบรับเรื่องร้องเรียนและการเยียวยาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

**2.2 สิทธิทางด้านสุขภาพของผู้ต้องขังในฐานะสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ**

ผู้ต้องขังภายในเรือนจำนั้น ถือเป็นบุคคลที่ถูกจองจำในพื้นที่เฉพาะตามกฎหมาย เรือนจำจึงเป็นสถานที่สำหรับผู้ต้องโทษ แต่กระนั้นการต้องโทษหรือการถูกจองจำดังกล่าวจะต้องไม่ถูกละเลยหรือละเมิดต่อคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[7] จากการศึกษาพบว่าสิทธิของผู้ต้องขังที่ได้รับรองและคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่

2.2.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) ค.ศ. 1966 สิทธิทางด้านสุขภาพ (Right to Health) มิได้เป็นเพียงแนวคิดในทางสาธารณสุข

ศาสตร์หรือเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างเป็นทางการในระดับสากล โดยเฉพาะภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมาตรา 12 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนในการได้รับมาตรฐานสุขภาพทางกายและสุขภาพจิตในระดับสูงสุดเท่าที่สามารถบรรลุได้ (The Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health) และกำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ[8] เพื่อประกันให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขและบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น พัฒนาการของสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังได้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดที่มองว่าการรักษาพยาบาลเป็นเพียงการสงเคราะห์หรือความเมตตากรุณาที่รัฐมอบให้แก่ผู้ถูกคุมขัง ไปสู่การยอมรับว่าสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้รัฐต้องเคารพ คุ้มครอง และดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม[9] ด้วยเหตุนี้ การจัดบริการสุขภาพแก่ผู้ต้องขังจึงมิใช่เพียงเรื่องของดุลพินิจเชิงนโยบายหรือการบริหารราชทัณฑ์เท่านั้น หากแต่เป็นพันธกรณีทางกฎหมายของรัฐที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

เมื่อรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของบุคคลผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รัฐย่อมมีหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองชีวิต สุขภาพ และความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ถูกควบคุมตัวโดยอัตโนมัติ อันเป็นผลมาจากหลักหน้าที่ในการดูแลรักษา (Duty of Care) ที่เกิดขึ้นควบคู่กับการใช้อำนาจควบคุมตัวของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ต้องขังสูญเสียเสรีภาพในการเลือกใช้บริการทางการแพทย์หรือเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขในชุมชนด้วยตนเอง และต้องพึ่งพิงระบบบริการสุขภาพที่รัฐจัดให้ภายในเรือนจำหรือสถานที่คุมขังอย่างสมบูรณ์[10] ดังนั้น หากรัฐละเลยหรือไม่สามารถจัดให้ผู้ต้องขังเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นได้อย่างเหมาะสมและทันท่วงที ย่อมเป็นการไม่

ปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐ และอาจนำไปสู่การละเมิดต่อสิทธิด้านสุขภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง อันขัดต่อพันธกรณีที่รัฐต้องปฏิบัติตามทั้งภายใต้กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

2.2.2 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (The Nelson Mandela Rules)) ข้อกำหนดดังกล่าว เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อว่า “ข้อกำหนดแมนเดลา” (The Mandela Rules) ถือเป็นมาตรฐานสากลที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับระหว่างประเทศสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและการบริหารงานราชทัณฑ์ของรัฐต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองว่าการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องขังอันเป็นผลมาจากการลงโทษทางอาญาจะไม่ส่งผลให้ผู้ต้องขังถูกลดทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกินกว่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ทั้งนี้ หลักการพื้นฐานของข้อกำหนดแมนเดลาให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง โดยยืนยันว่าผู้ต้องขังยังคงมีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่สิทธิหรือเสรีภาพที่ถูกจำกัดโดยชอบด้วยกฎหมายอันเป็นผลโดยตรงจากการคุมขัง ดังนั้น ผู้ต้องขังจึงพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันติดตัวมาแต่กำเนิด และได้รับความคุ้มครองจากการทรมาน ตลอดจนการลงโทษ หรือการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกรูปแบบ ข้อกำหนดดังกล่าวถือเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและก่อให้เกิดพันธกรณีของรัฐในการรับรองคุ้มครอง และดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้หลักการดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพภายในระบบราชทัณฑ์ของตน[7]

อนึ่ง ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของข้อกำหนดแมนเดลา คือ การรับรองสิทธิด้านสุขภาพและการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลของผู้ต้องขัง ซึ่งได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อกำหนดที่ 24 โดยมีหลักการสำคัญว่าผู้ต้องขังพึงได้รับบริการด้านสุขภาพ

ในมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนทั่วไปในสังคม (Principle of Equivalence of Care) และต้องสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งสถานะความเป็นผู้ต้องขังหรือสถานภาพทางกฎหมายของตน ทั้งนี้ เนื่องจากการถูกจำกัดเสรีภาพมิได้หมายความถึงการสูญเสียสิทธิในสุขภาพหรือสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอื่นที่มิได้ถูกจำกัดโดยคำพิพากษาของศาล นอกจากนี้ ข้อกำหนดที่ 25 ยังได้กำหนดให้เรือนจำทุกแห่งต้องจัดให้มีหน่วยบริการด้านสุขภาพหรือสถานพยาบาลที่เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง โดยบริการดังกล่าวต้องดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญเหมาะสม รวมถึงต้องมีการจัดให้มีทีมสหวิชาชีพด้านสุขภาพที่เพียงพอ ทั้งในด้านเวชกรรม การพยาบาล จิตวิทยา และจิตเวช เพื่อรองรับปัญหาสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้ต้องขังอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ[7]

## 3. สถานการณ์และปัญหาของระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำของประเทศไทย

แม้เสรีภาพของผู้ต้องขังจะถูกจำกัดตามกระบวนการยุติธรรม หากแต่สิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่มีมาตรฐานย่อมต้องได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงเผชิญความท้าทายเชิงโครงสร้างที่สำคัญ โดยเฉพาะปัญหาความแออัดประชากรในเรือนจำอันนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ประกอบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ และวิกฤตการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ปัญหาของระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำของประเทศไทยจึงมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านการบริหารราชทัณฑ์หรือการจัดบริการทางการแพทย์เท่านั้น หากแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหน้าที่ของรัฐภายใต้หลักนิติธรรม ในหัวข้อนี้จึงขอนำเสนอสถานการณ์และปัญหาของระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำของประเทศไทย ประกอบด้ว

### 3.1 ภาพรวมของระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำไทย

3.1.1 โครงสร้างและการรับรองสิทธิทางด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง การคุ้มครองและรับรองสิทธิทางด้านสุขภาพของผู้ต้องขังในประเทศไทยมีรากฐานสำคัญทางกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ซึ่งนับเป็นพัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายราชทัณฑ์ไทยในการยกระดับมาตรฐานการดูแลสุขภาพและการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลของผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสากลด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านแนวคิดจากการมองการรักษาพยาบาลในเรือนจำในฐานะการสงเคราะห์หรือสวัสดิการของรัฐ ไปสู่การยอมรับว่าสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังยังคงได้รับความคุ้มครองแม้จะถูกจำกัดเสรีภาพอันเป็นผลมาจากการบังคับโทษทางอาญาก็ตาม[11] ภายใต้มาตรา 54 ถึงมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้เรือนจำทุกแห่งมีหน้าที่จัดให้มีสถานพยาบาลที่มีมาตรฐานด้านสุขาภิบาลและมีความพร้อมในการให้บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขแก่ผู้ต้องขัง รวมถึงต้องจัดให้มีเวชภัณฑ์และอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่จำเป็น ตลอดจนต้องมีแพทย์ พยาบาล หรือเจ้าหน้าที่ผู้ผ่านการอบรมด้านการพยาบาลปฏิบัติหน้าที่ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลเบื้องต้นและได้รับการดูแลด้านสุขภาพอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี โครงสร้างระบบสิทธิประโยชน์ทางสุขภาพในเรือนจำมีความซับซ้อนและจำแนกออกเป็นหลายประเภท ดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สิทธิบัตรทอง) ถือเป็นสิทธิด้านสุขภาพหลักของผู้ต้องขังชาวไทยที่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก โดยผู้ต้องขังกลุ่มดังกล่าวยังคงได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แม้จะอยู่ระหว่างการถูกคุมขังในเรือนจำก็ตาม[12]

(ข) สิทธิประกันสังคม เป็นสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม โดยเฉพาะผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และมาตรา 39

ซึ่งยังคงได้รับความคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลอย่างต่อเนื่องภายหลังสิ้นสุดสภาพการจ้างงานหรือการเป็นผู้ประกันตนเป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนจะยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน ขณะที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 จะยังคงได้รับความคุ้มครองตราบเท่าที่มีการส่งเงินสมทบอย่างต่อเนื่องตามเงื่อนไขของกฎหมาย[12]

(ค) สิทธิสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ เป็นสิทธิด้านการรักษาพยาบาลที่ครอบคลุมผู้ต้องขังซึ่งเคยดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือเป็นบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ โดยปกติผู้มีสิทธิดังกล่าวสามารถใช้ระบบเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาลกับสถานพยาบาลของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อบุคคลดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและถูกคุมขัง สถานะของสิทธิในการรักษาพยาบาลอาจเกิดความไม่ชัดเจนหรือมีความไม่แน่นอนทางกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พักราชการ หรือถูกไล่ออกจากราชการอันเนื่องมาจากการดำเนินคดีหรือการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะและความต่อเนื่องของสิทธิในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของบุคคลดังกล่าวได้ ตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่สถานะของสิทธิยังไม่สิ้นสุดโดยเด็ดขาด ผู้มีสิทธิหรือผู้แทนโดยชอบธรรมอาจต้องดำเนินการทดรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน และนำเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมายื่นคำขอเบิกจ่ายคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดภายหลังจากคดีถึงที่สุดหรือเมื่อมีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของการเป็นข้าราชการแล้ว ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายแก่รัฐและรักษาสิทธิของผู้มีสิทธิไว้ในระหว่างที่ข้อเท็จจริงและสถานะทางกฎหมายยังไม่เป็นที่ยุติ[12]

3.1.2 ระบบบริการสาธารณสุขและการส่งต่อการรักษาพยาบาลภายในเรือนจำ ระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำของประเทศไทยดำเนินการภายใต้รูปแบบความร่วมมือ

เชิงบูรณาการระหว่างกรมราชทัณฑ์และกระทรวงสาธารณสุข โดยมีลักษณะเป็นเครือข่ายบริการสุขภาพระดับปฐมภูมิที่มุ่งให้ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงบริการด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพได้อย่างต่อเนื่องและครอบคลุม ตามแนวทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ ในด้านโครงสร้างการให้บริการ สถานพยาบาลภายในเรือนจำได้รับการจัดระดับและกำหนดศักยภาพในการให้บริการตามขนาดของเรือนจำ จำนวนผู้ต้องขัง และอัตรากำลังของบุคลากรทางการแพทย์ และสาธารณสุข โดยสถานพยาบาลในเรือนจำขนาดเล็กมักมีพยาบาลวิชาชีพปฏิบัติงานประจำ ราว 1–2 คน ทำหน้าที่ให้บริการตรวจรักษาโรคเบื้องต้น คัดกรองสุขภาพ และดูแลผู้ป่วยทั่วไป ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่จะไม่มีศักยภาพในการรับผู้ป่วยไว้สังเกตอาการหรือพักรักษาค้างคืนภายในเรือนจำได้ สำหรับเรือนจำขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งมีจำนวนผู้ต้องขังมากกว่าและมีภาระด้านบริการสุขภาพที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น จะมีการจัดสรรพยาบาลวิชาชีพประจำสถานพยาบาลราว 2–4 คน หรือมากกว่านั้นตามความเหมาะสมของภาระงานและจำนวนผู้ต้องขัง นอกจากนี้ สถานพยาบาลในเรือนจำประเภทดังกล่าวยังสามารถรองรับผู้ป่วยที่จำเป็นต้องพักสังเกตอาการหรือพักรักษาภายในเรือนจำได้ โดยมีจำนวนเตียงรองรับผู้ป่วยราว 10–30 เตียง ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดูแลรักษาผู้ป่วยที่มีอาการไม่รุนแรง ลดความจำเป็นในการส่งต่อผู้ต้องขังออกไปรับการรักษาภายนอกเรือนจำ และส่งเสริมความต่อเนื่องของการดูแลสุขภาพภายในระบบราชทัณฑ์

การจัดบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำของประเทศไทยดำเนินการภายใต้กลไกความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์และกระทรวงสาธารณสุข โดยกรมราชทัณฑ์ มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านการบริหารจัดการภายในเรือนจำ โดยรับผิดชอบการสืบค้นและตรวจสอบข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักของผู้ต้องขัง เพื่อใช้ในการยืนยันตัวบุคคลและเชื่อมโยงสิทธิด้านหลักประกันสุขภาพของแต่ละราย นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ยังมีหน้าที่ในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานและสถานที่สำหรับการตรวจวินิจฉัยและให้บริการทางการแพทย์ภายในเรือนจำ การดูแลรักษาความปลอดภัยแก่บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขที่เข้ามาปฏิบัติงาน

รวมถึงการจัดกำลังเจ้าหน้าที่และยานพาหนะสำหรับการควบคุมและเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังที่มีความจำเป็นต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลภายนอกเรือนจำ ขณะเดียวกันกระทรวงสาธารณสุขและโรงพยาบาลแม่ข่าย มีบทบาทหลักในการดำเนินภารกิจด้านวิชาการและการให้บริการทางการแพทย์ โดยรับผิดชอบการลงทะเบียนและการโอนย้ายสิทธิหลักประกันสุขภาพของผู้ต้องขัง การดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อที่สำคัญภายในเรือนจำ เช่น วัณโรคและการติดเชื้อเอชไอวี ตลอดจนการดูแลรักษาโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) อาทิ โรคเบาหวานและโรคความดันโลหิตสูง นอกจากนี้ โรงพยาบาลแม่ข่ายยังมีบทบาทในการสนับสนุนยาและเวชภัณฑ์ การส่งบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะทาง เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ และจิตแพทย์ เข้าให้บริการเชิงรุกภายในเรือนจำ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้ต้องขังและลดข้อจำกัดด้านการส่งต่อผู้ป่วยออกสู่ภายนอกเรือนจำ

นอกจากนี้ เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และเพิ่มศักยภาพในการดูแลสุขภาพภายในเรือนจำ ประเทศไทยได้พัฒนาระบบอาสาสมัครสาธารณสุขเรือนจำ (อสรจ.) โดยคัดเลือกจากผู้ต้องขังชั้นดีที่มีความประพฤติเหมาะสมและมีความพร้อมในการปฏิบัติงานเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรมาตรฐานที่จัดทำร่วมกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกรมราชทัณฑ์ ทั้งนี้ หลักสูตรดังกล่าวได้รับการปรับปรุงให้มีความกระชับและเน้นทักษะการปฏิบัติงานจริงมากยิ่งขึ้น โดยลดระยะเวลาการฝึกอบรมจากเดิม 8 หมวดวิชา รวม 43 ชั่วโมง เหลือ 5 หมวดวิชา รวมทั้งสิ้น 20 ชั่วโมง เพื่อให้สามารถพัฒนาและทดแทนกำลังของอาสาสมัครที่พ้นโทษหรือพ้นสภาพการเป็นผู้ต้องขังได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ อาสาสมัครสาธารณสุขเรือนจำมีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานด้านสาธารณสุขภายในเรือนจำ ไม่ว่าจะเป็นการคัดกรองอาการเจ็บป่วยเบื้องต้น การเฝ้าระวังและติดตามโรคติดต่อ การให้คำแนะนำด้านสุขอนามัยและการส่งเสริมสุขภาพ ตลอดจนการดูแลและช่วยเหลือผู้ต้องขังรายอื่นในชีวิตประจำวัน โดยมีการกำหนดอัตราส่วนมาตรฐานของอาสาสมัคร

จำนวน 1 คนต่อผู้ต้องขัง 50 คน เพื่อให้การดูแลสุขภาพภายในเรือนจำเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ[14]

### 3.2 ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับบริการสาธารณสุขของผู้ต้องขัง

3.2.1 ปัญหาความแออัดและข้อจำกัดทางกายภาพที่ส่งผลต่อสุขอนามัย กล่าวคือ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยและสิทธิทางด้านสุขภาพของผู้ต้องขังอย่างรุนแรงที่สุดประการหนึ่ง คือ ปัญหาความแออัดภายในเรือนจำ ซึ่งถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะสมมาอย่างต่อเนื่องในระบบราชทัณฑ์ไทย โดยในบางช่วงเวลา ประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังสูงถึงประมาณ 250,000–300,000 คน ซึ่งสูงเกินกว่าขีดความสามารถในการรองรับของเรือนจำและทัณฑสถานตามศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดปัญหาความแออัดในเรือนจำและกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังในหลายมิติ ผลโดยตรงของภาวะดังกล่าว คือ พื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่นอนของผู้ต้องขังมีขนาดต่ำกว่ามาตรฐานด้านสุขาภิบาลและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่ควรได้รับ โดยในหลายกรณีผู้ต้องขังมีพื้นที่พักอาศัยเฉลี่ยเพียง 1.6 ตารางเมตรต่อคน ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ สภาพการอยู่อาศัยที่แออัดยัดเยียด ประกอบกับข้อจำกัดด้านการระบายอากาศ การได้รับแสงสว่างตามธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมภายในเรือนจำที่ไม่เอื้อต่อการรักษาสุขอนามัยส่วนบุคคล ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง รวมทั้งเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดและการแพร่กระจายของโรคติดต่อภายในเรือนจำอย่างมีนัยสำคัญ[15] ทั้งนี้ ในทางระบาดวิทยา ภาวะความแออัดภายในเรือนจำถือเป็นปัจจัยเร่งสำคัญ (Epidemiological Amplifier) ที่เอื้อต่อการแพร่กระจายของโรคติดต่อ โดยเฉพาะโรคในระบบทางเดินหายใจ เช่น วัณโรค โรคติดเชื้อไวรัสทางเดินหายใจ และโรคติดเชื้ออุบัติใหม่ ตลอดจนโรคผิวหนังและโรคที่เกิดจากสุขอนามัยที่ไม่เหมาะสม[16]

3.2.2 การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ในระบบสุขภาพของทัณฑสถาน กล่าวคือ การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยเฉพาะพยาบาล

วิชาชีพและแพทย์ ถือเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องในระบบบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำของประเทศไทย อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสุขภาพและการเข้าถึงการรักษาพยาบาลของผู้ต้องขัง เนื่องจากงานราชทัณฑ์ต้องดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดด้านความมั่นคง ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมของสถานที่ควบคุมตัว จึงทำให้การสรรหาและการธำรงรักษาบุคลากรทางการแพทย์เพื่อปฏิบัติงานในเรือนจำเป็นไปได้ยากกว่าหน่วยบริการสุขภาพในระบบบริการสาธารณสุขทั่วไป ในขณะเดียวกัน ผู้ต้องขังยังคงเผชิญกับข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์เฉพาะทาง เนื่องจากการสรรหาแพทย์เฉพาะทางจากภายนอกให้เข้ามาให้บริการภายในเรือนจำยังประสบอุปสรรคหลายประการ ทั้งด้านค่าตอบแทน สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน และข้อกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะดำเนินโครงการจัดจ้างแพทย์ห้วงเวลามาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 และกำหนดอัตราค่าตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงานเป็นรายชั่วโมงเพื่อจูงใจบุคลากรทางการแพทย์ แต่ค่าตอบแทนดังกล่าวกลับมิได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิผลในการดึงดูดแพทย์เฉพาะทางจากภายนอกค่อนข้างจำกัด[12]

นอกจากนี้ แพทย์เฉพาะทางจำนวนไม่น้อยยังมีความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในการปฏิบัติงานภายในพื้นที่ควบคุม รวมถึงความกดดันและความเครียดจากสภาพแวดล้อมภายในเรือนจำ อันส่งผลให้การจัดระบบเวรแพทย์หรือการให้บริการทางการแพทย์เฉพาะทางภายในเรือนจำเป็นไปด้วยความยากลำบาก แม้ว่าหน่วยบริการแม่ข่ายจะพยายามสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติมผ่านระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามภาระงานหรือระบบจ่ายตามผลการปฏิบัติงาน (Pay for Performance: P4P) ก็ตาม ผลจากการขาดแคลนบุคลากรดังกล่าวทำให้สถานพยาบาลภายในเรือนจำจำนวนมากไม่สามารถจัดบริการทางการแพทย์ได้อย่างครอบคลุม เพียงพอ และต่อเนื่องตามความต้องการด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง ส่งผลให้ผู้ต้องขังจำนวนไม่น้อยไม่สามารถเข้าถึงการตรวจวินิจฉัยหรือการพบแพทย์ได้อย่างทันท่วงที โดยเฉพาะในกรณีของโรคเรื้อรัง โรคทางจิตเวช และโรคที่

จำเป็นต้องได้รับการดูแลโดยแพทย์เฉพาะทาง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในสุขภาพ คุณภาพชีวิต และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังได้[12]

3.2.3 ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการทันตกรรมและการดูแลสุขภาพจิต กล่าวคือ ผลการสำรวจสถานการณ์สุขภาพช่องปากของผู้ต้องขังพบว่า ผู้ต้องขังมากกว่าร้อยละ 80 ประสบปัญหาสุขภาพในช่องปากและโรคฟันผุในระดับรุนแรง อย่างไรก็ตาม อัตราการเข้าถึงบริการทันตกรรมและการรักษาโรคในช่องปากของผู้ต้องขังกลับอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการด้านสุขภาพที่มีอยู่จริง สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวเกิดจากข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนห้องหรือยูนิต (Unit) ทันตกรรมที่ได้มาตรฐานภายในเรือนจำ การขาดแคลนวัสดุและอุปกรณ์ทางทันตกรรม ตลอดจนข้อจำกัดในการสรรหาและจูงใจทันตแพทย์และบุคลากรด้านทันตสาธารณสุขให้เข้ามาปฏิบัติงานภายในพื้นที่ควบคุม ผลจากข้อจำกัดดังกล่าวทำให้ผู้ต้องขังจำนวนมากที่มีอาการปวดฟันหรือโรคในช่องปากต้องเผชิญกับการรอคอยเพื่อเข้ารับบริการรักษาเป็นเวลานาน ในบางกรณีอาจต้องรอการนัดหมายเป็นเวลาหลายเดือน ส่งผลให้ผู้ต้องขังต้องทนทุกข์ทรมานจากความเจ็บปวดอย่างต่อเนื่อง และอาจนำไปสู่การพยายามแก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยปราศจากความรู้หรืออุปกรณ์ที่เหมาะสม ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ การอักเสบ และภาวะแทรกซ้อนทางทันตกรรมที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น[17]

