



วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

The Journal of Law, Public Administration and Social Science.
School of Law Chiang Rai Rajabhat University
Vol.6 No.1 (January – June 2022)

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2565)

ISSN : 2539-7222



วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2565)

The Journal of Law, Public Administration and Social Science.

School of Law Chiang Rai Rajabhat University

Vol.6 No.1 (January – June 2022)

ISSN 2539-7222

นโยบาย

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ได้จัดทำวารสารฯ เพื่อเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งพัฒนายกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานและทักษะทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
2. เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทักษะและแนวคิดด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย

ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับผิดชอบบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมเนื้อหาในด้านกฎหมายทุกสาขาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมืองการปกครอง และด้านสังคมศาสตร์ในสาขาจิตวิทยา สาขาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม

ประเภทของบทความ

1. **บทความวิชาการ (Academic Article)** ได้แก่ เป็นบทความที่เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหรือจากประสบการณ์ของผู้เขียน ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้เขียนควรเสนอประเด็นอย่างชัดเจนและควรจะมีการนำเสนอเป็นองค์ความรู้หรือแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อวงการตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. **บทความวิจัย (Research Article)** ได้แก่ บทความที่ได้จากการทำโครงการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย หรือประเด็นที่ค้นพบจากการทำวิจัย ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษา ค้นคว้าแบบอิสระ

กำหนดการตีพิมพ์ (Publication Date)

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ ตีพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ

จำนวนฉบับต่อปี (Publication Frequency)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทรศัพท์ : 053-776137

โทรสาร : 053-776137

Website : <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

บทความหรือข้อความความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชา
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะผู้จัดทำ
วารสารไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย และไม่ใช่ว่าความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยและคณะผู้จัดทำ

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วรณัฐ บุญเจริญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.มนัส สุวรรณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
2. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
3. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงดี มหาวิทยาลัยมหิดล
4. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนาวณิชย์ ข้าราชการบำนาญ
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันทาทัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง
6. รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง
7. รองศาสตราจารย์สมพงษ์ บุญเลิศ ข้าราชการบำนาญ
8. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักชาติเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ชีระชัยมหิทธิ มหาวิทยาลัยพะเยา
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กองบรรณาธิการ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มุรรัตน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิสาราช มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เพชรวรรณ ขำตุ้ม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรชัย อุฬารวงศ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยงค์ศักดิ์ เพชรนิล มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
7. อาจารย์นิธิณี ทองแท้ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ฝ่ายจัดการและธุรการ

1. นายเกียรติศักดิ์ ศรีคำ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
2. นางสาวอนงค์ โถยะโล มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
3. นายปฐมพงษ์ เมืองขาว มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
4. นางสาวสุภารัตน์ ยาวีเลิง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

บทบรรณาธิการ

บทความในวารสารฉบับนี้ ยังคงมีความหลากหลายตามขอบเขตที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นบทความในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ มีบทความที่มีเนื้อหาที่น่าสนใจเป็นความรู้ใหม่ๆหลายบทความ ได้แก่ บทความวิจัย บทความวิชาการ จากอาจารย์ นักศึกษาและนักวิจัย ที่ได้ให้ความสนใจในการส่งมาตีพิมพ์เผยแพร่ความรู้ที่ได้ค้นพบจากงานวิจัย

วารสารฯได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้สอดคล้องกับเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง อาทิ การแต่งตั้งกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความเพิ่มเติมหลากหลายสถาบัน ตามที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเผยแพร่วารสารวิชาการระดับชาติ ใหม่ คือ ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 ที่กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ ตรวจสอบบทความ (Peer Reviewer) อย่างน้อย 3 คน ซึ่งวารสารได้เตรียมการและดำเนินการ ตั้งแต่ฉบับปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2565) หรือฉบับถัดไป

ทำนุหวังว่า ผู้อ่านหรือผู้สนใจ หากต้องการส่งบทความ จะได้ตระหนักถึงหลักเกณฑ์ที่ปรับเปลี่ยนไป ทั้งนี้ การมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง จะช่วยให้งานเขียนทางวิชาการของท่านได้นำไปใช้ประโยชน์ในงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาศักยภาพทางวิชาการของตนเอง หน่วยงานและประเทศชาติต่อไป

รองศาสตราจารย์ดิเรก คุ้มสมาคม

บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

ชัยชนะของปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (The triumph of the Philosophy of Positive Law on the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)) สิทธิกร ศักดิ์แสง และ ณัฐภัทร ธีรารางค์กุล	1-23
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศในประเทศไทย : ศึกษาแนวทางการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขหรือกำจัดฝุ่นละอองขนาดเล็ก 2.5 ไมครอนที่มีประสิทธิภาพในต่างประเทศ (Legal Measure for Air Pollution control in Thailand : Study the Effective Process Prevention, Control and Correction or Disposal of Particulate Matter Not More Than 2.5 Microns (PM2.5) in Foreign Countries) วริศรา กิติภูวดล	25-46
การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้า (Excise Tax on Electronic Cigarettes) จัสมีน ธีรภัทร์	47-67
เลตเตอร์ออฟเครดิตกับอาชญากรรมทางการเงิน (Letter of Credit and Financial Crime) ศศิมา จันทระจิตร	69-85
ปัญหาสถานประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจตามคำนิยาม “สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม” ของประเทศไทย (Problems on Business Establishment Related to The Definition of “Vat Registration Establishment” of Thailand) ประทีป สลืออ่อน	87-106

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิชาการ

-
- การจัดการความสัมพันธ์กองทัพในบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัย 107-127
(The Contemporary Military and Politics Relation Management in
the Context of Thailand)
ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว
- บทบาทและความสำคัญของภาวะผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21 129-141
(The role and importance of leadership for the 21st century)
พันธ์ยศ เจนหัตถ์คุณ

บทความวิจัย

-
- ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย : ศึกษาอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธ 143-162
กับการเมืองการปกครองสมัยสุโขทัยและอยุธยา
(The Thai Legal History : Study Influence of Brahminism and
Buddhism with Political in Sukhothai and Ayutthaya Period)
ดิเรก ควรสมาคม
- กรอบกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักการยั่งยืนเชิงนิเวศ 163-185
(Legal Framework for Ecological Tourism Governance based
Ecological Sustainability)
ธิตี ไวกวี
- การเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎี 187-205
ใหม่อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย
(Strengthening and Developing New Generation Heirs of
Agriculturists According to the New Agricultural Theory,
Mae Fah Luang District, Chiang Rai Province)
วราดวง สมณาศักดิ์ และประยูร อิมิวัตร์

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

การวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อการจัดการวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย (Spatial Analysis for TB management in Chiang Rai Province) ทศพล คชสาร	207-224
การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน: ศึกษาตามพระราชบัญญัติการไกล่ เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 (The Conciliation Dispute of Private Organization: Case Study on the Dispute Resolution Act 2019) ภัทราวรรณ เกตุลักษณ์* และ ธาณี วรภัทร์	225-241
การเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ (Increased Penalty in Offences of Special Vocation Murdering) ปภาวิน ลิ้มบารมีกุล	243-263
การแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กับปัญหามลภาวะทางอากาศ กรณีศึกษาศูนย์ธุรกิจขนาดเล็ ประเภทโรงสีข้าว ในจังหวัดพะเยา (The Amendment of the Definition of “Factory” in the Amended Factory Act 2535 B.E. and the Air Pollution Problems A case study of a small business in the rice mill type in Phayao Province) พิชญ์ เจนดง	265-286
ปัญหากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อระบบฐานข้อมูลการประกันภัย ในธุรกิจประกันวินาศภัย (Legal Problems Concerning Personal Data Protection of Non-Life Insurance Bureau System) ชนิดา เกิดกรรม	287-309

ชัยชนะของปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

The triumph of the Philosophy of Positive Law on the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

สิทธิกร ศักดิ์แสง* และ ณัฐภัทร ธีรารังคกุล**

Sittikorn Saksang and Natapat Thirarangkil

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law Surat Thani Rajabhat University, Muang Surat Thani District,

Surat Thani Province 84100

Email: ssaksang@gmail.com, natapat007@hotmail.com

Received: September 15, 2021

Revised: November 7, 2021

Accepted: November 16, 2021

บทคัดย่อ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 พบว่า มีปรัชญากฎหมาย
ธรรมชาติ ปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยม และปรัชญากฎหมายประวัติศาสตร์แนวคิดปรัชญา
กฎหมายตะวันตกที่มีอิทธิพลต่อการช่วงชิงปลุกฝังคนในสังคมไทยผ่านทางระบบกฎหมายที่เป็น
เครื่องมือของรัฐควบคุมคนโดยเฉพาะการจัดทำรัฐธรรมนูญไทย

ผลสรุปปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับว่า
เป็นความตกต่ำของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มีต่อปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยการค้ำยันของ
สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์และขับเคลื่อนโดยแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาออกมาเป็น
กฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม อยู่ 4 ประการ ดังนี้ ประการที่ 1 การค้ำยัน
ในตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองการรัฐประหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดปฏิฐานนิยม
ของจอห์น ออสติน ประการที่ 2 การค้ำยันของคำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของตุลาการ
รับรองการรัฐประหารชอบด้วยกฎหมาย ประการที่ 3 การค้ำยันด้วยแนวคิดกฎหมายสำนัก
กฎหมายประวัติศาสตร์ในเรื่องจารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และประการที่ 4 ภายใต้อิทธิพลปฏิฐานนิยมที่มีนิติศาสตร์

* รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่ร้อยตรี ดร. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.

เชิงสังคมวิทยาเป็นตัวขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม
ในการปฏิรูปประเทศไทย

คำสำคัญ: ชัยชนะของปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยม, การค้าขายด้วยแนวคิดปรัชญากฎหมาย,
ความตกต่ำของปรัชญากฎหมายธรรมชาติ, การขับเคลื่อนโดยแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

Abstract

After the change of government in 1932, it was found that there was a philosophy of natural law. Philosophy of imperial law and the philosophy of law, history, the concept of Western law philosophy that influences the inculcation of people in Thai society through the legal system that is the instrument of the state, especially the preparation of the Thai constitution.

The current conclusions under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 are regarded as the decline of the Natural Law Office on legal ideals. By the support of the Historical Law Office and driven by the concept of sociological jurisprudence, it is a law that is the tool of the state to control people in society in 4 ways as follows: First, the support of the constitutional statute certifies a constitutional coup under the ideology of John Austin. Second, the upholding of the court's verdict and the verdict of the magistrate certifies the lawful coup d'etat. Thirdly, supporting the legal concept of the Historical Law Firm in regard to the customs of governance in a democratic regime of government with the King as Head of State; and fourthly, under the influence of ideology with sociological jurisprudence, it is a law that is the tool of the state to control people in the society in reforming Thailand.

Keywords: triumph of ideological law philosophy, Supporting the concept of legal philosophy, Depression of natural law philosophy, driven by sociological jurisprudence

บทนำ

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่า หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แนวความคิดปรัชญากฎหมายตะวันตกที่สำคัญ คือ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยม ปรัชญากฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดมาร์กซิสต์ รวมไปถึงแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เป็นต้น หลังไหลเข้ามาในประเทศไทยและที่สำคัญแนวคิดปรัชญากฎหมายตะวันตก คือ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ¹ กับปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมต่างช่วงชิงปลูกฝังคนในสังคมไทยผ่านทางระบบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม ที่ต่อสู้แย่งชิงครอบงำการจัดทำรัฐธรรมนูญไทย และ ผลสรุปถึงปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับเป็นความตกต่ำของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มีต่อ “ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย”² ตามแนวคิดของ

¹ เมื่อพิจารณาสรุปแนวคิดพื้นฐานหลักการสำคัญในกฎหมายธรรมชาติ ได้เป็นข้อๆ ดังนี้

1. (เชื่อว่า) มีสิ่งที่เป็นหลักคุณค่าสัมบูรณ์ (Absolute values) และอุดมคติซึ่งเกิดขึ้นจากหลักคุณค่าเหล่านั้น ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์พื้น (Touchstones) ในการตรวจสอบความสมบูรณ์แห่งกฎหมายต่างๆ
2. ในธรรมชาติมีระเบียบอันแน่นอนหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยความมีเหตุผล (Rational) ซึ่งมนุษย์สามารถรับรู้ได้ (โดยอาศัยเหตุผลในธรรมชาติของมนุษย์) ดังนั้นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของมนุษย์จึงอาจพิจารณาว่า “กฎแห่งธรรมชาติ” (Law of Nature)
3. หากสังเกตตรวจสอบและเข้าใจได้อย่างถูกต้องธรรมชาติจักให้เกณฑ์บรรทัดฐานซึ่งทำให้เราสามารถตระหนักได้ถึงหลักคุณค่า อันมีเนื้อหาที่สามารถหยั่งรู้ได้เป็นนิรันดร์และสากล และจากหลักคุณค่านี้เองซึ่งเราอาจช่วยให้เราได้มาซึ่ง “ข้อกำหนดเชิงคุณค่า” (Valuestatement) อันถูกต้องเหมาะสม
4. สิ่งที่ดี/มีคุณประโยชน์ คือ สิ่งที่สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติ สิ่งที่เลว ชั่วร้าย เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับธรรมชาติ
5. กฎหมายซึ่งขาดไร้ความสมบูรณ์ทางศีลธรรมถือเป็นความผิดบกพร่องและไม่เป็นธรรม เป็นกฎหมายธรรมชาติสร้างความเป็นโมฆะแก่คำประกาศกฎหมายบางบทบัญญัติขึ้น (Positive Law) (อย่างไร้ศีลธรรม) และวางเกณฑ์อุดมคติซึ่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นควรบรรลุเป้าหมาย

ภาพรวมของกฎหมายธรรมชาตินั้นเป็นปรัชญาที่มีบทบาทสำคัญที่พยายามโน้มน้าวให้ผู้ปกครอง นักกฎหมายได้เห็นความสำคัญของคุณค่าศีลธรรมหรือคุณค่าของสิ่งที่เป็นความยุติธรรมว่าต้องมีในกฎหมาย นอกจากนั้น ปรัชญาสายนี้ยังมีบทบาทในการส่งเสริมและผลักดันแนวความคิดเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” (Human Right) โดยเฉพาะประเด็นเรื่องศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย (อ้างใน L.B. Curzon.(1995). “Jurisprudence”, London: Cavendish Publishing Limited, p 38. อ้างใน จริย โฆษณานันท์ “สิทธิมนุษยชนไร้พรหมแดน” กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติธรรม,พิมพ์ครั้งที่ 2.,2554 หน้า 89)

² เมื่อพิจารณาสรุปแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายหรือสำนักกฎหมายบ้านเมืองแนวคิดพื้นฐานของปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมีจุดยืนทางความคิด ประกอบด้วย หลักคิด 3 ประการ ดังนี้

1. การยืนยันว่าการดำรงอยู่หรือความสมบูรณ์หรือความเป็นกฎหมายนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับสิ่งที่เป็นมาตรฐานทางศีลธรรมหรือความยุติธรรมที่ต้องมีในตัวกฎหมาย กล่าวคือ อีกนัยหนึ่งคือการดำรงอยู่หรือความสมบูรณ์หรือความเป็นกฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือความยุติธรรม กฎหมายนั้นสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจของรัฐที่เป็นผู้ให้กำเนิดเท่านั้น ส่วนเนื้อหาในกฎหมายจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับศีลธรรมหรือความยุติธรรมก็ได้ ดังนั้น แม้กฎหมายที่ออกมาจะมีสาระที่ขัดแย้งกับโมธรรมของคน แต่ถ้ากฎหมายนั้นถูกสร้างขึ้นมาจากผู้ที่มีอำนาจแล้ว ก็ถือว่าเป็นกฎหมายทั้งสิ้น

จอห์น ออสติน (John Austin) ได้ปรากฏยอมรับคำสั่ง ประกาศ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (ประกาศคณะปฏิวัติ) เป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญชอบด้วยกฎหมาย โดยมีสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์คอยค้ำยันกับแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเป็นตัวขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมในการปฏิรูปประเทศไทย ทำให้เกิดคำถามว่า เหตุใดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถึงได้รับอิทธิพลแนวคิดความคิดของจอห์น ออสติน ดังกล่าว

จากประเด็นคำถามข้างต้นว่าทำไมถึงได้รับแนวคิดปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมของจอห์น ออสติน ที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถมีคำตอบได้อย่างน้อย 4 คำตอบ ดังนี้

คำตอบที่ 1 การค้ำยันในตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองการรัฐประหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดปฏิฐานนิยมของจอห์น ออสติน

คำตอบที่ 1 ชัยชนะของปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การค้ำยันในตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองการรัฐประหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดปฏิฐานนิยมของจอห์น ออสติน เมื่อพิจารณา

2. การยืนยันว่าการดำรงอยู่ของกฎหมายขึ้นอยู่กับที่มันถูกสร้างขึ้น โดยผ่านการตกลงปลงใจของมนุษย์ในสังคม เป็นจุดแนวคิดที่พยายามเน้นความสำคัญของมนุษย์หรือของคน โดยเฉพาะคนที่เป็นผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นจุดยืนที่พยายามจะตอกย้ำภาวะธรรมชาติของกฎหมายที่แท้จริงว่าธรรมชาติของกฎหมายนั้นมาจากคน กฎหมายมิได้เกิดขึ้นจากธรรมชาติแล้วมนุษย์ค้นพบด้วยปัญญาและเหตุผลตามที่สำนักกฎหมายธรรมชาติอธิบายมา แต่กฎหมายนั้นเกิดขึ้นมาจากมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ในสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบสุข

3. เป็นจุดยืนเกี่ยวกับสภาพบังคับ กฎหมายโดยธรรมชาติต้องมีสภาพบังคับหรือบทลงโทษต่าง ๆ อันนี้จะเป็นจุดยืนทั่วไป ซึ่งจะสะท้อนความสำคัญในการให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง รวมทั้งการให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นเรื่องของประสิทธิภาพให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นเรื่องของทางปฏิบัติ ในลักษณะของปฏิบัตินิยม กล่าวคือ สิ่งที่เป็นกฎหมายต้องมีสิ่งที่เป็นสภาพบังคับ สามารถบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนรับโทษได้ ดังนั้น ในสายตาปฏิฐานนิยม “กฎหมายธรรมชาติจึงไม่เป็นกฎหมายเพราะไม่มีสภาพบังคับ”

หลัก 3 ประการที่กล่าวมานั้นถือว่าเป็นหัวใจของฝ่ายปฏิฐานนิยมโดยเฉพาะ จุดยืนเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรมหรือความยุติธรรม ถือว่าเป็นหัวใจหลักสำคัญมากในการที่จะชี้ถึงความ เป็นปฏิฐานนิยม ในจุดยืนข้อนี้ถ้ามองไปที่เหตุผลเบื้องหลังก็คงจะมาจากการที่พวกปฏิฐานนิยมนั้นถือความสำคัญกับข้อเท็จจริง หรือความเป็นจริงดังที่ พระองค์เจ้ารพีฯ ได้กล่าวว่า “เราจะต้องระวางอย่าคิดเอากฎหมายไปปนกับความดีหรือความชั่ว ความยุติธรรม กฎหมายเป็นคำสั่งเป็นแบบที่เราต้องประพฤติตาม แต่กฎหมายนั้นบางทีก็ชั่วได้หรือไม่ ยุติธรรมก็ได้ ความคิดว่าอะไรดี อะไรชั่วหรืออะไรเป็นยุติธรรม มีบ่อยเกิดหลายแห่ง เช่น ตามศาสนาต่างๆ แต่กฎหมายนั้นได้เกิดแห่งเดียว คือ จากผู้ปกครองแผ่นดินหรือผู้ปกครองแผ่นดินอนุญาตเท่านั้น” จะเห็นได้ว่า คำกล่าวของพระองค์เจ้ารพีฯ ได้ชี้ให้เห็นความคิดเบื้องหลังจุดยืนของปฏิฐานนิยม ซึ่งได้พยายามบอกว่า “กฎหมายนั้นไม่จำเป็น เกี่ยวโยงกับศีลธรรม” เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายสำนักกฎหมายธรรมชาติจะตรงกันข้าม เพราะปฏิฐานนิยมมองว่าแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (สิทธิธรรมชาติ) เป็นความคิดที่สุจนใจไม่ได้และไม่แน่นอน อาจมีปัญหาในกรณีที่น่าแนวคิดกฎหมายธรรมชาติมาใช้แล้ว การออกกฎหมายของรัฐาธิปไตย อาจจะถูกต่อต้านจากประชาชนว่า “กฎหมายขัดกับสิทธิธรรมชาติ” ได้ ดังนั้นปฏิฐานนิยมยืนยันว่าความเป็นกฎหมายไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือความยุติธรรม

ศึกษาถึงแนวคิดปฏิฐานนิยมของจอห์น ออสติน³ (John Austin : 1790 - 1859) จากประสบการณ์จากการเป็นทหารของออสติน มีอิทธิพลต่อความคิดของเขามากเกี่ยวกับการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดในระบบทหาร งานเขียนของ ออสติน ที่อธิบายถึงทฤษฎีคำสั่งแห่งกฎหมาย (The Command Theory of Law) หรือเรียกกันแพร่หลายว่า “สำนักนิติศาสตร์วิเคราะห์” (Analytical School of Jurisprudence) หรือ “นิติศาสตร์เชิงวิเคราะห์” (Analytical Jurisprudence) ซึ่งถือว่า วิธีการศึกษากฎหมายโดยทั่วไปจะต้องใช้วิธีวิเคราะห์องค์ประกอบของลักษณะข้อความในกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจนว่า “คือ คำสั่งของรัฐบาลิปัตย์ที่มีสภาพบังคับ” โดยเหตุนี้เองที่ทำให้จอห์น ออสติน ได้สรุปถึงความหมายของกฎหมายว่า “กฎหมาย คือ คำสั่งของรัฐบาลิปัตย์” (Sovereign) ซึ่งกำหนดมาตรฐานความประพฤติให้กับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของตน หากไม่ปฏิบัติตามแล้วจะต้องได้รับโทษซึ่งผู้ปกครองที่ออกกฎหมายตามแนวคิดนี้จะเป็นผู้ปกครองในฐานะผู้มีอำนาจปกครอง⁴

ตามแนวคิดของ ออสติน เป็นเรื่องของคำอธิบายในฐานะรัฐบาลิปัตย์ที่มาด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้ มาจากการใช้อำนาจโดยการปฏิบัติหรือการรัฐประหารก็ได้หรือมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งจากประชาชนก็ได้ที่เข้ามามีอำนาจปกครองออกกฎหมายมาบังคับใช้บังคับจะประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้⁵

1. ความประสงค์หรือความปรารถนา (Wish) ของผู้สั่งในฐานะผู้มีอำนาจปกครองหรือในฐานะรัฐบาลิปัตย์ที่มาด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้
 2. บทลงโทษหรือสภาพบังคับ (Sanction) ซึ่งกินความถึงการก่อให้เกิด “หน้าที่” ที่บุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติ
 3. การแสดงออกซึ่ง ความประสงค์หรือความปรารถนา (Expression of the Wish)
 4. การมีผลบังคับทั่วไป (Generality)
 5. การประกาศใช้โดยรัฐบาลิปัตย์ (Sovereign) ผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมือง ที่อาจเป็นบุคคลหรือองค์กรรัฐบาลิปัตย์เป็นผู้แสดงเจตนาออกกฎหมายและกำหนดการลงโทษผู้ฝ่าฝืน
- เมื่อพิจารณาแนวคิดปรัชญาในการจัดรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อิทธิพลแนวคิดปรัชญากฎหมายธรรมชาติเริ่มเบ่งบานขึ้นมาอีกครั้งกับการให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) กับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (Absolute Monarchy) มาเป็นการปกครองใน “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ” (Democracy) แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้ถูกล้มล้างโดยคณะปฏิรูประบอบ

³ จรัญ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา*, พิมพ์ครั้งที่ 20, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558), 47-56. และดูเพิ่มเติมในวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา*, (กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย, 2561), 399-404.

⁴ จรัญ โฆษณานันท์, *เรื่องเดียวกัน*, 50.

⁵ จรัญ โฆษณานันท์, *เรื่องเดียวกัน*, 48.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ได้จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2549 (ฉบับชั่วคราว) ขึ้นมาบริหารประเทศ รองรับประกาศหรือคำสั่งของ คปค. ทั้งก่อนหน้าและหลังมีฐานะเป็นกฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 36⁶ และ 37⁷ ซึ่งเป็นการยอมรับโดยสดีดีว่าเป็น “กฎหมายตามแนวคิดแบบปฏิธานนิยมทางกฎหมาย” ของจอห์น ออสติน อย่างแท้จริง และได้ถ่ายทอดแนวคิดปรัชญาแบบปฏิธานนิยมมายังมาตรา 309⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเข้มข้นขึ้นมาอีกระดับหนึ่งหลังจากรัฐประหารยึดอำนาจโดย “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พ.ค. 2557 และได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 48⁹ รับรองคำสั่ง ประกาศ คสช. ก่อนหน้าและหลัง

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

“มาตรา 36 บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ได้ประกาศ หรือสั่งไว้ ในระหว่างวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใด และไม่ว่าจะประกาศ หรือสั่ง ให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่า ประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ หรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะปฏิบัติตามประกาศ หรือคำสั่งนั้น จะกระทำก่อน หรือหลัง วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่ง หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

“มาตรา 37 บรรดาการกระทำทั้งหลาย ซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึด และควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ของหัวหน้า และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมตลอดทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความดังกล่าว หรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้า หรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำความดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่เป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่าจะทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่าจะกระทำในวันดังกล่าวหรือก่อน หรือหลังวันดังกล่าวนี้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิด และความรับผิดโดยสิ้นเชิง”

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 309 บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

“มาตรา 48 บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ของหัวหน้าและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำความดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่จะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่าจะกระทำในฐานะ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญชอบด้วยกฎหมาย และที่สำคัญแนวคิดปรัชญา ปณิธานนิยมยังได้มีอิทธิพลล้นเหลือต่อการเมืองปกครองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 ให้อำนาจหัวหน้า คสช. ออกคำสั่ง หัวหน้า คสช. ที่ใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการได้ กล่าวคือ สามารถใช้อำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการได้

นอกจากนี้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 พบว่า ยังคงรับอิทธิพลของปณิธานนิยมอยู่มาก เช่น ใน มาตรา 279¹⁰ รับรองความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศของ คณะปฏิวัติ (ประกาศ คสช.) และที่สำคัญภายใต้มาตรา 265¹¹ ได้รองรับการใช้อำนาจ คสช. ตามมาตรา 44¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อยู่เช่นเดิม

ตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันทีกล่าวนั้นหรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้น หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 279 บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะ ออกใช้บังคับต่อไปตาม มาตรา 265 วรรค 2 ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับ ในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทาง บริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำ ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติ ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วย รัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ ประกาศหรือคำสั่ง ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่ง นายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

บรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้ง การกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือ ว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย”

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 265 ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลัง การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตาม รัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษา ความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป

ให้นำความในมาตรา 263 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม”

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

จนกว่าจะมีรัฐบาลใหม่มาบริหารประเทศ¹³ แสดงให้เห็นว่าอิทธิพลแนวคิดปฏิธานนิยมของ จอห์น ออสตินที่มองถึงกฎหมายที่ออกมาจากผู้ใช้อำนาจไม่ว่าจะมาจาก “การปฏิวัติ” หรือมาจาก “การรัฐประหาร” ก็ถือว่าด้วยชอบด้วยรัฐธรรมนูญชอบด้วยกฎหมายเป็นการลดทอนหรือไม่ให้ความสำคัญต่อปรัชญากฎหมายธรรมชาติ กับคุณค่าของผู้ปกครองที่ต้องมาจากความยินยอมจากประชาชนภายใต้สิทธิเสรีภาพในการส่งหรือเสนอผู้ปกครองไปออกกฎหมายที่ไปรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ใช่เป็นการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

คำตอบที่ 2 การค้ำยันของคำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของตุลาการรับรองการรัฐประหารชอบด้วยกฎหมาย

คำตอบที่ 2 ชัยชนะของปรัชญากฎหมายปฏิธานนิยมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การค้ำยันของคำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของตุลาการรับรองการรัฐประหารชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลฎีกาและคำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญที่ปรากฏต่อเนื่องจนกลายเป็นบรรทัดฐานประเพณีไปแล้วภายใต้แนวคิดปฏิธานนิยมของจอห์น ออสติน¹⁴ หลังจากปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 อิทธิพลแนวคิดปรัชญากฎหมายได้มีการต่อสู้แย่งชิงชิงอำนาจทางการเมืองที่สำนักปรัชญากฎหมายมาสนับสนุนเชิงความคิดทางการเมือง ระหว่างประชาธิปไตยที่มีปรัชญากฎหมายธรรมชาติสนับสนุนแนวความคิด กับเผด็จการอำนาจนิยมที่มีปรัชญากฎหมายปฏิธานนิยมสนับสนุนแนวคิด สามารถค้นพบได้จากคำพิพากษา ดังนี้

คำพิพากษาที่สนับสนุนแนวความคิดแบบปฏิธานนิยมของ จอห์น ออสติน ได้พิพากษาฎีกาที่ 1153/2495 และ 1154/2495 : “.....การล้มล้างรัฐบาลเก่าตั้งเป็นรัฐบาลใหม่โดยใช้กำลังนั้นในตอนต้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายจนกว่าประชาชนจะได้ยอมรับนับถือแล้วเมื่อ

“มาตรา 44 ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือระงับการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว”

¹³ อรรถัย อินตะไชยวงศ์ และ สิทธิกร ศักดิ์แสง, “ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการปกครอง “แบบนิติรัฐ” การปกครอง “แบบนิติธรรม” และการปกครอง “แบบรัฐตำรวจ” บริบทประเทศไทย,” *วารสารวิชาการวิจัยและสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์* 12, ฉ.34 (ม.ค.-ธ.ค. 2560).

¹⁴ จริญญา โฆษณานันท์, *นิติปรัชญาภาคสองปรัชญากฎหมายไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), 424-425.

เป็นรัฐที่ถูกต้องตามความเป็นจริง คือ ความหมายว่าประชาชนได้ยอมรับนับถือแล้ว ผู้ก่อการกบฏล้มล้างรัฐบาลดังกล่าวก็ต้องเป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 102.....”

คำพิพากษาฎีกาที่ 45/2496 : “ข้อเท็จจริงได้ความว่าใน พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกและออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติเพื่อบริหารประเทศชาติต่อไป มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์.....”

คำพิพากษาฎีกาที่ 1662/2502 : ศาลฎีกาเห็นว่าเมื่อ พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าปฏิวัติยอมเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วย ความแนะนำหรือความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสถาบันนิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ดังนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 45/2496 ฉะนั้นคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 (บุคคลอันธพาล) ซึ่งประกาศคำสั่งของหัวหน้าปฏิวัติบังคับแก่ประชาชนดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการปกครองนั้นด้วย...”

คำพิพากษาฎีกาที่ 1234/2523 : “.....แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออกประกาศใช้แล้วก็ตาม แต่ก็หาได้มีกฎหมายยกเลิกประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่ประกาศหรือคำสั่งนั้นยังคงเป็นกฎหมายใช้บังคับอยู่

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 ในประเด็นต้องวินิจฉัยข้อ 12 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 ใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ย้อนหลังได้ เพราะถือว่าประกาศดังกล่าวเป็นกฎหมาย เป็นต้น จากคำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการยอมรับประกาศของคณะปฏิวัติที่มีสถานะเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับได้สมบูรณ์

ส่วนคำพิพากษาบางฉบับที่สนับสนุนปรัชญากฎหมายธรรมชาติที่ไม่เห็นด้วยกับประกาศของคณะปฏิวัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อกฎหมายธรรมชาติ ได้แก่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1131/2536 ในกรณีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 เกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินนักการเมือง ที่พิพากษาว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่ให้มี คตส. ขึ้นมายึดทรัพย์สินนักการเมืองเหมือนเช่นเป็นศาล รวมถึงเป็นการออกและใช้กฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษแก่บุคคลนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ อม.9/2552 “.....ศาลควรมีบทบาทในการพิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมายรวมถึงพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบและพันธกรณีในการปกป้องรักษา

ประชาธิปไตยด้วยการได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของระบอบ ประชาธิปไตย กล่าวคือ การได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยความไม่ยินยอมพร้อมใจจากประชาชนส่วนใหญ่ เท่ากับเป็นการล้มล้างระบอบประชาธิปไตย การปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 ย่อมเป็นการได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย หากศาลรับรองอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารว่าเป็นรัฐอธิปไตยแล้ว เท่ากับศาลไม่ได้รับใช้ประชาชน จากการใช้อำนาจอธิปไตยและเพิกเฉยต่อการปกป้องรักษาประชาธิปไตยดังกล่าวมา ข้างต้น ทั้งเป็นการละเลยหลักยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่าบุคคลใดจะรับประโยชน์จากความฉ้อฉลหรือความผิดของตนเองหาได้ไม่ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นวงจรอุบาทว์อยู่ร่ำไป ยิ่งกว่านั้นยังเป็นช่องทางให้บุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวยืมมือกฎหมายเข้ามาจัดการสิ่งต่าง ๆ ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ปัจจุบันอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ นานาอารยประเทศส่วนใหญ่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่ยอมรับอำนาจที่ได้มาจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ฉะนั้นเมื่อกาลและเทศะในปัจจุบันเปลี่ยนไปแล้วจากอดีต ศาลจึงไม่อาจที่จะรับรองอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารว่าเป็นรัฐอธิปไตย.....”

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2563 วินิจฉัยว่าประกาศฉบับที่ 29/2557 มีลักษณะเป็นการบังคับข่มขู่ ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 และ 27 อีกทั้งเมื่อ คสช. สิ้นอำนาจไปแล้ว วัตถุประสงค์ของคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัวจึงสิ้นสุดลงไปด้วย เนื่องจากการลงโทษทางอาญานั้น วัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดจะต้องดำรงอยู่ในขณะที่มีการลงโทษ การดำรงอยู่ของประกาศ คสช. ทั้งสองฉบับจึงชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาสรุปตามคำพิพากษาของศาลตามได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าปรัชญาอิทธิพลปรัชญากฎหมายแบบปฏิฐานนิยมของจอห์น ออสติน จะเป็นแนวคิดที่สนับสนุนคำพิพากษาผู้ปกครองที่มาจากการรัฐประหารเข้ามามีอำนาจออกกฎหมายใช้บังคับปกครองประชาชน แม้จะมีบางคำพิพากษาที่นำแนวคิดปรัชญากฎหมายธรรมชาติมาใช้มาสนับสนุนในคำพิพากษาก็ตามแต่ก็มีผลบางกรณีเท่านั้น ไม่ได้มีผลทางระบบกฎหมายดังเช่นแนวคิดปฏิฐานนิยมของจอห์น ออสติน

คำตอบที่ 3 การค้ำยันด้วยแนวคิดกฎหมายสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ในเรื่องจารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

คำตอบที่ 3 ชัยชนะของปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ การค้ำยันด้วยแนวคิดกฎหมายสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ในเรื่องจารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุขโดยที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 5¹⁵ วรรค 2 รวมไปถึงในหมวดพระมหากษัตริย์ มาตรา 15¹⁶ เมื่อพิจารณาศึกษาถึงในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทรงมีพระราชดำริทางการเมืองได้และจะทรงทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่จะรับผิดชอบต่อรัฐสภาและรัฐสภาที่รับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้น จึงถือว่า “พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด” (The King can do no wrong) ที่ไม่ทรงทำผิด เพราะพระองค์ทรงทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ลงนามรับสนองบรมราชโองการและผู้ถวายคำแนะนำ เกิดความผิดทางการเมือง ทางกฎหมายขึ้น คนถวายคำแนะนำต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 3¹⁷ และถือเป็นธรรมเนียมว่า “พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจสำคัญ 3 ประการ คือ พระราชอำนาจที่จะให้คำแนะนำ พระราชอำนาจที่จะสนับสนุนและให้กำลังใจ และพระราชอำนาจที่จะทรงลงเตือน” และที่สำคัญพระมหากษัตริย์ได้วางพระองค์ใกล้ชิดกับประชาชน¹⁸ กล่าวคือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ถ้าไม่มีการจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะมีอำนาจทุกประการ ถ้ามีการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ พระองค์ก็มีอำนาจนั้น ถ้าไม่จำกัดไว้ที่เหลือ คือ มีอำนาจตามแนวคิดปรัชญากฎหมายปฏิธานนิยมแสดงให้เห็นในมาตรา 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การใช้พระราชอำนาจการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 10¹⁹ ซึ่งข้าราชการในพระองค์

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 5.

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 15.

การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3.

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”.

¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชอำนาจ พระมหากษัตริย์ไทยไม่เหมือนใครแต่ไม่ทั้งโลก,” *เดลินิวส์*, 29 กันยายน 2554, 2.

¹⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560, มาตรา 10.

“ข้าราชการในพระองค์ ได้แก่ข้าราชการดังต่อไปนี้

(1) องคมนตรี

ประกอบ 4 ประเภท คือ องค์กรในพระองค์ฝ่ายพลเรือน องค์กรในพระองค์ฝ่ายทหาร องค์กรในพระองค์ฝ่ายตำรวจ แสดงให้เห็นว่าข้าราชการทหารทุกคนและข้าราชการตำรวจทุกคนเป็นข้าราชการในพระองค์ที่สามารถแต่งตั้งและถอดถอนได้ตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้กล่าวต่อไปว่า “การตีความพระราชอำนาจ” ของพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นปัญหาในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะในเรื่องของพระราชอำนาจเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในจารีตการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข²⁰

แสดงให้เห็นว่าแนวคิดปรัชญากฎหมายปฏิธานนิยมสนับสนุนการใช้พระราชอำนาจโดยสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ที่รับรองค้ำยันประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่สังคมไทยเคารพเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดมา

คำตอบที่ 4 ภายใต้อิทธิพลปฏิธานนิยมโดยมีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเป็นตัวขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม

คำตอบที่ 4 ชัยชนะของปรัชญากฎหมายปฏิธานนิยมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเป็นตัวขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมในการปฏิรูปประเทศ ดังนี้

นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยากับการขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม²¹

(2) ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายพลเรือน

(3) ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหาร

(4) ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายตำรวจ

บรรดาบทกฎหมายใดที่บัญญัติถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้หมายความรวมถึงข้าราชการในพระองค์ตามมาตรานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่การมีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหารให้มีสถานภาพเป็นทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร ประมวลกฎหมายอาญาทหาร กฎหมายว่าด้วยยศทหาร กฎหมายว่าด้วยเครื่องแบบทหาร และกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารด้วย เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือตามระเบียบหรือประกาศที่ออกตามพระราชกฤษฎีกานี้

ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายตำรวจให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือตามระเบียบหรือประกาศที่ออกตามพระราชกฤษฎีกานี้

การแต่งตั้งให้ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหารและข้าราชการในพระองค์ฝ่ายตำรวจมีชั้นใดหรือถอดผู้ใดออกจากยศชั้นใด ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การปฏิวัติสยาม 2475 (ชั่วคราว) ? พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจตุลาการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง,” *วารสารฟ้าเดียวกัน* 8, ฉ.2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553): 70.

²¹ เนื้อความส่วนนี้ผู้เขียนได้สรุปความมาจาก สิทธิกร ศักดิ์แสงและอภิรดี กิตติสิริโธ, “แนวคิดว่าด้วยกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม : มุมมองเชิงลบและเชิงบวก,” *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี* 3, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2562): 21-49.

ภายใต้แนวคิดทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา²² (Sociological Jurisprudence) ที่เป็นแนวความคิดขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคม คำนึงผลประโยชน์ของรัฐ ผลประโยชน์ของสังคม และผลประโยชน์ของตน หรือส่วนตัว โดยพิจารณาถึงเรื่องบทบาทหน้าที่ (Functional) หรือการทำงานของกฎหมาย มากกว่าการสนใจกฎหมายในแง่ที่เป็นเนื้อหาสาระที่เป็นกฎหมายเชิงคุณค่า โดยเน้นไปที่การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่าง ๆ (Social legislation) พยายามที่จะเชิดชูความคิด และเน้นแนวคิด “เชิงปฏิบัตินิยม” มองปัญหาเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการทำหน้าที่ของกฎหมายหรือบทบาทของกฎหมายในสังคมว่า “ธรรมชาติของกฎหมายที่สำคัญอันหนึ่ง คือ กฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในสังคมที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม”²³

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยากับการขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมาย ที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม พบว่า มีแนวคิดที่รองรับและสนับสนุนการจัดทำ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่ปรากฏในหมวดปฏิรูป ประเทศ หมวด 16 มีดังนี้

กฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมาย ซึ่งมีนัยคิดที่สำคัญ คือ รูดอล์ฟ ฟอน เยียร์ริง (Rudolf Von Jhering: 1818-1892) ผู้เป็นต้นคิดแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เยียร์ริง เขียนหนังสือเรื่อง “กฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมาย” (Law as a Means to an End) ในปี ค.ศ. 1887 เน้นให้เห็นความชัดเจนถึงการมองธรรมชาติของกฎหมายในแง่เป็นเครื่องมือเพื่อ “บรรลุเป้าหมายทางสังคม” และเป้าหมายทางสังคมในแง่นี้เป็นเป้าหมายทางสังคมแบบอรรถประโยชน์เชิงสังคม กล่าวคือ ในเรื่องประโยชน์สุขของสังคมกฎหมายจะต้องบัญญัติใช้เพื่อบังคับให้เกิดประโยชน์สุขแก่คนในสังคม ซึ่งเรียกร้องให้ “ผนึกรวมแนวความคิดทางกฎหมายเข้ากับความเป็นจริงทางสังคมและเน้นบทบาทของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของสังคมอย่างจริงจัง” หรือเรียกว่า “วัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย” ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นแกนทางความคิดสำคัญทางปรัชญาของ เยียร์ริง วางอยู่ที่แนวความคิดเรื่อง “วัตถุประสงค์” (Purpose) ซึ่ง เยียร์ริง อธิบายว่าวัตถุประสงค์นี้ ถ้ามอมเทียบกับสิ่งอื่นไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต วัตถุประสงค์นั้นเป็นเสมือนกฎเกณฑ์สากลที่อยู่เบื้องหลังการดำรงอยู่ของสิ่งต่าง ๆ วัตถุประสงค์จึงเป็นตัวกำหนดหรือตัวที่อยู่เบื้องหลังความเป็นจริงของสิ่งต่าง ๆ

เมื่อนำแนวคิดเรื่องวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทางสังคมมาโยงกับกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นผลผลิตของวัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่เกิดจากเป้าหมาย เมื่อสร้างวัตถุประสงค์ขึ้นมาแล้ว

²² จรรย์ โฆษณพันธ์, *นิติปรัชญา: นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), 237-268.

²³ รองพล เจริญพันธ์, *นิติปรัชญา*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มปป), 109.

กฎหมายก็จะตามมา กลายเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้นได้มีโอกาสเป็นจริงขึ้นมา โดยเป้าหมายจะต้องเป็นไปเพื่ออรรถประโยชน์ของสังคมหรือเพื่อประโยชน์สุขของสังคมต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะก้าวไปถึงจุดนั้นเราต้องยอมรับว่าในความเป็นจริง ข้อเท็จจริงของสังคมจะเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งต้องมีกฎหมายเข้ามาควบคุมหรือแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในสังคม ซึ่งความขัดแย้งที่สำคัญในสังคม เยียริง มองว่ามี 3 ประเภท คือ ผลประโยชน์ของปัจเจกชน ผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของสังคม

ดังนั้น บทบาทของนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาของ เยียริง ให้ความสำคัญในการจัดองค์ประกอบหรือการจัดความสมดุลของผลประโยชน์ทั้ง 3 ประเภท ให้อยู่ร่วมกันได้ ไม่ให้มีการเหลื่อมล้ำหรือมีการเอาเปรียบมากเกินไป ซึ่งขบวนการในการสร้างความสมดุลของผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เป็นเรื่อง “อรรถประโยชน์เชิงสังคม” คือ บรรลุสิ่งที่เป็นประโยชน์ของสังคมมนุษย์ที่จะอยู่ร่วมกันได้ การที่จะทำให้ผลประโยชน์ในเชิงสังคมมีความกลมกลืนกันได้นั้น การใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องรู้จักใช้ ตลอดถึงเข้าใจถึงสิ่งที่เป็นหลักในการออกกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การค้นพบหรือสร้างสิ่งที่เป็นจุดสมดุลของผลประโยชน์สุขของคนในสังคมสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism)²⁴ ท่ามกลางเป้าหมายและผลประโยชน์ของคนส่วนรวม มิใช่ของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งเป็นการโต้แย้งสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ นอกเหนือจากทำที่ปฏิบัติต่อสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ เยียริง เน้นบทบาททางสังคมโดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชีวิตและสังคมควบคู่กันไปเขาจึง “ปฏิเสธการวิเคราะห์ธรรมชาติกฎหมายในเชิงนามธรรมหรือเชิงสถิตย” แบบพวกนักกฎหมายธรรมชาติด้วยกัน จากการที่ เยียริง เน้นความสำคัญของผลประโยชน์สังคมดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นกลไกจะต้องปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา กฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องที่เป็นกฎธรรมชาติตายตัว จะต้องมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพื่อให้ผลประโยชน์ของคนในสังคมที่มีความแตกต่างกันอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข ซึ่งเป็นการโต้แย้ง “สำนักกฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) ในเรื่องของกฎหมายที่เป็นนิรันดรที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวความคิดนี้จึงได้มีความพยายามหรือความเคลื่อนไหวในการบัญญัติกฎหมายในเชิงสังคมทั้งหลาย เช่น กฎหมายที่มีลักษณะมุ่งแก้ปัญหาความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นแนวคิดร่วมกับ “สำนักกฎหมายปฏิฐานนิยม” (Positive Law) ในแง่ที่ว่า “กฎหมายออกโดยมนุษย์เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข” เช่น กฎหมายแรงงาน ประกันสังคม

²⁴ เมื่อพิจารณาศึกษาถึง “ลัทธิอรรถประโยชน์” ถือเป็นเรื่องจริยธรรมที่เน้น เรื่อง “ความสุขเป็นสำคัญ” หลักของลัทธิอรรถประโยชน์ถือว่า ความถูกต้องทั้งหลายมีได้อยู่ที่ตัวมันเอง ความถูกต้องของการกระทำอยู่ที่ตัวผลลัพธ์ว่าผลจะสร้างความสุขหรือความทุกข์ การกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขก็คือความถูกต้องส่วนการกระทำที่ก่อให้เกิดความทุกข์ก็ไม่ถูกต้อง อรรถประโยชน์นั้นจึงเป็นจริยธรรมที่มองอนาคตหรือผลข้างหน้ามากกว่าจะมองที่ตัวการกระทำโดยตรง เพราะตัวการกระทำนั้นไม่ถูกหรือผิดในตัวมันเอง แต่ความถูกต้องนั้นอยู่ที่ตัวผลลัพธ์อีกทีหนึ่ง (เจริญ โฆษณชนันท์, *นิติปรัชญา: นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา*, 209-234.)

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายห้ามการผูกขาดการค้ากำไรเกินควร เป็นต้น ซึ่งกฎหมายในลักษณะที่ได้อธิบายดังกล่าวมานั้น เยียะริง เชื่อว่าจะทำหน้าที่ควบคุมระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมให้ดำเนินไปด้วยดี ไม่ให้มีการเอาเปรียบจนเกินไป ความคิดด้านการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวยังกินความถึงการจำกัดสิทธิ ในการใช้ทรัพย์สินของเอกชนหรือการยอมให้มีการยึดหรือเวนคืนทรัพย์สินบางอย่าง ซึ่งถือเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาการสับสนผลประโยชน์ระหว่างสังคมกับเอกชนทางหนึ่ง

ทฤษฎีว่าด้วยหลักความสมานฉันท์ของสังคม ได้มีนักคิดที่สำคัญ คือ ลีอง ดิวกิต (Leon Duguit 1859 - 1928) เป็นนักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาสำคัญของฝรั่งเศส เจ้าของทฤษฎีว่าด้วยหลักความสมานฉันท์ของสังคม (Social Solidarism) โดยภาพรวมแล้วจะเป็นแนวคิดในทำนองที่พยายามเน้นบทบาทของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม มีอุดมการณ์เบื้องหลังความคิดค่อนข้างจะเป็นสังคมนิยมมาก โดยหลักความสมานฉันท์ของสังคม (Principle of Social Solidarity) ถูกมองว่าเป็นเสมือนหลักในการบัญญัติกฎหมาย กล่าวคือ การเขียนกฎหมายหรือการใช้กฎหมายจะต้องตั้งอยู่บนความสำนึกเน้นประโยชน์ของการร่วมกัน หรือมีการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มิใช่จะใช้กฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายเพิ่มประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และที่สำคัญ ดิวกิต ยังเน้นเรื่องเกี่ยวกับความสำคัญของ “หน้าที่ตามกฎหมาย” (Duty of Law) มากกว่าเรื่องของ “สิทธิตามกฎหมาย” (Rights of Law) ดังนั้น แนวความคิดของ ดิวกิต จึงเป็นเรื่อง “ระบบแห่งหน้าที่” ไม่ใช่ “ระบบแห่งสิทธิ” ซึ่งประเด็นนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความคิดในเชิงสังคมวิทยาอย่างชัดเจนที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของ “หน้าที่” อย่างมาก ในขณะที่ “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Rights) เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาเท่านั้นไม่มีจริง²⁵

แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาของ ดิวกิต มองจากสิ่งที่เป็นความจริงเกี่ยวกับการก่อตัวขึ้นมาของสังคมจะไม่มีสิทธิโดยธรรมชาติ แต่มีสิทธิที่เป็นความจริงในการดำรงอยู่ของสังคม คือ มนุษย์มีหน้าที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ว่าการให้ความสำคัญในเรื่อง “หน้าที่” นั้น เป็นการสะท้อนความคิดแบบสังคมนิยมค่อนข้างมาก ส่วนเรื่อง “สิทธิ” (Rights) และ เรื่อง “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น การจะยอมรับกันก็มักจะกล่าวได้ว่าเป็นเพียงผลลัพธ์ของหน้าที่ในการพัฒนา “ปัจเจกภาพ” (Individuality) ของมนุษย์ให้สมบูรณ์ เพื่อที่จะนำไปสู่ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันหน้าที่ในการพัฒนาความเป็นที่สมบูรณ์ จะต้องมีการเพิกถอนการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ก็เพื่อให้มนุษย์เรามีโอกาสในการพัฒนาความเป็นคนมากขึ้น อันเป็นพื้นฐานให้มนุษย์เรามีจิตใจอบอุ่นอารี มีจิตใจที่ช่วยเหลือมนุษย์ซึ่งกันและกันมากขึ้นต่อไป

ทฤษฎีวิศวกรรมสังคม ได้มีนักคิดที่สำคัญ รอสโค พาวด์ (Roscoe Pound: 1870-1964) นักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาของประเทศสหรัฐอเมริกาและเป็นศาสตราจารย์ทาง

²⁵ จริญญา โฆษณานันท์, นิติปรัชญา: นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา, 245-249.

กฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ได้สร้างแนวคิด “ทฤษฎีวิศวกรรมสังคม” (Social Engineering Theory) ทฤษฎีวิศวกรรมสังคมของ พาวด์ ได้ให้ความหมายของเรื่องผลประโยชน์ว่า “ผลประโยชน์นั้นเป็นเรื่องของข้อเรียกร้อง ความต้องการหรือความปรารถนาที่มนุษย์ต่างยืนยันเพื่อให้ได้มาอย่างแท้จริง เป็นภารกิจที่กฎหมายต้องกระทำเพื่อสิ่งเหล่านี้ เพื่อที่จะให้ผลประโยชน์ดังกล่าวปรากฏเป็นจริง” พาวด์ ได้แยกผลประโยชน์โดยขยายรายละเอียดความคิดทางกฎหมายเข้ากับความเป็นจริงทางสังคมและเน้นบทบาทของกฎหมายเพื่อนโยชน์ของสังคมอย่างจริงจัง ดังนี้²⁶

ผลประโยชน์ของปัจเจกชน (Individual interests) เป็นเรื่องข้อเรียกร้อง ผลประโยชน์ปัจเจกชนหรือประโยชน์ส่วนตัว ได้แก่

1. ข้อเรียกร้อง ความต้องการความปรารถนา และความคาดหมายในการดำรงชีวิตของปัจเจกชน (Individual Life) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ “ผลประโยชน์ด้านบุคลิกภาพส่วนตัว” (Interest in personality) เช่น ผลประโยชน์ในร่างกาย เสรีภาพแห่งเจตจำนง กียรติยศและชื่อเสียง ความมีอิสระส่วนตัว เป็นต้น

2. ข้อเรียกร้องการเชื่อถือหรือนับถือสิ่งต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับ “ความสัมพันธ์ทางครอบครัว” (Domestic relation) อันเกี่ยวข้องกับบิดา มารดา สามี ภรรยาและบุตร เกี่ยวข้องกับ “ผลประโยชน์ในเรื่องอันเป็นแก่นสาระสำคัญ” (Interest of substance)

3. ข้อเรียกร้องถึงการมีทรัพย์สินส่วนตัว (Private property) เสรีภาพในการประกอบอุตสาหกรรมหรือในการทำสัญญาการได้ประโยชน์ตามคำมั่นสัญญา เสรีภาพในการสมาคมและการจ้างแรงงานอันต่อเนื่อง

ผลประโยชน์ของมหาชน (Public interest) เป็นข้อเรียกร้องถึงผลประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ ข้อเรียกร้อง ความต้องการ หรือความปรารถนาที่ปัจเจกชนยึดมั่นอันเกี่ยวพันหรือเกิดจากจุดยืนในการดำรงชีวิตที่เกี่ยวกับการเมือง (Political Life) เช่น ผลประโยชน์ของรัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคลที่จะครอบครองหรือเวนคืนทรัพย์สิน รวมทั้งผลประโยชน์ของรัฐในฐานะเป็นผู้พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เป็นต้น

ผลประโยชน์ของสังคม (Social Interest) เป็นข้อเรียกร้องถึงผลประโยชน์ของสังคม ได้แก่

1. ข้อเรียกร้อง ความต้องการ หรือความปรารถนาที่พิจารณาจากแง่ความคาดหมายในการดำรงชีวิตทางสังคม (Social Life) เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสังคมในแง่ความปลอดภัยทั่วไป เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสังคมในแง่ความปลอดภัยของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เช่น สถาบันทางศาสนา สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมืองหรือสถาบันทางครอบครัว เป็นต้น

²⁶ จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, 255-256.

2. ข้อเรียกร้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสังคมในแง่ศีลธรรม
ทั่วไปซึ่งครอบคลุมถึงกฎหมายต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการควบคุมการค้าประเวณี การค้าสุราหรือ
การพนัน

3. ข้อเรียกร้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในการสงวนรักษาทรัพย์
ทั้งในแง่ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์

4. ข้อเรียกร้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสังคมด้านความก้าวหน้า
ทั่วไปซึ่งหมายถึง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ อันหมายถึงความรวมถึงเสรีภาพในการใช้และ
จำหน่ายทรัพย์สิน เสรีภาพในทางการค้า การอุตสาหกรรม การส่งเสริม การประดิษฐ์ด้วยการ
รับรองสิทธิบัตร ความก้าวหน้าทางการเมืองอันแสดงออกที่การยอมรับนับถือต่อเสรีภาพในการพูด
การแสดงออกความคิดเห็นและสมาคม ความก้าวหน้าทางวัฒนธรรม ซึ่งปรากฏจากการมี
เสรีภาพทางศาสตร์ต่าง ๆ วรรณกรรม ศิลปะ สุนทรียศาสตร์ การส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้

เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ทั้ง 3 ประการในทฤษฎีของ พาวด์
จะไม่มีการจัดน้ำหนักประโยชน์ใดให้น้ำหนักมากกว่าผลประโยชน์อื่น ถึงแม้โดยหลักการเรา
จะมองว่า สังคมนั้นมีความสำคัญอย่างมากแต่ในทฤษฎีวิิศวกรรมสังคม การมองว่าใน
กระบวนการออกกฎหมายหรือกระบวนการใช้กฎหมายจะต้องมีการนำเอาประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามา
ทั้งผลประโยชน์ของปัจเจกชน ทั้งผลประโยชน์มหาชน ผลประโยชน์ของสังคม หากมีสถานะที่
ต้องมีการตรวจสอบความขัดแย้งในการจัดความสมดุลของผลประโยชน์ พาวด์ มองว่า
ผลประโยชน์ทั้งหลายต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีน้ำหนักเป็นกลาง

เมื่อวิเคราะห์ถึงแนวความคิดของ เยียริง ดิวกิต และพาวด์ จะพบว่า
แนวคิดอิงรากฐานความคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอย่างแนบแน่นในการจัดทำกฎหมาย
ดังนั้นมีนิติศาสตร์เชิงสังคมนิยมเป็นตัวขับเคลื่อนกับการจัดทำกฎหมายดังที่ปรากฏอยู่ใน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างเห็นได้ชัดก็คือ การบัญญัติ
กฎหมายหรือใช้กฎหมายจะต้องอยู่บนความสำนึกเน้นประโยชน์ของการอยู่ร่วมกันหรือมีการ
แลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกันมิใช่ใช้กฎหมายเพิ่มผลประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
ด้วยเหตุผล 3 ประการดังนี้

ประการที่ 1 การขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐ
ควบคุมคนในสังคมกับการกำหนดเป้าหมายการปฏิรูปประเทศ

ประการที่ 2 การกำหนดเป้าหมายการปฏิรูปประเทศ ภายใต้บทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 257 การปฏิรูปประเทศต้อง
ดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ ต้องการให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคี
ปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุล
ระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ ต้องการให้สังคมมีความสุข เป็นธรรมและ
มีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ ต้องการให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี

และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ประการที่ 3 การกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศ ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

การปฏิรูปประเทศด้านการเมือง การกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง กล่าวคือ ต้องการให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด ต้องการให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน เป็นการเน้นผลประโยชน์มหาชนหรือผลประโยชน์ต่อส่วนรวมที่ต้องการหรือปรารถนาในการดำรงชีวิตที่เกี่ยวกับการเมือง

การปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องการให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ต้องการให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน ต้องการให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน ต้องการให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เป็นการเน้นผลประโยชน์มหาชนการเขียนกฎหมายหรือการใช้กฎหมายจะต้องตั้งอยู่บนความสำนึกเน้นประโยชน์ของการร่วมกัน หรือมีการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มิใช่จะใช้กฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายเพิ่มประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามแนวคิดของ ดิวกิต

การกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย กำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่

ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนา ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและ จริยธรรมของนักกฎหมายพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมาย ได้ง่ายและจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย เป็นการเน้น เพื่อให้ได้เครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมที่ดีมีกรรมแนวความคิดทางกฎหมายให้เข้ากับ ความเป็นจริงทางสังคมเพื่อประโยชน์ของมหาชน ประโยชน์ของสังคมและประโยชน์ของปัจเจกชน หรือประโยชน์ส่วนตัวตามแนวคิดของเยียริงและพาวด์

การกำหนดกรอบการปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม โดยต้องการให้มีการ กำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชน ได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึง กระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่าง เคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ปรับปรุงระบบการสอบสวน คดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่าง เหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อ มิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและ พนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จาก นิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระ จากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก เสริมสร้างและ พัฒนาวินธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวก ยุติธรรมแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว และดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมี ประสิทธิภาพ เป็นการเน้นเพื่อให้ได้เครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมที่ดีมีกรรม แนวความคิดทางกฎหมายให้เข้ากับความเป็นจริงทางสังคมเพื่อประโยชน์ของมหาชน ประโยชน์ของสังคมและประโยชน์ของปัจเจกชนหรือประโยชน์ส่วนตัวตามแนวคิดของเยียริง และพาวด์

การกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา โดยต้องการให้สามารถ เริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา 54 วรรค 2 เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาให้สมกับวัยโดย ไม่เก็บค่าใช้จ่าย ต้องการให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรรค 6 ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องการให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและ ประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของ

ผู้ประกอบวิชาชีพครู ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นการเน้นเพื่อให้ได้เครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมที่ดีนักกรรมแนวความคิดทางกฎหมายให้เข้ากับความเป็นจริงทางสังคมเพื่อประโยชน์ของมหาชน ประโยชน์ของสังคมและประโยชน์ของปัจเจกชนหรือประโยชน์ส่วนตัวตามแนวคิดของเฮยริงและพาวด์

การกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งเป็นการเน้นผลประโยชน์ของสังคม ด้านความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของเฮยริงและพาวด์

การกำหนดกรอบปฏิรูปประเทศด้านอื่นด้านอื่น ๆ ได้แก่ ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้ ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน ให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์มหาชน ผลประโยชน์ของสังคมให้เกิดดุลยภาพกันในสังคมภายใต้แนวคิดนิเทศศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

เมื่อพิจารณาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วเราจะพบว่าในบทเฉพาะกาลมาตรา 270 ยังกำหนดให้วุฒิสภาควบคุมติดตามการปฏิรูปประเทศซึ่งวุฒิสภา 250 คน ก็มาจากการแต่งตั้ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดที่ใช้อำนาจชั่วคราวที่มาจากการรัฐประหารและเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญและศาลได้รับรองว่าเป็นองค์กรที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 279 แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมายปรากฏเด่นชัดในสังคมไทยโดยมี

นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาภายใต้แนวคิดของ ดิวกิต เยียร์ริง และพาวด์ เป็นแนวคิดขับเคลื่อนออกมาในหมวดปฏิรูปประเทศ หมวด 16 อย่างชัด ทำให้ปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมมีชัยชนะเหนือปรัชญากฎหมายธรรมชาติที่เน้นในเรื่องของสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ให้อยู่ในกรอบหรือในวงที่รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองกำหนดไว้ด้วยตัวบทกฎหมายและองค์กรผู้มีอำนาจใช้และตีความกฎหมาย มิใช่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติที่มนุษย์ค้นพบและนำมาใช้โดยนิตินัยที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ตามสำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งในประเด็นนี้จึงทำให้เห็นชัดเจนว่ากฎหมายธรรมชาติได้พ่ายแพ้ต่อกฎหมายปฏิฐานนิยมตามแนวความคิดของจอห์น ออสติน

สรุป จากที่ได้ให้เหตุผลหรือคำตอบทั้ง 4 ข้อ ว่าเหตุใดหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. 2475 แนวคิดปรัชญากฎหมายตะวันตกผ่านทางระบบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม ที่ต่อสู้แย่งชิงครอบงำการจัดทำรัฐธรรมนูญ คือ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติดับปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมและผลสรุปถึงปัจจุบันภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับเป็นความอ่อนกำลังลงของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มีต่อ **“ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย”** ตามแนวคิดของ จอห์นออสติน ที่เน้นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือควบคุมในสังคม ที่ออกโดยผู้มีอำนาจปกครองรัฐ โดยที่สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์คอยค้ำยันในเรื่องของจารีตประเพณีการปกครองของกษัตริย์ในอดีต กับแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่เป็นตัวขับเคลื่อนออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมในการปฏิรูปประเทศ แนวคิดและอิทธิพลเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาหรือสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นภายใต้ข้อวิพากษ์ของผู้เขียนในเรื่องดังกล่าวทำอย่างไรให้ลดบทบาทแนวคิดปรัชญากฎหมายปฏิฐานนิยมลงและส่งเสริมให้แนวคิดปรัชญากฎหมายธรรมชาติเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกมาตราในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นกติกาสูงสุดที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญา: นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- จรัญ โฆษณานันท์. *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2554.
- จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญา*. พิมพ์ครั้งที่ 20. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558.
- จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญาภาคสองปรัชญากฎหมายไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระราชอำนาจ พระมหากษัตริย์ไทยไม่เหมือนใครแต่ไม่ทั้งโลก.” *เดลินิวส์*, 29 กันยายน 2554, 2.
- รองพล เจริญพันธุ์. *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มปป.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การปฏิวัติสยาม 2475 (ชั่วคราว) ? พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจตุลาการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง.” *วารสารฟ้าเดียวกัน* 8, ฉ.2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553): 70.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย, 2561.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิทโธ. “แนวคิดว่าด้วยกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม : มุมมองเชิงลบและเชิงบวก.” *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี* 3, ฉ.1 (มกราคม -มิถุนายน 2562): 21-49.
- อรทัย อินตะไชยวงศ์และสิทธิกร ศักดิ์แสง. “ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการปกครอง “แบบนิติรัฐ” การปกครอง “แบบนิติธรรม” และการปกครอง “แบบรัฐตำรวจ” บริบทประเทศไทย.” *วารสารวิชาการวิจัยและสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์* 12, ฉ.34 (ม.ค.-ธ.ค. 2560).
- J.W. Harris. *Legal Philosophies*. London: Butterworths, 1980.
- John Austin. *The Province of Jurisprudence Determind*. London: H.L.A. Hart, 1954.
- L.B. Curzon. *Jurisprudenc*. London: Cavendish Publishing Limited, 1995.
- Leon Duguit. *Objective Law*. Columbia Law Review, 1920.

**มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศในประเทศไทย :
ศึกษาแนวทางการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขหรือกำจัดฝุ่นละออง
ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนที่มีประสิทธิภาพในต่างประเทศ
Legal Measure for Air Pollution control in Thailand :
Study the Effective Process Prevention, Control and Correction
or Disposal of Particulate Matter Not More Than 2.5 Microns
(PM2.5) in Foreign Countries**

วริศรา กิติภูวตล*

10 หมู่ที่ 2 ตำบลห้วยไคร้ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย 57220

Warisara kitipuwadon

10 village no. 2, Huaikhrai, Mae sai, Chiang rai 57220

Email : warisara.yng@gmail.com

Received: March 12, 2021

Revised: May 6, 2021

Accepted: May 13, 2021

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันประเทศไทยเผชิญกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนเกินค่ามาตรฐาน ทั้งฝุ่นละอองจากการเผาวัสดุทางการเกษตรและการเผาป่าในภาคเหนือ และฝุ่นละอองจากการคมนาคมและการก่อสร้างในกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต หากไม่มีการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ อาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศ จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม แก้ไข หรือกำจัดฝุ่นละอองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขหรือกำจัดที่มี

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความครอบคลุมมากพอ ดังนั้นจึงควรแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น
ละอองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: มลพิษทางอากาศ, ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน, พระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ABSTRACT

Nowadays, Thailand is faced with a problem of particulate pollutants that are 2.5 microns or smaller in size (PM 2.5) that cause by the dust form burning of agricultural waste and the forest fire in the north of Thailand And dust from transportation and construction in Bangkok. The problem of air pollution in Thailand are extensive and could become more seriously in the future. If there is no effective solution to the problem, It may cause damages on economic, Society and on the health of the people in the country. To find solutions to these problems, an international comparative legal study was made of measures to prevent, control, correct and remove PM 2.5 by relevant agencies as well as laws in the United States of America (USA) and Singapore, to provide problem-solving guidelines.

Results were that Thailand's Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) contained insufficiently comprehensive legal measures to prevent, control, correct, and dispose of PM 2.5. These findings suggest that current legal measures in Thailand should be amended to manage PM 2.5 aerosol particle problems more efficiently.

Keywords: Air pollution, Particulate pollutants 2.5 microns or smaller in size (PM 2.5), Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992)

1. บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีการลงทุนทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดการพัฒนาระบบเมือง โดยในปี พ.ศ. 2563 กระทรวงการคลังได้คาดการณ์ว่า เศรษฐกิจประเทศไทยในปีนี้มีแนวโน้มที่จะขยายตัวจากปี พ.ศ. 2562 ขึ้นมาร้อยละ 2.8 สืบเนื่องมาจากการลงทุนในภาคเอกชนที่มีแนวโน้มขยายตัวมากยิ่งขึ้น¹ ทั้งในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจจะชะลอตัวเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019² ตลอดปี 2563 ที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตามก็มีการคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจภายในประเทศฟื้นตัวและกลับสู่สภาวะปกติภายในปี พ.ศ. 2565 ตามรายงานเศรษฐกิจและการเงิน เดือนธันวาคม 2563 ธนาคารแห่งประเทศไทย³

การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยปกติแล้วย่อมเป็นผลดีต่อประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ในขณะเดียวกัน หากการพัฒนาดังกล่าวนั้นถูกกระทำลงโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมก่อให้เกิดผลเสียตามมา ดังเช่นการพัฒนาที่ไม่มีการควบคุมการปล่อยมลพิษของเสียต่าง ๆ จนก่อให้เกิดปัญหามลพิษตามมา ไม่ว่าจะเป็นการคมนาคมขนส่ง และการจราจร การก่อสร้าง การประกอบกิจการอุตสาหกรรม ตลอดจนการเกษตร ซึ่งการทำการกรรมดังกล่าวข้างต้นนี้ล้วนเป็นสาเหตุของปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ที่ประเทศไทยประสบพบเจอในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน เป็นประจำทุก ๆ ปี ในช่วงประมาณเดือนตุลาคมถึงเดือนเมษายน เนื่องด้วยสภาพอากาศที่มีลมนิ่ง ทำให้ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่สามารถพัดกระจายตัวได้ ซึ่งในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมา พบว่ามีฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน เกินค่ามาตรฐาน มีปริมาณสูงสุดถึง 180 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁴ ซึ่งองค์การอนามัยโลก (WHO) มีการกำหนดค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ภายใน 24 ชั่วโมง ไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁵ จึงเห็นได้ว่าค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก

¹ สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2562 และ 2563,” 2562, <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/Economic-report/Thailand-Economic-Projections/.pdf.aspx>, สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2564.

² Coronavirus Disease (COVID-19).

³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “รายงานเศรษฐกิจและการเงิน เดือนธันวาคม 2563,” 2563, https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/PressRelease/PressRelease2557/MonthlyReport_December2563_fi4sp49.pdf, สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564.

⁴ The world air quality project, “Air quality historical data,” 2563, <https://aqicn.org/city/Bangkok>, accessed February 19, 2021.

⁵ World Health Organization, *WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide* (Geneva : World Health Organization, 2006), 12, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69477/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accessed February 15, 2021.

2.5 ไมครอนในประเทศไทยนั้นสูงเกินกว่าค่ามาตรฐานเกือบสามเท่าตัว นอกจากปัญหาฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานในกรุงเทพมหานคร ยังมีปัญหาหมอกควันในจังหวัดทางภาคเหนือที่เป็นปัญหาเรื้อรังมาอย่างยาวนาน โดยเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2563 ณ ตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ตรวจพบค่าปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน สูงถึง 366 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ⁶ โดยภาครัฐมีการแก้ไขปัญหาด้วยการฉีดพ่นละอองน้ำเพื่อดักจับฝุ่น ซึ่งเป็นเพียงมาตรการแก้ไขปัญหชั่วคราวเท่านั้น ไม่สามารถทำให้ปัญหาฝุ่นละอองหมดไปอย่างถาวรได้แต่อย่างใด และยังไม่สามารถหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเด็ดขาด ดังนั้น ควรมีการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายของมลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน โดยนำหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักความร่วมมือ หลักผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่ายและหลักการบูรณาการ⁷ มาปรับใช้ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนซึ่งจัดเป็นมลพิษทางอากาศที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเพื่อนำมาปรับปรุงให้กฎหมายของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยแบ่งมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาออกได้เป็น 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการป้องกัน มาตรการควบคุม และมาตรการแก้ไข

2. มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

2.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกานับเป็นประเทศต้นแบบในการริเริ่มการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (Fine Particulate) ซึ่งจัดเป็นมลพิษทางอากาศ โดยเมื่อปี ค.ศ. 1948 สหรัฐอเมริกาได้เผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศในรูปแบบหมอกหนาจากฝุ่นละอองปกคลุมทั่วพื้นที่ในรัฐเพนซิลเวเนีย⁸ เป็นระยะเวลา 5 วัน โดยหมอกควันดังกล่าวเกิดจากการการทำอุตสาหกรรมเหล็กและสังกะสีในเมืองโดโนรา รัฐเพนซิลเวเนียซึ่งแต่เดิมเคยเป็นเมืองเกษตรกรรม⁹ จากเหตุการณ์ครั้งนี้นั้น

⁶ Thai PBS, “ “ฝุ่นพิษ” ทบสถิติรอบ 4 ปี ค่าสูงลิ่ว 366 มคก.ต่อ ลบ.ม.,” 2563, <https://news.thaipbs.or.th/content/298574>, สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2564.

⁷ Ellen Hey, *Advanced Introduction to International Environmental Law* (Massachusetts : Edward Elgar Publishing Limited, 2016), 55-77.

⁸ The 1948 Donora smog.

⁹ Lorraine Boissoneault, “The Deadly Donora Smog of 1948 Spurred Environmental Protection-But Have We Forgotten the Lesson?,” 2018, <https://www.smithsonianmag.com/history/deadly-donora-smog-1948-spurred-environmental-protection-have-we-forgotten-lesson-180970533/>, accessed February 15, 2021.

ส่งผลให้มีประชาชนเสียชีวิต 20 รายและล้มป่วยด้วยโรกระบบทางเดินหายใจอีกกว่าหกพันราย¹⁰ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากถึงสามพันราย¹¹ จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาตระหนักถึงความสำคัญของปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงเกิดการตราพระราชบัญญัติอากาศสะอาด¹² ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1963 เพื่อจัดการกับปัญหาฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน ซึ่งถูกจัดเป็นมลพิษทางอากาศชนิดหนึ่ง แต่การตราพระราชบัญญัติในครั้งแรกนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1970 และแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งในปี ค.ศ. 1990 และบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน¹³

พระราชบัญญัติอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาและมีความซับซ้อน โดยมีการแบ่งแหล่งกำเนิดของมลพิษออกเป็น 2 แหล่ง ได้แก่ แหล่งกำเนิดมลพิษชนิดเคลื่อนที่ได้และแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดเคลื่อนที่ไม่ได้ พระราชบัญญัติอากาศสะอาดมีวัตถุประสงค์ในการตรารัฐขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางอากาศซึ่งเกิดจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การเจริญเติบโตและการพัฒนาของสังคมเมือง และการเพิ่มขึ้นของการใช้รถยนต์พาหนะ¹⁴ โดยเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้เป็นไปเพื่อที่จะปกป้องและยกระดับคุณภาพอากาศและเพื่อส่งเสริมการสาธารณสุขและสวัสดิการและเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประชากร¹⁵ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติอากาศสะอาดนับว่าเป็นกฎหมายด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญและประสบความสำเร็จจากการบังคับใช้กฎหมายมากที่สุดฉบับหนึ่ง

พระราชบัญญัติอากาศสะอาดเป็นกฎหมายที่มีการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนได้อย่างมีประสิทธิภาพฉบับหนึ่ง ผู้เขียนจึงแบ่งมาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นละอองออกเป็น 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการป้องกันฝุ่นละออง มาตรการควบคุมฝุ่นละออง และมาตรการแก้ไขหรือกำจัดฝุ่นละออง

¹⁰ Cynthia Gorney, "Decades ago, this pollution disaster exposed the perils of dirty air," 2020, <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/10/decades-ago-donora-smog-disaster-exposed-perils-dirty-air/>, accessed February 15, 2021.

¹¹ United States Environmental Protection Agency, "The Plain English Guide to the Clean Air Act," <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-08/documents/peg.pdf>, accessed February 16, 2021.

¹² Clean Air Act 1963.

¹³ United States Environmental Protection Agency, *The Plain English Guide to the Clean Air Act*.

¹⁴ Kristen Welker-Hood and others, *The Clean Air Act A Proven Tool for Healthy Air*, (A report from Physicians for social responsibility, pdf, Physicians for Social Responsibility, 2011) 9–10, <https://www.psr.org/wp-content/uploads/2018/05/clean-air-act.pdf>, accessed February 17, 2021.

¹⁵ Clean air act 1990. 42 U.S.C. §7401 (b)(1).

2.1.1 มาตรการป้องกันฝุ่นละออง

พระราชบัญญัติอากาศสะอาดเป็นกฎหมายที่มีความโดดเด่นในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมฉบับหนึ่งของสหรัฐอเมริกา โดยมุ่งเน้นไปที่การควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศในทุกพื้นที่ของประเทศให้อยู่ในมาตรฐานคุณภาพอากาศขั้นต่ำ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายเพื่อเป็นการปกป้องมนุษย์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางอากาศ ตามพระราชบัญญัติอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเกิดมลพิษทางอากาศกรณีฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (Particulate Matter) ที่สำคัญโดยประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 2 ประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประการแรก พระราชบัญญัติอากาศสะอาดมีการบัญญัติเรื่องการกำหนดเขตควบคุมคุณภาพอากาศ ปรากฏอยู่ใน มาตรา 107 เป็นการกำหนดให้ภายในมลรัฐมีหน้าที่ต้องกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่มลรัฐท้องถิ่นในการวางแผนบริหารจัดการปัญหาฝุ่นละอองในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการกำหนดเป็นเขตควบคุมคุณภาพอากาศ (air quality control regions)¹⁶ ซึ่งการให้อำนาจแก่มลรัฐท้องถิ่นในการจัดการและประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้น ย่อมเป็นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นเพื่อให้มลรัฐท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังส่งผลให้การวางแผน การจัดการปัญหามลพิษเป็นไปได้อย่างคล่องตัว มีความรวดเร็วในการดำเนินงาน และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดเนื่องจากมลรัฐท้องถิ่นนั้นย่อมมีความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมและมีข้อมูลที่ครบถ้วนในการนำมาวิเคราะห์และการประกาศเขตควบคุมคุณภาพอากาศภายในมลรัฐ จากการกำหนดเขตควบคุมคุณภาพอากาศข้างต้น ส่งผลให้มาตรา 110 มีการกำหนดให้แต่ละรัฐต้องจัดทำแผนการดำเนินงานในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม (States implementation plans: SIPs) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการการป้องกันมลพิษทางอากาศที่อาจเกิดขึ้นภายในรัฐ¹⁷ โดยมีการแบ่งพื้นที่การปรับใช้แผนการดำเนินการของรัฐออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ พื้นที่ที่บรรลุเป้าหมาย พื้นที่ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย และพื้นที่ที่ไม่สามารถจำแนกได้

ประการที่สอง พระราชบัญญัติอากาศสะอาดมีการบัญญัติในเรื่องของการส่งเสริมการศึกษาวิจัยทางด้านมลพิษปรากฏตามมาตรา 103 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่สามารถป้องกันและควบคุมการเกิดมลพิษทางอากาศ¹⁸ เพื่อให้เกิดการตื่นตัวและพัฒนาการวิจัยตลอดเวลาเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ใหม่ตลอดเวลาตามการพัฒนาและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัย

¹⁶ Clean air act 1990, 42 U.S.C. § 7407.

¹⁷ Clean air act 1990, 42 U.S.C. §7410.

¹⁸ Clean air act 1990, 42 U.S.C. §7403.

ให้เท่าทันกับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable development)¹⁹

2.1.2 มาตรการควบคุมฝุ่นละออง

เพื่อควบคุมการปล่อยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนซึ่งถูกจัดเป็นสารมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รัฐบาลกลางได้มีการพัฒนาและปรับปรุงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ อย่างครอบคลุม โดยผู้เขียนพบว่ามีการควบคุมฝุ่นละอองที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประการแรก พระราชบัญญัติอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศไว้ใน มาตรา 108 โดยมีการกำหนดให้รัฐออกเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศ (Air Quality Index) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์คุณภาพอากาศกลางที่บ่งชี้ว่าค่าฝุ่นละอองปริมาณเท่าใดจะส่งผลกระทบต่อประชาชน²⁰ โดยค่าเริ่มต้นของฝุ่นละอองตามค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศของสหรัฐอเมริกาในลำดับแรก ที่ถือว่าคุณภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์ดี ต้องอยู่ที่ระดับ 0 - 50 (0 - 37 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) และระดับ 101 - 150 หมายถึงเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ และ ระดับ 151 - 200 หมายถึงมีผลกระทบต่อสุขภาพและหากเกิน 200 ขึ้นไปให้ถือว่าเป็นสถานการณ์อันตราย²¹ โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศนี้เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ ในการควบคุมคุณภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์ปกติของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ควรอยู่ที่ 35 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยภายใน 1 ปี ต้องไม่เกิน 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²²

ประการที่สอง ผู้เขียนพบว่าเรื่องมลพิษจากแหล่งกำเนิดชนิดใหม่ซึ่งถูกบัญญัติเอาไว้ใน มาตรา 111 ของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด กล่าวถึงการแสดงมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดขึ้นใหม่ (New Source Performance Standards) รัฐบาลกลางมีการกำหนดให้องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมดำเนินการจำแนกแยกแยะแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดขึ้นใหม่หรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการดัดแปลงแปรสภาพที่มีส่วนในการปล่อยมลพิษซึ่งอาจส่งผลให้เกิดอันตรายต่อทางสุขภาพของประชาชน²³ ดังนั้น องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยคำนวณจากระดับการปล่อยมลพิษที่เหมาะสมที่สุดของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ²⁴

¹⁹ Rio Declaration, Principle 4.

²⁰ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7408.

²¹ Air Now, "Air Quality Index (AQI) Basics," <https://airnow.gov/index.cfm?action=aqibasics.aqi>, accessed February 1, 2021.

²² NAAQS : National Ambient Air Quality.

²³ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7411 (b).

²⁴ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7411 (a) (1).

นอกจากนี้แล้วนั้นภายใต้กฎหมายฉบับนี้ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้มีการประกาศกำหนดเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศที่มีการแพร่กระจายในอากาศและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน²⁵ โดยมลพิษที่มีการกำหนดไว้นี้เรียกว่า สารมลพิษพื้นฐาน (criteria pollutants) เพื่อให้การควบคุมจัดการมลพิษนั้นกระทำได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น²⁶ เมื่อมีการกำหนดถึงสารมลพิษพื้นฐานแล้วนั้น องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมต้องกำหนดถึงปริมาณของสารมลพิษที่สามารถปลดปล่อยในอากาศได้ เรียกว่า มาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards : NAAQS)²⁷ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ มาตรฐานปฐมภูมิ (primary NAAQS) และมาตรฐานทุติยภูมิ (secondary NAAQS) โดยมาตรฐานปฐมภูมินั้นถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะประชากรกลุ่มเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็น เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง มาตรฐานปฐมภูมินี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อปกป้องด้านการสาธารณสุขเป็นสิ่งสำคัญ โดยไม่ต้องคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่าย ส่วนมาตรฐานทุติยภูมินั้นถูกออกแบบเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคม ซึ่งมีความหมายรวมถึง สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ สภาพอากาศ ทัศนวิสัย พืชผลเกษตรกรรม และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการให้องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตรวจสอบและรายงานผลมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติอย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี เพื่อสะท้อนถึงความก้าวหน้าทางการแพทย์และความเข้าใจด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับผลข้างเคียงที่กระทบต่อสุขภาพของสารมลพิษพื้นฐาน²⁸

2.1.3 มาตรการแก้ไขหรือกำจัดฝุ่นละออง

ตามพระราชบัญญัติอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกา มีการกล่าวถึงมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขหรือกำจัดปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ไว้ดังต่อไปนี้

สืบเนื่องมาจากการที่สหรัฐอเมริกามีการกำหนดเรื่องมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติ (NAAQS) จึงได้มีการกำหนดพื้นที่ Nonattainment area คือ พื้นที่ที่รัฐบาลท้องถิ่นหรือมลรัฐไม่สามารถควบคุมค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนให้ได้มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ ดังนั้น มาตรา 109 (42U.S.C.§7409) จึงกำหนดให้รัฐบาลกลางมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือมลรัฐท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้ค่าเฉลี่ยของปริมาณฝุ่นละอองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐาน

จากการประกาศมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติโดยรัฐบาลกลางนั้นส่งผลให้แต่ละมลรัฐมีหน้าที่ในการนำมาตราฐานคุณภาพอากาศดังกล่าวมาปรับใช้โดยการประกาศใช้เป็นกฎหมายระดับมลรัฐ เรียกว่า แผนการดำเนินการของรัฐ (State Implementation

²⁵ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7408 (a) (1).

²⁶ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7408 (a) (2).

²⁷ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7409.

²⁸ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7409 (d).

Plans : SIP) โดยรัฐที่ได้รับการอนุมัติแผนการดำเนินงานจากองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น ในขั้นตอนแรกมลรัฐนั้นต้องทำการแบ่งแยกพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ภายในพรมแดนของตนเอง ให้เป็นเขตควบคุมคุณภาพอากาศ (air quality control regions)²⁹ โดยใช้เกณฑ์การแบ่งจากระดับของคุณภาพอากาศที่ตรวจวัดได้ในแต่ละพื้นที่ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้แบ่งพื้นที่ดังกล่าวออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) **พื้นที่ที่บรรลุเป้าหมาย** (an attainment area) หมายถึง พื้นที่ที่ระดับของสารมลพิษในอากาศทุกประเภทนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติที่กฎหมายอากาศสะอาดกำหนดไว้

2) **พื้นที่ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย** (a nonattainment area) หมายถึง พื้นที่ที่ระดับของสารมลพิษในอากาศ 1 ประเภทหรือมากกว่านั้นเกินค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติที่กฎหมายอากาศสะอาดกำหนดไว้ และ

3) **พื้นที่ที่ไม่สามารถจำแนกได้** (unclassifiable area) หมายถึง พื้นที่ที่มีข้อมูลไม่เพียงพอที่จะชี้ชัดว่าระดับของสารมลพิษในอากาศนั้นเกินหรือไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ดี พื้นที่ประเภทนี้จะถูกจัดเป็นพื้นที่บรรลุเป้าหมายเว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น

ซึ่งแผนการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยในส่วนของ การแก้ไขและกำจัดปัญหาฝุ่นละอองนั้น มลรัฐจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายในการจำกัดการปล่อยมลพิษทางอากาศรวมทั้งมีมาตรการควบคุมอื่น ๆ สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งแบบเคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ และต้องมีระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศให้สอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติ

2.2 สิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่อยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นภาคีสมาชิกอาเซียนเช่นเดียวกับประเทศไทย เป็นประเทศที่เล็กแต่มีศักยภาพสูง เป็นศูนย์กลางด้านการเงินและการค้า มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศใกล้เคียงและเป็นต้นแบบของเมืองที่รักษาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสิงคโปร์ไม่ค่อยประสบปัญหาฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานทั้งที่อยู่ใกล้กับประเทศที่มีปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนทั้งจากฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และประเทศไทย เพราะประเทศสิงคโปร์มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและการบังคับใช้กฎหมายที่ค่อนข้างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ โดยประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องมลพิษทางอากาศประเภทฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน คือพระราชบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 (Environmental Protection and Management Act) โดยมีการกล่าวไว้ในบทที่ 94A ตอนที่ 4 การควบคุมมลพิษทางอากาศ

²⁹ Clean air act 1990. 42 U.S.C. § 7407 (a).

พระราชบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 กำหนดให้มีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย คือ องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Agency : NEA) โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมาย จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 ผู้เขียนขอเสนอมาตรการทางกฎหมายออกเป็น 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการป้องกัน มาตรการควบคุมและมาตรการแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 มาตรการป้องกัน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 ของประเทศสิงคโปร์แล้วนั้น พบว่า ประเทศสิงคโปร์มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนซึ่งจัดเป็นมลพิษทางอากาศชนิดหนึ่ง โดยปรากฏในส่วนที่ 10 ว่าด้วยเรื่องมาตรการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม มาตรา 36 ซึ่งกำหนดให้เอกชนผู้มีความประสงค์จะดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ เช่น การดำเนินโครงการก่อสร้าง หรือการวางแผนก่อตั้งโรงงาน ต้องดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของตนและต้องรายงานผลการศึกษาดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด เพื่อให้คณะกรรมการนำรายงานดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาเพื่อตัดสินใจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการ และนอกจากนี้หากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่าควรดำเนินการด้วยวิธีอื่นเพิ่มเติมจากรายงานการศึกษา สามารถให้คำแนะนำแก่เอกชนได้ และสามารถออกคำสั่งให้เอกชนทำการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม หากเอกชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำดังกล่าวของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และดำเนินการฝ่าฝืนไม่เป็นไปตามรายงานการศึกษาดังกล่าวก็ จะมีความผิดตามกฎหมาย³⁰

2.2.2 มาตรการควบคุม

มาตรการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 นั้นเป็นมาตรการควบคุมโดยการกำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษ ปรากฏตามมาตรา 10 กำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องติดตั้งและดูแลอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ควบคุมสารมลพิษภายในสถานประกอบการของตนเองและคอยตรวจสอบให้อุปกรณ์ดังกล่าวมิให้เกิดการชำรุดและพร้อมใช้งานอยู่เสมอ หากละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ มีโทษปรับตามความผิดฐานดังกล่าวสูงสุดถึง 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์³¹

มาตรา 12 เรื่องการควบคุมการปล่อยสิ่งปนเปื้อนในอากาศ มีการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรม หรือกระบวนการผลิตใด ๆ ที่ได้รับอนุญาตตาม

³⁰ Environmental Protection and Management Act, article 36.

³¹ Environmental Protection and Management Act, article 10.

กฎหมาย แต่ได้กระทำการใด ๆ ที่เป็นการปล่อยมลพิษออกมาเกินค่ามาตรฐาน ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นกรณีที่ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษในสารมลพิษชนิดใหม่หรือนอกเหนือจากสารมลพิษที่มีการควบคุม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นยังคงมีหน้าที่ต้องปล่อยมลพิษให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ในกรณีที่เกิดปัญหามลพิษขึ้นในพื้นที่ใด กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งงดการปล่อยมลพิษในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เพื่อการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ³²

ในส่วนที่ 10 ว่าด้วยเรื่องมาตรการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม มาตรา 37 มีการกำหนดให้เอกชนผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ในการติดตั้งเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจวัดปริมาณของสารมลพิษที่ถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนเอง และบันทึกเป็นสถิติและรายงานการบันทึกดังกล่าวแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากมีการฝ่าฝืนไม่ติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัด ไม่บันทึก หรือไม่ส่งรายงานบันทึกการปล่อยสารมลพิษจะมีโทษตามกฎหมาย³³

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้ในทางปฏิบัติจะพบว่ามีการประกาศต่าง ๆ ตามแหล่งกำเนิดมลพิษที่แตกต่างกันออกไป ในที่นี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง หลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ควบคุมสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้ในกรณีของสถานที่ก่อสร้าง โดยได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมไว้หลายประการ ได้แก่ การกำหนดให้มีการปรับใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการลดปริมาณฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้าง เช่น การฉีดพ่นละอองน้ำเพื่อบดจับฝุ่นละออง การปิดล้อมสถานที่ก่อสร้างป้องกันการกระจายของฝุ่นละออง การจัดให้มีการลำเลียงของเสีย เศษวัสดุจากการก่อสร้าง จากด้านบนสู่ด้านล่างอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการฟุ้งกระจายของฝุ่นละออง และกรณีสถานที่ก่อสร้างที่ใช้คอนกรีตต้องได้รับอนุญาตให้ดำเนินโครงการจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก่อนเข้าดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการกำหนดข้อปฏิบัติและให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานกำหนด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดทางปฏิบัติให้แก่ผู้ประกอบการหรือผู้ดำเนินการก่อสร้างเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน

2.2.3 มาตรการแก้ไขหรือกำจัด

ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1999 มีการกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการออกคำสั่งแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานประกอบการที่อธิบดีพบเห็นว่ามีมลพิษหรือกรณีที่มีโอกาสก่อให้เกิดมลพิษเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือมีการดำเนินงานภายในสถานประกอบการที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง

³² Environmental Protection and Management Act, article 12.

³³ Environmental Protection and Management Act, article 37.

แหล่งกำเนิดมลพิษดำเนินการติดตั้ง ซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมมลพิษ หรือ ออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไข หรือหยุดการประกอบกิจการและกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ได้มีการสั่งตามมาตราดังกล่าวนี้³⁴

3. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

เมื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในประเทศไทยพบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522³⁵ เป็นต้น แต่ในขณะนี้ ผู้เขียนขอพิจารณาเฉพาะ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งยังคงมี จุดบกพร่องอยู่ในบางประเด็น โดยผู้เขียนได้จำแนกออกเป็น 3 มาตรการดังเช่นการจำแนก มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ มาตรการป้องกัน มาตรการควบคุมและ มาตรการแก้ไข

3.1 มาตรการป้องกันฝุ่นละออง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีความเกี่ยวข้องกับการ ป้องกันปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในเรื่องการกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 และกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ มีหน้าที่ต้อง จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดตามมาตรา 37 นอกจากนี้ ยังมีมาตรการป้องกันฝุ่นละอองโดยการกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของ มลพิษหรือภาวะมลพิษตามมาตรา 53

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดตามมาตรา 37 ซึ่งกำหนดให้จังหวัด ที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ จะต้องจัดทำ

³⁴ Environmental Protection and Management Act, article 13.

³⁵ พิทักษ์ ศศิสุวรรณ, *สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติวิกฤติหมอกควันในจังหวัดเชียงราย*, หนังสือประมวล บทความในการประชุมวิชาการนิติศาสตร์ระดับชาติ หัวข้อ “จินตนาการใหม่ ภูมิทัศน์นิติศาสตร์ไทย” วันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 ณ โรงแรมฟูรามา จังหวัดเชียงใหม่, 52-53.

แผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด แต่สำหรับจังหวัดที่ไม่ใช่พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษนั้น ไม่มีการบังคับให้ต้องจัดทำแผน จึงไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักความเอื้ออาทรหรือหลักการป้องกันล่วงหน้า ทำให้ในบางจังหวัดไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันปัญหาฝุ่นละอองที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1990 (Clean Air Act 1990) จะพบว่ามีการกำหนดให้ทุกรัฐต้องจัดทำแผนการดำเนินการ (State Implementation Plans : SIPs) เพื่อเสนอต่อองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) เพื่อพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการ ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่าประเทศไทยควรจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกจังหวัด หรืออาจจัดรูปแบบการจัดทำแผนโดยจัดแบ่งเป็นภูมิภาค เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่และประชากรของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยแล้วนั้น จะพบว่าจังหวัดในประเทศไทยย่อมมีพื้นที่และประชากรน้อยกว่ามลรัฐ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการปรับรูปแบบการจัดทำแผนให้เป็นแผนแบบภูมิภาคหรือกลุ่มจังหวัดขึ้นมาแทนโดยพิจารณาจากภูมิประเทศเป็นสำคัญ ดังเช่นกรณีของปัญหาหมอกควันในจังหวัดทางภาคเหนือที่มีลักษณะเป็นที่ราบแอ่งกระทะจึงเกิดเป็นปัญหาหมอกควันในพื้นที่เมื่อมีความกดอากาศสูงเนื่องจากอากาศหนาวเย็น³⁶ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายนของทุก ๆ ปี³⁷ นอกจากนี้ควรให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพราะสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกันไม่ให้เกิดเป็นมลพิษ และหากมีมลพิษเกิดขึ้นแล้วก็ควรจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ไม่ใช่การยกอำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหาให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เป็นการป้องกันการเกิดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทยนั้น พบว่าเป็นการกำหนดเรื่องการจัดทำแผนหรือกำหนดค่ามาตรฐานไว้อย่างกว้าง มิได้กล่าวถึงการป้องกันฝุ่นละอองในทางปฏิบัติอย่างมีสภาพบังคับ ยกตัวอย่างเช่น การออกระเบียบและข้อปฏิบัติในการควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้างประเภทต่าง ๆ³⁸ ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมก่อสร้างประเภทต่าง ๆ ได้แก่ อาคาร ถนน ระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งการบรรทุกและขนส่ง

³⁶ กองอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, *แนวทางการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงจากมลพิษทางอากาศ กรณีหมอกควัน*, (นนทบุรี : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2558), 3, <http://hia.anamai.moph.go.th/download/hia/manual/book/book43.Pdf>, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2564.

³⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “ปัญหาหมอกควันภาคเหนือกับแนวคิด Sandbox CMU Model,” *BOT พระสยาม Magazine* 43, ฉ.6 (2563): 11, [https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine /Documents/PhraSiam0663/BOTMAG06_63.pdf#page=7](https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Documents/PhraSiam0663/BOTMAG06_63.pdf#page=7), สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2564.

³⁸ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, “ระเบียบและข้อปฏิบัติในการควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้างประเภทต่างๆ,” http://infofile.pcd.go.th/air/dust_control.pdf, สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

วัสดุก่อสร้าง สำหรับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อป้องกันและควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้าง อย่างเช่น การกำหนดให้ผู้ดำเนินการก่อสร้างจัดทำรั้วที่บดความสูง 2 เมตร รอบบริเวณก่อสร้าง ตามระเบียบและข้อปฏิบัติในการควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้างอาคาร ข้อ 4.2 หรือการกำหนดให้ต้องจัดให้มีผ้าใบที่บดแสงหรือโปร่งแสงปกคลุมตัวอาคารในระหว่างดำเนินการจนกว่าการก่อสร้างดังกล่าวจะแล้วเสร็จตามข้อ 4.4 เป็นต้น จากที่กล่าวมาข้างต้น แม้มีการระบุขั้นตอนที่ควรปฏิบัติอย่างละเอียด แต่กลับไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงคำแนะนำจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เมื่อเอกชนไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีโทษแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่า สภาพปัญหาฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น มีความซับซ้อนและมีรายละเอียดที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาที่เกิดปัญหาหมอกควันจากการทำอุตสาหกรรมเหล็กและสังกะสีหรือสหราชอาณาจักรที่เกิดปัญหาหมอกควันในปี ค.ศ. 1952 โดยมีสาเหตุจากอุตสาหกรรมและการเผาเชื้อเพลิงในครัวเรือน³⁹ โดยปัญหาฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานในประเทศไทยนั้นทั้งปัญหาฝุ่นละอองจากการจราจรและการก่อสร้างในกรุงเทพมหานคร และปัญหาหมอกควันในจังหวัดทางภาคเหนือ ส่งผลให้ในบางกรณีการศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายไทยนั้นอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นควบคู่ไปด้วยเพื่อหาแนวทางการป้องกันการเกิดปัญหาฝุ่นละออง และจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลของผู้เขียน พบว่า จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการประกาศรับซื้อไปไม้แห้ง เพื่อลดการเผาทางการเกษตรของเกษตรกรเชียงใหม่ โดยรับซื้อในราคา กิโลกรัมละ 2 บาท เพื่อนำไปไม้แห้งดังกล่าวไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์แปรรูปต่าง ๆ เช่น น้ำส้มควันไม้ น้ำยาล้างห้องน้ำ รวมถึงผลิตเป็นปุ๋ยหมักจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในชุมชนต่อไป⁴⁰ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหลักการป้องกันล่วงหน้า เพื่อป้องกันการเผาจากพื้นที่การเกษตรและแหล่งชุมชน สามารถสร้างรายได้และให้ประชาชนชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันที่ตีมาตรการหนึ่ง

3.2 มาตรการควบคุมฝุ่นละออง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนอยู่หลายประการ อันได้แก่ ประการแรกว่าด้วยเรื่องการกำหนดให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งดำเนินการควบคุมภาวะมลพิษในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ประการที่สอง คือ การกำหนดค่ามาตรฐาน

³⁹ ปิติเทพ อยู่ยืนยง, “ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 ของสหราชอาณาจักร,” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม 2563): 43.

⁴⁰ เชียงใหม่นิวส์, “เปิดรับซื้อวันแรก ชาวเชียงใหม่ให้ความสนใจขายไปไม้กิโลละ 2 บาท,” 2564, <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1622750/>, สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564.

คุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ประการต่อมาว่าด้วยเรื่องการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดของการปล่อยทิ้งอากาศเสียเพื่อการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศให้ได้ตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประการที่สี่ การออกประกาศเขตควบคุมมลพิษ การควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะและประการสุดท้าย การกำหนดให้มีการติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใด ในแหล่งกำเนิดมลพิษของผู้ประกอบการหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศโดยมาตรฐานคุณภาพอากาศของประเทศไทยนั้นยังไม่เทียบเท่ากับต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ ซึ่งมีการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน สำหรับค่าเฉลี่ยภายใน 24 ชั่วโมง อยู่ที่ 35⁴¹ และ 37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁴² ตามลำดับ ในส่วนของค่าเฉลี่ยภายใน 1 ปีนั้น สหรัฐอเมริกาได้จำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ ค่าเฉลี่ยสำหรับพื้นที่ปฐมภูมิ อยู่ที่ 12 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยสำหรับพื้นที่ทุติยภูมิ มีค่าเฉลี่ยรายปีอยู่ที่ 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁴³ สำหรับประเทศสิงคโปร์นั้นกำหนดค่าเฉลี่ยรายปีไว้ที่ 12 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁴⁴ ค่าเฉลี่ยของทั้งสองประเทศดังกล่าวนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยในประเทศไทยจะสังเกตได้ว่ามีความแตกต่างกันของค่ามาตรฐานอย่างเห็นได้ชัด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรยกระดับของค่าเฉลี่ยมาตรฐานคุณภาพอากาศให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการควบคุมปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนต่อไป อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตจากประเด็นดังกล่าวว่าแม้การเพิ่มมาตรฐานในประเทศไทยให้สูงขึ้นนั้นอาจจะทำได้ยาก และอาจถูกโต้แย้งได้ว่าการตั้งค่ามาตรฐานเอาไว้ในเกณฑ์ที่สูงนั้นอาจไม่สามารถดำเนินการได้จริง จึงไม่ควรตั้งมาตรฐานเอาไว้สูงก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ประชาชนในประเทศไทยจะอาศัยอยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนาประกอบกับมีข้อจำกัดต่าง ๆ อยู่หลายด้าน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังเช่น สหรัฐอเมริกากับสิงคโปร์นั้น ประเทศไทยยังมีอุปสรรคบางประการ เช่น ข้อจำกัดทางเทคโนโลยี การศึกษาวิจัยและความรู้เรื่องฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน และงบประมาณ เป็นต้น แต่โดยทั่วไปแล้วมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาก็ตามล้วนมีความต้องการที่จะอาศัยอยู่ในสถานที่ ๆ มีสภาพแวดล้อมที่ดีและปราศจากมลพิษเช่นกัน อีกทั้งระบบภูมิคุ้มกันของร่างกายมนุษย์ล้วนแล้วต่างไม่ได้มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ในกระบวนการกำหนดค่ามาตรฐานของฝุ่นละออง PM 2.5 ควรคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนตาม

⁴¹ US EPA, "NAAQS Table," <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants/naaqs-table>., accessed February 17, 2021.

⁴² National Environment Agency, "Air quality in Singapore," <https://www.nea.gov.sg/our-services/pollution-control/air-pollution/air-quality>., accessed February 17, 2021.

⁴³ US EPA, NAAQS Table.

⁴⁴ National Environment Agency, Air quality in Singapore.

ความเป็นจริงเป็นสำคัญ ไม่ควรนำข้ออ้างในเรื่องของข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาให้อยู่เหนือประเด็นเรื่องสุขภาพของประชาชน เพราะหากยินยอมให้มีการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน เอาไว้ในระดับต่ำ อาจส่งผลให้ประชาชนต้องจ่ายอมทนอยู่กับปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ต่อไป กล่าวคือ หากมีการตั้งเป้าหมายเอาไว้ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน แม้จะดำเนินการได้ตามเป้าหมายอย่างไรก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ โดยควรต้องมีการแยกแผนการจัดการปัญหาออกเป็น 2 แผน คือแผนการระยะสั้น กับแผนการระยะยาว โดยในแผนการระยะสั้นอาจยินยอมกำหนดให้มีมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ต่ำ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ส่วนในแผนการระยะยาวจะต้องมีค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่สูงขึ้น และไม่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในมาตรา 68 พบว่า มีการกำหนดหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่ไม่มีการกำหนดโทษสำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่ใช้กำจัดมลพิษ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ (Environment Protection and Management Act) นั้นมีการกำหนดบทลงโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และนอกจากนี้ ตามกฎหมายไทยนั้นควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเฉพาะแหล่งที่รัฐมนตรีออกเป็นประกาศกระทรวงเท่านั้น ไม่ได้หมายรวมถึงแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรเพิ่มบทลงโทษดังเช่นกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ โดยมีกรณีตัวอย่างบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 100 ซึ่งกำหนดโทษปรับของผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรการที่บังคับใช้ในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 ซึ่งมีโทษปรับสูงสุดเพียง 100,000 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับโทษปรับของสิงคโปร์แล้วเปรียบเทียบเป็นสกุลเงินไทยได้ประมาณสองล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2564) จึงเห็นได้ชัดว่ามีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

3.3 มาตรการแก้ไขหรือกำจัดฝุ่นละออง

เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขหรือกำจัดปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในเรื่องการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัดเพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ไขหรือกำจัดปัญหาฝุ่นละออง และการดำเนินการของหน่วยงานควบคุมมลพิษในการแก้ไขปัญหาและกำจัดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ซึ่งโดยหลักแล้วนั้นเป็นการออกมาตรการที่จะใช้บังคับกับการแก้ไขปัญหา ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเข้าดำเนินการควบคุมเมื่อเกิดเหตุการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน เกินค่ามาตรฐานจนอยู่ในระดับที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ ยังเกิดปัญหาการใช้อำนาจ

ของหน่วยงานรัฐที่ทับซ้อนกันและขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากแหล่งกำเนิดมลพิษในประเทศไทยนั้นมีหลายแหล่ง แต่แหล่งหนึ่งที่มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามากำกับดูแลก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็คือแหล่งกำเนิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรงงานเข้ามากำกับดูแลเรื่องการปล่อยมลพิษอยู่ก่อน แต่การจัดการปัญหามลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดนั้นกลับเป็นหน้าที่หลักของกรมควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งในทางปฏิบัติยังคงเกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน แต่เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์แล้ว พบว่า ทั้งสองประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษขึ้นมาโดยเฉพาะเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการปัญหา นั่นก็คือองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (USEPA) และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEA) โดยผู้เขียนมีความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่าประเทศไทยควรมีการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในการมีบทบาทเข้ามาเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ และนำเอาหลักการบูรณาการมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาหน่วยงานขาดความเป็นเอกภาพ

แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังประสบปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนในภาคเหนือโดยเฉพาะจังหวัดเชียงราย⁴⁵ โดยได้รับผลกระทบหมอกควันจากประเทศเมียนมาร์เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์แล้วพบว่าสิงคโปร์ก็ประสบปัญหาหมอกควันข้ามแดนจากประเทศเพื่อนบ้านคือประเทศอินโดนีเซียเช่นกัน และได้มีการประชุมหารือร่วมกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหามาโดยตลอด และในปีพ.ศ. 2557 สิงคโปร์ได้มีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมมลพิษหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014)⁴⁶ กำหนดโทษปรับสำหรับผู้ก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันเกินค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดในอัตราวันละ 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ เพื่อปรับเอกชนผู้ก่อให้เกิดหมอกควันในอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นการนำหลักผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่ายมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญห⁴⁷ จากกรณีดังกล่าวผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าประเทศไทยยังคงขาดความชัดเจนในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน จึงสมควรมีการส่งตัวแทนระดับประเทศเพื่อเข้าร่วมหารือแก้ไขปัญหากับประเทศเพื่อนบ้านทั้งเมียนมาร์และลาว โดยอาจทำข้อตกลงร่วมกัน หรืออาจกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาร่วมกัน⁴⁸ โดยควรกำหนดให้เป็นประเด็นสำคัญในระดับชาติ

⁴⁵ พิทักษ์ ศศิสุวรรณ, *สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติวิกฤติหมอกควันในจังหวัดเชียงราย*, 50.

