

SONGKLANAKARIN LAW JOURNAL

Vol.7 No.1 (July - December 2024)

ISSN 2730 - 3721 (online)



PSU LAW

SONGKLANAKARIN LAW JOURNAL

Vol.7 No.1 (July - December 2024) ISSN: 2730-3721 (Online)

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2567)

ได้รับการจัดอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่มที่ 2 (พ.ศ. 2564-2567)

วัตถุประสงค์ของวารสาร

- 1) เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้อาจารย์และบุคลากรภายในคณะได้สร้างสรรค์บทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์มหาวิทยาลัยและยุทธศาสตร์ชาติ
- 2) เพื่อเป็นช่องทางการเผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการของอาจารย์และบุคลากรภายในคณะอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม
- 3) เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้เผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการ
- 4) เพื่อมุ่งสู่ความเป็นวารสารที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์คุณภาพวารสารระดับชาติรวมถึงระดับนานาชาติและการเป็นวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล TCI
- 5) เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบและประจักษ์ถึงความมีชื่อเสียงของคณะและมหาวิทยาลัย

ขอบเขตของบทความในวารสาร

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ เปิดกว้างรับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัยรวมถึงบทวิจารณ์หนังสือทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมาย การปรับใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริง หรือประเด็นปัญหากฎหมาย ตลอดจนบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปรับใช้ศาสตร์แขนงต่าง ๆ กับกฎหมาย เช่น การพัฒนากับกฎหมาย เศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย วิทยาศาสตร์กับกฎหมายหรือมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์กับกฎหมาย เป็นต้น

กระบวนการกลั่นกรองบทความ

เมื่อผู้เขียนได้ส่งต้นฉบับบทความตามรูปแบบที่วารสารกำหนดแล้ว กองบรรณาธิการจะพิจารณา รูปแบบและเนื้อหาของบทความพร้อมทั้งให้คำแนะนำเบื้องต้นแก่ผู้เขียนเพื่อแก้ไขบทความ หากมีกรณีที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อผู้เขียนแก้ไขเพิ่มเติมและชำระค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์บทความแล้ว จึงสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 3 คนที่มาจากหลากหลายหน่วยงาน และส่งบทความให้กับผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประเมินบทความ (Double-blind peer review) จากนั้นจึงให้ผู้เขียนบทความแก้ไขบทความตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อผู้เขียนบทความได้แก้ไขเพิ่มเติมบทความตามแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว กองบรรณาธิการจะพิจารณาการตอบรับบทความเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตีพิมพ์ต่อไป

กำหนดเวลาเผยแพร่

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ จัดพิมพ์และเผยแพร่วารสารปีละ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม-ธันวาคม) และฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน)

บทบาทและหน้าที่ของผู้นิพนธ์

- 1) รับรองว่าผลงานดังกล่าวยังไม่ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ในแหล่งใดมาก่อน หรือไม่ได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด
- 2) ยินยอมให้ตรวจพิจารณาและแก้ไขต้นฉบับได้ตามที่เห็นสมควรรวมถึงเผยแพร่ทั้งในแบบรูปเล่มและวารสารอิเล็กทรอนิกส์
- 3) ระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ในผลงานแก่บรรณาธิการ ถ้าหากมี
- 4) ปฏิบัติตามคำแนะนำการเขียนบทความตามที่วารสารกำหนด
- 5) เคารพและยึดมั่นในจริยธรรมทางวิชาการอย่างเคร่งครัด

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ

- 1) จัดทำและบริหารงานการจัดทำวารสาร
- 2) สรรหา พิจารณากลั่นกรองและคัดเลือกบทความที่จะตีพิมพ์ในวารสาร
- 3) สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่ประเมินบทความเพื่อตีพิมพ์
- 4) เสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงบทความให้กับผู้เขียนบทความตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
- 5) หากตรวจพบการละเมิดจริยธรรมทางวิชาการ บรรณาธิการจะหยุดกระบวนการประเมินและตรวจสอบเพื่อตอบรับหรือปฏิเสธการตีพิมพ์บทความนั้น ๆ
- 6) รักษาความลับข้อมูลของผู้นิพนธ์และผู้ประเมินบทความในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ

บทบาทและหน้าที่ของผู้ประเมินบทความ

- 1) รักษาความลับข้อมูลในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ
- 2) แจ้งผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ในการประเมินบทความแก่บรรณาธิการถ้าหากมี
- 3) ประเมินบทความโดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญและหลักวิชาการ ไม่ใช่อคติส่วนตัวมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินบทความ
- 4) แจ้งการละเมิดจริยธรรมทางวิชาการในบทความแก่บรรณาธิการ หากมีการตรวจพบ

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการ วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
เลขที่ 15 ถนนกาญจนวนิชย์ อำเภอหาดใหญ่
จังหวัดสงขลา 90110 โทร. 0-7428-2525

- บทความทุกเรื่องได้รับการตรวจประเมินคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) จากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย
- ความคิดเห็นใด ๆ ของผู้เขียนบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ เป็นของผู้เขียนบทความ กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย
- กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ไม่สงวนสิทธิในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย
- ออกแบบปกวารสาร โดยนายพงศกร แยมมีศิลป์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการ
(ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2567 - ปัจจุบัน)

ที่ปรึกษา

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิจัยและบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บรรณาธิการ

อาจารย์กิตติยา พรหมจันทร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บรรณาธิการร่วม

อาจารย์ธรรตน์ มั่งคุด
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อารยา สุขสม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาณุศ อภิบาลเกียรติกุล
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อาจารย์พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อาจารย์พรณพิสุทธิ์ คงจันทร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัชนันท์ คุปตานนท์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์
มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ
มหาวิทยาลัยรังสิต

รองศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อังจะนิล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ดวงเด่น นาคสีหราช
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

รองศาสตราจารย์วรวุฒิ เทพทอง
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รองศาสตราจารย์ ดร.อานนท์ มาเมาะ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุทธิศักดิ์ ตือระ
คณะวิทยาการอิสลาม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

นายนันทน์ อินทนนท์
บริษัท ดิลกเอนด์กิบบิเนส อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

นายสุรัชย์ ตรงงาม
มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

กองจัดการวารสาร

นางอัจฉรา เมฆฉาย
นายพงศกร แยมมีศิลป์
นางวิมลสิริ พลรักษ์

บทบรรณาธิการ

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2567) ที่เผยแพร่ฉบับนี้เป็นบทความวิจัยทั้งหมดซึ่งมีความน่าสนใจทั้งสิ้น ดังนี้

บทความที่ 1 เรื่อง การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Housing Development for Low-Income Elderlies Who Invade Public Land of Local Government Organizations) โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์จิรนนท์ ชูชีพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชลีรัตน์ มหะสักขกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตาภา พรยิ่ง

บทความที่ 2 เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาภายหลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ: ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการของประเทศไทยและมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย (Legal Measures for Consumer Protection in Cases of Consumers Who Do Not Receive Real Estate as Contracted after Purchasing Real Estate before Construction Completion: A Comparative Study of Measures in Thailand and the Rehabilitation of Abandoned Housing Projects in Malaysia) โดยคุณพิชญ์นา มานีวัน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน

บทความที่ 3 เรื่อง ปัญหาการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า (The Problems of Telecommunications Mergers under Competition Law) โดยคุณกฤษฎา มุงคุณ

บทความแต่ละบทความดังกล่าวได้ผ่านการกลั่นกรองจากกองบรรณาธิการและการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาของบทความนั้น ๆ บทความละ 3 ท่าน รวมทั้งผ่านการพิจารณาและแก้ไขตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีอาจารย์ผู้เป็นบรรณาธิการประจำบทความอย่างน้อย 2 ท่าน เป็นผู้ดูแลเพื่อให้ได้มาตรฐานและคุณภาพ

ทั้งนี้ กองบรรณาธิการและคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่กรุณาส่งบทความมาตีพิมพ์เผยแพร่ รวมทั้งขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยที่ได้ให้เกียรติเป็นกองบรรณาธิการวารสาร ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่กรุณาตอบรับประเมินคุณภาพบทความ ซึ่งคำแนะนำและข้อเสนอแนะของท่านถือเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนบทความและวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์อย่างยิ่ง

กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการเผยแพร่บทความฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อทุก ๆ ท่านที่สนใจ พร้อมทั้งยินดีน้อมรับทุกคำติชมและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เพื่อพัฒนาปรับปรุงวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ให้มีมาตรฐานที่ดีและมีคุณค่าทางวิชาการต่อไป

กิตติยา พรหมจันทร์

บรรณาธิการ

26 ธันวาคม 2567

สารบัญ

บทความวิจัย

การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1

Housing Development for Low-Income Elderlies Who Invade Public Land of Local Government Organizations

จิรนนท์ ชูชีพ, ชลธีรัตน์ มเหสัักขกุล, จิดาภา พรยิ่ง

Jiranan Chucheeep, Chaleerath Maheasakkagul, Jidapa Pornying

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาภายหลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ: ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการของประเทศไทยและมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย26

Legal Measures for Consumer Protection in Cases of Consumers Who Do Not Receive Real Estate as Contracted after Purchasing Real Estate before Construction Completion: A Comparative Study of Measures in Thailand and the Rehabilitation of Abandoned Housing Projects in Malaysia

พิชญ์นา มานีวัน, ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน

Pitchana Maneewan, Panupong Chalermisin

ปัญหาการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า47

The Problems of Telecommunications Mergers under Competition Law

กฤษดา มงคุณ

Kritsada Mungkhun

การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

Housing Development for Low-Income Elderlies Who Invade Public Land of Local Government Organizations

จिरนนท์ ชูชีพ,² ชลธีรัตน์ มเหสักรกุล,³ จิดาภา พรยิ่ง⁴

Jiranan Chucheeep, Chaleerath Maheasakkagul, Jidapa Pornying

(Received: March 29, 2024, Revised: August 28, 2024, Accepted: August 29, 2024)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ 2) ถอดบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย 3) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิจัยนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผลการวิจัย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท เช่น เทศบาลเมือง องค์กรการบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัย อีกทั้งไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินของรัฐได้ ขาดการนำหลักการมีส่วนร่วมไปดำเนินงาน ขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน ดังนั้น ควรเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ นำหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นเอกสารค้นคว้าทางวิชาการส่วนบุคคล

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, jiranan.cs@gmail.com

Assistance professor, Faculty of Law, Thaksin University, 140 Moo 4, Tambon Khoa-Roob-Chang, Muang, Songkhla 90000, jiranan.cs@gmail.com

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, chaleerath.m@tsu.ac.th

Assistance professor, Faculty of Law, Thaksin University, 140 Moo 4, Tambon Khoa-Roob-Chang, Muang, Songkhla 90000, chaleerath.m@tsu.ac.th

⁴ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, jidapa.p@tsu.ac.th

Assistance professor Dr., Faculty of Law, Thaksin University, 140 Moo 4, Tambon Khoa-Roob-Chang, Muang, Songkhla 90000, jidapa.p@tsu.ac.th

*Corresponding author: Chaleerath Maheasakkagul, chaleerath.m@tsu.ac.th

มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีคุณค่าและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

คำสำคัญ: สิทธิในที่อยู่อาศัย, ผู้สูงอายุ, รายได้น้อย

Abstract

This research purposes to 1) study the problems or the limitations of local government organizations to develop the Housing for low-income elderlies who are invaded the public land 2) lesson learned or appropriate guidelines to provide Housing for the low-income elderlies who invaded the public land 3) recommend the suitable management for providing the housing for low-income elderlies in the part of local administrative organizations. This research applies the documentary research.

The results found that some local administrative organizations as city municipalities, sub-district administrative organizations. There is no authority to provide the housing and no authority to apply the participation of local people to solve the problems. Consequently, the local government should increase the authority the local administrative organization to provide the housing by applying community participation for solving and integration between government sectors, private sectors, civil sectors and communities. These purposes are to prevent the fundament rights of people to accomplish the value and effective living.

Keywords: Right to Housing, Elderly, Low-income

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพราะเป็นปัจจัยสี่ที่ใช้ในการดำรงชีพและมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การจัดที่อยู่อาศัยที่มั่นคงให้แก่ประชาชนจึงเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนในรัฐของตน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ได้อ้างอิงรายงานการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า คนไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก มีทั้งการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ซึ่งมีจำนวนสูงถึง 5.87 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.5 ของครัวเรือนทั่วประเทศ⁵ และจากการสำรวจข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ ในปี 2562 พบว่า

⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579), สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2567, จาก <https://www.nha.co.th/download/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%97/>

มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศทั้งหมดประมาณ 1,678 ชุมชน จำนวนครัวเรือน 118,345 ครัวเรือน และจำนวนประชากร 473,380 คน⁶ มีการเข้ามาอยู่ในที่ดินของหน่วยงานรัฐมากถึง 794 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 43.44⁷ ซึ่งการเข้ามาอยู่อาศัยดังกล่าวมีทั้งลักษณะแบบบุกรุกเบิกหรือเข้ามาอยู่เฉย ๆ จำนวน 621 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 37.01⁸ โดยที่ดินของรัฐที่มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยมารวมกลุ่มตั้งถิ่นฐานและปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัยมากที่สุดคือ กรมธนารักษ์และราชพัสดุ มีถึง 237 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 27.75 อันดับรองลงมา คือ กรมชลประทานและกรมเจ้าท่า มี 184 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 21.55 อันดับสาม คือ การรถไฟ มี 146 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 17.10 อันดับสี่ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. เทศบาล อบต.) มี 117 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 13.70 อันดับห้าคือ ที่ดินของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รัฐผู้ดูแลประเภทอื่น ๆ เช่น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมทางหลวง มูลนิธิ การประปา และการเคหะแห่งชาติ มี 96 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 11.24⁹ จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า คนไทยจำนวนมากยังมีความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะกลุ่มคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในที่ดินของรัฐ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการบริการหรือสวัสดิการจากรัฐได้ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏข้อมูลจำนวนที่แน่นอนของการไร้ที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทมีอำนาจในการวางแผนผังเมืองและการจัดที่อยู่อาศัย กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (5) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่วางแผนผังเมือง และมาตรา 89 (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (4) กำหนดให้เมืองพัทยานมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง และมาตรา 62 (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และมาตรา 56 (7) กำหนดให้เมืองที่มีหน้าที่วางแผนผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง ในขณะที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่อยู่อาศัยหรือผังเมืองแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติสภาตำบลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ตามมาตรา 23 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 67 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยไว้อย่างชัดเจน หากแต่มีเพียงการกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามมาตรา 68 (7) ไว้เท่านั้น และในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการผังเมืองหรือการจัด

⁶ การเคหะแห่งชาติ, (2562), รายงานสรุปและวิเคราะห์ฐานข้อมูลชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ 2562, (บริษัทจีเอส จำกัด, ม.ป.ท., 2562), น. 2-1.

⁷ การเคหะแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, น. 3-3.

⁸ การเคหะแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, น. 3-1.

⁹ การเคหะแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, น. 3-5.

ที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด ส่วนในด้านการดูแลให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทอย่างชัดเจน

ในด้านการดำเนินงาน พบว่า การดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ มักอยู่ในรูปของโครงการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ได้ริเริ่มในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยการจัดหาที่ดินและดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่ต้องประสบกับปัญหาทางด้านกฎหมายในประเด็นการโอนกรรมสิทธิ์ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) จะให้อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน¹⁰ ส่วนการดูแลที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่สำรวจข้อมูลความต้องการในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุจัดส่งให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ดำเนินการสนับสนุนงบประมาณในการซ่อมแซมบ้าน อย่างไรก็ตาม หากผู้สูงอายุอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ย่อมไม่สามารถขอรับความช่วยเหลือในด้านดังกล่าวจากหน่วยงานภาครัฐได้

นอกจากปัญหอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ยังพบปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ได้กำหนดให้ผู้จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ โดยหากผู้ใดก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตออกได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวอาจประสบปัญหาหากเป็นกรณีที่ประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐซึ่งมักมีลักษณะเป็นการสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวมักเป็นคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง และบางส่วนเป็นผู้สูงอายุ เช่น การบังคับให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของกรมธนารักษ์ บริเวณแหลมสนอ่อน เทศบาลนครสงขลา จังหวัดสงขลา รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผู้สูงอายุพักอาศัยอยู่ประมาณ 40 ครอบครัว¹¹ รวมทั้งหลายชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครที่ชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ อาทิ ชุมชนบาราเซาห์เก่าแสน ชุมชน

¹⁰ เรื่องเสรีที่ 156/2550 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹¹ เพจ Hi Songkhla, เทศบาลนครสงขลาแจ้งประชาสัมพันธุ์ก่อนเข้ารื้อถอนอาคาร บริเวณแหลมสนอ่อนเข้ารื้อถอนในวันนี้ (27 เมษายน 2565), สืบค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2567, จาก <https://fb.watch/ubUM4RMljt/>

ริมคลองสำโรง ชุมชนเก่าแก่อายุกว่า 100 ปี ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของโครงการพัฒนาริมฝั่งแม่น้ำมูล ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ย่อมกระทบต่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อันส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและปัญหาอื่นตามมาอีกมากมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังประสบปัญหาหรือข้อจำกัดบางประการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัย ข้อจำกัดในการดำเนินงานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้อจำกัดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลยังขาดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่คำนึงถึงความเปราะบางของผู้สูงอายุที่เป็นผู้ไร้ความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย บทความวิจัยนี้จึงได้นำเสนอผลการวิจัยบางส่วนจากงานวิจัย เรื่อง “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงประเด็นสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะเป็นหลักประกันให้ผู้ยากไร้ได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นผู้สูงอายุที่ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี คงไว้ซึ่งสุขภาพและความปลอดภัยให้นานที่สุด ทั้งนี้ ผลการวิจัยในประเด็นอื่นจะได้นำเสนอในบทความวิจัยฉบับต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ
- 2) เพื่อถอดบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. สมมติฐาน

การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่เหมาะสมตามช่วงวัยถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะประการหนึ่งที่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท เช่น เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านดังกล่าวที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ขาดการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดที่อยู่อาศัยร่วมกับประชาชน อีกทั้งการกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ส่งผลให้เกิดความความทับซ้อนกันของอำนาจและความไม่ชัดเจนในด้านบทบาทหน้าที่ รวมทั้งการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือชุมชนขาดความเป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ดังนั้น จึงควรกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดที่อยู่อาศัยให้มีความชัดเจน นำหลักการมีส่วนร่วมและการบูรณาการทำงานมาขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของผู้ยากไร้ให้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าคงไว้ซึ่งสุขภาวะและความเป็นอยู่ที่ดีให้นานที่สุด

4. ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในมติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่รวมถึงผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยหรือไม่มีการมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยเพราะเหตุถูกทอดทิ้ง ตกอยู่ในภาวะยากไร้หรือเพราะเหตุอื่น

5. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลประเภทเอกสารในประเด็นแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) สิทธิในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) สิทธิของผู้สูงอายุ แผนยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนการดำเนินงาน รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลประเภทตำรา งานวิจัย บทความ เอกสารทางวิชาการ และกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ บทความวิจัยนี้มิได้นำเสนอผลการวิจัยที่ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารต่างประเทศ และผลการวิจัยที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การร่วมออกแบบ (Co-design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยผลการวิจัยในส่วนดังกล่าวจะได้นำเสนอในบทความต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ข้อมูลสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ
- 2) ได้ข้อมูลบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย
- 3) ได้ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. ทบทวนวรรณกรรม

7.1 แนวคิดการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

การจัดที่อยู่อาศัยที่มีนัยสำคัญให้แก่ประชาชนเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนในรัฐของตน เนื่องจากสิทธิในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เพราะเป็นปัจจัยที่ใช้ในการดำรงชีพและมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 กล่าวว่า ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ 11 กล่าวว่า รัฐจะประกันสิทธิในอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 ได้กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมและมั่นคงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดเป็นหลักประกันให้กับประชาชนทุกคน

นอกจากนี้ การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนถือเป็นหลักประกันสิทธิสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาในมิติด้านอื่น สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ที่มุ่งเน้นให้ประชากรมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การยุติความยากจนทุกรูปแบบ และในทุกพื้นที่ (เป้าหมายที่ 1)¹² โดยต้องสามารถเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเมืองกับการสร้างงาน การสร้างโอกาสในการดำรงชีวิต และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ตามแนวคิดวาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda หรือ NUA)¹³ และในกรณีของผู้สูงอายุจะต้องจัดให้มีที่อยู่อาศัยในลักษณะเหมาะสมทั้งทางร่างกาย

¹² มูลนิธิเพื่อการพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, *ตัวชี้วัดและแดชบอร์ด*, สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.sdgport-th.org/indicators-dashboard/#1628572180860-04b99675-4efd>

¹³ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda)*, สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://ebooks.m-society.go.th/ebooks/detail/395>

จิตใจ และสังคมที่สมบูรณ์ให้แก่ผู้สูงอายุ ตามแนวคิดเมืองสุขภาวะ (Healthy City)¹⁴ และเป็นมิตรกับคนทุกวัย (Age-friendly City) ซึ่งจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ โดยการสร้างสภาพแวดล้อม การอยู่อาศัยที่ไปชดเชยหรือช่วยสร้างสมดุลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางกายภาพที่เกิดขึ้นในภาวะ สูงวัย¹⁵ เพื่อลดการพึ่งพิงการดูแลหรือบริการจากสถานบริบาล รวมถึงลดปัญหาอันเกิดจากการย้ายที่อยู่ไปมา และความกลัวที่จะต้องย้ายที่อยู่ใหม่ในหมู่ผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความรู้สึกสะดวกสบาย มีบริการสุขภาพ และสามารถอยู่ในชุมชนเดิมของตนได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามแนวคิดการสูงวัยในที่ เดิม (Ageing in Place)¹⁶ อันจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตอย่างมีคุณค่าและมีความสุขในบั้นปลายของชีวิต

สำหรับแนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยนั้น มูลนิธิสถาบันการวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ได้จัดเวทีเสวนาเรื่อง นโยบายและการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ในประเทศไทย โดยในเวทีเสวนาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้¹⁷

- (1) การผลักดันให้ “การสูงวัยในที่เดิม” เป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (2) สนับสนุนการสร้างระบบฐานข้อมูลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเพื่อตรวจสอบและติดตาม การเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ
- (3) มุ่งเป้าการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเดิมสำหรับครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก และ จัดลำดับความสำคัญต่อไปตามรูปแบบการอยู่อาศัย และกระจายขอบเขตไปยังครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีรายได้สูงขึ้น
- (4) พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยใหม่สำหรับผู้สูงอายุเน้นการอยู่อาศัยร่วมกันหลายรุ่นวัยหรือระหว่างวัย มากกว่าการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยที่มุ่งเน้นการนำผู้สูงอายุมาอาศัยร่วมกัน
- (5) จัดบริการสถานบริบาลผู้สูงอายุไว้ในฐานะเป็นการอยู่อาศัยที่เป็นทางเลือกสุดท้ายเพื่อรองรับ ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้ควรตั้งไม่ห่างไกลจากพื้นที่ที่อยู่อาศัย ชุมชนหรือท้องถิ่นเดิมของผู้สูงอายุ
- (6) ลงทุนสร้างสถานบริบาลผู้สูงอายุด้วยวิธีการสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ทั้งในขั้นตอนการลงทุนก่อสร้างและการบริหารจัดการโดยมีภาครัฐเป็น ผู้กำกับและควบคุมหรืออาจส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน
- (7) กำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีคัดกรองผู้สูงอายุที่ชัดเจนสำหรับการรับเข้าหรือส่งต่อผู้สูงอายุจาก บ้านหรือสถานพยาบาลเพื่อเข้าสู่สถานบริบาลผู้สูงอายุ และรัฐควรเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลมาตรฐานของ ที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันสำหรับผู้สูงอายุทั้งหมด

¹⁴ สิรินทร์ยา พูลเกิด และณภัช สัจจกุล, *ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทย: แนวคิด พัฒนาการ และมุมมองเชิง นโยบาย*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563), น. 4.

¹⁵ สิรินทร์ยา พูลเกิด และณภัช สัจจกุล, *เรื่องเดียวกัน*, น. 16.

¹⁶ สิรินทร์ยา พูลเกิด และณภัช สัจจกุล, *เรื่องเดียวกัน*, น. 18.

¹⁷ มูลนิธิสถาบันการวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, *เวทีเสวนา “นโยบายและการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย”* สืบค้น วันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก https://thaitgri.org/?page_id=35858

(8) ผลักดันให้เกิดกฎหมายในการกำหนดและควบคุมการดำเนินงานของสถานบริบาลสถานดูแลและสถานประกอบการเพื่อสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะการอยู่แล้วและจะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคตให้มีคุณภาพ ราคามาตรฐาน และสุขภาวะที่เหมาะสม

จากข้อเสนอแนะทางวิชาการดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในที่ดินรัฐ ควรมุ่งเน้นหลักการ “สูงวัยในที่เดิม” โดยจำแนก “ประเภทของผู้สูงอายุและลักษณะของความเดือดร้อนในด้านที่อยู่อาศัย” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง “บูรณาการทำงานร่วมกัน” ระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติด้านอำนาจหน้าที่และบทบาทการทำงาน รวมทั้ง “สร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาได้ต่อไป

7.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคมภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล¹⁸

7.2.1 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยแบ่งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ¹⁹

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2) เทศบาล และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมือนรูปแบบทั่วไป จะมีรูปแบบเฉพาะ และมักเกิดขึ้นในเมืองใหญ่ ซึ่งปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

7.2.2 กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัย

เมื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

¹⁸ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, รายงานผลการศึกษา เรื่อง การกล่าวหา การข่มขู่ความผิด ข้อทักท้วงและพฤติกรรมกรรมการทำความผิด, สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567, จาก https://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf

¹⁹ สถาบันพระปกเกล้า, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.kpi-corner.com/content/8073/local0001>

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งเทศบาลเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล²⁰ เทศบาลเมือง²¹ และเทศบาลนคร²² โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลได้กำหนดไว้ตามมาตรา 50 และมาตรา 51 ส่วนเทศบาลเมืองได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 53 และมาตรา 54 ในกรณีของเทศบาลนครได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 57 ทวิ และมาตรา 57 ตริ ซึ่งอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ตามมาตรา 56 (5) โดยกำหนดให้มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และมาตรา 56 (7) กำหนดให้มีหน้าที่วางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม หากเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่อยู่อาศัยหรือผังเมืองแต่อย่างใด

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ตามมาตรา 23 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 67 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยไว้อย่างชัดเจน หากมีเพียงการกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามมาตรา 68 (7) ไว้เท่านั้น

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามมาตรา 45 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 89 ซึ่งอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ตาม มาตรา 89 (5) โดยกำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมือง และมาตรา 89 (12) กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 62 ซึ่งอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ตาม มาตรา 62 (4) โดยกำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง และมาตรา 62 (5) กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านผู้สูงอายุหลายประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในปี พ.ศ. 2545 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดสวัสดิการเบี้ยผู้สูงอายุให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินงาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจงานสถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง และศูนย์บริการผู้สูงอายุ จำนวน 2 แห่ง ให้แก่กรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปจ.) รับไปดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2548 องค์กรปกครอง

²⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 9

²¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 10

²² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 11

ส่วนท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ 6 ประการ ได้แก่ 1) มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล 2) มาตรฐานด้านรายได้ 3) มาตรฐานด้านที่พักอาศัย 4) มาตรฐานด้านนันทนาการ 5) มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง 6) มาตรฐานการสร้างบริการทางสังคม และเครือข่ายการเกื้อหนุน ซึ่งได้แบ่งตัวชี้วัดเป็น 2 ระดับ คือ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Primary Indicators) เป็นภารกิจที่ต้องทำเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ และเป็นตัวชี้วัดการพัฒนา (Performance Indicators) เป็นภารกิจเลือกทำได้ตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อพัฒนาระดับการให้บริการหรือสวัสดิการที่สูงขึ้น ซึ่งมาตรฐานงานดังกล่าวถือเป็นโอกาสในการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในการร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง²³

7) กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของกรมกิจการผู้สูงอายุ โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริการในพื้นที่²⁴ ตามระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562²⁵ มีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งการ “ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย” หมายความว่า การเพิ่มเติม ปรับปรุง ซ่อมแซม เปลี่ยนแปลง หรือดัดแปลงที่อยู่อาศัยบางส่วนหรือทั้งหมด โดยอาศัยการออกแบบ การซ่อมแซม การก่อสร้าง การใช้เทคโนโลยี หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตในที่อยู่อาศัยนั้นได้โดยสะดวก เหมาะสม ปลอดภัย และมีสุขอนามัยที่ดี²⁶ โดยผู้สูงอายุ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดที่ประสงค์ขอรับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยตามข้อ 5 เจ้าของสถานที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอรับการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรตามข้อ 6 สามารถยื่นคำขอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุบ้านบางแค หรือสำนักงานเขตตามภูมิลำเนา กรณีอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานบริการในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว ต้องมีฐานะยากจน หรือรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ และที่อยู่อาศัยไม่มั่นคง ไม่เหมาะสม หรือไม่ปลอดภัยกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ กรณีที่อยู่อาศัยและที่ดินเป็นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยไม่ได้เป็นของผู้สูงอายุหรือทายาทต้องอาศัยอยู่จริงไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้รับความยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย²⁷

²³ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี พ.ศ. 2551, สืบค้น วันที่ 15 กรกฎาคม 2567 จาก <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=12971>

²⁴ ระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562, ข้อ 3

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 32

²⁶ ระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562, ข้อ 3

²⁷ ระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562, ข้อ 5

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในด้านการจัดที่อยู่อาศัยนั้นได้ให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในการสนับสนุนงบประมาณในการสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยอาจมีปัญหาหรือข้อจำกัดบางประการ รวมทั้งปัญหาความทับซ้อนกันของอำนาจและความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในส่วนถัดไป

7.3 บทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย

7.3.1 บทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัย

1) โครงการ “บ้านมั่นคง” เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โครงการ “บ้านมั่นคง” เป็นต้นแบบแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่มุ่งเน้น “การทำงานแบบบูรณาการ” โดยเป็นการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่อาศัยหลัก “การมีส่วนร่วม” ขององค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน ผ่านการสนับสนุนชุมชนและขบวนองค์กรชุมชนด้วยโครงการต่าง ๆ เช่น บ้านมั่นคงเมืองและชนบท (มีที่อยู่อาศัยที่ไม่มั่นคง อยู่ในที่ดินเช่าหรือบุกรุก) โครงการบ้านพอเพียงชนบท (ซ่อมสร้างบ้านครัวเรือนที่ยากจนด้อยโอกาส) โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าว คลองเปรมประชากร กรุงเทพมหานคร การพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนชายฝั่งทะเลอันดามัน กลุ่มคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ขอนแก่น และเชียงใหม่ เป็นต้น

ทั้งนี้ พื้นที่ดินแบบความสำเร็จที่นำมาเป็นตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดี คือ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าว คลองเปรมประชากร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาหนี้ท่วม ปัญหาการรुक้าของชุมชนริมคลองและพัฒนาที่อยู่อาศัย สิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชน และการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน ประชาสังคม และองค์กรท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งโครงการดังกล่าวอาศัยหลักการสำคัญในการจัดการร่วมกันของชุมชน เป็นระบบจัดการร่วมในรูปแบบของสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่ใกล้เคียงกัน มีการขยับบ้านเรือน แบ่งปันการใช้ที่ดินที่รูก้าคลองขึ้นมามีจัดระเบียบร่วมกัน โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย²⁸ ดังนี้

1) การก่อสร้างหรือปรับปรุงในที่ดินเดิม มีการเช่าที่ดินร่วมกัน จัดระเบียบการอยู่อาศัยเพื่อรองรับครัวเรือนที่รูก้าคลอง

2) การสร้างชุมชนในที่ดินใหม่ ที่ชุมชนจะจัดการที่อยู่อาศัยร่วมกัน ในลักษณะการซื้อหรือเช่าที่ดิน และปลูกสร้างที่พักอาศัยร่วมกันในกรณีที่ไม่สามารถปรับปรุงที่ดินเดิมได้

3) การเช่าซื้ออาคารในโครงการที่มีอยู่แล้ว เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร หรือโครงการที่พักอาศัยของหน่วยงานอื่น ๆ

²⁸ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), *โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง*, สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2019/05/book-27072560.pdf>

การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นต้นแบบที่ดีของการบูรณาการทำงานร่วมกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชน ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร โดยสำนักการระบายน้ำและสำนักงานเขตพื้นที่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมธนารักษ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และหน่วยงานด้านสาธารณสุขโรค (การไฟฟ้า การประปา) กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมธนารักษ์ สหกรณ์ชุมชน โดยทำงานร่วมกันภายใต้แผนปฏิบัติการร่วมกัน (Action Plan)²⁹

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

แนวทางนี้เป็นต้นแบบของการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยในที่ดินรัฐที่มุ่งเน้น “การจำแนกประเภทของผู้อยู่อาศัยในที่ดิน” เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าและอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินได้ประกาศแนวเขตทับซ้อนกันหลายหน่วยงาน เช่น บางพื้นที่เป็นทั้งป่าไม้และที่สงวนหวงห้ามของราชการทหาร บางแห่งเป็นทั้งป่าไม้และที่ราชพัสดุ บางแห่งเป็นทั้งพื้นที่ป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์ โดยในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน และกรมธนารักษ์ ตรวจสอบราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่และดำเนินการจำแนกแยกแยะแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน ซึ่งภายหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ได้ดำเนินการตรวจสอบเพื่อตรวจสอบการทำประโยชน์ในพื้นที่ และได้จำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ตามชั้นลุ่มน้ำ³⁰ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 และ 2 เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ควรจ่ายค่าชดเชย หรือเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ต้นน้ำ ทั้งนี้ กรณีการเคลื่อนย้ายให้ควบคุมพื้นที่อย่างเข้มงวดโดยจัดให้อยู่อาศัยในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ระดับ 1

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 3, 4 และ 5 อนุญาตให้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในลักษณะเป็นกลุ่มชุมชนโดยจัดอยู่ในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ระดับ 2

สำหรับการแก้ไขปัญหาราษฎรที่บุกรุกในพื้นที่ป่าไม้เพื่ออยู่อาศัยทำกินหลังมติคณะรัฐมนตรีให้ถือว่าเป็นผู้บุกรุกรายใหม่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเด็ดขาด (ทวงคืน จับกุม) และให้กรมป่าไม้ นำพื้นที่เหล่านี้มาฟื้นฟูสภาพป่าโดยเร็ว กรณีมีพืชผล หากเป็นพืชเก็บเกี่ยวได้ในรอบฤดูกาล ให้อาศัยอยู่ได้จนเสร็จสิ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยว หากเป็นพืชยืนต้น เช่น ยางพารา และไม้ผลชนิดอื่น ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดภายใต้กฎหมายและระเบียบ หากฝ่าฝืนให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ดี การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกรายใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์สิทธิ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ กรณีใด ๆ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตาม

²⁹ สำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), คู่มือการบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ปี 2565, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2564), น. 6.

³⁰ สิริลักษณ์ จันทร์แจ่มศรี และ ภิชากรณ วังทองดีแก้ว, แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ, สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.onlb.go.th/about/featured-articles/5147-a5147>

กระบวนการยุติธรรมให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด³¹ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกของราษฎรในพื้นที่ได้ เนื่องจากยังมีราษฎรรายใหม่เข้าไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นทำให้พื้นที่ป่าไม่ลดลง ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้เสนอเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าไม้อย่างผิดกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 เห็นชอบหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นหลักการการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมถึงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วย³²

3) โครงการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาระบบรางรถไฟ

โครงการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาระบบรางรถไฟ ถือเป็นต้นแบบของแนวทางที่เน้นกระบวนการ “สร้างการรับรู้” ให้แก่ชุมชนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา รวมทั้ง “กระบวนการมีส่วนร่วม” จากชุมชน ซึ่งก่อนเริ่มดำเนินโครงการได้มีการสร้างความรับรู้และเข้าใจต่อประชาชนในการดำเนินโครงการ การปรับปรุง ก่อสร้างบ้านในที่ดินเดิม (กรณีอาศัยในที่ดินเดิมได้) ในกรณีที่ไม่สามารถอยู่อาศัยในที่ดินเดิมได้ จะต้องขอเช่าที่ดินใหม่จากการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อก่อสร้างบ้าน หรือจัดหาที่ดินของรัฐ เอกชน หรือจัดซื้อ-เช่าโครงการที่มีอยู่แล้ว เช่น โครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ในขณะที่ชาวชุมชนที่เดือดร้อนจะต้องรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหา เช่น จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินงาน จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นทุนจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถาน เพื่อจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแนวทางบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดทำสัญญาซื้อหรือเช่าที่ดิน ออกแบบวางผังบ้าน-ผังชุมชน และบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ส่วนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จะสนับสนุนการแก้ไขปัญหตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจะอุดหนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัย เช่น ช่วยเหลือการก่อสร้างที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคส่วนกลาง เป็นต้น³³

³¹ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ลง ณ วันที่ 17 มิถุนายน 2557 เรื่อง เพื่อบริหารหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

³² สิริลักษณ์ จันทรแจ่มศรี และ ภิชชากรณ์ วงศ์ทองดีปีแก้ว, เรื่องเดิม.

³³ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) , *รวมพลังชุมชนริมทางอีสาน ระดมแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการรถไฟความเร็วสูง*, สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://web.codi.or.th/20230510-45391/>

จากตัวอย่างบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแก่กลุ่มคนดังกล่าวจะต้องเริ่มจาก “การจำแนกประเภท” ของกลุ่มผู้บุกรุกหรือผู้อาศัยในที่ดินของรัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เช่น การอยู่ก่อนกฎหมายประกาศใช้ การสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศ หรือความจำเป็นต่อการพัฒนาเมือง เป็นต้น หลังจากนั้นจะต้อง “สร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อประชาชน” ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ การเปิดโอกาสให้ประชาชน “มีส่วนร่วมในการออกแบบ” แนวทางการแก้ไขปัญหา การดูแลรักษาพื้นที่ การร่วมดำเนินโครงการ ตลอดจนการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชาวชุมชน “สร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ เพื่อให้เกิดแรงหนุนในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

7.3.2 บทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ

1) ศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex)

การจัดสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) บนที่ดินราชพัสดุ เป็นต้นแบบแนวทางที่มุ่งเน้น “การแก้ไขปัญหาบนฐานความรู้” จากสถาบันการศึกษา ผ่านการ “การลงทุนของภาครัฐ” ในลักษณะของรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมธนารักษ์ร่วมกับคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี เพื่อส่งเสริมการสร้างที่พักอาศัยที่มีความเหมาะสมและมีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุภายใต้หลักพระราชรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบเชื่อมโยงกัน คือศูนย์เรียนรู้และพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุแบบครบวงจรและบริบาลผู้ป่วยระยะท้าย (Ramathibodi Elderly Care and Hospice หรือ ECH) เพื่อเป็นศูนย์เรียนรู้ วิจัย พัฒนานวัตกรรม และแหล่งฝึกอบรม (Research and Training Center) แก่แพทย์พยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ และประชาชนทั่วไป รวมถึงให้บริการด้านสุขภาพแก่ผู้สูงวัยด้วยเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ทันสมัยและได้มาตรฐานสากล ครอบคลุมทั้งคลินิกผู้ป่วยนอก (Outpatient Clinic) งานบริบาลผู้ป่วยระยะฟื้นฟูและกายภาพบำบัด (Intermediate Care and Rehabilitation) งานบริบาลผู้ป่วยแบบประคับประคองและผู้ป่วยระยะสุดท้าย (Palliative Care and Hospice) และอื่น ๆ โดยโครงการที่พักอาศัยผู้สูงอายุรามาฯ-ธนารักษ์ (Senior Housing) เป็นที่พักอาศัยในรูปแบบคอนโดมิเนียมที่ทันสมัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกและมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นมิตรกับผู้สูงวัยที่มีสุขภาพแข็งแรงและพึ่งพาตนเองได้ดี (Active Aging) และใกล้กับสถานบริการด้านสุขภาพทั้งศูนย์ ECH และสถาบันการแพทย์จักรีนฤเบดินทร์ โครงการนี้เป็นการเช่าสิทธิการพักอาศัยระยะยาว 30 ปี บริหารงานโดยบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ (ธพส) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดของทุนจดทะเบียน³⁴

2) การปรับปรุงที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุรูปแบบประชารัฐ

การปรับปรุงที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุรูปแบบประชารัฐเป็นต้นแบบ “การบูรณาการทำงานร่วมกับภาคเอกชน” โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ปรับปรุงซ่อมแซมที่

³⁴ บริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.), ที่มาโครงการศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex), สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.dadasset.com/>

อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุรูปแบบประชารัฐ โดยได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) หรือ SCG ในรูปแบบของ “นโยบายที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคม” เพื่อช่วยซ่อมแซมบ้านของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก ขณะเดียวกัน กรมกิจการผู้สูงอายุได้ดำเนินโครงการสร้างชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ด้วยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในที่สาธารณะ หรือสถานที่ที่ผู้สูงอายุทำกิจกรรมร่วมกัน หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีความเหมาะสมปลอดภัยต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

ส่วนการสร้างที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันนั้น ภาครัฐมีการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ผ่านการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 12 แห่ง ให้บริการใน 4 ลักษณะ คือ ศูนย์บริการผู้สูงอายุกลางวัน ศูนย์บริการเลี้ยงดูผู้สูงอายุแบบเข้าไปเย็นกลับ บ้านพักฉุกเฉินบริการที่พักชั่วคราวไม่เกิน 15 วัน และบ้านพักผู้สูงอายุ 3 ประเภท คือสามัญ หอพัก และปลูกบ้านอยู่เอง ขณะเดียวกันยังมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง และศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุอีก 2 แห่งที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁵

จากตัวอย่างบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการ “บูรณาการทำงานร่วมกัน” ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งการ “สร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ ซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

7.3.3 แนวทางในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินรัฐในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินรัฐของกรุงเทพมหานคร ถือเป็นต้นแบบการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชน โดยมีการรวบรวมข้อมูล ทบทวน วิเคราะห์และสังเคราะห์ ตลอดจนการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำในด้านการอยู่อาศัย ตลอดจนส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองและชุมชนที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนสำหรับประชาชนทุกคน ซึ่งแผนดังกล่าวมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ คือ การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในที่ดินรัฐบนชุมชนเดิมและการพัฒนาพื้นที่ใหม่ รวมทั้งเสนอให้มีการสำรวจ บันทึกลงและออกระเบียบข้อบังคับป้องกันรักษาแปลงที่ดินสาธารณะในการดูแลของกรุงเทพมหานคร³⁶ นอกจากนี้ เครือข่ายสลัม 4 ภาค จากทั่วประเทศ และภาคีเครือข่าย ได้ยื่นข้อเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีแนวคิดว่าจะทำรณรงค์นโยบายแนวทางการแก้ไข

³⁵ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, *เปิดรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2562 ตอนที่ 6 : เน้นอยู่อาศัยในที่เดิม – เร่งสร้างที่พักต้นแบบ*, สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://thaitgri.org/?p=39501>

³⁶ สำนักงานการพัฒนาชุมชน สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร, *แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานครและแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัย*, สืบค้นวันที่ 17 กรกฎาคม 2567, จาก https://webportal.bangkok.go.th/public/user_files_editor/103/SorSorchor/plan.pdf

ปัญหาต่าง ๆ ได้ที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวง ก็จะเป็นโมเดลสำคัญกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับเขตเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ต่อไป โดยภาคีเครือข่ายได้เสนอให้กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานในการขอใช้ที่ดินสาธารณะ และที่ดินของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้ชุมชนจัดสร้างที่อยู่อาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยจัดทำข้อมูลชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่กรุงเทพมหานครร่วมกัน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, กรุงเทพมหานคร, องค์กรชุมชน) และมีโครงการบ้านมั่นคง ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนรวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุน ทั้งนี้ ควรกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อให้ชุมชนสามารถปรับปรุงสร้างความมั่นคงการอยู่อาศัยในที่เดิมได้ และอาจมีการกำหนดนโยบายการเก็บภาษีแบบรายแปลงย่อยตามการอยู่อาศัยจริง หรือตามทะเบียนบ้านของผู้อยู่อาศัยในโครงการ³⁷ โดยพื้นที่ต้นแบบความสำเร็จในด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น พื้นที่ “ยานนาวาโมเดล” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกรมธนารักษ์ กรุงเทพมหานคร และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกันหนุนเสริมชุมชนในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเพื่อสร้างบ้านมั่นคง

8. ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยของหน่วยงานต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

8.1 ปัญหาหรือข้อจำกัดในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

8.1.1 อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

1) การสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่าย

ในประเด็นการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่ายนั้น องค์กรส่วนท้องถิ่นอาจติดขัดปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) ได้กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และมาตรา 56 (7) กำหนดให้มีหน้าที่วางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง แต่หากเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดที่อยู่อาศัยหรือผังเมืองแต่อย่างใด อีกทั้งมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ริเริ่มในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยการจัดหาที่ดินและดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่มีปัญหาทางด้านกฎหมายในประเด็นการโอนกรรมสิทธิ์ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) จะให้อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการ

³⁷ The ACTIVE Thai PBS, “ซัสชาติ” เดินหน้าแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยคนจนเมือง, สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2567 <https://theactive.net/news/housing-20231002/>

ค้าขายได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชนได้

อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบเคียงแนวการตีความการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่น เช่น การจัดให้มีท่าเทียบเรือ ตามมาตรา 51 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 51 กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม และ (9) เทศพาณิชย์ มาตรา 60 วรรคหนึ่งกำหนดว่า เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นว่า คำว่าพาณิชย์หรือการพาณิชย์ หมายถึง การค้าขาย หรือการลงทุนเพื่อแสวงหากำไร และมาตรา 66 (4) กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ ดังนั้น เทศบาลตำบลจึงอาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีท่าเทียบเรือเพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชนในลักษณะเทศพาณิชย์ (การค้า การลงทุน เพื่อแสวงหากำไรหรือรายได้) โดยตราเป็นเทศบัญญัติเพื่อดำเนินการเทศพาณิชย์ในการจัดให้มีท่าเทียบเรือไว้บริการประชาชนเพื่อแสวงหากำไรหรือรายได้ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ การตราเทศบัญญัติดังกล่าวต้องกระทำให้อยู่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง³⁸

นอกจากนี้ ในด้านการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 55/2556 เรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่อันกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น กรณีเทศบาลเมือง มาตรา 53 (4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเมืองต้องจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ และอาจดำเนินการให้มีและบำรุงโรงพยาบาลในเขตเทศบาลเมืองได้ และกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหาร

³⁸ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, บันทึกข้อความ ที่ มท 0804.3/9721 เรื่อง การขอให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ เรื่อง การบริหารจัดการท่าเรือเวียงเชียงแสน พ.ศ. ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2563

ส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้กิจการในการจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาลเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ³⁹

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหรือจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว การจัดให้ได้มาซึ่งสถานที่และอาคารของโรงพยาบาลย่อมกระทำได้เพราะอาคารและสถานที่เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำหรือไม่นั้น เห็นว่า ในการจัดจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำนั้นอาจแยกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ ถ้ากิจการนั้นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกหรือเป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น การดูแลรักษาอาคารที่ทำการ การรักษาความปลอดภัยของที่ทำการ หรือการทำความสะอาดสถานที่ทำงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจ้างเหมาเอกชนหรือบุคคลใดให้มาดำเนินการให้ได้ ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยวางหลักเกณฑ์ไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1452 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2541 แต่ในกรณีที่กิจการใดเป็นกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการประชาชน ย่อมเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจะมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการนั้นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้⁴⁰

จากบันทึกข้อหารือดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถแสวงหากำไรอันมีลักษณะเป็นการค้าขายแข่งกับเอกชนได้ และสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกหรือเป็นระเบียบเรียบร้อย ส่วนการจะมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ ซึ่งแนวการตีความดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 ที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอาจอดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน โดยการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

³⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 55/2556 เรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ ได้ และประการสำคัญต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การเงิน และการคลัง โดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ทั้งนี้ เมื่อการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐ จะต้องดำเนินการ หากมีการตีความจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “จัดที่อยู่อาศัย” อาจส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน

2) การปรับปรุงที่อยู่อาศัย

ส่วนในด้านการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุน การดำเนินงานของราชการส่วนกลาง เช่น การสนับสนุนการดำเนินงานของกรมกิจการผู้สูงอายุที่ทำหน้าที่เป็น หน่วยงานบริการในพื้นที่ตามระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่ อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562 โดยมีหน้าที่ใน การสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งการ “ปรับสภาพแวดล้อมที่ อยู่อาศัย” หมายความว่า การเพิ่มเติม ปรับปรุง ซ่อมแซม เปลี่ยนแปลง หรือดัดแปลงที่อยู่อาศัยบางส่วนหรือ ทั้งหมด โดยอาศัยการออกแบบ การซ่อมแซม การก่อสร้าง การใช้เทคโนโลยี หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้ผู้สูงอายุ ดำรงชีวิตในที่อยู่อาศัยนั้นได้โดยสะดวก เหมาะสม ปลอดภัย และมีสุขอนามัยที่ดี โดยผู้สูงอายุ หรือบุคคลที่ เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดที่ประสงค์ขอรับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยตามข้อ 5 หรือผู้สูงอายุ บุคคลที่ เกี่ยวข้อง เจ้าของสถานที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอรับการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรตามข้อ 6 สามารถยื่นคำขอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุบ้านบางแค หรือ สำนักงานเขตตามภูมิลำเนา กรณียุอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานบริการในพื้นที่

อย่างไรก็ดี มีผู้สูงอายุบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการดังกล่าวจากภาครัฐได้ เช่น ผู้สูงอายุที่ ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากหลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณในกรณีที่อยู่อาศัย ไม่ได้เป็นของผู้สูงอายุหรือทายาท ในกรณีเช่นนี้ บุคคลนั้นต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นจริงไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้รับความยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ซึ่งในทางปฏิบัติ หน่วยงานของ รัฐที่เป็นเจ้าของพื้นที่ เช่น กรมธนารักษ์ การรถไฟ อาจเกิดความยากลำบากในการตัดสินใจแสดงเจตนาให้ ความยินยอม เนื่องจากเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของมิติความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ของรัฐและการบังคับใช้ กฎหมายเพราะบุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะของการเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ทำให้กลุ่มผู้สูงอายุดังกล่าวไม่สามารถ เข้าถึงสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยจากภาครัฐได้ ทำให้คนเหล่านี้ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการดำเนินชีวิต ซึ่งกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครองให้กับประชาชน

8.1.2 การบังคับใช้กฎหมายในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้มีรายได้น้อยในที่ดินของรัฐ

นอกจากปัญหาอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ยังพบปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ได้กำหนดให้ผู้จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ โดยหากผู้ใดก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 42 เพื่อรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตออกได้ทั้งหมด

อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาบางประการ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยเพิกเฉยมิได้ตรวจสอบการก่อสร้างจนเป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐและก่อสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต หรือในบางกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคาร แต่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองกลับเพิกเฉย เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถใช้มาตรการทางปกครองตามมาตรา 43 (1) เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวถูกจำกัดการใช้เท่าที่จำเป็น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 99/2555 ซึ่งได้วินิจฉัยโดยสรุปความได้ว่า “การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ต่างมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองทั้งสิ้น การวินิจฉัยและตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ดังนั้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้หรือศาลปกครองจะกำหนดคำสั่งบังคับตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) ได้ ต่อเมื่อปรากฏชัดตั้งแต่เบื้องต้นว่า มาตรการตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้บุคคลรื้อถอนอาคารโดยแน่แท้เท่านั้น เมื่อยังไม่ปรากฏพฤติการณ์ใด ๆ ที่บ่งชี้ให้เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งที่ให้รื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้ ศาลปกครองจึงไม่ชอบที่จะกำหนดคำสั่งบังคับโดยสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีได้” ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) ไม่อาจบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดกฎหมายเพราะหากเป็นการรื้อถอนตามมาตรา 43 (2) ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะรัฐต้องใช้งบประมาณในการรื้อถอน แม้ความในตอนท้ายของมาตราดังกล่าวจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน แต่เมื่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นผู้มีรายได้น้อยและเป็นผู้สูงอายุ มักไม่มีเงินที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำให้ในทางปฏิบัติรัฐต้องเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด อีกทั้งความยากลำบากในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวมักเป็นคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่

ในเขตเมือง ไร่ที่อยู่หรือแหล่งทำมาหากินที่มั่นคง ทั้งนี้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นมาตรการตาม มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) อย่างจริงจัง ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งความมั่นคงในที่อยู่ อาศัยซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ส่งผลต่อการดำเนินชีวิต คุณภาพชีวิตของประชาชนและปัญหาอื่น ตามมาอีกมากมาย ทำให้การบุกรุกเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีลักษณะเป็นปรากฏการณ์ “ดื้อแพ่ง” ที่ยาก ต่อการแก้ไขและมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยที่ประชาชนมิได้มีเจตนาที่จะเป็นผู้ละเมิดกฎหมาย แต่เพียงเพราะ ต้องการที่อยู่อาศัยและแหล่งทำมาหากินเพื่อดำเนินชีวิตตามปกติเช่นมนุษย์ทั่วไป

นอกจากนี้ ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมิได้สร้าง ความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อดี ข้อเสีย หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ขาดกระบวนการ มีส่วนร่วมในการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งขาดแนวทางการแก้ไขปัญหาคัดเจนในด้านที่อยู่ อาศัยหรือที่ทำกินของประชาชน และขาดการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อหน่วยงานภาครัฐในลักษณะของ การกลั่นแกล้งรังแกประชาชน

9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินของรัฐ ถือเป็นบริการสาธารณะประการหนึ่ง เนื่องจากสิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิต ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงควรมี อำนาจหน้าที่ในการกิจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารจังหวัด กลับไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านดังกล่าวที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ในการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิในที่อยู่ อาศัยของประชาชนยังเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองได้อย่างจริงจัง อีกทั้งในการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดการสร้างความรับรู้ให้กับประชาชนถึงผลกระทบที่ เกิดขึ้นจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบหรือเสนอแนะแนวทาง ในการแก้ไขปัญหา ขาดการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือ ชุมชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน สร้างภาพลักษณ์ที่ ไม่ดีต่อหน่วยงานภาครัฐและเกิดเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยากต่อการแก้ไข

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสบปัญหาด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยควรเป็นผู้นำหลักในการดำเนินการแก้ไข ปัญหา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดและรับรู้ปัญหาทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ และควรศึกษา แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยบนฐานองค์ความรู้ทางวิชาการ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแผนปฏิบัติการ ด้านที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านการอยู่อาศัย ตลอดจน ส่งเสริมให้เป็นเมืองและชุมชนที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนสำหรับประชาชนทุกคน ทั้งนี้ อาจดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

9.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนการทำงาน

9.1.1 จัดตั้งที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาวิจัย รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลบนพื้นฐานองค์ความรู้ทางวิชาการและข้อเท็จจริงตามบริบทของแต่ละพื้นที่ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัยเพื่อกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนา บทบาทหน้าที่และแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน

9.1.2 จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนการทำงานในลักษณะบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และชุมชน

9.1.3 จัดทำฐานข้อมูลการอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ลักษณะของกลุ่มผู้อาศัย ระยะเวลาการอยู่อาศัย ผลกระทบจากการอาศัยในที่ดินของรัฐให้ชัดเจน และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้บุกรุกในแต่ละกลุ่มโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน

9.1.4 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และร่วมออกแบบแนวทางในการแก้ไขปัญหา

9.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

9.2.1 ควรเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้มีอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่

9.2.2 ควรขยายการตีความอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยให้หมายความรวมถึงการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่ายในลักษณะเทศพาณิชย์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

9.2.3 ควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในด้านการจัดการที่อยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันรักษาที่ดินสาธารณะที่อยู่ในเขตการปกครองดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดที่อยู่อาศัยให้มีความชัดเจน นำหลักการมีส่วนร่วมและการบูรณาการทำงานมาขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของผู้ยากไร้ให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า คงไว้ซึ่งสุขภาพและความเป็นอย่างยู่ที่ดีให้นานที่สุด

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). รายงานผลการศึกษา เรื่อง การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำความผิด. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567, จาก https://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (2561) ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579). สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2567, จาก <https://www.nha.co.th/download/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%97/>