ในขณะที่ การดูแลสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง ถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของระบบราชทัณฑ์ เนื่องจากสภาพแวดล้อมของการถูกคุมขัง การถูกจำกัดเสรีภาพ การแยกตัวออกจากครอบครัวและสังคม รวมถึงความไม่แน่นอนเกี่ยวกับอนาคต ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง และมีอัตราการเกิดภาวะซึมเศร้า ความวิตกกังวล และความเสี่ยงต่อการทำร้ายตนเองหรือการฆ่าตัวตายของผู้ต้องขังในระดับที่สูงกว่าประชากรทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ ผลวิจัยของสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ พบว่าผู้ต้องขังมีปัญหาสุขภาพจิตและป่วยทางจิตสูงถึงร้อยละ 45.67

ซึ่งสูงกว่าประชาชนทั่วไปถึง 3 เท่า โดยโรคที่พบมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ติดเหล้าและสารเสพติด รองลงมา คือ โรคซึมเศร้า ความเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตาย โรคจิตเภท และบุคลิกภาพแบบต่อต้านสังคม[18] จะเห็นได้ว่า การคุมขังมิได้ส่งผลกระทบเฉพาะต่อสุขภาพกาย หากยังส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสุขภาพจิตของผู้ต้องขังอีกด้วย นอกจากนี้ ปัญหาสุขภาพจิตในเรือนจำไม่ได้จำกัดเพียงประเด็นทางการแพทย์เท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกับปัจจัยทางสังคม จิตวิทยา และโครงสร้างของระบบราชทัณฑ์โดยตรง[19]

## 4. วิเคราะห์ระบบบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำของประเทศไทยโดยใช้หลักนิติธรรม

การวิเคราะห์ระบบบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำของประเทศไทยภายใต้กรอบบรรทัดฐานของหลักนิติธรรมมิได้มุ่งพิจารณาเพียงว่ารัฐได้จัดให้มีบริการทางการแพทย์หรือสถานพยาบาลภายในเรือนจำหรือไม่ หากแต่ต้องประเมินว่าระบบดังกล่าวสามารถรับรองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังได้อย่างเสมอภาค ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และสอดคล้องกับการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตลอดจนสะท้อนความรับผิดชอบของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพของบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปัญหาความแออัดของเรือนจำ การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ตลอดจนข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการเฉพาะทางและสุขภาพจิตแล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

### 4.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับความแออัดและข้อจำกัดทางกายภาพที่ส่งผลต่อสุขอนามัยของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ

ข้อเท็จจริงสำคัญประการแรก คือ จำนวนผู้ต้องขังในประเทศไทยอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับขีดความสามารถของเรือนจำ จากรายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2569 มีผู้ต้องราชทัณฑ์ รวมทั้งสิ้น 326,314 คน ประกอบด้วยเพศชายจำนวน 284,692 คน และเพศหญิงจำนวน 41,622 คน[2] ขณะที่เรือนจำ

หลายแห่งมีพื้นที่พักอาศัยเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสม โดยบางกรณีผู้ต้องขังมีพื้นที่ประมาณ 1.6 ตารางเมตรต่อคน สภาพความแออัดดังกล่าวมิได้ส่งผลเพียงต่อความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต แต่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับสุขภาพของผู้ต้องขัง ทั้งในด้านการระบายอากาศ สุขอนามัยส่วนบุคคล การพักผ่อน การแพร่กระจายของโรคทางเดินหายใจ วัณโรค โรคผิวหนัง และโรคติดเชื้ออุบัติใหม่[20] นอกจากนี้ ความแออัดยังเพิ่มภาระของบุคลากร ทำให้ระยะเวลาที่บุคลากรสามารถให้บริการแก่ผู้ต้องขังแต่ละรายลดลง และทำให้การคัดกรอง การแยกผู้ป่วย และการติดตามการรักษาเป็นไปได้ยากขึ้น

เมื่อพิจารณาภายใต้หลักความเสมอภาค ปัญหาดังกล่าวไม่อาจประเมินได้เพียงจากข้อเท็จจริงว่าว่าผู้ต้องขังทุกคนภายในเรือนจำได้รับสภาพความเป็นอยู่และบริการสุขภาพที่มีข้อจำกัดในลักษณะเดียวกัน จึงถือว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากหลักความเสมอภาคมิได้มุ่งรับรองเพียงความเสมอภาคระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเองเท่านั้น หากแต่ต้องเปรียบเทียบมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกเรือนจำซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐเช่นเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ข้อกำหนดแมนเดลามิได้รับรองให้รัฐสามารถลดทอนมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของบุคคลลงเพียงเพราะบุคคลนั้นถูกจำคุก ตรงกันข้าม ข้อกำหนดดังกล่าวยึดหลักความเท่าเทียมของการดูแล หรือ Equivalence of care ซึ่งกำหนดให้ผู้ต้องขังต้องได้รับบริการสุขภาพที่มีมาตรฐานเทียบเท่ากับบริการสุขภาพที่ประชาชนทั่วไปได้รับในชุมชน ดังนั้น การที่ผู้ต้องขังต้องดำรงชีวิตอยู่ในสถานที่หรือสิ่งแวดล้อมที่มีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยหรือการแพร่กระจายของโรคสูงกว่าบุคคลทั่วไป ขณะที่ระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำกลับมีข้อจำกัดด้านบุคคลกร ทรัพยากรทางการแพทย์ และการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลมากกว่าระบบบริการสุขภาพในชุมชน ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและหลักความเท่าเทียมของการดูแล อันเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่กลับกันการรักษาพยาบาลภายในเรือนจำกลับมีทรัพยากรทางการแพทย์ต่ำกว่าหรือเข้าถึงได้ยากกว่าประชาชนทั่วไป

แม้ว่าการจำกัดเสรีภาพและมาตรการรักษาความปลอดภัยจะเป็นผลโดยตรงจากการบังคับโทษทางอาญา แต่การทำให้ผู้ต้องขังต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านสุขภาพที่สูงขึ้น การลดพื้นที่พักอาศัยต่ำกว่ามาตรฐานด้านสุขาภิบาลหรือการทำให้บุคคลไม่สามารถเข้าถึงการป้องกันโรค มิใช่วัตถุประสงค์หรือผลทางกฎหมายที่พึงเกิดจากการลงโทษจำคุก เนื่องจากการลงโทษตามคำพิพากษามุ่งหมายเพียงการจำกัดเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น มิได้ให้อำนาจแก่รัฐในการเพิ่มความเสี่ยงต่อสุขภาพ หรือลดทอนการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังเกินกว่าข้อจำกัดที่จำเป็นและได้สัดส่วนตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

ในอีกด้านหนึ่ง ปัญหาความแออัดของเรือนจำอาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม หรือการเลือกปฏิบัติเชิงโครงสร้างของบุคคลหรือสังคม เนื่องจากแม้กฎหมายจะมิได้บัญญัติให้ผู้ต้องขังได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพในมาตรฐานที่ต่ำกว่าบุคคลทั่วไป แต่ผลจากนโยบายทางอาญา การใช้โทษจำคุกเป็นมาตรการหลัก ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรของรัฐกลับส่งผลให้ผู้ต้องขังต้องรับภาระความเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างไม่ได้สัดส่วน และต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการสุขภาพในระดับที่สูงกว่าประชาชนทั่วไปอย่างไม่มีเหตุอันสมควร อันสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในการได้รับความคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพอย่างชัดแจ้ง

### 4.2 กรณีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ในระบบสุขภาพของทัณฑสถาน

ข้อเท็จจริงประการต่อมา คือ สถานพยาบาลในเรือนจำขนาดเล็กโดยทั่วไปมีพยาบาลวิชาชีพปฏิบัติงานประจำ ประมาณ 1–2 คน ส่วนเรือนจำขนาดกลางและขนาดใหญ่อาจมีพยาบาลวิชาชีพปฏิบัติงานประจำประมาณ 2–4 คนหรือมากกว่านั้นตามภาระงาน ขณะที่แพทย์และแพทย์เฉพาะทางส่วนใหญ่ไม่ได้ปฏิบัติงานประจำเต็มเวลา แต่เข้าตรวจเป็นครั้งคราวตามความร่วมมือกับโรงพยาบาลแม่ข่าย เมื่อพิจารณาจำนวนผู้ต้องขังใน

เรือนจำแต่ละแห่ง บุคลากรดังกล่าวต้องรับผิดชอบงานหลายด้านพร้อมกัน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจรักษาเบื้องต้น การคัดกรองผู้ต้องขังเข้าใหม่ การควบคุมโรคติดต่อ การดูแลโรคเรื้อรัง การบริหารยาและเวชภัณฑ์ การทำเวชระเบียน การประสานส่งต่อ และการตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉิน ภาระงานจึงอาจสูงกว่าความสามารถในการให้บริการอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าเรือนจำแต่ละแห่งมีพยาบาลวิชาชีพประจำอย่างน้อย 1 คน อันเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสรุปได้ว่ารัฐได้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการประเมินความเพียงพอของระบบบริการสาธารณสุขมิอาจพิจารณาจำนวนบุคลากรที่กฎหมายกำหนดเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องประเมินร่วมกับปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สัดส่วนระหว่างบุคลากรกับจำนวนผู้ต้องขัง ภาระงาน ลักษณะและความซับซ้อนของปัญหาสุขภาพ ระยะเวลาในการให้บริการ ตลอดจน ศักยภาพในการตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินด้วย ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดเพียงจำนวนบุคลากรขั้นต่ำโดยไม่ได้คำนึงถึงจำนวนผู้ต้องขังและภาระงานที่แท้จริง ย่อมทำให้เรือนจำที่มีผู้ต้องขังจำนวนมากสามารถปฏิบัติได้ครบถ้วนตามเกณฑ์ของกฎหมายในเชิงรูปแบบ แต่ไม่สามารถจัดบริการสุขภาพให้แก่ผู้ต้องขังได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ อันสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายกับการคุ้มครองด้านสุขภาพให้เกิดผลอย่างแท้จริงตามหลักนิติธรรม

ข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงว่าปัญหาบุคลากรมิใช่เหตุการณ์เฉพาะหน้าหรือเหตุสุดวิสัย แต่เป็นปัญหาที่รัฐรับรู้มาเป็นระยะเวลานาน หากรัฐยังคงใช้โครงสร้างค่าตอบแทน อัตรากำลัง และรูปแบบการจ้างงานที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจ ย่อมยากที่จะถือว่าเป็นเพียงข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่รัฐไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่สะท้อนความบกพร่องในการวางแผนและการบริหารทรัพยากรของรัฐด้วย ภายใต้หลักความรับผิดชอบ รัฐไม่อาจยกข้อจำกัดด้านทรัพยากรมาเป็นเหตุเพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง หากแต่ต้องแสดงให้เห็นว่าได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสูงสุดและอย่างเหมาะสม มีการกำหนดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผล และดำเนินมาตรการ

อย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงบริการสุขภาพ ดังนั้น การที่ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยปราศจากการกำหนดมาตรฐานอัตรากำลังที่สอดคล้องกับจำนวนผู้ต้องขัง และภาระโรคและภาระงานที่แท้จริง ย่อมก่อให้เกิดประเด็นที่ต้องตรวจสอบในแง่ความรับผิดชอบและประสิทธิภาพของการจัดการระบบบริการสาธารณสุขภายในเรือนจำของรัฐต่อไป

แม้ประเทศไทยจะได้พัฒนาระบบอาสาสมัครสาธารณสุขเรือนจำ โดยคัดเลือกผู้ต้องขังที่มีความเหมาะสมเข้ารับการอบรมเพื่อช่วยคัดกรองอาการ เฝ้าระวังโรคติดต่อ ให้คำแนะนำด้านสุขอนามัย และดูแลผู้ต้องขังรายอื่นในชีวิตประจำวัน โดยกำหนดอัตราส่วนอาสาสมัคร 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 50 คนโดยประมาณ ระบบดังกล่าวมีคุณค่าในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วม การสร้างความรู้ด้านสุขภาพ และการเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยในระดับชุมชนภายในเรือนจำ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่บุคลากรทางการแพทย์มีจำนวนจำกัด อย่างไรก็ตาม การใช้อาสาสมัครต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างระมัดระวังตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักความรับผิดชอบของรัฐ กล่าวคือ

ประการแรก อาสาสมัครไม่อาจถูกใช้เป็นกลไกทดแทนแพทย์ พยาบาล หรือสหวิชาชีพด้านสุขภาพในภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การคัดกรองโดยอาสาสมัครอาจใช้เป็นช่องทางแจ้งเหตุหรือส่งต่อข้อมูล แต่การวินิจฉัย การรักษา การจ่ายยา และการประเมินความเสี่ยงต้องดำเนินการโดยบุคลากรทางการแพทย์หรือสาธารณสุขที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

ประการที่สอง ต้องมีมาตรการคุ้มครองความลับด้านสุขภาพ เพราะผู้ต้องขังอาจไม่ประสงค์จะเปิดเผยอาการ โรคประจำตัว หรือข้อมูลสุขภาพจิตแก่ผู้ต้องขังรายอื่น หากระบบดังกล่าวบังคับให้ผู้ต้องขังต้องผ่านอาสาสมัครก่อนพบพยาบาล อาจทำให้การเข้าถึงบริการสุขภาพถูกขัดขวางและกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของผู้ป่วย

ประการที่สาม ต้องป้องกันมิให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอาสาสมัครกับ

ผู้ต้องขังรายอื่น เช่น การเลือกส่งต่อเฉพาะบุคคล การเปิดเผยข้อมูล การใช้อำนาจต่อรอง หรือการตีตราผู้ที่มีโรคบางประเภท ดังนั้น การจัดระบบอาสาสมัครจึงต้องมีการอบรม การควบคุมกำกับ การกำหนดขอบเขตหน้าที่ และช่องทางให้ผู้ต้องขังเข้าถึงบุคลากรทางการแพทย์ได้โดยตรงในกรณีจำเป็น

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของผู้ต้องขังในการดูแลสุขภาพเป็นมาตรการสนับสนุนที่มีประโยชน์ แต่ไม่อาจนำมาใช้เป็นเหตุลดภาระหน้าที่หลักของรัฐ การผลักภาระการคัดกรองและดูแลผู้ป่วยให้แก่ผู้ต้องขังมากเกินสมควรอาจกลายเป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบของรัฐไปยังบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเสียเอง

### 4.3 ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการทันตกรรมและการดูแลสุขภาพจิต

ข้อเท็จจริงประการต่อมา คือ แม้ว่าผู้ต้องขังมากกว่าร้อยละ 80 จะประสบปัญหาสุขภาพช่องปากและโรคฟันผุในระดับรุนแรง แต่การเข้าถึงบริการทันตกรรมยังคงมีข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการขาดแคลนหน่วยบริการทันตกรรม วัสดุและอุปกรณ์ทางทันตกรรม ตลอดจนบุคลากรด้านทันตกรรม ส่งผลให้ผู้ต้องขังที่มีอาการปวดฟันหรือมีความจำเป็นต้องได้รับการรักษาต้องรอรับบริการเป็นระยะเวลานานหลายเดือนซึ่งกระทบต่อการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เหมาะสมและทันท่วงที หากพิจารณาในทางกฎหมายนั้น สิทธิทางด้านสุขภาพไม่ได้จำกัดเฉพาะการรักษาโรคที่คุกคามชีวิตเท่านั้น แต่ครอบคลุมการรักษาความเจ็บป่วยที่กระทบต่อการดำรงชีวิต สุขภาวะ และความสามารถในการรับประทานอาหารหรือปฏิบัติกิจวัตรประจำวันด้วย การจัดให้บริการทันตกรรมเป็นเพียงบริการที่มีลำดับความสำคัญรอง หรือเป็นบริการที่สามารถเลื่อนการรักษาออกไปได้โดยไม่มีกำหนด ย่อมไม่สอดคล้องกับแนวคิดว่าบริการสุขภาพต้องเหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการ

ทั้งนี้ ความเจ็บปวดทางทันตกรรมที่ไม่ได้รับการรักษาอย่างทันท่วงทีมิใช่ความไม่สะดวกเล็กน้อย แต่สามารถกระทบต่อการรับประทานอาหาร การนอน การสื่อสาร สุขภาพจิต และอาจนำไปสู่การติดเชื้อหรือภาวะแทรกซ้อน การปล่อยให้บุคคลต้องอยู่กับความเจ็บปวดเป็นระยะเวลานาน ทั้งที่บุคคลนั้นไม่สามารถแสวงหาการรักษาจากภายนอกได้ จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องไม่ปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นวัตถุแห่งการควบคุมหรือเป็นเพียงภาระทางงบประมาณ ผู้ต้องขังยังคงเป็นบุคคลผู้มีความรู้สึก เจ็บปวด และมีความต้องการด้านสุขภาพ การที่รัฐทราบถึงความเจ็บป่วยแต่ไม่จัดให้มีช่องทางรักษาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ย่อมเป็นการละเลยหน้าที่ในการคุ้มครองบุคคลจากความทุกข์ทรมานที่สามารถป้องกันได้ หากพิจารณาในมิติของหลักความเสมอภาค ผู้ต้องขังไม่อาจนัดหมายทันตแพทย์ภายนอกเรือนจำหรือชำระเงินเพื่อเข้ารับบริการทางเลือกได้เช่นประชาชนทั่วไป การจัดสรรบริการขั้นต่ำของเรือนจำอาจส่งผลกระทบรุนแรงกว่าการขาดแคลนบริการในชุมชน เพราะผู้ต้องขังไม่มีช่องทางชดเชยความบกพร่องของระบบรัฐด้วยตนเอง

นอกจากนี้ เรือนจำเป็นสภาพแวดล้อมที่มีปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพจิตหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียเสรีภาพ การแยกจากครอบครัว ความไม่แน่นอนของกระบวนการยุติธรรม ความแออัด ความขัดแย้งภายในเรือนจำ และการขาดพื้นที่ส่วนบุคคล ประเด็นสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ คือ ผู้ต้องขังเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อภาวะซึมเศร้า ความวิตกกังวล และปัญหาสุขภาพจิตสูงกว่าประชากรทั่วไป ขณะที่การเข้าถึงจิตแพทย์ นักจิตวิทยา และบริการเฉพาะทางยังมีข้อจำกัด ซึ่งภายใต้ข้อกำหนดแมนเดลายังกำหนดให้บริการสุขภาพในเรือนจำต้องมีทีมสหวิชาชีพที่เพียงพอและต้องให้ความสำคัญกับจิตวิทยาและจิตเวช ตลอดจนความต่อเนื่องของการรักษาระหว่างเรือนจำกับระบบสุขภาพภายนอก หลักการดังกล่าวสะท้อนว่าการดูแลสุขภาพจิตไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการควบคุมพฤติกรรมหรือการให้ยาระงับอาการ แต่ต้องประกอบด้วยการประเมิน การรักษา การให้คำปรึกษา การฟื้นฟู และการติดตามอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงในการจัดให้มีบริการด้านสุขภาพจิตภายในเรือนจำตามมาตรฐานที่กำหนด เพียงพอและเหมาะสม โดยต้องสอดคล้องกับความจำเป็นด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบาย

### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ตลอดจนพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา) แต่ในทางปฏิบัติกลับยังปรากฏช่องว่างระหว่างสิทธิที่รับรองไว้ตามกฎหมายกับความเป็นจริงในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของผู้ต้องขังภายในเรือนจำอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะปัญหาความแออัดของเรือนจำ การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และทรัพยากรด้านสาธารณสุข ตลอดจนข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์เฉพาะทาง เช่น บริการทันตกรรม และบริการด้านสุขภาพจิต ส่งผลให้ผู้ต้องขังจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทันท่วงที ต่อเนื่อง และมีคุณภาพตามมาตรฐานที่ควรได้รับ ปัญหาดังกล่าวมิใช่เป็นเพียงข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการหรือการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น หากแต่สะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมในหลายมิติ ทั้งในด้านความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนความรับผิดชอบและประสิทธิภาพของรัฐในการจัดบริการสาธารณสุข เนื่องจากผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดเสรีภาพในการแสวงหาหรือเข้าถึงบริการสุขภาพด้วยตนเอง จึงต้องพึ่งพาระบบบริการสาธารณสุขที่รัฐจัดให้เป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีพันธกรณีในการจัดให้มีบริการสุขภาพที่เพียงพอ มีคุณภาพ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและทันท่วงที รวมทั้งตอบสนองต่อความจำเป็นด้านสุขภาพของผู้ต้องขังอย่างแท้จริง ซึ่งพันธกรณีหรือหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นควบคู่กับการใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมและจำกัดเสรีภาพของบุคคล และเป็นเงื่อนไขสำคัญของการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การนำหลักความเสมอภาคของมาตรฐานบริการสุขภาพระหว่างผู้ต้องขังกับประชาชนทั่วไปมาใช้เพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอต่อการรับรองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขัง เนื่องจากข้อจำกัดอันเกิดจากการคุมขังทำให้ผู้ต้องขังไม่สามารถเลือกสถานพยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ หรือแสวงหาบริการสุขภาพด้วยตนเองได้เช่นเดียวกับประชาชนภายนอกเรือนจำ ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังจึงควรตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐต้องรับผิดชอบต่อสุขภาพของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพในระดับที่สูงขึ้นตามสัดส่วนของการจำกัดเสรีภาพนั้น อันเป็นการขยายขอบเขตของหลักนิติธรรมจากการควบคุมการใช้อำนาจรัฐไปสู่การกำหนดหน้าที่ของรัฐในการรับรองสิทธิด้านสุขภาพและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

**5.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย**

5.2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เพื่อรับรองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังไว้โดยชัดแจ้ง โดยบัญญัติหลักหน้าที่ในการดูแล หรือ “Duty of Care” ของรัฐให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดบริการสุขภาพแก่ผู้ต้องขังจากมุมมองว่าเป็นมาตรการที่รัฐให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ให้แก่ผู้ต้องขัง ไปสู่การยอมรับว่าสิทธิด้านสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายของรัฐในการดูแลคุ้มครอง และจัดให้ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงบริการที่เพียงพอ เหมาะสม และมีคุณภาพตลอดระยะเวลาของการคุมขัง

5.2.2 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านอัตรากำลังของบุคลากรและทรัพยากรทางการแพทย์สำหรับระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำในกฎหมายลำดับรอง เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนอัตรากำลังของแพทย์ พยาบาล และทีมสหวิชาชีพ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้สอดคล้องกับมาตรฐานอัตรากำลังดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถวางแผนและประเมินความต้องการด้านบุคลากรและ

ทรัพยากรทางการแพทย์ได้อย่างเป็นระบบซึ่งจะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ภาระงานที่เกินขีดความสามารถ และยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพของผู้ต้องขังในเรือนจำและการบริหารงานราชทัณฑ์ในระยะยาวและยั่งยืน

### 5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.3.1 พัฒนาระบบสุขภาพราชทัณฑ์แบบบูรณาการ ระหว่างกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงสาธารณสุข โดยกำหนดให้เรือนจำทุกแห่งมีโรงพยาบาลแม่ข่ายที่รับผิดชอบดูแลผู้ต้องขังอย่างชัดเจน ครอบคลุมตั้งแต่การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การส่งต่อผู้ป่วย และการติดตามต่อเนื่องภายหลังพ้นโทษ

5.3.2 พัฒนาระบบโทรเวชกรรมหรือ Telemedicine ภายในเรือนจำ เพื่อลดระยะเวลารอคอย ลดต้นทุนการควบคุมผู้ต้องขัง และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการเฉพาะทาง นโยบายนี้มีความเหมาะสมอย่างยิ่งกับเรือนจำขนาดเล็กและเรือนจำในพื้นที่ห่างไกล

## เอกสารอ้างอิง


1 ธานี วรภัทร์. โทษจำคุกตามกฎหมายไทย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, 2556.

