วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ISSN : 2539-7222

The Journal of Law, Public Administration and Social Science.
School of Law Chiang Rai Rajabhat University
Vol.6 No.2 (July – December 2022)

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2565)

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2565)

The Journal of Law, Public Administration and Social Science.

School of Law Chiang Rai Rajabhat University

Vol.6 No.2 (July – December 2022)

ISSN 2539-7222

นโยบาย

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ได้จัดทำวารสารฯ เพื่อเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งการพัฒนายกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานและทัศนะทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
2. เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะและแนวคิดด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย

ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับพิจารณาบทความวิชาการ 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 ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

กำหนดการตีพิมพ์ (Publication Date)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน
ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

จำนวนฉบับต่อปี (Publication Frequency)

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ ตีพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ

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

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะผู้จัดทำวารสารไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย และไม่ใช่ความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยและคณะผู้จัดทำ

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วรณัฐ บุญเจริญ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.มนัส สุวรรณ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
2. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
3. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสวงดี	มหาวิทยาลัยมหิดล
4. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์	ข้าราชการบำนาญ
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันโททัย	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 ธีระชัยมหิทธิ์	มหาวิทยาลัยพะเยา
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กองบรรณาธิการ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มูลรัตน์	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิสาราช	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พชรวรรณ ขำตุ้ม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรชัย อุฬารวงศ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยิ่งศักดิ์ เพชรนิล	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
7. อาจารย์นิฐิณี ทองแท้	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ฝ่ายจัดการและธุรการ

1. นายเกียรติศักดิ์ ศรีคำ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
2. นางสาวอนงค์ โถยะโล	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
3. นายปฐมพงษ์ เมืองขาว	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
4. นางสาวสุดารัตน์ ยาวิเลิง	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติรัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2565 ประกอบไปด้วยบทความภายนอก 10 บทความ ภายใน 5 บทความ โดยเป็นบทความวิจัย 8 บทความและบทความวิชาการ 7 บทความ ในเล่มมีบทความเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจหลายบทความ เช่น ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่า โดย วีระยุทธ หอมชื่น การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกรณีบรรจุภัณฑ์ โดย สิริญญารัตน์ อุ่นใจ และธานี วรภัทร์ การจัดการขยะโดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงในเขต อบต.เชียงบาน โดย วชิรวิชญ์ วรชิษณุพงศ์ และสิมินตราพร สุรินทร์ นอกจากนี้ยังมีบทความอื่นในด้านสังคมศาสตร์ บริหารรัฐกิจ ที่น่าสนใจเช่นเดียวกัน

วารสารฯขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer Review) ทุกท่านที่ได้ประเมินบทความและผู้เขียนที่ปรับแก้ไขตามคำแนะนำ ทั้งนี้เพื่อให้บทความมีมาตรฐานและความถูกต้อง ตลอดจนเนื้อหาที่ทันสมัยมีความรู้ใหม่ที่ได้จากการอ่านบทความ และเพื่อการนำไปอ้างอิงต่อยอดความรู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป วารสารฯ ยินดีรับบทความที่ส่งมาตามขอบเขตวารสารกำหนด แต่ต้องจัดทำรูปแบบให้ถูกต้องด้วยครับ

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม
บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำเพื่อประโยชน์ด้านการเกษตรและบรรเทาผลกระทบของภาวะน้ำแล้ง 1-23
Water Tax and Water Fee for Agriculture Development and Drought Mitigation
ณัชดนัย เงินจันทร์

ปัญหาว่าด้วยความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 25-45
Problems of the Democratic Legitimacy of Constitutional Court under the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017
รชณัฐ มะโนแสน

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชำรุดบกพร่องของผู้ขายสินค้าใช้แล้ว 47-65
Problems with the seller's defective liability for used goods
ธนัญชัย ทิพยมณฑล

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอัตวินิบาตของผู้เอาประกันชีวิต 67-79
A legal status of an insured has committed a suicide
สุเมธ จานประดับ, พรชัย สุนทรพันธุ์, และณชัชญา ทองจันทร์

การเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540-2553: การขับเคลื่อนการเมืองภาคประชาชนของกลุ่มอุดมการณ์ต่างสีเสื้อ 81-103
Thai Politics in B.E. 2540 (1997) – B.E. 2553 (2010): Driving the People's Politics of Ideological Groups of Different Colors
ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว

การจำกัดสิทธิของบุคคลผู้เคยต้องโทษจำคุกให้ขาดคุณสมบัติในการเข้ารับราชการ 105-125
Discrimination of person with a prison background in case of government career application.
พิทักษ์ ศศิสุวรรณ

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิชาการ

บริบทของแรงงานไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 127-147
The context of the Thai Labour from the past to the change of government 2475 B.E.
วนาภรณ์ พันธุ์พฤกษ์

****

บทความวิจัย

รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย 149-164
A Model of participative wisdom of the elderly in Pa Sang Subdistrict Administrative Organization, Wiang Chiang Rung District, Chiang Rai Province.
วราดวง สมณาศักดิ์

รูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย 165-183
Learning management of Historical site reservation law in awareness raising of Chiangsaen municipality area youth Chiangrai province.
ทศพร มูลรัตน์

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ 185-205
Legal Measures Related to the Collection of Environmental Taxation: A Case Study of the Collection of Packaging Tax
สิริญญารัตน์ อุ่นใจ และธานี วรภัทร์

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย 207-224
Legal Problems in Relation to Enforced Disappearance
ปิติวรรณ ตันติชัยนุสรณ์ และสัญญพงศ์ ลิ่มประเสริฐ

เหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ และเหตุบรรเทาโทษทางอาญาของบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต 225-241
Exemption Impunity and Mitigation from Criminal Punishment for Registered Life Partnerships
ดิลกธรรม อึ๊งโพธิ์

ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่า 243-263
A Legal Proposal for Addressing Air Pollution from Forest Burning
วีระยุทธ หอมชื่น

รูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือ โดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา 265-284
Model of Refuse Derived Fuel (RDF) Collaborative Waste Management in Chiang Ban Subdistrict Administrative Organization, Chiang Kham District, Phayao Province
วชิรวิชญ์ วรชิษณุพงศ์ และสิมินตราพร สุรินทร์

การศึกษาเปรียบเทียบคำพิพากษาศาลฎีกากรณีเรียกคืนทรัพย์จากการชำระดอกเบี้ยที่เกินกฎหมายกำหนด 285-302
A Comparative Study of the Supreme Court's Judgment in Cases of Property Recovery from Payment of Interest that Exceeds the Law
กันตพงศ์ แสงพวง

การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำเพื่อประโยชน์ด้านการเกษตรและบรรเทาผลกระทบของภาวะน้ำแล้ง

Water Tax and Water Fee for Agriculture Development and Drought Mitigation

ณัชดนัย เงินจันทร์*
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์
ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
Natchadanai Ngoenchan
Faculty of Law, Thammasat University Thaphrachan
Phra Chan Road, Phra Nakhon District, Bangkok 10200
Email: natchadanai.ngoe@dome.tu.ac.th

Received: November 29, 2021
Revised: February 11, 2022
Accepted: February 17, 2022

บทคัดย่อ

ปัญหาภัยแล้งเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและสร้างความเสียหายให้แก่ภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรกรรมที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำสาธารณะได้ ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณมหาศาลเพื่อบรรเทาแก้ไขปัญหาและต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านน้ำให้แก่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อให้มีแหล่งน้ำสำรองไว้ใช้ในทำเกษตรกรรม แต่การจัดทำบริการสาธารณะด้านน้ำย่อมเป็นการสร้างภาระด้านงบประมาณให้กับรัฐด้วยเช่นกัน การกำหนดราคาน้ำจะเป็นทางเลือกหนึ่งที่ช่วยให้รัฐมีรายได้เพื่อนำไปชดเชยกับรายจ่ายอันเป็นต้นทุนในการบริหาร เช่น ต้นทุนการจัดหาน้ำ ต้นทุนบริหาร และต้นทุนบำรุงรักษา

จากการศึกษาการกำหนดราคาค่าน้ำภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า สาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐแคลิฟอร์เนียของประเทศสหรัฐอเมริกา (USA) มีการบังคับใช้กฎหมายภาษีและค่าธรรมเนียมเรียกเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมจากแหล่งน้ำสาธารณะ

---

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์, ดร. สุมาพร มาระสันต์ กรรมการ, ศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ ศิริคุณโชติ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา.

ส่งผลให้ภาคเกษตรกรรมของแต่ละประเทศมี GDP ที่สูงขึ้น เนื่องจากสามารถลดต้นทุนในการบริหารจัดการน้ำลง และมีรายได้เพื่อนำไปใช้วิจัยและพัฒนาด้านเกษตรกรรมให้การทำเกษตรกรรมใช้น้ำในปริมาณที่ลดลงแต่ยังคงสามารถสร้างผลผลิตได้เพิ่มขึ้น

บทความฉบับนี้จึงได้ศึกษาโครงสร้างภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำของสาธารณรัฐประชาชนจีน กับรัฐแคลิฟอร์เนียของประเทศสหรัฐอเมริกา (USA) และเสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีน้ำขึ้นเป็นกฎหมายฉบับใหม่ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับจะต้องประกอบไปด้วยบทบัญญัติตามโครงสร้างทางภาษีและโครงสร้างทางค่าธรรมเนียม บทบัญญัติมอบอำนาจหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้เรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรม บทบัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำในท้องถิ่น และบทบัญญัติอันเกี่ยวกับต้นทุนที่ต้องนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีไปชดเชย

คำสำคัญ: ภาษีน้ำ, ค่าธรรมเนียมน้ำ, ภาษีท้องถิ่น, น้ำภาคเกษตรกรรม, ภาษีน้ำชลประทาน

Abstract

Drought impacts national water resources and national economic development, continually affecting Thailand despite governmental budgeting to address the problem, especially for agricultural land, with the highest water use, which cannot access the public water supply. The government has a responsibility to provide a public water supply benefiting local residents as well as building public water supplies or services that would entail administrative, water supply, operational, and maintenance costs. An alternative method, water pricing, would improve water management, drought mitigation, and governmental revenue. Agricultural water pricing challenges the government through conflicts with agricultural residents by levying taxes and fees for water use in the farming sector. To levy agricultural water taxes and fees equitably, reducing conflicts with farmers, the consent of farmers for levying should be obtained.

An international comparative legal study indicated that in other agricultural regions such as the People's Republic of China and the state of California in the United States of America (USA), levying taxes and fees on public utility water, natural water, and agriculture sector water use developed agricultural economies with high gross domestic products (GDPs) and agricultural development with efficient water use for technological farming.

In addition, water tax and fee structures were studied to be enabled by enacting new water tax legislation for agriculture water taxation and amending the Water Resources Act B.E. 2561 (2018; The Act) by stipulating more detailed provisions relating to agricultural water fee collection. Both laws should comprise provisions on agricultural water taxation and fee structures, permitting local authorities to collect agricultural water taxes and fees, allowing residents to participate in water management, and costs requiring taxation revenue to compensate for public spending.

Keywords: Water tax, Water fee, Local Tax, Agricultural Water, Irrigation Tax.

1. บทนำ/ความเป็นมา

ปัญหาน้ำแล้ง ภัยแล้ง เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยมาอย่างยาวนาน ข้อมูลจากศูนย์ติดตามและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติด้านการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงานสถานการณ์ภัยแล้งในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2562 - กุมภาพันธ์ พ.ศ.2563 พบว่ามีพื้นเกษตรกรรมได้รับความเสียหายรวม 1,624,501 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าว 1,442,674 ไร่ คิดเป็นสัดส่วน 89% ของพื้นที่การเกษตรที่ได้รับความเสียหายทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ 180,684 ไร่ และพื้นที่เพาะปลูกพืชสวนและอื่น ๆ อีก 1,143 ไร่ สร้างความเสียหายกว่า 2,500 ล้านบาทให้แก่ประเทศไทย[1] ปัญหาน้ำแล้งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในประเทศทำให้ไม่สามารถทำเกษตรกรรมและสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงชีพในเศรษฐกิจปัจจุบันที่บังคับให้ต้องมีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ การขาดรายได้ของเกษตรกรจึงก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นและส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการภายในประเทศลดลง รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการแก้ไขและบรรเทาปัญหาน้ำแล้งจึงมีการนำงบประมาณจากภาษีมาใช้สร้างแหล่งเก็บน้ำขนาดต่าง ๆ เก็บกักน้ำและนำงบประมาณจากภาษีมาใช้บรรเทาผลกระทบจากปัญหาน้ำแล้งที่เกิดขึ้น การสร้างโครงการแหล่งเก็บน้ำและการบรรเทาความเสียหายจากปัญหาน้ำแล้งสร้างต้นทุนในการบริหารจัดการทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก อีกทั้งภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีการใช้น้ำภายในประเทศสูงที่สุดจึงก่อให้เกิดแนวคิดในการกำหนดราคาค่าน้ำ (Water Pricing) เพื่อเรียกเก็บค่าน้ำจากการใช้น้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในช่วงระหว่างขั้นตอนการร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำในประเทศ ปรากฏว่ามีเสียงคัดค้านการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมเกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่าการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมเป็นการซ้ำเติมสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรส่งผลให้ต้องรับภาระเพิ่มขึ้นและดำรงชีพในยุคเศรษฐกิจในปัจจุบันได้อย่างยากลำบาก ในกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้บัญญัติถึงการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมไว้อย่างชัดเจน ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในประเทศไทยและพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในประเทศไทยยังไม่มีการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียม การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมจะเป็นการสร้างความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกับรัฐบาลไทยและอาจทำให้กระทบต่อฐานเสียงของรัฐบาลได้ เมื่อใดที่มีนโยบายเรียกเก็บค่าน้ำก็มักจะก่อให้เกิดกระแสคัดค้านการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมเสมอมา จากการศึกษาการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในประเทศไทยตามที่ปรากฏในกฎหมายบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย 2 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พบว่า พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

---

[1] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, *“รายงานสรุปข้อมูลสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์,”* https://data.moac.go.th/, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2564.

ได้มีบทบัญญัติในสิทธิหน่วยงานรัฐเรียกเก็บค่าชลประทานในอัตราไม่เกินไร่ละ 5 บาทต่อปี[2] แต่การจะเก็บค่าน้ำชลประทานตามกฎหมายได้จะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรอง คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดเก็บค่าน้ำ แต่ปรากฏว่าผ่านมาเกือบ 8 ทศวรรษ ก็ยังไม่การออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าชลประทานตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แต่ประการใด[3] ต่อมาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ การใช้น้ำภาคเกษตรกรรมจึงอาจมีการตีความว่าเป็นการใช้น้ำสาธารณะประเภทที่หนึ่งซึ่งเป็นการใช้น้ำในลักษณะเพื่อการยังชีพ[4] และไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำสาธารณะตามกฎหมายฉบับนี้[5] ประกอบกับที่ประชุมของคณะกรรมกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2564 ได้มีการเสนอในที่ประชุมว่าการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมยังไม่ควรให้มีการเก็บค่าน้ำสำหรับการทำเกษตรกรรมซึ่งอาจตีความได้ว่าการใช้น้ำภาคเกษตรกรรมเป็นการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง แต่อาจให้มีการพิจารณาถึงการเก็บค่าน้ำในช่วงน้ำแล้งหรือฤดูแล้งในภายหน้า[6] อย่างไรก็ตามการเก็บค่าน้ำในช่วงน้ำแล้งหรือฤดูแล้งยังไม่ปรากฏชัดเจนในรูปแบบกฎหมาย ดังนั้น การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมตามที่ปรากฏในกฎหมายบริหารจัดการน้ำทั้งสองฉบับ จึงยังไม่มีการนำเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในประเทศไทยทั้งในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียม

2. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบัญญัติค่าน้ำภาคเกษตรกรรม การแบ่งประเภทของการใช้น้ำสาธารณะออกเป็น 3 ประเภทตามบทบัญญัติในมาตรา 41 นั้น ไม่ได้แบ่งประเภทการใช้น้ำสาธารณะอย่างชัดเจน เป็นเพียงการยกตัวอย่างการใช้น้ำสาธารณะเท่านั้น การจัดประเภทการใช้น้ำสาธารณะต่าง ๆ จึงต้องพิจารณาจัดประเภทตามตัวอย่างตามที่ยกไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ก่อให้เกิดการตีความการใช้น้ำสาธารณะว่าเป็นการใช้น้ำในลักษณะหนึ่งจะต้องจัดอยู่ในการใช้น้ำประเภทใด ดังเช่น กรณีการใช้น้ำภาคเกษตรกรรมสามารถเป็นไปได้ทั้งการใช้น้ำสาธารณะประเภทที่หนึ่ง คือ เป็นการใช้น้ำสาธารณะเพื่อยังชีพและใช้ในปริมาณที่น้อย ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นการใช้น้ำสาธารณะประเภทที่สอง คือ การใช้น้ำในเชิงพาณิชย์และมีการใช้น้ำในปริมาณที่มาก บทบัญญัติในมาตรา 41[7] จึงยังคงขาดความชัดเจนในจัดประเภทการใช้น้ำอันจะต้องชำระค่าใช้น้ำสาธารณะ อีกทั้ง

---

[2] พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฉบับที่ 4 มาตรา 4.

[3] นิพนธ์ พัวพงศกร, *"ทำไมจึงควรเก็บค่าน้ำชลประทาน (ภาษีน้ำ),"* 2561, https://tdri.or.th/2018/05/water-tax/, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2563.

[4] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 41(1).

[5] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 42.

[6] คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, *"รายงานการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.),"* (การประชุมเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำมาตรา 41 48 และ 49 ครั้งที่ 4, ณ ทำเนียบรัฐบาล, 10 กันยายน 2564).

[7] *พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561*, มาตรา 41 บัญญัติว่า "การใช้น้ำสาธารณะแบ่งออกเป็นสามประเภท คือ (1) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายเรียกเก็บค่าใช้น้ำสาธารณะโดยวัตถุประสงค์โดยทั่วไปแล้ว แต่บทบัญญัติอันเกี่ยวกับการเก็บค่าน้ำกลับมีเพียงไม่กี่มาตรา ได้แก่ การแบ่งประเภทการใช้น้ำตามมาตรา 41 กับอำนาจการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขตามมาตรา 49 เท่านั้น และยังคงไม่ชัดเจนว่ารายได้จากการจัดเก็บจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ประการใด ครอบคลุมเพียงใด มีอัตรารูปแบบใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติในส่วนนี้อย่างชัดเจนจะช่วยลดกระแสคัดค้านหากมีการนำมาเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมได้ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังคงมีปัญหาบางประการที่จะต้องปรับปรุงหากต้องมีการจัดเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม

3. การให้บริการสาธารณะด้านน้ำในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมไปถึงพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดในประเทศ การให้บริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่ประการสำคัญของรัฐที่จะให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสะดวก ในภาคเกษตรกรรมการมีอยู่ของน้ำถือเป็นสิ่งจำเป็นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโต การจัดทำสาธารณูปโภคด้านน้ำ เช่น โครงการชลประทาน จะช่วยให้เกษตรกรมีน้ำใช้ทำเกษตรกรรมได้แม้ในช่วงน้ำแล้ง ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมอีกส่วนใหญ่กลับยังเข้าไม่ถึงกับบริการสาธารณะที่รัฐได้จัดทำขึ้น กลับต้องรอน้ำฝนตามธรรมชาติหล่อเลี้ยงพืชที่เพาะปลูกจึงจะสามารถทำเกษตรกรรมได้ หากช่วงใดฝนแล้งหรือในฤดูแล้งก็จะไม่สามารถทำเกษตรกรรมต่อไปได้ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำแล้งจึงจำเป็นต้องทำให้มีแหล่งเก็บน้ำให้มากพอเพื่อรองรับปริมาณน้ำจากธรรมชาติให้ได้มากที่สุด การกระจายพื้นที่หลายพื้นที่ในประเทศไทยเป็นแหล่งเก็บน้ำจะช่วยให้สามารถรองรับปริมาณน้ำฝนหรือน้ำจากธรรมชาติเพิ่มขึ้น

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาโครงสร้างการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เหตุผลและความจำเป็นในการนำหลักการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้บริหารจัดการน้ำเพื่อใช้ในด้านเกษตรกรรมเพื่อบรรเทาผลกระทบจากปัญหาน้ำแล้ง เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการทางภาษีและค่าธรรมเนียมของต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการนำระบบการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมมามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำในภาคเกษตรกรรมให้มีความเป็นธรรมต่อเกษตรกร และเสนอโครงสร้างภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อเรียกเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม

การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

(2) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

(3) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง".

2. ทฤษฎีทางภาษี ค่าธรรมเนียม และแนวคิดการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม

2.1 ลักษณะสำคัญของภาษีและค่าธรรมเนียม

2.1.1 ลักษณะสำคัญของภาษี

1) ภาษีต้องมีลักษณะบังคับโดยใช้อำนาจมหาชน กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีเป็นเงินภาคบังคับ โดยการจัดเก็บภาษีนี้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของรัฐ บุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐไม่มีอำนาจเก็บภาษีจากประชาชนได้ แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะสามารถเก็บภาษีอย่างไรขอบเขต การจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจและจำกัดอำนาจของรัฐในการเก็บภาษีด้วย นอกจากนี้แล้วสภาพบังคับของภาษียังครอบคลุมไปถึงผู้เสียภาษีเช่นกัน กล่าวคือ หากมีกฎหมายให้อำนาจรัฐในการจัดเก็บภาษีแล้วและกำหนดให้ผู้เสียภาษีมีหน้าที่ต้องเสียภาษีแล้ว แต่ผู้เสียภาษีกลับไม่ชำระภาษีตามกฎหมาย หรือชำระภาษีล่าช้า หรือใช้ช่องทางอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระภาษี ผู้เสียภาษีผู้นั้นก็ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

2) ภาษีเป็นรายได้ที่ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะและไม่มีผลตอบแทนโดยตรง กล่าวคือ เมื่อได้มีการเสียภาษีให้แก่รัฐแล้ว ผู้เสียภาษีจะไม่ได้รับสิ่งตอบแทนทางตรงอันใดเกิดขึ้นเนื่องจากการชำระภาษี แต่ผู้เสียภาษีอาจได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการชำระภาษีได้ในรูปแบบการบริการสาธารณะซึ่งมีลักษณะเป็นผลตอบแทนโดยอ้อมและไม่ได้สัดส่วนเท่ากับจำนวนภาษีที่ได้ชำระไป อีกทั้งภาษียังไม่รวมถึงค่าปรับที่ไม่เกี่ยวกับค่าปรับทางภาษีและเงินกู้ยืมตามกฎหมายที่ต้องชำระให้แก่รัฐ (Compulsory Loans) [8] การเก็บภาษีจากประชาชนเปรียบเสมือนการระดมเงินภาคประชาชนเพื่อให้รัฐใช้ดำเนินภารกิจสาธารณะเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการจัดเก็บเพื่อใช้เป็นงบประมาณของรัฐในการดำเนินประโยชน์สาธารณะในภาพรวมของประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องมีรายได้ชดเชยกับรายจ่ายที่รัฐได้ดำเนินการให้ภารกิจบรรลุเป็นผลสำเร็จ ซึ่งรายได้มีเสถียรภาพสูงสุดของรัฐนั้นก็คือ ภาษี

3) ภาษีมีลักษณะเป็นส่วนแบ่งสาธารณะในรูปแบบเงินตรา และมีลักษณะเป็นการถาวร[9] กล่าวคือ ภารกิจของรัฐล้วนแต่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนในประเทศ ฉะนั้น ประชาชนทุกคนจึงต้องร่วมกันรับภาระอันเกิดจากการดำเนินภารกิจของรัฐให้สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม โดยการจัดเก็บภาษีจึงเก็บในรูปแบบเงินตราซึ่งเป็นหน่วยแลกเปลี่ยนในทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เนื่องจากมีมูลค่าในตัวเงินตราเองและมีสภาพคล่องสูงเพื่อให้รัฐสามารถนำไปใช้ดำเนินภารกิจได้อย่างรวดเร็วและไม่มีอุปสรรคติดขัดจากการที่ต้องตีราคาทรัพย์สินอย่างอื่น

---

[8] OECD, *"Revenue Statistics INTERPRETATIVE GUIDE,"* https://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf., accessed September 16, 2021.

[9] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, *กฎหมายภาษีอากร*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2556), 9.

2.1.2 ลักษณะสำคัญของค่าธรรมเนียม

1) ค่าธรรมเนียมไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ แต่เป็นภาคสมัครใจ กล่าวคือ ผู้ชำระค่าธรรมเนียมไม่จำเป็นจะต้องชำระค่าธรรมเนียมให้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการ การชำระค่าธรรมเนียมจะเกิดขึ้นก็ต้องเมื่อผู้ชำระเต็มใจที่จะชำระให้กับหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งประสงค์ถึงประโยชน์บางประการที่ผู้ชำระจะได้รับตอบแทนเนื่องจากการชำระเงินนั้น แม้จะมีกฎเกณฑ์กำหนดให้มีการชำระค่าธรรมเนียมก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ชำระค่าธรรมเนียมต้องชำระค่าธรรมเนียมเสมอไป การไม่ชำระค่าธรรมเนียมก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ชำระจะต้องรับโทษประการใดเนื่องจากการไม่ชำระ เพียงแต่ว่าผู้ชำระก็ไม่อาจได้รับประโยชน์จากบริการของหน่วยงานรัฐนั้นได้

2) ค่าธรรมเนียมต้องมีผลตอบแทนเกิดขึ้นในทันทีและจำนวนค่าธรรมเนียมต้องสอดคล้องกับบริการสาธารณะที่ได้รับ กล่าวคือ การจ่ายค่าธรรมเนียมผู้ชำระมุ่งประสงค์ในการบริการที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ฉะนั้น การจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการ ผู้ชำระค่าธรรมเนียมก็จำเป็นต้องได้รับผลตอบแทนจากการชำระนั้นโดยทันทีด้วย และผลตอบแทนที่ได้รับนั้นก็ต้องได้สัดส่วนกับค่าธรรมเนียมที่ได้ชำระไปด้วย

3) ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดอัตราค่าตอบแทนแต่เพียงฝ่ายเดียวภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนั้น ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ใช้บริการไม่อาจเป็นผู้กำหนดค่าธรรมเนียมได้ แต่ฝ่ายปกครองจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนเท่าใดนั้นจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายมอบอำนาจให้สามารถกำหนดได้ ในขณะเดียวกันกฎหมายก็ต้องจำกัดอำนาจโดยอาจกำหนดอัตราเพดานไว้ได้ เพื่อไม่ให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง

2.1.3 ความแตกต่างระหว่างภาษีและค่าธรรมเนียม

1) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเงินภาคบังคับ การเก็บภาษีมีลักษณะเป็นเงินภาคบังคับที่รัฐอาศัยอำนาจมหาชนในการเรียกเก็บจากประชาชนและรัฐก็จำเป็นที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่เสียภาษี กล่าวคือ ประชาชนทุกคนภายในรัฐเป็นผู้เสียภาษีและมีหน้าที่ในการเสียภาษีให้กับรัฐเพราะถือว่าประชาชนต้องร่วมกันรับภาระในการบริหารประเทศ หากผู้เสียภาษีไม่ยอมเสียภาษีโดยการเลี่ยงภาษี หนีภาษี หรือแม้กระทั่งการชำระภาษีล่าช้า ผู้เสียภาษีผู้นั้นอาจต้องรับโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย ในขณะที่การเก็บค่าธรรมเนียมมีลักษณะเป็นเงินภาคสมัครใจของประชาชนในฐานะผู้ใช้บริกา รผู้ประสงค์จะรับการบริการจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการ หมายความว่า หากผู้ใช้บริการไม่ต้องการชำระค่าธรรมเนียม ผู้ใช้บริการก็ไม่สามารถใช้บริการได้ เมื่อไม่มีการใช้บริการ ผู้ให้บริการก็ไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการได้ แต่หากผู้ใช้บริการมีใช้บริการแล้ว ผู้ใช้บริการก็ต้องมีหน้าที่ชำระค่าบริการให้กับหน่วยงานของรัฐด้วย

2) ข้อพิจารณาจากผลตอบแทนเนื่องจากการชำระภาษีไม่มีผลตอบแทนโดยตรงเนื่องจากการชำระภาษี กล่าวคือ ผู้เสียภาษีเมื่อได้เสียภาษีให้แก่รัฐแล้ว ผู้เสียภาษีก็ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงเนื่องจากการชำระภาษี จะเห็นว่าเพียงเฉพาะการไม่มีผลประโยชน์โดยตรงจากการชำระเท่านั้นที่เป็นเงื่อนไขของภาษีอากร ผู้เสียภาษีอาจได้รับเป็นผลประโยชน์ตอบแทนโดยอ้อมแต่ต้องไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนเงินที่ได้ชำระและเป็นไปเพื่อบริการสาธารณะของรัฐทั้งประเทศ เช่น รัฐมีการสร้างถนนหรือจัดให้มีแสงไฟส่องสว่างตามทาง ในขณะที่ค่าธรรมเนียมเป็นการเรียกเก็บเนื่องจากตอบแทนการให้บริการของหน่วยงานรัฐ โดยความสมัครใจของผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้บริการ และผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับต้องเป็นผลตอบแทนโดยตรงซึ่งต้องได้รับทันทีที่มีการชำระ อีกทั้งต้องได้สัดส่วนกับจำนวนค่าตอบแทนที่ผู้ใช้บริการได้ชำระ

3) ข้อพิจารณาด้านวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ การจัดเก็บภาษีมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นรายได้ในการบริหารประเทศของรัฐและเป็นการทั่วไป ไม่ใช้กับกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะ เงินภาษีที่จัดเก็บได้จะมีการนำไปรวมในเงินของแผ่นดินและจัดสรรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อนำไปดำเนินภารกิจสาธารณะต่อไป ในลักษณะชดเชยรายจ่ายสาธารณะของประเทศ[10] และผู้เสียภาษีไม่อาจรู้ได้ว่าเงินที่จัดเก็บภาษีจะเอาไปใช้ทำภารกิจประเภทใดโดยเฉพาะ แตกต่างจากค่าธรรมเนียมที่มีวัตถุประสงค์ในการเก็บเพื่อใช้ในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ เงินที่เก็บได้จะมีการนำไปใช้ประโยชน์กับการให้บริการนั้นต่อไป และเป็นการเก็บเพื่อชดเชยต้นทุนดำเนินการที่เกิดขึ้นกับการให้บริการ

2.3 แนวคิดการเก็บค่าทรัพยากรน้ำภาคเกษตรกรรม

2.3.1 แนวคิดการจัดเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมโดยภาษี

1) การนำมาตรการภาษีทรัพย์สินมาใช้บังคับ น้ำซึ่งมีสถานะเป็นของเหลวจึงและจำเป็นต้องการภาชนะเพื่อรองรับให้สามารถคงรูปร่างได้ซึ่งภาชนะที่มารองรับน้ำตามธรรมชาติก็คือ ดิน โดยน้ำมีแหล่งเก็บน้ำอยู่ 2 ประเภท คือ น้ำผิวดิน (Surface Water) เช่น แม่น้ำลำธาร กับน้ำใต้ดิน (Ground Water) เช่น น้ำบาดาล ทรัพยากรน้ำจึงสามารถนำไปเชื่อมโยงกับพื้นดินและพื้นดินก็เชื่อมโยงต่อไปยังภาษีทรัพย์สินซึ่งก็คือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักกรรมสิทธิ์ทางกฎหมายแพ่งที่กล่าวว่า “บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนได้ครอบครอง ย่อมหมายความรวมไปถึงส่วนที่อยู่เหนือที่ดินตามแนวดิ่งและส่วนที่อยู่ใต้ดินตามแนวดิ่งด้วย” ดังนั้น ทรัพยากรใด ๆ ที่อยู่ติดกับที่ดินย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วย หากที่ดินมีแหล่งน้ำประกอบไม่ว่าจะเป็นบ่อเก็บน้ำหรือน้ำบาดาลที่อยู่ใต้ดิน น้ำในที่ดินก็ย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินด้วยและถือเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินด้วย เมื่อน้ำเป็นทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินและถือเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินแล้ว ที่ดินที่มีแหล่งน้ำเป็นส่วนประกอบจะต้องมีการพิจารณาประเมินมูลค่าของ

[10] เรื่องเดียวกัน, 10.

ที่ดินเพื่อนำไปเป็นฐานภาษี นอกจากนี้ที่ดินที่อยู่ใกล้กับแหล่งน้ำที่เป็นสาธารณูปโภคอันเกิดจากรัฐย่อมได้รับประโยชน์จากการใช้แหล่งน้ำก็ควรต้องมีมูลค่าที่ดินสูงกว่าที่ดินที่ไม่มีแหล่งน้ำที่เป็นสาธารณูปโภคของรัฐ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงอาจเป็นมาตรการทางภาษีอย่างหนึ่งที่มีการเก็บค่าน้ำแฝงอยู่ในตัวแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติภาษีน้ำไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่การเก็บภาษีน้ำโดยมาตรการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ไม่ได้เป็นการจัดเก็บภาษีตามปริมาณน้ำที่มีการบริโภคไป (Water Use) แต่เป็นการเก็บภาษีน้ำโดยเน้นการเข้าถึงน้ำเป็นหลัก (Water Access)[11] ซึ่งต้องพิจารณาว่าเจ้าของที่ดินมีการครอบครองทรัพย์สินอันเป็นที่ดินซึ่งประกอบไปด้วยแหล่งน้ำหรือมีความใกล้กับแหล่งน้ำสาธารณะหรือแหล่งน้ำชลประทานมากน้อยเพียงใด หากสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำได้ง่ายหรือมีความใกล้แหล่งน้ำสาธารณะก็ย่อมต้องเสียภาษีเป็นจำนวนที่มากเนื่องจากมูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมหมายความว่าการยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก็เป็นการยกเว้นการเก็บค่าน้ำไปในตัว

2) การนำมาตรการภาษีเงินได้มาใช้บังคับ ภาษีเงินได้อาจไม่ได้มีความสัมพันธ์กับทรัพยากรน้ำให้เห็นได้อย่างเด่นชัดอันจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีน้ำได้ดังเช่นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วภาษีเงินได้กลับเป็นเครื่องมือที่รัฐอาจนำมาเป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนสามารถดำเนินการตามแผนนโยบายที่รัฐได้จัดทำไว้และมีประสิทธิภาพในการสร้างแรงจูงใจได้สูง เนื่องจากคุณสมบัติพิเศษของความเป็นภาษีและเป็นภาษีที่เก็บจากรายได้ของผู้มีเงินได้ทุกคนอันมีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีรายได้ ผู้มีรายได้ต่างก็ไม่ต้องการที่จะนำรายได้ที่ตนได้ใช้ความวิริยะอุตสาหะเสียน้ำพักน้ำแรงเพื่อนำมาเสียให้กับรัฐบาลและถ้าต้องเสียก็ไม่ต้องการเสียภาษีในจำนวนเงินที่ไม่มากนัก รัฐบาลเองก็ไม่ได้บังคับจัดเก็บภาษีเงินได้โดยบังคับอย่างเคร่งครัด แต่มีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อลดความตึงเครียดจากการเสียภาษีของประชาชน รัฐอาจกำหนดนโยบายทางภาษีและนำมาตรการภาษีเงินได้โดยกำหนดให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีบางประการมาใช้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อยกเว้นภาษีหรือเพื่อลดหย่อนภาษีอันได้ การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีนี้เป็นมาตรการทางภาษีอย่างหนึ่งที่รัฐอาจนำมาดำเนินการเกี่ยวข้องกับการบริหารที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เช่น หากรัฐต้องการให้ผู้มีเงินได้ที่มีเนื่องจากการประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรมตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อให้น้ำมีใช้ได้อย่างเพียงพอต่อบุคคลในชุมชนและให้เกิดการจ้างงานในชุมชนนั้น รัฐอาจให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีบางอย่างแก่ผู้มีเงินได้นั้นโดยอาจกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานประชาชนในท้องถิ่นและเงื่อนไขการดำเนินการบำบัดน้ำเสียหรือกักเก็บรักษาน้ำธรรมชาติได้ ซึ่งเป็นการมองในเชิงอนุรักษ์น้ำ แนวคิดที่นำมาตรการทางภาษีเงินเพื่อใช้เป็นนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำไม่ได้เรื่องที่เกิดขึ้นใหม่

---

[11] Dave Owen, *Water and Taxes*, (Research Reports), California: University of California, 2016, 13, https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/50/4/Articles/50-4_Owen.pdf., accessed May 8, 2020.

2.3.2 แนวคิดการจัดเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมโดยมาตรการค่าธรรมเนียม

1) ค่าธรรมเนียมบริหารจัดการ (Administrative Fees) คือ ค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินกิจการบางประเภทที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมการประกอบการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐได้กำหนด หรือเก็บข้อมูลที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์แนวทางกำหนดแผนนโยบายในการบริหารและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบการว่าเหมาะสมในการดำเนินการเฉพาะหรือไม่ รวมไปถึงการตรวจสอบว่ามีการดำเนินกิจการที่ขัดต่อกฎหมาย โดยรัฐอาจเรียกเก็บเงินจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ขอใช้อนุญาตและอาจกำหนดให้มีการจ่ายเป็นรายปีหรือช่วงระยะเวลาหนึ่งได้และมักจะเก็บเริ่มต้นในครั้งแรกที่มีการขออนุญาตในการประกอบกิจการหรือขออนุญาตใช้น้ำซึ่งจำเป็นจะต้องมีการดำเนินการบางอย่าง เช่น การติดตั้งมาตรวัดน้ำ การนำค่าธรรมเนียมการอนุญาตเป็นค่าธรรมเนียมที่มาใช้กับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสามารถเป็นไปได้ โดยการเก็บข้อมูลการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำหรือผู้ประกอบการและข้อมูลการใช้น้ำถือเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างมากในการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากน้ำ รวมถึงให้เกิดการวางแผนล่วงหน้าของผู้ใช้น้ำหรือผู้ประกอบกิจการในช่วงสภาวะวิกฤต

2) ค่าธรรมเนียมน้ำ (Water Charge or Water Fee) คือ ค่าธรรมเนียมการใช้เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมเนื่องจากการใช้บริการของภาครัฐ โดยผู้ชำระค่าธรรมเนียมได้ใช้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานรัฐที่เรียกเก็บต้องมีหน้าที่ให้การให้บริการเหล่านั้นด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมการใช้มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง คือ ต้องการให้มีการลดปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติลง นอกจากนี้การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยังเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ท้องถิ่นของประเทศในองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (OECD) นำมาใช้เพื่อจัดเก็บรายได้และมีแนวโน้มสร้างรายได้เพิ่มขึ้นให้กับท้องถิ่นในปัจจุบัน[12] การนำค่าธรรมเนียมการใช้มาใช้บริหารจัดการน้ำ จะช่วยให้การมีการใช้น้ำอย่างประหยัดมากขึ้นเนื่องจากเป็นการเพิ่มต้นทุนแก่น้ำ ได้แก่ ต้นทุนน้ำดิบ ค่าขนส่ง ค่าบริหารจัดการ และค่าบำบัดน้ำเสีย[13] อีกทั้งเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมก็อาจมีการ

---

[12] Marcin Bedzieszak, “Fees and User Charge in Public Finance. Evidence from Selected OECD Countries,” *Zarzadzanie Publiczne* 4, (2019): 300 – 314, https://www.ejournals.eu/pliki/art/16540/, accessed October 12, 2021.

[13] ธีรวีย์ ศิริภาพงษ์เลิศ, *“เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ,”* https://progreencenter.org/2018/12/18/%E0%B9%80%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95/, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564.

นำมาจัดสรรเพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการด้านน้ำได้โดยเฉพาะ ซึ่งจะแตกต่างจากภาษีที่ต้องนำส่งเข้าคลังแผ่นดินของรัฐเสมอ[14]

3. โครงสร้างภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมในต่างประเทศ

3.1 สาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศเกษตรกรรมแห่งหนึ่งที่มีการกำหนดราคาค่าน้ำสำหรับการใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ในช่วงแรกการรัฐบาลจะยังไม่มีการเริ่มเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม แต่จะเริ่มเก็บจากภาคครัวเรือและอุตสาหกรรม จนกระทั้งมีการตรากฎหมายน้ำแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำขึ้น แต่การเก็บค่าธรรมเนียมก็ก่อให้เกิดปัญหา เช่น ปัญหาทุจริตของหน่วยงานด้านน้ำ จึงได้มีการปฏิรูปการจัดเก็บเปลี่ยนแปลงจากการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำเป็นการเก็บในรูปแบบภาษีแทน ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำการเก็บค่าทรัพยากรน้ำในรูปแบบค่าธรรมเนียมตามกฎหมายเดิมซึ่งได้ปรากฎอยู่ในคำสั่งของจังหวัดเหอเป่ย์ ฉบับที่ 16 เรื่อง มาตรการในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำและการใช้น้ำ จังหวัดเหอเปย์ มาเปรียบเทียบกับการเก็บภาษีทรัพยากรน้ำโครงการนำร่องโดยประกาศของกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 55 (Cai sui No. 55) เรื่อง มาตรการนำร่องปฏิรูปการจัดเก็บภาษีทรัพยากรน้ำ และแบ่งโครงสร้างทางภาษีพิจารณาออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

3.1.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือผู้ชำระค่าธรรมเนียม

บุคคลผู้มีมีหน้าที่เสียภาษีทรัพยากรน้ำ ได้แก่ หน่วยงานและบุคคลที่มีการใช้น้ำจะต้องเสียภาษีภาษีทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าจะเป็นเหล่งผิวดินหรือแหล่งน้ำใต้ดินตามธรรมชาติหรือเกิดจากระบบสาธารณูปโภคของรัฐหรือที่รัฐได้เป็นผู้ลงทุน หน่วยงานและบุคคลนั้นต้องขออนุญาตการใช้น้ำด้วยตามกฎหมายน้ำแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2002 และคำสั่งคณะมนตรีรัฐกิจสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ 460 เกี่ยวกับใบอนุญาตการใช้น้ำและการเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำ[15] ทั้งนี้ ความรับผิดในการจะต้องเสียภาษีทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นเมื่อผู้เสียภาษีมีการใช้น้ำจากแหล่งน้ำ[16] ส่วนการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม ผู้มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำ ได้แก่ หน่วยงานและบุคคลที่ใช้โครงการรับน้ำหรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงจากแม่น้ำ, ทะเลสาบ, อ่างเก็บน้ำหรือน้ำใต้ดินจะต้องชำระค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำ[17] และกำหนดข้อยกเว้นในการเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำไว้ด้วย ในขณะที่ประกาศกระทรวงการคลัง

---

[14] European Environment Agency. *“Assessment of cost recovery through water pricing,”* https://www.eea.europa.eu/publications/assessment-of-full-cost-recovery/download, accessed October 15, 2021.

[15] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 3.

[16] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 15.

[17] The Order of The Hebei Provincial No. 16 article 4.