- การเคหะแห่งชาติ. (2562). รายงานสรุปและวิเคราะห์ฐานข้อมูลชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ 2562 บริษัท จีไอเอส จำกัด: ม.ป.ท.
- ณปภัช สัจฉกุล และคณะ. (2565). เรื่องการสูงวัยในถิ่นที่อยู่ ข้อเสนอตัวแบบนโยบายจากบทเรียน ต่างประเทศ (เอกสารสรุปการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บริษัทนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.). (ม.ป.ป.). ที่มาโครงการศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบ วงจร (Senior Complex). สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.dadasset.com/>
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.
- เพจ Hi Songkhla. (2565). เทศบาลนครสงขลาแจ้งประชาสัมพันธ์ก่อนเข้ารีดถอนอาคาร บริเวณแหลมสนอ่อน เข้ารีดถอนในวันนี้ (27 เมษายน 2565). สืบค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2567, จาก <https://fb.watch/ubUM4RMIjt/>
- มูลนิธิเพื่อพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs. สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/>
- มูลนิธิเพื่อพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). ตัวชี้วัดและแดชบอร์ด. สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.sdgport-th.org/indicators-dashboard/#1628572180860-04b99675-4efd>
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2562). เปิดรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2562 ตอนที่ 6 : เน้นอยู่อาศัยในที่เดิมเร่งสร้างที่พักต้นแบบ. สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://thaitgri.org/?p=39501>
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2563). เวทีเสวนา “นโยบายและการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก https://thaitgri.org/?page_id=35858
- วิชัย วิรัตน์พันธ์. (2566). วิฤตบ้านสูงวัย ผู้มีรายได้น้อย “คนจนมีสิทธิ์มีัยครับ” โจทย์ใหญ่รัฐบาลเศรษฐา. สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2566 จาก <https://www.prachachat.net/property/news-1453570>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2566). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.kpi-corner.com/content/8073/local0001>
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2566). รวมพลังชุมชนริมรางอีสาน ระดมแนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการรถไฟความเร็วสูง. สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://web.codi.or.th/20230510-45391/>
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2566). โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง. สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2019/05/book-27072560.pdf>

- สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย. (2567). รายงานประจำปี พ.ศ. 2551. สืบค้น วันที่ 15 กรกฎาคม 2567 จาก <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=12971>
- สรนันท์ ตุลยานนท์. (ม.ป.ป.). ภาพรวมของโลกด้านสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Health and Wellness). สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.mtec.or.th/post-knowledges/66565/>
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, (2562), มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 11 พ.ศ. 2561. สืบค้น วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://infocenter.nationalhealth.or.th/Ebook/MatiSamatcha11/book.html#p=22>
- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน). (2566). หลากหลายว่าด้วยเมืองน่าอยู่. สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://knowledgeportal.okmd.or.th/article/64144387cfb1f>
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda). สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://ebooks.m-society.go.th/ebooks/detail/395>
- สำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2564). คู่มือการบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ปี 2565. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..
- สำนักงานการพัฒนาชุมชน สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานครและแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัย. สืบค้นวันที่ 17 กรกฎาคม 2567, จาก https://webportal.bangkok.go.th/public/user_files_editor/103/SorSorchor/plan.pdf
- สิรินธรยา พูลเกิด และณปภัช สัจจกุล. (2563). ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทย: แนวคิดพัฒนาการ และมุมมองเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สิริลักษณ์ จันทรแจ่มศรี และ ภิชากรณ วรงค์ทงติ์แก้ว. (2567). แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ. สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.onlb.go.th/about/featured-articles/5147-a5147>
- The ACTIVE Thai PBS, “ซัชชาติ” เดินหน้าแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยคนจนเมือง. สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก <https://theactive.net/news/housing-20231002/>

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์
ตามสัญญาภายหลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ:
ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการของประเทศไทยและมาตรการฟื้นฟู
อสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย¹

Legal Measures for Consumer Protection in Cases of Consumers Who Do Not
Receive Real Estate as Contracted after Purchasing Real Estate
before Construction Completion:

A Comparative Study of Measures in Thailand and the Rehabilitation of
Abandoned Housing Projects in Malaysia

พิชญ์นา มานีวัน,² ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน³

Pitchana Maneewan, Panupong Chalermisin

(Received: April 4, 2024, Revised: November 17, 2024, Accepted: November 30, 2024)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาภายหลังเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้ชำระราคาไปก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ รวมถึงศึกษากฎหมายการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทยและศึกษาเปรียบเทียบมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยไม่สามารถให้การคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จได้ เนื่องจากไม่สามารถบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระราคาอสังหาริมทรัพย์คืนแก่ผู้บริโภค รวมถึงไม่สามารถส่งมอบอสังหาริมทรัพย์ให้แก่

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ซึ่งเป็นการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ปีการศึกษา 2565 โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

² นักศึกษาระดับปริญญาโท, หลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, เลขที่ 15 ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110, gain919@hotmail.com

Student, Master of Laws, Faculty of Law, Prince of Songkla University, 15, Hat Yai, Songkhla 90110, gain919@hotmail.com

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่, เลขที่ 15 ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110, panupong.ch@psu.ac.th

Assistant Professor, Faculty of Law, Prince of Songkla University, 15, Hat Yai, Songkhla 90110, panupong.ch@psu.ac.th

ผู้บริโภคได้ ซึ่งแตกต่างจากมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซียที่สามารถจัดให้มีการเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้าง ส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับการชำระเงินคืนหรือได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา จึงควรนำมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซียมาปรับใช้ในประเทศไทยต่อไป

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้าง ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองในการเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

คำสำคัญ : ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์, การคุ้มครองผู้บริโภค, การดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

Abstract

This research is to study the legal measures for consumer protection in cases of consumers who do not receive real estate after entering into a contract to purchase real estate and have made payment before the construction is completed, to study escrow law in Thailand, to compare the rehabilitation of abandoned housing projects in Malaysia and to propose legal measures that provide appropriate consumer protection aligning with Thailand's economic and social conditions.

The research results found that legal measures for consumer protection in Thailand are unable to protect consumers in the case of real estate purchase contracts before the construction is completed because such legal measures can neither oblige real estate developers to refund the payment to consumers nor allow consumers to receive the real estate. In contrast, the rehabilitation of abandoned housing projects in Malaysia can enable consumers to receive a refund or the real estate as contracted. Therefore, the rehabilitation of abandoned housing projects in Malaysia should be adapted in Thailand.

Based on the research result, the researcher recommended amending the Escrow Act B.E. 2551 (2008) along with other related laws to provide protection for consumers who are involved in purchasing real estate before the construction is completed and to allow for the rehabilitation of abandoned real estate, which will result in consumers being protected when entering into contracts to purchase real estate, which will also be beneficial to the economy and society of Thailand.

Keywords: Real Estate Business, Consumer Protection, Escrow Agreement

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อสังหาริมทรัพย์เป็นหนึ่งในสิ่งปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ เนื่องจากอาจใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการตลอดจนใช้ประโยชน์อื่น ๆ ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยเป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการจะจัดหาที่ดินมาจัดสรรเป็นแปลงย่อย และสร้างอาคารลงบนที่ดินเพื่อจำหน่าย ซึ่งต่อมาได้พัฒนาไปในรูปแบบต่าง ๆ ตามความต้องการของผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นบ้านจัดสรร หมู่บ้านจัดสรร หรืออาคารชุด เป็นต้น⁴ ซึ่งในการเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขาย อสังหาริมทรัพย์นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามผู้ประกอบการในการขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จแต่อย่างใด ส่งผลให้เกิดกรณีที่ผู้บริโภคชำระราคาอสังหาริมทรัพย์ไว้ตั้งแต่การก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ หากแต่ต่อมาผู้ประกอบการกลับไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จได้ อันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ อย่างการบริหารงานที่ผิดพลาด ตลอดจนการนำเงินที่ผู้บริโภคได้ชำระไว้ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา⁵

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเทียบเคียงกับประเทศมาเลเซียที่ได้มีการเสนอแนวคิดสร้างแล้วขาย (Build Then Sale ; BTS) อันเป็นการกำหนดให้ผู้บริโภคชำระราคาก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จได้สูงสุดเพียงร้อยละ 10 จากราคาอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด และสามารถชำระส่วนที่เหลือได้ต่อเมื่อก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว⁶ แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการคัดค้านจากผู้ประกอบการเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลที่ว่าอาจเป็นการรบกวนกลไกทางการตลาดมากเกินไป⁷ และตัดโอกาสในการหมุนเวียนเงินทุนที่ได้รับจากการเรียกเก็บราคาอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ดังนั้น การกำหนดให้สามารถชำระราคาต่อเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ จึงอาจไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับประเทศไทยเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาเลเซียที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย

ต่อมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา จึงมีการออกพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 ขึ้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีคนกลางเข้ามาเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา โดยผู้ประกอบการและผู้บริโภคต้องตกลงทำสัญญากันอีกฉบับหนึ่งเพื่อให้มีคนกลางเข้ามาดูแลผลประโยชน์ระหว่างคู่สัญญา⁸ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ตามความในพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 เพื่อแก้ไข

⁴ ภูษณิศ ภูธรศักดิ์, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 17.

⁵ กมลลักษณ์ พันธุ์เจริญ, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรที่มีผลต่อผู้บริโภค, วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 8 (2) (2561), น. 4.

⁶ National House Buyers Association, *What is the Build then Sell 10:90 (BTS 10:90) concept and how can it help the housing industry?*, Retrieved June 17, 2024, from <https://shorturl.asia/dPQC6>

⁷ Fara Aisyah, *HBA: Initiate BTS 10:90 concept to ease housing woes*, Retrieved March 29, 2024, from <https://shorturl.asia/yYkQM>

⁸ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551), น. (1).

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ และส่งเสริมการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน⁹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ผู้บริโภคอาจไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา แต่กลับไม่มีการบังคับใช้ในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หากคู่สัญญาไม่สมัครใจในการเข้าร่วมทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาดังกล่าว

เมื่อคู่สัญญาไม่ได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามาบังคับใช้ อีกทั้งยังไม่มี การกำหนดห้ามผู้ประกอบการธุรกิจเรียบบะราคาอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ตลอดจนไม่ได้มี มาตรการอื่นใดในการป้องกันปัญหา ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา ดังตัวอย่างเหตุการณ์ เช่น กรณีที่ผู้บริโภคได้ ทำสัญญาจะซื้อขายกับบริษัทอสังหาริมทรัพย์ และได้ชำระราคาก่อนการก่อสร้างอาคารชุดเสร็จสิ้น หากแต่ หลังผ่อนชำระมาตลอดเป็นเวลาประมาณ 4 ปี กลับพบว่าอาคารชุดดังกล่าวไม่ได้ถูกก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายกว่า 198 ราย และมีมูลค่าความเสียหายมากกว่า 55 ล้านบาท¹⁰

ส่งผลให้ผู้บริโภคจำต้องใช้สิทธิทางศาลในการยื่นฟ้องเพื่อการบังคับคดีแต่จากการบังคับคดีเพื่อชำระ หนี้ พบว่าเงินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจมีไม่มากพอจะชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมด ทำให้จำเป็นต้องมี การชำระหนี้ตามบุริมสิทธิ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่มักเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือธนาคารที่มี บุริมสิทธิในหนี้มากกว่าผู้บริโภค รวมไปถึงผู้ประกอบการอาจเป็นลูกหนี้ของเจ้าหนี้รายอื่น ๆ ที่มีบุริมสิทธิ ในหนี้มากกว่า เช่น เจ้าหนี้จำนอง ผู้รับเหมาก่อสร้าง ร้านค้าวัสดุ ฯลฯ ผู้บริโภคจึงได้รับการชำระหนี้เป็นลำดับ หลัง โดยอาจส่งผลให้ไม่มีเงินหลงเหลือเพียงพอในการชำระให้แก่ผู้บริโภคอีกต่อไป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียที่เคยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเนื่องจากการผลิต อสังหาริมทรัพย์ที่มากเกินไป (Over Supply) จนเสี่ยงต่อการเกิดหนี้เสีย (Non-Performing Loan ; NPL) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศต่อไปได้¹¹ จากปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้กระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศมาเลเซีย (The Ministry of Housing and Local Government ; KPKT) ได้จัดทำมาตรการฟื้นฟู อสังหาริมทรัพย์ร้าง (The Rehabilitation of Abandoned Housing Projects) เพื่อป้องกันปัญหา ที่ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จ โดยเมื่อมีการขออนุญาตก่อสร้าง โครงการอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะดำเนินการสังเกตสัญญาณ (Signal) ต่าง ๆ และเมื่อเห็นว่าโครงการก่อสร้างใด มีสัญญาณที่จะไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จหรือถูกทิ้งร้างได้ กระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่นจะ ดำเนินการออกประกาศให้ถือเป็นโครงการที่ถูกทิ้งร้าง และเข้าเจรจากับผู้บริโภคตลอดจนผู้ประกอบการ โดยหน่วยงานรัฐอาจเป็นฝ่ายเข้ามาฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์หรืออาจประชาสัมพันธ์เพื่อให้เอกชนรายอื่นเข้ามาทำ

⁹ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562, หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

¹⁰ ไทยพีบีเอส, ผ่อนดาวนค์คอนโดมีเนียมครบแล้ว ผ่านมา 4 ปียังก่อสร้างไม่เสร็จ, สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2567, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/293845>

¹¹ ศูนย์การเรียนรู้อาเซียน, อสังหาฯ ล้นตลาดมาเลเซีย มูตัสล่าเตือนเสียง "วิกฤตหนี้เสีย", สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2567, จาก <https://shorturl.asia/KDXsR>

การฟื้นฟูต่อไป¹² ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวของประเทศมาเลเซียนี้ ส่งผลทำให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ตั้งแต่ที่ยังไม่เกิดการทิ้งร้างโครงการอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่โครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ถูกทิ้งร้าง ซึ่งแตกต่างจากมาตรการของประเทศไทยที่จำต้องเกิดความเสียหายหรือมีการทิ้งร้างโครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิทางศาลได้

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจที่ประเทศไทยซึ่งกำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียจะนำมาตรการดังกล่าวมาปรับใช้ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองให้มีการปฏิบัติตามสัญญา อันจะส่งผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์แล้วเสร็จ
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและประเทศมาเลเซียในกรณีการคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์แล้วเสร็จ
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จในประเทศไทย

3. สมมติฐาน

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยไม่สามารถให้การคุ้มครองครอบคลุมไปถึงกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาภายหลังเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้ชำระราคาไปก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จได้ แตกต่างจากมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซียที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐในการสังเกตการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์และเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกทิ้งร้าง ก่อให้เกิดการป้องกันความเสียหายและทำให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครอง ประเทศไทยจึงควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ต่อไป

4. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาภายหลังเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้ชำระราคาไปก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ศึกษากฎหมายการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 และศึกษามาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซียตามพระราชบัญญัติ

¹² PropertyGuru, *Peninsular Malaysia Currently Has 78 Abandoned Housing Projects, According To KPKT*, Retrieved March 29, 2024, from <https://shorturl.asia/tYZkc>

การขออนุญาตและควบคุมการก่อสร้างพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2509 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1966) เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครอง

5. ระเบียบวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document Research) และศึกษาด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ซึ่งใช้แบบสัมภาษณ์ประเภทกึ่งโครงสร้าง โดยได้มีการแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่มตัวอย่าง มีจำนวนคนและเกณฑ์การคัดเลือก ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริโภค มีเกณฑ์การคัดเลือก คือ ต้องเป็นผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จในประเทศไทย โดยการเข้าทำสัญญาต้องเป็นไปโดยความต้องการของผู้บริโภค จำนวน 11 คน เพื่อศึกษาถึงการทำสัญญาจะซื้อจะขายระหว่างผู้บริโภครกับผู้ประกอบการธุรกิจตามกฎหมาย ปัญหาหรือผลกระทบที่ได้รับ และแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมถึงศึกษาทัศนคติต่อมาตรการที่จะนำมาบังคับใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

กลุ่มที่ 2 ผู้ประกอบการธุรกิจ มีเกณฑ์การคัดเลือก คือ ต้องเป็นผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย โดยต้องผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และจะต้องมีการดำเนินโครงการอสังหาริมทรัพย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 โครงการ จำนวน 5 คน เพื่อศึกษาถึงการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และทัศนคติต่อมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้เกิดการเสนอแนะแนวทางที่ไม่กระทบต่อการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากจนเกินไป

กลุ่มที่ 3 บุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ มีเกณฑ์การคัดเลือก คือ ต้องเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐในประเทศไทย อันได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง และจะต้องเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 4 คน เพื่อให้เกิดการเสนอแนะมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยต่อไป

จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจ และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่ส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันไม่สามารถให้การคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายและชำระราคาก่อนการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์แล้วเสร็จ

ทำให้ทราบถึงขั้นตอนและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทั้งในประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้มาใช้ในการเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

7. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

7.1 มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายของประเทศไทย

ในยุคแรก ผู้ประกอบธุรกิจสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างอิสระ เนื่องจากอิทธิพลของแนวคิดระบบเศรษฐกิจเสรี แต่เมื่อไม่มีกฎหมายควบคุมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ย่อมส่งผลให้เกิดกรณีที่ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่สุจริต ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม รัฐจึงต้องกำกับดูแลการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค¹³

ส่งผลให้มีการออกกฎหมายพิเศษกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต้องปฏิบัติตามเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ที่ให้อำนาจแก่ศาลในการพิจารณาข้อสัญญาในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ในบางกรณี พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้รูปแบบของสัญญาต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการว่าด้วยข้อสัญญากำหนด¹⁴ รวมถึงการคุ้มครองด้านการโฆษณาที่มีการกำหนดตามกฎหมายกระทรวง¹⁵ นอกจากนี้ หากเป็นอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบอาคารชุดยังมีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่มีการกำหนดให้ใช้แบบของสัญญาตามที่รัฐมนตรีกำหนดและตามประกาศต่าง ๆ¹⁶ รวมถึงกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด การจดทะเบียนอาคารชุด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่กล่าวไปข้างต้นนั้น อยู่ในรูปแบบของการกำหนดเงื่อนไข ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข เพื่อให้ได้รับการอนุญาตให้ดำเนินโครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ หากแต่ภายหลังจากที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับการอนุญาต กลับไม่ได้มีการควบคุมในช่วงที่ผู้บริโภคเข้าทำสัญญาและชำระเงินไปแล้วแต่อย่างใด ส่งผลให้ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค หากแต่ยังคงไม่อาจครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้บริโภคได้ชำระราคาไปก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ได้นำเงินที่ผู้บริโภคชำระไปใช้ในการดำเนินการก่อสร้าง ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา รวมถึงไม่ได้รับเงินที่ได้ชำระไปแล้วคืน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 ขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลผลประโยชน์ระหว่างคู่สัญญา

¹³ อนุพงษ์ มานะกิจรุ่งเรือง, ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านที่อยู่อาศัย ศึกษาเฉพาะกรณีการซื้อบ้านจัดสรร, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552), น. 10.

¹⁴ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจรับจ้างก่อสร้างอาคารเพื่อการอยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2559

¹⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 22

¹⁶ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์¹⁷ ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีคนกลางที่มีความมั่นคงและน่าเชื่อถือเข้ามาทำหน้าที่ดูแลการชำระหนี้ของคู่สัญญา โดยคนกลางดังกล่าวนี้เรียกว่า “ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา” ซึ่งต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น และคู่สัญญาจะต้องจัดทำ “สัญญาดูแลผลประโยชน์”¹⁸ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตกลงจะดูแลการชำระหนี้ของคู่สัญญาให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้¹⁹ โดยผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะมีหน้าที่ในการดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาดูแลผลประโยชน์ ดูแลรักษาทรัพย์สิน หรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ที่คู่สัญญาได้ส่งมอบไว้ พร้อมทั้งดำเนินการส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้แก่คู่สัญญาต่อไป²⁰ ดังนั้น ในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์นั้น สัญญาดังกล่าวมักอยู่ในรูปแบบที่ผู้บริโภคได้ชำระเงินให้แก่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเพื่อให้เก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้ จนกว่าการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์จะแล้วเสร็จ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจึงจะดำเนินการส่งมอบเงินให้แก่ผู้ประกอบการต่อไป²¹ ในการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานี้ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าบริการเพื่อการทำงานที่ตนได้จัดทำไป ตามประกาศคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ที่ได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้สามารถเรียกเก็บได้สูงสุดที่ร้อยละ 0.3 ของมูลค่าสัญญาดูแลผลประโยชน์²²

ทั้งนี้ การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาและผู้ดูแลผลประโยชน์จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้อกำหนดที่ห้ามผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามีส่วนได้เสียกับคู่สัญญาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม²³ และยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ อย่างเคร่งครัด ทั้งในเรื่องคุณสมบัติของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา การจัดเก็บทรัพย์สิน การยื่นรายงานหรือเอกสารใด ๆ รวมถึงบัญชีดูแลผลประโยชน์ เป็นต้น อีกทั้งได้มีการกำหนดโทษทั้งทางปกครองและทางอาญาหากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติอีกด้วย²⁴ โดยการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานี้จะอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลและตรวจสอบของ “คณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์” ที่เป็นหน่วยงานรัฐซึ่งประกอบด้วย

¹⁷ จุลธิดา จงกลณี, การฟื้นฟูกิจการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาผลกระทบต่อนักซื้อและแนวทางแก้ไข (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 48-49.

¹⁸ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562, มาตรา 5

¹⁹ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562, มาตรา 3 วรรคสอง

²⁰ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562, มาตรา 7

²¹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 (Escrow Law), สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://shorturl.asia/Hru1l>

²² ประกาศคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ เรื่อง ค่าตอบแทนและค่าบริการในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลผลประโยชน์, ข้อ 2 (1)

²³ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562, มาตรา 12

²⁴ นาฎยา นมะหุต, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551: ศึกษากรณีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัย, (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559), น. 25-28.

ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย²⁵

7.2 มาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย

จากการที่อสังหาริมทรัพย์ในประเทศมาเลเซียถูกทิ้งร้าง ส่งผลให้มีการจัดทำมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างเกิดขึ้น โดยมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างนั้นถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการขออนุญาตและควบคุมการก่อสร้างพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2509 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1966) ซึ่งผู้ประกอบการจะถูกสังเกตการณ์การก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์โดยหน่วยงานรัฐอย่างกระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่น (KPKT) ²⁶ ที่จะทำการสังเกตสัญญาณ (Signal) หรือลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ล่าช้าเกินกว่ากำหนดระยะเวลาตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผล ไม่มีการก่อสร้าง หรือไม่มีความคืบหน้าใด ๆ เกินกว่า 6 เดือน
- 2) ศาลมีคำสั่งยุติกิจการของผู้ประกอบการ หรือกล่าวคือ ผู้ประกอบการถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) ผู้ประกอบการอยู่ภายในขั้นตอนร้องขอให้ตนเองเป็นบุคคลล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ
- 4) ผู้ประกอบการให้การยอมรับกับภาครัฐด้วยตนเองว่าไม่สามารถดำเนินโครงการอีกต่อไป²⁷

หากโครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ใด มีสัญญาณเข้าข่ายตามเกณฑ์ดังกล่าว กระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกประกาศให้ถือเป็นโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้าง และดำเนินการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกทิ้งร้างต่อไป²⁸

ซึ่งภายหลังจากที่กระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกประกาศให้ถือเป็นโครงการที่ถูกทิ้งร้าง ต่อมาหน่วยงานรัฐจะเริ่มดำเนินการประชาสัมพันธ์หาผู้ฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ โดยอาจเป็นผู้ประกอบการรายใหม่ที่เป็นเอกชน²⁹ หรืออาจเป็นหน่วยงานรัฐที่เข้ามาฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์เพื่อแสวงหากำไรในโครงการที่มีความคุ้มค่าหรือให้ผลตอบแทนสูง การฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกทิ้งร้างนั้นจะได้รับการยกเว้นภาษีอากรจากรัฐบาล และได้รับเงินสนับสนุนหรือความช่วยเหลือด้านการเงินกองทุนแห่งชาติในการฟื้นฟู³⁰ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นจึงมีการกำหนดเงื่อนไขที่จะสามารถเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ได้ ต้องมีเงื่อนไขดังนี้

- 1) ร้อยละ 50 ของผู้บริโภคทั้งหมดเห็นด้วยกับแผนการฟื้นฟู หรือเมื่อพิจารณาจากจำนวนเงินที่ผู้บริโภคได้ชำระไปทั้งหมด มีผู้บริโภคที่ตกลงที่จะฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์อย่างน้อย ร้อยละ 75 ของมูลค่าการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด (GDV)

²⁵ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551, มาตรา 26

²⁶ Housing Development (Control and Licensing) Act, 1966 (Act 118), section 10(2)(a)

²⁷ Housing Development (Control and Licensing) Act, 1966 (Act 118), section 11(1)

²⁸ Housing Development (Control and Licensing) Act, 1966 (Act 118), section 11(1)(ca)

²⁹ Housing Development (Control and Licensing) Act, 1966 (Act 118), section 11(3)

³⁰ Housing Development (Control and Licensing) Act, 1966 (Act 118), section 11(1A)

2) ผู้ประกอบธุรกิจรายเดิมเห็นด้วยกับแผนการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ และหากผู้ประกอบธุรกิจรายเดิมมีหนี้สิน เจ้าหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์รายเดิมต้องเห็นด้วยกับแผนการฟื้นฟูดังกล่าวเช่นกัน³¹

การดำเนินการตามขั้นตอนแผนการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์นี้ จะเริ่มต้นจากการที่รัฐจะทำการเปิดประชุมเจรจา (War Room) ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจรายเดิม ผู้บริโภค รวมไปถึงทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการตกลงจัดทำแผนฟื้นฟู จนเกิดแผนฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นไปตามเงื่อนไข ซึ่งสำหรับข้อเสนอแนะ หรือแผนการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ ผู้ฟื้นฟูอาจเสนอให้ผู้บริโภคชำระเงินเพิ่ม เพื่อนำไปเป็นต้นทุนในการก่อสร้างแลกเปลี่ยนกับการที่ผู้บริโภคจะได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา หรืออาจดำเนินการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์และจำหน่ายจนมีผลกำไรแล้วจึงนำเงินไปชำระเงินให้แก่ผู้บริโภค ตลอดจนอาจนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปทำประโยชน์ในรูปแบบอื่น โดยยังคงมีข้อตกลงในการที่จะชำระเงินให้แก่ผู้บริโภคตามมา

อย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกทิ้งร้างนั้น ผู้บริโภคอาจไม่ได้รับการชำระเงินทั้งหมด แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่ามาตรการดังกล่าว เป็นการช่วยลดความรุนแรงหรือผลกระทบที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถดำเนินโครงการอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาต่อไปได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับการปฏิบัติตามสัญญา กล่าวคือ ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา หรือได้รับชำระเงินคืน³²

8. ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยทั้งด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย มีผลการวิจัยดังนี้

8.1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากการศึกษาวิจัยด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1) กลุ่มผู้บริโภค

จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้บริโภคทั้งหมดตัดสินใจเข้าทำสัญญาและชำระราคาอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่ง่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ เนื่องจากทำให้ได้อสังหาริมทรัพย์ในราคาที่ถูกลง ทำให้ได้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในบริเวณใกล้ตัวเมืองหรือมีทำเลที่ดีซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้บริโภคเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายและชำระราคาตั้งแต่ง่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ส่งผลให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยหากมีการบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถขายอสังหาริมทรัพย์ได้ภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จเท่านั้น เนื่องจากอาจเป็นการตัดทางเลือกของผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม เมื่อประสบปัญหาที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จได้ ผู้บริโภคจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลในการเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระราคาค่าอสังหาริมทรัพย์ที่

³¹ Shawn Ng, *Rescue Contractors - The Heroes Abandoned Housing Projects Need*, Retrieved March 30, 2024, from <https://www.propertyguru.com.my/property-guides/rescue-contractors-abandoned-housing-projects-need-39383>

³² Nuarrual Hilal Md Dahlan, *Rehabilitation of Abandoned Housing Projects of Housing Developer Companies under Receivership in Peninsular Malaysia: Some Salient Issues and Suggestions*, *SSRN Electronic Journal*, May (2019), P. 392, Retrieved March 30, 2024, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3392993

ผู้บริโภคได้ชำระไปคืน ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า แม้ว่าจะมีการบังคับคดีเพื่อชำระหนี้ ผู้บริโภคทั้งหมดกลับไม่ได้รับการชำระเงินคืน เนื่องจากผู้ประกอบการไม่มีเงินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ เพียงพอจะชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมด ส่งผลให้จำเป็นต้องมีการชำระหนี้ตามบริมสิทธิ ซึ่งเมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการเป็นลูกหนี้ของเจ้าหนี้ที่มีบริมสิทธิในหนี้มากกว่าผู้บริโภค เช่น สถาบันการเงินหรือธนาคาร ผู้รับเหมาก่อสร้าง ฯลฯ จึงต้องมีการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ที่มีบริมสิทธิมากกว่าผู้บริโภคก่อน ส่งผลให้ไม่หลงเหลือเงินมาชำระคืนให้แก่ผู้บริโภคอีกต่อไป