2 กรมราชทัณฑ์. รายงานติดตามสถานการณ์กรมราชทัณฑ์ (Warroom). www.correct.go.th/stathomepage/. เข้าถึงเมื่อ 3 ก.ค. 2569.

3 สำนักข่าวออนไลน์ Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. “สธ. - ยธ. MOU เชื่อมโยงข้อมูลสุขภาพ ‘ผู้ต้องขังในเรือนจำ’ เพื่อการดูแลรักษาต่อเนื่อง.” Hfocus, www.hfocus.org/content/2024/09/31686. เข้าถึงเมื่อ 3 ก.ค. 2569.

4 ปัญญา อุดชาชน. หลักนิติธรรม : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทย-เยอรมนี. สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.

5 เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565.

6 บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.

7 ปริญญา หวันเหล็ม และภาวิกา ศรีรัตนบัลล์. “การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและความต้องการในวาระท้ายของผู้ต้องขัง สูงวัยในเรือนจำ.” วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 55, ฉบับที่ 1, ม.ค.–มิ.ย. 2568.

8 Royal College of General Practitioners. Equivalence of Care in Secure Environments. www.rcgp.org.uk/representing-you/policy-areas/care-in-secure-environments. Accessed 3 July 2026.

9 Thailand Institute of Justice. Healthcare in Prisons - TIJ Bangkok Rules. www.tijbangkokrules.org/uploads/publications/spXeo6mBjDfdIB8N2wRdPNwYRPD25Y20lSWk5VXq.pdf. Accessed 3 July 2026

10 Lines, Rick. “From Equivalence of Standards to Equivalence of Objectives: The Entitlement of Prisoners to Health Care Standards Higher than Those Outside Prisons.” International Journal of Prison Health, vol. 2, no. 4, 2006, pp. 269–80.

11 นพรัตน์ ใจสุข. การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในทัณฑสถานเปิดบ้านเนินสูง จังหวัดปราจีนบุรี. 2564. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต.

12 สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. แนวทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ (ฉบับปรับปรุง). www.correct.go.th/meds/index/Downloadpdf. เข้าถึงเมื่อ 3 ก.ค. 2569.

13 จุฑารัตน์ จินตกานนท์. ศักยภาพพยาบาลเรือนจำความต้องการในการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขของสถานพยาบาลในเรือนจำ. กระทรวงสาธารณสุข, dhes.moph.go.th/wp-content/uploads/2018/08/กรมราชทัณฑ์.pdf. เข้าถึงเมื่อ 3 ก.ค. 2569.

14 ปิ่นกมุท ศาสนกุล. การศึกษาสถานการณ์และรูปแบบการพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขเรือนจำ (อสรจ.) ในเรือนจำของจังหวัดนนทบุรี ตามโครงการราชทัณฑ์ปันสุข ทำความ ดี เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์. nayok.moph.go.th/web/wp-content/uploads/2023/07/บทความ-ปิ่นกมุท-สสจ.นนทบุรี.pdf. เข้าถึงเมื่อ 3 ก.ค. 2569.

15 สวิณีย์ ทองแก้ว. ระบบสุขภาพและประสบการณ์การรับบริการของผู้ต้องขังเรือนจำ จังหวัดยโสธร. 2565. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต.

16 ชลทิศ อุไรฤกษ์กุล. Epidemiological Study (การศึกษาทางระบาดวิทยา). www.chonlatit.com/data/bse/EpidemiologicalStudy.pdf. เข้าถึงเมื่อ 3 ก.ค. 2569.

17 วุฒิชัย ยานันท์. การเข้าถึงบริการทันตกรรมของผู้ต้องขังเรือนจำแห่งหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานคร. 2565. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต.

18 สถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ กรมสุขภาพจิต. โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบบริการสุขภาพจิตและจิตเวชสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), เม.ย. 2561, น. 44-46.

19 วรสรรพ์ ปรัชญคุปต์ และพิสมัย คุณาวัฒน์. “การศึกษาความชุกของปัญหาสุขภาพจิตและปัจจัยที่สัมพันธ์กับปัญหา สุขภาพจิตของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางจังหวัดขอนแก่น.” วารสารสมาคมจิตแพทย์แห่งประเทศไทย, ปีที่ 52, ฉบับที่ 4, ต.ค.–ธ.ค. 2550.

20 สหพันธ์เพื่อสิทธิมนุษยชนสากล. รายงานสภาพเรือนจำของประเทศไทยประจำปี 2569. www.fidh.org/en/region/asia/thailand/thailand-new-report-highlights-wide-discrepancies-in-conditions-among. เข้าถึงเมื่อ 3 ก.ค. 2569.



# สภาของคนเก่ง ดี ดัง: ความเป็นการเมืองแบบไหลย้อนกลับในกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (สว.) โดยการเลือกกันเอง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

A Chamber of the Capable, Good, and Famous: The Reversed Political in the Senatorial Selection Process Under the Constitution B.E. 2560

นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร
Nantawat Saksakulkunakorn

# สภาของคนเก่ง ดี ดัง: ความเป็นการเมืองแบบไหลย้อนกลับในกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (สว.) โดยการเลือกกันเอง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560[1]

## A Chamber of the Capable, Good, and Famous: The Reversed Political in the Senatorial Selection Process Under the Constitution B.E. 2560

นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร

**บทคัดย่อ**

บทความนี้ศึกษาข้อความคิดเบื้องหลังกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (สว.) โดยการเลือกกันเองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งถูกออกแบบให้ปลอดจากความเป็นการเมือง ผ่านเอกสารโดยเฉพาะบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยพบว่าในประวัติศาสตร์การเมืองไทย วุฒิสภาถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ของผู้เชี่ยวชาญซึ่งปลอดอิทธิพลทางการเมือง เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาถึง กรธ. ได้ออกแบบรัฐธรรมนูญให้วิธีการได้มาซึ่ง สว. ต่างไปจากการเลือกตั้งและการสรรหา กลไกดังกล่าวสะท้อนถึงความพยายามของภาคราชการภายใต้ระบอบอำนาจนิยมที่ต้องการเข้ามาแทรกแซงและควบคุมสถาบันทางการเมือง รัฐได้อาศัยการกำหนดระเบียบที่ซับซ้อน เพื่อทำให้ความเป็นผู้เชี่ยวชาญกลายเป็นข้อพิจารณาสำคัญ สิ่งเหล่านี้คือการใช้เทคนิคทางราชการเพื่อลดทอนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้กลายเป็นเพียงกระบวนการที่คาดหมายและควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม กลไกของรัฐราชการไม่สามารถควบคุมกำกับการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากผู้สมัครยังคงอาศัยช่องทางตามกฎหมายในการออกแบบปฏิบัติการ สร้างเครือข่าย และนำเอาการเมืองในชีวิตประจำวันตลอดจนความปรารถนาเข้ามาขับเคลื่อนการเลือกตั้ง ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่าการเมืองเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการและการเมืองภาคประชาชนเป็นสิ่งที่ดำเนินควบคู่กันและไม่อาจแยกขาดจากกันได้

**คำสำคัญ:** การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา, ความเป็นการเมือง, กฎหมายรัฐธรรมนูญ

**Abstracts**

This article examines the underlying concepts of the senatorial acquisition process through selection among experts under the Constitution B.E. 2560, which was depoliticalized, by analyzing documents, particularly the minutes of the Constitution Drafting Committee (CDC) meetings. The study finds that throughout Thai political history, the Senate has been designated as a space for experts, free from political influence. With the advent of the 2017 Constitution, the CDC designed a new senatorial selection method distinct from direct elections or appointments. Such mechanisms reflect the attempts of the bureaucracy under an authoritarian regime to intervene in and control political institutions. The state has utilized complex regulations to make expertise the primary consideration. These represent the use of bureaucratic techniques to reduce public political participation into a merely predictable and controllable process. However, bureaucratic mechanisms cannot completely dictate politics. Candidates still make tactics, build networks, and bring everyday politics as well as their desires to drive the selection process. These findings suggest that formal structural politics and grassroots politics operate in tandem and are inextricably linked.

**Keywords:** Acquisition of Senators, The Political, Constitutional Law

# บทนำ

ก่อนกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (สว.) โดยการเลือกกันเองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560[2] ผู้เขียนก็พบโพสต์หนึ่งบนเฟซบุ๊ก ซึ่งเขียนโดยแสวง บุญมี เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กกต. ซึ่งกล่าวถึงคุณลักษณะสำคัญของการเลือกกันเอง เขากล่าวว่า วุฒิสภาต้องต่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาของนักการเมือง และเป็นสภาของสมาชิกพรรคการเมือง วุฒิสภาต้องเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ต้องเป็นกลางทางการเมือง รวมถึงต้องมาจากการเลือกกันเองของผู้ทรงคุณวุฒิ

กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่ง สว. โดยการเลือกกันเอง[4] ได้กำหนดรายละเอียดของวุฒิสภาที่เขากล่าวไว้ให้เป็นรูปธรรม ในส่วนของกระบวนการที่เป็นกลางทางการเมืองนั้น กฎหมายกำหนดให้คุณสมบัติให้ผู้สมัครถูกกำหนดให้ต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดมาก่อน ทั้งยังห้ามไม่ให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกกันเองในครั้งนี้ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้สมัครจะต้องใช้การแนะนำตัว แทนที่การหาเสียง ซึ่งในโพสต์เดียวกันของแสวงก็อธิบายความหมายของการแนะนำตัวเอาไว้ว่า “การบอกว่าตัวเองเป็นใคร มีประสบการณ์ในกลุ่มสาขาอาชีพนั้นอย่างไร”[5] ในส่วนของกระบวนการเลือกก็ปรากฏว่ามีขั้นตอนที่เรียกว่า การเลือกไขว้ข้ามกลุ่มอาชีพ โดยผู้สมัครที่ผ่านเข้ามาจากรอบการเลือกกันเองภายในกลุ่มอาชีพจะถูกจับสลากออกเป็น 4 สาย โดยไม่อาจคาดเดาได้ แล้วต้องเลือกผู้สมัครกลุ่มอื่น ๆ ในขณะที่องค์ประกอบของความเชี่ยวชาญนั้นจะเห็นได้จากการแบ่งผู้สมัครออกเป็น 20 กลุ่มอาชีพ ผู้สมัครทุกคนต้องเลือกกลุ่มอาชีพของตน เมื่อเลือกกลุ่มอาชีพแล้ว ผู้สมัครต้องหาพยาน

2 คนรับรองคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความสามารถในเอกสาร สว. 4 อันเป็นส่วนหนึ่งของใบสมัคร รวมถึงเขียนแนะนำประวัติและประสบการณ์ของตนในเอกสาร สว. 3

ทั้งหมดนี้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ อย่างคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่นำโดยมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งต้องการทำให้วุฒิสภากลายเป็นสภาของผู้มีความรู้ความสามารถที่ปลอดการแทรกแซงหรืออิทธิพลของพรรคการเมือง เพื่อความเหมาะสมกับบทบาทในการกลั่นกรองร่างกฎหมาย ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และกำกับนักการเมืองผ่านการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงลดโอกาสการสมยอมกันระหว่างผู้สมัคร เพื่อเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนที่มาจากหลายสาขาอาชีพหรือวิชาชีพแทน[6] จนกลายเป็นที่มาของโพสต์บนเฟซบุ๊กของแสวงที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้

จากถ้อยคำผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงมาข้างต้น ทำให้เห็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งต่อวุฒิสภาในระบอบการเมืองไทย นั่นคือ การเรียกร้องให้วุฒิสภาต้องปลอดจากความเป็นการเมือง การเลือกกันเองก็เกิดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่ง สว. ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพที่ได้รับการยอมรับจากคนร่วมอาชีพ/วิชาชีพ ทำให้กระบวนการเลือกกันเองจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ปลอดความเป็นการเมืองด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่าบทบาทของภาคราชการยังคอยกำกับให้เจตนารมณ์นี้เกิดขึ้น อันสะท้อนผ่านคำพูดของเลขาธิการ กกต. จากจุดนี้เองทำให้ผู้เขียนตั้งคำถามว่า เพราะเหตุใดวุฒิสภาจึงต้องมีที่มาอย่างปลอดไปจากความเป็นการเมือง อาศัยความเชี่ยวชาญ และอยู่ภายใต้การกำกับของภาคราชการ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การทำความเข้าใจว่าระบอบการเมืองของไทยให้ความสำคัญกับสภาที่สองอย่างไรนั้นจำเป็นต้องผ่านการศึกษาข้อความคิดภายในกระบวนการการได้มาซึ่ง สว. ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อค้นหาว่าดำเนินไปภายใต้ข้อความคิดใด และข้อความคิดนั้นยังคงส่งผลมาถึงปัจจุบันได้อย่างไร

บทความนี้อาศัยวิธีการศึกษาเอกสารเป็นหลัก ประกอบด้วยการศึกษาเอกสารทางวิชาการ และ บันทึกและรายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) บทความนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกเป็นการสังเคราะห์ข้อเสนอทางวิชาการว่าด้วยการทำให้ปลอดการเมืองโดยการแทรกซึมเข้ามาของกลไกของรัฐราชการ ส่วนที่สองจะนำเสนอว่า บทบาทของรัฐราชการแทรกตัวอยู่ในการเมืองไทยเสมอมาผ่านการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัคร ส่วนที่สามจะนำเสนอการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเรื่องการออกแบบวิธีการได้มาซึ่ง สว. วิธีใหม่ แต่กลับปรากฏข้อพิจารณาที่สะท้อนการนำเอาการเมืองของรัฐราชการเข้ามาร่วมออกแบบกระบวนการเช่นกัน และบทสรุปที่ต้องการชี้ให้เห็นว่าปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในการเลือกกันเองเป็นสิ่งที่ไม่อาจเลี่ยงได้ ทั้งเพราะการออกแบบที่ไม่รัดกุม และการเห็นว่าวุฒิสภาเป็นสถาบันที่ค้ำยันแกนสำคัญแกนหนึ่งของการเมืองไทย จนผู้สมัครต่างเห็นว่า การเข้ามาสู่สถาบันการเมืองนี้อาจทำให้ประเด็นที่ปรารถนาหรือต้องการให้เกิดสามารถเกิดขึ้นได้จริง

## 2. การเมืองที่ปลอดการเมืองกับความเป็นผู้เชี่ยวชาญ

ความหมายของระบอบการเมืองมักอยู่บนข้อพิจารณาว่า การเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขันกัน ภายใต้กติกาที่สังคมการเมืองนั้น ๆ ได้กำหนดขึ้น เพื่อทำให้การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและสามารถรับรองให้เป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะปกครองได้ Acemoglu และ Robinson[7] เสนอเอาไว้ว่า ในระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม ก็ยังเรียกร้องให้ต้องมีการแข่งขันกันอยู่เสมอ การแข่งขันในระบอบการเมืองนั้นนอกจากสามารถชี้วัดว่าระบอบการเมืองนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นอำนาจนิยม ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่ใครครองเสียงข้างมากได้ แต่ยังรวมถึงรายละเอียดต่าง ๆ ในกระบวนการนั้นทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นอิสระ เสรี และอยู่บนฐานของความเสมอภาคกันหรือไม่ สำหรับการเมืองระบอบประชาธิปไตย การแข่งขันกันต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยทั่วไปเสมอในการเมือง และจำเป็นต้องมีต่อการสร้างและรักษาความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อโลกมีทิศทางที่จะโน้มเข้าไปสู่การยึดเอาระบอบการเมืองเสรีประชาธิปไตยเป็นคุณค่าที่ยอมรับกันได้ในทางสากล พร้อมกับทำให้เกิดการเลือกตั้ง การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ และการเข้าไปมีส่วนพัวพันขององค์การระหว่างประเทศหรือประเทศมหาอำนาจในโลกเสรีนิยมต่อการเมืองของประเทศที่พึ่งเกิดใหม่ก็ดี หรือตกอยู่ภายใต้การปกครองของระบอบอำนาจนิยมมาโดยตลอดก็ดี[8] การแข่งขันทางการเมืองกลับถูกฉวยใช้โดยบรรดาผู้มีอำนาจในสังคมการเมือง เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองอำนาจเชิงสถาบันไว้แต่เพียงผู้เดียว พวกเขาพยายามสร้างการแข่งขัน แต่ก็ซุกซ่อนความได้เปรียบเอาไว้ในกติกา เงื่อนไข และการใช้อำนาจทั้งทางกฎหมายและการเมือง Levitsky และ Way[9] เสนอเอาไว้ว่า หลังสิ้นสุดสงครามเย็น บรรดาผู้มีอำนาจรัฐซึ่งอาศัยระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมดูเหมือนจะยอมรับความเปลี่ยนแปลงของโลกที่กำลังไปสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตย ด้วยการยินยอมให้เกิดการเลือกตั้งเพื่อกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นรัฐบาล แต่ผู้มีอำนาจยังหาทางถือครองอำนาจอย่างชอบธรรมตามกติกาและโครงสร้างการเมือง พวกเขาจึงออกแบบกติกาและใช้อำนาจต่าง ๆ ทั้งทางกฎหมาย การสถาปนาสถาบันทางการเมือง หรือการใช้ยุทธวิธีทางการเมืองเพื่อทำให้ได้มาซึ่งความมั่นคงในอำนาจ และเพื่อกีดกันฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองให้พ้นไป เรียกระบอบการเมืองลักษณะนี้ว่า การเมืองระบอบอำนาจนิยมที่ยินยอมให้มีการแข่งขัน (Competitive Authoritarianism) การเลือกตั้งจึงถูกใช้เพื่อแสดงออกว่าการเมืองของตนเป็นระบอบประชาธิปไตยตามสายตาของประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่กลับยังคงรักษาระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมที่ผู้มีอำนาจยังรักษาการควบคุมสถาบันการเมืองเอาไว้ได้

หนึ่งในสิ่งสำคัญซึ่งระบอบการปกครองเช่นว่านี้มักนำมาใช้ คือ การขยายบทบาทของภาคราชการ (Bureaucracy) เข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง ซึ่งเป็นผลให้การแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรีและเปิดกว้างถูกตัดทอนลงไป หรือพยายามให้เกิดการแข่งขันกันภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางอย่าง การทำให้เกิดสภาวะปลอดการเมืองนั้นสะท้อนผ่านการสำรวจบทบาทของนโยบายการพัฒนาของรัฐในพื้นที่ชนบทในเลโซโทของ Ferguson[10] เขาเห็นและเสนอว่า รัฐโดยภาคราชการก็ค่อย ๆ แทรกซึมเข้าไปผ่านการ

ดำเนินโครงการต่าง ๆ ในนามของการพัฒนา ซึ่งตามมาด้วยระเบียบ หรือขั้นตอน หรือกระบวนการที่ถูกกำหนดเอาไว้และไม่สามารถทำผิดแผกแตกต่างออกไปได้ ทำให้ไม่ปรากฏสภาวะที่แสดงออกถึงการดำเนินการไปด้วยความคิดเห็นหรือเสียงที่หลากหลาย ทั้งหมดนี้ก็เพราะภาคราชการเข้าทำให้เกิดสภาวะปลอดการเมือง กระบวนการดังกล่าวยังเกิดขึ้นอย่างแนบเนียนและไม่ทันได้ตั้งตัว และเปลี่ยนให้พื้นที่นั้น หรือการกระทำนั้นกลายเป็นเรื่องที่ปราศจากความคิดเห็นที่แตกต่าง หรือการแสดงซึ่งจุดยืนอันแตกต่างหลากหลายได้

ภายใต้ระบอบที่ภาคราชการเข้ามาครอบงำ หนึ่งในยุทธวิธีสำคัญที่ถูกใช้ นั่นคือ กระบวนการทางการเมืองถูกทำให้กลายเป็นเรื่องของการตัดสินใจบนฐานของความรู้ความเชี่ยวชาญ มากกว่าการตัดสินใจบนฐานของความปรารถนา ความต้องการ หรือจุดยืนในเรื่องที่กำลังแสวงหาคำตอบร่วมกัน Barbi[11] เสนอว่า ภาคราชการเป็นพื้นที่อันปราศจากศักยภาพกระทำการ (Agency)[12] ที่จะตัดสินใจ แต่ถูกทำให้การปกครองตามเทคนิควิธี ระเบียบ และขั้นตอนที่ถูกกำหนดไว้ โดยไม่มีผู้ต้องรับผิดรับชอบ และให้ความสำคัญกับคนจำนวนหนึ่งที่มีความรู้และประสบการณ์ในการนำพาระบอบการเมืองให้ดำเนินไป จนเขาเสนอว่า ระบอบการเมืองที่ถูกดำเนินไปภายใต้อิทธิพลของผู้เชี่ยวชาญ เสียงของผู้เชี่ยวชาญมีน้ำหนักและทรงพลังมากในการกำหนดความเป็นไปของการเมืองในระบบราชการ การมอบอำนาจให้ผู้เชี่ยวชาญสามารถตัดสินใจทางการเมืองจะนำไปสู่ภาวะการเมืองที่ปราศจากการตั้งคำถามและความรับผิดรับชอบ เพราะการเมืองยึดอยู่บนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก กระบวนการเช่นนี้มีความสัมบูรณ์ในตัวเองอยู่มากจากการมอบให้ความเชี่ยวชาญกลายเป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้แก่การตัดสินใจทางการเมือง ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีตัวเลือกอื่น แต่จำกัดไว้เพียงการประเมินว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะเข้าไปทำหน้าที่หรือไม่