ไม่ได้มีการกำหนดกรณีที่จะยกเว้นไว้ ดังนั้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีและค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้จึงไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก

3.1.2 ฐานภาษีหรือวัตถุที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม

ฐานในการคำนวณภาษีและวัตถุที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายทั้งสองฉบับของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้กำหนดฐานภาษีหรือวัตถุที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำ คือ ปริมาณการใช้น้ำ กล่าวคือ การผู้เสียภาษีจะเสียภาษีมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้น้ำ ยิ่งมีการใช้น้ำในปริมาณที่มากก็ต้องยิ่งเสียภาษีเพิ่มขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นน้ำผิวดินหรือน้ำใต้ดินใด ๆ ก็ตาม

3.1.3 อัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียม

อัตราภาษีน้ำจะใช้รูปแบบอัตราตามปริมาณเป็นหลักในการคำนวณ[18] ซึ่งอัตราภาษีจะมีความแตกต่างกันตามประเภทของการใช้และตามแหล่งน้ำผิวดินหรือน้ำใต้ดิน คือ ในกรณีที่ประเภทของการใช้น้ำเช่นเดียวกัน ค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำจะเก็บจากการใช้น้ำใต้ดินในอัตราที่สูงกว่าการใช้น้ำผิวดิน และในกรณีเป็นแหล่งน้ำใต้ดินประเภทเดียวกันหากพื้นที่ใดมีการใช้น้ำที่มากอัตราค่าน้ำก็จะยิ่งสูงเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการเพิ่มอัตราในลักษณะเช่นนี้จะใช้เฉพาะกับน้ำใต้ดินเท่านั้นและจะไม่นำมาใช้กับภาคเกษตรกรรม[19] หากเป็นการใช้น้ำที่มีวัตถุประสงค์ในการทำเกษตรกรรมจะต้องใช้อัตราพื้นฐานที่ต่ำในการคำนวณค่าน้ำ และหากว่ามีการใช้น้ำที่เกินกว่าปริมาณที่มีสิทธิจะมีการเรียกเก็บในอัตราที่สูงกว่าอัตราพื้นฐานได้ 3 เท่า[20] นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอัตราภาษีพื้นฐานขั้นต่ำไว้สำหรับการใช้น้ำผิวดินเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 0.4 หยวนต่อลูกบาศก์เมตรและน้ำใต้ดินเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 1.5 หยวนต่อลูกบาศก์เมตร และให้เก็บภาษีสำหรับการใช้น้ำด้านพลังงานในอัตรา 0.005 หยวนต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง[21] ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมน้ำจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำในรูปแบบบล็อก กล่าวคือ จะมีการกำหนดปริมาณออกเป็นช่วง ๆ แต่ละช่วงจะมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้แตกต่างกัน ปริมาณการใช้น้ำในช่วงที่สูงขึ้นก็ต้องคำนวณในอัตราที่สูง เช่น หากมีการใช้น้ำเกินโควตาแต่ไม่ถึงร้อยละ 20 ของปริมาณน้ำตามแผนจะมีการเก็บค่าน้ำเพิ่ม 1.5 เท่าของอัตราพื้นฐาน หากเกินร้อยละ 20 แต่ไม่เกินร้อยละ 40 ก็จะเก็บใน 2 เท่าของอัตราพื้นฐาน หากใช้น้ำเกินร้อยละ 40 ขึ้นไปก็จะเก็บ 3 เท่าของอัตราพื้นฐาน และการใช้น้ำโดยไม่ได้มีการขออนุญาตก็จะต้องเก็บ 4 เท่าของอัตราพื้นฐาน[22] และในกรณีที่ได้รับการอนุมัติให้ใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ที่มีการใช้น้ำมากเกินไป น้ำบาดาลจะถูกเรียกเก็บใน 2 เท่าของอัตราพื้นฐานเกณฑ์การจัดเก็บค่าธรรมเนียม

---

[18] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 5.

[19] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 6.

[20] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 10.

[21] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 7.

[22] The Order of The Hebei Provincial No. 16 article 9.

ทรัพยากรน้ำและ 3 เท่าของเกณฑ์การจัดเก็บน้ำบาดาลในพื้นที่ที่มีการใช้น้ำบาดาลมากเกินไป[23]

3.1.4 การบริหารการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม

การบริหารการจัดเก็บภาษี กฎหมายได้ให้อำนาจของหน่วยงานภาษีท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีทรัพยากรน้ำเป็นตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและการบริหารภาษีและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของมาตรการเหล่านี้[24] ภาษีทรัพยากรน้ำจะถูกเรียกเก็บเป็นรายไตรมาสหรือรายเดือนตามที่หน่วยงานด้านภาษีประเมินการณ์ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง หากไม่สามารถคำนวณและชำระภาษีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดกฎหมายก็เปิดช่องให้สามารถประกาศและชำระภาษีได้เป็นรายเดือน[25] นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีกลไกในการร่วมกันตรวจสอบภาษีของหน่วยงานภาษีท้องถิ่นกับกรมบริหารจัดการน้ำ คือ หน่วยงานที่บริหารน้ำควรให้ใบอนุญาตการใช้น้ำกับหน่วยงานด้านภาษีในท้องถิ่นเป็นประจำ และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ภาษีท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบข้อมูลประกาศเกี่ยวกับการใช้น้ำ เมื่อผู้เสียภาษีจะประกาศและจ่ายภาษีให้กับหน่วยงานจัดเก็บภาษีท้องถิ่นตามปริมาณการใช้น้ำจริงที่ได้รับอนุมัติจากหน่วยงานบริหารน้ำ หน่วยงานภาษีท้องถิ่นจะเปรียบเทียบข้อมูลประกาศที่เกี่ยวข้องของผู้เสียภาษีกับข้อมูลที่ได้รับอนุมัติจากหน่วยงานบริหารน้ำ และหากพบปัญหาใด ๆ ระหว่างการบริหารหน่วยงานทั้งสองต้องทำการตรวจสอบร่วมกัน[26] การบริหารการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เงินที่จัดเก็บได้ให้เป็นต้นทุนของหน่วยงานบริหารจัดการน้ำและจะต้องนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการน้ำด้วย[27] หน่วยงานบริหารน้ำจะต้องจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายน้ำตามความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำจะต้องรวมอยู่ในการจัดการงบประมาณทางการเงินอย่างเต็มที่และจัดสรรเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ[28] ค่าธรรมเนียมน้ำจะเรียกจัดเก็บเป็นรายเดือนจากหน่วยงานและบุคคลที่ได้มีการใช้น้ำ[29]

3.2 รัฐแคลิฟอร์เนีย

รัฐแคลิฟอร์เนียเป็นรัฐเกษตรกรรมที่มีการนำวิธีการกำหนดราคาค่าน้ำมาใช้บังคับ จุดเด่นของของรัฐแคลิฟอร์เนีย คือ การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะด้านน้ำโดยเฉพาะ คือ District เนื่องจากหน่วยงานอื่นของรัฐไม่สามารถให้บริการสาธารณะให้ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ การเรียกเก็บค่าน้ำในรูปแบบภาษีชนิด

---

[23] The Order of The Hebei Provincial No. 16 article 10.

[24] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 14.

[25] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 16.

[26] Finance and Taxation of 2016 No. 55 Article 19.

[27] The Order of The Hebei Provincial No. 16 article 13.

[28] The Order of The Hebei Provincial No. 16 article 17.

[29] The Order of The Hebei Provincial No. 16 article 11.

พิเศษจะเรียกเก็บตามมูลค่าของที่ดินผ่านการประเมินคล้ายกับการเก็บภาษีทรัพย์สินของรัฐ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำเพิ่มเติมจากการเก็บภาษีและครอบคลุมไปถึงการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม โดยการเก็บค่าน้ำตาม Irrigation District Law อันเป็นเป็นส่วนหนึ่งของ California Water Code จะเป็นการเก็บค่าน้ำเพื่อชดเชยต้นทุนอันเกิดจากการดำเนินการให้บริการสาธารณะด้านน้ำภายในรัฐเป็นหลัก และเป็นหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งเป็นอิสระจากหน่วยงานอื่น บทความนี้จะพิจารณาถึงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม 4 ประเภท ดังนี้

3.2.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือผู้ชำระค่าธรรมเนียม

การจัดเก็บภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมจะเป็นการจัดเก็บโดยใช้วิธีการประเมินมูลค่าที่ดินซึ่งรวมการเก็บค่าน้ำในภาคเกษตรกรรมไปด้วยและเป็นการจัดเก็บโดยพิจารณาจากมูลค่าของที่ดินสำหรับเกษตรกรรมเป็นหลัก ดังนั้น เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของ District จึงเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีน้ำตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียมนั้นจะเน้นไปที่การให้บริการอันเกี่ยวกับน้ำเป็นสำคัญซึ่งผู้ชำระค่าธรรมเนียมจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอันเนื่องจากการชำระค่าน้ำ นั่นหมายความว่า เป็นการใช้บริการโดยมุ่งหวังผลตอบแทน คือ ปริมาณน้ำที่ได้รับ ดังนั้น ผู้รับบริการจึงเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมน้ำ

3.2.2 ฐานภาษีหรือวัตถุที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม

ฐานภาษีน้ำภาคเกษตรกรรม เป็นการเก็บภาษีในลักษณะ Ad Valorem โดยมีฐานภาษี คือ มูลค่าของที่ดินตาม Irrigation District Law[30] ตามมูลค่ายุติธรรมของตลาดเป็นมูลค่าในการประเมิน[31] หากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่ามาก การเสียภาษีก็ย่อมมากขึ้นตามไปด้วย ส่วนวัตถุที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายจะขึ้นอยู่กับ Irrigation District แต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดแต่โดยส่วนใหญ่แล้วการเก็บค่าธรรมเนียมจะยึดเอา ปริมาณการใช้น้ำ เป็นวัตถุในการคำนวณค่าธรรมเนียมเป็นสำคัญ การใช้น้ำในปริมาณที่สูง จำนวนค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระก็สูงขึ้นตามปริมาณการใช้น้ำด้วย

3.2.3 อัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียม

อัตราภาษีที่ใช้คำนวณสำหรับภาคเกษตรกรรมตาม Irrigation District Law จะมีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมคงที่ โดยจะแบ่งอัตราภาษีออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อัตราปกติ

---

[30] Albert T Henley, “Land Value Taxation by California Irrigation Districts,” *American Journal of Economics and Sociology* 4, (1968): 377 – 386, https://www.jstor.org/stable/3485675, accessed November 2, 2021.

[31] Wells A Hutchins, “Irrigation District Their Organization Operation and Financing,” *Technical Bulletin* 254, (1931): 21-22, https://naldc.nal.usda.gov/download/CAT86200248/PDF., accessed November 25, 2021, คำว่า “มูลค่ายุติธรรมของราคาตลาด” ตามประกาศฉบับที่ 561 ของ Internal Revenue Code หมายถึง “ราคาขายทรัพย์สินในตลาดเปิด ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายซึ่งประสงค์ที่จะทำการซื้อขายโดยปราศจากการบังคับและมีความรู้พอสมควรในข้อเท็จจริงนั้น”.

ซึ่งมีการคำนวณจากจำนวนเงินต้นทุนที่ต้องมีการเรียกเก็บโดย District หารด้วยร้อยละ 85 ของมูลค่าที่ดินที่มีการประเมินรายปี ที่เหลือคือส่วนต่างร้อยละ 15 จะกันไว้เป็นค่าความคาดเคลื่อน และอัตราแบบพิเศษซึ่งจะคำนวณเช่นเดียวกับอัตราปกติ เพียงแต่จะเปลี่ยนแปลงตัวหาร คือ ร้อยละ 85 ขึ้นไปของมูลค่าที่ดินที่มีการประเมินรายปี[32] โดยอัตราที่ใช้จัดเก็บจะคงที่และไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปปัจจัยอื่น ๆ ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมน้ำจะมีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราให้คงที่ กล่าวคือ จะมีการกำหนดอัตราขึ้นมาค่าหนึ่งและจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราดังกล่าวแม้จะมีการใช้น้ำในปริมาณที่สูงขึ้นก็ตาม โดยจะนำไปคูณกับปริมาณน้ำเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ คือ ค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ การคำนวณเช่นนี้จะมีลักษณะของรูปแบบอัตราคงที่ตามปริมาณ และจำนวนเงินภาษีจะแปรผันตรงกับปริมาณน้ำที่ใช้เป็นหลัก นอกจากนี้ Distrct ยังมีสิทธิในการกำหนดวิธีการจัดเก็บค่าน้ำได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดเก็บตามอัตราตามปริมาณ เนื่องจากกฎหมายให้อิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมได้เอง[33] ใน Irrigation District บางแห่งได้มีการนำหลักการพิจารณาตามขนาดพื้นที่ของที่ดินเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเก็บค่าธรรมเนียมด้วย เช่น Alta Irrigation District เป็นต้น[34]

3.2.4 การบริหารการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม

การเก็บภาษีน้ำและค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมต่างก็มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันตามที่กฎหมายน้ำแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียร์ได้บัญญัติไว้ แต่วัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่มีร่วมกันทั้งการเก็บในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำในภาคเกษตรกรรมนั้น คือ เพื่อให้รัฐมีรายได้ให้ครอบคลุมต้นทุนที่ได้จัดทำบริการสาธารณะ อำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจะเป็นของ District ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนที่ถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการน้ำ โดยที่ District จะเกิดจากความยินยอมของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเรียกร้องให้มีรัฐมีการดำเนินภารกิจสาธารณะขึ้น และเป็นหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ทั้งยังเตรียมความพร้อมให้ประชาชนสามารถมีน้ำใช้ทำเกษตรกรรมได้ต่อไป การเก็บภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมตาม Irrigation District Law จะใช้การเก็บภาษีในรูปแบบการประเมินภาษี (Assessment) ซึ่งให้ยึดตามการประเมินตามลักษณะของการประเมินภาษีทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากร รายได้ที่ได้จัดเก็บจากภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำตาม Irrigation District Law จะนำไปชดเชยกับต้นทุนที่หน่วยงานท้องถิ่นได้มีการลงทุนไปแล้ว และต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง โดยต้นทุนทั้งหมดที่ต้องนำไปชดเชยจะเป็นต้นทุนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้[35] ซึ่ง District จะคาดการณ์และนำไปรวมเพื่อคำนวณอัตราภาษีต่อไป

---

[32] California Water Code §25801.

[33] California Water Code §22284.

[34] Juliet Christian Smith and Chris Kaphiem, “Volumetric Water Pricing and Conjunctive Use: Alta Irrigation District,” https://pacinst.org/wpcontent/uploads/2013/02/volumetric_water_pricing_and_conjunctive_use3.pdf., accessed November 11, 2021.

[35] California Water Code §25650 - §25656.

4. บทวิเคราะห์โครงสร้างจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมภาคเกษตรกรรม

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมของสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัฐแคลิฟอร์เนียจะจำแนกการเก็บค่าน้ำในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียมออกจากกัน วิธีปฏิบัติต่อภาษีและค่าธรรมเนียมจึงมีความแตกต่างกันมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง ความแตกต่างระหว่างภาษีและค่าธรรมเนียม เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างการจัดเก็บจะพบว่า โครงสร้างค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมของทั้งสองประเทศจะมีลักษณะที่เหมือนกัน แต่ในส่วนโครงสร้างภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมจะโครงสร้างบางส่วนที่แตกต่างกัน ในส่วนนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์โครงสร้างการจัดเก็บค่าน้ำของทั้งสองประเทศและพิจารณาว่าส่วนใดเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

4.1 วิเคราะห์โครงสร้างภาษีน้ำภาคเกษตรกรรม

การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในรูปแบบภาษีจะต้องมีสาระสำคัญ คือ เป็นการเก็บค่าน้ำภาคบังคับ และไม่มีผลตอบแทนโดยตรงอันเนื่องจากการเสียภาษี อีกทั้งรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมต้องเป็นวัตถุประสงค์เป็นการทั่วไป สาระสำคัญของภาษีจะนำมาพิจารณาวิเคราะห์กับโครงสร้างทางภาษีของสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัฐแคลิฟอร์เนียดังนี้

4.1.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะมีความสัมพันธ์กับฐานภาษี หากฐานภาษีน้ำพิจารณาจาก “ปริมาณการใช้น้ำ” จะเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างน้ำกับผู้ใช้บริการน้ำ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโดยยึดปริมาณการใช้เป็นหลัก คือ บุคคลผู้ใช้บริการซึ่งใช้น้ำจากแหล่งน้ำอันบังคับให้ต้องเสียภาษี แต่หากฐานภาษีน้ำพิจารณาจาก “ที่ดิน” จะเห็นความสัมพันธ์ระหว่างน้ำกับในที่ดินกับผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโดยยึดที่ดินเป็นหลัก คือ บุคคลผู้ครอบครองที่ดินเกษตรกรรม ทั้งนี้ผู้เสียภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมทั้งกรณียึดตามปริมาณกับกรณียึดตามที่ดิน จะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำเกษตรกรรมเป็นหลักจึงจะตกอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องชำระภาษีน้ำภาคเกษตรกรรม เมื่อพิจารณาลักษณะสำคัญของภาษีแล้วผู้เขียนมีแนวโน้มเห็นด้วยไปในทิศทางเดียวกันกับการเก็บภาษีที่ควรยึดโยงกับที่ดิน เนื่องจากการเสียภาษีต้องไม่มีผลตอบแทนโดยตรงอันเนื่องจากการชำระภาษี แต่การเก็บค่าน้ำตามปริมาณจะมีผลโดยตรง คือ ปริมาณน้ำที่ได้รับ และการเก็บตามฐานปริมาณอาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรมากจนเกินไป

4.1.2 ฐานภาษี

กรณีการเก็บภาษีตามปริมาณ จำนวนภาษีที่ชำระจะอ้างอิงกับปริมาณการใช้น้ำเป็นหลัก หากการใช้น้ำในปริมาณที่มาก จำนวนภาษีที่ต้องชำระก็มากตามไปด้วย ภาษีจากการเก็บตามปริมาณจะมีฐานภาษี คือ ปริมาณการใช้น้ำ การเก็บภาษีตามปริมาณจึงมีข้อดี คือ มีความสัมพันธ์ตามปริมาณการใช้น้ำเป็นหลัก แต่ก็จำเป็นต้องมีการติดตั้งเครื่องมือวัดปริมาณเพิ่มเติม ในกรณีการเก็บภาษียึดตามที่ดิน จะมีฐานในประเมิน คือ ราคาประเมินมูลค่าที่ดิน

เกษตรกรรมตามมูลค่ายุติธรรมของตลาด ที่ดินเกษตรกรรมใดมีมูลค่าที่สูงหรือผู้ครอบครองมีที่ดินเกษตรกรรมที่มากกว่าก็ต้องเสียภาษีในจำนวนที่สูงเช่นเดียวกัน การเก็บโดยการประเมินมูลค่าจากภาษีที่ดินมีข้อดี คือ หน่วยงานของรัฐมีความเชี่ยวชาญในการประเมินมูลค่าภาษีจากทรัพย์สินตามภาษีทรัพย์สินอยู่ก่อนแล้ว และการเก็บภาษีก็เชื่อมโยงกับที่ซึ่งปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลที่รัฐได้จัดเก็บไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว อีกทั้งยังไม่จำเป็นต้องติดตั้งเครื่องมือเพื่อวัดค่าน้ำสามารถคำนวณได้ตามข้อมูลที่กำหนดและไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนอันเนื่องจากการชำระภาษีไว้โดยตรง แต่ความสัมพันธ์ของปริมาณการใช้น้ำยังไม่มีให้เห็นอย่างเด่นชัด จึงไม่อาจก่อให้เกิดการลดปริมาณการใช้น้ำของประชาชนลงไปได้ ในส่วนของฐานภาษีผู้เขียนมีความเห็นในทิศทางเดียวกับการเก็บภาษีผ่านการประเมินมูลค่าของที่ดิน เนื่องจากการเข้าถึงแหล่งน้ำสาธารณะถือเป็นประโยชน์ประการหนึ่งที่พื้นที่เกษตรกรรมได้รับ จึงสามารถประเมินเป็นมูลค่าของที่ดินได้ และจะส่งผลกระทบต่อเกษตรไม่มากจากการที่ไม่ได้คำนึงถึงปริมาณการใช้น้ำเป็นหลัก

4.1.3 อัตราภาษี

อัตราภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมจะเป็นการเก็บโดยใช้อัตราคงที่ และจะกำหนดอัตราภาษีไว้ในอัตราที่ต่ำ เนื่องจากการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเกษตรกรในประเทศ ซึ่งมักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี อัตราค่าน้ำภาคเกษตรกรรมของทั้งสองประเทศไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับการใช้อัตราคงที่ในการคำนวณ เนื่องจากจะไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการคำนวณและการเก็บภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมก็เน้นเพียงให้สามารถมีรายได้ชำระต้นทุนของรัฐได้เป็นอย่างน้อย จึงควรกำหนดอัตราที่ใช้ในการจัดเก็บให้มีความแตกต่างกันไปตามประเภทของแหล่งน้ำและประเภทของการทำเกษตรกรรม เช่น ประเภทการทำเกษตรกรรมเพาะปลูก พืชไร่ เลี้ยงสัตว์น้ำ จะเป็นการจะสร้างความเป็นธรรมในการเก็บภาษีมากขึ้น กฎหมายควรกำหนดให้มีการกำหนดประเภทต้นทุนที่จะต้องนำรายได้ไปชดเชยไว้อย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดรูปแบบอัตราที่หลากหลายให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

4.1.4 การบริหารการจัดเก็บภาษี

การเก็บภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมมักจะมอบอำนาจให้กับหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการเรียกเก็บ เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างกันไป ผู้เขียนมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับการเก็บค่าน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียร์ซึ่งมีการจัดตั้ง District ให้จัดทำบริการสาธารณะด้านน้ำโดยเฉพาะและให้อำนาจ Distirct มีหน้าจัดเก็บภาษีจากผู้ครอบครองซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานได้และสามารถกำหนดรูปแบบการจัดเก็บได้อย่างอิสระตามกรอบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ การจัดเก็บภาษีจึงสัมพันธ์ความต้องการใช้น้ำของประชาชนในท้องถิ่นโดยยินยอมที่ชำระค่าน้ำเพื่อให้การให้บริการด้านน้ำสามารถดำเนินต่อไปได้ อันสะท้อนให้เห็นถึงหลักความยินยอมของประชาชนในการเสียภาษี แต่ต้องกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำร่วมกันด้วย หากกำหนดการเก็บภาษีโดยอาศัยความยินยอมของประชาชนในลักษณะ

เช่นนี้ย่อมเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีน้ำเพิ่มขึ้นและลดความขัดแย้งต่อเกษตรกรลงได้ ส่วนประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการปกครอง มีหน่วยงานท้องถิ่นกระจายในหลายพื้นที่ของประเทศไทยและมีหน้าที่ในการจัดหาน้ำให้กับเกษตรกรในพื้นที่อยู่แล้ว ดังนั้น การให้อำนาจจัดเก็บภาษีแก่ท้องถิ่นจึงมีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4.2 วิเคราะห์โครงสร้างค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรม

การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในรูปแบบค่าธรรมเนียม มีลักษณะสำคัญ คือ จะต้องเป็นการชำระโดยสมัครใจของผู้ชำระ มีผลประโยนช์ตอบแทนโดยตรงในทันทีที่ชำระ และรายได้จากการจัดเก็บต้องเป็นการนำไปใช้ประโยนช์เพื่อวัตถุประสงค์นั้นโดยเฉพาะ สาระสำคัญของการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมจะนำมาวิเคราะห์กับการเก็บค่าน้ำของสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัฐแคลิฟอร์เนีย ดังนี้

4.1.1 ผู้ชำระค่าธรรมเนียม

การเก็บค่าธรรมเนียมจะเป็นการเก็บโดยความสมัครใจของผู้ชำระที่ประสงค์จะมีการเข้าใช้บริการของหน่วยงานรัฐ โดยไม่มีการบังคับการจัดเก็บ หากผู้ชำระเงินได้มีการใช้บริการแล้ว หน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมย่อมเกิดขึ้นในทันที การเก็บค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมจึงควรกำหนดให้ บุคคลใดผู้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์สำหรับการทำเกษตรกรรม จะต้องเป็นผู้มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียม ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียม มีความเป็นสากลอยู่แล้วและมีความเหมาะสมแล้วในการนำมาปรับใช้กับการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม

4.1.2 วัตถุในการคำนวณค่าธรรมเนียม

การคำนวณค่าธรรมเนียมต้องมีการระบุวัตถุประสงค์อันเป็นฐานมาใช้ในการคำนวณ โดยการนำฐาน “ปริมาณการใช้” มาคำนวณ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการได้รับผลประโยนช์ตอบแทนอันเนื่องมาจากการชำระค่าธรรมเนียม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการชำระค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมจะเป็นการชำระเพื่อตอบแทนการใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะของรัฐ ทำให้ผู้ชำระได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการใช้น้ำ ผู้เขียนเห็นว่าการวัตถุในการคำนวณค่าธรรมเนียม คือ ปริมาณการใช้ ถือว่ามีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการเก็บเนื่องจากการให้บริการ เมื่อมีการใช้บริการค่าบริการจึงควรที่จะเหมาะสมกับการให้บริการด้วย ในที่นี้ คือ ปริมาณการใช้น้ำที่ผู้ใช้บริการได้รับไปใช้นั่นเอง ทั้งนี้ผู้ใช้บริการต้องนำน้ำไปใช้เพื่อการทำเกษตรกรรมเท่านั้น

4.1.3 อัตราค่าธรรมเนียม

การเก็บค่าธรรมเนียมน้ำนั้นมีรูปแบบในการจัดเก็บที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการเก็บแบบอัตราคงที่ (Flat Rate) ซึ่งเป็นการเก็บอย่างคงที่เปลี่ยนแปลงจึงไม่สะท้อนการเก็บค่าน้ำให้เพียงพอต่อต้นทุน อัตราตามปริมาณ (Volumetric Rate) ซึ่งเป็นการเก็บค่าน้ำตามปริมาณที่มีการใช้น้ำเป็นหลัก ค่าธรรมเนียมตามฤดูกาล (Season Rate) ซึ่งเป็นการกำหนด

อัตราให้เปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาลในประเทศ และค่าธรรมเนียมแบบบล็อก (Block Rate) การเก็บค่าธรรมเนียมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามช่วงของการใช้น้ำ รูปแบบอัตราทั้งหมดต่างก็มีลักษณะเฉพาะตัว โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นการเก็บค่าน้ำโดยใช้อัตราตามปริมาณ โดยให้อัตราในการคำนวณคงที่เสมอไม่เปลี่ยนแปลงตามปริมาณการใช้ ในการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรม ผู้เขียนเห็นว่าควรเก็บค่าน้ำตามอัตราปริมาณเป็นหลักจึงจะมีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากจะทำให้หน่วยงานของรัฐมีรายได้เพียงพอกับต้นทุน และไม่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรมากจนเกินไป และให้มีการใช้อัตราตามฤดูกาลพิจารณาร่วมประกอบด้วย แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายควรกำหนดรูปแบบอัตราทั้งหมดแล้ว แล้วให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำไปปรับใช้กับท้องถิ่นตามความเหมาะสมของท้องถิ่นเองจะสร้างความยืดหยุ่นในการจัดเก็บให้ดียิ่งขึ้นไป

4.1.4 การบริหารการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในรูปแบบค่าธรรมเนียม จะเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่จัดเก็บภาษี ผู้เขียนต้องการให้เป็นการเก็บโดยเชื่อมโยงกับภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมควบคู่กันไป เนื่องจากการเก็บเพียงเฉพาะภาษีย่อมไม่เพียงพอต่อต้นทุนในการบริหารจัดการน้ำของรัฐ การเก็บภาษีควรกำหนดปริมาณการใช้น้ำของผู้เสียภาษีไม่ให้ใช้เกินปริมาณที่กำหนดไว้ ส่วนที่เกินปริมาณที่กำหนดต้องมีการนำมาคำนวณภาษี หน่วยงานที่ดูแลจึงควรเป็นท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเนื่องจากมีความใกล้ชิดในพื้นที่และจะต้องรับหน้าที่ในการบริหารจัดการแหล่งน้ำในท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการทำเกษตรกรรม การเก็บค่าธรรมเนียมน้ำจะเก็บโดยนำรายได้ไปใช้เฉพาะกับการบริการจัดการน้ำโดยตรง ผู้เขียนไม่ได้ประสงค์ให้การเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมในลักษณะเป็นการซ้ำเติมของเกษตร แต่เป็นการเก็บเพื่อให้ระบบการบริหารจัดการน้ำเพื่อจะได้จัดสรรให้น้ำมีเพียงพอเปรียบเสมือนเป็นการรับประกันว่าเกษตรกรจะมีการใช้น้ำในการทำเกษตรกรรมได้ต่อไป โดยการเก็บค่าธรรมเนียมจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ซึ่งมีความต้องการบริการสาธารณะลงในท้องถิ่นของตนเอง และบังคับให้ภาครัฐต้องให้บริการสาธารณะตอบสนองเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งการเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะสมัครใจผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหากมีปริมาณที่เพียงพออยู่แล้วก็ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมน้ำแต่ประการใดหากปริมาณของผู้ชำระมีแหล่งน้ำของตนเพื่อรองรับปริมาณน้ำฝนจากธรรมชาติเพียงพอความต่อการอยู่แล้ว

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจะมีหลักเกณฑ์และการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะ ในต่างประเทศการเก็บภาษีน้ำภาคเกษตรกรรมของสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัฐแคลิฟอร์เนียจะเป็นการจัดเก็บภาษีชนิดพิเศษ กล่าวคือ เป็นภาษีซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นภาษีเฉพาะ แม้จะมีลักษณะบางประการที่ไม่

สอดคล้องกับสาระสำคัญของภาษีก็ตาม โดยบัญญัติแยกต่างหากจากค่าธรรมเนียมไว้อย่างชัดเจน และกำหนดให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการจัดเก็บ แต่ละประเทศต่างก็มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน หากนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ผู้เขียนเสนอให้มีการจัดเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมสำหรับแหล่งน้ำที่เกิดขึ้นใหม่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง และให้มีลักษณะเป็นทางเลือกของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ในส่วนของการเก็บในรูปแบบภาษีควรจะบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยการตราพระราชบัญญัติภาษีน้ำ ซึ่งต้องประกอบไปด้วยหมวด “ภาคเกษตรกรรม” โดยให้มีรายละเอียดตามโครงสร้างการจัดเก็บภาษีทั้งในเรื่องของผู้เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี และการบริหารการจัดเก็บภาษี อีกทั้งต้องบัญญัติถึงรายละเอียดของต้นทุนที่จะต้องนำรายได้ที่จัดเก็บได้มาชดเชย รวมถึงการนำรายได้ไปใช้วิจัยและพัฒนาด้านเกษตรกรรมเพื่อให้การใช้น้ำภาคเกษตรกรรมนั้นเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำ ผู้เขียนเสนอให้ท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีน้ำมีสิทธิในการเรียกเก็บค่าน้ำในรูปแบบค่าธรรมเนียมน้ำเพิ่มเติมนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีโดยการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนในพื้นที่และเสนอให้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมไว้อย่างชัดเจน โดยนำโครงสร้างค่าธรรมเนียมเพื่อเรียกเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมมาบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายเป็นหมวดที่มีชื่อว่า “ค่าธรรมเนียมน้ำ” และบัญญัติส่วนที่มีชื่อว่า “ภาคเกษตรกรรม” และให้มีรายละเอียดตามโครงสร้างค่าธรรมเนียม ได้แก่ บุคคลผู้ต้องชำระค่าธรรมเนียม วัตถุในการคำนวณค่าธรรมเนียม อัตราค่าธรรมเนียม การบริหารการจัดเก็บค่าธรรมเนียม รายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนที่ต้องนำรายได้จากการจัดเก็บไปชดเชย สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรม ผู้เขียนเห็นว่า ควรบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมน้ำภาคเกษตรกรรมเป็นของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และควรบัญญัติข้อกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำหรือมีสิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานท้องถิ่นให้จัดทำบริการสาธารณะด้านน้ำภายในท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด

เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วผู้เขียนเชื่อว่าการเก็บค่าน้ำภาคเกษตรกรรมจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรที่จำเป็นจะต้องใช้น้ำในการทำเกษตรกรรม และส่งผลให้รัฐมีงบประมาณเพื่อนำมาบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย รวมถึงนำรายได้ส่วนที่เหลือไปวิจัยและพัฒนาให้เกิดการพัฒนาด้านเกษตรกรรมของไทยต่อไปได้ อีกทั้งหน่วยงานท้องถิ่นบริหารจัดการน้ำได้ดีและมีประสิทธิภาพตามโครงสร้างภาษีที่กำหนดก็จะส่งผลกระทบให้กับท้องถิ่นอื่นนำมาปรับใช้ ส่งผลให้เกิดแหล่งน้ำหลายแห่งภายในประเทศซึ่งสามารถรองรับน้ำตามธรรมชาติสำรองไว้ใช้ในการทำเกษตรกรรมในช่วงขาดแคลนน้ำได้

บรรณานุกรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. *“รายงานสรุปข้อมูลสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.”* https://data.moac.go.th. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2564.

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. *“รายงานการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.).”* การประชุมเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ มาตรา 41 48 และ 49 ครั้งที่ 4. ณ ทำเนียบรัฐบาล, 10 กันยายน 2564.

ธีรวีย์ ศิริภาพงษ์เลิศ. *“เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ.”* https://progreencenter.org/2018/12/18/%E0%B9%80%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564.

นิพนธ์ พัวพงศกร. *“ทำไมจึงควรเก็บค่าน้ำชลประทาน (ภาษีน้ำ).”* 2561. https://tdri.or.th/2018/05/water-tax/. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2563.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. กฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร: ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2556).

Albert T Henley. “Land Value Taxation by California Irrigation Districts.” *American Journal of Economics and Sociology* 4, (1968): 377 – 386. https://www.jstor.org/stable/3485675. accessed November 2, 2021.

Dave Owen. *Water and Taxes*. (Research Reports). California: University of California. 2016, 13. https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues /50/4/Articles/50-4_Owen.pdf. accessed May 8, 2020.

European Environment Agency. *“Assessment of cost recovery through water pricing.”* https://www.eea.europa.eu/publications/assessment-of-full-cost-recovery/download. accessed October 15, 2021.

Juliet Christian Smith and Chris Kaphiem. *“Volumetric Water Pricing and Conjunctive Use: Alta Irrigation District.”* https://pacinst.org/wpcontent/uploads/2013/02/volumetric_water_pricing_and_conjunctive_use3.pdf. accessed November 11, 2021.

Marcin Bedzieszak. “Fees and User Charge in Public Finance. Evidence from Selected OECD Countries.” Zarzadzanie Publiczne 4, (2019): 300 – 314. https://www.ejournals.eu/pliki/art/16540/. accessed October 12, 2021.

OECD. “*Revenue Statistics INTERPRETATIVE GUIDE*.” https://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf. accessed September 16, 2021.

Wells A Hutchins. “Irrigation District Their Organization Operation and Financing.” Technical Bulletin 254, (1931): 21-22. https://naldc.nal.usda.gov/download/CAT86200248/PDF. accessed November 25, 2021.

ปัญหาว่าด้วยความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Problems of the Democratic Legitimacy of Constitutional Court under the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017

รชณัฐ มะโนแสน*
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
Rachanatt Manosan
Faculty of Law Thammasat University Prachan Rd. Pranakorn, Bangkok. 10200
Email: oldman_manosan@hotmail.com

Received: October 28, 2021
Revised: February 02, 2022
Accepted: February 10, 2022

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยพิจารณาผ่านระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการจัดองค์กรของรัฐตามหลักประชาธิปไตยที่ได้รับการประกันไว้เป็นหลักการทางกฎหมายอันสำคัญในระบบกฎหมายแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยในทุกรัฐ โดยการศึกษาดังกล่าวได้มุ่งไปที่การพิจารณาในรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่ามีลักษณะของรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในรูปแบบใดอันเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งจะต้องนำมาวิเคราะห์และประเมินระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ทราบถึงความสอดคล้องของการจัดตั้งองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญในการจัดองค์กรระดับสูงของรัฐเสรีประชาธิปไตยสากลในท้ายที่สุด

โดยจากการศึกษาพบว่าศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นศาลรัฐธรรมนูญที่มีรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการ

* นักศึกษาปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขององค์กรระดับสูงของรัฐและองค์กรพิเศษอันถูกจัดตั้งขึ้นหรือรับมอบอำนาจโดยกฎหมายให้มีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นศาลรัฐธรรมนูญที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำ ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลในระดับที่ไม่เพียงพอที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องของการจัดตั้งองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างศาลรัฐธรรมนูญต่อหลักประชาธิปไตยจนทำให้ขาดความเชื่อมั่นในหลักประกันทางกฎหมายซึ่งยืนยันความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกโดยองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลอยู่ในระดับต่ำและองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลเลย ปัญหาในการขาดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักประกันของการจัดองค์กรระดับสูงแห่งรัฐดังกล่าวนี้สามารถถูกแก้ไขได้โดยการแก้ไขที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่เพื่อยกระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญไทยให้ถูกจัดตั้งองค์กรอยู่ภายใต้กรอบของหลักประชาธิปไตยซึ่งยืนยันถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ, ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

Abstract

The purpose of this article was to study the democratic legitimacy of the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand under the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017. Democratic legitimacy was theoretically examined, focusing on the issue of high-level state organization along with related constitutional court establishment theory. We can know the level of democratic legitimacy of constitutional court by considering the selection of constitutional judges and then we will know that "Is the establishment of constitutional court according to democratic principles" by measuring the constitutional court's democratic legitimacy level.

Results were that in Thailand, selecting constitutional judges for the Constitutional Court under The Constitution is done by high-level state bodies and special bodies established or authorized by law through a low level of constitutional court democratic legitimacy. for this reason, the Constitutional Court under The Constitution has shown insufficient democratic legitimacy as a constitutionality control organization organizationally and individually reflecting consistency between the establishment of the constitutional court and the principle of democracy because the selection procedure for constitutional judges under The Constitution is operated to uses organizational power to select judges by low level of organizational and individual democratic legitimacy states body. To resolve this issue, a new constitutional amendment for selecting constitutional judges should be passed to enhance organizational and individual democratic legitimacy levels of attributing power to select constitutional judges for enhancing Constitutional Court of the Kingdom of Thailand democratic legitimacy levels.

Keywords: Constitutional court, Selection of Constitutional judges, Democratic legitimacy

1. บทนำ

กฎหมายไทยในปัจจุบัน (พุทธศักราช 2564) ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักการแห่งระบอบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยหากพิจารณาในบทบัญญัติของการจัดโครงสร้างองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติว่าด้วยรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทย เราจะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดถึงองค์กรที่มีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภา โดยองค์กรเหล่านี้ต่างเป็นองค์กรที่มีที่มาซึ่งมีความเชื่อมโยงกับเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระดับน้อยมากหรือแม้กระทั่งบางองค์กรก็มีที่มาที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในเชิงหลักการ จนทำให้เราได้พบว่าศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เป็นองค์กรที่มีที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขององค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการจัดองค์กรในระดับที่ต่ำมาก

ในขณะที่ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้าฉบับปัจจุบันกลับมิได้มีความเชื่อมโยงกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยที่น้อยเช่นเดียวกับที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับปัจจุบัน โดยแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภา อันเป็นรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแบบเดียวกับรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ตาม แต่องค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังมีความเชื่อมโยงกับเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระดับที่มากกว่าองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เหตุปัจจัยดังที่กล่าวนี้จึงทำเราพบว่ารูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาขององค์กรที่มีความยึดโยงกับประชาชนมากกว่าได้หนุนเสริมให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีระดับความชอบธรรมทาง

ประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญที่สูงกว่าศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างชัดเจน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น นำมาซึ่งการศึกษาปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผ่านที่มาขององค์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนถึงปัญหาการจัดองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยมากเท่าที่ควร โดยในท้ายที่สุดจะได้มีการเสนอแนะในเชิงหลักการถึงการแก้ไขปัญหาถึงความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของตัวองค์กรศาลรัฐธรรมนูญที่จะส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญของไทยเป็นองค์กรที่ได้รับหลักประกันแห่งองค์กรที่จะต้องเป็นองค์กรที่พิทักษ์รักษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามครรลองของหลักการแห่งระบอบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่นำมาศึกษาในงานศึกษานี้จะเป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของระบบกฎหมายที่ใช้ระบบขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมศูนย์ โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักการทางกฎหมายสำคัญอื่นๆซึ่งสอดรับตามครรลองของหลักกฎหมายที่สำคัญของรัฐที่มีระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐเสรีประชาธิปไตยสากล

2. ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยกับการจัดองค์กรของรัฐเสรีประชาธิปไตย

2.1 หลักประชาธิปไตย : หลักการทางกฎหมายมหาชนอันสำคัญแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาถึงหลักการทางกฎหมายมหาชนอันเป็นหัวใจสำคัญของระบบกฎหมายภายในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น คือ หลักประชาธิปไตย (The Principles of Democracy) หลักประชาธิปไตยนั้นเป็นหลักการที่ยืนยันสถานะความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้กับประชาชน และหลักการนี้ก็ยังได้เรียกร้องให้องค์กรต่างๆของรัฐต้องมีความยึดโยงกับเจตจำนงของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนนั้นเอง[1] การใช้อำนาจของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดหลักประชาธิปไตยเป็นสำคัญจะต้องเป็นการใช้อำนาจเสมือนดำเนินการไปตามความยินยอมของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย โดยความยินยอมดังกล่าวได้ถูกแสดงออกมาในรูปของเจตจำนงค์ทั่วไปของประชาชนผ่านการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เขาเหล่านั้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ยึดหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการทางกฎหมายมหาชนอันสำคัญในการปกครองสังคมการเมืองของตน

[1] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่าน, 2564), 327-328.

ในมิติของหลักการทางกฎหมายมหาชน หลักประชาธิปไตยสามารถถูกจำแนกในสาระสำคัญได้เป็น *หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน* ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยรัฐจะต้องได้มีการประกันหลักการดังกล่าวผ่านบทบัญญัติทางกฎหมายโดยรับรองว่าอำนาจของรัฐย่อมเป็นอำนาจของประชาชนซึ่งหมายความว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐจะต้องเป็นการใช้อำนาจของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว *หลักการปกครองในระบบผู้แทน* ซึ่งเป็นหลักการที่ให้หลักประกันในการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ๆ จะต้องมีประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐทางอ้อมโดยใช้อำนาจผ่านการให้ความยินยอมในรูปของการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจรัฐตามระยะเวลาหรือตามวาระที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[2] และ*หลักเสียงข้างมาก* ซึ่งเป็นหลักการที่ให้หลักประกันในการกำหนดกฎเกณฑ์การตัดสินใจโดยเลือกทางที่มีคะแนนเสียงข้างมากของการดำเนินการใช้อำนาจของรัฐ[3] โดยในรัฐเสรีประชาธิปไตยมักใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน หรือเป็นหลักเกณฑ์ในการลงมติของรัฐสภาและเกณฑ์ในการลงประชามติรวมไปถึงหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจใดๆขององค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรกลุ่มต่าง ๆ ด้วย

2.2 ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยกับการจัดองค์กรของรัฐเสรีประชาธิปไตย

ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (Democratic Legitimacy) ได้เป็นคุณค่าที่สำคัญอย่างมากซึ่งแสดงถึงสถานะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตยกับหลักประชาธิปไตย ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยได้สะท้อนถึงความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรของรัฐกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ๆ ได้ โดยเราสามารถพิจารณาถึงความชอบธรรมทางประชาธิปไตยผ่านตัวบทกฎหมายซึ่งว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐอันสามารถแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการจัดองค์กรแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ๆ ที่มุ่งเน้นให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการจัดองค์กรของรัฐกับหลักการปกครองโดยประชาชนภายใต้อำนาจรัฐที่จำกัดโดยกฎหมาย[4]

การพิจารณาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการจัดองค์กรของรัฐในการเพ่งพินิจไปที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรดังกล่าวมานี้เพื่อทราบถึงระดับความสัมพันธ์ของการจัดองค์กรของรัฐต่อเจตจำนงของประชาชนนั้นจะต้องถูกดำเนินการโดยการวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (The Great Chain of Legitimacy) โดยในการจัดองค์กรของรัฐเสรีประชาธิปไตยในระบบกฎหมายก็จะประกอบไปด้วยองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงนั่นก็คือองค์กรของรัฐที่ได้รับอำนาจกระทำการมาจากประชาชนโดยตรงผ่านการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยโดย

---

[2] เรื่องเดียวกัน, 335.

[3] Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1958), 47.

[4] Rodney Barker, *Political Legitimacy and the State*, (New York: Oxford University Press, 1990), 54.

