



กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมไทย*

MODEL LAW ON THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES BY THAI CIVIL SOCIETIES

กิตติรัฐ ประเสริฐฤทธิ์^{1*}, สุเมธ รอยกุลเจริญ², ส้งเวียน เทพผา¹

Kittarat Prasoeitrit^{1*}, Sumate Roykuncharoen², Sungwen Tappa¹

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ประเทศไทย

¹Faculty of Law Pathumthani University, Pathumthani, Thailand

²ศาลรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

²The Constitutional Court of the Kingdom of Thailand, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: kittarat.ajarnbell@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ เปรียบเทียบกับประเทศไทย รวมถึงวิเคราะห์กฎหมายต้นแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้ข้อมูลจากเอกสารทั้งของไทยและต่างประเทศ มีเครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์จากกลุ่มบุคคล 5 กลุ่ม ได้แก่ ภาคประชาสังคม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับภาคประชาสังคม นักกฎหมาย นักการเมือง และอาจารย์มหาวิทยาลัย แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเปรียบเทียบ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ไม่มีการรับรองหรือคุ้มครองภาคประชาชนซึ่งมีจิตอาสาที่ได้เข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางกฎหมายแก่ภาคประชาสังคมดังกล่าว รวมทั้งไม่ได้มีการกำหนดปริมณฑลหรือขอบเขตแห่งการจัดทำบริการสาธารณะ และระบบการป้องกันและแก้ไขการดำเนินการอันฉ้อฉล อันอาจส่งผลกระทบต่อรัฐหรือต้องผูกพันตามพันธสัญญาระหว่างประเทศจากการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่ไม่มีขอบเขต จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองป้องกันบุคคลดังกล่าว กับทั้งบัญญัติให้มีปริมณฑลแห่งการดำเนินงาน มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครอง กลไกในการตรวจสอบ สิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับ กับทั้งกองทุนที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมตลอดถึงองค์การที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม คุ้มครองป้องกันบุคคลเช่นว่านั้น เพื่อให้ภาคประชาสังคมเป็นหุ้นส่วนกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: กฎหมายต้นแบบ, ภาคประชาสังคม, ภาคประชาชน, องค์การภาคประชาสังคม

Abstract

The research has purposes to examine the legal problems relating to the provision of public services by civil society and to conduct a comparative study and analysis of the implementation of the laws in Japan, the United States of America, the Federal Republic of Germany, and Hungary in comparison with Thailand. The study also aims to examine an appropriate model law for Thailand. It is a qualitative study based on Thai and foreign documentary resources. The research instrument is an interview with five groups of participants including civil society, officials who work with civil society, legal professionals, politicians, and university professors. The data obtained were analyzed using comparative content analysis. The study found that currently Thailand lacked of legislation on the provision of public services by civil society, and civil society who voluntarily participated in the operations of public or private entities was not recognized or protected. Consequently, it resulted in legal unfairness to civil society. Moreover, there was no specified operational boundaries, scopes of public services provision, and systems for the prevention and correction of fraudulent conduct that may cause serious harm to the State or be bound by international legal obligations arising from the unrestricted activities of civil society. Accordingly, there is an urgent need for a model law on the provision of public services by civil society. The law shall include the provisions relating to public services delivery by civil society, the promotion, support, and protection of civil society, including the establishment of operational boundaries, legal measures for protection, oversight mechanisms, rightful benefits, fund for public service provision, and organization responsible for supporting, promoting, and protecting civil society to ensure that civil society truly becomes a partner with the State in providing public services.