การเข้ามามีบทบาทของภาคราชการในพื้นที่ทางการเมืองส่งผลต่อทั้งการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ปราศจากความเป็นการเมือง แล้วกลายไปเป็นเพียงกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองเชิงแบบพิธีเท่านั้น Eckert[13] เสนอเอาไว้ว่า ใน

ยุคหลังการเมือง (Post-politics) หรือช่วงเวลาที่โลกเดินเข้าสู่การแสวงหาฉันทามติร่วมกัน จนไม่เกิดการปะทะสังสรรค์กันของความคิดเห็นทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้กลายเป็นสิ่งที่มีขึ้นเพื่อรับรองความชอบธรรมของผู้ทรงอำนาจในการปกครองรัฐ มากกว่าที่จะเป็นกระบวนการในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของผู้คนในกลุ่มต่าง ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงถูกให้ความสนใจเพียงแต่รูปแบบที่คาดหมายได้ว่าอาจจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางการ เช่น การเลือกตั้ง การประชามติ หรือไม่เป็นทางการ เช่น การชุมนุมประท้วง การคว่ำบาตร ในขณะเดียวกัน Curtis และ Spencer[14] ก็อธิบายไปในทำนองคล้าย ๆ กันว่า การเมืองที่ดำเนินไปในช่วงเวลาร่วมสมัยนี้เป็นเรื่องของการทำให้อำนาจทางการเมืองของผู้มีอำนาจมีความมั่นคงมากกว่า ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการเมืองจึงพุ่งไปที่ข้อพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบใดเป็นกระบวนการที่สะท้อนการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจกับประชาชน มากกว่ามุมมองที่ว่า ประชาชนมีความสามารถในการตีความ กำหนด และสร้างความหมายต่อการเมืองได้ด้วยตัวของพวกเขาเอง ภาคราชการจึงเข้ามาในในภาคการเมืองทีละเล็กทีละน้อย ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองกลายเป็นเพียงแบบพิธีที่สร้างความชอบธรรมของอำนาจการเมืองของผู้มีอำนาจ และลดทอนพลังของการเมืองที่ประชาชนสามารถแสดงออกถึงความคิดที่แตกต่างหลากหลายได้ให้เหลือเพียงรูปแบบที่คาดหมาย วัดประเมิน และจับต้องได้เท่านั้น

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณากระบวนการได้มาซึ่ง สว. โดยการเลือกกันเองก็จะพบว่าความตั้งใจสำคัญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งส่งมาถึงผู้ใช้บังคับกฎหมายอย่าง กกต. นั่นคือการทำให้วุฒิสภาปลอดจากการเมือง อันหมายถึง การแข่งขันกันซึ่งอิงกับพรรคการเมืองและอาศัยการเลือกตั้งเป็นสำคัญ กระบวนการเลือกกันเองจึงอยู่บนฐานคิดที่ว่า ต้องการทำให้ได้ สว. ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองของการเลือกตั้งและพรรคการเมือง พร้อมกันกับการออกแบบระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการเป็นเทคนิควิธีการเพื่อทำให้เป้าหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นจริง ผู้เขียนจึงเห็นว่า กระบวนการเลือกกันเองต้องการสร้างสภาวะการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยจำกัด ตราบเท่าที่ไม่กระทบกับโครงสร้างอำนาจของผู้มีอำนาจ ไม่กระทบกับกฎหมาย และต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบหรือควบคุม

โดยองค์กรที่ผู้มีอำนาจสร้างหรือกำหนดขึ้น เพื่อทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นได้ผลออกมาในทำนองที่จะค้ำยันระบอบการเมืองที่ผู้มีอำนาจมีความชอบธรรมที่จะกำหนดการตัดสินใจต่าง ๆ และดำเนินให้สถาบันทางการเมืองดำเนินไป

## 3. ระบอบ(ปลอด)การเมืองของผู้เชี่ยวชาญในสถาบันการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ 2 ประการ คือ รัฐธรรมนูญที่กำกับโครงสร้างการเมืองและเป็นกฎหมายสูงสุด และสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่มีหน้าที่ตรากฎหมาย ในขณะที่รัฐบาลก็ได้กลายเป็นคณะกรรมการราษฎร ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา[15] ในส่วนของวุฒิสภานั้นมารากฐานมาจากการมี สส. ประเภทที่ 2 ซึ่งคอยทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ให้แก่ สส. ประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการตั้งสภาที่สองแยกมา เรียกว่า “พฤฒสภา” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และเปลี่ยนชื่อเป็น”วุฒิสภา” ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490[16] ก่อนที่ต่อมา วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ จะค่อย ๆ ถูกจัดวางให้เป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล และองค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในทางนิติบัญญัติอย่างร่างกฎหมายต่าง ๆ ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ไปจนตรวจสอบเชิงคุณสมบัติและจริยธรรมตัวบุคคล แต่ทั้งหมดวางอยู่บนข้อพิจารณาสำคัญ นั่นคือ การทำให้วุฒิสภาปลอดไปจากอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งสะท้อนการกำหนดคุณสมบัติของผู้เป็น สว.

ก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 วิธีการได้มาซึ่ง สว. แบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ การเลือกตั้งโดยอ้อม ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 รูปแบบที่สอง คือ การแต่งตั้ง ซึ่งแบ่งตามผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ 2 แบบ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2492 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง สว. ในช่วงเวลานี้ สว. จึงมักเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจฝ่ายอนุรักษ์นิยม[17] และอีกประเภทหนึ่ง คือ มาจากนายกรัฐมนตรีเพียงแต่ผู้มีอำนาจตัดสินใจแต่งตั้ง สว. ในทางความเป็นจริงก็จะต่างกันไปตามพลวัต

ทางการเมือง ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2535 เป็นช่วงเวลาที่ฝ่ายทหารขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมือง ***อำนาจในการแต่งตั้ง สว. ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เปนของนายกรัฐมนตรีซึ่งมักเป็นผู้นำฝ่ายทหาร[18] หรืออาจมาจากนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน*** เช่น หลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้ สว. มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กำหนดให้วุฒิสภาถูกพลิกโฉมให้มีความหลากหลายมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นของฝ่ายทหารเท่านั้น ทั้งยังมีข้อห้าม เช่น ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำเป็น สว.[19]

*รูปแบบที่สาม คือ การเลือกตั้งโดยตรง* ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการปฏิรูปการเมืองเพื่อลดโอกาสเข้ามาสู่การเมืองรัฐสภาของบรรดานักการเมืองที่เติบโตจากการสะสมความมั่งคั่งและอำนาจในท้องถิ่น และใช้การซื้อเสียงด้วยเงินให้ได้รับการเลือกตั้ง และทำให้การเลือกตั้งมีความโปร่งใส มีความชอบธรรม พร้อมเพิ่มการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชั่นโดยนักการเมือง[20] จนทำให้เกิดการเลือกตั้ง สว. ขึ้น แต่เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบและกำกับนักการเมืองไม่ให้ทุจริตและแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง[21] การเลือกตั้ง สว. จึงมีสิ่งที่ต่างไปจากการเลือกตั้ง สส. เช่น ให้ใช้แนะนำตัวเท่านั้น ผู้สมัครแต่ละคนจะมีวงเงินเพื่อใช้แนะนำตัวเท่า ๆ กัน และไม่สามารถใช้เกินกว่าวงเงินที่กำหนดได้ จำกัดเนื้อหาในการแนะนำตัวไว้เพียงบางเรื่อง เช่น ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน นอกจากนี้ กกต. ยังต้องมีหน้าที่ในการจัดให้ผู้สมัครได้แสดงมีแนะนำตัวอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน[22] และ *รูปแบบที่สี่ คือ การเลือกตั้งผสมการสรรหา* ซึ่งเกิดจากเหตุว่า การเลือกตั้ง สว. ก็ประจวบเหมาะเข้ากับการเลือกตั้ง สส. จนกลายเป็น “สภาผัวเมีย” เนื่องจากนักการเมืองอาศัยช่องนี้ในการส่งญาติเข้ามาสู่เส้นทางการเมืองจนมีคนในครอบครัวเดียวกันเป็นทั้ง สส. และ สว.[23] หลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และเกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ได้ลดจำนวนของ สว. เลือกตั้งลงให้เหลือจังหวัดละ 1 คน เพื่อแก้ปัญหาสภาผัวเมีย แล้วทดแทนส่วนที่เหลือด้วย สว. สรรหา ซึ่งสรรหาโดยคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของสถาบันตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ยึดการเลือกผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ[24]

ในรูปแบบการได้มาซึ่ง สว. ที่กล่าวถึงมาข้างต้น จะพบคุณสมบัติร่วมกันประการหนึ่งของผู้ที่จะเป็น สว. คือ *ความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ* ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 (ฉบับถาวร) กำหนดว่า สว. ต้อง *"เป็นผู้มีประสบการณ์ทางวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ"*[25] ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ สว. มีสถานะเป็น *"ตัวแทนของผู้มีปัญญา (Representative of Wisdom)"* และยังคงมีการกล่าวถึง สว. ในฐานะพี่เลี้ยงแก่ สส. เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญในช่วงก่อนหน้านี้[26] แม้ว่าคุณสมบัติประการนี้อาจปรากฏตัวขึ้นอยู่บ้างในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ในทางความเป็นจริงแทบไม่ได้มีผลมากนัก เพราะวุฒิสภาส่วนมากมาจากการแต่งตั้งโดยพฤตินัยจากผู้นำที่อาจมาจากฝ่ายทหาร ในทางปฏิบัติวุฒิสภาแทบเต็มไปด้วยอดีตทหารและตำรวจ ในขณะเดียวกัน หากรัฐบาลพลเรือนเป็นผู้แต่งตั้งก็มักจะแต่งตั้งอดีตข้าราชการและเทคโนเครต สภาวะเช่นนี้ทำให้เห็นว่าวุฒิสภาไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบรัฐบาลอย่างชัดแจ้ง และค่อย ๆ กลายเป็นเครื่องมือประกันความชอบธรรมแก่รัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาไป

ความเป็นผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาอาชีพเป็นเรื่องที่ดำรงอยู่ตลอดในสังคมไทย หลังการสลายการชุมนุมในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จอมพล ถนอม กิตติขจรแต่งตั้งยังคงอยู่ในตำแหน่ง และทำงานร่วมกับรัฐบาลนำโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ต่อไปได้[27] แต่ก็ค่อย ๆ ทยอยลาออกไป จนในวันที่ 10 ธันวาคมของปีเดียวกัน รัชกาลที่ 9 ทรงมีพระบรมราชโองการตั้ง "สมัชชาแห่งชาติ" พร้อมสมาชิกจำนวน 2,347 คน เพื่อให้มีการประชุมกันแล้วเลือกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่จากบรรดาสมาชิกของสมัชชา จำนวน 200 คน ในสมัชชาประกอบไปด้วยบุคคลจากหลากหลายสาขาตั้งแต่ข้าราชการพลเรือน ตุลาการ ทหาร ตำรวจ ครูอาจารย์ ผู้นำท้องถิ่น นักธุรกิจ เกษตรกร สื่อมวลชน กรรมกร[28] อย่างไรก็ดี รัชกาลที่ 9 ทรงมีพระราชดำริในการเลือกบุคคลให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ว่าให้ประกอบไปด้วยผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและความคิดทางการเมืองให้มากและกว้างขวางที่สุด[29] ท้ายที่สุด บรรดาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติถูกจัดวางให้เข้าสู่กระบวนการเลือกกันเอง

เพื่อคัดสรรบุคคลให้ไปเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ[30] การเลือกกันเองของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติทำให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ รัฐราชการ และระบอบอำนาจนิยม และพลังนี้ได้ถูกใช้ในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองซึ่งสืบเนื่องมาจากการปกครองด้วยอำนาจนิยมของฝ่ายทหาร

*อีกหนึ่งคุณสมบัติ นั่นคือ ข้อจำกัดห้ามผู้ที่จะเป็น สว. เป็นสมาชิกพรรคการเมือง* หรือมีข้อคลางแคลงว่าเป็นผู้ทุจริตในภาคการเมืองมาก่อน ข้อจำกัดนี้มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521[31] ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร ยืนยันว่าระบอบการเมืองไทยต้องมีวุฒิสภาทำหน้าที่สภาพี่เลี้ยง เพื่อคอยกำกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะระบอบการเมืองไทยในขณะนั้นยังไม่มั่นคงมาพอที่จะมีสภาเดียว รวมถึงจำเป็นต้องมีผู้คอยให้คำแนะนำ และมีส่วนในการทำให้รัฐบาลเดินไปข้างหน้าได้ มากไปกว่านั้นมีผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางคนเห็นว่า วุฒิสภาควรเป็นพี่เลี้ยงที่สามารถกำกับรัฐบาลได้ อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นเพื่อรักษาประเทศชาติ และป้องกันอิทธิพลที่มาจากการซื้อเสียง[32] ในขณะที่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 94 ก็กำหนดคุณสมบัติว่า สว. ต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง และต้องไม่เคยถูกถอดถอนทั้งโดยรัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สะท้อนความพยายามในการกีดกันนักการเมืองหรือนักธุรกิจท้องถิ่นที่ค่อย ๆ เติบโตจากการสะสมทรัพยากร เงิน อำนาจ และเครือข่ายในท้องถิ่น[33]

อย่างไรก็ดี แม้ สว. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมดก็ตาม แต่ก็มีการเรียกร้องให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็น สว. ต้องมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระจากการเมือง โดยผู้ที่จะสมัคร สว. หรือผู้ที่เป็น สว. ต้องไม่สังกัดสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ กรณีที่ผู้ที่จะสมัคร สว. เคยดำรงตำแหน่ง สส. หรือรัฐมนตรีมาก่อน ก็ต้องพ้นจากการเป็น สส. หรือรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปีก่อนการเลือกตั้ง สว.[34] คุณสมบัติประการนี้ช่วยแยกให้วุฒิสภามีความแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเหมือนกันและอิงอยู่กับความเป็นตัวแทนเชิงพื้นที่เหมือนกัน เพราะบทบาทของวุฒิสภาถูกกำหนดให้เป็นสภาเพื่อการตรวจสองถ่วงดุลการเมือง วุฒิสภาจึงต้องไม่มีความเชื่อมโยงกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่อาจจะส่งผลให้การตรวจสอบไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สะท้อนเจตจำนงหรือความต้องการของพรรคการเมือง[35]

วิธีการได้มาซึ่ง สว. ไม่เคยปราศจากการทำให้ปลอดการเมือง ในช่วงแรก สว. มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยผู้นำรัฐบาล อย่างนายกรัฐมนตรี ซึ่งมักเป็นผู้นำทางการเมืองที่บางช่วงเป็นผู้นำจากฝ่ายทหาร ผู้ที่ถูกรับเลือกให้เป็น สว. จึงมักเป็นบรรดาอดีตทหารและตำรวจ ในขณะที่การแต่งตั้งในช่วงรัฐบาลที่ไม่ใช่นายทหาร อย่างเช่น การแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ. 2517 หรือ สว. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2534 (ฉบับถาวร) หลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ก็จะเห็นว่าเต็มไปด้วยข้าราชการทั้งยังคงดำรงตำแหน่งอยู่และเกษียณอายุราชการไปแล้ว นักวิชาการ หรือบรรดานักธุรกิจที่ถูกเลือกเข้ามาเพื่อให้เป็นไปตามทิศทางการบริหารประเทศที่วางเอาไว้ ในขณะที่ การเลือกตั้ง สว. โดยตรงทั้งหมดเองก็มีกระบวนการเฉพาะที่ถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการเข้ามามีส่วนของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองเช่นกัน ก่อนที่จะถูกตัดทอนจำนวนลงเหลือเพียงครึ่งหนึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพื่อแก้ไขปัญหาสภาผัวเมีย ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่า วุฒิสภามีพลวัตของสภาวะปลอดการเมืองมาโดยตลอด แต่การเมืองที่พยายามทำให้หายไปนั้น คือ การเมืองที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองซึ่งใช้การเลือกตั้งเป็นกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การเมืองในลักษณะนี้ถูกมองว่าส่งผลต่อการทำหน้าที่เป็นสภาพี่เลี้ยง หรือแม้แต่สภาผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบของวุฒิสภาอย่างมีนัยสำคัญ แต่การเมืองที่สนับสนุนพลังของรัฐราชการกลับไม่เคยหายไป เพราะจากคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็น สว. ซึ่งเรียกร้องความเชี่ยวชาญ หรือวิธีการที่ถูกออกแบบให้มีรายละเอียดซึ่งต้องพึ่งพิงกระบวนการ เอกสาร และเจ้าหน้าที่ในรัฐราชการตลอดมา ยิ่งทำให้เห็นว่า วุฒิสภาถูกออกแบบมาเพื่อรักษาสถานะอำนาจที่เหนือกว่า แต่สถานะอำนาจก็ดำเนินไปโดยอาศัยพลังของรัฐราชการที่เข้ามากำกับภาคการเมืองอย่างวุฒิสภา

## 4. ลายพรางใต้ผู้เชี่ยวชาญ: การไหลย้อนกลับภายใต้ระบอบอำนาจนิยม คสช.

ภายใต้การบริหารประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 คสช. พยายามรวมอำนาจเข้ามาสู่ศูนย์กลางให้ได้มากที่สุด จากให้อำนาจแก่หัวหน้า คสช. ที่จะออกประกาศและคำสั่งได้ด้วยตัวเอง ตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 กำหนดเอาไว้ ในขณะเดียวกัน คสช. ต้องการจัดการกับ “ระบอบทักษิณ” ให้หมดไปอย่างเด็ดขาด เพราะบทเรียนสำคัญของการรัฐประหารในปี 2549 ที่บรรดาชนชั้นนำจารีตและฝ่ายทหารเห็นร่วมกันก็คือการกลับมาของพรรคการเมืองที่เชื่อมโยงและได้รับการสนับสนุนจากพันตำรวจโททักษิณผ่านการเลือกตั้ง สส. ประกอบกับความท้าทายในการเปลี่ยนผ่านรัชสมัย วิธีการที่ คสช. ยึดถือคือ ทำให้อำนาจที่เคยกระจัดกระจายและไม่เป็นเอกภาพกลับมารวมศูนย์อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำฝ่ายทหารทั้งหมด โดยเฉพาะการกำกับความเป็นไปของสถาบันการเมืองหลัก และกำหนดให้คณะรัฐประหารมีบทบาทหลักในการออกแบบสถาบันการเมือง โดยการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อสกัดกั้นพลังของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเบ็ดเสร็จ รวมถึงลดทอนศักยภาพของการเมืองที่นำโดยรัฐสภาและพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง[36]

แนวทางที่ คสช. ใช้ในการสร้างโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์นั้นประกอบไปด้วยการทำลายสายสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองโดยเฉพาะที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนของพันตำรวจโททักษิณกับเครือข่ายการเมืองในท้องถิ่น ภายใต้นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล[37] พร้อมกับทำลายพลังของภาคประชาสังคมซึ่งเคยเป็นหนึ่งในพลังสำคัญของการขับเคลื่อนการเมือง และสนับสนุนการเมืองของการเลือกตั้งเพื่อให้ผลักดันนโยบายได้ คสช. เสนอตำแหน่งในองค์กรสำคัญ โดยเฉพาะ สนช. และ สปช. แก่บรรดานักเคลื่อนไหวที่ประสงค์จะทำผลักดันเป้าหมายในรายประเด็นที่กำลังเคลื่อนไหว จน คสช. ได้รับการสนับสนุนจากบรรดาองค์การพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่ง คสช. ยังสั่งห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงดำเนินคดี คุกคาม และใช้เครื่องมือ

ทางราชการต่าง ๆ เพื่อสกัดกั้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองของนักเคลื่อนไหว รวมถึงการเรียกให้ไปปรับทัศนคติในค่ายทหารที่นำไปสู่การตกลงห้ามเคลื่อนไหวทางการเมือง[38]

ในส่วนของรัฐธรรมนูญนั้นมีความเคลื่อนไหวใน 2 ระลอก โดยระลอกแรก รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กำหนดสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนวทางในการปฏิรูปประเทศ แนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กยร.) อันมีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณเป็นประธานยกร่างขึ้น อย่างไรก็ดี สปช. จะลงมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทำให้ทั้ง กยร. และ สปช. สิ้นสุดลง หลังจากนั้น ในวันที่ 5 ตุลาคม 2558 คสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธ์เป็นประธาน พร้อมกรรมการอีก 20 คน โดยมีกรอบระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ 6 เดือน เพื่อไปสู่การประชามติหลังจากนั้น[39]

มีชัยยังกล่าวถึงแนวคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องไม่ยึดติดกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่เคยมีมา แต่ผลักดันให้ กรธ. ลองออกแบบสิ่งใหม่ลงไปในรัฐธรรมนูญที่พวกเขากำลังจะร่างขึ้นมา เขากล่าวไว้ว่า “ถ้าเราใช้รัฐธรรมนูญที่เคยมีมาเป็นต้นแบบ เราก็จะทำงานง่าย แต่จะถูกจำกัดความคิดอยู่กับสิ่งที่เคยมีมาก่อน... แต่ถ้าจะร่างใหม่ก็จะเหนื่อยยากมาก จะต้องคิดสิ่งใหม่ และเปลี่ยนแปลงสิ่งเก่า ๆ”[40] แนวทางนี้ถูกตกลงให้เป็นแนวทางหลักของการร่างรัฐธรรมนูญโดย กรธ. และนำมาใช้กับการออกแบบวิธีการได้มาซึ่ง สว. ให้เป็นวิธีการใหม่โดยไม่อิงกับวิธีการที่เคยมีมาก่อนหน้านี้ด้วยเช่นกัน ในหัวข้อถัดไปจะนำเสนอหลักการใหม่ 2 เรื่องที่ปรากฏในการร่างรัฐธรรมนูญผ่านเอกสารบันทึกและรายงานการประชุมของ กรธ. ได้แก่ การออกแบบวิธีการได้มาซึ่ง สว. โดยการเลือกกันเอง และการนำเอาความเป็นผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการแบ่งกลุ่มอาชีพ