ไม่มีองค์กรอื่นใดหรือบรรทัดฐานแห่งองค์กรอื่นใดมาคั่นกลางระหว่างองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงกับเจตจำนงของประชาชน[5] และองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยอ้อมซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมาจากองค์กรอื่นหรือบรรทัดฐานแห่งองค์กรอื่นที่ดำรงอยู่ขั้นกลางซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยอ้อมกับเจตจำนงของประชาชน

ทั้งนี้ เราสามารถจัดจำแนกประเภทของความชอบธรรมทางประชาธิปไตยภายใต้ทฤษฎีห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยได้เป็น *ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันและภารกิจ* ซึ่งเป็นความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่พิจารณาจากการจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐซึ่งมีผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญคือประชาชน[6] *ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคล* ซึ่งเป็นความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่พิจารณาจากความเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนภายใต้เงื่อนไขของการให้ความยินยอมให้รัฐปกครองแทนตน[7] โดยความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลนั้นเป็นประเภทความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่บทความนี้ให้ความสำคัญเป็นการเฉพาะ และ*ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่เนื้อหา* ซึ่งเป็นความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่พิจารณาผ่านคุณค่าที่เชื่อมโยงกับรัฐสภาในฐานะองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระดับสูงสุด[8]

อย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงคุณค่าความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเพื่อทราบถึงสาระสำคัญเชิงเนื้อหาแห่งระดับความสัมพันธ์ของการจัดองค์กรของรัฐกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยอย่างชัดเจนที่สุดก็คงจะไม่พ้นถึงการพิจารณาไปที่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลขององค์กรของรัฐ โดยเราสามารถพิจารณาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในประเภทดังกล่าวได้จากที่มาขององค์กรของรัฐซึ่งเป็นวัตถุแห่งการพิจารณาที่มีที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งโดยองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลในระดับที่เชื่อมโยงไปหาประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เสมอตามสายห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่ไม่ขาดสาย ทั้งนี้ เมื่อองค์กรคัดเลือกมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลองค์กรที่ถูกคัดเลือกก็จะมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลโดยถูกส่งต่อมาจากองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่สูงกว่าและส่งตามมาเรื่อย ๆ ตามสายห่วงโซ่แห่งความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระบบกฎหมายอันเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐ ในแง่ของการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

---

[5] Frank Nullmeier and Tanja Pritzlaff, "*The Great Chain of Legitimacy: Justifying Transnational Democracy*," 2010, https://www.econstor.eu/handle/10419/36686, accessed March 1, 2020.

[6] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, 341.

[7] เรื่องเดียวกัน, 342-343.

[8] เรื่องเดียวกัน, 344-345.

ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลจึงเป็นคุณค่าที่ดำรงอยู่เพื่อมุ่งประกันว่าการใช้อำนาจต่างๆ ขององค์กรของรัฐมีพื้นฐานมาจากประชาชนและดำรงอยู่ในลักษณะที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงประชาชนได้อันเป็นการสะท้อนว่าการดำรงอยู่ขององค์กรของรัฐนั้นเป็นการดำรงอยู่ภายใต้การจัดองค์กรแห่งรัฐที่มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยนั่นเอง

3. ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับทฤษฎีว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะของกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยสถานะของรัฐธรรมนูญได้ถูกประกันด้วยหลักการทางกฎหมายที่เรียกกันว่า “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (Supremacy of the Constitution) หลักการดังกล่าวได้ยืนยันให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์สูงสุดในระบบกฎหมาย กล่าวคือ หากมีกรณีขัดหรือแย้งกันระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะกฎหมายที่มาก่อนเสมอ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นโมฆะหรือมีผลให้กฎหมายนั้นไม่อาจใช้บังคับได้แล้วแต่เงื่อนไขทางกฎหมายของรัฐนั้น ๆ ว่าจะกำหนดไว้เป็นอย่างไร นอกจากนี้ หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญยังก่อให้เกิดความผูกพัน (Liability) ของรัฐธรรมนูญที่สัมพันธ์กับบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าเพื่อให้กฎหมายเหล่านั้นสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐนั้น ๆ อย่างแท้จริง[9] เพื่อให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ดำรงอยู่และมีผลผูกพันในระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

การดำเนินการจัดตั้งองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงเป็นการใช้อำนาจของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่สำคัญอย่างไม่อาจปฏิเสธได้เพื่อธำรงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับในระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จะต้องพึงกระทำ โดยการจัดตั้งองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้ด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้อยู่ในสถานะองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจของรัฐ โดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ในสถานะองค์กรตุลาการที่มีขอบเขตของอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งชัดเจนตามบทบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่ใช้ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมศูนย์ (Centralized Judicial Review) โดยในระบบดังกล่าวได้สถาปนาอำนาจในการควบคุม

[9] บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), 26.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามกฎหมายให้เป็นภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำของรัฐ รวมไปถึงการตีความรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้อยู่ในสถานะองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยได้ดำเนินการภายใต้การรับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีทางกฎหมายของ Hans Kelsen มาประยุกต์ใช้ในการออกแบบและจัดตั้งองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายในรัฐดังกล่าว ทั้งนี้ Hans Kelsen ได้อธิบายถึงความชอบธรรมทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า การควบคุมดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการกระทำเพื่อเป็นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการในรูปของการควบคุมให้กฎหมายที่มีลำดับต่ำกว่าจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าซึ่งกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงที่สุดภายใต้ระบบกฎหมายก็คือรัฐธรรมนูญ โดยความถูกต้องหรือความสอดคล้องตามกฎหมายที่สูงกว่านี้สามารถตรวจสอบได้ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นอยู่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายระหว่างกฎหมายลำดับต่ำและกฎหมายลำดับสูงนี้เป็นการดำเนินการภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ต่างลำดับกันในระบบกฎหมายของรัฐสมัยใหม่ โดยการควบคุมดังกล่าวกินความรวมไปถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระดับสูงภายในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นด้วย[10] ทั้งนี้ การใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมืองซึ่งองค์กรที่อยู่ภายใต้กรอบหลักความเป็นอิสระและหลักความเป็นกลางที่กฎหมายได้ให้ประกันไว้ก็คงจะไม่พ้นองค์กรตุลาการเป็นแน่แท้[11]

โดย Kelsen ก็ยังเห็นว่าการสถาปนาอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแก่องค์กรตุลาการนั้น ควรจะต้องเป็นการจัดตั้งองค์กรตุลาการที่มีความพิเศษแยกต่างหากจากองค์กรตุลาการทั่วไปที่มีลักษณะเป็นศาลยุติธรรม เนื่องจากว่าการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นนั้นขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธ (Negative Legislation) ด้วยเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธจึงนำมาซึ่งสถานะขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่จะต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากพอสมควร ในขณะที่องค์กรศาล

---

[10] Or Bassok, “The Schmitelsen Court: The Question of Legitimacy,” *German Law Journal* 21 (February 10, 2020): 141.

[11] Henning Glaser, “Constitutional Jurisprudence – On the Function, Impacts, and Challenges of Constitutional Courts,” in *Constitutional Jurisprudence: Function, Impact and Challenges*, ed. Henning Glaser (Baden-Baden: Nomos, 2016), 35.

ยุติธรรมกลับเป็นองค์กรที่มีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่อยู่ในระดับที่น้อยกว่า[12] จึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำขององค์กรแห่งรัฐระดับสูงโดยเฉพาะการกระทำทางนิติบัญญัติของรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน[13]

3.2 แนวคิดว่าด้วยความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังที่ Hans Kelsen ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธ (Negative Legislation)[14] การใช้คำว่าอำนาจนิติบัญญัติกับลักษณะอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญทำให้ลักษณะของอำนาจดังกล่าวอยู่ในความหมายที่จะต้องเป็นอำนาจที่ต้องถูกดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้การใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะอำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธเป็นอำนาจที่จะต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย โดยอำนาจที่ถูกใช้บนฐานของรัฐธรรมนูญจะมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่ออำนาจนั้นถูกใช้โดยองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย[15] กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจในฐานะเป็นสถาบันผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนนั่นเอง

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการอันมีความอิสระในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีโดยจะต้องปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลอื่นใด แต่ด้วยสถานะของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรที่มีฐานอำนาจในการจัดองค์กรและการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธที่ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญ ศาล

---

[12] ในมุมมองของกรอบคิดทางกฎหมายมหาชนในภาคพื้นยุโรป การที่ศาลยุติธรรมถูกมองว่าเป็นองค์กรซึ่งมีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าองค์กรระดับสูงของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจองค์กรอื่น เนื่องจากสถานการณ์ดำรงอยู่ขององค์กรของศาลยุติธรรมนั้นได้ออกแบบที่มาของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและก็ไม่ได้มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกโดยตรงขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงสุด อย่างไรก็ดี เหตุผลหลักที่ศาลยุติธรรมไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยมากเท่ากับองค์กรระดับสูงของรัฐองค์กรอื่นๆก็เพราะศาลยุติธรรมมีลักษณะโดยทั่วไปขององค์กรตุลาการโดยแท้ที่จะต้องถูกจัดตั้งและดำรงอยู่ภายใต้ขอบเขตของหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการที่เรียกร้องให้มีการหลักประกันในการดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและการจัดองค์กรขององค์กรตุลาการว่าจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายอย่างอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลที่ไม่เหมาะสมไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมอย่างเคร่งครัด.

[13] Or Bassok, *The Schmitelsen Court: The Question of Legitimacy*, 142-143.

[14] Henning Glaser, *Constitutional Jurisprudence – On the Function, Impacts, and Challenges of Constitutional Courts*, 18.

[15] Conrado Hübner Mendes, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, (New York: Oxford University Press, 2013), 83-84.

รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวจึงจะต้องเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลตามห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการจัดองค์กรของรัฐ และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคล ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังจะต้องเป็นองค์กรของรัฐที่มีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนนั่นเอง[16] โดย John Rawls ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญว่าการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือเสมือนเป็นแบบสำเนาของการใช้เหตุผลสาธารณะ (Public Reason) ซึ่งในทัศนะของ Rawls เขาเห็นว่าเหตุผลสาธารณะนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐในฐานะตัวแทนของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้เหตุผลสาธารณะผ่านการใช้นิติวิธีของศาลและการตีความรัฐธรรมนูญที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน[17] การได้มาซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงควรเป็นขั้นตอนกระบวนการได้มาแห่งองค์กรที่จะต้องให้ความเคารพต่อรัฐสภา ซึ่งในทัศนะของ Rawls มองว่ารัฐสภาก็ถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจไปตามกรอบของเหตุผลสาธารณะเนื่องจากรัฐสภานั้นเป็นองค์กรแห่งรัฐที่อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยตรงเนื่องจากที่มาของตัวองค์กรดังกล่าวมีกระบวนการได้มาแห่งองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรง ความเคารพดังกล่าวนี้สามารถเกิดขึ้นในรูปแบบการจัดองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความยึดโยงกับประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยผ่านระบบการมีส่วนร่วมในคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาที่เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลอยู่ในระดับสูง[18]

เราสามารถระบุระดับความเข้มข้นของความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญผ่านการกำหนดระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญได้โดยการพิจารณาผ่านกรอบของหลักทฤษฎีห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญ การพิจารณาดังกล่าวจะต้องมุ่งพิจารณาไปที่องค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลซึ่งมีการจัดองค์กรของตนภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบผู้แทน โดยผู้พิจารณาจะต้องสืบสาวการใช้อำนาจคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไปจนถึงการใช้อำนาจคัดเลือกของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลสูงที่สุด โดยศาลรัฐธรรมนูญใดมีระดับความชอบธรรมทาง

---

[16] Alec Stone Sweet, *Governing with Judges : Constitutional Politics in Europe*, (New York: Oxford University Press, 2010), 133-134.

[17] Conrado Hübner Mendes, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, 83-87.

[18] Alec Stone Sweet, *Governing with Judges : Constitutional Politics in Europe*, 37-38.

ประชาธิปไตยที่สูงศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็ย่อมมีความเข้มข้นของระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่สูง เนื่องจากมีตำแหน่งแห่งที่ของการจัดตั้งองค์กรของตนโดยมีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากองค์กรที่ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในสายห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในระดับที่มาก หรือหากศาลรัฐธรรมนูญใดมีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่ต่ำศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีความเข้มข้นของระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่ต่ำ เนื่องจากมีตำแหน่งแห่งที่ของการจัดตั้งองค์กรของตนโดยมีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากองค์กรที่ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในสายห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในระดับที่น้อย

ทั้งนี้ การมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญเป็นชนวนเหตุที่สำคัญในการนำมาซึ่งการตั้งคำถามถึงความขัดแย้งต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการที่คอยกำกับองค์กรตุลาการโดยทั่วไป รวมไปถึงองค์กรตุลาการพิเศษอย่างศาลรัฐธรรมนูญ โดยสถานะองค์กรฉันทามติของศาลรัฐธรรมนูญอาจทำให้ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในปริมณฑลของการถูกแทรกแซงโดยอำนาจตามกฎหมายและอำนาจตามความเป็นจริงขององค์กรทางการเมืองระดับสูงของรัฐอื่นๆหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองต่างๆอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ สถานะของความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการที่กำกับศาลรัฐธรรมนูญถูกท้าทายโดยสถานะของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรแห่งฉันทามติขององค์กรทางการเมืองระดับสูงของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคล[19] เนื่องจากองค์กรทางการเมืองระดับสูงของรัฐอื่นใดที่มีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายสามารถมีดุลยพินิจในการคัดสรรค์บุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามแต่ความสมประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ดี ด้วยสถานะทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแห่งฝ่ายนิติบัญญัติเสมือนเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติรูปแบบหนึ่งก็ย่อมจะต้องดำเนินการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเป็นกลางและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลที่ไม่เหมาะสมอย่างเคร่งครัดตามกรอบขอบเขตแห่งกฎหมาย

[19] องค์กรทางการเมืองระดับสูงของรัฐในที่นี้หมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยทั่วไปแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญมักจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง (Pouvoir Constitué) เช่น รัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญและมีขอบเขตอำนาจในทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน หรือ ประธานาธิบดีก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีขอบเขตอำนาจในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีอำนาจทางบริหารซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว[20] ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้องค์กรตุลาการพิเศษอย่างศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกกำกับด้วยหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการสามารถธำรงตนให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระได้โดยการมีดุลยพินิจในการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเป็นอิสระอยู่แล้วควบคู่ไปกับการจัดองค์กรของตนที่มีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรแห่งรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่สูงกว่าในฐานะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรแห่งฉันทามติขององค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจคัดเลือกในกระบวนการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเพื่อพิทักษ์หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด[21]

4. ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.1 ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ 11 ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในหมวดเฉพาะต่างหากจากหมวดที่ 10 ว่าด้วยศาล บทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญนี้เองมีการระบุถึงที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไว้อย่างชัดเจน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ระบุถึงที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน มาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาจำนวน 3 คน ที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน และคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 4 คน โดยจะต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ หากได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วก็ให้แจ้งต่อประธานวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป[22] ด้วยเหตุดังที่กล่าวมานี้เอง จึงทำให้รูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงสามารถถูกจัดอยู่ในรูปแบบของกลุ่มประเทศที่มีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขององค์กรระดับสูงแห่งรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจร่วมกับองค์กรพิเศษอันถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายให้มีอำนาจคัดเลือกโดยเฉพาะ

---

[20] Christoph Grabenwarter, "*Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies*," 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 2011, https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/AUT_Grabenwarter_keynotespeech.pdf?fbclid=IwAR0HQdiOFlHYAaGy608MFa2sjWN_cjnlKqQRzFrChG8tQH6BSKGCl_nNEig, .accessed July 12, 2021.

[21] *Ibid.*

[22] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,* มาตรา 200,204.

ทั้งนี้ เราสามารถพิจารณาถึงความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ ผ่านการพิจารณาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลขององค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอันประกอบไปด้วย ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภา โดยเมื่อพิจารณาถึงระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในเกณฑ์ดังกล่าวของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเราจะพบว่าองค์กรดังกล่าวมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำมากสืบเนื่องจากที่มาของผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกานั้นมีที่มาจากกระบวนการคัดเลือกจากการคัดเลือกของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม[23]ที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลอยู่ในระดับต่ำ[24] เนื่องจากองค์กรดังกล่าวประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ที่มาจากการคัดเลือกกันเองของข้าราชการตุลาการในแต่ละศาล (เว้นแต่ผู้ช่วยผู้พิพากษา) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนอีก 2 คน มาจากการคัดเลือกโดยวุฒิสภา[25] ในขณะที่ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดซึ่งประกอบไปด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็มีที่มามาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง[26]ร่วมกับนายกรัฐมนตรีและวุฒิสภา[27] อันเป็นเหตุทำให้ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่ต่ำมากสืบเนื่องจากมีที่มาจากการคัดเลือกโดยตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งอยู่ในสายสัมพันธ์ของห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่อยู่ห่างไกลจากการแสดงเจตจำนงในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างมาก[28]

ในส่วนขององค์กรพิเศษที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งก็คือคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาล

---

[23] คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พุทธศักราช 2564 ไปด้วย ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ที่มาจากการคัดเลือกกันเองของข้าราชการตุลาการในแต่ละศาล(เว้นแต่ผู้ช่วยผู้พิพากษา) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนอีก 2 คน มาจากการคัดเลือกโดยวุฒิสภา.

[24] *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 2564*, มาตรา 14,19,36.

[25] *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 2564*, มาตรา 36.

[26] คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 ประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการตุลาการศาลปกครองที่มีที่มามาจากการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองจำนวน 10 คน และกรรมการตุลาการศาลปกครองที่มีที่มามาจากการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวน 2 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองเช่นกัน.

[27] *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542*, มาตรา 15.

[28] *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542*, มาตรา 15,35.

รัฐธรรมนูญ โดยองค์กรดังกล่าวมีองค์ประกอบอันประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งขึ้นและไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใดๆในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระองค์กรละหนึ่งคนเป็นกรรมการ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบในแต่ละส่วนของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นเราจะพบว่ามีแต่เพียง ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้นที่เป็นองค์กรซึ่งมีที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกโดยตรงจากประชาชนผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือจากนี้ก็จะเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่อยู่ในระดับต่ำ เช่น ตัวแทนองค์กรอิสระก็มีที่มาจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีที่มามาจากการใช้อำนาจคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระร่วมกับวุฒิสภาซึ่งวุฒิสภาก็เป็นองค์กรที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลเลย เป็นต้น

ในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายแห่งกระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีที่มาตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นสองกรณีด้วยกัน โดยในกรณีแรกเป็นกรณีที่ใช้บังคับในวาระแรกของการดำเนินงานของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สมาชิกวุฒิสภามาจากการใช้อำนาจคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาวุฒิสภา และคณะกรรมการการเลือกตั้งร่วมกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาในขั้นสุดท้าย[29] องค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลแต่อย่างใด ส่วนในกรณีที่สองเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นกรณีทั่วไปว่าสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 200 คน มีที่มามาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้[30] โดยในกรณีที่สองนี้เราจะพบว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 200 คนนั้นมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและก็ไม่ได้มีที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกขององค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่สูงกว่า (องค์กรที่มีสถานะอยู่ในสายห่วงโซ่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดการใช้อำนาจคัดเลือกผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชนมากกว่า) แต่อย่างใด ดังนั้น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นองค์กรทางการเมืองระดับสูงแห่งรัฐที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลเลย

---

[29] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, มาตรา 296(1)(ค).

[30] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, มาตรา 107.

ด้วยปัจจัยว่าด้วยองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้จึงทำให้เราสามารถสรุปได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เป็นศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดจำแนกอยู่ในกลุ่มศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำนั่นเอง

4.2 ปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ด้วยการที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เป็นองค์กรที่มีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในระดับที่ต่ำได้ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่นๆในแง่ของการมีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่ต่ำกว่าระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐต่างประเทศอื่นๆค่อนข้างมากอย่างเห็นได้ชัด

โดยจากการศึกษาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศจากรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของรัฐต่างประเทศเหล่านั้น เราจะพบถึงความแตกต่างในระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่มีรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบอื่น ๆ อย่างชัดเจน โดยเราพบว่าโดยส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยในต่างประเทศเหล่านั้นล้วนมีกระบวนการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกหรือร่วมใช้อำนาจคัดเลือกขององค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่อยู่ในระดับสูงแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกของนิติบัญญัติ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี[31] ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศโปแลนด์[32] และศาลรัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกส[33] เป็นต้น, ศาลรัฐธรรมนูญที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกร่วมกันขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย[34] และศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเช็ก[35] เป็นต้น ศาลรัฐธรรมนูญที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกร่วมกันขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้[36]

---

[31] *The Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949*, Article 94.

[32] *The Constitution of the Republic of Poland 1997*, Article 194.

[33] *The Constitution of the Republic of Portugal 1911*, Article 222.

[34] *The Federal Constitutional Law of Austrian Republic 1920*, Article 147.

[35] *The Constitution of Czech Republic 1993*, Article 84.

[36] *The Constitution of the Republic of Korea 1948*, Article 111.

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี[37] และศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน[38] เป็นต้น รวมไปถึงศาลรัฐธรรมนูญที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการใช้อำนาจคัดเลือกร่วมกันระหว่างองค์กรระดับสูงแห่งรัฐกับองค์กรพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศแองโกลา[39] และศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไนเจอร์[40] เป็นต้น

โดยศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศดังกล่าวเหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่มีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากการใช้หรือร่วมใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรระดับสูงของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลอยู่ในระดับสูงทั้งสิ้น โดยอย่างน้อยก็จะมีองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นองค์กรระดับสูงของรัฐที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลอยู่ในระดับสูง หรือหากเป็นกรณีของประเทศที่มีองค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจร่วมคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรฝ่ายบริหารของประเทศดังกล่าวได้เป็นองค์กรที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น ประธานาธิบดีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐเช็กและในประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น องค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ก็ถือได้ว่าเป็นองค์กรระดับสูงแห่งรัฐที่มีอำนาจร่วมคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่อยู่ในระดับสูงเช่นกัน

นอกเหนือจากนี้ เมื่อเรานำเอาระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาเปรียบเทียบกับระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เราก็จะพบว่าระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมอยู่ในระดับที่สูงกว่าระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างชัดเจน เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 15 คน จากการใช้อำนาจคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะแนะนำให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งจากบุคคลที่มาจาก

---

[37] *The Constitution of the Italian Republic 1947*, Article 135.

[38] *The Constitution of Spain 1978*, Article 159.

[39] *The Constitution of the Republic of Angola 2010*, Article 180.

[40] *The Constitution of the Republic of Niger 2010*, Article 121.

การคัดเลือกขององค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสี่องค์กร ได้แก่ ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาจำนวน 5 คน ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน และคณะกรรมการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 8 คน[41] โดยวุฒิสภาซึ่งอยู่ในสถานะองค์กรระดับสูงของรัฐที่มีอำนาจร่วมคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นๆก็เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่สูงเนื่องจากมีที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย[42]

ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน จากการใช้อำนาจคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภา โดยโดยวุฒิสภาจะแนะนำรายชื่อต่อพระมหากษัตริย์ให้แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยการคัดเลือกของวุฒิสภาเป็นการดำเนินการคัดเลือกจากรายชื่อที่เสนอมาจากองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่น อันได้แก่ ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาจำนวน 3 คน ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน และคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 4 คน[43] โดยวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งอยู่ในสถานะองค์กรระดับสูงของรัฐที่มีอำนาจร่วมคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นๆก็ได้มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่สูงกว่าความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากโดยวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 150 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจังหวัดละ 1 คน และจำนวนที่เหลือมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา[44] ในขณะที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเลย[45]

การดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำมากเนื่องจากไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน เหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของรัฐต่างประเทศอื่นๆ ทั้งยังไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญอื่นๆตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรก่อนหน้า เป็นประเด็นที่เน้นย้ำว่าการจัดตั้งองค์กรระดับสูงตามรัฐธรรมนูญที่มี

---

[41] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,* มาตรา 255.

[42] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,* มาตรา 121.

[43] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,* มาตรา 204.

[44] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,* มาตรา 111.

[45] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, มาตรา 107,296(1)(ค)..

เขตอำนาจขององค์กรเพื่อพิทักษ์สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยได้เป็นอำนาจว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายที่ไม่ได้มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ปัจจัยดังกล่าวทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐระดับสูงของศาลรัฐธรรมนูญมิอาจเกิดความเชื่อมั่นในหลักประกันความเป็นเจ้าของอำนาจรัฐของประชาชนขึ้นได้ เนื่องจากขาดซึ่งหลักประกันในสถานะขององค์กรที่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่จะต้องเป็นองค์กรที่จะต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระดับที่สามารถสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังเป็นอำนาจแห่งการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อพิทักษ์หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญที่กว้างขวางมากตามเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ ทั้งที่อำนาจพิทักษ์รัฐธรรมนูญอันกว้างขวางเหล่านี้กลับถูกดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่าที่ควรจะเป็น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญโดยนำมาพิจารณากับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เราจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่อยู่ในระดับต่ำ โดยการที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่อยู่ในระดับต่ำนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยตรงที่ไม่สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับความยินยอมของผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐผ่านระบบกลไกของระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบผู้แทน โดยเป็นการสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องของการจัดตั้งองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอันถูกกำหนดไว้ในรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป เนื่องจากรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญร่วมกันขององค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลซึ่งอยู่ในระดับต่ำกับองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลเลย

ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาว่าด้วยระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะต้องมุ่งเป้าไปที่การแก้ไขที่มาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยสามารถแก้ไข

โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการได้มาขององค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิมให้มีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลที่สูงขึ้น หรือไม่ก็ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเสียใหม่ เพื่อยกระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยเราสามารถแก้ไขไปที่บทบัญญัติว่าด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 ให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อยกระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้าย การดำเนินการแก้ไขดังกล่าวจะทำให้ปรากฏรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของไทยในรูปแบบเดิมก็คือรูปแบบที่มาจากการใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ร่วมกับที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยวุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายที่มีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลอยู่ในระดับสูงสุดเนื่องจากมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากวิธีการแก้ไขในการปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เราสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญไทยได้โดยการแก้ไขรูปแบบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสียใหม่ โดยปรับเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้าย ตามมาตรา 204 ให้เป็นสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรแห่งรัฐที่มีระดับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในแง่องค์กรและบุคคลสูงที่สุดเนื่องจากมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับองค์กรที่ใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นๆที่มีอยู่เดิมอันได้แก่ ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: อ่าน, 2564.

Alec Stone Sweet. *Governing with Judges : Constitutional Politics in Europe*. New York: Oxford University Press, 2010.

Christoph Grabenwarter. "*Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies.*" 2nd Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro, 2011. https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/AUT_Grabenwarter_keynotespeech.pdf?fbclid=IwAR0HQdiOFlHYAaGy608MFa2sjWN_cjnIKqQRzFrChG8tQH6BSKGCl_nNEi. accessed July 12, 2021.

Conrado Hübner Mendes. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. New York: Oxford University Press, 2013.

Duncan Black. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

Frank Nullmeier and Tanja Pritzlaff. "*The Great Chain of Legitimacy: Justifying Transnational Democracy.*" 2010. https://www.econstor.eu/handle/10419/36686, accessed March 1, 2020.

Henning Glaser. "Constitutional Jurisprudence – On the Function, Impacts, and Challenges of Constitutional Courts." in *Constitutional Jurisprudence: Function, Impact and Challenges*, edited by Henning Glaser, 35. Baden-Baden: Nomos, 2016.

Or Bassok. "The Schmitelsen Court: The Question of Legitimacy." *German Law Journal* 21 (February 10, 2020): 126-143.

Rodney Barker. *Political Legitimacy and the State*. New York: Oxford University Press, 1990.

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชำรุดบกพร่องของผู้ขายสินค้าใช้แล้ว
Problems with the seller's defective liability for used goods

ธนัญชัย ทิพยมณฑล*
มหาวิทยาลัยพายัพ ถนนซุปเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50000
Tanunchai Tipayamonton
Payap University, Chiang Mai-Lampang Superhighway Road, Muang District,
Chiangmai Province 50000
Email: Tanunchai7@gmail.com

Received: November 04, 2021
Revised: February 08, 2022
Accepted: February 10, 2022

บทคัดย่อ

ความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อนำมาใช้กับผู้ขายสินค้าใช้แล้ว อาจเกิดความไม่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ขาย อันเนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้ผู้ขายต้องรับผิดหากสินค้าที่ขายมีความชำรุดบกพร่องตามหลักผู้ขายต้องระวัง โดยไม่มีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าใช้แล้ว แต่สินค้าใช้แล้วย่อมมีความเสื่อมเสียหายหรือชำรุดบกพร่องตามสภาพจากการใช้งานหรือตามกาลเวลาเป็นปกติ ทำให้ผู้ขายสินค้าใช้แล้วมีโอกาสที่จะต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องมากกว่าผู้ขายสินค้าใหม่ทั่วไป อีกทั้งอายุความตามที่กฎหมายบัญญัติยังทำให้ผู้ขายสินค้าใช้แล้วต้องรับภาระที่นานเกินควร บทความนี้จึงเสนอแนะให้บัญญัติสินค้าใช้แล้วเป็นข้อยกเว้นความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่อง และกำหนดระยะเวลาความรับผิดให้สั้นลง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

คำสำคัญ: ความรับผิดของผู้ขาย, ความชำรุดบกพร่อง, สินค้าใช้แล้ว

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

Abstract

When used with a seller of used goods, liability for defects under the Civil and Commercial Code may be inappropriate and unfair to the seller. Because the law states that the seller is liable if the goods sold are defective, the seller must be cautious. Used goods, without exception, are subject to normal deterioration or defects as a result of normal use or time. As a result, the seller of used goods is more likely than the general seller of new products to be held liable for the defect. Furthermore, the legal age causes the seller of used goods to be burdened for an excessive amount of time. This article therefore recommends that used goods be classified as an exemption from liability for defects and shorten the liability period for further appropriateness and fairness.

Keywords: Seller's Liability, Defects, Used goods.

1. บทนำ/ความเป็นมา

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้กำลังซื้อของผู้บริโภคในการซื้อสินค้าใหม่ลดน้อยลง โดยให้ความนิยมซื้อสินค้าที่ผ่านการใช้งานมาแล้วเพิ่มมากยิ่งขึ้น อีกทั้งความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลสินค้าของผู้บริโภคมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ผู้บริโภคจึงสามารถเลือกซื้อสินค้าได้ในราคาถูกแต่ยังคงมีประสิทธิภาพตามที่ตนเองต้องการจากสินค้าชนิดนั้น เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าประเภทต่างๆ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สมัยใหม่ ที่อยู่อาศัย สินค้ายี่ห้อดัง หรือสินค้าบางชนิดที่ไม่มีการผลิตแล้วในปัจจุบัน หรือเป็นสินค้าหายากในตลาด เช่น พระเครื่อง เสื้อผ้า รองเท้าเก่า เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยในการซื้อสินค้าที่ผ่านการใช้งานมาแล้วทั้งสิ้น

ปัจจุบันการซื้อสินค้าใช้แล้วอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย ยังไม่มีกฎหมายบังคับเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการซื้อสินค้าใช้แล้ว ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงลักษณะของสินค้าใช้แล้วและการกำหนดขอบเขตสิทธิหน้าที่ และความรับผิดของคู่สัญญา จึงเป็นปัญหาในทางกฎหมาย โดยเฉพาะการนิยามความหมายของสินค้าใช้แล้ว และความรับผิดของผู้ขายในความชำรุดบกพร่อง ซึ่งถือเป็นความรับผิดอันสำคัญที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองผู้ซื้อหรือผู้บริโภคให้สามารถใช้สินค้าอย่างมีคุณภาพ ปราศจากความชำรุดบกพร่อง อีกทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขายไม่ได้มีบทยกเว้นความรับผิดให้แก่การขายสินค้าใช้แล้วไว้เลย แต่เมื่อพิจารณาให้ละเอียดจะพบว่า การขายสินค้าใช้แล้วมีลักษณะความแตกต่างอันสำคัญจากสินค้าใหม่อย่างสิ้นเชิง โดยสินค้าใช้แล้วคือสินค้าที่เคยผ่านการใช้งานไม่ว่าจะยาวนานเพียงใด ทำให้ตัวสินค้านั้นเองอาจเกิดความบกพร่องขึ้นได้ เนื่องด้วยเคยผ่านการใช้งานซึ่งแตกต่างจากสินค้าใหม่ นอกจากนั้นสินค้าบางประเภทเป็นสินค้าที่นิยมซื้อต่อกันมาเพราะเป็นสินค้าหายาก เก่าเก็บ หรือไม่มีการผลิตแล้วในปัจจุบันก็อาจมีความเสื่อมเสียหายได้ตามกาลเวลา หากผู้ขายต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องในสินค้าประเภทดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับผู้ขายสินค้าใหม่ ดังนี้จะมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือควรกำหนดขอบเขตความรับผิดที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อคู่กรณี

บทความนี้จึงต้องการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการนำความรับผิดชำรุดบกพร่องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับต่อการซื้อขายสินค้าใช้แล้ว โดยพิจารณาศึกษาแนวทางในการใช้การตีความรับผิดของผู้ขายในความชำรุดบกพร่องตามกฎหมายลักษณะซื้อขายในปัจจุบัน ตลอดจนข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงอายุความ หากเมื่อใช้บังคับกับลักษณะของสินค้าใช้แล้วจะเกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงไร เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการใช้กฎหมายหรือแสวงหาทางออกที่เหมาะสมในการซื้อขายสินค้าใช้แล้วต่อไป

2. ความเป็นมาของความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่อง

เดิมในสมัยโรมันคู่สัญญาซื้อขายมีหน้าที่ต่อกันเพียงผู้ขายส่งมอบสินค้าและผู้ซื้อมีหน้าที่ชำระราคาพร้อมทั้งรับมอบสินค้า จากนั้นคู่สัญญาไม่มีหน้าที่ผูกพันต้องรับผิดชอบต่อกันอีก เพราะฉะนั้นหากต่อมาผู้ซื้อพบเห็นความชำรุดบกพร่องในสินค้าที่รับมอบ ผู้ซื้อก็หามีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ขายรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องนั้นไม่ ในลักษณะเช่นนี้เรียกว่า “หลักผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor หรือ Let the purchaser beware) อันเนื่องมาจากการซื้อขายสินค้าสมัยนั้นเป็นการซื้อขายเฉพาะหน้า ผู้ซื้อมีโอกาสตรวจดูสินค้าที่จะซื้อจนพอใจ หากพบความชำรุดเสียหายผู้ซื้อก็ไม่จำเป็นต้องเข้าทำสัญญาซื้อขาย แต่หากผู้ซื้อยังฝืนเข้าทำสัญญาทั้งที่พบเห็นความชำรุดดังกล่าวและยอมรับเอาสินค้าไป ผู้ซื้อก็ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องนั้นเอง ต่อมาเมื่อการซื้อขายไม่จำกัดเฉพาะการซื้อขายที่อยู่กันเฉพาะหน้า ทำให้ผู้ซื้ออาจไม่สามารถตรวจสอบสินค้าที่จะตกลงซื้อขายกันได้ อีกทั้งผู้ขายเป็นผู้ที่ครอบครองสินค้านั้น หากมีความชำรุดบกพร่องใดๆผู้ขายย่อมพบเห็นความชำรุดบกพร่องของสินค้าของตนได้ดีที่สุด กฎหมายจึงเริ่มกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่อง หลักเช่นนี้เรียกว่า “หลักผู้ขายต้องระวัง” (Caveat Venditor หรือ Let Seller Beware)[1] และนำไปสู่การพัฒนากฎหมายในความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องมาถึงปัจจุบัน

3. ประเภทความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่อง

3.1 ความรับผิดเพราะผู้ขายได้ให้ประกันไว้โดยสัญญา

เป็นกรณีที่ผู้ขายได้ตกลงสัญญาให้ประกันความชำรุดบกพร่อง โดยความชำรุดบกพร่องนี้อาจเป็นเรื่องอะไรก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นความชำรุดบกพร่องตามที่กฎหมายกำหนด ขอเพียงเป็นความชำรุดบกพร่องที่ผู้ขายได้กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยถือเป็นข้อตกลงหรือคำมั่นที่ผู้ขายได้ประกันการใช้สินค้าหรือการทำหน้าที่ของสินค้า หากแม้มีความชำรุดบกพร่องเพียงเล็กน้อยอันมีผลกระทบต่อการใช้สินค้านั้น ผู้ขายก็จะต้องรับผิด เช่น หากสินค้ามีตำหนิ หรือสินค้าใช้การไม่ได้ในบางหน้าที่แม้ไม่ใช่หน้าที่สำคัญของสินค้านั้นก็ตาม ผู้ขายจะซ่อมแซมหรือเปลี่ยนตัวสินค้าให้ทันที ซึ่งผู้ขายมักกำหนดไว้ในใบรับประกันสินค้า และหากต่อมามีกรณีชำรุดบกพร่องตามที่กำหนด ผู้ขายจะรับผิดชอบตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามการรับประกันความชำรุดบกพร่องนี้เป็นเพียงองค์ประกอบเสริมของสัญญาซื้อขายเท่านั้น หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นสัญญาเอกเทศสัญญาที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่และอายุความเป็นการ

[1] จิราพร ร้อยมะลิ, “ความรับผิดในความชำรุดบกพร่องของสินค้า,” *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, ฉ.1 (2555): 259-260, http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/download/915/821/1823 สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2564.

เฉพาะแยกออกจากสัญญาซื้อขาย จึงต้องมีการตกลงโดยชัดแจ้งเท่านั้น และความรับผิดของผู้ขายก็ค่อนข้างชัดเจนตามเงื่อนไขที่ได้ระบุนั่นเอง[2]

3.2 ความรับผิดเพราะกฎหมายบังคับให้ผู้ขายต้องรับผิด

เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบหากสินค้าที่ขายนั้นมีความชำรุดบกพร่องถึงขนาดที่กฎหมายกำหนดโดยที่คู่สัญญาไม่ต้องมีการตกลงเงื่อนไขความรับผิดไว้ก่อนหน้าก็ได้ เพราะการซื้อขายไม่ได้หมายถึงเพียงผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงสามารถใช้อำนาจกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์นั้นได้ด้วย ผู้ขายจะแก้ตัวว่าตนไม่รู้ถึงความชำรุดบกพร่องที่มีอยู่ไม่ได้เพราะตนอยู่ในฐานะที่จะรู้เรื่องของทรัพย์สินที่ขายนั้นได้ดีกว่าใคร[3] หลักความรับผิดนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 472 – 474 และมาตรา 483 – 485 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4. ความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4.1 ทรัพย์สินต้องมีความชำรุดบกพร่อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 472 บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ทรัพย์สินซึ่งขายนั้นชำรุดบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติก็ดี ประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญาก็ดี ท่านว่าผู้ขายต้องรับผิด

ความที่กล่าวมาในมาตรานี้ย่อมใช้ได้ ทั้งที่ผู้ขายรู้อยู่แล้วหรือไม่รู้ว่าความชำรุดบกพร่องมีอยู่”

เป็นความรับผิดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิด แต่ก็ไม่ได้นิยามความหมายของ “ชำรุดบกพร่อง”เอาไว้อย่างชัดเจน นักวิชาการจึงได้อธิบายความหมายไว้ ดังนี้ “ความชำรุดบกพร่อง” หมายถึง ความเสียหายในเนื้อวัตถุหรือทรัพย์ที่ทำการซื้อขายกัน[4] หรือ ความเสื่อมเสียในเนื้อหาของวัตถุหรือทรัพย์ เช่น แตก หัก รั่ว ร้าว เน่า เป็นต้น และเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งใช้เป็นปกติ หรือประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา[5] ความหมายนี้ใช้อย่างแพร่หลายในการตีความการชำรุดบกพร่องในปัจจุบัน

อนึ่ง มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายความชำรุดบกพร่องในความหมายอย่างกว้าง โดยไม่จำกัดว่าความชำรุดบกพร่องจะต้องเสื่อมหรือเสียหายในเนื้อของวัตถุเท่านั้น แต่

---

[2] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้*, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 195-198.

[3] เรื่องเดียวกัน, 201.

[4] หยุด แสงอุทัย, *แนวคำถามตอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* (นครหลวง : น่ำเชียการพิมพ์, 2515), 23.

[5] กุศล บุญยืน, *คำอธิบายสรุปประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยซื้อขาย ขายฝาก เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ประกันภัย*, (กรุงเทพฯ: กรุงสยามการพิมพ์, 2530), 36.

ยังให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินนั้นขาดคุณสมบัติอันพึงมีตามสัญญา[6] หรือการที่ทรัพย์สินซึ่งขายนั้นมีสภาพแตกต่างไปจากสภาพที่ควรจะเป็นตามความมุ่งหมายของสัญญา ไม่ใช่เพราะทรัพย์นั้น “ชำรุด” ในตัวของมัน แต่เป็นเพราะทรัพย์นั้นไม่ได้ “มาตรฐาน” ตามความมุ่งหมายของสัญญา เช่น ซื้อนมผงโดยตกลงจะไปใช้เพื่อเลี้ยงเด็กทารก แต่ปรากฏว่านมผงต้องสงสัยว่ามีสารกัมมันตรภาพรังสีเจือปน หรือซื้อที่ดินริมทะเลเพื่อจะได้ชมทิวทัศน์แต่กลับมีผู้ก่อสร้างอาคารบังทิวทัศน์ เหล่านี้ผู้ขายต้องรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่อง[7]

ผู้เขียนเห็นว่าการตีความหมายของชำรุดบกพร่องในแนวทางนี้ค่อนข้างจะกว้างขวางจนเกินไปและอาจไปทับซ้อนกับกฎหมายในบางเรื่องที่ได้กำหนดความรับผิดและผลในทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจนแล้ว เช่น ถือเป็นการผิดสัญญาตามกฎหมายลักษณะสัญญานั่นเอง

4.2 ความชำรุดบกพร่องต้องถึงขนาดเป็นเหตุให้ทรัพย์สินที่ซื้อขายเสื่อมราคา หรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันผู้ซื้อได้มุ่งหมายจะใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นปกติ หรือประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา

ทรัพย์สินจะชำรุดบกพร่องตามกฎหมายต้อง “ถึงขนาด” หรือเป็นสาระสำคัญเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสื่อมราคา คือ เสื่อมในมูลค่าของทรัพย์สินที่ซื้อขาย หากของนั้นไม่มีความชำรุดบกพร่อง มูลค่าที่แท้จริงก็จะสูงกว่าทรัพย์สินที่มีความชำรุดบกพร่อง หรือเป็นเหตุให้เสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันผู้ซื้อได้มุ่งหมายจะใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นปกติ โดยดูว่าหากทรัพย์สินนั้นไม่ชำรุดบกพร่องผู้ซื้อจะสามารถใช้สอยทรัพย์สินนั้นโดยปกติได้อย่างไร หรือเป็นเหตุให้เสื่อมประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา โดยดูว่าผู้ซื้อได้ทำสัญญาซื้อทรัพย์สินไปทำอะไรและได้ตกลงกับผู้ซื้อไว้เช่นไร[8]

4.3 ความชำรุดบกพร่องต้องมีอยู่ก่อนหรือตั้งแต่เวลาทำสัญญาซื้อขาย

ความชำรุดบกพร่องตามมาตรา 472 ไม่ได้กำหนดองค์ประกอบด้านเวลาที่ความชำรุดบกพร่องถึงขนาดต้องมีอยู่เมื่อใด ในทางตำราทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศมักจะให้ความเห็นไว้สอดคล้องกันว่า ความชำรุดบกพร่องดังกล่าวจะต้องมีอยู่ก่อนหรืออย่างน้อยที่สุดตั้งแต่ขณะเมื่อได้ทำสัญญาซื้อขาย แม้แต่ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17002/2555 ก็ตัดสินไว้เช่นนั้น หากความชำรุดบกพร่องมีขึ้นภายหลังอาจกลายเป็นกรณีการผิดสัญญาหรือผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินไม่ถูกต้องหรือกลายเป็นเรื่องการรับโอนความเสี่ยงในภัยพิบัติแล้วแต่กรณี[9]

---

[6] ปัญญา ด่านพัฒนามงคล, *“ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย,”* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), 23.