⁴⁶ พิชราพร ทิมวัฒน์, “ความร่วมมือในการจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันของประเทศเพื่อนบ้านที่ข้ามแดนมาสู่ประเทศไทยภายใต้ข้อตกลงอาเซียน เรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 222-224.

⁴⁷ ศิริชนก วิริยะเกื้อกุล, “มลพิษหมอกควันข้ามแดน,” <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2559/hi2559-087.pdf>, สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2564.

⁴⁸ พิทักษ์ ศศิสุวรรณ, *สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติวิกฤติหมอกควันในจังหวัดเชียงราย*, 59.

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยังคงต้องการการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้านทัดเทียมกับนานาประเทศ จึงมีอาชงหลีกเลี่ยงปัญหาการเกิดมลพิษทางอากาศจากการพัฒนาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาของสังคมเมืองโดยการก่อสร้างคอนโดมิเนียมที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งตามมาด้วยปัญหาการจราจรติดขัดจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณรถยนต์ การพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยเพิ่มการผลิตสินค้าของโรงงานอุตสาหกรรมและการเร่งการเพาะปลูกซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการเผาขยะทางการเกษตรซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นต้น จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์แล้วนั้นพบว่ามีการแบ่งมาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น มาตรการป้องกันการเกิดฝุ่นละออง มาตรการควบคุมปัญหาฝุ่นละออง และมาตรการแก้ไขหรือกำจัดปัญหาฝุ่นละออง โดยจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยยังมีส่วนที่บกพร่องอยู่บางส่วน จึงควรนำมาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์มาใช้กับแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการป้องกัน มาตรการในการควบคุม และมาตรการแก้ไขหรือกำจัดของสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์มาเป็นต้นแบบในการกำหนดมาตรฐานในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทในประเทศไทย โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.1 มาตรการป้องกัน

มาตรการป้องกันฝุ่นละอองนั้น ยังบกพร่องในส่วนของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีการบังคับให้มีการจัดทำแผนในทุกจังหวัด โดยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับกรจัดทำแผนดำเนินการของแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด และควรให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน แต่ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของพื้นที่การปกครองของประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมาก ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากรณีนี้อาจกระทำได้โดยการจัดทำเป็นแผนสำหรับแต่ละภูมิภาคโดยอาศัยลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์การแบ่ง เนื่องจากปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนนั้นมีการสะสมตัวในเฉพาะบางพื้นที่ซึ่งเป็นบริเวณใกล้เคียงกัน และนอกจากนี้ควรให้อำนาจและงบประมาณสนับสนุนแก่ท้องถิ่นในการเข้ามามีอำนาจดำเนินการเพื่อป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษ เนื่องจากมลพิษที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่นั้นมีแหล่งกำเนิดที่แตกต่างกันออกไป ดังเช่นกรณีหลายอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่มีการประกาศรับซื้อ

ใบไม้แห้งจากประชาชนเพื่อลดการเผาที่จะก่อให้เกิดหมอกควัน ซึ่งหากท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางอย่างเต็มที่ ย่อมสามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 มาตรการควบคุม

ในส่วนของมาตรการควบคุมการเกิดฝุ่นละออง ยังมีความบกพร่องในส่วนของ การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นยังไม่เทียบเท่ากับค่ามาตรฐานของต่างประเทศจึงควรเพิ่มรายการค่ามาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ลงในมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการควบคุมปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน รวมถึงมาตรา 68 ในประเด็นเรื่องบทกำหนดโทษในกรณีค่าปรับที่ไม่เทียบเท่ากับกฎหมายต่างประเทศจึงควรแก้ไขกฎหมายโดยการเพิ่มบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่จัดให้มีระบบบำบัด เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่ใช้กำจัดมลพิษ ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องค่าปรับในบทกำหนดโทษของกรณีที่ถูกมลพิษปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดให้สมเหตุสมผลกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

4.3 มาตรการแก้ไขหรือกำจัด

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขหรือกำจัดปัญหาฝุ่นละอองนั้นยังมีปัญหา โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นทับซ้อนกันอยู่เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับต่างมุ่งเน้นแก้ปัญหามลพิษทางอากาศเช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อนหรือไม่เกิดการดำเนินงานใด ๆ เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดว่าเป็นอำนาจของหน่วยงานใด และยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาอย่างถูกวิธีจึงควรนำเอาแนวทางการทำงานขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (USEPA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEA) ของสิงคโปร์มาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศทับซ้อนกันระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรงงานเนื่องจากองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นองค์การที่มีอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสภาพโครงสร้างของหน่วยงานราชการในประเทศไทยด้วยเช่นกันโดยอาจนำเอาหลักการบูรณาการมาปรับใช้กับการทำงานร่วมกันของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้รัฐควรให้ความสำคัญปัญหามลพิษทางอากาศและยกขึ้นเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วน มิใช่เพียงการจัดการปัญหาโดยการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว

บรรณานุกรม

- กองอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. *แนวทางการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงจากมลพิษทางอากาศกรณีหมอกควัน*. นนทบุรี : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. 2558. 3. http://hia.anamai.moph.go.th/download/hia/manual/book/book_43.pdf. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2564.
- เชียงใหม่นิวส์. “เปิดรับซื้อวันแรก ชาวเชียงใหม่ให้ความสนใจขายใบไม้กิโลละ 2 บาท.” 2564. <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1622750/>. สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ปัญหาหมอกควันภาคเหนือกับแนวคิด Sandbox CMU Model.” *BOT พระสยามMagazine* 43, ฉ.6 (2563): 11. https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Documents/PhraSiam0663/BOTMAG06_63.pdf#page=7. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2564.
- ปิติเทพ ออญยืนยง. “ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 ของสหราชอาณาจักร.” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม 2563). *พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535*. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 1.
- พัชรพร ทิมวัฒน์. “ความร่วมมือในการจัดการปัญหาหมอกควันจากหมอกควันของประเทศ เพื่อนบ้านที่ข้ามแดนมาสู่ประเทศไทยภายใต้ข้อตกลงอาเซียน เรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์*, 2558.
- พิทักษ์ ศศิสุวรรณ. *สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติวิกฤติหมอกควันในจังหวัด เชียงราย*. หนังสือประมวลบทความในการประชุมวิชาการนิติสังคมศาสตร์ระดับชาติ หัวข้อ “จินตนาการใหม่ ภูมิทัศน์นิติศาสตร์ไทย” วันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 ณ โรงแรมฟูราม่า จังหวัดเชียงใหม่.
- ศิริชนก วิริยเกื้อกุล. “มลพิษหมอกควันข้ามแดน.” <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2559/hi2559-087.pdf>. สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2564.
- สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ. “ระเบียบและข้อปฏิบัติในการควบคุมฝุ่นละอองจากการก่อสร้างประเภทต่างๆ.” http://infofile.pcd.go.th/air/dust_control.pdf. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2563.
- สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2562 และ 2563.” 2562. <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/Economic-report/Thailand-Economic-Projections/.pdf.aspx>. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2564.
- Thai PBS. ““ฝุ่นพิษ” ทุบสถิติรอบ 4 ปี ค่าสูงลิ่ว 366 มคก.ต่อ ลบ.ม..” 2563. <https://news.thaipbs.or.th/content/298574>. สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2564.

Air Now. “*Air Quality Index (AQI) Basics.*” <https://airnow.gov/index.cfm?action=aqibasics.aqi>. accessed February 1, 2021.

Clean Air Act 1963.

Cynthia Gorney. “Decades ago, this pollution disaster exposed the perils of dirty Air.” *National Geographic*, 2020. <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/10/decades-ago-donora-smog-disaster-exposed-perils-dirty-air/>. accessed February 15, 2021.

Ellen Hey. *Advanced Introduction to International Environmental Law*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2016. 55-77.

Environmental Protection and Management Act.

Kristen Welker-Hood and others. “*The Clean Air Act A Proven Tool for Healthy Air.*” A report from Physicians for social responsibility, pdf, Physicians for Social Responsibility, 2011. <https://www.psr.org/wp-content/uploads/2018/05/clean-air-act.pdf>. accessed February 17, 2021.

Lorraine Boissoneault. “*The Deadly Donora Smog of 1948 Spurred Environmental Protection—But Have We Forgotten the Lesson?*” *Smithsonian magazine*, 2018. <https://www.smithsonianmag.com/history/deadly-donora-smog-1948-spurred-environmental-protection-have-we-forgotten-lesson-180970533/>. accessed February 15, 2021.

National Environment Agency. “*Air quality in Singapore.*” <https://www.nea.gov.sg/our-services/pollution-control/air-pollution/air-quality>. Accessed February 17, 2021.

Rio Declaration.

The world air quality project. “*Air quality historical data.*” <https://aqicn.org/city/Bangkok>. accessed February 9, 2021.

United states Environmental Protection Agency. “*The Plain English Guide to the Clean Air Act.*” <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-08/documents/peg.pdf>. accessed February 15, 2021.

United states Environmental Protection Agency. “*NAAQS Table.*” <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants/naaqs-table>. accessed February 17, 2021.

World Health Organization. *WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide*. Geneva : World Health Organization, 2006.

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้า Excise Tax on Electronic Cigarettes

จัสมีน รี้กัก*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Jasmin Rueegg

Faculty of law, Thammasat University

2 Prachan Road, Pranakorn, Bangkok 10200

Email: Jasmin_1994meen@hotmail.com

Received: July 21, 2021

Revised: August 20, 2021

Accepted: August 31, 2021

บทคัดย่อ

ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต้องได้รับการควบคุมดูแลเป็นพิเศษจากรัฐเพราะผลิตภัณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคและบุคคลอื่น ๆ ได้หากไม่มีมาตรการในการควบคุมดูแลที่เหมาะสม หนึ่งในผลิตภัณฑ์ดังกล่าวซึ่งเป็นที่รู้จักและใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ บุหรี่และยาสูบชนิดอื่น ๆ เช่น ยาเส้น เป็นต้น ซึ่งมาตรการในการควบคุมยาสูบที่สำคัญและประเทศไทยได้มีการใช้บังคับมาเป็นเวลาช้านานกว่า 83 ปี คือ มาตรการด้านราคาและภาษี กล่าวคือ ใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการลดปริมาณการบริโภคผลิตภัณฑ์ดังกล่าว แต่เนื่องจากปัจจุบันนั้นมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่ๆ ออกมา เช่น บุหรี่ไฟฟ้า บารากูไฟฟ้า ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับสินค้าดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้น จึงมีความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนกฎหมายให้มีความทันสมัยและครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอ

คำสำคัญ: บุหรี่ไฟฟ้า, ผลิตภัณฑ์ยาสูบ, ภาษีสรรพสามิต

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

The products that cause harm to health require special supervision from the state because they can cause maltreatment to the consumers and others without regulatory measures. A product that is widely known and used is a cigarette and other types of baccy such as tobacco. The key tobacco control measure that has been in force for more than 83 years in Thailand are the price and tax measure. In other words, an excise tax is a regulation to reduce the amount of those consumptions. However, there is a development of new products such as electronic cigarettes and electric hookahs, which the current laws are unable to effectively apply to electronic cigarettes. Therefore, in order to collect tax efficiently, the laws need to be up-to-date and also apply with new products.

Key words: Electronic Cigarettes, Tobacco Products, Excise Tax

1. บทนำ

ภาษีสรรพสามิต¹ เป็นภาษีทางอ้อมที่เรียกเก็บจากสินค้าบางชนิดและมีภาระภาษีสูงกว่าปกติ โดยมีขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมปริมาณของสินค้าชนิดนั้น ๆ ภายในประเทศ กลุ่มสินค้าส่วนใหญ่ที่จะถูกเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้แก่ สินค้าหรือบริการฟุ่มเฟือยหรือไม่มีความจำเป็น สินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค (Sumptuary Excise) เป็นต้น

บุหรี่ไฟฟ้า (Electronic cigarette) จัดเป็นสินค้าประเภทหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางและได้รับความนิยมน้อยกว่าหลายในประเทศทั่วโลก โดยบุหรี่ไฟฟ้ามักมีลักษณะแตกต่างจากบุหรี่ธรรมดา คือ เป็นอุปกรณ์สูบบุหรี่ซึ่งใช้กลไกไฟฟ้า แทนกระบวนการเผาไหม้แบบบุหรี่ธรรมดา² การบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าจึงไม่ก่อให้เกิดควันซึ่งเป็นสาเหตุของโรคมะเร็งอย่างเช่นบุหรี่ทั่วไป อย่างไรก็ตามแม้การบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าจะสามารถลดความเสี่ยงในการเกิดการโรคมะเร็ง แต่เนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้ามีส่วนประกอบของนิโคติน (Nicotine) ซึ่งเป็นสารที่ก่อให้เกิดการเสพติดและส่งผลกระทบต่อร่างกายเช่นเดียวกับบุหรี่ทั่วไป ดังนั้น บุหรี่ไฟฟ้าจึงถือเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค อันจัดเป็นสินค้าที่อยู่ในข่ายต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเช่นเดียวกับบุหรี่ทั่วไป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการบังคับจัดเก็บภาษีจากสินค้านิยามยาสูบ พบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามคำว่า “ยาสูบ” ให้หมายถึงสินค้าชนิดต่าง ๆ ได้แก่ บุหรี่ซิการ์ แรต ยาเส้น ยาปรุง และยาเคี้ยว แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงบุหรี่ไฟฟ้าหรือมีข้อความตอนใดอันจะตีความให้หมายรวมถึงบุหรี่ไฟฟ้าได้แต่อย่างใด ดังนั้นนิยามของคำว่า “ยาสูบ” ที่มีอยู่จึงยังขาดความครอบคลุมเนื่องจากไม่สามารถครอบคลุมถึงสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าได้ การกำหนดนิยามของคำว่ายาสูบเช่นนี้จึงมีผลทำให้บุหรี่ไฟฟ้าไม่ถือเป็นสินค้าประเภทยาสูบตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่บุหรี่ไฟฟ้านั้นมีความปลอดภัยมากกว่าบรรดาผลิตภัณฑ์ยาสูบแบบอื่น

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้า กล่าวคือ ภายใต้บริบทกฎหมายของประเทศไทย บุหรี่ไฟฟ้าถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายเนื่องจากมีกฎหมายควบคุมอย่างเด็ดขาด โดยประเทศไทยนั้นมีการออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า 3 ฉบับได้แก่ 1. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 2. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 และ 3. คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้า

¹ นิราภัทร ขาดิขานี, “กระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีสรรพสามิตโดยฝ่ายปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 8.

² พิชญ์เนตร เรชะวิชัยดิษฐ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 7.

หรือบุหรี่ไฟฟ้า” กฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวทำให้บุหรี่ไฟฟ้ามีสถานะเป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรตั้งแต่ปี 2557 รวมทั้งห้ามจำหน่ายหรือให้บริการในประเทศตั้งแต่ปี 2558 แต่ปัจจุบันยังพบเห็นผู้ใช้บุหรี่ไฟฟ้ากันอย่างแพร่หลายทั่วไปและมีแนวโน้มผู้ใช้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

สถานการณ์บุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกในปัจจุบันนั้นพบว่ากว่า 160 ประเทศทั่วโลกอนุญาตให้ใช้บุหรี่ไฟฟ้าได้อย่างถูกกฎหมายโดยมีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมและบางประเทศมีการสนับสนุนให้ประชาชนบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าแทนบุหรี่ธรรมดาเพื่อลดอันตรายจากการบริโภคบุหรี่แบบธรรมดา³ เช่น ประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศที่มีนโยบายให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามซื้อขายเด็ดขาดมักพบในภูมิภาคตะวันออกกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น บราซิล อูรุกวัย อินเดีย สิงคโปร์ และรวมถึงประเทศไทย⁴ โดยพบว่า มีการห้ามจำหน่ายบุหรี่ไฟฟ้าใน 30 ประเทศทั่วโลกโดยประมาณซึ่งถือเป็นส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กฎหมายให้การยอมรับบุหรี่ไฟฟ้า

จากการศึกษาแนวทางในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศพบว่ามีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับนโยบายในการจัดเก็บภาษีของแต่ละประเทศ โดยพบว่าประเทศส่วนใหญ่มีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบฐานตามปริมาณ (specific base) แต่เพียงอย่างเดียว บางประเทศมีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบผสม (ปัจจุบันประเทศไทยใช้รูปแบบดังกล่าว) และมีประเทศส่วนน้อยที่มีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบตามมูลค่าแต่เพียงอย่างเดียว

จากการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และแนวทางในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยมีข้อจำกัดหรือปัญหาในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้า 3 ประการ ประการแรก คือ ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบุหรี่ไฟฟ้าซึ่งปัจจุบันบุหรี่ไฟฟ้ายังถือเป็นสินค้าผิดกฎหมายทำให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐและไม่สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ ปัญหาประการที่สอง คือ นิยามคำว่ายาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ยังขาดความครอบคลุม ทำให้ไม่สามารถนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับจัดเก็บภาษีแก่สินค้าชนิดใหม่ๆอย่างเช่นบุหรี่ไฟฟ้าได้ ปัญหาประการสุดท้ายคือปัญหารูปแบบการจัดเก็บภาษีซึ่งประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบในรูปแบบผสม กล่าวคือ คิดคำนวณภาษีโดยใช้ทั้งฐานภาษีตามมูลค่าและฐานภาษีตามปริมาณควบคู่กันไปโดยให้ความสำคัญกับฐานตามมูลค่าเป็นหลักซึ่งไม่สอดคล้องวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน และไม่สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบการจัดเก็บภาษีตามปริมาณแต่เพียงอย่างเดียวหรือตามปริมาณเป็นหลัก

³ Jorn Britton, *Public Health England* (England: PHE publication, 2014), 11.

⁴ Lorraine Martin, and James Rehill, “Here Are All The Valid Health Reasons Why So Many Countries Are Banning Vapes,” <https://www.sciencealert.com/more-and-more-countries-are-banning-e-cigarettes>, accessed November 14, 2020.

จากสภาพปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านความไม่เป็นธรรม ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริโภค การคลังของประเทศ และความเป็นสากล จึงนำมาสู่การศึกษาโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย รวมถึงมาตรการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก บุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี สรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยและหาแนวทางที่อาจนำมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุคสมัย

2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้า

2.1 ความหมายของบุหรี่ไฟฟ้า

บุหรี่ไฟฟ้า (Electronic cigarette) เป็นสินค้าเลียนแบบผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยมีลักษณะ คล้ายคลึงกับยาสูบจริงแต่บุหรี่ไฟฟ้าเป็นยาสูบที่ใช้พลังงานความร้อนจากไฟฟ้าทำให้สารใน ผลิตภัณฑ์กลายเป็นไอสำหรับสูดดมโดยมีจุดเด่นคือไอที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เกิดจากการเผาไหม้ ดังนั้นไอของบุหรี่ไฟฟ้าจึงไม่มีสารพิษที่เกิดจากการเผาไหม้แบบบุหรี่ทั่วไป บุหรี่ไฟฟ้าจึงมักถูก เรียกว่าเป็น “harm reduction product” หรือผลิตภัณฑ์ช่วยลดอันตรายต่อสุขภาพ

2.2 ภาพรวมตลาดบุหรี่ไฟฟ้า

รายได้จากตลาดบุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกมีมูลค่าประมาณ 683,199 ล้านบาทในปี 2564 โดย รายได้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา คิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของมูลค่าตลาดบุหรี่ ไฟฟ้าทั่วโลก นอกจากนี้อัตราการเติบโตของบุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกโดยเฉลี่ยอาจเติบโตถึงร้อยละ 17 ต่อปีและคาดว่าจะมีมูลค่าสูงถึง 1,428,772 ล้านบาทภายในปี 2569⁵

สำหรับตลาดบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยมีมูลค่าประมาณ 6,480 ล้านบาทต่อปีและมี อัตราการเติบโตแบบเท่าตัว คือ ร้อยละ 100 ต่อปี โดยหากนำมูลค่าตลาดบุหรี่ไฟฟ้า เปรียบเทียบกับมูลค่าของตลาดยาสูบไทยจะคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 3.78-4.25⁶ จาก สัดส่วนดังกล่าวหากประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าก็จะสามารถ จัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้สูงขึ้นประมาณ 2,762 ล้านบาทต่อปี

2.3 แนวคิดด้านสุขภาพเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้า

2.3.1 ความปลอดภัยต่อสุขภาพ

เนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้าไม่มีควันจากกระบวนการเผาไหม้เหมือนบุหรี่ปกติทั่วไปจึง เป็นการลดความเสี่ยงที่จะได้รับสารที่เป็นอันตรายจากการเผาไหม้บางตัว เช่นทาร์ (Tar) และ

⁵ Facts & Factors, “Global E-Cigarette Market Share Will Reach USD 45 Billion by 2026: Facts & Factors,” <https://www.globenewswire.com/news-release/2021/01/04/2152687/0/en/Global-E-Cigarette-Market-Share-Will-Reach-USD-45-Billion-by-2026-Facts-Factors.html>, accessed March 3, 2021.

⁶ อุ่นกั๋ง แซ่ลิ้ม, “การศึกษาลักษณะและตลาดบุหรี่ไฟฟ้า : กรณีประเทศไทย,” (รายงานการประชุมวิชาการของ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ครั้งที่ 56, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560).

คาร์บอนมอนอกไซด์ (Carbon Monoxide) ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคมะเร็ง นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขประเทศอังกฤษ (Public Health England) เปิดเผยว่าจากการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า บุหรี่ไฟฟ้ามีความปลอดภัยมากกว่าบุหรี่ธรรมดามากถึงร้อยละ 95⁷ อย่างไรก็ตาม บุหรี่ไฟฟ้ามีส่วนประกอบของนิโคตินซึ่งเป็นสารตัวการที่ก่อให้เกิดการเสพติดเช่นเดียวกับบุหรี่ทั่วไปซึ่งเมื่อเข้าสู่ร่างกายจะส่งผลทำให้ความดันเลือดสูงและหัวใจเต้นเร็วขึ้น⁸

2.3.2 ปราศจากควันบุหรี่มือสอง (no secondhand smoke)

ควันบุหรี่มือสองหมายถึงควันที่เกิดจากการเผาไหม้ที่ปลายมวนบุหรี่หรือควันที่พ่นออกมาทางลมหายใจของผู้สูบบุหรี่โดยไม่ผ่านตัวกรองสารพิษใดๆ⁹ ควันชนิดนี้ประกอบด้วยสารก่อมะเร็งกว่า 60 ชนิด ผลการวิจัยต่างชี้ชัดว่าการสูดดมควันบุหรี่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อบุคคลใกล้ชิดและในแต่ละปียังมีคนที่ไม่สูบบุหรี่หลายแสนคนต้องเสียชีวิตด้วยโรคที่เกิดจากการได้รับควันบุหรี่มือสอง ในส่วนของบุหรี่ไฟฟ้าเนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้าปราศจากควันจึงไม่เป็นอันตรายต่อคนรอบข้างและไอระเหยจะคงอยู่ในอากาศเป็นเวลาเพียง 30 วินาทีก่อนสลายหมดไป¹⁰

2.3.3 ประสิทธิภาพในการช่วยเลิกบุหรี่ (Smoking Cessation)

ปัจจุบันการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้ามีปริมาณมากขึ้นเนื่องจากผู้บริโภคต้องการสินค้าที่ปลอดภัยกว่าและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเลิกบุหรี่ได้ โดยประสิทธิภาพในการช่วยเลิกบุหรี่จากงานวิจัยพบว่าบุหรี่ไฟฟ้ามีประสิทธิภาพในการช่วยเลิกบุหรี่ไม่แตกต่างจากแผ่นแปะนิโคติน โดยผู้ใช้บุหรี่ไฟฟ้ามีโอกาสเลิกบุหรี่ได้สำเร็จมากกว่าผู้ใช้แผ่นแปะนิโคตินคิดเป็นร้อยละ 1.51¹¹ นอกจากนี้จากงานวิจัยประเทศอังกฤษได้ทำการทดลองการเลิกบุหรี่ด้วยการสูบบุหรี่ไฟฟ้าและการเลิกบุหรี่ด้วยการใช้ยา พบว่า กลุ่มที่ใช้บุหรี่ไฟฟ้าเลิกบุหรี่ได้ 18% และกลุ่มที่ใช้ยาเลิกบุหรี่ได้ 9.9%¹² ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าบุหรี่ไฟฟ้าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้สูบในการช่วยเลิกบุหรีมวน โดยเป็นการใช้เพื่อป้องกันความทรมาณจากการขาดนิโคติน นำไปสู่การค่อย ๆ ลดปริมาณนิโคตินในน้ำยาที่ใช้ไปจนถึงการเลิกขาดในที่สุด

⁷ Hajek P and McRobbie H, *E-cigarettes: an evidence update A report commissioned by Public Health England* (England: PHE publications, 2015), 76.

⁸ Neal L. Benowitz, "Safety of Nicotine in Smokers With Hypertension," *American Journal of Hypertension* 14, No.7 (July 2001): 731.

⁹ อนุกุล มนะโตน, สมคิด จุฑา และรุ่ง วงศ์วัฒน์, *การบริโภคยาสูบและการสูบบุหรี่มือสองในกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวในบริบทนโยบายการควบคุมยาสูบไทย : กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวรับจ้างตัดอ้อย จังหวัดสุโขทัย*, (รายงานการวิจัย), ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ, 2553, 8.

¹⁰ จารุวรรณ เกษมทรัพย์, "บุหรี่ไฟฟ้าในมิติของสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย กฎหมายและเศรษฐกิจในประเทศไทย," *Kasem Bundit Journal* 19, No.2 (2562): 93.

¹¹ อธิพล ทิพย์พยอม, และปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์, "บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์," *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 44, ฉ.3 (2557): 313.

¹² ALLWELLHEALTHCARE, "วิธีเลิกบุหรี่ด้วยตัวเองง่ายๆ ให้เห็นผล แบบไม่กลับไปสูบบุหรี่อีก," <https://allwellhealthcare.com/cigarette/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2564.

3. แนวคิดในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบ

3.1 สินค้าที่อยู่ในข่ายต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

สินค้าที่อยู่ในข่ายต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแบ่งออกเป็น 5 ประเภทดังนี้¹³

1. สินค้าที่บริโภคแล้วอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี (Sumptuary Excises) เนื่องจากเป็นสินค้าที่หากบริโภคมากเกินไปจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม การจัดเก็บภาษีตามหลักเกณฑ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการลดการบริโภคสินค้าดังกล่าวลงและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐมากขึ้น

2. สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย (Luxury Excises) เพื่อเป็นการสะท้อนถึงความสามารถในการใช้จ่าย ผู้ที่บริโภคสินค้าคุณภาพสูงหรือฟุ่มเฟือยก็ควรต้องเสียภาษีมากกว่า ผู้ที่บริโภคสินค้าที่จำเป็น

3. สินค้าหรือบริการบางประเภทที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากรัฐ (Benefit Based Excises) กิจกรรมบางอย่างของรัฐเป็นการให้ประโยชน์กับกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และผู้ได้รับผลประโยชน์ก็ควรจะต้องเสียภาษีเป็นพิเศษให้แก่รัฐ

4. สินค้าหรือบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Excise) กิจกรรมใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควรได้รับการจำกัดหรือถูกกลงโทษเพื่อให้เกิดความตระหนักต่อผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

5. หลักเกณฑ์อื่น ๆ (Other Excise) ในบางโอกาสรัฐอาจมีความจำเป็นต้องหารายได้ หรือต้องการจำกัดการผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะคราว รัฐก็อาจจัดให้มีการเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้านั้นได้¹⁴

3.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบ

1. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บง่าย เนื่องจากจัดเก็บจากผู้ผลิตและผู้นำเข้าซึ่งเป็นการควบคุมการจัดเก็บจากต้นทาง และมีผู้ผลิตน้อยรายซึ่งง่ายต่อการจัดเก็บภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

2. เพื่อควบคุมการบริโภค กล่าวคือ ภาษีสรรพสามิตทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นและลดระดับการบริโภคนยาสูบลงได้ ในกรณีนี้ภาษีสรรพสามิตจึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมพฤติกรรมการบริโภคของประชาชน เพราะสินค้าเหล่านี้มีผลทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้สูบบุหรี่โดยการผลิตแพทย์และสถานพยาบาลเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาในครอบครัว ตลอดจนก่อให้เกิดอุบัติเหตุและอาชญากรรมได้อีกด้วย¹⁵

¹³ วันชัย ตั้งจิตร, “การแก้ไขปรับปรุงฐานภาษีตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เพื่อรองรับการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียน,” (รายงานส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7, กระทรวงต่างประเทศ, 2558)

¹⁴ เอกลักษณ์ วิสัยหงษ์, “มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากรเพื่อส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), 34.

¹⁵ พีรเดช เดชคุ้ม, “การจัดเก็บภาษีการบริโภคจากอาหารและเครื่องดื่มที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 43-44.

3. เพื่อควบคุมกระบวนการผลิตและจำหน่ายให้ได้คุณภาพ เนื่องจากยาสูบเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อให้กระบวนการผลิตมีคุณภาพและได้มาตรฐาน

ทั้งนี้เหตุผลหลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบของรัฐในอดีตคือเพื่อการหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก¹⁶ แต่ในระยะหลังที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อการสาธารณสุขและสังคมมากกว่าการหารายได้เข้ารัฐอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550¹⁷

3.3 ฐานภาษีสรรพสามิตจากยาสูบ

3.3.1 รูปแบบของฐานภาษี

ฐานในการคำนวณภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจำแนกได้ 3 รูปแบบคือ¹⁸ ฐานตามปริมาณ ฐานตามมูลค่า และฐานแบบผสม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁹

1. ฐานตามปริมาณ (Specific Base) ฐานตามปริมาณอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าปริมาณทางกายภาพเท่ากันก็ควรมีภาษีเท่ากัน เช่น บุหรี่หนึ่งซองไม่ว่าจะมีมูลค่าเท่าใด ก็ให้ใช้ภาษีในอัตราที่กำหนด กล่าวคือฐานตามปริมาณอยู่เหนือกว่าฐานตามมูลค่า ฐานตามปริมาณใช้หน่วยของสินค้าเป็นฐานในการคำนวณภาษี อาจกำหนดเป็นน้ำหนัก เช่น กรัม กิโลกรัม ลูกบาศก์เซนติเมตร เป็นต้น

2. ฐานตามมูลค่า (Ad valorem Base) เป็นฐานที่ถือมูลค่าของสินค้าและบริการเป็นฐานในการคำนวณภาษี โดยกำหนดอัตราภาษีเป็นร้อยละของมูลค่าหรือราคาของสินค้าและบริการนั้น ๆ

3. ฐานแบบผสม (Mixed) เป็นการคำนวณร่วมกันทั้งฐานตามปริมาณและฐานตามมูลค่า ซึ่งสัดส่วนของฐานภาษีแต่ละแบบว่าจะมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์และนโยบายของรัฐแต่ละประเทศ โดยอาจกำหนดให้คิดภาษีรวมกันจากทั้งสองฐานและนำมูลค่าภาษีที่ได้มารวมกัน หรือคิดภาษีจากอัตราใดอัตราหนึ่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าก็ได้

3.3.2 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของฐานภาษีแต่ละรูปแบบ

1) ฐานตามปริมาณ

ข้อดี

1. เป็นการเก็บภาษีที่มีความยุติธรรม เนื่องจากเป็นการระบุถึง “อันตราย” ของสินค้าโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนการผลิต ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตถูกออกแบบมาเพื่อให้สะท้อน

¹⁶ ชลธาร วิศรุตวงศ์, *การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ซีกาเรต*, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ, 2526), 39-40.

¹⁷ กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบ 2509 ฉบับที่ 29 (2550).

¹⁸ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต 2560, มาตรา 16.

¹⁹ จิตธาดา ชนะโสภณ, “ภาษีสรรพสามิต: วิเคราะห์แนวคิดและหลักการการจัดเก็บในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545), 25.

ผลกระทบต่อด้านลบ ดังนั้นการคำนวณภาษีสรรพสามิตจึงไม่ควรคำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่น แหล่งกำเนิดสินค้า ราคาสินค้า เป็นต้น

2. เกิดความมั่นคงทางรายได้ ฐานภาษีตามปริมาณทำให้เกิดความมั่นคงทางรายได้ซึ่งจะเติบโตตามปริมาณการบริโภค ภาษีตามปริมาณมักเชื่อมโยงกับการบริโภคและไม่ได้รับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น

3. ไม่ถูกกระทบจากการปรับราคาหรือการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งการกระทำดังกล่าวสามารถทำได้ง่ายเมื่อใช้มูลค่าเป็นฐานภาษี เช่น ส่วนลดเมื่อซื้อสินค้าปริมาณมาก การลดราคาเมื่อจ่ายเงินล่วงหน้า เป็นต้น

4. สะดวกในการจัดเก็บ ภาษีตามปริมาณสามารถบริหารจัดการเก็บได้ง่ายกว่าไม่ซับซ้อนและสะดวกในการคำนวณภาษี เนื่องจากการเก็บภาษีจากตัวสินค้าที่สามารถจับต้องได้ เจ้าหน้าที่จะจัดเก็บตามจำนวนสินค้าซึ่งเป็นงานที่ง่ายและสะดวก เช่น จำนวนสุรากลั่น จำนวนบุหรี่ซีกาเรต เป็นต้น

5. ไม่มีปัญหาการลดคุณภาพของสินค้า เนื่องจากไม่ว่าคุณภาพของสินค้าเป็นอย่างไรก็ไม่มีผลต่อการคำนวณภาษี เพราะคุณภาพของสินค้ามิได้ทำให้ต้องมีการเสียภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลง ไม่ว่าสินค้าจะมีมูลค่าสูงเพียงใดจำนวนภาษีที่ต้องเสียยังคงเท่าเดิม²⁰

ข้อเสีย

รายได้จากภาษีไม่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือ ระดับราคาของสินค้ามักมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา และหากระดับราคาสินค้าสูงขึ้นแล้ว การเก็บภาษีตามปริมาณก็ไม่ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

2) ฐานตามมูลค่า

ข้อดี

1. รัฐเก็บภาษีได้สูงขึ้น เนื่องจากการเก็บภาษีอิงกับมูลค่าของสินค้า เป็นการสะท้อนราคาที่เป็นจริงเนื่องจากฐานภาษีสะท้อนเงินเพื่อซึ่งเพิ่มขึ้นจากวัตถุดิบและต้นทุนอื่น

2. ไม่ได้รับผลกระทบจากอัตราเงินเฟ้อ ฐานภาษีตามมูลค่าจะก้าวทันไปกับภาวะเงินเฟ้อ ทำให้รายได้ภาษีแปรผันไปตามภาวะเศรษฐกิจเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น²¹

ข้อเสีย²²

1. รายได้ไม่มีความแน่นอน ภาษีตามมูลค่ามักได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนในการจัดเก็บรายได้ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ รัฐไม่สามารถประมาณการรายได้ได้แน่นอนหากราคาสินค้าหรือยาสูบมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างรวดเร็ว

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

²¹ จิตราดา ธนะโสภณ, ภาษีสรรพสามิต: วิเคราะห์แนวคิดและหลักการการจัดเก็บในประเทศไทย, 26.

²² ไอร์วิล์ ทองอร่าม, “ปัญหาการกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าบุหรี่ปริมาณการบริโภค,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), 9-10.

2. บริหารจัดการยากขึ้น เนื่องจากต้องตรวจสอบทั้งปริมาณและมูลค่าของสินค้า อีกทั้งยังมีจุดที่ต้องตรวจสอบให้รัดกุมมากยิ่งขึ้นว่าผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าแสดงราคาสินค้าต่ำกว่าความเป็นจริงหรือไม่ เพื่อลดมูลค่าภาษีที่ต้องรับผิดชอบ

3. เปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคนยาสูบ ฐานภาษีตามมูลค่าจะเสียในอัตราร้อยละของราคาสินค้า ก่อให้เกิดความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างบุหรี่ยี่ห้อราคาสูงกับบุหรี่ยี่ห้อราคาถูก ซึ่งมีส่วนในการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้สูบทันไปบริโภคบุหรี่ยี่ห้อที่ถูกกว่าซึ่งจะนำไปสู่การแข่งขันด้านราคาของผู้ประกอบการมากขึ้น

จากข้อดีและข้อเสียของฐานภาษีตามมูลค่าและตามปริมาณที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปเป็นตารางได้ ดังนี้

ตาราง 1 ตารางเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของฐานภาษีตามปริมาณและฐานภาษีตามมูลค่า

ฐานภาษี	ข้อดี	ข้อเสีย
1. ฐานตามปริมาณ	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความยุติธรรม สะท้อนผลกระทบต่อด้านลบของการบริโภคบุหรี่ 2. รายได้มีความเสถียร สามารถคาดการณ์ได้ 3. ไม่มีปัญหาการแจ้งราคาสินค้าต่ำกว่าความเป็นจริง 4. มีความสะดวกในการจัดเก็บ 5. ไม่มีการลดคุณภาพของสินค้า 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ฐานภาษีไม่อิงตามราคาสินค้า จึงไม่ยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจ
2. ฐานตามมูลค่า	<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐจัดเก็บภาษีได้สูงขึ้น 2. มีความยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป 	<ol style="list-style-type: none"> 1. รายได้ไม่มีความเสถียร 2. จัดเก็บยากขึ้น 3. มีปัญหาการแจ้งราคาสินค้าต่ำกว่าความเป็นจริง 4. เปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคโดยหันไปใช้บุหรี่ที่มีราคาถูกกว่า 5. เกิดการแข่งขันด้านราคาหรือลดคุณภาพสินค้าของผู้ประกอบการ

ภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ในทุกประเทศคำนวณจากฐานภาษี x อัตรากาฬิ ซึ่งการใช้ฐานภาษีแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศ จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลก

พบว่าจาก 188 ประเทศทั่วโลกมี 65 ประเทศคิดภาษีจากฐานตามปริมาณ 47 ประเทศคิดภาษีจากฐานตามมูลค่าและ 61 ประเทศคิดจากทั้งสองฐานรวมกัน²³

4. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้า

4.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

นโยบายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ²⁴ 1. การกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้านั้นถือเป็นสินค้าผิดกฎหมาย และ 2. การกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้านั้นเป็นสินค้าควบคุม โดยวิธีนี้มักใช้ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และในสหภาพยุโรป เป็นต้น สำหรับประเทศไทยบุหรี่ไฟฟ้าถือเป็นสินค้าผิดกฎหมาย โดยประเทศไทยมีการออกมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าดังนี้

4.1.1 ห้ามส่งออกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักในการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์อันเป็นมาตรการในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า โดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่ใช้เป็นมาตรการในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้ามี 2 ฉบับดังต่อไปนี้

1. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องกำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 มาตรา 5(1) เป็นประกาศกระทรวงที่มีเหตุผลในการประกาศใช้เป็นการกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อป้องกันไม่ให้มีการนำเอาสินค้าดังกล่าวไปบริโภค เนื่องจากเห็นว่าบุหรี่ไฟฟ้านั้นก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพ, สุขอนามัย, สังคม, ความมั่นคงของประเทศ, ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน

2. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องสินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 เป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์อันเนื่องจากเหตุผลเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าพ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า (ฉบับที่2) พ.ศ. 2558 ตามความในมาตรา 5/1 ซึ่งประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับนี้มีใจความสำคัญเป็นการกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร หากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมได้รับการลงโทษตามกฎหมาย

²³ "Tobacco taxes and prices," https://apps.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-en/index.html, accessed March 18, 2021.

²⁴ อรรถพล มณีโชติ, "ปัญหากฎหมายในการมีบุหรี่ไฟฟ้าไว้ในครอบครอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562), 44.

ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้มีการนำโทษตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าพ.ศ. 2522 มาบังคับใช้ในกรณีที่มีการปฏิบัติฝ่าฝืนประกาศกระทรวงพาณิชย์ทั้งสองฉบับดังกล่าวโดยกำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนนั้นจะต้องมีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีหรือปรับเป็นเงิน 5 เท่าของราคาสินค้าหรือทั้งจำทั้งปรับ

4.1.2 ห้ามขายหรือให้บริการ

บุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ห้ามขายหรือให้บริการตามคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี ไฟฟ้า” เป็นคำสั่งที่ออกมาเพื่อควบคุมการบริโภคบุหรีไฟฟ้า เนื่องจากมีการขายหรือให้บริการสินค้าประเภทบุหรีไฟฟ้ากันอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับโดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่น อีกทั้งยังมีการให้บริการตามสถานบันเทิงต่าง ๆ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วเห็นว่าบุหรีไฟฟ้านั้นเป็นสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคจึงมีมติให้มีคำสั่งห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้าบุหรีไฟฟ้ารวมไปถึงน้ำยาสำหรับบุหรีไฟฟ้าโดยการประกาศคำสั่งนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ทั้งนี้คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2558 ได้มีการนำเอาโทษตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคพ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนคำสั่งด้วย อย่างไรก็ตามจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าทั้งในส่วนของมาตรการห้ามส่งออกหรือนำเข้าและมาตรการห้ามขายหรือให้บริการมิได้มีการกำหนดความผิดในลักษณะของการมีบุหรีไฟฟ้าไว้ในครอบครองแต่อย่างใด ดังนั้น มาตรการในการควบคุมบุหรีไฟฟ้าดังกล่าวจึงยังเป็นมาตรการที่ขาดความครบถ้วนเนื่องจากการสั่งห้ามนำเข้า จำหน่าย และให้บริการแต่กลับไม่มีมาตรการและบทลงโทษเกี่ยวกับการห้ามครอบครองแต่อย่างใด

4.2 การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

4.2.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแบ่งออกเป็น 2 กรณีได้แก่ 1. กรณียาสูบที่ผลิตภายในประเทศให้ผู้ผลิตมีหน้าที่เสียภาษี โดยในปัจจุบันการผลิตบุหรีซิการ์และตุ๊กตาดูดบุหรี่โดยรัฐบาลไทยเพียงผู้เดียว²⁵ 2. กรณียาสูบนำเข้าให้ผู้นำเข้าของเข้ามีหน้าที่เสียภาษี²⁶

4.2.2 ฐานภาษี

ฐานภาษียาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ. 2560 แยกพิจารณาได้ 2 กรณีดังนี้

²⁵ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต 2560, มาตรา 164.

²⁶ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต 2560, มาตรา 4.

1. กรณีใช้ฐานภาษีตามสภาพ คิดตามปริมาณของยาสูบโดยบุหรี่ซิการ์แต่ละใช้หน่วยเป็นมวน ส่วนยาสูบชนิดอื่นเช่น ยาเคี้ยว ยาเส้น ใช้หน่วยเป็นกรัม
2. กรณีใช้ฐานตามมูลค่า คิดตามราคาของยาสูบ โดยทั้งยาสูบที่ผลิตในราชอาณาจักรและยาสูบที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรจะใช้ราคาขายปลีกแนะนำเป็นฐานภาษี

4.2.3 อัตราภาษี

อัตราภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากยาสูบนั้นได้กำหนดอัตราสูงสุดไว้ในพิกัดภาษีสรรพสามิต โดยกำหนดไว้ทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณ โดยบุหรี่ซิการ์หรือบุหรี่ทั่วไปที่บริโภคอยู่ในปัจจุบันนั้นได้กำหนดอัตราภาษีออกเป็น 2 อัตรา โดยบุหรี่ปริมาณไม่เกินซองละ 60 บาท เสียภาษีร้อยละ 20 ส่วนบุหรี่ปริมาณเกินซองละ 60 บาท เสียภาษีร้อยละ 40

5. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศ

เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศจำนวน 2 ประเทศได้แก่ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการศึกษาจะให้ความสำคัญกับส่วนของฐานภาษีและอัตราภาษีที่ใช้ในแต่ละประเทศเนื่องจากอาจนำมาปรับใช้กับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยในอนาคตได้

5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐคอนเนตทิคัต)

รัฐคอนเนตทิคัตนั้นไม่ได้กำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทยาสูบอย่างเช่น บุหรี่ทั่วไป แต่กำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็น “Electronic cigarette Products”²⁷ หรือผลิตภัณฑ์ประเภทบุหรี่ไฟฟ้าไว้โดยเฉพาะและมีการจัดเก็บภาษีแยกต่างหากออกจากภาษียาสูบอื่น ๆ โดยรัฐคอนเนตทิคัตมีหลักการในการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าดังนี้

5.1.1 ฐานภาษี

รัฐคอนเนตทิคัตเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าโดยใช้ฐานภาษีแบบผสมคือคิดทั้งฐานตามปริมาณและฐานตามมูลค่ารวมกัน โดยฐานภาษีตามปริมาณคิดจากปริมาณน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่ถูกบรรจุสำเร็จในตลับน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่ไม่สามารถเติมน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าเพื่อใช้ซ้ำได้อีกหรือที่เรียกอีกอย่างว่าหลอดบรรจุแบบระบบปิด (Closed System Cartridge) ส่วนฐานภาษีตามมูลค่าคือราคาขายส่งของผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าอื่น ๆ เช่น ตัวเครื่องบุหรี่ไฟฟ้า หลอดบรรจุน้ำยาและน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าชนิดใช้เติม²⁸ เป็นต้น

5.1.2 อัตราภาษี

กำหนดให้เก็บภาษีสรรพสามิตโดยใช้อัตราตามมูลค่าร้อยละ 10 ของราคาขายส่ง ส่วนอัตราตามปริมาณให้เก็บในอัตรา 40 เซ็นต์หรือประมาณ 13 บาทต่อน้ำยาในระบบปิด ปริมาตร 1 มิลลิลิตร²⁹

²⁷ House Bill No 7424, Public Act No.19-114, Section 351(a).

²⁸ House Bill No 7424, Public Act No.19-114, Section 351(b)(1)(A) – (B).

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

5.2 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ เริ่มมีการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าเป็นครั้งแรกในปีค.ศ. 2019 โดยได้มีการสร้างหมวดภาษีสรรพสามิตใหม่สำหรับสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์สูบบุหรี่โคตินโดยใช้ไอ (Vaping Product)³⁰ หรือบุหรี่ไฟฟ้าโดยมีหลักการในการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้านี้

5.2.1 ฐานภาษี

ประเทศฟิลิปปินส์มีการใช้ฐานภาษีแบบเดียวคือฐานตามปริมาณ³¹ โดยคิดจากปริมาณของน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า ทั้งนี้ไม่ว่าน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าดังกล่าวจะบรรจุอยู่ในตลับบรรจุรูปแบบใดก็ตาม สำหรับปริมาณของน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าจะมีการกำหนดฐานภาษีเป็นช่วงของปริมาณคือ ปริมาณ 0.1-10 มิลลิลิตรแรก ปริมาณ 10.01-20 มิลลิลิตร ปริมาณ 20.01-30 มิลลิลิตร เป็นต้น

5.2.2 อัตราภาษี

อัตราภาษีที่เรียกเก็บจะขึ้นอยู่กับช่วงของปริมาณน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่มีอยู่ในตลับบรรจุน้ำยา คือ ปริมาณ 0-10 มิลลิลิตรแรกจะต้องเสียภาษีในอัตราสิบเปอร์เซ็นต์ ปริมาณระหว่าง 10.01-20 มิลลิลิตรเสียภาษีในอัตรายี่สิบเปอร์เซ็นต์ โดยบวกเพิ่มอีกสิบเปอร์เซ็นต์สำหรับทุก ๆ 10 มิลลิลิตรที่เพิ่มขึ้น³² โดยจะเห็นได้ว่าปริมาณน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละขั้นนั้นไม่ได้ส่งผลให้อัตราภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ จำนวนภาษีที่ต้องจ่ายในแต่ละขั้นนั้นมีอัตราการเพิ่มขึ้นแบบคงตัวในทุก ๆ ขั้นนั่นเอง

6. ปัญหาการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย

ประเทศไทยมีปัญหาในจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าบุหรี่ไฟฟ้าแบ่งเป็น 3 ปัญหาใหญ่ ๆ ดังนี้

6.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบุหรี่ไฟฟ้า

การที่บุหรี่ไฟฟ้าถือเป็นสินค้าผิดกฎหมายในประเทศไทยนั้นก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญ 5 ประการมีรายละเอียดดังนี้

1. ก่อให้เกิดการเติบโตของตลาดบุหรี่ไฟฟ้าใต้ดิน ปัจจุบันตลาดการซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยมีมูลค่าสูงถึง 6,000 ล้านบาทต่อปีและมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว สาเหตุสำคัญประการหนึ่งย่อมเป็นผลมาจากการที่บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมายทำให้การซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้าย่อมไม่สามารถกระทำได้เลยเช่นการซื้อขายบุหรี่แบบปกติทั่วไปเนื่องจากถือเป็นความผิดและมีบทลงโทษตามกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการแบนบุหรี่ไฟฟ้าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้าในตลาดผิดกฎหมายมากขึ้น

³⁰ Philip Gambaccini, "Congress approves vapor products taxes in the Philippines,"

<https://vaporproductstax.com/congress-approves-vapor-products-taxes-in-the-philippines/>, accessed May 22, 2020.

³¹ Republic Act No.11346, Section 144 (C).

³² เรื่องเดียวกัน.

2. ก่อให้เกิดการขาดรายได้ทางภาษี เนื่องจากบุงหรือไฟฟ้ามีสถานะเป็นสินค้าผิดกฎหมายจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายที่จะเรียกเก็บภาษีใด ๆ ได้ มูลค่าของตลาดบุงหรือไฟฟ้าได้คืนซึ่งคิดเป็นหลายพันล้านบาทต่อปีนั้นรัฐกลับไม่สามารถจัดเก็บได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐขาดรายได้ทางภาษีอันพึงจะได้รับจากผลิตภัณฑ์บุงหรือไฟฟ้าซึ่งเป็นสินค้าที่ควรต้องจัดเก็บภาษีตามหลักแนวคิดของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

3. รัฐไม่สามารถควบคุมการเข้าถึงของเยาวชนได้ จากการสำรวจการบริโภคยาสูบของเยาวชนไทยอายุ 13-15 ในปีพ.ศ. 2558 พบว่า เยาวชนชายสูบบุหรี่ไฟฟ้าร้อยละ 4.7 และเยาวชนหญิงสูบบุหรี่ไฟฟ้าร้อยละ 1.9 ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และจากการสำรวจเว็บไซต์ซื้อขายบุงหรือออนไลน์พบว่าเยาวชนสามารถสั่งซื้อบุงหรือไฟฟ้าจากอินเทอร์เน็ตเองได้ถึงร้อยละ 91 เนื่องจากไม่มีการดูแลตามอายุตามที่กฎหมายกำหนด³³ การกำหนดให้บุงหรือไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามจึงไม่สามารถขจัดปัญหาการดำเนินธุรกิจจำหน่ายบุงหรือไฟฟ้าทางอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมเข้าถึงของเยาวชนได้อย่างแท้จริง

4. ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะนำมาบังคับใช้แก่กรณีการมีบุงหรือไฟฟ้าไว้ในครอบครอง เมื่อมีการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นจะต้องนำเอาความผิดฐานอื่นอันเกี่ยวข้องกับบุงหรือไฟฟ้ามาปรับใช้แทน ซึ่งแม้บทบัญญัติที่นำมาบังคับใช้แทนจะมีวัตถุประสงค์ในการกระทำความผิดเป็นบุงหรือไฟฟ้า แต่ลักษณะและเจตนาในการกระทำความผิดนั้นไม่ใช่อย่างเดียวกัน

จากผลกระทบสี่ประการที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่านโยบายควบคุมบุงหรือไฟฟ้าในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาบุงหรือไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังส่งผลกระทบต่อด้านลบหลายประการ หากประเทศไทยยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายการควบคุมบุงหรือไฟฟ้าดังกล่าวย่อมส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถเข้ามาดูแลควบคุมได้อย่างเป็นรูปธรรม

6.2 ปัญหานิยามคำว่ายาสูบที่ขาดความครอบคลุม

ปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีจากสินค้ายาสูบยังมีข้อจำกัดกล่าวคือ ไม่สามารถนำมาใช้บังคับเรียกเก็บภาษีจากบุงหรือไฟฟ้าได้ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 159 ซึ่งเป็นบทบัญญัตินิยามของคำว่า “ยาสูบ” ยังมีความหมายที่ไม่ครอบคลุมถึงสินค้าประเภทบุงหรือไฟฟ้า ทำให้บุงหรือไฟฟ้าไม่ถือเป็นสินค้าประเภทยาสูบตามคำนิยามที่ได้กำหนด และย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเรียกเก็บภาษีจากบุงหรือไฟฟ้าได้เช่นเดียวกับบุงหรือทั่วไป ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านทางการคลังและด้านการบริโภคของประชาชนดังนี้

1. รัฐขาดรายได้ทางภาษี ตลาดบุงหรือไฟฟ้ามีมูลค่ากว่าหลายพันล้านบาทต่อปี แต่จำนวนเงินดังกล่าวกลับมิได้รับการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตแต่อย่างใด เหตุดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิด

³³ นรา เทียมคลี, ปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์ และชรูณี พิชญกุลสมคณ, “การสำรวจการขายบุงหรือออนไลน์ในประเทศไทย,” วารสารสาธารณสุขศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล 42, ฉ.3 (2555): 32-33.

การขาดรายได้ของรัฐ เนื่องจากมีได้นำรายได้จากการซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้ามารวมเป็นฐานในการคำนวณภาษียาสูบ

2. รัฐไม่สามารถควบคุมการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าของประชาชนได้ เมื่อไม่มีการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าแล้ว รัฐย่อมไม่สามารถใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกราคาเพื่อลดปริมาณการบริโภค ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้บุหรี่ไฟฟ้าในตลาดผิดกฎหมายอาจเป็นสินค้าที่มีคุณภาพต่ำเนื่องจากเป็นสินค้าที่ปราศจากการควบคุมคุณภาพโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่าล้วนมีการให้คำนิยามของสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดนิยามของคำว่าบุหรี่ไฟฟ้าไว้ดังนี้ “any liquid solution or gel which contains nicotine that transforms into an aerosol without combustion through the employment of a mechanical heating element, battery or circuit that can be used to heat such solution or gel...”³⁴ เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตของไทยแล้วจึงมีความแตกต่างกันเนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตไม่มีการกล่าวถึงหรือให้คำนิยามที่มีความหมายครอบคลุมถึงบุหรี่ไฟฟ้าอันจะทำให้สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าดังกล่าวได้แต่อย่างใด

6.3 ปัญหาฐานภาษียาสูบที่ไม่เหมาะสม

ปัจจุบันประเทศไทยเก็บภาษียาสูบทั้งจากฐานตามมูลค่าและฐานตามปริมาณ ซึ่งการจัดเก็บภาษีตามมูลค่านั้นไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของรัฐในปัจจุบันที่มุ่งควบคุมการบริโภคเป็นหลัก เนื่องจากฐานภาษีตามมูลค่าถือมูลค่าของสินค้าเป็นฐานในการคำนวณภาษีโดยไม่ได้คำนึงถึงปริมาณการบริโภคนอกจากความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐแล้วการเก็บภาษีตามมูลค่ายังส่งผลกระทบต่อหลายประการดังนี้

1. เปิดช่องว่างให้บุหรี่ต่างประเทศลดราคาลงเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่า ภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าก่อให้เกิดปัญหาในกรณีสินค้านำเข้า กล่าวคือมีการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริงโดยบุหรี่ยี่ห้อต่างประเทศมีการลดราคาลงเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่า ปัจจุบันมีบุหรี่ต่างประเทศ 3 ยี่ห้อที่มีการปรับราคาได้แล้ว³⁵ L&M วินสตัน และคาเมล โดยทุกยี่ห้อลดราคาเฉลี่ย 60 บาทเท่ากันทั้งนี้เพื่อให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 20 แทนที่จะเป็นร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำซึ่งถือเป็นการหลีกเลี่ยงภาษีอย่างหนึ่ง ในทางกลับกันหากมีการจัดเก็บภาษียาสูบโดยใช้ฐานตามปริมาณแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการหลีกเลี่ยงภาษีดังกล่าว

³⁴ Republic Act No.11346, Section 5.

³⁵ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, รายงานผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ.2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, (กรุงเทพฯ: โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, 2560), 2.

2. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภคของประชาชน การจัดเก็บภาษีโดยใช้ฐานตามมูลค่านั้นไม่ทำให้การบริโภคยาสูบลดน้อยลงจากเดิม ในทางกลับกันทำให้แนวโน้มการบริโภคยาสูบสูงขึ้นและยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมในการบริโภค กล่าวคือ ทำให้ผู้สูบเปลี่ยนไปบริโภคบุหรี่ราคาถูกรหรือยาเส้นแทนบุหรี่ราคาแพงเพื่อทดแทนสินค้าเดิมที่เคยใช้เนื่องจากภาษีสูงขึ้น การเก็บภาษีโดยใช้ราคาสินค้าเป็นฐานภาษีจึงเปรียบเสมือนการลดโทษสินค้าคุณภาพสูงที่มีราคาแพง นอกจากนี้ยังส่งผลให้ผู้บริโภคหันไปใช้ยาสูบผิดกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากยาสูบผิดกฎหมายมีราคาถูกกว่าถึงเท่าตัว

จากพฤติกรรมกรรมการบริโภคข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าไม่ใช่รูปแบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและตอบเจตน์เนื่องจากไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบที่มุ่งควบคุมการบริโภคได้แต่อย่างใด

3. ไม่สะท้อนผลกระทบต่อสุขภาพภายนอกอันมีผลมาจากการบริโภคยาสูบ ยาสูบเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภคเองและก่อให้เกิดต้นทุนสังคมทำให้รัฐต้องให้บริการและเสียค่าใช้จ่ายในด้านการรักษาพยาบาล การจัดเก็บภาษียาสูบตามมูลค่านั้นไม่สะท้อนกับผลกระทบต่ออันมีผลมีจากการบริโภคยาสูบ เนื่องจากการเก็บภาษีตามมูลค่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐที่มุ่งจำกัดหรือลดการบริโภคยาสูบเป็นสำคัญ กล่าวคือ ปริมาณยาสูบที่บริโภคทำให้เกิดต้นทุนต่อสังคม ยิ่งบริโภคมากขึ้นเท่าใดก็ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมมากขึ้นไปด้วยเช่น ดังนั้นหากมีการบริโภคมามากก็ควรเสียภาษีมากและหากบริโภคน้อยก็ควรเสียภาษีน้อย แต่ระบบภาษีในปัจจุบันยังคงใช้ราคาสินค้าเป็นฐานในการคำนวณภาษีซึ่งไม่สะท้อนกับผลกระทบต่ออันเกิดจากการบริโภคยาสูบ ดังนั้น การใช้ฐานภาษีตามปริมาณหรือจำนวนบุหรี่จึงเป็นฐานที่มีความเหมาะสมกว่าเนื่องจากการจัดเก็บภาษีควรคำนึงปริมาณยาสูบเป็นสำคัญไม่ใช่คำนึงถึงราคาของยาสูบ ทั้งนี้ยังเป็นการเก็บภาษีที่มีความยุติธรรมเพราะเป็นการระบุงถึง “อันตราย” ของสินค้าโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนการผลิต เนื่องจากภาษีสรรพสามิตถูกออกแบบมาเพื่อให้สะท้อนผลกระทบต่ออันลบ ดังนั้น การคำนวณภาษีสรรพสามิตจึงไม่ควรคำนึงถึงปัจจัยอื่นอีก

จากปัญหาดังที่ได้กล่าวไป หากประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีตามปริมาณแต่เพียงอย่างเดียวหรือให้ความสำคัญกับสัดส่วนฐานตามปริมาณมากกว่าฐานตามมูลค่าย่อมทำให้การจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐและปราศจากปัญหาผลกระทบดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการจัดเก็บภาษีตามปริมาณนั้นควรนำมาใช้บังคับแก่ทั้งบุหรี่ไฟฟ้าและยาสูบทั่วไป สำหรับสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าซึ่งประเทศไทยไม่เคยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตมาก่อน รัฐอาจนำแนวทางในการจัดเก็บจากกฎหมายต่างประเทศมาเป็นต้นแบบในการบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าได้

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมาเกิดความนิยมในการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าอย่างแพร่หลายทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บุหรี่ไฟฟ้ามีผู้บริโภคนั้นเนื่องมาจาก

เหตุผลทางด้านสุขภาพซึ่งปัจจุบันมีงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์มารองรับจำนวนมากถึงความปลอดภัยที่มีมากกว่าบุหรี่ธรรมดา การมีฐานผู้บริโภคจำนวนมากนี้ทำให้ตลาดบุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกมีมูลค่ามหาศาลและมีอัตราการเติบโตแบบทวีคูณ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าทั้งในประเทศไทยต่างประเทศ พบว่ากฎหมายของประเทศไทยเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าว โดยสามารถแบ่งปัญหาทางกฎหมายที่พบได้ 3 ปัญหาใหญ่ๆดังที่ได้กล่าวไปแล้วคือ ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบุหรี่ไฟฟ้า ปัญหานิยามคำว่ายาสูบที่ขาดความครอบคลุม และปัญหาฐานภาษียาสูบที่ไม่เหมาะสม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยอาจใช้แนวทางต่อไปนี้

1. เปลี่ยนบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าควบคุม ที่มาของหลักการและเหตุผลของข้อบังคับที่ออกโดยกระทรวงพาณิชย์นั้น ควรอยู่บนพื้นฐานที่มีการพิสูจน์และรับรองแล้วทางวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ บุหรี่ไฟฟ้าแม้เป็นผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพแต่ข้อมูลวิจัยและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์จำนวนมากยืนยันว่าบุหรี่ไฟฟ้าเป็นอันตรายน้อยกว่า การประกาศให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามจึงขัดแย้งกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบัน ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าควบคุมถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะต้องมีกฎหมายมารองรับเพื่อการจัดเก็บภาษีตลอดจนควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าอย่างเหมาะสม อันยอมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สูบบุหรี่มีทางเลือกที่ปลอดภัยกว่าสำหรับตนเองและคนรอบข้าง ในขณะที่รัฐบาลก็สามารถควบคุมการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. แก้ไขนิยามคำว่ายาสูบให้มีความครอบคลุม ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ. 2560 มาตรา 159 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดค่านิยามของคำว่ายาสูบ ให้มีความหมายที่ครอบคลุมถึงสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าเพื่อให้รัฐสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าได้ โดยให้นำพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ซึ่งได้ให้นิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ที่มีความหมายครอบคลุมถึงบุหรี่ไฟฟ้ามาเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนนิยามคำว่ายาสูบใหม่ โดยเห็นควรกำหนดค่านิยามใหม่ดังนี้

จากค่านิยามเดิมซึ่งกำหนดให้ “ยาสูบ” หมายความว่า “บุหรี่ยิกาแรต บุหรี่ยีการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ปรับเปลี่ยนค่านิยามใหม่เป็น “ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ยิกาแรต บุหรี่ยีการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว หรือผลิตภัณฑ์ที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบและให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าค่านิยามใหม่มีการเพิ่มเติมข้อความบางส่วน คือ “...หรือผลิตภัณฑ์ที่มีนิโคตินเป็นส่วนประกอบ” เพื่อให้ค่านิยามใหม่ดังกล่าวสามารถใช้อุดช่องว่างผลิตภัณฑ์ยาสูบในรูปแบบของบุหรี่ไฟฟ้าได้

3. การปรับปรุงแก้ไขฐานภาษียาสูบ การจัดเก็บภาษีตามมูลค่านั้นก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงควรมีการออกแบบระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ โดยสมควรมีการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ. 2560 ในส่วนของบัญชีภัทอัตรภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติตอนที่ 14 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดอัตรภาษีของสินค้าประเภทยาสูบไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบเป็นรูปแบบตามปริมาณหรือต่อหน่วยภาษีเป็นหลัก ในส่วนของการคิดภาษีตามมูลค่าให้ยังคงวิธีการคิดภาษีโดยวิธีนี้ไว้ โดยให้กำหนดฐานภาษีหรือมูลค่าเริ่มต้นของสินค้าที่ต้องเสียภาษีให้สูงกว่าราคาสินค้าทั่วไปในท้องตลาดเพื่อควบคุมสินค้าที่มีราคาสูง

หากมีการคิดภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าตามที่คุณเขียนแนะนำแล้วการจัดเก็บภาษีย่อมเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี และยังเป็นไปตามหลักความแน่นอน หลักความประหยัด และหลักประสิทธิภาพอันเป็นลักษณะของภาษีอากรที่ดี

บรรณานุกรม

- จารุวรรณ เกษมทรัพย์. “บุหรี่ไฟฟ้าในมิติของสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย กฎหมายและเศรษฐกิจในประเทศไทย.” *Kasem Bundit Journal*, ฉ.2 (2562): 93.
- จิตธาดา ธนะโสภณ. “ภาษีสรรพสามิต: วิเคราะห์แนวคิดและหลักการการจัดเก็บในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545.
- ชลธาร วิศวตวงศ์. *การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ซีกาเรต*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ, 2550.
- ธีรพล ทิพย์พยอม, และปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์. “บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์.” *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 44, ฉ.3 (2557): 313.
- นรา เทียมคลี, ปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์, และชรุณี พิชญกุลมงคล. “การสำรวจการขายบุหรี่ออนไลน์ในประเทศไทย.” *วารสารสาธารณสุขศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล* 42, ฉ.3 (2555): 32-33.
- นิราภัทร ชาตธานี. “กระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีสรรพสามิตโดยฝ่ายปกครอง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- พิชญ์เนตร เรชะวิชัยดิษฐ์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- พีรเดช เดชคุ้ม. “การจัดเก็บภาษีการบริโภคจากอาหารและเครื่องดื่มที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง. *รายงานผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, 2560.
- อนุกุล มะโนทน, สมคิด จูหว่า, และรุ่ง วงศ์วัฒน์. *การบริโภคยาสูบและการสูบบุหรี่มือสองในกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวในบริบทนโยบายการควบคุมยาสูบไทย : กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวรับจ้างตัดอ้อย จังหวัดสุโขทัย*. (รายงานการวิจัย). ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ. 2553, 8.
- อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์, และมานา ปัจฉิมนันท์. “การศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบของนโยบาย การเพิ่มอัตราภาษี สรรพสามิตยาเส้น Study on the Suitability and Impact of the Policy of Increasing Excise Tax on Rolling Tobacco.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, (2563): 116.
- อรรถพล มณีโชติ. “ปัญหากฎหมายในกรณีการมีบุหรี่ไฟฟ้าไว้ในครอบครอง.” สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562.

- เอกลักษณ์ วิสัยหงส์. “มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากรเพื่อส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.
- ไอรวิณ ทองอร่าม. “ปัญหาการกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าบุหรี่ปั้วเพื่อควบคุมการบริโภค.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- ALLWELLHEALTHCARE. “วิธีเลิกบุหรี่ด้วยตัวเองง่ายๆ ให้เห็นผล แบบไม่กลับไปสูบบุหรี่อีก.” 2563. <https://allwellhealthcare.com/cigarette/>. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2564.
- Facts & Factors. “Global E-Cigarette Market Share Will Reach USD 45 Billion by 2026: Facts & Factors.” 2021. <https://www.globenewswire.com/news-release/2021/01/04/2152687/0/en/Global-E-Cigarette-Market-Share-Will-Reach-USD-45-Billion-by-2026-Facts-Factors.html>. accessed March 3, 2021.
- Hajek P, and McRobbie H. *E-cigarettes: an evidence update A report commissioned by Public Health*. England: PHE publications, 2015.
- Jorn Britton. *Public Health England*. England: PHE publication, 2014.
- Lorraine Martin, and James Rehill. “Here Are All The Valid Health Reasons Why So Many Countries Are Banning Vapes.” 2019. <https://www.sciencealert.com/more-and-more-countries-are-banning-e-cigarettes>. accessed November 14, 2020.
- Neal L. Benowitz. “Safety of Nicotine in Smokers With Hypertension.” *American Journal of Hypertension* 14, No.7 (July 2001): 731.
- Philip Gambaccini. “Congress approves vapor products taxes in the Philippines.” 2019. <https://vaporproductstax.com/congress-approves-vapor-products-taxes-in-the-philippines/>. accessed May 22, 2020.
- “Tobacco taxes and prices.” 2017. https://apps.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-ix/en/index.html. accessed March 18, 2021.

เลตเตอร์ออฟเครดิตกับอาชญากรรมทางการเงิน Letter of Credit and Financial Crime

ศศิมา จันทรจิตร*

เลขที่ 9 ซ.จรัญ 77/3 แขวงบางพลัด เขตบางพลัด จังหวัดกรุงเทพมหานคร 10700

Sasima Jantarajit

9 Charan77/3 Bang Plat Bangkok 10700

Email: sasijunejune@gmail.com

Received: June 17, 2021

Revised: July 30, 2021

Accepted: August 9, 2021

บทคัดย่อ

เลตเตอร์ออฟเครดิตเป็นวิธีการชำระเงินสำหรับสัญญาการค้าระหว่างประเทศที่มีธนาคารผูกพันตนในอันที่จะชำระเงินให้แก่ผู้ขายสินค้า ซึ่งถ้าหากผู้ขายสินค้านั้นเอกสารถูกต้องตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิตธนาคารต้องชำระเงินให้แก่ผู้ขาย กลไกของเลตเตอร์ออฟเครดิตจึงเป็นวิธีการชำระเงินที่ให้ความมั่นใจแก่ผู้ขายสินค้าว่าจะได้รับชำระเงิน ถ้าหากได้ยื่นเอกสารถูกต้องตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิต แต่อย่างไรก็ตามเลตเตอร์ออฟเครดิตอาจถูกนำไปใช้ในการก่ออาชญากรรมทางการเงินซึ่งเกิดจากการสมรู้ร่วมคิดของผู้ซื้อและผู้ขายซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ วิธีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่เพียงพอในการตรวจจับและป้องกันการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงในธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิต

คำสำคัญ: เลตเตอร์ออฟเครดิต, อาชญากรรมทางการเงิน

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

Letter of credit is utilized as payment method for international trade which a bank hold itself to pay against documents, tendered by the seller, that comply to terms and conditions required by the letter of credit. The mechanism of letter of credit is a guarantee to the seller that, if he tenders complying documents to the bank, the bank must pay. However, letter of credit may be used for the purpose of financial crime through the conspiracy between the seller and the buyer, which causing damages to both private and public interests. Customer Due Diligence practice under Anti Money Laundering Act B.E. 2542 is inadequate for the detection and prevention of financial crime in letter of credit transaction.

Keywords: Letter of Credit, Financial Crime

1. บทนำ

เลตเตอร์ออฟเครดิตเป็นวิธีการชำระเงินวิธีหนึ่งที่ธนาคารพาณิชย์เข้ามามีบทบาทเป็นตัวกลางในการชำระราคาในสัญญาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งสำหรับการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตในประเทศไทยนั้นธนาคารจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ UCP¹ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ขายสินค้ายื่นให้แก่ธนาคารเพื่อรับชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตโดยธนาคารจะพิจารณาเฉพาะเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารเท่านั้น ถ้าหากเอกสารเหล่านั้นถูกต้องตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิตธนาคารต้องชำระเงินให้แก่ผู้ขาย เลตเตอร์ออฟเครดิตจึงเป็นวิธีการชำระเงินที่ทำให้ผู้ขายสินค้าไม่ต้องกังวลว่าจะไม่ได้รับชำระราคาสินค้าเพราะมีธนาคารเข้ามาผูกพันตนในอันที่จะชำระเงินให้แก่ผู้ขายเมื่อผู้ขายได้ยื่นเอกสารถูกต้องตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิต ซึ่งหมายความว่าถ้าหากผู้ขายยื่นเอกสารถูกต้องตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิตแล้วธนาคารก็จะต้องชำระเงินให้แก่ผู้ขายเสมอไม่ว่าผู้ขายสินค้าจะปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายถูกต้องหรือไม่

ปัญหาประการหนึ่งที่พบได้จากใช้เลตเตอร์ออฟเครดิต คือ การที่ผู้ขายฉ้อฉลผู้ซื้อซึ่งอาจทำได้โดยการยื่นเอกสารเท็จให้แก่ธนาคารเพื่อรับชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตหรือใจไม่ส่งมอบสินค้าให้ถูกต้องตามสัญญาหลัก ซึ่งถ้าหากผู้ขายได้ยื่นเอกสารถูกต้องตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิตแล้ว ธนาคารมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่ผู้ขายตามข้อกำหนดของ UCP ซึ่งวิธีแก้ไขสำหรับผู้ซื้อ คือ ผู้ซื้อสามารถฟ้องร้องผู้ขายสินค้าให้รับผิดชอบมูลหนี้ในสัญญาซื้อขายสินค้า หรือผู้ขอเปิดเครดิตอาจยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งให้ธนาคารระงับการชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตในกรณีที่ถูกกฎหมายภายในประเทศของผู้ขอเปิดเครดิตยอมรับว่าการฉ้อฉลเป็นข้อยกเว้นการชำระเงินในเลตเตอร์ออฟเครดิต

อย่างไรก็ตามยังมีอาชญากรรมทางการเงินอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมักจะเกิดขึ้นจากการสมรู้ร่วมคิดกันระหว่างผู้ซื้อสินค้าและผู้ขายสินค้าซึ่งตกลงซื้อขายสินค้ากันโดยใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตชำระราคาสินค้าโดยส่งมอบสินค้าน้อยกว่าหรือมากกว่าสัญญาที่ซื้อขายกันหรือไม่มีการส่งมอบสินค้ากันจริง ซึ่งจะทำให้ได้กำไรโดยใช้ใบกำกับสินค้าแสดงมูลค่าเกินจริง (Over Invoicing) การใช้ใบกำกับสินค้าแสดงมูลค่าต่ำกว่าจริง (Under Invoicing) การใช้ใบกำกับสินค้าหลายชุดจากสินค้าชุดเดียว (Multiple Invoicing) ส่งสินค้าต่ำกว่ามูลค่าที่ควรจะเป็นในธุรกรรม (Short Shipping) การส่งสินค้าสูงเกินมูลค่าที่ควรจะเป็นในธุรกรรม (Over Shipping) เจตนาทำให้สับสนหลงผิดในประเภทของสินค้า (Deliberate obfuscation of the Type of Goods) หรือการไม่ส่งสินค้าเลย (Phantom Shipping) โดยมีมุ่งหวังกระทำการผิดกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการฟอกเงิน การหลบเลี่ยงภาษี การฉ้อโกง การลักลอบนำเงินตราเข้ามาในประเทศหรือออกไป

¹ The Uniform of Customs and Practice for Documentary Credits เป็นข้อกำหนดอันเป็นวิธีปฏิบัติของเลตเตอร์ออฟเครดิตที่ออกโดยสภาหอการค้านานาชาติ ไม่ได้เป็นกฎหมาย จึงไม่มีผลบังคับใช้ด้วยตัวเอง จะถูกบังคับใช้ต่อเมื่อคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องได้แสดงเจตนาให้ใช้ UCP โปรดดู คำชัย จงจักรพันธ์, “การบังคับใช้ UCP ในระบบกฎหมายไทย: กฎเกณฑ์ที่ยากจะหลีกเลี่ยง,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 32, ฉ.2 (มิถุนายน 2545): 443.

นอกประเทศ การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย การลักลอบซื้อขายสินค้าผิดกฎหมาย² อันเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ภาครัฐและเอกชน ซึ่งบทความนี้จะศึกษาถึงปัญหาการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตก่ออาชญากรรมทางการเงินที่เกิดจากการสมรู้ร่วมคิดกันระหว่างผู้ซื้อสินค้า และผู้ขายสินค้า เพื่อหาแนวทางป้องกันไม่ให้เลตเตอร์ออฟเครดิตถูกใช้เป็นเครื่องมือในการก่ออาชญากรรมทางการเงิน

2. เลตเตอร์ออฟเครดิต

เมื่อสัญญาการค้าระหว่างประเทศกำหนดให้ผู้ซื้อสินค้าชำระราคาโดยวิธีการเลตเตอร์ออฟเครดิตผู้ซื้อสินค้าจะต้องปฏิบัติตามสัญญาโดยการทำสัญญาเปิดเลตเตอร์ออฟเครดิตกับธนาคาร ในสัญญานี้จะมีข้อกำหนดในเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ในอันที่ธนาคารจะชำระเงิน และมักมีข้อกำหนดให้ธนาคารมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ UCP³ ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ต่าง ๆ ของธนาคารที่เกี่ยวข้องในเลตเตอร์ออฟเครดิต และเมื่อธนาคารตกลงเปิดเครดิตแล้วก็จะทำการแจ้งการเปิดเครดิตไปยังอีกธนาคารพาณิชย์หนึ่งซึ่งเป็นธนาคารที่ให้บริการแจ้งเครดิตแก่ผู้รับประโยชน์ (ผู้ขาย) ผู้รับประโยชน์ที่ได้ทราบถึงการแจ้งเครดิตแล้วก็จะปฏิบัติตามการต่าง ๆ ในอันที่จะได้เอกสารให้ครบถ้วนตรงตามที่กำหนดเอาไว้ในเลตเตอร์ออฟเครดิต อาทิ ตรวจสอบคุณภาพสินค้า นำสินค้าลงเรือ ทำสัญญาประกันภัย ฯลฯ จากนั้นก็นำเอกสารที่ได้เตรียมเอาไว้ไปยื่นต่อธนาคารที่มีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารและชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิต⁴ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งธนาคารต้องตรวจเฉพาะเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารว่าถูกต้องครบถ้วนตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิตหรือไม่⁵ ถ้าหากธนาคารได้ตัดสินใจว่าเอกสารเหล่านั้นถูกต้องครบถ้วนตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิตแล้วธนาคารมีหน้าที่ต้องชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตให้แก่ผู้รับประโยชน์แล้วส่งมอบบรรดาเอกสารเหล่านั้นให้แก่ผู้ขอเปิดเครดิต (ผู้ซื้อ)⁶ และเรียกเก็บเงินคืน

² The Wolfsberg group, ICC and BAFT, “Trade Financial Principle : 2019 amendment,” 2019, <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Trade%20Finance%20Principles%202019.pdf>, accessed July 23, 2020.

³ The Uniform of Customs and Practice for Documentary Credits ฉบับล่าสุดเรียกว่า UCP600 ได้รับการเผยแพร่ในปี ค.ศ. 2007

⁴ Jack Raymond, *Jack: Documentary Credit*, 4th ed (West Sussex: Tottel, 2009), 5.

⁵ UCP600 Article 14

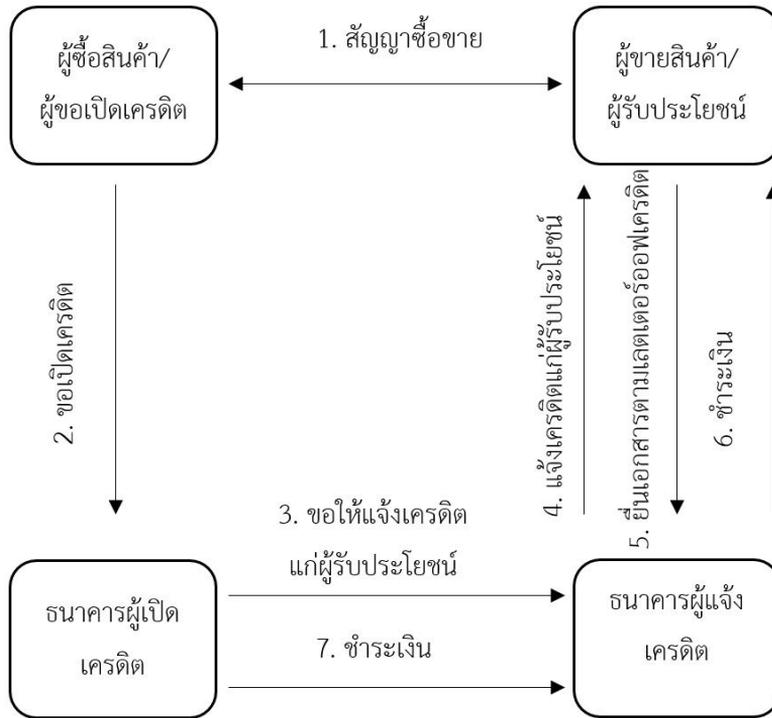
“a. A nominated bank acting on its nomination, a confirming bank, if any, and the issuing bank must examine a presentation to determine, on the basis of the documents alone, whether or not the documents appear on their face to constitute a complying presentation...”

⁶ UCP600 Article 15

“a. When an issuing bank determines that a presentation is complying, it must honour.

b. When a confirming bank determines that a presentation is complying, it must honour or negotiate and forward the documents to the issuing bank.

จากผู้ขอเปิดเครดิต ส่วนกรณีที่ธนาคารตัดสินว่าเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขใน เลตเตอร์ออฟเครดิตธนาคารก็มีสิทธิปฏิเสธเอกสารและระงับการชำระเงินแล้วส่งเอกสารคืน ให้แก่ผู้รับประโยชน์



ภาพ 1 แสดงการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิต

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบเอกสารนั้นธนาคารต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ UCP ซึ่งกำหนดหลักสำคัญในการตรวจสอบเอกสารที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) หลักความเป็น เอกเทศของเลตเตอร์ออฟเครดิต 2) เลตเตอร์ออฟเครดิตเกี่ยวข้องเฉพาะกับเอกสารเท่านั้น และ 3) หน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารอย่างเคร่งครัด ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) หลักความเป็นเอกเทศของเลตเตอร์ออฟเครดิต

หลักความเป็นเอกเทศของเลตเตอร์ออฟเครดิตถูกกำหนดเอาไว้ใน UCP600 Article 4⁷ ซึ่งกำหนดให้เลตเตอร์ออฟเครดิตแยกต่างหากจากสัญญาอันเป็นสัญญาหลัก ธนาคารไม่มีความ

c. When a nominated bank determines that a presentation is complying and honours or negotiates, it must forward the documents to the confirming bank or issuing bank.”

⁷ UCP600 Article 4

เกี่ยวข้องหรือผูกพันตามสัญญาหลักแม้ว่าจะมีการกล่าวเอาไว้ในเลตเตอร์ออฟเครดิต ทำให้ความผูกพันของธนาคารผู้เปิดเครดิตในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ชำระเงินที่มีต่อผู้รับประโยชน์นั้นเป็นเรื่องที่ธนาคารให้ความผูกพันด้วยตนเองไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทน⁸ ผู้ขอเปิดเครดิตจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารผู้เปิดเครดิตกับผู้รับประโยชน์ ผู้รับประโยชน์ไม่สามารถอ้างเอาประโยชน์จากข้อสัญญาในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขอเปิดเครดิตกับธนาคารผู้เปิดเครดิตได้⁹ ดังนั้น ธนาคารจึงไม่ต้องมีความกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาหลักเพราะธนาคารไม่มีความเกี่ยวข้องกับข้อต่อสู้หรือข้อกล่าวอ้างจากสัญญาหลัก¹⁰ เช่น ข้อต่อสู้ที่ว่าไม่มีการส่งมอบสินค้าตามสัญญาหลัก ข้อต่อสู้ที่ว่าคุณภาพหรือปริมาณของสินค้าไม่ตรงกับสัญญาหลัก เป็นต้น ดังนั้นถ้าหากผู้รับประโยชน์ได้ส่งมอบเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิตแล้วธนาคารต้องชำระเงินตามให้แก่ผู้รับประโยชน์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคุณสมบัติความเป็นเอกเทศนี้ทำให้ธนาคารก็ได้รับความคุ้มครองจากข้อต่อสู้ต่าง ๆ อันเกิดจากสัญญาหลัก¹¹

การที่เลตเตอร์ออฟเครดิตแยกเป็นเอกเทศต่างหากจากสัญญาหลักโดยสิ้นเชิงนั้นทำให้ธนาคารมีความผูกพันตามเลตเตอร์ออฟเครดิตในอันที่จะชำระเงินให้แก่ผู้รับประโยชน์ถ้าหากผู้รับประโยชน์ได้ยื่นเอกสารถูกต้องตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของเลตเตอร์ออฟเครดิต¹² แม้กระทั่งกรณีนี้ที่ผู้ขอเปิดเครดิตกลายเป็นบุคคลล้มละลายธนาคารก็ยังมีหน้าที่ต้องชำระเงิน

“A credit by its nature is separate transaction from the sale or other contract on which it may be based. Banks are in no way concern with our bound by such contract, even if any reference whatsoever to it is included in the credit. Consequently, the undertaking of a bank to honour, to negotiate or to fulfil any other obligation under the credit is not subject to claims or defences by the applicant resulting from its relationships with the issuing bank or the beneficiary.

A beneficiary can in no case avail itself of the contractual relationships existing between banks or between the applicant and the issuing bank.”

⁸ Tareq Al-Tawil, “Letter of Credit and Contract of Sale: Autonomy and Fraud,” *International Trade & Business Law Review* 16 (2013): 171.

⁹ Peter Elligner, and Dora Neo, *The Law and Practice of Documentary Letters of Credit* (Oregon: Heart, 2010), 84.

¹⁰ นิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ในเลตเตอร์ออฟเครดิตแยกต่างหากจากกัน ไม่ว่าจะเป็สัญญาซื้อขายระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย สัญญาการเปิดเครดิตระหว่างผู้ขอเปิดเครดิตกับธนาคารผู้เปิดเครดิต สัญญาระหว่างธนาคารผู้เปิดเครดิตกับธนาคารผู้แจ้งเครดิต สัญญาระหว่างธนาคารผู้เปิดเครดิตกับผู้รับประโยชน์ เป็นต้น

¹¹ Kern Alexander, “International Financial Crime and Documentary Credit,” *Journal of Financial Crime* 3, Issue 1(1995): 80-81.

¹² Felicity Monteiro, “Documentary Credit: The Autonomy Principle and the Fraud Exception: Acomparative Analysis of Common Law Approaches and Suggestions for New Zealand,” *Auckland University Law Review* 13 (2007): 147.

ตามเลตเตอร์ออฟเครดิตต่อเอกสารที่ถูกต้องครบถ้วนตามเลตเตอร์ออฟเครดิตอยู่¹³ คุณสมบัตินี้ทำให้เลตเตอร์ออฟเครดิตถูกใช้ประโยชน์ในการป้องกันความเสี่ยงในเรื่องฐานะทางการเงินของผู้เปิดเครดิต¹⁴ จะเห็นได้ว่าหลักความเป็นเอกเทศนั้นเปรียบเสมือนกระดุกสันหลังของเลตเตอร์ออฟเครดิต¹⁵ ซึ่งทำให้เลตเตอร์ออฟเครดิตมีความสำคัญเป็นเครื่องมือการชำระเงินที่ให้คุณประโยชน์ต่อการค้าระหว่างประเทศเพราะทำให้คู่สัญญาสามารถตกลงซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศกันได้

2) เลตเตอร์ออฟเครดิตเกี่ยวข้องเฉพาะกับเอกสารเท่านั้น

UCP กำหนดให้ธนาคารปฏิบัติตามเลตเตอร์ออฟเครดิตโดยเกี่ยวข้องกับเอกสารเท่านั้น ธนาคารไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอันเกี่ยวกับสัญญาหลัก¹⁶ ธนาคารมีขอบเขตในการปฏิบัติในการพิจารณาเอกสารโดยพิจารณาเฉพาะเนื้อหาที่ปรากฏบนหน้าเอกสาร (on their face)¹⁷ ว่าถูกต้องตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดในเลตเตอร์ออฟเครดิตหรือไม่โดยที่ธนาคารไม่ต้องมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการแปลหรือตีความเนื้อหาของเอกสาร¹⁸ และไม่ต้องมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับความถูกต้องแท้จริงและผลทางกฎหมายของเอกสารเลย¹⁹ ถ้าหากเอกสารที่ผู้รับประโยชน์ยื่นตามเลตเตอร์ออฟเครดิตนั้นมีเนื้อหาถูกต้องตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดในเลตเตอร์ออฟเครดิตธนาคารมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้กับผู้รับประโยชน์ และถ้าหากธนาคารปฏิเสธ

¹³ Douglas G. Baird, “Standby Letters of Credit in Bankruptcy,” *The University of Chicago Law Review* 49 (1982): 149 – 151.

¹⁴ David Gray Carlson, and William H. Widen, “Letter of Credit, Voidable Preference, and the “Independent” Principle,” *The Business Lawyer* 54, no. 4 (August 1999): 1662.

¹⁵ Alan Davidson, “Fraud: the Prime Exception to the Autonomy Principle in Letters of Credit,” *International Trade and Business Law Annual* 8 (2003): 24.

¹⁶ UCP 600 Article 5

“Banks deal with documents and not with goods, services or performance to which the documents may relate.”

¹⁷ UCP 600 Article 14

¹⁸ UCP 600 Article 35

“...A bank assumes no liability or responsibility for errors in translation or interpretation of technical terms and may transmit credit terms without translating them.”

¹⁹ UCP600 Article 34

“A bank assumes no liability or responsibility for the form, sufficiency, accuracy, genuineness, falsification or legal effect of any document, or for the general or particular conditions stipulated in a document or superimposed thereon; nor does it assume any liability or responsibility for the description, quantity, weight, quality, condition, packing, delivery, value or existence of the goods, services or other performance represented by any document, or for the good faith or acts or omissions, solvency, performance or standing of the consignor, the carrier, the forwarder, the consignee or the insurer of the goods or any other person.”

การชำระเงินด้วยเหตุอื่นนอกเหนือไปจากความไม่สอดคล้องของเอกสารตามเลตเตอร์ออฟเครดิตแล้วธนาคารอาจถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบจากการปฏิบัติผิดสัญญา²⁰

3) หน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารอย่างเคร่งครัด

ในการพิจารณาว่าธนาคารมีหน้าที่ต้องชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตหรือไม่ ธนาคารต้องพิจารณาตรวจสอบถึงความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่ผู้รับประโยชน์ยื่น โดยพิจารณาเฉพาะเนื้อหาที่ปรากฏบนเอกสาร (on their face)²¹ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในเลตเตอร์ออฟเครดิตและ UCP ตลอดจนมาตรฐานสากลในการปฏิบัติงานของธนาคารหรือไม่²² ซึ่งถ้าหากได้พิจารณาตรวจสอบแล้วว่าเอกสารที่ผู้รับประโยชน์ยื่นนั้นถูกต้องครบถ้วนตามเลตเตอร์ออฟเครดิตธนาคารมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่ผู้รับประโยชน์²³

3. เลตเตอร์ออฟเครดิตกับอาชญากรรมทางการเงิน

ในการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตก่ออาชญากรรมทางการเงินซึ่งเกิดจากการสมรู้ร่วมคิดของผู้ขอเปิดเครดิตและผู้รับประโยชน์มักทำได้โดยวิธีการดังนี้²⁴

1) การใช้ใบกำกับสินค้าเท็จ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ใบกำกับสินค้าราคาต่ำกว่าจริง (Under Invoicing) ซึ่งผู้ซื้อจะได้รับมูลค่าส่วนเกินจากการชำระเงิน หรือใช้ใบกำกับสินค้าราคาสูงกว่าจริง (Over Invoicing) ซึ่งผู้ขายจะได้รับมูลค่าส่วนเกินจากการชำระเงิน

2) การใช้เอกสารการขนส่งระบุรายการสินค้าที่ขนส่งเท็จ ไม่ว่าจะเป็ยรายการเกี่ยวกับชนิด ปริมาณ น้ำหนัก หรือคุณภาพของสินค้าเพื่อบิดเบือนมูลค่าที่แท้จริงของสินค้าที่ขนส่งกันจริง

²⁰ Urquhart Lindsay & Co Ltd v. Eastern Bank Ltd (1922) KB 318.

²¹ UCP 600 Article 14

อย่างไรก็ตามมีความเห็นว่า “on their face” คือการปฏิบัติภายใต้หลักความเกี่ยวข้องเฉพาะเอกสารและหลักความเป็นเอกเทศ ไม่ได้หมายถึงการพิจารณาตรงหน้าของเอกสาร see Jack Raymond, *Documentary Credit : the law and practice of documentary credits including standby credits and performance bonds* (London : Butterworths, 1991), 8.15.; สิ่งที่ธนาคารพิจารณาจะต้องไม่อยู่นอกเหนือไปจากเอกสารและธนาคารไม่ต้องสืบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินค้าและสัญญาหลัก see Peter Ellinger, and Dora Neo, *The Law and Practice of Documentary Credit*, 225.

²² UCP 600 Article 2

“Complying presentation means a presentation that is in accordance with the terms and conditions of the credit, the applicable provisions of these rules and international standard banking practice.”

²³ UCP 600 Article 15

²⁴ The Wolfsberg group, ICC and BAFT, “Trade Financial Principle: 2019 amendment”, 9.; David M. Rosenfield, “Two Key Current Money Laundering Issues for Banks,” April 2008, <http://www.herrick.com/publications/two-key-current-money-laundering-issues-for-banks/>, accessed September 11, 2020.

ไม่ว่าจะเป็นการส่งสินค้าต่ำกว่ามูลค่าที่ควรจะเป็นในธุรกรรม (Short Shipping) หรือส่งสินค้าสูงเกินกว่ามูลค่าที่ควรจะเป็นในธุรกรรม (Over Shipping)

3) เจตนาทำให้สับสนหลงผิดในประเภทของสินค้า (Deliberate obfuscation of the Type of Goods) คือการกำหนดโครงสร้างของธุรกรรมไม่ให้เป็นที่น่าสงสัยจากสถาบันการเงินหรือบุคคลภายนอกที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อที่จะปกปิด บิดเบือน หรืออำพรางข้อมูลของสัญญาที่แท้จริง

4) การไม่ส่งสินค้าเลย (Phantom Shipping) คือการไม่ส่งสินค้าตามสัญญาการค้าเลย เอกสารที่ใช้ยื่นต่อธนาคารเป็นเอกสารเท็จทั้งสิ้น

ตัวอย่างการก่ออาชญากรรมทางการเงินโดยใช้ธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิต เช่น

ตัวอย่างที่ 1 ในคดี United States v. 1. Basler Turbo-97 Conver. Dc-3 Aircraft²⁵ สัญญาซื้อขายเครื่องบินระหว่าง Air Colombia, Ltda (ผู้ซื้อ) และ Basler (ผู้ขาย) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการนำเข้าเครื่องบินมายังประเทศโคลัมเบียเพื่อที่จะได้นำไปใช้ในการขนส่งโคเคน โดยมี Air Colombia, Ltda เปิดเลตเตอร์ออฟเครดิตจากธนาคาร Banco Ganadero ในประเทศโคลัมเบียเพื่อชำระเงินจำนวนเงิน 1.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐให้แก่ Basler ซึ่งแท้จริงแล้วเครื่องบินตามสัญญาซื้อขายมีมูลค่าประมาณ 2.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่สาเหตุที่กำหนดให้เลตเตอร์ออฟเครดิตชำระเงินจำนวน 1.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐก็เพื่อที่จะหลบเลี่ยงภาษีในการนำเข้าเครื่องบินโดยการยื่น bill of sale²⁶ เท็จเพื่อรับชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิต

ตัวอย่างที่ 2 สัญญาซื้อขายสินคาระหว่างผู้ซื้อชาวไทยและผู้ขายชาวฮ่องกง มีผู้ซื้อชาวไทยเปิดเลตเตอร์ออฟเครดิตกับธนาคารในประเทศไทยให้แก่ผู้ขายชาวฮ่องกง ผู้ขายชาวฮ่องกงยื่นเอกสารตามเลตเตอร์ออฟเครดิตให้แก่ธนาคารที่ฮ่องกงทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ส่งมอบสินค้าเลย มีการชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตให้แก่ผู้ขายจากธนาคารที่ประเทศฮ่องกง ธนาคารผู้เปิดเครดิตในประเทศไทยจึงต้องชำระเงินคืนให้แก่ธนาคารในประเทศฮ่องกง เมื่อได้ชำระเงินให้แก่ธนาคารในประเทศฮ่องกงแล้ว ธนาคารได้พยายามติดต่อกับผู้ซื้อเพื่อให้ผู้ซื้อเพื่อให้ผู้ซื้อชำระเงินคืนแก่ธนาคาร แต่ผู้ซื้ออ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเหลือแล้วและขอให้ธนาคารดำเนินคดีเสีย ธนาคารจึงดำเนินการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงจึงรู้ว่าตนถูกผู้ซื้อหลอกหลวง ธนาคารจึงร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ซื้อในความผิดฐานฉ้อโกง²⁷

²⁵ United States v. 1. Basler Turbo-97 Conver. Dc-3 Aircraft 906 F. Supp. 1332 (D. Ariz. 1995).

²⁶ Bill of sale เป็นเอกสารที่ออกโดยผู้ขายสินค้าถึงผู้ซื้อสินค้า ซึ่งระบุเกี่ยวกับวันที่ สถานที่ และจำนวนเงินหรืออื่น ๆ เอกสารชนิดนี้เป็นหลักฐานลายลักษณ์อักษรที่แสดงถึงการโอนสิทธิต่าง ๆ จากผู้ขายไปยังผู้ซื้อ Adam Hayes, "Bill of Sale," July 2019, <https://www.investopedia.com/terms/b/bill-of-sale.asp>, accessed April 23, 2021.

²⁷ ขวลิขิต ขวลิขิตพงศ์พันธุ์, "มาตรการทางกฎหมายไทยในการจัดการกับปัญหาการฉ้อโกงทางพาณิชย์นาวี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 69-70.

กรณีศึกษานี้มีองค์ประกอบของการที่ผู้ขอเปิดเครดิต (ผู้ซื้อสินค้า) และผู้รับประโยชน์ (ผู้ขายสินค้า) ตามเลตเตอร์ออฟเครดิตได้สมรู้ร่วมคิดกันใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตเป็นเครื่องมือในการชำระราคาในสัญญาซื้อขายที่ผู้ซื้อและผู้ขายมุ่งหวังผลเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายคือการฉ้อโกงธนาคารผู้เปิดเครดิต กล่าวคือมีการชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตโดยที่ผู้ซื้อและผู้ขายจงใจไม่ให้มีการส่งมอบสินค้ากันจริง และเมื่อธนาคารผู้เปิดเครดิตได้ชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตให้แก่ผู้รับประโยชน์แล้วแล้วผู้ขอเปิดเครดิตก็ไม่ชำระเงินคืนแก่ธนาคารผู้เปิดเครดิตซึ่งทำให้ธนาคารผู้เปิดเครดิตได้รับความเสียหาย

ตัวอย่างที่ 3 เลตเตอร์ออฟเครดิตสามารถนำไปใช้ในการอำพรางธุรกรรมที่แท้จริงได้ โดยในปี ค.ศ. 1985 ชาวอิหร่านได้ตกลงทำสัญญาซื้ออาวุธสงครามจากพ่อค้าอาวุธชาวอังกฤษ โดยตกลงซื้อชื่อชื่อบริษัท BCM 71A TOW จำนวน 1,250 ลูกซึ่งผลิตโดย B.R. & W. Industries, Ltd ในสหรัฐอเมริกา ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายตกลงกันให้ชาวอิหร่านเปิดเลตเตอร์ออฟเครดิตเพื่อชำระราคาโดยใช้เอกสารเท็จซึ่งระบุว่าสินค้าที่ซื้อขายกันคือรถยกของ (lift truck) ยื่นแก่ธนาคารเพื่อรับชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตซึ่งให้บริการโดย The Bank of Credit and Commerce International (BCCI) ในกรุงลอนดอน²⁸

4. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ธนาคารมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าอย่างเหมาะสมตามข้อกำหนดของกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดให้ธนาคารกำหนดนโยบายเพื่อประเมินจัดระดับความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของลูกค้าทุกราย หรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง²⁹ แล้วกำหนดระดับความเสี่ยงของลูกค้าเพื่อบริหารและบรรเทาความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย หรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง โดยคำนึงถึงปัจจัยความเสี่ยงจากข้อมูลที่ได้มาจากการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เพื่อให้สถาบันการเงินทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าอย่างเหมาะสมกับระดับความเสี่ยงที่ประเมินไว้ ซึ่งภายหลังจากที่ธนาคารได้ทำธุรกรรมกับลูกค้าแล้วธนาคารยังมีหน้าที่ตรวจสอบธุรกรรมที่ทำกับลูกค้าเพื่อบริหารและบรรเทาความเสี่ยง ถ้าหากสงสัยว่าเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับความเสี่ยง การฟอกเงิน หรือ

²⁸ Senator John Kerry, and Senator Hank Brown, *The BCCI Affair: A Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1993), 314.

²⁹ กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 10.

“ให้สถาบันการเงิน...ประเมิน บริหารและบรรเทาความเสี่ยงกับลูกค้าทุกรายตั้งแต่สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจจนยุติความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือเมื่อมีการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวกับลูกค้า...”

การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงก็ให้รายงานเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน³⁰

กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 17 กำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำโดยดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ระบุตัวตนและพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้ำโดยใช้เอกสาร ข้อมูล หรือข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือนอกเหนือจากการขอข้อมูลจากลูกค้ำก็ได้

(2) ระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและใช้มาตรการที่เหมาะสมในการพิสูจน์ทราบผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงโดยใช้เอกสาร ข้อมูล หรือข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ นอกเหนือจากการขอข้อมูลจากลูกค้ำก็ได้

(3) ตรวจสอบข้อมูลของลูกค้ำและผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้ำกับข้อมูลรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

(4) ขอข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการทำธุรกรรมจากลูกค้ำ เพื่อนำมาพิจารณาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวกับลูกค้ำ

(5) ตรวจสอบความเคลื่อนไหวของการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจของลูกค้ำตลอดช่วงเวลาที่ความสัมพันธ์ทางธุรกิจยังดำเนินอยู่ว่ายังคงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจข้อมูลทางธุรกิจของลูกค้ำ ระดับความเสี่ยงของลูกค้ำที่ได้ประเมินไว้ และข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ รวมถึงข้อมูลอื่นของลูกค้ำที่มีอยู่หรือไม่

ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 3 กำหนดว่า “ลูกค้ำ” หมายความว่า “...บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายซึ่งสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน...” ซึ่งในการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตนั้นจะประกอบไปด้วยสัญญาหลายสัญญาจึงมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายและแต่ละความสัมพันธ์ในเลตเตอร์ออฟเครดิตก็เป็นเอกเทศแยกต่างหากจากกันโดยสิ้นเชิง จึงพิจารณาผู้ที่เป็นลูกค้ำในการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตได้ดังนี้ ในการการเสนอขอเปิดเครดิตมีผู้ขอเปิดเครดิตเป็นลูกค้ำของธนาคารผู้เปิดเครดิต ในการขอให้แจ้งเครดิตธนาคารผู้เปิดเครดิตเป็นลูกค้ำของธนาคารผู้แจ้งเครดิต ในการขอให้ธนาคารยืนยันเครดิตธนาคารธนาคารผู้เปิดเครดิตเป็นลูกค้ำของธนาคารผู้ยืนยันเครดิต ซึ่งเมื่อกฎหมายกำหนดให้ธนาคารมีหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะผู้ที่เข้ามาเป็นลูกค้ำเท่านั้นธนาคารก็จะได้มีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบผู้อื่น นอกเหนือไปจากผู้ที่เข้ามาเป็นคู่สัญญาแม้ว่าผู้นั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้เลตเตอร์

³⁰ กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 5.

“ให้สถาบันการเงิน...ตรวจสอบธุรกรรมที่ลูกค้ำได้ทำขึ้นเพื่อบริหารและบรรเทาความเสี่ยง ในกรณีที่สงสัยว่าเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐาน การฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ให้รายงานเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงาน”

ออฟเครดิตในภายหลังก็ตาม อาทิ ในธุรกรรมการเปิดเครดิตนั้นลูกค้าของธนาคารผู้เปิดเครดิตคือผู้ขอเปิดเครดิตเท่านั้นธนาคารผู้เปิดเครดิตจึงไม่ได้มีหน้าที่ต้องตรวจสอบรายชื่อหรือความเสี่ยงของผู้รับประโยชน์เพราะผู้รับประโยชน์ไม่ได้เข้าทำธุรกรรมกับธนาคารผู้เปิดเครดิตในเวลานั้นจึงไม่ใช่ลูกค้าของธนาคารผู้เปิดเครดิต ดังนั้นความหมายของ “ลูกค้า” ตามกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 จึงทำให้ธนาคารมีหน้าที่ต้องตรวจสอบบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิตอย่างไม่ทั่วถึง

แม้ว่ากฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 5 จะกำหนดให้ธนาคารต้องตรวจสอบธุรกรรมที่ลูกค้าได้ทำด้วยเพื่อบรรเทา บริหารความเสี่ยงและรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่หน้าที่ดังกล่าวก็เริ่มขึ้นหลังจากที่ได้ทำธุรกรรมไปแล้ว ซึ่งในการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตนั้นถ้าหากธนาคารได้เข้าทำสัญญาด้วยแล้วก็ต้องดำเนินการตามวิธีการของเลตเตอร์ออฟเครดิตไปจนสิ้นสุดธุรกรรม เมื่อเป็นดังนี้แล้วถ้าหากภายหลังจากที่ธนาคารเข้าทำธุรกรรมใดๆในเลตเตอร์ออฟเครดิตไปแล้วธนาคารพบว่าลูกค้าหรือบุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามาเป็นลูกค้าในภายหลังนั้นเป็นบุคคลผู้มีความเสี่ยงสูง หรือธุรกรรมที่ทำด้วยมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงฐาน การฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงก็จะเป็นเรื่องยากต่อธนาคารเพราะธนาคารยังมีหน้าที่ตามสัญญาต่อผู้ขอเปิดเครดิตที่จะต้องปฏิบัติตาม UCP ไปตลอดจนสิ้นสุดธุรกรรม ข้อกำหนดตามกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จึงไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการทำธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิต

5. หลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้า ภาคผนวก 1

หลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้า (Trade Financial Principle) ถูกคิดค้นขึ้นจากการที่ The Wolfsberg Group ซึ่งเป็นสมาคมของธนาคารระดับโลก 13 ธนาคาร³¹ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญว่าธุรกรรมการเงินสำหรับการค้านั้นเป็นธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูงในด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย The Wolfsberg Group จึงมุ่งมั่นพัฒนากลอบและแนวทางในการจัดการความเสี่ยงอาชญากรรมทางการเงินเพื่อบรรเทาความเสี่ยงดังกล่าวแก่ผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่างเหมาะสม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2014 ได้เกิดกลุ่มความร่วมมือระหว่างสหภาพการค้านานาชาติ The Wolfsberg Group และ Bankers Association

³¹ ซึ่งประกอบไปด้วย Banco Santander, Bank of America, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, MUFG, Société Générale, Standard Chartered และ UBS See The Wolfsberg Group, “The Wolfsberg Group,” <https://www.wolfsberg-principles.com/>, accessed July 24, 2020.

for Finance and Trade (BAFT)³² เพื่อที่จะร่างหลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจจับและป้องกันการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินให้แก่การก่อการร้าย การหลีกเลี่ยงภาษี การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง และอาชญากรรมทางการเงินอื่น ๆ ในผลิตภัณฑ์มาตรฐานทางการเงินสำหรับการค้าซึ่งได้แก่เลตเตอร์ออฟเครดิต Bill for Collection, Guarantee and Standby Letter of Credit และ Open Account ซึ่งในที่สุดก็ได้มีการเผยแพร่ Trade Financial Principle 2017³³ ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติของธนาคารสำหรับการป้องกันการก่ออาชญากรรมทางการเงิน โดยวิธีปฏิบัติสำหรับธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิตถูกกำหนดเอาไว้ในภาคผนวก 1 ซึ่งโดยสรุปแล้วธนาคารมีหน้าที่ปฏิบัติเพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรมทางการเงินดังนี้³⁴

หลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้าภาคผนวก 1 กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรมทางการเงินในธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิตให้แก่ธนาคาร โดยมีเป้าหมายในการป้องกันการก่ออาชญากรรมทางการเงินอันเกิดจากการสมรู้ร่วมคิดของผู้ซื้อและผู้ขายสินค้าระหว่างประเทศซึ่งมุ่งหวังจะใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตเป็นเครื่องมือในการชำระราคา

หลักปฏิบัติต่อธุรกรรมในทางการค้า ภาคผนวก 1 ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติสำหรับธนาคารออกเป็น 3 วิธีคือ

1. การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Due Diligence) คือการให้ธนาคารตรวจสอบข้อมูลลูกค้าเพื่อประเมินความเสี่ยงและให้ธนาคารหาวิธีรับมือกับลูกค้าตามระดับความเสี่ยงที่ตรวจสอบได้อย่างเหมาะสม
2. การตรวจสอบธุรกรรม (Review) คือการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเนื้อหาของธุรกรรมที่ลูกค้าทำกับธนาคาร และ
3. การคัดกรอง (Screening) คือการคัดกรองรายชื่อไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน บุคคล หรือประเทศ ที่เกี่ยวข้องในธุรกรรมกับรายชื่อต้องห้ามที่ธนาคารได้รับ เพื่อประกอบการวินิจฉัยถึงโอกาสความเป็นไปได้ในการใช้ธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิตเพื่อประกอบอาชญากรรมทางการเงิน

ทั้งนี้ในการปฏิบัติตามหลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้านั้นแต่ละธนาคารที่เกี่ยวข้องในการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิตตั้งแต่การเปิดบัญชีไปตลอดสิ้นสุดธุรกรรมจะมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ดังนี้

³² BAFT (Bankers Association for Finance and Trade) คือสมาคมธนาคารเพื่อการทำธุรกรรมระหว่างประเทศชั้นนำ ทำการสนับสนุนการศึกษา อบรม การประชุมระดับโลกในเรื่องการค้า การเงินการชำระเงิน หลักปฏิบัติและข้อบังคับ แก่สมาชิก โปรดดู BAFT, “BAFT,” <https://www.baft.org/about-baft>, accessed July 24, 2020.