อีกทั้ง จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนี้ ผู้บริโภคบางส่วนได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทยไว้ว่า การดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาไม่ได้เป็นที่รู้จักในกลุ่มผู้บริโภคอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้ไม่ได้มีการจัดทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาขึ้นในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์อย่างใดก็ตาม ผู้บริโภคทั้งหมดได้ให้ความเห็นว่า ผู้บริโภคยินดีที่จะทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาและชำระค่าธรรมเนียม หากได้รับการดูแลผลประโยชน์อย่างคุ้มค่า อย่างการจัดให้มีการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จ หรือได้รับการชำระเงินคืนทั้งหมดหรือบางส่วน

นอกจากนี้ จากความเห็นของผู้บริโภคทั้งหมดที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ผู้บริโภคเห็นด้วยกับการจัดให้มีเอกชนรายอื่นหรือหน่วยงานรัฐเข้ามาฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ แม้ว่าจะมีเงื่อนไขที่ผู้บริโภคอาจต้องชำระราคาอสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติม

2) กลุ่มผู้ประกอบการ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนี้ ผู้ประกอบการทั้งหมดมีความเห็นในเรื่องการกำหนดให้สามารถเรียกให้ผู้บริโภคชำระเงินได้ภายหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้นไว้ว่า การกำหนดดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถหมุนเวียนเงินที่ได้จากการเรียกให้ผู้บริโภคชำระราคาก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ทำให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระเงินลงทุนที่สูงขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลต่อราคาขายของอสังหาริมทรัพย์ตามมา หรืออาจส่งผลร้ายแรงถึงขนาดที่ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้

ส่วนความเห็นในเรื่องของการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้น ความคิดเห็นของผู้ประกอบการได้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายของผู้ประกอบการที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทย และอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการบางส่วนที่ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทย หากแต่ผู้ประกอบการทั้งหมดไม่ได้มีประสบการณ์ในการเข้าทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา อันเนื่องมาจากยังไม่เคยมีผู้บริโภคเสนอแนะหรือแสดงความต้องการในการเข้าทำสัญญาดังกล่าว

อีกทั้ง ผู้ประกอบการที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทยได้ให้ความเห็นว่า การดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ไม่ได้ให้การดูแลประโยชน์ที่คุ้มค่าในการเข้าร่วมสัญญาหรือจัดให้มีการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่จำเป็นต้องชำระค่าธรรมเนียมในการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา แต่ได้มีการให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ว่า หากการแก้ไขเงื่อนไขหรือขอบเขตสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาให้มากขึ้น เช่น มีการชดเชยให้แก่ผู้ประกอบการใน

กรณีที่ผู้บริโภคมไม่สามารถชำระราคาอสังหาริมทรัพย์ให้ครบถ้วนได้ หรือกรณีที่ผู้บริโภคมไม่ต้องการอสังหาริมทรัพย์อีกต่อไปหากแต่ดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจมีความสนใจที่จะเข้าทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

นอกจากนี้ สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานรัฐสามารถเข้ามาสังเกตการดำเนินโครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบธุรกิจทั้งหมดได้ให้ความเห็นไว้ว่า ยินดีให้ความร่วมมือในการสังเกตการณ์จากหน่วยงานรัฐ หากแต่ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจที่มากจนเกินไป เช่น การกำหนดให้ต้องมีการส่งบัญชีรายรับ - จ่าย การชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมนอกเหนือจากการขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมาย รวมไปถึงข้อกั่วงวลในเรื่องการรั่วไหลของข้อมูล ความเป็นอิสระในการดำเนินโครงการ และข้อกำหนดจากการสังเกตการณ์ที่อาจเข้มงวดมากเกินไป เช่น การกำหนดให้มีการระงับโครงการเมื่อไม่มีความคืบหน้าอย่างทันที

ส่วนในกรณีการจัดให้มีหน่วยงานรัฐหรือเอกชนรายอื่นเข้ามาฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ประกอบธุรกิจทั้งหมดมีความกังวลในเรื่องเงื่อนไขที่อาจทำให้ผู้ประกอบธุรกิจเสียเปรียบ จึงสมควรกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจำเป็นต้องให้การอนุญาตก่อนการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งยังให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ว่า การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถแจ้งให้มีการเข้ามาฟื้นฟู เมื่อไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จได้นั้น ถือเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจที่จะลดการขาดทุน (Cut Loss) อันอาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่อไป

ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทั้งหมดยังได้ให้ความเห็นถึงกรณีที่เมื่อมีการกำหนดให้มีเอกชนรายอื่นสามารถเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ต่อไป ย่อมทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สามารถเป็นผู้ฟื้นฟูได้เช่นกัน ซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจในการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบใหม่ แม้พิจารณาในทางปฏิบัติแล้วยังมีข้อกั่วงวลในเรื่องของระยะเวลาที่อนุญาตให้เข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ รวมไปถึงในเรื่องเงื่อนไขที่อาจเข้มงวด อีกทั้งคาดการณ์ได้ว่าการเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์อาจไม่สามารถทำได้ด้วยการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนเท่านั้น จำต้องได้รับความร่วมมือในการสนับสนุนด้านงบประมาณ ซึ่งหากมีการสนับสนุนดังกล่าว ผู้ประกอบธุรกิจมีความสนใจในการเข้าร่วมเป็นผู้ฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์

3) กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ และการปรับใช้มาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทมาเลเซียในประเทศไทย สามารถสรุปข้อมูลได้ดังนี้

เมื่อผู้บริโภคได้มีการใช้สิทธิทางศาล อันส่งผลให้จำต้องมีการบังคับคดียึดอายัดทรัพย์สินต่าง ๆ ของผู้ประกอบธุรกิจเพื่อขายทอดตลาดบังคับชำระหนี้ให้แก่ผู้บริโภคตามมา จากการดำเนินคดีจึงมักมีการร้องขอให้ตรวจสอบข้อมูลของที่ดินบริเวณที่จัดให้มีการก่อสร้าง และหน่วยงานรัฐนั้นจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินพิพาท ส่งมอบให้แก่คู่ความในคดีหรือกรมบังคับคดีตามระเบียบและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลมักพบว่า ที่ดินที่มีการทิ้งร้างโครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ติดสัญญาจำนองกับ

สถาบันการเงินหรือธนาคาร เพื่อเป็นประกันเงินกู้ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจสำหรับการลงทุนก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้เมื่อมีการบังคับคดีนำที่ดินดังกล่าวขายทอดตลาด จึงต้องส่งมอบเงินให้เจ้าหนี้จำนวนที่มีบุริมสิทธิในหนี้ก่อนผู้บริโภค

หากแต่การแก้ไขในเรื่องลำดับการชำระหนี้หรือบุริมสิทธิ โดยอาจกำหนดให้ผู้บริโภคได้รับการชำระหนี้เป็นลำดับแรก หน่วยงานรัฐได้ให้ความเห็นไว้ว่า อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันการเงินหรือธนาคาร รวมถึงผลกระทบต่อเจ้าหนี้ประเภทอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นแนวทางแก้ไขที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากจนเกินไป

ส่วนการกำหนดให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการสังเกตการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ ได้มีการให้ความเห็นไว้ว่า อาจก่อให้เกิดความกังวลแก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งอาจเป็นภาระที่เกินกว่าหน่วยงานรัฐจะบริหารจัดการได้ หากจำเป็นต้องสังเกตการก่อสร้างทุกโครงการ จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไข เช่น กำหนดให้ต้องมีการสังเกตการณ์เมื่อเป็นโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูง หรือมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจกระทบกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้หากมีการทิ้งร้าง

นอกจากนี้ สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำมาตราการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซียมาปรับใช้ในประเทศไทยได้มีการให้ความเห็นไว้ว่า หน่วยงานรัฐในประเทศไทยไม่อาจฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้างอย่างเช่นประเทศมาเลเซียได้ เนื่องจากรัฐมีการกำหนดห้ามไม่ให้รัฐเข้าทำกิจการแข่งขันกับเอกชน อีกทั้งการบริหารจัดการงบประมาณอาจไม่เพียงพอในการดำเนินการ หากแต่ในส่วนของการให้ความร่วมมือหรือให้เงินทุนสนับสนุนการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์นี้ อาจสามารถบริหารงบประมาณได้

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ทราบว่า เมื่อผู้บริโภคได้เข้าร้องเรียนเนื่องจากความเสียหายที่ผู้ประกอบการไม่สามารถก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จได้ หน่วยงานรัฐในประเทศไทยได้จัดให้มีการเจรจาเพื่อเสนอการเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์เหมือนอย่างประเทศมาเลเซียเช่นกัน หากแต่ที่ไม่สามารถจัดให้มีผู้เข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ได้ แม้ว่าจะมีเอกชนที่ให้ความสนใจ เพราะมักขอถอนตัวออกไปเนื่องจากจำเป็นต้องใช้เงินทุนสูงจากการที่อสังหาริมทรัพย์ถูกทิ้งร้างมาเป็นเวลานาน และปัญหาในเรื่องภาระผูกพันบนที่ดิน หน่วยงานรัฐจึงได้มีการให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรจัดให้มีกองทุนเพื่อนำเงินมาสนับสนุนเอกชนที่เข้ามาฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์

8.2 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการของประเทศไทยและมาตรการของประเทศมาเลเซีย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงกฎหมายการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทย และศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย มีผลการวิจัย ดังนี้

1) การเรียกให้ชำระเงินก่อนการก่อสร้างเสร็จสิ้น

สำหรับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีการกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการเรียกให้ผู้บริโภคชำระราคาก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศมาเลเซียนั้น แม้ว่าจะมีมาตรการที่กำหนดห้ามไม่ให้ผู้บริโภคชำระราคาก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จอย่างแนวคิดสร้างแล้วขาย

หากแต่มาตรการดังกล่าวกลับถูกคัดค้าน เนื่องจากส่งผลกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากจนเกินไป ส่งผลให้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา รัฐบาลของประเทศมาเลเซียจึงแก้ไขปัญหาโดยการใช้นโยบายผ่อนส่งอสังหาริมทรัพย์ร้างต่อมา

2) การใช้สิทธิทางศาลของผู้บริโภค

จากการศึกษาวิจัยพบว่ามาตรการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยในปัจจุบันต้องเกิดกรณีที่ไม่สามารถทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาหรือล่าช้าจนเป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายก่อนผู้บริโภคถึงจะมีสิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดี³³ เพื่อบังคับคดีให้เกิดการชำระเงินคืนให้แก่ผู้บริโภคตามมา หากแต่พบข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากการฟ้องคดีผู้บริโภคกลับไม่ได้รับการชำระเงินคืน เนื่องจากต้องมีการชำระหนี้ตามบุริมสิทธิ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่มักเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือธนาคาร³⁴ อีกทั้งยังมีหนี้สินจากเจ้าหนี้รายอื่น ๆ ที่มีบุริมสิทธิมากกว่าผู้บริโภค เช่น ผู้รับเหมาก่อสร้าง ร้านค้าวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ ทำให้ผู้บริโภคได้รับการชำระหนี้เป็นลำดับหลัง และไม่หลงเหลือเงินของผู้ประกอบการธุรกิจมาชำระคืนให้แก่ผู้บริโภคอีกต่อไป อันแสดงให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นไม่สามารถให้การคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายและชำระราคาก่อนการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์เสร็จสิ้นได้ เนื่องจากไม่สามารถทำให้ผู้บริโภคได้รับเงินคืนหรือได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการผ่อนส่งอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซียพบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศมาเลเซียไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายกับผู้บริโภคขึ้น หากแต่ผู้บริโภคสามารถยื่นคำร้องเพื่อให้เกิดการตรวจสอบโครงการอสังหาริมทรัพย์ได้ ตั้งแต่ที่มีสัญญาณว่าผู้ประกอบการไม่อาจก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้บริโภคได้³⁵

3) การบังคับใช้สัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยไม่มีการกำหนดห้ามผู้ประกอบการธุรกิจเรียกเก็บราคาอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ตลอดจนไม่ได้มีมาตรการอื่นใดในการป้องกันปัญหาโดยเฉพาะ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาที่ผู้บริโภคได้มีการชำระราคาอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วแต่ผู้ประกอบการไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ส่งผลให้ประเทศไทยได้มีการแก้ไขปัญหาด้วยการตราพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 เพื่อจัดให้มีคนกลางเข้ามาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา หากแต่การดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ยังคงไม่เป็นที่นิยมเท่าที่ควร³⁶ เนื่องจากเมื่อวิเคราะห์การจัดให้มีผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามมาตรา 5 พบว่าไม่ได้มีการบังคับให้การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ต้องจัดให้มีการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคุ้มครองคู่สัญญาอย่างผู้บริโภค หากแต่เมื่อต้องการให้มีการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเกิดขึ้น

³³ จุลธิดา จงกลณี, เรื่องเดิม, น.139.

³⁴ พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558, มาตรา 8(4)

³⁵ Housing Development (Control and Licensing) Act, 1966 (Act 118), section 10(2)(b)

³⁶ ชญานิศ ยวรี, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ.2551 : ศึกษากรณีอาคารชุด, (เอกัตศึกษาปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561, น. 6.

กลับต้องทำสัญญาขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับ ซึ่งต้องอาศัยความสมัครใจของคู่สัญญาทั้งสอง³⁷ ดังนั้น หากคู่สัญญาอย่างผู้บริโภคร่วมและผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ไม่เห็นพ้องกับเงื่อนไขในสัญญาย่อมไม่อาจก่อให้เกิดการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามักอยู่ในรูปแบบที่ผู้บริโภคร่วมได้ชำระเงินให้แก่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเพื่อให้เก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้ในบัญชีดูแลผลประโยชน์ จนกว่าการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์จะแล้วเสร็จ แล้วจึงส่งมอบเงินให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจ³⁸ ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจจะได้รับชำระเงินต่อเมื่อการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์แล้วเสร็จ ซึ่งไม่ต่างจากกรณีของการก่อสร้างให้เสร็จแล้วขาย ผู้ประกอบธุรกิจจึงจำต้องปฏิเสธการทำสัญญาดังกล่าว เนื่องจากการขาดสภาพคล่องจากการได้รับชำระเงินในระหว่างการก่อสร้างได้³⁹ อีกทั้งสำหรับผู้บริโภคที่หากผูกพันตามสัญญาแล้ว ย่อมต้องชำระเงินให้แก่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเพื่อนำไปเก็บรักษาไว้ในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา และไม่สามารถได้รับโอนกรรมสิทธิ์เงินกว่าจะชำระครบถ้วน จึงถือได้ว่าสำหรับผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ หากผูกพันตามสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ย่อมไม่ต่างจากกรณีก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้วจึงซื้อขาย อันเป็นเหตุให้ผู้บริโภค และผู้ประกอบธุรกิจไม่มีความสนใจในการทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

จากการบังคับใช้สัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทยข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย พบว่าประเทศมาเลเซียไม่จำเป็นต้องมีสัญญาดูแลผลประโยชน์ เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการก่อสร้าง และการก่อสร้างดังกล่าวย่อมถูกสังเกตการณ์จากหน่วยงานรัฐ เพื่อเฝ้าระวังการถูกทิ้งร้างแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการทำสัญญาอีก

4) การสังเกตการก่อสร้างโดยหน่วยงานรัฐ

สำหรับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายของประเทศไทยนั้นเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีรูปแบบเป็นการกำหนดเงื่อนไข กล่าวคือผู้ประกอบธุรกิจจำต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับการอนุญาตก่อนการดำเนินโครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ หากแต่ต่อมาเมื่อผู้บริโภคได้มีการตกลงทำสัญญาและชำระเงินไปแล้วนั้น มิได้มีมาตรการทางกฎหมายในการเข้าควบคุมผู้ประกอบธุรกิจแต่อย่างใด แตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศมาเลเซีย ที่มีการบังคับใช้มาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้าง ส่งผลให้การก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์นั้นจะถูกสังเกตการณ์จากหน่วยงานรัฐ

5) การฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างโดยหน่วยงานรัฐ

สำหรับมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย นั้น หน่วยงานรัฐมีอำนาจในการเข้าสังเกตการณ์ ตลอดจนให้สิทธิแก่ผู้ประกอบธุรกิจในการแจ้งเหตุที่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จเพื่อขอให้เกิดการเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยหน่วยงานรัฐอาจเป็นฝ่ายเข้าดำเนินการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้าง หรือประชาสัมพันธ์ให้เอกชนเข้ามาฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกทิ้งร้างต่อไป

³⁷ นาฎยา นมะหุต, เรื่องเดิม, น. 73-74.

³⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 (Escrow Law), สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://shorturl.asia/Hru1l>

³⁹ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, พ.ร.บ. การจัดการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ... การรอคอยที่ยาวนาน ... เพื่อประโยชน์ผู้ซื้อที่อยู่อาศัย (กระแสทรรศน์ฉบับที่ 2023), สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k->

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการของประเทศไทย จากการศึกษาวิจัยพบว่า การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย ที่เมื่อเกิดกรณีทิ้งร้างโครงการอสังหาริมทรัพย์ จะจัดให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ ผู้บริโภค และเอกชนรายอื่น ๆ เพื่อให้เอกชนรายอื่นสามารถเสนอตัวเข้าดำเนินโครงการต่อ หากแต่ไม่อาจก่อให้เกิดการเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากหน่วยงานรัฐจะสามารถดำเนินการให้เกิดการเจรจาได้เมื่อเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคและมีการร้องเรียนมาเท่านั้น ส่งผลให้เกิดการเจรจาเพื่อหาผู้ฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ล่าช้าจนเป็นเหตุให้ต้องใช้เงินทุนสูงขึ้น

6) บทบาทของรัฐในการเข้าฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้าง

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สำหรับประเทศไทยการกำหนดให้หน่วยงานรัฐจะต้องเข้าสังเกตการณ์อย่างเช่นประเทศมาเลเซีย อาจเป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบที่ยากเกินกว่าหน่วยงานรัฐจะสามารถบริหารจัดการได้ในการสังเกตการณ์ก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด อีกทั้งข้อกังวลในเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินธุรกิจของเอกชน และงบประมาณของประเทศไทยนั้นอาจไม่เพียงพอให้หน่วยงานรัฐดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้

อีกทั้ง สำหรับประเทศไทยนั้นถือว่ารัฐมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลด้านเศรษฐกิจและการเงินเหนือกว่าเอกชน จึงมีการกำหนดห้ามโดยกฎหมายไม่ให้รัฐเข้าทำกิจการแข่งขันกับเอกชน⁴⁰ หน่วยงานรัฐในประเทศไทยย่อมไม่อาจเข้าดำเนินการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์อย่างเช่นประเทศมาเลเซียได้ หากแต่ในส่วนของการใช้อำนาจรัฐเพื่อสังเกตการณ์ก่อสร้างโครงการอสังหาริมทรัพย์ให้มีการดำเนินการไปตามสัญญา และดำเนินการเพื่อประชาสัมพันธ์จัดหาเอกชนรายอื่นที่สนใจเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้าง อันเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ย่อมสามารถกระทำได้เนื่องจากไม่ใช่กรณีที่รัฐเข้าทำกิจการแข่งขันกับเอกชน

7) การปรับใช้มาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างในประเทศไทย

ทั้งนี้ ตามที่ประเทศไทยได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาอย่างผู้บริโภค ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการจัดการอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย จึงมีความเหมาะสมในการปรับใช้มาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างในการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

โดยกำหนดให้ในกรณีที่มีการเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์และได้มีการชำระราคาไปก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ ต้องมีการจัดทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในลักษณะบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้บริโภคเข้าทำสัญญาเป็นจำนวนมากกว่า 80 คนขึ้นไป ที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในกรณีที่โครงการอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จได้ตาม

⁴⁰ สกล หาญสุทธิวารินทร์, รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งกับเอกชน, สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/120507>

กฎหมายควบคุมอาคาร⁴¹ หรือในกรณีที่มีมูลค่าสูงกว่า 80 ล้านบาทขึ้นไป เมื่อคำนวณเปรียบเทียบราคาอสังหาริมทรัพย์ต่อผู้บริโภคหนึ่งคนในราคาประมาณ 1 ล้านบาท เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา⁴² และให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าสังเกตการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงแก้ไขให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาสามารถเข้ามามีส่วนได้เสียในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์หรือเพื่อการประชาสัมพันธ์จัดหาเอกชนรายอื่นที่สนใจเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ได้เช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐในประเทศมาเลเซีย

อีกทั้ง สำหรับประเทศไทยการกำหนดให้เอกชนอย่างผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่มีหน้าที่ในการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร่างตามสัญญาดูแลผลประโยชน์ย่อมเหมาะสมกว่า เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นกรณีที่รัฐทำกิจการแข่งขันกับเอกชน หรือมีปัญหาด้านภาระงาน ถึงแม้ว่าจะมีข้อกังวลเนื่องจากการทำงานโดยเอกชน หากแต่การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาย่อมต้องผ่านการตรวจสอบโดยหน่วยงานรัฐอย่างคณะกรรมการกำกับประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในกรณีของปัญหาด้านงบประมาณ จากการศึกษาวิจัยพบว่า เนื่องจากในปัจจุบันได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนสูงสุดไว้เพียงร้อยละ 0.3 ของมูลค่าสัญญาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่น้อย คู่สัญญาอย่างผู้บริโภคจึงยินดีที่จะชำระค่าธรรมเนียมในการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในอัตราที่สูงขึ้นได้ หากสามารถผลักดันให้ผู้บริโภคได้รับการชำระราคาอสังหาริมทรัพย์คืน หรือได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาได้ ดังนั้น จึงสามารถแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณได้ด้วยการเพิ่มอัตราค่าตอบแทนให้แก่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา และจัดตั้งกองทุนสำหรับสนับสนุนการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร่าง

9. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคที่ทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จได้ เนื่องจากการไม่มีการควบคุมภายหลังการที่ได้มีการทำสัญญาและชำระเงินไปแล้ว และไม่สามารถบังคับคดีเพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจชำระเงินคืนหรือก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ อีกทั้งในกรณีการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ที่มีการกำหนดให้มีการดูแลผลประโยชน์ภายหลังจากการทำสัญญากลับมาได้ถูกนำมาบังคับใช้ ในทางกลับกันประเทศมาเลเซียซึ่งประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทยได้มีมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร่างโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการขออนุญาตและควบคุมการก่อสร้างพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2509 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1966) ซึ่งสามารถช่วยให้ผู้บริโภคได้รับเงินคืนหรือได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาได้

⁴¹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562 เอกสารท้ายประกาศ 4 โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⁴² กลุ่มสารสนเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, *ข่าวกระทรวงการคลัง เรื่อง มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านภาคอสังหาริมทรัพย์ และการเตรียมการเพื่อรองรับการดำเนินการยกระดับประเทศไทยสู่ศูนย์กลางเมืองแห่งอุตสาหกรรมระดับโลก (Thailand Vision)*, สืบค้นวันที่ 14 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.fpo.go.th/main/News/Press-conference/19216.aspx>

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเกิดการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้างในประเทศไทยเช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียอันเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 ตลอดจนออกประกาศหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อสำคัญ ดังนี้

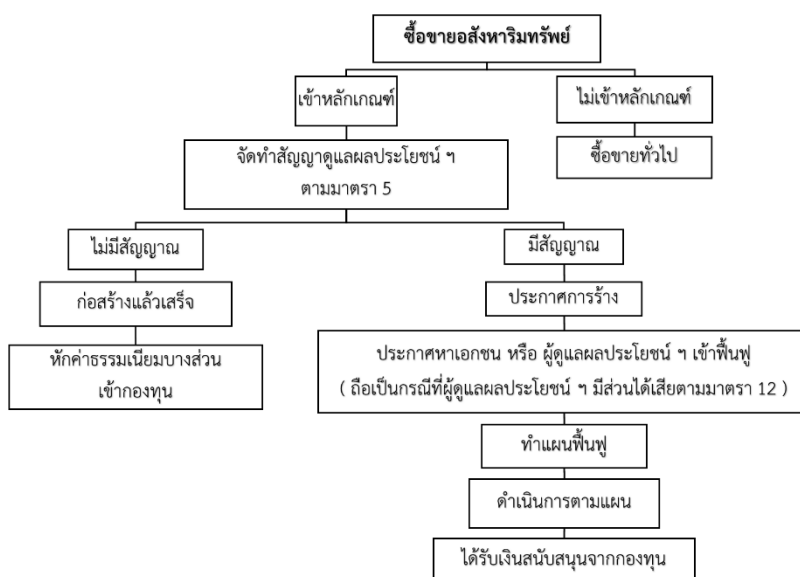
(1) กำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 มาตรา 5 โดยให้การทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเป็นภาคบังคับสำหรับสัญญาจะซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างเสร็จสิ้น โดยเฉพาะโครงการอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าสูงเกินกว่า 80 ล้านบาท หรือมีผู้บริโภคเข้าทำสัญญาเป็นจำนวนมากกว่า 80 คน อันอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในกรณีที่ถูกรื้อทิ้งร้างได้ ซึ่งอาจกำหนดรายละเอียดของกรณีที่มีการบังคับให้ทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาไว้เพิ่มเติมในกฎกระทรวง

(2) กำหนดหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา โดยให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาสามารถเข้าสังเกตการณ์การดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเมื่อตรวจพบสัญญาณที่ผู้ประกอบการไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงไว้กับผู้บริโภคได้ ให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามีอำนาจในการเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์หรือจัดให้มีเอกชนรายอื่นเข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยใช้เงื่อนไขเช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย และการดำเนินงานดังกล่าวของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ต้องถูกกำกับภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐ

(3) กำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 มาตรา 12 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้น อาจสามารถมีส่วนได้เสียกับคู่สัญญาในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ได้ หากแต่จำต้องชี้แจงความเกี่ยวข้องตลอดจนส่วนได้เสียดังกล่าวเป็นหนังสือโดยชัดแจ้งเพื่อให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาสามารถเข้าฟื้นฟูหรือประกาศจัดหาผู้เข้าฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกรื้อทิ้งร้างได้

(4) กำหนดให้มีการแก้ไขอัตราค่าตอบแทน และจัดตั้งกองทุนสำหรับการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในกรณีที่มีการทำสัญญาจะซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างเสร็จสิ้น เพื่อสนับสนุนงบประมาณในการฟื้นฟูโครงการอสังหาริมทรัพย์ร้างต่อไป

ภาพที่ 1 แผนผังแสดงการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ภายใต้การแก้ไขกฎหมาย
การดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในประเทศไทย



ที่มา: จัดทำโดยผู้แต่ง

บรรณานุกรม

- กมลลักษณ์ พันธุ์เจริญ. (2561). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรที่มีผลต่อผู้บริโภค. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, 8 (2), 1-13.
- กลุ่มสารสนเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2563). *ข่าวกระทรวงการคลัง เรื่อง มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านภาคอสังหาริมทรัพย์ และการเตรียมการเพื่อรองรับการดำเนินการยกระดับประเทศไทยสู่ศูนย์กลางเมืองแห่งอุตสาหกรรมระดับโลก (Thailand Vision)*. สืบค้นวันที่ 14 พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.fpo.go.th/main//News/Press-conference/19216.aspx>
- จุลธิดา จงกลนี้. (2548). การฟื้นฟูกิจการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาผลกระทบต่อผู้ซื้อและแนวทางแก้ไข. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- ชญาณิศ ยุวรี. (2561). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 : ศึกษากรณีอาคารชุด. (เอกัตศึกษาปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- ไทยพีบีเอส. (2563). *ผ่อนดาวน์คอนโดมิเนียมครบแล้ว ผ่านมา 4 ปียังก่อสร้างไม่เสร็จ*. สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2567, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/293845>
- นาฏยา นมะหุต. (2559). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551: ศึกษากรณีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัย (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม).