ในการประชุม กรธ. ครั้งที่ 29 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2558[41] มีชัย ฤชุพันธุ์ได้กล่าวถึงการออกแบบวิธีการได้มาซึ่ง สว. “วิธีการใหม่” เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลในสถาบันนิติบัญญัติด้วยกันเอง ซึ่งหมายถึงการถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องทำให้วุฒิสภา “มีความเป็นกลางทางการเมือง” โดยย้อนไปถึงผลที่เกิดขึ้นจากการได้มาซึ่ง สว. โดยการเลือกตั้งเอาไว้ว่า

ที่มาของวุฒิสภานี้มันจึงต้องไม่ใช่เป็นใครก็ได้ที่ไปลงเลือกตั้งอย่างที่ชอบพูดกันว่ามันต้องเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว เพราะถ้าเมื่อไรลงไปเลือกตั้งปั๊บ มันก็จะตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองอย่างแน่แท้ เพราะคนที่ไปสมัครรับเลือกตั้งไม่มีทาง ที่จะไปทำอะไรลำพังตัวเองโดยไม่ยึดโยงกับพรรคการเมืองได้ เพราะฉะนั้นมันก็จะเสียหลักตรงนั้นไปตั้งแต่ต้น (มีชัย ฤชุพันธุ์ อ้างถึงใน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558ก, น. 28-29)

อย่างไรก็ดี เขาเองก็ตั้งคำถามถึง สว. ที่มาจากการแต่งตั้งหรือสรรหาเช่นเดียวกันว่าอาจทำให้ได้ สว. ที่เป็นพรรคพวกหรือเป็นเครือข่ายของกรรมการสรรหาหรือแต่งตั้งเสียเอง ทำให้วิธีการได้มาซึ่ง สว. แบบนี้ก็ไม่ได้ทำให้ได้ผู้สมัครที่ “เป็นคนดี” แต่เป็น สว. ที่อาศัยการต่อรองกับกรรมการสรรหา และกรรมการสรรหาก็ตกลงกันเองภายในเพื่อแบ่งสันปันส่วนกันว่ามี สว. มาจากสัดส่วนของใคร จำนวนเท่าใด[42] มีชัยจึงเสนอให้ลองวิธีการใหม่ ๆ เพื่อมาแทนที่วิธีการเลือกตั้ง และการสรรหา ก่อนที่จะเปิดช่วงให้กรรมการที่เข้าร่วมประชุมได้สนทนาหรือเสนอความคิดเห็นขึ้นมา

มันมีหนทางใดที่จะใช้วิธีเลือกทางอ้อมที่ไปตามวิชาชีพหรือตามอะไรก็แล้วแต่ แต่จะช่วยกันคิดดูว่ามันจะมีทางใดไหมที่ 1. ไม่ต้องเลือกตั้งโดยตรง 2. ไม่ใช่วิธีการสรรหาแบบคณะกรรมการมาสรรหา แล้วตรง In Between นี้มันมีอะไร ช่วยกันคิด หน่อยเถอะครับ (มีชัย ฤชุพันธุ์ อ้างถึงใน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558ก, น. 29)

ในการประชุม กรธ. ในครั้งนั้น บรรดากรรมการต่างมีความเห็นร่วมกันไปในทิศทางเดียวกับมีชัย นั่นคือ ความเห็นทำนองว่าไม่เห็นด้วยที่จะให้ สว. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด แต่ความเห็นว่าควรจะเป็นไปในรูปแบบใดนั้นค่อนข้างหลากหลายแตกต่าง บางส่วนเห็นว่าควรให้ สว. มาจากการแต่งตั้งดังที่ผ่านมา บางส่วนเห็นว่าควรให้มาจากการเสนอชื่อขององค์กรวิชาชีพต่าง ๆ แล้วเลือกกันเอง บางส่วนก็เห็นว่ายังคงต้องมีที่มาของ สว. จากการเลือกตั้งอยู่แต่เป็นวิธีการส่วนหนึ่งเท่านั้น หรือบางส่วนก็เสนอวิธีการแบบสมัชชาแห่งชาติซึ่งให้มีการเสนอรายชื่อแล้วคัดเลือกมาเป็นสมัชชาแห่งชาติและสมาชิกสมัชชาเลือกกันเองจำนวนหนึ่ง[43] อย่างไรก็ดี ข้อสรุปสำคัญที่กลายเป็นหลักในการออกแบบวิธีการได้มาซึ่ง สว. ถูกสรุปไว้ 3 เรื่องโดยศุภชัย ยาวะประภาษ “ผมเห็นว่าถ้ายึดหลักที่ท่านประธานให้ไว้นะครับว่า หลักอันที่ 1 คือเป็นกลางจากพรรคการเมือง แล้วก็หลักอันที่ 2 คือพยายามให้ยึดโยงกับประชาชน แล้วก็หลักที่ 3 คือเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพที่พร้อมจะเป็น เหมือนเป็นสติเป็นปัญญาให้กับตัว”[44]

การออกแบบให้วิธีการได้มาซึ่ง สว. ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเป็นจุดยืนหลักของ กรธ. ตลอดการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งในการประชุมครั้งที่ 31 วันที่ 18 พฤศจิกายน 2558 นายประพันธ์ นัยโกวิท ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการศึกษาประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ได้เสนอแนวทางในการได้มาซึ่ง สว. โดยอิงกับกลุ่มอาชีพ[45] ซึ่งนับเป็นการเสนอข้อเสนอให้วิธีการได้มาซึ่ง สว. มาจากกลุ่มอาชีพเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นผลจากความเห็นที่ไปในทิศทางเดียวกันภายใน กรธ. ก่อนที่มีชัยจะย้ำอีกครั้งว่า ข้อเสนอนี้น่าจะเป็นแนวทางหลักในการออกแบบวิธีการได้มาซึ่ง สว. วิธีการใหม่ นั่นคือ การเลือกตั้งโดยอ้อมที่อิงกับกลุ่มอาชีพ ซึ่งมีความกว้างมากกว่าวิชาชีพที่จำกัดเฉพาะบางอาชีพเท่านั้น[46]

นอกจากนี้ อีกหนึ่งข้อพิจารณาของวิธีการได้มาซึ่ง สว. นั่นคือ การออกแบบการเลือกไขว้เพื่อป้องกันการสมยอม ในการประชุมครั้งที่ 41 กรรมการบางคนก็สอบถามว่าหากกำหนดให้มีการเลือกกันเองในกลุ่มอาชีพเดียวกันแล้วจะหาวิธีการอย่างไรเพื่อป้องกัน

การเข้ามามีส่วนของพรรคการเมืองที่อาจทำให้เกิดการสมยอมเพื่อลงคะแนนเลือกกันในกลุ่มอาชีพเดียวกัน เมธา ศิลาพันธ์ จึงเสนอว่าอาจให้มีการเลือกไขว้ข้ามกลุ่มอาชีพ เพื่อลดโอกาสที่จะสมยอมกัน[47] ก่อนที่การประชุมครั้งที่ 48 ที่ประชุม กรธ. เริ่มเห็นว่าการออกแบบให้มีการเลือกไขว้ข้ามกลุ่มอาชีพสามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันการสมยอมได้[48] จนเมื่อหลังจากร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการประชามติแล้วและเข้าสู่การร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในการประชุมครั้งที่ 364 วันที่ 4 สิงหาคม 2560 ข้อเสนอเรื่องการเลือกไขว้ข้ามกลุ่มอาชีพก็ได้รับการพัฒนาจนสมบูรณ์ และได้รับความเห็นจากสื่อมวลชนอาวุโสรายหนึ่งที่นำเสนอวิธีการเลือกไขว้ข้ามกลุ่มอาชีพแบบแบ่งเป็นสาย แล้วให้เลือกกันเองแต่ภายในสายเดียวกัน โดยห้ามเลือกกลุ่มอาชีพของตนเอง ซึ่ง กรธ. ให้ความสนใจและนำมาพัฒนาต่อยอดจนปรากฏในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ[49]

เรื่องสุดท้ายซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของกระบวนการเลือกกันเอง นั่นคือ การให้ผู้สมัครใช้การแนะนำตัวแทนการหาเสียงอย่างการเลือกตั้ง ประเด็นนี้เมธา ศิลาพันธ์เสนอเอาไว้ในการประชุมครั้งที่ 53 วันที่ 28 ธันวาคม 2558 ว่า หากเกิดการหาเสียงอย่างเสรีอาจเสี่ยงต่อการสมยอมลงคะแนนให้กันและกันได้ เพราะการเลือกกันเองในระดับอำเภอมีโอกาสที่ผู้สมัครจะรู้จักกันมาก่อน และเขาก็ไม่เห็นด้วยกับการทำป้ายโฆษณาอย่างการเลือกตั้ง เขาจึงเห็นว่า “วิธีการที่เหมาะสมที่สุดคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกำหนดสถานที่รวบรวมข้อมูลผู้สมัครทุกคนโดยจัดทำเป็นเอกสารแนะนำตัวอย่างละเอียด” รวมถึง “จัดทำเว็บไซต์ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครเพื่อให้ผู้สมัครรายอื่นสามารถเข้าไปสืบค้นข้อมูลรายละเอียดของผู้สมัครจากกลุ่มอื่น”[50]

รูปแบบการแนะนำตัวมีความชัดเจนมากขึ้นในการประชุมครั้งที่ 364 วันที่ 4 สิงหาคม 2560 ชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการและประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ... เสนอเอาไว้ว่า “ต้องให้ผู้สมัครแต่ละคนมีโอกาสแนะนำตนเองให้แก่ผู้สมัครด้วยกันเองในแต่ละระดับ โดยการเสนอประวัติเป็นเอกสารหนึ่งหน้ากระดาษ เอ 4”[51] ซึ่งเป็นขนาดที่พอจะ

ติดประกาศบนป้ายประกาศได้ อย่างไรก็ดี เขายังคงเสนอให้ กกต. อำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสารแนะนำตัวให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถจัดทำเอกสารแนะนำตัวได้เอง ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงเอกสารแนะนำตัวดังกล่าวให้กลายเป็นเอกสารแนะนำตัว สว. 3 และเอกสารที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านั้นก็ให้เป็นไปภายใต้ระเบียบของ กกต. อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตสำคัญของชาติชายในการแนะนำตัว นั่นคือ เขาเสนอให้ผู้สมัคร สว. ไม่สามารถแนะนำตัวบนช่องทางสังคมออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก หรือไลน์ โดยเจตนาเพื่อเชิญชวนให้ผู้สมัครคนอื่นมาลงคะแนนเลือก[52] อันเป็นการทำให้เห็นการก่อตัวของของความหมายของการแนะนำตัวที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการแนะนำประวัติและประสบการณ์เป็นหลักเท่านั้น แต่เป็นการพยายามเลี่ยงการหาเสียงในทำนองเดียวกับการเลือกตั้งด้วย

การออกแบบการได้มาซึ่ง สว. โดยการเลือกกันเองของ กรธ. ที่มาจากการแต่งตั้งของ คสช. นั้นทำให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะออกแบบกระบวนการทางการเมืองให้ปลอดไปจากอิทธิพลทางการเมือง ในที่นี้หมายถึงปลอดไปจากสภาวะที่ทำให้ผู้สมัคร สว. จะต้องใช้การแข่งขันทั้งโดยการเลือกตั้ง หรือการเข้าหาผู้มีอำนาจตัดสินใจในการสรรหาหรือแต่งตั้งบุคคลเป็น สว. ในขณะเดียวกัน การออกแบบกระบวนการเลือกกันเองก็ยังสะท้อนความต้องการที่จะไม่ให้เกิดการสมยอมกัน อันหมายถึง โอกาสที่ผู้สมัครที่มีความรู้จักกันมาก่อนหรือตกลงกันมาก่อนแล้วว่าจะเลือก การสร้างวิธีการเลือกไขว้ข้ามกลุ่มอาชีพจึงเป็นทางออกหนึ่งที่จะสร้างสภาวะที่ไม่แน่นอนว่าผู้สมัครที่มีเครือข่ายหรือความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นจะได้เจอกันหรือไม่ และท้ายที่สุด การแนะนำตัวโดยให้ใช้เพียงการเล่าประวัติและประสบการณ์ พร้อมกำหนดรูปแบบและวิธีการแนะนำตัวไว้แล้วนั้น ก็เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่มีส่วนช่วยลดโอกาสในการจูงใจผู้สมัครให้ลงคะแนนแก่กัน อันเป็นคุณลักษณะที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการสมยอมกัน และสร้างอิทธิพลทางการเมืองระหว่างกันอีกด้วย

## 5. บทสรุป

การเมืองในมิติเชิงสถาบันและโครงสร้างที่เป็นทางการมักมุ่งให้น้ำหนักความสนใจไปที่การจัดสรรปันส่วนอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจส่วนต่าง ๆ ซึ่งต่างปรารถนาที่จะแย่งชิงอำนาจระหว่างกันโดยตลอด เมื่อการเมืองค่อย ๆ ไหลเวียนไปจนถึงจุดที่ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมตัดสินใจได้ หรือที่เรียกว่าระบอบการเมืองประชาธิปไตย บรรดาผู้มีอำนาจก็จำเป็นต้องออกแบบสารพัดวิธีการ ทั้งในระดับกติกาหรือกฎหมาย การออกแบบโครงสร้างทางการเมือง และมิติเชิงอุดมการณ์ เพื่อประกันว่าอำนาจของพวกเขาจะยังคงอยู่ไปตลอด[53] ดังนั้น การศึกษามิติเชิงระบอบจึงเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้เข้าใจว่า ผู้มีอำนาจนั้นออกแบบสถาบันการเมืองเอาไว้อย่างไร เพื่อเป้าหมายใด และจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของประชาชนไว้ตรงไหน การวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองเช่นนี้จึงเป็นการแสวงหาว่าตัวแบบทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองประสงค์จะให้เกิดขึ้นนั้นเป็นอย่างไร และเพื่อประกันให้สิ่งเหล่านี้กำเนิดขึ้นมา จำเป็นต้องแยกระหว่างสิ่งที่ควบคุมไม่ได้หรือคาดหมายลำบากให้ออกจากสิ่งที่ควบคุมได้และเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบแน่นอน แล้วพยายามทำให้สิ่งที่ควบคุมหรือกะเกณฑ์ได้นั้นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีความชอบธรรมทางเหตุผล และมีระเบียบวิธีแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอน[54]

การสำรวจความเป็นมาของกระบวนการได้มาซึ่ง สว. ตั้งแต่การแต่งตั้ง การเลือกตั้ง การเลือกตั้งผสมการสรรหา จนมาถึงการเลือกกันเองในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งใช้ในวันนี้ ชวนให้เห็นเส้นทางหนึ่งที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด นั่นคือ ความพยายามในการทำให้วุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมือง หรือสภาวะที่ปลอดการเมือง ข้อเสนอดังกล่าวนี้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณากระบวนการได้มาซึ่ง สว. โดยการเลือกกันเอง ซึ่งประกาศอย่างตรงไปตรงมาว่าต้องการให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง และทำให้ได้มาซึ่ง สว. ที่เป็น กลางทางการเมือง ความเป็นกลางทางการเมืองเช่นนี้ถูกสร้างขึ้นโดยการนำเอาส่วนเสี้ยวของระบบราชการเข้ามาประกอบรวมกันในกระบวนการเลือกกันเองอย่างแนบเนียน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกลุ่มอาชีพของผู้คนซึ่งจะต้องถูกแบ่งเป็นกลุ่มให้ชัดเจน และผู้สมัครจะ

ต้องจำแนกตนลงไปในกลุ่มนั้น หรือกระบวนการเลือกกันเองที่ต้องการลดโอกาสในการสานสัมพันธ์เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง หรือเกิดกลุ่มที่หลอมรวมความนิยมเข้ามาจนผู้สมัครคนอื่นต้องเลือกลงคะแนนให้ แล้วแทนที่ด้วยการตัดสินใจบนฐานของความเชี่ยวชาญทางอาชีพหรือวิชาชีพแทน

ในสังคมการเมืองไทยยังดำเนินไปด้วยรัฐธรรมนูญอีกฉบับ นั่นคือ รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม ตามข้อเสนอนิธิ เอียวศรีวงศ์[55] ซึ่งชี้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่คอยทำหน้าที่ในการกำกับโครงสร้างการเมืองในทางความเป็นจริง ในมิติของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองซึ่งอาศัยอำนาจทางจารีตที่กำกับสถาบันการเมืองทั้งหมด กับสถาบันทางการเมืองที่ดำเนินด้วย “อำนาจ” อันเป็นสิ่งที่มีความแน่นอนอิงกับตัวบทกฎหมาย กับ “อิทธิพล” ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน อิงกับเครือข่าย พวกพ้อง และการแสวงหาตำแหน่งที่ในสถาบันอำนาจ ทั้งสองสถาบันหลังจะคัดง้างกันอยู่ตลอด แต่ต่างต้องสนับสนุนสถาบันจารีตให้ดำรงอยู่เป็นแก่นแกนของรัฐได้ การได้มาซึ่ง สว. ได้ทำให้เห็นรูปธรรมของรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมที่ดำเนินไปภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร รูปธรรมเช่นว่านั้นก็คือ การมีสถาบันทางการเมืองที่แยกขาดออกจากการเมืองของการเลือกตั้ง เพื่อมากำกับและควบคุมสถาบันการเมืองนั้นไม่ให้ใช้อิทธิพลจนกระทบกับโครงสร้างการเมืองที่รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมกำหนดเอาไว้ รวมถึงการเอาคุณค่าที่รัฐราชการให้ความสนใจนั่นคือการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมาเป็นเงื่อนไขของความเป็น สว. ความเชี่ยวชาญของ สว. แต่ละคนก็ถูกทำให้มีความชัดเจนแน่นอนคาดหมายได้ และถูกอ่านออกได้โดยรัฐราชการ

ท้ายที่สุด อาจฟังดูเหมือนว่ารัฐราชการกำกับระบอบการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่การศึกษาในวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนก็ได้ชี้ว่า ผู้สมัครที่เข้าร่วมกระบวนการเลือก สว. ต่างออกแบบปฏิบัติการ สร้างเครือข่าย และสร้างกลวิธี ด้วยการเอาการเมืองของความหวังและความปรารถนามาเป็นองค์ประกอบสำคัญแล้ว[56] ก็จะพบว่า รัฐราชการก็ไม่อาจควบคุมกำกับกระบวนการทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะการเมืองที่ผูกโยงกับชีวิตประจำวัน

ของผู้สมัครซึ่งสะสมมาตลอดชั่วชีวิตของพวกเขา เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็มาจากมุมมองต่อการเมืองของผู้มีอำนาจเองที่เน้นไปที่การเมืองของการเลือกตั้ง แต่กลับละเลยการเมืองของความหวังและความปรารถนาที่ประชาชนสามารถสร้างขึ้นมาได้เอง รวมถึงมองข้ามไปว่าการเมืองที่รัฐราชการยังคงกำกับควบคุมอยู่นั้นจะให้ประโยชน์หรือตอบสนองความหวังของพวกเขาได้อย่างไรบ้าง ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นในการเลือกกันเองโดยผู้สมัครจึงไม่ใช่การฉวยใช้ช่องว่างทางกฎหมาย หรือการไม่เคารพตัวบทกฎหมาย แต่เป็นผลมาจากการมองข้ามมิติของการเมืองที่ผูกโยงกับชีวิตประจำวันที่ดำเนินไปพร้อมกันกับการเมืองเชิงโครงสร้างอันเป็นทางการอยู่ตลอดเวลา การเมืองที่โยงกับชีวิตจึงได้โลดแล่นตามช่องทางโอกาส หรือวิถีทางที่พอจะเป็นไปได้ในกระบวนการเลือกกันเองที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การเมืองเชิงโครงสร้างทางการกับการเมืองในชีวิตประจำวันจึงไม่อาจแยกขาดจากกัน แต่จำเป็นต้องเข้าใจ ยอมรับ และรับฟังทั้งสองอย่างพร้อม ๆ กันไปเสมอ จึงจะทำให้การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตย เคารพความหลากหลาย และอยู่บนฐานของกติการ่วมกันที่ประชาชนเป็นเจ้าของ

## รายการอ้างอิง


1 บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชามานุษยวิทยา หัวข้อ “ความรู้ ยุทธวิธี และการเมืองของการเลือกตั้ง: ศึกษาการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2567” ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรม ทุนวิจัยมหาบัณฑิต วช. ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปีงบประมาณ 2568

2 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เป็นคำย่อเพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

3 แสวง บุญมี. “สว.รัฐธรรมนูญออกแบบไว้อย่างไร”. Facebook. 27 เมษายน 2567. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid02vPEc1bbx1a4wjo6BXSFyM6QM-Fthv48DbgAR3rCLYSsV4E91hknAtnztrTYSmqFGrl&id=100008285790953.

4 หมายถึง บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่ง สว. เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560), พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (2561), ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ( 2567), ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (2567)

5 แสวง บุญมี. “สว. รัฐธรรมนูญออกแบบไว้อย่างไร”. Facebook. 27 เมษายน 2567. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid02vPEc1bbx1a4wjo6BXSFyM6QM-Fthv48DbgAR3rCLYSsV4E91hknAtnztrTYSmqFGrl&id=100008285790953.

6 นรชิต สิงหเสนี. “บันทึกจดหมายเหตุ การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral History)”. ความในใจคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560, บรรณาธิการโดย คณะอนุประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, น. 97-108; มีชัย ฤชุพันธุ์. “บันทึกไว้กันลืม”. ความในใจคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560. บรรณาธิการโดย คณะอนุประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, น. 8-44.

7 Acemoglu, D., & Robinson, J. A. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge University Press, 2006.

8 Paley, J. “Toward an Anthropology of Democracy.” Annual Review of Anthropology, vol. 31, 2002, pp. 469-496. https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085453.

9 Levitsky, S., & Way, L. A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. Cambridge University Press, 2010.

10 Ferguson, J. Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho. Cambridge University Press, 1990.

11 Barbi, G. N. “The Depoliticization of the political: An Arendtian Account of Expertise in Politics. Raisons politiques, vol. 70, no, 2, 2018, pp. 75-96.

12 แนวคิดศักยภาพกระทำการ (Agency) เป็นแนวทางมานุษยวิทยาซึ่งเสนอว่า การเกิดขึ้นของตัวตน หรือการตัดสินใจทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอาจไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อต้านหรือทำในสิ่งที่แตกต่างไปจากบรรทัดฐาน โครงสร้าง หรือความหมายที่มีมาก่อนหน้าเท่านั้น แต่อาจเป็นการต่อรองเพื่อสร้างความหมายไปในทิศทางที่ไม่ขัดแย้งกับบรรทัดฐานก็ได้ อนุสรณ์ อุณโณ. “อำนาจเหนือชีวิต สภาวะตัวตน และศักยภาพกระทำการในจังหวัดชายแดนใต้”. วารสารพัฒนศาสตร์. 6, 1, 2566, น. 3-52.