³³ The Wolfsberg group, ICC and BAFT, “Trade Financial Principle,” 4.

³⁴ The Wolfsberg group, ICC and BAFT, “Trade Financial Principle,” 33-58.

แนวทางการปฏิบัติสำหรับธนาคารผู้เปิดเครดิต

ในขั้นตอนการขอเปิดเครดิต เมื่อมีคำเสนอขอเปิดเครดิตจากผู้ขอเปิดเครดิตแล้ว ก่อนที่จะตกลงเปิดเครดิตให้กับลูกค้าธนาคารผู้เปิดเครดิตจะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของผู้ขอเปิดเครดิตซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารในเวลานั้น และยังคงต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมการขอเปิดเครดิตโดยตรวจสอบรายชื่อที่เกี่ยวข้องในธุรกรรมไม่ว่าจะเป็นธนาคารต่าง ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้รับประโยชน์ของเลตเตอร์ออฟเครดิตรวมถึงไปถึงการตรวจสอบเนื้อหาของธุรกรรม เช่น ชนิดของสินค้า ราคาของสินค้า ท่าเรือที่ใช้ในการขนส่งทั้งต้นทางและปลายทาง และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ปรากฏขึ้นมาในธุรกรรม นอกจากนี้ธนาคารผู้เปิดเครดิตจะต้องคัดกรองรายชื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในธุรกรรมว่าเป็นรายชื่อที่ถูกคว่ำบาตรหรือไม่ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ธนาคารต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนจะตกลงทำธุรกรรมกับผู้ขอเปิดเครดิต

สำหรับขั้นตอนที่มีการยื่นเอกสารตามเลตเตอร์ออฟเครดิตแล้ว ธนาคารผู้เปิดเครดิตจะตรวจสอบข้อมูลแวดล้อมในการทำธุรกรรม เช่น ระยะเวลาของเวลาระหว่างขั้นตอนการขอเปิดเครดิตกับเวลาที่มีการยื่นเอกสารตามเลตเตอร์ออฟเครดิต เป็นต้น และธนาคารผู้เปิดเครดิตต้องคัดกรองรายชื่อของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมว่าเป็นรายชื่อที่ถูกคว่ำบาตรหรือไม่

ถ้าหากมีการชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตโดยธนาคารผู้เปิดเครดิต ธนาคารผู้เปิดเครดิตจะคัดกรองรายชื่อต่าง ๆ ในคำสั่งโอนเงินว่าเป็นรายชื่อที่ถูกคว่ำบาตรหรือไม่

แนวทางการปฏิบัติต่อธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิตสำหรับธนาคารผู้แจ้งเครดิต

ก่อนที่ธนาคารจะเริ่มทำธุรกรรมกับผู้รับประโยชน์ ธนาคารจะดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าอย่างเหมาะสมซึ่งลูกค้าของธนาคารในขณะนั้นก็คือธนาคารผู้เปิดเครดิตอย่างและธนาคารยังต้องดำเนินการตรวจสอบด้วยว่าผู้ขอเปิดเครดิตและผู้รับประโยชน์อยู่ในรายชื่อที่ถูกคว่ำบาตรหรือไม่

ธนาคารต้องตรวจสอบเนื้อหาของเลตเตอร์ออฟเครดิตที่ได้รับมาจากธนาคารผู้เปิดเครดิต เช่น รายชื่อของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประเทศของผู้ขอเปิดเครดิต ชนิดและปริมาณของสินค้า ราคาของสินค้า ประเทศต้นทางและปลายทางที่ใช้ส่งสินค้า เป็นต้น

ธนาคารต้องตรวจสอบเอกสารที่ยื่นตามเลตเตอร์ออฟเครดิตโดยตรวจสอบถึงข้อมูลแวดล้อมของธุรกรรม เช่น ระยะเวลาของเวลาระหว่างขั้นตอนการเปิดเครดิตกับการยื่นเอกสารตามเลตเตอร์ออฟเครดิต นอกจากนี้ยังต้องตรวจสอบไปถึงข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ข้อมูลที่ปรากฏบนเอกสารต่าง ๆ ขัดแย้งกันหรือไม่ ตรวจสอบหาความผิดปกติของคำสั่งชำระเงินจากผู้รับประโยชน์ รวมไปถึงตรวจสอบรายชื่อทุกฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องในธุรกรรม

ในขั้นตอนการชำระเงินตามเลตเตอร์ออฟเครดิตธนาคารต้องตรวจสอบรายชื่อที่ปรากฏในคำสั่งชำระเงิน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้า ภาคผนวก 1 เป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกคิดค้นขึ้นมาเพื่อการป้องกันการก่ออาชญากรรมทางการเงินในธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิต โดยเฉพาะซึ่งกำหนดหน้าที่ปฏิบัติให้แก่ธนาคารแตกต่างกันไปตามบทบาทที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้เลตเตอร์ออฟเครดิต ซึ่งหลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้า ภาคผนวก 1 นั้นกำหนดให้ธนาคารตรวจสอบบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องและเนื้อหาของธุรกรรมอย่างทั่วถึงมากกว่าข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ดังนั้นหลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้า ภาคผนวก 1

จึงมีความเหมาะสมต่อการตรวจจับและป้องกันการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงในธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิตมากกว่าแนวทางตามกฎหมายกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายลำดับรองโดยยึดถือแนวทางตามหลักปฏิบัติต่อธุรกรรมการเงินสำหรับการค้า ภาคผนวก 1 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับธนาคารในการตรวจจับและป้องกันการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงสำหรับธุรกรรมเลตเตอร์ออฟเครดิตโดยเฉพาะ

บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์. “การบังคับใช้ UCP ในระบบกฎหมายไทย : กฎเกณฑ์ที่ยากจะหลีกเลี่ยง.” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 32, ฉ.2 (มิถุนายน 2545): 443.
- ชวลิต ชวลิตพงศ์พันธ์. “มาตรการทางกฎหมายไทยในการจัดการกับปัญหาการฉ้อโกงทางพาณิชย์นาวี.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2546.
- Alan Davidson. “Fraud: the Prime Exception to the Autonomy Principle in Letters of Credit.” *International Trade and Business Law Annual* 8 (2003): 24.
- Adam Hayes. “Bill of Sale.” July 2019.
<https://www.investopedia.com/terms/b/bill-of-sale.asp>. accessed April 23, 2021.
- BAFT. “BAFT.” <https://www.baft.org/about-baft>. accessed July 24, 2020.
- David Gray Carlson, and William H. Widen. “Letter of Credit, Voidable Preference, and the “Independent” Principle.” *The Business Lawyer* 54, no. 4 (August 1999): 1662.
- David M. Rosenfield, “Two Key Current Money Laundering Issues for Banks.” April 2008.
<http://www.herrick.com/publications/two-key-current-money-laundering-issues-for-banks/>. accessed September 24, 2020.
- Douglas G. Baird. “Standby Letters of Credit in Bankruptcy.” *The University of Chicago Law Review* 49 (1982): 149-151.
- Felicity Monteiro. “Documentary Credit: The Autonomy Principle and the Fraud Exception: A comparative Analysis of Common Law Approaches and Suggestions for New Zealand.” *Auckland University Law Review* 13 (2007): 147.
- Jack Raymond. *Documentary Credit : the law and practice of documentary credits including standby credits and performance bonds*. London: Butterworths, 1991.
- Jack Raymond. *Jack: Documentary Credit*. 4th ed. West Sussex: Tottel, 2009.
- Kern Alexander. “International Financial Crime and Documentary Credit.” *Journal of Financial Crime* 3, Issue 1(1995): 80-81.
- Peter Ellinger, and Dora Neo. *The Law and Practice of Documentary Letters of Credit*. Oregon: Heart, 2010.

Senator John Kerry, and Senator Hank Brown. *The BCCI Affair: A Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1993.

Tareq Al-Tawil. “Letter of Credit and Contract of Sale: Autonomy and Fraud.” *International Trade & Business Law Review* 16 (2013): 171.

The Wolfsberg Group, “*The Wolfsberg Group*.” <https://www.wolfsberg-principles.com/>. accessed July 24, 2020.

The Wolfsberg group, ICC and BAFT, “*Trade Financial Principle : 2019 amendment*.” 2019. <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Trade%20Finance%20Principles%202019.pdf>. accessed July 24, 2020.

ปัญหาสถานประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจ
ตามคำนิยาม “สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม”
ของประเทศไทย

Problems on Business Establishment Related to The Definition
of “Vat Registration Establishment” of Thailand

ประทีป สลีอ่อน*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์
ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Prateep Saleeon

Faculty of Law, Thammasat University Thaphrachan
Phra Chan Road, Phra Nakhon District, Bangkok 10200
Email: prateep.sale@dome.tu.ac.th

Received: August 4, 2021

Revised: September 9, 2021

Accepted: September 16, 2021

บทคัดย่อ

ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บภาษีได้สูงสุดในบรรดาประเภทภาษีที่บังคับจัดเก็บตามกฎหมาย เหตุนี้รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะ เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่มีระบบตรวจสอบในตัวของระบบภาษีเอง เช่น การให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่เก็บภาษีแทนรัฐ การออกไปกำกับภาษีขาย และการใช้เครดิตสำหรับการใช้ภาษีซื้อ ดังนั้นรัฐจึงได้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่เรียกว่า “การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม” เป็นการคัดกรองคุณสมบัติของผู้ประกอบการก่อนเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ในการพิจารณามีหลายประการ เช่น ทางด้านความพร้อมทางด้านตัวบุคคล ประเภทธุรกิจที่ประกอบการ และสิ่งหนึ่งที่สำคัญคือ สถานที่ประกอบธุรกิจ หรือ “สถานประกอบการ” ตามคำนิยามตามมาตรา 77/1 (20) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแต่อย่างใด

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ตำแหน่ง นักวิชาการสรรพากรชำนาญการ กรมสรรพากร, ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์, อาจารย์สรายุทธ์ วุฒยารักษ์ กรรมการ, ศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ ศิริคุณโชติ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา.

ปัจจุบันสภาพบริบททางสังคม เศรษฐกิจ หรือรูปแบบธุรกิจ รวมทั้งลักษณะของผู้ประกอบการมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนับจากที่ได้เริ่มบังคับใช้กฎหมาย อาทิ รูปแบบธุรกิจจากเดิมจำเป็นต้องมีหน้าร้าน แต่ปัจจุบันมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงเป็นแบบออนไลน์หรือ e-Commerce ไม่จำเป็นต้องมีหน้าร้าน แม้กระทั่งนโยบายของรัฐดังจะเห็นได้จากสนับสนุนให้เป็นสังคมที่ไร้เงินสดตามนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี หรือด้วยกฎหมายที่มีลักษณะปิดปากผู้ประกอบการค้า ตัวอย่างเช่น ภาษี e-Payment ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 48) พ.ศ. 2562 หรือแม้แต่แนวปฏิบัติของกรมสรรพากรเกี่ยวกับเรื่องการจัดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม เกี่ยวกับการพิจารณาสถานประกอบการที่ห้ามที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดใช้เป็นสถานประกอบการค้าตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

สถานประกอบการของกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม กรมสรรพากรได้วางหลักเกณฑ์เงื่อนไข ในการพิจารณา ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ฉบับที่ 57 ข้อ (5) และ (6) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงควรมีการศึกษาและเปรียบเทียบเพื่อแก้ไขปัญหาสถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทย

คำสำคัญ: ภาษีมูลค่าเพิ่ม, สถานประกอบการ, สถานที่ประกอบธุรกิจ, สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม

Abstract

Value-added tax (VAT) is the highest tax levied by the state among taxes imposable by law. For this reason, the state must enact specific laws and VAT contains a built-in audit system of the taxation system itself. For example, operators have a duty to collect tax on behalf of the state, issue sales tax invoices, and use credit for tax input. To achieve this, the state designed VAT registration, a legal instrument screening qualifications of entrepreneurs before they enter the VAT system. Many factors are considered, including availability, individual, business type and primarily place of business or establishment as defined under Section 77/1 (20) of the Thailand Revenue Code. This has been in effect since January 1, 1992 without any changes or modifications.

The current social, economic, or business context, including the nature of entrepreneurs, has dramatically changed since the beginning of law enforcement. For example, the business model was originally required to be a storefront. But now it has transformed to online or E-commerce status with no need for a storefront. Government policies advocate a cashless society. Thailand's 20-Year National Strategy (2017-2036) specifies an estoppel law for traders, for example, e-payment taxes under the Revenue Code Amendment Act No. 48, B.E. 2562 (2019) considers establishments prohibiting condominiums from being used as commercial establishments under VAT law.

The Revenue Department defined rules and conditions for considering establishment of VAT law in items 5 and 6 of the Notification of the Director-General of the Revenue Department on Value Added Tax No. 57, to meet current social economic conditions. There should be a study and comparison to solve the problems of VAT registration establishment in Thailand.

Keywords: Value-added tax (VAT), Establishment, Permanent establishment, Fixed establishment, Business of place, Vat registration

1. บทนำ

ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บจากรฐานการบริโภคทั่วไป จัดเก็บจากการขายสินค้า การให้บริการ และการนำเข้าสินค้า¹ ตามประมวลรัษฎากรเป็นภาษีทางอ้อม (Indirect tax) คือสามารถผลักภาระภาษีให้แก่ผู้อื่นได้ ผู้ที่ต้องรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงจึงได้แก่ ผู้บริโภค² ซึ่งประเทศไทยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 โดยนำมาใช้แทนภาษีการค้าที่จัดเก็บมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 สาเหตุที่ยกเลิกภาษีการค้าเพราะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน³ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ลดอุปสรรคในการพัฒนาการผลิตภายในประเทศอันเกิดจากการซ้ำซ้อนของภาษีการค้าในขณะนั้น⁴ ภาษีมูลค่าเพิ่มจึงเป็นภาษีที่ดีในการแก้ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนจัดเก็บในอัตราเดียว และสร้างความเป็นธรรมในการเสียภาษี

ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม เริ่มจากการบังคับด้วยกฎหมายให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่เสียภาษีในระบบ⁵ โดยได้บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากรหมวด 4 และกฎหมายลำดับรอง “ผู้ประกอบการ”⁶ หากมีคุณสมบัติ⁷ คือ

1) เป็นผู้ประกอบการที่มีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการตั้งแต่ 1.8 ล้านบาทต่อปีภาษี⁸

2) เป็นผู้ประกอบการที่มีแผนธุรกิจที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินการและเตรียมประกอบกิจการ อันมีเหตุให้ต้องมีการซื้อสินค้าหรือรับบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มก่อนเริ่มประกอบการจริง เช่น การก่อสร้างโรงงาน การก่อสร้างอาคารสำนักงาน

3) ผู้ประกอบการที่อยู่ต่างประเทศแต่มีการขายสินค้าหรือให้บริการในราชอาณาจักรโดยมีตัวแทน และ

4) ผู้ประกอบการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มแต่มีสิทธิของจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้แก่ การขายสินค้าตามที่ได้ระบุตามมาตรา 81(1) (ก) ถึง (ฉ) หรือกิจการที่มีรายรับไม่ถึง 1.8 ล้านบาท หรือกิจการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ได้ยื่นคำขอเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มและได้รับอนุมัติก็จะเป็น “ผู้ประกอบการจดทะเบียน”⁹ ทั้งนี้ กรมสรรพากรได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อตรวจสอบผู้ประกอบการที่ยื่น

¹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 77/2.

² ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, *คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร*, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พับลิชชิ่ง, 2561), 645.

³ สุมธ ศรีคุณโชติ และคณะ, *ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2562*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2562), 288.

⁴ วิบูลย์ บุญศิริโรตม์, “ภาษีมูลค่าเพิ่มกับภาษีสรรพสามิต,” *รัฐสภาสาร* 40, ฉ.1 (ม.ค. 2535): 11.

⁵ ประมวลรัษฎากร มาตรา 82.

⁶ ประมวลรัษฎากร มาตรา 77/1 (5).

⁷ กรมสรรพากร, “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม,” <https://vsreg.rd.go.th/jsp/FVATDetail.jsp>, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2562.

⁸ ประมวลรัษฎากร มาตรา 81/1 ประกอบพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 432/2548.

คำขอก่อนเข้าระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ บทบัญญัติการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามมาตรา 85 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร และได้ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรบัญญัติกฎหมาย ลำดับรอง ในการบังคับใช้ ปัจจุบันได้แก่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 57) เรื่อง กำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มและการ ออกใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม หนึ่งในเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้เป็นผู้ประกอบการ จดทะเบียน คือ “สถานประกอบการ”

“สถานประกอบการ” ประมวลรัษฎากรบัญญัตินิยามไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 77/1 (20) หมายความว่า สถานที่ที่ผู้ประกอบการใช้ประกอบกิจการเป็นประจำ และให้หมายความรวมถึง สถานที่ซึ่งใช้เป็นที่ผลิตหรือเก็บสินค้าเป็นประจำ รวมถึงสถานที่ผลิตสินค้าหรือที่เก็บสินค้าด้วย แม้จะไม่ได้เป็นสถานที่ซื้อขายก็ตาม¹⁰ เป็นที่ตั้งที่แน่นอน หากไม่มีสถานที่ประกอบธุรกิจให้ถือว่าที่อยู่อาศัยเป็นสถานประกอบการ หากมีหลายที่อยู่อาศัยให้เลือกที่ใดที่หนึ่งเป็นสถาน ประกอบการได้ ไม่ว่าจะดำเนินธุรกิจนั้นโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยความมีตัวตน สถานประกอบการจะแสดงในลักษณะของบ้านเลขที่ สำหรับบ้านเลขที่ของประเทศไทยหลัก กฎหมายที่บังคับใช้คือ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ตามมาตรา 8 (1) วรรคสอง และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ที่เรียกว่า เลขทะเบียนบ้าน

การบัญญัติกฎหมายในเรื่องสถานประกอบการนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายคือต้องการให้ สถานประกอบการมีความมั่นคง น่าเชื่อถือ เนื่องจากกรมสรรพากรได้มอบอำนาจให้ผู้ประกอบการ จดทะเบียนมีหน้าที่จัดเก็บภาษีแทนและนำส่งภาษีต่อกรมสรรพากร แต่แนวปฏิบัติ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ประมวลรัษฎากรและกรมสรรพากรได้วางแนวปฏิบัติไว้ในรูปของ กฎหมายลำดับรองไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับ ปัจจัยและบริบททางด้านสังคม เศรษฐกิจ รูปแบบการค้าในยุคปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ตลอดถึงการบัญญัติกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ โดยฝ่ายบริหารของรัฐ ก่อให้เกิดปัญหาให้กับ ผู้ประกอบการจนเกิดเป็นค่าใช้จ่ายและภาระทางภาษี เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เป็นกลาง ตามหลักภาษีอากรที่ดี หากพิจารณาตามเจตนารมณ์พื้นฐานที่กฎหมาย ให้ผู้ประกอบการเป็น ตัวแทนของกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษี ในการบัญญัติกฎหมายก็ควรไม่เคร่งครัดจนเกินไป จึงต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่บังคับใช้เกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันทุกด้าน เพื่อให้ สถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มและกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มมีความทันสมัย เป็นธรรม กับผู้เสียภาษีและอำนวยความสะดวกเก็บภาษีให้กับประเทศไทย

⁹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 77/1 (6).

¹⁰ หนังสือตอบข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0706(กม.04)/1246 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2549.

2. สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ของประเทศไทย

การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องสถานประกอบการในประเทศไทยส่วนมากจะเป็นการศึกษาในลักษณะของการนำตัวบทมาเปรียบเทียบกับหรือนำเค้าโครงจากต่างประเทศมาอธิบาย แต่สำหรับในเชิงนิติศาสตร์ที่แท้จริง เช่น การตีความ จะมีแต่การตีความโดยกรมสรรพากร จากการตอบหนังสือข้อหารือเท่านั้น สำหรับระดับอื่น เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการ ศาลภาษีอากร ศาลฎีกา แทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีเลย ดังนั้นในการศึกษาในเรื่องสถานประกอบการนี้จะเป็นการพิจารณาจากบทบัญญัติในเรื่องการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม จากประมวลรัษฎากรและกฎหมายลำดับรอง โดยแบ่งเป็นการตีความ และยกปัญหาในปัจจุบันอธิบายควบคู่กัน

2.1 ความสำคัญของของสถานประกอบการ

สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม มีความสำคัญโดยเป็นเครื่องมือในด้านนโยบายและแนวทางปฏิบัติของกรมสรรพากรเนื่องจากกรมสรรพากรได้บัญญัติกฎหมายเพื่อให้ผู้ประกอบการเก็บภาษีจากผู้บริโภคแทนกรมสรรพากร ดังนั้นสถานประกอบการต้องมีความมั่นคงและน่าเชื่อถือ ต้องมีการบัญชีตามกฎหมายที่มีลักษณะเพื่อ 1) เป็นการยืนยันความมั่งคั่งของผู้ประกอบการก่อนเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม 2) เป็นจุดเกาะเกี่ยวของระบบตรวจสอบตามหลักของกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ การใช้หลักระบบใบกำกับภาษีซื้อและภาษีขาย โดยเป็นสาระสำคัญที่ขาดไม่ได้ในระบบใบกำกับภาษีตามมาตรา 86/4 (2) แห่งประมวลรัษฎากร เป็นการสอบยันกันระหว่างผู้ประกอบการกับรัฐ ผู้ประกอบการกับผู้ประกอบการ 3) นอกจากนี้สถานประกอบการยังเป็นการกำหนดหน้าที่และเขตอำนาจในการยื่นแบบแสดงรายการเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ประกอบการ และเป็นการกำหนดเขตอำนาจประเมินของเจ้าพนักงานประเมินของกรมสรรพากร และ 4) เป็นหลักในการกำหนดสิทธิและอำนาจในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มระหว่างประเทศไทยกับผู้ประกอบการต่างประเทศ

2.2 คำนิยาม สถานประกอบการ

“สถานประกอบการ” หรือตรงกับภาษาอังกฤษที่บัญญัติไว้ตามประมวลรัษฎากรฉบับภาษาอังกฤษคือ “Place of business” ซึ่งตามประมวลรัษฎากรในหมวดภาษีมูลค่าเพิ่มได้บัญญัตินิยามไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 77/1(20) บัญญัติว่า

“สถานประกอบการ” หมายความว่า สถานที่ซึ่งผู้ประกอบการ ใช้ประกอบกิจการเป็นประจำ และให้หมายความรวมถึงสถานที่ซึ่งใช้เป็นที่พักหรือเก็บสินค้าเป็นประจำด้วย

ในกรณีผู้ประกอบการไม่มีสถานประกอบการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบการนั้นเป็นสถานประกอบการ ถ้าผู้ประกอบการมีที่อยู่อาศัยหลายแห่งให้ผู้ประกอบการเลือกเอาที่อยู่อาศัยแห่งหนึ่งเป็นสถานประกอบการ

จากตัวบทบัญญัติ สามารถแยกจำแนกคำว่า สถานประกอบการ ได้ดังนี้

1) สถานที่หรือส่วนของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และต้องมีการประกอบการเป็นประจำ¹¹

2) สถานที่ผลิตสินค้าหรือที่เก็บสินค้า แม้จะไม่ได้เป็นสถานที่ซื้อขาย¹²

3) ที่อยู่อาศัย¹³ สำหรับกรณีที่มีการประกอบการแต่ไม่มีสถานประกอบการหรือสถานที่ผลิตหรือเก็บสินค้า และหากมีที่อยู่อาศัยหลายแห่งให้เลือกว่าจะใช้ที่อยู่อาศัยใดในการกำหนดให้เป็นสถานประกอบการ

2.3 ประเภทของสถานประกอบการ

ประมวลรัษฎากรไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ สำหรับการพิจารณาต้องอาศัยประมวลรัษฎากรและกฎหมายลำดับรอง คือ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 57) ข้อ 5 (5) (ก) (ข) และ ข้อ 6 (4) เป็นข้อห้าม และจากคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.01) ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

2.3.1 สถานประกอบการ

สถานประกอบการ คือสถานที่ประกอบธุรกิจ ต้องเป็นการประกอบการจริง ตามกายภาพของธุรกิจนั้น ต้องมีตัวตน และประกอบการเป็นประจำ โดยไม่ว่าจะเป็นสถานประกอบการของตนเอง สถานที่หรือที่ของบุคคลอื่น จากคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.01) ข้อ 2.3 แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ อาคารพาณิชย์ อาคารสำนักงาน อาคารโรงงาน และอื่น ๆ นอกจาก 3 ประเภทข้างต้น

2.3.2 ที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นอย่างตนเอง ที่หรือสถานที่ของบุคคลอื่น จากคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.01) ข้อ 2.3 แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) บ้านพักอาศัย

2) อาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ตามมาตรา 17/1 วรรคสอง สำหรับพื้นที่บริเวณที่อาคารชุดจัดให้ในการประกอบธุรกิจได้

2.3.3 สถานประกอบการ กรณีเป็นการค้าระหว่างผู้ประกอบการประเทศไทยกับผู้ประกอบการต่างประเทศ

1) สถานประกอบการของตัวแทน กรณีผู้ประกอบการต่างประเทศขายสินค้าหรือให้บริการในประเทศไทยผ่านตัวแทน ตามมาตรา 82/1 (1) แห่งประมวลรัษฎากร โดยให้สันนิษฐานว่าสถานที่ตั้งของตัวแทน คือสถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

¹¹ หนังสือขอหารือกรมสรรพากรที่ กค 0811(กม)/พ.1703 ลงวันที่ 17 กันยายน 2541.

¹² หนังสือขอหารือกรมสรรพากรที่ กค 0706(กม.04)/1246 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2549.

¹³ สำนักงานสถิติ, “โครงการ: สัมมะโนประชากรและเคหะ ปี 2543,” <http://statstd.nso.go.th/definition/projectdetail.aspx?periodId=85&.defprodefId=1113>, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2564.

2) สถานประกอบการของลูกจ้าง หรือผู้ทำการแทน กรณีผู้ประกอบการต่างประเทศที่ขายสินค้าหรือให้บริการในประเทศไทย ตามมาตรา 82/2 แห่งประมวลรัษฎากร สันนิษฐานได้ว่าสถานที่ของลูกจ้างเป็นสถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

3) สถานประกอบการ หรือสถานที่ของผู้รับบริการที่มีการบริการในต่างประเทศแต่มีการใช้บริการในประเทศไทย ตามมาตรา 78/1 (3) แห่งประมวลรัษฎากร กรณีให้บริการแก่ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศไทย จึงถือว่าสถานประกอบการของบริษัทในประเทศไทยเป็นสถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มอีกประเภทหนึ่งตามบทบัญญัตินี้

4) สถานประกอบการของผู้ประกอบการที่อยู่นอกราชอาณาจักรที่ได้ให้บริการอิเล็กทรอนิกส์จากต่างประเทศและได้มีการใช้บริการในราชอาณาจักรโดยผู้ซึ่งไม่ใช่ผู้ประกอบการจดทะเบียน ตามมาตรา 83/13 วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 53) พ.ศ. 2564 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป) ถือว่าสถานประกอบการของผู้ประกอบการที่ต่างประเทสนั้นเป็นสถานประกอบการจดทะเบียน

5) กรณีผู้ประกอบการที่ไม่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม และการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 85/3 แห่งประมวลรัษฎากร สถานที่ประกอบการธุรกิจของผู้ประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการชั่วคราว โดยให้สันนิษฐานว่าสถานที่ที่ตั้งดังกล่าวคือสถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

6) กรณีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต่างประเทศที่ประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวในประเทศไทยต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามมาตรา 82/13 ตามประมวลรัษฎากร โดยให้สันนิษฐานว่า สถานที่ที่ตั้งดังกล่าวคือสถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

3. ข้อพิจารณา และปัญหาเกี่ยวกับสถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม

เมื่อได้ทราบเกี่ยวกับความหมาย คำนิยาม และประเภทของสถานประกอบการตามที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น เนื่องจากกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มได้บัญญัติใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบันมิได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข หากต้องการศึกษาข้อพิจารณาและปัญหาเกี่ยวกับสถานประกอบการต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับสภาพบริบททางสังคม เศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงในปัจจุบัน และตัวบทบัญญัติ โดยนำการตอบหนังสือข้อหารือของกรมสรรพากรร่วมพิจารณาประกอบด้วยเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่วางแนวทางปฏิบัติ โดยแยกเป็นหัวข้อ ดังนี้

3.1 ข้อพิจารณา และปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย กรณีใช้เป็นสถานประกอบการ

จากสภาพสังคม เศรษฐกิจ ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นผลมาจากความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและโลกของการสื่อสาร รวมถึงรูปแบบของธุรกิจเดิมรูปแบบธุรกิจต้องมิลักษณะเป็นสถานประกอบการที่มีหน้าร้านเพื่อจัดแสดงสินค้าหรือบริการ แต่ปัจจุบันรูปแบบธุรกิจไม่จำเป็นต้องมีหน้าร้าน โดยมีรูปแบบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนไปในลักษณะผ่านระบบ

ออนไลน์ อาทิ ประเภท Social media เช่น Facebook Instagrame หรือ ประเภท Market place เช่น Lazada Shopee หรือประเภทเว็บไซต์เฉพาะ

คุณลักษณะของผู้ประกอบการก็ได้จำกัดความสามารถในการประกอบธุรกิจ ไม่มีข้อจำกัดทางด้านเพศ อายุ วัย งานประจำหรืองานเสริม แต่หากมีรายได้ถึงเกณฑ์ตามกฎหมายกำหนดต้องเป็นผู้ประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งหลักการกำหนดตัวบุคคลในการรับผิดภาษี มี 2 หลัก¹⁴ คือ หลัก Taxable person และหลัก Registered person ซึ่งประเทศไทยใช้หลัก Registered person

ทางด้านบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลของประชาชนสำหรับผู้ที่มีการโอนเงินทุกบัญชีรวมกันตั้งแต่ 3,000 ครั้งขึ้นไป หรือฝากหรือรับโอนเงินทุกบัญชีรวมกันตั้งแต่ 400 ครั้งและมียอดรวมธุรกรรมรวมกันตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไปให้กรมสรรพากร¹⁵ โดยเรียกว่ากฎหมาย e-Payment มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม 2562 ประกอบกับนโยบายยุทธศาสตร์ชาติส่งเสริมให้มีการเป็นสังคมไร้เงินสดจะเห็นได้จากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น ร้านค้าผู้เข้าร่วมโครงการรับจ่ายเงินด้วยระบบดิจิทัลของรัฐบาล อาทิ โครงการธงฟ้าประชารัฐ¹⁶ การใช้จ่ายเงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ¹⁷ หรือโครงการคนละครึ่ง¹⁸ ตามมาตรการช่วยเหลือประชาชนจากผลกระทบโรคระบาดไวรัสโคโรนาหรือโควิด-19 ที่ต้องใช้จ่ายเงินผ่านระบบ e-Payment เท่านั้น

จากข้อความข้างต้นมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการบุคคลธรรมดาประเภทออนไลน์หรือ e-Commerce หรือมีการรับจ่ายเงินผ่านระบบ e-Payment มากที่สุด เนื่องจากหากมีรายรับเกิน 1.8 ล้านบาทต่อปีหรือมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินตามที่กฎหมายกำหนด (2 ล้านบาท ซึ่งเกินกว่าบทบัญญัติขั้นต่ำของการเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มคือ 1.8 ล้านบาท) ต้องเป็นผู้ประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มโดยบังคับหรือที่เรียกว่าเป็นกฎหมายปิดปาก หากแต่การที่ไม่พิจารณาถึงความพร้อมของตัวบทบัญญัติและสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดภาระภาษีของผู้ประกอบการในเรื่องการใช้สถานประกอบการเพื่อจดทะเบียน โดยในการพิจารณาเรื่องที่อยู่อาศัย แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่อยู่อาศัย และอาคารชุด พิจารณาได้ดังนี้

¹⁴ ศิริรินทร์ ไถยานันท์, “การเครดิตภาษีซื้อที่เกิดขึ้นก่อนจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 9-17.

¹⁵ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 48) พ.ศ.2562.

¹⁶ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ยกเลิกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการธงฟ้าประชารัฐโดยใช้โปรแกรมประยุกต์สำหรับอุปกรณ์เคลื่อนที่ (Mobile Application) ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2562.

¹⁷ พระราชบัญญัติ การจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ.2562 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2562.

¹⁸ <https://www.คนละครึ่ง.com>.

1) ที่อยู่อาศัย

จากคุณลักษณะของผู้ประกอบการ เช่น กลุ่มที่ไม่มีความพร้อมในการใช้ที่อยู่อาศัย เป็นสถานประกอบการ อาทิ นักเรียน นักศึกษา ผู้ที่ไม่มีงานประจำ กลุ่มบุคคลที่เปลี่ยนที่อยู่อาศัยไปตามแหล่งประกอบธุรกิจบ่อยครั้ง หรือกลุ่มที่พักอาศัยไม่มีเลขที่ตั้ง เช่น หอพัก แหล่งชุมชนใหม่ แหล่งชุมชนชั่วคราว เช่น สถานที่พักคนงานก่อสร้าง จะมีความพร้อมมากน้อย เพียงใดในการถูกบังคับด้วยกฎหมายในเรื่องสถานประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม ประกอบกับผู้เสียภาษีไม่มีการวางแผน (Tax planning) จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้เสียภาษีและทางด้านเจ้าพนักงานประเมินของกรมสรรพากรในการติดตาม ตรวจสอบ ยึดอายัดจนกลายเป็นหนี้ภาษีอากรค้าง และต้องจำหน่ายหนี้ในที่สุด และทำให้ผู้เสียภาษีถึงขั้นล้มละลาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานประเมินจะติดตามจากภูมิลำเนาตามทะเบียนของผู้ประกอบการซึ่งอาจจะอยู่ต่างสถานที่กัน ซึ่งขัดกับบทบัญญัติในเรื่องที่อยู่อาศัยจำเป็นต้องมีการตีความและกำหนดความหมายให้ชัดเจน

2) อาคารชุด

อาคารชุด หรือคอนโด หรือห้องชุดที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 สามารถใช้เป็นสถานประกอบธุรกิจหรือสถานประกอบการได้ (ที่สร้างขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2535)

จากสภาพสังคมที่อยู่อาศัยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังจะเห็นได้จากชุมชนเมืองที่เปลี่ยนจากบ้านเรือนเป็นอาคารชุด ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดของพื้นที่และความเจริญของสังคม ประกอบกับบทบัญญัติตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ฉบับที่ 57 ข้อ 5 (5) (ก) วรรคสอง ได้บัญญัติห้ามมิใช้อาคารชุดใช้เป็นสถานประกอบการเว้นแต่พื้นที่บริเวณที่อาคารชุดได้กำหนดให้ประกอบการค้าได้¹⁹ ในการพิจารณาถึงรูปแบบของการประกอบธุรกิจก่อให้เกิดปัญหากับผู้เสียภาษีหรือผู้ประกอบการมาก หากไม่มีการปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับสภาพหรือรูปแบบของธุรกิจในปัจจุบัน เช่น รูปแบบธุรกิจขายของออนไลน์ ที่ไม่จำเป็นต้องมีหน้าร้านหรือที่เก็บสินค้า ห้องชุดก็สามารถที่จะเป็นสถานประกอบการได้

3.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานประกอบการ ประเภทอื่น ๆ

ตามคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.01) ได้ระบุประเภทสถานประกอบการที่ไม่เข้าประเภทไว้ในประเภทอื่นๆ หลักในการพิจารณา กล่าวคือในการประกอบธุรกิจนั้นต้องมีการประกอบการที่เป็นประจำ ไม่มีลักษณะชั่วคราว และต้องมีการพิจารณาพิเศษประกอบ คือ การพิจารณาถึงองค์ประกอบของธุรกิจนั้นต้องมีทรัพยากรทางด้านบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง และทรัพยากรด้านเทคนิค เช่น อุปกรณ์ทางกายภาพ ประกอบด้วยจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ เช่น กรณีการขายสินค้าด้วยเครื่องจำหน่ายอัตโนมัติ²⁰ กรณีการจดทะเบียน

¹⁹ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ฉบับที่ 215.

²⁰ หนังสือตอบข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0811/พ.00342 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542.

สถานประกอบการสำหรับเครื่องรับชำระค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่²¹ หากสถานที่ประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวแต่มีการประกอบการจริงเข้าหลักเกณฑ์ ทางกรมสรรพากรก็ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ให้พิจารณาจากหมายเลขมิเตอร์ไฟฟ้าซึ่งเป็นการพิจารณาทางด้านความมั่นคงและความมีตัวตน²²

3.3 ข้อพิจารณาการห้ามใช้สำนักงานบัญชีและสำนักงานกฎหมายเป็นสถานประกอบการ

การประกอบกิจการประเภทสำนักงานบัญชี และสำนักงานกฎหมาย ทั้งสองเป็นวิชาชีพที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (ณ) แห่งประมวลรัษฎากร สำนักงานกฎหมายจะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มเฉพาะประเภทเงินได้จากการว่าความเท่านั้น²³ สำหรับสำนักงานบัญชีจะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มเฉพาะประเภทเงินได้จากการสอบบัญชี หากการประกอบกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องต้องบังคับในภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น การให้คำปรึกษา การวางแผนภาษี เป็นต้น และกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มก็ได้บัญญัติห้ามไม่ให้สำนักงานบัญชีหรือสำนักงานกฎหมายใช้สถานประกอบการเพื่อจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ฉบับที่ 57 ข้อ 6 (4) แต่ก็มีช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้สำนักงานบัญชีและสำนักงานกฎหมายใช้สถานประกอบการจดทะเบียนให้กับลูกค้าหรือตั้งบริษัทในเครือ เช่น การออกแบบธุรกิจให้กรรมการ หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ตั้งของสำนักงานกฎหมายหรือสำนักงานบัญชีนั้นเป็นกรรมการในธุรกิจของลูกค้าเพื่อใช้ประโยชน์ในการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม เมื่อดำเนินการให้ลูกค้าสำเร็จก็จะทำการยื่นเรื่องเปลี่ยนแปลงและย้ายสถานประกอบการไปอยู่ที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานบัญชีทำให้เกิดวงจรใบกำกับภาษีปลอม การพิจารณาสถานประกอบการจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากเพราะเป็นการตรวจสอบผู้ประกอบการก่อนเข้าระบบ แต่ปัญหาดังกล่าวกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มได้แก้ปัญหาโดยการบัญญัติไว้ในประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ฉบับที่ 57 ไว้ใน ข้อ 6 (2) ในเรื่อง ห้ามการกระทำ ในลักษณะตัวแทนเขตแทนเจ้าของกิจการ

3.4 ข้อพิจารณา และปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ หรือสถานที่ของบุคคลอื่น เป็นสถานประกอบการ

สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถใช้ที่หรือสถานที่ของผู้อื่นเพื่อประกอบการได้ แต่รูปแบบการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือการใช้สิทธิ์ในพื้นที่ของสถานประกอบการจะพิจารณาจากสัญญา ซึ่งสัญญาที่เกี่ยวข้องมี 3 สัญญา คือ สัญญาเช่า สัญญาบริการ และสัญญายินยอมให้ใช้สถานที่หรือสถานประกอบการโดยไม่มีค่าตอบแทน แต่กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มมิได้บัญญัติรายละเอียดที่ชัดเจนไว้ หากแต่พิจารณาได้จากการตอบข้อหารือของกรมสรรพากร ดังรายละเอียดดังนี้

²¹ กรมสรรพากรเลขที่ กค 0706/พ./3185 ลงวันที่ 1 เมษายน 2546.

²² หนังสือตอบข้อหารือกรมสรรพากรเลขที่ กค 0702/พ./1319 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 และเลขที่ กค 0706/พ./5161 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2550.

²³ หนังสือตอบข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0811/พ.08334 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542.

1) กรณีสถานประกอบการที่มีลักษณะ สำนักงานร่วม (Virtual Office)

มูลเหตุเพราะในเขตพื้นที่ศูนย์กลางทางธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง แต่มีพื้นที่สำหรับการประกอบธุรกิจที่จำกัด ทำให้สถานที่ประกอบธุรกิจมีลักษณะทางกายภาพทางพื้นที่เป็นตึกสูง เป็นย่านธุรกิจที่มีชื่อเสียง และน่าเชื่อถือ จึงเป็นพื้นที่ในการดึงดูดของนักลงทุน เช่น ในเขตพื้นที่แขวงสีลม เขตบางรัก จึงเกิดธุรกิจให้เช่าพื้นที่เพื่อการประกอบการ ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติของกรมสรรพากร หากผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจและต้องการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มทำ “สัญญาเช่า” กับผู้ให้บริการเช่าพื้นที่ สถานที่ที่เช่าเพื่อประกอบการนั้น จะเป็นสถานประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้ แต่หากผู้ประกอบการทำสัญญาในลักษณะของ “สัญญาบริการ” ใช้พื้นที่สำนักงานร่วม (Virtual office) หรือสัญญาบริการให้ใช้พื้นที่ ทางกรมสรรพากรวางแนวทางปฏิบัติไว้ คือ สถานประกอบการดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามนิยามคำว่า สถานประกอบการของภาษีมูลค่าเพิ่มไม่สามารถใช้สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้ ทำให้เกิดปัญหากับผู้ประกอบธุรกิจที่มีการประกอบการจริง แต่ติดหลักเกณฑ์เรื่องใช้สถานประกอบการที่เช่าสำหรับการประกอบธุรกิจ เป็นสถานประกอบการเพื่อจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ได้²⁴ การวางแนวทางปฏิบัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบันยังมิได้ปรับเปลี่ยนให้ทันกับสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และความเป็นกลางต่อผู้ประกอบการ เป็นอีกประเด็นที่ต้องเร่งพิจารณาหรือไม่ มากน้อยเพียงใดในการปรับปรุงโครงสร้างในเรื่องสถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม

2) ข้อพิจารณาระหว่างสัญญาเช่า และสัญญาบริการ

กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม บัญญัติให้ค่าเช่าเป็นรายได้รัยยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (ต) แห่งประมวลรัษฎากร ดังนั้นสถานประกอบการที่ทำการเกี่ยวกับการให้เช่าจึงไม่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่สำหรับการให้บริการพื้นที่เช่าอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าการใช้สถานประกอบการของบุคคลอื่นสามารถใช้สถานประกอบการนั้นจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้ ซึ่งเป็นการพิจารณาจากหนังสือแสดงเจตนาต่อกัน คือ สัญญาเช่าเท่านั้นที่สามารถใช้สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้ จึงมีการใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการพยายามนำสัญญาบริการมาปะปนกับสัญญาเช่า เนื่องจากผู้ให้บริการเช่าทำสัญญาเช่าพื้นที่กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง แต่สัญญาเช่าตามประมวลรัษฎากรได้ยกเว้นการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้ผู้ประกอบการที่ให้เช่าได้รับการยกเว้นการเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้เช่าจึงไม่สามารถใช้ภาษีซื้อที่ได้นลงทุนประกอบการเข้ามาใช้ตามสิทธิประโยชน์ได้²⁵ ทำให้มีผลกระทบต่อสิทธิกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 29) เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข

²⁴ หนังสือตอบข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0811/พ./ก.132 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2544.

²⁵ หนังสือตอบข้อหารือกรมสรรพากร ที่ กค 0811/07656 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2542.

การเฉลี่ยภาษีซื้อ ที่เป็นภาระภาษีสำหรับเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบในการหลีกเลี่ยงภาษีเป็น อย่างมากเกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องสถานประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม นอกจากนี้ทางด้าน ผู้ประกอบการก็เป็นภาระทางด้านภาษีที่ยุงยาก และอาจนำไปสู่การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติ เพื่อให้ถูกต้องตามบทบัญญัติที่ได้ตราไว้ ในที่สุดผู้ประกอบการอาจจะเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ และอาจทำให้เสียสิทธิทางด้านภาษี เห็นควรต้องพิจารณาเกี่ยวกับปัญหานี้เพื่อให้ บทบัญญัติมีความทันสมัยและทันต่อสภาวะการณ์ในปัจจุบัน โดยการยกเว้นแนวทางปฏิบัติที่มี อยู่หรือไม่

3) ข้อพิจารณา และปัญหาการรับรู้เงินได้ระหว่าง บุคคลธรรมดา และนิติ บุคคล

จากการที่กฎหมายยินยอมให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในสถานที่สามารถทำ หนังสือยินยอมให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มใช้ที่อยู่หรือสถานประกอบการใน การจดทะเบียนได้ ด้วยวิธีการทำหนังสือสัญญาให้ใช้สถานประกอบการโดยไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งหากมองในด้านรายได้ทางภาษี หากเป็นนิติบุคคลต้องรับรู้เป็นเงินได้ ตามมาตรา 65 ทวิ (4) แต่หากเป็นบุคคลธรรมดาด้านรายได้ทางภาษีถือว่าไม่ก่อให้เกิดเป็นรายได้ตามมาตรา 39 แห่ง ประมวลรัษฎากร หากเปรียบเทียบกันระหว่างบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ตามกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลต่างก็เป็นหน่วยภาษีเหมือนกัน และวัตถุประสงค์ ของการประกอบการที่อยู่ในบังคับภาษีมูลค่าเพิ่มเหมือนกัน คือ แสวงหากำไร หากแต่ จะพิจารณาอย่างเป็นกลางกันว่าจะต้องถือเป็นเงินได้เหมือนกัน ตามหลักความเป็นธรรม ควรพิจารณาให้มีการจัดเก็บภาษีจากสัญญาให้ใช้สถานประกอบการจากบุคคลธรรมดา โดยบัญญัติกฎหมายในลำดับรองโดยการยกเลิกการบัญญัติสัญญาประเภทนี้

3.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนสูงสุดของสถานประกอบการต่อเลขที่ตั้ง

จากบทบัญญัติภาษีมูลค่าเพิ่ม เกี่ยวกับสถานประกอบการจดทะเบียน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กรมสรรพากรมิได้กำหนดจำนวนผู้ประกอบการ จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มในเรื่องจำนวนเลขที่บ้านหนึ่งเลขหรือสถานประกอบการหนึ่งที่ตั้งจะ สามารถจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้สูงสุดกี่หน่วยภาษี เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเพื่อไม่ให้ เป็นกฎหมายที่มีช่องว่าง ทำให้มีผู้แสวงหาผลประโยชน์นี้จนทำให้ประเทศขาดรายได้จาก ภาษีมูลค่าเพิ่ม

4. สถานประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษากฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐต่างประเทศจะทำให้เห็นภาพรวมการบัญญัติ กฎหมายในเรื่องสถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม นำมาเป็นแนวคิดและ เปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพ ปัจจุบัน ให้ทันสมัย และเป็นสากล โดยมีกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มที่พิจารณาคือ กฎหมายของ สหภาพยุโรป (EU) กฎหมายของประเทศสวีเดน และกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย

4.1 สถานประกอบการตามกฎหมายสหภาพยุโรป (The European Union: EU)

The European Union จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2536 ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้กับประเทศสมาชิกมีชื่อว่า The Six Vat Directive ต่อมาวันที่ 15 มีนาคม 2547 คณะกรรมาการยุโรป (European Commission) ปรับปรุงใหม่เสนอต่อสภายุโรป (European Parliament) และได้รับการอนุมัติโดยมีผลบังคับใช้แทน The Six Vat Directive เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2549 มีชื่อเรียกว่า “The Recast of the Sixth Vat Directive” หรือ RVD²⁶ คำจำกัดความของคำว่า “สถานประกอบการถาวร” สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่ม (Permanent establishment) RDV ไม่ได้บัญญัตินิยามไว้ แต่ก็ได้มีการตีความจากตัวบทของ RDV ภายใต้บทบัญญัติเรื่องการขายสินค้าและการให้บริการ จากการตีความของ RDV ข้อบังคับการดำเนินการของสภา และการตีความของศาล ECJ มีรายละเอียดดังนี้

- 1) สถานประกอบการถาวร (Permanent establishment) ตาม Article 44 ของ RDV คือสถานที่ที่ผู้ประกอบการ (ผู้เสียภาษี Person taxable) มีการกระทำ (acting) หรือประกอบกิจการหรืออธิบายได้ว่าเจ้าของกิจการต้องดำเนินธุรกิจผ่านการดำเนินการ มีการควบคุม มีการตัดสินใจของตนเอง อาจจะสรุปได้ว่าเป็นสถานที่ที่ผู้ประกอบการเป็นศูนย์กลางในการควบคุมการประกอบธุรกิจ (Business)
- 2) สถานประกอบการถาวร (Permanent establishment) ภายใต้ข้อบังคับการดำเนินการของสภายุโรปหมายเลข 282/2011 Council Implementing Regulation No 282/2011 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 สรุปได้ว่า สถานประกอบการถาวร Fixed establishment ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จากข้อบังคับสามารถสรุปตามข้อบัญญัติที่ 10 และ 11 เกี่ยวกับสถานประกอบการมีหลักการพิจารณาคือ (1) ระยะเวลาในการประกอบการ (2) ทรัพยากรทางเทคนิค (Technical resources) (3) ทรัพยากรมนุษย์ (Human resources) และ (4) ความสามารถในการรับและให้บริการ
- 3) สถานประกอบการถาวร (Fixed establishment) ตาม มาตรา 9 แห่ง The Sixth VAT Directive เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาสถานที่ประเภทการให้บริการ อาจพิจารณาว่าเป็นแนวคิดของกฎหมายสหภาพยุโรป (EU Law) อย่างไรก็ตามภาษาที่ใช้เป็นทางการของสหภาพยุโรป (8 ใน 11 ภาษา) คำว่าสถานประกอบการมั่นคง (Fixed establishment) เป็นคำตาม Sixth VAT Directive แต่บางประเทศสมาชิกได้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในโดยไม่ได้อ้างถึงคำว่าสถานประกอบการ (Fixed establishment) แต่เป็นการแสดงออกถึงแนวคิดเกี่ยวกับสถานประกอบการถาวร (Permanent establishment) ที่เป็นคำนิยามที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีทางตรงหรือภาษีเงินได้
- คำว่าสถานประกอบการมั่นคง มีความหมายแคบกว่าถาวร (Permanent) อาจส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านเนื้อหาของประเทศสมาชิก เช่น ในการจัดเก็บภาษีของประเทศออสเตรเลีย เยอรมันนี และอิตาลี ที่ถือเป็นสถานประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่อาจจะไม่ใช่

²⁶ ชินภัทร วิสุทธิแพทย์, “การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 56-58.

สถานประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มตามนิยามของประเทศสมาชิกอื่น 4) สถานประกอบการถาวร (Fixed establishment) ตามการตีความของ ECJ : Court of Justice of the European Union การพิจารณาสถานที่ให้บริการให้ถือสถานที่ที่ผู้ให้บริการได้ประกอบธุรกิจหรือมีสถานประกอบการมั่นคง (Fixed Establishment) สามารถให้บริการได้ โดยคำว่า “สถานประกอบการมั่นคง” ได้รับการพัฒนามาจาก ECJ เนื่องจาก RDV ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงมีคำวินิจฉัยและได้วางหลักเกณฑ์ว่าสถานประกอบการมั่นคง ต้องเข้าลักษณะเป็นสถานประกอบการที่มีความถาวรเพียงพอ และมีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทางเทคนิควิชาการ (Human and Technical Resources) ที่จะสามารถให้บริการต่าง ๆ ได้โดยอิสระ²⁷

4.2 สถานประกอบการตามกฎหมายประเทศสวีเดน

กฎหมายที่บังคับใช้ คือ The Swedish VAT Act ซึ่งได้หลักการมาจาก EU VAT Directive 2006/112 คำว่าสถานประกอบการสำหรับกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศสวีเดนไม่ได้บัญญัติไว้ แต่กล่าวได้ว่ามีการนำมาใช้ในลักษณะตีความจากคำว่า Permanent establishment จากแนวความคิดการจัดเก็บภาษีทางตรง (Direct tax) หรือภาษีเงินได้ (Income tax)²⁸ คำนิยามหรือคำจำกัดความของคำว่า “สถานประกอบการ (Permanent establishment)” บัญญัติไว้ในกฎหมายภาษีเงินได้ของประเทศสวีเดน (The Swedish Income Tax Act) ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป สวีเดนมีเกณฑ์การพิจารณา 3 ประการ คือ 1) ต้องมีสถานประกอบการที่แน่นอน 2) สถานประกอบการต้องมีความคงทนในระดับหนึ่ง และ 3) การประกอบการต้องดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนจากสถานที่ตั้ง นอกจากนี้ประเทศสวีเดนยังมีการพิจารณาให้ที่พักอาศัย (home office) ทั้งของตนเองและของผู้อื่นเป็นสถานประกอบการได้ด้วย ตัวอย่างเช่น บริษัทจ้างที่ปรึกษาเพื่อเป็นพนักงานประจำและทำงานให้คำปรึกษาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง (กิจการของผู้ประกอบการ) จากที่บ้านของพนักงานถือเป็นการประกอบการ

4.3 สถานประกอบการตามกฎหมายประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายที่ใช้จัดเก็บในปัจจุบันคือ A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999 หรือ GST เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2543²⁹ แนวคิดเกี่ยวกับสถานประกอบการ GST ของประเทศออสเตรเลีย ตามบทบัญญัติไม่ได้บัญญัตินิยามไว้เป็นการเฉพาะ

²⁷ สุเมธ ศิริคุณโชติ, *ภาษีมูลค่าเพิ่ม : หลักการและหลักปฏิบัติในทางระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), 55-57.

²⁸ Skatteverket, “Permanent establishment,” <https://skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/businessesandemployers/nonswedishbusinesseswithoperationsinsweden/permanentestablishmentinsweden.4.676f4884175c97df4191c82.html>, accessed June 15, 2021.

²⁹ เบลูจอร์ตัน สุวรรณทัต, “การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มชั่วคราว,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 33.

โดยอาศัยอ้างอิงจากบทบัญญัติในการขอมิเลขประจำตัวผู้เสียภาษี ABN : Australian Business Number และได้รากฐานค่านิยามมาจากระบบภาษีเงินได้ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าสถานประกอบการ GST หมายถึง สถานที่ที่ประกอบธุรกิจของตนเอง หรือการประกอบการผ่านตัวแทน ทั้งนี้ประเทศออสเตรเลียได้มีการตราที่เคร่งครัดในการกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบจดทะเบียนสำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์สถานประกอบการถาวร เพียงกำหนดความสามารถ สิทธิ และหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนไว้ กล่าวคือหากจดทะเบียน GST ก็จะมีสิทธิในการออกไปกำกับภาษีและการขอคืนเครดิต หากจดทะเบียนแบบง่ายก็จะมีสิทธิออกไปกำกับภาษีและใช้สิทธิเครดิตภาษีเสมือนกับผู้บริโภคทั่วไป เพียงแต่ต้องมีหน้าที่เรียกเก็บภาษีแทนรัฐบาลออสเตรเลีย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ ประเด็นของสถานประกอบการ ตามมาตรา 77/1 (20) แห่งประมวลรัษฎากร ในประเด็น 3 ลักษณะ คือ (1) สถานที่หรือส่วนของสถานที่ (2) สถานที่ผลิตสินค้าหรือที่เก็บสินค้าแม้จะไม่ใช่สถานที่ขายสินค้าหรือให้บริการ และ (3) ที่อยู่อาศัย และกฎหมายลำดับรอง คือ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 57) โดยเปรียบเทียบกับสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้ศึษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นอ้างอิงจากหนังสือตอบข้อหารือของกรมสรรพากร กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มของต่างประเทศ อีกทั้งเปรียบเทียบกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีในด้านความเป็นธรรมและความเป็นกลางทางภาษี พร้อมนี้ได้เสนอแนะทางแก้ไขหรือข้อเสนอแนะด้วย ดังนี้

1) สถานที่ หรือส่วนของสถานที่

สถานประกอบการ การพิจารณาต้องมีลักษณะการใช้สถานที่หรือที่ในประกอบการต้องเป็นประเภทกิจการที่บังคับในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม และเป็นสถานที่ที่มีการประกอบการเป็นปกติประจำ มีความมั่นคง สำหรับประเภทของสถานที่หรือส่วนของสถานที่ กรมสรรพากรได้กำหนดไว้ตามแบบคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ. 01) ประกอบด้วย อาคารพาณิชย์ อาคารสำนักงาน อาคารโรงงาน และอื่น ๆ

สถานประกอบการ มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ เป็นกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง และใช้สถานที่บุคคลอื่นเพื่อเป็นสถานประกอบการ พิจารณาได้จากการทำสัญญาประกอบด้วย 1) สัญญาเช่า ผลคือสถานที่เช่าสามารถใช้เป็นสถานประกอบการได้ 2) สัญญาบริการ ตามกฎหมายไม่ใช้สถานที่ดังกล่าวใช้เป็นสถานประกอบการได้ เช่น สัญญาบริการกรณีสำนักงานร่วม (Virtual Office) ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรยกเลิกข้อห้ามนี้เพื่อไม่ให้เป็นการกีดกันด้านภาษีทั้งผู้เสียภาษีและกรมสรรพากรในการคำนวณตามหลักการเฉลี่ยภาษีซื้อ และให้เป็นไปหลักภาษีอากรที่ดีในเรื่องความเป็นธรรมและความเป็นกลางทางภาษี ระบบภาษีต้องไม่มีสิทธิพลในการตัดสินใจประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ เมื่อเทียบกับสัญญาเช่า และ 3) สัญญายินยอมให้ใช้ที่หรือสถานที่โดยไม่มีค่าตอบแทน ทำให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยภาษีที่เป็นนิติบุคคลและบุคคล

ธรรมดาในด้านการรับรู้เป็นรายได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรยกเลิกสัญญาประเภทนี้ ของประกาศ
อธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 57) ข้อ 5 (5) (ข) ดังนี้

เดิม “(ข) กรณีเป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ให้แนบภาพถ่ายสัญญาเช่า โดยสัญญาเช่า
ดังกล่าวต้องระบุชื่อ ที่อยู่ ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ด้วย และถ้าเป็นกรณีเจ้าของ
อสังหาริมทรัพย์ให้ใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นโดยไม่มีค่าตอบแทน ให้แนบภาพถ่ายหนังสือยินยอม
ให้ใช้เป็นที่ตั้งสถานประกอบการ”

เป็น “(ข) กรณีเป็นการเช่าหรือการใช้บริการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ให้แนบภาพถ่าย
สัญญาเช่าหรือสัญญาบริการ โดยสัญญาเช่าหรือสัญญาบริการดังกล่าวต้องระบุชื่อ ที่อยู่ ของ
เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ด้วย ให้แนบภาพถ่ายหนังสือยินยอมให้ใช้เป็นที่ตั้งสถานประกอบการ”

ตามกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสวีเดน และออสเตรเลีย บัญญัติในเรื่องสถานที่ไว้
มีลักษณะเหมือนประเทศไทย คือ เป็นสถานที่ที่ประกอบการค้าเป็นประจำเป็นสถานที่มั่นคง
สหภาพยุโรปจะมีการพิจารณาพิเศษ คือ เจ้าของกิจการต้องดำเนินธุรกิจผ่านการดำเนินการ
มีการควบคุม มีการตัดสินใจด้วย และ RDV ต้องพิจารณาเกี่ยวกับสถานที่ที่เกี่ยวข้อง
การประกอบธุรกิจ (Business) เหมือนกับประเทศไทยที่ห้ามธุรกิจบางประเภทห้ามใช้สถานที่
เป็นสถานประกอบการ เช่น สำนักงานบัญชีและสำนักงานกฎหมาย นอกจากนี้ข้อบังคับของ
สหภาพยุโรปยังให้ความสำคัญกับทรัพยากรด้านบุคคลและด้านเทคนิคเป็นองค์ประกอบพิเศษ
ในการพิจารณาด้วยเหมือนกับประเทศไทยในเรื่องการพิจารณาสถานประกอบการประเภทอื่น ๆ
ตามแบบคำขอ (ภ.พ.01) ข้อสังเกตประเทศออสเตรเลียไม่มีบทบัญญัติที่เคร่งครัดบัญญัติ
เพียงแต่ว่าเป็นการประกอบธุรกิจที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มและมีค่าตอบแทน
สันนิษฐานได้ว่าพิจารณาเฉพาะลักษณะการประกอบธุรกิจเท่านั้นโดยไม่คำนึงถึงความสำคัญ
ของสถานที่หรือสถานประกอบการ

2) สถานที่ผลิตสินค้าหรือที่เก็บสินค้าแม้จะไม่ใช่สถานที่ขายสินค้าหรือให้บริการ

จากการศึกษาพบว่า กรณีที่เป็นสถานที่ผลิตสินค้าหรือที่เก็บสินค้า ที่ไม่ใช่สถานที่ขายหรือ
สถานที่ให้บริการสินค้า มักจะอยู่ในกรณีต้องจดทะเบียนสถานประกอบการเป็นสาขา
ตามมาตรา 85/7 แห่งประมวลรัษฎากรจึงถือเป็นสถานประกอบการอีกประเภท นอกจากนี้
ยังกำหนดให้สาขาต้องมีการออกใบกำกับภาษี จัดทำรายงานภาษีซื้อภาษีขายและรายงาน
สินค้าและวัตถุดิบเป็นรายสถานประกอบการ ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับ
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 89)

สาเหตุในบัญญัติเรื่องนี้ เนื่องจากการป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีของผู้ประกอบการ
เช่น สถานประกอบการมีสาขาหลายแห่งแต่นำรายรับบางสาขาเสียภาษี หรือนำรายรับมา
เสียภาษีไม่ครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตามยังเป็นผลดีกับผู้ประกอบการทำให้มีระบบควบคุมภายใน
ที่ดีสำหรับกรณีมีสาขาหลายแห่งในการประกอบธุรกิจ

3) ที่อยู่อาศัย

สถานประกอบการในลักษณะที่เป็นที่อยู่อาศัย คือสถานประกอบการที่ใช้เป็นสถานประกอบการโดยแยกส่วนของพื้นที่ภายในที่อยู่อาศัยเป็นสถานประกอบการ และกรณีที่ไม่มีสถานประกอบการเพื่อการประกอบกิจการในธุรกิจบางประเภทซึ่งเป็นการกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยที่อยู่อาศัยในปัจจุบันมีสองลักษณะ คือ บ้านเรือน และอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในการใช้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยนั้นอ้างอิงการบังคับตามบทบัญญัติของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 โดยกำหนดเป็นเลขที่บ้าน หรือทะเบียนบ้าน จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากสังคม เศรษฐกิจ รูปแบบธุรกิจ และนโยบายของรัฐในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อผู้เสียภาษีและการทำงานของเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากร ผู้เขียนเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติเพื่อขยายความคำว่าที่อยู่อาศัยโดยให้หมายความรวมถึงภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน ในคานียาม มาตรา 77/1 (20) วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร ดังนี้

มาตรา 77/1 (20) วรรคสอง

เดิม “ในกรณีผู้ประกอบการไม่มีสถานประกอบการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบการนั้นเป็นสถานประกอบการ...”

เป็น “ในกรณีผู้ประกอบการไม่มีสถานประกอบการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าที่อยู่อาศัยหรือภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านของผู้ประกอบการนั้นเป็นสถานประกอบการ...”

สำหรับที่พักอาศัย ประเภทอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จากการศึกษาพบว่า ได้มีการบัญญัติกฎหมายควบคุมไว้เป็นระยะเวลาเนิ่นนาน ไม่มีการปรับเปลี่ยนตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ รูปแบบการประกอบกิจการที่เปลี่ยนแปลงไป ธุรกิจบางประเภทที่สามารถใช้เป็นสถานประกอบการได้แต่ยังไม่มีการแก้ไข จึงเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการสำหรับที่พักอาศัยประเภทนี้ ผู้เขียนเห็นควรยกเว้นให้ธุรกิจบางประเภท เช่น ธุรกิจออนไลน์ e-Commerce สำหรับผู้ประกอบการเพียงหน่วยภาษีบุคคลธรรมดาและเป็นเจ้าของธุรกิจเท่านั้นที่สามารถใช้ที่พักอาศัยดังกล่าวเป็นสถานประกอบการได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีบทบัญญัติในกฎหมายลำดับรองฉบับใหม่ หรือแก้ไขฉบับเดิมคือ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 57) ข้อ 5 (5) (ก) วรรคสอง โดยมีเนื้อหา ดังนี้

บุคคลธรรมดาที่มีกรรมสิทธิ์ในห้องชุด และมีการประกอบกิจการธุรกิจการขายของออนไลน์เท่านั้น และเข้าหลักเกณฑ์เป็นผู้ประกอบการตามมาตรา 77/1 (5) สามารถใช้ห้องชุดนั้น เป็นสถานประกอบการตามมาตรา 77/1 (20) แห่งประมวลรัษฎากรได้

กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มของสหภาพยุโรป RDV มาตรา 44 หรือ 45 บัญญัติว่า หากไม่มีสถานประกอบการ หรือสถานประกอบธุรกิจ ให้ถือเอาสถานที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่อยู่อาศัยประจำเป็นสถานประกอบการ ซึ่งเหมือนกันกับประเทศไทย และประเทศสวีเดนได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้ที่อยู่อาศัยเป็นสถานประกอบการที่มีความหมายกว้างมาก ดังจะเห็นได้จาก

การตีความของคำว่า home office ที่มีองค์ประกอบคือ ต้องมีพนักงานประจำ และมีการทำงานอย่างสม่ำเสมอ ที่พักอาศัยนั้นก็ถือเป็นสถานประกอบการได้ โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องสถานประกอบการตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มที่เคร่งครัดมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลีย จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงการตีความ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 57) เพื่อให้กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มทันต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ มีความทันสมัยและเป็นสากล และเป็นภาษีที่ดี อำนวยการจัดเก็บภาษีให้กับประเทศไทย

บรรณานุกรม

กรมสรรพากร. ผู้มีสิทธิจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม.

<https://vsreg.rd.go.th/jsp/FVATDetail.jsp>. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2562.

ชินภัทร วิสุทธิแพทย์. “การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง, 2561.

เบญจรัตน์ สุวรรณทัต. “การจัดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มชั่วคราว.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

วิบูลย์ บุญยศิริโรตม์. “ภาษีมูลค่าเพิ่มกับภาษีสรรพสามิต.” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 1. ปีที่ 40.

ศรินันท์ ไทยานันท์. “การเครดิตภาษีซื้อที่เกิดขึ้นก่อนจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

สุเมธ ศิริคุณโชติ. ภาษีมูลค่าเพิ่ม : หลักการและหลักปฏิบัติในทางระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.

สุเมธ ศิริคุณโชติ และคณะ. ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2562. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2562.

สำนักงานสถิติ. “โครงการ: สำมะโนประชากรและเคหะ ปี 2543.”

<http://statstd.nso.go.th/definition/projectdetail.aspx?periodId=85&defprodefId=1113>. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2564.

วิบูลย์ บุญยศิริโรตม์. “ภาษีมูลค่าเพิ่มกับภาษีสรรพสามิต.” รัฐสภาสาร 40, ฉ.1 (ม.ค. 2535): 11.

Skatteverket. “Permanent establishment.”

<https://skatteverket.se/serviceankar/otherlanguages/inenglish/businessesandemployers/nonswedishbusinesseswithoperationsinsweden/permanentestablishmentinsweden.4.676f4884175c97df4191c82.html>. accessed June 15, 2021.

การจัดการความสัมพันธ์กองทัพในบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัย The Contemporary Military and Politics Relation Management in the Context of Thailand

ยุทธศาสตร์ นนอแก้ว*

สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ที่ 9 ถ.พหลโยธิน ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100

Yutthasart Norkaew

School of Political & Public Administration, Chiang Rai Rajabhat University,
80 Moo 9, Paholyothin Road, Bandoo, Muang District,
Chiang Rai Province 57100
Email: yutthasart.nk@hotmail.com

Received: August 5, 2021

Revised: October 5, 2021

Accepted: October 25, 2021

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการความสัมพันธ์กองทัพภายใต้กรอบแนวคิดการปฏิรูปกองทัพในมุมมองการลิดรอนสิทธิมนุษยชนว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร และศึกษาความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับกองทัพในยุคเปลี่ยนผ่านอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัย ผลการศึกษา พบว่า การจัดการกองทัพสมัยใหม่ของไทย ควรยึดหลักการสร้างกองทัพตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยทั้งในรูปแบบการบริหารการเมืองและการจัดการกองทัพควบคู่กันไปด้วย ซึ่งโดยหลักการแล้วทหารมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของรัฐบาลพลเรือนเป็นสำคัญ เนื่องด้วยการบริหารการเมืองสมัยใหม่ในยุคปัจจุบัน หากทหารมีอำนาจเหนือรัฐบาลพลเรือน ก็จะส่งผลกระทบต่ออิทธิพลของกองทัพที่สามารถครอบงำโครงสร้างเชิงระบบทางการเมือง เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางอำนาจให้กับตนเองและพวกพ้องผ่านระบบอุปถัมภ์ได้

ฉะนั้น การจัดการความสัมพันธ์กองทัพในบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัย จึงควรมีการปฏิรูปกองทัพในส่วนของระบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทั้งระบบ โดยผู้เขียนได้วิเคราะห์และสรุปออกมาได้ 4 แนวทาง ดังนี้

* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

- 1) การพัฒนาระบบทหารอาชีพและการจัดกำลังพลสำรองใหม่ทั้งระบบ ด้วยการยกเลิกระบบทหารเกณฑ์และปฏิรูปกองทัพตามกรอบแนวคิดการควบคุมเชิงอัติวิสัยและภววิสัย
- 2) การปฏิรูปการเมืองเชิงระบบว่าด้วยการเสริมสร้างรากฐานความเข้มแข็งทางการเมืองของฝ่ายบริหารกับกองทัพในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม
- 3) การสร้างเสริมระบอบรัฐธรรมนูญนิยมในสถาบันการศึกษาของทหารทุกระดับชั้น เพื่อเป็นการปลูกฝังค่านิยมการพัฒนาการเมืองรูปแบบประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนทหารรุ่นใหม่ที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำหรือผู้ปฏิบัติงานของกองทัพในอนาคตต่อไป
- 4) การเปิดกว้างทางการเมืองแก่ประชาชนในรูปแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ด้วยการจัดการความสัมพันธ์เชิงระบบโครงสร้างอำนาจในสังคมรูปแบบใหม่ โดยปราศจากการขัดขวางหรือใช้ความรุนแรงของทุกฝ่ายอย่างเป็นประจักษ์ อันได้แก่ กองทัพ รัฐบาล และประชาชน ซึ่งสามารถพบเห็นความสัมพันธ์ลักษณะเช่นว่านี้ได้โดยทั่วไปในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกา

คำสำคัญ: การจัดการ, กองทัพไทย, การเมืองไทย, การเกณฑ์ทหาร, สิทธิมนุษยชน

Abstract

This academic article objective is to study the management of military relations under the concept of military reform in a view of the deprivation of human rights through conscription, and to study the political relationship between the government and the armed forces in the transitional period of power that affects the context of contemporary Thai politics. Which should adhere to the principle of building an army in a democratic way, both in the form of political administration and the management of the army; in principle, the military is essentially under the jurisdiction of the civilian government. Due to the modern political management in the present era, if the military can dominates and leads an elected government of the people. It will affect the influence of the military that can dominate the political structure. Moreover, they can negotiate and make benefits for themselves and their friends through the patronage system.

Therefore, there should be a reform of the military in the structural system. The authors analyzed and summarized into 4 approaches as follows:

1) The development of professional military systems and the reorganization of the entire reserve system with the abolition of the conscription system.

2) The systematic political reform on the empowerment of the civilian government under the leadership-follower relationship through concrete constitutional provisions.

3) To promote the constitutionalism in military educational institutions at all levels In order to instill democratic political development values for young soldiers who will become leaders or operators of the army in the future.

4) The Political openness in the form of modern democracy by giving people the opportunity to actively participate in politics While the government and military must endure the prolonged and non-violent protests to suppress people. This is allowing everything to follow in accordance with the democratic regime. This is the most evident form of managing the new relationship between the military, government and people. That can be seen everywhere in Western countries where have long developed democratic political developments in both Europe and America.

Keywords: Management, Thai Military, Thai Politics, Conscription, Human Rights

1. บทนำ

กองทัพสมัยใหม่ตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ควรมีสถานะอยู่ในลักษณะการรับฟังคำสั่งภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐบาลพลเรือนอย่างเคร่งครัด ตามกรอบแนวคิดการควบคุมเชิงอัตวิสัย (Subjective Civilian Control)¹ เนื่องจากกรอบวิธีคิดและการจัดการในมุมมองแบบทหารไม่ได้เอื้ออำนวยต่อบทบาทหน้าที่ในกิจการพลเรือน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแต่ประการใด การจัดการของทหารส่วนใหญ่จะเน้นความสามารถเชิงเดี่ยวทางด้านการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงเสียเป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น การปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การปกป้องมาตุภูมิจากผู้รุกรานภายนอก เป็นต้น² ทำให้กองทัพจึงไม่สมควรแสดงบทบาทใด ๆ ทางการเมืองที่เป็นการสร้างอิทธิพลในการต่อรองอำนาจและผลประโยชน์เชิงระบบอุปถัมภ์ทุกกรณี เนื่องด้วยอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือการควบคุมมวลชนที่ออกมาต่อต้านรัฐบาลควรเป็นอำนาจการตัดสินใจในดุลยพินิจของรัฐบาลพลเรือนที่มีความชอบธรรมมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งรัฐบาลต้องสามารถสั่งการและมีอิทธิพลเหนือนำการบัญชาการกองทัพในทุกระดับได้ตลอดเวลา

กองทัพจึงมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการช่วยเหลือรัฐบาลและทำหน้าที่หลัก คือ การปกป้องมาตุภูมิและรักษาความมั่นคงภายในประเทศ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางอำนาจตามคำสั่งบังคับบัญชาสูงสุดของรัฐบาลพลเรือนเพียงเท่านั้น³ สอดคล้องกับแนวคิดของ Huntington⁴ ที่ได้อธิบายในหนังสือชื่อ “The Soldier and the State” โดยระบุว่า การควบคุมกองทัพที่ดีที่สุด คือ รัฐบาลจำเป็นต้องมีอำนาจควบคุมกองทัพที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ถือเป็นลักษณะการควบคุมกองทัพเชิงอัตวิสัย (Subjective Civilian Control) โดยกองทัพจะอยู่ภายใต้พลังของชนชั้นทางสังคมและองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะกองทัพไม่ได้มีที่มาจากการจัดตั้งขึ้นมาของรัฐบาล แต่มีที่มาจากอำนาจอธิปไตยของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ปกป้องมาตุภูมิจากการรุกรานของข้าศึกศัตรูภายนอก รัฐบาลจึงเป็นเพียงหนึ่งในเครื่องมือกลไกของระบบการเมืองที่มีบทบาทเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งการแทนประชาชนในสถานการณ์ต่าง ๆ อาทิเช่น การประกาศสงครามต่อประเทศคู่กรณี การจัดตั้งกองทัพถาวรทำหน้าที่เป็นหัวของชาติ การระดมสรรพกำลังในยามศึก

¹ Huntington, S.P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (London: Harvard University Press, 1957).

² พวงทอง ภาวิครพันธ์ุ, “ปฏิรูปกองทัพ: รื้ออำนาจหลากหลายมิติของกองทัพในสังคมไทย,” 2564, <https://www.the101.world/101-policy-forum-military-reform/>, สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2564.

³ Croissant, A. & Kuehn, D., “Patterns of Civilian Control of the Military in East Asia's New Democracies,” *Journal of East Asian Studies* 9, No.2 (2009): 187-217.

⁴ Huntington, S.P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (London: Harvard University Press, 1957).

สงคราม การจัดสรรงบประมาณซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เตรียมความพร้อมให้แก่กองทัพ และการควบคุมโครงสร้างกิจการภายในทางการทหารทั้งหมด เป็นต้น⁵

นอกจากนี้ กองทัพจะต้องถูกควบคุมเชิงภววิสัย (Objective Civilian Control) อีกหนึ่งชั้นควบคู่กันไปด้วย โดยเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายพลเรือนและกองทัพออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ ซึ่งต้องมีกระบวนการบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดช่องโหว่จนนำไปสู่การที่กองทัพจะสามารถเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองด้วยการกล่าวอ้างความชอบธรรมตามกฎหมายได้ในทุกกรณี เมื่อสามารถควบคุมปัจจัยทั้งสองประการได้อย่างสมดุล ผลลัพธ์ที่ได้จะนำไปสู่การที่ทหารเกิดทัศนคติที่ดีต่อวิชาชีพและมีความเป็นทหารมืออาชีพโดยสมบูรณ์⁶ เห็นได้ชัดว่า การผนวกวิธีการควบคุมเชิงอัตวิสัยและเชิงภววิสัยบูรณาการเข้าไว้ด้วยกัน จะมีผลต่ออำนาจการบริหารที่มีเสถียรภาพของรัฐบาลพลเรือน ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติในรัฐสภา การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ การสร้างระบบตุลาการที่ผดุงความยุติธรรม และก่อให้เกิดองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลทั้งหมดอย่างเป็นประจักษ์โดยไม่ถูกรอบงำจากสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ตลอดจนรัฐบาลยังเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการทหารและบังคับบัญชาได้โดยไม่ต้องฟังเสียงทัดทานจากผู้นำเหล่าทัพ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁷ รัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมกองทัพสมควรเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดต่อบทบาทหน้าที่และกิจการต่าง ๆ ของกองทัพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กน้อยหรืออาจจะเป็นเรื่องใหญ่โตที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วนตามสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่บางครั้งคราวหรือเกิดขึ้นเป็นประจำ อาทิเช่น การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สงคราม การประกาศสงคราม และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสนับสนุนกองทัพ เป็นต้น⁸

การแยกภารกิจของกองทัพออกจากกิจการพลเรือนอย่าง เป็นเอกเทศ จะส่งผลเชิงจิตวิทยาทางด้านทัศนคติต่อการตระหนักรู้บทบาทหน้าที่ของทหารอย่างเคร่งครัด โดยทหารจะคำนึงถึงวิชาชีพและความรับผิดชอบของตนต่อสังคม ก่อเกิดวิสัยทัศน์มุ่งปฏิบัติภารกิจทางการทหารอย่างมืออาชีพเป็นสำคัญ โดยไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองในทุกกรณี ผลพวงที่ประชาชนจะได้รับจากความเป็นมืออาชีพของทหาร นั่นคือ การถูกปกป้องจากทหารด้วยสำนึกทางจิตวิญญาณ

⁵ Shibata, B., "The Spirit of Civilian Control Over the Military: Lessons from the United States Constitution," *Ritsumeikan law review*, (19) (2002-2003): 13-30.

⁶ Huntington, S.P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (London: Harvard University Press, 1957), 80-83.

⁷ ศุภณัฐ บุญสด, "การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย," *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์* 1, ฉ.1 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561): 18.

⁸ Trinkunas, H.A., *Crafting civilian control of the military in Venezuela: a comparative perspective* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2005), 6.

ของการเป็นผู้พิทักษ์รักษาปกป้องมาตุภูมิและประชาชนด้วยความรักดีจนกลายเป็นความภาคภูมิใจในเกียรติประวัติของการที่ครั้งหนึ่งในชีวิตพวกเขาเหล่านั้นเคยได้มีโอกาสรับใช้ชาติ⁹ การสร้างระบบทหารอาชีพจึงเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างปัจเจกบุคคลให้มีคุณภาพ โดยตระหนักถึงการนับถือคุณค่าในตนเองภายใต้ความเป็นประชาธิปไตยที่ได้หล่อหลอมให้เกิดความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกันระหว่างทหารกับประชาชน กองทัพที่มีทหารอาชีพจึงเปรียบเสมือนพลเรือนที่พร้อมรบ เพราะทหารก็คือประชาชน และประชาชนที่สมัครใจเป็นทหารก็พร้อมที่จะเสี่ยงเป็นเสี่ยงตายรับใช้ชาติ รวมถึงเมื่อพวกเขาปลดประจำการกลับเข้ามาอยู่อาศัยร่วมกันกับพลเรือนอีกครั้ง พวกเขา ก็จะกลายเป็นพลเมืองคุณภาพสูงในสังคมอีกด้วย¹⁰

สรุปได้ว่า ความท้าทายของการจัดการกองทัพสมัยใหม่ จึงไม่ได้อยู่ที่ความสามารถในการแสดงแสนยานุภาพทางการรบของทหารอีกต่อไป แต่อยู่ที่การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพเสียมากกว่า พิจารณาได้จากประเทศพัฒนาแล้ว ทางตะวันตกที่ปกครองด้วยรูปแบบประชาธิปไตยในทวีปยุโรปและอเมริกา จะไม่พบการแทรกแซงการเมืองโดยทหารให้ปรากฏ เหตุผลสำคัญมาจากการพัฒนาทางการเมืองที่ก้าวข้ามอำนาจนิยมโดยกองทัพไปแล้ว อันมีที่มาจากระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ ประชาชนจึงเกิดความตระหนักรู้ทางการเมือง ทำให้ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ (ทหาร) รับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน และไม่เข้าไปก้าวก่ายการทำหน้าที่ในกิจการพลเรือนของรัฐบาล ทำให้ภารกิจต่าง ๆ สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเป็นเอกเทศ แต่ถ้าหากสังคมการเมืองในประเทศใด ยังขาดวุฒิภาวะหรือยังไม่พัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ก็จะทำให้เกิดการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะในสังคมกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา ด้วยเหตุนี้ กองทัพและหน่วยงานส่วนอื่น ๆ จึงต้องตั้งมั่นทางอุดมการณ์อยู่บนเงื่อนไขของการพัฒนาระบบโครงสร้างการจัดการทางการเมืองในทุกมิติและความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคมมากกว่าการที่รัฐบาลพลเรือนจะมีอำนาจเด็ดขาดทางกฎหมายในการควบคุมกองทัพแบบเบ็ดเสร็จ

อนึ่ง การจัดการความสัมพันธ์กิจการของกองทัพกับพลเรือนก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จเป็นการทั่วไปในทุกประเทศ โดยเฉพาะความล้มเหลวจากการจัดการความสัมพันธ์ที่ผิดพลาดบ่อยครั้งนั้น จะเกิดขึ้นในกรณีกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาที่มีการปกครองรูปแบบประชาธิปไตย หรือกลุ่มประเทศที่ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ รวมถึงกลุ่มประเทศที่มีผู้นำเผด็จการดำรงตำแหน่งและสามารถครองอำนาจมาได้อย่างยาวนาน เป็นต้น

⁹ พลอย ธรรมภีรานนท์, “พลเรือนควบคุมทหาร : ทนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ,” 2560, <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563.

¹⁰ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชัยญาพัทธ์ วิพัฒนานันทกุล, “ระบบการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อยสหรัฐอเมริกากับปรัชญาและ “หัวใจ” ของการผลิตทหารอาชีพ,” *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า* 3, ฉ.1 (กันยายน-สิงหาคม 2559): 186.

ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่จุดรั้งพัฒนาการเมืองเป็นอย่างมาก ข้อสังเกตที่น่าสนใจพิจารณาได้จากกลุ่มประเทศดังกล่าว กองทัพยังคงมีโอกาสเข้าแทรกแซงการเมืองได้อยู่ตลอดเวลาด้วยเงื่อนไขสถานการณ์ทางการเมืองที่เผชิญ ณ ขณะนั้น ทำให้รัฐบาลกลุ่มประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาทางการเมืองจากการควบคุมกองทัพอย่างหนัก อาทิเช่น กรณีการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งจากการชุมนุมประท้วงของกลุ่มมวลชนอุดมการณ์ที่นำไปสู่การแสดงบทบาทของกองทัพด้วยการรัฐประหารในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 หรือกรณีการก่อรัฐประหารของกองทัพเมียนมาร์ ในปี พ.ศ. 2564 อันเป็นผลมาจากความไม่พอใจของกองทัพที่มีต่อผลการเลือกตั้ง ซึ่งนักการเมืองจากพรรคของนางออง ซาน ซูจี สามารถกุมชัยชนะอย่างเด็ดขาด ทำให้กองทัพเกิดความวิตกกังวลว่าจะถูกลดทอนอำนาจจนไม่อาจที่จะต่อรองอำนาจทางการเมืองกับรัฐบาลพลเรือนได้อีกต่อไป ส่งผลต่อการออกมาเคลื่อนไหวของประชาชนในการขับไล่เผด็จการจนลุกลามบานปลายถึงขั้นทหารยินยอมรับคำสั่งจากผู้บัญชาการของตน ไล่ล่าเช่นฆ่าประชาชนผู้บริสุทธิ์อย่างบ้าคลั่ง หรือกรณีทหารกลุ่มหนึ่งได้มีความพยายามยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลในประเทศตุรกี เมื่อปี พ.ศ. 2559 แต่ผลปรากฏว่ากลายเป็นการรัฐประหารที่ล้มเหลว เนื่องจากประชาชนไม่ยินยอมให้ก่อการได้สำเร็จด้วยการออกมาต่อต้านอย่างถึงพริกถึงขิง จนท้ายที่สุดทหารก็ต้องพ่ายแพ้ไปอย่างหมดรูป เป็นต้น เห็นได้ชัดว่า การรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างการเมืองการบริหารระหว่างรัฐบาลกับกองทัพอยู่ในระดับที่ตัดเทียมกันเชิงความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ทำให้เกิดการต่อรองผลประโยชน์ทางอำนาจระหว่างกันอยู่เสมอ ผลร้ายที่เกิดขึ้นจึงตกอยู่กับประชาชนผู้บริสุทธิ์ เพราะแม้ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองแต่การเมืองก็ต้องยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชนอยู่ดีไม่ว่าวันใดก็ตามหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ “การปฏิรูปกองทัพ” จึงถือเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้ภารกิจของรัฐบาลและกองทัพสามารถแยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศได้ โดยการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย นั่นคือ “รัฐธรรมนูญ” เป็นหลักประกันความมั่นคงในบทบาทของแต่ละฝ่ายให้มีความชัดเจนในแง่ของภารกิจ ซึ่งจะต้องไม่ก้าวท้าวอำนาจหน้าที่ระหว่างกันอย่างเป็นรูปธรรม

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการความสัมพันธ์กองทัพภายใต้กรอบแนวคิดการปฏิรูปกองทัพในมุมมองการลิตรอนสิทธิมนุษยชนด้วยการเกณฑ์ทหาร และศึกษาความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับกองทัพในยุคเปลี่ยนผ่านอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัย ปรากฏหัวข้อต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ ดังนี้

1. บทนำ
2. การปฏิรูปกองทัพ: แนวคิดเกี่ยวกับการยกเลิกระบบทหารเกณฑ์และการจัดกำลังพลในประเทศไทย
3. สิทธิมนุษยชนกับการถูกละเมิดโดยรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในกรณีระบบเกณฑ์ทหาร
4. การปฏิรูปการเมืองยุคเปลี่ยนผ่านอำนาจที่ส่งผลกระทบต่ออิทธิพลของกองทัพในบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัย
5. บทสรุป

2. การปฏิรูปกองทัพ: แนวคิดเกี่ยวกับการยกเลิกระบบทหารเกณฑ์และการจัดกำลังพลในประเทศไทย

“การปฏิรูปกองทัพ” ถูกนำมากล่าวถึงเป็นหนึ่งในหัวข้อที่เกิดการถกเถียงกันมากพอสมควรทั้งในแวดวงวิชาการ สถาบันทางการเมือง กลุ่มบรรดาทหารหัวก้าวหน้าภายในกองทัพ วงการสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิพากษ์วิจารณ์ในรายการที่มีการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั้งจากสื่อกระแสหลักและกระแสรอง และสื่อสังคมออนไลน์ที่มีการแพร่กระจายข้อมูลแนวคิดอย่างกว้างขวาง ฯลฯ โดยหลายฝ่ายมีมุมมองที่เห็นว่า ควรมีการปรับปรุงกองทัพใหม่ เพื่อให้มีความทันสมัยด้วยการสร้างระบบทหารอาชีพขึ้นมาอย่างสมบูรณ์ควบคู่กับการแก้ไขระบบศักดินาภายในกองทัพโดยการยกเลิกระบบเกณฑ์ทหารปรับเปลี่ยนเป็นการเข้าร่วมกองทัพด้วยความสมัครใจของพลเรือน เนื่องจากในปัจจุบันการเกณฑ์ทหารไม่ได้มีความสัมพันธ์กับการรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติเหมือนดังเช่นในอดีต ด้วยเหตุที่การสู้รบในยุคโลกาภิวัตน์เป็นการแข่งขันผ่านระบบทุนนิยมภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจตามลักษณะผันแปรของระบบค่าเงินโลก ทำให้ทหารเกณฑ์ที่อยู่ในกองทัพอาจกลายเป็นเพียงภาระจากภาษีของประชาชนที่ไม่ได้สร้างมูลค่าใด ๆ ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลในระยะยาว¹¹

การเกณฑ์ทหารถือเป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่เราได้กระทำต่อพลเรือนจำนวนมากภายใต้อำนาจผ่านบทบัญญัติกฎหมายตามวิถีทางของรัฐชาติสมัยใหม่ แต่ทว่าจะกล่าวเช่นนี้เสียทีเดียวเลยก็คงจะไม่ได้ เพราะยังมีบางประเทศที่พลเรือนยินยอมรับใช้ชาติด้วยความสมัครใจ แม้จะเป็นการบังคับด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังยินยอมพร้อมใจเสียสละเวลาและมองว่าการเป็นทหารถือเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของความเป็นพลเมือง รวมทั้งยังถือว่าเป็นประสบการณ์ที่ดีในการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพและมีโอกาสได้ปกป้องชาติในภาวะที่สงครามยังไม่ได้ยุติลงอย่างเป็นทางการ พิจารณาได้จากประเทศเกาหลีใต้ที่การเกณฑ์ทหารยังคงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐไม่สามารถยกเลิกได้ทุกกรณี ด้วยเหตุที่สงครามในคาบสมุทรเกาหลียังคงคุกรุ่นอยู่ตลอดเวลา พร้อมทั้งไฟสงครามจะปะทุแผดเผาได้อยู่เสมอทุกเมื่อเชือวัน แม้ในปัจจุบันสถานการณ์จะผ่อนคลายไปมากแล้วเพียงใดก็ตาม

อย่างไรก็ดี วิถีชีวิตของคนเกาหลีใต้ยุคใหม่แตกต่างไปจากผู้คนในอดีตค่อนข้างมาก เพราะชายชาวเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบันส่วนหนึ่งได้เข้าสู่โลกทุนนิยมแบบเต็มตัวด้วยการประกอบอาชีพหลักในสังคมสมัยใหม่ อาทิเช่น ศิลปิน ดารา นักร้อง นักแสดง นักกีฬาระดับสากล เป็นต้น ซึ่งมีมุมมองว่าการเกณฑ์ทหาร ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการประกอบอาชีพของตนเป็นอย่างมาก ทำให้เสียโอกาสทั้งในแง่ของความรู้ในสายงาน การเก็บเกี่ยวประสบการณ์อันล้ำค่าจากความโด่งดังในฐานะศิลปินตามช่วงวัย การเสียเวลาพัฒนาทักษะทางด้านการแข่งขันโดยเฉพาะกีฬาสากล

¹¹ ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว, “การปฏิรูปกองทัพไทย: แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการลดบทบาทของกองทัพภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลพลเรือน,” *วารสารบริหารรัฐกิจ* 4, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2563): 84.

ที่ได้รับความนิยมระดับโลกอย่างฟุตบอล เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐสภาเกาหลีใต้ จึงได้มีการผ่อนคลยมาตรการเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารผ่านข้อบัญญัติกฎหมายด้วยการลงมติผ่านร่างกฎหมายที่อนุญาตให้ชายชาวเกาหลีใต้ โดยเฉพาะเหล่าบรรดาศิลปิน ดารา ที่ได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สามารถผ่อนผันการเกณฑ์ทหารออกไปได้จนกว่าอายุจะครบ 30 ปีบริบูรณ์ แต่ก็มีเงื่อนไขสำคัญ คือ ในกรณีที่ศิลปิน ดารา ซึ่งจะต้องประสบความสำเร็จในการส่งเสริมภาพลักษณ์ให้กับประเทศหรือปรากฏว่ามีชื่อเสียงโด่งดังระดับโลกเพียงเท่านั้น¹² นอกจากนี้ อิสราเอลยังเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีภัยจากการคุกคามของกองกำลังต่างชาติในบริเวณประเทศข้างเคียงอยู่เสมอ นับตั้งแต่มีก่อตั้งประเทศสำเร็จ ข้อสังเกตของทั้งสองกรณีจากทั้งสองประเทศที่ยกตัวอย่างข้างต้นมานั้น ทำให้ทราบว่ามีการใช้ระบบเกณฑ์ทหารและระบบการจัดกำลังพลสำรองด้วยความสมัครใจของพลเรือนในฐานะพลเมืองของชาติเป็นหลัก¹³

หากย้อนกลับไปพิจารณาการเกณฑ์บุคคลไปทำสงครามในอดีตที่ผ่านมา พบว่า ฝ่ายที่สามารถกุมชัยชนะเหนือข้าศึกศัตรูได้ จะทำการกวาดต้อนเชลยศึกสงครามเข้ามาประจำภายในกองทัพของตนและทำการฝึกฝนให้เกิดความพร้อมในการเข้าสู่สมรภูมิต่อไป หรือมาจากการระดมไพร่พลที่อยู่ภายใต้การปกครองอาณาจักรของตนเข้าร่วมสงครามตามคำสั่งของกษัตริย์เจ้าผู้ปกครอง หรือมาจากการใช้ทรัพย์สินเงินทองจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้แก่ทหารรับจ้าง เพื่อไปสู้รบกับข้าศึกศัตรูในนามกองทัพของตน ฯลฯ¹⁴ ทั้งนี้ การเกณฑ์ทหารอย่างเป็นระบบในรัฐชาติสมัยใหม่ เกิดขึ้นครั้งแรก ณ ประเทศฝรั่งเศส ภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบสาธารณรัฐ ในปี ค.ศ. 1789 เมื่อปรากฏถึงการสร้างชาติรูปแบบใหม่ กองทัพก็ต้องมีการปรับปรุงให้เกิดความทันสมัยเช่นเดียวกัน ด้วยการเกณฑ์ชาวนาและช่างฝีมือจำนวนมากเข้าร่วมกับกองทัพและดำเนินการฝึกฝนทักษะทางการทหารจนเกิดเป็นความเชี่ยวชาญชำนาญทางการรบ เพื่อการขยายแสนยานุภาพไปยังดินแดนต่าง ๆ ทำให้รัฐชาติในทวีปยุโรปเกิดความหวั่นเกรงต่อความมั่นคงของตน จนกลายเป็นที่น่าเกรงขามต่อประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก พิสูจน์ได้จากขนาดของกองทัพฝรั่งเศสที่มีกำลังพลทะยานขึ้นขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ตลอดระยะเวลาเพียง 2-3 ปี นับจากปี ค.ศ. 1792-1794 มีจำนวนพุ่งขึ้นมาถึง 130,000-600,000 คน ที่สำคัญทหารเหล่านี้มีประสิทธิภาพทางการรบสูงเป็นพิเศษจากการที่มุ่งฝึกฝน เพื่อนำกำลังพลไปใช้ทางการรบเพียงกรณีเดียว¹⁵ จากความสำเร็จ

¹² ชนกร สุนทร, “เกาหลีใต้ผ่านกฎหมายใหม่ อนุญาตให้ศิลปิน K-Pop ผ่อนผันการเกณฑ์ทหารได้,” 2563, <https://thestandard.co/south-korea-passes-law-allowing-artists-who-receive-government-recognition/>, สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2564.

¹³ ชวิชัย ผลสะอาด, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารและการจัดการกำลังสำรอง,” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร* 8, ฉ.2 (พฤษภาคม-ตุลาคม 2560): 49.

¹⁴ Levi, M., “The Institution of Conscription,” *Social Science History* 20, No.1 (1996): 134.

¹⁵ Scupham, W., Friend, “fellows, citizens and soldiers: The evolution of French revolution army, 1792-1799,” *Primary Source* 5, No.1 (2014): 24-31.

ที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศปรัสเซียได้นำระบบการเกณฑ์ทหารมาเป็นแบบอย่างในการจัดเตรียมกองทัพของตนให้มีสถานะพร้อมรบอยู่เสมอ เพื่อป้องกันการรุกรานจากเพื่อนบ้านข้างเคียง โดยเริ่มดำเนินการปรับปรุงกองทัพครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1814 และระบบเกณฑ์ทหารได้ถูกส่งต่อไปใช้กับกองทัพต่าง ๆ ทั่วโลกจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน¹⁶

สำหรับประเทศไทยปรากฏ “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124” ในปี พ.ศ. 2448 ซึ่งเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับราชการทหารฉบับแรกของไทย เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับรูปแบบการปฏิรูปกองทัพสมัยใหม่ตามอย่างชาติตะวันตก มุ่งให้ได้กำลังพลเข้ามาประจำการอย่างเป็นระบบ แต่มีข้อยกเว้นให้แก่บรรดาเชื้อพระวงศ์ว่า ไม่ต้องเข้ามารับราชการทหารอย่างเช่นพลเรือน แต่ทว่า “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2460” ได้ยุติข้อจำกัดดังกล่าวลงและบรรดาเชื้อพระวงศ์สามารถเข้ามารับราชการทหารเช่นพลเรือนได้ อันเป็นผลมาจากในขณะนั้นกำลังเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นมา ทำให้มีความจำเป็นต้องกำลังพลที่เป็นชายจำนวนมาก เพื่อเข้าร่วมสู้รบในสงคราม ต่อมารัฐบาลคณะราษฎรได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2475” ภายหลังจากเหตุการณ์ “ปฏิวัติสยาม 2475” เพื่อให้รูปแบบการได้มาซึ่งทหารเข้าประจำการมีความเหมาะสมกับโครงสร้างระบอบการปกครองรูปแบบใหม่ และมีการตรากฎหมายฉบับปรับปรุงอีกครั้ง เพื่อช่วยวางหลักการรับราชการทหารให้มีความทันสมัยเพิ่มมากขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2479” โดยยึดโยงกับ “พระราชบัญญัติรับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497” นับจากนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการบังคับใช้ดังที่ปรากฏเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน¹⁷

ปัจจุบันการจัดกำลังพลในประเทศไทย ถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กองกำลังประจำการและกองกำลังพลสำรอง ทั้งนี้ การจัดกองกำลังพลสำรองจะถูกนำมารวมอยู่ภายในกองกำลังประจำการของกองทัพที่ได้มาจากการเกณฑ์ทหารบางส่วนตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยที่มาของกำลังพลสำรองมาจากบุคคล 3 กลุ่ม ดังนี้¹⁸

กลุ่มแรก บุคคลที่สมัครใจขอเข้ารับราชการทหาร เป็นกลุ่มที่มีปณิธานอันแรงกล้าต่อการเข้ารับราชการทหารในฐานะรัฐของชาติ โดยมีทัศนคติที่ดีต่อการเป็นทหารด้วยความภาคภูมิใจ ซึ่งยึดโยงจากค่านิยมความเชื่อส่วนบุคคลเข้ากับระบบการปลูกฝังทางสังคมในเรื่องการรับใช้ชาติเข้ากับวาทกรรมของรัฐที่ระบุว่า “การเกณฑ์ทหารเป็นหน้าที่ของลูกผู้ชาย”

¹⁶ ศิวชัย ศรีโศคนกุล และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, “การเกณฑ์ทหารกับการทรมาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์จากมุมมองหนังสือรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 10, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 50.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, 50-51.

¹⁸ ยุทธศาสตร์ น้อยแก้ว, “การปฏิรูปกองทัพไทย: แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการลดบทบาทของกองทัพภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลพลเรือน,” 101.

กลุ่มที่สอง บุคคลที่เข้ารับการตรวจเลือกเพื่อจับสลากใบดำ-ใบแดง เป็นกลุ่มที่มีทัศนคติยึดโยงกับค่านิยมของสังคมตามกลุ่มแรก แต่ความยึดมั่นถือมั่นต่อการรับใช้ชาติอยู่ในระดับกึ่งกลาง อาจเกิดมาจากความไม่พร้อมหลายสาเหตุ อาทิเช่น กรณีกำลังอยู่ระหว่างกำลังศึกษาเล่าเรียนในสถาบันการศึกษาระดับต่าง ๆ หรือกรณีเลี้ยงดูบุพการี หรือกรณีต้องการประกอบอาชีพพลเรือนหารายได้จุนเจือครอบครัวมากกว่าการเข้ารับราชการทหาร เป็นต้น บุคคลกลุ่มนี้ จึงแสดงพฤติกรรมออกมาในเชิงการวิตใจด้วยการเลือกจับสลากใบดำ-ใบแดงเป็นการวัดโชคของตนเองและทำทนายดวงชะตาชีวิต หากปรากฏว่า จับได้ใบแดงก็มีความพร้อมเข้ารับราชการทหารตามที่กฎหมายกำหนด

กลุ่มที่สาม บุคคลที่ไม่มีความประสงค์เข้ารับการเกณฑ์ทหาร เป็นกลุ่มบุคคลที่หลีกเลี่ยงการเกณฑ์ทหารด้วยการหลบหนีหมายเรียกการตรวจเลือกเข้ารับราชการทหาร หรือบางกรณีก็จะยึดโยงกับกลุ่มที่สอง คือ เข้ารับการจับสลากใบดำ-ใบแดง โดยทัศนคติส่วนตัวไม่ได้มีความพึงพอใจหรือสมัครใจ แต่จับได้ใบแดงก็พร้อมปฏิบัติตามกฎหมายในการเข้ารับการเกณฑ์ทหาร หรือบางกรณีเลือกเข้ารับการฝึกกับส่วนกำลังพลสำรองด้วยการเข้าเป็นนักศึกษาวิชาทหาร¹⁹ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมตอนปลายและระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า และหลังจากได้รับการฝึกครบจำนวนหลักสูตร 3 ปี จะได้รับการลงบัญชีเป็นทหารกองเกิน โดยในระหว่างเข้ารับการฝึกจะได้รับเอกสารสำคัญเป็นการยืนยันสถานะ ที่เรียกว่า ใบทหารกองเกิน (สด.9) เป็นหลักฐานนำปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ 1 ต่อไป ซึ่งเป็นลักษณะการหลีกเลี่ยงการเกณฑ์ทหารตามกระบวนการทางกฎหมายที่ได้เปิดช่องให้สามารถกระทำได้

ในส่วนของกำลังพลกองประจำการอีกลักษณะหนึ่งที่มีที่มาจากโครงสร้างระบบทหารอาชีพผ่านกระบวนการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในโรงเรียนเตรียมทหาร²⁰ โรงเรียนนายร้อยทหาร และโรงเรียนนายสิบทหาร ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ต่อการเข้าบรรจรับราชการทหารด้วยความสมัครใจผ่านการสอบแข่งขันคัดเลือกจากบุคคลทั่วประเทศและมีความภาคภูมิใจในวิชาชีพอย่างเต็มเปี่ยมในฐานะที่เป็นรั้วของชาติ

สำหรับกำลังพลสำรองแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ นักศึกษาวิชาทหาร หรือที่เรียกว่า “นักศึกษาหลักสูตร รด.” ซึ่งได้รับใบนำปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ 1 หรือที่เรียกว่า ใบทหารกองเกิน (สด.9) และบุคคลที่ผ่านการเกณฑ์ตามกฎหมาย โดยภายหลังจาก

¹⁹ หลักสูตรนักศึกษาวิชาทหาร หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “หลักสูตร รด.”

²⁰ สถาบันการศึกษาขั้นต้นของนายทหารชั้นสัญญาบัตรรวมสี่เหล่าทัพ เมื่อสำเร็จการศึกษาจึงจะสามารถเข้าศึกษาต่อในระดับโรงเรียนนายร้อยได้ โดยบุคคลที่สามารถสอบแข่งขันคัดเลือกเข้ามาในระบบได้ จะต้องเข้ารับการศึกษา ณ สถาบันแห่งนั้นทั้งหมด เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนแยกย้ายเข้าไปศึกษาต่อในโรงเรียนนายร้อยตามหน่วยงานที่ตนสังกัดตามที่แต่ละบุคคลสอบคัดเลือกได้.