[7] กิตติศักดิ์ ปรกติ, *ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย,* พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 14 – 16.

[8] ไผทชิต เอกจริยกร, *คำอธิบายซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 199 – 200.

[9] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* 203.

4.4 ผู้ขายจะอ้างความไม่รู้ถึงความชำรุดบกพร่องเป็นข้อแก้ตัวไม่ได้

วัตถุประสงค์ในการกำหนดความรับผิดนี้ เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อเป็นสำคัญ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องในทรัพย์สินที่ขายไม่ว่าตนจะรู้หรือไม่ว่ามีความชำรุดบกพร่องดังกล่าว หรือตนมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความชำรุดบกพร่องนั้นหรือไม่ก็ตามผู้ขายต้องรับผิดเสมอ อันเป็นไปตามหลักกฎหมาย “ผู้ขายต้องระวัง”

4.5 ข้อยกเว้นความรับผิดในความชำรุดบกพร่อง

แม้ทรัพย์สินที่ขายจะปรากฏว่ามีความชำรุดบกพร่องถึงขนาด แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายได้บัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดชำรุดบกพร่องให้แก่ผู้ขาย ดังนี้

4.5.1 ข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 473

มาตรา 473 บัญญัติไว้ว่า*“"ผู้ขายย่อมไม่ต้องรับผิดในกรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ*

(1) ถ้าผู้ซื้อได้รู้อยู่แล้วแต่ในเวลาซื้อขายว่ามีความชำรุดบกพร่องหรือควรจะได้รู้เช่นนั้นหากได้ใช้ความระมัดระวังอันจะพึงคาดหมายได้แต่วิญญูชน

(2) ถ้าความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นอันเห็นประจักษ์แล้วในเวลาส่งมอบ และผู้ซื้อรับเอาทรัพย์สินนั้นไว้โดยมิได้อิดเอื้อน

(3) ถ้าทรัพย์สินนั้นได้ขายทอดตลาด"

ข้อยกเว้นความรับผิดในมาตรานี้เป็นไปตามหลัก “ผู้ซื้อต้องระวัง” หรือ “caveat emptor” โดยมาตรา 473 (1) เป็นเหตุยกเว้นเนื่องจากผู้ซื้อได้รู้หรือควรจะได้รู้อยู่แล้วในความชำรุดบกพร่องหากใช้ความระมัดระวังเช่นบุคคลทั่วไปในการตรวจสอบทรัพย์สินก่อนหรือช้าสุดในขณะตกลงทำสัญญาซื้อขาย กรณีมาตรา 473 (2) เป็นข้อยกเว้นเนื่องจากผู้ซื้อได้พบเห็นเป็นประจักษ์ในขณะที่ผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินว่ามีความชำรุดบกพร่องและยังรับไว้โดยไม่อิดเอื้อนหรือโต้แย้ง ก็ถือว่าผู้ซื้อสมัครใจที่จะรับเอาความชำรุดบกพร่องนั้นเอง และข้อยกเว้นความรับผิดตามมาตรา 473 (3) เกิดจากการซื้อทรัพย์สินมาจากการขายทอดตลาด โดยปกติการขายทอดตลาดจะใช้วิธีการประมูลเข้าสู้ราคาและจะเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อทรัพย์สินได้มีโอกาสดูทรัพย์สินที่นำมาขายทอดตลาดเสียก่อน และมักเป็นการขายตามสภาพที่เป็นอยู่ โดยผู้ขายไม่ได้รับประกันว่าทรัพย์สินนั้นอยู่ในสภาพไม่ชำรุดบกพร่อง[10]

4.5.2 ข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 483

เกิดจากการตกลงระหว่างคู่สัญญาซื้อขายว่าผู้ขายไม่ต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องในทรัพย์สินที่ขายมาตรา 483 บัญญัติว่า *“"คู่สัญญาซื้อขายจะตกลงกันว่าผู้ขายจะไม่ต้องรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิก็ได้"* เป็นไปตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาของเอกชน

แต่อย่างไรก็ตามการตกลงยกเว้นความรับผิดตามมาตรา 483 ต้องตกอยู่ภายใต้มาตรา 484 บัญญัติว่า *“ข้อสัญญาว่าจะไม่ต้องรับผิดนั้น ย่อมไม่คุ้มผู้ขายให้พ้นจากการ*

[10] ไผทชิต เอกจริยกร, *คำอธิบายซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* 210-211.

ต้องส่งเงินคืนตามราคา เว้นแต่จะได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น” กล่าวคือ ผู้ขายแม้จะไม่ต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้นแต่ผู้ขายยังคงมีหน้าที่ต้องส่งเงินคืนตามราคา และผู้ซื้อต้องส่งคืนทรัพย์สินที่ชำรุดบกพร่องคืนไปเช่นเดียวกัน เว้นแต่ในสัญญาจะได้ตกลงไว้ว่าผู้ขายไม่ต้องคืนเงินแม้จะมีความชำรุดบกพร่องก็ตาม กระนั้นก็ดีแม้จะมีข้อตกลงยกเว้นความรับผิดไว้ก็ตาม แต่หากความชำรุดบกพร่องเกิดเพราะความผิดของผู้ขายหรือเพราะผู้ขายไม่สุจริตคือรู้ว่าทรัพย์สินนั้นมีความชำรุดบกพร่องแล้วปกปิดไม่ให้ผู้ซื้อรู้ เช่นนี้ผู้ขายยังคงต้องมีความรับผิดในความชำรุดบกพร่องอยู่นั่นเองตามมาตรา 485 บัญญัติว่า *“ข้อสัญญาว่าจะไม่ต้องรับผิดนั้น ไม่อาจคุ้มความรับผิดของผู้ขายในผลของการอันผู้ขายได้กระทำไปเอง หรือผลแห่งข้อความจริงอันผู้ขายได้รู้อยู่แล้วและปกปิดเสีย”*

ข้อตกลงยกเว้นความรับผิดนี้อาจต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 หากผู้ขายเป็นผู้ประกอบธุรกิจฝ่ายหนึ่งและผู้ซื้อเป็นผู้บริโภคอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมาตรา 6[11] บัญญัติว่า *“สัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพที่มีการชำระหนี้ด้วยการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้บริโภคจะมีข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิไม่ได้ เว้นแต่ผู้บริโภคได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรือเหตุแห่งการรอนสิทธิอยู่แล้วในขณะทำสัญญา ในกรณีนี้ให้ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดนั้นมีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น”* และมาตรา 11[12] *บัญญัติว่า “ข้อสัญญาใดที่มิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนข้อสัญญานั้นเป็นโมฆะ”*

ดังนั้น หากการตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของผู้ขายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่องภายใต้กฎหมายพิเศษนี้ย่อมตกเป็นโมฆะ เว้นแต่ผู้ซื้อจะได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องนั้นแล้วในเวลาซื้อขาย[13]

4.6 อายุความชำรุดบกพร่อง

มาตรา 474 บัญญัติว่า *“ในข้อรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องนั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นเวลาปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้พบเห็นความชำรุดบกพร่อง”* กำหนดให้ผู้ซื้อต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ขายรับผิดในความชำรุดบกพร่องที่ถึงขนาดนั้นภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่เวลาที่พบเห็นความชำรุดบกพร่อง โดยอาศัยเกณฑ์การรับรู้ถึงความชำรุดบกพร่องของผู้ซื้อเป็นเกณฑ์การเริ่มนับระยะเวลา ในบางครั้งสินค้าที่ซื้อขายอาจไม่พบเห็นความชำรุดบกพร่องขณะส่งมอบ แต่หากภายหลังผู้ซื้อพบเห็นความชำรุดบกพร่องเมื่อใด ผู้ขายยังคงต้องรับผิดภายใน 1 ปี ระยะเวลา

---

[11] พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540, มาตรา 6.

[12] พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540, มาตรา 11.

[13] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* 239-241.

ดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดนี้ก็เพื่อเป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ถึงความชำรุดบกพร่องว่าเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากได้ทำสัญญาซื้อขายไปแล้วอีกด้วย[14]

5. ข้อพิจารณาความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องในสินค้าใช้แล้ว

ศาลฎีกาได้นำหลักเกณฑ์ความรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่องมาบังคับใช้ต่อการซื้อขายสินค้าใช้แล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17002/2555[15]

"ผู้ขายบ้านต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของบ้านที่ขาย เนื่องจากการผุกร่อนของเหล็กเส้นที่ถูกสนิมกัดกินคานบ้านเป็นความชำรุดบกพร่องที่เป็นเหตุเสื่อมราคาและเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติและคู่สัญญาซื้อขายไม่ได้ตกลงกันว่าผู้ขายจะไม่ต้องรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องตามมาตรา 483 ความชำรุดบกพร่องดังกล่าวจึงเป็นความชำรุดบกพร่องที่ผู้ขายต้องรับผิด ทั้งที่ผู้ขายรู้อยู่แล้วหรือไม่รู้ว่าความชำรุดบกพร่องมีอยู่ตามมาตรา 472 และแม้ก่อนที่จะโอนกรรมสิทธิ์และส่งมอบ ผู้ซื้อจะได้เข้าไปตรวจดูบ้านหลายครั้งก็ตาม ก็ไม่อาจจะพบเห็นความชำรุดบกพร่องของบ้านดังกล่าวได้อย่างชัดเจน จึงไม่อาจจะถือว่าผู้ซื้อรู้หรือควรได้รู้ถึงความมีอยู่ของความชำรุดบกพร่องได้จึงไม่ถือเป็นข้อยกเว้นความรับผิดให้แก่ผู้ขายตามมาตรา 473 (1) และ (2)"

สำหรับกฎหมายต่างประเทศ หลักกฎหมายของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์มีแนวคิดเรื่องการรับประกันโดยปริยาย (Implied Warrantee) การรับประกันในลักษณะนี้เป็นการรับประกันโดยผลของกฎหมาย กฎหมายรับรองและสร้างภาระผูกพันให้แก่ผู้ขายว่าจะต้องส่งมอบสินค้าที่ดีมีคุณภาพ พร้อมทั้งทรัพย์สินนั้นจะต้องไม่มีภาระติดพันใดๆอันจะเป็นการก่อให้เกิดการรบกวนสิทธิในครอบครองทรัพย์สินของผู้ซื้อ ในลักษณะนี้เรียกว่า "การรับประกันโดยอำนาจแห่งกฎหมาย" ได้แก่ การรับประกันเรื่องกรรมสิทธิ์ (Warranty of Title) การรับประกันเรื่องภารติดพัน (Warranty Against Encumbrances) การรับประกันเรื่องการใช้สอยสินค้าสมประโยชน์หรือความมุ่งหมายโดยเฉพาะ (Warranty of Fitness for a Particular Purpose) การรับประกันเรื่องการใช้สอยสินค้า สมประโยชน์ตามวิสัยของการใช้ทั่วๆ ไป (Warranty of Merchantability) สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้น แม้ว่าผู้ขายจะมิได้ให้การรับรองในเรื่องเหล่านี้ก็ตาม ผู้ขายก็ยังคงต้องรับผิด[16]

ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินให้ผู้ขายสินค้าใช้แล้วมีความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องตามที่กฎหมายบัญญัติ (Uniform Commercial Code's Article 2-314) โดย

---

[14] เรื่องเดียวกัน, 210.

[15] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17002/2555.

[16] วิษณุ เครืองาม, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน* ให้, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2549), 219.

ให้ถือว่าผู้ขายมีหน้าที่ต้องรับประกันโดยปริยาย (Implied Warrantee) เช่นเดียวกันหากสินค้านั้นไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงตามที่กฎหมายบัญญัติคุ้มครองผู้ซื้อเช่นกัน[17]

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสมในการนำความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ต่อผู้ขายสินค้าใช้แล้ว โดยสินค้าที่เคยผ่านการใช้งานมาแล้วย่อมไม่เหมือนสินค้าใหม่ เนื่องด้วยลักษณะทางกายภาพของสินค้าที่ใช้แล้วย่อมมีความสึกหรอเกิดขึ้นจากการใช้ ไม่ว่าจากจำนวนครั้งการใช้ หรือระยะเวลาการใช้ จึงทำให้โอกาสเกิดความชำรุดบกพร่องขึ้นได้ง่ายกว่าสินค้าใหม่ เช่น บ้านที่ผ่านการอยู่อาศัยมาแล้วย่อมมีโอกาสเกิดการแตกร้าว ผุกร่อน หรืออุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ที่ผ่านการใช้มาแล้วย่อมมีโอกาสที่อุปกรณ์ชิ้นส่วนภายในเครื่องเกิดความชำรุดขึ้นได้โดยง่าย เสื้อผ้า รองเท้า กระเป๋าที่ผ่านการใช้มาแล้วย่อมมีโอกาสขาดเปื่อยหมดสภาพได้ง่ายและเกิดขึ้นเร็ว ที่กล่าวมาย่อมหมายถึงสินค้าใช้แล้วย่อมมีความเสื่อมในเนื้อของวัตถุอยู่แล้วจากการถูกใช้ อีกทั้งความรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่องเป็นความรับผิดโดยกฎหมายบัญญัติให้ผู้ขายต้องรับผิดโดยจะรู้หรือไม่รู้ถึงความชำรุดบกพร่องนั้นก็ตาม ซึ่งอาจทำให้ผู้ขายสินค้าเช่นนี้ต้องรับผิดตามกฎหมายมากเกินควรและไม่สอดคล้องกับลักษณะของสินค้าที่ขาย โดยแยกการพิจารณาดังต่อไปนี้

5.1 ความหมายของสินค้าใช้แล้ว

เบื้องต้นจำเป็นต้องกำหนดนิยาม “สินค้าใช้แล้ว” (Used Goods) ให้มีความชัดเจนเสียก่อน ผู้เขียนพบว่าบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันไม่ปรากฏการนิยามความหมายของสินค้าใช้แล้วเป็นการเฉพาะไว้เลย ซึ่งเรามักจะได้ยินการใช้ถ้อยคำในการขายสินค้าลักษณะดังกล่าวแตกต่างกันไป เช่น สินค้ามือสอง หรือสินค้าใช้แล้ว เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อค้นหานิยามความหมายจากกฎหมายต่างๆที่ได้กล่าวถึงสินค้าใช้แล้วพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องใกล้เคียง ดังนี้

5.1.1 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าพุทธศักราช 2474

มาตรา 3 *ในพระราชบัญญัตินี้ “ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์ที่เสนอขายแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์ที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย*

5.1.2 ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้รถยนต์ใช้แล้วเป็นสินค้าที่ต้องห้ามหรือต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2562

ข้อ 4 *ในประกาศนี้*

“รถยนต์ใช้แล้ว” หมายความว่า รถยนต์ที่ผ่านการใช้งานแล้ว แต่ไม่รวมถึง

(1) รถยนต์ที่ผ่านการใช้งานเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดสอบคุณภาพหรือเพื่อการจัดส่งไปยังแหล่งจำหน่าย โดยมีหนังสือรับรองจากเจ้าของตราสินค้า

---

[17] Martin M. Loring, “Sales: Extension of Implied Warranty of Merchantability to Used Goods,” Missouri Law Review, Vol 46 (1981): 1-2, https://scholarship.law.missouri.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2589&context=mlr, accessed August 23, 2021.

(2) รถยนต์ที่ได้จดทะเบียนใช้งานครั้งแรกในต่างประเทศก่อนบรรทุกลงในยานพาหนะจากเมืองต้นทางไม่เกินหกสิบวัน โดยได้ชำระภาษีอากรต่อกรมศุลกากร กระทรวงการคลังตามที่กำหนดสำหรับรถยนต์ใหม่

5.1.3 ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้รถจักรยานยนต์ใช้แล้วเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนาเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2564

ข้อ 4 ในประกาศนี้

“รถจักรยานยนต์ใช้แล้ว” หมายความว่า รถจักรยานยนต์ที่ผ่านการใช้งานแล้ว แต่ไม่รวมถึง

(1) รถจักรยานยนต์ที่ผ่านการใช้งานเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดสอบคุณภาพหรือเพื่อการจัดส่งไปยังแหล่งจำหน่าย โดยมีหนังสือรับรองจากเจ้าของตราสินค้า

(2) รถจักรยานยนต์ที่ได้จดทะเบียนใช้งานครั้งแรกในต่างประเทศก่อนบรรทุกลงในยานพาหนะจากเมืองต้นทางไม่เกินหกสิบวัน โดยได้ชำระภาษีอากรต่อกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ตามที่กำหนดสำหรับรถจักรยานยนต์ใหม่

ในส่วนกฎหมายต่างประเทศได้อธิบาย “สินค้าใช้แล้ว” (Used goods) หมายถึง สินค้าที่ถูกใช้เป็นเวลานานพอสมควร หรือสินค้าที่ได้รับความเสียหาย หรือสินค้าที่ผ่านการซ่อมแซมจนส่งผลกระทบต่อมูลค่าของสินค้านั้น และได้นำมาขายต่อตามสภาพ แต่ไม่ใช่สินค้าใหม่ อีกทั้งสินค้านั้นต้องไม่เป็นขยะ หรือขายอย่างเป็นอะไหล่[18]

จากนิยามความหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่า “สินค้าใช้แล้ว” (Used Goods) หมายถึง สินค้าที่ผ่านการใช้งานตามจริงอย่างที่สินค้าชนิดนั้นพึงใช้กัน ไม่ว่าจะมีการใช้มาแล้วกี่ครั้งก็ตาม แต่ไม่รวมถึงสินค้าที่ผ่านการใช้งานเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดสอบคุณภาพหรือเพื่อการจัดส่งไปยังแหล่งจำหน่าย โดยมีหนังสือรับรองจากเจ้าของตราสินค้า และต้องไม่เป็นขยะเสียแล้ว หรือขายเพื่อเป็นอะไหล่

ดังนั้น สินค้าที่ซื้อมาแล้วขายต่อไปจึงไม่ถือว่าเป็นสินค้าใช้แล้ว เพราะสินค้าไม่ได้ผ่านการใช้งานตามปกติอย่างที่สินค้านั้นพึงใช้กัน

5.2 ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องมาบังคับใช้ต่อสินค้าใช้แล้ว

การตีความของนักวิชาการและการบังคับใช้ของศาลตามที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น แนวทางปัจจุบันยอมรับว่าความชำรุดบกพร่องของทรัพย์สินหรือสินค้านั้นต้องเกิดขึ้นในเนื้อแห่งวัตถุหรือจากตัวทรัพย์สินที่ซื้อขายกันนั่นเอง เช่น แตก หัก รั่ว ร้าว ซึม เป็นสนิม เสื่อมสภาพ เป็นต้น โดยความชำรุดบกพร่องนั้นต้องถึงขนาดเป็นเหตุให้ทรัพย์สินที่ซื้อขายเสื่อมราคา หรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันผู้ซื้อได้มุ่งหมายจะใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นปกติ หรือประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา ทั้งนี้ ไม่คำนึงว่าผู้ขายจะรู้ถึงความชำรุดบกพร่องนั้นหรือไม่ก็ตาม

---

[18] Edward M. Kimmel, “Used Goods and Merchantability,” Journal Tulsa Law Review,Vol 13 (2013) : 1, https://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1421&context=tlr , accessed August 23, 2021.

สินค้าใช้แล้วเมื่อนำมาขายย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความชำรุดบกพร่องได้ง่ายกว่าสินค้าใหม่ ประเด็นจึงต้องพิจารณาด้วยว่าขอบเขตหรือระดับของ “ความชำรุดบกพร่องถึงขนาด” ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดนั้น ควรตีความชำรุดบกพร่องถึงขนาดอย่างสินค้าทั่วไปหรืออย่างสินค้าใช้แล้ว

กฎหมายไม่ได้กำหนด “ความชำรุดบกพร่องถึงขนาด” จะต้องตีความเทียบกับสินค้าลักษณะใด แต่เป็นการที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ขายต้องรับผิดหาก “ความชำรุดบกพร่องถึงขนาด” หรือเรียกว่าผิดสาระสำคัญของทรัพย์สินหรือสินค้าประเภทนั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นสินค้าที่ผ่านการใช้งานมาก่อนแล้วหรือไม่ เช่น ซื้อบ้านที่ผ่านการใช้งานมาแล้ว ปรากฏว่าโครงหลังคาเกิดสนิมผุกร่อนอยู่ก่อนแล้ว ผู้ขายก็ต้องรับผิด หรือซื้อทีวีที่ผ่านการใช้งานมาแล้ว หากระบบวงจรอิเล็กทรอนิกส์มีความขัดข้องอยู่ก่อนแล้ว ผู้ขายก็ต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องไม่ต่างจากการซื้อสินค้าใหม่

อีกทั้งความชำรุดบกพร่องต้องมีอยู่ก่อนหรือขณะทำสัญญา ในที่นี้คือก่อนหรือขณะทำสัญญาในการขายสินค้าใช้แล้ว ทำให้เกิดปัญหาอีกว่าหากสินค้าใช้แล้วชิ้นนั้นมีการขายต่อไปอีกหลายครั้ง การพิจารณาการมีอยู่ของความชำรุดบกพร่องก็จะแปรเปลี่ยนไปในแต่ละครั้งที่ได้ทำสัญญา ซึ่งการขายสินค้าใช้แล้วครั้งถัดไป โอกาสที่สินค้าจะมีความชำรุดบกพร่องอยู่ในขณะที่ขายสินค้าก็จะมีเพิ่มมากยิ่งขึ้นไปด้วย ทำให้ผู้ขายสินค้าใช้แล้วต้องแบกรับความรับผิดชำรุดบกพร่องมากกว่าปกติเมื่อเทียบกับการขายสินค้าใหม่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้ขายสินค้าใช้แล้วมีโอกาสที่จะต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องมากกว่าผู้ขายสินค้าใหม่ หากความชำรุดบกพร่องนั้นครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด

5.3 การนำข้อยกเว้นความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องมาบังคับใช้ต่อสินค้าใช้แล้ว

5.3.1 ข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 473

กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องไว้ 3 กรณี เมื่อนำมาพิจารณาข้อยกเว้นดังกล่าวกับการขายสินค้าใช้แล้วที่มีความชำรุดบกพร่อง สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) ถ้าผู้ซื้อได้รู้อยู่แล้วแต่ในเวลาซื้อขายว่ามีความชำรุดบกพร่องหรือควรจะได้รู้เช่นนั้นหากได้ใช้ความระมัดระวังอันจะพึงคาดหมายได้แต่วิญญูชน

การซื้อขายสินค้าใช้แล้วโดยปกติผู้ซื้อย่อมรู้ว่าสินค้าผ่านการใช้งานมาแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ซื้อจะรู้ถึงความชำรุดบกพร่องต่าง ๆ ของสินค้านั้น หากผู้ขายไม่ได้แจ้งไว้ก่อนที่จะเข้าทำสัญญา หรือจากการโฆษณาเสนอขายไว้แต่ต้น เช่น ผู้ขายแจ้งเพียงว่าเป็นสินค้าใช้แล้วหรือสินค้ามือสอง โดยไม่บอกว่ามีความชำรุดบกพร่องในตัวสินค้าอย่างไรบ้าง ย่อมหมายความว่าสินค้ายังใช้ได้อย่างปกติทั่วไปปราศจากความชำรุดบกพร่องอยู่นั่นเอง เมื่อผู้ซื้อได้ซื้อสินค้าแล้วพบความชำรุดบกพร่อง ผู้ขายย่อมต้องรับผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่หากผู้ขายได้แจ้งถึงความชำรุดบกพร่อง หรือผู้ซื้อรู้ถึงความชำรุดบกพร่องนั้นอยู่แล้วก่อนหรือขณะที่จะเข้าทำสัญญา เช่น สินค้ามีตำหนิ แตก ร้าว รั่ว ขาด เป็นสนิม หรือ

อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในตัวสินค้าบางอย่างมีความเสียหายใช้การไม่ได้ เมื่อผู้ซื้อรู้ถึงความชำรุดบกพร่องนั้นยังเข้าทำสัญญา ย่อมถือว่าผู้ขายไม่ต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องตามที่ได้แจ้งนั้นเพราะผู้ซื้อยอมเข้าเสี่ยงภัยเอง

ทั้งนี้ผู้ขายไม่ต้องรับผิดเฉพาะความชำรุดบกพร่องตามที่ผู้ซื้อได้รู้เท่านั้น แต่ไม่รวมถึงความชำรุดบกพร่องในส่วนอื่นที่ไม่ได้แจ้งหรือผู้ซื้อไม่ได้รู้ เช่น ผู้ซื้อรู้แต่ว่าสินค้านั้นมีรอยแตกร้าวและสีถลอกจากการใช้งาน แต่หากปรากฏว่าสินค้านั้นยังมีอุปกรณ์ภายในบางอย่างที่เสื่อมเสียหาย ดังนี้ผู้ขายยังคงต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่อง เนื่องจากผู้ซื้อไม่รู้ถึงความชำรุดบกพร่องในส่วนดังกล่าว[19]

ข้อสังเกตุสำหรับการซื้อสินค้าใช้แล้วจะถือเป็นกรณีที่ “ผู้ซื้อควรจะได้รู้ หากได้ใช้ความระมัดระวังอันจะพึงคาดหมายได้อย่างวิญญูชน” หรือไม่ จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17002/2555 ได้ตัดสินกรณีการซื้อบ้านมือสองหรือที่ผ่านการอยู่อาศัยแล้ว แม้ผู้ซื้อจะได้เข้าไปตรวจดูบ้านหลายครั้งก็ตาม ก็ไม่อาจจะพบเห็นความชำรุดบกพร่องของบ้านดังกล่าวได้อย่างชัดเจน จึงไม่อาจจะถือว่าผู้ซื้อรู้หรือควรได้รู้ถึงความมีอยู่ของความชำรุดบกพร่องได้จึงไม่ถือเป็นข้อยกเว้นความรับผิดให้แก่ผู้ขายตามมาตรา 473 (1) และ (2) จะเห็นได้ว่าศาลพิจารณาถึงความรู้หรือควรจะได้รู้ของผู้ซื้อเท่านั้น โดยไม่คำนึงว่าวัตถุของสัญญาซื้อขายจะเป็นบ้านเก่าที่ผ่านการใช้งานมาแล้ว

ผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาว่า “ผู้ซื้อควรได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องหากได้ใช้ความระมัดระวังอย่างวิญญูชนนั้น” ต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แต่ละกรณีไป โดยต้องคำนึงทั้งความรู้หรือควรจะได้รู้หากใช้ความระมัดระวังอย่างวิญญูชน และสภาพของสินค้าที่ทำการขายว่าเป็นสินค้าใหม่หรือสินค้าใช้แล้ว ตลอดจนราคาขายของสินค้าใช้แล้วหากเป็นราคาที่ถูกเกินสมควรก็อาจสันนิษฐานได้ว่าผู้ซื้อควรรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง เพื่อคุ้มครองผู้ขายสินค้าใช้แล้วเพราะความเสื่อมเสียหาย หรือชำรุดบกพร่องย่อมมีอยู่มากกว่าสินค้าใหม่ อีกทั้งผู้ซื้อได้ทราบอยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าใช้แล้วก็ควรมีความระมัดระวังในการตรวจสอบอย่างวิญญูชนทั่วไปที่พึงกระทำต่อสินค้าที่ผ่านการใช้งานมาแล้วนั่นเอง เช่น การซื้อรถยนต์ใช้แล้ว วิญญูชนทั่วไปก็คงต้องมีการทดสอบขับขี่และตรวจสอบรถยนต์มากกว่าการซื้อรถยนต์ใหม่ การซื้อโทรศัพท์มือถือที่ใช้แล้วผู้ซื้อก็ควรได้ตรวจสอบคุณสมบัติต่างๆของโทรศัพท์มากกว่าการซื้อโทรศัพท์ใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการตัดสินว่ากรณีใดที่จะถือว่าผู้ซื้อสินค้าใช้แล้วควรได้รู้หรือไม่นั้นยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ข้อยกเว้นในส่วนนี้

2) ถ้าความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นอันเห็นประจักษ์แล้วในเวลาส่งมอบ และผู้ซื้อรับเอาทรัพย์สินนั้นไว้โดยมิได้อิดเอื้อน

ข้อยกเว้นในส่วนนี้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับข้อยกเว้นประการแรก กล่าวคือลักษณะของการขายสินค้าใช้แล้วตัวสินค้ามักมีตำหนิ หรือความไม่สมบูรณ์ของสินค้าอยู่แล้ว

---

[19] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* 212.

เมื่อผู้ซื้อได้พบเห็นความชำรุดบกพร่องในขณะส่งมอบผู้ซื้อก็ควรจะปฏิเสธหรือรับมอบไว้และอิดเอื้อนเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้านั้น แต่หากความชำรุดบกพร่องที่ผู้ซื้อได้พบเจอหลังจากส่งมอบและนอกเหนือไปจากสภาพที่ผู้ซื้อได้รับทราบไปก่อนหน้านั้นแล้ว ผู้ขายสินค้าใช้แล้วก็ยังคงต้องมีความรับผิดในความชำรุดบกพร่องที่ไม่ปรากฏในขณะส่งมอบนั้นด้วยเช่นกัน อีกทั้งโอกาสที่สินค้าใช้แล้วจะมีความชำรุดบกพร่องแฝงอยู่ภายในตัวสินค้าที่อาจยังไม่ปรากฏในขณะส่งมอบ ผู้ขายจึงมีโอกาสต้องรับผิดต่อการขายสินค้าใช้แล้วมากยิ่งขึ้น

3) ถ้าทรัพย์สินนั้นได้ขายทอดตลาด

ปัจจุบันการขายสินค้าใช้แล้วมีทั้งที่เสนอขายต่อบุคคลเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นรูปแบบเดิม และการเสนอขายต่อบุคคลโดยทั่วไปผ่านรูปแบบการขายสินค้าออนไลน์ในกลุ่ม หรือผ่านเว็บไซต์ โดยวิธีการให้ผู้สนใจซื้อเข้าประมูลสู้ราคาตามเงื่อนไขและวิธีการที่ผู้ขายจะกำหนด โดยมากจะมักเป็นการขายสังหาริมทรัพย์ อันมีลักษณะเป็นการขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเปิดโอกาสให้ผู้สู้ราคาตรวจดูทรัพย์สินก่อน หากพอใจก็เข้าสู้ราคา ดังนั้น หากบุคคลใดเข้าสู้ราคา ย่อมสันนิษฐานว่าได้ตรวจดูทรัพย์สินนั้นจนเป็นที่พอใจและพอใจที่จะซื้อทรัพย์สินนั้นตามสภาพที่เป็นอยู่[20] หากต่อมาทรัพย์สินมีความชำรุดบกพร่องจะเรียกให้ผู้ขายรับผิดไม่ได้ ดังนั้น การขายสินค้าใช้แล้วโดยวิธีการขายทอดตลาดจึงน่าจะเป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ขายที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้มากที่สุดหากเทียบกับข้อยกเว้นใน 2 กรณีก่อนหน้านี้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าสินค้าใช้แล้วนั้นจะมีความชำรุดบกพร่องจากการผ่านการใช้งานมาอย่างไร

5.3.2 ข้อยกเว้นความรับผิดชำรุดบกพร่องจากสัญญาตามมาตรา 483 ต่อสินค้าใช้แล้ว

ผู้ขายสินค้าใช้แล้วจะได้รับการยกเว้นในกรณีมีการตกลงยกเว้นความรับผิดชำรุดบกพร่องกับผู้ซื้อตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา (Freedom of Contract) กรณีมีข้อพิจารณาว่าการตกลงในลักษณะใดจะถือเป็นการตกลงยกเว้นความรับผิดนี้ หากในสัญญาซื้อขายมีข้อตกลงโดยชัดเจนไม่ว่าโดยลายลักษณ์อักษร หรือโดยวาจา ว่าผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องในสินค้าที่ขาย ก็ถือได้ว่ามีความชัดเจนเพียงพอที่ผู้ขายจะได้รับการยกเว้นความรับผิด หรือหากผู้ขายตกลงกับผู้ซื้อเพียงว่าเป็นการซื้อขายสินค้าที่ผ่านการใช้งานมาแล้ว หรือสินค้ามือสอง หรือสินค้าตามสภาพ จะถือเป็นการตกลงโดยปริยายว่าผู้ขายไม่ต้องรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่อง เพราะผู้ขายย่อมตระหนักดีว่าทรัพย์สินนั้นอาจมีความชำรุดบกพร่องซึ่งอาจปรากฏขึ้นไม่ช้าก็เร็ว[21] เช่นนี้จะทำให้ผู้ขายได้รับการยกเว้นความรับผิดในข้อนี้ด้วยหรือไม่

---

[20] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* 208.

[21] ปัญญา ด่านพัฒนามงคล, *ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย,* 79.

การตกลงยกเว้นความรับผิดตามมาตรานี้ต้องพิจารณาหลักการตีความสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 368 บัญญัติว่า *"สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปรกติประเพณีด้วย"* โดยหลักการตีความสัญญานั้นต้องคำนึงถึงความประสงค์หรือเจตนาอันมีร่วมกันของคู่สัญญาซึ่งเป็นเจตนาที่คาดหมายได้ในทางสุจริต และต้องคำนึงประเพณีปฏิบัติในระหว่างคู่สัญญาเองหรือประเพณีในทางการค้าด้วย[22]

ผู้เขียนเห็นว่าการตกลงยกเว้นความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องต้องเป็นการตกลงที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเข้าใจถึงผลของการตกลงอย่างชัดเจน กล่าวคือจะทำให้ผู้ขายไม่ต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องในสินค้าใช้แล้วหากมีขึ้นทุกกรณี หรือบางกรณีตามที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นหากเพียงตกลงว่าเป็นสินค้าใช้แล้ว หรือสินค้ามือสอง หรือขายตามสภาพ ก็ไม่อาจจะตีความสัญญาได้ว่าคู่สัญญามีเจตนาร่วมกันตกลงยกเว้นความรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่องแต่อย่างใด

ข้อน่าสังเกตอีกประการ กล่าวคือ การตกลงซื้อขายสินค้าใช้แล้วจะถือว่ามี "ประเพณีในทางการค้า"เป็นการยกเว้นความรับผิดในความชำรุดบกพร่องด้วยหรือไม่ เมื่อข้อสัญญามีความไม่ชัดเจนเกิดปัญหาว่าสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาจะมีอยู่อย่างไร จะต้องพิจารณาว่าคู่สัญญาซึ่งเป็นวิญญูชนที่กระทำการโดยสุจริตจะตกลงกัน หรือเข้าใจข้อสัญญาเช่นนั้นอย่างไร และคู่กรณีในสัญญาจะประพฤติปฏิบัติต่อกันอย่างไร หากปรากฏว่ามีปกติประเพณีที่เกี่ยวข้องกับสัญญานั้นๆ ศาลก็จะนำมาพิจารณาประกอบว่าในการทำสัญญานั้นตามปกติประเพณีแล้วจะตกลงกัน หรือเข้าใจสัญญาเช่นนั้นอย่างไร รวมถึงคู่กรณีในสัญญาจะประพฤติปฏิบัติต่อกันอย่างไร โดยสันนิษฐานว่าคู่สัญญาซึ่งเป็นวิญญูชนที่กระทำการโดยสุจริตก็ย่อมจะตกลง มีความเข้าใจ หรือประพฤติปฏิบัติต่อกันเช่นอย่างที่มีปกติประเพณีอยู่นั่นเอง[23]

ผู้เขียนเห็นว่าการขายสินค้าใช้แล้ว ไม่น่าจะมี "ประเพณีทางการค้า" ให้ถือเป็นการตกลงยกเว้นความรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่องของผู้ขาย เนื่องด้วยการจะถือเอาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมาเป็นประเพณีได้ต้องปรากฏข้อเท็จจริง 2 ประการ ประการแรก คือ ในเรื่องดังกล่าวต้องมีการประพฤติปฏิบัติเป็นเวลานมนาน และประการที่สองประชาชนโดยทั่วไปเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมและควรปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวตาม[24] ประกอบกับยังไม่มีคำพิพากษาของศาลที่ได้วินิจฉัยเป็นการเฉพาะ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าการซื้อขายสินค้าใช้แล้วจะมีประเพณีในทางการค้าเป็นการยกเว้นความรับผิดให้แก่ผู้ขายแต่อย่างใด

---

[22] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายนิติกรรม สัญญา*, พิมพ์ครั้งที่ 24, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 185.

[23] ภารวีร์ กษิตินนท์, *"การใช้หลักสุจริตในการตีความสัญญา,"* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 91-92.

[24] สมยศ เชื้อไทย, *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมายความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์,* พิมพ์ครั้งที่ 28, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), 100.

อย่างไรก็ตามหากผู้ขายสินค้าใช้แล้วเป็นผู้ประกอบการและผู้ซื้อเป็นผู้บริโภค การตกลงยกเว้นความรับผิดนี้ย่อมตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 6 และมาตรา 11 ซึ่งจะส่งผลให้ข้อตกลงดังกล่าวนี้ตกเป็นโมฆะ ดังที่ได้อธิบายไว้ในตอนต้น หากเป็นกรณีเช่นนี้ย่อมแสดงว่าผู้ขายสินค้าใช้แล้วที่เข้าลักษณะนิยามของผู้ประกอบการ เช่น ร้านขายสินค้าใช้แล้ว หรือผู้ประกาศขายสินค้าใช้แล้วออนไลน์เป็นอาชีพ ไม่สามารถอาศัยข้อตกงลงยกเว้นความรับผิดแม้จะได้ตกลงไว้โดยชัดแจ้งให้ตนต้องพ้นความรับผิดได้เลย

5.4 การนำอายุความชำรุดบกพร่องมาใช้กับการขายสินค้าใช้แล้ว

กฎหมายกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องผู้ขายกรณีชำรุดบกพร่องตามมาตรา 474 มีอายุความฟ้องร้อง 1 ปี นับแต่เวลาที่ได้พบเห็นความชำรุดบกพร่อง โดยพิจารณาจากความรู้ถึงความชำรุดบกพร่องของผู้ซื้อเป็นเกณฑ์การนับระยะเวลาเพียงฝ่ายเดียว อันถือเป็นประโยชน์คุ้มครองผู้ซื้อเป็นสำคัญ สำหรับการซื้อขายสินค้าใช้แล้วโอกาสที่สินค้าจะมีความชำรุดบกพร่องหรือเสื่อมเสียหายในตัวเองมีโอกาสเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ เช่น จากการใช้งานโดยเจ้าของเดิม หรือจากอายุของสินค้าชนิดนั้น หรือจากการเสื่อมสภาพตามกาลเวลา เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุที่ทำให้สินค้ามีความชำรุดบกพร่องอยู่เรื่อยมา และเมื่อสินค้าใช้แล้วชิ้นนั้นได้ขายต่อไป ก็มักทำให้ความชำรุดบกพร่องที่มีอยู่ในตัวสินค้านั้นปรากฏขึ้นมาหลังจากทำสัญญา และเมื่อผู้ซื้อพบเห็นความชำรุดบกพร่องดังกล่าวก็สามารถเรียกให้ผู้ขายรับผิดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้นั่นเอง และหากสินค้านั้นมีการขายต่อไปอีกหลายทอด ผู้ขายสินค้าใช้แล้วทุกรายก็ยิ่งจะมีโอกาสต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องเพิ่มมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

อีกทั้งคู่กรณีไม่สามารถตกลงยกเว้นหรือเปลี่ยนแปลงระยะเวลาความรับผิดที่กฎหมายกำหนดนี้ได้ เนื่องจากระยะเวลาอายุความเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หากฝ่าฝืนย่อมตกเป็นโมฆะ[25]

ดังนั้น การใช้อายุความเพื่อการฟ้องร้องให้ผู้ขายรับผิดในกรณีนี้ย่อมส่งผลเสียแก่ผู้ขายสินค้าใช้แล้วจนเกินควร

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การนำความรับผิดของผู้ขายเพื่อการชำรุดบกพร่องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติอยู่ในปัจจุบันมาบังคับใช้ต่อผู้ขายสินค้าใช้แล้ว ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขายจนเกินควร อันเนื่องจากลักษณะของสินค้าใช้แล้วจะมีความเสื่อมหรือความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นจากการใช้งานจากเจ้าของเดิมหรือผู้ใช้สินค้าคนก่อน หรือความเสื่อมตามสภาพตามอายุของสินค้าอยู่แล้วเป็นปกติ

[25] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้,* 275.