Keywords: Model Law, Civil Society, People Sector, Civil Society Organizations

บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะนั้น แต่เดิมรัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นเป็นผู้จัดทำ ราษฎรไม่อาจกระทำได้นี้ เนื่องจากเป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองและเป็นผู้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในยุคเริ่มแรกนั้น รัฐมีบทบาทเป็นผู้ผูกขาดในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมด (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564) การจัดทำบริการสาธารณะมีความมุ่งหมายเพื่อความสุขของรัฐเป็นหลัก (วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2561) ดังจะเห็นได้จากพระราชประวัติของบูรพมหากษัตริย์ไทยที่ต่างมุ่งป้องกันชาติบ้านเมืองให้รอดพ้นจากการรุกรานของชาติพันธุ์ต่าง ๆ จนเป็นไทมาจนถึงทุกวันนี้ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2552) อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะเพียงแค่อำนาจเดียวก็หาไม่ ฝ่ายปัจเจกบุคคลที่มีจิตเป็นกุศลสาธารณะ ต่างได้ออกจากประโยชน์เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแก่สังคม ไม่ว่าจะเกิดจากแนวคิดที่รัฐ โดยกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ริเริ่ม หรือเป็นการสมัครใจอาสา



เข้ามาเพื่อดำเนินกิจกรรมดังกล่าวด้วยตนเอง ซึ่งปรากฏผลในปัจจุบันว่ามีผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคประชาสังคม จำนวน 20,969 องค์กร และเป็นองค์กรภาคประชาชนจำนวน 89,669 องค์กร รวมทั้งหมดเป็นจำนวน 110,655 องค์กร มีประมาณกว่า 7 ล้านคน (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2568) แต่ก็ยังพบว่ามืองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับรัฐอีกจำนวนมาก จึงไม่ได้รับการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐ ทั้งที่บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่เต็มเต็มการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนให้บริบูรณ์ (พรชัย เทพปัญญา, 2551)

การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมนั้น ในต่างประเทศก็พบเห็นมาตั้งแต่เมื่อครั้งพัฒนาการของหลักบริการสาธารณะของกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส โดยพบเห็นในคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันของประเทศฝรั่งเศสที่ได้วินิจฉัยว่า คดีที่พิพาทเกี่ยวกับการให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง อาทิ คดี Terrier หรือคดี Thérond เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560)

สำหรับประเทศไทยดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อรัฐให้ประชาชนเข้าดำเนินการบริการสาธารณะก็ดี หรือประชาชนมีจิตอาสาเข้ามาบริการสาธารณะด้วยตนเองก็ดี จนเป็นผลให้เกิดประโยชน์สาธารณะให้แก่สังคม ซึ่งแน่นอนว่าในมิติทางสังคมแล้วย่อมเป็นเรื่องที่ดี แต่ในมิติทางกฎหมายนั้น ประชาชนดังกล่าวยังไม่ได้มีการรับรองสถานะและมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการเข้าจัดทำบริการสาธารณะแต่ประการใด การเข้าไปบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ เนื้อตัว ร่างกายของประชาชนคนอื่นย่อมมีโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายหรือได้รับอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตามหลัก Human error (ภทธีรา ชีรสวัสดิ์, 2566) เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นมา และโดยข้อพิพาทเช่นนี้ ผู้เสียหายย่อมจะใช้กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งหรือทางอาญา แล้วแต่กรณีเข้ามายุติข้อพิพาทด้วยตัวเอง โดยไม่มีหน่วยงานใดให้ความช่วยเหลือ แต่หากรัฐไม่ว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งหรือทางอาญานั้นมีหลักการพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม ที่ต้องการให้เกิดความสงบสุขของปัจเจกบุคคล แต่สำหรับผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมเหล่านั้น สิ่งที่พวกเขากำลังดำเนินการเป็นยิ่งกว่าคำว่าสงบสุขของปัจเจกบุคคล นั่นคือประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐหรือไม่ แต่เมื่อถือว่าผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมดังกล่าวได้เข้าไปจัดทำบริการ สาธารณะแล้วก็เปรียบเสมือนรัฐได้ใช้มือใช้เท้าของบุคคลเหล่านั้นเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง ดังนั้น การจะปล่อยให้ผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมต้องรับผิดชอบโดยไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย หรือไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ย่อมทำให้เกิดความเป็นธรรมไม่ นอกจากนี้ ดังที่เป็นประเด็นในสังคมปัจจุบัน กรณีการเปิดเสียงผี หรือเสียงเครื่องบิน F16 ของกัน จอมพลึง แก่ชาวกำพูชาในยามวิกาล ซึ่งไปกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันอาจทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันรับผิดชอบตามพันธสัญญาระหว่างประเทศ ดังนั้น การจะปล่อยให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมเป็นไปอย่างไม่มีปริมณฑลหรือขอบเขตแห่งการจัดทำบริการสาธารณะ หรือปล่อยให้กระทบถึงความมั่นคงแห่งรัฐ บูรณภาพแห่งดินแดน อำนาจอธิปไตยหรือระบอบการปกครองหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกรณีอื่นที่เป็นเรื่องร้ายแรงแล้วย่อมก่อให้เกิดความไม่สงบสุขขึ้นแก่บ้านเมืองและสังคมเป็นแน่แท้

อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาสังคมดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ให้การคุ้มครองและรับรองการจัดทำบริการสาธารณะ หรือผลของการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหาย เพื่อเป็นการคุ้มครองการจัดทำบริการสาธารณะของ

ภาคประชาสังคม และป้องกันรัฐจากความเสียหายอันเกิดจากการช่วยจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะต้องมีการทบทวนแบบว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ เปรียบเทียบกับประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ... ที่ภาคประชาสังคม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ
4. เพื่อเสนอแนะกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. กระบวนวิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัยข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครอง ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทความในวารสาร ตำราต่าง ๆ ทั้งของต่างประเทศ และของประเทศไทย โดยคำนึงถึงความใหม่ ความน่าเชื่อถือของข้อมูล รวมถึงการหาข้อมูลภาคสนาม โดยการออกแบบสัมภาษณ์บุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ในฐานะเป็นผู้พบปัญหาด้วยตัวเอง ในฐานะเป็นผู้พบปัญหาจากการปฏิบัติงานกับภาคประชาสังคม ในฐานะเป็นผู้ให้ความรู้แก่นักศึกษาหรือประชาชน ในฐานะเป็นยกร่างกฎหมาย และในฐานะเป็นผู้พิจารณาหรือตัดสินข้อพิพาท

2. หน่วยงานที่เก็บข้อมูล

องค์กรภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิปวีณา หงสกุล มูลนิธิร่วมกตัญญู มูลนิธิสายธารสุขใจ ศูนย์พัฒนาเด็กพิเศษชุมชนทุ่งสองห้อง ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร และชมรมอาสาสมัครตำรวจบ้าน สถานีตำรวจนครบาลดอนเมือง หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข สถานีตำรวจภูธรพญาเม็งราย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และสำนักงานกฤษฎีกา



3. วิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่าง

สร้างแบบสัมภาษณ์ ภายใต้สมมติฐานของการวิจัย และกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) ที่กำหนดไว้ โดยคัดเลือกบุคลากรตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม มีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

1. ภาคประชาสังคม ได้แก่ องค์กรภาคประชาสังคม และภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคประชาสังคม ในฐานะเป็นผู้พบปัญหาด้วยตัวเอง
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับภาคประชาสังคม เช่น เจ้าหน้าที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในฐานะเป็นผู้พบปัญหาจากการปฏิบัติงานกับภาคประชาสังคม
3. อาจารย์มหาวิทยาลัย ภาควิชาสังคมวิทยา นิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ในฐานะเป็นผู้ให้ความรู้แก่นักศึกษาหรือประชาชน
4. นักการเมือง ในฐานะเป็นผู้ร่างกฎหมาย และ
5. นักกฎหมาย ได้แก่ ผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และพนักงานอัยการ ในฐานะเป็นผู้พิจารณาหรือตัดสินข้อพิพาท

4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ข้อมูลเชิงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะสถานะทางกฎหมาย ความรับผิดชอบ ความคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ และการบริหารจัดการการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม

5. การรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ

- 5.1 กรณีพิพาทหรือประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายของผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ทั้งของต่างประเทศ และของประเทศไทย
- 5.2 กรณีพิพาทหรือประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อน สิทธิประโยชน์การไม่บูรณาการ การขาดการพัฒนาของผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม
- 5.3 กรณีพิพาทหรือประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ซึ่งไปกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งรัฐ บูรณภาพแห่งดินแดน อำนาจอธิปไตย หรือระบอบการปกครอง หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกรณีอื่นที่เป็นเรื่องร้ายแรง
- 5.4 กรณีพิพาทหรือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานในองค์กรภาคประชาสังคม