ปลดประจำการจากหน่วยงานต้นสังกัด จะกลายเป็นกำลังพลสำรองและได้รับใบปลดประจำการทหารเกณฑ์ (สท.8) เป็นหลักฐานยืนยันการปลดประจำการ²¹

ในทัศนะของผู้เขียนระบบการเกณฑ์ทหารเป็นรูปแบบการจัดเตรียมกำลังพลของกองทัพที่ล้าหลังสมควรถูกยกเลิก โดยมีความจำเป็นต้องปรากฏเป็นผลของกฎหมายทางตรงในการยุติระบบดังกล่าวอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิมนุษยชนที่จะไม่ถูกละเมิดโดยรัฐผ่านการเกณฑ์ทหารอีกต่อไป เนื่องจากการเกณฑ์พลเรือนไปรับใช้ชาติส่งผลต่อรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ของกองทัพระหว่างทหารอาชีพกับทหารเกณฑ์ที่ความสามารถทักษะแตกต่างกัน นำไปสู่ความไม่เป็นมืออาชีพและประสิทธิภาพทางการรบเมื่อเข้าสู่สมรภูมิรบโดยตรง ใกล้เคียงกับผลการศึกษาของ Keller, Poutvaara & Wagener²² ที่ระบุว่า แนวโน้มการรักษาความมั่นคงในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนจากการมีกองทัพขนาดใหญ่ลดกำลังลงมาขนาดกลางหรือเล็ก แต่เน้นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการรบที่ทันสมัยทดแทน ทำให้ทหารเกิดความเชี่ยวชาญชำนาญเกี่ยวกับทักษะในการใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับความสามารถทางการรบมากกว่าการนำทหารเกณฑ์มาฝึกฝนในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ที่ไม่ได้ช่วยเสริมสร้างประสบการณ์ความเป็นมืออาชีพของบุคลากรทางการทหารแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี ในบางประเทศยังคงมีการเกณฑ์ทหารอยู่เป็นเรื่องปกติ อาจจะช่วยสภาพแวดล้อมบริบททางการเมืองที่ยังคงวุ่นวาย สถานการณ์ทางพรมแดนยังไม่สงบจากการคุกคามของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ไม่อาจที่จะเอื้ออำนวยต่อสันติภาพภายนอกประเทศได้อย่างแท้จริง พิจารณาได้จากการเกณฑ์ทหารในประเทศเกาหลีใต้กับประเทศอิสราเอล ซึ่งยังมีความจำเป็นที่จะต้องยังคงระบบเกณฑ์ทหารเอาไว้ เนื่องด้วยบริบทของทั้งสองประเทศยังคงถูกประเทศข้างเคียงแสดงท่าทีพร้อมก่อสงครามได้อยู่ตลอดเวลา แต่ข้อสังเกต ก็คือ การเกณฑ์ทหารและการจัดกำลังพลสำรองเป็นระบบที่อยู่ภายใต้กรอบการได้มาซึ่งทหารตามแนวคิดการเป็นทหารด้วยความสมัครใจของพลเรือนเป็นสำคัญ แตกต่างจากประเทศไทยที่มีการเกณฑ์ทหารเข้ากองพลประจำการในสภาวะการณ์ปกติและยังปราศจากภัยคุกคามที่ส่งผลต่ออำนาจอธิปไตยของชาติ ทำให้เมื่อพลเรือนเหล่านี้ เข้ามาเป็นทหารก็ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นการนำพลทหารไปรับใช้ที่บ้านนายทหารยศสูง การที่ผู้นำเหล่าทัพนำเรื่องกำลังพลไปต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับรัฐบาล หรือบางกรณีก็นำพลทหารไปทรมาณและทำร้ายร่างกายจนถึงขั้นเสียชีวิตดังที่ได้ปรากฏพบเห็นอยู่เป็นประจำตามข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อเพื่อนมนุษย์ที่น่าสลดใจเป็นอย่างมาก

²¹ ธวัชชัย ผลสะอาด, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารและการจัดการกำลังสำรอง,” 47.

²² Keller, K., Poutvaara, P. & Wagener, A., “Military Draft and Economic Growth in OECD Countries,” *Defence and Peace Economics* 20, ฦ.5 (2009): 373-393.

3. สิทธิมนุษยชนกับการถูกละเมิดโดยรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในกรณีระบบเกณฑ์ทหาร

“การเกณฑ์ทหาร” เป็นหนึ่งในกระบวนการสนับสนุนการใช้ความรุนแรงที่มีต่อมนุษย์ด้วยความไม่สมัครใจ เป็นการรักษาวินัยธรรมโครงสร้างเชิงอำนาจที่ส่งผลต่อฐานอำนาจของกองทัพในการต่อรองกับรัฐบาลพลเรือนในยามสงบ ถือว่าเป็นสถาบันที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรงโดยอาศัยการกล่าวอ้างความชอบธรรมของอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดกับหลักการตามระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นสิทธิเสรีภาพของปวงชนและยังเป็นการละเมิดความต้องการของพลเรือนในการที่จะได้รับความเคารพจากรัฐในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด การที่รัฐจะมุ่งบังคับข่มขืนใจพลเรือนให้เข้ามารับใช้ชาติด้วยการเกณฑ์ทหารย่อมทำไม่ได้ เพราะขัดแย้งโดยตรงกับวิถีประชาธิปไตยและขัดกับกรอบแนวคิดในมุมมอง “รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า”²³ ในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่มันกลายเป็นการต่อต้านมากกว่าการยอมรับตามแนวทางนโยบายของรัฐโดยสมัครใจ ยกตัวอย่างเช่น กรณีความไม่พอใจของประชาชนอันมีที่มาจากเกณฑ์ทหารไปรบในสงครามกลางเมือง ในปี ค.ศ. 1863 จนเกิดเป็นเหตุการณ์ก่อกบฏจลาจลในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือกรณีวิกฤตทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทหารในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1917 และสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1944 ของประเทศแคนาดา หรือกรณีในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และช่วงต้นปี ค.ศ. 1970 เกิดการต่อต้านการสู้รบในสงครามเวียดนามอย่างหนักหน่วงจากประชาชนด้วยการออกมาปราศรัยชุมนุมประท้วงแสดงจุดยืนที่ไม่เห็นด้วย จนกลายเป็นการก่อความวุ่นวายในหลาย ๆ พื้นที่ทั่วประเทศ เนื่องจากมองว่าเป็นสงครามทางอุดมการณ์ที่อยู่ห่างไกลและไม่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงไม่มีความจำเป็นต้องส่งทหารไปรบยังสมรภูมิดังกล่าว เป็นต้น²⁴

ในปัจจุบันประเทศไทยได้ปรากฏถ้อยความเกี่ยวกับ “การเกณฑ์ทหาร” ตราบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ที่ระบุว่า “บุคคลมีหน้าที่ต้องรับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนด้วยการกระทำของรัฐภายใต้อำนาจอิสระที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ โดยหากหลีกเลี่ยงการรับราชการทหารในระบบเกณฑ์ทหารก็ต้องรับโทษทัณฑ์ตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ พฤติกรรมของรัฐที่เป็นการบังคับขู่เข็ญประชาชน จึงสมควรนำกลับมาทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัยเหมาะสมต่อบริบทสังคมโลกสมัยใหม่ เนื่องด้วยการสู้รบแข่งขันทางอำนาจที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นการต่อสู้เชิงการค้าในระบบเศรษฐกิจที่มุ่งหาผลประโยชน์สูงสุดจากผลกำไรตอบสนองในรูปแบบภาษีและการหมุนเวียนเงินในระบบตลาดต่อรัฐเป็นสิ่งสำคัญ มิใช่การเข่นฆ่ากันแย่งชิงดินแดนทรัพยากรอย่างในยุคสมัยโบราณหรือยุคล่าอาณานิคมอีกต่อไป รัฐมีฐานะ

²³ Glenn D. Paige, *Nonkilling Global Political Science* (United States: Xlibris, 2002).

²⁴ รัชชัย ผลสะอาด, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารและการจัดการกำลังสำรอง,” 47.

เป็นตัวกลางในการประกันสิทธิมนุษยชนและคงคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ไม่ใช่การใช้อำนาจเพื่อหวังผลทางการเมืองจากการต่อรองแย้งซึ่งผลประโยชน์กับรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ “การเกณฑ์ทหาร” จึงกลายเป็นเรื่องล้ำสมัยในสายตาของนานาอารยประเทศ²⁵

แต่ทว่าผู้นำระดับสูงทางการเมืองและทางความมั่นคงในประเทศไทย มีมุมมองว่า “การเกณฑ์ทหาร” เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นสูงสุด พิจารณาได้จากคำกล่าวของผู้นำประเทศในสมัยยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (นายกรัฐมนตรี) ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2562 ที่ยังให้การสนับสนุนระบบเกณฑ์ทหารเข้ากองประจำการอย่างชัดเจน โดยให้สัมภาษณ์กับนักข่าวในช่วงที่มีการแถลงการณ์กรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา COVID-19 ที่ส่งผลกระทบต่อปฏิทินราชการจะต้องมีการเลื่อนวันเวลาคัดเลือกทหารเกณฑ์ออกไปอีกหลายเดือน ซึ่งมีถ้อยคำตอนหนึ่งตอบโต้กับนักข่าวว่า “การเกณฑ์ทหารที่ล่าช้าและต้องเลื่อนออกไปในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา COVID-19 ส่งผลโดยตรงต่อกองทัพ ทำให้จำนวนทหารลดลงไปหนึ่งในสี่ส่วน และกำลังพลที่อยู่ระหว่างปฏิบัติหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของกองทัพ”²⁶ สอดคล้องกับทัศนะของผู้นำเหล่าทัพในยุคนั้นเดียวกัน นั่นคือ พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์²⁷ ที่ได้กล่าวระหว่างบรรยายพิเศษ เรื่อง “แผ่นดินของเราในมุมมองด้านความมั่นคง” อย่างดุเดือดเผ็ดร้อน โดยตอนหนึ่งระบุว่า “ถ้าไม่มีการเกณฑ์ทหารแล้ว จะมีใครปกป้องประเทศชาติ เพราะทหารคือหลักประกันความมั่นคงของชาติไทยและเป็นผู้ปกป้องอธิปไตยของชาติ” ในเวลาภายหลังจากจบพิธีในงานวันคล้ายวันสถาปนากองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ครบรอบ 11 ปี ประจำปี 2562 ก็ยังคงกล่าวตอกย้ำอีกครั้งและยังพาดพิงไปถึงกลุ่มการเมืองและกลุ่มคนที่มีแนวคิดการปฏิรูปสถาบันทหารที่ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงเวลาดังกล่าว โดยกล่าวหาว่า “ผู้ที่มีแนวคิดยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหาร เป็นผู้ที่มีแนวความคิดเอียงซ้าย ผักเฝือกอมมิวนิสต์ สมควรไปฟังเพลงหนักแผ่นดิน” และท่าทีของผู้บัญชาการทหารบกยังบานปลาย ถึงขั้นภายหลังจากนั้น ได้มีคำสั่งให้เปิดเพลง “หนักแผ่นดิน” และ “มาร์ชกองทัพบก” ผ่านวิทยุกองทัพบกทั้ง 160 สถานีทั่วประเทศ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์และสื่อสารทางการเมืองต่อต้านแนวคิดของผู้เห็นต่าง รวมถึงยังเป็นการแสดงจุดยืนของกองทัพอย่างแจ่มชัดในสถานการณ์ที่ต่างฝ่ายต่างแสดงแนวคิดการบริหารการเมืองที่แปลกแยกต่อกัน²⁸ แม้กระทั่ง ในปี พ.ศ. 2564 ที่มีการแพร่ระบาด

²⁵ รัฐภูมิ ศรีเจริญตา, ยุทธศาสตร์ ทนอแก้ว และปิยมาศ มาวงศ์, “การปฏิรูปกองทัพไทย: มุมมองการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกรณีการเกณฑ์ทหาร,” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 83.

²⁶ สำนักข่าวช่อง One 31, “‘บิ๊กตุ๋’ ชี้เกณฑ์ทหารเลื่อนกระทบกำลังพลอาจไม่พอ,” 2563, <https://www.one31.net/news/detail/19626>, สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2563.

²⁷ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ระหว่างปี พ.ศ. 2561-2563.

²⁸ BBC News Thai, “อภิรัชต์ คงสมพงษ์: ชี้นักธุรกิจการเมือง นักวิชาการฝักใฝ่คอมฯ ‘คุกคามความมั่นคง’,” 2562, <https://www.bbc.com/thai/thailand-50009884>, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563.

ของเชื้อไวรัสโคโรนา COVID-19 อย่างรุนแรง ก็ยังปรากฏว่ามีการใช้รูปแบบการรับสมัครทหารกองประจำการตามความสมัครใจผ่านระบบออนไลน์ พิจารณาได้จากการที่พลเอกณรงค์พันธ์จิตต์แก้วแท้²⁹ ได้เปิดเผยผ่านสื่อมวลชนว่า “รู้สึกพึงพอใจกับการรับสมัครทหารกองประจำการรูปแบบออนไลน์ ซึ่งได้ดำเนินการสืบทอดเจตนารมณ์ของพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารบกคนก่อนหน้า³⁰ ที่ได้มอบภารกิจเอาไว้ก่อนเกษียณอายุราชการ สำหรับการเกณฑ์ทหารจะมีมาตรการป้องกันที่เข้มงวด โดยจำกัดจำนวนการคัดเลือกบุคคลไม่เกินวันละ 500 คน เพื่อเป็นการลดการเบียดเบียนของผู้เข้ารับการตรวจเลือกทหารและเป็นไปตามมาตรการควบคุมโรคติดต่อของรัฐบาล”³⁰

หากวิเคราะห์ตามข้อมูลเบื้องต้น พบว่า ประเทศไทยก็ยังคงมีความจำเป็นต้องมีทหารกองประจำการอยู่ แต่ควรเปลี่ยนแปลงกระบวนการและการได้มาซึ่งทหารด้วยรูปแบบใหม่ เพื่อให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทของสังคม การสร้างระบบทหารอาชีพภายใต้ความสมัครใจของพลเรือนโดยปราศจากการเกณฑ์ทหาร จึงถือเป็นทางเลือกที่เหมาะสมต่อการปฏิรูปกองทัพในประเทศไทยได้ดีเลยทีเดียว ถึงกระนั้น ก็ยังคงมีความจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนต่าง ๆ เป็นแรงผลักดัน เพื่อนำไปสู่ข้อเรียกร้องที่ส่งต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์ทหาร หรือควรมีการสร้างฐานอำนาจถ่วงดุลภายในกองทัพด้วยการเคลื่อนย้ายกำลังพลออกจากพื้นที่ศูนย์กลางอำนาจการปกครองกระจายไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างกองทัพในเรื่องของเกียรติภูมิของแต่ละหน่วยงานอันเป็นความภาคภูมิใจสูงสุดทางสายวิชาชีพ หรือควรมีการสร้างวัฒนธรรมการเมืองภาคพลเรือนเหนืออำนาจอธิพลของกองทัพ เพื่อให้ทหารยำเกรงต่ออำนาจรัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน ตลอดจนควรมีการลดบทบาททางการเมืองของนายทหารระดับสูงชั้นนายพลที่เกษียณอายุราชการไปแล้วจากกองทัพ ไม่ให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งใด ๆ ถือเป็น การลดอิทธิพลระบบอุปถัมภ์ระหว่างรุ่นพี่รุ่นน้องโรงเรียนเตรียมทหารและโรงเรียนนายร้อยลงไปได้ เนื่องจากบรรดานายพลเหล่านี้มีความพยายามอาศัยอำนาจบารมีที่ตนมีอยู่เหนือนารุ่นน้องและคอยบงการเรื่องความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการจัดการกองทัพอยู่เสมอ แม้ว่าจะไม่ได้มีอำนาจอยู่ภายในกองทัพแล้ว พิจารณาได้จากการเข้าดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ การเข้าร่วมเป็นผู้บริหารระดับสูงในธุรกิจประเภทสถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ โดยอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงภายในของชาติ เพื่อไม่ให้บริษัทเอกชนต่างชาติเข้ามาแทรกแซงกิจการของรัฐได้³¹

²⁹ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ในปี พ.ศ. 2563

³⁰ ไทยโพสต์, “ผ.ท.บ. พอใจทหารเกณฑ์ออนไลน์ยอดกว่า 3 พันคน ถือว่าประสบความสำเร็จ,” 2564, <https://www.thaipost.net/main/detail/95872>, สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2564.

³¹ ยุทธศาสตร์ ทน่อแก้ว, “การปฏิรูปกองทัพไทย: แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการลดบทบาทของกองทัพภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลพลเรือน,” 102-107.

ดังนั้น “การเกณฑ์ทหาร” ถือเป็นหนึ่งในกระบวนการลิดรอนสิทธิมนุษยชนที่รัฐได้แสดงพฤติกรรมทางการเมืองการปกครองโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยความไม่สมัครใจอันเป็นการสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองที่เข้มงวด และอ้างเหตุผลของการใช้เป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งในการออกไปสู้รบเอกราชของชาติ แต่ทว่าเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป “การเกณฑ์ทหาร” ก็คือ ความล่าช้าที่ไม่ได้ส่งผลดีต่อภาพรวมใด ๆ ทางด้านการรักษาความมั่นคงของชาติอย่างแท้จริง เนื่องด้วยมีหนทางที่มีความเหมาะสมมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากองทัพให้เป็นระบบทหารอาชีพที่บุคคลสามารถสมัครใจเข้าร่วมกองทัพได้โดยไม่ถูกขู่เชลยหรือบังคับจากรัฐชาติปัตย์ อันจะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพทางการเมืองการปกครองของกองทัพมากกว่า เพราะฉะนั้น ระบบทหารเกณฑ์จึงสมควรถูกยกเลิกและหันกลับมามุ่งเน้นการพัฒนาวิชาชีพให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมภายใต้การจัดการความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างภายในกองทัพด้วยรูปแบบสมัยใหม่อย่างนานาอารยประเทศ

4. การปฏิรูปการเมืองยุคเปลี่ยนผ่านอำนาจที่ส่งผลกระทบต่ออิทธิพลของกองทัพในบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัย

หากจะกล่าวย้อนถึงการปฏิรูปการเมืองไทยที่ส่งผลโดยตรงต่อการเมืองยุคร่วมสมัยในปัจจุบัน ควรต้องกลับไปพิจารณาอิทธิพลทหารภายใต้ความน่าเกรงขามของกองทัพบกที่มีอิทธิพลทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องและยังเข้าครอบงำโครงสร้างทางการเมืองมาอย่างยาวนาน รวมถึงยังคงยึดจับตามองสถานการณ์ทางการเมืองของไทยมาทุกยุคทุกสมัยรัฐบาลในระยะเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้ จุดหักเหครั้งสำคัญของกองทัพเกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์นองเลือด “เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535” ซึ่งส่งผลต่อบทบาททำที่ของกองทัพที่ค่อย ๆ ลดลงเรื่อยมาเป็นผลพวงมาจากการที่ประชาชนได้เรียกร้องการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่มาจากเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยปรารถนาไม่ต้องการให้การร่างรัฐธรรมนูญถูกกองทัพเข้าแทรกแซง จนท้ายที่สุด ประชาชนก็ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้อย่างเป็นทางการ มีการระบุดึงการเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลต้องมาจากอำนาจอธิปไตยของประชาชนผ่านการเลือกตั้งเพียงเท่านั้น ทำให้ทหารไม่สามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองได้ในเวลานั้น เพราะหากฝ่าฝืนก็ถือเป็น การกระทำที่ละเมิดและขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญ³²

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกองทัพไว้ดีเพียงใดก็ตาม แต่ทว่าบริบทการเมืองไทยยุคร่วมสมัยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ก็ยังคงอยู่ในสภาวะสุญญากาศทางการเมืองบ่อยครั้ง เนื่องจากยังคงถูกแทรกแซงทางการเมืองการบริหารจาก

³² พหัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “19 กันยายน 2549 : กว่าจะควรระของ “รัฐประหารเสียของ”,” 2560, <https://www.bbc.com/thai/thailand-41315814>, สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2564.

ทหารอยู่เสมอมา ด้วยการรัฐประหารและปรากฏถึงการเข้ามาปกครองของทหารในรูปแบบเผด็จการอำนาจนิยม พิจารณาได้จากกรณีการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2549 ที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนไร้ค่าไร้ความหมาย หรือในกรณีการรัฐประหารครั้งต่อมา ในปี พ.ศ. 2557 ยิ่งส่งผลร้ายแรงยิ่งกว่า เพราะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของไทยเสื่อมสภาพไปโดยปริยาย จากการเข้ามาครอบงำการเมืองของรัฐบาลทหารในระยะเวลาเกือบ 5 ปี และได้กลายเป็นการสร้างวิกฤตเรื้อรังต่อสมดุลเชิงระบบโครงสร้างทางอำนาจในการเมืองไทย กล่าวคือ การเข้ามามีอำนาจของผู้นำที่มาจากทหารได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของชาติอย่างมิหวนพาร ด้วยเหตุที่ผู้นำประเทศขาดความรู้ ประสบการณ์ทางด้านการบริหาร ทำให้เกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาดทางการบริหารหลายกรณีและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐบาล ฉะนั้นแล้ว กองทัพ ฝ่ายการเมือง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปกองทัพด้วยการบูรณาการกรอบแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทางการเมืองอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพเสียใหม่ โดยเฉพาะต่างฝ่ายต่างต้องยอมรับอำนาจซึ่งกันและกันด้วยการแยกภารกิจทหารออกจากพลเรือนอย่างเป็นเอกเทศ ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดทางการบริหารควรจะต้องเป็นรัฐบาลพลเรือนคณะเดียวเพียงเท่านั้น เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

กระนั้นก็ตาม จากประวัติศาสตร์การเมืองไทยในช่วงที่ผ่านมา ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2557 แท้จริงแล้วทหารไม่ได้สนใจรัฐธรรมนูญมากนัก แต่จะมุ่งวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นหลัก พิจารณาได้จากการออกมาเคลื่อนไหวของมวลชนอุดมการณ์กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งแสดงท่าทีผ่านการปลุกเร้าด้วยกระแสการชุมนุมที่เข้มข้นและมวลชนที่มีจำนวนมากปริมาณล้นหลามเป็นตัวตั้ง ทำให้ทหารออกมาแสดงบทบาทของตนด้วยจุดยืนของการเคียงข้างประชาชน โดยวิเคราะห์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและอนุมานไปเองว่า แท้จริงแล้วประชาชนมีความต้องการให้การเมืองมีลักษณะทิศทางเป็นเช่นใดในช่วงเวลานั้น เพื่อจะใช้เป็นเหตุผลข้ออ้างในการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือน กล่าวคือ กรณีที่มีความชัดเจนว่า มวลชนอุดมการณ์ที่ออกมาชุมนุมประท้วงกับทหารมีการรับรู้และความเข้าใจทางการเมืองตรงกัน ก็คือ ภายหลังจากการรัฐประหารสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2549 ต่อมาวันรุ่งขึ้นประชาชนพากันออกมามอบดอกไม้ให้กำลังใจทหารในการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งถ่ายภาพคู่กับรถถังอย่างชื่นมื่น ซึ่งสร้างความประหลาดใจให้กับสื่อต่างชาติเป็นอย่างมาก ที่ประชาชนยินยอมให้มีการยึดอำนาจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและยอมรับอำนาจของทหารในรูปแบบเผด็จการอำนาจนิยม³³ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวกระแสต่อต้านการรัฐประหารยังไม่มีควมรุนแรงเกิดขึ้น เนื่องจาก “กลุ่มมวลชนปฏิรูปการเมือง” ซึ่งประกอบไปด้วยสองกลุ่มย่อย คือ กลุ่มชวยราชครูและแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช. หรือมีอบเสื้อแดง) ยังก่อกำเนิดขึ้นมาอย่าง

³³ เรื่องเดียวกัน.

เข้มแข็งและไม่มี ความชัดเจนต่อการแสดงออกทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องด้วย ประชาชนส่วนใหญ่เป็นชนชั้นรากหญ้าที่อาศัยอยู่ในชนบท ทำให้การชุมนุมประท้วงกลายเป็น เรื่องของคนที่อาศัยอยู่ในเมืองหลวงเป็นหลัก³⁴ นอกจากนี้ การรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2549 ยังเป็น ผลพวงมาจากการจัดการความสัมพันธ์ที่ผิดพลาดในช่วงยุคเปลี่ยนผ่านอำนาจก่อนที่จะมีการ ปฏิรูปการเมืองระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพที่ได้นำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2557 อีกด้วย³⁵

สรุปได้ว่า กองทัพยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองเป็นอย่างมาก แม้ว่ารัฐบาลที่เข้ามา บริหารประเทศจะมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มากเพียงใดก็ตาม พิจารณาได้จากการที่ผู้นำเหล่าทัพจะออกมาให้สัมภาษณ์ต่อหน้าสื่อมวลชน อยู่สม่ำเสมอ เพื่อพูดคุยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเมือง พร้อมทั้งวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน ของรัฐบาลในบางกรณีเหมือนเป็นเรื่องปกติ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว กองทัพไม่สมควรออกมา แสดงท่าทีและเคลื่อนไหวด้วยวิธีการใดเลยในสภาวะการณ์ปกติทางการเมืองที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ ภัยคุกคามทางด้านความมั่นคงจากศึกสงครามหรือภัยพิบัติต่าง ๆ ถือเป็นพฤติกรรมส่อไป ในทางกบฏ ซึ่งผิดมารยาททางการเมืองขนานหนัก หากปรากฏกว่า มีการแสดงท่าทีดังกล่าวใน ประเทศที่มีพัฒนาการทางประชาธิปไตยอย่างยาวนานทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกา ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา หรือฝรั่งเศส เป็นต้น

5. บทสรุป

การจัดการความสัมพันธ์กองทัพในเมืองไทย ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างทั้งระบบ เริ่มตั้งแต่การยกเลิก “พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2479” กับ “พระราชบัญญัติ รับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497” ซึ่งมีความไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์สังคมไทย ยุคร่วมสมัย และควรแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ที่ระบุว่า “บุคคลมีหน้าที่ต้อง รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ” รวมถึงการเกณฑ์ทหารยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ภายในประเทศ ด้วยเหตุที่ไทยไม่ได้อยู่ในภาวะภัยคุกคามจากสงครามหรือการรุกรานจากอริ ศัตรูภายนอกแต่ประการใดในปัจจุบัน ดังนั้น การจัดการความสัมพันธ์กองทัพยุคร่วมสมัย จึง ควรมีการปฏิรูปกองทัพในส่วนของระบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างสมัยใหม่อย่างมี กระบวนการ โดยแบ่งออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้ 1) การพัฒนาระบบทหารอาชีพและการจัด กำลังพลสำรองใหม่ทั้งระบบด้วยการยกเลิกระบบทหารเกณฑ์ 2) การปฏิรูปการเมืองเชิงระบบ

³⁴ นรพัชร เสาธงทอง, “ประชาธิปไตยแบบไทย,” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร* 6, ฉ.2 (พฤษภาคม- ตุลาคม 2558): 93.

³⁵ อรรถพล เมืองมิ่ง และ ศิวัช ศรีโกคางกุล, “การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่ผิดพลาดจาก รัฐประหารปี 2549 สู่อำนาจรัฐประหารปี 2557: บทเรียนสู่สังคมไทยเพื่อการปฏิรูปกองทัพ,” *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 116-117.

ว่าด้วยการเสริมสร้างอำนาจรัฐบาลพลเรือนภายใต้ความสัมพันธ์ลักษณะผู้นำและผู้ตามผ่าน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรม 3) การสร้างเสริมระบอบรัฐธรรมนูญนิยมใน สถาบันการศึกษาของทหารทุกระดับชั้น เพื่อเป็นการปลูกฝังค่านิยมการพัฒนาการเมืองรูปแบบ ประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนทหารรุ่นใหม่ที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำหรือผู้ปฏิบัติงานของกองทัพใน อนาคต 4) การเปิดกว้างทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยการเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขันปราศจากการขัดขวางหรือใช้ความ รุนแรงจากคำสั่งของรัฐบาลและกองทัพ รวมถึงควรมุ่งรับฟังเสียงจากประชาชนข้างน้อยใน ฐานะมวลชนอุดมการณ์ผู้ขับเคลื่อนประชาธิปไตย ถือเป็นการจัดการความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ ของทุกฝ่ายในสังคมไทยอย่างเป็นประจักษ์ อันได้แก่ กองทัพ รัฐบาล และประชาชน ซึ่ง สามารถพบเห็นความสัมพันธ์ลักษณะเช่นว่านี้ได้โดยทั่วไปในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มี พัฒนาการมาอย่างยาวนาน ทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกา

บรรณานุกรม

- ไทยโพสท์. “ผบ.ทบ. พอใจทหารเกณฑ์ออนไลน์น้อยกว่า 3 พันคน ถือว่าประสบความสำเร็จ.” 2564. <https://www.thaipost.net/main/detail/95872>. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2564.
- ธนากร สุนทร. “เกาหลีใต้ผ่านกฎหมายใหม่ อนุญาตให้ศิลปิน K-Pop ผ่อนผันการเกณฑ์ทหารได้.” 2563. <https://thestandard.co/south-korea-passes-law-allowing-artists-who-receive-government-recognition/>. สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2564.
- ธวัชชัย ผลสะอาด. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารและการจัดการกำลังสำรอง.” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร* 8, ฉ.2 (2560).
- นรพัชร เสางทอง. “ประชาธิปไตยแบบไทย.” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร* 6, ฉ.2 (2558).
- พวงทอง ภาวิครพันธ์ุ. “ปฏิรูปกองทัพ: รื้ออำนาจหลากหลายมิติของกองทัพในสังคมไทย.” 2564. <https://www.the101.world/101-policy-forum-military-reform/>. สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2564.
- พลอย ธรรมาภิรานนท์. “พลเรือนควบคุมทหาร : หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ.” 2560. <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563.
- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว. “การปฏิรูปกองทัพไทย: แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการลดบทบาทของกองทัพภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลพลเรือน.” *วารสารบริหารรัฐกิจ* 4, ฉ.1 (2563).
- รัฐภูมิ ศรีเจริญตา, ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และปิยมาศ มawangศ์. “การปฏิรูปกองทัพไทย: มุมมองการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกรณีการเกณฑ์ทหาร.” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย* 4, ฉ.2 (2563).
- ศิวัช ศรีโสภากุล และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก. “การเกณฑ์ทหารกับการทรมาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์จากมุมมองหนังสือรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า.” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 10, ฉ.2 (2560).
- ศุภณัฐ บุญสด. “การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย.” *วารสารกฎหมาย สงขลานครินทร์* 1, ฉ.1 (2561).
- สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชญญาพัทธ์ วิพัฒนานันท์กุล. “ระบบการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อยสหรัฐอเมริกากับปรัชญาและ “หัวใจ” ของการผลิตทหารอาชีพ.” *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า* 3, ฉ.1 (2559).

- สำนักข่าวช่อง One 31. “‘บ๊วกตุ๋’ ซี้เกณฑท์ทหารเลื้อนกระทบกำลังพลอาจไม่พอ.” 2563.
<https://www.one31.net/news/detail/19626>. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2563.
- หทัยกาญจน์ ตริสุวรรณ. “19 กันยายน 2549 : กวาทศวรรษของ “รัฐประหารเสียดของ”.” 2560.
<https://www.bbc.com/thai/thailand-41315814>. สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2564.
- อรรถพล เมืองมิ่ง และศิวัช ศรีโคงคกุล. “การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่
ผิดพลาดจากรัฐประหารปี 2549 สู่รัฐประหารปี 2557: บทเรียนสู่สังคมไทยเพื่อการ
ปฏิรูปกองทัพ.” *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์* 4, ฉ.2
(2560).
- BBC News Thai. “อภิรักษ์ต์ คงสมพงษ์: ซีน้กฐรกิจการเมือง นักวิชาการฝักใฝ่คอมฯ “คุกคาม
ความมั่นคง”.” 2562. <https://www.bbc.com/thai/thailand-50009884>. สืบค้น
เมื่อ 15 มกราคม 2563.
- Croissant, A. & Kuehn, D. “Patterns of Civilian Control of the Military in East
Asia's New Democracies.” *Journal of East Asian Studies* 9, No.2 (2009).
- Glenn D. Paige. *Nonkilling Global Political Science*. United States: Xlibris, 2002.
- Huntington, S.P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-
Military Relations*. London: Harvard University Press, 1957.
- Keller, K., Poutvaara, P. & Wagener, A. “Military Draft and Economic Growth in
OECD Countries.” *Defence and Peace Economics* 20, No.5 (2009).
- Levi, M. “The Institution of Conscription.” *Social Science History* 20, No.1 (1996).
- Scupham, W. “Friend, fellows, citizens and soldiers: The evolution of French
revolution army 1792-1799.” *Primary Source* 5, No.1 (2014).
- Shibata, B. “The Spirit of Civilian Control Over the Military: Lessons from the
United States Constitution.” *Ritsumeikan law review*, (19) (2002-2003).
- Trinkunas, H.A. *Crafting civilian control of the military in Venezuela: a
comparative perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press,
2005.

บทบาทและความสำคัญของภาวะผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21 The role and importance of leadership for the 21st century

พันธ์ยศ เจนหัตถ์คุณ

บริษัท พี แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ เซอร์วิส จำกัด เลขที่ 136/9 ซ.รัสมី 2/3 ถ.บรมราชชนนี
แขวงศาลาธรรมสพน์ เขตทวีวัฒนา จังหวัดกรุงเทพฯ 10170

Phanyos Jenhatkhun

P Land And House Service Co.,Ltd136/9 SoiRatsamee 2/3
SalatamsopThawewattana Bangkok 10170

Email: phanyos.j@gmail.com

Received: September 27, 2021

Revised: November 11, 2021

Accepted: November 16, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาวะผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21 ที่เป็นรูปแบบของภาวะผู้นำยุคใหม่ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โดย “ผู้นำ” ซึ่งเป็นบุคคลที่สำคัญในองค์กร มีบทบาทที่ต้องดำเนินงานไปภายใต้สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่ง “ภาวะผู้นำ” จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผู้นำในปัจจุบันจำเป็นที่จะต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงการบริหารงานให้ทันยุคและทันสมัยเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อองค์กร

องค์ความรู้/ข้อค้นพบจากบทความนี้เพื่อนำไปเป็นแนวทางการสร้างภาวะผู้นำแนวใหม่ที่ได้ถูกสังเคราะห์ขึ้นจาก ทฤษฎีภาวะผู้นำพื้นฐาน เพื่อให้มีคุณลักษณะอันสอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ และโลกในศตวรรษที่ 21 โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย 1) ด้านการนำตนเอง 2) ด้านการนำทีม 3) ด้านการนำองค์กร

คำสำคัญ: ภาวะผู้นำ, ผู้นำ, ศตวรรษที่ 21

Abstract

This article aims to study leadership for the century 21 that is a form of leadership in the new era that corresponds to the changes in the 21st century by the “leader” who is an important person in the organization. It has a role to play under rapidly changing economic and social conditions. which “Leadership” is necessary and extremely important to organizations Because technology is constantly changing. thus causing changes to the economy and society. Today's leaders need to adjust and change the management to keep up with the modern and modern in order to create efficiency and effectiveness for the organization.

The knowledge / findings from this article to guide new leadership formation have been synthesized from Basic Leadership Theory In order to have characteristics consistent with the globalization era And the world in the 21st century with key elements Which consisted of 1) aspects of self-leadership 2) team leadership 3) organization leadership

Keywords: Leadership, Leader, 21st century

1. บทนำ/ความเป็นมา

ในองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ผู้นำเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร ผู้นำเป็นบุคคลที่มีอำนาจอิทธิพลในการบังคับบัญชา มอบหมายงานในกำกับดูแลให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร ผู้นำเป็นผู้ประสานความต้องการของบุคคล ความต้องการของงานและความต้องการขององค์กรเข้าด้วยกัน ซึ่งภาวะผู้นำเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันถือว่า ภาวะผู้นำเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา

“ผู้นำ” เป็นบุคคลที่สำคัญในองค์กร มีบทบาทที่ต้องดำเนินงานไปภายใต้สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว “ภาวะผู้นำ” จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อเศรษฐกิจและสังคม ผู้นำในปัจจุบันจำเป็นที่จะต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงการบริหารงานให้ทันยุคและทันสมัยเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อองค์กร¹ การพัฒนาภาวะผู้นำในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ยังจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากที่ผ่านมาเราได้เผชิญกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงและยังมีผลกระทบต่อเนื่องตามมาถึงปัจจุบัน หากมองในระดับองค์กรทุกภาคส่วน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และ และในทุก ๆ ระดับ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิเคราะห์องค์กร ตลอดจนวิเคราะห์หรือหาจุดเด่น จุดด้อย โอกาสและอุปสรรคปัญหาที่คู่แข่งชั้นขององค์กรต่าง ๆ โดยคำนึงถึง จุดของความพอเหมาะในเรื่องของจังหวะ เวลา และการจัดลำดับความสำคัญ (Priority) เป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับการดำเนินชีวิต เนื่องจากที่จะทำให้องค์กรจะมีประสิทธิภาพดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และประสบผลสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของ “ผู้นำ” ซึ่งเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนให้ทรัพยากรต่าง ๆ สามารถเข้ามารวมกัน และถูกใช้อย่างคุ้มค่าสอดคล้องกับนโยบายและกลยุทธ์ขององค์กร ย่อมจำเป็นต้องใช้ภาวะความเป็นผู้นำที่มีลักษณะพิเศษที่มีประสิทธิภาพรวมกับการมีวิสัยทัศน์ในการกำหนดกลยุทธ์และประกอบกับสมรรถนะต่าง ๆ เพราะหากผู้บริหารมีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะสามารถบริหารและรวมพลังของสมาชิกในองค์กรโน้มน้าวให้ทุกคนร่วมมือกันทำงานเพื่อผลสำเร็จโดยรวมขององค์กร

ความรู้ในเรื่อง “ภาวะผู้นำ” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับทุกองค์กรในกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ความเจริญทางเทคโนโลยีก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของสังคมจากอดีตสู่ปัจจุบันอย่างรวดเร็วมาก ดังนั้น จึงต้องปรับตัว และเปลี่ยนแปลงให้ทันกับเหตุการณ์ของโลกปัจจุบันตลอดเวลา ความท้าทายที่นักธุรกิจกำลังเผชิญในปัจจุบัน คือ การเปลี่ยนแปลงที่เร่งขึ้น (Accelerating Change) ความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น (Increasing Complexity) และการแข่งขันที่ทวีคูณมากขึ้น (Multiplying Competition) อีแวนวิช เจ เอ็ม โคโนปาสกีอาร์ และแมททีสัน

¹ สมบัติ กุสุมาวาลี, “การสำรวจแนวคิดภาวะผู้นำในองค์กรระดับโลก ศึกษาจาก Harvard Business Review 2010-2012,” การประชุมวิชาการระดับชาติในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2556, 2556.

เอ็ม ที่² กล่าวว่า ผู้นำมีความสำคัญในการนำองค์กรไปสู่ทิศทางที่เหมาะสม ก้าวสู่ความสำเร็จ ตามเป้าหมายที่วางไว้ มีความรอบรู้หลักการบริหารจัดการที่ดี รู้หลักการจัดการใช้ทรัพยากรใน องค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ภาวะผู้นำมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร และการ บริหารจัดการให้ประสบความสำเร็จ และความอยู่รอดขององค์กร ในขณะเดียวกันต้องรักษา กำลังคนและบรรยากาศของการทำงานให้ดี หมายความว่า ความสำเร็จของการบริหารงานเป็น ผลมาจากความร่วมมือระหว่างบุคลากรในองค์กร

ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรในศตวรรษที่ 21 อาจกล่าวได้ว่า หนึ่งในปัจจัยที่สร้าง ความสำเร็จให้แก่องค์กรนั้น ย่อมหนีไม่พ้นเรื่องของภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้บริหาร เนื่องจากทุก ๆ องค์กรต้องเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับ ประเทศ ระดับสังคม ระดับองค์กร ระดับกลุ่ม และระดับบุคคล ทั้งในด้าน สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ค่านิยม ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีและอื่น ๆ และผลจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลทั้งทางบวกและทางลบ สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมา เราได้เผชิญกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงและยังมีผลกระทบต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน หากมองในระดับองค์กรทุกองค์กรทั้งในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน และในทุกระดับ ทุกกลุ่มขององค์กร มีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ตนเอง หรืออาจจะต้องเปรียบเทียบกับ คู่แข่งชั้นของตน ทั้งในจุดอ่อนจุดแข็งโอกาสและอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อให้ เห็นความสำคัญ และความเร่งด่วนในการที่จะต้องปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงตนเอง ให้ สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาหลักของประเทศ "ภาวะผู้นำ" ของผู้บริหารองค์กรจึงต้องได้รับ การส่งเสริมให้สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 ด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ภาวะผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21 รวมถึงการบริหารจัดการยุคใหม่ มีความสำคัญมาก เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมาก องค์กรต่าง ๆ มีการแข่งขันกันมากขึ้น ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการ บริหารงานของผู้นำและผู้บริหาร จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เพื่อให้ ผลงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้ เกิดการประสบความสำเร็จในทุก ๆ ด้านในการบริหารองค์กร

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

คุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำยุคปัจจุบัน

คุณลักษณะของผู้นำเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารองค์กรมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้นำจะต้องเป็นทั้งผู้บริหาร และเป็นหัวหน้าในองค์กรนั้น ๆ

² Ivancevich, J. M., Konopaske, R. and Matteson, M.T., *Organizational behavior and management*, 8th ed., (Boston: McGraw-Hill, 2008), 37.

การเป็นผู้นำจึงควรมีคุณลักษณะที่จำเป็นหลายประการ แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำยุคปัจจุบันของแฮมเมอร์และแซมพีย์ สรุปได้ดังนี้

1. ด้านวิสัยทัศน์
2. ด้านความรับผิดชอบ
3. ด้านการตัดสินใจ
4. ด้านการติดต่อสื่อสาร
5. ด้านคุณธรรมและจริยธรรม

แซคส์³ (Sachs,1966) กล่าวถึงลักษณะของผู้นำที่ดีว่าควรมีลักษณะ ดังนี้

1. จะต้องมีความเข้าใจในตนเอง
2. ยอมรับฟังและเคารพในความคิดเห็นของคนอื่น
3. มีความเข้าใจในสถานการณ์ของผู้ร่วมงานเป็นอย่างดี
4. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
5. สามารถนำความคิดของผู้ร่วมงานไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงาน

สรุปได้ว่า ผู้นำที่ดีจะต้องมีคุณลักษณะหลายประการรวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกัน มีความสามารถรอบด้านทางด้านร่างกาย มีความสมบูรณ์แข็งแรง มีน้ำเสียงและท่าที่เป็นมิตร มีสง่าราศีทางด้านอารมณ์ สังคม สติปัญญา เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ คิดเป็นระบบ ตัดสินใจ มีความรับผิดชอบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีไหวพริบ และพร้อมที่จะแก้ปัญหา มีมนุษยสัมพันธ์ มีความสามารถในการสื่อสารและสื่อความหมาย สามารถสร้างผู้นำรุ่นใหม่โดยส่งเสริมให้ผู้ตามมีคุณลักษณะของความเป็นผู้นำ มีความคิดเชิงระบบอันจะส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การที่ตนรับผิดชอบ

ภาวะผู้นำแนวใหม่

นอกจากแนวคิดที่กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันยังมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำอยู่ตลอดเวลา จึงเกิดเป็นแนวคิดที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1.ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและแบบเปลี่ยนแปลง (Transactional and Transformational Leadership) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน คือ ผู้นำแบบเดิมที่ใช้การแลกเปลี่ยนโดยรางวัลต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการชักจูงให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ได้รับผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกัน ส่วนผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงนั้น จะใช้ความสามารถเปลี่ยนความเชื่อทัศนคติของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกทำงานได้บรรลุเหนือกว่าเป้าหมายที่ต้องการ โดยผู้นำจะถ่ายทอดความคิด ประสบการณ์ และกระตุ้นทางด้านความคิดต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ⁴

³ Sachs, Benjamin M., *Educational Administration : A Behavioral Approach* (Boston : Houghton Mifflin Company, 1966).

⁴ สุภชชา พันเลิศพาณิชย์, *จิตวิทยาการเรียนการสอน*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: เมธีทิปส์, 2558), 5.

2. ทฤษฎีความสามารถพิเศษของผู้นำ (Charismatic Theory) เป็นการกล่าวถึงบุคลิกภาพของผู้นำที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากบุคคลอื่น คือ ผู้นำที่มีความสามารถพิเศษควรมีลักษณะดังนี้ คือ เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีความสามารถด้านทักษะการสื่อสาร ความสามารถที่ทำให้ผู้อื่นไว้วางใจ ความสามารถทำให้ผู้อื่นเห็นว่าตนเองมีความสามารถ มีพลังและมุ่งการปฏิบัติให้บรรลุผล แสดงอารมณ์ได้อย่างเหมาะสมและเอื้ออาทรแก่ผู้อื่น ชอบที่เสี่ยง สร้างกลยุทธ์ใหม่ ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มีการโฆษณาตัวเอง และทำให้การขัดแย้งภายในเกิดขึ้นน้อยที่สุด⁵

โดยในปัจจุบันทุกองค์กรได้ให้ความสนใจกับแนวคิดภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ซึ่งจะทำให้บรรยากาศการสื่อสาร ประสานงานภายในองค์กรให้มีความราบรื่นและเกิดความสามัคคีขึ้นระหว่างหน่วยงานหลอมรวมเป้าหมายเป็นหนึ่งเดียว และทำให้พนักงานสามารถใช้ความรู้ทักษะ และคุณลักษณะของตนเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้อย่างเต็มที่มีนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ พฤติกรรมภาวะผู้นำของหัวหน้า เพราะเป้าหมายของภาวะผู้นำในองค์กร คือ การทำให้พนักงานมีทิศทางการทำงานเป็นหนึ่งเดียวและสร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีให้เกิดขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร⁶

กล่าวได้ว่า ผู้นำ คือ “บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ปัญญาชี้แนะ เพื่อปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่อองค์กรและต่อตนเองโดยอาศัยเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ในทิศทางที่พึงประสงค์”

Maria, R. Shirey⁷ เป็นผู้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำแบบสุนทรียสนทนา กล่าวถึงข้อปฏิบัติ 4 ประการ ไว้ว่า (1) การฟังอย่างลึกซึ้ง เปิดการรับรู้ของตัวเรามากกว่าแค่ถ้อยคำและการจับประเด็นวิเคราะห์ เพราะในขณะที่ใครคนหนึ่งสื่อสาร เราไม่อาจเข้าใจเขาตรงหน้าได้อย่างลึกซึ้ง หากเรายังปล่อยให้ตัวเราควบคุมสถานการณ์เบื้องหน้าทั้งหมด การฟังอย่างลึกซึ้งจึงเป็นการเปิดความเข้าใจ ลดความเป็นอื่นต่อกันกับคนข้างหน้าและคนข้างในเรา (2) การห้อยแขวนการตัดสิน การจะสามารถเข้าใจใครคนหนึ่งสิ่ง ๆ หนึ่ง หรือปรากฏการณ์หนึ่ง ๆ ได้อย่างจริงแท้ เราต้องยอมวางแขวน คุณภาพการคิดวิเคราะห์ การประเมิน และการตรวจสอบไว้เสียก่อน เพราะยิ่งเรามีคุณภาพที่คมชัดในเรื่องใด มีความคล่องและความชำนาญต่อสิ่งไหนมาก ๆ เรายิ่งมีแนวโน้มที่จะไม่อนุญาตให้คำตอบอื่น ความเป็นไปได้อื่นผุดโผล่ขึ้นมา การด่วนสรุปของเรานี้เองที่เป็นกำแพงสำคัญในการเข้าถึง และพิสูจน์ว่าเราสามารถเรียนรู้ได้มากน้อยแค่ไหน (3) การเคารพผู้อื่น เป็นอีกเครื่องชี้วัดความเท่าเทียมในมนุษยชาติ การที่เราเคารพให้เกียรติในความเป็นมนุษย์ของคน

⁵ วิจิตร สารรัตน์, *ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและนวัตนาที่คนร่วมสมัยปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ, 2557), 2-3.

⁶ Deal Jenilee, “A Hierarchy Model for Leadership Development,” 2019, <https://medium.com/.../a-hierarchy-model-for-leadership-development-cee911071e4a>, accessed June 12, 2019.

⁷ Maria, R. Shirey, “Strategic Leadership for Organizational Change: Addressing Strategy Execution Challenges to Lead Sustainable Change,” 2011, https://www.Nursingcenter.com/journalarticle?Article_ID=1102317&Journal_ID=54024&Issue_ID=1102316, accessed March 15, 2019.

คนหนึ่ง ด้วยสำนึกภายในที่สะท้อนออกมาผ่านการกระทำต่าง ๆ ของเรา ไม่ว่าจะใครคนนั้นจะอยู่ในสภาพเช่นไร สัญชาติ ศาสนาใด ยืนอยู่กับชุดความเชื่อแบบไหน มาจากชั้นวรรณะใด ยิ่งเราลดทอนกำแพงของความเป็นอื่นลงได้มาก ก็คงยิ่งแสดงถึงคุณภาพภายในของตัวเรา คุณภาพที่สามารถเคารพและดำรงอยู่ร่วมกับชีวิตอื่น ๆ เคารพในเสียงความเงียบที่เขาไม่สามารถเปิดเผยหรือไม่ปรารถนาจะเผย เคารพในความไม่รู้ของตัวเองเพื่อเข้าถึงความเข้าใจในบางเรื่องราว สิ่งเหล่านี้มีคุณค่ามากต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่มีคุณภาพ (4) การเผยเสียงจริงแท้ มีเพียงความจริงแท้ภายในเราเท่านั้น ที่จะนำพาเราไปสู่คำตอบที่ใช่ที่สุดและเป็นหนทางที่ยกระดับเราสู่ภาวะจิตที่แท้จริงได้ เพราะเราจะไม่เป็นอื่นต่อเสียงภายในเรา ไม่ปิดเป็นไปตามเสียงของการให้คุณค่าอื่นใดที่ชักนำให้เราคาดโทษตนเอง จนเรามีแต่เสียงของความพยายามท่องจำ มีใจความสดใหม่ที่หัวใจเอ่ยขาน ซึ่งบ่อยครั้งก็เป็นการปิดกั้น ตีกรอบ ปกป้องตัวเอง ไม่ให้ตัวเองได้ลองก้าวข้าม อนุญาตให้ตนเองเป็นตนเองอย่างจริงแท้

Davidson⁸ มีการยอมรับในหลักการของสุนทรียสนทนา คือความพยายามเบื้องต้นในการถอดถอนอิทธิพลของอำนาจ อุปาทาน ซึ่งทำงานอยู่ในรูปของระบบสัญลักษณ์ พิธีการต่าง ๆ ที่ห่อหุ้มตัวตนไว้ในโลกอันคับแคบ หดหู่ ซึมเศร้า และเป็นสถานบ่มเพาะเชื้อแห่งความรุนแรงไว้อย่างลึกลับ เชื่อกันว่า หากคนสามารถก้าวข้ามสิ่งทั้งหลายเหล่านี้ไปได้ จิตใจก็จะถูกปลดปล่อยเป็นอิสระ (Deliberation) สามารถเรียนรู้จากการฟังได้อย่างไม่มีข้อจำกัด เพื่อยกระดับภูมิธรรมของตนเองให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่ก็เป็นเรื่องที่คนธรรมดาทำได้ยาก

ดังนั้น จึงไม่มีใครสามารถบังคับใคร ให้เข้าไปนั่งอยู่ในกระบวนการสุนทรียสนทนาได้ โดยที่เขายังไม่มีความสนใจ และไม่ยอมรับเงื่อนไขหลักการเบื้องต้นเหล่านี้เสียก่อน การยอมรับเงื่อนไขแปลก ๆ เหล่านี้มีใช้เรื่องง่าย เพราะคนส่วนใหญ่มีประสบการณ์ และเคยชินกับการพูดคุยแบบเป็นการเป็นงาน มีการวางวาระเป้าหมายของการพูดคุยไว้ล่วงหน้า มีการโต้เถียงลงมติและข้อสำคัญมีคนที่ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม

องค์ประกอบภาวะผู้นำของนักวิชาการข้างต้นถูกสังเคราะห์เป็นข้อมูล 3 ด้าน คือ 1) ด้านการนำตนเอง หมายถึง การมีองค์ความรู้ในโลกาภิวัตน์ ความคิดเชิงบวกและทัศนคติแบบทำได้ กระบวนการที่ตนที่เป็นโลกาภิวัตน์ การพัฒนาตนเองด้านเทคโนโลยีให้ทันสมัยตามสถานการณ์ การเป็นตัวอย่งที่ดีด้านคุณธรรมและจริยธรรม 2) ด้านการนำทีม หมายถึง การสร้างขวัญกำลังใจและการจูงใจการบริหารทีมและความขัดแย้ง การติดต่อสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ การสอนงานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาผลงานของทีมพัฒนาทีมงานด้านเทคโนโลยี และด้านต่าง ๆ ส่งเสริมการปฏิบัติตนด้านคุณธรรมและจริยธรรม 3) ด้านการนำองค์กร หมายถึง กำหนดใช้และทบทวนวิสัยทัศน์ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ร่วมให้เหมาะสม กำหนดค่านิยมและ

⁸ Davidson, C., *Strategic Management: Concept and Case*, 10th ed., (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2012), 21.

วัฒนธรรมร่วม เป็นผู้นำด้านการเปลี่ยนแปลง ควบคุมงานด้วยระบบสมดุล พัฒนาบุคลากรด้วยการจัดอบรมให้ความรู้ และส่งเสริมการปฏิบัติตนด้านคุณธรรมและจริยธรรม

องค์ประกอบภาวะผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21

องค์ประกอบภาวะผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21 ที่สังเคราะห์ได้ทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการนำตัวเอง ด้านการนำทีม และด้านการนำองค์กร มีประเด็นที่สำคัญ คือ

1. ด้านการนำตัวเอง ผู้นำเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จต้องเรียนรู้ และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง การเป็นผู้นำที่ดีต้องรู้จักศิลปะการเป็นผู้นำ รู้หลักการบริหารงาน และบริหารคนสมัยใหม่ องค์ประกอบภาวะผู้นำในศตวรรษที่ 21 ด้านการนำตัวเองที่สำคัญ คือ การมีองค์ความรู้และกระบวนการที่ค้นเชิงโลกาภิวัตน์ หมายถึงการมีแนวคิด และกลยุทธ์ที่สร้างสรรค์ผลงานเปิดกว้างทางความคิดและค้นหาแนวทางใหม่ ๆ ในการสร้างความเชื่อสัตย์ให้กับพนักงาน ผู้นำต้องมีความยืดหยุ่นสามารถที่จะย้ายหรือเดินทางไปต่างประเทศได้บ่อย และเข้ากับวัฒนธรรมองค์กร มีกรอบความคิดที่เข้มแข็ง และมีความสามารถที่จะสร้างยุทธศาสตร์ในการคิดเพื่อจัดการ และรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในโลกแห่งโลกาภิวัตน์

2. ด้านการนำทีม ทีมงานเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยสร้างพลังร่วมเพื่อให้เกิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งจะส่งผลให้การบริหารงานต่าง ๆ ขององค์กรบรรลุตามเป้าหมาย การเสริมสร้างและผลักดันให้บุคลากรภายในองค์กรรู้จักวิธีการทำงานร่วมกันเป็นทีม และค้นหาเทคนิคเพื่อการพัฒนา และปรับปรุงทีมงานให้มีศักยภาพที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง องค์ประกอบภาวะผู้นำในศตวรรษที่ 21 ด้านการนำทีมที่สำคัญคือ การสร้างขวัญกำลังใจและการจูงใจ และการพัฒนาทีมงานด้านเทคโนโลยี ขวัญกำลังใจเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้นำจะต้องเอาใจใส่ต่อทีมงานเพราะถ้าการบำรุงขวัญที่ดีทำให้มีการสร้างผลงานที่มีคุณภาพให้แก่องค์กร ดังนั้นจึงควรมีการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของทีมงาน เพื่อรักษาเสถียรภาพของทีมงานให้อยู่ในระดับสูงตามความต้องการ และส่งผลไปถึงประสิทธิภาพของงาน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ฟลิปโป Flippo⁹ กล่าวว่า การให้ความสำคัญแก่ขวัญ และกำลังใจในการทำงานเป็นภาวะทางจิตใจที่จะทำการอุทิศตัวเพื่องาน นอกจากความสามารถในการเป็นผู้นำของผู้บริหารแล้วความพึงพอใจในลักษณะ และสภาพของงานที่ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายหรือสมัครใจเข้าไปทำนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการสร้างขวัญและกำลังใจและการปฏิบัติงานด้วย นอกจากนี้ผู้นำต้องกำหนดนโยบายการพัฒนาบุคลากร การวางแผนอัตรากำลัง และการทำงานแบบบูรณาการทีมงาน เพื่อส่งเสริมสมรรถนะการทำงานให้สูงขึ้น และการพัฒนาทีมงานด้านเทคโนโลยีมีความสำคัญเช่นเดียวกัน กัณฑ์กณัฐ สุวรรณรัชภูมิ¹⁰ กล่าวว่า เครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูง คือ การเรียนรู้เป็นทีมเป็นการสร้างสมดุล

⁹ Flippo, E. B, *Principle of personnel administration* (New York: McGraw-Hill, 1967), 18.

¹⁰ กัณฑ์กณัฐ สุวรรณรัชภูมิ, “ภาวะผู้นำกลยุทธ์: รูปแบบของผู้นำยุคใหม่,” *วารสารบริหารการศึกษามศว* 10, ฉ.18 (2556): 1-12.

ระหว่างการทำงานกับการเรียนรู้ ให้เกิดขึ้นในขณะทำงานอย่างเป็นธรรมชาติ ซึ่งช่วยขยายความรู้ ความสามารถของพนักงานในขณะทำงานร่วมกัน เนื่องจากการเรียนรู้เป็นทีมเป็นคุณลักษณะที่ปฏิบัติได้จริง

3. ด้านการนำองค์กร ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จในการดำเนินงานคือ ความรู้ความสามารถและทักษะในการบริหารจัดการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารที่จะสามารถนำพาองค์กรให้มีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันที่ปฏิบัติงานเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ คือ การกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ร่วม การพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัยตามสถานการณ์ในปัจจุบัน และการส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร วิสัยทัศน์เป็นการมองภาพอนาคตของผู้นำ และสมาชิกในองค์กร และกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางที่เชื่อมโยงกับภารกิจ ค่านิยม และความเชื่อเข้าด้วยกัน แล้วมุ่งสู่จุดมุ่งหมายปลายทางที่ต้องการ และจุดมุ่งหมายปลายทางดังกล่าวต้องชัดเจน ทำได้ มีพลังและมีความเป็นไปได้ ส่วนกลยุทธ์เป็นการกำหนดเป้าหมาย และวิธีการเดินทางสู่เป้าหมาย ที่ผ่านการวิเคราะห์ภาพรวมทั้งภายในและภายนอก สิ่งสำคัญที่สุดของการทำกลยุทธ์คือการสร้างการรับรู้ร่วมกันของคนในองค์กร ในขณะที่การพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัยตามสถานการณ์ในปัจจุบัน คือ ความก้าวหน้าและพัฒนาการเทคโนโลยีสารสนเทศภายในองค์กรซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของแต่ละหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นระบบย่อยภายในระบบสังคมมีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและการเจริญเติบโตในอนาคต หลายหน่วยงานได้ปรับโครงสร้างขององค์กรจากโครงสร้างแบบลำดับชั้นเข้าสู่โครงสร้าง ระบบเครือข่ายพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยลดขั้นตอนการทำงาน ช่วยให้การตัดสินใจและการประสานงานระหว่างหน่วยงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้นำในหน่วยงานต่าง ๆ ต้องติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานของตนต่อไป ASoftBiz¹¹ กล่าวว่า ผู้นำควรเตรียมองค์กรเพื่อก้าวสู่ยุคสารสนเทศอย่างมั่นคง ดังนี้ 1) ติดตามการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้น 2) พิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและกำลังเกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะความต้องการทางด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อหาแนวโน้มความต้องการ จัดทำแผน และแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีขององค์กร 3) เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร และงบประมาณ เพื่อรองรับต่อการนำเทคโนโลยีมาใช้ และที่สำคัญการส่งเสริมด้านคุณธรรม และจริยธรรมภายในองค์กรสัมฤทธิ์ กางเพ็ง และ สรายุทธ์ กันหลง¹² กล่าวว่า การพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมภายในองค์กรทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมแต่ละองค์กรและรูปแบบการบริหารงาน เช่น 1) การจัดทำจรรยาบรรณขององค์กร และสื่อสารให้พนักงานทุกระดับทราบถึงจรรยาบรรณของ

¹¹ ASoftBiz, “เทคโนโลยีสารสนเทศกับองค์กร แนวโน้ม การนำมาใช้ การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง,” 2014, www.softbizplus.com/it/1320-it-for-organization, สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2021.

¹² สัมฤทธิ์ กางเพ็ง และ สรายุทธ์ กันหลง, *ภาวะผู้นำแบบโลกาภิวัตน์: แนวคิดเชิงทฤษฎี*, เอกสารประกอบการสอนรายวิชาการภาวะผู้นำ, มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น, 2555.

องค์กร เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการประพุดิตนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนด
มาตรการหรือบทลงโทษต่อบุคคลที่มีความประพฤติที่ขัดต่อจรรยาบรรณ 2) ผู้บริหารตระหนัก
ถึงความสำคัญของการมีคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน และประพุดิตนเป็น
แบบอย่างที่ดี และ 3) การจัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับคุณธรรม และจริยธรรมในองค์กร

3. บทบาทภาวะผู้นำในศตวรรษที่ 21

ปี 2021 และช่วงเวลาต่อจากนี้ เป็นช่วงเวลาผู้นำต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ
โรคระบาด และความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมากมาย คุณสมบัติของผู้นำที่ดีในยุคนี้จึงไม่ใช่
ผู้นำที่เพียงแค่ออกทำตามระบบหรือคู่มือบริหารในช่วงเวลาปกติเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้นำที่รู้จัก
พลิกแพลง ปรับตัวตามสถานการณ์ สามารถแก้ไขวิกฤตหรือพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสได้ซึ่งในยุค
ที่ new normal หรือความปกติใหม่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเราจึง
ไม่สามารถที่จะอยู่นิ่งและหวังว่าทุกอย่างจะกลับสู่สถานการณ์เดิมได้ เพราะความปกติเดิมจะไม่
มีอีกต่อไปแต่เป็นความปกติใหม่ที่จะเข้ามาแทนที่ ดังนั้นผู้นำจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในการ
บริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง ทั้งการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทำงานให้มีความ
เหมาะสมเพื่อให้องค์กรสามารถทำงานได้อย่างยืดหยุ่น การนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลในการทำงาน เพื่อให้องค์กรพร้อมปรับตัวได้ทันทีเมื่อความเปลี่ยนแปลงมาถึง
ผู้นำที่ดีจะรับบทบาทเป็นผู้รับใช้ (Servant Leadership) ที่พร้อมสนับสนุนและปกป้อง
พนักงานให้มีพื้นที่ปลอดภัยในการทำงาน ช่วยเหลือพนักงานให้พัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่
ซึ่งจะนำมาสู่การปลดปล่อยวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการเกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม ผู้นำ
จะต้องเสียสละรับผิดชอบทำหน้าที่ที่มากขึ้น คอยช่วยเหลือและให้คำแนะนำ เป็นนักฟังที่ดี
มีความเห็นอกเห็นใจ รับผิดชอบแทนลูกน้อง สร้างแรงจูงใจแทนการสั่งงาน แสวงหาความ
ร่วมมือและแรงสนับสนุนจากรอบด้าน ผลักดันให้ลูกน้องได้เติบโต รวมถึงมีความสามารถใน
การมองภาพรวมและมองการณ์ไกลเพื่อนำทีมไปสู่เป้าหมาย อย่างที่ได้เขียนในบทแรกว่า
บทบาทของผู้นำไม่ใช่เพียงผู้นำทีมอยู่เบื้องหน้า แต่ยังเป็นผู้ที่ทั้งคอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง
และอยู่เคียงข้างเคียงไหล่ในการทำงานด้วย สรุปว่า บทบาทภาวะผู้นำในศตวรรษที่ 21 คือ
การรู้จักหาวิธีจัดการกับความหลากหลายในการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในด้าน
เทคโนโลยี โดยการขับเคลื่อนบูรณาการแนวคิด การพัฒนาชุมชน การพัฒนาองค์กรเข้าใจถึง
การพัฒนาแนวใหม่ ๆ รวมถึงการส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นให้เข้าใจการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย ยิ่งโลกนี้มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมากเท่าไร ผู้นำต้องนำพาองค์กรรับมือกับ
ความไม่แน่นอนรวดเร็วเท่าทันกันด้วย ถึงจะสามารถสร้างความยืดหยุ่น และความไว้วางใจในการ
ทำงาน เพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ อย่างมั่นคง เพราะอนาคตไม่สามารถคาดการณ์ได้
โดยเฉพาะวิกฤต COVID-19 ที่บังคับให้ทุกสิ่งเปลี่ยนแปลงไปในชั่วเวลาข้ามคืน การที่
วิกฤตการณ์ยังคงดำเนินต่อไปอย่างไม่เห็นจุดจบ การเตรียมความพร้อม คือ สิ่งเดียวที่ทุกคนทำได้

และหากผู้นำพร้อมไปด้วยคุณสมบัติดังกล่าว ก็มั่นใจได้ว่าได้เตรียมความพร้อมแล้วในการรับมือกับทุกสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่าง Elon Musk ชายผู้ทรงอิทธิพลของโลกยุคปัจจุบัน (และอนาคต) ผู้สามารถแก้ไขวิกฤตทางพลังงานเป็นโอกาสของธุรกิจโดยมุ่งมั่นพัฒนารถยนต์ไฟฟ้าอย่างจริงจังซึ่งใช้ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสิ่งทั้งหลายคนยกย่องมากกว่าแผนธุรกิจของเขา คือ ภาวะผู้นำ และการมีวิสัยทัศน์ในองค์กรวมที่ไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรวมและสร้างการเปลี่ยนแปลงโลกในทางที่ดีขึ้นได้ด้วย หนึ่งในเรื่องล่าสุดที่นายยกย่องของเขา คือ การประกาศเพื่ออนุญาตให้ทุกคนนำองค์ความรู้ตลอดจนทรัพย์สินทางปัญญาที่เทสลาจดสิทธิบัตรไว้ไปใช้ได้ฟรี หลายคนอาจจะมองว่านี่เป็นความคิดที่โง่เขลาและไม่เป็นผลบวกต่อธุรกิจของเขาเอาเสียเลย แต่เขากลับมองว่าการแบ่งปันความรู้ให้ใช้กันโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค ทำลายกำแพงข้อจำกัดทางความคิด ไม่ต้องเสียเวลาหรือเสียทุนมหาศาลในการค้นคว้าวิจัย เมื่อมีการนำองค์ความรู้และนวัตกรรมไปต่อยอดได้ง่ายก็จะมีคู่แข่งทางธุรกิจที่ร่วมพัฒนารถยนต์ไฟฟ้าอย่างก้าวกระโดด และเมื่อรถยนต์พลังงานสะอาดได้รับความนิยมในวงกว้าง ราคา ก็จะถูกลงจนทุกคนสามารถเข้าถึงและยินดีที่จะเปลี่ยนรถยนต์คันเก่าให้กลายเป็นรถยนต์ที่มีคุณภาพดีขึ้นและสะอาดขึ้น รวมทั้งธุรกิจการผลิตพลังงานสะอาดก็จะได้รับผลพลอยได้ตามไปด้วย

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น สรุปได้ว่า “ภาวะผู้นำ” คือ ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการและการพัฒนาองค์กรของโลกยุคปัจจุบันและในแวดวงวิชาการด้านการบริหารจัดการได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อยกระดับพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำและการพัฒนาภาวะผู้นำมาอย่างเป็นพลวัตต่อเนื่องและ คุณสมบัติของการเป็น “ผู้นำ” ที่สำคัญนั้น คือ ต้องใฝ่รู้และปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมของยุคศตวรรษที่ 21 ที่ต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ภาวะผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21 จึงควรมี ด้านการนำตนเอง หมายถึงการมีองค์ความรู้ในโลกาภิวัตน์ ความคิดเชิงบวกและทัศนคติแบบทำได้ กระบวนทัศน์ที่เป็นโลกาภิวัตน์ การพัฒนาตนเองด้านเทคโนโลยีให้ทันสมัยตามสถานการณ์ การเป็นตัวอย่างที่ดีด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านการนำทีม หมายถึง การสร้างขวัญกำลังใจและการจูงใจการบริหารทีมและความขัดแย้ง การติดต่อสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ การสอนงานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาผลงานของทีมพัฒนาที่ทีมงานด้านเทคโนโลยี และด้านต่าง ๆ ส่งเสริมการปฏิบัติตนด้านคุณธรรมและจริยธรรม และด้านการนำองค์กร หมายถึง กำหนดใช้และทบทวนวิสัยทัศน์ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ร่วมให้เหมาะสม กำหนดค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมเป็นผู้นำด้านการเปลี่ยนแปลง ควบคุมงานด้วยระบบสมดุล พัฒนาบุคลากรด้วยการจัดอบรมให้ความรู้ และส่งเสริมการปฏิบัติตนด้านคุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้ในที่สุดแล้วผู้นำที่เป็นที่

ต้องการในศตวรรษที่ 21 ต้องมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกและบริหารจัดการ เพื่อให้คนในองค์กร และนอกองค์กรสามารถอยู่ได้ด้วยตัวเอง ผู้นำจะต้องคอยส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้เกิดองค์กร จัดการตัวเอง (Self Organization) ซึ่งเชื่อมโยงไปกับวิถีของคนในศตวรรษที่ 21 อย่างชัดเจน โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่มุ่งแก้ไขปัญหา และพัฒนาประเทศชาติด้วยนโยบาย สานพลังประชารัฐ เป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Collaborate) ขององค์การสมัยใหม่ที่ เน้นการมีส่วนร่วมของ 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการทำงาน ร่วมกันเพื่อผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคม (Social Gain) ทำให้มีโอกาสบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้กิจกรรมเหล่านั้นเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทำให้กิจกรรมมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงาน เพื่อให้เกิดความสามัคคีปรองดองกัน นำพาประเทศชาติก้าวไปข้างหน้า ผู้นำในยุคใหม่จึงเป็นแต่เพียงคอยอำนวยความสะดวก เพื่อให้พลัง ประชากรเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่มาบริหารจัดการได้อย่าง สมดุลไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารในยุคใดก็ตาม ผู้นำต้องมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ต้อง เก่งทุก ๆ ด้าน เพื่อที่จะดูคนออก บอกคนได้ และใช้คนเป็น ควบคู่ไปกับดี ซึ่งดีในที่นี้เป็นไป ตามหลักธรรมคำสั่งสอนของพุทธศาสนา ก็เพียงพอที่จะเป็นผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน และสร้างประโยชน์ให้กับประเทศชาติและประชาชนตลอดไป

บรรณานุกรม

- กัณฑ์กณัฐ สุวรรณรัชฎม. “ผู้นำกลยุทธ์: รูปแบบของผู้นำยุคใหม่.” *วารสารบริหารการศึกษามศว* 10, ฉ.18 (2556): 1-12.
- พระพลากร สมงคโธ (อนุพันธ์). “ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลัก อธิษฐานธรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอจังหวัดร้อยเอ็ด.” วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตรมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2557.
- วิโจจน์ สารรัตน์. *ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและนวัตที่คนร่วมสมัยปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ, 2557.
- สมบัติ กุสุมาวาลี. “การสำรวจแนวคิดภาวะผู้นำในองค์กรระดับโลก ศึกษาจาก Harvard Business Review 2010-2012.” การประชุมวิชาการระดับชาติในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2556, 2556.
- สุภัชชา พันเลิศพาณิชย์. *จิตวิทยาการเรียนการสอน*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: เมธีทิพย์, 2558.
- สัมฤทธิ์ กางเพ็ง และสรายุทธ กันหลง. *ภาวะผู้นำแบบโลกาภิวัตน์: แนวคิดเชิงทฤษฎี*. เอกสารประกอบการสอนรายวิชาภาวะผู้นำ. มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น, 2555.
- ASoftBiz. “เทคโนโลยีสารสนเทศกับองค์กร แนวโน้ม การนำมาใช้ การปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง.” 2014. www.softbizplus.com/it/1320-it-for-organization. สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2021.
- Davidson, C. *Strategic Management: Concept and Case*. 10th ed., New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2012.
- Deal Jenilee. “A Hierarchy Model for Leadership Development.” 2019. <https://medium.com/.../a-hierarchy-model-for-leadership-development-cee911071e4a>. accessed June 12, 2019.
- Flippo, E. B. *Principle of personnel administration*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- Ivancevich, J. M., Konopaske, R. and Matteson, M. T. *Organizational behavior and management*. 8th ed., Boston: McGraw-Hill, 2008.
- Maria, R. Shirey. “Strategic Leadership for Organizational Change: Addressing Strategy Execution Challenges to Lead Sustainable Change.” 2011. https://www.Nursingcenter.com/journalarticle?Article_ID=1102317&Journal_ID=54024&issue_ID=1102316. accessed March 21, 2019.
- Sachs, Benjamin M. *Educational Administration : A Behavioral Approach*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1966.

**ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย : ศึกษาอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนา
พุทธกับการเมืองการปกครองสมัยสุโขทัยและอยุธยา**
**The Thai Legal History : Study Influence of Brahminism and
Buddhism with Political in Sukhothai and Ayutthaya Period**

ดิเรก คุวรสมาคม*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Direk Kounsamakom

School of Law, Chiang Rai Rajabhat University
80 moo.9 Muang District Chang Rai Province 57100

Email: direkpyu@gmail.com

Received: August 26, 2021

Revised: September 28, 2021

Accepted: November 16, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ เพื่อศึกษาถึงหลักแนวความคิดที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ตลอดจนอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่มีต่อสังคมและการเมืองการปกครองและกฎหมายของไทยในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ รวบรวมข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก พบว่า ศาสนาพราหมณ์ มีหลักสำคัญ คือหลักศรัทธา และนับถือเทพเจ้า มีคัมภีร์สูงสุดคือ พระเวท มีเทพเจ้าสูงสุด ได้แก่ พระอินทร์ พระพรหม พระวิษณุ และพระศิวะ ส่วนพุทธศาสนาถือ ธรรม/ธรรมะสูงสุด หลักกรรม และหลักวินัย อิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่มีต่อสังคมและการเมืองการปกครองและกฎหมายในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา คือ ระบบสังคมของศาสนาพราหมณ์ มีขึ้นเพื่อการแบ่งชนชั้นเป็นวรรณะสี่เพื่อกำหนดการทำหน้าที่และการปกครองคนในระดับต่าง ๆ ส่วนระบบสังคมตามแนวคิดพุทธศาสนา มีขึ้นเพื่อให้ทุกคนเข้าถึงโอกาสทางสังคม เน้นให้ทุกคนสามารถศึกษาเล่าเรียนได้ ด้านฐานะของพระมหากษัตริย์ไทย พบว่า มีฐานะเสมือนเป็นองค์อวตารของเทพเจ้าซึ่งเป็นอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์ ส่วนในพุทธศาสนา ถือว่า พระมหากษัตริย์มีฐานะและอำนาจสูงสุดมาจากการเลือกของคนส่วนใหญ่ จึงเรียกว่า มหาชนสมมติ ฐานะของพระมหากษัตริย์ในยุคสุโขทัยเป็นแบบพ่อปกครองลูก และมีฐานะเปลี่ยนไปเสมือนกับเทพเจ้าตามอิทธิพลของ

* รองศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ศาสนาพราหมณ์ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา พบว่า มีความเกี่ยวเนื่องกัน ต่างจากแนวคิดตะวันตกที่จะแยกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐออกจากศาสนา สำหรับตัวบทกฎหมายสมัยสุโขทัยและอยุธยา พบว่า สมัยสุโขทัย มีกฎหมายสำคัญ ได้แก่ ศิลาจารึก หลักที่ 1, กฎหมายลักษณะลักพา พาหนี ขโมย ลัก และไตรภูมิพระร่วง ส่วนในสมัยกรุงศรีอยุธยา พบว่า มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรจำนวนมาก แบ่งประเภทตามเนื้อหากฎหมายในแบบปัจจุบันได้เป็น กฎหมายสารบัญญัติ กฎหมายวิธีสบัญญัติ กฎหมายปกครอง และพบว่า ได้รับอิทธิพลของแนวคิดในพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์แทรกในกฎหมายเหล่านี้จำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงสภาพสังคม การเมือง การปกครอง และกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในอดีตที่ยังมีร่องรอยเชื่อมโยงมายังกฎหมายไทยในปัจจุบันอีกด้วย

คำสำคัญ: กฎหมายไทย, ศาสนาพุทธ, ศาสนาพราหมณ์, การเมืองการปกครอง

Abstract

This research objective was to study the principle and concept of Brahminism and Buddhism on society and governance in the age of Sukhothai and Ayutthaya. This research was completed by qualitative approach which focus on documentary study. The result found Brahminism dominance with the principle of “Faith” and gods worshipping. The greatest scripture of Brahminism was the “Vedas”. The supreme gods of Brahminism were Indra, Brahmas, Vishnu and Shiva. In the other hand, Buddhism adhered to Dham or Dhamma as the highest order regarding Karma and Discipline. The influence of Brahminism and Buddhism on society and governance of Thailand in Sukhothai and Ayutthaya period was, in part of Brahminism, to divide the social class into the four castes for duty specification and administrative purposes. In part of Buddhism, the principle was used to established the access of equal opportunity in every part of society. For example, education was accessible to anyone regardless of their social status, etc... Thai King was held as the embodiment of god descended in Brahminism. In Buddhism, King held absolute authority and was chosen by majority of his people. This can be called “The public assumption”. In Sukhothai Era, King was its people father figure which govern the realm with “Paternity” approach. But later, the image of the king was transitioned to the embodiment of god descended as Brahminism principle believes. The relationship between religion and states was mutual coexistence which was different than the separation of church and states principle in western concept. In the certain time, there were significant law such as the first stone inscription, the law on abduction and thievery, Phra Ruang’s Three Planes. In Ayutthaya period, there were great numbers of law which can be categorized as substantive law, procedural law and administrative law. There were influences of Buddhism and Brahminism in the law. These evidences signified the society, administration, law and judicial process in the past which continued its legacy in Thailand’s present legislation.

Keywords: Thai law, Buddhism, Brahminism, Governance and administration

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาวិชาประวัติศาสตร์ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมและมนุษยชาติ เพราะทำให้มนุษย์ ได้เรียนรู้ถึงวิวัฒนาการของชนชาติ วัฒนธรรมประเพณี วิถีชีวิตของบรรพบุรุษ ความเจริญรุ่งเรืองตลอดจนความตกต่ำ สาเหตุแห่งความเสื่อมสลายของอารยธรรมของตนเอง เพื่อนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสังคม วัฒนธรรมประเพณีให้เจริญสืบเนื่องต่อไปแก่อนุชนรุ่นหลัง เพื่อเป็นอนุสติให้ละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุแห่งความเสื่อมสลายของวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง ตลอดจนเพื่อพัฒนาเหตุที่จะทำให้สังคมวัฒนธรรมประเพณีของตนเองให้เจริญรุ่งเรืองยิ่ง ๆ ขึ้นไป สำหรับการศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นอกจากจะทำให้เข้าใจถึงความเป็นมาของชาติไทยว่า มีความเป็นมาอย่างไรแล้ว ยังสามารถทำให้ผู้ศึกษามีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ประเพณีวัฒนธรรมที่มีการรักษาและปฏิบัติต่อเนื่องกันมาอย่างยาวนาน จนถือเป็นเอกลักษณ์ของชาตินั้น ๆ ว่า มีปัจจัยหรือสาเหตุอะไร ทำให้ชาติมีความเจริญรุ่งเรือง และมีสาเหตุใดที่ทำให้เกิดความเสื่อมของชาติ อาทิเช่น การศึกษาประวัติศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยาที่ถูกพม่ารุกรานเมื่อปี พ.ศ. 2310 ว่ามีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ เกิดมาจากความแตกสามัคคีของชนในชาติ ความเห็นแก่ตัวของชนในชาติ เป็นต้นก็นำมาปรับปรุงให้เกิดความสามัคคีกัน ตลอดจนการนำความรู้ที่ได้รับจากคนรุ่นก่อนมาพัฒนาหรือต่อยอดทางความรู้ความคิด ทำให้สามารถผลิตหรือสร้างสรรค์ผลงานใหม่ได้

ประวัติศาสตร์ชาติไทย มีการอธิบายไว้โดยย่อ ดังนี้¹ 1) คนไทยดั้งเดิมอาศัยอยู่ตอนใต้ของจีนโดยก่อน พ.ศ. 800 มีอาณาจักรทางตอนใต้ของจีนเรียกว่า อาณาจักรอ้ายลาว (ราว พ.ศ. 600) มีขุนหลวงเม้า เป็นเจ้าผู้ครองอาณาจักรเริ่มนับถือพุทธศาสนาตั้งแต่นั้น โดยมีหลักฐานปรากฏในจดหมายเหตุของจีน คือ คำว่า “อ้ายลาว” เป็นคำที่คนจีนโบราณเรียกคนไทย “ลาว” หมายถึง ใหญ่, ประเสริฐ ภาษาจีนเรียกอ้ายลาวว่า ไอ-เลี้ยว หรือ ไอลีวก็ก หมายความถึงชนชาติใหญ่หรือชนชาติประเสริฐที่ใหญ่โตมีหลายพวกหลายเผ่ารวมกัน ใช้ภาษาพูดใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะภาษาไทยล้านนาที่มีการใช้สื่อสารอยู่ในมณฑลภาคใต้ของจีนในปัจจุบัน ในราวปี พ.ศ. 800 ภายหลังขงเบ้งตีดินแดนอาณาจักรอ้ายลาวแตก จึงอพยพลงมาทางใต้ สองสายคือ ล่องมาตามลำน้ำอิรวดี (อาณาจักรไทยใหญ่หรือเงี้ยว) และล่องมาตามลำแม่น้ำโขงและมาตั้งเป็นอาณาจักรยุคแรกในเมืองแฉง (เตียนเปียนฟู) ราว พ.ศ. 1000-1200 เจ้าผู้ครองเมืองแฉงจึงให้โอรสหลายพระองค์เดินทาง ขยายดินแดนมาตั้งอาณาจักรหลายแห่ง ได้แก่ อาณาจักรศรีสัตนาคินหุต (เวียงจันทน์) อาณาจักรไชยปราการ อาณาจักรโยนกนาคนคร (เชียงใหม่) อาณาจักรเวียงศรีพวน (ไชยนาทรายณ์) จึงเป็นต้นกำเนิดของชาติลาวและชาติไทยในปัจจุบัน ในส่วนตอนใต้ของจีนมีอาณาจักรคนไทยที่ตกค้างอยู่ได้ตั้งขึ้นมาอีกเรียกว่า อาณาจักรน่านเจ้า

¹ เสถียร โพธิ์นันทะ, “การบรรยายธรรมเรื่อง พระพุทธศาสนาถึงกวางค์ (ตอน011),” นาที 25-47 ใน, <https://www.youtube.com/watch?v=4-5N9cyNMLI>, เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2564.

ต่อมาถูกตีจากกุบไลข่านจนแตกพ่ายแพ้ในราวปี พ.ศ. 1800 แล้วจึงมาตั้งอาณาจักรสุโขทัยขึ้น ต่อมา เมื่อกรุงศรีอยุธยาได้สถาปนาขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 1893 จนถึงปี พ.ศ. 2310 มีระยะเวลา ยาวนาน 417 ปี เหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงอยุธยา น่าสนใจอย่าง ยิ่ง ในแง่สังคมการเมืองการปกครองและกฎหมาย ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ ประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ เนื่องจากในยุคนั้น สังคมไทยได้เริ่มก่อร่างสร้างชาติขึ้นมา พัฒนาการ ประวัติศาสตร์ไทยในยุคนี้น่าสนใจอย่างมาก ว่าในแง่นิติศาสตร์ กฎหมายไทยในอดีต มีตัวบท กฎหมายในสมัยสุโขทัยและอยุธยาอย่างไรบ้าง มีอิทธิพลจากสิ่งใดบ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับศาสนาในสมัยนั้นเป็นอย่างไร

ผู้วิจัยจึงต้องการค้นหาว่า ประวัติศาสตร์สมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา การเมืองการ ปกครองของไทยในสมัยดังกล่าว มีรูปแบบอย่างไร ศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธมีอิทธิพล ต่อสังคม ต่อการเมืองการปกครองและระบบกฎหมาย มีตัวอย่างเหตุการณ์อะไรบ้างที่แสดงถึง พระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์ที่สัมพันธ์กับหลักในศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธ อิทธิพลของชาติตะวันตกในสมัยอยุธยา เป็นอย่างไร มีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อะไรบ้างที่เป็น จุดเปลี่ยนแปลงสำคัญในยุคนั้น ๆ ในอันจะทำให้เกิดความเข้าใจอย่างรอบด้านว่า หลักการ สำคัญในทางศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่มีปรากฏในยุคสมัยนั้นสัมพันธ์กับกฎหมายไทย ในยุคนั้นอย่างไร แม้ว่าในปัจจุบันจะเป็นยุคสมัยที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างสูง แต่หากได้ค้นคว้าถึงประวัติศาสตร์กฎหมายไทยในอดีตในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา ผ่านหลัก ทางศาสนาจะทำให้ได้ทราบถึงที่มาและเหตุผลของเรื่องราวในอดีตเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในทาง ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยได้อีกทางหนึ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงหลักและแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่ เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่มีต่อสังคมและ การเมืองการปกครองและกฎหมายของไทย ในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา

1.3 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1) *แนวคิดเรื่องประวัติศาสตร์* โดยประวัติศาสตร์ มาจากคำว่า “ประวัติ” (ปวัตติ) หมายถึง เรื่องราวความเป็นไป กับคำว่า “ศาสตร์” (ศาสตร) แปลว่า ความรู้ที่เป็นระบบ ใน ภาษาอังกฤษใช้คำว่า history มาจากคำว่า historia ในภาษากรีก หมายถึง การไต่สวนหรือ ค้นคว้า ,ประวัติศาสตร์ หมายถึง วิชาว่าด้วยเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือเรื่องราวของประเทศชาติ เป็นต้นตามที่บันทึกไว้เป็นหลักฐาน² R.G. Collingwood อธิบายว่า³ ประวัติศาสตร์ คือ

² พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554, (กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นส์ จำกัด (มหาชน)), 712.

เหตุการณ์ในอดีตทั้งหมดของมนุษย์ หรืออดีตทั้งหมดของมนุษย์ ตั้งแต่มีมนุษย์เกิดขึ้นมาในโลก การศึกษาประวัติศาสตร์มักจะเริ่มจากความพยายามเพื่อตั้งคำถามพื้นฐาน คือ เกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นในอดีต (What) เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นเมื่อไหร่ (When) เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นที่ไหน (Where) ทำไมจึงเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น (Why) เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร (How) ประโยชน์ของการศึกษาวิจัยทางประวัติศาสตร์นั้น มีความหลากหลาย ไม่เพียงสนองความรู้ด้านเดียวเท่านั้น ประโยชน์ในแง่นามธรรม อาจสำคัญกว่าประโยชน์เชิงรูปธรรม อันได้แก่ ทำให้เกิดความเข้าใจถึงสภาพและสาเหตุของปัญหา ผลกระทบที่เกิดจากปัญหา ทำให้ได้องค์ความรู้ที่หลากหลายและอาจนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เป็นประโยชน์ ทำให้เกิดความภาคภูมิใจและกระตุ้นความรู้สึกรักหวงแหนในประเทศชาติ ตลอดจนตระหนักถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมที่บรรพบุรุษมีการสั่งสมไว้ ในด้านผู้วิจัยการศึกษาประวัติศาสตร์ทำให้มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เพื่อนำไปประยุกต์กับศาสตร์อื่น ๆ ได้ ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพประชากรในสังคม

2) *แนวคิดเกี่ยวกับศาสนา* โดยศาสนาพราหมณ์ มีหลักสำคัญ คือ หลักศรัทธา (Faith) และนับถือเทพเจ้าสูงสุด โดยถือว่ามีเทพเจ้าเป็นผู้สร้างสิ่งทั้งหลายทั้งปวง ได้กำหนดวิธีให้มนุษย์ต้องประพฤติปฏิบัติตาม เรียกว่า ไตรเพท คือ พระเวทสาม หลักและความรู้ในพระเวท มนุษย์ได้รับการถ่ายทอดจากพระพรหม (เทพผู้สร้าง) ได้รับการถ่ายทอด (ศรุต) มาจากพระพรหม จากนั้นฤาษีถ่ายทอดต่อมาให้พระมนู ซึ่งเป็นกษัตริย์องค์แรกในทศณะศาสนาพราหมณ์ จากนั้นจึงมาถ่ายทอดให้มนุษย์ต้องถือและปฏิบัติตาม เปรียบเสมือนกฎหมายสูงสุด ที่เรียกว่า คัมภีร์มานวธรรมศาสตร์ ในศาสนาพราหมณ์มีเทพสูงสุดตามลำดับ ได้แก่ พระอินทร์, พระพรหม, พระวิษณุ/พระนารายณ์ และพระศิวะ/พระอิศวร หลักการสำคัญของศาสนาพราหมณ์คือนับถือเทพเจ้าว่า เป็นสิ่งสูงสุด ต้องเคารพและเชื่อฟังโดยดี และมีอิทธิพลต่อความคิดความเชื่อของผู้คน สังคมอินเดียอย่างมากโดยเฉพาะการกำหนดชนชั้นหรือระบบวรรณะ 4 ในการปกครองบ้านเมือง คือ กษัตริย์ พราหมณ์ แพศ ศูทร ซึ่งก็คือการจัดระเบียบในการปกครองคนในยุคนั้น

ส่วนพุทธศาสนา เป็นศาสนาที่ปฏิเสธความเชื่อที่ว่า สิ่งทั้งหลายเกิดขึ้น เพราะมีผู้บันดาลหรือทำให้เกิดให้มีขึ้นโดยพระผู้เป็นเจ้า ดังเช่น เทพเจ้าต่างๆแบบศาสนาพราหมณ์ พุทธศาสนาเชื่อในสิ่งที่เรียกว่า ธรรม/ธรรมะ (Dharma)⁴ นอกจากนี้พุทธศาสนายังเชื่อในหลัก กรรม หรือหลักการกระทำ โดย กรรม คือ เจตนา อันได้แก่ เจตจำนง ความจงใจ ความเลือกคัดตัดสิน

³ Richard J. Evans “‘The Two Faces of E.H. Carr’. *History in Focus, Issue 2: What is History?*, University of London,” 2001, <https://archives.history.ac.uk/history-in-focus/Whatishistory/evans10.html>, accessed July 19, 2021.

⁴ คำว่า “ธรรม/ธรรมะ” มีความหมายดังนี้ 1. สิ่งต่างๆทั้งหลายประดามีทั้งที่มองเห็นและมองไม่เห็น (ธรรมชาติ) 2. ความเป็นไปของสิ่งทั้งหลายเหล่านั้น (ธรรมตา) 3. วิธีปฏิบัติต่อสิ่งทั้งหลายเหล่านั้น (ธรรมจริยา) 4. คำสอนของผู้ที่อธิบายสิ่งทั้งหลายเหล่านั้น (ธรรมเทศนา)

มุ่งหมายที่จะกระทำ พลังนำที่เป็นตัวนำ บังชี้ กำหนดทิศทางแห่งการกระทำทั้งหมดของมนุษย์ หลักสำคัญอีกส่วนหนึ่งคือ วินัย หมายถึงการจัดระเบียบชีวิตและระบบสังคมทั้งหมด ไม่ว่าจะ เป็น วินัยในเรื่องการจัดตั้งวางระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมการเมืองการปกครอง การพิจารณา ตัดสินคดี ระบบกฎหมาย เป็นต้น นี่คือนิยามในความหมายอย่างกว้าง วินัยในพุทธศาสนา เป็นเรื่องการบัญญัติของมนุษย์หรือเป็นการจัดตั้งขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่มีอยู่จริงตามธรรมชาติ

3) *แนวคิดกฎหมายไทย* ที่มาของกฎหมายไทยในอดีต ได้แก่ ที่มาที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร มาจากบรรดากฎเกณฑ์ทางสังคมที่ใช้กันอยู่ แม้อยู่ในยุคบุพกาล สังคมของการอยู่ร่วมกัน แม้เป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็มีการใช้กฎเกณฑ์ทางสังคม ในทางสังคมวิทยา เรียกว่า⁵ บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) มีที่มาจากศีลธรรม(Morality) วิถีชาวบ้าน (Folkways) ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม (Custom, Culture) จารีตประเพณี (Tradition) ส่วนที่มาเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ คัมภีร์มานวธรรมศาสตร์ในศาสนาพราหมณ์ และ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ในพุทธศาสนา ซึ่งก็คือ หลักการสูงสุดในศาสนาพราหมณ์และพุทธศาสนา (ธรรมะ) ที่ผู้ปกครองต้องยึดถือและ ปฏิบัติตาม ต่อมาเมื่อกษัตริย์ทรงมีการวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีราชโองการในเรื่องต่าง ๆ ก็กลายมา เป็นพระราชศาสตร์/ราชศาสตร์ หรือวิทยาการว่าด้วยอำนาจของกษัตริย์ที่ทรงใช้ถูกต้อง สอดคล้องกับธรรม และต่อมามีการออกกฎหมายต่าง ๆ เฉพาะเรื่องได้แก่ พระอัยการต่าง ๆ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ด้านเนื้อหา: ศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยสมัยสุโขทัยและอยุธยา ผ่านหลักการใน ศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธ โดยการค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ได้แก่ จารึกจดหมายเหตุบันทึกประวัติศาสตร์ต่าง ๆ และจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้แก่ งานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และจากการบรรยาย เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์โดยผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ.ปยุตโต) และอาจารย์เสถียร โพธิ์นันทะ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ไทยที่มีเผยแพร่ในสื่อ ต่าง ๆ มีระยะเวลาวิจัย 8 เดือน ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2563 ถึงสิงหาคม 2564

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การทำวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการ วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเอกสารชั้นต้น (Primary source) จะเน้นที่งาน เขียนของผู้ที่เชี่ยวชาญทางศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธ ได้แก่ บทความการบรรยายธรรมะ ของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต) และจากการบรรยายความรู้เกี่ยวกับพุทธศาสนา ของอาจารย์เสถียร โพธิ์นันทะ ที่ได้มีการบันทึกเสียงเผยแพร่ไว้ในสื่ออินเทอร์เน็ต ได้แก่ วิทยุแวนเวศวัน และสื่อการบรรยายของอาจารย์เสถียร โพธิ์นันทะ ขณะที่เอกสารชั้นรอง (Secondary source) รวบรวมจาก ตำรา หนังสือ บทความ งานวิจัยทางประวัติศาสตร์

⁵ ดิเรก ควรสมาคม, *หลักการทั่วไปและความรู้พื้นฐานทางกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), 16-17.

กฎหมายและทางศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธ และมุ่งเน้นงานของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตฺโต) ด้วยการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต จากนั้นจึงศึกษาด้วยการฟังคำบรรยายธรรมะในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับประเด็น แล้วถอดเทปจดบันทึกเนื้อหา อีกส่วนหนึ่งค้นคว้าจากหนังสือธรรมะ ที่มีในสื่ออินเทอร์เน็ต ทำการดาวน์โหลดจดบันทึกและแยกแยะประเด็นที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัยด้านประวัติศาสตร์ หนังสือธรรมะ บทความต่าง ๆ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) วิพากษ์ข้อมูลเพื่อตีความหมายและสรุปผล ค้นหาให้ได้ข้อมูลที่เป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการวิจัย สำหรับข้อมูลจากเทปคำบรรยายธรรมะ ใช้การฟังและถอดความจดเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำมาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากเอกสาร แล้วนำมาจัดทำระบบเพื่อการวิเคราะห์สรุปผล ตามประเด็นที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ประกอบกับการวิเคราะห์ โดยการตรวจสอบข้อมูลให้ตรงกันหากยังไม่กระจ่างชัด จะกลับไปตรวจสอบด้วยการฟังซ้ำจนได้ผลตรงกัน การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการพรรณนาความ (Descriptive)

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

16.1 ทำให้ทราบหลักและแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

16.2 ทำให้ทราบถึงอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่มีต่อสังคมและการเมืองการปกครองของไทยและตัวบทกฎหมาย ในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา

2. ผลการวิจัย

2.1 หลักและแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

ศาสนาพราหมณ์ มีหลักสำคัญ คือ หลักศรัทธา (Faith) และนับถือเทพเจ้าสูงสุด โดยถือว่าเทพเจ้าเป็นผู้สร้างสิ่งทั้งหลายทั้งปวง ตั้งแต่ ดวงดาว ดวงอาทิตย์ โลกและมนุษย์ ตลอดจนจันตว์และพืชพรรณต่าง ๆ และกำหนดวิธีให้มนุษย์ต้องประพฤติปฏิบัติตาม เรียกว่า ไตรเพท คือพระเวทสาม หลักและความรู้ในพระเวท มนุษย์ได้รับการถ่ายทอดจากพระพรหม (เทพผู้สร้าง) ได้รับการถ่ายทอด (ศรุต) มาจากพระพรหม จากนั้นฤาษีถ่ายทอดต่อมาให้พระมนู ผู้ซึ่งเป็นกษัตริย์องค์แรกในทศนาศาสนาพราหมณ์ จากนั้นจึงมาถ่ายทอดให้มวลมนุษย์ต้องถือและปฏิบัติตาม เปรียบเสมือนกฎหมายสูงสุดอย่างหนึ่ง ที่เรียกว่า คัมภีร์มานวธรรมศาสตร์⁶ ทั้งนี้ในศาสนาพราหมณ์มีเทพสูงสุดตามลำดับ ได้แก่ 1) พระอินทร์ เป็นเทพเจ้าที่มากับชนเผ่าอารยันดั้งเดิม พระอินทร์ถือเป็นเทพแห่งการทำสงคราม เนื่องจากในยุคที่อารยันยกทัพเข้ามา รุกรานเข้าในชมพูทวีปนั้น ความเชื่อของอารยันนับถือพระอินทร์เป็นใหญ่ ตามคติความเชื่อที่ว่า พระอินทร์รบกับพวกอสูร ขณะเดียวกันพระอินทร์เป็นเทพผู้เป็นใหญ่แห่งเทพทั้งปวงในสวรรค์

⁶ แสง บุญเฉลิมวิภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*, พิมพ์ครั้งที่10, (วิญญูชน, 2554), 284.

ชั้นดาวดึงส์ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสวรรค์และมนุษย์ มีความเป็นอมตะคือ ไม่ตาย

2) *พระพรหม* เป็นเทพเจ้าที่ชนเผ่าอารยันได้เข้าครอบครองชมพูทวีปได้แล้ว จึงต้องการเน้นด้านการปกครอง โดยถือว่าพระพรหมเป็นผู้สร้างสรรพสิ่งทั้งหลายทั้งปวง โดยถือว่าพระพรหมมีสี่หน้า และมีความหมายถึง วรรณะสี่ ได้แก่ กษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ ศูทร ในยุคนี้อธิพลของพราหมณ์จึงมีมากขึ้น เพราะถือว่าชนชั้นพราหมณ์เป็นผู้ติดต่อกับพระพรหมได้ด้วยการบูชาผ่านพิธีกรรมซึ่งต้องให้พราหมณ์เป็นเจ้าพิธีในการติดต่อกับพระพรหม

3) *พระวิษณุ/พระนารายณ์* เป็นหนึ่งในเทพสามองค์ ตามคติในศาสนาฮินดู⁷ (ศาสนาพราหมณ์เดิม) โดยพระวิษณุ/พระนารายณ์เป็นเทพเจ้าสูงสุด มีหน้าที่ดูแลปกป้องรักษาโลกทั้งสาม

4) *พระศิวะ/พระอิศวร* เป็นเทพเจ้ามีอำนาจหน้าที่ในการทำลายสิ่งที่ไม่ดีทั้งหลายทั้งปวงในโลกทั้งสาม สรุปได้ว่า หลักการนับถือเทพเจ้าว่า เป็นสิ่งสูงสุด ต้องเคารพและเชื่อฟังโดยดี และมีอิทธิพลต่อความคิดความเชื่อของผู้คน สังคมอินเดียอย่างมากโดยเฉพาะการกำหนดชนชั้นหรือระบบวรรณะ 4 ในการปกครองบ้านเมือง คือ กษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ ศูทร ซึ่งก็คือการจัดระเบียบในการปกครองคนในยุคนั้น ส่วนพุทธศาสนา เป็นศาสนาที่ไม่เชื่อว่า สิ่งทั้งหลายเกิดขึ้น เพราะมีผู้บันดาลหรือทำให้เกิดให้มีขึ้นโดยพระเจ้าเป็นเจ้า เทพเจ้าต่าง ๆ แบบศาสนาพราหมณ์ พุทธศาสนาเชื่อในสิ่งที่เรียกว่า ธรรม/ธรรมะ (Dharma) ได้แก่ 1) หลักธรรม คือ ความจริงที่มีอยู่ตามธรรมดาของสิ่งต่าง ๆ ทั้งหลาย แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ ธรรมชาติ อันหมายถึง สิ่งต่างๆทั้งหลายทั้งปวงประดามีทั้งที่มองเห็นได้เป็นรูปธรรม และสิ่งที่มองไม่เห็นเป็นนามธรรม, ธรรม คือ ธรรมดา อันหมายถึงความเป็นไปหรือความเป็นจริงของสิ่งต่าง ๆ ทั้งหลายทั้งปวงประดามีเหล่านั้น, ธรรม คือ ธรรมจริยา หรือข้อควรปฏิบัติ คือ ข้อที่มนุษย์ต้องทำต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับธรรมดาของธรรมชาติ, ธรรม คือ ธรรมเทศนา หรือคำสอน ของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าที่สือไปสู่ธรรมชาติ ธรรมดาและธรรมจริยา นอกจากนี้พุทธศาสนายังเชื่อในหลัก กรรม หรือหลักการกระทำโดย 2) กรรม คือ เจตนา อันได้แก่ เจตจำนง ความจงใจ ความเลือกคัดตัดสินใจ มุ่งหมายที่จะกระทำพลังนำที่เป็นตัวนำ บังชี้ กำหนดทิศทางแห่งการกระทำทั้งหมดของมนุษย์ หลักกรรม คือ การกระทำรวมทั้งสังคม หรือกรรมในแง่กิจกรรมร่วมกันในหมู่มนุษย์ เมื่อแต่ละคนได้กระทำกรรมร่วมกัน คือการประกอบอาชีพการงาน การดำเนินภารกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นในสังคม หลักกรรมในพุทธศาสนา คือ “หลักเหตุผลในแง่การกระทำของมนุษย์ว่า ผลที่ต้องการจะสำเร็จได้ด้วยการกระทำ” ขณะที่หลักกรรมในศาสนาพราหมณ์ มีขึ้นเพื่อสนับสนุนวรรณะสี่ อันได้แก่ กษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ ศูทร

3) หลักวินัย หมายถึงการจัดระเบียบชีวิตและระบบสังคมทั้งหมด ไม่ว่าจะวินัยในเรื่องการจัดตั้งวางระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมการเมืองการปกครอง การพิจารณา

⁷ ตามคติในศาสนาฮินดู คำเรียกว่า ศาสนาฮินดู เดิมคือศาสนาพราหมณ์ โดยเมื่อพุทธศาสนาเจริญรุ่งเรืองขึ้นในอินเดีย ทำให้พวกพราหมณ์เสียประโยชน์ จึงพยายามฟื้นอำนาจขึ้นมา ด้วยการเอาคำสอนในพุทธศาสนามาปรับใช้ใหม่ ศาสนาฮินดูจึงเกิดขึ้นหลังพุทธศาสนา อาจเรียกว่าเป็นศาสนาพราหมณ์ที่ปรับตัวขึ้นมาใหม่, ดูเพิ่มเติมใน พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), จาริกบุญ จาริกธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 11, (พิมพ์สวย, 2553), 450-452.

ตัดสินคดี ระบบกฎหมาย เป็นต้น นี่คือนัยในความหมายอย่างกว้าง นัยในพุทธศาสนา เป็นเรื่องการบัญญัติของมนุษย์หรือเป็นการจัดตั้งขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่มีอยู่จริงตามธรรมชาติ

2.2 อิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธที่มีต่อสังคมและการเมืองการปกครอง และกฎหมายของไทย ในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา

2.2.1 ระบบสังคม พบว่า ในแนวคิดของศาสนาพราหมณ์ ได้กำหนดชนชั้นขึ้นแบบตายตัว เรียกว่า วรรณะสี่ ได้แก่ วรรณะกษัตริย์ วรรณะพราหมณ์ วรรณะแพศย์ และวรรณะศูทร การกำหนดเช่นนี้ ทำให้เกิดเป็นระบบการเมืองและการปกครองขึ้นในสังคมอินเดียตั้งแต่โบราณตลอดจนเกิดระบบกฎหมายของสังคม มีกษัตริย์เป็นผู้นำผู้ปกครองสืบว่าเกิดมาจากพระพาหา (แขน) ของพระพรหม ขณะที่วรรณะพราหมณ์เกิดจากพระโอษฐ์ (ปาก) ของพระพรหม มีหน้าที่บอกหรือสื่อสารกับพระพรหม ส่วนวรรณะแพศย์ เกิดจากตะโพกของพระพรหม ทำหน้าที่เดินทางค้าขายประกอบธุรกิจ วรรณะศูทรเกิดจากเท้าของพระพรหม ทำหน้าที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน คิดเช่นนี้ ในคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์กำหนดให้ วรรณะที่สามารถศึกษาเล่าเรียนพระเวทย์ได้ คือ วรรณะกษัตริย์ วรรณะพราหมณ์ วรรณะแพศย์ ส่วนวรรณะศูทร ไม่มีสิทธิในการศึกษาเล่าเรียน หากพินเข้ามาศึกษาเล่าเรียน จะถือว่าละเมิดกฎที่กำหนดในคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์ มีโทษรุนแรงมาก ตั้งแต่การถูกตะกั่วหลอมหยอดหู หากเข้ามาแอบฟังการเรียนพระเวท โทษตัดลิ้นหากสาธยายพระเวท และโทษผ่ากายเป็นสองซีกหากเข้ามาเรียนพระเวท เหล่านี้คือบทลงโทษ หรือสภาพบังคับทางกฎหมาย (Sanctions) ขณะที่ระบบสังคมตามแนวคิดพุทธศาสนา ที่แท้จริงเรียกว่า “สังฆ” (อ่านว่า สัง-ฆะ)⁸ ทั้งนี้คำว่า สังคม เป็นศัพท์สมัยใหม่ รากศัพท์มาจากคำว่า สังฆะมะ หรือสังฆะโม หมายถึง ไปด้วยกัน, ไปพบกันหรือประชุมกัน, ไปเจอกัน, คบหากัน คำว่า สังคม ทางพุทธศาสนา ใช้คำว่า โลกะหรือโลก สังคมหรือสังฆะโม ในบาลีเดิม ถือว่าหมู่มนุษย์มาอยู่รวมกันเรียกว่า โลก คำว่า สังฆะโม หมายถึง การที่หมู่คนมาเกี่ยวข้องกันในภาวะปกติธรรมดา ไปด้วยกัน พบปะกัน เพื่อเกื้อกูลต่อโลก (สังคม) ระบบสังคมในคติพุทธศาสนา ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งชนชั้น แม้ในความเป็นจริงทุกสังคมมีการแบ่งชนชั้นถือเป็นเรื่องสมมุติ หรือถือว่าเป็นเรื่องที่เกิดจากการยอมรับร่วมกัน เพื่อประโยชน์บางอย่างเท่านั้น แต่พุทธศาสนาถือว่า มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์เหมือนกัน แม้มนุษย์แต่ละคนจะไม่มีใครเหมือนกัน ในประเด็นนี้คือ หลักความเป็นสากลในพุทธศาสนาในความเป็นมนุษย์ ที่มีมาก่อนหลักสิทธิมนุษยชนของตะวันตกพุทธศาสนาให้สิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงการศึกษา โดยให้สิทธิในการบวชเรียน ที่มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าสู่การศึกษาเล่าเรียนในธรรมวินัยได้ หากเทียบหลักทางกฎหมายปัจจุบัน คือ หลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาค

2.2.2 คุณลักษณะพิเศษฐานะของพระมหากษัตริย์ไทย พบว่า พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะเป็นสถาบันสูงสุดของสังคมไทย เนื่องจากทรงเป็นนักปกครองเป็นทั้งผู้ใช้พระราชอำนาจ

⁸ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ.ปยุตโต), ธรรมบรรยายเรื่อง “สังฆะ สังคม ไม่มีสงคราม” เทปบันทึกเสียง, เนื่องในวันอาสาฬหบูชา วัดญาณเวศกวัน, 2560.