และเมื่อสินค้าใช้แล้วถูกนำมาขายต่อ จึงทำให้ผู้ขายมีโอกาสต้องรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่องตามที่กฎหมายบัญญัติได้มากกว่าสินค้าใหม่

เมื่อความรับผิดเพื่อการชำรุดบกพร่องถูกนำมาใช้กับผู้ขายสินค้าทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นสินค้าใหม่ หรือสินค้าใช้แล้วก็ตาม ตามหลักกฎหมาย “ผู้ขายต้องระวัง” อันเป็นความรับผิดที่กฎหมายบังคับให้ต้องรับผิด และเมื่อสินค้าใช้แล้วเกิดความชำรุดบกพร่องถึงขนาดตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 472 ผู้ขายก็จะต้องรับผิด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นความรับผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่ถึงอย่างไรก็ตามในส่วนของข้อยกเว้นความรับผิดตามมาตรา 473 (1) และ (2) ก็เป็นข้อยกเว้นที่เหมาะสำหรับการขายสินค้าใหม่เท่านั้น ไม่มีการบัญญัติยกเว้นความรับผิดให้แก่การขายสินค้าใช้แล้ว หรือตีความโดยคำนึงถึงลักษณะของสินค้าใช้แล้วเป็นเกณฑ์มาตรฐานถึงความรู้หรือควรรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง แต่กลับใช้เกณฑ์ดังกล่าวนี้เหมือนเช่นสินค้าใหม่ปกติทั่วไป อีกทั้งกฎหมายยกเว้นความรับผิดเฉพาะเมื่อผู้ซื้อเห็นประจักษ์ในขณะส่งมอบว่าสินค้ามีความชำรุดบกพร่องและยังยอมรับไว้โดยไม่อิดเอื้อน แต่สำหรับสินค้าใช้แล้วความเสื่อมเสียหายในสินค้าที่ถูกใช้งานมาแล้วและไม่เห็นประจักษ์ในขณะส่งมอบก็พร้อมที่จะปรากฏให้เห็นขึ้นได้ง่ายภายหลังส่งมอบไม่นาน ประโยชน์ที่ผู้ขายจะได้รับจากมาตรา 473 นี้มีเพียงการขายทอดตลาดสินค้าใช้แล้วเท่านั้นเอง เพราะกฎหมายไม่จำกัดว่าสินค้าที่จะได้รับการยกเว้นจากการขายทอดตลาดจะต้องเป็นสินค้าลักษณะเช่นใด แม้จะผ่านการใช้แล้วมาก็ตาม

การยกเว้นความรับผิดโดยการตกลงของคู่สัญญาตามมาตรา 483 ต้องเป็นการตกลงโดยชัดแจ้งที่คู่สัญญาเข้าใจผลของการตกลงยกเว้นความรับผิดของผู้ขาย การขายสินค้าใช้แล้วยังไม่เพียงพอจะถือว่าคู่สัญญามีเจตนาโดยปริยายเพื่อยกเว้นความรับผิดของผู้ขาย และไม่อาจถือได้ว่าการซื้อสินค้าใช้แล้วมีประเพณีว่าเป็นการตกลงยกเว้นความรับผิดให้แก่ผู้ขายแต่อย่างใด

แม้การตกลงยกเว้นความรับผิดโดยชัดแจ้งจะสามารถช่วยให้ผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องได้ก็ตาม แต่การตกลงเช่นนี้ย่อมกระทบต่อความมั่นใจในการเข้าทำสัญญาของผู้ซื้อเพราะจะไม่ได้รับความคุ้มครองที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ขายอาจจำเป็นต้องลดราคาสินค้าลงหากต้องการตกลงยกเว้นความรับผิดของตนโดยข้อสัญญานี้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามหากผู้ขายเป็นผู้ประกอบการภายใต้นิยามของพระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ก็ไม่สามารถจะตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดในความรับผิดนี้ได้เลย

ในด้านระยะเวลาอายุความ ผู้ขายสินค้าใช้แล้วมีโอกาสที่จะถูกฟ้องร้องให้รับผิดในความชำรุดบกพร่องได้มากกว่าผู้ขายสินค้าใหม่ จากปัจจัยตัวสินค้าเองเพราะสินค้าจะมีความเสื่อมหรือชำรุดบกพร่องจากการใช้งานมาแล้วก่อนที่จะทำสัญญา และปัจจัยจากอายุความมาตรา 474 กำหนดอายุความในการฟ้องร้องให้เริ่มนับ 1 ปี นับแต่ผู้ซื้อพบเห็นความชำรุดบกพร่อง โดยความชำรุดบกพร่องนั้นอาจปรากฏภายหลังทำสัญญาไม่ว่าในช่วงเวลาใดและอาจเป็นความชำรุดบกพร่องที่ถึงเวลาที่จะต้องเกิดตามสภาพและอายุของสินค้า เมื่อผู้ซื้อพบเห็นก็สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องให้ผู้ขายรับผิด ก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ผู้ขายสินค้าใช้แล้วมากเกินควร

6.2 ข้อเสนอแนะ

ประเด็นแรก กำหนดให้การขายสินค้าใช้แล้วเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชำรุดบกพร่อง โดยบัญญัติให้เป็นข้อยกเว้นอีกประการตามมาตรา 473 แต่เหตุยกเว้นนี้ต้องเป็นกรณีเกิดจากการใช้สินค้าอย่างปกติทั่วไปอย่างที่สินค้าชนิดนั้นพึงใช้กันและวิญญูชนสามารถคาดหมายได้ เช่น ซื้อรถยนต์ใช้แล้ว การที่ยางสึกหรอเกิดขึ้นจากการใช้สินค้านั้นอย่างปกติมาก่อนและวิญญูชนพึงคาดหมายได้ ผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของยาง แต่ถ้าความชำรุดบกพร่องไม่ได้เกิดจากการใช้สินค้าอย่างปกติ เช่น ระบบเบรก ระบบเกียร์ หรือระบบไฟฟ้า ไม่ดี มีความชำรุดอยู่ก่อนที่จะขาย ผู้ขายยังคงต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อผู้ซื้อและผู้ขาย เพราะสินค้าใช้แล้วโดยสภาพทั่วไปก็ย่อมมีความสึกหรอหรือชำรุดบกพร่องมาอยู่ก่อนแล้วไม่มากก็น้อย ผู้ซื้อก็ไม่ควรได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างสินค้าใหม่ ในส่วนผู้ขายก็ยังคงต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องจากสินค้าใช้แล้วที่ขายไป โดยพิจารณาจากความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้นว่าเป็นธรรมดาทั่วไปที่เกิดจากการใช้สินค้านั้นมาก่อนอย่างปกติหรือไม่นั้นเอง

ประเด็นที่สอง กำหนดอายุความรับผิดเป็น 1 ปีนับแต่ส่งมอบ หากยอมรับความชำรุดบกพร่องต้องเกิดจากการใช้สินค้าไม่ปกติทั่วไปและมีอยู่ก่อนทำสัญญาตามข้อเสนอแนะก่อนหน้านี้ ก็ควรกำหนดอายุความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องเสียใหม่ เพราะระยะเวลาอายุความตามที่กฎหมายบัญญัติอาจไม่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ขายสินค้าใช้แล้ว เนื่องจากสินค้าผ่านการใช้งานมาแล้วมีโอกาสเกิดความชำรุดบกพร่องได้มากกว่าและสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาตามสภาพจากการใช้สินค้าสินค้านั้น และหากผู้ขายสินค้าใช้แล้วต้องแบกรับความรับผิดในการขายแต่ละครั้ง โดยต้องผูกพันถึง 1 ปีนับแต่ที่ผู้ซื้อได้พบเห็นความชำรุดบกพร่องอาจทำให้ผู้ขายสินค้าใช้แล้วมีโอกาสต้องรับผิดในการขายเสมอ ผู้เขียนจึงเสนอให้จำกัดระยะเวลาอายุความรับผิดของผู้ขายสินค้าใช้แล้วลดลง เช่น 3 - 6 เดือนนับแต่ส่งมอบ โดยให้นับระยะเวลาตั้งแต่ส่งมอบเป็นฐานแห่งอายุความ

บรรณานุกรม

กุศล บุญยืน. *คำอธิบายสรุปประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยซื้อขาย ขายฝาก เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ประกันภัย*. กรุงเทพฯ: กรุงสยามการพิมพ์, 2530.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. *ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย.* พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

จิราพร ร้อยมะลิ. “ความรับผิดในความชำรุดบกพร่องของสินค้า.” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, ฉ.1 (2555): 259-260, http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/download/915/821/1823. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2564.

ปัญญา ด่านพัฒนามงคล. *“ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย.”* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

ไผทชิต เอกจริยกร. *คำอธิบายซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้.* พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.

ภารวีร์ กษิตินนท์. *“การใช้หลักสุจริตในการตีความสัญญา.”* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วิษณุ เครืองาม. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน* ให้. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2549.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้.* พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. *คำอธิบายนิติกรรม สัญญา*. พิมพ์ครั้งที่ 24. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.

สมยศ เชื้อไทย. *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมายความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์.* พิมพ์ครั้งที่ 28. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.

หยุด แสงอุทัย. *แนวคำถามตอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้.* นครหลวง : น่ำเซียการพิมพ์, 2515.

Edward M. Kimmel. “Used Goods and Merchantability.” Journal Tulsa Law Review,Vol 13 (2013) : 1. https://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1421&context=tlr. accessed August 23, 2021.

Martin M. Loring. “Sales: Extension of Implied Warranty of Merchantability to Used Goods,” Missouri Law Review,Vol 46 (1981) : 1-2 https://scholarship.law.missouri.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2589&context=mlr. accessed August 23, 2021.

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอัตวินิบาตของผู้เอาประกันชีวิต
A legal status of an insured has committed a suicide

สุเมธ จานประดับ[*], พรชัย สุนทรพันธุ์[**], และ ณชัชชญา ทองจันทร์[***]
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ โทมัส อไควนัส มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
Sumate Janpradab, Pornchai Soonthornpan and Nachatchaya Thongjan
Faculty of Law, Ramkhamhaeng University
Faculty of Law, Kasem Bundit University
School of Law Thomas Aquinas, Assumption University
Email: SumateJanpradab@gmail.com, pornchai.chu@kbu.ac.th,
suneethn@au.edu

Received: December 09, 2021
Revised: March 18, 2022
Accepted: March 29, 2022

บทคัดย่อ

ลักษณะของสัญญาประกันชีวิตเป็นสัญญาประกันภัยประเภทหนึ่งที่ผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้เงินจำนวนที่แน่นอนซึ่งกำหนดไว้ล่วงหน้า หากมีกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งตามเงื่อนไขสัญญา ผู้เขียนได้ศึกษาสัญญาประกันชีวิตที่อาศัยความมรณะเมื่อผู้เอาประกันชีวิตถึงแก่ความตาย ผู้รับประกันชีวิตต้องใช้เงินตามสัญญา เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครภายในปีหนึ่งนับตั้งแต่วันทำสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 895(1) เหตุที่กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัยเช่นนี้เพราะมีวัตถุประสงค์มิให้ทำสัญญาเพื่อหวังเงินประกันเนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่ผู้เอาประกันชีวิตตั้งใจฆ่าตัวตายอยู่แล้ว จึงทำสัญญาโดยหวังว่าทายาทจะได้รับประโยชน์จากเงินประกัน กฎหมายจึงตัดสิทธิมิให้ได้รับชดใช้เงินตามสัญญา แต่การกำหนดเวลาเพียงหนึ่งปีนั้นเป็น

---

[*] รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, Corresponding author.
** ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.
*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ โทมัส อไควนัส มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

ระยะเวลาน้อยไป ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้แก่กฎหมายเป็นสองปี และควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมว่าความตายต้องเกิดขึ้นภายในสองปีนับแต่วันทำสัญญา

คำสำคัญ: การกระทำอัตวินิบาต, ผู้เอาประกันชีวิต

Abstract

A characteristic of a life insurance contract is a kind of insurance contract whereby the insurer agrees to pay a certain amount of money which prior stipulated in case there be either condition occurs in accordance with the contract. The authors studied the life insurance contract which relies on the death of the assured. When the assured dies, the insurer has to pay a sum of money corresponding to the contract, unless such person voluntarily commits suicide within one year after the date of the contract as prescribed in the Civil and Commercial Code Section 895 (1). The reason that the law prescribes the exception of the insurer thereof, because it has an objective to prohibit the contract made with the purpose of receiving money, in the view of the fact that there shall be a possibility the assured has the intention to suicide himself, and makes the contract in order to grant benefits to his heirs from the insurance money. Therefore, the law disqualifies the beneficiary's rights on compensation payment according to the contract. Nevertheless, the period of time for one year is too short, therefore the authors recommend amending the period of time of the law from one year to two years, and the law should be additionally enacted that the death must occur within two years from the date of the contract.

Keywords: Suicide or Self-Annihilation, the Life Assured

1. บทนำ

การดำรงชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันต้องประสบกับความไม่แน่นอนหรือความเสี่ยงของชีวิตอันเกิดจากภัยอันตรายทั้งปวง ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติ หรือมนุษย์สร้างขึ้น หรือเกิดจากมนุษย์นั้นเองก่อให้เกิดขึ้นทั้งในสภาวะที่ปกติและไม่ปกติ ความตายของมนุษย์แต่ละคนย่อมก่อให้เกิดย่อมก่อให้เกิดภาระของคนที่อยู่ข้างหลัง ไม่ว่าสมาชิกในครอบครัว สังคม และรัฐ การประกันชีวิตจึงเกิดขึ้นเพื่อลดภาระคนในครอบครัวที่ยังอยู่

การประกันชีวิตแตกต่างจากประกันวินาศภัยคือผู้รับประกันภัยตกลงใช้เงินจำนวนแน่นอน ส่วนประกันวินาศภัยผู้รับประกันภัยตกลงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เกินจำนวนวินาศภัยอันแท้จริง เนื่องจากชีวิตมนุษย์ไม่สามารถประมาณเป็นเงินได้ จึงกำหนดจำนวนเงินที่ใช้สูงเพียงใดก็ได้เพราะไม่ถือเป็นการแสวงหากำไร ดังนั้น จึงทำสัญญาประกันชีวิตไว้หลายบริษัทได้

การที่ผู้เอาประกันชีวิตโดยเกิดจากการกระทำอัตวิบาตกรรมด้วยใจสมัครภายในหนึ่งปีนับแต่วันทำสัญญา ส่งผลต่อผู้รับประกันภัยยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความผิดได้ตามมาตรา 895(1) แต่ระยะเวลาหนึ่งปีนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสม อีกทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความตายที่เกิดขึ้นต้องอยู่ภายในหนึ่งปีด้วย จึงควรศึกษาปัญหาประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อเสนอแนะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำอัตวินิบาตของผู้เอาประกันชีวิตต่อไป

2. ที่มาเกี่ยวกับการทำอัตวินิบาตของผู้เอาประกันชีวิต

มหาอำมาตย์ตรี พระยามาน วราชเสวี (นามเดิมคือ ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) อดีตผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัชกาลที่ 9 อดีตกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บันทึกไว้ว่าข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัยตามมาตรา 895 มีที่มาจาก Miscellaneous ปรากฏอยู่ใน Continuing Contract[1] ซึ่งเดิมก่อนที่จะมีการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ข้อยกเว้นความรับผิดในกรณีดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในร่างประมวลกฎหมายแพ่งและการค้าขายสำหรับพระราชอาณาจักรสยาม มาตรา 1-1394 โดยอยู่ในส่วนที่ 19 ลักษณะประกันชีวิต มาตรา 885 ว่า “ถ้าเมื่อผู้รับประกันจะต้องใช้เงินประกันชีวิตร์ให้ในกาลอันมรณะภาพของบุคคลผู้ใดผู้หนึ่ง ก็จำเป็นต้องใช้ให้ในกาลมรณะภาพเช่นนั้น เว้นไว้แต่

(1) บุคคลผู้มรณะภาพนั้นจะได้ทำลายชีวิตร์ตนเสียเอง โดยความตั้งใจภายในปีหนึ่งตั้งแต่วันทำสัญญาประกันชีวิตร์ไปแล้ว หรือ

(2) บุคคลผู้มรณะภาพนั้นได้ถูกผู้มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์เงินประกัน แกล้งฆ่าเสียให้ตายด้วยความตั้งใจ

---

[1] มานวราชเสวี, พระยา, *อุทาหรณ์สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 ฉบับกรมร่างกฎหมาย: ที่มาของกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5* (กรุงเทพฯ: สามัคคีประกันภัย, 2533), 33.

แต่ว่าในเรื่องอย่างที่ 2 นี้ ผู้รับประกันภัยจำเป็นจะต้องใช้ค่าถ่ายใบสำคัญประกันชีวิตให้แก่ผู้ให้ประกัน หรือทายาทผู้รับมรดกผู้ให้ประกันนั้นด้วย”

มาตรา 949 ในร่างประมวลกฎหมายแพ่งและการค้าขายสำหรับพระราชอาณาจักรสยาม มาตรา 1-1394 มีใจความสำคัญเช่นเดียวกับมาตรา 895 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันชีวิตในกรณีที่ผู้เอาประกันภัยกระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครภายในหนึ่งปีนับจากวันที่ทำสัญญา

3. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะภัยทางศีลธรรม

ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral hazard) เป็นภาวะ หรือเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเสี่ยงภัยสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการกระทำอันไม่สุจริตเพื่อหวังผลประโยชน์จากการเอาประกันภัย

การที่ผู้เอาประกันภัยทำสัญญาไว้กับผู้รับประกันภัยเป็นการโอนการเสี่ยงภัยที่ผู้เอาประกันภัยมีอยู่ไปยังผู้รับประกันภัยจึงทำให้ผู้เอาประกันภัยไม่มีการเสี่ยงภัยอีกต่อไป ซึ่งเป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงวิธีหนึ่งที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เอาประกันภัย ดังนั้น การที่ผู้เอาประกันภัยเป็นผู้ก่อให้เกิดภัยขึ้นมาซึ่งเป็นภาวะทางศีลธรรมนั่นเอง

ภาวะภัยทางศีลธรรมอาจมีก่อนเกิดเหตุการณ์ที่นำไปสู่การเรียกร้องให้ผู้รับประกันภัยปฏิบัติตามสัญญาซึ่งมักเกิดจากการที่ผู้เอาประกันภัยได้ไตร่ตรองไว้ก่อนแล้วว่าจะกระทำการอย่างไรและโดยวิธีใดเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการทำประกันภัยและเป็นภาวะที่ส่งเสริมให้เกิดความเสียหายอันเนื่องจากการขาดศีลธรรมเพราะความไม่ซื่อสัตย์สุจริตของผู้เอาประกันภัยโดยมีเจตนาที่จะเพิ่มโอกาสให้เกิดความเสียหายมากกว่าปกติ ภาวะภัยทางศีลธรรมนี้จึงเป็นแนวความคิดซึ่งเป็นที่มา หรือบ่อเกิดของมาตรา 895 อันเป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัย เพราะมิฉะนั้นย่อมมีผลเสียหายกระทบต่อธุรกิจประกันภัย รวมทั้งผู้เอาประกันภัยรายอื่นอีกด้วย

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับข้อยกเว้นความรับผิดต้องตีความโดยเคร่งครัด

กฎหมายมาจากประชาชน หรือเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น การบัญญัติกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ตายตัว หรือไม่มีความยืดหยุ่นย่อมมีผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้น บางกรณีจึงต้องมีการบัญญัติข้อยกเว้นไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเนื่องจากความยุติธรรมเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั่นเอง

ทฤษฎีกฎหมายที่สำคัญทฤษฎีหนึ่งคือทฤษฎีข้อยกเว้นความรับผิดต้องตีความโดยเคร่งครัดหรือ Exception est strictissimal interpretationis หมายความว่า เมื่อมีกฎหมายอันใด บุคคลทั่วไปก็จะต้องเคารพกฎหมายนั้น แต่ในกรณีที่มีข้อยกเว้นที่บุคคลทั่วไปไม่จำต้อง

เคารพกฎหมายนั้น ข้อยกเว้นนั้นก็จักต้องมีโดยจำกัด มิฉะนั้นบทกฎหมายก็จะเป็นหมันไปทั้งหมด หรือบางส่วน[2]

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวว่า เมื่อเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายอาญา หรือของกฎหมายอื่นใดย่อมต้องตีความโดยเคร่งครัดทั้งสิ้น ดังนั้น มาตรา 895 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันชีวิต จึงต้องใช้หลักการตีความดังกล่าวนี้

5. หลักการที่เกี่ยวข้อง

สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันหลักของสังคม หากหัวหน้าครอบครัวเสียชีวิตย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การประกันชีวิตจึงเป็นวิธีการในการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของครอบครัว เนื่องจากเงินที่ผู้รับประกันภัยจ่ายให้นำไปใช้ประโยชน์อย่างน้อยชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ต้องมิใช่เป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากการที่ผู้เอาประกันชีวิต หรือผู้ซึ่งถูกเอาประกันชีวิตตั้งใจก่อให้เกิดความตายขึ้น เช่นนี้ก็ย่อมไม่มีสิทธิได้รับการใช้เงินจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจากเป็นไปตามหลักการ คือ หลักความสงบเรียบร้อยและหลักศีลธรรมอันดีของประชาชน

ความสงบเรียบร้อยของประชาชนและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้างขวางและเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐ สภาวะสังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งทัศนะของคนในสังคมที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย จึงเป็นการยากที่จะให้คำจำกัดความได้ อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.จี๊ด เศรษฐบุตร ได้อธิบายว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่เอกชนเป็นการแสดงออกให้เห็นว่าสังคมอยู่เหนือเอกชน ทั้งนี้ เพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้และจะได้คุ้มครองปกป้องรักษาเอกชน ซึ่งอยู่ในสังคมนั้นเอง ความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติ หรือประชาชนโดยส่วนรวม มิใช่ของเอกชนคนใดหมู่ใดโดยเฉพาะ ส่วนคำว่าศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึงธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม ศีลธรรมอันดีของประชาชนมักจะมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงทำให้การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย[3]

เมื่อปรากฏว่าผู้เอาประกันชีวิตได้กระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครภายใน 1 ปีนับแต่วันทำสัญญา จึงมีเหตุผลที่กฎหมายต้องบัญญัติเป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัยก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีผู้คิดไปทำสัญญาประกันภัยแล้วฆ่าตัวตายเพื่อหวังจะให้บุตรหลาน หรือผู้

---

[2] ธานินทร์ กรัยวิเชียร และ วิชา มหาคุณ, *การตีความกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, 2548), 332.

[3] พิชัยศักดิ์ หรยางกูร และณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์, *"หน่วยที่ 2 หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน*, 2-11," https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/ex. 40701-2.pdf, สืบค้นวันที่ 30 พฤศจิกายน 2564.

ซึ่งมีความรักสนิทสนมเป็นผู้รับประโยชน์ตามสัญญาได้รับเงินจากผู้รับประกันชีวิตเพราะการฆ่าตัวตายเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนนั่นเอง

6. กฎหมายของประเทศไทย

การประกันชีวิตมี 2 แบบ ตามมาตรา 889 ที่บัญญัติว่า “ในสัญญาประกันชีวิตนั้น การใช้จำนวนเงินย่อมอาศัยความทรงชีพ หรือมรณะของบุคคลหนึ่ง” จากมาตรานี้จึงทำประกันชีวิตได้ 2 แบบ คือ แบบอาศัยความทรงชีพของบุคคลเป็นหลักในการใช้เงิน กับอีกแบบหนึ่งที่อาศัยความมรณะของบุคคลเป็นหลัก

แบบที่อาศัยความทรงชีพเป็นหลักนั้น เมื่อถึงกำหนดเวลาตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญา หากผู้เอาประกันภัย หรือผู้ถูกเอาประกันชีวิตยังไม่ตาย ผู้รับประกันภัยมีหน้าที่ใช้เงินให้แก่ผู้เอาประกันภัยตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ ส่วนแบบอาศัยความมรณะเป็นหลัก หากได้กำหนดเวลาไว้แล้วผู้เอาประกันภัย หรือผู้ถูกเอาประกันชีวิตถึงแก่ความตายภายในกำหนดเวลา ผู้รับประกันภัยก็มีหน้าที่ต้องใช้กันให้แก่ผู้รับประโยชน์ หรือผู้เอาประกันภัยตามจำนวนที่ตกลงกัน แต่ถ้าเป็นสัญญาที่ตกลงกันโดยไม่มีกำหนดเวลา เมื่อผู้เอาประกันภัย หรือผู้ถูกเอาประกันชีวิตถึงแก่ความตาย ผู้รับประกันภัยก็ต้องใช้เงินให้แก่ผู้รับประโยชน์ หรือผู้เอาประกันภัย

ปัจจุบันมีการพัฒนาแบบแห่งการประกันชีวิตอีกแบบหนึ่งคืออาศัยความทรงชีพและความมรณะเป็นหลักที่เรียกว่าแบบสะสมทุน หรือสะสมทรัพย์[4] ซึ่งถ้าผู้เอาประกันภัย หรือผู้ถูกเอาประกันชีวิตถึงแก่ความตายภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกันไว้ตามสัญญา ผู้รับประกันก็ต้องใช้เงินให้แก่ผู้รับประโยชน์ หรือผู้เอาประกันภัย แต่ถ้าผู้นั้นยังคงมีชีวิตอยู่จนถึงกำหนดเวลาที่ตกลงกันไว้ ผู้รับประกันภัยก็ต้องใช้เงินให้ตามจำนวนที่ตกลงกันเช่นเดียวกัน

กรณีที่ผู้รับประกันภัยต้องใช้เงินให้แก่ผู้รับประโยชน์ หรือผู้เอาประกันภัย เมื่อผู้เอาประกันภัยถึงแก่ความตายนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 895 บัญญัติหน้าที่และข้อยกเว้นของผู้รับประกันภัยไว้ ดังนี้

“เมื่อใดจะต้องใช้จำนวนเงินในเหตุมรณะของบุคคลคนหนึ่งคนใด ท่านว่าผู้รับประกันภัยจำต้องใช้เงินนั้นในเมื่อมรณะภัยอันนั้นเกิดขึ้น เว้นแต่

(1) บุคคลผู้นั้นได้กระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครภายในปีหนึ่งนับแต่วันทำสัญญา หรือ

(2) บุคคลผู้นั้นถูกผู้รับประโยชน์ฆ่าตายโดยเจตนา

ในกรณีที่ (2) นี้ ท่านว่าผู้รับประกันภัยจำต้องใช้เงินค่าไถ่ถอนกรมธรรม์ให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือให้ทายาทของผู้นั้น”

ข้อสังเกตตามมาตรา 895 คือต้องเป็นการประกันชีวิตแบบอาศัยเหตุมรณะ ไม่ใช่แบบอาศัยความทรงชีพ หมายความว่า ผู้รับประกันชีวิตต้องใช้เงิน เมื่อมีความตายเกิดขึ้น ดังนั้น

---

[4] จำรัส เขมะจารุ, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยงพลเทรดดิ้ง, 2530), 203.

หากผู้เอาประกันชีวิตไม่ตายภายในกำหนดสัญญาเช่นนี้ ผู้รับประกันชีวิตก็ไม่ต้องใช้เงินเพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา 895 นั่นเอง

ความตาย หรือเหตุมรณะตามมาตรานี้นั้น นอกจากความตายตามธรรมชาติแล้ว ยังรวมถึงความตายอันเกิดจากศาลออกคำสั่งแสดงความสาบสูญตามมาตรา 61 ด้วย เพราะเมื่อบุคคลซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญให้ถือว่าถึงแก่ความตายเมื่อครบกำหนด 5 ปี หรือ 2 ปี แล้วแต่กรณีดังที่มาตรา 62 บัญญัติไว้

คำว่าอัตวินิบาตในมาตรา 895 (1) มีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสภา พ.ศ. 2525 แปลว่า ฆ่าตัวตาย แต่ต้องกระทำด้วยใจสมัครภายในปีหนึ่งนับแต่วันทำสัญญา

คำว่าใจสมัคร คือ รู้อยู่ว่าตนทำอะไร และสมัครใจทำการนั้น ถ้าทำโดยถูกบังคับ หรือโดยวิกลจริตไม่รู้ว่าตนกำลังทำอะไรอยู่ หรือถูกลวงจนไม่รู้ว่าตนกำลังทำอะไรอยู่ก็ไม่เรียกว่าทำโดยสมัครใจ

อีกประการหนึ่งต้องเป็นการฆ่าตัวตายภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันทำสัญญา จึงเป็นเหตุยกเว้นไม่ต้องใช้เงินจำนวนที่เอาประกันภัยไว้

การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ นอกจากมีเหตุผลว่าเป็นการขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วยังถือว่าการกระทำอัตวินิบาตนั้นเป็นการเอาเปรียบผู้รับประกันภัยอีกด้วย

การกระทำอัตวินิบาตของผู้เอาประกันชีวิตซึ่งเป็นการประกันชีวิตตนเองแล้วยังรวมถึงการประกันชีวิตผู้อื่นด้วย เช่น ภริยาชอบด้วยกฎหมายเอาประกันชีวิตของสามี ภริยาจึงเป็นผู้เอาประกันชีวิต ส่วนสามีเป็นผู้ถูกเอาประกันชีวิต การที่สามีฆ่าตัวตาย จึงเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 895(1) ที่ผู้รับประกันชีวิตปฏิเสธการใช้เงินตามสัญญาได้

7.กฎหมายของต่างประเทศ

การฆ่าตัวตาย หรืออัตวินิบาตของผู้เอาประกันชีวิตมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายของหลายประเทศ เช่น

7.1 ประเทศอิตาลี

กฎหมายประกันชีวิตของประเทศอิตาลีมีข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันชีวิตในกรณีผู้เอาประกันชีวิตกระทำอัตวินิบาตอยู่ในประมวลกฎหมายพาณิชย์ มาตรา 1927 บัญญัติว่า “ถ้าผู้เอาประกันภัยฆ่าตัวตายภายในสองปีนับจากวันที่ทำสัญญา ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดในการใช้เงินให้ตามกรมธรรม์ประกันภัย เว้นแต่มีการตกลงเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ผู้รับประกันภัยไม่ต้องคืนเบี้ยประกันภัยกรณีที่มีเหตุการณ์ฆ่าตัวตายเกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ในสัญญา กำหนดเวลาสองปีจะไม่นับต่อจากวันที่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดลงแล้ว” กฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับเจตนาของคู่สัญญาที่สามารถแก้ไขขอบเขตความคุ้มครองตามสัญญาประกันชีวิตได้ โดยคู่สัญญาสามารถกำหนดให้กรมธรรม์ประกันภัยสามารถคุ้มครองกรณีการฆ่าตัวตายได้ทันทีนับจากที่ทำสัญญาก็ได้ หรือจะให้มีข้อยกเว้นการคุ้มครองกรณีการฆ่าตัว

ตายให้ยกเว้นเป็นอันสิ้นผลไปหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลา 2 ปี นับจากวันทำสัญญาที่ล่วงพ้นไปแล้วก็ได้[5]

7.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันชีวิต กรณีผู้เอาประกันชีวิตกระทำอัตวินิบาตมีที่มาจากข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา แต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้จะเป็นระยะเวลาเท่าใดขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ เนื่องจากกฎหมายแต่ละมลรัฐนั้นไม่เหมือนกัน เช่น กฎหมายของรัฐนิวยอร์กบัญญัติไว้ใน New York Insurance Law § 3203 (b)(1) ว่า “ไม่มีกรมธรรม์ใดที่สามารถกำหนดข้อตกลงใดๆ อันเป็นการยกเว้น หรือยกเลิกความรับผิด ในกรณีความตายของผู้เอาประกันภัยได้ เว้นแต่ความตายเกิดจากการฆ่าตัวตายภายในสองปี นับจากวันที่ทำสัญญา”[6]

7.3 ประเทศฟิลิปปินส์

ประมวลกฎหมายประกันภัยของประเทศฟิลิปปินส์ ลักษณะว่าด้วยประกันชีวิต มาตรา 180-เอ บัญญัติว่า “ผู้รับประกันภัยในสัญญาประกันชีวิตจำต้องรับผิดในกรณีฆ่าตัวตายเฉพาะที่ได้กระทำหลังจากกรมธรรม์ประกันภัยมีผลบังคับใช้ภายในระยะเวลาสองปีนับจากวันที่ออกกรมธรรม์ หรือวันที่ได้มีการแก้ไขกรมธรรม์ครั้งล่าสุด เว้นแต่กรมธรรม์นั้นจะได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้น้อยกว่า อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่าการฆ่าตัวตายในขณะที่วิกลจริตนั้น ย่อมต้องได้รับการชดใช้ค่าชดเชยโดยมิพักต้องวิเคราะห์ถึงวันที่เข้าทำสัญญาแต่อย่างใด”[7]

8. ปัญหากฎหมาย

ตามหลักของการทำสัญญาประกันชีวิตที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำอัตวินิบาตของผู้เอาประกันชีวิตมีปัญหาทางกฎหมาย 2 ประการ ดังนี้

8.1 ปัญหาระยะเวลาของการฆ่าตัวตาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 895 (1) บัญญัติว่า “บุคคลผู้นั้นได้กระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครภายในปีหนึ่งนับแต่วันทำสัญญา...” การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาฆ่าตัวตายของผู้เอาประกันชีวิตไว้ 1 ปี ก็เพราะมีเหตุผลว่าแม้จะมีบุคคลซึ่งต้องการทำสัญญาประกันชีวิตโดยคิดว่าจะฆ่าตัวตายเพื่อให้บุคคลอื่น เช่น ทายาทได้รับเงินนั้นคงต้องรอจนครบ 1 ปี ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น อนึ่งสาเหตุของการฆ่าตัวตายอาจจะไม่ใช่มาจากหวังเงินประกันตามสัญญาก็ได้ นอกจากนี้ธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนย่อมรักชีวิตของตนเอง ดังนั้น การฆ่าตัวตายเมื่อพ้นกำหนด 1 ปีแล้ว ผู้รับประกันชีวิตจึงยังคงต้องรับผิดตามสัญญา ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการฆ่าตัวตายหลัง 1 ปี แสดงว่าผู้นั้นคงมิได้มีเจตนาที่จะทำสัญญาประกันชีวิตเพื่อฆ่าตัวตายมาตั้งแต่แรกเข้าทำสัญญานั่นเอง

---

[5] ศุภชัย ทุมโฆสิต, *“ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันชีวิต: ศึกษากรณีความตายเกิดจากผู้เอาประกันชีวิต หรือผู้รับประโยชน์,”* (การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2557), 35.

[6] เรื่องเดียวกัน.

[7] The Insurance Code of The Philippines, Title 5, Section 180-A.

อย่างไรก็ตาม กำหนดระยะเวลา 1 ปีนั้น มีปัญหาว่ากฎหมายบัญญัติไว้น้อยไปหรือไม่ เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศอิตาลี สหรัฐอเมริกา มลรัฐนิวยอร์ก รวมทั้งประเทศฟิลิปปินส์ ระยะเวลาการฆ่าตัวตายของผู้เอาประกันชีวิตกำหนดไว้ 2 ปี ซึ่งมากกว่ากฎหมายของประเทศไทย

8.2 ปัญหาเกี่ยวกับความตายของผู้เอาประกันชีวิต

ปัญหาข้อกฎหมายมีว่าหากผู้เอาประกันชีวิตลงมือกระทำอัตวินิบาตภายใน 1ปี แต่การมรณะเกิดขึ้นภายหลัง 1 ปี ดังนี้ ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ยังคงมีสิทธิได้รับเงินหรือไม่

รองศาสตราจารย์สรพล สุขทรรศนีย์ ให้ความเห็นว่ามาตรา 895 ตอนต้นบัญญัติว่า “เมื่อใดจะต้องให้จำนวนเงินในเหตุมรณะ” แสดงว่าเหตุมรณะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ต้องพิจารณาว่าผู้รับประกันภัยจะรับผิดใช้เงินตามสัญญาหรือไม่ การพิจารณาข้อยกเว้นความรับผิดก็เช่นเดียวกันต้องนำเหตุมรณะมาพิจารณาด้วย ดังนั้น ถ้าปรากฏว่ามีการกระทำอัตวินิบาตมิได้มรณะภายใน 1 ปี นับแต่วันทำสัญญา จึงถือไม่ได้ว่าการมรณะนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัย ดังนั้น ผู้รับประกันภัยจึงควรต้องใช้เงินให้แก่ผู้รับประโยชน์ตามสัญญา[8]

อีกท่านหนึ่งซึ่งให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว คือ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ไพโรจน์ วายุภาพ โดยกล่าวว่าสัญญาประกันชีวิตนั้น ผู้รับประกันจะใช้เงินที่เอาประกันภัยก็ต่อเมื่อได้เกิดเหตุมรณะของบุคคลที่ถูกเอาประกันชีวิต การมรณะนั้นอาจเกิดจากเหตุใดก็ได้ แม้จะเกิดจากบุคคลผู้นั้นกระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัคร ผู้รับประกันก็ยังต้องใช้จำนวนเงินนั้น ไม่ว่าการกระทำอัตวินิบาตนั้นจะกระทำโดยผู้นั้นมีเจตนาทุจริตที่จะให้ผู้รับประโยชน์ได้รับการใช้จำนวนเงินที่เอาประกันภัยหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครภายใน 1 ปีนับแต่วันทำสัญญา ผู้รับประกันภัยจึงจะปฏิเสธไม่ใช้จำนวนเงินที่เอาประกันภัยได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 895(1)

การประกอบธุรกิจประกันภัยของบริษัทผู้รับประกันภัยก็เพื่อนำรายได้จากเบี้ยประกันภัยที่ผู้เอาประกันภัยชำระให้ตามกรมธรรม์ไปหาประโยชน์ต่อไป ตราบใดที่ยังไม่ได้ใช้เงินที่เอาประกันภัย ผู้รับประกันภัยก็ยังได้ประโยชน์จากเบี้ยประกันภัยอยู่ อันเป็นเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน แต่ก็สามารถคำนวณจากสถิติต่างๆ ได้ว่าระยะเวลาเท่าไรจึงจะหาประโยชน์จากเบี้ยประกันภัยได้พอสมควร ดังเช่นมาตรา 895(1) ได้กำหนดระยะเวลาไว้ 1 ปี นับแต่วันทำสัญญา ถ้าบุคคลผู้นั้นกระทำอัตวินิบาติ ผู้รับประกันภัยจะปฏิเสธไม่ใช้จำนวนเงินที่เอาประกันภัยได้ก็เพื่อที่จะให้ผู้รับประกันภัยได้มีโอกาสที่จะหาประโยชน์จากเบี้ยประกันภัยได้เป็นเวลา 1 ปีนั่นเอง หากพ้นกำหนดนี้แล้วมีการใช้จำนวนเงินเพราะเหตุมรณะ แม้จะด้วย

---

[8] สรพล สุขทรรศนีย์, *คำอธิบายกฎหมาย ลักษณะประกันภัย ศึกษาแบบเรียงมาตรา* (กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2533), 135.

อัตวินิบาตด้วยใจสมัครก็จะไม่กระทบกระเทือนต่อผู้รับประกันภัย จึงไม่เป็นเหตุให้ปฏิเสธความรับผิดได้ ดังนั้น คำว่ากระทำอัตวินิบาตตามมาตราดังกล่าว จึงน่าจะหมายความว่ากระทำสำเร็จถึงแก่ความตายภายในกำหนดเวลา 1 ปีนับแต่วันทำสัญญา เพราะการที่ผู้รับประกันภัยต้องนำเงินออกมาจ่ายให้แก่ผู้รับประโยชน์ก็ต่อเมื่อเกิดเหตุมรณะขึ้นซึ่งการนำเงินออกมาจ่ายก่อนครบ 1 ปี กับเมื่อพ้น 1 ปีนับแต่วันทำสัญญา มีข้อแตกต่างกันดังกล่าวแล้ว อนึ่งเหตุดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นความรับผิดจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดด้วย[9]

อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 936/2536 ตัดสินว่า ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัย เนื่องมาจากผู้เอาประกันภัยกระทำอัตวินิบาตกรรมด้วยใจสมัครภายใน 1 ปี นับแต่วันทำสัญญา แม้การกระทำจะเกิดผลสำเร็จโดยผู้เอาประกันภัยถึงแก่ความตายภายหลังระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันทำสัญญาก็ตาม แต่ความตายเป็นผลสำเร็จโดยตรงจากการกระทำดังกล่าว ผู้รับประกันภัยก็ได้รับยกเว้นความรับผิดไม่ต้องใช้เงินให้แก่ผู้รับประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 895(1)

จะเห็นได้ว่าคำพิพากษาฎีกานี้ตัดสินตรงกันข้ามกับความเห็นของนักกฎหมายสองท่านดังกล่าว อันเนื่องมาจากการที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการตายต้องเกิดขึ้นภายใน 1 ปีนับจากวันทำสัญญา จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายมาตรา 895(1) นี้

9. บทสรุป

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายของมาตรา 895(1) พบว่ามีปัญหา 2 ประการ คือ ระยะเวลาการฆ่าตัวตายของผู้เอาประกันภัยชีวิตด้วยใจสมัครภายในปีหนึ่งนับจากวันทำสัญญา และความตายที่เกิดขึ้นต้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับจากวันทำสัญญา ผู้เขียนจึงกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวออกมาเป็นข้อเสนอแนะ

10 ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้คือ

10.1 ระยะเวลาของการฆ่าตัวตาย

เนื่องจากกฎหมายของไทยบัญญัติระยะเวลาไว้เพียง 1 ปี ถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอิตาลี สหรัฐอเมริกา มลรัฐนิวยอร์ก รวมทั้งประเทศฟิลิปปินส์ที่กำหนดระยะเวลา 2 ปี ซึ่งมากกว่ากฎหมายไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ซึ่งคิดฆ่าตัวตายได้มีเวลาตรึกตรองโดยละเอียดรอบคอบก่อนที่จะกระทำอัตวินิบาตกรรม การที่กฎหมายไทยกำหนดเวลาไว้น้อยไปจึงย่อมมีผลเสียมากกว่า

---

[9] ไพโรจน์ วายุภาพ และ สิทธิโชค ศรีเจริญ, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย* (กรุงเทพฯ: จิรรัชการพิมพ์, 2541), 208.

10.2 ความตายที่เกิดขึ้น

เนื่องจากนักกฎหมายไทยบางท่านเห็นว่าความตายต้องเกิดขึ้นภายใน 1 ปีนับจากวันทำสัญญา แต่ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าความตายเกิดหลัง 1 ปีก็ได้ ซึ่งเป็นปัญหาการตีความกฎหมายเพราะถ้อยคำในตัวบทของมาตรา 895(1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน โดยที่มาตรา 895(1) เป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันภัย จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดตามทฤษฎี Exception est strictissimal interpretationis ดังนั้น ความตายจึงต้องเกิดขึ้นภายใน 1 ปี ตามที่กฎหมายกำหนดจะตีความว่าความตายเกิดหลัง 1 ปี ไม่ได้ แม้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาตัดสินเป็นตัวอย่างไว้แล้วก็ตาม ด้วยความเคารพในความเห็นของศาลฎีกา ผู้เขียนเห็นว่าควรใช้ทฤษฎีกฎหมายดังกล่าวน่าจะเหมาะสมกว่า

ดังนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 895(1) จากเดิมที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้นั้นได้กระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครภายในปีหนึ่งนับแต่วันทำสัญญา...”

แก้ไขใหม่ว่า ““บุคคลผู้นั้นได้กระทำอัตวินิบาตด้วยใจสมัครและถึงแก่ความตายภายในสองปีนับแต่วันทำสัญญา...”

บรรณานุกรม

จำรัส เขมะจารุ. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัย.* พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยงพลเทรดดิ้ง, 2530.

จิตติ ติงศภัทิย์. *กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย คำสอนชั้นปริญญาตรี.* กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2516.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร และ วิชา มหาคุณ. *การตีความกฎหมาย.* พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, 2548.

พิชัยศักดิ์ หรยางกูร และณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์. *“หน่วยที่ 2 หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน*, 2-11.” https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/ex. 40701-2.pdf. สืบค้นวันที่ 30 พฤศจิกายน 2564.

ไพโรจน์ วายุภาพ และ สิทธิโชค ศรีเจริญ. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย.* กรุงเทพฯ: จิรรัชการพิมพ์, 2541.

มานวราชเสวี, พระยา. *อุทาหรณ์สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 ฉบับกรมร่างกฎหมาย: ที่มาของกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5.* กรุงเทพฯ: สามัคคีประกันภัย, 2533.

ศุภชัย ทุมโฆสิต. *“ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้รับประกันชีวิต: ศึกษากรณีความตายเกิดจากผู้เอาประกันชีวิต หรือผู้รับประโยชน์.”* การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2557.

สรพล สุขทรรศนีย์. *คำอธิบายกฎหมาย ลักษณะประกันภัย ศึกษาแบบเรียงมาตรา.* กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2533.

The Insurance Code of The Philippines, Title 5, Section 180-A.

การเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540-2553: การขับเคลื่อนการเมืองภาคประชาชนของกลุ่มอุดมการณ์ต่างสีเสื้อ*

Thai Politics in B.E. 2540 (1997) – B.E. 2553 (2010): Driving the People's Politics of Ideological Groups of Different Colors

ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว**
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: December 09, 2021
Revised: June 01, 2022
Accepted: June 28, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มุ่งศึกษาการปฏิรูปการเมืองไทยด้วยกระบวนการภาคประชาชน จนได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 วิเคราะห์ร่วมกับกรอบแนวทางการขับเคลื่อนของกลุ่มอุดมการณ์เชิงชนชั้นที่มีแนวความคิดทางการเมืองแตกต่างกันในสังคมไทย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” มีบทบัญญัติที่มุ่งสร้างรัฐบาลพลเรือนที่มีประสิทธิภาพทางการบริหารในระบบการเมือง ต่อมา ในปี พ.ศ. 2548 ปรากฏว่า “พรรคไทยรักไทย” ได้รับชัยชนะจากผลการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด ทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นผลสำเร็จ แต่ทว่าได้

---

* บทความเรื่องนี้ ส่วนหนึ่งของเนื้อหาปรากฏในบทที่ 2 หนังสือชื่อเรื่อง “การบริหารการเมืองรูปแบบไทยในปี พ.ศ. 2540-2560: ผลผลิตการปฏิรูปการเมืองในวังวนประชาธิปไตยเชิงประชานิยม” ผู้ประพันธ์ อาจารย์ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว (จัดพิมพ์ครั้งที่ 1) ในปี พ.ศ. 2565

** อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อเหลืองที่ออกมาโจมตีเรื่องจริยธรรมทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นด้วยวาทกรรมการเมืองที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลขายชาติ รัฐบาลขี้โกง และรัฐบาลเผด็จการรัฐสภา เป็นต้น ภายหลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ได้ก่อให้เกิดกลุ่มขบวนการโต้กลับของกลุ่มคนเสื้อแดงที่ยังคงให้การสนับสนุนระบอบทักษิณ โดยพวกเขารู้สึกว่าเป็นผู้ถูกกระทำจากกฎหมายที่มีลักษณะสองมาตรฐานอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุที่ชนชั้นนำและชนชั้นกลางภายใต้การสนับสนุนของทหารได้โค่นล้มผู้นำที่เปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของชนชั้นรากหญ้าและยังมุ่งกำจัดเครือข่ายทางการเมืองของคนเสื้อแดงอย่างหนักหน่วง ดังนั้น การขับเคลื่อนการเมืองภาคประชาชนของกลุ่มอุดมการณ์ต่างสีเสื้อทั้งสองกลุ่มข้างต้น จึงเป็นการต่อสู้ทางการเมืองที่มีจุดมุ่งหมายปกป้องผลประโยชน์เชิงชนชั้นเป็นเดิมพันตามมุมมองประชาธิปไตยที่พวกเขาเชื่อถือจากการเสพข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อสารสนเทศตามกลยุทธ์ของแกนนำกลุ่มอุดมการณ์ แม้ว่าจะปรากฏถึงความขัดแย้งขั้นรุนแรงทางอุดมการณ์เชิงชนชั้น แต่ก็ถือว่าเป็นบทเรียนทางการเมืองครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเชิงอุดมการณ์ในสังคมไทย

คำสำคัญ: การเมืองภาคประชาชน; กลุ่มผู้ประท้วง; กลุ่มคนเสื้อเหลือง; กลุ่มคนเสื้อแดง

Abstract

This academic article aims to study the reform of Thai politics with the driving of the people's sector until the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2 5 4 0 was obtained. Furthermore, this academic article also analyzes together with the framework of the movement of class ideology mass groups with different political views in Thai society. It was found that the 1 9 9 7 Constitution of the Kingdom of Thailand or “People's Constitution” contained provisions aimed to create a civilian government with efficiency administration in the political system. Later, In the year 2005 “Thai Rak Thai party” was able to win the election decisively and successfully form a one-party government, but it has sparked a movement of the yellow shirts to attack the political ethics of the government leaders which has intensified with various political discourses, For Example, a treasonous government, a corruption government, and a parliamentary dictatorship. After the 2006 coup, there was a rebellion of the Red Shirts who continued to support the Thaksin regime. They felt they were unfairly abused by double standards from the elite and middle-class under the military's support that have overthrew the symbolic leaders of the grassroots class, and heavily eradicated the political network of the Red Shirts as well. Therefore, the colors of the two groups from above is a political battle that aims to protect class benefit in the democratic views that they believed by the consumption of information through the ideological leaders' media strategy. Although, there appears to be a serious conflict over class ideology, but it is considered as an important political lesson that affects to the development of ideological democracy in Thai society.