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม จัดทำข้อเสนอแนะ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม

ผลการวิจัย

1. ภาคประชาสังคมถือเป็นหุ้นส่วนกับรัฐในการพัฒนาประเทศ โดยทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม โดยที่ภาคประชาสังคมดังกล่าว ได้แก่ องค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรหรือสถานสาธารณกุศล องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรซึ่งมิใช่องค์กรของรัฐที่ไม่แสวงหาประโยชน์หรือกำไร (NGOs) องค์กรชุมชน กลุ่มพลังพลเมือง และภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนดังกล่าว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นหุ้นส่วนกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม แม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. 2558 แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน รวมถึงแนวนโยบายการปฏิบัติงานในภาพรวมของผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมให้มีประสิทธิภาพ ขาดหน่วยงานกลางที่จะคุ้มครอง ดูแล และพัฒนาผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมให้เป็นระบบ เมื่อไม่มีกฎหมายกลางย่อมส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน ทั้งที่สามารถบูรณาการการทำงาน หรือนำผลการปฏิบัติงานไปใช้ประโยชน์กับหน่วยงานอื่นได้นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมดังกล่าวขาดองค์ความรู้ ทักษะที่จำเป็น และการพัฒนาความสามารถให้ทันยุคสมัย เนื่องจากไม่มีมาตรฐานการรับบุคคล อีกทั้งยังพบปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่น ค่าป่วยการ ค่ารักษาพยาบาล การประกาศเกียรติคุณดีเด่น และการเสนอชื่อเพื่อขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น และเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับเช่นนั้น จึงพบว่า มีองค์กรภาคประชาสังคมที่ยังไม่ได้จดทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก เพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เว้นแต่จะจัดตั้งในรูปของสมาคม หรือมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับองค์กรภาคประชาสังคมในต่างประเทศ พบว่าในญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติ Act on Promotion of Specified Non-profit Activities, Act No 7 of 1998 (JP) โดยบัญญัติให้องค์กรภาคประชาสังคมที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้ จะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมายก่อน และต้องยื่นจดทะเบียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบตามประกาศของคณะรัฐมนตรี รวมถึงต้องมีเอกสารประกอบการจดทะเบียน เช่น ข้อบังคับ รายชื่อกรรมการ แผนธุรกิจ งบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้ก่อนจดทะเบียนยังไม่สามารถอ้างสิทธิได้กับบุคคลภายนอก ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมของสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และฮังการีนั้น ก็มีการบัญญัติกฎหมายลักษณะเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่เป็นไปตามกฎหมายทั่วไป ไม่ได้ลงรายละเอียดของการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมเหมือนญี่ปุ่น

ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเอกชนภาคประชาสังคมกับภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานให้ ไม่ใช่เป็นความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างและนายจ้างตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะไม่มีการจ้างแรงงาน ไม่มีการทำงานให้ และไม่มีการจ่ายค่าจ้าง รวมถึงไม่มีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นตัวการหรือตัวแทนทุกกรณี เพราะไม่ได้มีการกระทำแทนอันเกี่ยวข้องกับนิติกรรมสัญญา ใด ๆ หรือการเป็นตัวแทนอย่างใด จึงมิใช่เป็นตัวแทนตามมาตรา 427 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน หรือแม้กระทั่งไม่มีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นผู้ว่าจ้างทำของกับผู้รับจ้างทำของ เพราะภาคประชาชนดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีจิตอันเป็นกุศลสาธารณะอาสาเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะให้แก่สังคม กระทำผ่านองค์กรภาคประชาสังคม โดยมีได้หวัง