และพระราชธรรม กล่าวคือ ทรงมีอำนาจในการปกครองที่ได้รับมาจากอิทธิพลมาจากศาสนา พราหมณ์ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกษัตริย์คือ⁹ องค์อวตารของเทพเจ้า มีการใช้คำเรียกเช่น คำว่า นารายณ์อวตาร เสด็จลงมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลปกป้องรักษาความผาสุกของโลกมนุษย์ ในแง่วรรณคดีถือว่า กษัตริย์มาจากพระพาหะ (แขน) ของพระพรหมในศาสนาพราหมณ์ เปรียบได้กับการมีกำลังอำนาจในการรบการศึกต่าง ๆ ด้วยการใช้แขนในการถือศัตราราวุธ ในยามสงบทรงมีอำนาจในการลงโทษ ส่วนพุทธศาสนา ในอัครัญญสูตรถือว่าพระมหากษัตริย์มีฐานะและอำนาจสูงสุด มาจากการเลือกของคนส่วนใหญ่ ตั้งแต่ยุคบุพกาล มีชื่อเรียกว่า มหาชนสมมติ หรือผู้ที่คนส่วนใหญ่พร้อมใจกันเลือกขึ้นมาให้เป็นใหญ่ คำว่า กษัตริย์ จึงหมายถึง ผู้เป็นใหญ่ในเขต และยังถูกเรียกอีกว่า ราชา แปลว่า ผู้ยังให้ประชาชนพึงพอใจ

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนในสมัยกรุงสุโขทัย เป็นไปในแบบ บิดาดูแลบุตรหรือพ่อปกครองลูก ดังข้อความในศิลาจารึกหลักที่ 1 และในไตรภูมิพระร่วง ส่วนในสมัยอยุธยา ฐานะของพระมหากษัตริย์เปลี่ยนไป เมื่อมีคติความคิดของศาสนาพราหมณ์มีอิทธิพลเกี่ยวกับสมมติเทพมาผสมผสาน พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเสมือนเทพเจ้า ดังที่ปรากฏในพระนาม เช่น สมเด็จพระรามธิบดี สมเด็จพระรามาราชา สมเด็จพระอินทราชา สมเด็จพระนารายณ์มหาราช ล้วนแต่อิงกับชื่อเทพเจ้าในศาสนาพราหมณ์ ไม่ว่าจะเป็น พระราม พระอินทร์ พระนารายณ์ เป็นต้น

หลักพุทธศาสนากับการปกครอง ในสมัยสุโขทัย เห็นได้จากวรรณกรรม เถภูมิกถา หรือไตรภูมิพระร่วง¹⁰ ซึ่งเป็นหลักคำสอนทางพุทธศาสนา ได้แก่ การสอนหลักความประพฤติ สำหรับคนทุกคนไม่ว่าชนชั้นใด กษัตริย์ สอนเรื่องหลักกรรมหรือการกระทำว่า “กรรมที่ทุกคนทำไม่ว่าชนชั้นใด เมื่อทำแล้วย่อมได้รับผลเสมอเหมือนกัน” และยังสอนให้รู้เท่าทันสภาวะการผันตามความเป็นจริง หรือหลักอนิจจัง ว่าสิ่งทั้งหลายล้วนไม่เที่ยงเพื่อตั้งมั่นไม่ให้เกิดความประมาทในการดำเนินชีวิต ส่วนแนวคิดด้านการปกครอง คือ การปกครองโดยธรรม ถือความจริงความถูกต้องความดีงาม หรือการถือธรรมเป็นใหญ่ (ธรรมาธิปไตย) แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมและการลงโทษ ไม่เน้นการใช้อำนาจลงโทษรุนแรง ไม่มีการลงโทษที่รุนแรง เช่น ไม่มีโทษประหารชีวิตในกฎหมายสมัยสุโขทัย และยังมี การตรวจสอบผู้ปกครอง เรียกว่า คติการชุมนุมที่พระลานหลวง โดยการที่ประชาชนยกขบวนกันไปชุมนุมร้องเรียนที่หน้าพระลาน/พระลานหลวง หากมีความเดือดร้อนทุกข์ยาก เพื่อให้พระเจ้าแผ่นดินได้สดับฟังเสียงการประท้วงด้านนอกนั้น แล้วหาทางแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน

หลักพุทธศาสนาสำหรับพระมหากษัตริย์ ต้องยึดถือและปฏิบัติ ที่สำคัญได้แก่¹¹

1) *หลักจักรวรรดิวัตรสูตร* หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือหน้าที่ประจำของผู้ปกครอง ได้แก่ การยึดถือธรรม

⁹ มรว.ศุภวัฒน์ เกษมศรี, *สถาบันพระมหากษัตริย์ไทย*, มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น จำกัด, 2554), 6-10.

¹⁰ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *พัฒนาสังคมไทย ด้วยความรู้เข้าใจไตรภูมิ*, (2555), 28.

¹¹ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ.ปยุตโต), *ธรรมของพระราชา*, มปท., (2560), 9-12.

เป็นใหญ่ เคารพนับถือบูชายำเกรงธรรม ยึดธรรมเป็นหลัก เป็นธงชัย (ธรรมาธิปไตย) จัดการ รักษาป้องกันและคุ้มครองอันชอบธรรมและเป็นธรรม แก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า (ธรรมการึกษา) ห้ามกัน มิให้มีการอันอธรรมเกิดขึ้นในพระราชอาณาเขต (อธรรมการนิเสธนา) ปันทรัพย์เฉลี่ย ให้แก่ชนผู้ไร้ทรัพย์ มิให้มีคนขัดสนยากไร้ในแคว้นแคว้นทั่วบ้านเมือง (ธนานุปะทาน) การปรึกษา สอบถามปัญหา กับสมณพราหมณ์ ผู้ประพฤดีดี ปฏิบัติชอบ ผู้ไม่ประมาทมิ้วเมา อยู่เสมอตาม กาลอันควร (ปริปุจฉา) 2) *ราชสังคหวัตถุ* 4 เป็นหลักธรรมสำหรับเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ ประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง ได้แก่ สัสสมณะ คือ ความฉลาดใน การบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร, ปุริสมณะ คือ ความฉลาดในการบำรุง ข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ, สัมมาปาสะ คือ ความรู้จักผูกผสานรวมใจ ประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ, วาชเปยยะ หรือ วาจาเปยยะ คือ ความมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ น้ำคำควรดื่ม คือ รู้จักพูด รู้จักปราศรัย ไพเราะ สุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผลมีประโยชน์ เป็นทางแห่งสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือ 3) *ชัตติยะพละ* 5 ประกอบด้วย พาหาลัง หรือ กายพลัง, โภคพลัง กำลังโภคสมบัติ คือ มีทุนทรัพย์บริบูรณ์, อมัจฉพลัง กำลังอมัจฉะ หรือกำลังขาราชการ, อภิจฉพลัง กำลังความมีชาติสูง คือ กำเนิดใน ตระกูลสูง, ปัญญาพลัง กำลังปัญญา คือ ทรงปรีชาญาณ หยั่งรู้เหตุผล ผิดชอบ ประโยชน์มิใช่ ประโยชน์ ด้านรูปแบบการปกครองสมัยสุโขทัย ไม่พบคำว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือ Absolute Monarchy แต่พบว่า มีการปกครองเป็นแบบปิตาธิปไตย หรือพ่อปกครองลูก ได้รับ อิทธิพลมาจากพุทธศาสนาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอโศกมหาราช¹² ทรงถือหลักธรรมวิชัย มุ่งชนะ จิตใจของประชาชนด้วยการปกครองแผ่นดินโดยธรรม ยึดเอาประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง ส่งเสริมกิจการสาธารณูปโภค ประชาสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม และทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม อย่างกว้างขวาง

2.2.3 ประเพณีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา

แนวคิดทางการเมืองการปกครองตามประเพณีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาของ ไทยนั้นหมายความถึง การแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพุทธศาสนากับการใช้พระราชอำนาจใน กิจกรรมหรือกิจการต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ไทย โดยเปรียบเทียบกับแนวคิดของศาสนาใน สังคมตะวันตก ที่ถือว่าศาสนาตะวันตกการแยกรัฐกับศาสนาของตะวันตก เกิดจากความขัดแย้ง ด้านความเชื่อจึงต้องการแยกรัฐกับศาสนาออกจากกัน ในขณะที่สังคมไทยไม่พบว่า การแยก นิภายในพุทธศาสนาแล้ว เกิดการต่อสู้รบฆ่ากันแต่อย่างใด แม้แตกแยกวิวาทกัน พุทธศาสนาก็ ใช้วิธีการถกเถียงแสดงเหตุผล หากขัดแย้งกันก็ใช้วิธีการศึกษาพระสัทธรรมหรือรักษาตัวหลักการไว้ คือ การแยกรัฐกับศาสนาหรือ Positive Separation of Church and State แบบไทยตามคติ ทางพุทธศาสนา มาแต่โบราณ ที่ว่า “ผู้บวชแล้ว เมื่อเป็นอยู่ตามพระธรรมวินัย ย่อมพ้นราชภัย” ในเหตุการณ์ปลายรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชที่ทรงให้พระสังฆราชบวชข้าราชการ

¹² พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), *จารีกโศก*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มปท, 2541), 3-5.

โดยใช้วังเป็นโบสถ์ เมื่อบวชเสร็จแล้วพระเพทราชาก็ได้จับกุมหรือทำอันตรายกับบรรดาข้าราชการ จึงถือเป็นหลักในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาว่า เมื่อผู้ที่บวชเป็นพระสงฆ์แล้วถือว่าเป็นผู้สละบ้านเรือน ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการบ้านเมือง การบวชเป็นเส้นสัญลักษณ์ที่แบ่งเขตพุทธจักรกับอาณาจักร โดยคนไทยรู้จักกันว่า ไม่ล่วงล้ำก้ำก่ายแทรกแซงกัน แต่ฝ่ายพระศาสนาก็ยังถือกุศลฝ่ายบ้านเมืองโดยการให้หลักคำสอนหรือธรรมะแก่ทุกฝ่าย

2.2.4 ตัวยกกฎหมายสมัยสุโขทัยและอยุธยา

ในสมัยสุโขทัย พบว่า มีหลักฐานและกฎหมายสำคัญ ๆ ได้แก่ ศิลาลจารึก หลักที่ 1 สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช, ศิลาลจารึก หลักที่ 38 กฎหมายลักษณะลักพา พาหนะ ขโมย ลัก *ศิลาลจารึกหลักที่ 1* ในแง่กฎหมายตามรูปแบบ ศิลาลจารึกย่อมไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย เพราะไม่มีกระบวนการนิติบัญญัติ แต่เป็นเพียงหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงสภาพสังคม การตั้งบ้านเรือน การทำมาหากินของคนในสมัยนั้น ตลอดจนประเพณีวัฒนธรรมและความเชื่อ แต่หากพิจารณาในแง่เนื้อหา พบว่า ศิลาลจารึกมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ การสืบมรดก การร้องทุกข์ ด้านภาษีอากร สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความเป็นกฎหมายในแง่เนื้อหาได้ ย่อมแสดงว่า ในสมัยสุโขทัยมีกฎหมาย เพราะกฎเกณฑ์การปฏิบัติเหล่านี้ มีลักษณะเป็นกฎหมายในแบบกฎหมายชาวบ้าน (Volsrecht) ตามแนวคิดแบบปรัชญากฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical Law)¹³ ส่วนใน*ศิลาลจารึก* หลักที่ 38 กฎหมายลักษณะลักพา พาหนะ ขโมย ลัก¹⁴ เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีเนื้อหากำหนดความผิดที่เกี่ยวกับบุคคลและทรัพย์สิน เนื่องจากสภาพสังคมใน พลเมืองยังมีจำนวนน้อย จึงถือว่าการลักพา เป็นปัจจัยสำคัญ ในการทำการเกษตรและการสร้างบ้านแปงเมือง หรือการสร้างชาติ โดยหากใครสามารถรวบรวมผู้คนได้มาก ก็ย่อมมีอิทธิพล หรือสามารถตั้งตนขึ้นเป็นใหญ่ กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการช่วยจับกุมขโมยและการให้รางวัลด้วย มีหลักฐานแสดงถึงหลักพุทธศาสนา มีการนำหลักพระธรรมศาสตร์ (คัมภีร์พระธรรมศาสตร์) มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดความผิดและโทษ จากคำว่า “ปรับไหมผู้กระทำผิดตามขนาดที่กำหนดไว้ในพระราชศาสตร์ พระธรรมศาสตร์” (มาตรา 1) และมีหลักเรื่อง อุเบกขา เขียนในกฎหมายนี้ อีกด้วย

กฎหมายสมัยอยุธยา พบว่า มีตัวยกกฎหมายที่สำคัญและน่าสนใจค่อนข้างมาก ในงานวิจัยครั้งนี้ มี 15 ฉบับ สามารถแบ่งประเภทตามเนื้อหากฎหมายในแบบปัจจุบันได้เป็นกฎหมายสารบัญญัติ กฎหมายวิธีสบัญญัติ กฎหมายปกครอง ดังต่อไปนี้

กฎหมายสารบัญญัติ ได้แก่ 1. *พระไอยการพรมศักดิ์* เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าตัวของบุคคลตามเพศ วัย และสถานะต่าง ๆ เมื่อต้องคิดค่าสินไหมทดแทน กรณีทำให้ผู้อื่นเสียหายแก่ชีวิต หรือร่างกาย, กฎหมายนี้จัดเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเบี้ยปรับตามศักดิ์นา เบี้ยปรับตามพิกัตตาของคน กฎหมายนี้ได้อิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์ ที่เชื่อว่า พรหมทัณฑ์

¹³ ดิเรก ควรสมาคม, *นิติปรัชญา*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), 109.

¹⁴ วินัย พงศ์ศรีเพียร, “*ศิลาลจารึกกฎหมายลักษณะลักพา/โจร*,” (เอกสารบรรยาย ณ โรงแรมโลตัสปางสวนแก้ว, 10 กันยายน 2554, 1-2 ,3-6.

หมายถึง ไม้ลงโทษของพระพรหมซึ่งศักดิ์สิทธิ์สามารถสาปให้มีอันเป็นไป พระโยชการพรมศักดิ์ เป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย และการคุ้มครองบุคคลในยุคนั้น ด้วยการกำหนดค่าตัวของบุคคลตามเพศ อายุ และศักดิ์¹⁵ สะท้อนให้เห็นถึงระบบการจัดระเบียบทางสังคม ที่ให้ความสำคัญกับพลเมือง ด้วยการกำหนดค่าตัว หรือค่าของบุคคลไว้ เท่ากับเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้อื่น มาทำอันตราย หากมีความเสียหายเกิด แก่เนื้อตัวร่างกาย กฎหมายนี้ยังคิดค่าปรับตามผลที่เกิดขึ้นแก่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ตลอดจน ตามเกณฑ์อายุของผู้ถูกระทำอีกด้วย 2. *พระโยชการลักษณะผิวเมีย* เป็นกฎหมายเก่าแก่ใน สังคมไทยที่พัฒนามาจากระบบจารีตประเพณี วัฒนธรรมและอิทธิพลของพุทธศาสนา กำหนด เรื่องสำคัญ คือ ลักษณะและลำดับชั้นของภริยา เจือนไขการสมรส¹⁶ รูปแบบการสมรส การขาด จากการเป็นผิวเมีย การแบ่งทรัพย์สิน หลังการหย่าหรือการขาดจากการเป็นผิวเมีย พระโยชการ ลักษณะผิวเมียเป็นกฎหมายที่สำคัญเนื่องจากเนื้อหาหลายส่วนมีปรากฏในประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์บรรพ 5 เรื่องครอบครัว 3. *พระโยชการลักษณะลักพาลูกเมีย* ผู้คนท่านมี เนื้อหาดล้ายกับกฎหมายลักษณะลักพา/โจร (ศิลาจารึกหลักที่ 38) ในสมัยสุโขทัย เพราะเป็น กฎหมายที่คุ้มครองบุคคลในสังคม ในฐานะที่เป็นกำลังสำคัญของสังคมของบ้านเมืองในอดีต แต่มีโทษที่รุนแรงขึ้น กล่าวคือ มีโทษถึงประหารชีวิต หากมีการลักพาคนไปขายให้ต่างชาติ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายอาญาในปัจจุบัน การลักตัวคนไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์ เพราะ คนไม่ถือเป็นทรัพย์ แต่อาจมีความผิดต่อเสรีภาพ อาทิ หน่วงเหนี่ยวกักขัง ตามปอ. มาตรา 310 4. *พระโยชการลักษณะเบ็ดเสร็จ* เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ชีวิตประจำวัน มักจะมีข้อพิพาท ขัดแย้งกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดินทำกิน การเกษตรการเพาะปลูกข้าวและพืชผลต่าง ๆ การเกิด อุบัติเหตุเกี่ยวกับการจราจรทั้งทางบก¹⁷ เช่น เกวียนโดนกัน และทางน้ำ เช่น เรือโดนกัน การ เกิดอันตรายจากการทำไสยศาสตร์ การกระทำคุณไสย การวางยาพิษ มีตัวอย่างกฎหมายหาก พิพาทจากการถากต้นไม้ไกลหนทาง แล้วหัวขวานหรือกิ่งด้ามขวานหลุดกระเด็นไปถูกคนอื่น จะมีความรับผิดชอบและไม่ให้รับผิด โดยคำนึงถึงเจตนาหรือประมาทหรือเป็นเหตุสุดวิสัย จากการที่ ขวานหลุดมือไปถูกคนตาย ให้ไปทำบุญส่งให้ผู้ตาย และถือว่าเป็นบาปกรรมของผู้เดินมา จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นอิทธิพลทางพุทธศาสนาที่ว่า การไม่มีเจตนาฆ่า คือ การไม่ตั้งใจ ไม่คิดไม่เห็นว่า จะเกิดผล (ตาย) เกิดขึ้น เช่นนี้ทางพุทธศาสนาถือว่า พ้นจากการผิดบาปด้วย เจตนาหรือด้วยกรรม พระโยชการลักษณะเบ็ดเสร็จ เทียบกับกฎหมายปัจจุบัน ได้แก่ เรื่อง ละเมิด เอกเทศสัญญา เรื่องที่ดิน และยังรวมถึงเรื่องทางอาญาอีกด้วย จากกรณีการถากต้นไม้ ด้วยขวานเป็นเหตุให้มีคนตาย ที่สำคัญคือเรื่องการเพาะปลูกข้าว เท่ากับเป็นการส่งเสริมด้าน

¹⁵ ศิริพร ดาบเพชร, *ค่าของคนและบทปรับในกฎหมายตราสามดวง*, (โครงการวิจัยเมธีอาวุโส สกว. “กฎหมายตราสาม ดวง ในฐานะมรดกโลก”), มปท, 7-8.

¹⁶ ก้าธร กำประเสริฐ สุขเมศ งานประดับ, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก*, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง, 2543), 46.

¹⁷ เสนีย์ ปราโมช, *กฎหมายสมัยอยุธยา*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (วิญญูชน, 2559), 61.

การเกษตร ที่นำหลักการเรื่องแม่พระโพสพ ซึ่งเป็นเทวดาปกป้องรักษาคุ้มครองข้าว หากมีคน มาทำการละเมิดต่อข้าวในนา จึงกำหนดโทษให้ปรับไหม และให้ผู้กระทำผิดนำของถวาย ได้แก่ หมู เป็ด เหล้าไห รูปเทียนไปบูชาทำขวัญแม่พระโพสพอีกด้วย 5. *พระไอยการลักษณะวิวาท* ต่ำดี เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวิวาทคดีกัน การทำร้ายซึ่งกันและกัน และการหมิ่นประมาท มีการกำหนดให้คนที่ไม่มีอาการห้ามคนวิวาทตีต่อกัน ถือว่าต้องมีโทษปรับไหม บทลงโทษใน กฎหมายนี้ถือตามความรุนแรงของสิ่งที่นำมาใช้ทำร้าย และถือตามผลที่เกิดขึ้นกับร่างกายส่วน ต่าง ๆ มีการยกเว้นไม่ลงโทษหากผู้ที่กระทำการวิวาทต่ำดี เป็นคนวิกลจริต (บ้า) หรือเป็นเด็ก อายุไม่เกิน 7 ปี กับคนชราอายุ 70 ปีขึ้นไป 6. *พระอัยการลักษณะโจร* เป็นกฎหมายที่กำหนด ความผิดเกี่ยวกับการลักขโมยและการแย่งชิงเอาทรัพย์สินของผู้อื่น การลักขโมยและกระทำต่อ ทรัพย์สินทางพุทธศาสนา ต่อพระพุทธรูป จะถูกลงโทษหนักถึงประหารชีวิต นอกจากนี้ยังได้ กำหนดนิยามของโจรประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะของการกระทำ จึงมีชื่อโจรแปลก ๆ เช่น สาธารณโจร ปณฺธุสุสะกะโจร และวิสาสคาหโจร คือ เป็นโจรลักทรัพย์สิ่งของจากญาติพี่น้อง บิดามารดา สามภริยา เขย สะใภ้ (โจรที่เป็นญาติพี่น้องกัน) วิธีการจับกุม เช่น หากโจรหรือผู้ที่ ลักขโมยนั้นไม่ต่อสู้แล้ว ห้ามฆ่าโจร เรียกว่า “จับโดยละม่อม”¹⁸ พระไอยการลักษณะโจร มีบท กำหนดให้ญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้าน ต้องช่วยกันระมัดระวังคนของพวกตนมิให้มันเป็นโจร เรียกว่า โจร 5 เส้น หากไม่ช่วยถือว่ามีความรับผิดชอบร่วมกัน พระไอยการลักษณะโจร หากเทียบ กับกฎหมายปัจจุบัน คือ กฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 7. *พระ ไอยการลักษณะมรดก* การแบ่งมรดก ตามกฎหมายนี้ถือหลักเรื่องศักดิ์นา เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง มรดก โดย ผู้ตายที่มีศักดิ์นา 400 ไร่ หรือกว่านั้น ให้แบ่งมรดก ออกเป็น 4 ส่วนหรือ 4 ภาค คือ ภาคหลวง 1 ภาคบิดามารดา 1 ภาคภรรยา 1 และภาคญาติ 1 แต่มีข้อยกเว้นสำหรับพวกที่มี ศักดิ์นา 400 ไร่ ขึ้นไป ไม่ต้องแบ่งให้แก่ภาคหลวง หากผู้ตายมีบำเหน็จ หรือบำนาญอย่างใด อย่างหนึ่ง และหากผู้ตายเป็นพรหมณ์ แม้จะมีศักดิ์นากว่า 400 ไร่ การได้มรดกถือหลัก “ทายาทที่ได้รับความใช้ปลงศพเจ้ามรดกเป็นสำคัญ จะได้มรดก” หรือหลักความกตัญญูรู้คุณ หากทายาทคนใดไม่ได้รับความใช้ปลง ศพเจ้ามรดก จะเรียกเอามรดกไม่ได้¹⁹ หากเปรียบเทียบกับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะมรดก ในมาตรา 1629 กำหนดทายาทโดยธรรม ออกเป็น 6 ลำดับ คือ 1. ผู้สืบสันดาน 2. บิดามารดา 3. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน 4. พี่น้อง ร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน 5. ปู่ ย่า ตา ยาย 6. ลุง ป้า น้า อา

กฎหมายวิธีสบัญญัติ ได้แก่ 8. *พระไอยการลักษณะรับฟ้อง* การดำเนินคดีหรือฟ้องศาล ในอดีตมีหลักแตกต่างกับกฎหมายวิธีพิจารณาความในปัจจุบันอย่างมาก โดยกำหนดเงื่อนไข สำคัญเริ่มแรก คือ ให้ผู้จะมาฟ้อง จะต้องเป็นราษฎรที่มีสังกัดมูลนาย เป็นระบบการควบคุม ราษฎรของทางราชการ ไว้เพื่อใช้ในยามจำเป็น เมื่อเกิดมีความเดือดร้อนจะฟ้องร้องศาล จึงควร

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 91.

เป็นพลเมืองที่เสียก่อน โดยมีสังกัด เมื่อเดือนธันวาคมที่ผ่านมาขอความช่วยเหลือจากหลวง และยังมี การกำหนดเรื่องนายความไว้ว่า นายความว่าต่างแก่ต่าง หมายถึง²⁰ ผู้ที่มาปรากฏเป็นตัว ความแทนคู่ความ หรือผู้เป็นตัวแทนของผู้มีบรรดาศักดิ์ตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป ส่วนคนที่มีศักดินา ต่ำกว่า 400 ไร่ขึ้นไป ผู้มาปรากฏแทนหรือนายความอาจให้พี่น้องแก่ต่างให้เป็นทนาย บทบาท หน้าที่ของนายความ คือ ทนายต้องไปถูกกักไว้แทนตัวความและผู้ที่เกี่ยวข้องการถามความของ ตระลาการ ทั้งนี้การให้คู่ความถามความกันเอง ระหว่างสืบพยานกัน การฟ้องคดีต่อศาลใน ปัจจุบันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่มีข้อห้ามข้อจำกัดเกี่ยวกับการต้องมี สังกัดอีกแล้ว ผู้ฟ้องคดี เรียกว่า “โจทก์” ผู้ที่ถูกฟ้องคดีเรียกว่า “จำเลย” ทั้งโจทก์และจำเลยมี ชื่อเรียกโดยรวมว่า “คู่ความ” ในกรณีกฎหมายบังคับว่าคู่ความดำเนินคดีเองไม่ได้ จึงต้องมี ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือหากคู่ความไม่ประสงค์จะฟ้องหรือต่อสู้คดีด้วยตนเอง สามารถแต่งตั้ง ทนายความ หรือผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ที่ตัวความตั้งมาเป็นผู้แทนต้องกระทำการในนาม ของตัวความ เป็นผู้ดำเนินคดีแทน 9. *พระไอยการลักษณะพยาน* เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญ กับพยานบุคคลอย่างมาก จึงกำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลที่ไม่สามารถเป็นพยานได้ เช่น เด็ก คนแก่ คนหูหนวกตาบอด คนวิกลจริต คนขอทาน หญิงนครโสเภณี กะเทย บัณเฑาะก์ คน เหล่านี้ห้ามรับฟังเป็นพยานเนื่องจากไม่มีความน่าเชื่อถือ ขณะที่มีการกำหนดพยานที่น่าเชื่อถือ ไว้ตามลำดับ ได้แก่ พระภิกษุผู้ทรงศีลทรงธรรม นักปราชญ์ราชบัณฑิต และขุนนางผู้มี บรรดาศักดิ์ (ทิพพยาน) ขุนนางข้าราชการชั้นผู้น้อย รวมทั้งญาติพี่น้อง เพื่อนมิตรสหายของ คู่ความ ทั้งนี้พยานที่มีน้ำหนักมากที่สุด คือ ทิพพยาน แต่มีข้อสังเกตว่า พยานบอกเล่าถูกห้ามมิให้ รับฟังเป็นพยานนั้นเลย วิธีการการสืบพยานในอดีต มิได้ทำกันในศาล แต่จะไปสืบที่บ้านพยาน จึงเรียกว่า การเผชิญพยานหรือการเดินเผชิญสืบ ก่อนการสืบพยานจะต้องทำพิธีสาบานต่อ สิ่งศักดิ์สิทธิ์รวมทั้งศาลาแข่งไว้ด้วย นับว่าเป็นอิทธิพลที่มาจากความเชื่อถือตามประเพณีของ คนไทยมาแต่อดีตประกอบกับหลักพุทธศาสนา คือศีลข้อมุสาวาท 10. *พระไอยการลักษณะ พิสูจน์ดำน้ำลุยไฟ* กฎหมายนี้จะนำมาใช้เมื่อคดี ไม่สามารถหาหรือไม่มีพยานหลักฐานจะพิสูจน์ ความเท็จจริงกัน หรือมีข้อเท็จจริงที่จะพิสูจน์ด้วยพยานไม่ได้ จึงเป็นมาตรการสุดท้ายเมื่อไม่สามารถ มีพยานหลักฐานในยุคนั้น ตามคติความเชื่อในจารีตประเพณีความเชื่อทางไสยศาสตร์ วิธีการพิสูจน์ ในอดีต ได้แก่ การสาบาน การตามเทียน การล้วงตะกั่ว การว่ายน้ำทวนน้ำ ว่ายน้ำข้ามปาก และ การดำน้ำ การลุยไฟ การดำเนินการพิสูจน์เช่นนี้ อาศัยความเชื่อทางศาสนาพุทธและศาสนา พราหมณ์ เป็นผลของหลักความเชื่อเรื่อง ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว การใช้วิธีเหล่านี้ นับว่าเป็น กิจกรรมที่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างบุคคลในสังคมคลี่คลายลง²¹ ปัจจุบันในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 มีบทบัญญัติทำนองนี้เรียกว่า การทำกัน 11. *พระไอยการ ลักษณะตระลาการ* เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ตัดสินคดีความ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, 99.

²¹ อาทิตย์ ศรีจันทร์, *วรรณกรรมคำสัตย์สาบานในกฎหมายตราสามดวง*, (รายงานการวิจัย), มหาวิทยาลัยสวนสุนันทา, 2555, 10.

โดยอาจเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรืออาจเป็นบุคคลที่คู่ความตกลงแต่งตั้งกันก็ได้ ในปัจจุบันมักเรียกกันว่า “ผู้พิพากษา” ในศาลยุติธรรม ส่วนคำว่า ตรีลาการนั้นถูกเรียกว่า “ตุลาการ” ใช้กับบุคคลที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีในศาลปกครอง โดยหลักผู้เป็นตรีลาการจะต้องถือหลักไม่มีความลำเอียงสีประการหรืออคติสี ตรีลาการมีบทบาทในแบบใดส่วน กำหนดให้มีการกำกับคุ้มครองความไว้ในตรีลาการ ห้ามละเมิดอำนาจตรีลาการ ในการถามพยานในศาล รวมทั้งห้ามนำเรื่องที่ตัดสินแล้ว ในประเด็นข้อเดียวกันมาฟ้องคดีอีก 12. *พระไอยการลักษณะอุทธรณ์* กฎหมายนี้เป็นเรื่องการฟ้องตรีลาการผู้ตัดสินคดีว่ากระทำการมิชอบด้วยประการต่าง ๆ เรียกว่า องค์อุทธรณ์ เช่น ถ้ามความตามอำเภอใจ, จงใจดัดแปลงสำนวน, เรียกเงินทรัพย์สินจากคู่ความ เร่งสินไหมได้แล้วไม่ส่งให้แก่ผู้ชนะคดี, หน่วงเหนี่ยวคดีจนขาดอายุความ, ทำชู้ลูกความ ช่มชู้ลูกความ, ตัดสินคดีผิด หากพระมหากษัตริย์ทรงรับคดีและตัดสินได้ความจริงว่า ตุลาการผิด หากเป็นความหลวง (คดีหลวง) ให้เขียนนโยบายตุลาการ หากเป็นความราษฎร์ (คดีราษฎร์) ให้ปรับใหม่ใช้ทุนแก่ผู้อุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์แพ้คดี ให้เขียนจงหนัก และริบราชบาตรแล้วเอาตัวเข้าคุก 13. *พระไอยการลักษณะอาญาหลวง* (กฎหมายอาญาหลวง อาญาราษฎร์) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการ ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยแสดงถึงการที่บุคคลคิดคดทรยศต่อพระมหากษัตริย์เจ้า รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น ความผิดฐานกรโฆกราษฎร ความผิดฐานไม่กราบทูลตามจริง อำพรางคดี, เบียดบังช่วยสาอากร เรียกสินบาทจากคดีความที่ตนพิจารณาตัดสินนั้น, อำพรางปกปิดความดีความชอบของผู้อื่น แต่ยกย่องตนเองว่าดี, ปกปิดผู้คิดร้ายต่อแผ่นดิน (กบฏ) ห้ามข้าราชการคบกันเสพสุรยาเมาสุบผื่นเที่ยวเล่นในกลางคืน และมีการเจรจาคดีอันมิควร นอกจากนี้ยังมีการห้ามหญิงไทยแต่งงานกับคนต่างด้าว ส่วนพระไอยการลักษณะอาญาราษฎร์ มีบทห้ามมิให้ราษฎร์ผู้มีมูลวิาท ทำกฎหมายเอาเอง หรือตั้งศาลเตี้ยชำระความขึ้นมาลงโทษกรณีมีการใช้ก้อนดินอิฐขวางเรือนท่านกลางคืน, เอาผิดกับชายไปขอลูกสาวท่านแต่งงานแล้วกลับเกาะกุมเบาะแสลงถูลากเอาหญิงไป, แจ้งความเท็จว่ามีคนทำร้ายตนด้วยประการใด ๆ 14. *พระไอยการบานแผนก* เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำลังคน (ไพร่) การทำทะเบียนราษฎร์ (ไพร่) ไว้ใช้ในราชการ โดยมูลนาย ที่มีศักดินา 500 ไร่ขึ้นไป²² ต้องยื่นบัญชีทะเบียนทางว่าไพร่ในสังกัดหมู่สังกัดกรม ให้มีสวัสดิการแก่ไพร่หลวง อีกส่วนหนึ่งพระไอยการบานแผนก ยังกำหนดเรื่องการแบ่งปันลูก เนื่องจากหญิงไทยนอกจากจะทำงานบ้านแล้ว ยังต้องออกรบช่วย ดังนั้นเมื่อมีการแต่งงานกัน หากเป็นการแต่งงานข้ามสังกัดกันของไพร่หลวง ไพร่สม ลูกที่เกิดมาจะเป็นคนของใคร เพื่อให้รู้ว่าลูกที่เกิดจากพ่อแม่คนละสังกัดดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับกรมฝ่ายพ่อหรือแม่ จึงเป็นเรื่องการแบ่งปันกำลังคนและการตัดสินข้อพิพาทใน

²² ศิริพร ดาบเพชร, “พระไอยการบานแผนกสถานภาพบุคคลและการจัดระเบียบสังคมไทยสมัยโบราณ,” บทความจากงานวิจัยที่เสนอในโครงการวิจัยของเมธีอาสุ ดร.วินัย พงษ์ศรีเพียร กฎหมายตราสามดวง ประมวลกฎหมายไทย ในฐานะมรดกโลก, มปป, 1.

การแบ่งปันกำลังคน โดยมีที่ตั้ง “กรมสุรัสวดี” ดูแลกำลังพลทั่วราชอาณาจักร 15. พระโอยการ กบฏศึก เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของบ้านเมือง มีการกำหนดความผิดกรณีคิดกบฏ การหนีศึก การทุจริตเสียดายอาหาร มีการกำหนดโทษไว้ถึง 32 สถาน โดยเฉพาะความผิดฐาน เป็นกบฏด้วยการคิดร้ายด้วยมักใหญ่ใฝ่สูง คิดประทุษร้ายพระมหากษัตริย์ให้ถึงสิ้นพระชนม์ ให้ลงโทษสามสถาน คือ 1. ริบราชบาตฆ่าเสียทั้งโคตร 2. ริบราชบาตฆ่าเสียเจ็ดชั่วโคตร 3. ฆ่าเสีย ส่วนโคตรนั้นอย่าให้เลี้ยงสืบไป การประหารชีวิตอย่าให้โลหิตตกลงในแผ่นดิน ประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน มีกำหนดไว้เรื่อง ความผิดฐานเป็นกบฏ และตระเตรียม สมคบเพื่อ เป็นกบฏ มาตรา 113, 114

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยเรื่อง ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย: ศึกษาอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และ ศาสนาพุทธกับการเมืองการปกครองสมัยสุโขทัยและอยุธยา ในครั้งนี้ พบว่า สังคมไทยในยุค ดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธอย่างมาก เห็นได้จากรูปแบบการ ปกครอง สถานะของผู้ปกครอง การใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง การจัดระบบสังคม วิธีชีวิตความเป็นอยู่ของคน สะท้อนออกมาเป็นกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น พระโอยการลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนกระบวนการยุติธรรม ที่เป็นไปตามสภาพสังคมใน ยุคนั้น ๆ งานวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดด้านข้อมูลบางประเภท อาทิเช่น จดหมายเหตุเอกสาร ชั้นต้น ผู้ที่สนใจจะค้นคว้าประวัติศาสตร์กฎหมายไทย ยังสามารถค้นหาในแง่มุมอื่นอีกมาก นอกจากในแง่กฎหมายที่งานครั้งนี้มุ่งเน้น สิ่งสำคัญ คือ หลักการที่ได้ค้นพบจากศาสนา พราหมณ์และพุทธศาสนาที่เกี่ยวกับ การเมืองการปกครองและกฎหมาย แสดงถึงสังคมนิยมความจริง ที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า คนในสมัยก่อน มีความสามารถที่จะพัฒนาในอารยธรรมของตนเองให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นโดยยึดถือหลักธรรมและคำสอนในศาสนาพราหมณ์และพุทธศาสนา แม้ว่าคนในยุคปัจจุบันมักจะมองข้ามความสำคัญของหลักธรรมคำสอนดังกล่าวไป ทำให้เกิด ปัญหาขึ้นตั้งแต่ระดับหน่วยย่อยของสังคม คือ ครอบครัว จนถึงระดับชาติ ปัญหาความขัดแย้ง กันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนับว่ายืดเยื้อและยาวนาน และมีความพยายามในการแก้ไขปัญหายุ่กก็ตาม ในแง่ของการศึกษาประวัติศาสตร์ผ่านมุมมองของศาสนาพราหมณ์และพุทธศาสนา จึงเป็น ประเด็นสำคัญในการนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นควรมีการปฏิรูปหรือ ปรับปรุงการศึกษาด้วยการทำให้สถาบันการศึกษาครูอาจารย์และผู้เกี่ยวข้องได้เรียนรู้ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจถึงเบื้องหลังความเป็นมาเพื่อนำมา ประยุกต์เชื่อมโยงว่า ศาสตร์ต่าง ๆ ในโลกนี้ ล้วนแต่มีที่มาที่ไป มีเหตุมีผล และสามารถอธิบาย ปรากฏการณ์ได้ จะทำให้เกิดความภูมิใจในความเป็นชาติของตนเอง และทราบถึงจุดแข็งและ จุดอ่อนต่าง ๆ ในสังคมไทย ดังคำกล่าวที่ว่า “จิตอยู่กับปัจจุบัน ปัญญาครอบคลุมอดีตและ อนาคต”

บรรณานุกรม

- กรมการศาสนา. *ความรู้ศาสนาเบื้องต้น*. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2554.
- กำธร กำประเสริฐ, และสุเมธ จานประดับ. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก*. ครั้งที่ 1 (ปรับปรุงใหม่). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- จุฑารัตน์ เกตุปาน. “การศึกษาวิเคราะห์คำโบราณจากศิลาจารึกสมัยกรุงสุโขทัยที่ไม่ปรากฏใน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542.” *วารสารมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 7, ฉ.2 (2553): 13-26.
- ดิเรก ควรสมาคม. *นิติปรัชญา*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.
- ดิเรก ควรสมาคม. *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- ดิเรก ควรสมาคม. *ปรัชญาหลักกฎหมายไทย ตามคำสอนในพุทธศาสนา*. (รายงานการวิจัย). สำนักวิชานิติศาสตร์: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่. 2563.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). *จารีกอโคก*. พิมพ์ครั้งที่ 2. มปท, 2541.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). *พระพุทธศาสนาในเอเชีย*. กรุงเทพฯ:ธรรมสภา, 2540.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *คติ จตุคามรามเทพ*. มปท, 2550.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *จารีกบุญ จารีกธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: พิมพ์สวย, 2553.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *พัฒนาสังคมไทยด้วยความรู้เข้าใจไตรภูมิ*. กรุงเทพฯ: ผลิติมม์, 2555.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *ธรรมบรรยายเรื่องบูชาพระพรหมจनोंค้ำ ก็ยังไม่รู้จัก ทำวมหาพรหม*. <https://www.youtube.com/watch?v=scPjji4RY0Q>.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *ธรรมะบรรยาย ชุดธรรมนี้มีไกล 2550 ตอน03. เรื่อง เมื่อประชาธิปไตยที่ไม่ประสีประสา มาเจอปัญหาศาสนาประจำชาติ*. วัดญาณเวศกวัน.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *กาลานุกรมพระพุทธศาสนาในอารยธรรมโลก*. กรุงเทพฯ: ผลิติมม์, 2555.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *พัฒนาสังคมไทยด้วยความรู้ความเข้าใจไตรภูมิ*. กรุงเทพฯ: ผลิติมม์, 2556.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). *เจาะหาความจริงเรื่องศาสนาประจำชาติ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. มปท., 2550.
- มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา. *นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นจำกัด, 2554.
- ราชบัณฑิตยสถาน. *ความรู้ในประวัติศาสตร์ไทย เล่ม 1 ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไอเดีย สแควร์, 2554.
- ร. แลงการ์ด (ชาญวิทย์ เกษตรศิริและวิภัลย์ พงศ์พนิตานนท์ บรรณาธิการ). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

- วินัย พงศ์ศรีเพียร. *ศิลาจารึกกฎหมายลักษณะลักพา/โจร*. เอกสารประกอบการบรรยาย ประวัติศาสตร์และหลักฐานประวัติศาสตร์สุโขทัย. โรงแรมปางสวนแก้ว เชียงใหม่. 10 กันยายน, 2554.
- ศิริพร ดาบเพชร. *ค่าของคนและบทปรับในกฎหมายตราสามดวง*. โครงการวิจัยเมธีอาวุโส สกว. “กฎหมายตราสามดวง ในฐานะมรดกโลก”, มปท.
- ศิริพร ดาบเพชร. *พระไอยการบานแผนกสถานภาพบุคคลและการจัดระเบียบสังคมไทยสมัยโบราณ*. บทความจากงานวิจัยที่เสนอในโครงการวิจัยของเมธีอาวุโส ดร.วินัย พงศ์ศรีเพียรกฎหมายตราสามดวง ประมวลกฎหมายไทยในฐานะมรดกโลก, มปป.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ปอ.ปยุตฺโต). *ธรรมของพระราชา*. มปท., 2560.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ปอ.ปยุตฺโต). *วินัย เรื่องที่ใหญ่กว่าที่คิด*. มปป, มปป.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.). *นิติปรัชญาไทยประกาศพระราชปรารภ หลักอิทธิพล พระธรรมสาตรา และ On the Laws of Mu'ung Thai or Siam*. จัดพิมพ์เฉลิมพระเกียรติในโอกาสที่กฎหมายตราสามดวงมีอายุครบ 200ปี, 2548.
- เสนีย์ ปราโมช, .ม.ร.ว. *กฎหมายสมัยอยุธยา*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- เสถียร โพธิ์นันทะ. *การบรรยายธรรมเรื่องประวัติมนุษยชาติและศาสนา ตอน 001*. https://www.youtube.com/watch?v=47VudW5qX_A&list=PLLLPBOIZem8ECleXrm1l-rimdpOMfiQLg.
- เสถียร โพธิ์นันทะ. *ตรรกะวิทยา ตอน 050*. การบรรยายธรรมะ. เข้าถึงได้จาก <https://www.youtube.com/watch?v=scPjjj4RY0Q>.
- เสถียร โพธิ์นันทะ. *บรรยายธรรมเรื่อง “ศาสนาสมัยอยุธยารัตนโกสินทร์”* <https://www.youtube.com/watch?v=g2TsanxXstU>. เข้าถึง 9 มิถุนายน 2564.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- หม่อมราชวงศ์ศุภวดี เกษมศรี, มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา. *นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น จำกัด, 2554.
- อาทิตย์ ศรีจันทร์. *วรรณกรรมคำสัตย์สาบานในกฎหมายตราสามดวง*. (รายงานการวิจัย). มหาวิทยาลัยสวนสุนันทา. 2555.
- Richard J. Evans. *"The Two Faces of E.H. Carr" History in Focus, Issue 2: What is History?*. University of London, 2001.
<https://archives.history.ac.uk/history-in-focus/Whatishistory/evans10.html>
accessed July 19, 2021.
- R.G. Collingwood, *the Idea of History (1946 Edition)* Martino Fine Books. February 4, 2014.

กรอบกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
ภายใต้หลักการยั่งยืนเชิงนิเวศ
Legal Framework for Ecological Tourism Governance based
Ecological Sustainability

ธิตี ไวกวี*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา
อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000

Thiti Waikavee

19, Faculty of Law, University of Phayao, Moo 2 Maeka Tambon,
Muang District, Phayao Province 56000

Email: thiti.wa@up.ac.th

Received: September 14, 2021

Revised: October 12, 2021

Accepted: October 18, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นผลวิจัยเชิงสหวิทยาการ บูรณาการความรู้ด้านการจัดการ การท่องเที่ยว
นิเวศวิทยาประยุกต์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอกรอบกฎหมายการกำกับดูแลการ
ท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักการอย่างยั่งยืน เชิงนิเวศ โดยศึกษาประเด็นการขยายตัวของพื้นที่
ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติที่อาจส่งผลกระทบต่อ
สงวนรักษาพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่มีคุณค่าทางระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของประเทศ
ผลการวิจัยพบประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) การใช้ประโยชน์ที่ดินพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิง
นิเวศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทั่วประเทศ เป็นที่ดินเอกชนที่ซอบด้วยกฎหมาย 11%
และ 89% เป็นที่ดินของรัฐและที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในจำนวนแหล่งท่องเที่ยวฯ ในที่ดิน
ภาครัฐแบ่งย่อยเป็น (ก) ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพื้นที่
อนุรักษ์ 46% และ (ข) เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ภายใต้กระทรวงมหาดไทย เช่น องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น 42% และอื่น ๆ 1% เช่น กองทัพเรือ และโครงการในพระราชดำริ (2)
การกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แม้จะอยู่ในชีวภูมิศาสตร์
เดียวกัน ความแตกต่างนี้ถูกแบ่งแยกโดยลักษณะหลักเขตแดน ซึ่งตัดขาดจากกันไปตามเขต

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา.

ปกครอง ผู้ดูแลมีอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาด โดยมุ่งส่งเสริมด้านเศรษฐกิจสังคมชุมชน
นั้นหนาแน่นและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว แต่ขาดการส่งเสริมความรู้ด้านการอนุรักษ์
พื้นที่ระบบนิเวศอย่างจริงจัง มีการก่อสร้างโครงสร้างถาวร สถานที่พัก เครื่องเล่น โดยเฉพาะใน
พื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัญหาสัตว์ป่ากับชาวบ้านตามแนวพื้นที่รอยต่อ
ดังนั้น การไม่มีระเบียบข้อบังคับที่รัดกุมในการกำกับดูแลมาตรฐานกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
นำไปสู่ปัญหามลพิษปนเปื้อนสู่ระบบนิเวศโดยเฉพาะในพื้นที่สาธารณะ และสูญเสียความ
หลากหลายทางชีวภาพดั้งเดิม โดยนำเข้าสัตว์และพืชต่างถิ่น ดังนั้น ในระยะยาวระบบนิเวศจะ
ล่มสลายและไม่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้และถูกทิ้งร้าง การใช้ประโยชน์นิเวศทางบกด้าน
การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ผ่านมามีไม่สอดคล้องตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 15

คำสำคัญ: การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ, การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ, หลักการยั่งยืน,
เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน 15

Abstract

This work is an interdisciplinary research study. It integrates knowledge in tourism management, applied ecology, and related laws and presents a legal framework for the governance of ecotourism under sustainable development goal 15. The study focuses on the issues of spatial expansion of the tourism sector in terms of public land use as a natural tourist resource that may affect the conservation of ecological values in the abandoned wilderness of the country.

The research findings revealed the following key points: (1) the land use has been developed as eco-tourism sites which have increased in number steadily. The example sites are legally private land 11% and 89% are government land and public land. 46% are governed by the Ministry of Natural Resources and Environment. There are 42% of the public area under the Ministry of Interior governed by local administrative organizations. The other 1% is for Royal Navy and the Royal projects. Ecotourism management has a different approach even in the same biogeography. (2) Biodiversity fragmentation depends on the legal boundary cutting off natural landscapes from each other along the boundary. Each authority in different ministries has absolute decision-making power in their legal territory. Some local governments have no concern about the conservation and restoration of local ecosystems. A permanent structure is being built, especially in the local government. (3) Humans and protected wildlife conflicts are found along the national park boundaries. Hence, the Lack of strict standard protocol governing ecotourism activities potentially leads towards the problems of pollution contaminating the ecosystem especially in public areas, and loss of biodiversity introduced invasive species. Therefore, in the long run, eco-sties may lose their ecological integrity so would not attract tourists and would be abandoned. It is fair to conclude that ecotourism in terms of protecting Life on Land has not been in line with the 15th goal of the Sustainable Development.

Keywords: ecotourism, biodiversity, sustainability, sustainable development goals 15

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้วิจัยศึกษาการขยายตัวด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยว ภายใต้ชื่อว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” อันอาจเป็นสาเหตุทำให้พื้นที่ตามธรรมชาติดั้งเดิมถูกรบกวนหรือถูกใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจเกินส่วน และไม่สอดคล้องกับหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งสถานการณ์การท่องเที่ยวขณะนั้นอยู่ในระดับ “นักท่องเที่ยวล้นเมือง”¹ (Over-tourism)² มุ่งเน้นเชิงปริมาณการท่องเที่ยว (Mass tourism)³ ในหลายจังหวัดการท่องเที่ยวหลักที่สำคัญจะต้องมีการจัดการท่องเที่ยวเมืองรอง หรือการประกาศควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวในหลายอุทยานหลัก⁴ เช่น อุทยานแห่งชาติสิมิลัน⁵ หรือการปิดแหล่งท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี เช่น กรณีอ่าวมาหยา⁶ ซึ่งเป็นมาตรการปกครองเฉพาะกรณีเท่านั้น ส่วนในพื้นที่เอกชนหรือพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในเขตนุรักษ์ แต่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกัน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในลักษณะเดียวกันได้ เพราะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างตามหลักเขตแดนและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต่อมาเมื่อเกิดสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 นับแต่ต้นปี พ.ศ. 2561 และทั่วโลกใช้มาตรการปิดประเทศ (Lockdown) ทำให้ธุรกิจท่องเที่ยวและกิจกรรมอื่นต้องหยุดชะงักลงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจหลักของประเทศ ทำให้เป็นโอกาสในการพิจารณาปรับเปลี่ยนทิศทางการท่องเที่ยวเชิงปริมาณสู่การท่องเที่ยวยั่งยืน (Sustainable tourism) ผู้วิจัยศึกษากลุ่มเป้าหมายที่เป็น “แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ” และ “แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ทั้งที่เป็นที่ดินเอกชนและที่ดินภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ในการ

¹ เปรม ถาวรประภาสวัสดิ์, “Overtourism ปัญหานักท่องเที่ยวล้นเมือง,” Hot Issue, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2562/hi2562-028.pdf>, accessed August 12, 2018.

² Kadir Cakar, “Education as a Way to Tackle Overtourism: The application of the Principles of Responsible Management Education (PRME)” in *Overtourism Causes, Implications, and Solutions* edited by Hugues Seraphin, Tatiana Gladkikh and Tan Vo Thanh (Palgrave: Switzerland, 2020), 361-382.

³ Scott T. Young and Kanwalroop Kathy Dhanda, *Sustainability: Essential for Business* (SAGE: CA, 2013), 1-15.

⁴ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา, *รายงานศึกษาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจการท่องเที่ยวทางทะเลและชายหาด Sea Sand (Sea Sun Sand Tourism Economics Competitiveness)* (กรุงเทพฯ: กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2561.

⁵ ราชกิจจานุเบกษา, “ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง การกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน,” เล่ม 135 ตอนพิเศษ 272 ง ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2561.

⁶ มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร, “ปิดพื้นที่อนุรักษ์เพื่อการฟื้นฟูธรรมชาติ กรณีอ่าวมาหยา,” <https://www.seub.or.th/bloging>, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2561.

นำเสนอกรอบกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักการยั่งยืนเชิงนิเวศ (Legal framework for ecological tourism governance based ecological sustainability) บน “หลักการด้านนิเวศวิทยา” (Ecosystem Approach) มาสนับสนุนข้อเสนอโดยตั้งสมมุติฐานบนแนวคิด ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Sustainability of Tourism) ย่อมขึ้นอยู่กับความมั่นคงทางนิเวศวิทยา (Ecological Integrity) ของทรัพยากรท่องเที่ยว อันเป็นทรัพย์สินร่วมกันของปวงชนชาวไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการขยายตัวเชิงพื้นที่ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

1.2.2 เพื่อเสนอแนะกรอบกฎหมายการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักความยั่งยืนเชิงนิเวศ

1.3 กรอบแนวคิด

“หลักการด้านนิเวศวิทยา” (Ecosystem approach) คือเอกสารระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ประกอบไปด้วย 12 หลักการ⁷ โดยเสนอแนะกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการทางนิเวศพื้นที่ ทั้งทางบกและพื้นน้ำ รวมทั้งสิ่งมีชีวิตโดยไม่แบ่งแยกสรรพสิ่งตามธรรมชาติจากกัน⁸ และคำนึงถึงคุณค่าในตัวเองของสิ่งต่างๆและวัฒนธรรมท้องถิ่น⁹ (intrinsic values) โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน กระจายการตัดสินใจสู่พื้นฐาน กิจกรรมในพื้นที่ที่มีระบบนิเวศเปราะบางควรคำนึงถึงการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIAs) และการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SEAs)¹⁰ ทั้งนี้ภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเกิดจากการนโยบายการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มุ่งเน้นเพียงประเมินคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น โดยเปลี่ยนสภาพพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าชายเลน ให้กลายเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายต่ำ¹¹ โดยก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานถาวร ดังนั้นหากสภาพตามธรรมชาติถูกเปลี่ยนแปลงไป ความน่าดึงดูดใจจะลดลงภาคธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่จึงขาดทุนและถูกทิ้งร้างไป

⁷ CBD, *Ecosystem approach* (Montreal: CA, 2004).

⁸ Ibid, 6.

⁹ Ibid, 8. Ecosystems should be managed for their intrinsic values and for the tangible or intangible benefits for humans, in a fair and equitable way.

¹⁰ Ibid, 13.

¹¹ Ibid, 14.

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยสร้างขึ้นตอนการยกระดับกระบวนการทัศนด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามแนวทางของ David Fennell โดยเป็น 3 ขั้นตอน (Fennell, 2015)¹² และประยุกต์ใช้ทฤษฎีความยั่งยืนเชิงนิเวศ (Ecological sustainability) เพื่อสนับสนุนการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มุ่งเน้นมิติด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานที่สำคัญ และตามด้วยชุมชนสังคมและเศรษฐกิจ จัดเรียงเป็นลำดับความสำคัญ¹³ ดังนั้น จากกรอบความคิดนี้ ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จึงขึ้นอยู่กับความมั่นคงของระบบนิเวศในพื้นที่ ซึ่งมาจากการอนุรักษ์ทรัพยากรดูแลสิ่งแวดล้อมของชุมชน และกรอบการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ตามการยกระดับกระบวนการทัศนด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 อยู่ในระดับการพัฒนาพื้นที่ตามธรรมชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยอาศัยกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในการท่องเที่ยวธรรมชาติและต้องการศึกษาธรรมชาติ วัฒนธรรมชุมชนของสถานที่ท่องเที่ยวหรือจุดหมายปลายทางต่าง ๆ ซึ่งทรัพยากรท่องเที่ยวส่วนมากจะถูกกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติหรือพื้นที่สาธารณะซึ่งมีสภาพเป็นธรรมชาติ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชน เอกชน หรือหน่วยงานท้องถิ่นบริหารจัดการกันเอง ขั้นตอนที่ 2 คือ การยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคม (responsible tourism) มุ่งเน้นความยั่งยืนด้านการอนุรักษ์ระบบนิเวศ การมีส่วนร่วมและการแบ่งปันผลประโยชน์สู่ชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมความรู้ทางนิเวศวิทยา นิเวศวัฒนธรรม (Eco-culture) และจริยธรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental ethics) ของผู้ประกอบการ ภาครัฐและผู้เกี่ยวข้อง ขั้นตอนที่ 3 คือ การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน (Sustainable tourism) สร้างการกำกับดูแล กฎหมายและนโยบายที่อาศัยการท่องเที่ยวเชิงนิเวศสนับสนุนสังคมเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่อนุรักษ์ และผู้มีส่วนได้เสียกับแหล่งท่องเที่ยวสามารถกำหนดแผนงานตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ได้

1.4.1 การสำรวจ คัดเลือก วิเคราะห์

กลุ่มเป้าหมายด้านการจัดการการท่องเที่ยวทางธรรมชาติทั้งเอกชน ราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและอื่น ๆ ที่พบภายในประเทศ กำหนดประชากร คือ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (Natural based Tourism) ในประเทศไทย โดยอ้างอิงฐานข้อมูลจาก 4 แหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ คือ กรมอุทยานแห่งชาติ ราชภัฏวชิรวิทยาดารงธรรมชาตินิเวศสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

¹² David A. Fennell, *Ecotourism*, 4th ed., (Routledge: NY, 2015), 17.

¹³ อธิ ใจทวี, "Flower-Dessert of Tai-Lue's Culture (Phayao): Legal Model for Restoration and Conservation of Biological Resources for Local Community" *The Journal of Law, Public Administration and Social Science. School of Law Chiang Rai Rajabhat University* 3, No.2 (2019): 87-123, Retrieved from <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcru/article/view/187828>.

และกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴ ซึ่งมีจำนวนแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติและจำนวนแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้นรวมทั้งสิ้น จำนวน 7,075 แหล่งทั่วประเทศ จากฐานข้อมูลดังกล่าวจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ จำนวน 2,287 แหล่ง¹⁵ ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ ภาคเหนือ (545) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (437) ภาคตะวันออก (272) ภาคกลาง (245) และภาคใต้ (788) จากนั้นใช้สูตรการหาขนาดตัวอย่างของทาโร ยามาเน่ (Yamane, 1973) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% เพื่อกำหนดกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายได้ จำนวน 357 เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

1.4.2 เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) จำนวน 357 ชุด แบ่งเป็น 5 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป ลักษณะของแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว ส่วนที่ 2 หลักการและความจำเป็นในการมีกฎ กติกา ในการกำกับดูแล ส่วนที่ 3 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ 4 การรับรู้ถึงเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน Sustainable development goal ส่วนที่ 5 การประเมินเบื้องต้นตามแนวทาง หลักการความยั่งยืนเชิงนิเวศและทฤษฎีการกำกับดูแล (Ecological sustainability and Governance)¹⁶ ที่มีองค์ประกอบ 5 ด้าน คือ (A) ความมั่นคงของระบบนิเวศ (Ecological integrity) (B) การมีส่วนร่วมของประชาชน (C) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะต่อระบบนิเวศ (Public eco-responsibility) (D) การแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing benefits) (E) จริยธรรมสิ่งแวดล้อม หรือ ธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental ethics or Environmental governance) โดยกำหนดแบบสอบถามเป็นมาตราเรียงลำดับ (Ordinal scale) ประเมินค่าตามแนวทางของลิเคิร์ต (Likert's scale) สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ของแบบสอบถามโดยใช้ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) หลังจากได้ข้อมูลทั้งหมดแล้ว จึงดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interview) เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามมีความแม่นยำมากที่สุด ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก จากแหล่งท่องเที่ยวที่ได้ระดับคะแนนมากที่สุดตามลำดับ และนำมาประมวลผลเพื่อนำเสนอกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (นักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ประกอบการ) เพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อวิพากษ์

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 สภาพปัญหาการขยายตัวเชิงพื้นที่ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

1.5.2 กรอบกฎหมายการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักความยั่งยืนฯ

¹⁴ กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น, “ส.ถ. ชวนเที่ยว,” <http://info1.dla.go.th/public/travel.do>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2561.

¹⁵ กรมการท่องเที่ยว, “งานพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว,” ระบบฐานข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว, <https://dottourismdb.com>, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2562.

¹⁶ Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability* (Burlington: Ashgate, 2008), 175-178.

2. ผลการวิจัย

2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป ลักษณะของแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว

พบข้อมูลดังนี้ แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและเต็มใจตอบแบบสอบถาม เมื่อจำแนกตามภูมิภาค พบว่า เป็นแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว ภาคเหนือ จำนวน 86 แหล่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 67 แหล่ง ภาคกลาง 40 แหล่ง และภาคใต้ 122 แหล่ง รวมทั้งสิ้น 357 แหล่งทั่วประเทศ จำแนกตามสภาพลักษณะสภาพภูมิศาสตร์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มุ่งเน้นจุดเด่นเชิงนิเวศโดยเฉพาะ ไม่ปะปนกับกิจกรรมนันทนาการอย่างอื่น ๆ ในจำนวน 149 (42%) เป็นจุดเด่นที่แตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติอื่น คือ อาศัยระบบนิเวศเฉพาะเป็นจุดเด่น เช่น หุ่นโปรงทอง จังหวัดระยอง หรือ อุทยานธรณี สตุล จังหวัดสตุล เป็นต้น เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการศึกษาเชิงอนุรักษ์ และเมื่อแยกตามภูมิภาค พบว่า อยู่ในภาคใต้ (50%) รองลงมาอยู่ในภาคเหนือ (39%) รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (4%) รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3%) และสุดท้าย คือ ภาคกลาง (2%) ทั้งนี้การใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ พบว่า การใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศในจำนวน 357 แหล่ง (100%) แบ่งออกเป็น 2 ภาคส่วน คือ ภาคเอกชนที่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน จำนวน 40 แหล่ง (11%) และภาครัฐ จำนวน 317 แหล่ง (89%) โดยอยู่ในพื้นที่การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม จำนวน 165 (46%) แหล่ง และองค์กรอื่น ๆ ภาครัฐ จำนวน 192 (54%) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สมาคม และกองทัพ)

2.2 หลักการและความจำเป็นในการมีกฎ กติกา ในการกำกับดูแลท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ความคิดเห็นการมีกฎกติกาในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ พบข้อสำคัญ ดังนี้ แหล่งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภาครัฐ โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติ เห็นถึงความจำเป็นในการควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว โดยคิดเป็น 94% แหล่งท่องเที่ยวฯ เอกชน ไม่แสดงความเห็น 6% แต่เมื่อถูกถามถึงหน้าที่ในการสงวนรักษาปกป้อง อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน แหล่งท่องเที่ยวฯ “เห็นด้วย” และฟื้นฟูระบบนิเวศ คิดเป็น 99% แต่มีประเด็นที่น่าสนใจในการตอบแบบสอบถาม คือ เมื่อถูกถามถึง การสร้างกฎเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์จากระบบนิเวศที่เป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวฯ อย่างเสมอภาค มีค่าคำตอบที่ “ไม่เห็นด้วย” ร้อยละ 7 และ “ไม่แสดงความคิดเห็น” ร้อยละ 13 ซึ่งค่าคำตอบนี้มีความสัมพันธ์กับคำตอบเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจชุมชน หรือธุรกิจขนาดเล็กและกลาง ซึ่งผลค่าคะแนนที่ได้ “ไม่เห็นด้วย” ร้อยละ 8 และ “ไม่แสดงความคิดเห็น” ร้อยละ 9 จึงแสดงให้เห็นว่าแหล่งท่องเที่ยวฯ ภาครัฐ ไม่พร้อมสนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์เชิงนิเวศ

2.3 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการท่องเที่ยว

พบว่า กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก มีวัตถุประสงค์และเหตุผลที่แตกต่างกัน ไม่มีเป้าหมายร่วมกัน และขาด “หลักการร่วมกัน” (Common grounds) จึงส่งผลต่อแนวทางปฏิบัติที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งแต่ละฉบับต่างเป็นเอกเทศ โดยกลุ่มที่ตอบ “ใช่” คิดเป็น 59% กลุ่มที่ตอบ “ไม่ใช่” คิดเป็น 26% และกลุ่มที่ไม่แสดงความคิดเห็น คิดเป็น 15% หรือแม้แต่ข้อความเกี่ยวกับทัศนคติในการบังคับใช้มาตรการกฎหมายที่เข้มงวด มีค่าคำตอบ “ใช่” คิดเป็น 42% ค่าคำตอบที่ “ไม่ใช่” คิดเป็น 37% และค่าคำตอบ “ไม่แสดงความคิดเห็น” คิดเป็น 21% หรือความเห็นด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความขัดแย้ง เช่น กลุ่มกฎหมายที่สนับสนุนการเจริญเติบโตด้านท่องเที่ยวไม่สอดคล้องกับกฎหมายกลุ่มอนุรักษ์ฯ หรือไม่นั้น กลุ่มที่ตอบ “ใช่” คิดเป็น 59% กลุ่มที่ตอบ “ไม่ใช่” คิดเป็น 22% และกลุ่มที่ “ไม่แสดงความคิดเห็น” คิดเป็น 19% โดยรวมแล้วข้อความในตอนนี้ มีผลค่าคะแนนเกาะกลุ่มไม่ต่างกัน อย่างเด็ดขาดมากนัก ทั้งนี้มีเพียงคำถามที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการฯ ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เป็นอำนาจเชิงนโยบาย ซึ่งอ่อนไหวตามสถานการณ์ อาจเป็นอุปสรรคต่อการปกป้องแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวอันเป็นสมบัติส่วนรวมของประเทศให้ยั่งยืน โดยกลุ่มที่ตอบ “ใช่” คิดเป็น 75% กลุ่มที่ตอบ “ไม่ใช่” คิดเป็น 5% และกลุ่มที่ “ไม่แสดงความคิดเห็น” คิดเป็น 20%

สรุปได้ว่า หากข้อความนี้เป็นไปทางประโยชน์ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเชิงพื้นที่ สามารถใช้กฎหมายของตนเองได้อย่างอิสระ ไม่ขัดกันทั้งด้านงบประมาณ กำลังพลและกฎหมายอื่น ๆ ในกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของตน เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจอิสระในการบังคับใช้กฎหมายของตนหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้ในการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เช่นเดียวกัน ค่าคำตอบจะแสดงว่า “ใช่” และกลุ่มเอกชนจะแสดงว่า “ไม่ใช่” ด้วยเหตุนี้ผลการตอบข้อความจึงเป็นไปในจำนวนร้อยละที่เกาะกลุ่มกัน

2.4 การรับรู้ถึง เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

พบว่า แหล่งท่องเที่ยวฯ ทราบดีว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบไปด้วยมิติ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม อย่างบูรณาการ จำนวน 86% ตอบ “ใช่” และทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างต่อเนื่องให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนควบคู่กันไป คิดเป็น 91% ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับ “เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ที่มีลักษณะเป็นพลวัตทางสากล เป็นระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2573 (ค.ศ. 2016-2030) ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของสหประชาชาติระยะยาวและต่อเนื่อง ค่าคำตอบ “ทราบ” คิดเป็น 48% ค่าคำตอบ “ไม่ทราบ” คิดเป็น 36% และไม่แสดงความคิดเห็นคิดเป็น 16% แหล่งท่องเที่ยวฯ ทราบดีว่าเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน” มี 17 เป้าหมาย ค่าคำตอบ “ทราบ” คิดเป็น 44% ค่าคำตอบ “ไม่ทราบ” คิดเป็น 46% และไม่แสดงความคิดเห็นคิดเป็น 10% และทราบหรือไม่ว่า เป้าหมายที่ 14-15 เกี่ยวข้องกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ค่า

คำตอบ “ทราบ” คิดเป็น 46% คำคำตอบ “ไม่ทราบ” คิดเป็น 44% และไม่แสดงความคิดเห็น คิดเป็น 10% สรุปได้ว่าโดยแหล่งท่องเที่ยวฯ ไม่ทราบรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติตามเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.5 การประเมินเบื้องต้นเพื่อพัฒนาศักยภาพการยกระดับการกำกับดูแลฯ ตามทฤษฎีความมั่นคงเชิงนิเวศ (Ecological Sustainability Theory)

2.5.1 ความมั่นคงทางนิเวศและนิเวศบริการ โดยภาพรวมของการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 1 ความมั่นคงทางนิเวศ และนิเวศบริการ ทั้งองค์การภาครัฐและเอกชนอยู่ในเกณฑ์ระดับ “ปานกลาง” โดยใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวโดยตรง มีการจัดโซนนิ่ง (Zonings) แบ่งสัดส่วนการใช้ประโยชน์พื้นที่ สำหรับนักท่องเที่ยว พื้นที่อนุรักษ์ชัดเจน และจัดทำป้ายแสดงการใช้ประโยชน์พื้นที่ชัดเจน มีค่าเฉลี่ย 4.01 ค่าเบี่ยงเบน 1.10 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” และมีการจัดป้ายบอกรายละเอียดเกี่ยวกับระบบนิเวศ พันธุ์พืช และคำนึงถึงความหลากหลายทางชีวภาพ มีค่าเฉลี่ย 3.94 ค่าเบี่ยงเบน 1.06 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” สนับสนุนกิจกรรมเชิงนิเวศ เช่น ถ่ายภาพสัตว์ป่า คุณก มีการจัดเตรียมอุปกรณ์ และวิทยากรแนะนำ หรือ กิจกรรมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศอื่น ๆ มีค่าเฉลี่ย 3.98 ค่าเบี่ยงเบน 1.14 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” ทั้งนี้ในหลายแหล่งฯ ขาดการเฝ้าระวัง กรณีการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และไม่มีป้ายเตือนให้ความรู้ เช่น หล่มภูเขียว อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท จังหวัดลำปาง มีลักษณะปิด เป็นบ่อน้ำปล่องภูเขา แต่มีปลาต่างถิ่นอาศัย ได้แก่ ปลาเปคู ปลาดุกรัสเซีย ปลาดุกบิ๊กอุย ปลานิล ซึ่งเกิดจากการปล่อยลงสู่แหล่งน้ำโดยมนุษย์

แหล่งท่องเที่ยวฯ เกินกว่า 80% ไม่คำนึงถึงคุณค่าเชิงนิเวศ (intrinsic values) และไม่ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษอย่างเข้มงวด เช่น ตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การตรวจวัดน้ำเสีย น้ำทิ้ง การตรวจวัดปริมาณขยะ การตรวจวัดเสียงที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ป่า จึงมีค่าเฉลี่ย 3.16 ค่าเบี่ยงเบน 1.25 อยู่ในระดับเกณฑ์ “น้อย” เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ที่มีถนนตัดผ่านอุทยานฯ มีจำนวนรถยนต์และรถจักรยานยนต์ขนาดใหญ่ของนักท่องเที่ยวก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง โดยทางอุทยานฯ อาศัยเพียงมาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือน PCD: Air Quality and Noise Standard (พ.ศ. 2560-2561) ตามเกณฑ์กรมควบคุมมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์เท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงแนวทางนิเวศเชิงลึก (Deep ecology) ที่คำนึงถึงระดับเสียงและการสั่นสะเทือนที่เกิดกับสัตว์ป่าซึ่งมีประสาทสัมผัสละเอียดอ่อนกว่ามนุษย์ อุทยานฯ มีแนวทางการอนุรักษ์แบบตื้น (Shallow ecology) กรณีช้างป่าตกเหวเสียชีวิตเป็นการกำหนดเส้นทางที่ผิดพลาดโดยยึดแนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentricism) มิได้ศึกษาแนวทางการเดินของช้างป่า จึงเป็นการผลักดันให้ช้างป่าต้องใช้เส้นทางที่อันตรายเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับนักท่องเที่ยว เป็นเหตุให้ช้างที่ขาดประสบการณ์ เช่น ลูกช้าง ลั่นตงหน้าผา เสียชีวิต อันเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำในจุดเดิม ตลอดระยะเวลา 33 ปี มีช้างป่าเสียชีวิต ณ จุดเขวนรก

จำนวน 26 ตัว นอกจากนี้แหล่งท่องเที่ยวฯ ภายใต้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพัทลุง ได้จัดสร้างสไลเดอร์เทียมเพื่อนันทนาการในหลากหลายพื้นที่ เช่น น้ำตกมโนราห์ และน้ำตก ปาการาง ตำบลคลองทรายขาว อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง

2.5.2 การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการที่สัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น ในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการที่สัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น Local / public participation ทั้งองค์การภาครัฐและเอกชนอยู่ในเกณฑ์ระดับ “ปานกลาง” โดยจัดแหล่งเรียนรู้ มีการให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว ณ ศูนย์ท่องเที่ยว เช่น มีวิทยากรชุมชนให้ความรู้ มีค่าเฉลี่ย 3.62 ค่าเบี่ยงเบน 1.19 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมกับชุมชนท้องถิ่น ในการจัดกิจกรรมท่องเที่ยว (วิเคราะห์ปัญหา ประชุม แสดงความคิดเห็น และเสนอโครงการหรือกิจกรรมการท่องเที่ยว) มีค่าเฉลี่ย 3.73 ค่าเบี่ยงเบน 1.02 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” และเปิดโอกาสให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ แสดงออกถึงอัตลักษณ์ วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มสมุนไพร กลุ่มผ้าทอ กลุ่มการนวดพื้นบ้าน กลุ่มท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม เช่น หมู่บ้านมอแกน อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา หรือหมู่บ้านเกาะปันหยี อุทยานแห่งชาติศรีพังงา จังหวัดพังงา และอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน จังหวัดลำปาง แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และวัฒนธรรม ในด้านความเชื่อ เช่น การท่องเที่ยวบนพื้นฐานความเชื่อที่สัมพันธ์กับธรรมชาติ พบว่ามีค่าเฉลี่ย 2.48 ค่าเบี่ยงเบน 1.26 อยู่ในระดับเกณฑ์ “น้อยที่สุด” ได้แก่ รอยพระพุทธรบาท อุทยานแห่งชาติเขาคิซมัญญู จังหวัดจันทบุรี หรือ ถ้ำนาคา อุทยานแห่งชาติภูสิงห์ อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดบึงกาฬ โดยความเชื่อไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่สะท้อนถึงคุณค่าด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติแต่อย่างใด มีคุณค่าเชิงเศรษฐกิจท่องเที่ยวเท่านั้น

2.5.3 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 3 พบว่า โดยรวมแหล่งท่องเที่ยวฯ ทั้งภาครัฐและเอกชน แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ Cooperate social responsibility “CSR” และ ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม (Green responsibility) อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” โดยแหล่งท่องเที่ยวฯ สร้างกระบวนการส่งเสริม การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวกับภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นสม่ำเสมอ และมีกระบวนการส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อให้ นักท่องเที่ยวตระหนักรู้ถึงผลกระทบของการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสม่ำเสมอ หรือส่งเสริมหรือประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับจิตสำนึกที่ดีต่อระบบนิเวศอย่างสม่ำเสมอทุกปี เช่น คัดแยกขยะ รณรงค์เก็บขยะ สนับสนุนโรงเรียนในท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อม หรือมีการส่งเสริมการฟื้นฟู บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติของสถานที่ท่องเที่ยว สม่ำเสมอ เช่น ปลูกป่าทดแทน ปลูกหญ้าทะเล ทั้งนี้แหล่งท่องเที่ยวฯ ได้กำหนดแนวทางหรือมาตรการประหยัดพลังงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อธรรมชาติ เช่น กำหนดมาตรการประหยัดไฟฟ้า และปฏิบัติทุกครั้งหลังเลิกงานสม่ำเสมอ มีค่าเฉลี่ย 4.49 ค่าเบี่ยงเบน 0.84 อยู่ในระดับเกณฑ์ “มาก” แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศภาครัฐ ขาดความรับผิดชอบต่อชุมชนโดยรอบพื้นที่

ก่อให้เกิดปัญหาสัตว์ป่าออกนอกพื้นที่เข้าทำลายพืชผลทางการเกษตรและสูญเสียชีวิต เช่น เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน จังหวัดฉะเชิงเทรา อุทยานแห่งชาติเขาชะเมา เขาวง จังหวัดระยอง

2.5.4 แบ่งปันผลประโยชน์ กระจายรายได้และดอกผล Benefit sharing / Fair shares
น้ำที่สะอาด อากาศบริสุทธิ์ เป็นตัวอย่างที่สำคัญในเรื่องการแบ่งปันดอกผลจากระบบนิเวศ ซึ่งในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 4 พบว่า แหล่งท่องเที่ยวทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่คำนึงถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ กระจายรายได้จากดอกผลของระบบนิเวศ (Benefit sharing / Fair shares) จึงอยู่ในระดับ “น้อย” โดยส่วนใหญ่มองแต่เพียงดอกผลทางเศรษฐกิจ

2.5.5 การกำกับดูแลที่ดี หรือ “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม” (แผน นโยบาย กฎ) (Well-Regulated Governance) ในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 5 พบว่าโดยรวมแหล่งท่องเที่ยว ทั้งภาครัฐและเอกชน มีการกำกับดูแลที่ดีด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การกำหนดนโยบายร่วมกันกับชุมชน วางแผนดำเนินการท่องเที่ยว กำหนดกฎเกณฑ์การให้บริการ (Well-regulated governance) อยู่ในระดับ “ปานกลาง” เช่น แหล่งท่องเที่ยวสร้างแนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่ไม่ขัดต่อศีลธรรม รักษาสิ่งแวดล้อม พื้นระบบนิเวศ และส่งเสริมจริยธรรมสิ่งแวดล้อม โดยมีการดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ ความชำนาญ มีจิตสำนึก ที่จะให้บริการแก่ นักท่องเที่ยวตามมาตรฐานสากล (GSTC) มีการวางแผนกิจกรรมการท่องเที่ยวเป็นวาระการประชุมประจำเดือน หรือตามความเหมาะสมของฤดูกาลท่องเที่ยว

3. อภิปรายผล

3.1 แนวทางการยกระดับกระบวนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

จากผลการวิจัยจะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลเชิงพื้นที่ภาครัฐ มีลักษณะแบ่งแยกอำนาจหน่วยงานโดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการหลายฝ่ายเพื่อร่วมมือในการดำเนินการตามนโยบายภาครัฐก็ตาม แต่ก็ขาดทัศนคติด้านนิเวศวิทยา¹⁷ โดยแหล่งท่องเที่ยวที่มีระบบนิเวศสัมพันธ์กัน ถูกตัดขาดออกจากกันด้วยกฎหมายและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน ได้แก่ พื้นที่ชายหาดทะเล ซึ่งมีลักษณะภูมิศาสตร์และระบบนิเวศที่สัมพันธ์กัน แต่จัดการต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ต่างมุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรด้วยระบบการขออนุญาตใช้ประโยชน์กับ “เจ้าของพื้นที่” แสดงถึงนัยยะของอำนาจเด็ดขาด ลักษณะความเป็นผู้ครอบครอง หรือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งหากพิจารณาตามหลักมหาชน

¹⁷ Department of Conservation, “New Zealand Biodiversity Action Plan 2016-2020,” Department of Conservation, <https://www.cbd.int/doc/world/nz/nz-nbsap-v2-en.pdf>, accessed May 15, 2020.

ด้านสิ่งแวดล้อม (Public Trust Doctrine)¹⁸ แท้จริงหน่วยงานเป็นแต่เพียงตัวแทนอำนาจรัฐ ในการกำกับดูแลพื้นที่เท่านั้น มิได้เป็นเจ้าของพื้นที่อย่างที่เข้าใจ อำนาจดังกล่าวถูก เปลี่ยนแปลงไปตามวาระหน้าที่ หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นไปตามนโยบาย ท้องถิ่นทุกระดับราชการดำรงตำแหน่ง แต่ผลจากการตัดสินใจดำเนินการ โดยขาดความรู้ความ เข้าใจในระบบนิเวศ ก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาว เช่น การสร้างกำแพงกันคลื่นหรือการถม ททรายพื้นพายุชายหาด โดยไม่ได้แก้ไขปัญหการระบายน้ำทิ้งลงชายหาด ที่ส่งผลกระทบต่อระบบ นิเวศชายหาด ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายหาด หรือ ปัญหการบุกรุก ก่อนสร้างโครงสร้าง พื้นฐานของหน่วยงานภาครัฐด้วยกันในพื้นที่อนุรักษ์ โดยมิได้ขออนุญาตต่อสำนักงานบริหาร ทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น อนึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงทรัพยากรการ ท่องเที่ยว สามารถพิจารณาได้ ดังนี้ ที่ดินเอกชน และที่ดินรัฐ ไม่ว่าจะเป็น “ทรัพย์สินของ แผ่นดินธรรมดา” หรือ “ที่สาธารณสมบัติอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน”¹⁹ เพื่อสนับสนุน กิจการท่องเที่ยวตามแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ดังนี้

3.1.1 ที่ดินเอกชน ที่ดินเอกชน ได้แก่ รีสอร์ท โรงแรม โฮมสเตย์ และ สถานที่ ท่องเที่ยวต่าง ๆ ภายใต้ระบบสิทธิในทรัพย์สินเพื่อการกำกับดูแลจัดการแหล่งท่องเที่ยว ธรรมชาติให้ได้มาตรฐานการท่องเที่ยว เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งมีเอกสารสิทธิในที่ดินถูกต้องตาม กฎหมายที่ดิน ย่อมมีสิทธิและความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวใน แดนกรรมสิทธิ์ที่ตนเอง ซึ่งหมายถึง สนับสนุนส่งเสริม หรือ ก่อสร้าง ถม ทำลาย ตัดโค่น เปลี่ยนแปลง สภาพพื้นที่ธรรมชาติเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจท่องเที่ยวของตน แต่อย่างไรก็ตามกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยังคงต้องดำเนินการตามกฎหมาย เฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และกฎหมายการควบคุมมลพิษอื่น ๆ

3.1.2 ที่ดินภาครัฐ ตามมาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน²⁰ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกชาติ ป่าสงวน แห่งชาติ อื่น ๆ ภายใต้กฎหมายเฉพาะ (Sui generis) ในการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวตาม มาตรฐานการท่องเที่ยว

¹⁸ อิติ ไวกวี, “หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์* 12, ฉ.1 (ม.ค.- มิ.ย. 2562): 1-21.

¹⁹ ศรีราชา วงศารยางกูร, *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), 69-70.

²⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มี สิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด (๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวม ตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า (๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ (๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายต่อ ทรัพยากรในที่ดิน.

3.1.3 ที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน²¹ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งแม่น้ำ หาดทรายแม่น้ำ หาดทรายทะเล ลำห้วย หนอง บึง บาง ซึ่งอยู่ภายใต้หน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา เป็นต้น ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตอำนาจหน่วยงาน

จากการแบ่งประเภทที่ดินจากลักษณะสิทธิเหนือดินแดน โดยไม่คำนึงถึงชีวภูมิศาสตร์ นี้จึงจำเป็นต้องพิจารณา “แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว” จากข้อเสนอด้านนิเวศวิทยา ซึ่งในทางนิติศาสตร์ คือ ลักษณะ “ทรัพย์สิน” และการกำกับดูแล “ทรัพย์สิน” ให้เหมาะสมกับหลักการทางวิทยาศาสตร์ ผู้วิจัยเรียกว่า “ทรัพย์สินแบ่งไม่ได้นอกพาณิชย์” (Indivisible Things outside of Commerce) ซึ่งตามหลักการแบ่งแยกประเภทสรรพสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติ (res) ได้กล่าวถึงทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้และโอนแก่กันมิได้โดยชอบด้วยตามกฎหมาย ซึ่งลักษณะสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติประเภทนี้ยังคงอยู่นอกเหนือการตีราคาเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมและยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะ ในงานวิจัยนี้หมายความว่า “ระบบนิเวศ” และ “นิเวศบริการ” (Ecosystem services) โดยการกำกับดูแลนั้นไม่สามารถแยกวัฏจักรของสารในระบบนิเวศได้เหมือนอย่างเช่นลักษณะทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมา แต่จำเป็นต้องกำกับดูแลแบบองค์รวม (Holistic approach) ในลักษณะชีวภูมิศาสตร์ (Biogeography)²² เช่น แหล่งท่องเที่ยวเกาะ ทั้งนี้ทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มีมูลค่าทางการท่องเที่ยว ส่วนใหญ่เป็นสถานที่อันมีความสมบูรณ์ทางนิเวศประกอบเข้าด้วยกันทั้งทางกายภาพและชีวภาพของพื้นที่ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างความหลากหลายทางชีวภาพ สัตว์ พืช พื้นดิน มนุษย์²³ มีลักษณะอันเป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ ถึงแม้การตีราคาเชิงพาณิชย์ยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนัก²⁴ แต่องค์ประกอบทางนิเวศวิทยาหลากหลายด้านเหล่านี้มีการศึกษากันอย่างสากลและเป็นที่ยอมรับอยู่แล้ว²⁵

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะทรัพย์สินได้แล้ว รูปแบบการกำกับดูแลทรัพยากรท่องเที่ยวที่สามารถเทียบเคียงได้ใกล้เคียงที่สุด คือ “การกำกับดูแลแบบทรัพยากรร่วม” โดยระบบนิเวศมีลักษณะทรัพย์สินร่วม เพราะโดยลักษณะทางกายภาพ ภูมิศาสตร์แล้ว

²¹ ชาญวิวัฒน์ ชาญพินิจ, “การจัดการที่ดินภาครัฐ,” กรมที่ดิน, <https://www.dol.go.th/train/Documents/2559>, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2561.

²² ปานทิพย์ อัดนวนานิช, *ชีวภูมิศาสตร์* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), 3-4.

²³ UNEP/CBD, “*Tourism Supporting Biodiversity*,” UNEP/CBD, 2015, <https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-manual-2015-en.pdf>, accessed June 5, 2019.

²⁴ STOU, “มูลค่าทางเศรษฐกิจของประโยชน์จากระบบนิเวศ,” STOU, <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/03-01.html>, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561.

²⁵ W.V. Reid et al, *Ecosystems and human well-being - Synthesis: A Report of the Millennium Ecosystem Assessment* (Island Press: Washington, D.C., 2005).

ไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด ไม่สามารถหวงกันกีดกันใช้ประโยชน์ได้แต่เฉพาะตน และไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ เช่น ทะเลหมอกกับภูเขาสูง วาฬหรือโลมาที่อพยพ การดูนกป่าหายากบางชนิดที่ต้องอาศัยพื้นที่ป่าที่มีลักษณะหลากหลาย ป่าที่มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ต้องประกอบได้ด้วยพรรณไม้ สัตว์ป่าต่าง ๆ แหล่งท่องเที่ยวลักษณะนี้เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวมากขึ้น แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติป่าและภูเขาและปูทะเลย่อมต้องประกอบด้วยความสมบูรณ์ของป่าโกงกาง หรือกิจกรรมชมหิ่งห้อย ซึ่งอาศัยความสมบูรณ์ของระบบนิเวศต่าง ๆ ประกอบเข้าด้วยกันจึงสามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การแบ่งแยกกรรมสิทธิ์โดยมีประสิทธิภาพ (โดยเด็ดขาด) ตามแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมกระแสหลัก แต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่ครอบคลุมลักษณะแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวทั้งหมด

แนวทางการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool resources, CPR) ของ Elinor Ostrom²⁶ ได้กล่าวถึงการกำกับดูแล “ทรัพยากรร่วม” (Common property) ซึ่งหมายถึงลักษณะของทรัพยากรที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อาจถูกใช้ให้หมดไปได้หรือเสื่อมสภาพ และไม่สามารถหวงกันได้ ซึ่งในมุมมองแหล่งท่องเที่ยว เช่น ทะเลหมอกและภูเขา (จุดชมวิวกุหลิงกา พะเยา) ซึ่งอาจนำแนวทางการกำกับดูแลแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวอย่างเจ้าของร่วม²⁷ มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว ทั้งนี้ ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล (2558) ได้ชี้ว่าการกำกับดูแลอย่างเจ้าของร่วมอาจถือเป็นรูปแบบการถือครองทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการจัดการรูปแบบทรัพยากรสินร่วมนั้น สันนิษฐานว่าทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกัน โดยมีส่วนเท่า ๆ กัน²⁸ ซึ่งกำกับดูแลผ่านระบบ “ตัวแทน” ดังนั้น ตัวแทนไม่สามารถดำเนินการได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องบริหารจัดการภายใต้วัตถุประสงค์ของกลุ่มเจ้าของร่วมทุกคน²⁹ ซึ่งภายใต้รูปแบบดังกล่าวนี้ Elinor Ostrom เสนอแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม 8 ประการ ดังนี้ (1) การกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจน (2) กำหนดกฎระเบียบ (3) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (4) การกำกับติดตามตรวจสอบ (5) กำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม (6) สร้างกลไกการจัดการความขัดแย้ง (7) การรับรองสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายบ้านเมือง (8) การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงสู่ระบบที่ใหญ่ขึ้น³⁰ ด้วยเหตุนี้เมื่อแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศส่วนมากอยู่ในพื้นที่ภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนคนไทยทุกคนอยู่แล้ว แนวทางการ

²⁶ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

²⁷ ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, “กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ (LAW AND ECONOMICS): กฎหมายว่าด้วยทรัพย์ กฎหมายสัญญา กฎหมายละเมิด และกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เล่ม 2 มิถุนายน 2558, <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act263.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2562.

²⁸ ศรีราชา วงศารยางกูร, *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*, 224-225.

²⁹ ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, *กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์*, 22.

³⁰ สุจิตรา สามัคคีธรรม, สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, และ สุวิมล ไชยพันธ์พงษ์, “การจัดการทรัพยากรร่วม: แนวคิดทฤษฎีและการประยุกต์ใช้,” *วารสารร่วมพิภพ มหาวิทยาลัยเกริก* 36, ฉ.2 (2561): 10-31.

กำกับดูแลแบบ CPR จึงเหมาะสมในการนำมาประยุกต์เพื่อนกระดับการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

3.2 การยกระดับโครงสร้างกฎหมายและนโยบายการท่องเที่ยวสู่ความยั่งยืน

สถานการณ์การแพร่กระจายของเชื้อไวรัส Coronavirus 2019-nCoV หรือ “โควิด-19” ส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั่วโลกขณะนี้ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของประเทศไทยในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านการท่องเที่ยว ซึ่งแต่เดิมมุ่งเน้นเชิงปริมาณให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development goals หรือ “SDGs”) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมกับองค์การสหประชาชาติในการขับเคลื่อนกระบวนดังกล่าวผ่านระบบติดตามความก้าวหน้าทุก ๆ ปี ตามข้อกำหนดวาระการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ 2030 (The 2030 agenda for sustainable development)³¹ และรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละประเทศ (Sustainable development report หรือ “SDR”)³² โดยนำมาจัดลำดับความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในปี 2021 ปรากฏตามรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับ 43 จากทั้งหมด 165 ประเทศทั่วโลก³³ ถึงแม้จะเป็นลำดับต้นๆของ ASEAN แต่มีค่าคะแนนที่ท้าทายอย่างยิ่ง (Major challenges remain) ในเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ เป้าหมายที่ 14 การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล และเป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศบนบก มีค่าคะแนนต่ำมาก (Decreasing)³⁴ อย่างมีนัยยะสำคัญกับเป้าหมายที่ 1, 4, 6, และ 9 ที่ถูกจัดอยู่ในระดับที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (On track)³⁵ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปัญหาการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ อย่างไม่ยั่งยืน ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังสะสมของประเทศไทย อันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องแก้ไขอย่างจริงจัง หากรัฐบาลประสงค์จะดำเนินการตามเป้าหมายของ SDGs

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตรา 56, 72, 250, และ 257 ซึ่งตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญฯ มิได้อธิบายความหมายเอาไว้ เพียงแต่ถูกบัญญัติไว้เป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ

³¹ UNGA/RES/70/1, “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E, accessed May 7, 2020.

³² Jeffrey D. Sachs, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, and Finn Woelm, *Sustainable development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals Include the SDG index and Dashboards* (UK: Cambridge University Press, 2021), P 33, 438-439.

³³ Ibid., 11.

³⁴ Ibid., 33, 438-439.

³⁵ Ibid., 33.

โดยมีความหมายอย่างกว้าง³⁶ โดยเฉพาะกำหนดเป็นหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 72 ในการดำเนินการด้านที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ต้องวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน³⁷ อีกทั้งบัญญัติในมาตรา 250 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน³⁸ ด้วยเหตุนี้ โดยนัยยะแบบไทยนั้น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบไทย สามารถเข้าใจได้ในมาตรา 257 คือ การรอบการพัฒนาย่างกว้างของรัฐ บนหลักการการพัฒนาย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุและจิตใจ³⁹ ดังนั้น การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว เปรียบเสมือนวัตถุ ประกอบกับจิตใจ หรือนโยบายภาครัฐ ในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวบนพื้นฐานการพัฒนาย่างยั่งยืน การใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวภาครัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาย่างยั่งยืนหรือไม่ นั้น สำหรับประเทศไทยยังมีได้อนุวัติบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ เพียงแต่อาศัยกฎหมายที่มีอยู่แล้วต่าง ๆ เทียบเคียงและบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์เฉพาะและแตกต่างกันไปตามอำนาจของหน่วยงานรัฐผ่านกระบวนการกำกับเชิงนโยบายและแผนดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁰ ผลสะท้อนจากกลไกเชิงโครงการฯ นี้ทำให้ทิศทางการใช้ประโยชน์สถานที่ตามธรรมชาติเป็นไปตามอำนาจอิทธิพลภาครัฐ ขึ้นอยู่ฝ่ายใดในการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ เชิงพื้นที่ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมการปกครอง กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมประมง กองทัพเรือ โครงการหลวง และอื่น ๆ ผ่านระบบนโยบายอุปถัมภ์ภาครัฐ (Public-private partnerships)

³⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), 82-83.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, 110. ระบุว่า การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ หมายถึง การจัดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสม ตามกฎหมายการผังเมือง

³⁸ เรื่องเดียวกัน, 446. ระบุว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย ซึ่งสามารถกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป

³⁹ เรื่องเดียวกัน, 463.

⁴⁰ แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564. แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2561-2564. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2560-2564). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ พ.ศ. 2560-2564 เป็นต้น

ทิศทางของประเทศไทยในการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการท่องเที่ยวสากล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Ministry of Tourism & Sports) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยว พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ในการบริหารและพัฒนากิจการท่องเที่ยว⁴¹ หากพิจารณาตามความในมาตรา 3 สามารถเห็นได้ว่า ทิศทางการบริหารและพัฒนากิจการท่องเที่ยวไม่ได้เป็นไปตามหลักการยั่งยืน (Sustainability) ทั้งนี้หากนำหลักการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มาพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า โครงสร้างทางกฎหมายและผู้กำหนดนโยบายการท่องเที่ยวมีแนวโน้มในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และลดบทบาทการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการผลักดันในเปิดพื้นที่อนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยว และพื้นที่แหล่งทรัพยากรตามธรรมชาติอื่น ๆ

ตาราง 1 นโยบายโครงสร้างกฎหมายท่องเที่ยวฯ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ยั่งยืนสากล

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562	นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ยั่งยืนสากล
คำนิยามศัพท์ “การบริหารและพัฒนากิจการท่องเที่ยว”	ไม่ได้มุ่งเน้นการรักษาทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ มุ่งเน้นการลงทุนโครงสร้าง รีสอร์ท โรงแรม ภาคสังคัม แต่ไม่คำนึงการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว
อุตสาหกรรมกการท่องเที่ยว	กำหนดนิยามศัพท์ไว้อย่างชัดเจน เป็นการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจกลุ่มทุนท่องเที่ยวเพื่อกดทับนิยาม “การท่องเที่ยวยั่งยืน” ขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” ⁴²
แหล่งท่องเที่ยว หมายความว่า รวมถึง แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	ให้ความหมายรวมถึงแหล่งท่องเที่ยวทุกประเภท เพื่อประโยชน์เชิงพื้นที่ อันเกิดการผลักดันให้เปิดการให้บริการในพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่ตามธรรมชาติอื่นๆ
หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กำหนดหน่วยงานภาครัฐเชิงพื้นที่ชัดเจน เพื่อให้ขับเคลื่อนตามนโยบายการท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรม

⁴¹ พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยว พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

⁴² พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)พ.ศ. 2546, มาตรา 3 การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หมายความว่า การจัดการรูปแบบการท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสุนทรียภาพ โดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างสมเหตุสมผล และสามารถรักษาเอกลักษณ์ของธรรมชาติ วัฒนธรรม เพื่อการใช้อย่างยั่งยืน.

ตาราง 1 (ต่อ)

พระราชบัญญัตินโยบาย การท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562	นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ยั่งยืนสากล
คณะกรรมการนโยบายการ ท่องเที่ยวแห่งชาติ	<p>สัดส่วนคณะกรรมการฯ ไม่เหมาะสม เพราะจำนวนกรรมการทั้งหมด รวมทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชน เช่น ประธานหอการค้าแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นตัวแทนด้านการขับเคลื่อนทางกลุ่มทุนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่สำคัญ ซึ่งมีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นตัวแทนภาคอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <ol style="list-style-type: none">ยกเลิกนิยามศัพท์คำว่า “แหล่งท่องเที่ยว” ตามมาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความตามใหม่แทนว่า “แหล่งท่องเที่ยว หมายความว่า แหล่งท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ”ยกเลิก ระบบ “พื้นที่พิเศษ” เดิมมาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความตามใหม่แทนว่า “พื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ หรือแหล่งท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหรือพื้นที่ที่คณะกรรมการกำหนดและประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ซึ่งจากการวิจัยนี้ พบว่า แผนการพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นหลัก)

4. ข้อเสนอแนะ

การปรับสมดุลในการกำกับดูแล ผู้มีอำนาจหน้าที่ควรพิจารณาปรับปรุงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตอำนาจ ขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” (องค์การมหาชน) Designated Areas for Sustainable Tourism Administration “DASTA” (Public organization) ให้มีศักยภาพเชิงกฎหมายและ

นโยบายมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างสมดุลด้านการกำหนดแผนและนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติให้สอดคล้องหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากที่สุด

4.1 ร่างกรอบกฎหมาย เพื่อกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน

ข้อ 1 เพื่อกำกับดูแลการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ นโยบายขั้นพื้นฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยให้มุ่งเน้นภาระหน้าที่ด้านการสงวน รักษา อนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศแหล่งท่องเที่ยว ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

ข้อ 2 นิยามศัพท์

- 1) “แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติภาครัฐ” หมายถึง ที่ดินภาครัฐ
- 2) “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน” หมายความว่า พื้นที่จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ทั้งที่เป็นของรัฐ เอกชน หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านธรรมชาติวิทยา สร้างเสริมความรับผิดชอบต่อด้านจริยธรรมสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว
- 3) “กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” หมายถึง กิจกรรมท่องเที่ยวที่ใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศเพื่อนันทนาการด้านการศึกษาธรรมชาติ ชีววิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ เท่านั้น
- 4) “ธุรกิจพิเศษ” หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเชิงนิเวศ หรือ ผู้ประกอบธุรกิจตัวแทนท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ที่ผ่านเกณฑ์การอบรมตามมาตรฐานการท่องเที่ยวไทย ด้านการนำเที่ยวเชิงนิเวศกรมการท่องเที่ยว
- 5) “เจ้าของที่ดินเอกชน” หมายถึง เจ้าของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีคุณสมบัติเชิงพื้นที่จัดเป็นแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติ
- 6) “สัมปทานการนำเที่ยวเชิงนิเวศ” หมายถึง สัญญาสัมปทานการดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศในแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติภาครัฐ

ข้อ 3 หลักการพื้นฐานการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

1) การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากแหล่งทรัพยากรการท่องเที่ยวภาครัฐ (Natural Tourism Resources of Nation) เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จึงจำต้องดำเนินการโดยการสร้างวิธีการกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความมั่นคงเชิงนิเวศ การอนุรักษ์ฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวตามธรรมชาติของรัฐ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ติดตาม ตรวจสอบสถานการณ์ดำเนินงาน การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมการท่องเที่ยว และสะท้อนถึงผลในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุง

2) การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมโดยผ่านองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” เพื่อประสาน

กันระหว่างหน่วยงานเชิงพื้นที่และนโยบายเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการ โดยคำนึงถึงการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้เกิดโอกาสในการศึกษาด้านธรรมชาติวิทยา ในมุมมองที่ลึกซึ้งมากขึ้นแก่นักท่องเที่ยวต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ข้อ 4 คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช) ต้องกำหนดนโยบายเฉพาะๆ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการพื้นฐานฯ ข้อ 3 คือ (ก) กำหนดทิศทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน (ข) กำหนดนโยบายและแผนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน (ค) กำหนดมาตรการพิจารณา “กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรการท่องเที่ยว (ง) จัดทำแผนการประเมินการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรการท่องเที่ยว ทุก 4 ปี

ข้อ 5 ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ตัวแทนหอการค้าจังหวัด ตัวแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และตัวแทนองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” เป็นคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ท่องเที่ยวถิ่น) โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ก) กำหนดพื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ท่องเที่ยวถิ่น) โดยมีรายละเอียดแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ได้แก่ ลักษณะภูมิศาสตร์ ความหลากหลายทางชีวภาพ และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ข) กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน รายละเอียดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ค) พิจารณาอนุมัติ “กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

ข้อ 6 การยื่นขอสัมปทานการนำเที่ยวเชิงนิเวศ (ท่องเที่ยวถิ่น)

1) แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติภาครัฐ ที่ประสงค์จะจัดจ้างบริการฯ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

2) ประกอบธุรกิจพิเศษ ที่ประสงค์จะจัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ให้ยื่นแผนการดำเนินการที่เป็นมิตรกับระบบนิเวศ (Eco-friendly planning) มาพร้อมกันเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นสำคัญ (ก) รายละเอียดขั้นตอน ช่วงเวลา อุปกรณ์ เครื่องมือ การจัดกิจกรรมฯ รายชื่อมัคคุเทศก์ (ข) แนวทางการจัดการขยะและมลพิษที่อาจเกิดขึ้น (ค) แนวทางด้านความปลอดภัยและควบคุมโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว (ง) แนวทางการส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับชุมชนท้องถิ่น (จ) แนวทางการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับระบบนิเวศแหล่งท่องเที่ยว

5. บทสรุป

การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในประเทศไทย ไม่มีการกำกับดูแลมาตรฐานกิจกรรม โดยเฉพาะ เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติตามแผนและนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น รูปแบบการบริหารจัดการมีลักษณะแบ่งแยกเชิงพื้นที่ ซึ่งพื้นที่แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวส่วนมากอยู่ภายใต้การจัดการที่ดินภาครัฐ หน่วยงานรัฐต่าง ๆ อาศัย

ช่องโหว่ในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยเฉพาะองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจเด็ดขาด ในการบริหารจัดการและตัดสินใจ เช่น การก่อสร้างโครงสร้างอาคารต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนอย่างชัดเจนและมุ่งหวังรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ แม้จะมีกระบวนการกระจายรายได้สู่ชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นไกด์นำเที่ยว หรือค้าขายสินค้า แต่ขาดการส่งเสริมความรู้ด้านการอนุรักษ์ฯ แหล่งท่องเที่ยว และขาดความตระหนักรู้ด้านปัญหามลพิษ ขยะ น้ำเสีย ซึ่งปนเปื้อนสู่ระบบนิเวศ ทั้งนี้ แตกต่างกับภาคเอกชนที่มีการบริหารจัดการด้านปัญหามลพิษอย่างมีมาตรฐานมากกว่าและมีโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (CSR) ที่ชัดเจนมากกว่า แต่กลับมีพื้นที่แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวที่น้อยกว่า

ดังนั้น การจัดการการท่องเที่ยวฯ เชิงพื้นที่ของภาครัฐ ควรยึดถือหลักการไม่แบ่งแยกระบบนิเวศออกจากกัน จึงควรกำกับดูแลลักษณะทรัพยากรร่วม คำนึงข้อเสนอด้านนิเวศ และควรยกระดับองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” ให้มีอำนาจตามลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติเพื่อสร้างอำนาจถ่วงดุลกับกลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

บรรณานุกรม

- คณาธิป ทองรวีวงศ์. *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2563.
- จิรากรณ์ คชเสนี, และนันทนา คชเสนี. *นิเวศวิทยาเพื่อสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2558.
- ทิพวรรณ พุ่มมณี. *การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. *เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2542.
- ศรียาชา วงศารยางกูร. *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.
- Buckley, Ralf. *Impacts Positive and Negative: Link Between Ecotourism and Environment*. In *Environmental Impact of Ecotourism*. edited by Ralf Buckley. Wallingford: CABI, 2004.
- CBD. *The Ecosystem Approach: CBD Guidelines*. Montreal: CBD, 2004.
<https://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf>. Accessed May 23, 2020.
- CBD/UNEP. *Managing Tourism and Biodiversity*. Montreal: CBD, 2005.
<https://www.cbd.int/doc/programmes/tourism/tourism-manual-en.pdf>. Accessed June 5, 2020.
- Fennell, David A. *Ecotourism*. NY: Routledge, 2015.
- UNWTO. *Tourism and Biodiversity World Tourism Day 2010. A/19/15 (July 15): 1-3*.
<https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtogad.2011.1.jgm80015k4806474>. Accessed May 11, 2020.

การเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

Strengthening and Developing New Generation Heirs of Agriculturists According to the New Agricultural Theory, Mae Fah Luang District, Chiang Rai Province

วารดวง สมณาศักดิ์ และประยูร อิมิวัตร์*

สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงราย 57100

Waraduang Sommanasak and Prayoon Imiwat

School of Public Administration 80 Moo 9 Tambol Bandoo Muang Subdistrict
Chiangrai Province 57100

Email: waraduang@hotmail.com, prayoon6318@gmail.com

Received: December 14, 2020

Revised: May 19, 2021

Accepted: May 24, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ และ (2) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ ความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

ขอบเขตการวิจัย ประกอบด้วย นักศึกษาของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย จำนวน 200 คน ผู้นำชุมชน 8 คน เกษตรกรที่มีทายาท จำนวน 10 คน และทายาทเกษตรกร จำนวน 10 คน รวม 228 คน โดยใช้เครื่องมือการวิจัย คือ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการอบรมเชิงปฏิบัติการ

ผลการศึกษา พบว่า วิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ มี 3 วิธี คือ (1) การช่วยเหลือทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่จากภาครัฐ อาทิ อบรมให้ความรู้ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ การเข้าถึงที่ดินและเงินทุน (2) การส่งเสริมเกี่ยวกับการ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

รวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายของทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ และ (3) การศึกษาดูงานเทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการเกษตรและการเรียนรู้จากเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ

การส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ ความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการอบรมเชิงปฏิบัติการนักศึกษาของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย จำนวน 200 คน

คำสำคัญ: การเสริมสร้างและพัฒนา, ทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่, แนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่, อำเภอแม่ฟ้าหลวง, จังหวัดเชียงราย

Abstract

The purposes of the research entitled “Strengthening and Developing New Generation Heirs of agriculturists according to the New Agricultural Theory, Mae Fah Luang District, Chiang Rai Province were : (1) to study methods of strengthening and developing new heirs of agriculturists according to the new agricultural theory and (2) to support and develop the new generation heirs of agriculturists to have knowledge and understanding and caused self-learning according to the New Agricultural Theory.

The scope of the research consisted of heirs of Agriculturists who were students of the Office of Non-formal and Informal Education, Mae Fah Luang District, Chiang Rai Province, totaling 200 students, community leaders 8 people, agriculturists with 10 heirs (grandchildren) and 10 young generation heirs of agriculturists, totaling 228 people using the research tools; an in-depth interview, a focus group and a workshop.