Keywords: People's Politics; Protesters; Yellow Shirts; Red Shirts

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์สร้างวัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยแบบใหม่ที่มุ่งเน้นความเป็นสากล การเมืองภาคประชาชน การสร้างระบบทุนนิยมเสรี ระบอบรัฐธรรมนูญนิยม และประชาธิปไตยอำนาจนิยมขึ้นมา โดยเปลี่ยนแปลง “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเรือน” เพื่อทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการบริหาร นายกรัฐมนตรีสามารถแสดงภาวะความเป็นผู้นำในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลกับการแทรกแซงทางการเมืองจากสถาบันการเมืองอื่นๆ หรือแม้กระทั่งกองทัพ นอกเหนือจากนี้ รัฐสภายังกลายเป็นตัวกลางในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยประเทศไทยต้องเผชิญกับการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง อันเป็นผลพวงมาจากการที่ฝ่ายบริหารส่วนใหญ่เป็นรัฐบาลผสมที่มีความอ่อนแอและมักมีการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกันเป็นหลัก ทำให้นายกรัฐมนตรีบริหารประเทศได้ในระยะเวลาที่ไม่นานมากนักจนขาดความต่อเนื่องในการจัดทำนโยบายที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือมุ่งเน้นการช่วยเหลือสวัสดิการต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม เป็นผลทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า เห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามสร้างปรากฏการณ์ทางการเมืองขึ้นมาใหม่อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะการได้มาซึ่งรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานราชการแผ่นดินได้อย่างรวดเร็ว แต่ในทางตรงกันข้ามกลับสร้างเสริมความเข้มแข็งที่มากจนเกินไปด้วยเช่นเดียวกัน จึงส่งผลกระทบเชิงลบต่อระบบโครงสร้างทางอำนาจของรัฐสภา ซึ่งก่อให้เกิดความอ่อนแอของฝ่ายนิติบัญญัติลงไปเป็นอันมาก เนื่องด้วยฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย ทำให้ผู้นำรัฐบาลมีเสถียรภาพทางอำนาจสูงสุดและขาดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจจากสถาบันการเมืองต่างๆ ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ[1]

หากจะวิเคราะห์ถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องพิจารณาถึงเครื่องมือสำคัญทางข้อกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดกระบวนการต่างๆ ให้สอดคล้องกับการสร้างความเข้มแข็งทางการบริหารให้แก่ผู้นำรัฐบาล โดยแบ่งเป็นประเด็นสำคัญออกมาได้หลากหลายประเด็น เช่น การลดจำนวนคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงวิธีการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ในขณะเดียวกันไม่ได้ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียว และการ

[1] นุกูล สัญฐิติเสรี, “ถอดบทเรียนรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ 2550,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 5, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2550): 3-4.

ออกแบบระบบการเลือกตั้งให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็ก เป็นต้น[2] กล่าวคือ ข้อกฎหมายตามมาตราต่างๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้มีการกำหนดกลไกเงื่อนไขกระบวนการต่างๆ ไว้อย่างรัดกุม เพื่อเป็นหลักประกันเสถียรภาพทางการบริหารให้กับรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอันเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีจุดประสงค์สำคัญ คือ การปฏิรูปการเมืองให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งและพยายามลดการแทรกแซงจากสถาบันการเมืองอื่นๆ รวมถึงทหารอีกทางหนึ่งด้วย ถือว่าเป็นการขจัดปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองอย่างเป็นแบบแผนตามวิถีการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยเหมือนนานาอารยประเทศ

ทั้งนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์[3] อธิบายว่า ปัญหาหรือความไม่มีประสิทธิภาพของการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยของไทยก่อนการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณาบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ นับตั้งแต่การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยแบ่งออกเป็น 3 ยุค ได้แก่

ยุคแรก การเมืองไทย ระหว่าง ปี พ.ศ. 2475-2516 เป็นยุคที่มีรูปแบบการปกครองระบอบเผด็จการอำนาจนิยมหรือคณาธิปไตยและยังเป็นการช่วงชิงสถาปนาอำนาจระหว่างชนชั้นนำกับทหารสลับสับเปลี่ยนกันไปมาตามบริบทสถานการณ์บ้านเมืองในช่วงเวลานั้น

ยุคที่สอง การเมืองไทย ระหว่าง ปี พ.ศ. 2516-2531 เป็นยุคของพัฒนาการประชาธิปไตยครึ่งใบมีลักษณะกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ถือเป็นการประนีประนอมอำนาจทางการเมืองระหว่างทหารกับนักการเมือง

ยุคที่สาม การเมืองไทย ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เข้าสู่ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แต่ก็ถูกล้มล้างด้วยการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2534 ด้วยน้ำมือของทหารเช่นเดิม แต่ทว่าการสืบทอดอำนาจของทหารกลับถูกต่อต้านจากประชาชนอย่างหนักหน่วง จนท้ายที่สุดทหารก็ต้องยอมผ่อนปรนทางการเมือง โดยยินยอมคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ถือเป็นการหลีกทางให้กับวิถีประชาธิปไตยยุคใหม่ที่กำลังกลายเป็นกระแสหลักและประชาชนปรารถนามาอย่างยาวนาน

ด้วยเหตุนี้ ภายหลังที่ประชาชนได้ทำการขับไล่ทหารออกไปจากระบบการเมืองได้เป็นผลสำเร็จในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 จึงได้มีการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

---

[2] สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องดีกว่าเดิม : ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 4, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2549): 4.

[3] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.* (รายงานการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545, 34.

เพื่อมุ่งเน้นการแก้ปัญหารูปแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ถูกเรียกว่า “ระบอบยียาธิปไตย” จนในที่สุด กลไกสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ก็คือ มาตรา 211 เพื่อนำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการออกแบบเชิงสถาบันให้เกื้อกูลกับกระบวนการปฏิรูปการเมือง มีประเด็นคำถาม 6 ข้อ คือ ใครทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ, ใครมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ, ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่มากน้อยเพียงใด, รัฐสภาต้องเข้ามามีบทบาทหรือไม่, ควรกำหนดสิทธิยับยั้ง (Veto) โดยควรให้ใครเป็นผู้ที่มีสิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญได้ รวมถึงกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) การลงประชามติตามบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรดำเนินการอย่างไร กล่าวคือ ข้อคำถามที่ปรากฏเปรียบเสมือนหลักการของการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาวิกฤตการเมืองที่คำนึงถึงบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา เพื่อทำให้การเมืองไทยมีพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากกว่ายุคสมัยอดีตก่อนหน้านี้และยังทำให้ได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริงอีกด้วย[4]

เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้มีความพยายามในการมุ่งสร้างรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและมาจากฐานความนิยมของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งอย่างแท้จริง แต่การที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากจนเกินไปก็ได้สร้างความวิตกกังวลให้แก่ฝ่ายค้านในทางการเมือง สถาบันเบื้องสูง ชนชั้นนำภาคีเครือข่ายอนุรักษ์นิยมจารีตประเพณี และชนชั้นกลางในสังคม เพราะอำนาจเชิงโครงสร้างของรัฐบาลพลเรือนที่สามารถครองอำนาจนำครอบงำการทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองอื่นๆ ได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่เป็นจุดแตกหักนำไปสู่การชุมนุมประท้วงที่ยืดเยื้อ ในปี พ.ศ. 2548-2549 และเกิดการรัฐประหารในท้ายที่สุด[5] ดังที่ อุเชนทร์ เชียงเสน[6] กล่าวว่า กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) พยายามนำเสนอถึงการเคลื่อนไหวผ่านวาทกรรม “การเมืองภาคประชาชน” แต่ฝ่ายตรงข้าม (กลุ่มคนเสื้อแดง) กลับมองว่าเป็นเพียงวาทกรรมขยะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพราะพยายามมุ่งโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศ

บทความวิชาการนี้ มุ่งศึกษาการปฏิรูปการเมืองไทยด้วยกระบวนการภาคประชาชนจนได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลต่อการนำเสนอวิถี “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” ภายใต้ “นโยบายประชานิยม” ของ “พรรคไทยรักไทย” มาปรับประยุกต์ใช้ โดยวิเคราะห์ร่วมกับกรอบแนวทางการขับเคลื่อนของกลุ่มอุดมการณ์ต่างสีเสื้อที่มี

---

[4] เรื่องเดียวกัน, 34-46.

[5] McCargo, D., “Network monarchy and legitimacy crises in Thailand,” *The Pacific Review* 18, No. 4 (December 2005): 499.

[6] อุเชนทร์ เชียงเสน, *การเมืองภาคประชาชน,* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2561), 27-28.

แนวความคิดทางการเมืองแตกต่างกันในสังคมไทย เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และหาข้อสรุปเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

2. วาทกรรมผลผลิตทางการเมืองจากการปฏิรูปการเมืองไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

วาทกรรมการเมืองที่ใช้โจมตีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมีอยู่อย่างหลากหลาย อาทิ รัฐบาลขี้โกง รัฐบาลขายชาติ ระบอบทักษิณ การชุมนุมประท้วงกู้ชาติ เป็นต้น แต่วาทกรรมที่มีความน่าสนใจสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีความพยายามในการมุ่งสร้างความเข้มแข็งทางการบริหารของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผ่านกระบวนการทางรัฐสภา นั่นคือ “เผด็จการรัฐสภา” (Elective Dictatorship) โดยจุดเริ่มต้นมาจากคำกล่าวของ ควินติน ฮอก (Quintin Hogg) ที่มีการนำวาทกรรมดังกล่าวมามุ่งโจมตีการบริหารของรัฐบาลจากพรรคแรงงานในประเทศอังกฤษช่วงปลายทศวรรษ 1970 หลังจากนั้น ในหลายๆ ประเทศได้มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย[7] เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมือง สำหรับประเทศไทยได้ถูกนำมาใช้เป็นหนึ่งในข้ออ้างสำคัญทางการเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่ได้นำมาประกอบเป็นหนึ่งในเหตุผลของการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนเพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่คณะรัฐประหารของตน มีปรากฏข้อความในแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เกี่ยวกับคำชี้แจงในการทำรัฐประหารอย่างเด่นชัด[8] เมื่อวิเคราะห์จะพบว่า มันเป็นเพียงคำกล่าวอ้างที่ไม่ใช่ข้อเท็จจริง เนื่องด้วยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลผสมจากหลากหลายพรรคการเมือง แต่เหตุผลแท้จริงของการยึดอำนาจเกิดขึ้นมาจากการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองที่ไม่ลงตัวระหว่างรัฐบาลกับทหารเสียมากกว่า

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2544 พรรคการเมืองหน้าใหม่ได้นำเสนอ “นโยบายประชานิยม” ซึ่งเป็นวิถี “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” และกลายเป็นการแปลงโฉมหน้าประวัติศาสตร์ครั้งใหญ่ในเชิงนโยบายที่ไม่เคยมีการดำเนินการได้จริงมาก่อนอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้า “พรรคไทยรักไทย” ในขณะนั้นที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นภายใต้เสียงสนับสนุนของประชาชนในพื้นที่ชนบท ซึ่งอาศัยอยู่ทาง

---

[7] อดิเทพ พันธ์ทอง, *“บารอนเฮลแชม ผู้เผยแพร่วาทกรรม “เผด็จการรัฐสภา”,”* 2562. https://thepeople.co/baron-hailsham-elective-dictatorship-popularization/, สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2563.

[8] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1,* (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534), 3.

ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาคอีสาน) เสียเป็นส่วนใหญ่[9] ทั้งนี้ รัฐบาลทักษิณไม่ได้มีเจตนาลอกเลียนแบบนโยบายประชานิยมรูปแบบละตินอเมริกาที่กลายเป็นกระแสหลักในทวีปอเมริกาใต้ แต่มุ่งหวังเพียงแค่เสียงสนับสนุนจากการเลือกตั้งของคนในชนบทเสียมากกว่า ด้วยการเสริมสร้างแนวคิดวัฒนธรรมฐานชุมชนที่แพร่หลายเป็นทุนเดิมอยู่แล้วในท้องถิ่น กอปรกับประเทศไทยเพิ่งเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 ได้ไม่นาน ส่งผลทำให้คนในชนบทเห็นด้วยกับการสร้างรากฐานการพัฒนาประเทศจากการสร้างชุมชนของพวกตนให้เกิดความเข้มแข็งโดยอาศัยภูมิสังคมเป็นหลัก

ด้วยเหตุนี้ การที่จะสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศจากระบบเศรษฐกิจที่พังทลายได้นั้น รัฐบาลทักษิณจึงนำแนวคิดวัฒนธรรมฐานชุมชนมาปรับใช้จนกลายเป็นนโยบายประชานิยมที่มุ่งหวังคะแนนเสียงและความนิยมทางการเมืองจากกลุ่มคนในชนบทและคนจนที่อาศัยอยู่ภายในเมือง[10] นโยบายประชานิยมจึงกลายเป็นทิศทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ต้องการได้รัฐบาลพลเรือนที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพภายใต้การสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นสำคัญ โดยปรากฏผลสัมฤทธิ์ในการเลือกตั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2548 ซึ่ง “พรรคไทยรักไทย” สามารถชนะการเลือกตั้งและได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จำนวนมากถึง 377 ที่นั่ง จำนวนเกินกึ่งหนึ่งของสภา จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ ทำให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) นำมาใช้เป็นข้ออ้างโจมตีผ่านวาทกรรม “เผด็จการรัฐสภา” นั่นเอง[11]

ฉะนั้น การปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 จึงส่งผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ได้เพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝ่ายการเมืองจนกลายเป็นการสร้างวาทกรรมต่างๆ ที่มุ่งโจมตีรัฐบาลพลเรือน ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองมากจนเกินกว่าขอบเขตที่เคยออกแบบเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้จากกรณีการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลด้วยรูปแบบทุนนิยมสมัยใหม่ หรือที่เรียกว่า “ระบอบทักษิโณมิกส์” ที่สร้างความนิยมชมชอบจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้ฝ่ายขั้วการเมืองตรงข้ามและทหารไม่สามารถต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ ได้มากนัก[12] หรือกรณีการครอบงำองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายการเมือง เนื่องด้วยเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ ทำให้ถูกแทรกแซงจากฝ่าย

---

[9] นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย,” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 26, ฉ.3 (กันยายน 2551): 120.

[10] เรื่องเดียวกัน, 121.

[11] ภูวกฤต เหมหาชาติ, “นโยบายประชานิยม,” *วารสารพุทธจักร* 69, ฉ.4 (เมษายน 2558): 20-21.

[12] นรพัชร เสาธงทอง, “ประชาธิปไตยแบบไทย,” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร* 6, ฉ.2 (พฤษภาคม-ตุลาคม 2558): 92.

บริหารด้วยการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ง่าย เป็นต้น[13]

แต่แท้ที่จริงแล้วบริบทดังกล่าว เป็นเพียงหนึ่งในรูปแบบตามวิถีทางการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิ์แก่รัฐบาลพลเรือนได้มีอิทธิพลในระบอบรัฐสภาและมีเสถียรภาพทางการบริหารในการกุมอำนาจทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ โดยต้องไม่ถูกแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินจากสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ในระบบการเมือง แต่ทว่าบรรดากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่สามารถต่อรองอำนาจกับฝ่ายบริหารได้นั้น ก็เกิดความไม่พอใจและเข้ามารวมตัวกันต่อต้านรัฐบาลด้วยการแสดงออกทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างเปิดเผย โดยหยิบยกประเด็นเรื่องความชอบธรรมของการใช้อำนาจที่ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใด สามารถทัดทานตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทางการบริหารของรัฐบาลได้เลย ลุกลามบานปลายออกไปนอกรัฐสภาจนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงของกลุ่มอุดมการณ์ที่มุ่งโจมตีรัฐบาลด้วยเหตุผลเกี่ยวกับจริยธรรมการดำรงตำแหน่งของผู้นำรัฐบาล การเอื้อผลประโยชน์เชิงนโยบายให้แก่ตนเองและพวกพ้องในระบบอุปถัมภ์ รวมถึงยังโจมตีเกี่ยวกับการที่ฝ่ายบริหารได้อาศัยช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญเข้าครอบงำการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างเบ็ดเสร็จ ในประเด็นนี้ควรต้องกลับไปพิจารณาทบทวนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพิ่มเติมในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลทำหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น มาตรา 257 อนุมาตรา 1 ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมาตรา 138 อนุมาตรา 1 การกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง หรือกรณีการออกกฎระเบียบต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สามารถออกข้อบังคับเป็นรายวันได้ เป็นต้น[14] กล่าวโดยสรุปปัญหาข้างต้นเกิดมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้ามาครอบงำองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ด้วยการสรรหาพรรคพวกของตนเข้าทำหน้าที่ได้ ส่งผลทำให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์ให้กับรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. นิยามอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ส่งผลต่อการแปลความหมายทางการเมืองในสังคมไทย

การเมืองไทยภายหลังจากการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 ได้ถูกครอบงำโดยกลุ่มอภิสิทธิ์ชน ชนชั้นนำ ขุนศึกศักดินา มาอย่างยาวนานต่อเนื่อง ทำให้เกิดการผลิตแนวคิดทางการเมืองที่ส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นของชนชั้นนำจนกลายเป็นพัฒนาการทางความคิดในระบอบประชาธิปไตย

---

[13] นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, “องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 17, ฉ.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2562): 23.

[14] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *“รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องดีกว่าเดิม : ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,”* 7-12.

แบบไทย ที่ได้ถูกขยายขอบเขตอิทธิพลทางแนวคิดไปสู่กลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นรากหญ้าในสังคมยุคปัจจุบัน

นรพัชร เสาธงทอง[15] อธิบายว่า กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองของไทย นับจากปี พ.ศ. 2475-2555 สามารถแบ่งออกมาได้เป็น 2 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

กลุ่มแรก กลุ่มอนุรักษ์นิยมจารีตประเพณี เป็นกลุ่มที่ยังคงชื่นชอบการเมืองไทยรูปแบบเดิม ซึ่งโครงสร้างทางอำนาจต้องยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์และไม่ประสงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เป็นการก้าวล่วงพระราชอำนาจประมุขแห่งรัฐ โดยถือว่าเป็นสิ่งเทิดทูนสูงสุดทางการเมืองของกลุ่มนี้ ข้อสังเกตสำคัญ พบว่า มีการใช้แนวคิด “ตุลาการภิวัตน์” เพื่อมุ่งกำจัดระบอบนักการเมืองที่กำลังได้รับความนิยมจากประชาชนส่วนใหญ่ ณ ช่วงเวลานั้น หรือที่เรียกกันว่า “ระบอบทักษิโณมิกส์” เป็นรูปแบบทุนนิยมสมัยใหม่ในการสร้างประเทศให้มีการขับเคลื่อนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมอย่างบูรณาการที่ส่งผลดีต่อระบบทางการเงินให้กับกลุ่มเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในลักษณะการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มนายทุนก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น แต่ทว่ากลุ่มอนุรักษ์นิยมจารีตประเพณีถือว่าระบบดังกล่าวเป็นการเอารัดเอาเปรียบต่ออภิสิทธิ์ชนและชนชั้นกลางผู้เสียภาษีทางตรงในเชิงนโยบายอย่างไม่ยุติธรรม เพราะมันกลายเป็นระบอบการเมืองเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือชนชั้นรากหญ้าด้วยแนวทางประชานิยมที่ไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว อาทิเช่น โครงการรับจำนำข้าว โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรและลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon, One Product หรือ OTOP) และโครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น[16] ประกอบไปด้วยสองกลุ่มย่อยที่มีการจัดตั้งขึ้นมาปกป้องสถาบันกษัตริย์อย่างชัดเจน ได้แก่ กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ เรียกขานตามสถานที่อยู่อาศัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ บ้านพักรับรองของกองทัพบก ที่ชื่อว่า “บ้านสี่เสาเทเวศร์” กลุ่มนี้ยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองเรื่อยมาจนถึงยุคปัจจุบัน มีเครือข่ายทางธุรกิจที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น กลุ่มบริษัทสหสามัคคี บริษัทวิจิตรก่อสร้าง และบริษัทบางกอกเดินเรือและการค้า เป็นต้น[17] ถูกสร้างขึ้นมาบนพื้นฐานแนวคิดทางวัฒนธรรมการเมืองที่สอดคล้องกับสังคมไทยยึดโยงเข้ากับรูปแบบธรรมราชาตามแนวคิดของพระพุทธศาสนา และกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) เป็นกลุ่มที่ออกมาขับไล่รัฐบาลทักษิณมุ่งกำจัดเครือข่ายทางการเมืองของตระกูลชินวัตรอย่างต่อเนื่อง

---

[15] นรพัชร เสาธงทอง, *“ประชาธิปไตยแบบไทย,”* 89-93.

[16] ภัทร หวังกิตติกุล, *“ผลกระทบของนโยบายประชานิยมแบบทักษิณต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย,”* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 10-11.

[17] สังศิต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503),* (กรุงเทพมหานคร: สร้างสรรค์, 2526), 238-239.

กลุ่มที่สอง กลุ่มปฏิรูปการเมืองยุคใหม่ เป็นกลุ่มที่มีความปรารถนาอันแรงกล้าที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความเป็นสากลทันสมัยอย่างนานาอารยประเทศ โดยโจมตีตอบโต้การปกครองรูปแบบจารีตประเพณีแบบไทยอย่างแข็งขันว่ามีความล้าหลังและไม่อาจทำให้ประเทศพัฒนาไปได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งมีการเรียกร้องรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องด้วยประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชนและตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในระบบการเมือง เพื่อมุ่งเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารของภาคประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กลุ่มอุดมการณ์นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นกลางระดับล่างที่กำลังขยับสถานะทางสังคมของตนเองขึ้นมาอันเป็นผลมาจากการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น และชนชั้นรากหญ้าที่มีระดับรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ แต่ไม่ได้มีความมั่นคงทางอาชีพและสวัสดิภาพทางสังคมมากนัก ทำให้กลายเป็นกลุ่มที่ถูกเลือกปฏิบัติทางสังคมจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังเชิงโครงสร้างที่ต้องเผชิญกับความยากจนและถูกโดดเดี่ยวจากรัฐบาลในยุคอดีต จนกระทั่งการเข้ามาบริหารของรัฐบาลทักษิณได้ทำให้กลุ่มนี้เกิดความประทับใจและชื่นชอบ “นโยบายประชานิยม” ที่สามารถตอบโจทย์การดำรงชีพของตนได้มากกว่ารัฐบาลในยุคที่ผ่านมา ด้วยความที่ระบบตลาดรูปแบบทุนนิยมได้เข้ามาเปลี่ยนวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจสัมพันธ์กับชนชั้นระดับล่างหรือชนชั้นรากหญ้ามากยิ่งขึ้น แตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลในยุคอดีตที่มุ่งเน้นประชาชนระดับบน โดยขาดการเหลียวแลประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างเท่าเทียม[18] ประกอบไปด้วยสองกลุ่มย่อยที่ให้การสนับสนุน “ระบอบทักษิโณมิกส์” อย่างชัดเจน ได้แก่ กลุ่มซอยราชครู เรียกขานตามสถานที่อยู่อาศัยของจอมพลผิน ชุณหะวัณ ในซอยราชครู ถนนพหลโยธิน เป็นกลุ่มคู่แข่งที่อยู่คู่ขนานกับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์เรื่อยมา มีอิทธิพลทางการเมืองและเครือข่ายทางธุรกิจที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน อาทิ บริษัทประกันชีวิตบูรพา บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทกรุงเทพสหการสุรา เป็นต้น[19] เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดขั้วตรงกันข้ามกับกลุ่มอนุรักษ์นิยมจารีตประเพณี ซึ่งต้องการให้การปกครองแบ่งอำนาจออกเป็นสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องไม่ยึดโยงกับรูปแบบจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมา และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช. หรือ กลุ่มคนเสื้อแดง) เป็นกลุ่มขบวนการโต้กลับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) มุ่งขับไล่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของกลุ่มอมาตยาธิปไตยและทหาร

เมื่อพิจารณาจะพบว่า กลุ่มอุดมการณ์ทั้งสองกลุ่มต่างมีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างเชิงระบบทางการเมืองเช่นเดียวกัน แต่มีฐานแนวคิดอุดมการณ์ที่แตกต่างกันเพียง

---

[18] อภิชาต สถิตนิรามัย, “เสื้อแดงคือใคร: ม็อบเติมเงิน ไพร่ หรือชนชั้นกลางใหม่ กับทางแพร่งของสังคมไทย,” ใน *Red Why: แดงทำไม,* บรรณาธิการโดย ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา (กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553), 20.

[19] สังศิต พิริยะรังสรรค์, *“ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503),”* 253-273.

เท่านั้น ดังเช่นกรณีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก่อนการเลือกตั้งของกลุ่มคนเสื้อเหลือง โดยมีแนวคิดที่จำเป็นต้องยึดโยงโครงสร้างทางการเมืองเข้ากับสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นหลัก หรือกรณีการชุมนุมขับไล่อำมาตยาธิปไตยออกจากระบบการเมืองของกลุ่มคนเสื้อแดง เพื่อเปิดทางให้มีการปฏิรูปการเมืองตามวิถีประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์และไม่ถูกครอบงำจากชนชั้นนำดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยมีแนวคิดยึดโยงเข้ากับเครือข่ายระบอบนักการเมืองของรัฐบาลทักษิณ เห็นได้ชัดว่า แนวคิดทางอุดมการณ์ของทั้งสองกลุ่มข้างต้นล้วนแล้วแต่พยายามนำเสนอแนวคิดการปรับปรุงแก้ไขทางการเมืองที่เหมาะสมกับสังคมไทย โดยมีข้อแม้สำคัญ คือ การปฏิรูปที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามอุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่มพวกเขาเพียงเท่านั้น มันจึงกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่ขาดการประนีประนอมซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างมวลชนกับอำนาจรัฐอย่างรุนแรง เนื่องด้วยการปลุกปั่นของแกนนำกลุ่มอุดมการณ์ที่ได้พยายามสร้างกลยุทธ์ต่างๆ นานาขึ้นมา เพื่อดึงดูดใจประชาชนให้เข้าร่วมกับกลุ่มอุดมการณ์ของพวกเขาให้ได้มากที่สุด โดยมุ่งเน้นการเอาชนะฝ่ายตรงข้ามเป็นหลักและไม่ได้คำนึงถึงการประนีประนอมอย่างสันติตามวิถีทางประชาธิปไตยแม้แต่น้อย

การที่จะระบุว่ากลุ่มอุดมการณ์ของไทยแบ่งออกเป็นสองกลุ่มดังผลการวิจัยข้างต้นนั้นค่อนข้างที่จะไม่เป็นธรรมต่อประชาชนทั้งหมดภายในประเทศและอาจจะไม่เพียงพอต่อการสรุปเป็นฐานความเข้าใจโดยภาพรวมทางอุดมการณ์ได้อย่างเป็นประจักษ์มากนัก เนื่องจากยังปรากฏว่ามีประชาชนอีกส่วนหนึ่งเป็นจำนวนมากในสังคมที่ไม่ได้เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเลย อาศัยเพียงการเฝ้ามองสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและปล่อยให้เหตุการณ์ต่างๆ ดำเนินไปโดยที่ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงหรือมีส่วนร่วมกับการชุมนุมประท้วงใดๆ และอาจจะมีจำนวนที่มากกว่ากลุ่มอุดมการณ์ทั้งสองกลุ่มอีกเสียด้วยซ้ำ นอกจากนี้ ข้อสังเกตสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แกนนำกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองกลุ่ม ส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นนักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองอย่างเด่นชัด ทำให้การมองกระบวนการขับเคลื่อนของมวลชนเป็นเรื่องการเมืองภาคประชาชนที่ได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจรัฐคงจะยังไม่ถูกต้องทั้งหมด จึงต้องพิจารณาการขับเคลื่อนการเมืองข้างถนนอย่างเป็นกลางและให้ความเป็นธรรมต่อทั้งสองกลุ่มด้วย

กล่าวคือ ถ้าจะพิจารณาว่ากลุ่มมวลชนอนุรักษ์นิยมจารีตประเพณีเป็นฝ่ายผิดที่ออกมาเคลื่อนไหวล้มล้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็คงจะไม่ยุติธรรมด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากข้อเสนอของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ก็มีแนวทางสอดคล้องกับหลักการของนานาอารยประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องประเด็นการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนส่วนน้อยในสังคม การจำกัดอำนาจของรัฐบาลตามวิถีเสรีนิยมประชาธิปไตย และการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลด้วยสถาบันตุลาการดังปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่น จึงควรมุ่งพิจารณาผลการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมประกอบควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

ดังข้อเสนอของ สายชล สัตยานุรักษ์[20] ที่ระบุว่า ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ได้ถูกช่วงชิงและสร้างคำนิยามขึ้นมาใหม่จากทัศนะหรือแนวคิดของนักวิชาการที่สนับสนุนอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้การให้ความหมายในประเด็นอื่นๆ นอกจากความหมายของ “ประชาธิปไตย” ก็มีความแตกต่างกันออกไปด้วย เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ ชนชั้นนำ นักการเมือง การเลือกตั้ง ตุลาการภิวัตน์ ประชานิยม การรัฐประหาร ทุนนิยม องค์กรอิสระ ฯลฯ แต่ก็มีนักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งนอกเหนือจากฝ่ายที่สนับสนุนกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) และฝ่ายที่สนับสนุนกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช. หรือ กลุ่มคนเสื้อแดง) ซึ่งไม่อาจจัดกลุ่มว่าอยู่ฝ่ายที่สนับสนุน “คนเสื้อเหลือง” หรือ “คนเสื้อแดง” อย่างชัดเจน แต่มุ่งวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองด้วยทฤษฎีหรือแนวคิดในลักษณะการแสดงออกที่เป็นกลางอย่างตรงไปตรงมา เช่น ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นต้น โดยบุคคลเหล่านี้ได้พยายามนำเสนอ “ทางเลือก” สำหรับสังคมไทยมากกว่าการสนับสนุนความขัดแย้งอย่างสุดโต่งทางอุดมการณ์ที่เอนเอียงไปเข้าข้างสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างเด่นชัด

สรุปได้ว่า แม้จะปรากฏกลุ่มอนุรักษ์นิยมจารีตประเพณี ซึ่งยึดโยงการต่อสู้ทางการเมืองเข้ากับสถาบันเบื้องสูงของประเทศ โดยมีการนำเสนอแนวทาง “ตุลาการภิวัตน์” มาดำเนินการ เพื่อต่อต้านขับไล่ระบอบ “ทักษิโณมิกส์” และกลุ่มปฏิรูปการเมืองยุคใหม่ ซึ่งสนับสนุนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองให้มีความทันสมัยตอบโต้การปกครองรูปแบบจารีตประเพณีแบบไทย โดยยึดโยงการต่อสู้เข้ากับการเรียกร้องการนิรโทษกรรมให้กับรัฐบาลทักษิณ เพื่อเปิดทางให้อดีตนายกรัฐมนตรีสามารถเดินทางกลับเข้ามาภายในประเทศและลงสมัครรับเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยได้ ด้วยเหตุผลจากความชื่นชอบนโยบายประชานิยมที่ตอบสนองต่อความต้องการของชนชั้นรากหญ้าได้โดยตรง คงต้องยอมรับว่า ทั้งสองกลุ่มดังกล่าวต่างฝ่ายต่างมุ่งเน้นความเชื่อความศรัทธาตามความหมายประชาธิปไตยจากทัศนะแนวคิดของนักวิชาการที่ให้ความหมายแตกต่างกันไป โดยแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงถือเป็นปัจจัยหลักที่ได้หยิบยกความหมายจากการนิยามอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับแนวทางการต่อสู้ของกลุ่มมวลชนของตนมาแปลความหมายอย่างสุดโต่งและประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมกับกลุ่มอุดมการณ์ของตนได้อย่างเปิดเผย

---

[20] สายชล สัตยานุรักษ์, *โครงการ “นักวิชาการไทยกับการต่อสู้ช่วงชิงความหมาย “ประชาธิปไตย” ในภาวะวิกฤตทางการเมือง (พ.ศ.2548-2557),* (รายงานการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2561, 6-7.

4. บริบทการเคลื่อนไหวของกลุ่มอุดมการณ์ต่างสีเสื้อ ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553: บทบาทการเมืองเชิงชนชั้นต่อการช่วงชิงพื้นที่ความเป็นประชาธิปไตยภาคประชาชนในสังคมไทย

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล[21] อธิบายว่า ปัญหาการเมืองแบบตัวแทนนั้น ก่อให้เกิด “ภาคประชาชน” ที่ต้องการให้มีการถ่ายโอนอำนาจรัฐและกระบวนการทางการเมืองมอบผ่านตัวแทนมายังประชาชน เพื่อจัดการวิถีชีวิตของประชาชนภายใต้นโยบายสาธารณะโดยตรงเพิ่มมากขึ้น ถือเป็นหนึ่งในกิจกรรมประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนได้เข้ามาเรียกร้องและตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ ทำให้เกิดการขับเคลื่อนการเมืองภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนอุดมการณ์ทางการเมืองและการออกมาต่อต้านผู้นำทางการเมืองของไทย จากข้อความข้างต้นสามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553 ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ การเมืองภาคประชาชนยุคใหม่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กลุ่มอุดมการณ์ต่างสีเสื้อได้สร้างแรงกระเพื่อมทางสังคมด้วยกระแสคลื่นอุดมการณ์ประชาธิปไตยเชิงปฏิรูปการเมืองภายใต้การสนับสนุนของมวลชนขนาดยักษ์ในยุคโลกาภิวัตน์อย่างเป็นรูปธรรม ประกอบไปด้วย 2 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

กลุ่มแรก “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) มีแกนนำคนสำคัญ คือ 1) นายสนธิ ลิ้มทองกุล 2) พลตรีจำลอง ศรีเมือง 3) นายพิภพ ธงไชย 4) นายสมศักดิ์ โกศัลยสุข และ 5) นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ รวมถึงยังมีผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญในการเคลื่อนไหวอีก 2 คน (แต่ไม่ได้อยู่ในสถานะเป็นแกนนำ) ได้แก่ นายคำนูณ สิทธิสมาน และนายสุริยะใส กตะศิลา ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ภายหลังการชุมนุมประท้วงใหญ่ขับไล่รัฐบาลทักษิณ ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมกับกลุ่มนี้เป็นจำนวนมาก ขณะที่ก่อนหน้านี้ ในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการออกมาชุมนุมประท้วงอย่างหลวมๆ ซึ่งยังไม่ได้มีการก่อตั้งกลุ่มขึ้นมาอย่างเป็นทางการ โดยมีการสร้างอัตลักษณ์ของกลุ่มด้วยการแสดงสัญลักษณ์ทางการเมือง ได้แก่ การแสดงงิ้วกู้ชาติโจมตีการบริหารของรัฐบาล การนำคำเทศนาของหลวงตามหาบัวที่กล่าวถึงความเลวร้ายของรัฐบาลทักษิณมากล่าวอ้างสนับสนุนบนเวทีปราศรัยชุมนุม[22] และการมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดเหนี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน พิจารณาได้จากการใส่เสื้อเหลืองเด่นสง่าพร้อมผ้าโพกศีรษะที่ปรากฏ คำว่า “กู้ชาติ” และผ้าพันคอสีฟ้าเป็นสัญลักษณ์การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลทักษิณ[23] เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นกระบวนการยึดโยงความชั่วร้ายของรัฐบาลทักษิณเข้ากับการบ่อนทำลายสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ถือเป็นการ

---

[21] เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย,* (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์, 2548).

[22] ปณิธาน พิชาลัย, “ยุทธศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร,” *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา* 1, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555): 21-24.

[23] คำนูณ สิทธิสมาน, *ปรากฏการณ์สนธิ: จากเสื้อสีเหลืองถึงผ้าพันคอสีฟ้า,* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2549).

โฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองที่ประสบความสำเร็จ ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความตื่นตระหนกต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและให้การสนับสนุนกลุ่มคนเสื้อเหลืออย่างไม่ลังเลใจ เพราะมองว่ากลุ่มนี้กำลังทำหน้าที่ปกป้องสถาบันหลักทั้งสามอันเป็นที่เคารพรักของคนทั้งชาติ ซึ่งเป็นคุณลักษณะการยึดถือของชนชั้นกลางในสังคมไทย[24]

กลุ่มที่สอง "กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ" (นปช. หรือกลุ่มคนเสื้อแดง) มีแกนนำคนสำคัญ คือ 1) นายจตุพร พรหมพันธุ์ 2) นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ 3) นายวีระกานต์ มุสิกพงศ์ 4) นางธิดา ถาวรเศรษฐ์ 5) นายแพทย์เหวง โตจิราการ 6) นายการุณ โหสกุล และ 7) นายก่อแก้ว พิกุลทอง เป็นต้น[25] โดยการเคลื่อนไหวของมวลชนเริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้นครั้งแรกในช่วงภายหลังเกิดการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2549 ด้วยเหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ชนบท หรือที่เรียกกันว่า "ชนชั้นรากหญ้า" เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคมจากการที่รัฐบาลทักษิณโดนยึดอำนาจและยังมีการกำจัดเครือข่ายของระบอบทักษิณอย่างต่อเนื่อง ด้วยวิธีการทางตุลาการที่ไม่มีความยุติธรรมแม้แต่น้อย ดังเช่น กรณีการถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินชี้ขาดให้ยุบพรรคไทยรักไทย ในปี พ.ศ. 2550 และพรรคพลังประชาชน ในปี พ.ศ. 2551 ถือเป็นการใช้แนวคิด "ตุลาการภิวัตน์" เพื่อมุ่งกำจัด "ระบอบทักษิโณมิกส์" หรือ "ระบอบนักการเมือง" อย่างไม่เป็นธรรม[26] ทำให้มวลชนกลุ่มนี้หรือที่เรียกตนเองว่า "กลุ่มคนเสื้อแดง" ได้ปลุกระดมชาวบ้านในพื้นที่ชนบทให้เข้าร่วมกับกลุ่มอุดมการณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาคอีสาน) ให้ออกมาแสดงพลังด้วยบทบาทของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยที่ถูกกระทำจากกลุ่มชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมจารีตประเพณีและทหารอย่างไม่ยุติธรรมด้วยวาทกรรม "การโค่นอำมาตย์" และ "การกำจัดสองมาตรฐาน" โดยระบุว่าการกระทำของกลุ่มอมาตยาธิปไตยและทหารถือเป็นการเข้าแทรกแซงทางการเมืองที่น่าละอาย เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของการกระทำต่อรัฐบาลพลเรือนเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญ[27] นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของ "กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย" (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ในกรณีการบุกยึดทำเนียบรัฐบาลและพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในปี พ.ศ. 2551 ปรากฏว่าการพิจารณาคดีความเป็นไปอย่างเชื่องช้าไม่มีความคืบหน้าในการตัดสินลงโทษแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุมแต่อย่างใด ในทางกลับกันกรณีกลุ่มคนเสื้อแดง

---

[24] ปณิธาน พิชาลัย, *"ยุทธศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร,"* 24.

[25] สินธุชัย ศุกรเสพย์, "จักรกลความปรารถนาของกลุ่มคนเสื้อแดง : การเชื่อมต่อความหมายทางการเมืองกับกรณี "ระบอบ-ทักษิณ"," *วารสารการเมืองการปกครอง* 9, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2562): 32.

[26] นรพัชร เสาธงทอง, *"ประชาธิปไตยแบบไทย,"* 92.

[27] เอกพลณัฐ ณัฐพัทธนันท์, *"ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ขบวนการและขบวนการโต้กลับ: กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อแดง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2553,"* (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 323-416.

ขัดขวางการประชุมอาเซียนซัมมิท (ASEAN Summit) ครั้งที่ 14 ในปี พ.ศ. 2552 ศาลกลับเร่งรีบดำเนินการพิจารณาตัดสินคดีความลงโทษอย่างรวดเร็วทั้งที่เป็นคดี ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังกรณีของกลุ่มคนเสื้อเหลือง เห็นได้ชัดว่า คนเสื้อแดงได้ถูกกระทำสองมาตรฐานจากกรณี “ตุลาการภิวัตน์” อย่างไม่เป็นธรรมอันเป็นการเลือกปฏิบัติทางกฎหมายที่ผู้มีอำนาจได้กดขี่ข่มเหงอย่างรุนแรง นำไปสู่ความโกรธแค้นที่ส่งผลต่อสภาวะความตึงเครียดทางการเมืองครั้งสำคัญ ในปี 2552-2553[28] โดยกลุ่มคนเสื้อแดงได้ออกมาชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ครั้งสุดท้าย ในวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2553 แต่ก็ถูกปราบปรามอย่างรุนแรงจากภาครัฐภายใต้คำสั่งของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ก่อให้เกิดโศกนาฏกรรมใจกลางเมืองหลวงที่มาจากความขัดแย้งทางการเมืองอีกครั้ง ซึ่งปรากฏผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมากจากทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายผู้ชุมนุมประท้วง โดยเหตุการณ์จบลงด้วยการสลายการชุมนุมอย่างเด็ดขาด ในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553[29]

การเคลื่อนไหวของมวลชนคนเสื้อแดง ถือเป็นหนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์สำคัญทางการเมืองของไทยที่คนในชนบทได้ออกมาต่อต้านรัฐบาลถึงใจกลางเมืองหลวงอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนระดับล่างหรือชนชั้นรากหญ้าในสังคมที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด หากมองในความหมายอย่างกว้างถือเป็นขบวนการปฏิวัติของประชาชนที่มุ่งช่วงชิงอำนาจรัฐกลับคืนมาด้วยการโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากชนชั้นนำและการสนับสนุนจากทหาร กลุ่มอุดมการณ์ของพวกเขามีความเกลียดชังการรัฐประหารทุกรูปแบบ โดยเฉพาะรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหาร ทำให้พวกเขากล้าท้าทายและพร้อมเผชิญหน้ากับความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากความไม่เป็นธรรม รวมทั้งยังเกิดความสงสัยว่าการบังคับให้รัฐบาลพลเรือนที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งลงจากตำแหน่งด้วยการโค่นล้มอำนาจและกำจัดเครือข่ายการเมืองอย่างสิ้นซากมันเป็นสิ่งที่จำเป็นจริงหรือไม่ ทั้งที่พวกเขาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยด้วยการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนได้รัฐบาลทักษิณเข้ามาบริหารประเทศ ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงการเมืองด้วยวงจรอุบาทว์ จึงเป็นสิ่งที่กลุ่มคนเสื้อแดงไม่สามารถยอมรับให้ความอยุติธรรมเกิดขึ้นในสังคมได้อีกต่อไป[30]

ดังที่ เวียงรัฐ เนติโพธิ์[31] ชี้ว่า ชนชั้นระดับล่างในสังคมไทย มีพัฒนาการทางการเมืองและตระหนักรู้ในคุณค่าของประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น เพื่อต้องการหลุดพ้นออกมาจาก

---

[28] เอกพลณัฐ ณัฐพัทธนันท์, “ขบวนการมวลชนเสื้อแดงกับการปฏิวัติทางสังคมที่ไม่ถึงจุดสิ้นสุด,” *วารสารวิจัยสังคม* 37, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557): 50-51.