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562 เอกสารท้ายประกาศ 4 โครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประกาศคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ เรื่อง ค่าตอบแทนและค่าบริการในการปฏิบัติ หน้าที่ดูแลผลประโยชน์

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจรับจ้างก่อสร้างอาคารเพื่อการอยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุม สัญญา พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558

ภูษณิศา ยุทธศักดิ์. (2553). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่ อยู่อาศัย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

ศูนย์การเรียนรู้อาเซียน. (2560). *อลังหาล้านตลาดมาเลเซีย มุติล้าเตือนเสียง “วิกฤตหนี้เสีย”*. สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2567, จาก <https://shorturl.asia/KDXsR>

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2551). *พ.ร.บ. การจัดการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ....: การรอดคอยที่ยาวนาน ... เพื่อประโยชน์ผู้ซื้อที่อยู่อาศัย (กระแสทรรศน์ฉบับที่ 2023)*. สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/12059.aspx>

สกล หาญสุทธิวารินทร์. (2561). *รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งกับเอกชน*. สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/120507>

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). *พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติ ดังกล่าว*. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2551). *พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 (Escrow Law)*. สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2567, จาก <https://shorturl.asia/Hru1l>

อนุพงษ์ มานะกิจรุ่งเรือง.(2552). ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านที่อยู่อาศัย ศึกษาเฉพาะ กรณีการซื้อขายบ้านจัดสรร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

Aisyah, Fara. (2018). *HBA: Initiate BTS 10:90 concept to ease housing woes*. Retrieved March 29, 2024, from <https://shorturl.asia/yYkQM>

- Dahlan, Nuarrual Hilal Md.. (2019). Rehabilitation of Abandoned Housing Projects of Housing Developer Companies under Receivership in Peninsular Malaysia: Some Salient Issues and Suggestions. *SSRN Electronic Journal*, May (2019). Retrieved March 30, 2024, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3392993
- Housing Development (Control and Licensing) Act, 1966
- National House Buyers Association. (2021). *What is the Build then Sell 10:90 (BTS 10:90) concept and how can it help the housing industry?*. Retrieved June 17, 2024, from <https://www.iproperty.com.my/news/build-then-sell-bts-1090-housing-industry-74492>
- Ng, Shawn. (2020). *Rescue Contractors - The Heroes Abandoned Housing Projects Need*. Retrieved March 30, 2024, from <https://shorturl.asia/F90QE>
- PropertyGuru. (2021). *Peninsular Malaysia Currently Has 78 Abandoned Housing Projects, According To KPKT*. Retrieved March 29, 2024, from <https://shorturl.asia/tYZkc>

ปัญหาการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า¹

The Problems of Telecommunications Mergers under Competition Law

กฤษดา มุงคุณ²

Kritsada Mungkhun

(Received: May 7, 2024, Revised: July 15, 2024, Accepted: July 15, 2024)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ภายใต้บริบทผู้ประกอบการโทรคมนาคมหลักเพียงสองราย ได้แก่ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS) และบริษัท โทร คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TRUE) อันเกิดจากการควบรวมกิจการกับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC) โดยมุ่งเน้นศึกษารูปแบบของหน่วยงานกำกับดูแลและมาตรการทางกฎหมายของ สหราชอาณาจักรและประเทศนอร์เวย์ เพื่อเป็นแนวทางในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคมให้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า การควบรวมกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่เหมาะสมของประกาศของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ที่มีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจนและไม่ตอบโจทย์การกำกับดูแลการควบรวมกิจการอย่างเหมาะสม 2) ความไม่ชัดเจนในอำนาจการอนุญาตของ กสทช. โดยมีความไม่ชัดเจนว่ามีสิทธิในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรืออนุญาตภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ และ 3) ขาดมาตรการเยียวยาในกรณีที่ กสทช. มีมติอนุญาตให้ควบรวมกิจการ ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงขอเสนอให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายใหม่ โดยให้ กสทช. มีอำนาจชัดเจนในการพิจารณาอนุญาต หรือไม่อนุญาตการควบรวมกิจการ หรืออนุญาตภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมเพื่อรักษาการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

คำสำคัญ: การควบรวมกิจการโทรคมนาคม, กฎหมายการแข่งขันทางการค้า, กฎหมายกิจการโทรคมนาคม

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหาการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2566 โดยมีศาสตราจารย์ ดร.พินัย ญ นคร เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

² นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เลขที่ 2 พระจันทร์พระบรมมหาราชวัง พระนคร กรุงเทพมหานคร 10200, kritsada.mung@dome.tu.ac.th

Student, Master of Laws, International Trade Law, Faculty of Law, Thammasat University, 2 Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200, Thailand, kritsada.mung@dome.tu.ac.th

Abstract

This research aims to study legal measures for regulating mergers in the telecommunications industry, focusing on the context of having only two major telecommunications operators, namely Advanced Info Service Public Company Limited (AIS) and True Corporation Public Company Limited (TRUE), resulting from the merger with Total Access Communication Public Company Limited (DTAC). The study seeks to examine regulatory models and legal measures from the United Kingdom and Norway as guidelines to improve and supplement relevant legal measures and principles suitable for Thailand's context. The study found that there are three significant legal issues regarding telecommunications mergers in Thailand: 1) The lack of clarity and appropriateness in the announcements of the National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC), which are unclear and do not effectively address merger regulation; 2) Unclear authority of the NBTC in granting approvals, with ambiguity on whether the NBTC has the right to approve, disapprove, or approve with specific conditions; and 3) The absence of remedial measures in cases where the NBTC approves a merger. Therefore, this research proposes new legal measures, granting the NBTC clear authority to approve, disapprove, or approve mergers with specific conditions. Additionally, appropriate remedial measures should be established to maintain free and fair competition.

Keywords: Telecommunications Mergers, Competition Law, Telecommunications Law

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การควบรวมกิจการในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นหัวข้อที่ถูกหยิบยกมาพูดถึงอย่างแพร่หลายในสังคม โดยเฉพาะในบริบทของการเป็นสาธารณูปโภคที่มีลักษณะค่อนข้างผูกขาดและปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วตามการพัฒนาของเทคโนโลยี ดำรงบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและลักษณะของการประกอบกิจการในสังคมสมัยใหม่ ยิ่งไปกว่านั้น ถูกมองว่าเป็นกลยุทธการขยายธุรกิจที่มีประสิทธิภาพและเร็วกว่าการเติบโตผ่านช่องทางอื่น ๆ ในแวดวงธุรกิจ การควบรวมกิจการได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ เนื่องจากสามารถนำไปสู่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ช่วยในการสร้างการประหยัดต่อขนาด รวมถึงความสามารถในการลดต้นทุนการผลิตและการให้บริการ ดังนั้นจึงส่งผลดีต่อการดำเนินงานของธุรกิจ³

อนึ่ง ก่อนการควบรวมกิจการอันเป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้ อุตสาหกรรมโทรคมนาคมในประเทศไทย กล่าวคือ ตลาดบริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีผู้ใช้งานทั้งหมดประมาณ 141 ล้านเลขหมาย

³ ภูมินทร์ บุตรอินทร์, *ความรู้เบื้องต้นกฎหมายกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปทุมธานี : โรงพิมพ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562) น. 2.

ซึ่งมีผู้ให้บริการประเภทข้อมูลสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งหมด 4 ราย ได้แก่ 1) บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS) ซึ่งเป็นผู้นำตลาดด้วยส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 47.3 2) บริษัท ทูม คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TRUE) มีส่วนแบ่งการตลาดประมาณร้อยละ 31.9 บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC) มีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 17.4 และ 4) บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (NT) มีส่วนแบ่งการตลาดเพียงร้อยละ 2.8⁴ หากไม่นับรวม NT ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีส่วนแบ่งการตลาดน้อย สามารถสรุปได้ว่าตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีผู้ให้บริการหลัก ได้แก่ AIS TRUE และ DTAC เรียงตามลำดับ ซึ่งทั้งสามรายนี้ครอบครองส่วนแบ่งการตลาดส่วนใหญ่ ต่อมาได้มีการควบรวมกิจการระหว่าง TRUE และ DTAC กลายเป็นนิติบุคคลใหม่ (NewCo) โดยใช้ชื่อว่า TRUE ส่งผลให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคม เหลือเพียง 2 รายหลัก ได้แก่ AIS และ TRUE การเหลือผู้ประกอบการหลายใหญ่เพียงสองรายดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เหลือในตลาดลดการพัฒนาเทคโนโลยีเพราะขาดการแข่งขันไป ทำให้ผู้บริโภคไม่มีโอกาสเลือกใช้บริการด้วยความหลากหลาย อีกทั้งยังส่งผลกระทบในหลายมิติไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ของรัฐ กิจการโทรคมนาคม และเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจ⁵

ทว่าประเทศไทยมีเพียงประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561 หรือ ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 หรือ ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็น มาตรการในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศดังกล่าวมี เนื้อหาที่ไม่ชัดเจนและบางประการก็ไม่เหมาะสมในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม อีกทั้งเมื่อพิจารณา ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจพิจารณากำหนดเงื่อนไขหรือนำมาตรการเฉพาะ สำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้เพื่อป้องกันความเสียหาย ต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ไม่ได้ระบุว่า กสทช. สามารถพิจารณาไม่อนุญาตให้มีการควบรวมกิจการได้ ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในมิติของการควบคุม การควบรวมกิจการเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า อันเป็นกฎหมายทั่วไปคือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 4 (4) บัญญัติว่ามิให้ใช้ บังคับแก่การกระทำของธุรกิจที่มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลในเรื่องการแข่งขันทางการค้า เมื่อพิจารณาและ เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายกับต่างประเทศแล้วพบว่า สหราชอาณาจักรมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ

⁴ สำนักบริหารและจัดการเลขหมายโทรคมนาคม, จำนวนเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีผู้ใช้งาน, สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2567, จาก <https://numbering.nbt.go.th/FixedExistingNumber/558/564.aspx> (วันที่บันทึก 31 พฤษภาคม 2565)

⁵ ฉัตร คำแสง, กษิต์เดช คำพูน, และ สรวิศ มา, ประเมินการทำหน้าที่ของ กสทช.กรณีการควบรวมธุรกิจระหว่าง TRUE และ DTAC, สืบค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2567, จาก <https://101pub.org/wp-content/uploads/2023/02/ประเมินการทำหน้าที่ของ-กสทช-กรณีการควบรวม-ธุรกิจระหว่าง-TRUE-และ-DTAC.pdf>

การวิเคราะห์ตลาดและการประเมินอำนาจตลาดที่สำคัญภายใต้กฎหมายและนโยบายที่กำหนดโดยสำนักงานการสื่อสาร (Ofcom) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลหลักในด้านการสื่อสารของสหราชอาณาจักร โดยพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาด การเข้าถึงตลาด และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภค ที่สำคัญมีหลักเกณฑ์อนุญาตการควบรวมกิจการโดยการวิเคราะห์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดจากหลักการทดสอบเกณฑ์ 3 ข้อ ในการตรวจสอบการอนุญาตการควบรวมกิจการ รวมทั้งมาตรการเยียวยาที่ห้ามมิให้มีการควบรวมกิจการโดยเฉพาะ ส่วนประเทศนอร์เวย์มีมาตรการทางกฎหมายในการแทรกแซงการควบรวมกิจการ อำนาจกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตและการทำควินิจัย จนถึงห้ามการควบรวมกิจการหากส่งผลกระทบต่อตลาด ผู้บริโภค และเศรษฐกิจโดยรวม

อย่างไรก็ตาม การควบรวมกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีของ TRUE และ DTAC นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาของตลาดและเศรษฐกิจ การที่มีผู้ประกอบการหลักเพียงสองรายอาจส่งผลกระทบต่อตลาดการแข่งขัน การพัฒนาเทคโนโลยี และตัวเลือกของผู้บริโภค ในขณะเดียวกัน มาตรการกำกับดูแลที่มีอยู่ ได้แก่ ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2549 ยังคงมีช่องว่างและความไม่ชัดเจนที่อาจไม่สามารถรับมือกับปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของ สหราชอาณาจักรและนอร์เวย์ พบว่ามีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและครอบคลุมในการควบคุมการควบรวมกิจการ เพื่อป้องกันการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขัน การศึกษาและนำแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมทางการแข่งขันที่เป็นธรรมและส่งเสริมการพัฒนาในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) วิเคราะห์กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าในไทย โดยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องและข้อจำกัดของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กสทช. ในส่วนที่กล่าวถึงการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ
- 2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม และกรณีศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และประเทศนอร์เวย์
- 3) เสนอแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคมให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

3. สมมติฐาน

กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่ใช้กำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคมไม่มีความชัดเจนเพียงพอในการกำกับดูแล หน่วยงานที่กำกับดูแลก็ไม่มีอำนาจในการทำควินิจัยการอนุญาต ไม่อนุญาต หรืออนุญาตโดยกำหนดมาตรการเยียวยาผู้บริโภค อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่มีอยู่ไม่ได้มีความเชื่อมโยงในการกำกับดูแล และไม่มีความสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายของ กสทช. จึงนำมาสู่การศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคมเพื่อปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

4. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้มีขอบเขตเนื้อหาที่มุ่งเน้นวิเคราะห์มาตรการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าของไทย โดยทำการวิเคราะห์และประเมินว่ากฎหมายและกลไกการกำกับดูแลในปัจจุบันมีความเพียงพอ และมีประสิทธิภาพในการรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการควบรวมกิจการโทรคมนาคมที่อาจไม่เป็นธรรมต่อการแข่งขันและผู้บริโภค โดยนำมาตรการทางกฎหมาย และแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักรและประเทศนอร์เวย์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีประสิทธิภาพด้านโทรคมนาคม และหน่วยงานกำกับดูแล และที่สำคัญสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลได้ เพื่อเปรียบเทียบหลักการในการวิเคราะห์ว่า ภายหลังจากการควบรวมแล้วแต่ละประเทศที่ได้รับผลกระทบมีวิธีการจัดการกับผลกระทบอย่างไร

5. ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ทำการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสาร ทั้งในรูปแบบของหนังสือ วิทยานิพนธ์ และฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยกฎหมายไทย กฎหมายของต่างประเทศที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบที่เกี่ยวข้องโดยวิเคราะห์ และประเมินคุณภาพของข้อมูล โดยพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ความเกี่ยวข้อง และความสำคัญของข้อมูลต่อหัวข้อวิจัย จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เสริมสร้างความเข้าใจในกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายกิจการโทรคมนาคม โดยให้ความรู้แก่ผู้อ่านเกี่ยวกับวิธีการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม
- 2) ทำให้ทราบมาตรการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 3) นำเสนอแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายเพื่อรองรับการควบรวมกิจการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมการแข่งขันที่เป็นธรรม

7. บรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

หัวข้อนี้รวบรวมแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการโทรคมนาคมเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผ่านมุมมองดังต่อไปนี้

7.1 แนวคิดทฤษฎีการควบรวมกิจการโทรคมนาคม

การควบรวมกิจการในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเป็นการรวมบริษัทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน ขยายตลาดและฐานผู้บริโภค เข้าถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรม และเพิ่มอำนาจต่อรอง แต่ก็อาจลดจำนวน

ผู้แข่งขันในตลาด เพิ่มการกระจุกตัว และส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค⁶ การควบรวมกิจการนี้ต้องได้รับการตรวจสอบและอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อป้องกันการผูกขาดและรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลกระทบต่อการแข่งขัน อำนาจตลาด และมาตรการเยียวยา ซึ่งอธิบายเพิ่มเติมได้ดังต่อไปนี้

7.1.1 ความหมายของการควบรวมกิจการ

การศึกษาความหมายของคำว่า “การควบรวมกิจการ” (Merger) “การรวมกิจการ” (Business Combination) และ “การควบบริษัท” (Amalgamation) มักถูกใช้ในหลายบริบท โดยแต่ละคำมีความหมายที่อาจมีลักษณะที่แตกต่างกันในบางส่วน ด้วยเหตุนี้ ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยตั้งใจที่จะใช้คำว่า “การควบรวมกิจการ” อันเป็นคำที่ครอบคลุมทุกประเภทของการรวมบริษัท

อนึ่ง การควบรวมกิจการเป็นกลยุทธ์ที่ช่วยให้ผู้ประกอบการขยายธุรกิจได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในยุคที่การแข่งขันทางธุรกิจขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีทันสมัย การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศกลายเป็นเรื่องง่ายด้วยระบบการเงินที่มั่นคงและกฎระเบียบที่พัฒนาไปตามสภาพเศรษฐกิจการค้าโลก ปัจจัยเหล่านี้เอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนทางธุรกิจ ส่งผลให้เศรษฐกิจได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของธุรกิจทั่วโลก⁷

การควบรวมกิจการอันเป็นกระบวนการทางธุรกิจที่สองบริษัทหรือมากกว่านั้นมารวมกันเป็นหน่วยเดียว กระบวนการนี้อาจรวมถึงการแลกเปลี่ยนหุ้น การซื้อกิจการ หรือการจัดตั้งบริษัทใหม่เพื่อรวมทรัพย์สินและการดำเนินงานของบริษัทเดิม ในการศึกษาี้ แม้จะมีการใช้คำที่หมายถึงการควบรวมกิจการอยู่หลายคำก็ตาม ผู้วิจัยจะแยกวิเคราะห์ลักษณะของการควบรวมกิจการตามประเภทต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจถึงแรงจูงใจ ผลกระทบ และความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการในทางธุรกิจ⁸ อธิบายได้ดังนี้

ดังนั้น “การควบรวมกิจการ” หรือ Merger หมายถึง กระบวนการที่สองบริษัทขึ้นไปมารวมตัวกันเป็นบริษัทเดียว โดยอาจเกิดเป็นบริษัทใหม่หรือรวมเข้ากับบริษัทที่มีอยู่ก่อนแล้ว วิธีการนี้เป็นหนึ่งในกลยุทธ์เพื่อขยายขนาดและเข้าถึงตลาดที่มีอยู่หรือตลาดใหม่ แรงจูงใจของการควบรวมกิจการมีหลายประการ⁹ รวมถึงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การเข้าถึงตลาด การกระจายหรือขยายเข้าไปในตลาดภูมิศาสตร์ที่แตกต่าง และการแสวงหาประโยชน์ด้านการเงิน รวมถึงการวิจัยและการพัฒนา¹⁰

⁶ กิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์ และคณะ, *การควบรวมกิจการโอกาสของธุรกิจไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2553), น. 10-13.

⁷ อัญญา ชันธวิทย์, *กลไกของตลาดการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2545), น. 34-35.

⁸ กาญจนภรณ์ พ่วงสุวรรณ, ประมวลศัพท์เรื่องกฎหมายการแข่งขันทางการค้า, (การค้นคว้าอิสระปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562, น. 28, สืบค้นวันที่ 6 กรกฎาคม 2567, จาก <https://shorturl.asia/L6v2V>

⁹ Roger Undy, *Trade Union Merger Strategies: Purpose, Process, and Performance*, 1st ed., (Oxford : Oxford University Press, 2008), pp. 3-4, 7.

¹⁰ Naomi R. Lamoreaux, *The Great Merger Movement in American Business, 1895-1904*, 1st ed., (Cambridge : Cambridge University Press, 1988), pp. 7-8.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้นิยาม “การรวมธุรกิจ” หมายถึง “การรวมธุรกิจที่พิจารณาจากลักษณะการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจที่จะรวมธุรกิจกัน”¹¹ โดยการที่ผู้ประกอบธุรกิจหลายรายมารวมกันเป็นหนึ่งเดียวในลักษณะต่าง ๆ อาทิ ผู้ผลิตกับผู้ผลิต ผู้จำหน่ายกับผู้จำหน่าย ผู้ผลิตกับผู้จำหน่าย หรือผู้บริการกับผู้บริการ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ธุรกิจเหล่านี้สามารถใช้ประโยชน์จากการรวมกำลังกันในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป การควบรวมกิจการ หมายถึง การรวมตัวของสองบริษัทหรือมากกว่านั้นเพื่อสร้างบริษัทใหม่ หรือการที่บริษัทหนึ่งได้เข้าครอบครองหรือควบคุมบริษัทอื่นโดยมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ การควบกิจการ ซึ่งหนึ่งในบริษัทอาจสิ้นสุดการดำเนินการ การควบรวมกิจการโดยการซื้อหุ้นที่บริษัทหนึ่งซื้อหุ้นในบริษัทอื่นเกินร้อยละ 50 และการควบบริษัทที่บริษัทสองแห่งหรือมากกว่านั้นรวมเป็นบริษัทเดียวกัน ซึ่งการควบรวมกิจการมีความสำคัญในทางกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากมีผลต่อโครงสร้างของตลาดและอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในทางด้านบวกและด้านลบ¹²

7.1.2 ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Significant Market Power: SMP) คือผู้ประกอบการที่สามารถควบคุมราคาและปริมาณสินค้าหรือบริการในตลาดได้ โดยไม่ถูกคุกคามจากการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดหรือการเข้ามาของคู่แข่งใหม่ สถานการณ์นี้อาจทำให้ราคาสินค้าสูงกว่าระดับในสภาวะการแข่งขันเต็มที่¹³

การพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องโดย กสทช. จะพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งครอบคลุมขั้นตอนการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ระดับความมีประสิทธิภาพของการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง และกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดหากพบว่าตลาดนั้นมีการแข่งขันต่ำ¹⁴ โดยปัจจัยที่ใช้พิจารณาประสิทธิภาพของการแข่งขันในตลาด ได้แก่ การกระจุกตัวของตลาดที่วัดจากค่าดัชนี Herfindahl-Hirschman Index (HHI) เป็นตัวชี้วัดในการประเมินความรุนแรงของการแข่งขันและการกระจุกตัวของตลาด¹⁵ หากค่า HHI มากกว่า 2,500 และเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากเดิมมากกว่า 100 ถือว่าเป็นตลาดที่มีการกระจุกตัวสูง¹⁶ ทั้งนี้ หากพบว่าตลาดมีประสิทธิภาพของการแข่งขันต่ำ กสทช. จะกำหนดผู้รับใบอนุญาตที่มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 40 ขึ้นไป หรือร้อยละ 25 ขึ้นไปแต่ไม่ถึงร้อยละ 40 โดยพิจารณาจากปัจจัยเพิ่มเติม อาทิ ขนาดของ

¹¹ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560, มาตรา 51; ซึ่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ใช้คำว่า การรวมธุรกิจ.

¹² Roger Undy, Op. cit., p. 7.

¹³ Paul J. Welfens, *Significant Market Power in Telecommunications: Theoretical and Practical Aspects*, 1st ed., (Germany : University of Wuppertal Press, 2005), pp. 4-5.

¹⁴ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557, ข้อ 8.

¹⁵ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557, ข้อ 9.

¹⁶ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561, ข้อ 12.

กิจการ การควบคุมโครงสร้างพื้นฐาน และความสามารถเปรียบเทียบเทคโนโลยี ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดเพียงรายเดียวได้ อาจกำหนดให้มีผู้มีอำนาจเหนือตลาดแบบหลายรายร่วมกันโดยคำนึงถึงการกระจุกตัวของตลาด สินค้าและบริการที่คล้ายคลึงกัน โครงสร้างต้นทุน และส่วนแบ่งตลาดที่ใกล้เคียงกัน¹⁷

7.1.3 กระบวนการและเกณฑ์ประเมินผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม

ในกิจการโทรคมนาคม การกำหนดว่าผู้ประกอบการใดมีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีผลต่อการกำกับดูแลและการประกันการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด กสทช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการประเมินผู้มีอำนาจเหนือตลาด ดังนี้

1) กำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง เป็นขั้นตอนแรกในการประเมินอำนาจตลาด ตลาดที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยสองส่วนหลัก ได้แก่ ตลาดสินค้าหรือบริการ และตลาดภูมิศาสตร์ ตลาดสินค้าหรือบริการจะถูกกำหนดตามความสามารถของสินค้าหรือบริการในการแทนที่กันและกันในมุมมองของผู้บริโภค ส่วนตลาดภูมิศาสตร์จะพิจารณาถึงพื้นที่ที่ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าหรือบริการได้¹⁸

2) วิเคราะห์ระดับความมีประสิทธิภาพการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดว่าตลาดมีระดับประสิทธิภาพของการแข่งขันมากน้อยเพียงใด โดยใช้ดัชนีเฮอร์ฟินดัล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) เป็นตัวชี้วัดในการประเมินความรุนแรงของการแข่งขันและการกระจุกตัวของตลาด หากค่า HHI มากกว่า 2,500 และเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากเดิมมากกว่า 100 ถือว่าเป็นตลาดที่มีการกระจุกตัวสูง¹⁹

3) หลังจากที่กำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ระดับความมีประสิทธิภาพของการแข่งขันแล้ว ถัดไปคือการกำหนดว่าผู้ประกอบการใดมีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ โดย กสทช. จะพิจารณาถึงส่วนแบ่งตลาด การครอบคลุมนของเครือข่าย และความสามารถในการกำหนดเงื่อนไขการแข่งขัน²⁰

ผู้วิจัยได้สรุปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาระดับการแข่งขันด้วยค่า HHI รายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาระดับการแข่งขันด้วยค่า HHI

ค่า HHI	ระดับการแข่งขัน
$HHI \leq 1,500$	ตลาดมีระดับการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Competitive Market)
$1,500 < HHI \leq 2,500$	ตลาดมีระดับการแข่งขันต่ำ (Moderated Concentration)
$HHI \geq 2,500$	ตลาดมีระดับการแข่งขันต่ำมาก (High Concentration)

ที่มา: Horizontal Merger Guidelines, 2010.

¹⁷ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา กำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557, ข้อ 10.

¹⁸ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา กำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557, ข้อ 7.

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวม ธุรกิจในการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561, ข้อ 12.

²⁰ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา กำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557, ข้อ 8.

กล่าวโดยสรุป หากค่า HHI มีระดับน้อยกว่า 1,500 ถือว่าตลาดมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการที่ใกล้เคียงกับตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ผู้บริโภคได้ประโยชน์จากการแข่งขัน หากค่าตั้งแต่ 1,500 ถึง 2,500 ถือว่ามีการแข่งขันปานกลาง มีการกระจุกตัวปานกลาง ทว่าหากค่าตั้งแต่ 2,500 ขึ้นไป ถือว่ามีการกระจุกตัวหนาแน่น ไม่กระจายตัวแบบตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ตลาดมีแนวโน้มเป็นตลาดแบบผูกขาด ผู้บริโภคมีอำนาจการต่อรองน้อยกว่าผู้ประกอบการ

7.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553²¹ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544²² อันเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดให้ กสทช. มีอำนาจในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการผูกขาดและการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจ กสทช. ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการควบรวมกิจการอย่างชัดเจน ดังนั้น กสทช. สามารถเพียงกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้เพื่อป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อควบคุมการดำเนินงานของผู้รับใบอนุญาตเพื่อป้องกันการผูกขาดและรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรมเท่านั้น

นอกจากนี้ ตามกฎหมายลำดับรองคือ ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดนิยามว่าการพิจารณาว่าการควบรวมกิจการอย่างใดจะส่งผลให้เกิดการครอบงำของตลาดที่เกี่ยวข้องหรือไม่นั้นมีความหมายอย่างไร ดังนั้น การพิจารณาว่ามีการครอบงำของตลาดที่เกี่ยวข้องหรือไม่จึงต้องพิจารณาจากประกาศ กสทช. อันที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549²³ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีส่วนได้เสียในตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557²⁴ และประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง นิยามของตลาดและขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2557²⁵

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 มีการกำหนดว่า การรายงานการรวมธุรกิจให้ถือเป็นการขออนุญาต กสทช. ซึ่งอ้างอิงตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549²⁶ อย่างไรก็ตาม

²¹ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553, มาตรา 27.

²² พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, มาตรา 21.

²³ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549, ข้อ 7 ถึง ข้อ 9.

²⁴ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีส่วนได้เสียในตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2557, ข้อ 5 ถึง ข้อ 8.

²⁵ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง นิยามของตลาดและขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2557, ข้อ 7 และ ข้อ 8.

²⁶ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561, ข้อ 12.

กฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจ กสทช. ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตการรวมกิจการ ดังนั้น การออกกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจนี้จึงเกินกว่าอำนาจที่กฎหมายแม่บทกำหนด ทำให้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การตีความถ้อยคำในประกาศที่ว่า “ให้ถือเป็นการขออนุญาต” หากต้องปฏิบัติตามประกาศอีกฉบับ จะทำให้เกิดการใช้กฎหมายซ้ำซ้อนเพราะว่าผู้ประกอบการต้องรายงานตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 ด้วย²⁷

การกำหนดมาตรการเฉพาะตามประกาศ กสทช. มีเกณฑ์การพิจารณา เช่น การเปลี่ยนแปลงของค่า HHI และอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด แต่ในประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 ไม่มีเกณฑ์เหล่านี้ มีเพียงการพิจารณาว่าจะเกิดการผูกขาดหรือไม่ ดังนั้น การตีความกฎหมายควรเป็นว่า เมื่อได้ปฏิบัติตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 แล้วจะถือว่าเป็นการขออนุญาตตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 เสร็จสิ้น และไม่ต้องกลับไปปฏิบัติตามประกาศฉบับอื่นซ้ำอีก

การปรับปรุงกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ควรทำให้ชัดเจนว่า กสทช. มีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการควบรวมกิจการหรือไม่ หากกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจดังกล่าว ควรแก้ไขกฎหมายแม่บทเพื่อให้อำนาจ กสทช. อย่างชัดเจนในการพิจารณาอนุญาตการควบรวมกิจการ เพื่อป้องกันการผูกขาดและรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคม

7.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศ

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์และเปรียบเทียบขอบเขตตลาดกิจการโทรคมนาคม มาตรการกำกับดูแลกฎหมายเฉพาะกิจการโทรคมนาคม และหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการแข่งขันทางการค้า รวมทั้งยกตัวอย่างกรณีศึกษาการควบรวมกิจการโทรคมนาคมทั้งกรณีที่มีการอนุญาตและไม่อนุญาตให้ควบรวมกิจการ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบจากต่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกศึกษาประเทศที่มีมาตรการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพจำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และประเทศนอร์เวย์ ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบและการวิเคราะห์กรณีศึกษานี้ จึงมุ่งหวังที่จะเสนอความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับความท้าทายและโอกาสที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการในภาคโทรคมนาคม อีกทั้งยังหวังว่าจะเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการกำกับดูแลและกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีการแข่งขันที่เป็นธรรม ดังนี้

7.3.1 สหราชอาณาจักร

ผู้วิจัยเลือกศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นประเทศที่มีหน่วยงานกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการสื่อสาร (Office of Communications: Ofcom) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคม โทรทัศน์ และวิทยุ และหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันและตลาด (Competition and Markets Authority: CMA) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าที่มีหน้าที่ป้องกัน และลดการผูกขาด รวมทั้งป้องกันการตกลงที่จำกัดการแข่งขันและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

²⁷ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561, ข้อ 9.

(1) กฎหมายกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม

ในสหราชอาณาจักรมีกฎหมายเฉพาะกิจการโทรคมนาคมหลัก ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสื่อสาร หรือ The Communications Act 2003 ได้ตั้งหน่วยงานกำกับดูแลใหม่ชื่อว่าสำนักงานการสื่อสาร (Ofcom) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลทั้งอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและการสื่อสารมวลชน อาทิ วิทยุ และ โทรทัศน์²⁸ เป็นต้น และพระราชบัญญัติการโทรเลขไร้สาย หรือ The Wireless Telegraphy Act 2006 กำหนดให้ Ofcom ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ในการใช้คลื่นความถี่อย่างเต็มที่ และอาจกำหนดเงื่อนไขหรือ กฎเกณฑ์สำหรับคลื่นความถี่ที่ใช้ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบพาณิชย์ Ofcom มีสิทธิ์กำหนด กฎเกณฑ์สำหรับการประมูลคลื่นความถี่ภายใต้หลักการที่กำหนดไว้²⁹

พระราชบัญญัติการแข่งขัน หรือ The Competition Act 1998 กำหนดห้ามการปฏิบัติที่เป็น การละเมิดการแข่งขันเพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทใหญ่ใช้อำนาจในตลาดเพื่อเอาเปรียบบริษัทเล็กหรือผู้บริโภค แม้ว่า The Competition Act 1998 ไม่ได้กำกับดูแลโดยตรงกับประเด็นการควบรวมกิจการ แต่จะมุ่งเน้นไป ที่การกำกับดูแลกับการปฏิบัติทางธุรกิจที่จำกัดการแข่งขันและการละเมิดการครองตลาดโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม การควบรวมกิจการโทรคมนาคมนั้นถูกกำกับดูแลภายใต้ The Enterprise Act 2002 ซึ่งให้อำนาจกับ หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันของสหราชอาณาจักรคือ (CMA) ในการตรวจสอบและการดำเนินการต่อการควบรวม กิจการที่อาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด

นอกจากนี้ CMA ได้พิจารณาการควบรวมกิจการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในแนวทางในการพิจารณา การควบรวมกิจการ (Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure)³⁰ โดยเริ่มจาก การตรวจสอบคุณสมบัติของทั้งสองฝ่าย รวมถึงบริการ สถานะการแข่งขัน โครงสร้างผู้ถือหุ้น และรายได้ ต่อมา พิจารณาธุรกรรมที่จะเกิดขึ้น เช่น มูลค่าการซื้อขาย และเขตอำนาจทางกฎหมายของ CMA นอกจากนี้ยังมึ การพิจารณามาตรการเพื่อความรวดเร็วในการตรวจสอบเชิงลึก³¹ หากเห็นว่าการควบรวมส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน โดยเฉพาะในตลาดค้าส่ง CMA ยังพิจารณาข้อโต้แย้งและเทียบเคียงกรณีการควบรวมที่คล้ายกัน รวมถึงการประเมิน ความเพียงพอของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการควบ รวมในด้านขอบเขตของบริการและภูมิศาสตร์ สุดท้ายคือการประเมินการแข่งขันและรับฟังความเห็น จากบุคคลภายนอก

(2) หน่วยงานกำกับดูแล

หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในสหราชอาณาจักร ได้แก่ สำนักงานการสื่อสาร (Ofcom) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่รับผิดชอบในด้านการกำกับดูแลและควบคุม

²⁸ Legislation UK, *Communications Act 2003*, Retrieved March 25, 2024, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

²⁹ The Wireless Telegraphy Act 2006, Section 14 (1)

³⁰ The Competition and Markets Authority, *Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure*, Retrieved July 4, 2024, from <https://shorturl.asia/Nikmj>

³¹ The Competition and Markets Authority, Op. cit., p. 51.

อุตสาหกรรมการสื่อสาร รวมถึงการโทรคมนาคม การออกอากาศทางโทรทัศน์ และวิทยุ³² และหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าและตลาด (CMA) แห่งสหราชอาณาจักรก่อตั้งภายใต้ The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013³³ อันเป็นหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่มีหน้าที่ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมและป้องกันการกระทำที่ลดลงของการแข่งขันอย่างมาก (Significant Lessening of Competition: SLC) ทั้งในและนอกสหราชอาณาจักร เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค นักธุรกิจ และเศรษฐกิจ³⁴

มีข้อสังเกตด้วยว่า CMA ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 โดยมาตรา 25 กำหนดให้ CMA มีหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันทั้งในและนอกสหราชอาณาจักร เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคในทุกภาคเศรษฐกิจ³⁵ ส่วน Ofcom มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งทั้งสองหน่วยงานได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันเพื่อทำความเข้าใจในการทำงานร่วมกัน โดย CMA และ Ofcom จะแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม การกำกับดูแลการรวมธุรกิจโทรคมนาคมจะอยู่ภายใต้การดำเนินการของ CMA แต่ Ofcom ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่จำเป็น

(3) การกำหนดนิยามตลาดที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาว่ามี SMP หรือไม่นั้น ต้องปฏิบัติตาม The Communication Act ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของ European Electronic Communications SMP Guidelines โดยเริ่มจากการพิจารณาส่วนแบ่งการตลาดและแนวโน้มของส่วนแบ่งตลาดที่สะท้อนถึงสภาวะการแข่งขัน หากบริษัทมีส่วนแบ่งตลาดสูงอย่างต่อเนื่อง อาจมีข้อสันนิษฐานว่าเป็น SMP การพิจารณาส่วนแบ่งตลาดเป็นตัวชี้วัดเบื้องต้นที่สำคัญของการแข่งขันในตลาด หากส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 50 จะเป็นสัญญาณบ่งชี้ว่าตลาดนั้นมีการแข่งขันที่ไม่เพียงพอ³⁶ ทว่าศาลอุทธรณ์การแข่งขันทางการค้าในปี 2019 ได้ระบุว่าการมีส่วนแบ่งตลาดสูงเป็นเพียงตัวบ่งชี้ให้มีการประเมินสภาพการแข่งขันในตลาด แต่ไม่ใช่เงื่อนไขที่ชัดเจน

(4) การกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ

สหราชอาณาจักรได้นำเอาแนวปฏิบัติจากสหภาพยุโรปมาใช้ในการพิจารณาและกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) แนวปฏิบัติดังกล่าวอ้างอิงจาก คู่มือการวิเคราะห์ตลาดและการกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดที่คณะกรรมการยุโรปได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) จากการศึกษาพบว่า มีประเด็นสำคัญสี่ประการในการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาด³⁷ ได้แก่ การพิจารณาส่วนแบ่งตลาด การพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาด การคำนวณส่วนแบ่งตลาด และการแบ่งประเภทผู้มีอำนาจเหนือตลาด

³² Ofcom, *What is Ofcom?*, Retrieved March 25, 2024, from <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom>

³³ The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, Section 25 (1).

³⁴ The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, Section 25 (3).

³⁵ The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, Section 25.

³⁶ Ofcom, *Wholesale Voice Markets Review 2021 - 26 Annexes 1 - 4*, Retrieved July 4, 2024, from <https://shorturl.asia/PYJaD>

³⁷ European Commission, *Guidelines on market analysis and the assessment of SMP under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services*, Retrieved March 25, 2024, from <https://citly.me/U9Btk>

มีข้อสังเกตด้วยว่า ก่อนที่สหราชอาณาจักรจะออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) ใน พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) สหราชอาณาจักรได้นำเอาแนวปฏิบัติจากสหภาพยุโรปมาใช้ในการพิจารณาและกำหนดผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) โดยอ้างอิงจากคู่มือการวิเคราะห์ตลาดและการกำหนดผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดที่คณะกรรมการการยุโรปได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) ซึ่งมีประเด็นสำคัญสู่ประการในการพิจารณากำหนดผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด ได้แก่ การพิจารณาส่วนแบ่งตลาด การพิจารณาผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด การคำนวณส่วนแบ่งตลาด และการแบ่งประเภทผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด³⁸

ต่อมา Ofcom ได้ใช้กรอบการพิจารณาและกำหนด SMP ของตนเอง แม้บางส่วนยังคงคล้ายคลึงกับแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป แต่ไม่ใช่การนำมาใช้อย่างตรงไปตรงมา Ofcom ยังพิจารณาปัจจัยเชิงคุณภาพเพิ่มเติม อาทิ อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ขนาดของกิจการ การถือครองโครงสร้างพื้นฐาน และความได้เปรียบทางเทคโนโลยี เพื่อประเมินว่าผู้ประกอบการรายใดมีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ³⁹

(5) มาตรการกำกับดูแล

CMA ใช้มาตรการกำกับดูแลเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการลดลงของการแข่งขันในตลาดที่เกิดจากการควบรวมกิจการ ดังนี้ 1) มาตรการห้ามมิให้ควบรวมกิจการ สามารถเป็นการห้ามโดยสิ้นเชิงหรือเฉพาะบางส่วน มุ่งเน้นที่การรักษาโครงสร้างการแข่งขันในตลาดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการลดลงของการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญจากการควบรวมกิจการ 2) มาตรการขายกิจการ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาการลดลงของการแข่งขัน โดยการขายส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของธุรกิจหรือทรัพย์สินจากบริษัทที่ควบรวมกิจการ ซึ่งช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับผู้แข่งขันในตลาด และ 3) มาตรการเยียวยาด้านสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property: IP) รวมถึงการอนุญาตหรือการโอนสิทธิ IP เช่น สิทธิบัตร ใบอนุญาต และข้อมูลการอินเทอร์เน็ตประเภทนี้ถือเป็นการใช้มาตรการเยียวยาเชิงโครงสร้าง ในขณะที่การอนุญาตที่ต้องการให้ผู้รับอนุญาตพึงพาผู้ให้บริการในการเข้าถึงความรู้เฉพาะ ถือเป็นข้อผูกพันด้านพฤติกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพ⁴⁰

(6) การทำคำวินิจฉัย

กระบวนการวินิจฉัยการควบรวมกิจการโดย CMA เริ่มจากการแจ้งความประสงค์ของผู้ที่ต้องการควบรวมกิจการ CMA สามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ยื่นเพื่อประเมินข้อเสนอ หากกรณีการควบรวมกิจการน่าจะลดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ CMA จะดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หากข้อมูลเพียงพอ CMA อาจไม่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ในกรณีที่การควบรวมอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน CMA มีอำนาจกำหนดมาตรการเยียวยาที่ต้องมีประสิทธิภาพสูงและไม่ทำให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ การพิจารณาจะคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้บริโภคและค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการเหล่านั้น⁴¹

³⁸ European Commission, Ibid.

³⁹ Ofcom, *Significant Market Power (SMP) guidelines*, Retrieved July 6, 2024, from <https://shorturl.asia/JBvg7>

⁴⁰ CMA, *Merger remedies*, Retrieved March 25, 2024, from <https://shorturl.asia/4h5i>

⁴¹ CMA, Ibid.

(7) มาตรการเยียวยา

CMA ดำเนินมาตรการเยียวยาเพื่อแก้ไขปัญหาการลดลงของการแข่งขัน โดยมีมาตรการหลักดังนี้

1) มาตรการห้ามมิให้ควบรวมกิจการ อันเป็นมาตรการที่อาจห้ามการควบรวมกิจการอย่างสิ้นเชิงหรือเพียงบางส่วน เพื่อรักษาโครงสร้างการแข่งขันในตลาด การดำเนินการนี้มุ่งเน้นที่การป้องกันการลดลงของการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ โดยไม่อนุญาตให้มีการควบรวมที่อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน 2) มาตรการขายกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับการลดลงของการแข่งขันโดยการขายส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของธุรกิจที่ถูกควบรวมกิจการ การขายนี้อาจช่วยเสริมสร้างหรือสร้างคู่แข่งใหม่ในตลาด เพื่อรักษาหรือเพิ่มการแข่งขัน และ 3) มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา รวมถึงการอนุญาตหรือการโอนสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา อาทิ สิทธิบัตร และข้อมูล เพื่อไม่ให้ผู้ควบรวมกิจการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินเหล่านี้ในการผูกขาดตลาด⁴²

(8) การวิเคราะห์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด

สหราชอาณาจักรได้ใช้หลักการทดสอบเกณฑ์ 3 ข้อ (3-Criteria Test) ที่คณะกรรมการการยุโรปกำหนดขึ้นเพื่อวิเคราะห์และประเมินระดับของการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมหลักการทดสอบนี้ถูกใช้เป็นขั้นตอนแรกในการตรวจสอบว่าตลาดใดควรถูกกำกับดูแลล่วงหน้า (Ex-ante Regulation)⁴³ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการแข่งขันและปกป้องผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ในกระบวนการกำกับดูแลตลาดโดย Ofcom การพิจารณาว่าตลาดมีอุปสรรคต่อการเข้าสู่สูงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจว่าตลาดนั้นต้องการการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและปกป้องผู้บริโภค ปัจจัยที่พิจารณาประกอบด้วยต้นทุนจม (Sunk Costs) ข้อได้เปรียบทางเทคโนโลยี การเข้าถึงทุน การประหยัดต่อขนาด และการควบรวมกิจการแบบแนวดิ่ง⁴⁴

ในกระบวนการกำกับดูแลตลาดโดย Ofcom การพิจารณาว่าตลาดมีอุปสรรคต่อการเข้าสู่สูงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจว่าตลาดนั้นต้องการการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและปกป้องผู้บริโภค ปัจจัยที่พิจารณาประกอบด้วยต้นทุนจม (Sunk Costs) ข้อได้เปรียบทางเทคโนโลยี การเข้าถึงทุน การประหยัดต่อขนาด และการควบรวมกิจการแบบแนวดิ่ง⁴⁵

อนึ่ง Ofcom ใช้การกำกับดูแลแบบล่วงหน้า หากตลาดไม่มีแนวโน้มสู่การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพโดยประเมินส่วนแบ่งตลาด ราคา โครงสร้างพื้นฐาน และศักยภาพในการแข่งขันในอนาคต หากการกำกับดูแล

⁴² CMA, Ibid.

⁴³ ในกระบวนการพิจารณาตลาดเพื่อการกำกับดูแลแบบล่วงหน้า (Ex-ante Regulation) สหราชอาณาจักรใช้หลักเกณฑ์ของอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดเป็นปัจจัยหลักหนึ่ง หากตลาดมีอุปสรรคในการเข้าสู่สูงและไม่ใช่มิเพียงชั่วคราว จะถือว่าตลาดนั้นมีการแข่งขันที่ไม่เพียงพอและอาจต้องการการกำกับดูแลเพิ่มเติมจาก Ofcom เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เท่าเทียมและปกป้องผู้บริโภค ในการประเมินอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดนี้ Ofcom จะพิจารณาจากหลายปัจจัยทางตลาด รวมถึงต้นทุนจม (Sunk Costs) ข้อได้เปรียบด้านเทคโนโลยี การเข้าถึงทุนหรือทรัพยากรทางการเงินได้ง่ายหรือมีสิทธิพิเศษ การประหยัดต่อขนาด การประหยัดต่อขอบเขต และการควบรวมกิจการแบบแนวดิ่ง เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยที่สามารถหนุนหรือกั้นการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายใหม่ได้ โปรดดู Liyang Hou, The Three Criteria Test: A Critical Assessment, *Electronic Journal* 1 (2008), pp 2-3, Retrieved July 7, 2024, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1309686

⁴⁴ ERG, *Guidance on the application of the three criteria test*, Retrieved February 5, 2024, from <https://shorturl.asia/gSHpq>

⁴⁵ Ofcom, *Significant Market Power (SMP) guidelines*, Op. cit.

แบบภายหลังไม่เพียงพอ Ofcom จะใช้การกำกับดูแลแบบล่วงหน้าเพื่อป้องกันปัญหาล่วงหน้า พร้อมพิจารณาผลกระทบจากการกระทำที่ลดทอนการแข่งขัน โดยใช้เกณฑ์ส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 50 และปัจจัยคุณภาพเพิ่มเติมในการกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาด

(9) กรณีศึกษาการควบรวมกิจการระหว่าง Three และ Virgin Media O2

การควบรวมกิจการระหว่าง Three และ O2 ถูกประกาศใน ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นการควบรวมของสองบริษัทโทรคมนาคมหลักในสหราชอาณาจักร โดย Hutchison 3G UK เป็นเจ้าของ Three และ Telefónica UK เป็นเจ้าของ O2 ทั้งสองบริษัทเป็นผู้ให้บริการอันดับที่สามและสี่ตามลำดับ บริษัทที่ควบรวมใหม่นี้หากการควบรวมเสร็จสมบูรณ์จะมีผู้สมัครใช้บริการมากกว่า 27 ล้านราย แชนจ์หน้า EE ซึ่งเป็นของ BT และ Virgin Media O2 เป็นของ Telefónica ของสเปนและ Liberty Global ที่จดทะเบียนในสหรัฐฯ⁴⁶

ความกังวลหลักของหน่วยงานกำกับดูแล ได้แก่ CMA และคณะกรรมการยุโรป (European Commission: EC) เกี่ยวกับข้อตกลงควบรวมกิจการดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ O2 ของ Telefónica UK และ Three ของ Hutchison 3G UK เพื่อสร้างผู้นำตลาดใหม่ในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ของสหราชอาณาจักรจะเป็นผู้นำตลาดด้วยส่วนแบ่งมากกว่าร้อยละ 40 อีกทั้งจะตัดคู่แข่งสำคัญออกไป เหลือเพียงสองผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้แก่ Telefónica UK และ Everything Everywhere (EE) ของ BT ที่จะแข่งขันกับบริษัทที่เป็นนิติบุคคลใหม่ (NewCo) ซึ่งทำให้การแข่งขันในตลาดลดลงอย่างมีนัยสำคัญและจะส่งผลให้ราคาโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสหราชอาณาจักรสูงขึ้นและผู้บริโภคมีตัวเลือกน้อยลง นอกจากนี้การควบรวมกิจการน่าจะมีผลกระทบเชิงลบต่อคุณภาพการบริการสำหรับผู้บริโภค โดยทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสหราชอาณาจักรชะงักงันลง รวมทั้งจะลดจำนวนผู้ให้บริการ MNOs อีกด้วย⁴⁷

เพื่อจัดการความกังวลประเด็นการแข่งขันของคณะกรรมการฯ และ CMA โดย Hutchison 3G ผู้ยื่นคำร้องขอควบรวมกิจการจึงได้เสนอมาตรการเพื่อแก้ไขความกังวล⁴⁸ ดังนี้

1) ความกังวลเกี่ยวกับการสูญเสียการแข่งขันระหว่าง Three และ O2 Hutchison เสนอชุดมาตรการเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาของผู้ให้บริการ MVNOs ที่มีอยู่หรือสนับสนุนการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการใหม่ รวมถึงเสนอให้การเข้าถึงส่วนแบ่งความจุเครือข่ายของหน่วยงานที่รวมกันให้กับผู้ให้บริการ MVNOs หนึ่งหรือมากกว่านั้น และเสนอขายส่วนแบ่งของ O2 ในการร่วมทุน Tesco Mobile และเสนอข้อตกลงขายส่งสำหรับส่วนแบ่งความจุเครือข่ายของตนให้กับ Tesco Mobile นอกจากนี้ Hutchison ยังเสนอข้อตกลงขายส่งสำหรับส่วนแบ่งความจุเครือข่ายของตนให้กับ Virgin Media แม้ว่าข้อเสนอเหล่านี้จะถูกรับรอง ผู้ให้บริการ MVNOs ก็ยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รวมกันทั้งในแง่ของการค้าและเทคนิค โดยมีความสามารถหรือแรงจูงใจที่จำกัดในการแยกแยะข้อเสนอของตนเอง รวมทั้งในแง่ของคุณภาพเครือข่าย

⁴⁶ Jasper Jolly and Mark Sweney, *Vodafone and Three agree merger to form UK's largest mobile operator*, Retrieved July 4, 2024, from <https://shorturl.asia/s8jbA>

⁴⁷ European Union, *Mergers: Commission prohibits Hutchison's proposed acquisition of Telefónica UK*, Retrieved July 5, 2024, from <https://shorturl.asia/socSX>

⁴⁸ European Union, *Ibid.*

2) ความกังวลเกี่ยวกับข้อตกลงการแบ่งปันเครือข่ายในสหราชอาณาจักร Hutchison เสนอมาตรการเชิงพฤติกรรมบางอย่างซึ่งยากที่จะดำเนินการและตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ Three&O2 รักษาส่วนแบ่งในข้อตกลงการแบ่งปันเครือข่ายทั้งสอง MBNL และ Beacon

3) ความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของการควบรวมกิจการต่อผู้ให้บริการ MVNOs นั้น Hutchison นำเสนอชุดมาตรการเชิงพฤติกรรมที่มุ่งหวังให้การเข้าถึงเทคโนโลยี 4G และเทคโนโลยีในอนาคตแก่ผู้ให้บริการ MVNOs สร้างความไม่แน่นอนในการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ

ทว่ามาตรการที่เสนอมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดจากการขัดขวางข้อตกลงการแบ่งปันเครือข่ายในสหราชอาณาจักรได้ นอกจากนี้ยังไม่สามารถแทนที่การแข่งขันที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในตลาดค่าบริการและค่าส่งบริการจากการควบรวมกิจการ นอกจากนี้ มาตรการเชิงพฤติกรรมส่วนใหญ่ยังสร้างความไม่แน่นอนในเรื่องการดำเนินการและการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการยากที่จะนิยามได้อย่างชัดเจนและบางส่วนต้องพึ่งพาการตกลงของฝ่ายอื่น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการที่เสนอโดยผู้ยื่นคำร้องขอควบรวมกิจการไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่เป็นไปได้ต่อราคาคุณภาพบริการ และนวัตกรรมเครือข่ายในตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จากการควบรวมกิจการได้ ซึ่งเป็นเหตุผลที่คณะกรรมาธิการฯ ตัดสินไม่อนุญาตให้ควบรวมเพื่อปกป้องผู้บริโภคและอุตสาหกรรม⁴⁹

ท้ายที่สุด คณะกรรมาธิการฯ มองว่าการควบรวมกิจการจะลดการแข่งขันในตลาด จำกัดการเลือกของผู้บริโภค และอาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของราคาสำหรับบริการโทรศัพท์มือถือ ทั้งนี้ ยังคงเน้นย้ำถึงความสำคัญของการมีการแข่งขันในตลาด เพื่อประโยชน์ของนวัตกรรม การลงทุน และการเลือกใช้บริการของผู้บริโภค มีข้อสังเกตด้วยการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ได้รับการสนับสนุนจาก CMA ซึ่งได้แสดงความกังวลที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการควบรวมกิจการ⁵⁰ ดังนั้น การไม่อนุญาตให้มีการควบรวมกิจการระหว่าง Three กับ O2 สะท้อนถึงพันธกิจของคณะกรรมาธิการฯ และ CMA ในตลาดโทรคมนาคมเพื่อส่งเสริมประโยชน์สูงสุดให้กับผู้บริโภค

7.3.2 ประเทศนอร์เวย์

ประเทศนอร์เวย์มีกฎหมายที่แบ่งการทำงานอย่างชัดเจน กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลเฉพาะการควบรวมกิจการจะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าแห่งนอร์เวย์ (The Competition Act No. 12 of 5 March 2004) กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจองค์กรแข่งขันทางการค้าแห่งนอร์เวย์ (Norwegian Competition Authority: NCA) ในการกำกับดูแล ส่วนกฎหมายเฉพาะการส่งการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Communications Act No. 83 of 4 July 2003) หรือ NAEC⁵¹ ทั้งนี้ ผู้ให้บริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ในนอร์เวย์ที่มีวัตถุประสงค์ต้องการดำเนินการควบรวมกิจการไม่เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับภายใต้ NAEC และข้อกำหนดของสำนักงาน

⁴⁹ European Union, Ibid, p. 3-4.

⁵⁰ Jasper Jolly and Mark Sweney, Op. cit.

⁵¹ Patrick Mikalef and Elena Parmiggiani, *Digital Transformation in Norwegian Enterprises*, 1st ed., (Germany: Springer 2022), p. 10.