สิ่งตอบแทนใด ๆ ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่อาจที่จะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้เพื่อคุ้มครองผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมได้ โดยที่สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และฮังการี มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทที่มุ่งคุ้มครองภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานให้องค์กรภาคประชาสังคม โดยไม่ได้กำหนดว่าเป็นองค์กรหรือสถานสาธารณะบุคคลดังกล่าวจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

2. การคุ้มครองภาคประชาสังคม แบ่งเป็นการคุ้มครองตามหลักกฎหมายทั่วไป และการคุ้มครองตามกฎหมายเฉพาะ การคุ้มครองตามหลักกฎหมายทั่วไป คือ การนิรโทษกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449 – 452 เป็นเรื่องการกระทำเพื่อป้องกันสิทธิของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นการกระทำด้วยความจำเป็นเพื่อป้องกันสิทธิของบุคคล หรือการป้องกันสิ่งของ ย่อมได้การนิรโทษกรรมการกระทำละเมิดนั้นมิให้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด แม้หลักกฎหมายในเรื่องนิรโทษกรรมจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทย ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายแพ่งสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประมวลกฎหมายแพ่งฮังการี จะบัญญัติหลักกฎหมายไว้เหมือนกัน แต่ประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้บัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องของการป้องกันตนเองหรือผู้อื่นโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังมีกรณีการช่วยเหลือปกป้องตัวเองด้วย ส่วนในเรื่องของการป้องกันทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ประเภท ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทยและประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นได้บัญญัติกรณีการทำลายทรัพย์สินเพื่อป้องกันภัยฉุกเฉิน สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งสหรัฐอเมริกาและฮังการี ได้มีการบัญญัติกรณีการป้องกันทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติเรื่องการป้องกันอันตรายจากทรัพย์สิน เมื่อเปรียบเทียบหลักกฎหมายเรื่องนิรโทษกรรมพบว่า การนิรโทษกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ผลทางกฎหมาย คือ มีความผิด แต่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิด ซึ่งเหมือนกับญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และฮังการี แต่แตกต่างจากผลทางกฎหมายของนิรโทษกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิด

ส่วนการคุ้มครองตามกฎหมายเฉพาะของไทยนั้น ในกรณีที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ประเภท ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาได้เข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งอย่างชัดเจน หรือมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการช่วยจัดทำบริการสาธารณะนั้น บุคคลนั้นย่อมถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเป็นการส่วนตัว หากเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

1. เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ประเภท ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น

2. คุ้มครองการกระทำละเมิดซึ่งผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ประเภท ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ และบุคคลภายนอก

3. การไต่เบี่ย หน่วยงานของรัฐสามารถไต่เบี่ยได้เฉพาะในกรณีกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และอาจไม่ต้องถูกไต่เบี่ยเต็มจำนวน หากการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นเพราะความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ สามารถหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องนั้นได้

4. ไม่ให้นำหลักกฎหมายแพ่งเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน คงรับผิดชอบตามส่วนของตนเท่านั้น

สำหรับในสหรัฐอเมริกา ได้มีการบัญญัติ Volunteer Protection Act of 1997 (US) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติ Federal Volunteer Service Act of 2011 (DE) หรือ Bundesfreiwilligendienstgesetz (BFDG) และในฮังการี ได้มีการบัญญัติ Law on Public Interest Volunteer Activities, Act LXXXVIII of 2005 (HU) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ประเภท ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดโดยไม่ต้องรับผิด แต่หน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น หากเข้าเงื่อนไขดังนี้

1. ต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ประเภท ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ (รวมถึงองค์กรสาธารณะประโยชน์ด้วย)

2. เป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ประเภท ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ (รวมถึงองค์กรสาธารณะประโยชน์ด้วย)

3. เป็นการกระทำมิใช่โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

โดยที่เกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมือนกันกับการคุ้มครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามข้อ 1) และ 2) ส่วนในข้อ 3 นั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้การคุ้มครองยิ่งกว่าประเทศใด กล่าวคือให้ความคุ้มครองการกระทำทั้งปวง ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ

ในประเทศไทยใช้หลักการเดียวกันกับญี่ปุ่นในการคุ้มครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ ส่วนสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และฮังการี ได้บัญญัติกฎหมายที่ใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป จึงใช้ได้ทั้งหน่วยงานของรัฐ และองค์กรเอกชน โดยที่ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้มีการแต่งตั้งอย่างชัดเจน หรือมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการช่วยจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และจะนำทฤษฎีว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความจำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉินวิกฤตร้ายแรงของประเทศฝรั่งเศสมาใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมิใช่กฎหมายของประเทศไทย และไม่ใช่มติฎหมายลายลักษณ์อักษร ทั้งเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ที่ศาลเท่านั้นจะเป็นผู้วินิจฉัยและนำมาวินิจฉัยคดีได้ จึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และกรณีย่อมไม่รวมถึงภาคประชาชนซึ่งมีจิตอาสาเข้าปฏิบัติงานในองค์กรภาคประชาสังคมเพราะเป็นหน่วยงานเอกชน

3. การไม่มีปริมณฑลหรือขอบเขตแห่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมย่อมก่อให้เกิดปัญหาซึ่งมักจะพบเห็นได้จากข่าวในสื่อสังคมว่าองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรซึ่งมิใช่องค์กรของรัฐที่ไม่แสวงหาประโยชน์หรือกำไร NGOs ได้มีบทบาทอย่างมากในการเรียกร้อง หรือปกป้องสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน แต่การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรดังกล่าวยังมีการดำเนินการที่อาจจะไปล้นล้ำต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจ หรือ



ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้นในสังคม รวมถึงกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และความปลอดภัยอันเป็นสาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร หรือกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติสุขของประชาชน การดำเนินการเหล่านี้เป็นเรื่องร้ายแรงที่สมควรจะต้องกำหนดให้เป็นปริมณฑลแห่งการดำเนินงาน หรือข้อจำกัดในการปฏิบัติงานขององค์กรดังกล่าวไว้ เพราะหากไม่มีข้อจำกัดเช่นนี้ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานที่อาจไปก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ต่อสังคม และต่อประชาชนในภาพรวม ดังจะเห็นได้จากกรณีการเปิดเสียงผี หรือเสียงเครื่องบิน F16 ของกัน จอมพลึง เพื่อขับไล่ชาวกัมพูชา ซึ่งถูกนางอังคณา นีละไพจิตร สมาชิกวุฒิสภา แสดงความเป็นห่วงว่าการกระทำดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และอาจทำให้สถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้น และอาจผิดอนุสัญญา CAT ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทำให้รัฐบาลต้องชี้แจงในเวทีโลก โดยที่ในกรณีเช่นนี้ญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นข้อจำกัดบางประการไว้

4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนางค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม ไม่มีการกำกับดูแล รวมถึงระบบการป้องกันหรือแก้ไขการดำเนินการในลักษณะของ “เอ็นจีโอปลอม” ที่รับทุนจากต่างประเทศแล้วนำมาดำเนินการเพียงบางส่วน หรือการแสดงแหล่งที่มาต่อสาธารณชนซึ่งในญี่ปุ่นมีการบัญญัติ Act on Promotion of Specified Non-profit Activities, Act No 7 of 1998 (JP) ที่มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาในกรณีดังกล่าว โดยที่ในประเทศไทยมีตัวอย่างที่มีข้อสงสัยว่าแอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ถูกตั้งข้อสังเกตว่ามีการชักนำการชุมนุม สนับสนุนทางการเงินในการชุมนุมที่ใช้ความรุนแรงในประเทศไทยหรือไม่ จนมีการรวมตัวกันขับไล่ออกจากประเทศไทย และมีการตรวจสอบการดำเนินการจากฝ่ายรัฐ

5. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนางค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ... ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรภาคประชาสังคมเสนอ ยังไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น จึงควรมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครองป้องกัน การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม และภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อให้ภาคประชาสังคมเป็นหุ้นส่วนกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยมีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายผลดังนี้ ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครองป้องกัน และพัฒนาผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม จึงไม่ได้มีการบัญญัติถึงสถานะของผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมไว้ รวมถึงไม่มีกฎหมายกลางที่จะส่งเสริมและสนับสนุนค้ำครองป้องกัน และพัฒนาผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงมิได้มีปริมณฑลหรือขอบเขตแห่งการจัดทำบริการสาธารณะที่มีสภาพร้ายแรงในความคงอยู่แห่งรัฐ หรือบูรณภาพแห่งดินแดน หรือความสงบสุขของประชาชนหรือสังคมไว้ เปรียบเช่นกฎหมายในต่างประเทศ โดยเฉพาะญี่ปุ่น ที่มีการบัญญัติ Act on Promotion of Specified Non-profit Activities, Act No 7 of 1998 (JP)

ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลร้ายแรงต่อรัฐ หากได้มีบัญญัติกฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง ป้องกัน และพัฒนาผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมขึ้น ก็จะส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมของไทยได้รับการพัฒนา อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติได้ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Sutharee W. ที่ได้ศึกษาเรื่อง Freedom of association in Thailand: an assessment of the enabling environment for civil society ซึ่งกล่าวว่า แม้ประเทศไทยมีสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งจดทะเบียนกับรัฐ (legal-entity) แต่มีองค์กรไม่จดทะเบียนอีกมาก และกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการรองรับความหลากหลายของภาคประชาสังคม (Sutharee, W., 2020) สอดคล้องกับการศึกษาของวรรณวิภา สัตตธรรมกุล เรื่อง ปัญหากฎหมายในการคุ้มครองอาสาสมัครจากความรับผิดเพื่อละเมิด ซึ่งกล่าวว่า เมื่ออาสาสมัครทำละเมิด อาสาสมัครต้องรับผิดเป็นส่วนตัว เนื่องจากผลทางกฎหมายในท้ายที่สุดของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสาธารณประโยชน์กับอาสาสมัคร ไม่ว่าในลักษณะของนิติบุคคลกับผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทน หรือนายจ้างกับลูกจ้าง หรือตัวการกับตัวแทน ล้วนแล้วแต่มีผลให้อาสาสมัครยังต้องรับผิดเป็นส่วนตัว และไม่มีกฎหมายคุ้มครองอาสาสมัครจากความรับผิดเพื่อละเมิด (วรรณวิภา สัตตธรรมกุล, 2557) รวมถึงสอดคล้องกับการศึกษาของ International Center for Not-For-Profit Law and United Nations Development Programme เรื่อง The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer ซึ่งสรุปสาระสำคัญว่า กฎหมายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมดำเนินกิจกรรมได้ หากกฎหมายเอื้อต่อการรวมตัว การระดมทุน หรือการทำงานสาธารณะ ภาคประชาสังคมก็สามารถมีบทบาทในพัฒนาสังคมได้อย่างจริงจัง เช่น แสดงเสียงประชาชน การดูแลกลุ่มเปราะบาง การตรวจสอบอำนาจรัฐ และการให้บริการสาธารณะในระดับชุมชน (International Center for Not-For-Profit Law and United Nations Development Programme, 2009)

องค์ความรู้ใหม่

ผลการศึกษาพบองค์ความรู้ใหม่ในหลักสำคัญว่า การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น มีการบัญญัติกฎหมายรับรองการจัดทำบริการสาธารณะไว้โดยเฉพาะ โดยมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม การรับรององค์กรภาคประชาสังคม ปริมาณพลหรือขอบเขตของการดำเนินงานที่ไม่ไปล่วงล้ำต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้นในสังคม รวมถึงกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และความปลอดภัยอันเป็นสาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร หรือกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติสุขของประชาชน รวมทั้งมีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและการแก้ไขการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ การเปิดเผยข้อมูลขององค์กรต่อสาธารณชน รวมทั้งโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งมีความพิเศษที่แสดงถึงความสัมพันธ์กับรัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และภาคประชาชนที่มีจิตอาสาเข้าร่วมปฏิบัติงาน ในส่วนของสหรัฐอเมริกาและฮังการี มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม โดยกำหนดให้องค์กรภาคประชาสังคมจะต้องแสดงแหล่งที่มาของเงินได้ให้สาธารณชนได้รับทราบและตรวจสอบได้ ในส่วนของภาคประชาชนที่มีจิตอาสาซึ่งเข้าไปช่วยจัดทำบริการสาธารณะให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน นั้น สหรัฐอเมริกา



สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และฮังการีได้มีการบัญญัติกฎหมายให้การคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่หากเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเป็นการส่วนตัว องค์การภาคประชาสังคมที่ผู้นั้นปฏิบัติงานให้เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากนี้การคุ้มครองดังกล่าวในสหรัฐอเมริกา และฮังการีจะคุ้มครองเฉพาะกรณีที่ไม่ได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะคุ้มครองการกระทำทั้งปวงไม่ว่าจะโดยจงใจ ประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สรุปและข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยสรุปได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรอง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งในระบบกฎหมายของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และฮังการี ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม และการคุ้มครองภาคประชาสังคมดังกล่าวไว้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม โดยมีสาระสำคัญให้มีการนิยามศัพท์ที่จำเป็น เช่น คำว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” “ภาคประชาสังคม” “ผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมประเภทต่าง ๆ” กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นองค์กรภาคประชาสังคม โดยมีระบบการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ อย่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กำหนดผู้บริหารจัดการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม โดยกำหนดองค์ประกอบที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน รวมถึงอำนาจหน้าที่ กำหนดกองทุนเพื่อการพัฒนากิจกรรมภาคประชาสังคม ให้เป็นแหล่งทุนทรัพย์ในการดำเนินบริการสาธารณะ อีกทั้งกำหนดแหล่งที่มาหลาย ๆ ด้าน ในการสนับสนุนกองทุนดังกล่าว กำหนดให้มีสำนักงานประจำที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานของภาคประชาสังคม กำหนดให้มีการคุ้มครองภาคประชาชนซึ่งมีจิตอาสาที่ได้เข้าร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนให้ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผลแห่งละเมิด หรือความช่วยเหลืออื่น ๆ นอกจากนี้ควรมีการให้สิทธิประโยชน์ โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำ อีกทั้งกำหนดบทลงโทษทางวินัยแก่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งในเรื่องของการเป็นเอ็นจีโอปลอม และการดำเนินกิจกรรมที่เกินขอบเขตอำนาจอันมีผลกระทบร้ายแรง เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐควรประชาสัมพันธ์การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคมให้ประชาชนได้รับทราบ นอกจากนี้ ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม รัฐควรมีนโยบายการแก้ไขภาพรวมระบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม และที่สำคัญกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องริเริ่มในการให้ความรู้ ความเข้าใจในผลทางกฎหมายแก่องค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2568). รายงานสถิติองค์กรภาคประชาสังคมระดับประเทศ. เรียกใช้เมื่อ 26 พฤศจิกายน 2568 จาก <https://dscdw.go.th/CsoStat>

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2552). พระราชอำนาจกับประชาชนในประวัติศาสตร์ไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: ฟาเดียวกัน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- พรชัย เทพปัญญา. (2551). แนวคิดประชาสังคมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 1). เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ภัทธีรา อีร์สวัสดิ์. (2566). Human error...หนึ่งองค์ความรู้พื้นฐานของนักสื่อสารเพื่อการจัดการนวัตกรรม. เรียกใช้เมื่อ 3 ธันวาคม 2568 จาก <http://cosci.swu.ac.th/news-event/cas>
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2564). กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วรรณวิภา สัตตธรรมกุล. (2557). ปัญหากฎหมายในการคุ้มครองอาสาสมัครจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิด. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2561). การเมืองการปกครองไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- International Center for Not-For-Profit Law and United Nations Development Programme. (2009). The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer. Retrieved December 21, 2020, from <https://www.undp.org/publications/role-legal-reform-supporting-civil-society-introductory-primer>
- Sutharee, W. (2020). Freedom of association in Thailand: an assessment of the enabling environment for civil society. Retrieved December 21, 2020, from https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/eena-reports/thailand-CIVICUS-FOA-assessment_en.pdf