The results showed the strengthening and developing method of agriculturists according to the new agricultural theory It can be summarized in 3 ways: (1) The government helps the new generation heirs of agriculturists, such as training to provide knowledge from upstream to downstream. Access to land and capital (2) Promotion of association and building a network of the new generation heirs of agriculturists and (3) study visits on modern agricultural technology and learning from farmers who are successful in farming.

Regarding to the support and development of the new generation heirs of agriculturists to have knowledge and understanding and caused self-learning according to the New Agricultural Theory, the researchers organized the workshop training for the students of the Office of Non-formal and Informal Education, Mae Fah Luang District, Chiang Rai Province, totaling 200 students.

Keywords: Strengthening and Developing, New Generation Heirs of agriculturists, the New Agricultural, Mae Fah Luang District, Chiangrai Province

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ลักษณะทางภูมิประเทศและพื้นฐานของประเทศไทยเหมาะสมกับการทำการเกษตรเป็นอย่างมาก เนื่องจากที่ตั้งของประเทศเป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำหลายสายไหลผ่าน ทำให้ดินประกอบด้วยแร่ธาตุและสารอาหารจำนวนมาก จนส่งผลให้การเพาะปลูกประสบความสำเร็จ ดังคำพูดที่ว่า ประเทศไทยเป็นอู่ข้าวอู่น้ำ เป็นที่ทราบกันดีว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรของประเทศไทยนั้นสร้างรายได้จำนวนมากให้กับประเทศ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ข้าวโพด จนทำให้ประเทศไทยติดอันดับหนึ่งในสิบของผู้ผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรซึ่งคิดเป็นร้อยละ 28 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ และในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2561 มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรขยายตัวคิดเป็นร้อยละ 4.1 โดยสินค้าการเกษตรที่ขยายตัว ได้แก่ ผัก ผลไม้สดแช่แข็ง กระจับปี่และแปรรูปข้าว¹

ปัจจุบันประชากรของประเทศไทย ร้อยละ 35 อยู่ในภาคเกษตรกรรม แต่ทว่าในปัจจุบันภาคการเกษตรของประเทศไทยตกอยู่ในภาวะการณ์ที่น่าเป็นห่วง ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่าพื้นที่การเกษตรและจำนวนเกษตรกรรายย่อยลดลงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากปัญหาของเกษตรกรจำนวนมากไม่ได้รับการดูแลและแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง หากปล่อยให้เกิดปัญหาเหล่านี้โดยไม่ได้รับการแก้ไข ประเทศไทยอาจเข้าสู่การถดถอยของวิถีเกษตรกรรม การเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ซึ่งด้านการเกษตรของประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยปรากฏการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรไทยมีหลายสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาเรื่องทุนเกษตรกรขาดต้นทุนทั้งเงินสดและเครื่องมือในการประกอบอาชีพ รวมถึงขาดแคลนที่ดินที่จะใช้ในการผลิต ทำให้ต้องไปเช่าที่ดินทำกิน ปัญหาเรื่องการตลาด เมื่อผลผลิตออกมาแล้วเกษตรกรไม่ทราบว่าจะต้องนำผลผลิตนั้นไปจำหน่ายในแหล่งใดบ้าง ทำให้ต้องพึ่งพาพ่อค้าคนกลางและปัญหาเกี่ยวกับความรู้ในการทำการเกษตรที่ถูกต้อง ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่จะใช้วิธีการเพาะปลูกแบบเดิม ๆ หรือทำตามที่บรรพบุรุษสั่งสอนมาตั้งแต่อดีต ทำให้เกิดปัญหาเดิม ๆ ซ้ำ ๆ การแก้ปัญหาที่แก้ไขแบบเดิม ๆ ทำให้ไม่มีการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องการเกษตรแบบใหม่ที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืนและแท้จริง²

ในปัจจุบันมีแนวคิดเกี่ยวกับการทำเกษตรแนวใหม่และเกษตรแบบยั่งยืนหลายแนวคิด อาทิ การทำเกษตรแบบผสมผสาน (Integrated farm) การทำเกษตรแบบ smart farm การทำเกษตรแบบแนวตั้ง (Vertical Farm) และเกษตรทฤษฎีใหม่ ซึ่งการทำเกษตรแนวใหม่ดังกล่าวเป็นการใช้หลักการหรือแนวคิดการทำการเกษตรที่ช่วยให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรดีขึ้นและเป็นการรักษา

¹ ประชาชาติธุรกิจ, “มูลค่าการส่งออก,” 2563, <https://www.prachachat.net/economy/news-223759>, สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2563.

² ศูนย์สารสนเทศ สำนักประชาสัมพันธ์ เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่, “นิยามความยากจน,” 2563, http://issuu.com/cusri/docs/poverty_and_inequality/104, สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2563.

ความสมดุลของสภาพแวดล้อมอย่างยั่งยืน แนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่เป็นแนวคิดการทำ การเกษตรที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) ได้มีพระราชดำริ ในการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรให้ดำเนินการในพื้นที่ทำกินที่มีขนาด เล็ก ประมาณ 15 ไร่ ด้วยวิธีการจัดการทรัพยากรระดับไร่นาอย่างเหมาะสม ด้วยการจัดสรร การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยให้มีการจัดสร้างแหล่งน้ำในที่ดินสำหรับการทำการเกษตรแบบ ผสมผสานอย่างได้ผล ตามอัตราส่วน 30 : 30 : 30 : 10 ซึ่งหมายถึง พื้นที่ส่วนที่หนึ่งประมาณ ไร่ละ 30 ให้ขุดสระเก็บกักน้ำ เพื่อใช้เก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนและใช้เสริมการปลูกพืชในฤดูแล้ง ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชน้ำต่าง ๆ (สามารถเลี้ยงปลา ปลูกพืชน้ำ เช่น ผักบุ้ง ผักคะเจดฯ ได้ด้วย) พื้นที่ส่วนที่สองประมาณไร่ละ 30 ให้ปลูกข้าวในฤดูฝน เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน ในครัวเรือนให้เพียงพอตลอดปี เพื่อตัดค่าใช้จ่ายและสามารถพึ่งตนเองได้ พื้นที่ส่วนที่สาม ประมาณไร่ละ 30 ให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น พืชผัก พืชไร่ พืชสมุนไพร ฯลฯ เพื่อใช้เป็นอาหาร ประจำวัน หากเหลือบริโภคก็นำไปจำหน่าย และพื้นที่ส่วนที่สี่ประมาณไร่ละ 10 ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ และโรงเรือนอื่น ๆ (ถนน คันดิน กองฟาง ลานตาก กองปุ๋ยหมัก โรงเรือน โรงเพาะเห็ด คอกสัตว์ ไม้ดอกไม้ประดับ พืชผักสวนครัวหลังบ้าน เป็นต้น) ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการทำ เกษตรทฤษฎีใหม่ก็เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย รวมทั้งเพื่อให้เกษตรกร สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีรายได้ไว้ใช้จ่ายอย่างเพียงพอในชีวิตประจำวัน อีกทั้งเพื่อให้มีอาหารไว้ บริโภคตลอดปี ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้นำแนวคิดการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระ ปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชไปส่งเสริมและพัฒนาอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เพื่อการผลิตทาง เกษตรกรรมที่ยั่งยืนและเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของเกษตรกร

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในปัจจุบันที่เกิดขึ้น คือ ลูกหลานหรือทายาทของเกษตรกร ไม่เห็นความสำคัญของการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ เนื่องจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สร้าง รายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตประจำวัน และต้องพึ่งพาปัจจัยจากสภาพแวดล้อม ภายนอกเป็นอย่างมาก อาทิ สภาพอากาศ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น อีกทั้งสภาพ เศรษฐกิจ สังคมและค่านิยมการประกอบอาชีพมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้คนรุ่นใหม่โดยเฉพาะ ทายาทเกษตรกรจำนวนมากสนใจที่จะประกอบอาชีพรับจ้าง พนักงานโรงงาน พนักงานบริษัท ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัวมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาจำนวนเกษตรกรลดน้อยลง จาก สถานการณ์ด้านแรงงานภาคเกษตรของประเทศไทยที่ลดลงนั้นเป็นสาเหตุให้ประเทศไทยตกอยู่ ในภาวะการณ์ที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากปัญหาภาคเกษตรของไทยจากอดีตถึงปัจจุบันส่วนใหญ่เป็น ปัญหาที่อยู่บนพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ได้แก่ การไร้ที่ดินทำกิน ค่าเช่าที่สูง ราคา ผลผลิตที่ตกต่ำ ความยากจน หรือสภาวะหนี้สิน เป็นต้น³ อีกทั้งปัจจัยเสี่ยงของภาคเกษตร คือ การเผชิญกับปัญหาเรื่องแหล่งน้ำ และภัยธรรมชาติ เนื่องจากไม่มีการจัดการบริหารเรื่องแหล่งน้ำที่ดี

³ รัฐพงษ์ จันทคุณานุรักษ์, ศุภพร ไทยภักดี และพันธ์จิตต์ สีเหนียง, “ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรกับการ พัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตำบลนางรอง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์,” *วารสาร Veridian มหาวิทยาลัยศิลปากร* 8, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 314-328.

ปัญหาเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ที่ไม่มีคุณภาพ ไม่มีแหล่งผลิตเมล็ดพันธุ์ ความไม่แน่นอนของราคา ผลผลิตการเกษตรและการขนส่งที่เป็นไปด้วยความลำบาก และปัญหาระยะทางไกลจึงไม่สามารถขายผลผลิตตามโรงสีได้ จึงจำเป็นต้องขายให้กับพ่อค้าคนกลางที่มารับซื้อถึงที่แทน ถึงแม้ราคาจะต่ำกว่าก็ตาม⁴

ปัจจัยเสี่ยงของภาคเกษตรคือ กลุ่มลูกเกษตรกรที่ไม่ขายที่ดินแต่ไม่ทำเอง เนื่องจากมี โอกาสเรียนสูงและหางานที่เชื่อได้ว่าดีกว่าการทำเกษตรกรรม ความเสี่ยงของลูกเกษตรกร เหล่านี้คือ การเผชิญกับความไม่รู้และขาดทักษะในการทำเกษตรสมัยใหม่ ขาดการต่อยอด พัฒนาความรู้ในอาชีพของครอบครัว ขาดความรู้เท่าทันถึงกลไกของตลาด ความไม่แน่นอนของ ราคาพืชผล ขาดความรู้การจัดการที่ดินที่ดี เนื่องจากการเข้าสู่ระบบการศึกษาในระบบโรงเรียน และทำงานด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร จึงมักใช้การจ้างวานหรือญาติหรือจ้างแรงงานคน และเครื่องจักรกลการเกษตรในพื้นที่ทำนาแทน เน้นการทำนาโดยการให้ทุนสูง นำไปสู่ความไม่ คุ่มทุนไปจนถึงการมีหนี้สินที่ไม่สามารถจัดการได้และนำไปสู่การละทิ้งที่ดินถาวรในที่สุด⁵

สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเชียงราย ได้ตระหนักถึงปัญหาการลดลงของ จำนวนเกษตรกร จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบัน เกษตรกร โดยเน้นเสริมสร้างการเรียนรู้และขยายผลการทำเกษตรตามหลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่ในแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเชียงราย 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565) การวิจัยเรื่องนี้คณะผู้วิจัยได้ศึกษาในพื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัด เชียงราย เนื่องจากเป็นอำเภอหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการที่มีจำนวนเกษตรกรลดน้อยลง จากสภาพภูมิประเทศของอำเภอแม่ฟ้าหลวงเป็นอำเภอที่มีพื้นที่เพาะปลูกและประชาชน ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันคนรุ่นใหม่ซึ่งเป็นลูกหลานของ เกษตรกรกลับไม่ให้ความสำคัญที่จะสานต่ออาชีพจากบรรพบุรุษ เนื่องจากมองว่าอาชีพ เกษตรกรรมเป็นอาชีพที่ไร้เกียรติและศักดิ์ศรี ไม่มั่นคง และยากจน โดยทายาทเกษตรกรเหล่านี้ รับรู้ข้อมูลและซึมซับความคิด ความเชื่อเหล่านี้ผ่านบรรพบุรุษ รวมไปถึงพ่อแม่ของตนเองที่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาตั้งแต่ในอดีต แต่กลับไม่ได้ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นแต่อย่างใด อีกทั้งค่านิยมในปัจจุบันคือ หากต้องการชีวิตที่มั่นคง สะดวกสบายและมีรายได้ ต้องประกอบ อาชีพรับราชการ ธุรกิจส่วนตัว หรือเป็นพนักงานบริษัท เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการสืบทอดและดำรงวิถีเกษตรกรรมให้คงอยู่ในอำเภอแม่ฟ้าหลวง อย่างยั่งยืนตลอดไป คณะผู้วิจัยจึงสนใจที่จะเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตาม แนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ เพื่อให้ทายาทเกษตรกรในพื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวงเห็นความจริงของ

⁴ สุพัตตา โอทาศรี, “การดำรงอยู่ของอาชีพชาวนาไทย : กรณีศึกษาชาวนาไทย จังหวัดลพบุรี,” *วารสารวิจัยและ พัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย* 8, ฉ.25 (กรกฎาคม-กันยายน 2556): 34-43.

⁵ ศันสนีย์ กระจ่างโฉมและคณะ, *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่องการเกษตรกับความมั่นคงทางอาหาร : ที่คนคิดและแรงจูงใจ ในการสานต่ออาชีพเกษตรของทายาทเกษตรกรในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่* (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558).

การทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ที่สามารถทำได้อย่างมีความสุข ไม่มีหนี้สิน ทำให้มีรายได้ มีกัลยาณมิตร และมีชีวิตที่ยืนยาวในพื้นที่การเกษตรของตนเอง รวมทั้งเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญเติบโตยิ่งขึ้น เนื่องจากสินค้าการเกษตรช่วยทำให้ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกจำนวนมาก พร้อมทั้งช่วยทำให้ชื่อเสียงของประเทศไทยเลื่องลือไปในระดับโลก สมดังคำกล่าวที่ว่าประเทศไทยคือ “ครัวของโลก”

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

1.2.2 เพื่อส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ ความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

1.3 ประโยชน์ของการวิจัย

1.3.1 ทายาทเกษตรกรได้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่พร้อมทั้งนำแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ไปปฏิบัติในพื้นที่การเกษตรของตนเอง

1.3.2 คุณภาพชีวิตของทายาทเกษตรกรที่อาศัยในพื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวงอยู่ในระดับดี

1.3.3 อาชีพเกษตรกรได้รับการอนุรักษ์และสืบต่อให้คงอยู่ตลอดไปจากคนรุ่นใหม่

1.3.4 บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาไปส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรในพื้นที่ของตนเอง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

คณะวิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ 4 ประเด็น กล่าวคือ ด้านประชากร ด้านเนื้อหา ด้านพื้นที่และด้านระยะเวลา ดังต่อไปนี้

1.4.1 ด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ นักศึกษาของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย จำนวน 200 คน ผู้เข้าชมชน จำนวน 4 ตำบล ตำบลละ 2 คน รวม 8 คน เกษตรกรที่มีทายาท จำนวน 10 คน และทายาทเกษตรกร จำนวน 10 คน รวมประชากรทั้งสิ้น 228 คน

1.4.2 ด้านเนื้อหา

เพื่อศึกษาวิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ และเพื่อส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้เห็นความสำคัญของการทำเกษตร

1.4.3 ด้านพื้นที่

การศึกษาพื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เนื่องจากอำเภอแม่ฟ้าหลวงเป็นแหล่งการเพาะปลูกที่สำคัญของจังหวัดเชียงราย เพราะความเหมาะสมจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของอำเภอแม่ฟ้าหลวงที่เป็นพื้นที่ราบระหว่างหุบเขาส่งผลให้ประชาชนประกอบอาชีพหลักคือ เกษตรกรรม ทำสวน ทำไร่และรับจ้าง นอกจากนี้ค่านิยมการประกอบอาชีพใน

ปัจจุบันที่ไม่เห็นความสำคัญของอาชีพเกษตรกรรมทำให้เด็กรุ่นใหม่เลือกที่จะประกอบอาชีพรับจ้างมากกว่าอาชีพเกษตรกรรมเนื่องจากได้รับค่าตอบแทนหรือรายได้ที่จำนวนมากและมีความมั่นคงในอาชีพ

1.4.4 ด้านระยะเวลาที่ศึกษา

ระยะเวลาที่ศึกษา เดือนตุลาคม 2563 – เดือนตุลาคม 2564 : 12 เดือน

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้ให้ข้อมูลหลัก การวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรมรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย คณะผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 ส่วน คือ ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ นักศึกษาของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย จำนวน 200 คน ผู้นำชุมชน

ส่วนที่หนึ่ง ทายาทเกษตรกรที่เป็นนักศึกษาของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย จำนวน 200 คน

ส่วนที่สอง ผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชน จำนวน 4 ตำบล ตำบลละ 2 คน รวม 8 คน เกษตรกรที่มีทายาท จำนวน 10 คน และทายาทเกษตรกร จำนวน 10 คน รวมทั้งสิ้น 28 คน

การเลือกพื้นที่ที่ศึกษา การเลือกพื้นที่การวิจัยครั้งนี้เป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) คณะผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ในอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เนื่องจากอำเภอแม่ฟ้าหลวงเป็นแหล่งการเพาะปลูกที่สำคัญของจังหวัดเชียงราย เพราะความเหมาะสมจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของอำเภอแม่ฟ้าหลวงที่เป็นพื้นที่ราบระหว่างหุบเขาส่งผลให้ประชาชนประกอบอาชีพหลักคือ เกษตรกรรม ทำสวน ทำไร่และรับจ้าง นอกจากนี้ค่านิยมการประกอบอาชีพในปัจจุบันที่ไม่เห็นความสำคัญของอาชีพเกษตรกรรมทำให้เด็กรุ่นใหม่เลือกที่จะประกอบอาชีพรับจ้างมากกว่าอาชีพเกษตรกรรมเนื่องจากได้รับค่าตอบแทนหรือรายได้ที่จำนวนมากและมีความมั่นคงในอาชีพ

ขั้นตอนการดำเนินการตามเทคนิคของกระบวนการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของทายาทเกษตรกรในพื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงรายในสถานการณ์ปัจจุบัน
2. การสำรวจพื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการสังเกตเป็นพื้นฐานของข้อมูลในการดำเนินการวิจัยขั้นตอนต่อไป
3. การสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก
4. การเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่โดยอาศัยวิธีการดังต่อไปนี้
 - 4.1 การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation)
 - 4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)
 - 4.3 การอบรมเชิงปฏิบัติการ (Training Workshop)

5. การประมวลผลข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและรายงานผลการศึกษา โดยการประมวลผลการสังเคราะห์ข้อมูลทั้งที่ได้จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึก

6. การนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการวิจัยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปเป็นแนวทางการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

เครื่องมือในการวิจัย

การศึกษาวิจัยได้ใช้เครื่องมือในการศึกษาเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลที่เป็นจริงจากการวิจัย ดังนี้

1. การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม คณะผู้วิจัยได้สังเกตการณ์ดำเนินชีวิตของประชาชน และการประกอบอาชีพของทายาทเกษตรกร

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก ในการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน จำนวน 4 ตำบล ตำบลละ 2 คน รวม 8 คน เกษตรกรที่มีทายาท จำนวน 10 คนและทายาทเกษตรกร จำนวน 10 คน รวม 28 คน ภายใต้อกรอบคำถามในวัตถุประสงค์ข้อ 1 คือ เพื่อศึกษาวิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

3. การอบรมเชิงปฏิบัติการนักศึกษาของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ซึ่งแบ่งการอบรมเป็น 4 ตำบล ตามการสังกัดของ กศน. ได้แก่ ตำบลแม่สลองใน ตำบลแม่สลองนอก ตำบลแม่ฟ้าหลวงและตำบลเทอดไทย โดยกำหนดอบรมตำบลละ 50 คน รวม 200 คน ซึ่งเป็นการอบรมเชิงปฏิบัติการจากวิทยากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและความชำนาญเกี่ยวกับแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่เพื่อให้การดำเนินงานตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 คือ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ ความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

วิธีการสร้างและตรวจคุณภาพเครื่องมือวิจัย

คณะผู้วิจัยได้สร้างและตรวจคุณภาพเครื่องมือวิจัย ดังนี้

การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยสร้างและตรวจคุณภาพเครื่องมือวิจัย ดังต่อไปนี้

1. นำร่างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับวิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่เสนอให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจเครื่องมือทำการตรวจสอบข้อคำถามเกี่ยวกับความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้างและภาษาที่ใช้ อีกทั้งเพื่อให้ข้อคำถามครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

2. จัดทำแบบสัมภาษณ์เชิงลึกภายหลังให้ผู้เชี่ยวชาญได้ตรวจสอบเครื่องมือเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

3. นำแบบสัมภาษณ์เชิงลึกฉบับสมบูรณ์ไปใช้เก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารด้วยการตีความและเรียบเรียงตรวจสอบกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ นำข้อมูลที่ได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มแล้วจัดบันทึกไว้ มาวิเคราะห์โดยเทียบเคียงกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำเสนอเป็นความเรียงเชิงพรรณนา

2. สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ 2 ประการดังนี้

1. วิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก พบว่า วิธีการส่งเสริมหรือพัฒนาทายาทเกษตรกรให้สนใจประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ หน่วยงานภาครัฐควรให้การช่วยเหลือทายาทเกษตรกร เช่น การจัดอบรมให้ความรู้ตั้งแต่การวางแผน การผลิต การเก็บเกี่ยวผลผลิต การแปรรูป และช่องทางการจำหน่ายผลผลิต รวมไปถึงการช่วยเหลือเรื่องทุนและที่ดินในการทำเกษตร การบริหารจัดการน้ำ การสร้างเครือข่ายภาคการเกษตร นอกจากนี้วิธีการส่งเสริมหรือพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ คือการแบ่งพื้นที่ในการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน เลี้ยงสัตว์ และสร้างบ้าน ตามหลักการคือ 30 : 30 : 30 : 10 โดยแบ่งพื้นที่การเกษตรออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกนั้น ให้ชุดสระกักเก็บน้ำจำนวนร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมด เนื่องจากการทำเกษตรจำเป็นต้องใช้น้ำ ส่วนที่สอง ให้ปลูกข้าวจำนวนร้อยละ 30 ของพื้นที่เพราะครอบครัวต้องกินต้องใช้ สำหรับเป็นแหล่งอาหารหลัก ส่วนที่สาม ให้ปลูกไม้ผลไม้ยืนต้น เก็บดอกผลไว้กินไว้ขาย เสริมสร้างรายได้ส่วนหนึ่งอีกทาง และส่วนที่สี่ เป็นพื้นที่สำหรับใช้สร้างสิ่งปลูกสร้าง เช่น ที่อยู่อาศัย โรงเรียนเลี้ยงสัตว์ ฝูงฉางจำนวนร้อยละ 10 ของพื้นที่ จำนวนสัดส่วนของพื้นที่นี้ทั้งหมดสามารถปรับเปลี่ยนหรือลด ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพพื้นที่แต่ละแห่งได้ตามสะดวก

กล่าวได้ว่า หัวใจสำคัญของ “การทำเกษตรทฤษฎีใหม่” คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตของเกษตรกร โดยหันมาทำการเกษตรในที่ดินแปลงเล็กลงให้ “พอดี พอประมาณ” กับศักยภาพของแต่ละครัวเรือน

นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักมีความคิดเห็นว่าการให้ภาครัฐกำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ในแผนยุทธศาสตร์ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง ซึ่งการกำหนดนโยบายในปัจจุบันยังไม่เพียงพอและครอบคลุม ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดนโยบายและโครงการการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ อาทิ นำลูกหลานเกษตรกรกลับบ้าน สานต่ออาชีพการเกษตร และโครงการทายาทเกษตรกรมีอาชีพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้คนรุ่นใหม่ได้กลับสู่ถิ่นฐานบ้านเกิดได้กลับบ้านอยู่กับครอบครัว และสานต่ออาชีพการเกษตรของพ่อแม่ ปู่ย่า ตายายโดยจะเน้นการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ พัฒนาระบบการผลิต การแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าและการตลาด มีการวางแผนการผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เน้นทำน้อยแต่ได้มาก ต้นทุนการผลิตต่ำ แต่ได้ผลกำไรที่คุ้มค่า แต่ทว่ากลับไม่ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา

การเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ดังนั้นการเพิ่มจำนวนเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีจำนวนมากขึ้น ผู้วิจัยสรุปว่าควรมีกระบวนการ ดังนี้

- (1) จัดทำแผนที่ “เกษตรกรมืออาชีพ” ในชุมชน
- (2) จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้หลักคิดและภูมิปัญญาท้องถิ่นของเกษตรกรมืออาชีพ เหล่านั้น เป็นการเรียนรู้ภายในชุมชนของตนเอง
- (3) กระตุ้นหนุนเสริมให้เกิดการเลียนแบบเพื่อต่อยอดผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการในไร่นาโดยเกษตรกรมืออาชีพ
- (4) ถอดรหัสความคิด ความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากจากการทดลอง และจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับภายนอก อาทิ นักวิชาการ เกษตรกรมืออาชีพจากชุมชนอื่น เป็นต้น
- (5) กระตุ้นหนุนเสริมให้เกิดจินตนาการตัวแบบใหม่ ๆ และสร้างระบบการจัดการที่เหมาะสม
- (6) ใช้ต้นแบบเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จเป็นแหล่งเรียนรู้ของเกษตรกรในชุมชน และ
- (7) ส่งเสริมการรวมกลุ่ม สร้างเครือข่ายและร่วมมือกับภาคีการพัฒนาที่หลากหลายมากขึ้น

หากการสร้างและการพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่มีการบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคการศึกษา ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาสังคม โดยร่วมมือผสมผสานกำลังความคิด และการดำเนินงานจะทำให้จำนวนเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้น

อีกทั้งผู้ให้ข้อมูลหลักได้เสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการส่งเสริมหรือพัฒนาทายาทเกษตรกรให้หันมาประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการโดยการจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการทำเกษตรบรรยายเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจและได้ฝึกปฏิบัติในพื้นที่จริง นอกจากนี้ภาครัฐควรเน้นการจัดกิจกรรมศึกษาดูงานเกี่ยวกับเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อใช้ในการทำการเกษตร รวมถึงเทคนิคในการเพาะปลูกจากผู้ประสบความสำเร็จในการทำเกษตร เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน หรือผู้ที่ได้รับรางวัลจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโลกทัศน์และมุมมองของทายาทเกษตรกรให้เห็นข้อดีของการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่สามารถอยู่ได้อย่างพอเพียงและมีคุณภาพชีวิตดีกว่าการรับจ้างหรือการเป็นลูกจ้างในโรงงาน

จากข้อมูลสรุปได้ว่า วิธีการส่งเสริมหรือพัฒนาทายาทเกษตรกรให้สนใจประกอบอาชีพเกษตรกรรมของทั้ง 3 กลุ่มเป้าหมายทั้งผู้นำชุมชน เกษตรกรที่มีทายาทและทายาทเกษตรกร พบว่ามี 3 แนวทาง ประกอบด้วย (1) ภาครัฐช่วยเหลือทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ อาทิ อบรมให้ความรู้ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ การเข้าถึงที่ดินและเงินทุน (2) การส่งเสริมเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายของทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ และ (3) การศึกษาดูงานเกี่ยวกับ

เทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการเกษตร และการเรียนรู้จากเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในการทำ
การเกษตร



ภาพ 1 วิธีการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

2. การส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ ความเข้าใจและเกิด การเรียนรู้ด้วยตนเองตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่

ผู้วิจัยได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ ความเข้าใจ
และเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ โดยการอบรมเชิงปฏิบัติการ
ทายาทเกษตรกร ซึ่งเป็นนักศึกษาของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
(กศน.) อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย จำนวน 200 คน แบ่งการอบรมเชิงปฏิบัติการเป็น
4 รุ่น รุ่นละ 50 คน ตามสังกัดของกศน.ตำบลทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ กศน.ตำบลเทอดไทย กศน.
ตำบลแม่ฟ้าหลวง กศน.ตำบลแม่สลองใน และกศน.ตำบลแม่สลองนอก ในการอบรมเชิง
ปฏิบัติการครั้งนี้ได้เชิญวิทยากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำ
เกษตรทฤษฎีใหม่มาบรรยายและแบ่งปันประสบการณ์ให้แก่นักศึกษา โดยแบ่งเนื้อหาการอบรม
เชิงปฏิบัติการ 3 รายวิชา จำนวน 6 ชั่วโมง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. หลักการดำเนินชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จำนวน 1 ชั่วโมง
2. การทำการเกษตรอย่างยั่งยืนและการพัฒนาทายาทเกษตรกร จำนวน 2 ชั่วโมง
3. การทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ จำนวน 3 ชั่วโมง

จากการประเมินความพึงพอใจในการเข้าร่วมการอบรมเชิงปฏิบัติการฯ พบว่า ทายาทเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุ 21–30 ปี การศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า/ไม่ได้เรียน อาชีพรับจ้างทั่วไป รายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 3,000 บาท

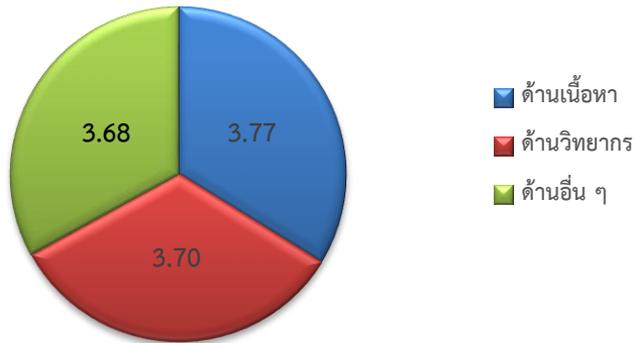
ระดับความพึงพอใจด้านเนื้อหาของการอบรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ข้อที่มีระดับค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจสูงสุด คือ ความรู้ที่ได้รับสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง

ด้านวิทยากร โดยรวมอยู่ในระดับมาก ข้อที่มีระดับค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจสูงสุด คือ ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาวิชาที่บรรยาย

ด้านอื่น ๆ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ข้อที่มีระดับค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจสูงสุด คือ ความเหมาะสมของหลักสูตรและเนื้อหาวิชา

สำหรับข้อเสนอแนะเพิ่มเติม คือ ควรเพิ่มระยะเวลาในการอบรมฯ ให้มากกว่านี้

ความพึงพอใจต่อการอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการเสริมสร้างและพัฒนา ทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่



ภาพ 2 ความพึงพอใจต่อการอบรมเชิงปฏิบัติการทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ในพื้นที่
อำเภอแม่ฟ้าหลวง

สรุป จากผลการประเมินการอบรมเชิงปฏิบัติการฯ ของกลุ่มทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่จำนวน 200 คน พบว่า ในภาพรวมมีความพึงพอใจระดับมาก เนื่องจากเนื้อหาสอดคล้องกับความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ อีกทั้งความรู้ที่ได้รับสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างแท้จริง

3. การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย จากการศึกษาพบว่า ทายาทเกษตรกรมีจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่ไม่มีการสานต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจากพ่อแม่ เนื่องจากเห็นว่าอาชีพเกษตรกรรมนั้นลำบากและรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ดังนั้นคนรุ่นใหม่จึงไปทำงานรับจ้างในตัวเมือง และส่งเงินให้ครอบครัวเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในบ้าน ซึ่งหากจะสร้างแรงจูงใจในการให้ทายาทเกษตรกรสานต่ออาชีพเกษตรกรรมจากบรรพบุรุษพบว่าต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังงานวิจัยของคันสนีย์ กระจ่างโฉม เรื่อง ปัจจัยที่สัมพันธ์กับแรงจูงใจของทายาทเกษตรกรในการสานต่ออาชีพเกษตรกรในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ (2559)⁶ พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการสานต่ออาชีพเกษตรกรของทายาทเกษตรกร ได้แก่ 1) ระยะเวลาในการทำการเกษตรกรของครอบครัว 2) การได้รับข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตรจากแหล่งต่าง ๆ และ 3) ทศนคติต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรของทายาทเกษตรกร ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ควรสร้างแรงจูงใจให้ทายาทเกษตรกรหันมาสนใจอาชีพเกษตร โดยเน้นการให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการการเกษตร เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตรใหม่ ๆ เพื่อให้เกษตรกรสามารถตัดสินใจได้ถูกต้อง นอกจากนี้ควรส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองราคาสินค้าเกษตร รวมถึงหาตลาดในการรองรับผลผลิตเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับครอบครัวเกษตรกร

สำหรับแนวทางหรือวิธีการส่งเสริมและพัฒนาให้ทายาทเกษตรกรมีความสนใจที่จะสานต่ออาชีพเกษตรกรรมจากบรรพบุรุษนั้น พบว่าผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้นำชุมชน เกษตรกรที่มีลูกหลาน และทายาทเกษตรกร มีความคิดเห็นว่าควรให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่ทำให้ทายาทเกษตรกรเกิดแรงจูงใจในการทำการเกษตร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวิลัยวรรณ แฝดสุระและเพ็ญณี แนนรท (2558)⁷ เรื่องความสนใจและความต้องการของเยาวชนในการประกอบอาชีพด้านการเกษตร กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแท่น อำเภอบ้านแท่น จังหวัดชัยภูมิ พบว่าวิธีการหรือแนวทางในการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้สานต่ออาชีพเกษตรกรรมจากบรรพบุรุษ ได้แก่ 1) จัดกิจกรรมการให้ความรู้ อบรมฝึกปฏิบัติจริงการดูงาน ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร 2) มีการจัดตั้ง สร้างเครือข่ายเยาวชนรักการเกษตรเยาวชนที่ต้องการทำอาชีพเกษตร มีเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ปกป้องหรือในการทำอาชีพร่วมแบ่งปันประสบการณ์ถ่ายทอดต่อกันไปเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เยาวชนที่ว่างงาน ไม่มีที่ทำกินมาร่วมกันแบ่งปัน ทดลองการปฏิบัติ 3) การ

⁶ คันสนีย์ กระจ่างโฉมและคณะ, “ปัจจัยที่สัมพันธ์กับแรงจูงใจของทายาทเกษตรกรในการสานต่ออาชีพ เกษตรกรในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่,” *วารสารเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 32, ฉ.1 (2559): 29-38.

⁷ วิลัยวรรณ แฝดสุระและเพ็ญณี แนนรท, “ความสนใจและความต้องการของเยาวชนในการประกอบอาชีพ ด้านการเกษตร กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแท่น อำเภอบ้านแท่น จังหวัดชัยภูมิ,” *วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์* 4, ฉ.1 (ม.ค.-มิ.ย. 2558): 237-249.

สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในเบื้องต้นเป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นในการเริ่มทำการเกษตร 4) สร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างประชาชนเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในการทำเกษตร 5) จัดงานนิทรรศการ การประกวด ผลผลิตทางการเกษตรเป็นการสร้างแรงบันดาลใจในการทำอาชีพให้กับเยาวชนด้วยเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดความสนุกและน่าสนใจมากขึ้น ซึ่งจากผลการศึกษาตรงกับงานวิจัยของ Jiun-Hao Wang (2014)⁸ เรื่องการสรรหาเกษตรกรรุ่นใหม่ให้สนใจการประกอบอาชีพเกษตรกรรม : มุมมองด้านโครงสร้างนโยบาย โดยผลการศึกษา พบว่าการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ให้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ รัฐบาลต้องสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับการทำการเกษตร อย่างไรก็ตามการสรรหาเกษตรกรรุ่นใหม่จะประสบความสำเร็จได้ต้องใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติม อาทิ การปรับปรุงพื้นที่ทำการเกษตร การให้คำแนะนำในการทำการเกษตรและการลดอัตราภาษี ซึ่งมาตรการเหล่านี้อาจเป็นทางเลือกให้เกษตรกรรุ่นใหม่กลายเป็นผู้ประกอบการเกษตรต่อไปได้ในอนาคต สอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง แนวทางการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคการเกษตรของสำราญ สาราบรณ (2561)⁹ แนวทางในการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ที่สอดคล้องกับเกษตร 4.0 ได้แก่ การพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ให้เป็นผู้ประกอบการเกษตรที่นำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยจัด หลักสูตรที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของเกษตรกรรุ่นใหม่ และพัฒนา หลักสูตรร่วมกับหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ โดยใช้ศูนย์บ่มเพาะเกษตรกรรุ่นใหม่เป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเป็นต้นแบบของเกษตรกรรุ่นใหม่ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายของเกษตรกรรุ่นใหม่ นอกจากนี้ ควรพัฒนาต่อยอดเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนและช่องทางการตลาด การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการสื่อสารมากขึ้น ในส่วนของเจ้าหน้าที่ควรพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อสามารถเป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำแก่เกษตรกรรุ่นใหม่ และการประชาสัมพันธ์ให้สังคมรับรู้และเข้าใจถึงความสำคัญของการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่

นอกจากนั้นผลการศึกษาพบว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 3 กลุ่ม พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการทำการเกษตรโดยใช้แนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่เป็นหลัก ซึ่งเป็นแนวทางหรือหลักการในการจัดทรัพยากรระดับไร่นา คือ ที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินการทฤษฎีใหม่ได้พระราชทานขั้นตอนดำเนินงาน ดังนี้¹⁰

⁸ Jiun-Hao Wang, "Recruiting Young Farmers to Join Small-Scale Farming : A Structural Policy Perspective," *the FFTC-RDA International Seminar on Enhanced Entry of Young Generation into Farming*, Oct. 20-24, Jeonju, Korea, 2014.

⁹ สำราญ สาราบรณ, "แนวทางการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคการเกษตร," *หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 60 ประจำปีการศึกษา 2560-2561*.

¹⁰ สุเทพ พันประสิทธิ์, *การศึกษาวิธีการผลิตตามแนวเกษตรทฤษฎีใหม่ของเกษตรกรภาคกลาง* (กรุงเทพฯ: รายงานฉบับสมบูรณ์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553).

ขั้นที่ 1 ทฤษฎีใหม่ขั้นต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพของการผลิต เสถียรภาพด้านอาหารประจำวัน ความมั่นคงของรายได้ ความมั่นคงของชีวิตและความมั่นคงของชุมชนชนบท เป็นเศรษฐกิจพึ่งตนเองมากขึ้น มีการจัดสรรพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ให้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วน ตามอัตราส่วน 30 : 30 : 30 : 10 ซึ่งหมายถึงพื้นที่ส่วนที่หนึ่งประมาณร้อยละ 30 ให้ขุดสระเก็บกักน้ำเพื่อใช้เก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนและใช้เสริมการปลูกพืชใน ฤดูแล้ง ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชน้ำต่าง ๆ พื้นที่ส่วนที่สองประมาณร้อยละ 30 ให้ปลูกข้าวในฤดูฝน เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวันในครัวเรือนให้เพียงพอตลอดปี เพื่อตัดค่าใช้จ่ายและสามารถพึ่งตนเองได้ พื้นที่ส่วนที่สามประมาณร้อยละ 30 ให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น พืชผัก พืชไร่ พืชสมุนไพร ฯลฯ เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน หากเหลือบริโภคนำไปจำหน่ายและพื้นที่ส่วนที่สี่ประมาณร้อยละ 10 ให้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ และโรงเรือนอื่น ๆ

ขั้นที่ 2 ทฤษฎีใหม่ขั้นกลาง เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ลงมือปฏิบัติตาม ขั้นที่หนึ่งในที่ดินของตนเป็นระยะเวลาพอสมควรจนได้ผลแล้ว เกษตรกรก็จะพัฒนาดินตนเองจากขั้น “พออยู่พอกิน” ไปสู่ขั้น “พอมีอันจะกิน” เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจึงควรที่จะต้องดำเนินการตามขั้นที่สองและขั้นที่สามต่อไปตามลำดับ

1) **การผลิต** เกษตรกรจะต้องร่วมมือในการผลิต โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นเตรียมดิน การหาพันธุ์พืช ปุ๋ย การหาน้ำและอื่น ๆ เพื่อการเพาะปลูก

2) **การตลาด** เมื่อมีผลผลิตแล้ว จะต้องเตรียมการต่าง ๆ เพื่อการขายผลผลิตให้ได้ประโยชน์สูงสุด เช่น การเตรียมลานตากข้าวร่วมกัน การจัดหาขี๋ยรรวมข้าว เตรียมหาเครื่องสีข้าว ตลอดจนการรวมกันขายผลผลิตให้ได้ราคาดีและลดค่าใช้จ่ายด้วย

3) **ความเป็นอยู่** ในขณะเดียวกันเกษตรกรต้องมีความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควร โดยมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหารการกินต่าง ๆ เสื้อผ้าที่พอเพียง เป็นต้น

4) **สวัสดิการ** แต่ละชุมชนควรมีสวัสดิการและบริการที่จำเป็น เช่น มีสถานีอนามัยเมื่อป่วยไข้ หรือ มีกองทุนไว้ให้กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น

5) **การศึกษา** มีโรงเรียนและชุมชนเป็นบทบาทในการส่งเสริมการศึกษา เช่น มีกองทุนเพื่อการศึกษาเล่าเรียนให้แก่เยาวชนของชุมชนเอง

6) **สังคมและศาสนา** ชุมชนควรเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาสังคมและจิตใจ โดยมีศาสนาเป็นที่ยึดเหนี่ยว

กิจกรรมทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนราชการ ภาคเอกชน ท้องถิ่น ตลอดจนสมาชิกในชุมชนเป็นสำคัญ

ขั้นที่ 3 ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า เมื่อดำเนินการผ่านขั้นที่สองแล้ว เกษตรกรจะมีรายได้ดีขึ้น ฐานะมั่นคงขึ้น เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรก็ควรพัฒนาก้าวหน้าไปสู่ขั้นที่สามต่อไป คือ การติดต่อประสานงานเพื่อจัดหาทุนหรือแหล่งเงิน เช่น ธนาคารหรือบริษัท ห้างร้านเอกชน มาช่วยในการทำธุรกิจ การลงทุนและพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ทั้งฝ่ายเกษตรกรและฝ่ายธนาคารกับบริษัทจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาสูง ธนาคารกับบริษัท

สามารถซื้อข้าวบริโภคในราคาต่ำ เกษตรกรซื้อเครื่องอุปโภค บริโภคได้ในราคาต่ำเพราะรวมกันซื้อเป็นจำนวนมาก

นอกจากนั้นการทำเกษตรโดยแนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่ พบว่า ประสบความสำเร็จตามความต้องการของเกษตรกร และอาชีพเกษตรกรรมสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้เกษตรกรซึ่งเป็นไปตามการศึกษาของชยุต อินทร์พรหม (2561)¹¹ เรื่องเศรษฐกิจพอเพียงกับเกษตรทฤษฎีใหม่ ประยุกต์ทำนา 1 ไร่ได้ 1 แสน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและแนวทางการนำเกษตรทฤษฎีใหม่ประยุกต์ ทำนา 1 ไร่ ได้ 1 แสนไปปฏิบัติให้สำเร็จผลการศึกษา พบว่า เกษตรกรตามแนวทางนี้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและเกษตรทฤษฎีใหม่ เน้นกิจกรรม ประมงและปศุสัตว์ในพื้นที่ขนาดเล็กให้จัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยปรับปรุงและฟื้นฟูระบบนิเวศเกษตร สร้างความมั่นคงทางอาหารในครัวเรือน เงื่อนไขความสำเร็จ ประกอบด้วย บุคคล การตลาด การสืบทอด ถ่ายทอดความรู้ เครือข่าย และการพึ่งตนเองของเกษตรกร ข้อเสนอแนะ ควรส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารในที่ดินทำกินขนาดเล็ก มีกระบวนการพัฒนาเกษตรกร เผยแพร่ความรู้สู่สาธารณะ และมีการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรรับผิดชอบดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ

4. ข้อเสนอแนะ

4.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรนำผลการศึกษาแนวทางหรือวิธีการส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรให้เกิดแรงจูงใจในการสานต่ออาชีพเกษตรกรรมจากบรรพบุรุษไปกำหนดเป็นนโยบายหรือโครงการที่จูงใจให้ทายาทเกษตรกรหันมาทำการเกษตรในที่ดินของตนเอง

2. ทายาทเกษตรกรที่เข้าร่วมอบรมเชิงปฏิบัติการฯ ใต้อรรถความรู้เกี่ยวกับแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ พร้อมทั้งฝึกปฏิบัติในพื้นที่การเกษตรของตนเองและนำความรู้ที่ได้รับไปถ่ายทอดให้ผู้ที่สนใจได้ทราบและปฏิบัติตามต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ควรทำการศึกษารูปแบบในการเสริมสร้างและพัฒนาทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีแรงจูงใจในการสานต่ออาชีพเกษตรกรรมจากบรรพบุรุษ โดยเน้นการบูรณาการการสร้งรูปแบบจากหลายภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ทั้งนี้เพื่อให้การเสริมสร้างและการพัฒนาทายาทเกษตรกรเกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง

¹¹ ชยุต อินทร์พรหม, “เศรษฐกิจพอเพียงกับเกษตรทฤษฎีใหม่ ประยุกต์ทำนา 1 ไร่ได้ 1 แสน,” *วารสารพัฒนาสังคม* 20, ฉ.2 (2561): 1-15.

บรรณานุกรม

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564).” 2559.
http://tarr.arda.or.th/static2/docs/development_plan2559.pdf.
สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2562.
- เกินศักดิ์ ศรีสว. การศึกษาสภาพและแนวทางในการส่งเสริมการสืบทอดอาชีพทำนาของลูกชาวนา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ชยุต อินทร์พรหม. “เศรษฐกิจพอเพียงกับเกษตรทฤษฎีใหม่ ประยุกต์ทำนา 1 ไร่ได้ 1 แสน.” วารสารพัฒนาสังคม 20, ฉ.2 (ตุลาคม 2561): 1-15.
- ชาวลิต วิชัย. วิธีการดำรงชีพและการสืบทอดภูมิปัญญาตามการเกษตรของเกษตรกร บานบุงคลา ตำบลบัวขาวอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์. (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2558.
- ธีรดา วงษ์กุดเลาะ และคณะ. “แนวทางการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรที่ 4 จังหวัดขอนแก่น.” วารสารแก่นเกษตร ฉบับพิเศษ. (2562): 1017-1022.
- นลทวรรณ มากหลาย, เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ และบำเพ็ญ เขียวหวาน. “แนวทางการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ จังหวัดระยอง.” การประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น ปี 2559.
- ภาณี บุญยเกื้อกุล. การพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันภาคเกษตร. หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ. 2560.
- รัฐพงษ์ จันทณานันท์, ศุภพร ไทยภักดี และพันธิฉัตร สีเหนียง. “ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรกับการพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตำบลลำนางรอง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์.” วารสาร Veridian มหาวิทยาลัยศิลปากร 8, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 314-328.
- วิไลวรรณ แฝดสุระ และเพ็ญณี แนนรท. “ความสนใจและความต้องการของเยาวชนในการประกอบอาชีพ ด้านการเกษตร กรณีศึกษาคณะการศึกษาด้านการเกษตรบ้านแท่น อำเภอบ้านแท่น จังหวัดชัยภูมิ.” วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ 4, ฉ.1 (ม.ค.-มิ.ย. 2558): 237-249.
- คันสนีย์ กระจ่างโสมและคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่องการเกษตรกับความมั่นคงทางอาหาร : ทศนคติและแรงจูงใจในการสานต่ออาชีพเกษตรกรของทายาทเกษตรกรในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

- คันสนีย์ กระจ่างโฉม, สุदारัตน์ อุทธารัตน์, ณัฐสิทธิ์ ศรีนุรักษ์ และอุบลรัตน์ หยงไส้. “ปัจจัยที่สัมพันธ์กับแรงจูงใจของทายาทเกษตรกรในการสานต่ออาชีพ เกษตรในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่.” *วารสารเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 32, ฉ.1 (2559): 29-38.
- สุเทพ พันประสิทธิ์. *การศึกษาวิธีการผลิตตามแนวเกษตรทฤษฎีใหม่ของเกษตรกรภาคกลาง*. กรุงเทพฯ: รายงานฉบับสมบูรณ์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553.
- สุพัตรา โอทาศรี. “การดำรงอยู่ของอาชีพชาวนาไทย : กรณีศึกษาชาวนาไทย จังหวัดลพบุรี.” *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย* 8, ฉ.25 (กรกฎาคม-กันยายน 2556): 34-43.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580)*. กรุงเทพฯ.
- สำราญ สารบรรณ. *แนวทางการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคการเกษตร*. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60 ประจำปีการศึกษา 2560-2561.
- Jiun-Hao Wang. “Recruiting Young Farmers to Join Small-Scale Farming : A Structural Policy Perspective.” *the FFTC-RDA International Seminar on Enhanced Entry of Young Generation into Farming*, Oct. 20-24, Jeonju, Korea. 2014.

การวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อการจัดการวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย Spatial Analysis for TB management in Chiang Rai Province

ทศพล คชสาร*

สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Tosapon Koschasan

School of Social Sciences Chiang Rai Rajabhat University, 80 Moo 9,
Ban Du Subdistrict, Mueang District, Chiang Rai Province 57100

Email: tosapuay_tom@hotmail.com

Received: March 12, 2021

Revised: May 6, 2021

Accepted: May 13, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อการจัดการวัณโรค มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการเชิงพื้นที่ของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการวิเคราะห์จากความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย โดยประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการคัดกรองข้อมูลของสำนักงานสาธารณสุข จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีจำนวนผู้ป่วยวัณโรค ปี พ.ศ. 2562 ทั้งหมด 1,112 คน วิเคราะห์ค่าความชุกและความหนาแน่นผู้ป่วยวัณโรคจำแนกรายตำบล ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่ที่มีจำนวนผู้ป่วยวัณโรคมากที่สุด คือ ตำบลดอยฮางและตำบลรอบเวียง การวิเคราะห์ความชุก พบว่า พื้นที่ที่มีความชุกของผู้ป่วยวัณโรคมากที่สุด คือ ตำบลดอยฮาง รองลงมาคือ ตำบลดอยลาน และตำบลห้วยสัก ตามลำดับ เมื่อวิเคราะห์ความหนาแน่นของผู้ป่วย วัณโรค พบว่า พื้นที่ที่มีความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคมากที่สุด คือ ตำบลเวียง อำเภอเมืองเชียงราย รองลงมา คือ ตำบลรอบเวียง และตำบลดอยฮาง ตามลำดับ เมื่อวิเคราะห์ค่าความชุกและค่าความหนาแน่นร่วมกัน พบว่า พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคควรต้องควบคุมเฝ้าระวังมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ ตำบลดอยฮาง ตำบลเวียง และตำบลรอบเวียง ตามลำดับ แนวทางการจัดการเชิงพื้นที่ของ

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ป่วยโควิด ได้แก่ การเลือกพื้นที่เป้าหมายเพื่อการจัดสรรบุคลากร/งบประมาณ/ระยะเวลา การให้บริการเชิงรุกด้านข้อมูลข่าวสารและพฤติกรรมสุขภาพอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และการสร้างหรือพัฒนาเครือข่ายการรักษาวัดโรค

คำสำคัญ: การวิเคราะห์เชิงพื้นที่, ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์, การจัดการวัดโรค, ความชุก, ความหนาแน่น

Abstract

This research about Spatial Analysis for TB management is aimed to study about 3 objectives are 1) to analyze the prevalence and density of tuberculosis patients in Chiang Rai Province, 2) to analyze tuberculosis epidemic risk areas in Chiang Rai Province, and 3) to propose a spatial management guideline for tuberculosis patients in Chiang Rai Province. This study was based on the prevalence and density of TB patients in Chiang Rai Province. Using geographic information system to apply with the information from the Public Health Office, Chiang Rai. There were 1,112 TB patients in the year 2019, analysis of the prevalence and density of tuberculosis patients classified by sub-district. The results showed that the areas with the highest number of TB cases were Doi Hang and Rob Wiang sub-districts. The area with the highest prevalence rate in Doi Hang Subdistrict, followed by Doi Lan Subdistrict and Huai Sak Subdistrict, respectively. The areas with the highest density of tuberculosis patients were Wiang Subdistrict, Mueang Chiang Rai District, followed by Rob Wiang Subdistrict and Doi Hang Subdistrict, respectively. When the prevalence and density of TB patients were analyzed together, three risk areas are Doi Hang sub-district, Wiang sub-district and Rong Wiang sub-district, respectively. The guideline of Spatial management for tuberculosis patients includes target area selection for personnel allocation / budget / Time period, inform a regulation, proactive services and health behaviors and creating or developing tuberculosis treatment networks.

Keywords: Spatial Analysis, GIS, TB, Prevalence, Density

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วัณโรคเป็นโรคติดต่อที่เป็นสาเหตุการเสียชีวิตของประชากรโลกมากเป็นอันดับต้น ๆ สำหรับประเทศไทยติดอันดับในกลุ่ม 14 ประเทศที่มีปัญหาวัณโรคสูง โดยปี พ.ศ. 2559 องค์การอนามัยโลกได้กำหนดยุทธศาสตร์ยุติวัณโรค มีเป้าหมายลดอุบัติการณ์วัณโรคให้ต่ำกว่า 10 ต่อแสนประชากรโลกภายใน ปี พ.ศ. 2578 โดยประเทศไทยได้กำหนดแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านการต่อต้านวัณโรค พ.ศ. 2560-2564 มีเป้าประสงค์เพื่อลดอุบัติการณ์วัณโรคให้เหลือ 88 ต่อประชากรแสนคน¹ โดยวัณโรค (Tuberculosis หรือ TB) เป็นโรคติดต่อที่เกิดจากเชื้อแบคทีเรีย *Mycobacterium tuberculosis* ติดต่อกันผ่านทางอากาศ โดยปัจจัยเสี่ยงที่อาจทำให้มีความเสี่ยงสูงที่จะติดเชื้อวัณโรค เช่น เคยพักอาศัยหรือเดินทางมาจากพื้นที่ที่มีผู้ป่วยวัณโรคเป็นจำนวนมาก มีการติดต่อหรือสัมผัสอย่างใกล้ชิดกับผู้ที่ติดเชื้อ อาศัยอยู่ในพื้นที่แออัด มีสุขภาพที่ไม่ดี หรือมีโภชนาการที่ไม่ดี เป็นต้น

สถานการณ์วัณโรคจังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ. 2557-2561 พบว่า มีจำนวนผู้ป่วยวัณโรค 143.67 136.89 127.67 140.56 และ 89.79 คนต่อแสนประชากร ตามลำดับ² แม้จะมีจำนวนผู้ป่วยที่ลดลง แต่จังหวัดเชียงรายมีเป้าหมายในการยุติวัณโรคให้ได้ก่อนปี พ.ศ. 2578 แม้จะมีการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการวัณโรคที่ได้ผลลัพธ์ในภาพรวมของจังหวัดที่ลดลง แต่หากพิจารณารายตำบล พบว่า ยังมีตำบลที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของวัณโรคอย่างต่อเนื่อง การจัดการสถานการณ์วัณโรคที่ผ่านมามีการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มาประยุกต์ในการระบุจำนวนและตำแหน่งของผู้ป่วยวัณโรค แต่ยังไม่มีการวิเคราะห์ร่วมกับบริบทหรือลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ที่มีการจัดการวัณโรคด้วยวิธีการที่แตกต่างกันออกไป การวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่เฝ้าระวังวัณโรคเป็นเพียงการใช้ข้อมูลจำนวนผู้ป่วยเพียงมิติเดียวในการวิเคราะห์ ไม่ได้มีการนำข้อมูลเหล่านั้นในการสังเคราะห์และสร้างรูปแบบปฏิสัมพันธ์เชิงพื้นที่ให้เกิดการใช้งานข้อมูลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและติดตามผลของการวิเคราะห์ การใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ช่วยมาประยุกต์ใช้ในงานด้านวัณโรค ช่วยวิเคราะห์ความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรค จะช่วยให้สามารถวางแผนการดำเนินการเฝ้าระวังโซนพื้นที่ที่มีความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรค ข้อมูลเชิงพื้นที่ของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงรายจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับยุทธศาสตร์การยุติวัณโรคของจังหวัดเชียงราย ปี 2560-2564 โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ในประเด็นการเร่งค้นหาผู้ติดเชื้อให้พบ ซึ่งเป็นการดำเนินการค้นหา คัดกรองกลุ่มเสี่ยงในชุมชนเชิงรุก นำไปสู่การพัฒนาาระบบและเครือข่าย รวมถึงการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

¹ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, *แผนยุทธศาสตร์วัณโรคระดับชาติ 2560-2564*, (กรุงเทพฯ: สำนักวัณโรค, 2559), 31.

² เอกชัย คำลือ, *สถานการณ์วัณโรค และยุทธศาสตร์ยุติวัณโรค จังหวัดเชียงราย*, (เชียงราย: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย, 2562), 3.

ดังนั้นการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อช่วยในการวิเคราะห์ความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย จะช่วยให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ยุติวัณโรคเชิงรุกได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย
3. เพื่อเสนอแนวทางการจัดการเชิงพื้นที่ของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย

1.3 แนวคิดและทฤษฎี

การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวิเคราะห์เชิงพื้นที่สำหรับการจัดการวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงรายการศึกษาครั้งนี้ใช้แนวคิดทางระบาดวิทยาภูมิศาสตร์ที่ได้ระบุถึงการเกิดโรคที่มีการเกิดขึ้นที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ที่เป็นความสัมพันธ์ของลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางชีวภาพที่มีส่วนในการระบาดของโรค พร้อมทั้งสามารถระบุถึงความเสี่ยงต่อการเกิดโรค สถานการณ์ และพยากรณ์อนาคตได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดการประยุกต์ทางด้านระบาดวิทยาร่วมกับระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และข้อมูลเชิงสถิติทางภูมิศาสตร์ เพื่อการวิเคราะห์การกระจายตัวของโรค การวิเคราะห์หาความสัมพันธ์เพื่อระบุปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การเกิดโรคในแต่ละพื้นที่ แนวคิดทางระบาดวิทยาภูมิศาสตร์มีส่วนช่วยให้การวางแผนการจัดการทรัพยากร การบริการสุขภาพ การเฝ้าระวัง การควบคุมโรค รวมถึงการวิจัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาระบาดของวิทยาภูมิศาสตร์ ประกอบไปด้วยข้อมูลเชิงตำแหน่ง (Spatial Data) เป็นข้อมูลที่แสดงหรือระบุพิกัดตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ ประกอบด้วย 1) ข้อมูลจุด เช่น คริวเรือน โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น 2) ข้อมูลเส้น เช่น ถนน แม่น้ำ เป็นต้น และ 3) ข้อมูลพื้นที่ เช่น ขอบเขตตำบล ขอบเขตอำเภอ ของเขตจังหวัด เป็นต้น และข้อมูลคุณสมบัติ (Attribute Data) เป็นข้อมูลที่บอกคุณลักษณะของพื้นที่หรือตำแหน่ง ประกอบด้วย 1) ข้อมูลทางระบาดวิทยา เช่น จำนวนรายโรค สัดส่วนความชุก ข้อมูลประชากร และข้อมูลปัจจัยเสี่ยง เป็นต้น 2) ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ เช่น ระดับความสูงของพื้นที่ ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือสิ่งปกคลุมดิน และอุณหภูมิ เป็นต้น³

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาระบาดของวิทยาภูมิศาสตร์ สามารถนำมาใช้ในการศึกษาการวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อการจัดการวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการใช้อัตราส่วนผู้ป่วยวัณโรคที่จำแนกรายตำบลมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลประชากรทั้งหมดเพื่อแสดงสัดส่วนความชุกของโรค และวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลขนาดพื้นที่เพื่อแสดงความหนาแน่นของวัณโรค โดยการแสดงผลการวิเคราะห์ออกมาเป็นแผนที่เพื่อการวางแผนการจัดการวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

³ มรุส ทิพยมงคลกุล, “ระบาดวิทยาภูมิศาสตร์ในงานสาธารณสุข”, *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 42, ฉ.3 (2555): 44-54.

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิเคราะห์เชิงพื้นที่สำหรับการจัดการวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีขอบเขตการวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

1. ขอบเขตเนื้อหา มีเนื้อหา 3 ส่วน ได้แก่

- ความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการใช้อัตราอุบัติการณ์ของผู้ป่วยวัณโรคที่ได้จากการคัดกรอง สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ. 2562 ทั้งหมด 1,112 คน วิเคราะห์ความชุก ความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรครายตำบล ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

- พื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการใช้อัตราความชุกและความหนาแน่นของวัณโรครายตำบลมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อแสดงผลเป็นแผนที่พื้นที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย

- แนวทางการจัดการเชิงพื้นที่ของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการวิเคราะห์เชิงพื้นที่โดยการสำรวจจากภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม ในพื้นที่ตำบลที่เสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรค 3 อันดับแรก และเสนอแนวทางการจัดการวัณโรคที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่

2. ขอบเขตช่วงเวลาของข้อมูลที่ศึกษา คือ ปี พ.ศ. 2562

3. ขอบเขตประชากร คือ ผู้ป่วยวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ. 2562 ทั้งหมด 1,112 คน

4. ขอบเขตพื้นที่ คือ พื้นที่จังหวัดเชียงราย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยรูปแบบการศึกษาระบาดวิทยาภูมิศาสตร์เชิงนิเวศ (Ecological Study)⁴ สำหรับบทความนี้ใช้ข้อมูลอุบัติการณ์ในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ (Spatial Analysis)

1. ประชากรศึกษา คือ กลุ่มผู้ป่วยวัณโรคสะสมในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ. 2562 จำนวนทั้งหมด 1,112 คน

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ป่วยวัณโรค โดยการคัดกรองข้อมูลผู้ป่วยวัณโรคสะสมในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ. 2562 ณ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย เพื่อการคัดแยกข้อมูลของผู้ป่วยวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

3. เครื่องมือที่ใช้ คือ เครื่องมือทางด้านระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ได้แก่ คอมพิวเตอร์ และโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป ภาพถ่ายดาวเทียมพื้นที่จังหวัดเชียงราย และขอบเขตการปกครองระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด สำหรับการวิเคราะห์เชิงพื้นที่

4. การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

⁴ มธุรส ทิพยมงคลกุล, “ระบาดวิทยาภูมิศาสตร์ในงานสาธารณสุข”, *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 42, ฌ.3 (2555), 44-54.

4.1 การวิเคราะห์ความชุกของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการวิเคราะห์อัตราส่วนของผู้ป่วยวัณโรคทั้งหมดในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่ และได้ค่าความชุกต่อแสนประชากร ซึ่งค่าความชุกยิ่งสูงก็จะมีความเสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคสูง ค่าความชุกทำให้ทราบถึงสถานการณ์การให้บริการทางด้านสาธารณสุข เป็นแนวทางในการพิจารณา กำลังคนและขนาดของบริการให้แก่ชุมชน โดยใช้สูตร

$$\text{ความชุกของผู้ป่วยวัณโรค} = (\text{จำนวนผู้ป่วยวัณโรคทั้งหมด} / \text{จำนวนประชากรทั้งหมด}) \times 100,000$$

หน่วย: ต่อแสนคน

4.2 การวิเคราะห์ความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการวิเคราะห์อัตราส่วนของผู้ป่วยวัณโรคต่อพื้นที่ตารางกิโลเมตร เพื่อให้ทราบถึงสัดส่วนของผู้ป่วยวัณโรคต่อขนาดพื้นที่ เพื่อการเฝ้าระวัง การควบคุมการระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย ซึ่งหากค่าความหนาแน่นยิ่งมากก็จะมีความเสี่ยงในการแพร่ระบาดสูง ใช้สูตร

$$\text{ความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรค} = \text{จำนวนผู้ป่วยวัณโรคทั้งหมด} / \text{ขนาดพื้นที่}$$

หน่วย: คนต่อตารางกิโลเมตร

4.3 การวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการวิเคราะห์ความชุกร่วมกับความหนาแน่น เนื่องจากทั้งค่าความชุกและค่าความหนาแน่นมีการแปรผันตรงซึ่งกันและกัน ใช้สูตร

$$\text{ค่าความเสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรค} = \text{ค่าความชุกวัณโรค} \times \text{ค่าความหนาแน่นวัณโรค}$$

4.4 การวิเคราะห์เชิงพื้นที่ของพื้นที่เป็นการวิเคราะห์ลักษณะการใช้ที่ดินของพื้นที่ตำบลที่เสี่ยงการระบาดของวัณโรค โดยการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์สำรวจพื้นที่จากภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบค่าความชุกและค่าความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
2. ทำให้ทราบโซนพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่เฝ้าระวังการระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย
3. ทำให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ยุติวัณโรคเชิงรุกได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และมีประสิทธิภาพ

4. ทำให้หน่วยงานราชการ องค์กรเอกชนในพื้นที่ได้เห็นถึงความสำคัญของสถานการณ์วัณโรคในพื้นที่ และเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการยุติวัณโรคในจังหวัดเชียงราย

5. ทำให้สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้กับการจัดการด้านวัณโรคของพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ผลการวิจัย

ผลการประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวิเคราะห์เชิงพื้นที่สำหรับการจัดการวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยได้ดำเนินการคัดกรองข้อมูลผู้ป่วยวัณโรคสะสม ปี พ.ศ. 2562 ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย มีผลดังนี้

1. คุณลักษณะทางประชากรศาสตร์ของกลุ่มผู้ป่วยวัณโรค พบว่า มีทั้งหมดจำนวน 1,112 คน โดยผู้ป่วยวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 767 คน คิดเป็นร้อยละ 68.97 เป็นเพศหญิง จำนวน 345 คน คิดเป็นร้อยละ 31.03 เป็นประชากรวัยเด็ก (อายุไม่เกิน 15 ปี) จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 1.35 วัยทำงาน (15-59 ปี) จำนวน 690 คน คิดเป็นร้อยละ 62.05 และวัยสูงอายุ จำนวน 407 คน คิดเป็นร้อยละ 36.60 ผู้ป่วยวัณโรคส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพ จำนวน 746 คน คิดเป็นร้อยละ 67.09 รองลงมาคือกลุ่มลูกจ้าง/รับจ้าง จำนวน 170 คน คิดเป็นร้อยละ 15.29 และเกษตรกร จำนวน 112 คน คิดเป็นร้อยละ 10.07 และอื่น ๆ 84 คน คิดเป็นร้อยละ 7.55

จำนวนผู้ป่วยวัณโรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย จะพบมากในพื้นที่อำเภอเมือง โดยผู้ป่วยวัณโรคมีมากที่สุดในพื้นที่ 2 ตำบล คือ ตำบลดอยฮาง และตำบลรอบเวียง โดยมีจำนวนผู้ป่วยวัณโรคอยู่ในช่วง 57-70 คน รองลงมา คือ ตำบลห้วยสัก มีจำนวนผู้ป่วยวัณโรคอยู่ในช่วง 29-42 คน ส่วนพื้นที่ที่มีจำนวนผู้ป่วยวัณโรคในช่วง 15-28 คน มีทั้งหมด 13 ตำบล และช่วง 0-14 คน ทั้งหมดจำนวน 106 ตำบล

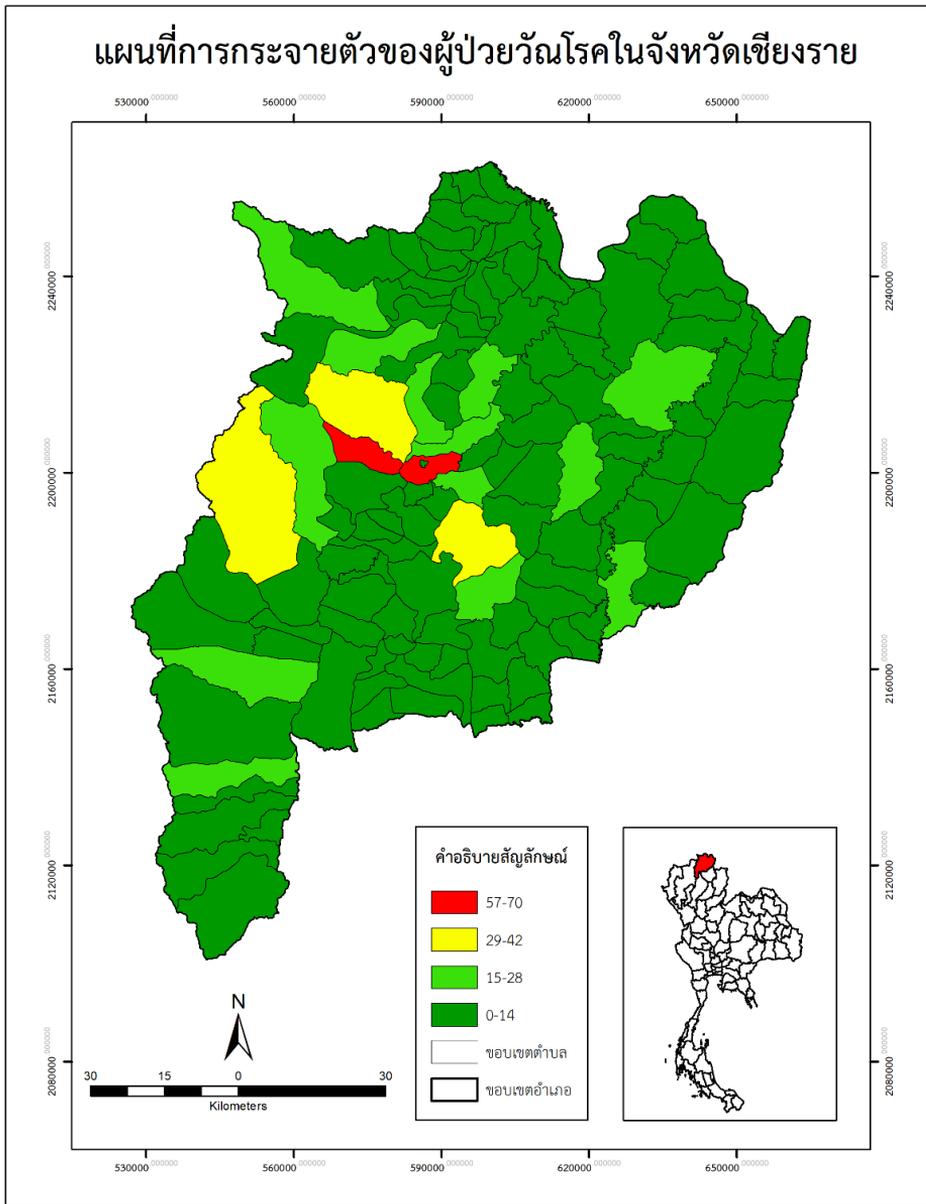
2. ผลการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวิเคราะห์เชิงพื้นที่สำหรับการจัดการวัณโรค มีรายละเอียดดังนี้

2.1 ความชุกของผู้ป่วยวัณโรค พบว่า ความชุกโดยภาพรวมทั้งจังหวัดเชียงราย พบว่า ประชากรในพื้นที่ จำนวน 100,000 คนจะพบผู้ป่วยวัณโรค จำนวน 90 คน และเมื่อพิจารณารายตำบล พบว่า พื้นที่ที่มีอัตราชุกของวัณโรคมากที่สุด คือ ตำบลดอยฮาง อำเภอเมืองเชียงราย มีความชุก 1,580 คนต่อแสนประชากร รองลงมา คือ พื้นที่ตำบลดอยลาน อำเภอเมืองเชียงราย มีความชุก 240 คนต่อแสนประชากร และพื้นที่ตำบลห้วยสัก อำเภอเมืองเชียงราย มีความชุก 230 คนต่อแสนประชากร ตามลำดับ

2.2 ความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคต่อหน่วยพื้นที่ตารางกิโลเมตร พบว่า ความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในภาพรวมจังหวัดเชียงรายในพื้นที่ เท่ากับ 0.10 คน/ตารางกิโลเมตร และเมื่อวิเคราะห์ตามรายตำบล พบว่า พื้นที่ตำบลเวียง อำเภอเมืองเชียงราย มีความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคสูงสุด เท่ากับ 4.6 หรือ 5 คนต่อตารางกิโลเมตร รองลงมา คือ พื้นที่ตำบลรอบเวียง อำเภอเมืองเชียงราย มีความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรค เท่ากับ 1.1 คนต่อตารางกิโลเมตร และพื้นที่ตำบลดอยฮาง อำเภอเมืองเชียงราย มีความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรค เท่ากับ 0.9 คนต่อตารางกิโลเมตร

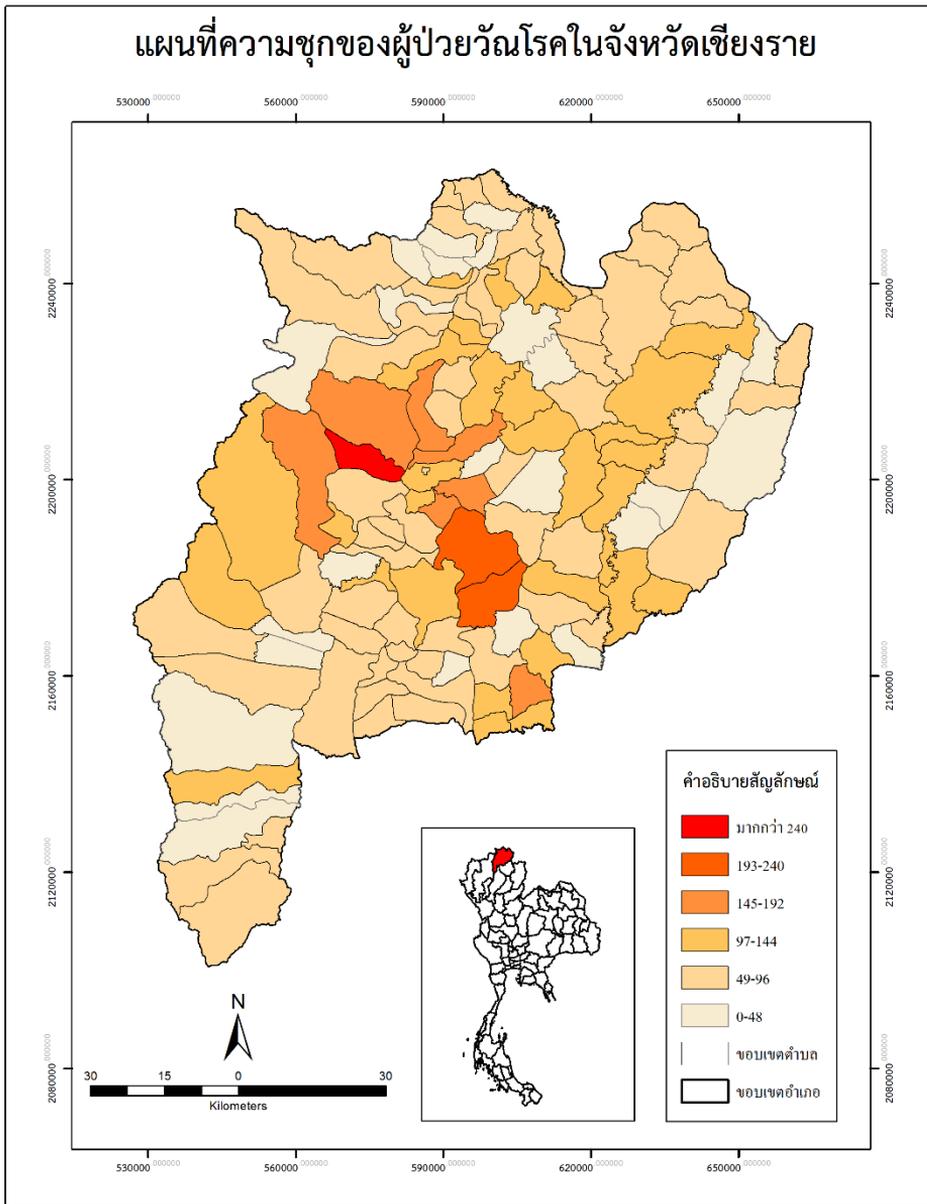
3. การวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดและเฝ้าระวังวัณโรคในจังหวัดเชียงราย
การนำข้อมูลความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงรายมาวิเคราะห์

ร่วมกัน โดยการใช้ค่าความชุกคูณด้วยค่าถ่วงน้ำหนักของแต่ละพื้นที่ตำบล ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ใช้ค่าความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคเป็นค่าถ่วงน้ำหนัก เนื่องจากทั้งค่าความชุกและค่าความหนาแน่นของวัณโรค เป็นค่าที่มีความแปรผันตรงกับความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของวัณโรค หากความชุกและความหนาแน่นวัณโรคในพื้นที่ตำบลใดมีค่าสูง พื้นที่ตำบลนั้นจะยังเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการระบาดและเป็นพื้นที่ที่ต้องเฝ้าระวังมาก เมื่อวิเคราะห์แล้ว พบว่า พื้นที่ตำบลดอยฮาง เป็นพื้นที่ที่ต้องเฝ้าระวังมากที่สุดในจังหวัดเชียงราย รองลงมา คือ พื้นที่ตำบลเวียงและพื้นที่ตำบลรอบเวียง ซึ่งทั้ง 3 ตำบลดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย



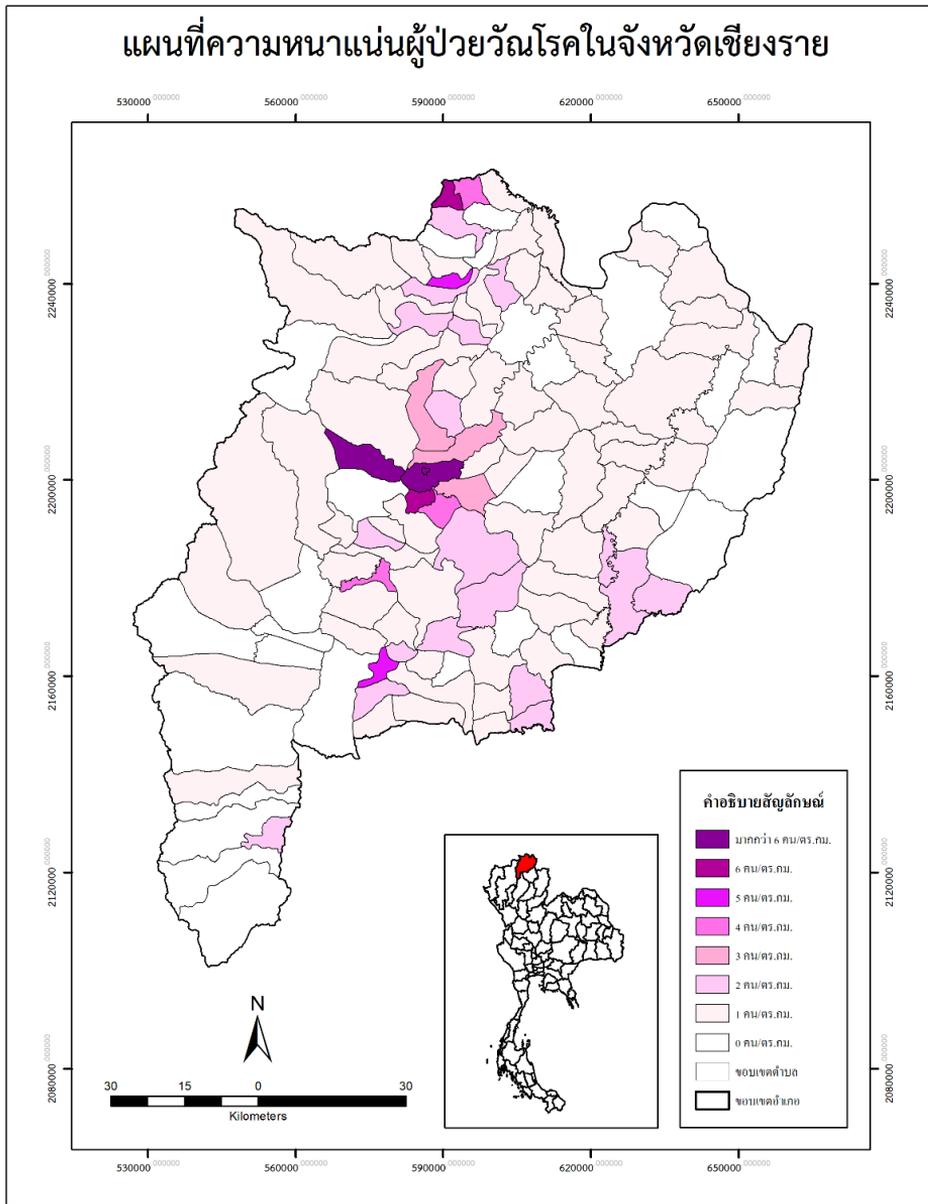
ภาพที่ 1 แผนที่การกระจายตัวของผู้ป่วยโควิดในจังหวัดเชียงราย

ที่มา: สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)



ภาพที่ 2 แผนที่ความชุกผู้ป่วยวัณโรค

ที่มา: สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)



รูปที่ 3 แผนที่ความหนาแน่นผู้ป่วยวัณโรค

ที่มา: สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)

การวิเคราะห์บริบทเชิงพื้นที่ พบว่า พื้นที่ตำบลดอยฮาง เป็นพื้นที่ที่ควรมีการควบคุม ฝ้าระวางวัดโรคมากที่สุด เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของเรือนจำกลางเชียงราย และเรือนจำ ชั่วคราวดอยฮาง มีการกระจุกตัวของกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ประกอบกับในพื้นที่เรือนจำมี การเข้า-ออกของผู้ต้องขังตลอดเวลา และอยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความแออัด จึงมีความ เสี่ยงสูงที่จะเกิดการติดเชื้อวัดโรค นอกจากนี้พื้นที่ตำบลดอยฮางมีกลุ่มชาติพันธุ์ ที่มีความ เสี่ยงต่อการติดต่อกายในครัวเรือน เนื่องจากความรู้ความเข้าใจในการดูแลตนเอง การเข้าถึง บริการสุขภาพ และไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมการคัดกรองวัดโรค นอกจากนี้การย้าย ถิ่นแบบชั่วคราวเป็นส่วนส่งเสริมให้พื้นที่ทั้งปลายทางและต้นทางมีความเสี่ยงต่อการแพร่ ระบาดวัดโรค โดยพื้นที่ตำบลดอยฮางเป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ตำบลรอบเวียง มีการ เดินทางแบบไปเช้าเย็นกลับ สำหรับพื้นที่ตำบลเวียงและตำบลรอบเวียง เป็นพื้นที่ที่มีความเป็น เมืองสูงมีอาคารบ้านเรือนอยู่อย่างหนาแน่น ที่มีความเป็นพลวัตรของกลุ่มประชากรในพื้นที่ เมือง รวมถึงกลุ่มประชากรแฝงในพื้นที่เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่เรียกว่าชุมชนแออัด ที่เป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ กลุ่มคนยากจนที่มีโอกาสในการเข้าใช้บริการด้าน สุขภาพได้น้อย

4. แนวทางการจัดการวัดโรคจังหวัดเชียงราย

4.1 การเลือกพื้นที่เป้าหมายในการจัดการวัดโรค การวางแผนการดำเนินงาน การจัดการวัดโรค เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ เช่น พื้นที่ชุมชนแออัดในเมือง พื้นที่ใน เรือนจำ และพื้นที่ที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น

4.2 การจัดสรรทีมบุคลากรทางการแพทย์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ การจัดสรร งบประมาณ รวมถึงระยะเวลาให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์การระบาดวัดโรคในพื้นที่ ตำบล หรือโซนพื้นที่ เพื่อเร่งค้นหากกลุ่มเสี่ยงเพื่อการวินิจฉัยและรักษาในขั้นตอนต่อไป ซึ่งการ ดำเนินในขั้นตอนนี้จะต้องมีการวินิจฉัยที่รวดเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ กระตุ้นผู้ป่วยหรือญาติ ผู้ป่วยให้เกิดความตระหนักและสมัครใจเข้ารับการรักษาเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง รวมถึงมี ระบบการบันทึก การตรวจสอบ และการติดตามที่มีประสิทธิภาพ

4.3 การให้บริการเชิงรุกด้านข้อมูลข่าวสารและพฤติกรรมสุขภาพอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง การสนับสนุนองค์ความรู้ ทักษะ ทักษะ และสมรรถนะในการทำงานของอาสาสมัครชุมชนในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนแก่อาสาสมัครชุมชนเพื่อให้มีส่วนร่วม ในการจัดการวัดโรค

4.4 การสร้างหรือพัฒนาเครือข่ายการรักษาวัดโรคระหว่างสถานบริการด้าน สาธารณสุข รวมถึงการสร้างเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานราชการ เอกชนในพื้นที่เพื่อร่วม สนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานการจัดการวัดโรค

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

การวิเคราะห์เชิงพื้นที่สำหรับการจัดการวัณโรค เป็นการวิเคราะห์จากความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย โดยประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ร่วมกับข้อมูลทฤษฎีภูมิที่ได้จากการคัดกรองข้อมูลของสำนักงานสาธารณสุข จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีจำนวนผู้ป่วยวัณโรค ปี พ.ศ. 2562 ทั้งหมด 1,112 คน วิเคราะห์ค่าความชุกและความหนาแน่นผู้ป่วยวัณโรคจำแนกรายตำบล โดยพื้นที่ที่มีจำนวนผู้ป่วยวัณโรคมากที่สุด คือ ตำบลดอยฮางและตำบลรอบเวียง การวิเคราะห์ความชุก พบว่า พื้นที่ที่มีความชุกของผู้ป่วยวัณโรคมากที่สุด คือ ตำบลดอยฮาง รองลงมา คือ ตำบลดอยลาน และตำบลห้วยสัก ตามลำดับ ในมิติด้านความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรค พบว่า พื้นที่ที่มีความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคมากที่สุด คือ ตำบลเวียง อำเภอเมืองเชียงราย รองลงมา คือ ตำบลรอบเวียง และตำบลดอยฮางตามลำดับ

การวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคในจังหวัดเชียงราย โดยการนำค่าความชุกและค่าความหนาแน่นมาวิเคราะห์ร่วมกัน จะพบว่า พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรค ควรต้องควบคุมเฝ้าระวังมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ ตำบลดอยฮาง ตำบลเวียง และตำบลรอบเวียง ตามลำดับ เมื่อวิเคราะห์บริบทเชิงพื้นที่ พบว่า พื้นที่ตำบลดอยฮาง เป็นพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของเรือนจำกลางเชียงราย และเรือนจำชั่วคราวดอยฮาง มีการกระจุกตัวของกลุ่มนักโทษที่เป็นกลุ่มเสี่ยง และมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเสี่ยงต่อการติดต่อภายในครัวเรือน สำหรับพื้นที่ตำบลเวียงและตำบลรอบเวียง เป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงมีประชากรและพื้นที่อยู่อาศัยอย่างหนาแน่น จึงเป็นพื้นที่ที่มีการเฝ้าระวังและควบคุมวัณโรค

แนวทางการจัดการวัณโรค ต้องเริ่มต้นด้วยการเลือกพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อการจัดสรรบุคลากรทางการแพทย์ งบประมาณ ระยะเวลาให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ รวมถึงมีระบบการวินิจฉัยที่รวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ มีการบันทึก ตรวจสอบ ติดตามที่มีประสิทธิภาพ สำหรับการบริการเชิงรุกจะต้องมีความสม่ำเสมอต่อเนื่อง และมีการสนับสนุนทักษะ สมรรถนะ การกำหนดบทบาทที่ชัดเจนแก่อาสาสมัครชุมชน นอกจากนี้การสร้างเครือข่ายระหว่างสถานบริการทางการแพทย์และหน่วยงานราชการ เอกชนในพื้นที่เพื่อเกิดการประสานสนับสนุนการยุติวัณโรคในจังหวัดเชียงราย

3.2 อภิปรายผล

การวิเคราะห์เชิงพื้นที่สำหรับการจัดการวัณโรคในจังหวัดเชียงราย เป็นการศึกษาความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย โดยการประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เข้ามาร่วมวิเคราะห์ พบว่า ความชุกของผู้ป่วยวัณโรคในภาพรวมของจังหวัดเชียงราย มีค่าเท่ากับ 90 คนต่อแสนประชากร ซึ่งเป็นค่าใกล้เคียงแผนงานป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2565-2569 ที่ระบุถึงแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านการต่อต้านวัณโรค พ.ศ. 2560-2564 ที่มีเป้าประสงค์เพื่อลดอัตราการอุบัติการณ์ของวัณโรคให้เหลือ 88 ต่อประชากร

100,000 คน เมื่อสิ้นปี 2564 และเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การยุติวัณโรคที่แนะนำโดยองค์การอนามัยโลก⁵ เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมของจังหวัดเชียงราย ถือว่ามีแนวโน้มที่จะสอดคล้องไปกับแผนปฏิบัติการดังกล่าว แต่หากพิจารณารายตำบล จะพบว่า ความชุกของผู้ป่วยวัณโรคในตำบลดอยฮางที่อยู่ในพื้นที่อำเภอเมือง มีค่าสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกตำบลในพื้นที่จังหวัดเชียงราย (ร้อยละ 1.58) พบว่า มีค่ามากกว่าความชุกวัณโรคปอดของบุคลากรในโรงพยาบาลสมุทรปราการ ปี พ.ศ. 2557-2561 ซึ่งถือว่าบุคลากรของโรงพยาบาลเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อและป่วยเป็นวัณโรคมากกว่าบุคคลทั่วไปถึง 3 เท่า ผลการวินิจฉัยการป่วยเป็นวัณโรคปอดในปี พ.ศ. 2561 มากที่สุด คิดเป็นความชุกร้อยละ 0.61 รองลงไป คือ ปี พ.ศ. 2560 และ ปี พ.ศ. 2558 คิดเป็นร้อยละ 0.38 และ 0.29 ตามลำดับ⁶

การวิเคราะห์บริบทเชิงพื้นที่ พบว่า ตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ที่มีเรือนจำกลางเชียงรายและเรือนจำชั่วคราวดอยฮางที่เป็นสถานที่ที่มีความเสี่ยงต่อการระบาดของวัณโรคสูง สอดคล้องกับแผนงานป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2565-2569 ของกรมควบคุมโรค⁷ ที่ระบุถึงวัณโรคในเรือนจำ ซึ่งผู้ต้องขังในเรือนจำนั้นเป็นกลุ่มเสี่ยงวัณโรคที่สำคัญ เนื่องจากมีการย้ายเข้า-ออก ของผู้ต้องขังตลอดเวลา ประกอบกับสภาพแวดล้อมในเรือนจำที่มีข้อจำกัดทั้งในด้านสถานที่และจำนวน จึงง่ายต่อการแพร่เชื้อวัณโรค โดยเฉลี่ยวัณโรคในเรือนจำจะมีอุบัติการณ์ของโรคสูงกว่าประชากรทั่วไป 10 เท่า ใน ปีพ.ศ. 2562 จากรายงานของเรือนจำและทัณฑสถาน 143 แห่ง ยังพบว่า มีผู้ต้องขังประมาณ 340,000 ราย และพบผู้ป่วยวัณโรคขึ้นทะเบียนรักษา 4,338 ราย โดยมีผู้ป่วยวัณโรคที่ติดเชื้อเอชไอวีจำนวน 409 ราย และสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์วัณโรคระดับชาติ พ.ศ. 2560-2564⁸ ที่ระบุถึงภัยคุกคามที่เกิดจากวัณโรคในเรือนจำที่มีโอกาสที่จะขยายไปสู่ประชากรทั้งหมดได้ และประเทศไทยมีผู้ต้องขังจำนวนมาก เรือนจำของประเทศไทยถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับผู้ต้องขังประมาณ 105,000 คน แต่ในปี พ.ศ. 2558 มีผู้ต้องขังทั้งหมดมากกว่า 300,000 คน ความแออัดของเรือนจำเป็นปัจจัยส่งเสริมให้มีการแพร่ระบาดของวัณโรค และจากการศึกษาลักษณะและผลการรักษาผู้ป่วยวัณโรคจากเรือนจำกลางและผู้ป่วยวัณโรคทั่วไปในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ที่พบว่า อัตราป่วยเป็นวัณโรค

⁵ กรมควบคุมโรค สำนักงานสาธารณสุข, *แผนงานป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2565-2569*, (กรุงเทพฯ: กองนวัตกรรมและวิจัย(กวน.), 2563), 28.

⁶ อรพรรณ ธีระตระกูลชัยและเกศ ชัยวัชรภรณ์, “ความชุกและปัจจัยที่สัมพันธ์กับการเป็นวัณโรคปอดของบุคลากรโรงพยาบาลสมุทรปราการ ปี พ.ศ. 2557-2561,” *วารสารสมาคมเวชศาสตร์ป้องกันแห่งประเทศไทย* 9, ฉ.2 (2563), 166-178.

⁷ กรมควบคุมโรค สำนักงานสาธารณสุข, *แผนงานป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2565-2569*, (กรุงเทพฯ: กองนวัตกรรมและวิจัย(กวน.), 2563), 37.

⁸ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, *แผนยุทธศาสตร์วัณโรคระดับชาติ 2560-2564*, (กรุงเทพฯ: สำนักวัณโรค, 2559), 32.

ในผู้ต้องขังสูงกว่าประชากรทั่วไป 3.2 เท่า ซึ่งเป็นข้อมูลที่บอกได้ว่าในเรือนจำส่งผลให้มีความเสี่ยงต่อวัณโรคมากกว่าพื้นที่ทั่วไป⁹

สำหรับในพื้นที่ตำบลเวียง และตำบลรอบเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมือง มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น มีแหล่งชุมชนแออัด และมีประชากรหลากหลายที่ย้ายถิ่นเข้ามาในพื้นที่ จึงเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของวัณโรค สอดคล้องกับการศึกษาของสุธิดา อิศระ และอรสา กงตาล¹⁰ ที่ได้วิเคราะห์สถานการณ์การเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมวัณโรค เพื่อพัฒนาแนวทางการเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมวัณโรค ในชุมชนเขตเมือง พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการแพร่ระบาดของวัณโรคในชุมชนเขตเมือง ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านบุคคล พบว่า การขาดความรู้ ความเข้าใจในการดูแลตนเอง และขาดการรับรู้สถานการณ์ การเจ็บป่วยในชุมชน ส่งผลต่อการกลับเป็นซ้ำและการแพร่ระบาดของวัณโรค 2) ปัจจัยด้านกระบวนการจัดการและเชื้อโรค พบว่า มีการแพร่ระบาดของวัณโรคและพบผู้ป่วยวัณโรคปอดรายใหม่ในกลุ่มเพื่อนบ้านผู้ป่วยวัณโรค และ 3) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า บ้านเรือนปลูกชิดติดกันมีลักษณะค่อนข้างแออัด สภาพที่อยู่อาศัยระบายอากาศไม่ดี แสงแดดส่องไม่ถึง การไม่ทำความสะอาดที่นอน หมอน ผ้าปูเตียงและผ้าห่ม ส่งผลต่อการแพร่ระบาดของวัณโรค

การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการจัดการข้อมูลผู้ป่วยวัณโรค วิเคราะห์ความชุกและความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรค แสดงผลเป็นแผนที่วัณโรคในจังหวัดเชียงราย สอดคล้องกับนพดล เอกผาชัยสวัสดิ์ และคณะ¹¹ ที่ระบุถึงการนำเอาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เข้ามาช่วยในการจัดการข้อมูล การจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลทางภูมิศาสตร์เพื่อการศึกษาคนคว่ำทางด้านการแพทย์หรือสุขภาพ ที่เชื่อมโยงไปถึงภูมิศาสตร์การแพทย์หรือภูมิศาสตร์สุขภาพที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาสุขภาพและปรับปรุงสุขภาพที่มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ และยังมี การใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการจัดทำแผนที่โรค (diseases mapping) ที่เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการแพทย์และสาธารณสุขในเชิงพื้นที่ ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการกระจายตัวของโรค ทั้งในด้านความชุกของโรค (prevalent) การกระจายตัว (distribution) ที่เป็นการแสดงอุบัติการณ์การเกิดโรค และการเกาะกลุ่มของโรค รวมถึงการประยุกต์ใช้วิธีการทางสถิติเพื่อ

⁹ อมรรัตน์ วิริยะประสพโชค, จินตนา นามวิทยาพงศ์-ยาโน, จิราภรณ์ วงศ์ใหญ่ และศุภเลิศ เนตรสุวรรณ, “ลักษณะและผลการรักษาผู้ป่วยวัณโรคจากเรือนจำและผู้ป่วยวัณโรคทั่วไป ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย,” *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข* 11, ๑.2 (2560), 277-285.

¹⁰ สุธิดา อิศระและอรสา กงตาล, “การพัฒนาแนวทางเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรค ในชุมชนเขตเมือง กรณีศึกษาในชุมชนของเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น,” *วารสารพยาบาลสงขลานครินทร์* 40, ๑.2 (2563), 148-162.

¹¹ นพดล เอกผาชัยสวัสดิ์, กิตติศักดิ์ สวรรยาวิสุทธิ, สมศักดิ์ เทียมเท่า และพลภัทร เหมวรรณ, “การรายงานโรคและงานวิจัยที่ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์,” *วารสารสมาคมประสาทวิทยาศาสตร์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* 12, ๑.4 (2560), 35-41.

แสดงความสัมพันธ์การเกิดโรคได้ละเอียดมากยิ่งขึ้น และยังสอดคล้องกับพุทธรักษ์ ช่วยราย และอาจินต์ สงทับ¹² ที่มีการประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการควบคุมโรคติดต่อ (GIS Application in Communicable Disease Control) เพื่อแสดงสถานการณ์ของโรคหรือความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสามทางระบาดวิทยา โดยการนำเสนอข้อมูลเชิงพื้นที่สำหรับการระบุพื้นที่การเกิดโรค การกระจายตัวในมิติด้านเวลา สถานที่ รวมถึงกลุ่มประชากร ช่วยส่งเสริมการวางแผนป้องกันและควบคุมโรคมีประสิทธิภาพ

3.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1. แผนที่ยำนวน ความชุก และความหนาแน่นของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย รวมถึงพื้นที่ที่ต้องมีการควบคุมเฝ้าระวัง ช่วยให้สำนักงานสาธารณสุขสามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ยุติวัณโรคเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้มาตรการแทรกแซงการควบคุมวัณโรคในแต่ละพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2. หน่วยงานราชการ องค์กรเอกชนในพื้นที่ได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของสถานการณ์วัณโรคในพื้นที่ และเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการยุติวัณโรคในจังหวัดเชียงราย

3. พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ สามารถนำวิธีการในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงรายสู่การปรับใช้เพื่อการเฝ้าระวัง ควบคุม และยุติวัณโรคได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1. การใช้ข้อมูลที่ระบุถึงตำแหน่งที่ตั้งของที่อยู่อาศัยของผู้ป่วยวัณโรคในจังหวัดเชียงราย จะสามารถวิเคราะห์การกระจายตัวเชิงพื้นที่ของผู้ป่วยวัณโรคได้ละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยการวิเคราะห์รูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่

2. งานวิจัยนี้จะเป็นฐานข้อมูลที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาปัจจัยเชิงพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กับอุบัติการณ์การเกิดวัณโรคในพื้นที่ตำบลที่มีอัตราความชุกและหนาแน่นที่สูง เพื่อการร่วมหาแนวทาง หรือมาตรการการควบคุมวัณโรคในพื้นที่ดังกล่าว

¹² พุทธรักษ์ ช่วยรายและอาจินต์ สงทับ, “การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในงานสาธารณสุข,” *วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและสาธารณสุขภาคใต้* 6, ฉ.3 (2562): 229-236.

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. *แนวทางการควบคุมวัณโรคประเทศไทย พ.ศ.2561*. กรุงเทพฯ: สำนักวัณโรค, 2561.
- กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. *แผนงานป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ.2565-2569*. กรุงเทพฯ: กองนวัตกรรมการและวิจัย(กวน.), 2563.
- กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. *แผนยุทธศาสตร์วัณโรคระดับชาติ 2560-2564*. กรุงเทพฯ: สำนักวัณโรค, 2559.
- กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. *หลักกระบวนวิชาและการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา*. กรุงเทพฯ: กองโรคติดต่อทั่วไป, 2558.
- นพดล เอกผาชัยสวัสดิ์, กิตติศักดิ์ สวรรยาวิสุทธิ, สมศักดิ์ เทียมเท่า และพลภัทร เหมวรรณ. “การรายงานโรคและงานวิจัยที่ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์.” *วารสารสมาคมประสาทวิทยาศาสตร์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* 12, ฉ.4 (2560), 35-41.
- พุทธจักร ช่วยรายและอาจินต์ สงทับ. “การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในงานสาธารณสุข.” *วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและสาธารณสุขภาคใต้* 6, ฉ.3 (2562), 229-236.
- มธุรส ทิพยมงคลกุล, “ระบาดวิทยาภูมิศาสตร์ในงานสาธารณสุข”, *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 42, ฉ.3 (2555): 44-54.
- สำนักงานจังหวัดเชียงราย. *ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดเชียงราย*. เชียงราย: กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนา, 2562.
- สุธิดา อิศระและอรสา กงตาล. “การพัฒนาแนวทางเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรค ในชุมชนเขตเมือง กรณีศึกษาในชุมชนของเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น.” *วารสารพยาบาลสงขลานครินทร์* 40, ฉ.2 (2563), 148-162.
- อมรรัตน์ วิริยะประสพโชค, จินตนา งามวิทยาพงศ์-ยาโน, จิราภรณ์ วงศ์ใหญ่ และศุภเลิศ เนตรสุวรรณ. “ลักษณะและผลการรักษาผู้ป่วยวัณโรคจากเรือนจำและผู้ป่วยวัณโรคทั่วไป ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย.” *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข* 11, ฉ.2 (2560), 277-285.
- อรพรรณ ธีระตระกูลชัยและเกศ ชัยวัชรภรณ์. “ความชุกและปัจจัยที่สัมพันธ์กับการเป็นวัณโรคปอดของบุคลากรโรงพยาบาลสมุทรปราการ ปี พ.ศ. 2557-2561.” *วารสารสมาคมเวชศาสตร์ป้องกันแห่งประเทศไทย* 9, ฉ.2 (2563), 166-178.
- เอกชัย คำลือ. *สถานการณ์วัณโรค และยุทธศาสตร์ยุติวัณโรค จังหวัดเชียงราย*. เชียงราย: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย, 2562.

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน:
ศึกษาตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562
The Conciliation Dispute of Private Organization:
Case Study on the Dispute Resolution Act 2019

ภัทรารวรรณ เกตุลักษณะ* และ ธาณี วรภัทร์**

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

Patrawn Kettuluk and Thanee Vorapatr

Faculty of Law Rangsit University

Lak Hok Sub-district , Mueang District, Pathum Thani Province, 12000

Email: Patrawan.k61@rsu.ac.th, thanee_vor@hotmail.com

Received: June 30, 2021

Revised: July 29, 2021

Accepted: August 9, 2021

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของไทยและต่างประเทศ รวมถึงวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศ โดยเป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสารจากบทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และหนังสือที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทยได้มีกฎหมายซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางในการให้อำนาจและวิธีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท คือพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้เอื้อประโยชน์ในการให้อำนาจภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้บังคับตามกฎหมายฉบับนี้ เพราะมิได้บัญญัติให้อำนาจของภาคเอกชนไว้ อีกทั้งการกำหนดระยะเวลาในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง และการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทไม่ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนทั้งยังไม่สามารถยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับได้ทันที

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ที่ปรึกษา, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องการให้อำนาจหน้าที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแก่ภาคเอกชนไว้ในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ด้วย โดยบัญญัติให้อำนาจภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปจดทะเบียนต่อ นายทะเบียน เพื่อขออนุญาตเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท และให้ใช้ บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวได้เปรียบเสมือนหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงมีการกำหนดกรอบ ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จเฉพาะคดีที่ไม่มีความยุ่งยาก และให้คู่กรณีสามารถยื่นคำ ร้องต่อศาลให้ศาลสั่งบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทให้มีผลเสมือนคำพิพากษาได้

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, หน่วยงานของรัฐ, ภาคเอกชน

Abstract

This independent study aims to study concepts, theories, and the law of the conciliation dispute of private organization in Thailand and abroad including analyzing Thai and foreign Law. It is a documentary research study from academic articles, thesis, independent study and related books.

From the study, the conciliation dispute in Thailand has a law that is the central law for the power and methods of conciliation dispute is The Dispute Resolution Act 2019. But this Act does not facilitate the authorization of the private organization to participate in the enforcement of this law because it does not provide for the power of the private organization. In addition, the time limit for the civil conciliation dispute and the settlement of disputes is not clearly defined and unable to apply by motion to the court for an immediate enforcement order.

The researcher, therefore, suggested to amending the provisions of the powers and authority of the conciliation dispute of private organizations in The Dispute Resolution Act 2019. By stipulating that the power of the private organization participates in dispute resolution proceedings to register with the Registrar for permission to act in the conciliation dispute and to use the provisions in the said law as a government agency. Including determining the time for conciliation dispute to be completed only for the petty case and allow the parties to apply by motion to the court for the court enforce to the dispute settlement agreement to effected as a judgment.

Keywords: the conciliation dispute, a government agency, private organization.

1. บทนำ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่ผู้ไกล่เกลี่ยให้ความสำคัญกับขั้นตอนการดำเนินการ (Process) เพื่อให้คู่พิพาทเป็นผู้ตัดสินใจในเนื้อหา (Substance) ของเรื่องที่พิพาท หมายความว่า ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้การเจรจาของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายเป็นไปอย่างราบรื่นไม่ติดขัด ส่วนคู่พิพาทเองก็เป็นผู้กำหนดว่าข้อยุติจะออกมาเป็นเช่นไร อำนาจตัดสินใจจึงตกอยู่กับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเพียงคนกลางที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นข้อแตกต่างสำคัญจากการเป็นตัวแทนในการเจรจา และมีบทบาทไม่ถึงขนาดเป็นผู้ใช้อำนาจกำหนดผลลัพธ์ในการยุติข้อพิพาทดังเช่นอนุญาโตตุลาการ แม้จะสามารถแบ่งลักษณะคร่าว ๆ ของผู้ไกล่เกลี่ยออกจากผู้ระงับข้อพิพาทประเภทอื่น ๆ ได้ แต่ผู้ไกล่เกลี่ยแต่ละคนก็มีเทคนิคการไกล่เกลี่ยและความตั้งใจในการทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน ผู้ไกล่เกลี่ยอาจมาจากตัวแทนจากชุมชนไปจนถึงผู้ทำอาชีพไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ แต่ไม่ว่ากรณีใดผู้ไกล่เกลี่ยย่อมมีวัตถุประสงค์หลักร่วมกันคือการช่วยอำนวยความสะดวกให้คู่พิพาทสามารถเจรจาและหาข้อยุติลงได้ด้วยดี

ปัจจุบันกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทยส่วนมากคือรัฐเท่านั้นเป็นผู้อำนวยความสะดวก ซึ่งองค์กรอำนวยความสะดวกที่ประชาชนคุ้นเคยที่สุดก็คือศาล ดังนั้น เมื่อประชาชนเกิดข้อขัดแย้งแล้วไม่สามารถหาทางออกได้ ก็มักจะมาฟ้องหรือร้องขอต่อศาลเป็นอันดับแรกแต่กระบวนการดังกล่าวก็เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาปริมาณคดีล้นศาล คู่กรณีต้องเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายซึ่งบางครั้งอาจมากกว่าทุนทรัพย์ในคดี ผลของคำพิพากษาก็มีข้อจำกัดเพียงเท่าที่กฎหมายเปิดช่องให้เท่านั้น ตัดโอกาสให้คู่กรณีมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ปัญหา โดยปัญหาปริมาณคดีล้นศาลนั้นประเทศไทยได้ให้ความสำคัญจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้น คือ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 บัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายทั่วไปในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย โดยพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มาก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาท¹

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยเห็นถึงปัญหาของการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีหน้าที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนแล้ว พบว่ากฎหมายดังกล่าวกลับไม่ให้อำนาจภาคเอกชนในการ

¹ ยุทธ ศิริบุญรักษา, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง: กรณีศึกษาเฉพาะคดีสถาบันการเงินในศาลแขวง (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562), 20.

ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการที่พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดให้ภาคเอกชนสามารถบังคับได้ตามกฎหมายนี้อาจส่งผลกระทบเป็นการผูกขาดอำนาจของหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทได้ ยกตัวอย่างผลกระทบของภาคเอกชนได้ดังต่อไปนี้ ผลกระทบต่อหน่วยงานสหภาพนายความ เพราะสหภาพนายความเป็นหน่วยงานอิสระไม่ใช่หน่วยงานตามที่พระราชบัญญัตินี้ แต่เป็นองค์กรสภาวิชาชีพภาคเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทให้แก่ประชาชน ดังนั้น สหภาพนายความจึงไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทได้ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมไปถึงหน่วยงานภาคเอกชนอื่น ๆ ด้วย อาทิ สภาองค์กรของผู้บริโภค สภาทนายความ และสมาคมการค้า เป็นต้น และในประเด็นเรื่องระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางแพ่งของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 25 นั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยเอาไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่ระบุว่า “ให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้แล้วเสร็จโดยเร็ว” พิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ อาจส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดกรอบระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างเร่งด่วนมีเพียงการดำเนินการโดยเร็วเท่านั้น ซึ่งคำว่า “โดยเร็ว” นั้น ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตเวลาที่ชัดเจน อาจกระทบต่อพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาพิจารณาคดีในชั้นศาลในภายหลังไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือแม้กระทั่งพยานบุคคล ซึ่งอาจสูญหายหรือหลงลืมข้อเท็จจริงในคดีที่เกิดขึ้นได้ โดยจะเป็นผลให้การพิจารณาคดีเพื่อหาความจริงในภายหลังเป็นไปได้ยากหรืออาจคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง และการการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้สิทธิแก่คู่พิพาทที่ทำสัญญาประนีประนอมก่อนฟ้องคดีนอกศาลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้มีคำพิพากษาตามยอมได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้คู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมก่อน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นปัญหาที่สำคัญแต่กฎหมายกลับไม่ได้ให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถกระทำได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายใด ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและนำมาตราการต่าง ๆ ของต่างประเทศมาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมและเพื่อให้ภาคเอกชนมีศักยภาพในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยได้ดียิ่งขึ้น

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

1.1.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.1.3 เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

1.1.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

1.2 สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายทั่วไปของประเทศไทยในเรื่องการใกล้เคียงระงับข้อพิพาท โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนใช้บังคับ ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชน กล่าวคือ ในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่ภาคเอกชนในการดำเนินการใกล้เคียงตามพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการใกล้เคียงในคดีที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เว้นแต่คดีที่มีความยุ่งยากหรือในกรณีคดีที่มีทุนทรัพย์สูง และยังไม่มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันในกรณีและผู้ร่วมใกล้เคียงตกลงกันได้ทั้งสองฝ่าย และนำสัญญาประนีประนอมดังกล่าวแถลงต่อศาล ให้พิพากษาตามสัญญา โดยผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชน อาทิ สหรัฐอเมริกา เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีการกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการใกล้เคียงแก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสม หากสามารถนำกระบวนการเหล่านั้นมาประยุกต์ปรับแก้ไขในพระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ก็จะทำให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้มาปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ใช้วิธีการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) การรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชน และรวบรวมความเห็นทางกฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศจากห้องสมุดและจากระบบฐานข้อมูลในเว็บไซต์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต บทความทางวิชาการของนักกฎหมายที่ได้แสดงความเห็นทางวิชาการจากบทความ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ ตลอดจนประมวลกฎหมาย และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชน โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชนเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

1.5.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

1.5.4 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะของปัญหาที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

2. แนวคิดที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในสังคมปัจจุบันนักสังคมวิทยา มองว่ามนุษย์นั้นดำรงอยู่ภายใต้อิทธิพลของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ยังรวมถึงค่านิยมของท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ คู่พิพาทมีแนวโน้มที่จะเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทในแบบที่ตนมีความคุ้นเคย และมีความสะดวกมากกว่าวิธีการที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนที่มีบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย ซึ่งแนวคิดในการระงับข้อขัดแย้ง หรือการจัดการเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทจึงเกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายให้คู่พิพาทสามารถทำความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถดำรงชีวิตร่วมกันได้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่สามารถให้บุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือชักจูงให้คู่พิพาทยอมเจรจาผ่อนผันเข้าหากัน อันจะนำไปสู่การทำความตกลงกันได้ด้วยความพอใจทั้งสองฝ่ายด้วยเหตุนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นทางเลือกอีกทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาทแทนการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาท มีดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการข้อพิพาท

ข้อพิพาทถือเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากมนุษย์ยังคงต้องรวมตัวกัน และพึ่งพาอาศัยกันและกันเพื่อความอยู่รอด การที่บุคคลจะมีความคิดเห็น ทศนคติ ความเชื่อ หรือผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกันย่อมเกิดมีขึ้นได้เป็นธรรมดา ในสังคมหนึ่งอาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งย่อมมีเพิ่มมากขึ้น ความขัดแย้งมีทั้งด้านที่เป็นบวกและด้านที่เป็นลบอยู่ในตัวความขัดแย้งในด้านบวกส่งผลให้องค์กรมีความกระตือรือร้นในการทำงานมีความคิดสร้างสรรค์และพัฒนานวัตกรรมอยู่เสมอ อีกทั้งยังทำให้เกิดความสามัคคีในกลุ่มหรือองค์กรเกิดความร่วมมือในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนความขัดแย้งที่มากเกินไปก็อาจส่งผลด้านลบต่อองค์กรได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการทำให้เกิดการแตกความสามัคคี องค์กรไร้เสถียรภาพ เสียโอกาสในการแข่งขันหรือสูญเสียบุคลากรที่มีคุณภาพไปจากองค์กร นักบริหาร

จึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำพองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลงจากความขัดแย้งไปปรับใช้ในการบริหารบุคลากรในองค์กรให้มีความก้าวหน้าและประสิทธิภาพต่อไปได้เป็นอย่างดี²

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประนีประนอมข้อพิพาท

รูปแบบการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด คือรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งนำเอาทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมาพูดคุยโดยอาศัยคนกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทโดยผู้ประนีประนอมข้อพิพาทต้องผ่านการอบรม ซึ่งผลของการประนีประนอมข้อพิพาทมักจะเป็นการหาวิธีการเยียวยา และชดใช้ความเสียหายจากการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหาย โดยโครงการประนีประนอมข้อพิพาทได้เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศแคนาดา เมืองอัลเมรา ในปี ค.ศ. 1974 กับกรณีปัญหาที่สองเยาวชนผู้กระทำความผิดรับสารภาพว่าได้ทำลายทรัพย์สินของผู้อื่นจริง ซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้เยาวชนทั้งสองคนไปพบกับผู้เสียหาย เพื่อการประนีประนอมข้อพิพาทถือเป็นจุดเริ่มต้น สำหรับรูปแบบการประนีประนอมข้อพิพาทอันถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยหลักการของรูปแบบการประนีประนอมข้อพิพาทนั้น ฮาวเวิร์ด แซลส์ ได้อธิบายถึงจุดประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ความยุติธรรม 2) ผู้กระทำความผิดทำความดีเพื่อแก้ตัว 3) การป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำ ซึ่งมาตรการในการปรับปรุงตัวนี้อาจจะใช้วิธีการตกลงเรื่องการชดใช้ความเสียหาย และการติดตามผลของจุดประสงค์ทั้ง 3 ประการต่ออาศัยความร่วมมือทั้งจากผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายคนในชุมชน เพื่อให้การประนีประนอมข้อพิพาทสำเร็จตามจุดประสงค์ ส่วนข้อสังเกตที่น่าสนใจของรูปแบบการประนีประนอมข้อพิพาทบางกรณีมีข้อจำกัดในเรื่องของการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีที่ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดไม่ต้องการให้บุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องเข้ามารับรู้ปัญหาส่วนตัวที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยส่วนมากจะเน้นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกันมากขึ้น³

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด ซึ่งเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลชุมชน หรือองค์การในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์โดยมีเป้าหมาย เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่ม การให้ความหมายคำจำกัดความการมีส่วนร่วมมีมากมายหลายทัศนะมีทั้งความหมาย

² กฤษวิภา จัมปาสุต, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นก่อนฟ้องตามพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562), 35-36.

³ สุรัชย์ ศรีจันทร์, “มาตรการทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทคดีละเมิดจากการเข้ารับบริการทางการแพทย์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560), 44.

กว้างและความหมายแคบ ในบริบทของลักษณะงานในแง่มุมประเด็นต่าง ๆ แต่ก็เป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันในแง่ของการพัฒนา การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกตามลักษณะงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการได้หลายลักษณะ ทั้งในด้านบริหารจัดการด้านการเมือง การพัฒนาชุมชน⁴

3. กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 สหรัฐอเมริกา

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การสร้างข้อตกลงหรือทางออกที่มีประสิทธิภาพที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริง และสร้างทางเลือกที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย แต่เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้จะนำคดีขึ้นสู่ศาลก็ได้ และประเภทคดีที่ถูกกำหนดให้มีการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยมากที่สุด ได้แก่ คดีที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดก คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของแพทย์ คดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประชาชน และคดีเกี่ยวกับผู้บริโภค⁵

3.2 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ (HKIAC) มีบทบาทและหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการจัดการให้อำนาจกับผู้ตัดสินข้อพิพาท โดยจะอยู่ภายใต้ UNCITRAL Model Law มีอำนาจและสามารถชี้ขาดในการแต่งตั้ง จัดการโดยปราศจากความล่าช้าและมีค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ (HKIAC) ไม่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายให้กับผู้ตัดสินข้อพิพาท ซึ่งคู่กรณีที่เข้ารับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ไม่สามารถปฏิเสธการตัดสินชี้ขาดจากผู้ตัดสินข้อพิพาทได้ และในเรื่องการของกำหนดค่าธรรมเนียมในการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ (HKIAC) จะมีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ฯ นั้นเป็นการดำเนินการให้เสร็จสิ้นในกำหนดระยะเวลาที่จำกัด⁶

⁴ เกษม คมสันต์ธรรม, *กฎหมายเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท* (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2552), 10.

⁵ แชนเดอร์ อี เค แฟรงค์, *การระงับข้อพิพาท*, แปลโดย วิไล นภานุเคราะห์, วรวิทย์ จิรายุกุล, ชาญชัย กุประดิษฐ์, สำเร็จ เกสรศิริ, ปิตดา ธรรมฤาษ และโสฬส นิพนุตยันต์, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2558), 8.

⁶ ณพชาติ ธรรมศักดิ์, “บทบาทของศาลและปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีความที่ขึ้นสู่ศาล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), 61.

3.3 ญีปุ่น

กระบวนการการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายกับของประเทศไทย กล่าวคือ ของประเทศไทยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งในศาลและนอกศาลเหมือนกันโดยการไกล่เกลี่ยในศาลผู้พิพากษาเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย แต่การไกล่เกลี่ยในญี่ปุ่นจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และยังมีระบบไกล่เกลี่ยที่เป็นระบบการระงับข้อพิพาทภายนอกศาล โดยมีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยซึ่งได้รับคัดเลือกมาจากภาคเอกชน เพื่อช่วยเหลือให้คู่พิพาทได้มีช่องทางอื่นในการอำนวยความสะดวก อีกทั้งเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนชาวญี่ปุ่นในการแก้ไขในปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยใช้หลักการพื้นฐานทางด้านวัฒนธรรมที่มีมาอย่างยาวนาน เป็นการส่งเสริมการรักษาสัมพันธ์ภาพระหว่างกันของคนในสังคม จะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นมีการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทในหลาย ๆ กรณีเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ โดยมีได้หวังผลจากการแพ้หรือชนะ แต่มุ่งเน้นให้เกิดความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศน้อยที่สุด⁷

3.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกประเภท รวมถึงข้อพิพาทที่มีมูลค่าสูง และสลับซับซ้อนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (SMC) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1997 เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่ได้รับการรับรองโดย Singapore Academy of Law SMC ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการระงับข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ โดยข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2014 มีข้อพิพาทมากกว่า 25,000 เรื่องถูกส่งมายัง SMC ร้อยละ 75 ของข้อพิพาทดังกล่าวไกล่เกลี่ยได้สำเร็จ ในบรรดาข้อพิพาทเหล่านั้น ร้อยละ 90 ไกล่เกลี่ยได้สำเร็จภายในหนึ่งวันทำการเท่านั้น โดยผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างให้การยอมรับว่ากระบวนการนี้ช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาอีกด้วย ดังนี้ สามารถสรุปได้ว่า บทบัญญัติประนอมข้อพิพาทของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีข้อเสนอสำหรับกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมเพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาข้อพิพาททางไกล่เกลี่ย เพื่อเป็นทางเลือกในการฟ้องร้องต่อศาล วัตถุประสงค์หลัก คือ การส่งเสริมการไกล่เกลี่ยให้เป็นทางเลือก มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการพิจารณาคดีต่อศาล ซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายในทางกฎหมาย เร่งรัด การแก้ปัญหาข้อพิพาท ลดความเครียดและความรุนแรง⁸

⁷ โคจิ โอนะ และคาซึโกะ นิจิมะ, *ศาลครอบครัวและระบบประนีประนอมกึ่งการครอบครัวในญี่ปุ่น*, แปลโดย สุรเชษฐ เณรบำรุง, “ปัญหาการไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีการไกล่เกลี่ยในชั้นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552), 55.

⁸ คณะกรรมการมรดกกฎหมายสถาบันกฎหมายแห่งสิงคโปร์, *มรดกทางกฎหมาย: เรื่องราวของกฎหมายสิงคโปร์*, แปลโดย กนก จุลมนต์, *ระบบศาลและกระบวนการพิจารณาคดีแห่งประเทศสิงคโปร์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานต่างประเทศ, 2556), 17-18.

3.5 ไทย

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 หมวด คือ หมวดผู้ไกล่เกลี่ย หมวดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง หมวดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา หมวดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน และหมวดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน แต่ไม่ได้บัญญัติในส่วนของการไกล่เกลี่ยขององค์กรภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าการไกล่เกลี่ยจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศที่ได้มีการกำหนดในเรื่องการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทของภาคเอกชน

4. การวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาปัญหาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของประเทศไทย โดยได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อเมริกา ฮองกง ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ พบว่าในเรื่องดังกล่าวประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ

4.1 อำนาจและขอบเขตการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่ภาคเอกชน ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้เฉพาะแต่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง⁹ ซึ่งมีได้ให้อำนาจแก่ภาคเอกชนเข้ามามีดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายเดียวอาจส่งผลกระทบต่อเป็นการผูกขาดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ซึ่งหน่วยงานภาคเอกชนที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ตามกฎหมายนี้ได้นั้นสามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เฉพาะในเรื่องภายในหน่วยงานของตน แต่กลับไม่มีกฎหมายในการให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจน

โดยศึกษาเปรียบเทียบได้กับกระบวนการยุติธรรมชุมชนที่เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งในสังคมและทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง โดยอาศัยความร่วมมือกันของคนในสังคมแม้จะไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามความหมายของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งโดยกระบวนการยุติธรรมชุมชนนี้ยังไม่มีกรอบทางการดำเนินงานที่ชัดเจน และยังไม่มีความหมายรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นผลให้การดำเนินงานดังกล่าวยังไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกันกับในกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนของประเทศไทยที่ยังไม่มีตัวบทกฎหมายมารองรับการใช้อำนาจดังกล่าวของภาคเอกชนอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของต่างประเทศที่มีการกำหนดให้ภาคเอกชน

⁹ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

เข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างอิสระและมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจไว้ กล่าวคือ กฎหมายในอเมริกา ฮองกง ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ประชาชนของตน สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยโดยภาคเอกชนได้ถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชน

4.2 การกำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน

ในเรื่องการกำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนนั้น กฎหมายของต่างประเทศ คือ เขตบริหารพิเศษฮองกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศญี่ปุ่นนั้น ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและคำนึงถึงผลประโยชน์ของคู่กรณีเป็นหลัก เพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบเป็นเวลานาน แต่ในกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยโดยภาคเอกชนไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดระยะเวลาเฉพาะคดีที่ไม่มีความยุ่งยากเท่านั้นที่จะสามารถกำหนดระยะเวลาได้ เพื่อเป็นการรับประกันความเป็นกลางของการดำเนินงานและรักษาผลประโยชน์ของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยให้อำนาจแก่ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายนี้แล้ว ก็ควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นเช่นเดียวกันกับกฎหมายของต่างประเทศเพื่อป้องกันการประวิงคดี โดยอาจกำหนดให้ตั้งกรอบระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เฉพาะในกรณีที่คดีไม่มีข้อยุ่งยากเท่านั้น โดยคดีไม่มีข้อยุ่งยาก ได้แก่ คดีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับตัวเงิน คดีฟ้องขอให้ชำระเงินจำนวนที่แน่นอนตามหนังสือสัญญา คดีกู้ยืมและค้ำประกัน คดีละเมิด เป็นต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่กำหนดเพียงว่า “ให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้แล้วเสร็จโดยเร็ว” ก็อาจไม่แน่ชัดว่าการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและโดยเร็วนั้นมีระยะเวลาเท่าใด อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดมาตรการการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะโดยให้กำหนดระยะเวลาที่แน่ชัดเพื่อความชัดเจนในการดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปในแนวทางมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงานและองค์กร

4.3 การทำสัญญาประนีประนอมหรือข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในเรื่องของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ สามารถอธิบายเกี่ยวกับการทำสัญญาดังกล่าวได้ว่า “ข้อตกลงระงับข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงให้มีผลผูกพันโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องใด ๆ ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่และให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบเพียงเท่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น (มาตรา 3) ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ การจัดทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทตามผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (มาตรา 11) ผู้ไกล่เกลี่ยต้องถือปฏิบัติตามจริยธรรม คือ ไม่กระทำการในลักษณะเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทหรือบีบบังคับให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดลงลายมือชื่อในข้อตกลงระงับข้อพิพาท (มาตรา 12) ใน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทห้ามมิให้ผู้ไกล่เกลี่ยกระทำการหรือจัดให้กระทำการใด ๆ ที่เป็นการบังคับขู่เข็ญ หลอกลวง หรือกระทำการโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คู่กรณีทำข้อตกลงระงับข้อพิพาท (มาตรา 16) ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคู่กรณีมีสิทธิเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันได้โดยอิสระ ทั้งนี้ ข้อตกลงนั้นต้องไม่เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 28) เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงเป็นประการใดแล้วให้ผู้ไกล่เกลี่ยบันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อไว้ (มาตรา 30)

หากพิจารณาการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความในประเทศไทยนั้นยังไม่มี การบัญญัติกฎหมายอย่างเป็นทางการในการให้ใช้บังคับกฎหมายในการบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญา ดังนั้น เมื่อคู่พิพาททำข้อตกลงต่อกันแล้วโดยอาจจะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนหน่วยงานนั้นก็ต้องดำเนินการทำสัญญาประนีประนอมไป ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850-852 กำหนดไว้ แต่หากหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนต้องการที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนนั้นจะต้องดำเนินการทำข้อตกลงให้แก่ คู่พิพาทตามที่พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดไว้เท่านั้น อีกทั้งใน พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มียกเว้นกำหนดให้สิทธิแก่คู่พิพาทที่ทำสัญญาประนีประนอม ก่อนฟ้องคดีนอกศาล ให้สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมได้ ทันทีโดยไม่ต้องรอให้คู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมก่อน และยังไม่มีการ กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้คู่พิพาทที่ทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือ ข้อตกลง สามารถนำสัญญาประนีประนอมหรือข้อตกลงมาร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอม ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการผิดสัญญาก่อนแต่อย่างใด โดยประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ยังไม่มี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพบังคับของสัญญาประนีประนอมยอมความที่เกิดจากการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งหากมีกฎหมายที่กำหนดให้สัญญานั้น สามารถนำไปสู่กระบวนการร้องขอต่อศาล เพื่อให้ศาลออกข้อบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องนำ สัญญาดังกล่าวไปเริ่มต้นฟ้องต่อศาลใหม่ ก็ถือเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาค่าพิพาททำสัญญา ประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน อัน จะทำให้การทำสัญญามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยได้เป็นอย่างดี

5. อภิปรายผลของการศึกษา

จากการศึกษาในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในพระราชบัญญัตินี้มีข้อบกพร่องในเรื่อง อำนาจและขอบเขตการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน กล่าวคือ พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้

กำหนดให้อำนาจแก่ภาคเอกชนใช้บังคับตามกฎหมายนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแล้วกลับไม่มีกฎหมายรองรับในการใกล้เคียงของภาคเอกชน โดยภาคเอกชนที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ คือหน่วยงานภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีใช้หน่วยงานของภาครัฐ อาทิเช่น สภานายความ สภาวิศวกร สภาสถาปนิก และสมาคมการค้า เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานภาคเอกชนที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่สามารถใกล้เคียงข้อพิพาทของสมาชิกในองค์กรของตนได้ แต่กลับไม่มีอำนาจในการดำเนินการใกล้เคียงระดับข้อพิพาทได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะต้องกำหนดให้ภาคเอกชนที่มีความสนใจที่จะเข้าใกล้เคียงข้อพิพาทตามกฎหมายนี้จะต้องดำเนินการยื่นจดทะเบียนต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้นจึงจะมีอำนาจใกล้เคียงได้ตามกฎหมาย ถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ต้องการความรวดเร็วและชัดเจนในการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชนที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับภาคเอกชนนั้น

หากการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายเดียวอาจส่งผลกระทบเป็นการผูกขาดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่สามารถดำเนินการใกล้เคียงได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการใช้บังคับไว้ก็เปรียบเสมือนกันกระบวนการหนึ่งในประเทศไทย คือ กระบวนการยุติธรรมชุมชน โดยเป็นการอาศัยความร่วมมือของคนในสังคมเพื่อขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่กระบวนการยุติธรรมชุมชนนั้นกลับไม่มีกรอบแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน และยังไม่มียกกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด และในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคเอกชน กฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการในคดีที่ไม่ยุ่งยากของหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการใกล้เคียงระดับข้อพิพาท อาจทำให้การใช้ระยะเวลาในการใกล้เคียงข้อพิพาทเป็นไปอย่างยาวนาน อีกทั้งยังอาจกระทบต่อพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ต้องนำมาพิจารณาไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือแม้กระทั่งพยานบุคคลอาจสูญหายหรือหลงลืมข้อเท็จจริงในคดีที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของต่างประเทศที่ได้กำหนดให้มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการใกล้เคียงข้อพิพาทให้ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและคำนึงถึงผลประโยชน์ของคู่กรณีเป็นหลักเพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบเป็นเวลานาน และในเรื่องของการทำสัญญาประนีประนอมหรือข้อตกลงในการใกล้เคียงข้อพิพาท พระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีกรอบกฎหมายอย่างเป็นระบบ ในการให้ใช้บังคับกฎหมายในการบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญา เมื่อภาคเอกชนต้องการที่จะดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ภาคเอกชนนั้นจะต้องดำเนินการทำข้อตกลงให้แก่คู่พิพาทตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เท่านั้น และยังไม่มียกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพบังคับของสัญญาประนีประนอมยอมความที่เกิดจากการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน เพื่อให้ศาลรับรองการมีผลบังคับใช้เปรียบเสมือนกับเป็นคำพิพากษาได้ทันที ซึ่งหากมีกฎหมายที่กำหนดให้สัญญานั้นสามารถนำไปสู่กระบวนการร้อง

ขอต่อศาล เพื่อให้ศาลออกข้อบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องนำสัญญาดังกล่าวไปเริ่มต้นฟ้องต่อศาลใหม่ ก็ถือเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาการทำสัญญาประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน และเมื่อผู้ทำการวิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ อเมริกา ฮองกง ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ พบว่ากฎหมายของต่างประเทศนั้นมีการกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างเป็นระบบชัดเจนและนำไปใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

จากการศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนในต่างประเทศยังมีวิธีการไกล่เกลี่ยอีกประเภทหนึ่ง คือ การไกล่เกลี่ยโดยภาคเอกชน ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเรื่องต่าง ๆ ถือเป็นความช่วยเหลืออำนาจของหน่วยงานของรัฐในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างดี เพราะในต่างประเทศสิทธิในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่จำกัดขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐเสมอไป ประชาชนสามารถนำคดีที่มีข้อพิพาทไปไกล่เกลี่ยต่อภาคเอกชนได้ โดยอาจเสียค่าธรรมเนียมในการไกล่เกลี่ยมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความยุ่งยากของคดีที่ไกล่เกลี่ย หลังจากที่ได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เขตบริหารพิเศษฮ่องกง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่ากฎหมายของต่างประเทศได้มีการกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและสามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความที่ตกลงกันในชั้นไกล่เกลี่ยไปบังคับต่อศาลได้ในกรณีที่ มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยที่ยังไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจภาคเอกชนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน ดังนี้

6.2.1 การกำหนดอำนาจและขอบเขตของภาคเอกชนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพิ่มเติม

มาตรา 3 “ภาคเอกชน” หมายความว่า หน่วยงานภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีใช้หน่วยงานของภาครัฐดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กรไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคเอกชนต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนซึ่งดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เพื่อกำหนดให้ภาคเอกชนมีบทบาทหน้าที่ในการใช้บังคับในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 หากกฎหมายของประเทศไทยได้มีการกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็จะเป็นการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศมากขึ้น และทำให้ภาคเอกชนมีศักยภาพในการบังคับใช้การระงับข้อพิพาทในการไกล่เกลี่ยได้ดีมากยิ่งขึ้น

6.2.2 การกำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชน เพิ่มเติม

มาตรา 25 วรรคแรก “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ภายในกำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทภายใน 30 วัน เฉพาะในกรณีที่ เป็นคดีไม่มีข้อยุ่งยาก หรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจตกลงกับคู่กรณีเพื่อกำหนดกรอบระยะเวลา และแผนการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยก็ได้”

เพื่อให้สามารถกำหนดกรอบระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ อันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทเป็นการประวิงคดี และไม่ทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทใช้ระยะเวลาที่นานจนเกินไปจนอาจกระทบต่อพยานหลักฐานในคดี และเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ

6.2.3 การทำสัญญาประนีประนอมหรือข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพิ่มเติม

มาตรา 33 วรรคสี่ “กรณีที่คู่กรณีได้มีการทำบันทึกข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทตามมาตรา 30 โดยหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่ได้จดทะเบียนต่อนายทะเบียนแล้ว ประสงค์จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา 32 ขอให้ มีคำพิพากษาตามยอม ภายในกำหนดไม่เกินสามเดือนนับแต่วันที่ ทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท และเมื่อคู่กรณีทั้งสองแถลงรับตามคำขอให้ศาลมีอำนาจพิพากษาบังคับสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 โดยอนุโลม”

เพื่อกำหนดถึงเจตนาที่แท้จริงของคู่กรณีในการทำข้อตกลงดังกล่าว รวมทั้งความมุ่งหมายที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือความชอบธรรมต่อนโยบายสาธารณะหรือต่อบุคคลภายนอก หากศาลมีความสงสัยตามสมควรถึงพฤติการณ์ของคู่กรณีในการทำข้อตกลงให้ศาลมีอำนาจไต่สวนและปฏิเสธการพิพากษาตามข้อตกลงนั้นได้

บรรณานุกรม

- กฤษวัฏฐ์ จัมปาสุต. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นก่อนฟ้องตามพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562.” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562.
- เกษม คมสัถย์ธรรม. *กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2552.
- คณะกรรมการมรดกกฎหมายสถาบันกฎหมายแห่งสิงคโปร์. *มรดกทางกฎหมาย: เรื่องราวของกฎหมายสิงคโปร์*. แปลโดย กนก จุลมนต์. *ระบบศาลและกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของประเทศสิงคโปร์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานต่างประเทศ, 2556.
- โคจิ โอนะ และคาซึฮิโกะ นิชิมะ. *ศาลครอบครัวและระบบประนีประนอมกิจการครอบครัวในญี่ปุ่น*. แปลโดย สุรเชษฐ์ เฌรบำรุง. “ปัญหาการไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีการไกล่เกลี่ยในชั้นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค.” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552.
- ณพชาติ ธรรมศักดิ์. “บทบาทของศาลและปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีความที่ขึ้นสู่ศาล.” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.
- ยุทธ ศิริบุญรักษา. *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง: กรณีศึกษาเฉพาะคดีสถาบันการเงินในศาลแขวง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562.
- แฟรงค์, แชนเดอร์ อี เค. *การระงับข้อพิพาท*. แปลโดย วิไล นภานุเคราะห์, วรวิทย์ จิรายุกุล, ชาญชัย กุประดิษฐ์, สำเร็จ เกสรศิริ, ปิติดา ธรรมฤาษ และโสฬส นิพนุตยันต์. *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2558.
- สุรชัย ศรีจันทร์. “มาตรการทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทคดีละเมิดจากการเข้ารับบริการทางการแพทย์.” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560.

การเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ Increased Penalty in Offences of Special Vocation Murdering

ปภาวิน ลิมบารมีกุล *

เลขที่ 359 ถนนราชดำริห์ ตำบลพระปฐมเจดีย์ อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000

Papawin Limbharamekul

359 Radchadamri Rd., Muang District Nakhornpathom Province 73000

Email: tumlimbharamekul@gmail.com

Received: September 8, 2021

Revised: October 11, 2021

Accepted: October 25, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ ศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษตามกฎหมายไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี และสหรัฐอเมริกา และวิเคราะห์ปัญหาการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี และสหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ชัดเจนในเรื่องการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก จากตำรากฎหมาย เอกสารทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ รวมถึงข้อมูลข่าวสารทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ศึกษาเอกสารที่เป็นภาษาไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลมาทำการศึกษาวิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

พบว่าแนวคิดและทฤษฎีการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษของไทยกับต่างประเทศมีความแตกต่างกัน กฎหมายต่างประเทศมีการบัญญัติความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้ว่าวิชาชีพใดบ้างที่ควรได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นซึ่งมีอัตราโทษที่แตกต่างจากการฆ่าบุคคลทั่วไป เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย พบว่า ยังไม่มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ และเมื่อพิจารณาแล้ววิชาชีพพิเศษเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็น ผู้พิพากษา ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ล้วนเป็นวิชาชีพที่สำคัญของไทยเช่นเดียวกันกับต่างประเทศ แต่กลับไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควรใน

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น โดยปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอว่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ ถูกฆ่า อยู่เป็นประจำ จนสร้างความหวาดกลัวให้แก่สังคมส่วนรวมและชุมชนของผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญในการคุ้มครองบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ ยิ่งไปกว่านั้นบุคคลเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นผู้มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวมแต่กลับตกเป็นเป้าหมายของการฆ่าและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทยเท่าที่ควร จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่ง ประมวลกฎหมายอาญาให้มีการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ เพื่อคุ้มครอง บุคคลผู้ประกอบวิชาชีพที่มีความสำคัญและกระทำเพื่อสังคมส่วนรวม อีกทั้งยังทำให้กฎหมาย อาญาของไทยมีความทัดเทียมอารยประเทศ

คำสำคัญ การเพิ่มโทษ, การฆ่าผู้อื่น, วิชาชีพพิเศษ

Abstract

The objectives of this study are to study concept and theories regarding on increased penalty in offences of special vocation murdering, legal principles regarding increased penalty in offences of special vocation murdering under the law of Thai , France , Hungary and The United States of America and analyze law problems about increased penalty in offences of special vocation murdering between Thai, France, Hungary and The United States of America law to amend criminal law on increased penalty in offences of special vocation murdering

This study was done using qualitative research by a method of documentary study on law textbooks, law articles, thesis, journals, including electronics media on both Thai and foreign languages, in order to systematically gather for studying, analyzing and arranging the data

Results of the study show that the concepts and theories on increased penalty in offences of special vocation murdering under Thai law is different from foreign law, because the foreign law legislate on the increased penalty in offences of special vocation murdering which has higher punishment than ordinary murdering, when compare with Thai criminal law which doesn't legislate about this by considering such special vocations as judge, teacher and educational personnel are important vocation in Thailand as same as other, but in Thailand these special vocations are not be protected on offences of special vocation murdering usually terrorized society. Moreover, these situations are regarded as vital issue in the protection of dignity in our society which were insufficiency covered by the law code on increased penalty in offences of special vocation murdering for the protection of these special vocations and elevating Thai criminal law to meet the international standards.

Keywords : Increased Penalty, Offences of Murdering, Special Vocation

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายกับสังคมเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะต่างก็ต้องอาศัยกลไกของกันและกันอยู่เสมอ โดยกฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน ความประพฤติของมนุษย์ที่อยู่ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ² หนึ่งในข้อสำคัญที่กฎหมายให้ความสำคัญคือชีวิตมนุษย์เพราะชีวิตมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่มีคุณค่ามาก เหตุนี้กฎหมายอาญาจึงบัญญัติคุ้มครองชีวิตมนุษย์และให้ความสำคัญอย่างมากกับชีวิตมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากบทกำหนดโทษตามกฎหมายสำหรับความผิดที่กระทำต่อชีวิตนั้น จะมีระวางโทษสูงมาก โดยความผิดฐานฆ่าผู้อื่นถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 288 ว่า ผู้ใดฆ่าผู้อื่น ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญายังได้บัญญัติเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นไว้ในมาตรา 289 โดยมาตรานี้ถือเป็นเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นจากมาตรา 288 ซึ่งตามหลักกฎหมายอาญาต้องนำหลักเกณฑ์ในมาตรา 62 วรรคท้ายมาพิจารณาประกอบด้วยเสมอ กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับโทษหนักขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงใด บุคคลนั้นต้องได้รู้ข้อเท็จจริงนั้น จึงตีความกฎหมายได้ว่า ถ้าไม่รู้ย่อมไม่มีเจตนา³ และเมื่อมาตรา 289 เป็นเหตุเพิ่มโทษของความผิดตามมาตรา 288 การกระทำจึงต้องเข้าทั้งองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในของความผิดตามมาตรา 288 มาก่อนเสมอ จึงจะไปพิจารณาเหตุเพิ่มโทษซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 289⁴ ทั้งนี้ มาตรา 289 นั้นมีบัญญัติเหตุเพิ่มโทษไว้ 7 อนุมาตรา กล่าวคือ (1) ฆ่าบุพการี (2) ฆ่าเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่จะกระทำการหรือได้กระทำการตามหน้าที่ (3) ฆ่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการที่เจ้าพนักงานนั้นกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่บุคคลนั้นจะช่วยหรือได้ช่วยเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้ว (4) ฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน (5) ฆ่าผู้อื่นโดยทรนหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย (6) ฆ่าผู้อื่นเพื่อเตรียมการหรือเพื่อความสะดวกในการที่จะกระทำความผิดอย่างอื่น หรือ (7) ฆ่าผู้อื่นเพื่อจะเอาหรือเอาไว้ซึ่งผลประโยชน์อันเกิดแต่การที่ตนได้กระทำความผิดอื่น เพื่อปกปิดความผิดอื่นของตนหรือเพื่อ หลีกเลี้ยงให้พ้นอาญาในความผิดที่ตนได้กระทำไว้ โดยแยกพิจารณาพบว่า (1)-(3) เป็นเหตุเพิ่มโทษโดยอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ถูกฆ่า (4)-(5) เป็นเหตุเพิ่มโทษโดยอาศัยวิธีการฆ่า และ (6)-(7) เป็นเหตุเพิ่มโทษที่อาศัยมูลเหตุจงใจหรือเจตนาพิเศษของผู้ฆ่า

ปัจจุบันสังคมไทยยังคงมีการกระทำความผิดฐานฆ่าผู้อื่นอยู่ ทั้งที่เป็นข่าวและไม่ได้ถูกนำเสนอเป็นข่าว ปรากฏว่ามีกลุ่มบุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษบางกลุ่ม กล่าวคือ ผู้พิพากษา

² สมยศ เชื้อไทย, *ความรู้กฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 28, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 64.

³ อัจฉริยา ชุตินันท์, *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), 345.

⁴ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิดและโทษ*, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 222.

ครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา มักถูกฆ่าด้วยเหตุผลบางประการ โดยจากอดีตที่ผ่านมาปรากฏว่า ผู้พิพากษาถูกฆ่าทั้งในศาลและนอกศาล ทั้งที่วิชาชีพดังกล่าวถือได้ว่าเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม เป็นผู้ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือแต่ถูกฆ่าด้วยเหตุผลบางประการ เช่น การตัดสินใจไม่เป็นที่พอใจแก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มหรือเหตุผลในเรื่องการเมืองท้องถิ่น หรือกรณีที่ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาถูกฆ่าด้วยวิธีการก่อการร้ายที่ปรากฏมากทางภาคใต้ของไทย โดยการลอบยิงครูอาจารย์ระหว่างเดินทางไปโรงเรียนและกลับบ้าน การฆาตกรรม การกราดยิงครูในขณะสอนหนังสือ การอุ้มฆ่าครูชาวเขา อันส่งผลให้สังคมไทยเกิดความหวาดกลัวทั้งในระดับประเทศและชุมชนที่บุคลากรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ส่งผลให้ผู้ที่มาประกอบวิชาชีพ ผู้พิพากษา ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษานี้เกิดความหวาดกลัวและไม่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพเหล่านี้อีก ทั้งที่เป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมไทย

จากการศึกษาประมวลกฎหมายอาญาของไทย ในส่วนความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตาม มาตรา 288 และความผิดฐานฆ่าผู้อื่นที่เป็นเหตุเพิ่มโทษตามมาตรา 289 เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาพบประเด็นที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายคือ

ประมวลกฎหมายอาญาของไทยในปัจจุบันเรื่องการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตาม มาตรา 289 ยังไม่มีอนุมาตราใดที่บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษ อันได้แก่ ผู้พิพากษา ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจนเหมือนในกฎหมายต่างประเทศ โดยมีเพียงบางอนุมาตราคือ มาตรา 289(2) กล่าวคือ การฆ่าเจ้าพนักงาน ซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่จะกระทำการหรือได้กระทำการตามหน้าที่ ที่อาจจะนำมาปรับใช้กับผู้ถูกฆ่าที่ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ได้ แต่การนำมาปรับใช้ก็มีข้อขัดข้องเนื่องจากมาตรานี้จะให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษเหล่านี้เป็นเจ้าพนักงานและกระทำการในฐานะเจ้าพนักงาน หากไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานและกระทำในฐานะเจ้าพนักงานกฎหมายก็จะไม่ให้ความคุ้มครองในเรื่องการเพิ่มโทษ ทั้งที่ผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองจากเหตุเพิ่มโทษในฐานะเจ้าพนักงานตามมาตรา 289(2)

ประการต่อมาในส่วนของมาตรา 289(4) ในเรื่องการเพิ่มโทษโดยอาศัยเหตุฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อนนั้น แม้จะสามารถนำมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ได้บ้างบางกรณี แต่การนำพยานหลักฐานมาสืบถึงเหตุแห่งการฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อนเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากผู้ฆ่ามักไม่ทิ้งหลักฐานหรือร่องรอยใด ๆ ไว้ ยิ่งไปกว่านั้นการฆ่าผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษเหล่านี้มักเป็นการฆ่าโดยการกราดยิง การลอบฆ่าหรือด้วยวิธีการอื่นใดที่ยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐานในการนำสืบเหตุแห่งการไตร่ตรองไว้ก่อน ทั้งที่การฆ่าที่มีการเตรียมการมาก่อน และไม่เป็นการสมควรรออย่างยิงที่จะปล่อยให้มีการยกฟ้องจำเลยในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษเหล่านี้โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ด้วยเหตุผลที่ศาลยกประโยชน์

แห่งความสงสัยให้จำเลยเนื่องจากพยานหลักฐานของโจทก์ไม่เพียงพอฟังลงโทษจำเลยในความผิดตามมาตรา 289(4) อันถือได้ว่าเป็นการไม่คุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้

ประการสุดท้ายในส่วนของมาตรา 289(5) ในเรื่องการเพิ่มโทษโดยอาศัยเหตุฆ่าโดยทรมานหรือกระทำโดยทารุณโหดร้าย ในทางปฏิบัติการนำสืบถึงเหตุแห่งการฆ่าโดยทรมานหรือกระทำโดยทารุณโหดร้ายนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะพยานหลักฐานที่จะรวบรวมในชั้นพนักงานสอบสวนมักไม่หลงเหลือในที่เกิดเหตุเพราะลักษณะของการฆ่าแม้จะเห็นได้ว่ากระทำโดยทารุณโหดร้ายในความรู้สึกของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการวางระเบิดหรือลอบยิง แต่ในทางสืบสวนสอบสวนมักไม่พบพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ด้วยข้อจำกัดหลายประการ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจต้องรีบกระทำการสืบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้เร็วที่สุดเพื่อป้องกันการก่อเหตุซ้ำจากผู้กระทำความผิด จนท้ายที่สุดพยานหลักฐานอาจไม่เพียงพอต่อการนำสืบในชั้นพิจารณา ทำให้ศาลอาจยกฟ้องจำเลยในความผิดตามมาตรา 289(5) ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเท่าที่ควร อันจะส่งผลให้เกิดความหวาดกลัวต่อสังคมส่วนรวม เนื่องจากวิชาชีพเหล่านี้มีความสำคัญต่อชาติบ้านเมือง หากไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายตามสมควรแล้ว ต่อไปก็จะไม่มีผู้ปรารถนาจะประกอบวิชาชีพผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอีก ทำให้ประเทศชาติเสียหายเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาถึงเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในเรื่องเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ กล่าวคือ ผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาจากการถูกฆ่าโดยวิธีการและพฤติการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม ด้วยเหตุนี้จึงสมควรกำหนดเหตุเพิ่มโทษในการฆ่าผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาไว้ในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเป็นการเฉพาะโดยศึกษากฎหมายของต่างประเทศเป็นแนวทางในการบัญญัติต่อไป

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาในเรื่องการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ ตามกฎหมายไทยและกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี สหรัฐอเมริกา

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเรื่องการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี สหรัฐอเมริกา

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนในเรื่องการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งเน้นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 และเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี และสหรัฐอเมริกา

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสารจากตำรากฎหมาย เอกสารวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และวารสาร ข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยศึกษาทั้งเอกสารที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทราบความเป็นมาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ

1.5.2 ทราบหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ ตามกฎหมายไทยและกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี สหรัฐอเมริกา

1.5.3 ทราบปัญหากฎหมายเรื่องการเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี สหรัฐอเมริกา

1.5.4 ได้แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนในเรื่องการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ

2. ผลการวิจัย

อาชีพทุกอาชีพล้วนมีความสำคัญต่อบุคคลและสังคมส่วนรวม จึงเป็นการยากที่จะบ่งบอกว่าอาชีพใดสำคัญกว่าอาชีพใด แต่ในที่นี้จะพิจารณาให้ความคุ้มครองกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวมและประเทศชาติ มุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งมีความรู้ความสามารถ ผ่านการศึกษาอบรมมาเป็นเวลานานและไม่แสวงหากำไรจากการประกอบวิชาชีพ เช่น ผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยผู้พิพากษานั้น หมายความว่าบุคคลผู้ผ่านการทดสอบเข้ารับการดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ มีฐานะเป็นข้าราชการรับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษานั้น หมายความว่ารวมทั้งครูอาจารย์ที่รับราชการครูหรืออาจารย์โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน และครูอาจารย์ และผู้ทำหน้าที่สอนหนังสือ แต่ไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการด้วย เนื่องจากกลุ่มวิชาชีพเหล่านี้ มีความสำคัญในเชิงโครงสร้างทางสังคมระดับประเทศและ

ระดับชุมชน เนื่องด้วยลักษณะของงานในแต่ละกลุ่มวิชาชีพนั้นล้วนมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและการศึกษา อันเป็นโครงสร้างหลักของประเทศชาติและสังคมที่จะขาดกลุ่มวิชาชีพเหล่านี้ไปไม่ได้เป็นอันขาด หากกฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการวิชาชีพเหล่านี้ โดยการออกกฎหมายเพิ่มโทษในการฆ่าบุคคลดังกล่าว ก็จะทำให้กลุ่มบุคคลากรเหล่านี้ถูกฆ่าอย่างต่อเนื่อง และท้ายที่สุดก็จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมทั้งในระดับประเทศและชุมชน เนื่องจากไม่มีผู้ประสงค์จะประกอบวิชาชีพเหล่านี้อีกต่อไป

2.1 ปัญหาผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษที่ไม่ได้เป็นเจ้าของงาน จึงไม่สามารถนำมาตรา 289(2) มาเป็นเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่น เพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการวิชาชีพพิเศษได้

จากปัญหาดังกล่าวนั้น ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(2) ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฆ่าเจ้าพนักงาน ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุที่จะกระทำการ หรือได้กระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษประหารชีวิต”

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(2) นั้น เจ้าพนักงาน⁵ หมายถึง บุคคลดังต่อไปนี้

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(16) ได้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่

จากคำนิยามดังกล่าว เจ้าพนักงานจึงหมายถึงบุคคล 2 จำพวก คือ

1. บุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าเป็นเจ้าพนักงาน กล่าวคือ มีกฎหมายระบุไว้เป็นพิเศษว่า ให้บุคคลใดเป็นเจ้าพนักงาน บุคคลนั้นก็อยู่ในฐานะเจ้าพนักงาน เช่น ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ได้มีการบัญญัติให้เจ้าอาวาสและไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หากมีการกระทำความผิดต่อเจ้าอาวาส ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในทางกลับกันหากเจ้าอาวาสกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา ก็ถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำความผิดซึ่งมีอัตราโทษที่สูงกว่ากรณีที่บุคคลธรรมดากระทำความผิดเช่นกัน หรือตามพระราชบัญญัติเทศบาล มีการบัญญัติให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

2. บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือชั่วคราว ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นข้าราชการประจำ เช่น ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้ระบุให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้เป็นเจ้าพนักงานจราจร ซึ่งก็หมายความว่าข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปนั้น ถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกและอยู่ในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว เป็นต้น

⁵ หุตุย แสงอุทัย, *กฎหมายอาญา ภาค 2-3*, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), 188.

อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้อธิบายความเป็น “ข้าราชการ” เข้ามาเป็นเงื่อนไขของการเป็นเจ้าพนักงานอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เจ้าพนักงานหมายถึงข้าราชการซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน ถ้าผู้ใดไม่ได้อยู่ในฐานะข้าราชการแล้ว ศาลฎีกาเห็นว่าผู้นั้นย่อมจะเป็นเจ้าพนักงานไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 358-359/2500 เสมียนพนักงานของสำนักงานท่องเที่ยว กรมประชาสัมพันธ์ รับเงินเดือนประเภทการจร มีฐานะเป็นลูกจ้างรายเดือน ไม่เป็นข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 131 โดยสำนักงานท่องเที่ยวจะเป็นส่วนราชการหรือไม่ ไม่สำคัญ

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จึงเป็นการยืนยันหลักที่ว่า ผู้ที่เป็นข้าราชการ อันจะถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานนั้น ต้องได้รับค่าจ้างจากงบประมาณประเภทเงินเดือนเท่านั้น

จากการที่ตัวบทกฎหมายใช้คำว่า “ฆ่าเจ้าพนักงาน” นั้น ถือเป็นข้อเท็จจริงสำหรับตัวบุคคลผู้ถูกระทำการฆ่า มีลักษณะเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ถูกระทำอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานนี้ กล่าวคือ ผู้ถูกระทำต้องเป็นเจ้าพนักงานที่กำลังกระทำการตามหน้าที่ ส่วนความในตอนที่ของอนุมาตราเดียวกันนั้นถือเป็นมูลเหตุจูงใจ คือ เพราะเจ้าพนักงานจะกระทำหรือได้กระทำตามหน้าที่⁶ ซึ่งสามารถอธิบายแยกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก เจ้าพนักงานผู้นั้นต้องกระทำตามหน้าที่ หมายความว่า กำลังกระทำการตามหน้าที่ที่อยู่ในขณะที่ถูกฆ่า⁷ การกระทำการตามหน้าที่ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงประกอบตัวเจ้าพนักงาน จะเพิ่มโทษได้ต้องมีข้อเท็จจริงพร้อมกัน คือ ผู้ถูกฆ่าต้องเป็นเจ้าพนักงานและต้องกระทำการตามหน้าที่อยู่ ทั้งนี้ ผู้กระทำการฆ่าจะต้องรู้ข้อเท็จจริงทั้งสองอย่าง หากไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือรู้ข้อเท็จจริงแต่เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 62 วรรคท้าย จะนำมาตรา 289(2) มาเป็นเหตุเพิ่มโทษผู้กระทำการฆ่าไม่ได้ กล่าวคือ แม้ผู้ถูกฆ่าจะเป็นเจ้าพนักงาน แต่เมื่อขณะที่ถูกฆ่า นั้นไม่ได้กระทำการตามหน้าที่อยู่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจที่ออกเวรแล้วหรือพักผ่อนอยู่ ก็ไม่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำตามหน้าที่ อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายด้วย หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ อันทำให้ผู้นั้นไม่อยู่ในฐานะเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ และการกระทำของผู้ฆ่าเจ้าพนักงานผู้นั้น ก็จะไม่เป็นความผิดตาม มาตรา 289(2) นี้

ดังนั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นเหตุเพิ่มโทษที่ทำให้ผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้น ซึ่งผู้กระทำจะต้องรู้ถึงความเป็นเจ้าพนักงานและรู้ด้วยว่าเขากำลังปฏิบัติการตามหน้าที่อยู่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจที่แต่งเครื่องแบบชัดเจนร้องบอกให้ผู้กระทำทำความผิดหยุดและวางอาวุธ ผู้กระทำทำความผิดย่อมรู้ว่าเป็นการปฏิบัติการตามหน้าที่ แต่ก็ยังขึ้นยิงต่อสู้อีกกลับไปทางเจ้า

⁶ จิตติ ติงศภัทย์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3*, (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2553), 79-80.

⁷ จิตติ ติงศภัทย์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3*, (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2553), 80.

พนักงานตำรวจผู้นั้น หรือเจ้าพนักงานป่าไม้จะทำการจับกุมผู้ลักลอบตัดไม้ผิดกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติกรตามหน้าที่ ก็ถือเป็นเหตุเพิ่มโทษได้หากผู้กระทำความผิดทำการฆ่าเจ้าพนักงานป่าไม้คนดังกล่าว แต่หากผู้กระทำความผิดรู้แต่เพียงว่าผู้ถูกกระทำเป็นเจ้าพนักงาน แต่ไม่รู้ว่าเขาผู้นั้นกำลังปฏิบัติกรตามหน้าที่หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติกรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าพนักงานตำรวจที่ไม่ได้แสดงตนว่าเป็นตำรวจและไม่ได้แต่งเครื่องแบบทำการจับกุมผู้อื่นโดยไม่มีหมายจับ หากมีการฆ่าเจ้าพนักงานตำรวจคนนั้น ผู้กระทำความผิดก็จะมี ความผิดตาม มาตรา 289(2) นี้

ส่วนที่สอง การฆ่าเพราะเหตุที่เจ้าพนักงานจะกระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่ ซึ่งถือเป็นมูลเหตุจูงใจในการฆ่าเจ้าพนักงาน กล่าวคือ ผู้กระทำต้องฆ่าเจ้าพนักงานด้วยเหตุจูงใจดังกล่าวมานี้ เช่น ฆ่าเจ้าพนักงานตำรวจขณะกำลังแสดงตนจะเข้าทำการจับกุมหรือฆ่าเจ้าพนักงานตำรวจเพราะเหตุที่ถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกุม หรือเมื่อพ้นโทษแล้วก็ไปฆ่าเจ้าพนักงานตำรวจผู้เคยจับกุมตนเองมาก่อนเพราะโกรธแค้นในเรื่องดังกล่าว แม้ว่าจะฆ่าขณะที่เจ้าพนักงานตำรวจผู้นั้นกำลังพักผ่อนอยู่บ้านพักไม่ได้กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็ตาม แต่ที่สำคัญคือผู้ถูกฆ่าต้องยังคงเป็นเจ้าพนักงานอยู่ หากพ้นจากหน้าที่ราชการไปแล้ว เช่น ลาออกหรือเกษียณอายุ แม้ผู้ฆ่าจะฆ่าเพราะเหตุที่เจ้าพนักงานผู้นั้นได้กระทำการตามหน้าที่ก็ไม่ถือเป็นเหตุเพิ่มโทษเพราะขณะฆ่าผู้ถูกฆ่าไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานแล้ว⁸

เมื่อวิเคราะห์ถึงเหตุเพิ่มโทษตาม มาตรา 289(2) เทียบเคียงได้ว่าผู้ประกอบวิชาชีพ พิเศษ เช่น ผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ที่จะได้รับความคุ้มครองโดยเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าเจ้าพนักงานนั้น ในเบื้องต้นผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นจะต้องเป็นข้าราชการจึงจะเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเพราะครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาบางท่านไม่อยู่ในฐานะข้าราชการ เช่น ครูชาวเขาที่อยู่ตาม ชายแดน ครูสอนศาสนาทางภาคใต้ เป็นต้น หรือในบางกรณีถึงแม้ว่าครูอาจารย์หรือบุคลากรทางการศึกษาจะเป็นข้าราชการ อันถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานก็ตาม หากครูอาจารย์ผู้นั้นไม่ได้ กำลังกระทำการตามหน้าที่อยู่ ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา

ในส่วนที่สอง ของบทบัญญัติที่ว่าเป็นการฆ่าเพราะเหตุที่ผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาเป็นเจ้าพนักงานจะกระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่ ซึ่งเป็นมูลเหตุจูงใจในการฆ่านั้น ผู้กระทำต้องฆ่าผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในฐานะเจ้าพนักงานด้วยมูลเหตุจูงใจดังกล่าวด้วยเสมอ ซึ่งในทางข้อเท็จจริงนั้น มีหลายกรณีที่เป็น การฆ่าผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยเหตุแห่งวิชาชีพของผู้ถูกฆ่า ซึ่งเป็นผู้พิพากษา ครูอาจารย์ หรือบุคลากรทางการศึกษาเพียงเท่านั้น เช่น การฆ่าด้วยเหตุแห่ง การขัดผลประโยชน์ทางคดีหรือทางการเมืองท้องถิ่น หรือการฆ่าเพื่อก่อการร้าย โดยมีได้มี

⁸ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิดและลหุโทษ, พิมพ์ครั้งที่ 18, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 224.

มูลเหตุจูงใจตามที่บัญญัติไว้ว่ามาตรานี้แต่อย่างใด จึงไม่สามารถนำมาตราฉบับนี้มาใช้เพื่อคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาได้ แม้บุคลากรเหล่านี้จะอยู่ในฐานะเจ้าพนักงานก็ตาม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุเพิ่มโทษตาม มาตรา 289(2) นั้น มิได้ให้ความคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ คือ ผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยมีข้อบกพร่องหลายประการดังกล่าวมาข้างต้น อันเป็นปัญหาสำคัญในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทั้งที่วิชาชีพพิเศษเหล่านี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเจ้าพนักงานหรืออาชีพอื่น ๆ แต่อย่างใด

2.2 ปัญหาการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษที่ไม่ได้มีการไตร่ตรองไว้ก่อนหรือมีการไตร่ตรองไว้ก่อนแต่ไม่สามารถนำสืบได้ จึงไม่สามารถนำมาตรา 289(4) มาเป็นเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเพื่อคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษได้

จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(4) ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฆ่าผู้อื่น โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ต้องระวางโทษประหารชีวิต”

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(4) ที่ว่า “โดยไตร่ตรองไว้ก่อน” นั้น หมายความว่า ก่อนการกระทำความผิด ผู้กระทำได้มีการคิดทบทวนตกลงใจก่อนการกระทำความผิด ซึ่งตามปกติย่อมมีระยะเวลาที่ผ่านไประยะหนึ่งก่อนในการคิดทบทวน ตกลงใจ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องมีระยะเวลาห่างกันนานเท่าใด ฉะนั้น เมื่อมีการไตร่ตรองมาแล้ว ก็อาจลงมือกระทำความผิดทันที ซึ่งจัดเป็นการไตร่ตรองไว้ก่อนตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีระยะเวลาระหว่างเหตุที่ทำให้คิดจะฆ่าอันเป็นความตกลงใจที่จะฆ่า เรียกว่าไตร่ตรองไว้ก่อน เมื่อไตร่ตรองไว้ก่อนและตกลงใจแล้ว อาจลงมือฆ่าติดต่อกันไปทันทีโดยไม่ต้องเว้นระยะเวลาในตอนนี้ก็⁹

การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน คือ การฆ่าที่มีการคิดทบทวนไตร่ตรองก่อนตัดสินใจลงมือฆ่า มิใช่ตัดสินใจกระทำความผิดในขณะแรกที่เกิดโทษ ดังนั้น ข้อแตกต่างระหว่างไตร่ตรองไว้ก่อนกับการกระทำโดยบันดาลโทสะตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 72 จึงอยู่ที่ว่า การกระทำความผิดโดยบันดาลโทสะนั้นเมื่อเกิดเหตุขมเหงแล้ว ผู้กระทำความผิดได้บันดาลโทสะขึ้นระหว่างเลือดร้อนอยู่ จนไม่มีโอกาสคิดทบทวนไตร่ตรองเสียก่อนกระทำความผิด แต่การกระทำโดยไตร่ตรองไว้ก่อนนั้น ผู้กระทำได้คิดทบทวนแล้ว แม้จะยังไม่หายโกรธเสียทีเดียวก็ตาม และหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเหตุการณ์ปัจจุบันทันด่วน ก็จะไม่เป็นการกระทำโดยไตร่ตรองไว้ก่อน หรือในกรณีที่มีการคิดจะฆ่าผู้อื่นมาก่อน และบังเอิญมาพบผู้ที่ต้องการจะฆ่า จึงฆ่าผู้นั้นในทันทีที่พบ ก็ไม่ถือว่าเป็นการฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เพราะไม่ได้มีการทบทวนตกลงใจก่อนการฆ่า แม้คิดจะฆ่ามาก่อนก็ตาม

ในทางข้อเท็จจริงทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวและไม่ปรากฏเป็นข่าว พบว่า มีกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพผู้พิพากษา ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาได้รับผลกระทบ กรณีเสียชีวิตจาก

⁹ จิตติ ดิงศักดิ์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3*, (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2553), 91.

สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้¹⁰ รวมถึงการลอบฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ตามท้องถื่นทางไกลบริเวณชายแดน ยกตัวอย่างเหตุที่มีการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ เช่น กรณีที่ผู้พิพากษาและครูอาจารย์ถูกลอบยิงเสียชีวิต ถูกสะเก็ดระเบิด ครูอาจารย์ถูกคนร้ายบุกยิงในห้องเรียน ผู้พิพากษาความถูกลอบยิงบริเวณศาลและสถานที่อื่น ๆ ถูกยิงเสียชีวิตและเผารถยนต์ ถูกกราดยิงเสียชีวิตในบ้านพัก ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกลอบยิงอาคารสำหรับ ครูอาจารย์ถูกยิงในห้องสมุดโรงเรียน เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ถึงเหตุเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(4) และพิจารณาถึงวิธีการที่บุคคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ถูกฆ่า เช่น การลอบยิง การดักวางระเบิด การดักข่มยิง การยิงถล่ม หรือกราดยิง เป็นต้น เมื่อพิจารณาปรับบทกฎหมายกับความหมายของการไตร่ตรองไว้ก่อน ที่หมายถึง การคิดทบทวนก่อนที่จะกระทำความผิดในลักษณะของการวางแผน อีกทั้งการไตร่ตรองนั้นต้องมีความต่อเนื่องกันจนถึงขั้นลงมือกระทำความผิดโดยไม่ได้ละทิ้งความคิดนั้นเสียก่อน ด้วยเหตุนี้เอง สาเหตุแห่งการเสียชีวิตที่ยกตัวอย่างมานั้นตามคำพิพากษาฎีกาปัจจุบัน ถือได้ว่าวิธีการฆ่าในลักษณะดังกล่าวเป็นการฆ่าโดยไตร่ตรองโดยทั้งสิ้น เพราะสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ถือได้ว่ามีการคิดทบทวนดีแล้ว การกระทำที่แสดงออกมาได้ทำให้เห็นถึงเจตนาภายในของผู้กระทำความผิดว่าได้มีการไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งแนวความคิดของศาลฎีกาที่วินิจฉัยตามลักษณะนี้ ยกตัวอย่างเช่น การดักอยู่ตามทางและรุมกันฆ่า หรือดักข่มยิงอยู่ในป่าข้างทาง การลอบวางระเบิดตามทาง เป็นต้น

แต่ในแง่ของการนำสืบถึงสาเหตุของการเสียชีวิตของบุคคลกรเหล่านี้ นั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายโจทก์ที่จะนำสืบให้สมอ้าง โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยเริ่มตั้งแต่การลงพื้นที่ของฝ่ายสืบสวนที่จะลงพื้นที่ที่เกิดเหตุด้วยการสืบหาพยานหลักฐานให้ได้มากที่สุด และพนักงานสอบสวนต้องลงพื้นที่ที่เกิดเหตุเช่นกัน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการทำสำนวนและยังต้องมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นแพทย์ พนักงานอัยการ ฝ่ายปกครอง หน่วยเก็บกู้วัตถุระเบิด หน่วยพิสูจน์หลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้หลักฐานในการนำสืบอย่างครบถ้วนที่สุด โดยทุกหน่วยงานก็ต้องทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาจหวนกลับมาก่อเหตุซ้ำ ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำ อีกทั้งสถานที่เกิดเหตุมักอยู่ห่างไกลจากหน่วยงานเหล่านี้ เช่น ตามถน ตามป่า อันทำให้ต้องใช้ระยะเวลาานาน กว่าที่จะเข้าถึงที่เกิดเหตุ พยานหลักฐานต่าง ๆ อาจสูญหายหรือถูกทำลายไป จากกลุ่มผู้ก่อเหตุเอง จากธรรมชาติหรือจากชาวบ้านที่อาศัยในบริเวณนั้น โดยชั้นพิจารณาคดีของศาล หากโจทก์ไม่สามารถนำสืบให้เห็นลักษณะการฆ่าดังกล่าวว่ามีการไตร่ตรองอย่างไร วางแผนอย่างไร คิดทบทวนมาก่อนอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมากสำหรับผู้ปฏิบัติงานจริง ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำสืบให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัย ในทางตรงกันข้ามหากนำสืบไม่ได้ตามที่กล่าวอ้าง อาจทำให้ดูราวกับว่าการฆ่านั้นไม่เป็นการฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน และอาจทำให้

¹⁰ สมพันธ์ครูสามจังหวัดชายแดนภาคใต้, *หนังสืองานรำลึกครูวีรชน ครั้งที่ 3*, ข้อมูล ณ วันที่ 7 กันยายน 2553.

ศาลเห็นว่าเป็นการฆ่าโดยปัจจุบันทันด่วน มิได้คิดทบทวนหรือมีการไตร่ตรองมาก่อนลงมือฆ่า เช่น ศาลอาจมองว่าเป็นการบังเอิญมาพบ แล้วจึงแอบต้นไม้ยิงเอาในขณะนั้น มิได้มาดักชุมรอกฆ่าแต่อย่างใด หรือเป็นการคิดจะลงมือฆ่าเพราะได้ขวานมาถือในทันใดนั้น เหล่านี้ล้วนไม่ถือเป็นการฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เพราะฉะนั้น การนำสืบให้เห็นถึงการคิดทบทวนตกลงใจก่อนจะทำการฆ่านับว่าเป็นข้อสำคัญที่จะต้องคำนึงอยู่เสมอ และคงไม่ยุติธรรมพอสำหรับบุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่ทำเพื่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมแต่กลับต้องมาแพ็คดีหรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ เพียงเพราะเหตุผลในการนำสืบไม่สมอ้างตามฟ้องโจทก์อันเป็นเพียงขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเท่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุเพิ่มโทษตามมาตรา 289(4) นั้น มิได้ให้ความคุ้มครองบุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมเพียงพอ หากบุคคลากรเหล่านี้เสียชีวิตด้วยสาเหตุที่มีไม่เกิดจากการกระทำความผิดในลักษณะของการวางแผน คิดทบทวนตกลงใจก่อนฆ่าก็จะไม่สามารถปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทกฎหมาย ของคำว่า “โดยไตร่ตรองไว้ก่อน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(4) ได้ หรือหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วน หรือไม่ได้คิดที่จะฆ่ามาก่อนแต่มาพบเข้าโดยบังเอิญ หรือพอดีมีอาวุธอยู่ในมือเลยฆ่าในขณะนั้น ก็ไม่เป็นการฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อนทั้งสิ้น อีกทั้ง ในเรื่องไตร่ตรองไว้ก่อนนั้น ถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลยพินิจตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พิจารณาประกอบกับการนำสืบของคู่ความ จึงขาดความชัดเจนในการให้ความคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้แก่กลุ่มบุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษดังกล่าว

3. ปัญหาการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษที่ไม่ได้เป็นการฆ่าโดยทรมานหรือฆ่าโดยกระทำทารุณโหดร้าย จึงไม่สามารถนำมาตรา 289(5) มาเป็นเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเพื่อคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษได้

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว จำต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(5) ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฆ่าผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต”

พิจารณาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(5) คำว่า “ฆ่าโดยทรมาน” หมายความว่า ฆ่าโดยการกระทำที่มีให้ตายในทันที แต่ทำให้ผู้นั้นได้รับความลำบากจนตายลงในที่สุด และความลำบากที่ได้รับนั้นเป็นผลแห่งการกระทำโดยทรมานก่อนที่ผู้นั้นจะตาย

ส่วนคำว่า “ฆ่าโดยทารุณโหดร้าย” หมายความว่า ฆ่าโดยวิธีการหรือลักษณะที่ดุร้ายร้ายแรงยิ่งกว่าการทำให้ตายโดยทั่วไป ส่วนผู้ถูกฆ่านั้นอาจตายในทันทีโดยไม่ได้ได้รับความลำบากก่อนตายเลยก็ได้

โดยกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์แห่งการทรมานหรือทารุณไว้แต่ประการใด จึงต้องพิจารณาตามความรู้สึกของวิญญูชนว่าการกระทำดังกล่าวนั้นถือเป็นการทรมานหรือ

ทารุณหรือไม่ การทรมานหรือทารุณนั้นต้องเป็นการที่ได้กระทำก่อนผู้ถูกทำร้ายถึงแก่ความตาย มิใช่การกระทำภายหลังเมื่อผู้ถูกทำร้ายตายแล้ว¹¹

เมื่อวิเคราะห์ถึงเหตุเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289(5) และพิจารณาประกอบกับสาเหตุที่บุคคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้เสียชีวิต อันเกิดจากหลายวิธีการ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่เป็นข่าว พบว่า มีการฆ่าครูอาจารย์โดยการวางระเบิดและครูอาจารย์เหล่านั้นถูกสะเก็ดระเบิดถึงแก่ความตาย หรือกรณีที่ครูอาจารย์ถูกกราดยิงเสียชีวิตในบ้านพัก แม้วิญญูชนจะมองว่าการฆ่าแบบนี้เป็นการฆ่าด้วยวิธีการที่โหดร้าย เนื่องจากใช้อาวุธที่มีอำนาจร้ายแรง แต่ในแง่ของกฎหมายถือว่าการฆ่าด้วยระเบิดหรืออาวุธปืนแม้จะมีอำนาจร้ายแรงก็ถือว่าเป็นการฆ่าด้วยวิธีธรรมดาเท่านั้น จึงไม่เป็นความผิดตามอนุมาตรานี้

กรณีที่ผู้พิพากษาหรือครูอาจารย์ถูกยิงเสียชีวิตและเผานั่งยาง ถือได้ว่าการยิงเป็นการฆ่าด้วยวิธีการปกติ ส่วนการนำศพไปเผานั่งยาง เพื่ออำพรางคดีนั้น แม้จะดูโหดร้ายทารุณแต่ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำในภายหลังที่ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตายไปแล้ว อันไม่เป็นการผิดตามอนุมาตรานี้ ส่วนจะเป็นความผิดต่อศพหรือไม่ก็ต้องไปพิจารณาอีกส่วนหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาญาของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดถึงลักษณะหรือวิธีการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการฆ่าโดยทรมานหรือฆ่าโดยกระทำทารุณโหดร้ายไว้อย่างชัดเจนอันจะเป็นบรรทัดฐานที่แน่นอน ทำให้ศาลต้องวินิจฉัยตามความรู้สึกลึกซึ้งของวิญญูชนว่าการฆ่าด้วยวิธีการที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีนั้น เป็นการฆ่าโดยทรมานหรือทารุณโหดร้ายหรือไม่ และจากตัวอย่างคำพิพากษากฎีกาต่าง ๆ แม้การฆ่าจะมีลักษณะของการกระทำที่คล้ายกันซ้ำ ๆ เช่น การฟันซ้ำหลาย ๆ ที่ การฆ่าผู้อื่นโดยพยายามกระทำซ้ำ ๆ เพื่อให้ถึงตาย การจ่อยิง หรือการฆ่าโดยวิธีกดน้ำให้ตาย แม้เห็นได้ว่าผู้ตายจะต้องได้รับทุกข์ทรมาน ได้รับความลำบากและเจ็บปวดก่อนตาย แต่ในบางคดีศาลฎีกาก็ได้วินิจฉัยโดยเน้นที่เจตนาของผู้กระทำว่าประสงค์ให้ผู้ตายถึงแก่ความตายทันทีตามหลักกรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา โดยศาลฎีกาจะลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 เท่านั้น โดยไม่ถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเหตุเพิ่มโทษตามมาตรา 289(5) แต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับกรฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ เช่น ผู้พิพากษา ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยิงแล้วนำไปเผานั่งยาง การกราดยิงด้วยอาวุธสงคราม การฆ่าตัดคอเสียประจาน ดังยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้น ล้วนแต่เป็นการฆ่าด้วยวิธีการที่ทารุณโหดร้าย สร้างความหวาดกลัวให้แก่สังคมทั้งในระดับประเทศและชุมชน เป็นผลกระทบในวงกว้างเนื่องจากวิชาชีพพิเศษเหล่านี้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและชุมชน แต่ในชั้นพิจารณาคดีของศาล ศาลมักมองว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายด้วยวิธีการทั่วไป แม้จะดูโหดร้ายในสายตาของประชาชนก็ตาม และศาลจะลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงแก่ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามมาตรา 288 เท่านั้น ไม่ได้พิจารณาถึงเหตุเพิ่มโทษแต่อย่างใด

¹¹ จิตติ ดิงศภัทย์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3*, (กรุงเทพฯ: จีระชัยการพิมพ์, 2553), 106.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เหตุเพิ่มโทษตามมาตรา 289(5) มิได้ให้ความคุ้มครองบุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมเพียงพอ ซึ่งหากบุคลากรเหล่านี้เสียชีวิตด้วยสาเหตุที่มีใช้วิธีการกระทำที่ถือว่าการฆ่าโดยทรมานหรือฆ่าโดยกระทำโดยทารุณโหดร้าย ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในแต่ละกรณีไป ซึ่งไม่มีความชัดเจน ย่อมทำให้บุคลากรเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองด้วยเหตุเพิ่มโทษตามมาตรา นี้ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยได้มีการกำหนดถึงลักษณะหรือวิธีการกระทำที่ถือว่าการฆ่าโดยทรมานหรือฆ่าโดยกระทำโดยทารุณโหดร้ายเป็นบรรทัดฐานที่แน่นอน ศาลจึงต้องวินิจฉัยตามความรู้สึกของวิญญูชนว่าการกระทำในแต่ละคดีนั้น เป็นการฆ่าโดยทรมานหรือทารุณโหดร้ายหรือไม่ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้แก่บุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหรัฐอเมริกาพบว่าทั้งสามประเทศมีการบัญญัติเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนโดยระวางโทษสูงสุดตามกฎหมายของแต่ละประเทศอันเป็นข้อบ่งชี้ว่าประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญและมุ่งคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้เป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ

กรณีของประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Penal Code or Criminal Code of the French Republic) มีบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการฆ่าผู้อื่นอยู่ในภาค 2 ความผิดต่อมนุษย์ (TITRE II : Des atteintes à la personne humaine) ในลักษณะ 1 ความผิดต่อชีวิตมนุษย์ (CHAPITRE Ier : Des atteintes à la vie de la personne) หมวด 1 การทำอันตรายต่อชีวิตโดยเจตนา (Section 1 : Des atteintes volontaires à la vie.)

เริ่มต้นที่มาตรา 221-1 ที่บัญญัติว่า “การกระทำใด อันมีเจตนาทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายนั้น ย่อมถือเป็นการฆาตกรรม ต้องระวางโทษจำคุกสามสิบปี”¹²

มาตรา 221-4 ยังได้บัญญัติเหตุเพิ่มโทษของการฆ่า ที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษหนักขึ้นโดยมีโทษจำคุกตลอดชีวิต

โดยเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังของกฎหมายเรื่องการฆ่าประกอบด้วยเหตุเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มาตรา 221-4 ยกเว้นกรณีของการกระทำโดยองค์การอาชญากรรม ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะโดยเฉพาะของเหยื่อและมีความประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าในสังคม¹³

¹² The willful causing of the death of another person is murder. It is punished with thirty years' criminal imprisonment.

¹³ Catherine Elliott, "France" In Kevin Jon Heller and Markus D. Dubber (Eds), *Handbook of Comparative Criminal Law*, (USA : Stanford University Press, 2011), 229.

ตามประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้มีการบัญญัติเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นไว้ในหลายกรณี ปรากฏอยู่ในหลายอนุมาตรา โดยมีหลักมาจากความผิดฐานฆาตกรรมตามมาตรา 221 ดังต่อไปนี้

ในมาตรา 221 อนุมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า หากความผิดนั้นกระทำลงต่อผู้พิพากษา ตุลาการ ทนายความ นักกฎหมายของรัฐหรือบรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นสมาชิกของกรมกองทางทหาร ข้าราชการพลเรือนหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมศุลกากร หรือบุคคลอื่นใดที่เป็นเจ้าพนักงานรัฐที่ประกอบวิชาชีพ พนักงานดับเพลิงหรืออาสาสมัครพิทักษ์อาคารตามที่ตนได้ปฏิญาณไว้ หรือทำหน้าที่รักษาอาคารต่าง ๆ หรือตัวแทนผู้ให้เช่าอันมีหน้าที่ในการดูแลฝ้าระวางอาคารหรือที่อยู่อาศัยซึ่งใช้งานภายใต้มาตรา L.127-1 แห่งรัฐบัญญัติการก่อสร้างและการเคหะหรือกระทำต่อบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในงานเช่นนั้น เมื่อสถานะของผู้ถูกกระทำเป็นที่ประจักษ์หรือรู้อยู่แล้วโดยผู้กระทำผิด

มาตรา 221 อนุมาตรา 4 ทวิ บัญญัติว่า หากความผิดนั้นกระทำลงต่อครูหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานในสถาบันการศึกษา ตัวแทนของผู้ประกอบการด้านขนส่งผู้โดยสารสาธารณะ หรือบุคคลใดก็ตามซึ่งมีภารกิจงานด้านบริการสาธารณะ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพในการออกกำลังกาย หรือเนื่องจากมีหน้าที่หรือภารกิจเช่นว่านั้น เมื่อสถานะของผู้ถูกกระทำผิดเป็นที่ประจักษ์หรือที่รู้จักกันในขณะที่กระทำความผิด

มาตรา 221 อนุมาตรา 4 ตริ บัญญัติว่า หากความผิดนั้นกระทำลงต่อคู่สมรส บุพการีหรือผู้สืบสันดานซึ่งสืบเชื้อสายโดยตรงลงมา หรือบุคคลอื่นใดซึ่งโดยปกติจำต้องอาศัยอยู่ในเคหะสถานของบุคคลตั้งที่กล่าวถึงในมาตรา 4 และมาตรา 4 ทวิ¹⁴

¹⁴ Le meurtre est puni de la réclusion criminelle à perpétuité lorsqu'il est commis :

4 Sur un magistrat, un juré, un avocat, un officier public ou ministériel, un militaire de la gendarmerie nationale, un fonctionnaire de la police nationale, des douanes, de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, un sapeur-pompier professionnel ou volontaire, un gardien assermenté d'immeubles ou de groupes d'immeubles ou un agent exerçant pour le compte d'un bailleur des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation en application de l'article L. 127-1 du code de la construction et de l'habitation, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur;

4 bis Sur un enseignant ou tout membre des personnels travaillant dans les établissements d'enseignement scolaire, sur un agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs ou toute personne chargée d'une mission de service public, ainsi que sur un professionnel de santé, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur;

4 ter Sur le conjoint, les ascendants ou les descendants en ligne directe ou sur toute autre personne vivant habituellement au domicile des personnes mentionnées aux 4 et 4 bis, en raison des fonctions exercées par ces dernières;

ในเรื่องของเหตุเพิ่มโทษตามอนุมาตรา 4 ทวิในเรื่องความผิดที่กระทำต่อผู้อื่นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2010 โดยได้บัญญัติเข้ามาไว้ยู่เหนืออนุมาตรา 4 ทวิเดิมเรื่องคู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานซึ่งสืบเชื้อสายโดยตรงลงมา แล้วนำเอาอนุมาตรา 4 ทวิเดิมไปบัญญัติไว้ในอนุมาตรา 4 ตรี แทน

จากประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในเรื่องเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆาตกรรมดังกล่าวมาข้างต้น เปรียบได้กับเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่น โดยมีการบัญญัติถึงบุคคลที่มีคุณสมบัติหรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเอาไว้ในส่วนของเหตุเพิ่มโทษจากโทษจำคุกสามสิบปีในมาตรา 221-1 เป็นระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตตามมาตรา 221-4 อันเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 221 อนุมาตรา 4 และอนุมาตรา 4 ทวินี้มีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจนถึงขนาดที่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่มีระวางโทษสูงขึ้นมาเพื่อคุ้มครอง และป้องปรามมิให้มีการฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้

กรณีของประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฮังการี (Criminal Code of the Republic of Hungary) ได้บัญญัติกฎหมายเรื่องการฆ่าผู้อื่น ไว้ในบทที่ 12 ในส่วนของอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคล (Chapter 12: Crimes against the Person) ลักษณะ 15 อาชญากรรมที่กระทำต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพอนามัย (Title 1: Crimes Against Life, Limb and Health) และที่สำคัญคือมีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 166 ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น (Section 166 Homicide) โดยประกอบไปด้วยอนุมาตราดังต่อไปนี้

อนุมาตรา 1 บัญญัติว่า ผู้ใดฆ่าบุคคลอื่น ถือว่ากระทำความผิดอาญาร้ายแรง และจะต้องถูกลงโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี¹⁵

อนุมาตรา 2 บัญญัติว่า บทลงโทษจะเปลี่ยนเป็นโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงสิบห้าปี หรือจำคุกตลอดชีวิต ถ้าการฆ่าผู้อื่นกระทำโดย¹⁶

e) กระทำต่อเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเจ้าพนักงานของรัฐต่างประเทศ ในระหว่างหรือเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเขา, กระทำต่อบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะระหว่างการปฏิบัติหน้าที่, หรือกระทำต่อบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือหรือกระทำการป้องกันบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ¹⁷ ซึ่งในเรื่องนี้ไม่ได้ให้ความหมายของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่

¹⁵ (1) Any person who kills another person, commits a felony, and shall be punishable with imprisonment from five years to fifteen years.

¹⁶ (2) The punishment shall be imprisonment from ten years to fifteen years, or life imprisonment, if the homicide is committed

¹⁷ e) against a public official or a foreign public official during or because of his official proceedings, against a person performing public duties during the performance of such duties, or against a person providing assistance to or acting in defense of such persons performing official or public duties,

สาธารณะไว้อย่างชัดเจน แต่ได้มีการให้ความหมายเรื่องนี้ไว้ในภาค 9 บทวิเคราะห์ศัพท์
ในมาตรา 137 (Chapter 9: Interpretative Provisions : Section 137) กล่าวคือ

มาตรา 137 ในประมวลกฎหมายนี้¹⁸

2. บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ หมายถึง

g) ครูที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (The Act on Public Education)

โดยปัจจุบันสาธารณรัฐฮังการีมีการผ่านร่างประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ ซึ่งมีผล
ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2556 และกฎหมายเรื่องฆ่าคนตาย ได้ถูกบัญญัติไว้ในลักษณะ
15 ความผิดต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพ (Chapter 15: Crimes Against Life, Limb and
Health) มาตรา 160 ความผิดฐานฆ่าคนตาย (Section 160 Homicide) ซึ่งมีเนื้อหาสาระ
เหมือนเดิมทุกประการ เป็นแต่เพียงเปลี่ยนเลขมาตราเท่านั้น และในเรื่องนี้ไม่ได้ให้ความหมาย
ของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะไว้อย่างชัดเจนเช่นเดิม แต่ได้มีการให้ความหมายเรื่องนี้ไว้ใน
บทวิเคราะห์ศัพท์อยู่ในลักษณะ 45 (Chapter 45: Definition) อนุมาตรา 12 ข้อ i) โดยมีการ
ให้ความหมายของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะในเรื่องครุรวมอยู่ด้วย โดยได้บัญญัติไว้กว้าง
กว่าเดิมว่า i) ครู หรือ พนักงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้น¹⁹ ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นครูที่อยู่
ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐ
ฮังการีเดิม และยังได้รวมเอา พนักงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเข้ามารวมบัญญัติไว้อีกด้วย

จากประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฮังการีจะพบว่ามีการบัญญัติความผิดฐาน
ฆ่าผู้อื่นเอาไว้อย่างชัดเจนและมีการบัญญัติเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพ
พิเศษเอาไว้เช่นเดียวกันกับของสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยเพิ่มโทษแก่ผู้ฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพ
บางอย่างที่กำหนดไว้ในมาตรา 137 ข้อ g) โดยมีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่าการฆ่าผู้ประกอบ
วิชาชีพครูหรือบุคลากรทางการศึกษานั้นเป็นเหตุเพิ่มโทษ อันเป็นข้อบ่งชี้ว่าวิชาชีพเหล่านี้มี
ความสำคัญต่อประเทศและสังคมฮังการีเป็นอย่างยิ่ง จนมีความจำเป็นต้องคุ้มครองนำมา
บัญญัติเป็นเหตุเพิ่มโทษ

กรณีของสหรัฐอเมริกา

มลรัฐอาร์คันซอ (Arkansas) มีกฎหมายอาญาบัญญัติเรื่องความผิดฐานฆ่าผู้อื่นไว้ใน
รัฐธรรมนูญแห่งรัฐอาร์คันซอปี 1874 (Constitution Of The State Of Arkansas Of 1874)

¹⁸ Section 137 For the purposes of this Act

2. person performing public duties shall mean

g) teachers in the case set forth in the Act on Public Education,

¹⁹ a nemzetköznevelésrőszólótörvénybenmeghatározottesetben a pedagógus, valamint a
nevelőesoktatómunkátközvetlenülsegítőalkalmazott, továbbá a
nemzetifelsőoktatásrólszólótörvénybenmeghatározottesetben a felsőoktatásiintézményoktatója,
tanáraestudományokutatója,

ปรากฏในภาค 5 ส่วนการกระทำความผิดอาญา (Title 5: Criminal Offenses) หมวด 10 ความผิดฐานฆ่าคนตาย (Chapter 10: Homicide) มาตรา 5-10-101 ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ประกอบเหตุเพิ่มโทษ (Article 5-10-101: Capital Murder) ซึ่งเป็นความผิดที่มีอัตราโทษสูง ขึ้นถึงประหารชีวิต โดยกฎหมายของรัฐอาร์คันซอได้มีการบัญญัติถึงเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นปรากฏอยู่ในหลายอนุมาตรา ดังนี้

อนุมาตรา (a)(3)²⁰ บัญญัติว่า บุคคลผู้กระทำความผิดฐานฆ่าผู้อื่นประกอบด้วยเหตุเพิ่มโทษ ถ้ากระทำความผิดด้วยเจตนาไตร่ตรองไว้ก่อน ในการฆ่าพนักงานบังคับใช้กฎหมาย, ผู้คุม นักโทษ, เจ้าพนักงานราชทัณฑ์, พนักงานดับเพลิง, ผู้พิพากษาหรือพนักงานอื่นๆของศาล, พนักงานคุมประพฤติ, สมาชิกของกองทัพ, หรือครูหรือพนักงานที่ทำหน้าที่โรงเรียน, ในขณะที่ผู้นั้นกระทำการในหน้าที่

อนุมาตรา (c)(1)²¹ โทษของความผิดฐานฆ่าผู้อื่นประกอบด้วยเหตุเพิ่มโทษ คือ ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต

จากกฎหมายของมลรัฐอาร์คันซอ พบว่า มีการบัญญัติความผิดฐานฆ่าผู้อื่นประกอบด้วยเหตุเพิ่มโทษเช่นเดียวกัน และมีการบัญญัติคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษไว้เป็นเหตุเพิ่มโทษอีกด้วย ซึ่งระวางโทษที่บัญญัติไว้นั้นสูงถึงขั้นประหารชีวิต อันเป็นข้อบ่งชี้ว่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมลรัฐและสังคมส่วนรวม มิเช่นนั้นก็ไม่มีความจำเป็นต้องคุ้มครองถึงขนาดบัญญัติให้การฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้เป็นเหตุเพิ่มโทษจนถึงขนาดต้องระวางโทษประหารชีวิต

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในนานอารยประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฮังการี สหรัฐอเมริกา มีการยอมรับถึงความสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ เช่น ผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ด้วยการบัญญัติเป็นเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้ไว้ในกฎหมายอาญา

จากการศึกษากฎหมายของประเทศเหล่านี้พบว่า การฆ่าบุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ เช่น ผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษานั้นถือว่าเป็นเหตุเพิ่มโทษ และโทษที่ระวางก็เป็นอัตราโทษสูงสุดของแต่ละประเทศที่จะสามารถลงโทษได้อีกด้วย อันเป็นข้อบ่งชี้ว่า

²⁰ (a) A person commits capital murder if:

(3) With the premeditated and deliberated purpose of causing the death of any law enforcement officer, jailer, prison official, firefighter, judge or other court official, probation officer, parole officer, any military personnel, or teacher or school employee, when such person is acting in the line of duty, the person causes the death of any person;

²¹ (c)(1) Capital murder is punishable by death or life imprisonment without parole under §§ 5-4-601 -- 5-4-605, 5-4-607, and 5-4-608.

นานาอารยประเทศได้ให้ความสำคัญกับผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้เป็นอย่างยิ่ง จนถึงต้องให้ความคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ

ในประเทศไทย เป็นที่ยอมรับว่าบุคลากรผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษ เช่น ผู้พิพากษา ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษานั้น ล้วนมีความสำคัญต่อชาติบ้านเมืองและสังคมในทุกระดับเช่นเดียวกันกับต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเพื่อคุ้มครองบุคลากรที่มีความสำคัญเหล่านี้ให้ชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยมิได้มีบทบัญญัติเรื่องเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจน และเท่าที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 นั้น ก็ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ได้ ประกอบกับปัญหาในเรื่องของการปรับใช้ตัวบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงของผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นสมควรกำหนดคำนิยามและเหตุเพิ่มโทษในการฆ่าผู้พิพากษา ครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นเหตุเพิ่มโทษในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเป็นการเฉพาะในประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

1. เพิ่มเติมคำนิยามของ ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(19) ดังนี้

“มาตรา 1 (19) ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา หมายความว่า ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่ทำหน้าที่สอนหนังสือทุกรูปแบบ อาจจะเป็นข้าราชการหรือไม่ได้เป็นข้าราชการ หรือเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานก็ได้”

ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาทุกประเภท ทั้งที่เป็นข้าราชการและไม่ได้เป็นข้าราชการ และครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานและไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานด้วย เพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมาย ทั้งในแง่มุมของตัวบทกฎหมายและการดำเนินกระบวนการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นสอบสวนถึงชั้นศาล อันเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ให้ครอบคลุมและทัดเทียมนานาอารยประเทศให้มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่บุคลากรผู้ทำงานเพื่อสังคมส่วนรวมและประเทศชาติสืบต่อไป

2. เพิ่มเติมมาตรา 289/1 ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

มาตรา 289/1 “ ผู้ใดฆ่า

(1) ผู้พิพากษา

(2) ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

ต้องระวางโทษประหารชีวิต ”

บรรณานุกรม

- คณิต ฅ นคร. *กฎหมายอาญาภาคความผิด*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- จิตติ ดิงศรัทีย. *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์, 2553.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิดและลหุโทษ*. พิมพ์ครั้งที่ 18.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.
- สมยศ เชื้อไทย. *ความรู้กฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 28. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.
- หยุด แสงอุทัย. *กฎหมายอาญา ภาค 2-3*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- อัจฉรียา ชูตินันท์. *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.
- Catherine Elliott. "France" In Kevin Jon Heller and Markus D. Dubber (Eds),
Handbook of Comparative Criminal Law. USA: Standford University Press,
2011.

การแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน
พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กับปัญหามลภาวะทางอากาศ
กรณีศึกษาขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว ในจังหวัดพะเยา
The Amendment of the Definition of “Factory” in the
Amended Factory Act 2535 B.E. and the Air Pollution
Problems A case study of a small business in the rice mill
type in Phayao Province.

พิชญ์ เจนตง*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา
อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา 56000

Pissanu Jendong

School of Law University of Phayao, 19 Village No. 2, Mea-Ka Sub-district
Mueang Phayao District, Phayao Province 56000

Email: Pissanu.je@up.ac.th

Received: March 31, 2021

Revised: July 29, 2021

Accepted: August 9, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล แนวคิดและทฤษฎีจากงานวิจัย ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดพะเยา บทความ วิทยานิพนธ์ ทั้งของไทยและต่างประเทศที่มีผู้รวบรวมไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัญหาการแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จากเดิมที่กำหนดให้ “โรงงาน” หมายถึง การใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป เป็นการกำหนดให้หมายถึง การใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ซึ่งจากการแก้ไขคำนิยามดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรธุรกิจบางประเภท ที่เป็นแหล่งกำเนิดของมลภาวะทางอากาศ และอาจเป็นต้นเหตุหนึ่งในการก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศเพิ่มขึ้น แต่การดำเนินธุรกิจนั้น ไม่เป็นไปตาม

*อาจารย์, ภาควิชา กฎหมายธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

เงื่อนไขบทนิยาม “โรงงาน” ที่แก้ไขใหม่ จึงไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีกฎหมาย หรือหลักการใดเพิ่มเติม เพื่อควบคุมองค์กรธุรกิจประเภทนั้น

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต้องการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กให้สามารถดำเนินกิจการได้ง่ายขึ้น แต่ก็ทำให้มีองค์กรธุรกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งแม้จะใช้เครื่องจักรขนาดเล็กหรือใช้คนงานจำนวนไม่มาก ที่การดำเนินธุรกิจเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของประชาชน และ ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรง เกิดขึ้น ตามมาจากการแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ดังกล่าว ดังนั้น ควรพิจารณาหลักการของกฎหมายประเทศสิงคโปร์ และนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาเพื่อวิเคราะห์เสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้มีมาตรการ หรือแนวคิดเพิ่มเติม เพื่อควบคุมหรือกำหนดหน้าที่ให้องค์กรธุรกิจปฏิบัติ เพื่อแก้ไขผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

คำสำคัญ: มลภาวะทางอากาศ, โรงสีข้าว, โรงงาน

Abstract

This research is a qualitative research which the collection of data done by using the documentary research method. The data used in this research was collected from the principles and concepts presented in other researches, information from Phayao Province governmental organizations, and Thai and international essays and theses. The objective of the research is to study the amendment of the definition of “Factory” in the Factory Act 2535 B.E., which has redefined the meaning of factory from “the using of machine or machines with total power or an equivalent of five horsepower or more, or which employs seven workers or more” to “the using of machine or machines with total power or an equivalent of fifty horsepower or more, or which employs fifty workers or more.” By amending the definition of factory, some types of business, which cause air pollution, are consequently excluded from the conditions in the new definition of factory and the Factory Act 2535 B.E.

From the study, the amendment of the definition of “Factory” in the Factory Act 2535 B.E. aims to facilitate the entrepreneurs of the small business. However, some businesses with small machinery and workers, but causing high health risks to the people and negative impact on the environment, might not be controlled due to the amended definition of this Act. The principles of the Singaporean laws on factory and the Polluter Pay Principle might be used for the Factory Act and other measure improvement for the control or enforcement on the relating businesses to resolve or prevent the future environmental impacts.

Keywords: Air Pollution, Rice mill, Factory

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐานในช่วงต้นปีของทุกปี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันกำหนดแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 พิจารณาเห็นว่า ปัญหาฝุ่นละอองมีค่าสูงเกินค่ามาตรฐานที่เกิดขึ้นเป็นประจำ และเป็นปัญหาในหลายจังหวัดของพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสุขภาพของประชาชน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเป็นปัญหาสำคัญไปยังจังหวัดข้างเคียงในภูมิภาค การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เป็นระบบ โดยความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้การแก้ไขปัญหามลภาวะด้านฝุ่นละอองเป็นวาระแห่งชาติ¹

ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2562 ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กหรือ PM_{2.5} ในประเทศไทยมีระดับเตือนภัยที่ไม่ปลอดภัยต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายเดือน และยังไม่มีการลดลงแต่อย่างใด โดยจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่คาดว่าคนไทยต้องเผชิญหน้ากับปัญหานี้ต่อเนื่องไปอีกพักใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น กรุงเทพมหานคร หรือ ในต่างจังหวัด ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนได้ในวงกว้าง จึงเป็นปัญหาที่ต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไข ปัญหา จากการศึกษาของ Institute for Health and Evaluation มหาวิทยาลัยวอชิงตัน² พบว่ามลภาวะทางอากาศเป็นปัจจัยร่วมที่เป็นสาเหตุของโรคต่าง ๆ เนื่องจากมีส่วนประกอบของสารเคมีหลายชนิด ทั้งที่เป็นสารระคายเคืองไปจนถึงสารก่อมะเร็ง จึงเป็นสาเหตุก่อให้เกิดโรค ได้แก่ โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง โรคหลอดเลือดในสมอง โรคหัวใจขาดเลือด โรคมะเร็งปอด และโรคติดเชื้อเฉียบพลันระบบหายใจส่วนล่าง สำหรับก๊าซโอโซน เป็นสารระคายเคืองปอด ทำให้ปอดติดเชื้อง่าย จึงเป็นปัจจัยร่วมอันก่อให้เกิดโรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง

มลภาวะทางอากาศ คือ การปนเปื้อนของอากาศภายในหรือภายนอกอาคาร จากก๊าซและอนุภาคของแข็งที่ทำให้ลักษณะทางธรรมชาติของอากาศเปลี่ยนแปลงไป โดยสารพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่สำคัญ เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ซึ่งฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} เป็นตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้ในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษทางอากาศ และ

¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” (กรุงเทพฯ: กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2562), 5, <https://www.pcd.go.th/strategy/แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ-การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง/>, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2563.

² Greenpeace Thailand, “รายงานการวิเคราะห์เบื้องต้นมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน,” 2562, <https://www.greenpeace.org/thailand/publication/6853/satellite-derived-pm25-mapping-report/>, สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563.

เป็นสารมลพิษทางอากาศที่โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลทั่วโลกจะวัดหรือเฝ้าระวัง เพื่อปกป้องประชาชนจากผลกระทบที่เป็นผลเสียจากมลพิษทางอากาศ³ มลภาวะทางอากาศที่เป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนส่วนใหญ่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ที่สำคัญคือ การเผาไหม้เชื้อเพลิงจากซากพืชซากสัตว์ อาทิ การเผาถ่านหิน เพื่อการผลิตไฟฟ้าสำหรับใช้ในครัวเรือน และการประกอบธุรกิจ การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงประเภทดีเซลสำหรับยานยนต์ การขนส่งอุตสาหกรรมด้านเคมีและเหมืองแร่ การเกษตรกรรมที่เป็นแหล่งของมีเทนและแอมโมเนีย การกำจัดของเสียโดยเฉพาะการฝังกลบ การเกิดภูเขาไฟระเบิด ฝุ่นจากพายุและกระบวนการทางธรรมชาติล้วนเป็นแหล่งของสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งคาร์บอนมอนนอกไซด์ คาร์บอนไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ปริมาณโอโซนผิวดิน ฝุ่นขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไฮโดรคาร์บอนและตะกั่ว⁴ องค์การอนามัยโลก (WHO) จึงกำหนดให้ PM_{2.5} จัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 ของสารก่อมะเร็ง ในปี พ.ศ. 2556 มาตรฐานในการตรวจวัดและรายงานคุณภาพอากาศของประเทศไทยที่ยังต่ำกว่ามาตรฐานที่องค์การอนามัยโลกกำหนดนั้น จึงเป็นเรื่องอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างแท้จริง⁵

สถานการณ์มลภาวะทางอากาศของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2562 มีแนวโน้มคุณภาพอากาศดีขึ้น แต่ยังคงพบปัญหาโอโซนและ PM_{2.5} โดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่ที่มีการจราจรหรือบรรทุกขนส่งหนาแน่น เขตอุตสาหกรรม และพื้นที่ที่มีการเผาในที่โล่ง จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศอัตโนมัติของกรมควบคุมมลพิษ จำนวน 64 สถานี ใน 34 จังหวัดทั่วประเทศ พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 สถานการณ์ PM_{2.5} เฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงเกินเกณฑ์มาตรฐานในช่วงต้นปีและปลายปี⁶ ซึ่งหากพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2553) กำหนดให้มาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมงจะต้องไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)⁷ สิ่งที่ยังเป็นปัญหา คือ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก เส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือ PM_{2.5} ฝุ่นละอองขนาดเล็ก

³ World Health Organization, "What is air pollution," 2019, https://www.who.int/docs/default-source/thailand/air-pollution/briefing-on-air-pollution-for-thailand-2019.pdf?sfvrsn=b584ce7f_2, accessed March 30, 2020.

⁴ สำนักงานข้าราชการพลเรือน, "ข้อเสนอเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนอย่างยั่งยืน," โครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง : ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2) รุ่นที่ 11, 2562, 5.

⁵ อรุบล โชติพงศ์, "ฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย," *วารสารสิ่งแวดล้อม ENVIRONMENTAL JOURNAL* 22, ฉ.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2561): 52.

⁶ กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัย, คู่มือการดำเนินงานด้านแพทย์และสาธารณสุข กรณี ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ปี 2563 (กรุงเทพฯ: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, 2562), 36, http://envoc.dcc.moph.go.th/uploads/downloads/do_manual_PM2.5.pdf, สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2564.

⁷ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36, ข้อ 1, กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 127 ตอนที่ พิเศษ 37 ง (24 มีนาคม 2553): 61.

เส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 10 ไมครอน หรือ PM_{10} ก๊าซโอโซน และพบก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ เริ่มเกินค่ามาตรฐานรายชั่วโมง ฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 แต่ในปี พ.ศ. 2562 จำนวนวันที่เกินค่ามาตรฐานเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{10} มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย และก๊าซโอโซนมีปริมาณลดลงจากปี พ.ศ. 2561 แต่ยังมีค่าเกินมาตรฐานหลายพื้นที่ พื้นที่ที่ต้องมีมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างเข้มข้น เช่น พื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ เป็นต้น

สถานการณ์หมอกควัน 9 จังหวัดภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2562 (ในช่วงวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2562) ปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{10} เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าสูงสุด 394 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีจำนวนวันที่ฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 จาก 34 วัน เป็น 59 วัน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 73) จุดความร้อนสะสมรายจังหวัดมีค่าเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 จาก 4,722 จุด เป็น 10,217 จุด (เพิ่มขึ้นร้อยละ 54) แนวโน้มสถานการณ์รุนแรงมากกว่าปีที่ผ่านมาเนื่องจากมีการเผาในพื้นที่จำนวนมาก ประกอบกับในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาพอากาศที่แห้งแล้ง ส่งผลให้มีการลุกลามของไฟอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเมื่อไฟลุกลามเข้าสู่พื้นที่ป่า ทำให้ยากต่อการเข้าไปดับไฟในพื้นที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของบุคคลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและประชาชนทั่วไป ทำให้เกิดอาการระคายเคือง ไอ เจ็บคอ นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อทัศนวิสัยการมองเห็นและเกิดภาพลัทธิที่ไม่ดีต่อพื้นที่วิกฤตนั้น⁸

ประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ เมื่อพิจารณาจากแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ และ PM_{10} ที่ประกอบด้วยแหล่งกำเนิดจากธรรมชาติ ได้แก่ ฝุ่นละอองดินฟุ้งปลิวจากพื้นดินและพื้นที่เกษตรกรรม ไฟป่า เปลือกทะเล ซึ่งมักจะเป็นฝุ่นรวมที่มีขนาดใหญ่ และแหล่งกำเนิดที่จากกิจกรรมมนุษย์ ได้แก่ การใช้เชื้อเพลิง การจราจร ไอเสียรถยนต์ ส่วนประกอบของรถยนต์ และฝุ่นละอองฟุ้งปลิวจากถนนโดยเฉพาะถนนดินลูกรัง โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า การก่อสร้าง การเผาชีวมวล รวมถึงการเผาขยะมูลฝอยและการเผาในที่โล่ง และการเกษตรกรรม ซึ่งมักจะเป็นฝุ่นขนาดเล็ก⁹ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นองค์ธุรกิจประเภทหนึ่ง ที่เป็นต้นเหตุหรือแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ และ PM_{10} การดำเนินธุรกิจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในจังหวัดพะเยา รวมถึงนิสิตและบุคลากรของมหาวิทยาลัยพะเยา และจากข้อมูลอัตราผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจในเขตจังหวัดพะเยา ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 ถึงเดือนวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 มีจำนวนสูงถึง 214,772 ราย¹⁰ แสดงให้เห็นถึงปัญหา

⁸ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562 (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562), 84.

⁹ กรมควบคุมมลพิษ, โครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑล (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561), 3-4.

¹⁰ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา, “พย 0032.008.1/407 เรื่อง ส่งข้อมูลเพื่อศึกษาวิจัย,” 15 กุมภาพันธ์ 2564.

มลภาวะทางอากาศของจังหวัดพะเยาอยู่ในเกณฑ์ที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ

หากองค์กรธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจ เป็นไปตามคำนิยาม คำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹¹ จะมีกฎหมายในการกำกับดูแลควบคุมการก่อมลภาวะทางอากาศ การควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535¹² และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่หากองค์กรธุรกิจใดที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เป็นไปตามบทนิยาม คำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และเป็นองค์กรธุรกิจที่เป็นแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} และ PM₁₀ ก็จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

จากการแก้ไขคำนิยามนี้ จะส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรน้อย คนงานจำนวนน้อย ตลอดจนกิจการอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่ในปัจจุบันมีจำนวนกว่า 60,000 แห่ง จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹³ อีกทั้งจะส่งผลทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว และ เรื่องมลพิษในภาพรวมมีผลกระทบโดยตรง เช่น การควบคุมมลพิษทางอากาศ ฝุ่น PM_{2.5} เกิดขึ้นแน่นอน¹⁴

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นว่า ในจังหวัดพะเยา มีองค์กรธุรกิจ¹⁵ ประเภทโรงสีข้าวเป็นจำนวนมาก¹⁶ ซึ่งโรงสีข้าว ถือเป็นตัวอย่างขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทหนึ่งที่เป็นแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} และ PM₁₀ อีกทั้ง โรงสีข้าวบางแห่งที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะเป็น “โรงงาน” ตามคำนิยามของ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขใหม่ ดังนั้น ควรจะมีกฎหมาย มาตรการ หรือแนวคิดใดเพิ่มเติม ที่จะคอยควบคุมหรือกำหนดหน้าที่ให้องค์กรธุรกิจดังกล่าวปฏิบัติ เพื่อแก้ไขผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จังหวัดพะเยา เป็น 1 ใน 9 จังหวัดภาคเหนือที่มีจำนวนค่าฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในปัญหาด้านมลภาวะทางอากาศในพื้นที่จังหวัดพะเยา ประกอบกับ

¹¹ พระราชบัญญัติโรงงาน 2535, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 62.

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 1.

¹³ มูลนิธิบูรณะนิเวศ, “การถอนร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ,” 2562, <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/230119-Petition-against-DraftFactoryAct.pdf>, สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

¹⁴ BBC NEWS THAI, “สนช. : พ.ร.บ. โรงงานฉบับใหม่ ช่วยลดทุจริต หรือ เพิ่มมลพิษให้คนไทย ?,” 2562, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47315901>, สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2564.

¹⁵ สำนักงานพาณิชย์ จังหวัดพะเยา, “พย 0016/168 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลนิติบุคคลอยู่ในจังหวัดพะเยา,” 11 กุมภาพันธ์ 2564.

¹⁶ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, “อว 7323/009 ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาวิจัย,” 26 มกราคม 2564.

ภายในมหาวิทยาลัยพะเยาซึ่งเป็นสถานที่ทำงานของผู้วิจัย ก็ได้เกิดปัญหาเรื่องมลภาวะทางอากาศเช่นกัน ส่งผลให้มหาวิทยาลัยพะเยาต้องประกาศหยุดการเรียนการสอนเนื่องจากเกิดสถานการณ์หมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็กเกินมาตรฐานในพื้นที่ภาคเหนือรวมทั้งจังหวัดพะเยา¹⁷ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของนิสิตและบุคลากรของมหาวิทยาลัยพะเยา จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัย เรื่อง การแก้ไขค่านิยมคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กับปัญหามลภาวะทางอากาศ กรณีศึกษาขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว ในจังหวัดพะเยาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจากองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว ในจังหวัดพะเยา

1.2.2 เพื่อศึกษาลักษณะขององค์กรธุรกิจที่เป็นไปตามเงื่อนไขและไม่เป็นไปตามเงื่อนไข คำนิยาม คำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมาย กฎเกณฑ์การจัดตั้งโรงงานของต่างประเทศ หลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์หลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวที่เป็นส่วนหนึ่งต้นเหตุหรือส่วนหนึ่งของแหล่งกำเนิดฝุ่นละออง คือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาในพื้นที่ของจังหวัดพะเยา ในช่วงระยะเวลาดำเนินการศึกษาดังตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2563 - วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2564 นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ปัญหา เพื่อพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้มีความทันสมัยให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นสังคมปัจจุบัน

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ประเภท วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีจากงานวิจัย ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต บทความ วิทยานิพนธ์ ทั้งของไทยและต่างประเทศที่มีผู้รวบรวมไว้ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอข้อมูลในเชิงพรรณนา เพื่อจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ

¹⁷ ประกาศมหาวิทยาลัยพะเยา, “เรื่อง การหยุดการเรียนการสอนและแนวปฏิบัติจากสถานการณ์หมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM₁₀ และ PM_{2.5}),” 13 มีนาคม 2562.