13 Eckert, J. M. Anthropology and Political Participation. The Oxford Handbook of Political Participation, edited by M. Giugni & M. Grasso, Oxford University Press, 2022, pp. 101-115 https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198861126.013.6 .

14 Curtis, J., & Spencer, J. Anthropology and the Political. The SAGE Handbook of Social Anthropology, edited by R. Fardon, O. Harris, T. Marchand, & M. Nuttall, SAGE Publications, 2012, pp. 168-182. https://doi.org/10.4135/9781446201077.n13

15 ภูริ ฟูวงศ์เจริญ. การเมืองการปกครองไทย: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (พ.ศ. 2475 - 2540). คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

16 ภูมิ มูลศิลป์ และ ชมพูนุท ตั้งถาวร. รูปแบบการได้มาซึ่งวุฒิสภาของประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า, 2558.; ศิวณัฐภรณ์ นันทะมา. วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไทย. สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

17 สมชาย ปรีชาศิลปกุล. นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง: ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2550. ฟ้าเดียวกัน, 2561; Purawich Watanasukh. The Politics and Institutional Change in the Senate of Thailand. 2023, University of Canterbury, Doctorial Dissertation.

18 ภูริ ฟูวงศ์เจริญ. การเมืองการปกครองไทย: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (พ.ศ. 2475 - 2540). คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.; Purawich Watanasukh. The Politics and Institutional Change in the Senate of Thailand. 2023, University of Canterbury, Doctorial Dissertation.

19 บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. ชีวประวัติธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2520. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.; Purawich Watanasukh. The Politics and Institutional Change in the Senate of Thailand. 2023, University of Canterbury, Doctorial Dissertation

20 Callahan, William A. “The Discourse of Vote Buying and Political Reform in Thailand.” Pacific Affairs, vol. 78, no. 1, 2005, pp. 95-113, JSTOR, McCargo, Duncan. “Introduction: Understanding Political Reform in Thailand.” Reforming Thai Politics, Nordic Institute of Asian Studies, 2002, pp. 1-18; McVey, Ruth. “Of Greed and Violence and Other Signs of Progress.” Money and Power in Provincial Thailand, Nordic Institute of Asian Studies, 2000, pp. 1-29.

21 ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 6, ซิลค์วอร์ม, 2566.

22 ศิวณัฐภรณ์ นันทะมา. วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไทย. สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

23 ฐิติกร สังข์แก้ว และคณะ. จุด (ไม่) จบ: ช่วงฉากการเมืองไทย ‘48 - ‘59. สถาบันพระปกเกล้า, 2559.; Nishizaki, Yoshinori. “Ironic Political Reforms: Elected Senators, Party-List Mps, and Family Rule in Thailand.” Critical Asian Studies, vol. 51, no. 2, 2019, pp. 210-31, https://doi.org/10.1080/14672715.2019.1574596.; Sombat Chantornwong. “The 1997 Constitution and the Politics of Electoral Reform.” Reforming Thai Politics, Nordic Institute of Asian Studies, 2002, pp. 203-22

24 Chambers, Paul. “Superfluous, Mischievous or Emancipating? Thailand’s Evolving Senate Today.” Journal of Current Southeast Asian Affairs, vol. 28, no. 3, 2009, pp. 3-38, https://doi.org/10.1177/186810340902800301.

25 ภูมิ มูลศิลป์ และ ชมพูนุท ตั้งถาวร. รูปแบบการได้มาซึ่งวุฒิสภาของประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

26 Purawich Watanasukh. “The Politics and Institutional Change in the Senate of Thailand.” Polititcal Science, vol. Degree of Doctor of Philosophy, Doctorial Dissertation, University of Canterbury, 2023. UC Research Repository.

27 อาสา คำภา. “พลวัตชนชั้นนำไทย หลัง 14 ตุลา 2516.” ฟ้าเดียวกัน, vol. 18, no. 2, 2563, pp. 137-80.

28 บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. “ชีวประวัติธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2520.” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

29 เพิ่งอ้าง

30 อาสา คำภา. “พลวัตชนชั้นนำไทย หลัง 14 ตุลา 2516.” ฟ้าเดียวกัน, vol. 18, no. 2, 2563, pp. 137-80.

31 Purawich Watanasukh. “The Politics and Institutional Change in the Senate of Thailand.” Polititcal Science, vol. Degree of Doctor of Philosophy, Doctorial Dissertation, University of Canterbury, 2023. UC Research Repository, บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและสาระสำคัญ. สถาบันพระปกเปล้า, 2558.

32 Purawich Watanasukh. “The Politics and Institutional Change in the Senate of Thailand.” Polititcal Science, vol. Degree of Doctor of Philosophy, Doctorial Dissertation, University of Canterbury, 2023. UC Research Repository.

33 ศิวณัฐภรณ์ นันทะมา. วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไทย. สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

34 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วุฒิสภาไทย ความรู้เรื่องสมาชิกวุฒิสภา. สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

35 อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33.

36 ประจักษ์ ก้องกีรติ. ประชาธิปไตยไทยที่ถดถอย : สมรภูมิการเมืองไทยสู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ. แปลโดย ฐนพงศ์ ลือขจรชัย, มติชน, 2568.; เวียงรัฐ เนติโพธิ์. อุปถัมภ์ค้ำใคร: การเลือกตั้งไทยกับประชาธิปไตยก้าวถอยหลัง. มติชน, 2565.

37 เวียงรัฐ เนติโพธิ์. อุปถัมภ์ค้ำใคร: การเลือกตั้งไทยกับประชาธิปไตยก้าวถอยหลัง. มติชน, 2565.

38 ประจักษ์ ก้องกีรติ. ประชาธิปไตยไทยที่ถดถอย : สมรภูมิการเมืองไทยสู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ. แปลโดย ฐนพงศ์ ลือขจรชัย, มติชน, 2568.; ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. ผู้ต้องหาเสรีภาพ: 1 ทศวรรษรัฐประหาร 2557 กับการต่อสู้ของผู้ต้องหาคดีการเมือง. ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2567.

39 จิราภรณ์ ดำจันทร์. ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น. มติชน, 2562; ฐิติกร สังข์แก้ว และคณะ. จุด (ไม่) จบ: ช่วงฉากการเมืองไทย ‘48 - ‘59. สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

40 มีชัย ฤชุพันธุ์. “บันทึกไว้กันลืม.” ความในใจคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร., 2561, น. 18.

41 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2558.” 2558.

42 เพิ่งอ้าง

43 อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41.

44 อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น. 44.

45 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31 วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558.” 2558.

46 เพิ่งอ้าง, น. 3

47 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. “บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32 วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558.” 2558.

48 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.. “ข้อมูลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 41 วันที่ 2 ธันวาคม 2558.” 2558.

49 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.. “ข้อมูลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 364 วันที่ 4 สิงหาคม 2560.” 2560.

50 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.. “ข้อมูลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 53 วันที่ 28 ธันวาคม 2558.” 2558.

51 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.. “ข้อมูลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 364 วันที่ 4 สิงหาคม 2560.” 2560. น.5.

52 เพิ่งอ้าง, น.5

53 อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7.

54 Weber, Max. “Politics as a Vocation.” From Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, 1946.

55 นิธิ เอียวศรีวงศ์. “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย.” ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียน และอนุสาวรีย์: ว่าด้วยวัฒนธรรม, รัฐ และรูปการจิตสำนึก, พิมพ์ครั้งที่ 4, มติชน, 2563, pp. 114-43.

56 นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร. ความรู้ ยุทธวิธี และการเมืองของการเลือกตั้ง: ศึกษาการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2567. 2568. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต.




# จากการแบ่งปันข้อมูลสู่การกระจายโอกาส: การออกแบบกฎหมาย Open Banking (ระบบธนาคารแบบเปิด) และ Open Finance (ระบบการเงินแบบเปิด) เพื่อส่งเสริมความครอบคลุมทางการเงินในประเทศไทย

From Data Sharing to the Distribution of Opportunities: Designing Open Banking and Open Finance Laws to Promote Financial Inclusion in Thailand

วัชรพล ศิริ
Watcharapol Siri

# จากการแบ่งปันข้อมูลสู่การกระจายโอกาส: การออกแบบกฎหมาย Open Banking (ระบบธนาคารแบบเปิด) และ Open Finance (ระบบการเงินแบบเปิด) เพื่อส่งเสริมความครอบคลุมทางการเงินในประเทศไทย

## From Data Sharing to the Distribution of Opportunities: Designing Open Banking and Open Finance Laws to Promote Financial Inclusion in Thailand

วัชรพล ศิริ

**บทคัดย่อ**

ข้อมูลได้กลายมาเป็นทรัพยากรสำคัญของเศรษฐกิจดิจิทัล และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนานวัตกรรม การแข่งขัน และการให้บริการทางการเงินในยุคปัจจุบัน ภายใต้บริบทดังกล่าว หลายประเทศได้พัฒนาระบบ Open Banking (ระบบธนาคารแบบเปิด) และ Open Finance (ระบบการเงินแบบเปิด) เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถสั่งการให้ผู้ให้บริการทางการเงินแบ่งปันข้อมูลของตนแก่ผู้ให้บริการรายอื่นภายใต้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล อย่างไรก็ตาม การแบ่งปันข้อมูลไม่ได้หมายความว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากข้อมูลจะถูกกระจายอย่างเป็นธรรมโดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะหากการออกแบบกฎหมายและโครงสร้างกำกับดูแลยังไม่สามารถส่งเสริมการแข่งขัน ลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด และสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่หรือประชาชนกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงิน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของแนวคิด Open Banking และ Open Finance วิเคราะห์บทบาทของกฎหมายในการกำกับดูแลการแบ่งปันข้อมูลทางการเงิน และประเมินความพร้อมของประเทศไทยจากกรอบนโยบาย Your Data และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ 47/2568 ซึ่งกำกับในเรื่องของการส่งหรือโอนข้อมูลของลูกค้าตามคำขอของลูกค้า โดยอาศัยการศึกษากฎหมายเชิงเปรียบเทียบและการวิเคราะห์เอกสารวิชาการเกี่ยวกับการกำกับดูแลข้อมูลและบริการทางการเงิน

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้เริ่มวางรากฐานทางกฎหมายสำหรับการพัฒนา Open Banking ผ่านการรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลและการกำหนดมาตรฐานการแบ่งปันข้อมูล อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของ Open Banking ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการรับรองสิทธิในการแบ่งปันข้อมูลเพียงอย่างเดียว หากยังต้องอาศัยการออกแบบระบบการรับรองผู้ให้บริการ กลไกการกำกับดูแล มาตรฐานทางเทคนิค และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้อมูลสามารถก่อให้เกิดการแข่งขัน นวัตกรรม และความครอบคลุมทางการเงิน (financial inclusion) ได้อย่างแท้จริง

บทความเสนอว่า การออกแบบ Open Banking ของประเทศไทยควรมุ่งเน้นผลลัพธ์ด้านความครอบคลุมทางการเงินควบคู่กับการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และควรพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายที่สามารถรองรับการขยายจาก Open Banking ไปสู่ Open Finance ในอนาคต ทั้งนี้ เป้าหมายของการพัฒนาดังกล่าวไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการเปิดให้มีการแบ่งปันข้อมูล หากควรมุ่งให้คุณค่าที่เกิดจากข้อมูลสามารถกระจายไปยังผู้บริโภค ผู้ประกอบการ SMEs และประชาชนในวงกว้าง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** Open Banking, Open Finance, Your Data, การแบ่งปันข้อมูล, การกำกับดูแลข้อมูล, ความครอบคลุมทางการเงิน

**Abstract**

Data has become an essential resource in the digital economy and a fundamental driver of innovation, competition, and modern financial services. In this context, many countries have developed Open Banking and Open Finance frameworks that enable data holders to instruct financial service providers to share their data with other service providers, subject to their consent. However, data sharing does not automatically ensure that the economic benefits generated from data will be distributed fairly, particularly where the legal and regulatory framework has not been designed to promote competition, reduce barriers to market entry, and create opportunities for new market participants and financially underserved groups.

This article examines the development of Open Banking and Open Finance, analyses the role of law in governing financial data sharing, and assesses Thailand's readiness in light of the Your Data policy framework and Bank of Thailand Notification No. 47/2568, which governs the transmission or transfer of customers' data at their request. The study employs comparative legal analysis and a review of academic literature on data governance and financial services.

The findings indicate that Thailand has begun to establish a legal foundation for Open Banking by recognising the rights of data subjects and introducing standards for data sharing. Nevertheless, the success of Open Banking depends not only on recognising the right to share data, but also on establishing an effective service-provider accreditation framework, regulatory mechanisms, technical standards, and coordination among relevant authorities. These elements are necessary to ensure that data sharing genuinely promotes competition, innovation, and financial inclusion.

This article argues that the design of Thailand's Open Banking framework should pursue the objective of financial inclusion alongside fair competition. It should also establish a legal framework capable of supporting the future expansion of Open Banking into Open Finance. The objective should extend beyond merely enabling data sharing and should ensure that the value generated from data is fairly distributed among consumers, small and medium-sized enterprises (SMEs), and the wider public. This would contribute to the development of a more efficient, equitable, and inclusive financial system.

**Keywords:** Open Banking, Open Finance, Your Data, data sharing, data governance, financial inclusion

# บทนำ

ข้อมูล (Data) ได้กลายเป็นทรัพยากรสำคัญของเศรษฐกิจดิจิทัลและมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และนวัตกรรม โดยในภาคการเงินนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรม พฤติกรรมการใช้จ่าย การออม การลงทุน และการชำระหนี้ ล้วนเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ประเมินความเสี่ยง พัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงิน และสร้างบริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม คุณค่าของข้อมูลไม่ได้เกิดจากการครอบครองข้อมูล หากเกิดจากความสามารถในการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดขึ้น[1]

ที่ผ่านมา ข้อมูลทางการเงินของลูกค้ามักถูกจัดเก็บและควบคุมโดยสถาบันการเงินที่เป็นผู้ให้บริการ ส่งผลให้ผู้บริโภคมีข้อจำกัดในการนำข้อมูลของตนไปใช้กับผู้ให้บริการรายอื่น และในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการรายใหม่ก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมได้ สภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetry) เพิ่มต้นทุนในการเปลี่ยนผู้ให้บริการ (Switching Costs) และอาจลดแรงจูงใจในการแข่งขันและนวัตกรรมในตลาดบริการทางการเงิน

เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายดังกล่าว หลายประเทศได้พัฒนากรอบกฎหมายและนโยบาย Open Banking ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถสั่งการให้ผู้ให้บริการทางการเงินแบ่งปันข้อมูลของตนแก่ผู้ให้บริการรายอื่นภายใต้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล ผ่านมาตรฐานทางเทคนิคที่ปลอดภัยและสามารถเชื่อมโยง

ข้อมูลได้ ต่อมา แนวคิดดังกล่าวได้ขยายขอบเขตไปสู่ Open Finance ซึ่งครอบคลุมข้อมูลจากบริการทางการเงินประเภทอื่นนอกเหนือจากบัญชีเงินฝากและการชำระเงิน เช่น สินเชื่อ การลงทุน และประกันภัย โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน นวัตกรรม และความครอบคลุมทางการเงิน (Financial Inclusion) มากยิ่งขึ้น[2]

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีระบบการแบ่งปันข้อมูลขึ้นแล้วก็ไม่ได้หมายความว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากข้อมูลจะถูกกระจายอย่างเป็นธรรมเสมอไป แม้ว่ากฎหมายจะรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการแบ่งปันข้อมูลแล้ว แต่หากยังขาดกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม การแบ่งปันข้อมูลอาจเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าถึงข้อมูล โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการแข่งขันหรือเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่และประชาชนกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงิน ด้วยเหตุนี้ การออกแบบกฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า คุณค่าที่เกิดจากข้อมูลจะถูกกระจายไปยังใคร และในระดับใด[3]

สำหรับประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มผลักดันนโยบาย Your Data และได้ออกประกาศเกี่ยวกับการส่งหรือโอนข้อมูลของลูกค้าตามคำขอของลูกค้า ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาระบบ Open Banking ในประเทศไทย โดยมุ่งให้เจ้าของข้อมูลสามารถควบคุมและใช้ประโยชน์จากข้อมูลของตนเองได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวอาจถือได้ว่ายังอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังมีประเด็นด้านการออกแบบกฎหมายและโครงสร้างกำกับดูแลอีกหลายประการที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสม เพื่อให้การแบ่งปันข้อมูลสามารถนำไปสู่การแข่งขัน นวัตกรรม และการยกระดับความครอบคลุมทางการเงินได้อย่างแท้จริง

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของแนวคิด Open Banking และ Open Finance วิเคราะห์บทบาทของกฎหมายในการกำกับดูแลการแบ่งปันข้อมูลทางการเงิน และประเมินความพร้อมของประเทศไทยจากกรอบกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ บทความเสนอว่า การออกแบบ Open Banking ของประเทศไทยไม่ควรมุ่งเพียง

การเปิดให้มีการแบ่งปันข้อมูล หากควรมุ่งสร้างระบบกฎหมายและสถาบันที่ทำให้คุณค่าที่เกิดจากข้อมูลสามารถกระจายไปยังผู้บริโภค ผู้ประกอบการ SMEs และประชาชนในวงกว้าง อันจะนำไปสู่ระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม มีการแข่งขันที่เหมาะสม และมีความครอบคลุมไปยังผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้นในระยะยาว

## 2. คุณค่าทางเศรษฐกิจของข้อมูล และพัฒนาการของ Open Banking และ Open Finance

### 2.1 ข้อมูลในฐานะทรัพยากรทางเศรษฐกิจของเศรษฐกิจดิจิทัล

ในการทำความเข้าใจความสำคัญของ Open Banking นั้น จำเป็นต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจบทบาทของข้อมูล (Data) ในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) เสียก่อน ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลได้ส่งเสริมการสร้างและการใช้ข้อมูล ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ การพัฒนานวัตกรรม และการเพิ่มผลิตภาพ จนมีผู้เปรียบเทียบข้อมูลว่าเป็น “ทองคำแห่งยุคดิจิทัล” (Digital Gold) อย่างไรก็ตาม คำเปรียบเทียบดังกล่าวมีข้อจำกัด เนื่องจากข้อมูลแตกต่างจากทองคำในแง่ที่มูลค่าไม่ได้อยู่ในตัวข้อมูลเอง หากแต่อยู่ที่การนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ โดยข้อมูลชุดเดียวกันอาจสร้างคุณค่าที่แตกต่างกันตามผู้ใช้และวัตถุประสงค์ของการใช้งาน[4]

Buckley, Jevglevskaja และ Farrell อธิบายว่า คุณค่าของข้อมูลไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่แล้วในตัวมันเอง หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ว่าจะก่อให้เกิดคุณค่าได้มากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น เมื่อนำข้อมูลธุรกรรมในบัญชีธนาคารมาจัดโครงสร้างตามมาตรฐาน Open Banking ข้อมูลดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นสารสนเทศประกอบการประเมินความน่าเชื่อถือทางเครดิตของลูกค้า และช่วยให้ธนาคารพิจารณาเสนอสินเชื่อที่มีเงื่อนไขดีขึ้นได้ นอกจากนี้ ข้อมูลชุดเดียวกันยังสามารถนำไปใช้พร้อมกันโดยหลายฝ่าย และก่อให้เกิดคุณค่าที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการใช้งาน ดังนั้น การพิจารณาคุณค่าทางเศรษฐกิจของข้อมูลจึงควรให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่สามารถสร้างขึ้นจากการใช้ข้อมูลนั้น[5]

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของข้อมูล คือ การเป็นทรัพยากรที่ไม่มีลักษณะแข่งขันกันในการใช้ (Non-Rivalrous Resource) กล่าวคือ การที่บุคคลหนึ่งใช้ข้อมูลไม่ได้ทำให้บุคคลอื่นสูญเสียโอกาสในการใช้ข้อมูลชุดเดียวกัน แตกต่างจากทรัพยากรทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม เช่น เงินทุนหรือวัตถุดิบ ซึ่งการใช้โดยบุคคลหนึ่งย่อมลดโอกาสในการใช้ของอีกบุคคลหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ข้อมูลจึงสามารถถูกใช้ประโยชน์พร้อมกันโดยผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยง การพัฒนาอัลกอริทึมปัญญาประดิษฐ์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ หรือการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะบุคคล คุณลักษณะดังกล่าวทำให้การแบ่งปันข้อมูลสามารถก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มแก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม มากกว่าการปล่อยให้ข้อมูลถูกเก็บรักษาไว้โดยผู้ครอบครองเพียงรายเดียว[6]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมูลจะสามารถถูกใช้ได้พร้อมกันโดยหลายฝ่าย แต่ในทางปฏิบัติ ข้อมูลจำนวนมหาศาลกลับถูกเก็บไว้ภายในองค์กรหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่อาศัยข้อมูลเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินธุรกิจ เช่น ภาคการเงิน โทรคมนาคม หรือแพลตฟอร์มดิจิทัล การกระจุกตัวของข้อมูลเช่นนี้ก่อให้เกิดอุปสรรคในการแข่งขัน (Barrier to Competition) เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ ขณะที่ผู้บริโภคเองก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลของตนเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมกว่าได้ ส่งผลให้ต้นทุนในการเปลี่ยนผู้ให้บริการ (Switching Costs) สูงขึ้น และลดแรงจูงใจของผู้ประกอบการในการแข่งขันผ่านการพัฒนาคุณภาพและนวัตกรรมของสินค้าและบริการ[7]

ด้วยเหตุนี้ นโยบายด้านข้อมูลของหลายประเทศจึงเริ่มเปลี่ยนจากการมุ่งคุ้มครองข้อมูลเพียงอย่างเดียว ไปสู่การสร้างกลไกที่เอื้อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากข้อมูลอย่างปลอดภัยและเป็นธรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อปลดล็อกศักยภาพทางเศรษฐกิจของข้อมูลผ่านการแบ่งปันข้อมูลภายใต้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลและภายใต้กลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายข้อมูลในยุคดิจิทัลไม่ได้มีหน้าที่

เพียงคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของประชาชนเท่านั้น หากยังมีบทบาทในการกำหนดโครงสร้างตลาด การส่งเสริมการแข่งขัน และการกระจายโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของโลกยุคใหม่อีกด้วย[8]