กิจการสื่อสารแห่งชาตินอร์เวย์ (Norwegian Communication Authority: Nkom) ตาม NAEC เท่านั้น แต่ยังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าด้วย การควบรวมกิจการจะอยู่ภายใต้การควบคุมของ NCA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการควบรวมกิจการ เพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อการแข่งขันในตลาด ปรากฏตามหมวด 4 ว่าด้วยการควบคุมการควบรวมกิจการ (Chapter 4 : Control with concentrations) โดยมีขั้นตอนสำคัญได้แก่ 1) การแทรกแซงการควบรวมกิจการ 2) การแจ้งความประสงค์การควบรวมกิจการ 3) การทำคำวินิจฉัย

(1) หน่วยงานกำกับดูแล

ในประเทศนอร์เวย์มีหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าคือ หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันของนอร์เวย์ (NCA) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่สำคัญในการดูแลและส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดภายในประเทศนอร์เวย์ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคและเศรษฐกิจโดยรวม NCA ดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลกระทบของการควบรวมกิจการ การตกลงทางธุรกิจที่อาจจำกัดการแข่งขัน และพฤติกรรมผูกขาดที่อาจขัดต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของนอร์เวย์⁵² และมีอำนาจในการออกคำสั่งให้บริษัทแยกการดำเนินงานบางส่วนออกจากกัน ออกคำเตือน หรือแม้กระทั่งปรับเงินบริษัทที่ละเมิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้า หน่วยงานนี้มุ่งเน้นที่การเสริมสร้างการแข่งขันที่เป็นประโยชน์ต่อการนวัตกรรม การเลือกสรรของผู้บริโภค และการป้องกันการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรมหรือการปฏิบัติที่เป็นอันตรายต่อการแข่งขัน⁵³ หากบริษัทต้องการควบรวมกิจการสามารถยื่นความประสงค์รวมถึงคำมั่นสัญญาที่เกี่ยวข้องไปยัง NCA ได้ เพื่อให้ NCA พิจารณาคำมั่นสัญญาดังกล่าวสามารถลดผลกระทบที่เป็นจากการจำกัดการแข่งขันจากการควบรวมกิจการได้หรือไม่ หาก NCA พิจารณาแล้วว่าคำมั่นสัญญาเหล่านั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการผลกระทบดังกล่าว หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจในการอนุมัติการควบรวมกิจการนั้นตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ได้ และกำหนดให้บริษัทที่ควบรวมกิจการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้แน่ใจว่าการควบรวมกิจการจะไม่ก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างไม่เหมาะสมในตลาด และหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมคือ สำนักงานกิจการสื่อสารแห่งชาตินอร์เวย์ (Nkom) มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง (Administrative agency) มีบทบาทความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้านการไปรษณีย์และการสื่อสาร โดยมีหน้าที่ตรวจสอบ สร้างมาตรฐาน ออกและควบคุมใบอนุญาตการประกอบกิจการไปรษณีย์และการอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนบริหารจัดการคลื่นความถี่ สำหรับภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน⁵⁴

Nkom มีอำนาจหน้าที่ตามหมวด 3 ว่าด้วยผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Chapter 3: Significant market power) ของ NAEC นั้น Nkom มีอำนาจดังต่อไปนี้ ออกระเบียบกำหนดลักษณะการมี

⁵² OECD, *Annual Report on Competition Policy Developments in Norway*, Retrieved March 21, 2024, from [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2023\)28/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2023)28/en/pdf)

⁵³ OECD, *Ibid.*

⁵⁴ Nkom, *About Nkom*, Retrieved March 21, 2024, from <https://nkom.no/english/about-nkom>

อำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญของผู้ให้บริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์⁵⁵ นิยามตามสินค้าและบริการในส่วนของการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์⁵⁶ วิเคราะห์ตลาดและประเมินการมีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในส่วนของการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์⁵⁷ กำหนดหน้าที่เฉพาะสำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ⁵⁸ และรับการแจ้งของผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในกรณีที่ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญมีแผนที่จะโอนการควบคุมหรือส่วนสำคัญในการเข้าถึงโครงข่ายไปยังหน่วยของความเป็นเจ้าของหรือหน่วยธุรกิจอื่นในลักษณะที่เป็นการแบ่งแยกในเชิงภารกิจ⁵⁹

(2) การกำหนดนิยามตลาดที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดนิยามของตลาดในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล เพราะช่วยให้สามารถทำความเข้าใจและวิเคราะห์โครงสร้างของตลาดได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในการตรวจสอบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน รวมถึงการประเมินผลกระทบจากการควบรวมกิจการ⁶⁰ การแบ่งตลาดโทรคมนาคมออกเป็นตลาดค้าส่งบริการ (Retail Markets) หรือตลาดต้นน้ำ และตลาดค้าปลีกบริการ (Wholesale Markets) ช่วยให้สามารถแยกแยะลักษณะพิเศษและโครงสร้างการแข่งขันของแต่ละส่วนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในส่วน of ตลาดค้าส่งบริการ หมายถึง การที่ผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมขายปัจจัยการผลิตหรือบริการที่เป็นองค์ประกอบหลักในการผลิตสินค้าหรือบริการสุดท้ายให้กับผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งอาจรวมถึงการให้เช่าสายสัญญาณหรือการเข้าถึงเครือข่ายสำหรับการให้บริการต่อไป ส่วนตลาดค้าปลีกบริการ หมายถึง การขายสินค้าหรือบริการโดยตรงไปยังผู้บริโภคสุดท้าย ซึ่งผู้ให้บริการโทรคมนาคมพยายามสร้างมูลค่าเพิ่มและปรับปรุงบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า⁶¹

อนึ่ง NEAC ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ Nkom ในส่วนตลาดที่เกี่ยวข้อง กำหนดหน้าที่ของการกำหนดตลาดสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตลาดทางภูมิศาสตร์ตามคำแนะนำของ EFTA Surveillance Authority เกี่ยวกับตลาดสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องในด้านการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์

การกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญในการวิเคราะห์และประเมินการแข่งขันในตลาด ได้แก่ ตลาดสินค้าและตลาดบริการ กล่าวคือ การกำหนดผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ถือว่าเป็นทางเลือกที่สามารถแทนที่กันได้จากมุมมองของผู้บริโภค โดยพิจารณาจากลักษณะ ราคา และการใช้งาน และตลาดภูมิศาสตร์ (Geographic markets) โดยการกำหนดพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่ภายในตลาดนั้นมีการแข่งขันกันอาจเป็นระดับท้องถิ่น ประเทศ หรือระดับนานาชาติ

⁵⁵ The Electronic Communications Act, Section 3-1 para 2.

⁵⁶ The Electronic Communications Act, Section 3-2 para 2.

⁵⁷ The Electronic Communications Act, Section 3-3 para 1.

⁵⁸ The Electronic Communications Act, Section 3-4 para 2.

⁵⁹ The Electronic Communications Act, Section 3-5 para 5.

⁶⁰ OECD, *Defining the Relevant Market in Telecommunications: Review of Selected OECD Countries and Colombia*, Retrieved July 5, 2024, from <https://www.oecd.org/en/topics/competition.html>

⁶¹ OECD, *Ibid*, p. 9.

มีข้อสังเกตด้วยว่า การปฏิบัติตามคำแนะนำของหน่วยงานเฝ้าระวังสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (European Free Trade Association: EFTA) หรือเรียกว่า EFTA Surveillance Authority และหน่วยงานกำกับดูแลจะกำหนดตลาดเหล่านี้ตามคำแนะนำของ EFTA Surveillance Authority⁶² ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการตรวจสอบและรับรองว่าประเทศสมาชิก EFTA ปฏิบัติตามกฎหมายของ EEA ที่เกี่ยวข้องกับตลาดภายใน

(3) มาตรการแทรกแซงการควบรวมกิจการ

NCA ต้องดำเนินการแทรกแซงการควบรวมกิจการหากพบว่าการควบรวมกิจการดังกล่าวจะสร้างหรือเสริมความจำกัดการแข่งขันอย่างมาก ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย NCA จะดำเนินการตามเงื่อนไขเดียวกันกับที่ระบุในวรรคแรกต่อการได้มาซึ่งหุ้นในกิจการ แม้ว่าการได้มาซึ่งหุ้นนั้นจะไม่นำไปสู่การควบรวมกิจการก็ตาม หากการได้มาซึ่งหุ้นเกิดขึ้นผ่านการซื้อต่อเนื่อง NCA อาจแทรกแซงต่อการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นภายในสองปีจากวันที่ได้มาซึ่งหุ้นล่าสุด⁶³ อนึ่ง การแทรกแซงการควบรวมกิจการ กล่าวคือ การห้าม การสั่งการ หรือการอนุมัติเงื่อนไข ได้แก่

(ก) ห้ามการควบรวมกิจการหรือการได้มาซึ่งหุ้นตามที่ระบุในวรรคสอง พร้อมกำหนดเงื่อนไขโดยละเอียดที่ต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุดังกล่าวของการห้ามการแทรกแซง

(ข) สั่งให้มีการจำหน่ายหุ้นหรือส่วนได้เสียที่ได้มาจากการควบรวมกิจการหรือการได้มาซึ่งหุ้น

(ค) ต้องการให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำคัญเพื่อบรรเทาข้อจำกัดด้านการแข่งขัน⁶⁴

(4) อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาต

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าแห่งนอร์เวย์ได้ให้อำนาจแก่ NCA ในการกำหนดการห้ามการควบรวมกิจการ (Prohibition against implementation) โดยดำเนินการพิจารณาคดีตามมาตรา 20 วรรคสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการควบรวมกิจการฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับคำสั่งให้ยื่นการแจ้งตามมาตรา 18 วรรคสาม การห้ามดำเนินการจะมีผลเมื่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับคำสั่งให้ยื่นการแจ้งการควบรวมกิจการ และในกรณีของการรวมกำลังที่มีการแจ้งโดยสมัครใจตามมาตรา 18 วรรคสี่ การห้ามดำเนินการจะมีผลเมื่อการแจ้งครบถ้วนได้ถูกยื่น นอกจากนี้ NCA มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการยกเว้นการห้ามดำเนินการ และยังสามารถออกกฎหมายยกเว้นสำหรับหมวดหมู่ของกิจการได้⁶⁵

นอกจากนี้ NCA สามารถออกคำสั่งชั่วคราวเพื่อห้ามการดำเนินการหรือสั่งให้มีมาตรการทางเลือกหากกรณีเป็นไปตาม (ก) มีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าการควบรวมกิจการหรือการซื้อกิจการ⁶⁶ ตามมาตรา 16 วรรคสอง อาจสร้าง ลด หรือจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ และ (ข) การห้ามชั่วคราว (Temporary prohibition) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรับประกันความมีประสิทธิภาพของการแทรกแซงที่อาจเกิดขึ้น กล่าวโดยสรุป

⁶² ESA, EEA rights and obligations, Retrieved July 5, 2024, from <https://www.eftasurv.int>

⁶³ The Competition Act, Section 16 para.

⁶⁴ The Competition Act, Section 16 (a)-(c).

⁶⁵ The Competition Act, Section 19.

⁶⁶ The Competition Act, Section 16 para 2.

สาระสำคัญเพื่อป้องกันการดำเนินการควบรวมกิจการที่อาจลดการแข่งขันในตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ NCA พิจารณาความเหมาะสมและผลกระทบของการควบรวมกิจการ การห้ามชั่วคราวและความสามารถในการยกเว้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการที่อาจมีผลต่อโครงสร้างการแข่งขันในตลาด

หาก NCA พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอควบรวมกิจการมีมาตรการหรือค้ำประกันสัญญาที่สามารถลดผลกระทบที่จำกัดการแข่งขันได้ NCA มีอำนาจอนุญาตการควบรวมกิจการภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ เช่น การขายส่วนหนึ่งของธุรกิจ การเปิดเผยข้อมูลทางธุรกิจ หรือมาตรการเพื่อรักษาการแข่งขัน การอนุมัติเช่นนี้แสดงถึงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานการแข่งขันและภาคธุรกิจเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและการแข่งขัน โดย NCA ใช้ค้ำประกันสัญญาที่เสนอโดยผู้ประกอบการเพื่อรักษาและลดผลกระทบจากการควบรวมกิจการ⁶⁷

(5) การห้ามการควบรวมกิจการ

มาตรา 19 กำหนดห้ามการดำเนินการควบรวมกิจการ (Prohibition against implementation) และมาตรา 18 วรรคสามและวรรคสี่แห่ง NAEC ในระหว่างที่ NCA กำลังดำเนินการพิจารณาคดีตามมาตรา 20 วรรคสอง สำหรับการควบรวมกิจการที่คู่สัญญาได้รับคำสั่งให้แจ้งตามมาตรา 18 วรรคสาม และการห้ามดำเนินการจะมีผลเมื่อคู่สัญญาได้รับคำสั่งให้ส่งการแจ้ง ในกรณีของการควบรวมกิจการที่มีการแจ้งโดยสมัครใจตามมาตรา 18 วรรคสี่ การห้ามดำเนินการจะมีผลเมื่อมีการส่งการแจ้งที่ครบถ้วน⁶⁸

มีข้อสังเกตด้วยว่า ตาม NAEC ให้อำนาจ NCA ในการให้ข้อยกเว้นจากการห้ามการควบรวมกิจการหากเป็นกรณีการควบรวมกิจการด้วยตนเอง⁶⁹ นอกจากนี้ NCA ยังสามารถยกเว้นหมวดหมู่ของกิจการโดยการออกกฎหมายเพิ่มเติม และ NCA อาจออกคำสั่งชั่วคราวในการห้ามการดำเนินการหรือสั่งมาตรการทางเลือก หากเป็นไปตามกรณี ได้แก่ 1) มีเหตุผลอันควรในการสันนิษฐานว่าการควบรวมกิจการหรือการได้มาซึ่งหุ้นตามมาตรา 16 วรรคสอง อาจสร้างข้อจำกัดในการแข่งขันทางการค้าเป็นอย่างมาก และ 2) การห้ามชั่วคราวเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรับรองความมีประสิทธิภาพของการแทรกแซงที่อาจเกิดขึ้นภายใต้มาตรา 16

(6) การทำคำวินิจฉัย

กระบวนการการแทรกแซงกำหนดกระบวนการและระยะเวลาสำหรับ NCA ในการดำเนินการตามการแจ้งการควบรวมกิจการที่ครบถ้วนตามมาตรา 20⁷⁰ แห่ง The Competition Act แบ่งออกได้ดังนี้

(6.1) ต้องแจ้งหากมีการแทรกแซง

หาก NCA ไม่มีการแจ้งเตือนภายใน 25 วันทำการหลังจากรับการแจ้งที่ครบถ้วน จะถือว่าไม่ประสงค์จะแทรกแซง แต่ถ้าต้องการแทรกแซง NCA ต้องเสนอการตัดสินใจเบื้องต้นภายใน 70 วันทำการ คู่สัญญาต้องตอบกลับภายใน 15 วันทำการหลังจากได้รับการตัดสินใจเบื้องต้น จากนั้น NCA ต้องตัดสินใจขั้นสุดท้ายภายใน 15 วันทำการหลังจากได้รับคำตอบ หากมีข้อเสนอเพื่อแก้ไขการควบรวม กำหนดเวลาอาจถูกขยาย

⁶⁷ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการจ้างที่ปรึกษาวิเคราะห์การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (รายงานผลการวิจัย), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง กสทช., 2565), น. 92.

⁶⁸ The Competition Act, Section 19.

⁶⁹ The Competition Act, Section 19 para 2.

⁷⁰ The Competition Act, Section 20 para 1.

เป็น 25 วันทำการตามคำขอของคู่สัญญา การตัดสินใจแทรกแซงสามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 15 วันทำการและกระทรวงต้องตัดสินใจภายใน 60 วันทำการ อย่างไรก็ตาม NCA ไม่มีอำนาจในการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาการแข่งขันโดยตรง แต่ต้องพิจารณาจากคำมั่นสัญญาที่เสนอโดยคู่กรณีเท่านั้น⁷¹

(6.2) การเสนอคำมั่นสัญญาของคู่กรณี

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในนอร์เวย์มีสองหน่วยงานหลัก คือ Nkom และ NCA โดย Nkom รับผิดชอบการกำกับดูแลการประกอบกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ ออกใบอนุญาต และรักษามาตรฐานการบริการ ในขณะที่ NCA เน้นการควบคุมและตรวจสอบการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะการควบคุมกิจการเพื่อป้องกันการผูกขาดและรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม ทั้งนี้ คู่กรณีสามารถเสนอคำมั่นสัญญาเพื่อป้องกันผลกระทบที่เกิดจากการจำกัดการแข่งขันได้ แต่ NCA มีขอบเขตจำกัดในการกำหนดมาตรการเพิ่มเติม ดังนั้น บทบาทหลักของ NCA คือการตรวจสอบและกำหนดเงื่อนไขที่คู่กรณีเสนอมา⁷²

(7) มาตรการเยียวยาภายหลังการควบคุมกิจการ

นอกจาก NCA ที่ทำหน้าที่พิจารณาการควบคุมกิจการและรับแจ้งความประสงค์ในการควบคุมกิจการแล้วยังมีหน่วยงานชื่อว่าพระมหากษัตริย์ในคณะรัฐมนตรีแห่งนอร์เวย์ (King-in-Council)⁷³ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในระบบการปกครองของนอร์เวย์ โดยทั่วไปหมายถึง การประชุมร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีที่นำโดยนายกรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์มีบทบาทเป็นทางการมากกว่าและปฏิบัติตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายภายนอกและการป้องกัน และการตัดสินใจอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อรัฐ⁷⁴

ในบริบทของการควบคุมการควบคุมกิจการ การอนุมัติจาก King-in-Council อาจจำเป็นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับคำถามของหลักการหรือผลประโยชน์ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อสังคม ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจเหล่านี้แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐในการประเมินและตัดสินใจในเรื่องที่อาจมีผลกระทบระยะยาวต่อเศรษฐกิจและสังคม⁷⁵ ในกรณีที่มีข้อสงสัยของหลักการหรือผลประโยชน์ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อสังคม King-in-Council สามารถอนุมัติการควบคุมกิจการหรือการได้มาซึ่งหุ้นที่ NCA ได้แทรกแซง ทั้งนี้ การอนุมัติดังกล่าวอาจมีเงื่อนไข (Conditional clearance) ข้อบังคับที่ใช้ในลักษณะที่สอดคล้องกัน และหากมีการอุทธรณ์ตัดสินใจของ NCA การอนุมัติไม่สามารถทำได้จนกว่าการจัดการอุทธรณ์จะเสร็จสิ้น⁷⁶ นอกจากนี้ King-in-Council สามารถทำการตัดสินใจตามมาตรา 16 มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่ง NAEC โดยมีเงื่อนไขตามมาตรา 16 วรรคแรกหรือวรรคสองได้ ทว่าการกำหนดเวลาที่ระบุในมาตรา 18

⁷¹ Jan Mahne and others, *Norway Merger Control*, Retrieved March 21, 2024, from <https://shorturl.asia/AID1V>

⁷² Jan Mahne and others, *Ibid.*

⁷³ The Competition Act, Section 21.

⁷⁴ Norbert Maier and Others, *Ex-post analysis of the Teliasonera-Chess 2005 merger*, Retrieved March 14, 2024, from <https://shorturl.asia/CuUeD>

⁷⁵ Alexandre De Streel, *Remedies in Network Industries: EC Competition Law vs. Sector-specific*, (Cambridge : Intersentia, 2004), pp 67-124.

⁷⁶ The Competition Act, Section 16 para 3.

และมาตรา 20 ไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดังกล่าว⁷⁷ อย่างไรก็ตาม King-in-Council ไม่สามารถแทรกแซงการควบรวมกิจการได้มากกว่า 12 เดือน หลังจากทำข้อตกลงสุดท้ายหรือได้รับการควบคุม⁷⁸

(8) กรณีศึกษาการควบรวมกิจการระหว่าง TeliaSonera และ Tele2 Norge

เป็นกรณีศึกษาที่ NCA อนุญาตให้มีการควบรวมกิจการได้กำหนดเงื่อนไข (Conditional clearance) โดยในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) TeliaSonera และ Tele2 ได้แจ้งความประสงค์ต่อ NCA ว่าต้องการที่จะควบรวมกิจการเนื่องจาก Tele2 ไม่ได้รับใบอนุญาตคลื่นความถี่ 4G จากการประมูลคลื่นความถี่ใน พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) ซึ่งการควบรวมดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่อันดับสองและสามในตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศนอร์เวย์⁷⁹ ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่หน่วยงานกำกับดูแลแห่งนอร์เวย์อนุญาตให้มีการควบรวมกิจการได้โดยมีเงื่อนไข เพราะพิจารณาแล้วเห็นว่าคำมั่นสัญญาที่ผู้ประกอบการทั้งสองบริษัทเสนอมีความเพียงพอ⁸⁰ รายละเอียดดังนี้

(8.1) แนวทางการประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้า

การควบรวมกิจการของบริษัทในกิจการโทรคมนาคมมีผลกระทบสำคัญต่อการแข่งขันในตลาด โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ตลาดมีการกระจุกตัวสูงอยู่แล้ว NCA ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่ง The Competition Act⁸¹ มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และอนุญาตการควบรวมกิจการ ซึ่งในกรณีที่กิจการโทรคมนาคมมีการกระจุกตัวสูงมากและการควบรวมกิจการระหว่างผู้ให้บริการรายใหญ่อาจนำไปสู่การลดลงของการแข่งขัน อาจส่งผลกระทบต่อราคาและคุณภาพการให้บริการ ในสถานการณ์ดังกล่าว NCA มีหน้าที่พิจารณาผลกระทบต่อตลาดอย่างรอบคอบและอาจตัดสินใจอนุญาตให้มีการควบรวมกิจการหรือไม่ หรืออาจอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็ได้ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อรักษาหรือเสริมสร้างการแข่งขันในตลาด

(8.2) คำมั่นสัญญาที่เสนอโดยผู้ยื่นคำร้องขอควบรวมกิจการ

เพื่อตอบสนองต่อมุมมองของ NCA ดังกล่าว TeliaSonera จึงได้จัดทำคำมั่นสัญญาโดยมีหลักการกล่าวคือ ข้อเสนอในลักษณะที่เป็นชุดเพื่อให้โอกาสผู้ให้บริการระบบโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่รายที่สาม (Third mobile network operator: ICE) ในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่แห่งนอร์เวย์ TeliaSonera ได้เสนอคำมั่นที่มีหลักการหลักโดยการสนับสนุนการเข้าสู่ตลาดของ ICE และมีแผนที่จะให้การสนับสนุนที่จำเป็นแก่ ICE เพื่อให้สามารถเริ่มต้นและดำเนินการในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรอื่น ๆ และการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

⁷⁷ The Competition Act, Sections 18 and 20.

⁷⁸ The Competition Act, Section 21 para 2.

⁷⁹ OECD, *Agency Decision-Making in Merger Cases: From a Prohibition Decision to a Conditional Clearance*, Retrieved July 5, 2024, from [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD\(2016\)68/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD(2016)68/en/pdf)

⁸⁰ Gjermund Nese, *The Norwegian Competition Authority clears the acquisition of Tele2 by TeliaSonera, subject to conditions*, Retrieved July 5, 2024, from <https://shorturl.asia/384Wa>

⁸¹ The Competition Act, Section 20 มุ่งเน้นไปที่การควบคุมการควบรวมกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดอย่างมีนัยสำคัญ การควบรวมกิจการที่เกินขนาดที่กำหนดหรืออาจส่งผลให้เกิดการลดลงของการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญในตลาดใด ๆ ต้องได้รับการอนุมัติจาก NCA ก่อนทำการควบรวมกิจการ.

ให้กับ ICE อีกทั้งยังตั้งใจจะให้ช่วยเหลือแก่ ICE ในด้านต่าง ๆ อาทิ การให้บริการโรมมิ่ง การร่วมใช้สถานที่ (Co-location) เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ ICE สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมในตลาด⁸² เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กรณีการควบรวมกิจการดังกล่าว ได้รับการอนุมัติจาก NCA ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เพื่อรักษาการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม โดย TeliaSonera ได้เสนอคำมั่นสัญญาหลายประการ อาทิ การขายโครงสร้างพื้นฐานบางส่วนให้กับ ICE ซึ่งเป็นผู้ให้บริการรายที่สาม เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดได้อย่างเป็นธรรม เป็นต้น การควบรวมกิจการนี้จึงไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการโอบล้อมสิทธิ์ แต่ยังรวมถึงการจัดทำและการปฏิบัติตามมาตรการเยียวยาที่มีทั้งเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรม เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ตลาดและการแข่งขันอย่างยุติธรรมของ ICE ตลอดจนการให้บริการโรมมิ่งและการร่วมใช้สถานที่ เหล่านี้ทำให้สามารถรักษาสภาพแวดล้อมการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมของนอร์เวย์ได้⁸³

8. ผลการวิจัย

8.1 ปัญหาและมาตรการการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย

การควบรวมกิจการในภาคโทรคมนาคมของประเทศไทยเป็นประเด็นที่สำคัญและก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ ทั้งในด้านโครงสร้างตลาด การพัฒนาเทคโนโลยี และสิทธิของผู้บริโภค กรณีการควบรวมกิจการระหว่าง TRUE และ DTAC ทำให้จำนวนผู้ประกอบการรายหลักในตลาดลดลงเหลือเพียงสองราย คือ TRUE และ AIS ทำให้เกิดการกระจุกตัวของตลาด ซึ่งอาจนำไปสู่การลดการแข่งขัน การกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม และการลดคุณภาพของบริการ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคเนื่องจากมีตัวเลือกที่จำกัดมากขึ้น และอาจต้องเผชิญกับค่าบริการที่สูงขึ้นและคุณภาพบริการที่ลดลง

ในด้านการกำกับดูแล กสทช. มีบทบาทสำคัญในการประเมินและอนุญาตการควบรวมกิจการ อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจยังไม่เพียงพอหรือชัดเจนในการป้องกันการผูกขาดและการรักษาสภาพการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อแก้ไขปัญหานี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลให้มีความชัดเจนและเข้มงวดขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโดยการสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหม่และคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค การสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมและโปร่งใสจะช่วยให้การพัฒนาเทคโนโลยีและบริการโทรคมนาคมในประเทศไทยมีความก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

8.1.1 อำนาจในการกำหนดมาตรการในกรณีที่อนุญาตให้มีการควบรวมกิจการ

ตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ กสทช. มีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ควบรวมกิจการ ทำให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการสามารถยื่นขออนุญาตการควบรวมกิจการได้แม้จะมีค่า HHI มากกว่า 2,500 และเปลี่ยนแปลงมากกว่า 100 กลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลไม่มีความชัดเจนเพียงพออาจก่อให้เกิดผลกระทบจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น

⁸² Gjermund Nese, Op. cit.

⁸³ EU Commission, Statement by Commissioner Vestager on announcement by Telenor and TeliaSonera to withdraw from proposed merger, Retrieved July 5, 2024, from <https://shorturl.asia/PN7nm>

ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 โดยให้ กสทช. มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้รับประกอบการที่ประสงค์จะทำการรวบรวมกิจการโดยใช้หลักเกณฑ์พิจารณา ดังนี้

1) การรวบรวมกิจการจะส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของตลาดหรือไม่โดยใช้ค่า HHI ในการคำนวณ ส่วนแบ่งตลาด เพื่อวิเคราะห์การกระจุกตัวของตลาดก่อนการรวบรวมกิจการโดยให้ตลาดแบ่งออกเป็นสามประเภทตามระดับค่า HHI ได้แก่ ค่า HHI ต่ำกว่า 1,500 คือ ตลาดที่ไม่มีความเข้มข้น ค่า HHI ระหว่าง 1,500 ถึง 2,500 คือ ตลาดที่มีความเข้มข้นปานกลาง และค่า HHI สูงกว่า 2,500 คือ ตลาดที่มีความเข้มข้นสูง

2) การรวบรวมกิจการจะส่งผลให้การแข่งขันลดลง

3) การรวบรวมกิจการจะส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ และ

4) การรวบรวมกิจการจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการมากกว่าสาธารณประโยชน์

หากผู้ประกอบการมีค่า HHI ตาม 1) มากกว่า 2,500 ขึ้นไป และ 2) ถึง 4) กสทช. อาจไม่อนุญาตให้รวบรวมกิจการ

เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความสำคัญในการรักษาความเสรีและความเป็นธรรมในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม การที่ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับ กสทช. ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการรวบรวมกิจการอาจส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของตลาดที่สูงเกินไป ซึ่งจะลดระดับการแข่งขันและก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ทำให้ผู้บริโภคขาดตัวเลือกและได้รับผลกระทบทางลบทั้งในด้านคุณภาพและราคา การเพิ่มความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และการใช้หลักเกณฑ์พิจารณาที่ครอบคลุมทุกมิติจะช่วยให้การกำกับดูแลการรวบรวมกิจการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ป้องกันการผูกขาด และรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนเป็นสำคัญ

8.1.2 หลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตรวบรวมกิจการ

หากพิจารณาตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ไม่ปรากฏกรอบระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตการรวบรวมกิจการ เมื่อ กสทช. มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการรวบรวมกิจการตาม ข้อ 8.1.1 แล้วก็ควรที่จะกำหนดระยะเวลาเพื่อให้ กสทช. มีกรอบเวลาในการทำงาน และผู้ประกอบการที่ประสงค์จะรวบรวมกิจการจะได้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป เพื่อให้ประกาศฯ ครอบคลุมทุกขั้นตอน ผู้วิจัยขอเสนอว่า ควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตของ กสทช. โดยระยะเวลาที่กำหนดควรช่วยให้ทั้งหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ประสงค์ที่จะรวบรวมกิจการมีเวลาเพียงพอในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อตลาดและผู้บริโภคอย่างละเอียด อีกทั้ง ควรกำหนดให้สามารถขยายระยะเวลาดังกล่าวได้เมื่อมีเหตุจำเป็นอันควรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบที่ซับซ้อน หรือเมื่อมีข้อมูลเพิ่มเติมที่ต้องการการตรวจสอบเพิ่มเติม เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจที่จะทำขึ้นเกี่ยวกับการรวบรวมกิจการนั้นได้พิจารณาถึงผลกระทบทั้งหมดอย่างรอบด้าน รวมทั้งการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานของกฎหมายและการควบคุมการผูกขาด ดังนั้น ควรเพิ่มเติมประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 โดยให้ กสทช. ดำเนินการให้เสร็จภายใน 90 วันนับแต่ผู้ประกอบการยื่นรายงาน หากมีเหตุอันควรให้ขยายระยะเวลาอีก 30 วัน รวมเป็น 120 วัน

อนึ่ง การขาดกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการพิจารณาอนุญาตการควบรวมกิจการตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอน การกำหนดระยะเวลา 90 วัน และขยายได้อีก 30 วัน จะช่วยให้กระบวนการพิจารณามีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น และช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการตามขั้นตอนได้อย่างต่อเนื่องและมั่นใจว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับการควบรวมจะพิจารณาผลกระทบอย่างรอบด้าน