[29] ฐิวารี วีรยะสบประสงค์, “คน หรือ ควายแดง: ปฏิบัติการผ่านเรือนร่างของคนอีสานในนามคนเสื้อแดง,” *วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร* 10, ฉ.2 (มกราคม-มิถุนายน 2557): 181.

[30] ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, “การปฏิวัติของไพร่ (ฟ้าข้าแผ่นดิน),” ใน *Red Why: แดงทำไม,* บรรณาธิการโดย ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา (กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553), 68-105.

[31] เวียงรัฐ เนติโพธิ์, *“การกระจายอำนาจกับการเมืองท้องถิ่น อำนาจและผลประโยชน์อยู่ที่ใคร?,”* 2551, https://prachatai.com/journal/2008/02/15809, สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563.

วัฒนธรรมระบบไพร่ที่หยั่งรากลึกในสังคมมาอย่างยาวนาน โดยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระดับชาติขึ้นมาด้วยการเข้าสู่วิถีประชาธิปไตยผ่านการออกไปใช้สิทธิ์ใช้เสียงในการเลือกตั้งอย่างแข็งขันและยึดโยงค่านิยมเข้ากับการสนับสนุนพรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาต้นทุนคุณภาพชีวิตของพวกเขาให้ดีขึ้นได้ ทำให้พรรคการเมืองจึงต้องนำเสนอนโยบายที่มุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตตามแนวทางประชานิยมเพิ่มมากขึ้น[32]

ทั้งนี้ เครื่องมือสำคัญในการระดมพลของกลุ่มคนเสื้อแดง โดยการปลุกระดมมวลชนให้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล คือ “วิทยุชุมชน” เนื่องด้วยวิถีชีวิตของคนในชนบทจะมีความผูกพันกับกิจกรรมสันทนาการในท้องถิ่นทางวิทยุมากกว่าโทรทัศน์ จึงเป็นจุดเชื่อมโยงเครือข่ายชาวบ้านได้ค่อนข้างง่าย[33] แตกต่างจากการเข้าถึงสื่อสารสนเทศของมวลชนคนเสื้อเหลืองที่อาศัยหลากหลายช่องทางมากกว่า เช่น สื่อโทรทัศน์ (ช่อง ASTV) สื่อออนไลน์ (เว็บไซต์ผู้จัดการ) วิทยุ (คลื่นวิทยุ 97.75 MHZ หรือคลื่นยามเฝ้าแผ่นดิน) สื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน) เป็นต้น[34] โดยสื่อโทรทัศน์กลับประสบความสำเร็จในการกล่อมเกลาทางการเมืองต่อกลุ่มคนเสื้อเหลืองได้มากกว่า เนื่องจากรายการโทรทัศน์ (ช่อง ASTV) เป็นเพียงสถานีโทรทัศน์ทางเลือกเพียงแห่งเดียวในขณะนั้นที่กล้าวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทักษิณอย่างตรงไปตรงมาและมีความเป็นอิสระในการนำเสนอเนื้อหาของรายการสูง เพราะเป็นสื่อโทรทัศน์ของภาคเอกชน ถือว่าเป็นช่องทางที่ช่วยเปิดหูเปิดตาการบริหารงานของรัฐบาลในประเด็นที่ประชาชนไม่เคยรับรู้เบื้องลึกเบื้องหลังมาก่อน[35]

ถ้าหากจะวิเคราะห์กลุ่มอุดมการณ์ในการเมืองไทย ควรต้องพิจารณางานวิชาการของ อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน (Ammar Siamwalla & Somchai Jitsuchon) [36] ที่ชี้ว่าอุดมการณ์ทางการเมืองในสังคมไทย สามารถแบ่งกลุ่มชุดความคิดทางการเมืองออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มคนเสื้อเหลือง (Yellow Shirts) กลุ่มคนเสื้อแดง (Red Shirts) และกลุ่มคนที่ไม่เข้าพวกกับสองกลุ่มข้างต้น (Neither) คุณลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลต่อโครงสร้างทางการเมืองที่

---

[32] ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชญ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของทักษิณชินวัตรกับคนเสื้อแดง : มอง “คนเสื้อแดง” ในจังหวัดมหาสารคามผ่านแผนภาพการรับรู้,” *วารสารการเมืองการปกครอง* 8, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2561): 3.

[33] ขจรศักดิ์ สิทธิ, “วิทยุชุมชนกับขบวนการเสื้อแดง,” *วารสารการบริหารท้องถิ่น* 8, ฉ.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2558): 10.

[34] ปณิธาน พิชาลัย, “ยุทธศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร,” *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา* 1, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555): 23.

[35] ขจร ฝ้ายเทศ, “บทบาทประกาศกของนายสนธิ ลิ้มทองกุลและกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในการนำเสนอประเด็นสาระธรรมวิทยาแห่งพลเมืองทางรายการโทรทัศน์เพื่อต่อต้านรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2548-2549,” *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์* 6, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562): 189.

[36] Siamwalla, A. & Jitsuchon, S., “The Socio-Economic Bases of the Red/Yellow Divide: A Statistical Analysis,” in *Bangkok May 2010: Perspectives on a Divided Thailand,* ed. Michael Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapal Chongvilaivan (eds) (Singapore: ISEAS Publishing, 2012), 64-71.

สัมพันธ์กับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่เอื้อต่อการเกิดลักษณะเป็นสองขั้วตรงข้าม (Polarized Politics) นั่นคือ ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างชนชั้นกลางกับชนชั้นนำ หากจะวิเคราะห์ว่าปรากฏการณ์ข้างต้นเกิดขึ้นได้อย่างไร จำเป็นต้องพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นผลพวงมาจากรัฐธรรมนูญสองฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ก่อให้เกิดกลุ่มคนเสื้อเหลือง ซึ่งไม่พอใจรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาได้จากฐานสนับสนุนของชนชั้นระดับล่างหรือชนชั้นรากหญ้าในสังคม แต่ทว่าในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับทหาร” ก่อให้เกิดกลุ่มคนเสื้อแดง เนื่องจากมองว่ารัฐบาลพลเรือนที่เปรียบเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของพวกเขาทางชนชั้นกำลังถูกกดขี่ข่มเหงอย่างไม่ยุติธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลที่ทหารได้จัดตั้งขึ้นมาภายหลังการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2549 และรัฐบาลที่ทหารได้ให้การสนับสนุน ในปี พ.ศ. 2551 กลับมุ่งโจมตีระบอบทักษิณอย่างหนักหน่วง ทำให้พวกเขาต้องออกมาเรียกร้องสิทธิเสรีภาพตามวิถีประชาธิปไตยภาคประชาชน เพื่อขับไล่อภิสิทธิ์ชนและทหารออกไปจากระบบการเมือง[37]

หากศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาวิเคราะห์ร่วมกับบริบทของการเมืองไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553 กรณีการออกมาเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อเหลืองที่ออกมาชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลทักษิณ และกรณีของมวลชนกลุ่มคนเสื้อแดงที่ออกมาชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ กลุ่มอมาตยาธิปไตย และทหาร ได้ปรากฏถึงความอลหม่านทางการเมืองที่ยังคงถูกครอบงำทางความคิดจากชนชั้นนำอยู่เสมอ จึงไม่ถือว่ากลุ่มอุดมการณ์เหล่านี้ เป็นตัวแทนของชนชั้นกลางหรือชนชั้นรากหญ้าทั้งหมดในประเทศอย่างแท้จริง เมื่อปรากฏว่าการขับเคลื่อนการเมืองของกลุ่มอุดมการณ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งประสบความสำเร็จเคราะห์กรรมก็จะตกแก่กลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมกับการออกมาเคลื่อนไหวของกลุ่มอุดมการณ์ใดๆ เลย แม้จะมีแนวคิดทางการเมืองเอนเอียงไปฝั่งใดฝั่งหนึ่งก็ตาม เพราะไม่ได้ออกมาแสดงบทบาทอย่างเด่นชัดเหมือนกรณีการออกมาชุมนุมประท้วงของกลุ่มอุดมการณ์ทั้งสองกลุ่มข้างต้น[38]

อนึ่ง หากจะวิเคราะห์กรณีของกลุ่มคนระดับล่างหรือชนชั้นรากหญ้าที่ได้ให้ความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการบริหารของรัฐบาลทักษิณนั้น คงต้องยอมรับว่านโยบายประชานิยมได้กลายเป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญที่ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนแนบแน่นกันมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากคนในชนบทสามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้อย่าง

---

[37] ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชญ์, *“ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของทักษิณชินวัตรกับคนเสื้อแดง : มอง “คนเสื้อแดง” ในจังหวัดมหาสารคามผ่านแผนภาพการรับรู้,”* 4.

[38] จิตติมา อานสกุลเจริญ, “ชนชั้นและยุคสมัยการเมืองการปกครองไทย,” *วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม* 5, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2558): 14.

เป็นรูปธรรม ด้วยความที่นโยบายประชานิยมกลายเป็น “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” ทำให้พวกเขาตระหนักถึงสิทธิความเป็นพลเมืองของตนเองจนกลายเป็นผู้ตื่นรู้ทางการเมืองที่กล้าออกมาเรียกร้องสิทธิความเป็นธรรมด้วยการเข้าร่วมกับกลุ่มคนเสื้อแดงอย่างแข็งขัน เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ส่วนบุคคลของกลุ่มชนชั้นรากหญ้าจากชนชั้นนำและทหารที่ได้เข้ามาปล้นชิงอำนาจจากผู้นำอันเป็นที่รักและเคารพของพวกเขาไป[39]

ดังนั้น กลุ่มอุดมการณ์ทั้งสองกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553 แท้จริงแล้วเป็นกลุ่มคนที่ถูกครอบงำด้วยชุดความคิดทางอุดมการณ์จากชนชั้นนำและแกนนำกลุ่มอุดมการณ์ที่แตกต่างกันไป มันกลายเป็นห้วงเวลาของการช่วงชิงมวลชนผ่านการสื่อสารด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลด้วยวิธีการโฆษณาชวนเชื่อผ่านสื่อสารสารสนเทศยุคโลกาภิวัตน์ ถือเป็นการกล่อมเกลาทางการเมืองที่ประสบความสำเร็จและยังเป็นการสร้างพฤติกรรมการแสดงออกของภาคประชาชนมากกว่าในอดีตได้อย่างน่าสนใจ โดยมีตัวแปรสำคัญของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอุดมการณ์กับชนชั้นนำ นั่นคือ ทหาร ซึ่งเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองด้วยวาทกรรมต่างๆ ในฐานะวีรบุรุษของชาติ ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาวเป็นอย่างมาก

5. บทสรุป

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อเหลืองและกลุ่มคนเสื้อแดง ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553 ถือเป็นพัฒนาการของการแสดงออกทางการเมืองภาคประชาชนในมุมมองประชาธิปไตยเชิงปฏิรูปด้วยอุดมการณ์ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าประชาชนจะได้รับการสื่อสารด้วยวิธีการโฆษณาชวนเชื่อมาจากแกนนำกลุ่มอุดมการณ์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่ากัน แต่ทว่ามวลชนบางส่วนที่เข้าร่วมการชุมนุมประท้วงก็มีหลักการยึดถือตามความเชื่อความศรัทธาส่วนบุคคลด้วยอุดมการณ์ที่บุคคลนั้น ได้นับถือเป็นทุนเดิมอยู่แล้วจากกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิเช่น การยึดถือศรัทธาสถาบันหลักของชาติที่ถูกครอบงำโดยราชาชาตินิยมที่ปรากฏอยู่ในหลักสูตรการศึกษาของไทยในโรงเรียนระดับชั้นประถมและมัธยม การถูกกล่อมเกลาทางสังคมจากกลุ่มเพื่อนและสถาบันครอบครัวที่ปลูกฝังให้ยึดติดกับค่านิยมเฉพาะกลุ่มชนชั้นของตน หรือการชื่นชอบนโยบายของพรรคการเมืองบางพรรคที่ให้การช่วยเหลือดูแลสวัสดิภาพและช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตส่วนบุคคล เป็นต้น

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า สิ่งเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่นำไปสู่การเลือกข้างของประชาชนว่าจะให้การสนับสนุนกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองหรืออยู่ฟากฝั่งผู้ชุมนุมประท้วงฝ่ายใด โดยตามมุมมองของกลุ่มคนเสื้อเหลืองมีความรู้สึกว่าไม่พึงพอใจต่อนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ ด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ ที่กลายเป็นอาการทางสังคมหลายประการ

[39] ฐิวารี วีรยะสบประสงค์, *“คน หรือ ควายแดง: ปฏิบัติการผ่านเรือนร่างของคนอีสานในนามคนเสื้อแดง,”* 182.

เช่น ความวิตกกังวลต่อการขยับสถานะทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นกลางกับชนชั้นรากหญ้าที่เริ่มมีรายได้ใกล้เคียงกันมากขึ้นกว่าในอดีต ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นในการกระจายรายได้ไปยังชนชั้นรากหญ้ามากว่าชนชั้นกลาง หรือการที่รัฐธรรมนูญได้สร้างศูนย์กลางระบบการเมืองไว้ที่ผู้นำรัฐบาลแทนที่จะเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ดังเช่นในยุคสงครามเย็น หรือการขาดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองจากองค์กรอิสระอย่างแข็งขัน ตลอดจนการแปลคำนิยามของคำว่า รัฐบาล นโยบายประนิยม และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการปฏิรูปการเมืองให้มีความหมายสอดคล้องกับแนวทางของกลุ่มอุดมการณ์ที่ออกมาเคลื่อนไหวขับไล่รัฐบาล เป็นต้น แตกต่างจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อแดงที่เปรียบดั่งสัญลักษณ์ของการปลดแอกทางชนชั้น ด้วยกลุ่มขบวนการโต้กลับที่กล้าแสดงอารยะขัดขืนต่อความไม่เป็นธรรมในสังคมที่ชนชั้นนำและทหารเป็นผู้กระทำ โดยการรวมตัวออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชนที่แท้จริงไม่ใช่ประชาธิปไตยที่มาจากการรัฐประหารหรือถูกรังสรรค์ขึ้นมาจากกลุ่มชนชั้นนำและทหารอีกต่อไป

บรรณานุกรม

ขจร ฝ้ายเทศ. “บทบาทประกาศกของนายสนธิ ลิ้มทองกุลและกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในการนำเสนอประเด็นสาระธรรมวิทยาแห่งพลเมืองทางรายการโทรทัศน์เพื่อต่อต้านรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2548-2549.” *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์* 6, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562): 180-190.

ขจรศักดิ์ สิทธิ. “วิทยุชุมชนกับขบวนการเสื้อแดง.” *วารสารการบริหารท้องถิ่น* 8, ฉ.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2558): 1-18.

คำนูณ สิทธิสมาน. *ปรากฏการณ์สนธิ: จากเสื้อสีเหลืองถึงผ้าพันคอสีฟ้า.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2549.

จิตติมา อานสกุลเจริญ. “ชนชั้นและยุคสมัยการเมืองการปกครองไทย.” *วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม* 5, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2558): 7-15.

ฐิวารี วีรยะสบประสงค์. “คน หรือ ควายแดง: ปฏิบัติการผ่านเรือนร่างของคนอีสานในนามคนเสื้อแดง.” *วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร* 10, ฉ.2 (มกราคม-มิถุนายน 2557): 178-186.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. “การปฏิวัติของไพร่ (ฟ้าข้าแผ่นดิน).” ใน *Red Why: แดงทำไม,* บรรณาธิการโดย ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, 68-105. กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553.

นรพัชร เสาธงทอง. “ประชาธิปไตยแบบไทย.” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร* 6, ฉ.2 (พฤษภาคม-ตุลาคม 2558): 89-95.

นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต. “องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 17, ฉ.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2562): 20-36.

นุกูล สัญฐิติเสรี. “ถอดบทเรียนรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ 2550.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 5, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2550): 1-16.

นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย.” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 26, ฉ.3 (กันยายน 2551): 119-166.

ปณิธาน พิชาลัย. “ยุทธศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร.” *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา* 1, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555): 19-26.

ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชญ์. “ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของทักษิณชินวัตรกับคนเสื้อแดง : มอง “คนเสื้อแดง” ในจังหวัดมหาสารคามผ่านแผนภาพการรับรู้.” *วารสารการเมืองการปกครอง* 8, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2561): 1-28.

ภูวกฤต เหมหาชาติ. “นโยบายประชานิยม.” *วารสารพุทธจักร* 69, ฉ.4 (เมษายน 2558): 1-30.

ภัทร หวังกิตติกุล. *“ผลกระทบของนโยบายประชานิยมแบบทักษิณต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย.”* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2545, 1-663.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. *“การกระจายอำนาจกับการเมืองท้องถิ่น อำนาจและผลประโยชน์อยู่ที่ใคร?.”* 2551. https://prachatai.com/journal/2008/02/15809. สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2563.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องดีกว่าเดิม : ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 4, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2549): 1-21.

สินธุชัย ศุกรเสพย์. “จักรกลความปรารถนาของกลุ่มคนเสื้อแดง : การเชื่อมต่อความหมายทางการเมืองกับกรณี “ระบอบ-ทักษิณ”.” *วารสารการเมืองการปกครอง* 9, ฉ.3 (กันยายน-ธันวาคม 2562): 24-54.

สายชล สัตยานุรักษ์. *โครงการ “นักวิชาการไทยกับการต่อสู้ช่วงชิงความหมาย “ประชาธิปไตย” ในภาวะวิกฤตทางการเมือง (พ.ศ.2548-2557).* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2561, 1-1,452.

สังศิต พิริยะรังสรรค์. *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503).* กรุงเทพมหานคร: สร้างสรรค์, 2526.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย.* กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์, 2548.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1.* กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534.

อดิเทพ พันธ์ทอง. *“บารอนเฮลแชม ผู้เผยแพร่วาทกรรม “เผด็จการรัฐสภา”.”* 2562. https://thepeople.co/baron-hailsham-elective-dictatorship-popularization/. สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2563.

อภิชาต สถิตนิรามัย. “เสื้อแดงคือใคร: ม็อบเติมเงิน ไพร่ หรือชนชั้นกลางใหม่ กับทางแพร่งของสังคมไทย.” ใน *Red Why: แดงทำไม,* บรรณาธิการโดย ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, 14-35. กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553.

อุเชนทร์ เชียงเสน. *การเมืองภาคประชาชน.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2561.

เอกพลณัฐ ณัฐพัทธนันท์. *“ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ขบวนการและขบวนการโต้กลับ: กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อแดง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2553.”*

วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2556.

เอกพลณัฐ ณัฐพัทธนันท์. “ขบวนการมวลชนเสื้อแดงกับการปฏิวัติทางสังคมที่ไม่ถึงจุดสิ้นสุด.” *วารสารวิจัยสังคม* 37, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557): 45-88.

McCargo, D. “Network monarchy and legitimacy crises in Thailand.” *The Pacific Review* 18, No. 4 (December 2005): 499-519.

Siamwalla, A. & Jitsuchon, S. “The Socio-Economic Bases of the Red/Yellow Divide: A Statistical Analysis.” *In Bangkok May 2010: Perspectives on a Divided Thailand,* edited by Michael Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapal Chongvilaivan (eds), 64-71. Singapore: ISEAS Publishing, 2012.

การจำกัดสิทธิของบุคคลผู้เคยต้องโทษจำคุกให้ขาดคุณสมบัติในการเข้ารับราชการ

Discrimination of person with a prison background in case of government career application.

พิทักษ์ ศศิสุวรรณ*
เลขที่80 หมู่ที่9สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
Pitak Sasisuwan
80 moo.9 School of Law, Chiang Rai Rajabhat University
Paholyothin Rd., Muang District Chiang Rai Province 57100
E-mail: pitak.sas@crru.ac.th

Received: March 08, 2022
Revised: May 17, 2022
Accepted: June 28, 2022

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการตกเป็นผู้ต้องโทษจำคุกในคดีอาญาของประเทศไทย เมื่อผู้ต้องโทษได้รับโทษและพ้นโทษจนจบสิ้นกระบวนการของทางราชทัณฑ์แล้ว ผู้ที่เคยต้องโทษดังกล่าวที่ประสงค์จะเข้ารับราชการจะถูกต้องห้ามเนื่องจากการขาดคุณสมบัติตามกฎหมายซึ่งสามารถสรุปได้เป็นประเด็นใหญ่ๆ 2 ประเด็น ดังนี้

1. ขาดคุณสมบัติ เพราะ มีประวัติเคยต้องโทษจำคุก (เป็นกรณีที่ยังมิได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ)

2. ขาดคุณสมบัติ เพราะ เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดี กรณีนี้ มีสาเหตุความเป็นไปได้มาจาก 2 ทาง กล่าวคือ ประการแรก เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดี โดยเหตุอื่นนอกจากทางอาญา ประการต่อมาคือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดี เพราะ เคยต้องโทษจำคุกในทางอาญา (และแม้ว่าจะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ แล้วก็ตาม เหตุนี้ก็มิได้ถูกลบล้างหายไปตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2099/2559)

---

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

เมื่อพิเคราะห์ตามหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า เมื่อมนุษย์คนหนึ่งได้กระทำความผิดตามกฎหมายบ้านเมืองและได้รับโทษจนจบกระบวนการแล้ว สมควรหรือไม่เมื่อเขาพ้นโทษแล้ว “ตราบาป” ของความผิดที่เขาเคยได้กระทำไว้ทั้งทางคดีและทางศีลธรรมจะกลายเป็นสิ่งพันธนาการความเป็นมนุษย์ของเขาไว้ ไม่ให้สามารถกระทำการสิ่งใดได้ตามใจตนเองแม้แต่เสรีภาพในการการประกอบอาชีพ ในเมื่อแนวทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบัน กรณีทำผิดกฎหมายอาญานั้น ได้พัฒนาไปจนถึงระดับ “ปรับฟื้นคืนคนดีกลับสู่สังคมแล้ว” แต่เงื่อนไขของกฎหมายสำหรับการรับคนเข้าทำงานในหน่วยงานราชการยังเป็นอุปสรรค หรือ เป็นข้อจำกัดไม่ให้เขาผู้นั้น สามารถกลับมาเป็นคนปกติของสังคมได้

คำสำคัญ: การจำกัดสิทธิ , บุคคลผู้เคยต้องโทษจำคุก , ตราบาป , ขาดคุณสมบัติ , การรับราชการ , เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

Abstract

In present, once a person spent time in prison, even when the sentence is completed. Such person would be prohibited from government jobs application. There were 2 related cases as follows;

1. Ineligibility regarding prison background (Not yet applied for clean slate law).

2. Ineligibility regarding, first, unacceptable immorality and behavior other than criminal offences, second, unacceptable immorality and behavior because of an imprisonment background (Clean slate law applicable but this ineligibility was not removed altogether according to supreme administrative court precedence อ.2099/2559).

Considering constitutional human rights, when a person commits a crime and complete the penalty. Such person should not be stigmatized by the already repented offences. If Capital punishment of jail time purpose was to redeem a person. But when such person spent full time in prison an has been restored back to the society, public career was prohibited from them because of the imprisonment background. Such limitation will prevented a person to be completely integrated back to the society as an upstanding citizen.

Keyword: Discrimination, Disqualification, person with an imprisonment background, stigma, government career, freedom of career application

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบอาชีพของคนไทยปัจจุบันถือได้ว่าแทบทุกอาชีพ คนไทยสามารถที่จะเข้าถึงได้หากไม่มีข้อกฎหมายห้ามหรือจำกัดเอาไว้ บางอาชีพกฎหมายห้ามหรือจำกัดไว้เนื่องจากเหตุผลด้านความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนบางอาชีพบุคคลต้องถูกจำกัดสิทธิ์มิให้ประกอบอาชีพดังกล่าว เนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่หน่วยงานรัฐหรือเอกชนนั้นต้องการ ที่กล่าวมานี้ผู้เขียนพยายามจะสื่อให้เห็นถึง ธรรมชาติของการประกอบอาชีพในรัฐใดรัฐหนึ่ง ว่าในความเป็นจริงนั้นมิได้เปิดให้ประกอบอาชีพโดยเสรี และโดยไม่จำกัดโดยกฎหมายแต่อย่างใด เป็นธรรมดาที่นโยบายของรัฐจะต้องห้ามหรือส่งเสริมอาชีพใด ๆ ผ่านกฎหมายเพื่อให้นโยบายของรัฐบรรลุตามเป้าประสงค์ที่ได้วางไว้ สิ่งนี้เป็นการสะท้อนถึงภาพลักษณ์ของรัฐต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสหรือห้ามมิให้ประชาชนของตน เข้าประกอบอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ในรัฐไทยก็เช่นกัน อาชีพใดหากมีลักษณะเป็นการสุ่มเสี่ยงที่จะละเมิดต่อกฎหมายบ้านเมือง ความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือศีลธรรมจรรยาอันดีของคนในรัฐ การประกอบอาชีพประเภทนั้นก็มักจะถูกห้ามโดยกฎหมายไว้โดยตรง ในทางกลับกันหากรัฐไทยต้องการส่งเสริมอาชีพใด ก็จะมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อที่จะสนับสนุนให้การประกอบอาชีพนั้นเป็นไปโดยสะดวกและยั่งยืน อาทิมาตรการทางภาษี การลดหย่อนภาษี หรือ การยกเว้นภาษีให้กับบางอาชีพ

ส่วนประเด็นที่บทความนี้มองเห็นว่าเป็นปัญหามิใช่การห้ามมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งประกอบอาชีพโดยตรง แต่กฎหมายกลับมีแนวความคิดที่มองบุคคลโดย “ตราบาป” และใช้ตราบาปนั้น มากำหนดเป็นเงื่อนไข หรือ อุปสรรค ขัดขวางมิให้บุคคลสามารถประกอบอาชีพของตนได้ โดยเฉพาะการประกอบอาชีพรับราชการ ซึ่งอยู่ในขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ ในบทความนี้ผู้เขียนมิได้มีเจตนาที่จะต้องการให้รัฐ ให้เสรีภาพเต็มที่สำหรับผู้เคยต้องโทษในการประกอบอาชีพรับราชการ ได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดแต่พยายามชี้ให้สังคมและภาครัฐเห็นถึงความสำคัญของการปฏิสังขรณ์กฎหมาย ตั้งแต่ระดับโครงสร้างแนวคิด ที่ไม่ควร “เหมารวม” บุคคลผู้เคยต้องโทษจำคุกในคดีอาญา ให้ได้รับตราบาปไม่สามารถกลับฟื้นคืนดีสู่สังคม เนื่องจาก อคติ (prejudice) ซึ่งเป็นเจตคติ คือ ความรู้สึกเชิงลบต่อบุคคล ด้วยเหตุผลเพียงเพราะ เขาเป็นสมาชิกของกลุ่ม ๆ หนึ่งอคติบางครั้งก็นำไปสู่พฤติกรรมกีดกัน (discrimination) ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติต่อกลุ่มคนหรือบุคคลแบบไม่เท่าเทียมกัน เช่น จ้างคนขาว แต่ไม่จ้างคนผิวดำทำงาน บางครั้งการกีดกันอาจเกิดขึ้นได้แม้ไม่มีอคติ เช่น ในการเกณฑ์ทหารอาจกำหนดว่าต้องมีความสูงไม่ต่ำกว่า 170 เซนติเมตร คนเตี้ยกว่าไม่มีโอกาสเป็นทหารเพราะสูงไม่พอ มโนทัศน์อันที่เกี่ยวข้องกับอคติคือ การเหมารวม (stereotypes) ซึ่งหมายถึงความเชื่อที่เรามีต่อ

กลุ่มต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น เราอาจจะเหมารวมว่าคนแก่หรือผู้สูงอายุเชื่องช้างุ่มง่าม หรือเป็นคนที่มีความฉลาดสุขุม ดังนั้น การเหมารวมอาจเป็นเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้[1]

เพราะหากว่ารัฐไทยเป็นรัฐที่เชื่อมั่นในแนวความคิดเรื่องเสรีภาพ เรื่องเจตจำนงอันบริสุทธิ์ของความเป็นมนุษย์แล้วก็จำเป็นต้องเชื่อต่อไปอีกว่า มนุษย์สามารถกระทำความผิดได้และก็สามารถปรับปรุงวิวัฒน์ตนเองจากความผิดนั้นได้เช่นกัน หากปรับเปลี่ยนทัศนคติเป็นดั่งนี้แล้วกฎหมายที่ออกมาก็น่าจะมีความสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น

ในบทความนี้จึงมุ่งตั้งคำถามในทางวิชาการต่อกฎหมายและระเบียบอันเป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล โดยเฉพาะบุคคลผู้เคยต้องโทษจำคุกในทางอาญาและได้พ้นโทษนั้นแล้ว ส่งผลให้บุคคลผู้ถูกต้องห้ามดังกล่าวกลายเป็นผู้ถูกกีดกันโดยกฎหมาย ซึ่งควรจะเปิดกว้างให้โอกาส และไม่สร้างตราบาป ซึ่งหมายถึง บาปติดตัว ความรู้สึกว่าเป็นบาปซึ่งมีฝังอยู่ในจิตใจตลอดไป[2] แต่อย่างไรก็ตามในบทความนี้จะยังไม่พิจารณาไปถึง (ก) การล้างมลทินกรณีลบล้างความผิดวินัยราชการที่เป็นผลพวงของการกระทำผิดอาญา (ข) การลบล้างทะเบียนประวัติอาชญากรของฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และ (ค) การกล่าวถึงบุคคลผู้รับราชการอยู่แล้วแต่ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายของหน่วยงานตนเนื่องจากภายหลังต้องจำคุกตามคำพิพากษา ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาแยกกันอีกส่วนหนึ่ง

2. สภาพปัญหาการต้องห้ามโดยกฎหมายมิให้บุคคลผู้เคยต้องโทษทางอาญาได้เข้ารับราชการ

2.1. กฎหมายอาญาและบุคคลผู้เคยต้องโทษทางอาญา

อาชญากรรม คือ การกระทำความผิดทางอาญาซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานสำหรับอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

“กฎหมายอาญา” คือ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ระบุถึงความผิดอาญา โทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัยและมาตรการบังคับทางอาญาอื่น และเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดอาญาเป็นเงื่อนไขของการใช้โทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัยและมาตรการบังคับทางอาญาอื่นนั้น

กฎหมายอาญามีภารกิจในการคุ้มครองสังคม ภารกิจในการปราบปรามและในการป้องกันการกระทำความผิด และภาคกิจในการคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและในการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ แต่การที่จะทำให้กฎหมายอาญามีผลบังคับและให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลในทางปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นสำคัญ

---

[1] นพมาศ อุ้งพระ(ธีรเวคิน), *จิตวิทยาสังคม*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 272 – 274.

[2] พจนานุกรมออนไลน์,ราชบัณฑิตยสถาน, https://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%9B, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2565.

ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงมีภารกิจในการที่จะทำให้กฎหมายอาญามีผลบังคับและทำให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลอย่างจริงจัง

การใช้กฎหมายอาญาเพื่อเป็นเครื่องมือคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมต้องกระทำเท่าที่จำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เพราะหากมีการบัญญัติกฎหมายอาญาขึ้นใช้อย่างพร่ำเพรื่อแล้ว สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะถูกกระทบกระเทือนจนเกินความจำเป็นอันไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย กฎหมายอาญาจึงไม่เพียงแต่จะมุ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่กฎหมายอาญาจะต้องเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแม้จะกระทำได้ แต่ “จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”[3]

ผู้เคยต้องโทษ มีความหมาย คือ บุคคลผู้ที่เคยได้รับโทษในทางอาญา ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ซึ่งตามหลักกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้วางบรรทัดฐานตรงกันมาโดยตลอดว่า โทษจำคุกหมายถึงการถูกจำคุกจริง ส่วนการรอการลงโทษยังไม่ถือว่าเป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก[4] และปัญหาที่เกิดขึ้นกับ ผู้เคยต้องโทษในปัจจุบันนี้ ปัญหาก็คือ ผู้เคยต้องโทษเมื่อพ้นโทษแล้ว มีความประสงค์ต้องการที่จะเข้าทำงาน ต้องการเข้ารับราชการ ในตำแหน่งต่าง ๆ แต่ถูกจำกัดสิทธิ์ในการเข้ารับราชการ โดยกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 36 ข. (7) บัญญัติห้ามผู้ที่เคยถูกจำคุกเพราะศาลมีคำพิพากษาเป็นที่สุดให้จำคุกในคดีอาญาเข้ารับราชการ และมาตรา 36 ข. (4) ห้ามผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมเข้ารับราชการ (อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ ก.พ. อาจพิจารณาให้รับบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (7) เข้ารับราชการได้ โดยมติของคณะกรรมการ ก.พ. ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 4 ใน 5 ของจำนวนคณะกรรมการที่มาประชุมโดยลงมติลับ)

เมื่อพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ระบุข้อห้ามไว้ดังนี้จึงมีผลทำให้ผู้เคยต้องโทษ เมื่อพ้นโทษและกลับใจคืนสู่สังคมแล้ว มีคุณสมบัติทั้ง วัยวุฒิและคุณวุฒิ กล่าวคือ มีอายุและวุฒิการศึกษาตามที่กำหนด กลับไม่มีสิทธิ์ที่จะสมัครเข้ารับราชการ ทั้งที่ขณะที่อยู่ในเรือนจำก็ได้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาและได้รับการพัฒนาพฤตินิสัย ทั้งการอบรมบ่มเพาะอย่างดีจากกรมราชทัณฑ์มาแล้ว เมื่อพ้นโทษออกมากลับมิได้รับโอกาสที่จะคืนดีสู่สังคม ดังนั้นจึงต้องกลับมาทบทวนว่า การลงโทษในคดีอาญานั้นมีวัตถุประสงค์ใดกันแน่ กล่าวคือการลงโทษในคดีอาญานั้น มีจุดมุ่งหมายการลงโทษไปเพื่ออะไร

2.2. วัตถุประสงค์ในการลงโทษในคดีอาญา

เมื่อพิจารณาแล้วในทางทฤษฎีพบว่าวัตถุประสงค์ในการลงโทษ คือวิธีการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด อันเป็นภัยต่อสังคม เป็นการลงโทษโดยสังคมต่อพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์

---

[3] คณิต ณ นคร, *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), 45.

[4] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542, วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2542.

ดังนั้น ปรัชญาในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด สามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษนับแต่ครั้งอดีต จนถึงปัจจุบันได้ดังนี้

1. การลงโทษเพื่อแก้แค้น ทดแทน (retribution)

เป็นการลงโทษเพื่อให้สาสม ทดแทน ชดเชย ต่อความแค้น ที่ผู้เสียหายได้รับจากผู้กระทำความผิด โดยต้องการลงโทษให้คุ้มค่ากับความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำไปในอดีตมากกว่าที่จะมองถึงประโยชน์ที่จะฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดในอนาคต โดยคำนึงถึงโทษที่ได้รับเหมาะสมกับพฤติการณ์ที่กระทำหรือไม่ การลงโทษในลักษณะนี้มักไม่ได้ผลในการยับยั้งการกระทำความผิดในอนาคต สังคมไม่ได้ประโยชน์อันใดในการลงโทษดังกล่าวนอกจากความสะใจ พึงใจ ของผู้เสียหายเท่านั้น

2. การลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้งการกระทำผิดในอนาคต (Deterrence)

เป็นการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งทำให้ผู้คนเกรงกลัวกฎหมาย โดยการลงโทษมีขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำความผิดให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเจ็บปวดและไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ตน และเมื่อตนได้รับความเจ็บปวดมากว่าได้รับความสุข ตนก็จะถอยห่างหรือหลีกเลี่ยงที่จะกระทำความผิดในครั้งต่อไปเป็นการมุ่งที่จะป้องกันการกระทำผิดในอนาคต โดยคำนึงถึงผลที่จะตามมามากกว่าการแก้แค้นตอบโต้ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

2.1 การข่มขู่ยับยั้งเฉพาะราย (Special Deterrence)

คือการข่มขู่ยับยั้งที่มีผลต่อตัวผู้กระทำความผิดเองที่จะขยาดกลัวต่อการลงโทษ และไม่มีความคิดที่จะกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก เป็นการลงโทษที่มีความรุนแรงเหมาะสมต่อผู้กระทำความผิดเฉพาะราย โดยให้เข้าได้รับความเจ็บปวดจากการถูกลงโทษและได้ไตร่ตรองในอนาคตว่าจะกระทำความผิดอีกหรือไม่ คุ้มค่าหรือไม่ ที่จะแลกกับความเจ็บปวดที่เคยได้รับ

2.2 การข่มขู่ยับยั้งเป็นการทั่วไป (General Deterrence)

เป็นการยับยั้งที่ส่งผลต่อบุคคลทั่วไปในสังคม ไม่เฉพาะเจาะจงที่จะไม่เอาเยี่ยงอย่างกระทำความผิดเนื่องจากเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่ตนได้เห็นมาเป็นการใช้ประสบการณ์ที่ได้เห็นการลงโทษ และเกรงกลัวที่จะถูกลงโทษดังนั้น โดยไม่เฉพาะเจาะจงว่าเป็นการข่มขู่ยับยั้งใครคนใดคนหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการข่มขู่ยับยั้งคนทั้งสังคมให้เห็นถึงความรุนแรงของโทษ และยับยั้งชั่งใจที่จะไม่กระทำความผิด

3. การลงโทษเพื่อป้องกันสังคม หรือ ตัดโอกาสในการกระทำความผิด (Incapacitation)

คือการลงโทษเพื่อป้องกันสังคมหรือตัดโอกาสผู้ที่จะกระทำความผิดลง คือการระงับการกระทำความผิดโดยตัดโอกาสเขาออกจากการกระทำความผิด หรือถอยห่างออกจากการกระทำความผิด อาทิจำคุกเขาไว้หรือเนรเทศเขา หรือ การตัดอวัยวะหรือแม้แต่การประหารชีวิต เหล่านี้ถือเป็นการพาเขาออกจากตัวปัญหา โดยวิธีการลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ที่ใช้แพร่หลายในปัจจุบันคือการ จำคุก ถือเป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราว การจำคุกโดยวัตถุประสงค์ข้อนี้มิได้เป็นวิธีการลงโทษที่ดีที่สุด เนื่องจากจะอย่างไร ผู้กระทำ

ความผิดก็ยังคงจะต้องกลับมาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอยู่ดีเมื่อพ้นโทษ โดยมิได้มีความตระหนักสำนึกที่จะกลับตัวกลับใจแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามอาจมีความโกรธแค้นต่อสังคมมากขึ้น ในการที่ได้รับโทษ

4. การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive school) ซึ่งถือว่าการลงโทษไม่ควรมุ่งเน้นที่การกระทำความผิดเป็นหลักแต่ควรจะพิจารณาจากสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำความผิดและมุ่งเข้าแก้ไข ที่สาเหตุนั้นโดยตรง ดังนั้นการหนักเบาในการลงโทษจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้กระทำความผิดที่จะฟื้นฟูแก้ไขตนเอง หากว่ามีความสำนึกผิดและมีพฤติกรรมตามที่สังคมต้องการ และมีแนวโน้มว่าจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีก โดยการแก้ไขฟื้นฟูดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นในขณะที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในเรือนจำ โดยอาจเป็นไปในรูปแบบการให้การศึกษา ฝึกวิชาชีพ การบำบัดด้วยวิธีการต่าง ๆ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขตน จนมีพฤติกรรมตามที่สังคมประสงค์แล้ว ก็จะได้รับการปล่อยตัวสู่สังคมอีกครั้ง[5]

หลังจากได้รับการลงโทษแล้ว เป็นการสมควรหรือไม่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่พ้นโทษแล้วจะได้รับผลร้าย หรือตราบาป (Stigma) เนื่องจากโทษที่เคยได้รับ หรือ แม้แต่การสาปส่งจากสังคมที่ไม่ยอมรับพฤติกรรมในอดีตของเขา และบทความนี้จึงพยายามชี้ให้เห็นถึง ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษในปัจจุบัน ที่มีลักษณะพัฒนาการไปในทางแนวความคิดที่จะฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด แล้วส่งคืนกลับสู่สังคม อย่างไรก็ตามในขณะเดียวกันสังคมที่รอรับผู้กระทำความผิดเข้าไปร่วมใช้ชีวิตอยู่ด้วยนั้นกลับแฝงไปด้วยแนวความคิดในการแก้แค้นทดแทน โดยสะท้อนจาก “ตราบาป” ภายหลังจากพ้นโทษที่ยังคงติดตัวผู้กระทำความผิดไปจนตาย

หากมองในแง่มุมของการป้องกันอาชญากรรม ต้องกลับมาพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาในปัจจุบันว่ามีแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อการป้องกันอาชญากรรม คือ การกระทำที่ไม่ต้องการให้เกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคม และหากอาชญากรรมยังเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ที่เคยทำผิดมาแล้ว ก็จะกระทำมิให้เกิดการก่อความผิดซ้ำขึ้นมาอีก ดังนั้นการป้องกันอาชญากรรมจึงมีตัวแบบต่าง ๆ อยู่ 3 ตัวแบบ หรือ 3 ระบบ ตัวแบบแรกคือ การป้องกันบุคคลทั่วไปไม่ให้ทำความผิด เน้นในเรื่องให้ความรู้ ความเข้าใจ ในการดำรงชีวิต โดยหลีกห่างจากการประกอบอาชญากรรม มีการส่งเสริมค่านิยมที่ดีงามให้เกิดขึ้นภายในจิตใจ สร้างชุมชนทุกหนแห่งให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ในทุกทาง ทั้งในทางเศรษฐกิจ และสังคม ความเข้มแข็งของชุมชนคือ พลังสำคัญในการป้องกันอาชญากรรม ตัวแบบที่สอง คือ การป้องกันกลุ่มเสี่ยงมิให้ประกอบอาชญากรรม หากเห็นว่ากลุ่มใดน่าจะประกอบอาชญากรรมในเวลาอันไม่ไกลนัก ก็จะต้องหาทางเข้าไปแทรกแซงโดยทันที ผู้ที่จะเข้าไปแทรกแซง ก็มีทั้งฝ่ายบ้านเมืองและประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ หรือ อาสาสมัครจากภายนอก เข้ามาช่วยเหลือแก้ไข เมื่อ

[5] พเยาว์ ศรีแสงทอง, *การลงโทษและการแก้ไขผู้กระทำผิด*, พิมพ์ครั้งที่2, (กรุงเทพฯ: จามจุรีโปรดักส์, 2555), 47-48.