ในบริบทดังกล่าว ภาคการเงินถือเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจที่ข้อมูลมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากข้อมูลทางการเงินสามารถสะท้อนพฤติกรรม รายได้ รายจ่าย ความสามารถในการชำระหนี้ และความต้องการทางการเงินของผู้บริโภคได้อย่างต่อเนื่องและแม่นยำ หากข้อมูลดังกล่าวสามารถถูกแบ่งปันอย่างปลอดภัยภายใต้การควบคุมของเจ้าของข้อมูล ย่อมเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายใหม่สามารถพัฒนาบริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดียิ่งขึ้น ลดความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetry) และส่งเสริมการแข่งขันในตลาดของบริการทางการเงิน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเรื่องการแบ่งปันข้อมูลจึงเริ่มได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของระบบ Open Banking และกำลังมุ่งขยายขอบเขตไปสู่การพัฒนาระบบ Open Finance และการแบ่งปันข้อมูลในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

### 2.2 จาก Open Banking สู่ Open Finance: พัฒนาการของการกำกับดูแลข้อมูลในภาคการเงิน

แนวคิดการแบ่งปันข้อมูลในภาคการเงินไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับ Open Banking หากแต่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดเกี่ยวกับบทบาทของข้อมูลในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล กล่าวคือ เมื่อข้อมูลถูกมองว่าเป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ การกำกับดูแลจึงเริ่มเปลี่ยนจากการมุ่งคุ้มครองข้อมูลเพียงอย่างเดียว ไปสู่การสร้างกลไกที่เปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภายใต้หลักการดังกล่าว แนวคิดเรื่อง Open Banking จึงเกิดขึ้นในฐานะกลไกที่คืนอำนาจในการควบคุมข้อมูล (Data Control) ให้แก่ผู้บริโภค พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายอื่นสามารถเข้าถึงข้อมูลภายใต้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล[9]

แม้จะยังไม่มีนิยามที่เป็นที่เป็นที่ยอมรับตรงกันอย่างเป็นทางการในระดับสากล แต่โดยทั่วไป Open Banking จะหมายถึงระบบที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถสั่งการให้สถาบันการเงินแบ่งปันข้อมูลทางการเงินของตนแก่ผู้ให้บริการบุคคลที่สาม (Third-Party Providers: TPPs) ผ่านมาตรฐานทางเทคนิคที่ปลอดภัยและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ผู้ให้บริการดังกล่าวสามารถนำข้อมูลไปพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นแม้จะใช้ชื่อว่า Open Banking หรือระบบธนาคารแบบเปิด แต่หลักการสำคัญของ Open Banking จึงไม่ใช่การเปิดข้อมูลของธนาคาร หากแต่เป็นการรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการกำหนดว่าใครสามารถเข้าถึงข้อมูลของตน และเพื่อวัตถุประสงค์ใด[10]

พัฒนาการที่สำคัญของ Open Banking ในสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากการประกาศใช้ Payment Services Directive 2 (PSD2) ในปี 2015 ซึ่งเปิดตลาดบริการที่เกี่ยวข้องกับบัญชีชำระเงินให้แก่ผู้ให้บริการประเภทใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการบัญชีชำระเงินเปิดให้ผู้ให้บริการที่ได้รับอนุญาตสามารถเข้าถึงข้อมูลบัญชีหรือเริ่มต้นการชำระเงินได้ภายใต้ความยินยอมของผู้ใช้บริการและหลักเกณฑ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยที่เกี่ยวข้อง[11] ต่อมา สหราชอาณาจักรได้พัฒนาระบบ Open Banking อย่างเป็นรูปธรรม โดย Competition and Markets Authority จัดตั้ง Open Banking Implementation Entity (OBIE) เพื่อพัฒนามาตรฐาน Open Banking ซึ่งครอบคลุม API รูปแบบข้อมูล ความมั่นคงปลอดภัย โครงสร้างธรรมาภิบาล และกลไกเยียวยาลูกค้า ประกอบกับการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ให้บริการที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูล[12] อย่างไรก็ดี รูปแบบการพัฒนา Open Banking ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านขอบเขตของบริการ ระดับของการกำหนดมาตรฐาน ระยะเวลาดำเนินการ หน่วยงานกำกับดูแล และประเภทของผู้เข้าร่วมระบบ[13]

อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์จากต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า การจำกัดการแบ่งปันข้อมูลไว้เพียงข้อมูลบัญชีเงินฝากหรือบัญชีที่ใช้เพื่อการชำระเงิน อาจไม่เพียงพอที่จะ

ทำให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลจนเห็นภาพรวมเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของตนและได้รับประโยชน์จากการแบ่งปันข้อมูลอย่างเต็มที่ เนื่องจากการตัดสินใจทางการเงินของบุคคลไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะกับข้อมูลธุรกรรมการชำระเงิน หากยังเกี่ยวข้องกับข้อมูลสินเชื่อ เงินออม การลงทุน ประกันภัย กองทุนบำเหน็จบำนาญ และผลิตภัณฑ์ทางการเงินประเภทอื่นด้วย แนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่การพัฒนา Open Finance ซึ่งขยายหลักการแบ่งปันข้อมูลของ Open Banking ให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่กว้างขึ้น[14]

รายงาน *The APAC State of Open Banking and Open Finance* ของ Cambridge Centre for Alternative Finance และ Asian Development Bank Institute ในปี 2025 ชี้ให้เห็นว่า แนวโน้มของหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกำลังเคลื่อนจาก Open Banking ไปสู่ Open Finance อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเทศที่ต้องการใช้ข้อมูลเพื่อยกระดับความครอบคลุมทางการเงิน (Financial Inclusion) และสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัล ทั้งนี้ รูปแบบของการกำกับดูแล Open Finance ในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน บางประเทศใช้กฎหมายกำกับดูแลโดยตรง (Mandatory Approach) ในขณะที่บางประเทศใช้การเข้าร่วมโดยสมัครใจ (Voluntary Approach) หรือปล่อยให้ตลาดเป็นผู้กำหนดรูปแบบการแบ่งปันข้อมูล (Market-driven Approach) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย ระดับการพัฒนาของตลาด และโครงสร้างของระบบการเงินในแต่ละประเทศด้วย[15]

ยิ่งไปกว่านั้น หลายประเทศเริ่มมองว่า แม้ Open Finance จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของตลาดการเงินได้อย่างมาก แต่ข้อมูลที่สร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะข้อมูลทางการเงินเท่านั้น พฤติกรรมการใช้ไฟฟ้า การใช้น้ำประปา การเสียภาษี การซื้อสินค้า หรือแม้แต่ข้อมูลด้านโทรคมนาคม ล้วนสามารถสะท้อนพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและความสามารถในการชำระหนี้ของบุคคลได้เช่นเดียวกัน หากสามารถแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวภายใต้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล ย่อมช่วยลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลและเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการสามารถประเมินความเสี่ยงได้แม่นยำยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ

สำหรับประชาชนที่ไม่มีประวัติสินเชื่อในระบบหรือผู้ประกอบการ SMEs ที่มีข้อมูลทางการเงินจำกัด[16]

ประเทศออสเตรเลียเป็นตัวอย่างสำคัญของการพัฒนากรอบการแบ่งปันข้อมูลข้ามภาคส่วนผ่านระบบ Consumer Data Right (CDR) ซึ่งได้รับการออกแบบให้เป็นกรอบการแบ่งปันข้อมูลในระดับเศรษฐกิจโดยรวม โดยเริ่มดำเนินการในภาคธนาคาร ก่อนขยายไปยังภาคพลังงานและโทรคมนาคม และอาจขยายไปยังข้อมูลและภาคเศรษฐกิจอื่นต่อไป[17] แนวคิดสำคัญที่สนับสนุนการพัฒนาระบบดังกล่าวคือ การตระหนักว่าการกักเก็บข้อมูลไว้ภายในองค์กรหรือภาคเศรษฐกิจใดภาคเศรษฐกิจหนึ่งอาจขัดขวางการแข่งขันและการพัฒนานวัตกรรม ขณะที่การแบ่งปันข้อมูลข้ามภาคส่วนสามารถขยายประโยชน์ทางเศรษฐกิจของข้อมูลให้กว้างกว่าตลาดบริการทางการเงินเพียงอย่างเดียว[18] ในแง่นี้ CDR จึงอาจถูกมองได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในภาพรวม ไม่ใช่เพียงมาตรการส่งเสริมการแข่งขันในภาคธนาคารเท่านั้น

พัฒนาการจาก Open Banking สู่ Open Finance และต่อยอดไปสู่การแบ่งปันข้อมูลข้ามภาคเศรษฐกิจ จึงสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงแนวคิดที่สำคัญ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลไม่ใช่เพียงการเปิดให้ข้อมูลไหลเวียนระหว่างผู้ประกอบการ แต่เป็นการออกแบบระบบที่ทำให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้ข้อมูลของตนเพื่อสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง ดังนั้น หากข้อมูลเป็นทรัพยากรที่สร้างมูลค่า การกำกับดูแลข้อมูลก็ย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดว่า คุณค่าดังกล่าวจะถูกกระจายไปยังใคร ซึ่งเป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อการแข่งขัน นวัตกรรม และความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจในระยะยาว

### 3. การแบ่งปันข้อมูลไม่ได้นำไปสู่การการกระจายโอกาสอย่างเป็นธรรมเสมอไป

แม้แนวคิด Open Banking และ Open Finance จะตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการแบ่งปันข้อมูลจะช่วยส่งเสริมการแข่งขัน เพิ่มนวัตกรรม และสร้างประโยชน์แก่ผู้บริโภค แต่การเปิดให้ข้อมูลสามารถเคลื่อนย้ายถ่ายโอนได้ (Data Portability) ไม่ได้หมายความว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากข้อมูลจะถูกกระจายไปยังผู้ประกอบการและประชาชนทุกกลุ่มอย่างอย่างเป็นธรรมโดยอัตโนมัติเสมอไป ในทางตรงกันข้าม หากการออกแบบกฎหมายและโครงสร้างการกำกับดูแลไม่มีความเหมาะสมมากพอ การแบ่งปันข้อมูลอาจเพียงเปลี่ยนผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูล โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดหรือเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้เล่นรายใหม่อย่างแท้จริง

ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ข้อมูลเป็นเพียงปัจจัยนำเข้า (Input) สำหรับการสร้างคุณค่า ไม่ใช่สิ่งที่มีคุณค่าในตัวเอง ผู้ที่ได้รับข้อมูลยังจำเป็นต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูล พัฒนากลไกอัลกอริทึม สร้างโมเดลทางธุรกิจ และมีทรัพยากรเพียงพอที่จะนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ กล่าวคือหากผู้ให้บริการบางรายสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ แต่ยังขาดเงินทุน บุคลากร เทคโนโลยี หรือฐานลูกค้าที่เพียงพอ การแบ่งปันข้อมูลเพียงอย่างเดียวก็อาจไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลจึงมีความสำคัญไม่แพ้ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลด้วยเช่นกัน[19]

นอกจากนี้ การแบ่งปันข้อมูลยังมีต้นทุนที่เกี่ยวข้อง ทั้งต้นทุนในการพัฒนา Application Programming Interface (API) การปฏิบัติตามมาตรฐานความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ การบริหารความยินยอมของลูกค้า (Consent Management) และการรับผิดชอบต่อเหตุละเมิดข้อมูล (Data Breach Liability) ต้นทุนเหล่านี้อาจเป็นภาระที่ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถรองรับได้ แต่กลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับผู้ประกอบการรายเล็กหรือผู้ประกอบการ FinTech ที่มีทรัพยากรจำกัด หากกฎหมายไม่ได้ออกแบบกลไกที่เหมาะสม ระบบ Open Banking อาจกลับสร้างต้นทุนในการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) รูปแบบใหม่ แทนที่จะลดอุปสรรคดังกล่าว[20]

ยิ่งไปกว่านั้น การใช้ข้อมูลลูกค้าจำนวนมากร่วมกับเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล สามารถช่วยให้ผู้ประกอบการได้รับข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ ซึ่งจะนำมาใช้พัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการให้ดียิ่งขึ้นและทำให้ผู้ประกอบการรายดังกล่าวสามารถแข่งขันในตลาดได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หากข้อมูลกระจุกตัวอยู่กับผู้ประกอบการเพียงไม่กี่รายจนผู้ประกอบการรายอื่นไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ก็ย่อมเป็นการจำกัดการพัฒนานวัตกรรมและบั่นทอนการแข่งขันในตลาดเช่นกัน[21] กล่าวคือ การแข่งขันในเศรษฐกิจดิจิทัลไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเข้าถึงข้อมูลเพียงปัจจัยเดียว หากยังขึ้นอยู่กับผลของเครือข่าย (Network Effects) การประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) และการประหยัดต่อขอบเขต (Economies of Scope) ซึ่งเอื้อให้ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถสร้างข้อได้เปรียบเหนือผู้เล่นรายใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าข้อมูลจะถูกแบ่งปันแล้วก็ตาม ตัวอย่างเช่น บริษัทที่มีฐานลูกค้าขนาดใหญ่ย่อมสามารถรวบรวมข้อมูลใหม่ได้ในอัตราที่สูงกว่า พัฒนาอัลกอริทึมได้แม่นยำกว่า และปรับปรุงบริการได้รวดเร็วกว่าคู่แข่ง ส่งผลให้ความได้เปรียบทางการแข่งขันอาจยังคงกระจุกตัวอยู่กับผู้ประกอบการรายเดิมหรืออาจย้ายไปสู่ผู้ประกอบการดิจิทัลรายใหญ่ (Big Tech) แทนที่จะกระจายไปยังผู้เล่นรายใหม่โดยทั่วไป

ประเด็นดังกล่าวทำให้หลายประเทศเริ่มปรับเปลี่ยนทิศทางและเป้าหมายของระบบ Open Banking ในประเทศของตน จากเดิมที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดบริการทางการเงิน (Competition Policy) ไปสู่การใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือในการสร้างความครอบคลุมทางการเงิน (financial inclusion) มากขึ้น[22] กล่าวคือ ความสำเร็จของ Open Banking จะไม่ได้วัดจากจำนวน API ที่เปิดใช้งานหรือปริมาณข้อมูลที่ถูกแลกเปลี่ยน[23] หากแต่วัดจากความสามารถของระบบในการช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพในต้นทุนที่เหมาะสม รวมถึงเปิดโอกาสให้ธุรกิจรายย่อยสามารถเข้าถึงสินเชื่อหรือบริการทางการเงินที่ไม่เคยได้รับมาก่อน

รายงานของ Cambridge Centre for Alternative Finance และ Asian Development Bank Institute พบว่า หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเริ่มกำหนดให้การยกระดับความครอบคลุมทางการเงินเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนา

ระบบ Open Banking และ Open Finance โดยเฉพาะประเทศที่ประชากรจำนวนมากยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินในระบบ[24] ทั้งนี้ การแบ่งปันข้อมูลสามารถช่วยลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetry) ทำให้ผู้ให้บริการสามารถประเมินความเสี่ยงของลูกค้าได้แม่นยำยิ่งขึ้น และลดการพึ่งพาหลักประกันหรือประวัติสินเชื่อแบบดั้งเดิม

อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นจากการกำหนดสิทธิในการแบ่งปันข้อมูลเพียงอย่างเดียว หากต้องอาศัยการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่ครอบคลุม ทั้งระบบการรับรองผู้ให้บริการบุคคลที่สาม มาตรฐาน API ที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ (Interoperability) กลไกการกำกับดูแลความรับผิด การคุ้มครองผู้บริโภค การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลหลายภาคส่วน[25] ด้วยเหตุนี้ ความแตกต่างของผลลัพธ์ในแต่ละประเทศจึงไม่ได้เกิดจากการมีหรือไม่มี Open Banking หากแต่เกิดจากวิธีการออกแบบระบบ Open Banking ต่างหาก

ข้อสังเกตดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้เห็นว่า การตรากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เปิดให้ประชาชนสามารถสั่งการให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลได้แม้จะเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาระบบ Open Banking แต่ยังไม่เพียงพอที่จะประกันว่าประโยชน์จากข้อมูลจะถูกกระจายไปยังผู้บริโภค ผู้ประกอบการ SMEs หรือประชาชนกลุ่มเปราะบาง หากโครงสร้างกำกับดูแลยังไม่สามารถลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด สร้างมาตรฐานที่เอื้อต่อการแข่งขัน และทำให้ผู้เล่นรายใหม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลได้จริง การพัฒนาระบบดังกล่าวอาจกลายเป็นเพียงการเปลี่ยนวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ

## 4. ตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทย: การพัฒนากรอบกฎหมายว่าด้วย Open Banking และความท้าทายเชิงสถาบัน

### 4.1 การพัฒนากรอบกฎหมายและนโยบายว่าด้วย Open Banking ของประเทศไทย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เริ่มขับเคลื่อนนโยบายด้านการแบ่งปันข้อมูลทางการเงินอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการ “Your Data” ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการยกระดับสิทธิของเจ้าของข้อมูลให้สามารถสั่งการให้สถาบันการเงินแบ่งปันข้อมูลของตนแก่ผู้ให้บริการรายอื่นได้ภายใต้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล ผ่านกระบวนการที่มีมาตรฐาน ปลอดภัย และสามารถตรวจสอบได้ แนวทางดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจากการมองข้อมูลในฐานะทรัพย์สินที่ถูกเก็บรักษาโดยผู้ให้บริการ ไปสู่การมองว่าข้อมูลเป็นสิ่งที่เจ้าของข้อมูลควรมีอำนาจกำหนดการใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง[26]

แนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาเป็นรูปธรรมผ่าน ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ 47/2568 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลให้มีกลไกให้ผู้ใช้บริการใช้สิทธิส่งข้อมูลในภาคสถาบันการเงิน ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2568 โดยกำหนดให้สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องจัดให้มีช่องทางสำหรับการส่งหรือโอนข้อมูลของลูกค้าไปยังผู้รับข้อมูลที่ลูกค้ากำหนด ภายใต้ความยินยอมของลูกค้า และต้องดำเนินการผ่านมาตรฐานทางเทคนิคที่สามารถอ่านและประมวลผลได้โดยเครื่อง (Machine - Readable Format) เพื่อให้ข้อมูลสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาในภาพรวม กรอบกฎหมายของประเทศไทยสะท้อนหลักการสำคัญของ Open Banking ที่สอดคล้องกับต่างประเทศอย่างน้อยสามประการ ประการแรก คือการยอมรับว่าข้อมูลของลูกค้าสามารถถูกส่งต่อไปยังผู้ให้บริการรายอื่นได้ภายใต้ความยินยอมของลูกค้า ประการที่สอง คือการกำหนดให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลต้องอาศัย

มาตรฐานทางเทคนิคที่ปลอดภัยและมีความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูล และประการที่สาม คือการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลตลอดกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูล

นอกจากนี้ การพัฒนาดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ซึ่งรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของตน รวมถึงสิทธิในการให้หรือถอนความยินยอมต่อการประมวลผลข้อมูล แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับระบบ Open Banking โดยเฉพาะ แต่ก็เป็นกฎหมายพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนหลักการว่าการแบ่งปันข้อมูลควรเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการตัดสินใจของเจ้าของข้อมูล ไม่ใช่ความสมัครใจของผู้ครอบครองข้อมูลเพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะพบว่าการพัฒนาของประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น กล่าวคือ แม้กฎหมายจะเริ่มรับรองสิทธิในการส่งหรือโอนข้อมูล แต่ระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่จำเป็นต่อการทำงานของ Open Banking ยังอยู่ระหว่างการพัฒนาอีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานการรับรองผู้ให้บริการบุคคลที่สาม (Third - Party Accreditation) การกำหนดมาตรฐาน API กลาง การจัดสรรความรับผิดระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนกลไกการกำกับดูแลแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศไทยได้เริ่มมีการวางรากฐานทางกฎหมาย (Legal Foundation) สำหรับระบบ Open Banking แล้ว แต่ยังอยู่ในช่วงของการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเชิงสถาบัน (Institutional Infrastructure) ที่จะทำให้สิทธิในการแบ่งปันข้อมูลสามารถนำไปสู่การพัฒนาและก่อให้เกิดการแข่งขัน นวัตกรรม และความครอบคลุมทางการเงินได้อย่างแท้จริง

### 4.2 การรับรองสิทธิในการแบ่งปันข้อมูลกับการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ

แม้ว่ากรอบกฎหมายของประเทศไทยจะสะท้อนพัฒนาการที่สำคัญในการรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูล แต่การรับรองสิทธิดังกล่าวไม่ควรถูกมองว่าเป็นเป้าหมายปลายทางของการพัฒนา หากแต่เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการสร้างระบบ Open Banking ที่มีประสิทธิภาพ การกำหนดสิทธิในการแบ่งปันข้อมูลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบ Open Banking ที่มีประสิทธิภาพ ขณะที่การกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้จริงต่อเมื่อมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการใช้สิทธิดังกล่าวในทางปฏิบัติ

ตัวอย่างเช่น หากผู้บริโภคสามารถสั่งการให้ธนาคารส่งข้อมูลไปยังผู้ให้บริการรายใหม่ได้ แต่ผู้ให้บริการรายใหม่นั้นต้องเผชิญกับต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สูง ไม่มีมาตรฐาน API ที่ใช้ร่วมกัน หรือไม่สามารถได้รับความเชื่อมั่นจากผู้บริโภค ระบบ Open Banking ก็อาจไม่สามารถสร้างการแข่งขันที่แท้จริงได้ ในทางกลับกัน สิทธิในการแบ่งปันข้อมูลอาจถูกใช้โดยผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่รายที่มีทรัพยากรเพียงพอ ก็จะส่งผลให้การกระจุกตัวของตลาดยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าข้อมูลจะสามารถเคลื่อนย้ายได้แล้วก็ตาม[27]

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ความสำเร็จของ Open Banking ไม่ได้ขึ้นอยู่กับโจทย์ว่าข้อมูลสามารถถูกแบ่งปันได้หรือไม่ หากแต่ขึ้นอยู่กับโจทย์ว่าใครสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจได้จริง ความแตกต่างระหว่างสองประเด็นนี้มีนัยสำคัญต่อการออกแบบกฎหมาย เพราะกฎหมายที่มุ่งเน้นเพียงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของตลาดได้หากไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพของผู้เล่นรายใหม่ ต้นทุนในการเข้าสู่ตลาด และสถาบันหรือปัจจัยสนับสนุนที่จำเป็นต่อการแข่งขัน

ด้วยเหตุนี้ การประเมินความพร้อมของประเทศไทยจึงไม่ควรพิจารณาเพียงว่ามีกฎหมายรองรับการแบ่งปันข้อมูลแล้วหรือไม่ แต่ควรประเมินต่อไปด้วยว่า กรอบกฎหมายดังกล่าวสามารถสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการแข่งขัน นวัตกรรม และการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นประเด็นที่จะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในส่วนถัดไปของบทความ