8.1.3 หลักเกณฑ์การรายงานการควบรวมกิจการ

ข้อพิจารณาจากกรณีการควบรวมกิจการระหว่าง TRUE และ DTAC นั้น ดำเนินการตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ต้องการควบรวมกิจการต้องยื่นรายงานต่อ กสทช. โดยกำหนดว่าการยื่นรายงานดังกล่าวถือเป็นการขออนุญาตตามของประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 ซึ่งห้ามเพียงการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันโดยไม่ได้รับอนุญาต อนึ่งการพิจารณาของ กสทช. ที่มีมติเพียงรับทราบการควบรวมกิจการโดยพิจารณาว่าสองบริษัทไม่เป็นธุรกิจประเภทเดียวกัน จึงไม่ต้องขออนุญาตตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 บ่งชี้ว่ามีช่องว่างในการตีความและการใช้งานข้อกำหนดที่อาจนำไปสู่การพิจารณาที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการป้องกันการผูกขาดก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม

ผู้วิจัยขอเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 โดยให้ผู้ประกอบการได้รายงานการควบรวมกิจการตามมาตรการของประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ให้ถือว่าเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ตามข้อ 8.1.1

กล่าวโดยสรุป ในประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ไม่มีการกำหนดอำนาจชัดเจนให้ กสทช. ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการควบรวมกิจการ และไม่มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาอนุญาต ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศโดยกำหนดอำนาจ กสทช. ในการพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์การประเมินค่า HHI และปัจจัยอื่น ๆ อาทิ การแข่งขันและอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด รวมถึงกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตภายใน 90 วัน และสามารถขยายได้อีก 30 วัน เพื่อให้กระบวนการมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ ควรแก้ไขให้การรายงานการควบรวมกิจการตามประกาศ พ.ศ. 2561 ถือว่าเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความชัดเจนในการปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อรักษาความเสรีและเป็นธรรมในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม ป้องกันการผูกขาดและรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน

8.1.4 การมีผลบังคับใช้ประกาศของ กสทช. ที่ชัดเจนในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ

ประกาศ กสทช. เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความกฎหมายแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ อันเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม แต่ขาดความชัดเจนทำให้ กสทช. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ควบรวมกิจการ และระยะเวลาการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งหลักเกณฑ์การรายงานการควบรวมกิจการ ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติและการตัดสินใจ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อ 8.1.1 ถึง 8.1.3 ย่อมทำให้ประกาศดังกล่าวมีความชัดเจนในการกำหนดมาตรการการกำกับดูแลการควบรวมกิจการซึ่งมีความสำคัญในการรักษาความเสรีและเป็นธรรมในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าวย่อมต้องมีผลบังคับใช้ในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการต่อไปในอนาคต

9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

9.1 บทสรุป

ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมหลักเพียงสองราย ได้แก่ AIS และ TRUE อันเกิดจากการควบรวมกิจการกับ DTAC การเหลือผู้ประกอบการหลายใหญ่เพียงสองรายดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เหลือในตลาดลดการพัฒนาเทคโนโลยีเพราะขาดการแข่งขันไป ทำให้ผู้บริโภคไม่มีโอกาสเลือกใช้บริการด้วยความหลากหลาย อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อในหลายมิติไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ของรัฐ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม และเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจโดยรวม อย่างไรก็ตาม กสทช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการบริหารคลื่นความถี่ การคุ้มครองและป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม และกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม แต่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลกลับไม่ได้กำหนดมาตรการไว้อย่างชัดเจนทั้งในกรณีส่วนแบ่งตลาด มาตรการเยียวยาภายหลังการควบรวมกิจการและมาตรการพิจารณาให้ กสทช.ใช้อำนาจอย่างเต็มที่ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต ด้วยเหตุนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษามาตรการของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม มาตรการทางกฎหมายในกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดกิจการโทรคมนาคมได้ โดยศึกษารูปแบบของหน่วยงานกำกับดูแลและมาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร และประเทศนอร์เวย์

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลของต่างประเทศพบว่าต่างก็มีมาตรการกำกับดูแลและหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและหน่วยงานทางการค้าในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ ได้แก่ สหราชอาณาจักรมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ตลาดและการประเมินอำนาจตลาดที่สำคัญภายใต้กฎหมายและนโยบายที่กำหนดโดย Ofcom ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลหลักในด้านการสื่อสารของสหราชอาณาจักรสำหรับเครือข่ายและบริการการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาด การเข้าถึงตลาด และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้บริโภค ที่สำคัญมีการวิเคราะห์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดโดยใช้หลักการทดสอบเกณฑ์ 3 ข้อ ในการตรวจสอบว่าตลาดใดควรถูกกำกับดูแลล่วงหน้า รวมทั้งมาตรการเยียวยาที่ห้ามมิให้มีการควบรวมกิจการโดยเฉพาะ ส่วนประเทศนอร์เวย์มีมาตรการทางกฎหมายในการแทรกแซงการควบรวมกิจการ อำนาจกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาต และการทำคำวินิจฉัย จนถึงขั้นห้ามการควบรวมกิจการหากส่งผลกระทบต่อตลาด ทว่าประเทศไทยมีเพียงประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561 และประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการโทรคมนาคม แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจนและบางประการก็ไม่เหมาะสมในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

9.2 ข้อเสนอแนะ

การกำกับดูแลการควบรวมกิจการในภาคโทรคมนาคมมีความสำคัญยิ่งในการรักษาความสมดุลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด ภายใต้การควบคุมของ กสทช. กฎหมายและนโยบายที่มีอยู่ควรมุ่งเน้นที่การป้องกันผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดจากการควบรวมกิจการที่ไม่เหมาะสม โดยให้อำนาจกับ กสทช. ในการพิจารณา

และตัดสินใจการอนุญาต หรือไม่อนุญาตการควบรวมกิจการ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขเฉพาะเพื่อรับประกันว่าการควบรวมดังกล่าวจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันที่ยุติธรรมหรือส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาด และมาตรการเยียวยาที่กำหนดไว้สำหรับกรณีที่มีการอนุญาตให้ควบรวมกิจการควรรวมถึงแนวทางในการควบคุมราคา กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดหาสินค้าและบริการ และรักษาระดับการให้บริการที่เหมาะสม เพื่อลดผลกระทบและรักษาสภาพแวดล้อมการแข่งขันในตลาด

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ที่ชัดเจน ได้แก่ 1) เพิ่มเติมอำนาจของ กสทช. ในการกำหนดมาตรการในกรณีที่อนุญาตให้มีการควบรวมกิจการใช้ค่า HHI มากกว่า 2,500 ขึ้นไปและจะส่งผลให้การแข่งขันลดลง และจะส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ รวมทั้งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการมากกว่าสาธารณประโยชน์ กสทช. อาจไม่อนุญาตให้ควบรวมกิจการ 2) หลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตควบรวมกิจการ เดิมประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาเอาไว้ จึงเสนอให้ กสทช. ดำเนินการไปแล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่ผู้ประกอบการยื่นรายงานการรวมธุรกิจ หากมีเหตุอันควรให้ขยายระยะเวลาอีก 30 วัน รวมเป็น 120 วัน และ 3) หลักเกณฑ์การรายงานการควบรวมกิจการ โดยให้ผู้ประกอบการรายงานและการขออนุญาตการควบรวมกิจการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาของประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561

บรรณานุกรม

- กาญจนาภรณ์ พ่วงสุวรรณ. (2562). *ประมวลศัพท์เรื่องกฎหมายการแข่งขันทางการค้า*. (การค้นคว้าอิสระ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- กิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์ และคณะ. (2553). *การควบรวมกิจการโอกาสของธุรกิจไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- กิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์ และคณะ. (2562). *รู้เพื่อ...การควบรวมกิจการโอกาสของธุรกิจไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- ฉัตร คำแสง, กษิณีเดช คำพูน, และ สรวิศ มา. (2566). *ประเมินการทำหน้าที่ของ กสทช.กรณีการควบรวมธุรกิจระหว่าง TRUE และ DTAC*. สืบค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2567, จาก <https://shorturl.asia/yClTH>
- ภูมินทร์ บุตรอินทร์. (2562). *ความรู้เบื้องต้นกฎหมายกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม*. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปทุมธานี : โรงพิมพ์แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2565). *โครงการจ้างที่ปรึกษาวิเคราะห์การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทูริ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่ง กสทช.
- สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. (2560). *บทที่ 5 การรวมธุรกิจ*. สืบค้นวันที่ 5 มกราคม 2567, จาก https://www.tcct.or.th/assets/portals/1/files/Fact_Sheet/บทที่-5-การรวมธุรกิจ.pdf

- สำนักบริหารและจัดการเลขหมายโทรคมนาคม. (2567). จำนวนเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีผู้ใช้งาน. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2567, จาก <https://shorturl.asia/k5fX2>
- อัญญา ชันธวิทย์. (2545). *กลไกของตลาดการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- Alexandre de Streel. (2004). *Remedies in Network Industries: EC Competition Law vs. Sector-specific*. 1st ed.. Cambridge : Intersentia.
- ERG. (2008). *Guidance on the application of the three criteria test*. Retrieved February 5, 2024, from <https://shorturl.asia/gSHpq>
- ESA. (20). EEA rights and obligations. Retrieved July 5, 2024, from <https://www.eftasurv.int>
- EU Commission. (2015). *Statement by Commissioner Vestager on announcement by Telenor and TeliaSonera to withdraw from proposed merger*. Retrieved July 5, 2024, from <https://shorturl.asia/PN7nm>
- EU Commission. (2018). *Guidelines on market analysis and the assessment of SMP under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services*. Retrieved March 25, 2024, from <https://citly.me/U9Btk>
- European Union. (2016). *Mergers: Commission prohibits Hutchison's proposed acquisition of Telefónica UK*. Retrieved July 5, 2024, from <https://shorturl.asia/socSX>
- Gjermund Nese. (2015). *The Norwegian Competition Authority clears the acquisition of Tele2 by TeliaSonera, subject to conditions*. Retrieved July 5 , 2024 , from <https://shorturl.asia/384Wa>
- Jan Mahne. (2022) . *Norway Merger Control*. Retrieved March 21 , 2024 , from <https://shorturl.asia/ALD1V>
- Jasper Jolly and Mark Sweney. (2023). *Vodafone and Three agree merger to form UK's largest mobile operator*. Retrieved July 4, 2024, from <https://shorturl.asia/s8jbA>
- Legislation UK. (2003). *Communications Act 2003*. Retrieved March 25, 2024, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>
- Naomi R. Lamoreaux. (1988). *The Great Merger Movement in American Business, 1895-1904*. 1st ed.. Cambridge : Cambridge University Press.
- Nkom. (2024). *About Nkom*. Retrieved March 21, 2024, from <https://shorturl.asia/XS3um>
- Norbert Maier. (2019). *Ex-post analysis of the Teliasonera-Chess 2005 merger*. Retrieved March 14, 2024, from <https://shorturl.asia/CuUeD>

- OECD. (2016). *Agency Decision-Making in Merger Cases: From a Prohibition Decision to a Conditional Clearance*. Retrieved July 5, 2024, from <https://shorturl.asia/CHM2f>
- OECD. (2022). *Annual Report on Competition Policy Developments in Norway*. Retrieved March 21, 2024, from [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2023\)28/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2023)28/en/pdf)
- OECD. (2024). *Defining the Relevant Market in Telecommunications: Review of Selected OECD Countries and Colombia*. Retrieved July 5, 2024, from <https://shorturl.asia/UKtiy>
- Ofcom. (2004). *What is Ofcom*. Retrieved March 25, 2024, from <https://shorturl.asia/7Uw8u>
- Ofcom. (2021). *Wholesale Voice Markets Review 2021-26 Annexes 1-4*. Retrieved July 4, 2024, from <https://shorturl.asia/PYJaD>
- Ofcom. (2023). *Significant Market Power (SMP) guidelines*. Retrieved July 6, 2024, from <https://shorturl.asia/JBvg7>
- Patrick Mikalef and Elena Parmiggiani. (2022). *Digital Transformation in Norwegian Enterprises*. 1st ed.. Germany: Springer.
- Paul J. Welfens. (2005). *Significant Market Power in Telecommunications: Theoretical and Practical Aspects*. 1st ed.. Germany : University of Wuppertal Press.
- Roger Undy. (2008). *Trade Union Merger Strategies: Purpose, Process, and Performance*. 1st ed.. Oxford : Oxford University Press.
- The Competition and Markets Authority. (20218). *Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure*. Retrieved July 4, 2024, from <https://shorturl.asia/Nikmj>

คำแนะนำผู้แต่ง

การเตรียมต้นฉบับบทความ

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์เปิดกว้างรับพิจารณาบทความวิชาการบทความวิจัยและอื่น ๆ โดยให้ผู้แต่งศึกษาวิธีการจัดส่งบทความในเว็บไซต์ <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/SLJ> และเตรียมต้นฉบับบทความดังนี้

1. บทความวิจัยหรือบทความวิชาการ ไม่ต่ำกว่า 15 หน้า แต่ไม่เกิน 20 หน้า (ตั้งแต่วันที่ 22 สิงหาคม 2565 เป็นต้นไป)
 2. จัดพิมพ์ลงในกระดาษ A4 ระยะห่างจากขอบกระดาษทั้งด้านบน ด้านล่าง ด้านซ้ายและด้านขวา 2.54 เซนติเมตร หรือ 1 นิ้ว ใช้แบบอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 16 Point ดังที่ปรากฏตัวอย่างใน Template
 3. องค์ประกอบหลักของบทความมีดังนี้
 - 1) ชื่อเรื่อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 2) ชื่อ-นามสกุล ตำแหน่งในงาน ตำแหน่งทางวิชาการ หน่วยงานที่สังกัด ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 3) บทคัดย่อไม่เกิน 250 คำ และคำสำคัญไม่เกิน 3 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 4) เนื้อหาบทความ
 - 5) เชิงอรรถและบรรณานุกรม รวมถึงบรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ
 4. บทความวิจัยมีเนื้อหาประกอบด้วยหัวข้อความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัย สรุปผลและข้อเสนอแนะ กิตติกรรมประกาศ (หากมี)
 5. บทความวิชาการมีเนื้อหาประกอบด้วยหัวข้อบทนำ เนื้อหา สรุปผลและข้อเสนอแนะโดยผู้แต่งสามารถกำหนดชื่อหัวข้อและจำนวนหัวข้อได้ตามความเหมาะสม
 6. หากมีการใช้ตารางหรือรูปภาพ นอกจากใช้ขนาดตัวอักษร 14 Point แล้ว ให้มีการอ้างอิงแหล่งที่มาตามรูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถด้วย
 7. ให้ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถและบรรณานุกรมตามที่กำหนด
 8. เอกสารที่ถูกอ้างอิงในเชิงอรรถทุกรายการจะต้องนำมาเขียนในบรรณานุกรมด้วย
- ทั้งนี้ กองบรรณาธิการมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่รับพิจารณาบทความในกรณีที่บทความดังกล่าวไม่ได้จัดเตรียมต้นฉบับบทความตามหลักเกณฑ์ที่กองบรรณาธิการกำหนด

ขั้นตอนการส่งต้นฉบับ

1. ผู้แต่งจัดส่งบทความ (Submission) ผ่านระบบวารสารออนไลน์ของวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ที่เว็บไซต์ <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/SLJ> เท่านั้น
2. หากผู้แต่งมีข้อสงสัยเพิ่มเติม สามารถสอบถามได้ที่คุณอัจฉรา เมฆฉาย โทร. 0-7428-2525 ในวันและเวลาราชการ หรืออีเมล atchara.me@psu.ac.th

ลิขสิทธิ์ในบทความและสิทธิในการเผยแพร่หรือทำซ้ำ

ลิขสิทธิ์ในบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่เป็นของวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ มีสิทธิในการเผยแพร่ ทำซ้ำ หรือรวบรวมบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่แล้ว ความคิดเห็นใด ๆ ของผู้เขียนในบทความ กองบรรณาธิการวารสารไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย ทั้งนี้ กองบรรณาธิการวารสารไม่สงวนสิทธิในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

รูปแบบการอ้างอิงและบรรณานุกรม

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ใช้รูปแบบการอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษและบรรณานุกรมดังต่อไปนี้

1. การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษ (footnote)

การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษให้ใช้ตัวอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 12 Point โดยให้พิมพ์ไว้ส่วนล่างของแต่ละหน้าที่อ้างอิงตามระบบการแทรกเชิงอรรถในโปรแกรม Microsoft Word และห่างจากขอบซ้ายของกระดาษ 1.25 เซนติเมตร ซึ่งมีหลักเกณฑ์การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษดังต่อไปนี้

ประเภท	รูปแบบ
1. หนังสือ	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง), ครั้งที่พิมพ์, (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า. อรรถ ธรรมโน, <i>ความรู้ทั่วไปทางการคลัง</i> , พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), น. 45. Arthur Cecil Pigou, <i>The economics of welfare</i> , 4 th ed., (London : Macmillan, 1952), p. 65. Adrian F. Muller and Thomas Sterner, <i>Environmental taxation in practice</i> , (England : Ashgate, 2006), p. 56-57.
2. บทความวารสาร	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่) (เดือนปีที่พิมพ์), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, แนวทางการกำหนดฐานภาษี ผู้เสียภาษี และอัตราภาษีตามกฎหมายภาษีเงินได้สำหรับประเทศไทย, <i>วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี</i> , 5 (2) (2560), น. 63. Gilbert E. Metcalf and David Weisbach, The design of a carbon tax, <i>Harvard Environmental Law Review</i> , 33 (58) (2009), pp. 33-43.
3. บทความในหนังสือ	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ใน ชื่อผู้แต่ง (บรรณาธิการ), ชื่อหนังสือ (ตัวเอียง) (ครั้งที่พิมพ์), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า. สุเมธ ศิริคุณโชติ, การคลังยุคทุนนิยม, ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ), <i>อาจารย์บุชา 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต</i> , (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 259. Janet E. Milne and Mikael Skou Andersen, Introduction to environmental taxation concepts and research, In J. E. Milne and M. S. Andersen (Eds.), <i>Handbook of Research on Environmental Taxation</i> , (Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2012), pp. 15-32.
4. หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อหนังสือพิมพ์ (ตัวเอียง) (วันเดือนปีที่พิมพ์), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, มาตรการทางเลือกในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก, <i>กรุงเทพธุรกิจ</i> (3 พฤษภาคม 2561), น. 9. Saadia Gardezi, Voting patterns in Punjab, <i>The Nation-Lahore</i> (2018, June 16), p. 6.

ประเภท	รูปแบบ
5. วิทยานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อวิทยานิพนธ์, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย ศึกษาแนวทางการใช้มาตรการกฎหมายภาษีคาร์บอน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 89. Thinnavut Phoombanchoed, Tax policy for financing education expenses, (Master's thesis, Thammasat University, 2013), p. 40.
6. รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง) (รายงานผลการวิจัย), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีผู้เสียภาษีฐานภาษีและอัตราภาษี (รายงานผลการวิจัย), (สงขลา : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2560), น. 55-56. Sarayut Wutthayaphon and Avirut Charnchai Kittikon, <i>Court panel system in the Central Tax Court</i> (Research report), Bangkok : Central Tax Court, 2010), p. 35.
7. เอกสารการประชุมวิชาการ (proceedings)	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ), ชื่อการประชุม (ตัวเอียง), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า. จิตตภา สารพัฒน์ก ไชยปัญญา, การอธิบายเรื่อง "สมาส" ในตำราไวยากรณ์ไทย, ใน สุชาติ พงศ์กิตติวิบูลย์ (บรรณาธิการ), <i>การประชุมวิชาการเวทีวิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2559</i>, (ชลบุรี : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2559), น. 160. Nguyen Thai-Nghe, Tomas Horvath and Lars Schmidt-Thieme, Factorization Models for Forecasting Student Performance, In Mykola Pechenizkiy (Ed.), <i>International Conference on Educational Data Mining (EDM) 2011</i>, (Eindhoven : Eindhoven University of Technology, 2011), p. 11.
8. ข้อมูลจากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ (ตัวเอียง), สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก URL เอนก เหล่าธรรมทัศน์, <i>พรรคการเมืองกับความรู้สึกสามัคคี</i>, สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561, จาก https://thaipublica.org/2018/06/aneklaothamatas05-2/ CNN Wire Staff, <i>How U.S. forces killed Osama bin Laden</i>, Retrieved May 3, 2011, from http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html
9. บทความวารสารอิเล็กทรอนิกส์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่) (ปีที่พิมพ์), เลขหน้า, สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก URL อริศรา เหล็กคำ, กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ: ศึกษาการสร้างเงื่อนไขในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง, <i>วารสารนิติสังคมศาสตร์</i>, 10 (1) (2560), น. 7-38, สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561, จาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/92160 Justin T. Buckingham, Lavonia Smith LeBeau, and William M. P. Klein., The performance versus ability distinction following social comparison feedback, <i>Current Research in Social Psychology: An electronic journal</i>, 63 (4) (2011), Retrieved June 23, 2011, from http://www.uiowa.edu/grpproc/crisp/crisp.html
10. วิทยานิพนธ์จากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต) ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา, ปีที่พิมพ์, เลขหน้า, สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก URL วีระพงศ์ วงศ์แสนศรี, วิเคราะห์โทษปรับความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556, น. 29, สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2561, จาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/ Daniel C. Oshi, Rural women and the financing of health care in Nigeria (Doctoral dissertation) Institute of Social Studies, 2009, p. 78, Retrieved September 17, 2015, from http://libopac.ait.ac.th/

ประเภท	รูปแบบ
11. กฎหมาย	ชื่อกฎหมาย ปี พ.ศ. ที่ประกาศใช้, เลขมาตรา/เลขข้อ
	พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่อำนาจการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534, มาตรา 27 Human Rights Act 1998, Section 10
12. การอ้างอิงเอกสารซ้ำและไม่มีการอ้างอิงอื่นมาก่อน	ชื่อผู้แต่ง, เรื่องเดียวกัน, เลขหน้า.
	จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดียวกัน, น. 89. Arthur Cecil Pigou, Ibid, p. 65.
13. การอ้างอิงเอกสารซ้ำแต่มีเอกสารอื่นมาก่อน	ชื่อผู้แต่ง, เรื่องเดิม, หน้า.
	จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดิม, น. 89. Arthur Cecil Pigou, Op. cit., p. 65.

2. บรรณานุกรม

การอ้างอิงบรรณานุกรมให้ใช้ตัวอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 16 Point ตามที่กำหนดใน Template โดยเรียงลำดับตามตัวอักษรเริ่มต้นจากภาษาไทยและภาษาอังกฤษในลำดับถัดมา ซึ่งมีหลักเกณฑ์การอ้างอิงบรรณานุกรมดังต่อไปนี้

ประเภท	รูปแบบ
1. หนังสือ	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง). ครั้งที่พิมพ์. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์. อริญ ธรรมโน. (2548). <i>ความรู้ทั่วไปทางการคลัง</i> . พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). Pigou, Arthur Cecil. (1952). <i>The economics of welfare</i> . 4 th ed.. London : Macmillan. Muller, Adrian F., and Sterner, Thomas. (2006). <i>Environmental taxation in practice</i> . Aldershot, England : Ashgate.
2. บทความวารสาร	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่), เลขหน้าที่. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2560). แนวทางการกำหนดฐานภาษี ผู้เสียภาษี และอัตราภาษีตามกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับประเทศไทย. <i>วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์</i> , 5 (2), 63-88. Metcalf, Gilbert E., and Weisbach, David. (2009). The design of a carbon tax. <i>Harvard Environmental Law Review</i> , 33 (58), 33-43.
3. บทความในหนังสือ	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อผู้แต่ง (บรรณาธิการ), ชื่อหนังสือ (ตัวเอียง) (ครั้งที่พิมพ์), เลขหน้า. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์. สุเมธ ศิริคุณโชติ. (2561). การคลังยุคทุนนิยม. ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ). <i>อาจารย์บุชา 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต</i> . น. 259. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. Milne, Janet E., and Andersen, Mikael Skou. (2012). Introduction to environmental taxation concepts and research. In J. E. Milne and M. S. Andersen (Eds.), <i>Handbook of Research on Environmental Taxation</i> , pp. 15-32. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
4. หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง. (วันเดือนปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อหนังสือพิมพ์ (ตัวเอียง), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (3 พฤษภาคม 2561). มาตรการทางเลือกในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก. <i>กรุงเทพธุรกิจ</i> , น. 9. Gardezi, Saadia. (2018, June 16). Voting patterns in Punjab. <i>The Nation-Lahore</i> , p. 6.

ประเภท	รูปแบบ
5. วิทยานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อวิทยานิพนธ์. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา). กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2557). ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย ศึกษาแนวทางการใช้มาตรการกฎหมายภาษีคาร์บอน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). Thinnavut Phoombanchoed. (2013). Tax policy for financing education expenses. (Master's thesis, Thammasat University).
6. รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง) (รายงานผลการวิจัย). สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2560). การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีผู้เสียภาษีฐานภาษีและอัตราภาษี (รายงานผลการวิจัย). สงขลา : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. Sarayut Wutthayaphon and Avirut Charnchai Kittikon. (2010). <i>Court panel system in the Central Tax Court</i> (Research report). Bangkok : Central Tax Court.
7. เอกสารการประชุมวิชาการ (proceedings)	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ). ชื่อการประชุม ครั้งที่ (ตัวเอียง) (เลขหน้า). สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์. จิตตภา สารพัดนึก ไชยปัญญา. (2559). การอธิบายเรื่อง "สมาส" ในตำราไวยากรณ์ไทย. ใน สุชาดา พงศ์กิตติวิบูลย์ (บรรณาธิการ). <i>การประชุมวิชาการเวทีวิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2559</i> (หน้า 160). ชลบุรี : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. Thai-Nghe, N., Horvath, T., and Schmidt-Thieme, L.. (2011). Factorization Models for Forecasting Student Performance. In Mykola Pechenizkiy (Ed.). <i>International Conference on Educational Data Mining (EDM) 2011</i> (p. 11). Eindhoven : Eindhoven University of Technology.
8. ข้อมูลจากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ (ตัวเอียง). สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก URL เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2561). <i>พรรคการเมืองกับความรู้รักสามัคคี</i>. สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561, จาก https://thaipublica.org/2018/06/aneklaothamatas05-2/ CNN Wire Staff. (2011). <i>How U.S. forces killed Osama bin Laden</i>. Retrieved May 3, 2011, from http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html
9. บทความวารสารอิเล็กทรอนิกส์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่). สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก URL อริตรา เหล็กคำ. (2560). กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ: ศึกษาการสร้างเงื่อนไขในกลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง. <i>วารสารนิติสังคมศาสตร์</i>, 10 (1). สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน, 2561, จาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/92160 Buckingham, Justin T., LeBeau, Lavonia Smith, and Klein, William M.P.. (2011). The performance versus ability distinction following social comparison feedback. <i>Current Research in Social Psychology: An electronic journal</i>, 63 (4). Retrieved June 23, 2011, from http://www.uiowa.edu/grpproc/crisp/crisp.html
10. วิทยานิพนธ์จากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต) ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา. สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก URL วีระพงศ์ วงศ์แสนศรี. (2556). วิเคราะห์โทษปรับความผิดหลัโทษในประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2561, จาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/ Oshi, Daniel C.. (2009). Rural women and the financing of health care in Nigeria (Doctoral dissertation) Institute of Social Studies. Retrieved September 17, 2015, from http://libopac.ait.ac.th/

บทความวิจัย

การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Housing Development for Low-Income Elderlies who Invade Public Land of Local Government Organizations

- จิรนนท์ ชูชีพ, ชลธีรัตน์ มเหสักขกุล, จิดาภา พรยั้ง -
- Jiranan Chucheep, Chaleerath Maheasakkagul, Jidapa Pornying -

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญา
ภายหลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ: ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการ ของประเทศไทยและ
มาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ร้างของประเทศมาเลเซีย

*Legal Measures for Consumer Protection in Cases of Consumers
Who Do Not Receive Real Estate as Contracted after Purchasing Real Estate before
Construction Completion: A Comparative Study of Measures in Thailand and the Rehabilitation of Abandoned
Housing Projects in Malaysia*

- พิชญ์นา มานีวัน , ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน -
- Pitchana Maneewan, Panupong Chalermisin -

ปัญหาการควบรวมกิจการโทรคมนาคม ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า
The Problems of Telecommunications Mergers under Competition Law

- กฤษดา มงคุณ -
- Kritsada Mungkhun -



SONGKLANAKARIN LAW JOURNAL

FACULTY OF LAW PRINCE OF SONGKLA UNIVERSITY

15 KARNJANAVANICH RD. , HATYAI , SONGKHLA 90110 TEL. +66 74 282525



www.law.psu.ac.th



[psulaw.official](https://www.youtube.com/psulaw.official)