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาหมอกควันทางอากาศที่เกิดจากองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวในจังหวัดพะเยา

1.5.2 ทำให้ทราบกฎหมายการจัดตั้งโรงงาน ทั้งของกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ และทราบหลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

1.5.3 ทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการแก้ไขค่านิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกับมลภาวะทางอากาศ เพื่อสะท้อนถึงปัญหาของเหตุดังกล่าว จะได้นำไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และ นำไปตีพิมพ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปประเด็นตามวัตถุประสงค์การศึกษาได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาหมอกควันทางอากาศที่เกิดจากองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวในจังหวัดพะเยา

ในปี 2562 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกข้าวทั้งสิ้น 151,026 ล้านบาท อยู่ในลำดับที่ 3 ของมูลค่าสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่สำคัญที่ส่งออกไปต่างประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2562 จังหวัดพะเยา มีเนื้อที่เพาะปลูก 624,180 ไร่ คิดเป็นผลผลิตข้าว 317,251 ตัน¹⁸ การเพาะปลูกข้าวมีการกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ เช่นเดียวกับโรงสีข้าว ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมสำคัญที่อยู่คู่วิถีชีวิตของคนไทยมาอย่างยาวนาน เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่แปรรูปข้าวเปลือกให้กลายเป็นข้าวสารด้วยการพัฒนาและนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการผลิตข้าวสาร จากโรงสีข้าวที่มีขนาดเล็กที่อยู่ในชุมชน ก็พัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ จนมีขนาดใหญ่ขึ้น และมีอัตราการขยายตัวของโรงสีข้าวเพิ่มขึ้น โรงสีข้าวส่วนใหญ่เป็นโรงสีขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตไม่เกิน 20 แร่งม้า มีสัดส่วนร้อยละ 92.12 ของโรงสีทั้งหมดเนื่องจากเป็นโรงสีขนาดเล็กที่สามารถประกอบกิจการได้ทันที รองลงมาเป็นโรงสีขนาดใหญ่ ร้อยละ 5.60 และขนาดกลางร้อยละ 2.28¹⁹ ลักษณะและประเภทของโรงสีข้าว²⁰ โดยแบ่งตามประเภทการใช้เครื่องจักรต้นกำลังเป็น 3 ประเภท

¹⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2562 (กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562), 2.

¹⁹ สุขสันต์ สุภาวงศ์ และ ชันวดี ศรีวาริรัตน์, “รายงานสืบเนื่องการประชุมสัมมนาวิชาการ (Proceedings)” : (การนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ เครือข่ายบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือ), ครั้งที่ 17 ณ ศูนย์วัฒนธรรมภาคเหนือตอนล่าง วังจันทน์ริเวอร์วิว, 21 กรกฎาคม 2560), 2742.

²⁰ รุ่งเกียรติ นิพิฏฐกุล, “การจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management) เรื่อง เทคนิคและประสบการณ์ การกำกับดูแลโรงสีข้าว สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 1,” 2559, <http://reg3.diw.go.th/cluster1/wp-content/uploads/2016/2.pdf>, สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2564.

ได้แก่ 1) โรงสีข้าวที่ใช้เครื่องจักรไอน้ำ 2) โรงสีที่ใช้มอเตอร์ไฟฟ้าในการขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว
3) โรงสีที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลในการขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว

ผลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูล พบว่า จังหวัดพะเยา มีองค์กรธุรกิจที่จดทะเบียนเป็น
ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลและบริษัทจำกัดมีจำนวนรวม 513 ราย และจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน
สามัญจดทะเบียนและห้างหุ้นส่วนจำกัดมีจำนวนรวม 1,107 ราย²¹ องค์กรธุรกิจที่จดทะเบียน
ทั้งหมดในจังหวัดพะเยาที่ดำเนินกิจการประเภทโรงสีข้าวรวมทั้งสิ้น 14 ราย ประกอบกับข้อมูล
สรุปในภาพรวมของจังหวัดพะเยา ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 โดยสำนักงานอุตสาหกรรม
จังหวัดพะเยา²² พบว่า จังหวัดพะเยามีจำนวนโรงงานทั้งหมด 200 โรงงาน จำแนกตามจำพวก
โรงงาน ดังนี้ คือ โรงงานจำพวกที่ 2 ทั้งสิ้น 9 โรงงาน และ โรงงานจำพวกที่ 3 ทั้งสิ้น 191 โรงงาน
ประกอบกับจำนวนโรงงานจำแนกรายหมวดอุตสาหกรรมที่สำคัญ ลำดับที่ 1 คือ ผลิตภัณฑ์จากพืช
จำนวน 91 โรงงาน²³ โดยเป็นโรงงานประเภทโรงสีข้าว ถึง 39 โรงงาน ซึ่งถือเป็นจำนวน
โรงงานในหมวดอุตสาหกรรมที่มีจำนวนมากที่สุดจาก 200 โรงงานทั้งหมดในจังหวัดพะเยา
โดยที่จังหวัดพะเยามีโรงงานประเภทโรงสีข้าวสูงถึง 39 โรงงานของจำนวนโรงงานทั้งหมด
ซึ่งมลภาวะทางอากาศที่เกิดจากโรงสีข้าว ได้แก่ เขม่าควัน ไอเสีย และฝุ่นละอองจากการเผาไหม้
กรณีโรงสีที่มีการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงและโรงสีที่ใช้หม้อน้ำที่มีการใช้แกลบเป็นเชื้อเพลิง
เชื้อเพลิงดังกล่าวเมื่อเผาไหม้จะก่อให้เกิดมลสารในอากาศหรือไอเสีย ได้แก่ ควันที่เกิดจากการเผาไหม้
ไม่สมบูรณ์ของสารที่มีคาร์บอนเป็นองค์ประกอบ ฝุ่นที่เป็นอนุภาคของแข็งลอยตัวอยู่ในอากาศ
นอกจากนี้การเผาไหม้ยังก่อให้เกิดไอระเหยรวมถึงก๊าซและสารประกอบ เมื่อได้รับจะทำให้เกิด
การวิงเวียนศีรษะ หน้ามืด ตาลาย แสบจมูกและอาจทำให้เกิดโรคปอดได้

ส่วนปริมาณการปล่อยมลภาวะในอากาศแต่ละอำเภอในจังหวัดพะเยา จะเห็นได้ว่ามี
ปริมาณการปล่อย PM₁₀ มีปริมาณการปล่อยมากที่สุดใน อำเภอเมืองพะเยา เท่ากับ 289 ตันต่อปี
รองลงมา คือ อำเภอจุน 89 ตันต่อปี และ อำเภอดอกคำใต้ 32 ตันต่อปี PM_{2.5} มีปริมาณการ
ปล่อยมากที่สุดในอำเภอแม่ใจ มีปริมาณการปล่อยเท่ากับ 5 ตันต่อปี รองลงมา คือ อำเภอดอกคำใต้
3 ตันต่อปี และอำเภอเมืองพะเยา 2 ตันต่อปี อำเภอแม่ใจมีอัตราการปล่อยมลภาวะจาก
โรงงานสูงในหลายชนิดมลพิษ เนื่องจากเป็นอำเภอที่มีโรงงานที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงปริมาณสูง
เพราะมี โรงสีข้าวขนาดใหญ่²⁴ ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว

²¹ สำนักงานพาณิชย์ จังหวัดพะเยา, “พย 0016/247 เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ข้อมูลนิติบุคคลคงอยู่ในจังหวัดพะเยา,” 19 กุมภาพันธ์ 2564.

²² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, “อว 7323/009 ขอบความอนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาวิจัย,” 26 มกราคม 2564.

²³ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, “ข้อมูลสรุปภาพรวมโรงงานในจังหวัดพะเยา,” 2564,
<http://reg.diw.go.th/executive/Prov3.asp?prov=56>, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2564.

²⁴ เทพพิทักษ์ สว่างเต็ม, “การปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดพะเยา,” (การศึกษาค้นคว้า
ด้วยตนเอง , หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยพะเยา, 2555), 23,
https://tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=324777&query=%E2%3%A

ถือว่าเป็นตัวอย่างขององค์กรธุรกิจประเภทหนึ่ง ที่เป็นต้นเหตุหรือแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก การดำเนินธุรกิจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในจังหวัดพะเยาได้

จากสภาพอากาศพื้นที่จังหวัดพะเยา สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศที่ตำบลบ้านต๋อม อำเภอเมืองพะเยา ตรวจพบจำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กสูงกว่าระดับมาตรฐาน ในช่วงวันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2562 ผลการตรวจวัดพบค่าเฉลี่ยรายปีเกินค่ามาตรฐาน (มาตรฐาน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) และค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง เกินค่ามาตรฐาน (มาตรฐาน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) รวมทั้งสิ้น 58 วัน โดยมีค่า PM_{2.5} สูงสุดเท่ากับ 243 ในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2562²⁵ แสดงให้เห็นถึงอัตราความรุนแรงของมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นในจังหวัดพะเยา และส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาจากการดำเนินธุรกิจขององค์กรธุรกิจขนาดเล็ก ประเภทโรงสีข้าว เช่นกัน

2.2 การแก้ไขบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึก เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานที่มีความเข้มงวดและล่าช้า อันสร้างปัญหาและอุปสรรคต่อการประกอบกิจการโรงงาน สมควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบการโรงงาน โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดเล็ก²⁶ โดยแก้ไขคำเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” จากเดิมที่กำหนดให้หมายถึงการใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือ ใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป เป็นการกำหนดให้หมายถึงการใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป โดยให้เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า²⁷ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นการควบคุมโรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อลดภาระ

7%A7%D2%B9&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2564-06-04&limit_lang=&limited_lang_code=&order=&order_by=&order_type=&result_id=5&maxid=14, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563.

²⁵ ศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา, *สรุปผลการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา ปี พ.ศ. 2562* (พะเยา: สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา, 2562), 1.

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” 2561, https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84281_0001.PDF, สืบค้นเมื่อ 8

กุมภาพันธ์ 2564, 2.

²⁷ *เรื่องเดียวกัน*, 3-4.

ของผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็กทำให้สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ง่ายขึ้น แต่คำนิยามในกฎหมายใหม่นี้จะมีผลทำให้ การเพิ่มจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ไม่เข้าข่ายนิยาม “โรงงาน” ในกฎหมายที่แก้ไขใหม่ สามารถเปิดกิจการได้ทั่วประเทศจะตั้งอยู่ในอาคารหรือสถานที่ใดก็ได้ และไม่ต้องไปขอใบอนุญาตก่อสร้างโรงงาน เพราะขั้นตอนที่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารในพื้นที่ของตนเองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ได้ถูกตัดออกไปเรียบร้อยแล้วจากนิยามโรงงานในลักษณะนี้²⁸

เมื่อองค์การธุรกิจใดที่การดำเนินธุรกิจ เป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีหน่วยงานที่กำกับดูแล มีบทบาทและภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ คือ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งบทบาทและภารกิจโดยทั่วไปของกรมควบคุมมลพิษ เป็นไปตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นหลัก ได้แก่ การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยอากาศเสีย²⁹ อีกทั้งกรมควบคุมมลพิษ ได้ดำเนินการออก ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศทั่วไป และตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีความมุ่งหมายหลักเพื่อควบคุมที่ตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขภาพอนามัยของ ประชาชนโดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศนั้น ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยอากาศเสียซึ่งเกิดขึ้นจากการ ประกอบกิจการโรงงาน เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)³⁰ ประกอบ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536)³¹ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือประกาศที่รัฐมนตรีออกต้องระวางโทษไม่เกิน 200,000 บาท ตามมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²⁸ สมนึก จงมีวดีสิน, “วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนจาก “พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2562”,” 2562, <https://ilaw.or.th/node/5359>, สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2564.

²⁹ พงษ์ศักดิ์ ปัตถา, “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน PM2.5,” 2562, https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2365, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564.

³⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม 2535): 3.

³¹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 110 ตอนที่ 109 (12 สิงหาคม 2536): 12.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์การธุรกิจใด ที่ดำเนินธุรกิจเข้าเงื่อนไขขบถนียมคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็จะมีกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องคอยดูแลและการปล่อยมลพิษของโรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดและชัดเจน

หากองค์การธุรกิจใด ที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขขบถนียมคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็จะไม่อยู่ภายใต้การดูแลจากหน่วยงานราชการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เห็นควรตั้งข้อสังเกตเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติให้มีการควบคุมโรงงานที่มีการใช้เครื่องจักรตั้งแต่ 50 แรงม้า หรือคนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป กรณีนี้จึงทำให้โรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันที่มีขนาดการใช้เครื่องจักรต่ำกว่าที่กำหนดไม่เข้าข่ายที่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโรงงานอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม อาจมีโรงงานบางประเภทที่มีเครื่องจักรและคนงานที่ไม่เข้าข่าย แต่อาจยังมีความจำเป็นต้องควบคุม กำกับ ดูแลการประกอบกิจการเพื่อมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนโดยรอบ³² ซึ่งองค์การธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขขบถนียมคำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535³³ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางประเภทหรือทุกประเภทตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด³⁴ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในลักษณะที่ควบคุมกิจการทั้งหมดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดเพื่อบังคับใช้ในเขตอำนาจของตน โดยกำหนดให้ประเภทกิจการต่างๆที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตอำนาจ ซึ่งในเรื่องกิจการ การสีข้าวด้วยเครื่องจักร เป็น 1 ในกิจการที่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆด้วย

อีกทั้ง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 “โรงงาน” หมายความว่า “อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีการออก กฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของ

³² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” สำนักกรรมการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 7.

³³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535, มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2535): 27.

³⁴ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, แนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับปรับปรุง), พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2562), 4.

โรงงาน พ.ศ. 2563³⁵ กำหนดขนาดโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับเมล็ดพืชหรือหัวพืชอย่างหนึ่ง ใด ดังต่อไปนี้ คือ การสี ฝัด หรือขัดข้าว อยู่ในข้อที่ 9 (1) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง โดยกำหนดว่า ขนาดโรงงานจำพวกที่ 2 ต้อง มีขนาดเครื่องจักรไม่เกิน 75 แรงม้า ซึ่งไม่มีหม้อไอน้ำ และกำหนดขนาดโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องมีขนาดเครื่องจักรเกิน 75 แรงม้า หรือ โรงงานทุกขนาด ซึ่งมีหม้อไอน้ำ โดยมีได้กำหนดจำนวนคนงานไว้ด้วย จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการแก้ไข คำเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” และพิจารณาประกอบกับกฎกระทรวง กำหนดประเภทชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. 2563 ส่งผลให้โรงสีที่ใช้เครื่องจักรเป็นมอเตอร์ไฟฟ้าในการ ขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว และ โรงสีที่ใช้เครื่องจักรเป็นเครื่องยนต์ดีเซลในการขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว ที่มีขนาดเครื่องจักรไม่เกิน 75 แรงม้า ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการก่อมลภาวะทางอากาศ ไม่อยู่ใน บังคับของกฎหมายโรงงาน แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลองค์กรธุรกิจดังกล่าว

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนตั้งโรงงานของ ประเทศสิงคโปร์ และพิจารณานำแนวคิดหลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู สิ่งแวดล้อมของต่างประเทศมาพิจารณาเพื่อนำไปเป็นหลักในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายใน อนาคตต่อไป

2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งโรงงานของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ ให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพอากาศเช่นเดียวกับหลายเมืองใหญ่อื่น ๆ โดยมุ่งเน้นเรื่องการป้องกันการปล่อยมลภาวะเป็นพิษทางอากาศจาก 2 แหล่งที่มาสำคัญ คือ การปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม และจากยานยนต์ นอกจากนี้ หมอกและควัน ที่เกิดจากไฟไหม้ป่าในภูมิภาคที่ลอยเข้ามาในช่วงมรสุมตะวันตกเฉียงใต้เดือนสิงหาคมถึงเดือน ตุลาคม ก็ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศของสิงคโปร์ ทั้งนี้สิงคโปร์มีการวางผังเมืองและโรงงาน อุตสาหกรรมแบบบูรณาการ ซึ่งสามารถช่วยให้รัฐบาลควบคุมพื้นที่มลพิษทางอากาศได้ง่ายขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกให้ความสนใจและพยายามรับมือ การพัฒนา ประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมาทำให้ประเทศสิงคโปร์เห็นปัญหามลภาวะทางเสียง ทางน้ำ ทางดิน และทางอากาศที่เกิดจากการใช้ เทคโนโลยีและเครื่องจักร และยังมีของเสีย และสิ่งปฏิกูล จากโรงงานและสถานประกอบการ การเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีลักษณะเป็นเกาะทำให้ สิงคโปร์ ไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากต้องจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเร่งด่วนและมี ประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น รัฐบาล สิงคโปร์จึงออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อกำกับดูแลและส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน ประเทศ ยกตัวอย่างเช่น Environmental Protection and Management Act (Chapter 94A) ได้รับการตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 เพื่อควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ โดย

³⁵ บัญชีท้ายกฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. 2563, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 137 ตอนที่ 62 ก (5 สิงหาคม 2563): 13.

กำหนดมาตรการในการป้องกันมลพิษ การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมี National Environment Agency (NEA) สังกัดกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (Ministry of the Environment and Water Resources) เป็นหน่วยงานที่บังคับใช้ กฎหมายดังกล่าว และมีกรมควบคุมมลพิษ (Pollution Control Department) ทำหน้าที่ ออกใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษแก่ผู้ประกอบการหรืออุตสาหกรรม³⁶ ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศแรก ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กลายมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงมีการตรากฎหมายโรงงานในปี ค.ศ. 1971 ที่กำหนดให้บังคับใช้กับโรงงานเท่านั้น ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองมาโดยตลอด เนื่องจากการเกิดอุบัติเหตุในสถานที่ทำงานทำให้ต้องมีการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่เสมอ สารสำคัญของกฎหมายโรงงานนี้ ได้กำหนดผู้ต้องรับผิดชอบเป็นคนแรก คือ ผู้ครอบครองโรงงานที่จดทะเบียน³⁷ แต่ต่อมากฎหมายโรงงานได้ถูกยกเลิกโดยกฎหมายอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานประกอบการ³⁸

พระราชบัญญัติความปลอดภัยและอนามัยในสถานที่ทำงาน หรือ WORK PLACE SAFETY AND HEALTH ACT (CHAPTER 354A)³⁹ เป็นกฎหมายหลักที่จะมีผลบังคับใช้ หลักการของกรอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัยใหม่ แทนที่พระราชบัญญัติโรงงานโดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนที่ 2 บทนิยาม มาตรา 5(2) ได้ให้ความหมายของ โรงงาน ไว้ว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “โรงงาน” หมายถึง ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่ภายในสถานะนั้น มีบุคคลที่ได้รับการจ้างให้ทำตามกระบวนการ ดังต่อไปนี้ อยู่ ได้แก่ การควบคุมดูแล คัดแยก บรรจุลงหีบห่อ จัดเก็บ ดัดแปลง ซ่อมแซม ก่อสร้าง แปรรูป หรือผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ใด ๆ การควบคุมดูแล คัดแยก บรรจุลงหีบห่อ จัดเก็บ แปรรูป หรือผลิตสารอันตรายใด ๆ การซ่อมแซม ก่อสร้าง แปรรูป หรือผลิต ยานพาหนะหรือยานยนต์ใด ๆ เป็นต้น

อีกทั้ง เมื่อพิจารณา ข้อบังคับด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานที่ทำงาน เรื่อง การขึ้นทะเบียนโรงงาน พ.ศ. 2551⁴⁰ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2551 ซึ่งเป็น

³⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการข้อมูลทางกฎหมายอาเซียนระยะต่อเนื่อง เรื่อง กฎหมายของประเทศสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา, 2558), 112.

³⁷ กัลยา เกียรติถาวรชัย, “กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัย และความปลอดภัยของประเทศสิงคโปร์,” (กองกฎหมายสวัสดิการสังคม: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปการบรรยายการฝึกอบรม ณ National International of Singapore บรรยายโดย ศาสตราจารย์ LYE Lin Heng เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2561), 1.

³⁸ Ministry of Manpower, “Legislation for workplace safety and health,” 2021, <https://www.mom.gov.sg/legislation/workplace-safety-and-health>, accessed February 23, 2021.

³⁹ Singapore Statutes Online, “WORKPLACE SAFETY AND HEALTH ACT (CHAPTER 354A),” 2021, <https://sso.agc.gov.sg/Act/WSHA2006>, accessed February 23, 2021.

⁴⁰ Singapore Statutes Online, “WORKPLACE SAFETY AND HEALTH (REGISTRATION OF FACTORIES) REGULATIONS 2008,” 2021, <https://sso.agc.gov.sg/SL/WSHA2006-S501-2008#pr2>, accessed February 23, 2021.

กฎหมายลำดับรอง ที่อาศัยอำนาจจากมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานที่ทำงาน ดังกล่าวข้างต้น ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนโรงงานไว้ใน ข้อที่ 3 การยื่นคำร้องขอจัดตั้งโรงงาน กฎเกณฑ์เหล่านี้มีให้นำมาใช้กับกรณีต่อไปนี้ คือ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่มีจำนวนคนที่ทำงานอยู่ในสถานที่ดังกล่าวน้อยกว่า 10 คน

2.4 หลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (UN Conference on Human Environment, Stockholm Conference) " ในปี พ.ศ. 2515 ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดนการประชุมดังกล่าวได้หยิบยกปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นเจรจา และเรียกร้องให้ทุกประเทศตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและเกินขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ประชากรในประเทศยากจนยังคงมีความเป็นอยู่อย่างขาดแคลน⁴¹ ประกอบกับข้อมูลจากรายงานคณะกรรมการโลกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา⁴² ที่ระบุว่า ในปี ค.ศ. 1972 ประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตกลงที่จะวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของตนในเรื่อง หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP)) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้อุตสาหกรรมปรับต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสะท้อนให้เห็นในราคาของผลิตภัณฑ์

2.4.1 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP))

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา เสนอมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และปรากฏอยู่ในหลักการข้อที่ 16 ของข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญาริโอ 1992 ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ระบุว่า “รัฐต้องพยายามที่จะส่งเสริมให้ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นต้นทุนภายในในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับผู้ก่อมลพิษ โดยเงินที่ได้ควรนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการลดมลพิษที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการรับผิดชอบต่อต้นทุนสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากผลประโยชน์สาธารณะ และไม่ทำลายการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ”⁴³ โดยหลักการนี้⁴⁴ มีแนวคิด

⁴¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “การประชุมสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์,” 2562, http://pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html, สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2564.

⁴² United Nation, “Report of the World Commission on Environment and Development : Our Common Future,” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987_our-common-future.pdf, accessed February 25, 2021, 184-185.

⁴³ United Nation, “Rio Declaration Principles,” 2020, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf, accessed February 25, 2021, 3.

พื้นฐานเป็นหลักการที่สำคัญ คือ ต้องการส่งเสริมให้นำเอาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมบวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ มิเช่นนั้นแล้ว ก็จะก่อให้เกิดความล้มเหลวของการตลาด คือ เมื่อราคาสินค้าและบริการไม่สะท้อนต้นทุนแท้จริง ก็จะทำให้มีการบริโภคสินค้าและบริการนั้นมาก ผู้ผลิตก็ยิ่งผลิตมากขึ้นทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไปเรื่อย ๆ ดังนั้นแนวความคิดนี้จึงต้องนำการใช้อากาศ น้ำ ที่ดิน หรือ เก็บกักมลพิษมาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย จึงเป็นการผลักภาระให้ผู้ก่อมลภาวะ คือ ผู้ผลิต โดยนำเอาต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมของผู้ก่อมลภาวะ เพื่อให้เห็นความสำคัญว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตต่าง ๆ หากไม่มีการคิดคำนึงถึงมูลค่าทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง อาจทำให้เกิดวิกฤตความเสื่อมโทรมแก่สิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นของการดำรงอยู่ของมนุษย์

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จากเดิมที่กำหนดให้ “โรงงาน” หมายถึง การใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป เป็นการกำหนดให้หมายถึง การใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จากการแก้ไขทำให้มีองค์กรธุรกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งแม้จะใช้เครื่องจักรขนาดเล็กหรือใช้คนงานจำนวนไม่มาก ที่การดำเนินธุรกิจเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของประชาชน และ ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็น ด้านสุขภาพ สังคม การศึกษา การประกอบอาชีพ และวิถีชีวิตที่อาจเปลี่ยนแปลงไป และก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรงเกิดขึ้น ตามมาจากการแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” เพราะองค์กรธุรกิจเหล่านั้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายโรงงาน แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลองค์กรธุรกิจนี้ ๆ

จากการศึกษา การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขใหม่ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับการศึกษาคำนิยามคำว่า “โรงงาน” และกระบวนการการจัดตั้งโรงงานของประเทศสิงคโปร์ แล้ว เห็นว่า ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมมากกว่าประเทศไทย แต่ประเทศสิงคโปร์มีหลักการกฎหมาย การจดทะเบียนการจัดตั้งโรงงาน คือ ต้องมีคนทำงานมากกว่า 10 คนขึ้นไป ต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน ต่างจากประเทศไทย ที่ได้กำหนดจำนวนใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จึงจะต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานของประเทศสิงคโปร์นั้น ค่อนข้างที่จะให้ความสำคัญแก่การจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน

⁴⁴ วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 18, http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/52025/1/wasinee_na.pdf, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563.

เพราะเพียงแค่มียุทธศาสตร์มากกว่า 10 คนขึ้นไป ก็ต้องไปจดทะเบียนจัดตั้งโรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ประเทศไทย เกณฑ์การจัดตั้งโรงงาน นั้น ค่อนข้างที่จะใช้จำนวนคนและจำนวนแรงงานของเครื่องจักรสูง จึงอาจทำให้องค์กรธุรกิจต่าง ๆ ที่ประกอบธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม เช่น โรงสีข้าวที่ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะต้องไปจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน เพิ่มมากขึ้น และอาจทำให้เกิดปัญหาหมอกควันทางอากาศตามมา ประกอบกับการศึกษาจาก บันทึกวิเคราะห์สรุปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำ ให้สาระสำคัญของการแก้ไขค่านิยมดังกล่าว เพื่อให้มุ่งเน้นการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานขนาดใหญ่เท่านั้น มิได้มีข้อความหรือความเห็นทางวิชาการหรืองานวิจัยสนับสนุนอันเป็นประจักษ์ถึงเหตุผลที่แก้ไขดังกล่าว แม้จะมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมปรากฏในตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กับร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นการควบคุมโรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้นไป เพื่อลดภาระของผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็กทำให้สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ง่ายขึ้นก็ตาม จะเห็นได้ว่าวิธีการแก้ไขดังกล่าว แม้จะเป็นการลดภาระแก่ผู้ประกอบการรายย่อย แต่เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ร่างกฎหมายให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนเป็นอย่างมาก โดยเหื่อของการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าว ก็คือ การลดและละเลยเพิกเฉยต่อมาตรฐานในการป้องกันอันตรายจากการประกอบกิจการโรงงานที่อาจเกิดแก่อุณหภูมิและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งจากการแก้ไขดังกล่าว อาจทำให้เกิดองค์การธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชน และหากองค์การธุรกิจนั้น เป็นองค์การธุรกิจที่ก่อให้เกิดมลภาวะ เช่น องค์การธุรกิจที่ดำเนินการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะ นำแนวความคิด ที่จะนำหลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เช่น หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชำระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP)) มาพิจารณาเพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายมากำหนดไว้ตั้งแต่ต้นทาง คือกำหนดไว้ในเรื่องค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตประกอบกิจการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพประชาชนให้เพิ่มมากขึ้นตามสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น มีการเพิ่มค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตการดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดมลภาวะต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ลงในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในแต่ละพื้นที่รับผิดชอบ กรณีองค์การธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจไม่เป็นไปตามค่านิยม คำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกกำกับดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาเสริมสร้างมาตรการต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น ในการดูแลและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตน เพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์ที่ดีต่อสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและประเทศต่อไป อีกทั้งหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP)) นั้น ยังได้ปรากฏในมาตรา 96

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่เกิดความเสียหายแล้ว โดยหากต่อมามีข้อพิพาทหรือความเสียหายจากองค์กรธุรกิจดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องที่มีตามหลักการดังกล่าว กรณีแหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ เพื่อใช้สิทธิเรียกร้องของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งถือว่าเป็นกลไกภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่เรียกว่าสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยหรือค่าทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้ก่อมลพิษ⁴⁵ และนอกจากนี้ควรส่งเสริมให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความรู้เรื่องแนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้องค์กรธุรกิจดังกล่าว เกิดความตระหนัก หรือ เกิดแรงจูงใจในการลดมลภาวะที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมต่อไป

⁴⁵ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “บทสำรวจ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข,” <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F01752.pdf>, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564, 13.

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง”. กรุงเทพฯ: กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, 2562. <https://www.pcd.go.th/strategy/แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ-การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง/>. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2563.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *โครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562.
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. “ข้อมูลสรุปภาพรวมโรงงานในจังหวัดพะเยา.” 2564. <http://reg.diw.go.th/executive/Prov3.asp?prov=56>. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2564.
- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. *คู่มือโอกาสและทิศทางการค้าการลงทุนในสาธารณรัฐสิงคโปร์*. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, 2558.
- กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัย. *คู่มือการดำเนินงานด้านแพทย์และสาธารณสุข กรณี ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ปี 2563*. กรุงเทพฯ: กองประเมินผลกระทบ ต่อ อ ส ข ภ า พ ก ร ม ส ุ ข ส ุ ข , 2 5 6 2 . http://envoccdcdc.moph.go.th/uploads/downloads/do_manual_PM2.5.pdf. สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2564.
- กัลยา เกียรติถาวรชัย. *กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัย และความปลอดภัยของประเทศไทยสิงคโปร์*. กองกฎหมายสวัสดิการสังคม: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561.
- ปีติเทพ อยู่ยืนยง. “ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 ของสหราชอาณาจักร.” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 4, ฉ.2, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563).
- วาสิณี นันทขว้าง. “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม.” *วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2554. http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/52025/1/wasinee_na.pdf, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. *แนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่*

- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2562.
- ศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา. *สรุปผลการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา ปี พ.ศ. 2562*. พะเยา: สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา, 2562.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการข้อมูลทางกฎหมายอาเซียน ระยะต่อเนื่อง เรื่อง กฎหมายของประเทศสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา, 2558.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “บทสำรวจ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข.” <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F01752.pdf>. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564.
- สมนึก จงมีวดีสิน. “วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนจาก “พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2562”.” 2562. <https://ilaw.or.th/node/5359>. สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2564.
- สำนักงานข้าราชการพลเรือน. *ข้อเสนอเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนอย่างยั่งยืน*. โครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง : ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2) รุ่นที่ 11, 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ...) พ.ศ.” 2561. https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84281_0001.PDF. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. , สำนักกรรมการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.*
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2562*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562.
- อรุณ โชติพงษ์. “ฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย.” *วารสารสิ่งแวดล้อม ENVIRONMENTAL JOURNAL* 22, ฉ.4, (ตุลาคม-ธันวาคม 2561).
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.
- Ministry of Manpower. “*Legislation for workplace safety and health.*” 2021. <https://www.mom.gov.sg/legislation/workplace-safety-and-health>. accessed February 23, 2021.
- Singapore Statutes Online. “*WORKPLACE SAFETY AND HEALTH (REGISTRATION OF FACTORIES) REGULATIONS 2008.*” 2021.

<https://sso.agc.gov.sg/SL/WSHA2006-S501-2008#pr2>. accessed February 23, 2021.

Singapore Statutes Online. “*WORKPLACE SAFETY AND HEALTH ACT (CHAPTER 354A)*.” 2021. <https://sso.agc.gov.sg/Act/WSHA2006>. accessed February 23, 2021.

United Nation. “*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.” <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, accessed February 25, 2021. 184-185.

United Nation. “*Rio Declaration Principles*.” 2020. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. accessed February 25, 2021.

World Health Organization. “*What is air pollution*.” 2019. https://www.who.int/docs/default-source/thailand/air-pollution/briefing-on-air-pollution-for-thailand-2019.pdf?sfvrsn=b584ce7f_2. accessed March 30, 2020.

ปัญหากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อระบบฐานข้อมูลการประกันภัย ในธุรกิจประกันวินาศภัย

Legal Problems Concerning Personal Data Protection of Non-Life Insurance Bureau System

ชนิดา เกิดกรรม^{*}

เลขที่ 855/52 ซอยบางแค 16 แขวงบางแค เขตบางแค จังหวัดกรุงเทพมหานคร 10160

Chanida Kerdkan

855/52 Soi Bangkae 16, Bangkae, Bangkae, Bangkok 10160

Email: chanida_kerdkan@hotmail.com

Received: June 21, 2021

Revised: July 19, 2021

Accepted: July 29, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการจัดทำระบบฐานข้อมูลการประกันภัย (Insurance Bureau System) ในธุรกิจประกันวินาศภัยของประเทศไทยที่จัดเก็บข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัย เพื่อพิจารณานำฐานข้อมูลการประกันภัยมาใช้ในการตรวจสอบและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ซึ่งพบว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดอำนาจในการดำเนินการจึงทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลในฐานข้อมูลการประกันภัยไปใช้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวได้ ในการนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาฐานข้อมูลด้านการประกันภัยในต่างประเทศที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย และนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงปัญหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัย ไม่ว่าจะเป็นการปรับใช้ฐานทางกฎหมาย รวมถึงข้อบกพร่องและความไม่เหมาะสมบางประการของบทบัญญัติ ซึ่งผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะให้มีการนำกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

^{*} นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้มีความเหมาะสม

คำสำคัญ: กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, ประกันวินาศภัย, การฉ้อฉลประกันภัย, ระบบฐานข้อมูลการประกันภัย

Abstract

This article aims at studying on problems relating to Insurance Bureau System for accident and damage insurance business in Thailand, as the database on insurance services and indemnities for insured people that can be used for the scrutiny and prevention against the fraud in claiming for insurance. It is discovered that nowadays, related agencies still do not have power to take actions. Thus, data in the Insurance Bureau System cannot be used for the aforementioned purpose. In this project, insurance databases for preventing fraud, established in foreign countries, i.e., England and Australia, are studied on and used as the guidelines for the amendment of legal provisions in order to support the aforementioned activities. Furthermore, problems relating to provisions of Personal Data Protection Act B.E.2562 (A.D. 2019), which are related to the actions on personal data, including the implementation of legal foundation, as well as certain disadvantageous and improper points of the provisions, are studied on. The suggestion is that personal data protection laws of England and Australia should be applied as guidelines for the clearer implementation of legal foundation that includes the provisions of Personal Data Protection Act B.E. 2562 (A.D. 2019) and the activities relating to Insurance Bureau System. In addition, the aforementioned foreign laws should be considered in order to find out directions for the revision of Personal Data Protection Act B.E. 2562 (A.D. 2019) to be more proper.

Keywords: Personal Data Protection, Non-Life Insurance, Insurance Fraud, Insurance Bureau System

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกันวินาศภัยเป็นธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลอย่างมากโดยกิจกรรมหลักของการประกันภัยไม่ว่าจะเป็นการพิจารณารับประกันภัยหรือการจัดการค่าสินไหมทดแทน ผู้รับประกันภัยจำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลของผู้เอาประกันภัย แต่ข้อมูลต่าง ๆ นั้นมักเป็นข้อมูลที่อยู่ในความรับรู้ของผู้เอาประกันภัยเพียงฝ่ายเดียวหรือบางข้อมูลก็เป็นข้อมูลที่ไม่อาจตรวจสอบได้จากเอกสารที่ผู้เอาประกันภัยยื่นเพื่อขอเอาประกันภัยหรือเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงมักมีผู้เอาประกันภัยที่ไม่สุจริตอาศัยความไม่รู้ของผู้รับประกันภัยในการปกปิดหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในใบคำขอเอาประกันภัย เช่น ปกปิดหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนกรมธรรม์ที่ผู้เอาประกันภัยได้เอาประกันภัยไว้กับผู้รับประกันภัยรายอื่น¹ หรือนำเหตุวินาศภัยที่ได้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันวินาศภัยอื่นไปแล้วมาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนซ้ำอีกซึ่งถือเป็นการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยที่ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นจริง² ทั้งนี้ หากทั้งสองการกระทำได้กระทำไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรย่อมถือเป็นพฤติกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีลักษณะเป็นการฉ้อฉลประกันภัย³ ที่ผู้รับประกันภัยมีหน้าที่ต้องรายงานไปยังคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)⁴ และแม้ว่า ในปัจจุบันจะมีฐานข้อมูลที่จัดเก็บรายงานการรับประกันภัยและค่าสินไหมทดแทนแต่ก็ยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้บริษัทประกันวินาศภัยเพื่อตรวจสอบว่าผู้เอาประกันภัยมีการฉ้อฉลประกันภัยได้ ดังนั้น บริษัทประกันวินาศภัยจึงต้องอาศัยวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบริษัทประกันวินาศภัยด้วยกันเอง

ฐานข้อมูลที่จัดเก็บรายงานการรับประกันภัยและค่าสินไหมทดแทนในธุรกิจประกันวินาศภัย คือ ฐานข้อมูลการรับประกันภัย (Insurance Bureau System) ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย การคุ้มครองผู้เอาประกันภัยและพัฒนาธุรกิจประกันภัย รวมถึงการป้องกันการฉ้อฉลในธุรกิจประกันภัยด้วย⁵ โดย คปภ. อาศัยอำนาจตาม

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3246/2559 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7560/2561.

² Britton v. The Royal Insurance Company [1865].

³ ประกาศนายทะเบียน เรื่อง กำหนดแบบรายงาน พฤติกรรมที่อาจมีลักษณะเป็นการฉ้อฉลประกันภัยและช่องทางการรายงานการฉ้อฉลประกันภัย สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย พ.ศ. 2664 ข้อ 4(3) และ ข้อ 6(13).

⁴ ประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง ให้บริษัทประกันวินาศภัยยื่นรายงานเกี่ยวกับการฉ้อฉลประกันภัย พ.ศ. 2563 ข้อ 5(1).

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, “แผนพัฒนาประกันภัย ฉบับที่ 3 (2559-2563),” กุมภาพันธ์ 2559.

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39⁶ และมาตรา 49⁷ ออกคำสั่งให้บริษัทประกันวินาศภัยจัดส่งรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนเป็นรายการธรรมดาไปยังสำนักงาน คปภ. สำหรับกรมธรรม์ 6 ประเภท ได้แก่ ประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจ ประกันภัยทางทะเลและขนส่ง ประกันภัยเบ็ดเตล็ด ประกันอุบัติเหตุและสุขภาพ และประกันอัคคีภัย⁸ ซึ่งจากการศึกษารูปแบบโครงสร้างข้อมูลที่ คปภ. กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยนำส่งพบว่ามีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยประกอบอยู่⁹ ได้แก่ เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน เลขที่บัตรประชาชนคนต่างด้าว เลขที่หนังสือเดินทาง เลขที่ใบขับขี่ เลขที่ทะเบียนรถ เลขที่กรมธรรม์ ชื่อและนามสกุล วันเดือนปีเกิด เพศ อาชีพ

แม้ว่าสำนักงาน คปภ. จะมีการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยเพื่อจัดเก็บรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยก็ตาม แต่ยังไม่มีความหมายใดให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะในการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัยให้กับบริษัทประกันวินาศภัยที่ต้องการตรวจสอบและเก็บรวบรวมประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยจากฐานข้อมูลการประกันภัยเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยได้¹⁰ จึงทำให้การตรวจสอบข้อมูลของผู้เอาประกันภัยที่มีอยู่กับบริษัทประกันวินาศภัยอื่นยังคงต้องกระทำโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบริษัทประกันวินาศภัยด้วยกันเอง ประกอบกับรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนมีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยประกอบอยู่ด้วย จึงจำเป็นต้องพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรฐานในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล¹¹ ที่มีผลบังคับใช้กับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัย สำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาถึงปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหม

⁶ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535, มาตรา 39 “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกันอัคคีภัย เมื่อบริษัททำสัญญาประกันอัคคีภัยรายใด ให้บริษัทยื่นรายการเกี่ยวกับการรับประกันอัคคีภัยตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้ทำสัญญาประกันอัคคีภัยรายนั้น

บทบัญญัติวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่การประกันภัยต่อ”.

⁷ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535, มาตรา 49 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บริษัทยื่นรายงานหรือเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย โดยคณะกรรมการจะให้คำชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานหรือเอกสารนั้นด้วยก็ได้

รายงานหรือเอกสารที่ยื่นหรือแสดงหรือทำคำชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความตามวรรคหนึ่ง บริษัทต้องทำให้ครบถ้วนตรงต่อความเป็นจริง”.

⁸ คำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ที่ 12/2560 เรื่อง ให้บริษัทยื่นรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทน ข้อ 4.

⁹ ประกาศนายทะเบียน เรื่อง กำหนดแบบรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. 2560.

¹⁰ ต่อไปในบทความนี้จะใช้คำว่า “บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล”

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

ทดแทนของสำนักงาน คปภ. ตลอดจนการปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และ ข้อบกพร่องของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่อาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศและพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายประกันวินาศภัยและการจัดทำฐานข้อมูลด้านการประกันภัยของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาด้านการประกันวินาศภัยและปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัยโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

1.2.4 เพื่อหาแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติและการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่ส่งผลกระทบต่อฐานข้อมูลการประกันภัย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของฐานข้อมูลการประกันภัย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

บทความนี้มีขอบเขตการศึกษากฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและฐานข้อมูลการประกันภัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคและผลกระทบของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่ส่งผลกระทบต่อฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์โดยการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ข้อมูลเอกสารในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาศาลไทยและต่างประเทศ กฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัย

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศและพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

1.5.2 ทราบถึงกฎหมายประกันวินาศภัยและการจัดทำฐานข้อมูลด้านการประกันภัยของต่างประเทศ

1.5.3 ทราบถึงปัญหาด้านการประกันวินาศภัยและปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยในธุรกิจประกันวินาศภัยโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และ

1.5.4 ได้แนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และสามารถวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติและการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่ส่งต่อการดำเนินการของฐานข้อมูลการประกันภัย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของฐานข้อมูลการประกันภัย

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย พบว่าทั้งสองประเทศให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และมีมาตรการในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เข้มงวด นอกจากนี้ยังพบว่าทั้งสองประเทศมีการจัดตั้งฐานข้อมูลกลางเพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยได้แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการในการป้องกันและควบคุมการฉ้อฉลประกันภัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ประเทศอังกฤษ หลังจากแยกตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) ก็ได้กำหนดให้ General Data Protection Regulation หรือ GDPR ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปยังคงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายในประเทศอังกฤษภายใต้ชื่อที่ถูกต้องใหม่เป็น United Kingdom General Data Protection Regulation หรือ UK GDPR¹² โดยหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิและหน้าที่ยังคงเหมือนกับ GDPR แต่จะมีผลกระทบต่อการใช้งานข้อมูลส่วนบุคคล

¹² Data Protection Act 2018, Section 2 as amended by The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019, Regulation 3 schedule 2.

ระหว่างสหราชอาณาจักรและเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area หรือ EEA) และยังคงบังคับใช้ Data Protection Act 2018 ควบคู่ไปด้วย¹³

ประเทศออสเตรเลีย มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ประมวลหลักการมาจาก OECD Guideline on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data คือ Privacy Act 1988 ซึ่งกำหนดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เรียกว่า หลักการ Australian Privacy Principles และมีผลใช้บังคับกับทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน โดยเรียกรวมกันว่า องค์กร APP (APP entity)¹⁴

2.2 ฐานข้อมูลด้านการประกันภัย

ประเทศอังกฤษ มีการจัดตั้งฐานข้อมูลแลกเปลี่ยนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณารับประกันภัย (Claims and Underwriting Exchange หรือ CUE) ให้บริการโดยสำนักงานประกันภัยรถยนต์ (Motor Insurers' Bureau) เพื่อจัดเก็บข้อมูลเหตุการณ์อุบัติเหตุทางรถยนต์ บ้าน การบาดเจ็บเสียหายส่วนบุคคลและประกันภัยการเดินทาง¹⁵ ฐานข้อมูล CUE นี้ถือเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญที่สุดสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบริษัทประกันภัยในประเทศอังกฤษ และเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการต่อสู้กับการฉ้อฉลประกันภัย โดยผู้รับประกันภัยสามารถเข้าถึงรายละเอียดของเหตุการณ์ต่าง ๆ และใช้ข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูล CUE ได้ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การพิจารณารับประกันภัย การต่ออายุ และการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน¹⁶ เช่น ใช้ฐานข้อมูล CUE เมื่อมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่ผู้เอาประกันภัยเปิดเผยก่อนหน้านี้ถูกต้อง¹⁷ ด้วยเหตุนี้ฐานข้อมูล CUE จึงเป็นฐานข้อมูลที่ทำให้การฉ้อฉลการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหลายครั้ง (multiple insurance claims) รวมถึงการแถลงเท็จเกี่ยวกับประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนยากที่จะประสบความสำเร็จ¹⁸ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้รับประกันภัยต้องการส่งข้อมูลมายังฐานข้อมูล CUE หรือต้องการใช้ข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูล CUE ผู้รับประกันภัยจะต้องแจ้งให้

¹³ Information Commissioner's Office, "The UK GDPR," <https://ico.org.uk/for-organisations/dp-at-the-end-of-the-transition-period/data-protection-now-the-transition-period-has-ended/the-gdpr/>, accessed Mar 8, 2021.

¹⁴ Privacy Act 1998 (as amended), Section 15.

¹⁵ MIB, "CUE & MIAFTR," <https://www.mib.org.uk/managing-insurance-data/mib-managed-services/cue-miaftr/>, accessed May 17, 2020.

¹⁶ "Exchange of Claims Information between Insurers in Europe," <https://www.friss.com/blog/exchange-of-claims-information-between-insurers-in-europe/>, accessed May 19, 2020.

¹⁷ "WHAT YOU NEED TO KNOW ABOUT THE CUE DATABASE," <https://www.devittinsurance.com/guides/insurance-guide/cue-database-explained/>, accessed May 23, 2020.

¹⁸ MIB, CUE & MIAFTR.

ผู้เอาประกันภัยทราบผ่านประกาศความเป็นส่วนตัว (Privacy Notice) หรือเอกสารนโยบาย (Policy Documentation) ด้วย¹⁹

ประเทศออสเตรเลีย มีการจัดตั้งฐานข้อมูลการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (IRS Claims Database) ที่ให้บริการโดย Insurance Reference Services Limited (IRS) หรือ Insurance Reference Bureau เพื่อจัดเก็บประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนประกันภัยรถยนต์และประกันภัยบ้านในประเทศออสเตรเลียจากบริษัทประกันวินาศภัยที่เป็นสมาชิก²⁰ ซึ่งฐานข้อมูลนี้เป็นฐานข้อมูลการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนระดับชาติแห่งเดียวของประเทศออสเตรเลีย²¹ และเป็นหนึ่งในแหล่งข้อมูลสำคัญที่บริษัทประกันภัยใช้ในการแบ่งปันและตรวจสอบประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยกับบริษัทประกันภัยอื่น ๆ²² ซึ่งวัตถุประสงค์หนึ่งของฐานข้อมูลก็เพื่อป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย²³ ทั้งนี้ บริษัทประกันวินาศภัยแต่ละรายต้องเปิดเผยขอบเขตของข้อมูลส่วนบุคคลที่อาจถูกแบ่งปันในคำแถลงความเป็นส่วนตัวและนโยบายความเป็นส่วนตัวของตนเพื่อให้ปัจเจกบุคคลทราบ²⁴

2.3 ปัญหาของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ต่อฐานข้อมูลการประกันภัย

จากการศึกษาการจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัยและกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า มีประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

2.3.1 ปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของสำนักงาน คปภ.

การที่บริษัทประกันวินาศภัยจะตรวจสอบว่าผู้เอาประกันภัยมีการฉ้อฉลประกันภัยและยื่นรายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าวไปยัง คปภ. ได้ ในบางกรณีบริษัทประกันวินาศภัยก็มีความจำเป็นต้องตรวจสอบประวัติการทำประกันภัยหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยที่มีกับบริษัทประกันวินาศภัยอื่นเพื่อให้ได้ความแน่ชัดและเป็นการยืนยันว่าผู้เอาประกันภัยมีพฤติกรรมฉ้อฉลประกันภัยจริง ซึ่งฐานข้อมูลที่มีในปัจจุบันยังไม่รองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเหมือนกับประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย

¹⁹ MIB, "Privacy Notice," <https://www.mib.org.uk/privacy-and-cookie-policy/>, accessed May 19, 2020.

²⁰ Insurance Reference Services, "Terms of Use," <http://insurancereferenceservices.com.au/terms-of-use>, accessed Jul 24, 2020.

²¹ Legal Service Commission of South Australia, "Insurance," <https://lawhandbook.sa.gov.au/print/ch25s01.php>, accessed Jul 24, 2020.

²² Insurance Reference Services, "Order My Insurance Claims Report," <http://insurancereferenceservices.com.au/about>, accessed Jul 24, 2020.

²³ Insurance Reference Services, "Privacy Policy," <http://insurancereferenceservices.com.au/privacy>, accessed Jul 25, 2020.

²⁴ Insurance Reference Services, *Order My Insurance Claims Report*.

จากประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยมีช่องทางในการตรวจสอบข้อมูลของผู้เอาประกันภัยแทนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเองและทำให้การตรวจสอบข้อมูลอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสำนักงาน คปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย อีกทั้ง เพื่อให้การตรวจสอบการฉ้อฉลประกันภัยได้รวดเร็วขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐกิจและผู้เอาประกันภัยรายอื่นและยังทำให้การรายงานพฤติกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีลักษณะเป็นการฉ้อฉลประกันภัยไปยังสำนักงาน คปภ. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน สำนักงาน คปภ. จึงควรเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยในฐานะข้อมูลการประกันภัย โดยการอนุญาตให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเข้าถึงฐานข้อมูลและนำข้อมูลนั้นไปใช้ในการตรวจสอบการฉ้อฉลประกันภัยได้ แต่เนื่องจากการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เหมือนกับที่มีกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะในการเก็บข้อมูลดังกล่าว จะมีก็เพียงแต่อำนาจทั่วไปในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย²⁵ เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากจะอาศัยอำนาจทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแล้วก็อาจจะทำให้เกิดข้อโต้แย้งถึงความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎหมายเฉพาะให้สำนักงาน คปภ. ในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก

แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เพื่อให้อำนาจสำนักงาน คปภ. เป็นการเฉพาะในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย

แนวทางที่สอง

ออกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 12(2)²⁶ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่บริษัทประกัน

²⁵ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 20.

²⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 12(2) ให้อำนาจ คปภ. ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการกำกับ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัย.

วินาศภัยผู้รับข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มเติม เช่น ประเภทของข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวม ระยะเวลาในจัดเก็บข้อมูล และกำหนดหน้าที่ให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลต้องแจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากฐานข้อมูลการประกันภัยก่อนที่จะมีการเก็บรวบรวม เพื่อเป็นการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์อันชอบธรรมของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลกับประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่จะถูกเก็บรวบรวม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะทำให้อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงาน คปภ. ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายอันเป็นการลดข้อโต้แย้งถึงความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลก็ตาม แต่เนื่องจากการอ้างฐานภารกิจรัฐตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 27 ประกอบมาตรา 24(4) เพื่อเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ถูกกำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น²⁷ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการออกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยตามแนวทางที่สองก็เป็นการเพียงพอแล้ว อีกทั้งกระบวนการในการออกประกาศยังมีความยุ่งยากและซับซ้อนน้อยกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ตามแนวทางแรก

2.3.2 การปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

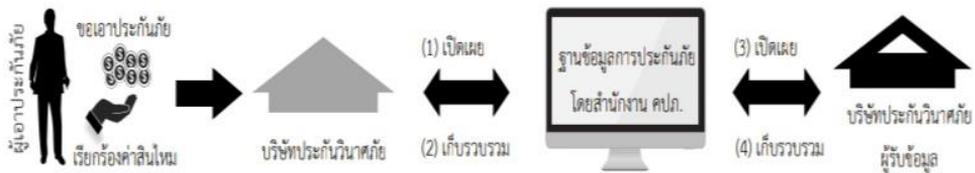
เนื่องจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยที่กระทำโดยบริษัทประกันวินาศภัย สำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลล้วนแล้วแต่ต้องมีการเก็บรวบรวมและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยทั้งสิ้น ซึ่งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่าห้ามผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลหากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอม เว้นแต่เป็นไปตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 หรือมาตรา 26 หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมี “ฐานทางกฎหมาย” (legal basis) มารองรับ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาฐานทางกฎหมายสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยให้ถูกต้อง เนื่องจากฐานทางกฎหมายที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับฐานทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับ UK GDPR ดังนั้น ผู้เขียน

²⁷ Information Commissioner's Office, "Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)," <https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr-1-1.pdf>, accessed Sep 22, 2020.

จึงได้ทำการศึกษาบทบาทบัญญัติของ UK GDPR ประกอบกับศึกษาแนวทางการบังคับใช้ฐานทางกฎหมายของคณะกรรมการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner's Office หรือ ICO) เป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้การปรับใช้ฐานทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังเป็นการไม่แน่ชัดว่าสำนักงาน คปภ. นำรายงานการรับประกันภัยและค่าสินไหมทดแทนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดบ้าง ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย พบว่า มีเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป (personal data) เท่านั้น ดังนั้น ในบทความนี้จึงจำกัดขอบเขตการศึกษาและวิเคราะห์ถึงฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเก็บรวบรวมและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในฐานข้อมูลการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 24 เท่านั้น โดยสามารถแบ่งประเภทกิจกรรมได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย

1) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจากบริษัทประกันวินาศภัยไปยังสำนักงาน คปภ.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหากเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (ฐานหน้าที่ตามกฎหมาย)²⁸ ซึ่งกฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นบทบัญญัติที่ผ่านรัฐสภาแต่ต้องมีความชัดเจนและคาดหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายได้²⁹ โดยผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องสามารถระบุถึงกฎหมายนั้นได้ อีกทั้ง ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะให้มีกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล³⁰ ดังนั้น เมื่อการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัยไปยังฐานข้อมูลการประกันภัยเป็นไปตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนและบังคับกับบริษัทประกันวินาศภัยโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และมาตรา 49 ประกอบกับคำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ

²⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 27, ประกอบมาตรา 24(6).

²⁹ United Kingdom General Data Protection Regulation, Article 6(1)(c) and Recital 41.

³⁰ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

ประกันภัย ที่ 12/2560 ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าบริษัทประกันวินาศภัยสามารถอ้างฐานหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 27 ประกอบมาตรา 24(6) ได้

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของสำนักงาน คปภ. จากบริษัทประกันวินาศภัย

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหากเป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล (ฐานภารกิจรัฐ)³¹ โดยภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องถูกระบุไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายและวัตถุประสงค์โดยรวมของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องเป็นไปเพื่อปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น แต่กฎหมายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกำหนดอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจงให้อำนาจผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งฐานนี้มักเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ³² ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และมาตรา 49 ประกอบคำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ที่ 12/2560 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ³³ และเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเก็บรวบรวมข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลด้วย เนื่องจากเป็นข้อมูลตามแบบรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย การคุ้มครองผู้เอาประกันภัยและการพัฒนาธุรกิจประกันภัย³⁴ อันเป็นภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน คปภ.³⁵ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำนักงาน คปภ. ย่อมอ้างฐานภารกิจรัฐตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 24(4) ได้

3) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจากสำนักงาน คปภ. ไปยังบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะที่จะเปิดเผยข้อมูลในฐานข้อมูลการประกันภัยให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยได้ มีเพียงอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเท่านั้น³⁶ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยซึ่งจะเป็นการลดข้อโต้แย้งถึงความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2.3.1

³¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 24(4).

³² Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

³³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 17.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, *แผนพัฒนาประกันภัย ฉบับที่ 3 (2559-2563)*.

³⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 12.

³⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 20.

ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ในการเปิดเผยประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแล้ว และสำนักงาน คปภ. อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเปิดเผยข้อมูลไปยังบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลก็ย่อมถือว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นเป็นการปฏิบัติภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภารกิจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการเปิดเผยประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยนั้น ไม่ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัย ได้แก่ เพื่อประโยชน์ของสำนักงาน คปภ. ในการยับยั้งและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย เพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยสามารถตรวจสอบและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยได้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงทางการเงินของบริษัท และยังเป็นประโยชน์ต่อผู้เอาประกันภัยรายอื่นที่สุจริตที่ไม่ต้องรับภาระค่าเบี้ยประกันภัยในจำนวนสูงด้วย อีกทั้ง การเปิดเผยประวัติการทำประกันภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน สำนักงาน คปภ. ก็มีความจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วย เพื่อเป็นการระบุดูบุคคลผู้เป็นเจ้าของประวัติและเพื่อให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลสามารถระบุตัวผู้เอาประกันภัยที่ฉ้อฉลประกันภัยได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำนักงาน คปภ. ย่อมอ้างฐานภารกิจรัฐตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 27 ประกอบมาตรา 24(4) ได้

4) การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลจากสำนักงาน คปภ.

ในกรณีที่สำนักงาน คปภ. เปิดเผยประวัติการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไปยังบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล ซึ่งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วย และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลก็ได้เก็บข้อมูลนั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบริษัทประกันวินาศภัยสามารถอ้างฐานทางกฎหมายได้ 2 ฐาน คือ ฐานความยินยอมตามมาตรา 24 วรรคหนึ่งหรือฐานประโยชน์อันชอบธรรมตามมาตรา 24(5)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าฐานประโยชน์อันชอบธรรม จะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่า เนื่องจากการอ้างฐานความยินยอมนั้น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องคำนึงอย่างถึงที่สุดในความเป็นอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลในการให้ความยินยอม ดังนั้น ความยินยอมจะเป็นฐานทางกฎหมายที่เหมาะสมในการประมวลผลต่อเมื่อผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีทางเลือกอย่างแท้จริงและสามารถควบคุมวิธีการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้³⁷ อีกทั้ง

³⁷ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลยังมีสิทธิถอนความยินยอมเมื่อใดก็ได้ด้วย³⁸ ดังนั้น หากผู้เอาประกันภัย มีเจตนาไม่สุจริตและต้องการฉ้อฉลประกันภัยก็อาจเลือกไม่ให้ความยินยอมแก่บริษัทประกัน วิชาศกภัยผู้รับข้อมูลเพื่อตรวจสอบประวัติการทำประกันวินาศภัยและประวัติการเรียกร้องค่า สิ้นไหมทดแทนที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัย หรืออาจใช้สิทธิถอนความยินยอมเพื่อป้องกัน ไม่ให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลตรวจสอบพบการฉ้อฉลประกันภัยได้

ในขณะที่การอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรมนั้น หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลสามารถระบุได้ว่าประโยชน์อันชอบธรรมของการประมวลผลคืออะไร และสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการประมวลผลเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งทำให้ประโยชน์อัน ชอบธรรมของตนเองกับประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสมดุลกัน ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลย่อมอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรมในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลได้³⁹ นอกจากนี้ UK GDPR ยังระบุว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่จำเป็นอย่างยิ่ง (strictly necessary) เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉล (fraud prevention) ถือเป็นประโยชน์อันชอบธรรม ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลด้วย⁴⁰ ดังนั้น เมื่อการเก็บรวบรวมประวัติการทำประกันวินาศภัย และประวัติการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่อยู่ในฐานข้อมูลการประกันภัยของบริษัทประกัน วินาศภัยผู้รับข้อมูลได้กระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการฉ้อฉลประกันภัย ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ต่อหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัย อีกทั้ง การจะบรรลุวัตถุประสงค์ ในการป้องกันการฉ้อฉลและก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวได้ บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล จำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อระบุตัวผู้เอาประกันภัยที่ฉ้อฉลประกันภัยด้วย แต่ เนื่องจากการอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรม ผู้เอาประกันภัยจะต้องคาดหวังถึงการเก็บ รวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลได้ กล่าวคือ จะต้องรับทราบถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจาก ฐานข้อมูลการประกันภัย โดยเมื่อพิจารณาฐานข้อมูล CUE ของประเทศอังกฤษพบว่า กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับประกันภัยต้องแจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบเกี่ยวกับการใช้ ฐานข้อมูลผ่านทางประกาศความเป็นส่วนตัวและ/หรือเอกสารนโยบาย ดังนั้น หากบริษัท ประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลได้แจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล จากฐานข้อมูลการประกันภัยก่อนที่จะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว บริษัทประกัน วินาศภัยย่อมอ้างฐานประโยชน์อันชอบธรรมตามมาตรา 24(5) ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าสำนักงาน คปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยตรงในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยควรจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอ้างฐานทาง กฎหมายในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่ ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความในภายหลังโดยเฉพาะในการอ้างฐานภารกิจรัฐและฐานประโยชน์ อันชอบธรรมที่มีจะถูกโต้แย้งได้ง่าย

³⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 19 วรรค 5.

³⁹ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

⁴⁰ United Kingdom General Data Protection Regulation, Recital 47.

2.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

เมื่อพิจารณาถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัย พบว่าทั้งสำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลได้รับข้อมูลส่วนบุคคลมาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่จากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง จึงทำให้ทั้งสำนักงาน คปภ. และบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 25 พบว่ายังมีข้อบกพร่อง มีความไม่เหมาะสมและความไม่ชัดเจนบางประการ อันจะส่งผลไปถึงการปรับใช้บทบัญญัตินี้ต่อการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันได้ โดยปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 25 ประกอบด้วยประเด็นปัญหาย่อย ๆ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาข้อบกพร่องของบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 25 วรรค 1 เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 25 วรรค 1 กำหนดห้ามผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหรือเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอความยินยอมตามมาตรา 24 หรือมาตรา 26 และในมาตรา 25 วรรค 2 ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยมีถ้อยคำว่า “ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และการแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 มาใช้บังคับกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องได้รับความยินยอมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม”⁴¹

ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 นี้ ขัดกับหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความโปร่งใส (lawfulness, fairness and transparency)⁴² โดยเฉพาะพันธกรณีด้านการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลด้วยวิธีการอันโปร่งใส (transparency) ที่ต้องการให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นใคร อย่างไรและทำไมถึงใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล

⁴¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, มาตรา 25 วรรค 2.

⁴² ข้อมูลส่วนบุคคลต้องถูกประมวลผลโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และด้วยวิธีการอันโปร่งใส (lawfulness, fairness and transparency)

โดยการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้⁴³ และยังขัดกับหลักการจำกัดวัตถุประสงค์ (purpose limitation)⁴⁴ โดย UK GDPR Article 14(1) และ (2) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการดังกล่าวโดยกำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นมีหน้าที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (privacy information) ให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบ⁴⁵ โดยไม่นับว่าผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยอาศัยฐานทางกฎหมายใด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแจ้งตาม UK GDPR Article 14(5) ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียก็ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากบุคคลอื่นนอกจากปัจเจกบุคคลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อแจ้งให้ปัจเจกบุคคลได้ทราบถึงรายละเอียดหรือทำให้แน่ใจว่าได้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ก่อนหรือในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล หรือหากไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ต้องดำเนินการทันทีที่ปฏิบัติได้⁴⁶

นอกจากนั้นหากตีความว่าหน้าที่ในการแจ้งตามมาตรา 25 วรรค 2 ใช้เฉพาะกรณีที่ข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความยินยอมเท่านั้นจะส่งผลให้บทบัญญัติในส่วนที่เป็นข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแจ้งตามมาตรา 25 วรรค 2(1) ถึง (4) จะไม่มีกรณีให้ใช้บังคับ⁴⁷ เนื่องจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลย่อมสามารถแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียดตามแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไปในคราวเดียวกันกับการขอความยินยอมได้ อีกทั้ง ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอาจอาศัยช่องว่างของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2 นี้เลือกเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นแทนการเก็บจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรงเพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้อยู่ภายใต้การรับรู้ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่สามารถปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลโดยการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (invisible processing) ได้

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2 จึงเห็นควรเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2 เดิม และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

⁴³ Information Commissioner's Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

⁴⁴ ข้อมูลส่วนบุคคลต้องถูกรวบรวมเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ชัดเจน และชอบธรรม และไม่ถูกประมวลผลต่อไปในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นั้น (purpose limitation)

⁴⁵ United Kingdom General Data Protection Regulation, Article 14(1) and (2).

⁴⁶ Privacy Act 1988, Section 14 schedule 1 part 2 Australian privacy principles 5.

⁴⁷ ชวิน อุณหัทร, “คำถามที่ต้อการคำตอบในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 49, ฉ.1 (มีนาคม 2563): 153.

“มาตรา 25 วรรค 2 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ ตามมาตรา 21 และการแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 มาใช้บังคับกับการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้”

2) ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหน้าที่ในการ แจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล

แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 25 วรรค 2 จะกำหนดหน้าที่ให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่ง อื่นต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และการแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 ก็ตาม แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นตามที่กำหนดในมาตรา 25 วรรค 2(1) ถึง (4)

โดยเมื่อพิจารณาข้อยกเว้นดังกล่าวแล้วเห็นว่าถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ซึ่งบัญญัติว่า “การใช้หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องกระทำโดยเร่งด่วน ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าของ ข้อมูลส่วนบุคคล” ได้บัญญัติไว้แตกต่างกับบทบัญญัติของ GDPR Article 14(5)(c) และ UK GDPR Article 14(5)(c) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และ รายละเอียดเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเช่นเดียวกับ มาตรา 25 วรรค 2(3) โดย GDPR Article 14(5)(c) ใช้ถ้อยคำซึ่งแปลได้ว่า “การได้มาหรือการ เปิดเผยข้อมูลถูกกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งโดยกฎหมายของสหภาพหรือรัฐสมาชิกที่มีมาตรการที่ เหมาะสมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”⁴⁸ และ UK GDPR Article 14(5)(c) ใช้ถ้อยคำซึ่งแปลได้ว่า “การได้มาหรือการเปิดเผยข้อมูลถูก กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งโดยบทบัญญัติของกฎหมายภายในประเทศและมีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”⁴⁹ ซึ่งจะเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ได้บัญญัติคลาดเคลื่อนไปจาก GDPR Article 14(5)(c) ซึ่ง เป็นกฎหมายต้นแบบ โดยคำคลาดเคลื่อนสำคัญ คือ คำว่า “expressly” ซึ่งแปลได้ว่าเป็นการ กำหนดไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมายอยู่แล้วจึงไม่ต้องไปแจ้งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลอีก แต่ กฎหมายไทยกลับเขียนว่าไม่ต้องแจ้งหากเป็นเรื่องที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนดอย่างเร่งด่วน ซึ่งไม่ตรงกับถ้อยคำในภาษาอังกฤษมาก”⁵⁰ นอกจากนั้น ผู้เขียนยังเห็นว่าการใช้ถ้อยคำใน

⁴⁸ General Data Protection Regulation, Article 14(5)(c) “obtaining or disclosure is expressly laid down by Union or Member State law to which the controller is subject and which provides appropriate measures to protect the data subject’s legitimate interests; or”

⁴⁹ United Kingdom General Data Protection Regulation article 14(5) as amended by The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019 schedule 1 paragraph 13 “(c) obtaining or disclosure is expressly laid down by a provision of domestic law which provides appropriate measures to protect the data subject’s legitimate interests; or”

⁵⁰ ชวิน อุ่นภัทร, คำถามที่ต้องการคำตอบในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, 153.

ทำนองเดียวกับ GDPR Article 14(5)(c) หรือ UK GDPR Article 14(5)(c) จะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากหากใช้ถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ที่ใช้บังคับในปัจจุบันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความในภายหลังว่ากรณีใดถือเป็นกรณีที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้ง หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็ไม่ต้องมีความจำเป็นต้องแจ้งอีกเนื่องจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลสามารถตรวจสอบจากกฎหมายได้

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาคำความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) เดิม และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“มาตรา 25 วรรค 2(3) การได้มาหรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายซึ่งได้จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล”

3) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล

ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลได้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นและไม่มีการขออนุญาตที่แจ้งวัตถุประสงค์ใหม่แก่รายละเอียด ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลก็ต้องแจ้งรายละเอียดดังกล่าวภายในระยะเวลาที่มาตรา 25 วรรค 3 กำหนด กล่าวคือ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวมตามมาตรา 25 วรรค 3 แต่กรณีที่น่าข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องแจ้งในการติดต่อก่อนครั้งแรก และกรณีที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยต้องแจ้งก่อนที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยเป็นครั้งแรก”

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้ โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประสงค์จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประสงค์จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยว่าทั้งสองกรณีจะต้องอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่ โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ UK GDPR Article 14(3) ของประเทศอังกฤษ พบว่า ได้กำหนดกรอบระยะเวลาการแจ้งข้อมูลความเป็นส่วนตัวเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 3 แต่คณะกรรมการด้านข้อมูลข่าวสารของประเทศอังกฤษ (ICO) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าทั้งในกรณีที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและกรณีที่ประสงค์จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผย ทั้งสองกรณีนี้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาหนึ่งเดือนภายหลังจากได้รับข้อมูลส่วนบุคคล⁵¹ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดกำหนดกรอบระยะเวลาให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้รับแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่

⁵¹ Information Commissioner’s Office, *Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR)*.

และรายละเอียดล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากระยะเวลาที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเก็บรวบรวม ข้อมูลส่วนบุคคลกับระยะเวลาที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลประสงค์จะติดต่อกับเจ้าของข้อมูล ส่วนบุคคลครั้งแรกหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลครั้งแรกอาจมีระยะเวลาห่างกันมาก ซึ่งจะทำให้ ในระหว่างนั้นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้รับรู้กำลังถูกเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล และ ไม่สามารถปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลโดยการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหาคำถามไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 3 จึงเห็นควรเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 3 เดิม และให้ใช้ความ ดังต่อไปนี้แทน

“มาตรา 25 วรรค 3 การแจ้งรายละเอียดตามวรรคสอง ผู้ควบคุมข้อมูล ส่วนบุคคลต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เก็บรวบรวม ตามมาตรานี้ เว้นแต่กรณีที่นำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อการติดต่อกับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ต้องแจ้งในการติดต่อกครั้งแรก และกรณีที่ให้นำข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยต้องแจ้งก่อนที่จะนำ ข้อมูลส่วนบุคคลไปเปิดเผยเป็นครั้งแรก และไม่ว่าจะเป็นกรณีใดต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่ วันที่เก็บรวบรวม”

4) การปรับใช้ช้อยกเว้นในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บ รวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะข้อมูลการประกันภัยของสำนักงาน คปภ.

เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของสำนักงาน คปภ. สำหรับ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยเป็นการเก็บรวบรวมโดยอาศัยฐานภารกิจรัฐ ตามมาตรา 24(4) ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในข้อ 2.3.2 ดังนั้น หากพิจารณาบนพื้นฐานของ บทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 1(2) ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 ในปัจจุบัน จะ พบว่าสำนักงาน คปภ. ไม่มีหน้าที่ที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และแจ้งรายละเอียด ตามมาตรา 23

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 และบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) ยังมีข้อบกพร่องและไม่เหมาะสมบางประการ ซึ่งหากมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว ให้ถูกต้องแล้ว จะส่งผลให้การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของสำนักงาน คปภ. สำหรับการ ดำเนินงานฐานข้อมูลการประกันภัยได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ และแจ้ง รายละเอียดโดยอาศัยช้อยกเว้นตามมาตรา 25 วรรค 2(3) เนื่องจากอำนาจในการได้มาซึ่ง ข้อมูลส่วนบุคคลได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และ มาตรา 49 และคำสั่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย ที่ 12/2560 รวมถึงประกาศนายทะเบียน เรื่อง กำหนดแบบรายงานการรับประกัน วินาศภัยและค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. 2560 แต่ถึงแม้ว่าสำนักงาน คปภ. จะได้รับยกเว้นไม่ต้อง แจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียดก็ตามสำนักงาน คปภ. ก็ยังคงต้องจัดให้มีมาตรการที่ เหมาะสมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่ขอบด้วยกฎหมายของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

5) การปรับใช้ช้อยกเว้นในการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะข้อมูลการประกันภัยของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูล

เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยนั้นเป็นการเก็บรวบรวมโดยอาศัยฐานประโยชน์อันชอบธรรม ตามมาตรา 24(5) ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในข้อ 2.3.2 ดังนั้น หากพิจารณาบนพื้นฐานของบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 1(2) ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 ในปัจจุบัน จะพบว่าบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการแก้ไขบทบัญญัติข้อบกพร่องและไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 2 และบทบัญญัติมาตรา 25 วรรค 2(3) แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลก็ไม่ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และแจ้งรายละเอียด เนื่องจากไม่เข้าช้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแจ้งตามมาตรา 25 วรรค 2(1) ถึง (4) กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดให้สำนักงาน คปภ. หรือบริษัทประกันวินาศภัยที่ทำการเปิดเผยข้อมูลมายังฐานข้อมูลการประกันภัยจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลด้วย จึงถือไม่ได้ว่าผู้เอาประกันภัยได้ทราบวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดในการเก็บรวบรวมข้อมูลของบริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลอยู่แล้ว อีกทั้ง ยังไม่ถึงขนาดที่การแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ และแจ้งรายละเอียดไม่สามารถทำได้หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล หรือมีกฎหมายกำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเก็บรวบรวมข้อมูลการทำประกันวินาศภัยและการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัย นอกจากนั้น การได้ข้อมูลส่วนบุคคลมานั้นก็ไม่ได้เกิดจากหน้าที่หรือจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่ต้องรักษาวัตถุประสงค์ใหม่หรือรายละเอียดบางประการไว้เป็นความลับตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาฐานข้อมูล CUE ของประเทศอังกฤษ พบว่าได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับประกันภัยที่ต้องการใช้ข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูล CUE มีหน้าที่แจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบเกี่ยวกับการใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวผ่านทางประกาศความเป็นส่วนตัวหรือเอกสารนโยบาย ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทยผู้เขียนเห็นว่า บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลควรแจ้งรายละเอียดตามมาตรา 23 ให้ผู้เอาประกันภัยได้รับทราบตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยพร้อมกับการแจ้งวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลกรณีอื่น ๆ ส่วนการแจ้งวัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 ให้บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลทำการแจ้งผู้เอาประกันภัยเมื่อการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งผู้เอาประกันภัยไว้ในขั้นตอนการเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัย

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

แม้ว่าสำนักงาน คปภ. จะจัดทำฐานข้อมูลการประกันภัย (Insurance Bureau System) ในธุรกิจประกันวินาศภัยเพื่อจัดเก็บรายงานการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยก็ตาม แต่สำนักงาน คปภ. ก็ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลในฐานข้อมูลการประกันภัยให้แก่บริษัทประกันวินาศภัยผู้รับข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและป้องกันการฉ้อฉลประกันภัยที่กระทำโดยผู้เอาประกันภัยได้ ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลการประกันภัยจำเป็นต้องเก็บรวบรวมหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เอาประกันภัยด้วย แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมฐานข้อมูลการประกันภัยก็ยังมีข้อบกพร่องและไม่เหมาะสมบางประการโดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 25 ซึ่งกำหนดหน้าที่แก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการออกกฎหมายให้อำนาจสำนักงาน คปภ. ไว้เป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการรับประกันวินาศภัยและค่าสินไหมทดแทนของสำนักงาน คปภ. และเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และให้ใช้ข้อความที่แก้ไขใหม่โดยเฉพาะในส่วนของหน้าที่ในการแจ้ง ข้อยกเว้นในการแจ้ง และระยะเวลาในการแจ้ง วัตถุประสงค์ใหม่ตามมาตรา 21 และรายละเอียดตามมาตรา 23 เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 25 มีความสอดคล้องกับหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามที่กำหนดใน GDPR และมีความชัดเจนในการบังคับใช้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความในภายหลัง

บรรณานุกรม

- ชวิน อุ๋นภัทร. “คำถามที่ต้องการคำตอบในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.”
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 49, ฉ.1 (มีนาคม 2563): 153.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. “แผนพัฒนาประกันภัย ฉบับที่ 3 (2559-2563).” กุมภาพันธ์ 2559.
- “*Exchange of Claims Information between Insurers in Europe.*”
<https://www.friss.com/blog/exchange-of-claims-information-between-insurers-in-europe/>. accessed May 19, 2020.
- “*WHAT YOU NEED TO KNOW ABOUT THE CUE DATABASE.*”
<https://www.devittinsurance.com/guides/insurance-guide/cue-database-explained/>. accessed May 23, 2020.
- Information Commissioner's Office. “*Guide to the General Data Protection Regulation (GDPR).*” <https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr-1-1.pdf>. accessed Sep 22, 2020.
- Information Commissioner's Office. “*The UK GDPR.*” <https://ico.org.uk/for-organisations/dp-at-the-end-of-the-transition-period/data-protection-now-the-transition-period-has-ended/the-gdpr/>. accessed Mar 8, 2021.
- Insurance Reference Services. “*Order My Insurance Claims Report.*”
<http://insurancereferenceservices.com.au/about>. accessed Jul 24, 2020.
- Insurance Reference Services. “*Privacy Policy.*”
<http://insurancereferenceservices.com.au/privacy>. accessed Jul 25, 2020.
- Insurance Reference Services. “*Terms of Use.*”
<http://insurancereferenceservices.com.au/terms-of-use>. accessed Jul 24, 2020.
- Legal Service Commission of South Australia. “*Insurance.*”
<https://lawhandbook.sa.gov.au/print/ch25s01.php>. accessed Jul 24, 2020.
- MIB. “*CUE & MIAFTR.*” <https://www.mib.org.uk/managing-insurance-data/mib-managed-services/cue-miaftr/>. accessed May 17, 2020.

หลักเกณฑ์และคำแนะนำสำหรับผู้ประสงค์ส่งบทความลงตีพิมพ์ ในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เพื่อให้การดำเนินงานจัดทำวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้อง วารสารฯ จึงจัดทำหลักเกณฑ์และคำแนะนำสำหรับผู้ประสงค์ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ ดังนี้

รูปแบบหรือแบบฟอร์มของบทความ

ให้ผู้เขียนบทความพิมพ์ตามรูปแบบที่กำหนด Template ดังนี้

บทความวิชาการ

<http://law.crru.ac.th/law-journal/template-for-article.docx>

บทความวิจัย

<http://law.crru.ac.th/law-journal/template-for-research.docx>

หากกองบรรณาธิการตรวจพบข้อผิดพลาดหรือความไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วนในรูปแบบของบทความ บทความนั้นจะถูกส่งกลับไปยังผู้เขียน เพื่อทำการแก้ไขบทความให้มีความถูกต้องในรูปแบบตามที่กำหนด จากนั้นกองบรรณาธิการจะพิจารณาส่งบทความไปยังผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณากลับกรรองประเมินคุณค่าและความสมบูรณ์ของบทความต่อไป

ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับผิดชอบบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมเนื้อหาในด้านกฎหมายทุกสาขา ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมืองการปกครอง และด้านสังคมศาสตร์ในสาขาจิตวิทยา สาขาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม

ประเภทของบทความ

1. **บทความวิชาการ (Academic Article)** ได้แก่ เป็นบทความที่เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหรือจากประสบการณ์ของผู้เขียน ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้เขียนควรเสนอประเด็นอย่างชัดเจนและควรจะมีการนำเสนอเป็นองค์ความรู้หรือแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการตลอดจนผู้ที่สนใจทั่วไป

2. **บทความวิจัย (Research Article)** ได้แก่ บทความที่ได้จากการทำโครงการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย หรือประเด็นที่ค้นพบจากการทำวิจัย ตลอดจนงานที่ได้จากผล การศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

เงื่อนไขการส่งบทความ

บทความที่ผู้เขียนส่งมาเพื่อตีพิมพ์นั้น

1. ต้องไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และต้องไม่อยู่ในระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่น
2. ต้องผ่านการกลั่นกรองและประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิตามขั้นตอนที่วารสารฯ กำหนดไว้
3. บทความที่ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว หากไม่สามารถตีพิมพ์ได้ทันในฉบับปัจจุบัน กองบรรณาธิการจะนำบทความดังกล่าวตีพิมพ์ในฉบับถัดไป โดยพิจารณาตามลำดับของการส่งบทความ
4. ผู้เขียนต้องส่งบทความต้นฉบับที่จัดพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word เข้าสู่ระบบเว็บไซต์ของวารสารฯ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru> ในกรณีที่ท่านไม่สามารถส่งบทความเข้าสู่ระบบได้ สามารถติดต่อประสานงาน (คุณปฐมพงษ์ เมืองขาว) เบอร์โทร 053-776137

การพิจารณาบทความ

1. เมื่อผู้เขียนส่งบทความเข้าสู่ระบบแล้ว กองบรรณาธิการจะพิจารณา กลั่นกรองบทความในเบื้องต้นและแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบว่า “รับไว้เพื่อพิจารณา” หรือ “ไม่รับไว้พิจารณา” ภายใน 2 สัปดาห์ นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความในระบบเว็บไซต์ของวารสาร
2. ทุกบทความต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญตามสาขาวิชา (Peer Review) โดยเป็นการประเมินลับสองทาง (Double-Blinded) ทุกบทความต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความอย่างน้อยบทความละ 2 ท่าน (ใช้จนถึงวารสารฯ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม 2564) และสำหรับวารสารฯ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – ธันวาคม 2565 เป็นต้นไป กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความจำนวน 3 ท่าน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ โดยมีขั้นตอนและเวลาในการประเมินบทความดังนี้
 - 2.1 ผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้เวลาในการพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 1 เดือน/บทความ
 - 2.2 กองบรรณาธิการ จะส่งผลการพิจารณาบทความของผู้ทรงคุณวุฒิให้แก่ผู้ส่งบทความทราบภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากที่กองบรรณาธิการได้รับผลการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และได้ตรวจสอบข้อเสนอนั้นแล้วและส่งกลับเป็นที่เรียบร้อยแล้ว
 - 2.3 กรณีที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อเสนอนั้นให้แก่ไขบทความ ผู้ส่งบทความต้องดำเนินการแก้ไขบทความ หรือ ชี้แจงในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขบทความตาม

ข้อเสนอแนะได้ โดยให้กรอกรายละเอียดการแก้ไขต่าง ๆ ในแบบรายงานการแก้ไขตามข้อเสนอแนะ และนำส่งไฟล์บทความที่แก้ไขเรียบร้อยแล้วพร้อมด้วยไฟล์แบบรายงานการแก้ไขตามข้อเสนอแนะที่จัดพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word เข้าสู่ระบบเว็บไซต์ของวารสารฯ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru> โดยให้อัพโหลดไฟล์ในช่องไฟล์บทความที่แก้ไข (Revisions) ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

ผลการพิจารณาบทความมีดังนี้

1. ควรได้รับการตีพิมพ์ โดยไม่มีการแก้ไข (ยอมรับการตีพิมพ์)
2. ควรได้รับการตีพิมพ์ แต่ต้องแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้ประเมินก่อน โดยผู้ประเมินขอพิจารณาสิ่งที่ปรับแก้แล้วอีกครั้ง (ในกรณีนี้ กองบรรณาธิการจะดำเนินการส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินอีกครั้งโดยใช้เวลาตามข้อที่ 2.1 และ 2.2 - 2.3 ตามลำดับ จนกว่าผู้ทรงคุณวุฒิจะยอมรับการตีพิมพ์ โดยไม่มีการแก้ไข)
3. ควรได้รับการตีพิมพ์ แต่ต้องแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้ประเมินก่อน โดยผู้ประเมินไม่ขอพิจารณาอีกครั้ง (ในกรณีนี้ กองบรรณาธิการจะดำเนินการตรวจสอบบทความและแบบรายงานการแก้ไขตามข้อที่ 2.3 ก่อนยอมรับการตีพิมพ์)
4. ไม่ผ่านการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ (ไม่ยอมรับการตีพิมพ์)

หมายเหตุ: กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน

3. กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ได้รับการยอมรับการตีพิมพ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ และเป็นบทความมีความถูกต้องสมบูรณ์ ตรงตามรูปแบบที่วารสารฯ กำหนด รวมถึงได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องจากกองบรรณาธิการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงเพื่อจัดทำรูปเล่ม โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1 – 2 เดือน ก่อนตีพิมพ์บนเว็บไซต์ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

การเตรียมต้นฉบับบทความเพื่อเสนอตีพิมพ์

1. จำนวนหน้าของบทความ

บทความวิชาการและบทความวิจัย ที่ส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์นั้น ให้มีจำนวนหน้ารวมบรรณานุกรม/รายการอ้างอิงแล้ว คือ ไม่น้อยกว่า 15 หน้า แต่ไม่เกิน 25 หน้า

2. รูปแบบการเขียนบทความ

ประกอบด้วย หัวข้อ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 รายละเอียดเบื้องต้นของบทความ ประกอบด้วย

1. ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้แต่งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ กรณีมีผู้แต่งหลายคน ชื่อผู้แต่งคนแรกจะถือเป็นชื่อหลัก และเป็นชื่อสำหรับติดต่อกับกองบรรณาธิการ
3. ชื่อสังกัดภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
4. บทคัดย่อ ภาษาไทย
5. คำสำคัญ ภาษาไทย
6. บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาอังกฤษ
7. คำสำคัญ (Keywords) ภาษาอังกฤษ

ส่วนที่ 2 ส่วนเนื้อหา

กรณี “บทความวิชาการ” ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. บทนำ 2. เนื้อหา 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กรณี “บทความวิจัย” ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ทฤษฎี และสมมติฐานการวิจัย (ถ้ามี) ขอบเขตการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับ
2. ผลการวิจัย (ส่วนเนื้อหางานวิจัย) เป็นการนำเสนอส่วนการศึกษาวิเคราะห์งานวิจัย รวมทั้งส่วนของการทบทวนวรรณกรรม (ถ้ามี)
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกำหนดหัวข้อการเขียนบทความวิชาการ/วิจัย

ให้ดำเนินการโดย กำหนดหัวข้อใหญ่เป็นลำดับไป ใช้ตัวเลขอารบิก คือ 1...2...3...4...
ในกรณีมีหัวข้อย่อย ให้เรียงหัวข้อย่อยได้อีกเพียง 2 ระดับ แต่หากมีหัวข้อย่อยอีก ให้ใช้เป็น
ตัวเลขแล้วตามด้วยวงเล็บเปิด ดังนี้

1. (หัวข้อใหญ่)

1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 1)

1.1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 2)

1).....

2).....

ส่วนที่ 3 ส่วนอ้างอิง

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ฯ กำหนดให้ใช้การอ้างอิงแบบเชิงอรรถเท่านั้น
และให้มีบรรณานุกรม/รายการอ้างอิง ไว้ในตอนท้ายของบทความ โดยรูปแบบการอ้างอิงให้
เป็นไปตามรูปแบบการตีพิมพ์ที่วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย กำหนด

3. รายละเอียดส่วนประกอบของบทความวิชาการ/บทความวิจัย

1. รายละเอียดเบื้องต้น

ชื่อเรื่อง ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Title) ควรกะทัดรัดไม่ยาวเกินไป ต้นฉบับ
ภาษาไทยให้พิมพ์ชื่อเรื่องภาษาไทยก่อน แล้วตามด้วยภาษาอังกฤษ (ภาษาอังกฤษให้ใช้คำ
ขึ้นต้นอักษรตัวใหญ่ตามด้วยอักษรตัวเล็ก ยกเว้นคำบุพบท/คำเชื่อมให้ขึ้นต้นด้วยตัวเล็ก
เช่น Human Rights in Court of Justice)

ชื่อผู้เขียนทุกคน (Authors) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ระบุชื่อเต็ม –
นามสกุลเต็มของผู้เขียน (โดยไม่ต้องมีคำนำหน้าชื่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และ
ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีชื่อที่เป็นภาษาอังกฤษให้ขึ้นต้นด้วยตัวอักษรตัวใหญ่ เช่น
Patompong Muangkhwaw)

ชื่อสังกัดของผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วย สถานที่ทำงาน
และที่อยู่ของสถานที่ทำงาน หรือที่อยู่ตามระเบียบ (กรณีไม่ได้ทำงาน) ชื่อจดหมาย
อิเล็กทรอนิกส์

บทคัดย่อ (Abstract) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่ควรเกินอย่างละ
10 บรรทัด หรือไม่เกิน 350 คำ

คำสำคัญ (Keywords) กำหนดคำสำคัญที่เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้ทำคำค้นในระบบฐานข้อมูล โดยให้ระบุทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยใส่ไว้ถัดจากบทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีจำนวนอย่างละไม่เกิน 5 คำ

2. ส่วนเนื้อหา

บทความวิชาการ ควรประกอบด้วย 1. บทนำ 2. เนื้อหา ซึ่งแบ่งเป็นประเด็นหลัก ประเด็นรอง ประเด็นย่อย 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัย ประกอบด้วย

ส่วนนำ ได้แก่ ชื่อเรื่องงานวิจัย ชื่อผู้วิจัยและคณะตลอดจนรายละเอียดของผู้วิจัย และบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ส่วนเนื้อหา ควรประกอบด้วย หัวข้อต่อไปนี้ 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 2. แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง 3. วัตถุประสงค์การวิจัย 4. สมมติฐานการวิจัย(ถ้ามี) 5. ขอบเขตการวิจัย 6. วิธีดำเนินการวิจัย 7. ประโยชน์ที่ได้รับ 8. ผลการวิจัย(สรุปผลการวิจัยอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ)

ส่วนอ้างอิง ในเนื้อเรื่องของบทความ ให้ใช้การอ้างอิงแบบเชิงบรรณานุกรม

4. หลักเกณฑ์การพิมพ์ส่วนประกอบของบทความ

วารสารฯ กำหนดให้ผู้เขียนบทความ ต้องดำเนินการเตรียมต้นฉบับ ดังนี้

ขนาดกระดาษที่ใช้พิมพ์ ให้กำหนดขนาดเป็น B5 (176 ซม. x 250 ซม.)

รูปแบบและขนาดตัวอักษร กำหนดรูปแบบตัวอักษรในเนื้อหาใช้ TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 15 พอยต์ แบบตัวอักษรปกติ แต่ในหัวข้อให้ใช้ตัวอักษรหนา **ยกเว้น** ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ใช้ขนาดตัวอักษร 18 พอยต์ แบบตัวอักษรหนา

การตั้งค่าน้ำกระดาษ ระยะขอบส่วนบนหัวกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.50 ซม. ระยะขอบซ้ายมือ เว้นว่างขนาด 2.75 ซม. ระยะขอบขวามือและส่วนท้ายของกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.0 ซม. และการพิมพ์คำในบทความไม่ควรตัดคำ

การขึ้นหน้าใหม่

ถ้าพิมพ์มาถึงบรรทัดสุดท้ายของหน้ากระดาษ และจะต้องขึ้นหน้าใหม่ แต่มีข้อความเหลืออีกเพียงบรรทัดเดียวก็จะจบบนหน้าเดิม ให้พิมพ์ต่อไปหน้าเดิมจนจบบนหน้านั้น แล้วจึงขึ้นย่อหน้าใหม่ในหน้าถัดไป โดยย่อเข้ามาประมาณ 1.25 ซม.

ถ้าต้องการขึ้นย่อหน้าใหม่ แต่มีเนื้อที่เหลือให้พิมพ์ได้อีกเพียงบรรทัดเดียวในหน้านั้น ให้ยกย่อนั้นไปตั้งพิมพ์ในหน้าถัดไป

ตัวเลข ให้ใช้ตัวเลขอารบิกอย่างเดียว

ลำดับหน้า ให้พิมพ์ตัวเลขลำดับหน้าบทความ ให้ใส่เลขหน้ากำกับทุกหน้า *ตรงด้าน*
ขอบบนขวา

ตาราง และภาพ

กรณีมีการทำตารางในเนื้อหาของบทความ ให้ทุกตารางจะต้องมีเลขกำกับ โดยลำดับเลขตารางต่อกันไป พิมพ์ด้วยตัวอักษรตัวหนา เช่น ตาราง 1 ตาราง 2 เรียงกันไป ต่อด้วยชื่อตารางต่อท้าย จากนั้นเว้นระยะ 1 บรรทัด และพิมพ์ตารางตรงกลางห่างจากขอบซ้ายและขอบขวากระดาษเท่ากัน ตามตัวอย่างการพิมพ์ตาราง หากมีการอ้างอิงตารางใด ก็ให้อ้างถึงเลขกำกับตารางนั้นด้วยทุกครั้ง

ภาพประกอบ ให้ใช้แนวปฏิบัติเช่นเดียวกับเรื่องตารางที่กล่าวมาแล้ว เช่น ภาพ 1 ภาพ 2 แต่ต่างกันตรงการเขียนชื่อภาพ ให้เขียนชื่อภาพด้านล่าง พร้อมเขียนที่มา

ตัวอย่าง การพิมพ์ตาราง

ตาราง 1 การคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	จำนวนประชากร	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
1. แม่หญิงไถลื้อ อำเภอกุฉินารายณ์	83	$(83/248) \times 157$	52

ตัวอย่างกรณี (ตารางต่อ)

ตาราง 1 (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	จำนวนประชากร	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
2. แม่หญิงไถลื้อ อำเภอลำดวน	80	$(80/248) \times 157$	50
3. แม่หญิงไถลื้อ อำเภอลำทะเมนชัย	85	$(85/248) \times 157$	53
รวม			155

ตัวอย่าง การพิมพ์ภาพประกอบ



ภาพ 1 ขนมดอกช้อ

ที่มา: ธิติ ไวกวี, รายงานวิจัยเรื่องขนมดอกช้อ, คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, 2561, 78.

การลำดับหัวข้อ ให้ปฏิบัติดังนี้

การลำดับหัวข้อ กรณีมีเลขกำกับให้ใช้ระบบตัวเลข โดยใส่มหัพภาค (.) หลังตัวเลข

การจัดวางหัวข้อให้เป็นไปตามระดับความสำคัญของหัวข้อดังนี้

(เครื่องหมาย ✓ แทนการเว้น 1 ช่วงตัวอักษร)

1. ✓✓ หัวข้อใหญ่
- 1.1 ✓✓ หัวข้อรอง.....
- 1.1.1 ✓✓ หัวข้อย่อย.....
- 1) ✓✓
- 2) ✓✓

ตัวอย่างเช่น

1. วิธีดำเนินการวิจัย

1.1 รูปแบบการทำวิจัย

1.1.1 วิจัยเอกสาร มีดังนี้

- 1) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ
- 2) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

5. การอ้างอิงและบรรณานุกรมสำหรับบทความ

การอ้างอิง คือ การระบุแหล่งที่มาของข้อความในตัวเองทั้งหมดที่ยกมาโดยตรงหรือประมวลความคิดมา

รูปแบบการอ้างอิง ที่วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายกำหนด คือ รูปแบบตามเกณฑ์ของ Turabian โดยใช้การอ้างอิงเชิงบรรณานุกรม (Notes – Bibliography Style) และลงรายการอ้างอิงท้ายเล่มแบบบรรณานุกรม (Bibliography)

การอ้างอิงแบบเชิงบรรณานุกรม (Notes - Bibliography Style) คือ การอ้างอิงที่ระบุที่มาของข้อความในตัวเอง นอกจากนี้นี้ยังใช้เชิงบรรณานุกรม เป็นการโยงให้ผู้อ่านได้ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าอื่นของบทความ โดยการเขียนหรือพิมพ์ไว้ส่วนล่างของกระดาษ ซึ่งต้องการโยงข้อความนั้นๆ หลักการเขียนเชิงบรรณานุกรม ให้ดำเนินการตามที่กำหนดดังนี้

1. รูปแบบตัวอักษรที่ใช้คือ TH SarabunPSK ขนาด 12 พอยต์
2. การพิมพ์เชิงบรรณานุกรม ให้พิมพ์เชิงบรรณานุกรมไว้ส่วนของแต่ละหน้าที่ยังอ้างอิงถึง และให้แยกจากเนื้อเรื่องโดยขีดเส้นคั่นขวางจากขอบซ้ายของกระดาษยาวประมาณ 20 ตัวพิมพ์ โดยให้บรรทัดสุดท้ายของข้อความในเชิงบรรณานุกรมอยู่ห่างจากขอบกระดาษด้านล่าง 2 ซม.

3. การพิมพ์เชิงบรรณานุกรมให้พิมพ์ชิดขอบซ้าย รายการโดยยาวเกิน 1 บรรทัด บรรทัดต่อมาให้พิมพ์ขอบชิดแนวด้านซ้ายมือทุกบรรทัดจนจบรายการนั้น

4. การเรียงลำดับเลขของเชิงบรรณานุกรม ให้เริ่มเชิงบรรณานุกรมแรกของบทความด้วยเลข 1 ต่อเนื่องกันไป โดยให้ยกระดับสูงเหนือตัวอักษรตัวแรกของข้อความในส่วนเชิงบรรณานุกรม กรณีในหน้านั้น ๆ มีเชิงบรรณานุกรมขยายความ หรือเชิงบรรณานุกรมมากกว่า 1 รายการ (แต่ต้องไม่เกิน 5 รายการ) *เชิงบรรณานุกรมในหน้าใด ต้องจบในหน้านั้น ไม่ให้พิมพ์ในหน้าถัดไป*

5. การเขียนเชิงบรรณานุกรม เมื่ออ้างอิงถึงเอกสารซ้ำ

- *หากไม่มีเอกสารอื่นมาค้น* ให้ใช้คำว่า

เรื่องเดียวกัน. (สำหรับภาษาไทย)

ibid. (สำหรับภาษาอังกฤษ)

- หากอ้างอิงเอกสารเรื่องเดียวกัน *แต่ต่างหน้ากัน* ให้ลงเลขหน้ากำกับด้วย เช่น เรื่องเดียวกัน, 13. (สำหรับภาษาไทย)

ibid., 13. (สำหรับภาษาอังกฤษ)

- หากอ้างอิงถึงเอกสารเรื่องเดียวกัน *แต่มีเอกสารอื่นมาค้น* ให้ลงรายการอย่างย่อ คือ ชื่อผู้แต่ง ชื่อเรื่อง และเลขหน้า ส่วนรายการที่เกี่ยวกับสถานที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ปีที่พิมพ์ ให้ตัดออก เช่น

ทศพร มุลรัตน์, *กฎหมายมหาชน*, 19.

อ้างอิงท้ายเล่มแบบบรรณานุกรม (Bibliography) คือ เป็นการรวบรวมรายการอ้างอิงที่ใช้อ้างอิงในเนื้อหาหรือที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาไว้ในส่วนท้ายของผลงานวิชาการหรือในบทความ โดยการจัดเรียงรายการตามลำดับตัวอักษรของชื่อผู้เขียนหรือชื่อเรื่อง (กรณีไม่มีชื่อผู้เขียน) ทั้งนี้ ให้จัดเรียงรายการภาษาไทยก่อนรายการอ้างอิงที่เป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศ

6. การลงรายละเอียดในเชิงบรรณานุกรม

เพื่อให้การอ้างอิงในวารสารนิติรัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นไปด้วยความถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานวารสารวิชาการ จึงกำหนดรายละเอียดของการลงรายการในเชิงบรรณานุกรม เพื่อให้ผู้เขียนบทความมีแนวทางในการดำเนินการตามที่กำหนด โดยสามารถดูตัวอย่างการลงรายละเอียดในเชิงบรรณานุกรมได้ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

จริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ (Publication Ethics)

ในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

(ปรับปรุงข้อมูล วันที่ 31 พ.ย. 2564)

จริยธรรมของผู้เขียนบทความ (Duties of Authors)

1. ผู้เขียนบทความต้องรับรองว่า บทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาขอรับการตีพิมพ์นั้นไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อนหรือไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น
2. ผู้เขียนบทความต้องไม่บิดเบือนข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง หรือไม่ปลอมแปลงหรือสร้างข้อมูลอันเป็นเท็จ
3. ผู้เขียนบทความต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น หากมีการนำผลงานหรือข้อความใดๆ ของผู้อื่นมาใช้ในบทความ ต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง และต้องทำเอกสารอ้างอิงไว้ตอนท้ายของบทความ
4. ผู้เขียนต้องระบุชื่อผู้เป็นเจ้าของผลงานร่วมทุกคน ระบุบทบาทหน้าที่และสัดส่วนความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ในกรณีที่มีผู้เขียนหลายคน หรือหากมีบุคคลที่มีได้มีส่วนร่วมในการจัดทำบทความ จะไม่อนุญาตให้ใส่ชื่อผู้ที่มีได้มีส่วนร่วมดังกล่าวลงไปเด็ดขาด
5. ผู้เขียนบทความต้องเขียนบทความให้ถูกต้อง ตามรูปแบบและหลักเกณฑ์การเสนอบทความ รวมทั้งการอ้างอิงที่กำหนดไว้ในวารสารอย่างเคร่งครัด
6. ผู้เขียนบทความต้องระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนในการทำวิจัย, ต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (หากมี)
7. หากบทความของผู้เขียนมีความเกี่ยวข้องกับการใช้สัตว์ ผู้เข้าร่วม หรืออาสาสมัคร หรือผลการวิจัยมีประเด็นที่ประหลาดต่อผู้ให้ข้อมูล ผู้เขียนบทความควรตรวจสอบว่า ได้ดำเนินการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามหลักจริยธรรม และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงต้องได้รับความยินยอมก่อนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล หรือแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ หรือในสัตว์ทดลองประกอบด้วยทุกครั้ง เป็นต้น
8. ในกรณีตรวจพบ (แม้ในภายหลังที่ตีพิมพ์ไปแล้ว) ว่า มีการทำผิดจริยธรรมของผู้เขียนบทความ ในข้อ 1,2,3,4 วารสารจะตัดสิทธิ์การตีพิมพ์เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และวารสารจะแจ้งหน่วยงานที่ผู้เขียนบทความสังกัดหรือผู้เขียนบทความ แล้วแต่กรณีต่อไป

จริยธรรมของบรรณาธิการวารสาร (Duties of Editors)

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารทุกบทความ โดยพิจารณาด้านเนื้อหาบทความว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายและขอบเขตของวารสาร

2. บรรณาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนหรือการคัดลอกผลงานผู้อื่น (Plagiarism) ทุกบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์ หากตรวจพบความซ้ำซ้อนหรือพบการคัดลอกผลงานของผู้อื่นในกระบวนการประเมินบทความ บรรณาธิการต้องหยุดกระบวนการประเมิน และติดต่อผู้เขียนบทความทันที เพื่อขอคำชี้แจงประกอบการ “ตอบรับ” หรือ “ปฏิเสธ” การตีพิมพ์บทความนั้น ๆ ทั้งนี้ให้ถือเป็นสิทธิของบรรณาธิการสามารถถอนบทความได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เขียนบทความ

3. บรรณาธิการต้องไม่ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความ เพียงเพราะเหตุจากความสงสัยหรือความรู้สึกส่วนตัว และต้องให้โอกาสแก่ผู้เขียนบทความ หากหลักฐานมาพิสูจน์ข้อสงสัยนั้น ๆ เสียก่อน ต้องใช้หลักการพิจารณาบทความโดยอิงเหตุผลทางวิชาการ และต้องไม่มีอคติต่อผู้เขียนบทความและบทความที่พิจารณา ไม่ว่าด้วยกรณีใด อาทิ ด้านเชื้อชาติ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และสังกัดของผู้เขียนบทความ

4. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียนบทความ และผู้ประเมินบทความ แก่บุคคลอื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

5. บรรณาธิการต้องมีการกำกับดูแล การตีพิมพ์เผยแพร่บทความที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การตีพิมพ์เผยแพร่บทความของตนเอง (บรรณาธิการหรือหัวหน้ากองบรรณาธิการ) อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ ไม่นำบทความหรือวารสารไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานทางวิชาการของตนเอง

6. บรรณาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลและพิจารณาคุณภาพของบทความ เพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร และต้องคัดเลือกบทความมาตีพิมพ์ หลังจากผ่านกระบวนการประเมินบทความแล้ว โดยพิจารณาจากความชัดเจน และความสอดคล้องของเนื้อหา กับนโยบายของวารสาร มุ่งเน้นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีใหม่ได้จากประสบการณ์ การสังเคราะห์เอกสาร หรืองานวิจัย ในอันที่จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจไปสู่การวิจัยในหัวข้อวิชาการที่สำคัญ

7. บรรณาธิการและกองบรรณาธิการต้องปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของวารสารอย่างเคร่งครัด และต้องรักษามาตรฐานของวารสาร รวมถึงพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและมีความทันสมัย

8. บรรณาธิการ ต้องกำกับดูแล การเก็บค่าธรรมเนียมตีพิมพ์ (Page charge หรือ Processing fee) กล่าวคือ ต้องมีการดำเนินการที่ชัดเจนโปร่งใส เช่น มีการประกาศการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือ ระบุราคาหรือเงื่อนไขของการเรียกเก็บค่า Page charge ตามที่ระบุได้ประกาศไว้

จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ (Duties of Reviewers)

1. เมื่อได้รับความความจากบรรณาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิฯ ตระหนักว่า ตนเองอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ อาทิเช่น เป็นผู้ร่วมโครงการหรือดำเนินงานร่วม หรือรู้จักผู้เขียนบทความเป็นการส่วนตัว หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะอย่างอิสระได้ ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ควรแจ้งให้บรรณาธิการวารสารทราบและปฏิเสธการประเมินบทความนั้น ๆ

2. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ควรประเมินบทความในสาขาวิชาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ โดยพิจารณาความสำคัญของเนื้อหาในบทความที่จะมีต่อสาขาวิชานั้น ๆ คุณภาพของการวิเคราะห์ และความเข้มข้นของผลงาน ไม่ควรใช้ความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่มีข้อมูลรองรับมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบทความ

3. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ควรระบุผลงานวิจัยหรือผลงานทางวิชาการที่สำคัญ ๆ และสอดคล้องกับบทความที่กำลังประเมิน แต่ผู้เขียนบทความมิได้อ้างถึง เข้าไปในการประเมินบทความด้วย นอกจากนี้หากมีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือน หรือซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่นๆ ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ต้องแจ้งหรือชี้แจงให้บรรณาธิการทราบด้วย

4. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ต้องรักษาความลับและไม่เปิดเผยข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาประเมินแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ ตลอดจนไม่แสวงหาประโยชน์จากบทความที่ตนเองได้ทำการประเมิน

5. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ต้องรักษาระยะเวลาการประเมินบทความตามกรอบเวลาประเมินที่วารสารกำหนด โดยมีข้อเสนอแนะตลอดจนปรับปรุง ตามความคิดเห็นด้วยเหตุผลทางวิชาการของตนเองในแบบฟอร์มการประเมินหรือในเนื้อหาบทความ ด้วยความยุติธรรมตรงไปตรงมา ไม่มีอคติ

จัดพิมพ์โดย

ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี แอนด์ นื่อง พลัส

132/7 หมู่ 4 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย

เบอร์ติดต่อ 093-6311487





สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่