## 5. จากการแบ่งปันข้อมูลสู่การกระจายโอกาส: ข้อพิจารณาสำหรับการออกแบบ Open Banking และ Open Finance ของประเทศไทยเพื่อนำไปสู่ความครอบคลุมทางการเงิน

การวิเคราะห์ในส่วนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะเริ่มวางรากฐานทางกฎหมายสำหรับการแบ่งปันข้อมูลทางการเงินแล้ว แต่ความสำเร็จของ Open Banking ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการรับรองสิทธิในการแบ่งปันข้อมูลเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับการออกแบบกฎหมายและสถาบันที่ทำให้ข้อมูลสามารถก่อให้เกิดการแข่งขัน นวัตกรรม และความครอบคลุมทางการเงินได้อย่างแท้จริง ดังนั้น โจทย์สำคัญจึงไม่ใช่การตอบคำถามว่าประเทศไทยควรมี Open Banking หรือไม่ หากแต่เป็น ประเทศไทยควรออกแบบ Open Banking อย่างไร เพื่อให้คุณค่าที่เกิดจากข้อมูลถูกกระจายไปยังผู้บริโภค ผู้ประกอบการ SMEs และประชาชนกลุ่มเปราะบาง มากกว่าการกระจุกตัวอยู่กับผู้ถือครองข้อมูลหรือผู้ประกอบการรายใหญ่

### 5.1 การกำหนดให้ความครอบคลุมทางการเงินเป็นวัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแล

ในหลายประเทศ การพัฒนา Open Banking มีจุดเริ่มต้นจากการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดบริการทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า การแข่งขันไม่ใช่เป้าหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเครื่องมือในการสร้างบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ เข้าถึงได้ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงเริ่มกำหนดความครอบคลุมทางการเงินหรือ

Financial Inclusion ให้เป็นวัตถุประสงค์เชิงนโยบายควบคู่ไปกับการส่งเสริมการแข่งขันและนวัตกรรม[28]

สำหรับประเทศไทย การกำหนดเป้าหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนจะช่วยกำหนดทิศทางของการกำกับดูแลในระยะยาว กล่าวคือ ความสำเร็จของ Open Banking ไม่ควรวัดจากจำนวน API ที่เปิดใช้งาน จำนวนข้อมูลที่แลกเปลี่ยน หรือจำนวนผู้ให้บริการที่เข้าร่วมระบบเท่านั้น แต่ควรพิจารณาจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อประชาชน เช่น การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อของ SMEs การลดต้นทุนในการเปลี่ยนผู้ให้บริการทางการเงิน การขยายบริการไปยังประชาชนที่ยังเข้าไม่ถึงระบบการเงิน หรือการเพิ่มทางเลือกของผู้บริโภคในตลาดบริการทางการเงิน เป็นต้น

**5.2 การออกแบบระบบรับรองผู้ให้บริการ ควรส่งเสริมการแข่งขันมากกว่าการจำกัดการแข่งขัน**

อีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของ Open Banking คือ ระบบการรับรองผู้ให้บริการบุคคลที่สาม (Third - Party Accreditation) ซึ่งมีหน้าที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบ อย่างไรก็ตาม หากกำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่ระบบไว้สูงเกินความจำเป็น ระบบรับรองดังกล่าวอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการรายใหม่ โดยเฉพาะผู้ประกอบการ FinTech หรือผู้ประกอบการ SMEs ที่มีศักยภาพในการสร้างนวัตกรรม แต่มีทรัพยากรจำกัด

ในประเด็นนี้ ประเทศไทยควรพิจารณาใช้แนวทาง Risk - Based หรือ Proportionate Regulation กล่าวคือ กำหนดระดับของข้อกำหนดตามลักษณะของกิจกรรมและความเสี่ยงของผู้ให้บริการ มากกว่าการใช้มาตรฐานเดียวกับผู้ประกอบการทุกประเภท วิธีการดังกล่าวจะช่วยรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้บริโภคกับการส่งเสริมการแข่งขัน และลดโอกาสที่กฎระเบียบจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้เล่นรายใหม่

**5.3 การกำกับดูแลควรมุ่งสร้างระบบนิเวศมากกว่าการกำกับดูแลผู้ประกอบการแต่ละราย**

Open Banking ไม่ใช่บริการทางการเงินประเภทใหม่ หากแต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Public Infrastructure) ที่อาศัยการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งผู้ให้บริการข้อมูล ผู้รับข้อมูล ผู้พัฒนาเทคโนโลยี ผู้กำกับดูแล และผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ ประสิทธิภาพของระบบจึงขึ้นอยู่กับการประสานงานระหว่างสถาบันต่าง ๆ มากกว่าประสิทธิภาพของผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลภาคธนาคาร แต่การขยายจาก Open Banking ไปสู่ Open Finance และอาจต่อยอดไปสู่การแบ่งปันข้อมูลข้ามภาคเศรษฐกิจในอนาคต ย่อมเกี่ยวข้องกับหน่วยงานกำกับดูแลอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (สคส.) และหน่วยงานด้านรัฐบาลดิจิทัล

ดังนั้น การกำกับดูแลในอนาคตควรมุ่งพัฒนากลไก interoperable governance หรือการกำกับดูแลที่สามารถเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน มากกว่าการกำกับดูแลแบบแยกส่วนตามประเภทของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดมาตรฐานที่แตกต่างกันในแต่ละภาคส่วน ซึ่งอาจเพิ่มต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายและลดประสิทธิภาพของการแบ่งปันข้อมูล

**5.4 Open Banking ควรถูกออกแบบให้เป็นจุดเริ่มต้นของ Open Finance**

แม้การพัฒนาระบบ Open Banking จะเป็นก้าวสำคัญของประเทศไทย แต่การเปลี่ยนแปลงของตลาดการเงินในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่า ความต้องการของผู้บริโภคไม่ได้จำกัดอยู่เพียงบริการเงินฝากหรือการชำระเงิน หากยังครอบคลุมบริการด้านสินเชื่อ การลงทุน ประกันภัย กองทุนรวม และผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบกฎหมายควรคำนึงถึงความสามารถในการขยายระบบ (Scalability) ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น กล่าวคือ แม้ระยะแรกอาจครอบคลุมเฉพาะข้อมูลบางประเภท แต่โครงสร้างทางกฎหมายและมาตรฐานทางเทคนิคควรสามารถรองรับการขยายไปสู่ Open Finance ได้ในอนาคต โดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงระบบใหม่ทั้งหมด

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับประสบการณ์ของหลายประเทศที่เริ่มจาก Open Banking แต่ค่อย ๆ ขยายขอบเขตของการแบ่งปันข้อมูลไปยังบริการทางการเงินประเภทอื่นเมื่อระบบมีความพร้อม ทั้งในด้านเทคโนโลยี กฎเกณฑ์ และความเชื่อมั่นของผู้บริโภค[29]

**5.5 จากสิทธิในข้อมูลสู่การกระจายคุณค่าของข้อมูล**

ท้ายที่สุด ผู้เขียนเห็นว่า โจทย์ในการการพัฒนาระบบ Open Banking ไม่ควรจำกัดอยู่เพียงในประเด็นเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล หากควรขยายไปสู่โจทย์ในประเด็นที่สำคัญยิ่งกว่า คือ กฎหมายจะออกแบบการกำกับดูแลข้อมูลอย่างไร เพื่อให้คุณค่าที่เกิดจากข้อมูลสามารถกระจายไปยังผู้คนจำนวนมากและครอบคลุมที่สุด

ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย ซึ่งโครงสร้างตลาดการเงินยังมีการกระจุกตัวในผู้ประกอบการรายใหญ่ ขณะที่ผู้ประกอบการ SMEs และประชาชนจำนวนหนึ่งยังเผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ดังนั้น หากการออกแบบ Open Banking มุ่งเน้นเพียงการสร้างช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างการแข่งขัน ความพร้อมของผู้เล่นรายใหม่ และผลลัพธ์ด้านความครอบคลุมทางการเงิน ระบบดังกล่าวอาจไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง

ในทางกลับกัน หากกฎหมายสามารถออกแบบโครงสร้างสถาบันที่ทำให้ข้อมูลกลายเป็นทรัพยากรร่วมของระบบเศรษฐกิจภายใต้การควบคุมของเจ้าของข้อมูล พร้อมทั้งสร้างกลไกที่เอื้อต่อการแข่งขันและนวัตกรรมอย่างเป็นธรรม ระบบ Open Banking ก็จะมิใช่เพียงเครื่องมือทางเทคโนโลยี หากจะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างระบบการเงินที่

เปิดกว้าง ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้นสำหรับทุกภาคส่วนของสังคม

## 6. บทสรุป

การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัลทำให้ข้อมูลกลายเป็นทรัพยากรสำคัญของระบบเศรษฐกิจและตลาดการเงิน อย่างไรก็ดี คุณค่าของข้อมูลไม่ได้เกิดจากการครอบครองหากเกิดจากการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการสร้างนวัตกรรม ลดความไม่สมมาตรของข้อมูล และพัฒนาบริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดียิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้หลายประเทศจึงเริ่มพัฒนากรอบกฎหมายสำหรับระบบ Open Banking และ Open Finance เพื่อให้เจ้าของข้อมูลสามารถกำหนดการใช้ข้อมูลของตนเอง และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดบริการทางการเงินมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้เสนอว่า การแบ่งปันข้อมูลไม่ได้หมายความว่าประโยชน์จากข้อมูลจะถูกกระจายอย่างเป็นธรรมโดยอัตโนมัติ แม้ว่ากฎหมายจะรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการสั่งการให้มีการแบ่งปันข้อมูลแล้ว แต่หากยังขาดโครงสร้างสถาบันที่เหมาะสม การแข่งขันที่เกิดขึ้นอาจยังจำกัดอยู่ในผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในการใช้ข้อมูลอยู่เดิม ขณะที่ผู้ประกอบการรายเล็กและประชาชนกลุ่มเปราะบางอาจไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าวอย่างที่คาดหวัง

สำหรับประเทศไทย การดำเนินนโยบาย Your Data และการออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการส่งหรือโอนข้อมูลของลูกค้าตามคำขอของลูกค้า ถือเป็นก้าวสำคัญในการวางรากฐานของ Open Banking โดยเฉพาะการรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลและการกำหนดมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปแบบที่คอมพิวเตอร์สามารถประมวลผลได้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังมีปัจจัยหลายประการที่ต้องพัฒนาต่อไป ไม่ว่าจะเป็นระบบการรับรองผู้ให้บริการบุคคลที่สาม มาตรฐานการเชื่อมโยงข้อมูล การจัดสรรความรับผิดระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ บทความนี้เสนอว่า การออกแบบ Open Banking ของประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับเป้าหมายอย่างน้อยสี่ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดให้การยกระดับความครอบคลุมทางการเงินเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล (2) การออกแบบระบบการรับรองผู้ให้บริการที่สร้างสมดุลระหว่างความปลอดภัยกับการส่งเสริมการแข่งขัน (3) การพัฒนากลไกกำกับดูแลที่สามารถประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (4) การออกแบบโครงสร้างทางกฎหมายที่สามารถรองรับการขยายจาก Open Banking ไปสู่ Open Finance ในอนาคต ทั้งนี้ ข้อเสนอเหล่านี้ไม่ได้มุ่งหมายให้ประเทศไทยลอกเลียนแบบรูปแบบของประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เสนอให้เลือกประยุกต์ใช้แนวทางที่สอดคล้องกับบริบทของระบบการเงินและระบบกฎหมายไทย

ท้ายที่สุด ผู้เขียนเสนอว่า ความสำเร็จของ Open Banking ไม่ควรประเมินจากจำนวนข้อมูลที่ถูกแบ่งปันหรือจำนวนผู้ให้บริการที่เข้าร่วมระบบเพียงอย่างเดียว หากควรพิจารณาว่าระบบดังกล่าวสามารถทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถแข่งขันได้มากขึ้น และผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการทางการเงินสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้นหรือไม่ หากการพัฒนาระบบดังกล่าวสามารถทำให้ข้อมูลที่ประชาชนเป็นเจ้าของก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้างได้จริง Open Banking ก็จะไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือทางเทคโนโลยี หากแต่จะเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม


1 Ross P. Buckley, Natalia Jevglevskaja, and Scott Farrell, “Australia’s Data-Sharing Regime: Six Lessons for the World,” UNSW Law Research Series, no. 67 (2021), 3–12, https://ssrn.com/abstract=3946668.

2 Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF) and Asian Development Bank Insttute (ADBI), *The APAC State of Open Banking and Open Finance* (Cambridge: Cambridge Centre for Alternative Finance, University of Cambridge; Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2025), 14-23.

3 Buckley, Jevglevskaja, and Farrell, “Australia’s Data-Sharing Regime,” 38-39.

4 Ibid, 6-9.

5 Ibid, 7-8.

6 Ibid, 8-10.

7 Ibid, 10-12.

8 Ibid.

9 Ibid, 17-20.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Ibid. 20-22.

13 Ibid, 13.

14 Ibid, 22-23, 30-32.

15 CCAF and ADBI, *APAC State of Open Banking and Open Finance.*

16 Ibid.

17 Buckley, Jevglevskaja, and Farrell, “Australia’s Data-Sharing Regime,” 5, 23-27.

18 Ibid, 10-11, 32-34.

19 Ibid, 8-10.

20 Ibid 38-39, CCAF and ADBI, *APAC State of Open Banking and Open Finance,* 26-31, 51.

21 Buckley, Jevglevskaja, and Farrell, "Australia's Data-Sharing Regime," 9-10.

22 CCAF and ADBI, *APAC State of Open Banking and Open Finance,* 16-18.

23 สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับตัวชี้วัดความสำเร็จของระบบ Open Banking โปรดดู Cheng-Yun Tsang, *"Taiwan's Open Banking Experience and Reform Directions," Financial Information Quarterly*, no. 113 (June 2025), accessed 19 November 2025, fisc.com.tw/Download/113_01.pdf.

24 CCAF and ADBI, *APAC State of Open Banking and Open Finance*, 16-18.

25 Buckley, Jevglevskaja, and Farrell, "Australia's Data-Sharing Regime"; CCAF and ADBI, *APAC State of Open Banking and Open Finance*.

26 ธนาคารแห่งประเทศไทย, *แนวนโยบายการเปิดกว้างให้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลตามสิทธิของผู้ใช้บริการ (Open Data for Consumer Empowerment),* 30 พฤศจิกายน 2566, https://www.bot.or.th/th/financial-innovation/digital-finance/open-data/Consultation-paper.html.

27 Buckley, Jevglevskaja, and Farrell, "Australia's Data-Sharing Regime," 10.

28 CCAF and ADBI, *APAC State of Open Banking and Open Finance*, 16-18.

29 Ibid, 14-23.

# ชีวประวัติแบบย่อของผู้เขียนบทความ

## ชีวประวัติแบบย่อของผู้เขียนบทความ

### ณิชากร เรียงรุ่งโรจน์

ณิชากร เรียงรุ่งโรจน์ เป็นนักศึกษาทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรมระหว่างศึกษาต่อในระดับปริญญาโท หลักสูตรสถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการออกแบบชุมชนเมือง มหาวิทยาลัยศิลปากร มีความสนใจในประเด็นด้านการพัฒนาเมืองในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะเรื่องนโยบายเมืองและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยให้ผู้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น บทความ *“ถ้าวันนี้ฉันกลายเป็นคนไร้บ้าน เมืองจะช่วยโอบอุ้มฉันได้อย่างไรบ้าง”* ต้องการสะท้อนความสนใจในประเด็นของนโยบายและโครงการพัฒนาเมืองของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านที่อาจมีแนวโน้มสูงขึ้นจากสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีความผันผวนอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

### ปิยเทพ ตันมหาสมุทร

ปิยเทพ ตันมหาสมุทร ได้รับทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรมขณะศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นผู้ช่วยนักวิจัยด้านมานุษยวิทยาที่ภาควิชาของมหาวิทยาลัยดังกล่าว ปิยเทพมีความสนใจในด้านมานุษยวิทยาเมือง โครงสร้างพื้นฐานและวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสังคม ความสนใจนี้นำมาสู่งานต่างๆ โดยวิธีการวิจัยเชิงพหุรูปแบบ (Multimodal Research Methods) ผ่านการทำงานร่วมกับสถาปนิกและนักออกแบบ ปัจจุบันปิยเทพได้รับทุนการศึกษาจาก Global Center of Spatial Methods for Urban Sustainability (GCSMUS) ศูนย์วิจัยในเมืองเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนีที่ได้รับการสนับสนุนจาก Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) สำหรับศึกษาต่อปริญญาเอกในปี ค.ศ. 2026-2029 เพื่อพัฒนางานวิจัยเกี่ยวกับคลองและขยะของเมือง

**ศิฎฒิภัต ธรรมเกสร**

ศิฎฒิภัต ธรรมเกสร เป็นครูอาชีวะศึกษา ประจำวิทยาลัยเทคนิคสัตหีบ มีความเชี่ยวชาญด้านแมคคาทรอนิกส์และหุ่นยนต์ รวมถึงหุ่นยนต์อุตสาหกรรม สำเร็จการศึกษาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์ และได้รับประกาศนียบัตร (ป.บัณฑิต) สาขาวิชาชีพครู จากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ศิฎฒิภัตได้รับทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรมเพื่อศึกษาต่อในหลักสูตรครุศาสตร์อุตสาหกรรมมหาบัณฑิต (ค.อ.ม.) สาขาวิศวกรรมเครื่องกลศึกษา แขนงวิชาวิศวกรรมแมคคาทรอนิกส์และหุ่นยนต์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ โดยมีความมุ่งมั่นที่จะลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และยกระดับอาชีวะศึกษาไทยให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานนวัตกรรมของประเทศผ่านความร่วมมือด้านการศึกษาแบบทวิภาคีระหว่างไทย-เยอรมัน

**ณัฐพล ต้นโสด**

ณัฐพล ต้นโสด ปัจจุบันเป็นนิติกรปฏิบัติการประจำสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จังหวัดแพร่ สำเร็จการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และได้รับทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรมสนับสนุนการศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ณัฐพลมีความสนใจในประเด็นแรงงานข้ามชาติ และประชาชนกลุ่มชายขอบ มีประสบการณ์การทำงานบริการสังคมกับมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก รวมถึงศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย และคลีนิกกฎหมายเพื่อคนไร้สัญชาติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ณัฐพลยังมีผลงานอื่น ๆ ได้แก่ การจัดทำคู่มือเพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิแรงงานของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการเผยแพร่บทความวิชาการในการประชุมวิชาการนิติสังคมศาสตร์ระดับชาติ ประจำปีการศึกษา 2568 ภายใต้บทความ “พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพในยุคการสร้างชาติไทย”

**ณัฐพงศ์ พรหมมาตร**

ณัฐพงศ์สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และได้รับทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรม ขณะที่เป็นนักศึกษาระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบัน ณัฐพงศ์เป็นทนายความ (Associate Lawyer) และผู้ช่วยวิจัย (Research Assistance) โดยมีประสบการณ์ด้านการศึกษาค้นคว้ากฎหมายเชิงเปรียบเทียบ และการสนับสนุนงานวิชาการในระดับการร่างกฎหมายและนโยบาย โดยงานวิจัยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ “หลักนิติธรรม” ในฐานะกลไกสำคัญในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพของประชาชนผ่านการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและนโยบายสาธารณะในเชิงสาธารณสุขที่สามารถยกระดับความเป็นธรรม ความเสมอภาค และประสิทธิภาพของระบบบริการสาธารณสุขภายใต้กรอบหลักนิติธรรม

**นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร**

นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร เป็นผู้สื่อข่าวชุมชน (Community Journalist) ของ Daybreaker Network (AGO-TH Programme) เป็นนักกิจกรรมด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญในเครือข่ายประชาชนร่างรัฐธรรมนูญ (CONFORALL) และเคยเป็นเจ้าหน้าที่วิชาการคณะรณรงค์เพื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (ครช.) สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก่อนที่จะได้รับทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรมเพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาวิชามานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างทำวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิตภายใต้หัวข้อ “ความรู้ ยุทธวิธี และการเมืองของการเลือกตั้ง: ศึกษาการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2567” นันทวัฒน์ได้รับทุนมหาบัณฑิต วช. ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ปัจจุบันสำเร็จการศึกษา และได้รับคุณวุฒิสังคมวิทยาและมานุษยวิทยามหาบัณฑิต นันทวัฒน์ยังคงทำงานขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างต่อเนื่อง

**วัชรพล ศิริ**

วัชรพล ศิริ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ (หลักสูตรนานาชาติ) จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จากนั้นได้รับทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรมศึกษาต่อในระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วัชรพลมีประสบการณ์ทำงานด้านที่ปรึกษากฎหมายกับสำนักงานกฎหมายหลากหลายแห่ง รวมถึงเป็นผู้ช่วยวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปัจจุบัน วัชรพลเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และได้รับทุนเรียนดีมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2568 จากกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อศึกษาต่อระดับปริญญาเอกด้านกฎหมาย ณ Monash University เมืองเมลเบิร์น ประเทศออสเตรเลีย


KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

# เราจะสร้างสังคมที่เป็นธรรมและเสมอภาค ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยืนหยัด พร้อมกับการสร้างอนาคตที่ยั่งยืนได้อย่างไร?



เนื่องในโอกาสครอบรอบ 5 ปีทุนการศึกษาคอนราด อาเดนาวร์เพื่อการพัฒนาสังคมและนวัตกรรม (Konrad Adenauer Scholarship for Social and Innovative Development) มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ สำนักงานประเทศไทยได้รวบรวมบทความจำนวน 7 บทที่เขียนขึ้นโดยนักศึกษาทุนดังกล่าวในการสำรวจประเด็นสำคัญเกี่ยวกับนิติธรรม และธรรมาธิปไตย ความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนการบริหารจัดการภาครัฐในช่วงเปลี่ยนผ่าน เพื่อสื่อสาร นำเสนอนโยบาย และมุมมองใหม่ต่อความท้าทาย รวมถึงโอกาสในการกำหนดทิศทางในอนาคตของประเทศไทย

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ สำนักงานประเทศไทยขอเชิญชวนผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไปมาร่วมสำรวจแนวคิดและมุมมองใหม่ๆ เกี่ยวกับการสร้างสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าประชาธิปไตย ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะพลเมืองไปพร้อมๆ กัน