มีสิ่งที่ส่อว่าจะเป็นสาเหตุให้เกิดการประกอบอาชญากรรมก็ต้องรีบขจัดสิ่งนั้นให้หมดสิ้นไป ตัวแบบที่สาม คือการป้องกันผู้ที่เคยกระทำความผิดมิให้ประกอบอาชญากรรมซ้ำอีก ทั้งนี้ต้องอาศัยเทคนิคหลาย ๆ อย่างในการฟื้นฟูจิตใจ ที่สำคัญก็คือ การให้ความรู้วิชาสามัญทั่วไป การฝึกวิชาชีพ และการฝึกอบรมด้านศีลธรรม[6]

2.3. ผลกระทบที่สำคัญจากการลงโทษในคดีอาญา (โทษจำคุก)

ผลกระทบที่สำคัญจากการใช้โทษจำคุกนั้น ในทางสังคมวิทยาถือว่ามีผลสำคัญหลายประการ อาทิ ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานจากการกักขังร่างกาย การพบกับภาวะขาดแคลนในทุกด้านของชีวิต การขาดความมั่นคงปลอดภัยทั้งทางกายและจิตใจ มีความทุกข์ทรมานจากการถูกตราหน้าทางสังคมทั้งขณะถูกลงโทษ และในอนาคตต้องถูกลงโทษทางเศรษฐกิจและสังคมจากการไม่สามารถมีรายได้ หรือไม่สามารถหางานที่เหมาะสมได้ในอนาคต ซึ่งเท่ากับเป็นการผลักดันให้บุคคลเหล่านี้ก้าวเข้าสู่เส้นทางอาชญากรรมอีกครั้งในอนาคต[7]

ดังนั้น หากว่าการฟื้นฟูแก้ไขเพื่อส่งคืนคนดีที่พ้นโทษคืนสู่สังคม ควรหรือไม่ ที่บุคคลเหล่านั้นจะต้องถูกสังคมมองในสายตาว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ หรืออย่างน้อยเขาได้กลับเข้าสู่ภาวะปกติเรียบร้อยในสายตาสังคม ที่จะกลับเข้าไปเป็นสมาชิกหนึ่งที่จะร่วมพัฒนาสังคมต่อไป กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตของบุคคลผู้เคยได้รับโทษหรือไม่ ณ จุดนี้ได้สะท้อนถึงมุมมองอันบอบบางของสังคม ที่ไม่สามารถจะยอมรับการฟื้นฟูแก้ไข โดยเลือกที่จะไม่ให้โอกาส ในทางกลับกัน แม้ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนจะมีแนวโน้มในการหมดไป จากสังคม แต่หัวใจของผู้คนในสังคมกลับไม่เคยให้อภัยและไม่เคยลืมล้าง ความพยาบาทจองเวรที่มีต่อผู้กระทำความผิด จึงน่าพิจารณาว่าการคืนคนดีสู่สังคมในระบบราชทัณฑ์ไทย ประสบความสำเร็จจริงหรือไม่ และสังคมคาดหวังสิ่งใดจากผู้เคยต้องโทษ

2.4. การล้างมลทินบุคคลผู้เคยต้องโทษทางอาญา

การล้างมลทิน ตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในโอกาสพิเศษต่าง ๆ โดยหลักทั่วไปมีประโยชน์คือ เป็นการล้างมลทินแก่ผู้กระทำความผิด และถือว่าผู้กระทำความผิดนั้นมิเคยถูกลงโทษในคดีอาญานั้นมาก่อน แต่กลับมิได้ลบล้าง การกระทำความผิดหรือพฤติกรรมในการกระทำความผิด กล่าวคือลบล้างเสมือนว่ามิเคยถูกต้องโทษ แต่มิได้ลบล้างการกระทำที่เคยเกิดขึ้น

เนื่องในโอกาสที่กรุงรัตนโกสินทร์ได้สถาปนามาครบ 200 ปี ในพุทธศักราช 2525 ทางราชการจะได้จัดให้มีงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อเป็นการเฉลิมฉลอง ในโอกาสนี้ ทางรัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้มีการล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาในคดีความผิดต่าง ๆ ซึ่งได้พ้นโทษไปแล้ว และผู้ถูกลงโทษทางวินัยของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ต่าง ๆ ซึ่งได้รับการลงโทษทางวินัยไปแล้ว เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีสิทธิสมบูรณ์

---

[6] อุนิษา เลิศโตมรสกุล, *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 233 – 259.

[7] พเยาว์ ศรีแสงทอง, *การลงโทษและการแก้ไขผู้กระทำผิด*, 112-11.

เช่นเดียวกับ บุคคลทั้งหลายซึ่งไม่เคยรับโทษ ดังนั้น การล้างมลทินเป็นวิธีการเพื่อแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิด ที่พ้นโทษแล้วสามารถกลับคืนสู่สังคมได้โดยการล้างประวัติการถูกลงโทษหรือล้างไปซึ่งมลทิน หรือผลร้ายอันเกิดจากคำพิพากษาให้ลงโทษทั้งปวงของผู้กระทำความผิดที่อาจมีผลต่อการดำเนินชีวิต ต่อไปในอนาคต ภายหลังจากที่ผู้นั้นได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว เป็นการทำให้กลับคืนดีดังเดิมโดยให้ถือว่า ผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษในความผิดนั้นมาก่อน เพื่อให้สามารถกลับเข้ามาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับ บุคคลทั่วไปที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อน[8]

ทั้งจากแนวคำวินิจฉัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2099/2559 ซึ่งวินิจฉัยโดยสรุปสาระสำคัญได้ในทำนองว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดี ฟ้องผู้ถูกฟ้องว่า มีคำสั่งให้ตนออกจากราชการไม่ชอบ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้อง เหตุผลของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตำรวจ มีเหตุอยู่ว่าผู้ฟ้องขาดคุณสมบัติการรับราชการตำรวจ เนื่องจาก เคยเป็นผู้ถูกให้ต้องโทษจำคุก และเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีมีลักษณะต้องห้ามในการรับราชการตำรวจ ซึ่งศาลปกครองต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษาครบ 80 พรรษา พ.ศ. 2550 ให้ล้างมลทินแก่บรรดาผู้ต้องโทษและผู้ฟ้องคดีให้ได้รับการล้างมลทินด้วย มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก็คือ ถือว่าการล้างมลทินนั้นมีผลแล้วแต่จะถือว่าบุคคลนั้นยังเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียบกพร่องในศาลธรรมอันดีหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า เมื่อบทบัญญัติแห่งมาตรา 48 (6) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกอบกับข้อ 2 วรรค 1 (2) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 มิได้บัญญัติความหมายไว้ชัดเจนว่า การกระทำเช่นไรถือเป็นความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจแก่ฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยว่า การกระทำใดถือว่าเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี โดยคำนึงถึงการกระทำหรือพฤติการณ์นั้น ๆ วิญญูชนทั่วไป พึงกระทำหรือไม่ สอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมหรือไม่ ตลอดจนมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของการเป็นข้าราชการตำรวจหรือไม่ เข้ามาประกอบด้วย

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เคยถูกศาลจังหวัดพิพากษาว่าได้กระทำผิดฐานปล้นทรัพย์และฐานพยายามฆ่าจริง ซึ่งความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานดังกล่าวมีโทษทางอาญาที่รุนแรง ทั้งยังเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตลอดจนทรัพย์สินของคนอื่น ซึ่งมิใช่พฤติการณ์อันดีงามที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ และเป็นการกระทำที่สังคมมิอาจยอมรับขัดต่อบรรทัดฐานของสังคม ประกอบกับการกระทำความผิดฐานดังกล่าวไม่เหมาะสมกับผู้ที่จะ

---

[8] *"คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์200 ปี พ.ศ. 2526,"* http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/filenew/10.2.4.1.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2565.

เข้ารับราชการเป็นตำรวจ เนื่องจากข้าราชการตำรวจถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมาย และความสงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นต้น จึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีประวัติและความประพฤติและปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายและบรรทัดฐานของสังคม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทราแก่ประชาชน แม้ขณะกระทำความผิดผู้ฟ้องคดีจะยังไม่บรรลุนิติภาวะก็ตาม แต่ก็อยู่ในช่วงอายุที่พึงมีวุฒิภาวะสามารถแยกแยะผิดชอบชั่วดีได้ กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ทำให้มีลักษณะต้องห้าม ตาม ข้อ 2 วรรค 1 (2) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษาครบ 80 พรรษา พ.ศ. 2550 นั้นสามารถรับฟังได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่าการออกคำสั่ง ลงโทษให้ข้าราชการออกจากราชการเป็นมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยของทางราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ อันมีลักษณะแตกต่างจากการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม

การที่ผู้ฟ้องคดีถูกศาลจังหวัดตัดสินลงโทษจำคุกและได้รับการล้างมลทิน โดยผลของพระราชบัญญัติล้างมลทิน ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามแม้การล้างมลทิน จะถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ถูกเคยถูกลงโทษในความผิดอาญา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีอาญาไม่เคยกระทำความผิดหรือได้รับการลบล้างการกระทำความผิดแต่อย่างใด การกระทำที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษในทางอาญาจึงยังคงอยู่ และหาทำให้ความเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของการรับราชการตำรวจ ตาม ข้อ 2 วรรค 1 (2) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 ของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไปไม่ การที่ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย[9]

ดังนั้น ในคดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ ตลอดจนผู้ที่จะสมัครเข้ารับราชการตำรวจว่า แม้พฤติการณ์ การเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีจะเกิดขึ้นก่อนการเข้ารับราชการตำรวจ แต่ก็ถือเป็นลักษณะที่ต้องห้ามประการหนึ่งของการเป็นข้าราชการตำรวจ แม้ภายหลังการกระทำความผิดนั้นผู้กระทำความผิดจะพ้นโทษแล้วและได้รับการล้างมลทิน ในวโรกาสต่าง ๆ ตามกฎหมายแล้ว ก็หามีผลทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นข้าราชการขึ้นมาได้ไม่ เพราะการล้างมลทิน เป็นแต่เพียงการลบล้างโทษที่เคยได้รับเท่านั้น มิได้มีผลในการลบล้างการกระทำความผิดหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เคยกระทำมาแล้วแต่อย่างใด

---

[9] สมฤดี ธัญญสิริ, *"ลักษณะต้องห้ามการเป็นข้าราชการตำรวจ ... กรณีเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย !,"* https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_120717_110626.pdf, สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2565.

ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนด “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพประการหนึ่ง นั่นย่อมหมายความว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพจะต้องไม่ละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ถือว่าเป็นตัวกำหนดขอบเขตโดยรวมของกฎหมายภายในทั้งหลาย ตัวอย่างเช่น นิติกรรมที่ละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมตกเป็นโมฆะ และความเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยเจตนาที่เป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมก่อให้เกิดภาระในการชำระค่าเสียหายเพื่อการดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีบุคคลใดอาจจะอ้างสิทธิและเสรีภาพเพื่อกระทำการอันเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

“ศีลธรรมอันดีของประชาชน” มิได้เป็นข้อจำกัดโดยตรงของรัฐธรรมนูญต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ยังเป็นข้อกำหนดของสิทธิและเสรีภาพโดยทางอ้อมที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในกรณีกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดห้ามการกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ ดังนั้นข้อจำกัดเกี่ยวกับ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” จึงมีลักษณะคล้ายกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ สำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การแทรกแซงดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการได้ ซึ่งเป็นการอาศัยพื้นฐานจากขอบเขตของ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ที่มีผลโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและมีลักษณะทั่วไป ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะนี้ จึงมีผลทำให้หลักการที่มีลักษณะเป็นนามธรรมเป็นรูปธรรมและมีผลในทางปฏิบัติ

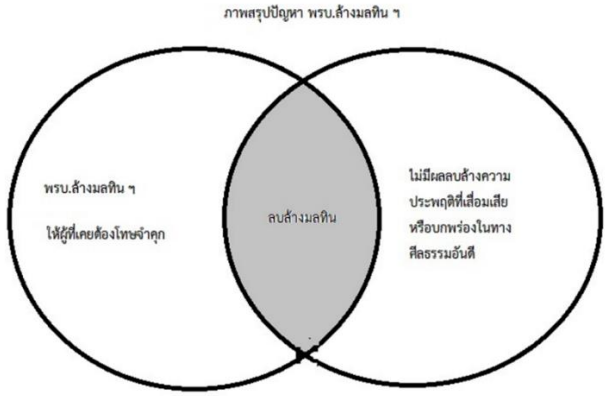
โดยหลักทั่วไปแล้ว คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” มิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกส่วนบุคคลของผู้พิพากษาหรือความรู้สึกของผู้ใช้กฎหมาย อีกทั้งมิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น เรื่องการรักร่วมเพศ เป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ย่อมมิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของบุคคลที่นิยมการรักร่วมเพศและในทางตรงกันข้ามก็มิได้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักบวชผู้เคร่งศาสนา ตามทัศนของ Duerig เห็นว่าเรื่อง “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับทัศนะที่เห็นสอดคล้องกันของชาวโลกหรือมิได้ขึ้นอยู่กับทัศนะที่เห็นภายในขอบเขตของวัฒนธรรมตะวันตก หากแต่ขึ้นอยู่กับความสำนึกในทางศีลธรรมอันดีของประชาคมนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามทัศนะในทางศีลธรรมโดยทั่วไปของประชาชนก็ยังมีความเห็นแตกต่างกันได้ ในกรณีนี้จึงอาจเป็นไปได้ที่จะใช้ทัศนะของกลุ่มบุคคลส่วนใหญ่ เพื่อการพิจารณาว่าในกรณีของการใช้สิทธิและเสรีภาพในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่[10]

ตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เห็นว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” หมายถึงทัศนะโดยทั่วไปทางจริยธรรมของสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการที่จะถือว่า

---

[10] บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,* พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2562), 227 – 229.

การใดเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนน่าจะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติการที่จะถือว่า การใดขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องเป็นผู้วินิจฉัยโดยคะนึงถึงความรู้สึกของชนส่วนใหญ่ของสังคมนั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งการวินิจฉัยในบางเรื่องจะทำได้ด้วยความลำบากอย่างยิ่ง ยิ่งกว่านั้นหลักศีลธรรมอันดีโดยทั่วไปมีความหมายใกล้เคียงกับ “หลักความสงบเรียบร้อย” มาก จนอาจกล่าวได้ว่าเรื่องใดที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชนชนมักจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย เช่น ความตกลงที่ทำให้มนุษย์เสื่อมเสียศักดิ์ศรี นอกจากจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งหากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่า ถ้อยคำทั้งสองโดยทั่วไปมีขอบเขตแห่งความหมายที่สอดคล้องกัน และในทางทฤษฎีก็ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะว่าการยึดถือปฏิบัติตามศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมสอดคล้องกับประโยชน์ทั่วไปของประเทศชาติและสังคม ส่วนการดำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของประชาชน ย่อมจะไม่ขัดแย้งต่อทัศนะโดยทั่วไปทางจริยธรรมของสังคม เช่น การทำสัญญายินยอมให้คู่สมรสทำชู้ ถ้าจะพิจารณาโดยผิวเผินจะเห็นได้ว่าขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ถ้าพิจารณาโดยเคร่งครัด ก็ไม่อาจปฏิเสธว่าย่อมเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย ตรงกันข้ามอาจทำสัญญากำหนดห้ามการโอนทรัพย์สินโดยตลอดไปนั้นก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าจะพิจารณาโดยผิวเผิน ก็จะเห็นได้ว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ถ้าจะพิจารณาโดยเคร่งครัดก็ไม่อาจปฏิเสธว่า ย่อมเกี่ยวข้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ด้วยเหตุนี้ ถ้อยคำทั้งสองจึงยากที่จะแบ่งแยกความหมายและขอบเขตได้โดยเคร่งครัด[11]



ภาพ 1 สรุปปัญหาการลบล้างมลทินแต่ไม่ลบล้างพฤติกรรมที่เคยทำในอดีต

ที่มา: ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ

[11] เรื่องเดียวกัน, 227 – 229.

อธิบายภาพ 1 สำหรับพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ นั้นมีอำนาจโดยตรงที่จะลบล้างมลทินหรือบาปในทางกฎหมายที่ผู้ต้องรับโทษได้กระทำผิดไปและศาลได้มีคำพิพากษาแล้วว่าผิด แต่ถึงกระนั้นในทางปฏิบัติเกิดปัญหาว่าอำนาจแห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯกลับไม่มีอำนาจลบล้างไปถึง “พฤติกรรม” หรือความประพฤติที่เสื่อมเสีย หรือบกพร่องในทางศีลธรรมอันดีที่เกิดขึ้นนั้นได้ กล่าวโดยสรุปก็คือพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ลบล้างเฉพาะความผิดตามข้อกฎหมายโดยนิตินัย แต่มิได้ลบล้างพฤตินัยอันเสื่อมเสียด้านศีลธรรมอันดี ซึ่งศีลธรรมอันดีและพฤติกรรมที่พึงประสงค์นั้นเป็นอีกคุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งในการรับราชการไทย ส่งผลให้แม้จะมีการได้รับการอภัยโทษ แต่ผู้เคยต้องโทษก็ไม่สามารถรับราชการได้ หรือขาดคุณสมบัติด้านพฤติกรรมไม่เหมาะสมซึ่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ บังคับไปไม่ถึง

3. วิเคราะห์แนวทางปฏิบัติและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมิให้บุคคลผู้เคยต้องโทษทางอาญาได้เข้ารับราชการ

เมื่อพิเคราะห์จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว การล้างมลทินมีข้อควรพิจารณาดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการล้างมลทินนั้น เป็นแต่เพียงการลบล้างโทษที่เคยได้รับเท่านั้น แต่มิได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดหรือ พฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เคยทำมาในอดีต

2. กฎหมายเกี่ยวกับการล้างมลทิน ลบล้างเฉพาะความผิดอาญาแต่มิได้ลบล้างพฤติกรรมอันเลวร้าย หรือเสื่อมเสียหรือบกพร่องในทางศีลธรรม อันเป็นข้อต้องห้ามสำคัญอีกข้อหนึ่งในการรับราชการ

3. การล้างมลทินตามกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินนั้น มิได้มีมาตรการทิ้งท้ายในการคุ้มครองผู้ที่เคยต้องโทษในการที่จะกลับคืนสู่สังคม กรณีมีความประสงค์ที่จะเข้ารับราชการเนื่องจากถูกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ขัด หรือ แย้ง คุณสมบัติเอาไว้ และโดยนัยยะของคำวินิจฉัยนี้ อุปสรรค์ที่สำคัญก็คือกฎหมายที่เกี่ยวกับ การเพ่งเล็งโทษพฤติกรรมอันเสื่อมเสียและบกพร่องในศีลธรรมที่เกิดตั้งแต่ครั้งอดีต มิได้ถูกลบล้างไปด้วย

ในการตีความกรณีที่รัฐจะต้องจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล สมควรจะต้องมีการตีความอย่างไรจึงจะสร้างดุลยภาคระหว่างประโยชน์รัฐ และเสรีภาพของบุคคลโดยจำต้องพิเคราะห์ถึงหลักสำคัญในเรื่องการใช้กฎหมาย ก็คือ การนำกฎหมายมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่มีกรณี พิพาท หรือมีกรณีต้องใช้กฎหมายนั้น ๆ การปรับบทกฎหมายก็ต้องปรับตามตัวอักษรของกฎหมาย

(1) การตีความกฎหมายจะเกิดขึ้น ก็แต่เฉพาะกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีข้อ เคลือบแคลงสงสัย มีความหมายหลายนัย จะปรับบทบัญญัติของกฎหมายตามตัวอักษรไม่ได้ จึงจำเป็นต้องหาเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายนั้นว่ามีประการใด หรืออาจกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่า ถ้าตัวบทกฎหมายชัดเจนอยู่แล้ว ก็ไม่ต้องมีการตีความกฎหมายนั้น

(2) ในกรณีที่ข้อความในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเคลือบคลุม จะต้องมีการตีความ ที่จะปรับตัวบทกฎหมายเข้ากับปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยนั้น

(3) สำหรับความหมายของคำธรรมดาที่ใช้ในกฎหมายนั้น ศาลฎีกาถือตามความหมาย ที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

(4) คำที่มีความหมายจำเพาะ (a term or art หรือ a word of art) คำใดมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่ามีความหมายอย่างไร ในการใช้หรือการตีความหมายกฎหมายฉบับนั้นโดยเฉพาะย่อมจะต้องเป็นไปตามนั้น แม้จะขัดต่อความหมายธรรมดาหรือฝืนความรู้สึกของคนทั่วไปก็ตาม[12]

อย่างไรก็ตามในทางกลับกัน มีข้อควรพิจารณาบางประการเกี่ยวกับกรณี หากปล่อยให้มีการล้างมลทินโดยล้างทั้งผลในทางอาญาและผลในทางพฤติกรรม และปล่อยให้ผู้เคยต้องโทษเข้ารับราชการได้โดยเสรีตามคุณสมบัติของตน โดยไม่มีเงื่อนไขห้ามอีกต่อไป หรือตีความกฎหมายล้างมลทินในทำนองล้างทั้งมลทินทางอาญา และล้างลบทั้งพฤติกรรมที่เคยได้กระทำไป มีข้อควรพิจารณาว่าอาจเกิดผลในทางตรงกันข้ามดังนี้

1. อาชญากร หรือ ผู้กระทำความผิดจะมีความเกรงกลัวหรือยับยั้งชั่งใจกฎหมายบ้านเมืองและจะทำให้อาชญากรรมเพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่ อย่างไร

2. สังคมอาจตั้งคำถามกลับว่า จะไว้วางใจบุคคลผู้ที่เคยกระทำความผิด ให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญได้อย่างไร

3. ด้วยเหตุดังนี้รัฐจะมีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากบุคคลผู้เคยต้องโทษและกลับเข้ารับราชการ หรือไม่อย่างไร เนื่องจากการเป็นผู้รับราชการจำเป็นที่จะต้องทำงานรับใช้ใกล้ชิดประชาชน หากประชาชนไม่มีหลักประกันในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้ว ก็จะทำให้ขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 40 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”[13]

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา40นี้จึงแสดงให้เห็นว่าคนไทยทุกคนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ ในการประกอบอาชีพที่ตนประสงค์ อย่างไรก็ตามในบางโอกาสรัฐอาจจำกัดสิทธินั้นได้แต่ต้องบัญญัติ

---

[12] ธานินทร์ กรัยวิเชียร, *คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย. กฎหมาย-การศึกษาและการสอน,* พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 194-199.

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 40.

ข้อห้าม หรือข้อจำกัดเสรีภาพนั้นไว้เป็นกฎหมายและต้องระบุเหตุผลในกฎหมายดังต่อไปนี้ข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อด้วยโดยสรุปดังนี้

1. เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ
2. เพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด
3. เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
4. เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น
5. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

3.1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมิให้บุคคลผู้เคยต้องโทษทางอาญาได้เข้ารับราชการ

การจำกัดสิทธิของผู้เคยต้องโทษจำคุกในคดีอาญานั้น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 36 ข. (7) บัญญัติห้ามผู้ที่เคยถูกจำคุกเพราะศาลมีคำพิพากษาเป็นที่สุดให้จำคุกในคดีอาญาเข้ารับราชการ และมาตรา 36 ข. (4) ห้ามผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมเข้ารับราชการ จะถือว่าเป็นการต้องห้ามเพื่อรักษาความมั่นคง หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นหรือไม่ และเมื่อพิเคราะห์ตามหลักสิทธิมนุษยชนแล้วพบว่าเมื่อมนุษย์คนหนึ่งได้กระทำความผิดตามกฎหมายบ้านเมืองและได้รับโทษจนจบกระบวนการแล้ว สมควรหรือไม่เมื่อเขาพ้นโทษแล้ว “ตราบาป”ของความผิดที่เขาเคยได้กระทำไว้ทั้งทางคดีและทางศีลธรรมจะกลายเป็นสิ่งพันธนาการความเป็นมนุษย์ของเขาไว้ ไม่ให้สามารถกระทำการสิ่งใดได้ตามใจตนเองแม้แต่การประกอบอาชีพ[14] เนื่องจากกลุ่มทางสังคมเป็นผู้ทำให้เกิดการเบี่ยงเบน ทั้งนี้โดยที่กลุ่มได้วางกฎเกณฑ์ขึ้นมา และการละเมิดกฎเกณฑ์ถือว่าเป็นการเบี่ยงเบน เมื่อมีการนำกฎเกณฑ์ไปใช้แก่คนบางพวก และให้ตราบาปลงไปว่าเขาเป็นบุคคลภายนอก จากจุดนี้เองจึงสามารถพิจารณาได้ว่า ความเบี่ยงเบน (อาชญากรรม) จึงมิใช่คุณภาพของการกระทำที่บุคคลก่อขึ้น แต่เป็นผลจากการที่ผู้อื่นใช้กฎเกณฑ์บังคับต่อผู้ที่กระทำผิด ผู้เบี่ยงเบน (อาชญากร) ก็คือผู้ที่ได้รับผลจากการตีตราบาป พฤติกรรมเบี่ยงเบน (อาชญากรรม) ก็คือพฤติกรรมที่ผู้อื่นประทับตราบาปให้[15]

ประเทศไทยมีแนวคิดในการล้างมลทินให้แก่ผู้กระทำผิดโดยมาจากหลักการอภัยทานความผิดหรือโทษของพระมหากษัตริย์ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ จะตรากฎหมายล้างมลทินออกมาในรูปพระราชบัญญัติเป็นครั้งคราว เฉพาะในช่วงโอกาสสำคัญ โดยที่ผ่านมาการออกกฎหมายล้างมลทินให้แก่ผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกและต้องโทษทางวินัย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีสิทธิสมบูรณ์เช่นเดียวกับบุคคลทั้งหลายซึ่งไม่เคยรับโทษ แต่ในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติล้างมลทินยังมีปัญหาการวินิจฉัยและการนำไปใช้การสมัครเข้ารับราชการกรณีเป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาและได้รับการล้างมลทินแล้ว ซึ่งไม่มีผลในการยกเว้นการจำกัดสิทธิได้ เนื่องจาก

---

[14] อานนท์ ชวาลาวัณย์, *“อุปสรรคชีวิตอดีตนักโทษ: ฟ้าหลังฝนไม่สดใสเสมอไป,”* 4 เม.ย. 2557, https://ilaw.or.th/node/3079, สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2565.

[15] อุนิษา เลิศโตมรสกุล, *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*, 233 – 259.

คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการกฤษฎีกา รวมถึง ก.พ.วินิจฉัย เป็นแนวทางเดียวกันมาตลอดว่าถึงแม้จะมีการออกกฎหมายล้างมลทิน แต่ก็เป็นกฎหมายล้างโทษ มิใช่ล้างการกระทำหรือพฤติกรรมการกระทำความผิดหรือความประพฤติ ผู้กระทำ จึงมีความประพฤติชั่วอยู่ หรือยังเป็นบุคคลที่มีความประพฤติในทางเสื่อมเสียศีลธรรม ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาตามกฎหมาย อาจนำพฤติกรรมที่เคยกระทำผิดวินัยมาวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 30(4) ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม” ได้ ซึ่งข้อยกเว้นการจำกัดสิทธิผู้เคยต้องรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาในการรับราชการตามพระราชบัญญัติ ล้างมลทินไม่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อให้การล้างมลทินเป็นการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิด อีกทั้งการคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วโดยการลบล้างการกระทำความผิดและโทษแก่บุคคลตรงตามเจตนารมณ์การล้างมลทิน ควรนำหลักเกณฑ์การล้างมลทินในแนวทางของนานาประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสม โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการล้างมลทินต้องสามารถปรับปรุงตัวเองได้แล้ว อาจใช้หลักเกณฑ์การกระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลาที่กำหนดการผ่านมาตรการฟื้นฟูเยียวยา ทั้งนี้กำหนดให้ผู้ที่แก้ไขและปรับปรุงตัวได้แล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำนึกผิด กลับตัวเป็นคนดีแล้วเท่านั้นที่จะได้รับการล้างมลทินด้วยความชอบธรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วได้รับการล้างมลทินด้วยความชอบธรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วสามารถกลับคืนสังคม สามารถกลับเข้ามาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อน โดยให้การล้างมลทินมีผลทำให้ผู้กระทำผิดได้รับการล้างมลทินเปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อน และมีผลทำให้ทะเบียนประวัติอาชญากรรมของผู้กระทำความผิดถูกลบล้างไป[16]

ในเมื่อแนวทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบัน กรณีทำผิดกฎหมายอาญานั้น ได้พัฒนาไปจนถึงระดับปรับฟื้นคืนคนดีกลับสู่สังคมแล้ว แต่เงื่อนไขของกฎหมายสำหรับการรับคนเข้าทำงานในหน่วยงานราชการ (หรือเอกชน) ยังเป็นอุปสรรค์ หรือ เป็นข้อจำกัดไม่ให้เขาผู้นั้น สามารถกลับมาใช้ชีวิตหลังพ้นโทษจำคุกเป็นคนปกติของสังคมได้

4. บทสรุป

การต้องโทษคดีอาญาประเทศไทย เมื่อผู้ต้องโทษได้รับโทษและพ้นโทษมาแล้ว จนจบสิ้นกระบวนการของทางราชทัณฑ์ ผู้ที่เคยต้องโทษดังกล่าวที่ประสงค์จะเข้ารับราชการจะถูกต้องห้ามเนื่องจากการขาดคุณสมบัติตามกฎหมายซึ่งสามารถสรุปได้เป็นประเด็นใหญ่ ๆ 2 ประเด็น ดังนี้

---

[16] เปี่ยมสุข นาคทอง, “*ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้เคยต้องโทษจำคุกในการรับราชการ: ศึกษากรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ,*” วิทยานิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ, 2556, 142-143 .

1. ขาดคุณสมบัติ เพราะ มีประวัติเคยต้องโทษจำคุก (เป็นกรณีที่ยังมิได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ)

2. ขาดคุณสมบัติ เพราะ เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดี กรณีนี้มีสาเหตุความเป็นไปได้มาจาก 2 ทาง กล่าวคือ ประการแรก เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดี โดยเหตุอื่นนอกจากทางอาญา ประการต่อมาคือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดี เพราะ เคยต้องโทษจำคุกในทางอาญา (และแม้ว่าจะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้วก็ตาม เหตุนี้ก็มิได้ถูกลบล้างหายไปตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2099/2559)

3. เมื่อพิจารณาจากข้อ2. มีข้อสังเกตที่สำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือหากเป็นกรณีที่บุคคลได้กระทำผิดอาญาแล้วศาลตัดสินให้รอการลงโทษซึ่งมีผลให้ผู้ได้รับการรอการลงโทษนั้นเมื่อพ้นจากเงื่อนไขการรอการลงโทษแล้วถือว่าบุคคลนั้นไม่เคยได้ต้องรับโทษมาก่อน ทั้งการกระทำอันเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดีก็มิต้องนำมาพิจารณาห้ามมิให้บุคคลนั้นมิให้รับราชการอีก (คือสามารถเข้ารับราชการได้ไม่ถูกต้องห้าม) แตกต่างจากบุคคลผู้เคยต้องโทษจำคุกที่ยังคงถูกตราบาปด้วยคำว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมอันดีติดตัวไปตลอดชีวิต

จากข้อกฎหมาย และแนวคำวินิจฉัยที่ยกมาข้างต้นประกอบกันผู้เขียนเห็นว่าการล้างมลทินที่มีวัตถุประสงค์จะล้างความผิดบาปทางอาญานั้นในปัจจุบันหาได้ครอบคลุมถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชนไม่ เนื่องจากเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ควรจะถูกจำกัดโดยกฎหมายโดยแม้ว่ากฎหมายนั้นจะได้คำนึงถึงดุลยภาพระหว่างสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพกับศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ตาม ทั้งเมื่อพิจารณาถึงแนวคำวินิจฉัยกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการกระทำอันเสื่อมเสียของผู้เคยต้องโทษทางอาญานั้นยังไม่หมดสิ้นไปยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายที่จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างเร่งด่วนดังที่ผู้เขียนได้เสนอแนะไว้เป็นหลักการดังนี้

5. ข้อเสนอแนะ

ในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอแนะรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อการวิพากษ์ถกเถียงสำหรับวงการวิชาการในอนาคตเกี่ยวกับแนวคิดการรับผู้เคยต้องโทษจำคุกในคดีอาญาให้สามารถมีคุณสมบัติในการสมัครเข้ารับราชการ สามรถสรุปทางแก้ไขปัญหาตามแนวความคิดของผู้เขียนได้ดังนี้

1. ผู้เคยต้องโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุกแล้วภายหลังได้พ้นโทษแล้ว หากประสงค์จะเข้ารับราชการก็ยังคงจะต้องรอให้มีการประกาศพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เสียก่อน ซึ่งการประกาศพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ควรปรับแนวทางการออกกฎหมาย โดยอาจระบุขอบเขตของการล้างมลทินฯ ให้ชัดเจน และ ครอบคลุมถึงทั้งการล้างมลทินคดีอาญา และ **“การล้างมลทินแห่งพฤติกรรมอันฝ่าฝืนทางศีลธรรมอันดี”** ที่ผู้ผู้กระทำผิดได้เคยทำไว้ ตลอดจนอาจต้องเพิ่มการ

ประกาศล้างมลทินให้บ่อยขึ้น หรืออาจมีการร่างแนวทางการล้างมลทินโดยอัตโนมัติ ในคดีบางประเภท เช่น คดีที่มีโทษไม่หนักหรือไม่ใช่อาชญากรรมร้ายแรง

2. เนื้อหาสาระในพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ ควรกำหนดให้ชัดเจนลงไปถึงประเภทคดีที่ล้างมลทินได้ และคดีที่ต้องห้ามล้างมลทินเด็ดขาดให้ชัดเจน ส่วนบันทึกทะเบียนประวัติอาชญากรรม จะถูกลบล้างหรือไม่อาจต้องมีการศึกษากันในเรื่องนี้ให้รอบด้านต่อไป

3. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางคุณสมบัติของการรับบุคคลเข้ารับราชการ ให้มีความยืดหยุ่นชัดเจนมากกว่านี้ โดยเฉพาะกรณีคุณสมบัติของบุคคลผู้ถูกต้องห้ามมิให้รับราชการซึ่งอาจไม่ได้เปิดเสรีให้ทุกคนที่มี หรือไม่มีประวัติมลทินใดสามารถเข้ารับราชการได้โดยเสรี แต่คงต้องพิจารณาเหตุผลและความเป็นจริงแห่งยุคสมัยที่จะปลด “ตราบาป” ของผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยอาจกำหนดประเภทแห่งคดีที่ยังคงต้องห้ามให้รับราชการไว้บ้าง เนื่องจากเป็นผู้เคยประพฤติเสื่อมเสียในด้านใดด้านหนึ่งมาก่อน และเป็นด้านที่จำเป็นจะต้องใช้คุณสมบัติด้านนั้นเป็นพิเศษสำหรับการทำงานในสายงานราชการนั้น ส่งผลให้อาจไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชนชนและทำให้หน่วยงานขาดความหน้าเชื่อถือได้ ซึ่งมีข้อควรพิจารณาอยู่ 2 ลักษณะ คือ

3.1 หากหน่วยงานราชการบางตำแหน่งจำเป็นจะต้องอาศัยคุณสมบัติพิเศษอาทิ ด้านความซื่อสัตย์สุจริต เช่นนี้บุคคลผู้เคยมีประวัติต้องโทษจำคุกในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการทุจริตต่อหน้าที่ ก็ไม่ควรจะได้เข้ารับราชการ หรือ เข้ารับตำแหน่งราชการที่เกี่ยวกับงานทางการเมือง

3.2 หากผู้เคยต้องรับโทษจำคุกในคดีอาญาอื่นที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติในตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ตนประสงค์จะเข้าทำงานในหน่วยงานราชการทั่วไป อาทิ เคยต้องโทษข้อหาทำร้ายร่างกาย ประสงค์จะทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินในหน่วยงานราชการ ซึ่งเพ่งเล็งถึงคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่ควรถูกจำกัดสิทธิ์ในการเข้ารับราชการตามกฎหมาย เป็นต้น

ดังนั้นในกฎหมายเกี่ยวกับการรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการทั้งหมดจึงควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เพื่อจัดรูปแบบ หรือประเภทของคดีอาญาให้ชัดเจนว่า ผู้เคยต้องโทษจำคุกในคดีอาญาใด หากได้รับการล้างมลทินแล้ว สามารถเข้ารับราชการได้ หรือระบุให้ชัดเจนในกฎหมายลงไปว่าบุคคลใดที่เคยต้องโทษจำคุกแล้ว แม้จะได้รับการล้างมลทินก็ไม่สามารถรับราชการได้ ทั้งนี้จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น

หากว่าเราเชื่อในศักยภาพของมนุษย์ว่าสามารถปรับเปลี่ยนตนเองให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ในทุกวัน การให้โอกาสบุคคลผู้เคยต้องโทษจำคุกในทางอาญาให้สามารถ กลับสู่สังคมได้อย่างแนบสนิทก็ต้องให้โอกาสเขาในทุกด้าน การให้โอกาสในการับใช้ประชาชนอย่างเช่นการให้โอกาสในการเข้ารับราชการเมื่อพ้นโทษแล้ว จึงเป็นสัญลักษณ์ของกระบวนการยุติธรรมใหม่ ที่มิได้มองโลกเป็นเพียงสีขาวและดำเท่านั้น หากแต่เป็นการสร้างมโนทัศน์ใหม่ในกระบวนการยุติธรรมที่มองเห็นความแตกต่างหลากหลายเป็นเรื่องปกติ ทั้งไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังให้ต้องจมอยู่กับอดีตไม่สามารถที่จะหลุดจากตราบาป ที่ตนได้กระทำและที่สังคมไม่ยอมให้อภัย

ผู้เขียนเห็นว่าในอนาคตควรจะต้องมีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากปัจจุบันปฏิเสธมิได้ว่าอาชญากรรมกับสังคมเป็นสิ่งคู่กัน ไม่มีรัฐใดสามารถขจัดอาชญากรรมให้หมดไปได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ความสำเร็จของการลดอาชญากรรมอาจมีที่มาจากเรื่องง่าย ๆ เพียงการ “ให้อภัย” และการ “ให้โอกาส” ผู้เคยต้องโทษจำคุกในทางอาญา ให้กลับฟื้นคืนดีสู่สังคม เพื่อให้บุคคลดังกล่าวกลับมาใช้ชีวิตอย่างปกติสุขและยังอาจเป็นหนึ่งในฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาสังคมให้ยั่งยืนต่อไป

เมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคม เปรียบเสมือนสังคมเป็นร่างกายของมนุษย์ อาชญากรรมก็เปรียบเสมือนเชื้อโรคหรือความเจ็บป่วยที่กระทำต่อร่างกาย และกระบวนการยุติธรรมก็เปรียบเสมือนยาหรือการบำบัดรักษาให้ความเจ็บป่วยนั้นทุเลาเบาบางจางหายไป ดังนั้นนโยบายการใช้ยาของแต่ละสังคมจึงแตกต่างออกไป บางสังคมใช้ยาแรงในการต่อต้านอาชญากรรม ในขณะที่บางสังคมเลือกที่จะใช้การบำบัดและทางเลือกเพื่อให้โอกาส อาชญากรหรือผู้ที่เคยกระทำความผิด ได้แก้ไขฟื้นฟูตัวเอง โดยหลังจากพ้นกระบวนการ การบำบัดรักษาทางกฎหมายและทางสังคมแล้ว เชื้อโรคร้ายเหล่านั้นจะไม่กลับมาเป็นภัยต่อสังคมอีก ในทางกลับกันอาจกลายเป็นภูมิคุ้มกันที่สำคัญที่คอยป้องกันสังคม ไม่ให้ได้รับอันตรายในอนาคตได้ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐควรมองข้ามมายาคติที่ว่า ผู้เคยต้องโทษจำคุกคืออาชญากรตลอดชีวิต โดยปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายทั้งปรับเปลี่ยนความเข้าใจของประชาชนเสียใหม่ มิให้สร้างตราบาป รอยช้ำ แก่ผู้เคยต้องโทษจำคุกในคดีอาญา เพื่อไม่เป็นการบีบคั้นหรือลดโอกาสที่เขาจะปรับปรุงตนเองให้เป็นคนดีของสังคมอีกครั้ง

บรรณานุกรม

คณิต ณ นคร. *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

“คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์200 ปี พ.ศ. 2526.” http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/filenew/10.2.4.1.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2565.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. *คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย กฎหมาย-การศึกษาและการสอน.* พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

นพมาศ อุ้งพระ(ธีรเวคิน). *จิตวิทยาสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.* พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.

เปี่ยมสุข นาคทอง. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้เคยต้องโทษจำคุกในการรับราชการ: ศึกษากรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ, 2556.

พเยาว์ ศรีแสงทอง. *การลงโทษและการแก้ไขผู้กระทำผิด*. พิมพ์ครั้งที่2. กรุงเทพฯ: จามจุรีโปรดักส์, 2555.

สมฤดี ธัญญสิริ. *“ลักษณะต้องห้ามการเป็นข้าราชการตำรวจ ... กรณีเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย !.”* https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_120717_110626.pdf. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2565.

อุนิษา เลิศโตมรสกุล. *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

อานนท์ ชวาลาวัณย์. *“อุปสรรคชีวิตอดีตนักโทษ: ฟ้าหลังฝนไม่สดใสเสมอไป.”* 4 เม.ย. 2557. https://ilaw.or.th/node/3079. สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2565.

พจนานุกรมออนไลน์,ราชบัณฑิตยสถาน,https://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%9B,สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2565.

บริบทของแรงงานไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.2475
The context of the Thai Labour from the past to the change of government 2475 B.E.

วนาภรณ์ พันธุ์พฤกษ์*
บริษัท แทคที จำกัด 10/86 ซอยสุขุมวิท 13 แขวงคลองเตยเหนือ
เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110
Wanaporn Phanphruk
TACK T. CO.,LTD., 10/86 Sukhumvit 13 Khlong Toei Nuea, Watthana, Bangkok
Email: phanphruk.w@gmail.com

Received: March 09, 2022
Revised: May 31, 2022
Accepted: June 28, 2022

บทคัดย่อ

บริบทของแรงงานไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ด้วยโครงสร้างของสังคมไทยมีการแบ่งคนออกเป็น 2 ชนชั้นคือชนชั้นปกครองและชนชั้นใต้ปกครอง จึงส่งผลให้เกิดระบบศักดินาที่เป็นรูปแบบกำหนดความแตกต่างฐานะของคนในอาณาจักรและเพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติต่อกันของคนในสังคม รัฐจึงได้วางระบบการเกณฑ์แรงงานเพื่อควบคุมกำลังคนเพื่อป้องกันการขาดแคลนแรงงาน ทำให้เกิดการเกณฑ์แรงงานเพื่อทำหน้าที่ต่างๆตามนโยบายของรัฐ ด้วยสังคมไทยในอดีตมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากเพื่อร่วมกันทำการผลิตและทางด้านต่างๆ แรงงานจึงถือเป็นกำลังสำคัญของการทำงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและระบบการเกณฑ์แรงงานจะผูกติดกับระบบการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกันไป จวบจนกระทั่งเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุครัตนโกสินทร์ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีการทำสนธิสัญญาบาวร์ริ่งทำให้เศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนจากระบบการค้าที่ผูกขาดกลายเป็นการค้าแบบเสรี จึงมีการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาขายแรงงาน ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ชนชั้นไพร่ผู้ใช้แรงงานได้สิทธิในการรับเงินค่าจ้างเฉกเช่นเดียวกับแรงงานต่างชาติ ถึงอย่างไรชนชั้นไพร่ผู้ใช้แรงงานก็ยังคงได้เพียงสิทธิในการได้รับค่าจ้างเท่านั้น เพราะภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจต่างๆ

* ดร., ผู้บริหาร บริษัท แทคที จำกัด

ล้วนผูกขาดอยู่กับชนชั้นปกครองเท่านั้น ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นจะเป็นไปตามบริบทของเศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละห้วงเวลาที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคม ซึ่งในบทความนี้จะชี้ให้เห็นว่าตัวแปรทั้ง 2 มีผลอย่างมากต่อบริบทของแรงงานไทยและสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการวิเคราะห์และมองภาพในอนาคตได้

คำสำคัญ : ชนชั้นไพร่ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบศักดินา สังคมเกษตร

Abstract

The context of the history of Thai labour before the Thai regime changes 1932 consists of 2 classes, the ruling class and the working class. The feudal system then was created to manage how people from different classes express themselves and interact between classes. The government has imposed the labour conscription policy to control the labour forces and prevent the labour shortages. Since the Thai society is an agricultural society, the labour is the most important part of our productivity. Therefore the labour conscription play an important part in the Thai political system. In the era of the King Rama4 , the treaty of Bowring was signed and caused an immense foreign labour migration into Thailand. This has lead to a new phase for Thai labour as they are getting paid for their labour since. But under the absolute monarchy political system, the ruling class always get the upper hand over the working class. The interrelations between 2 classes is changing constantly according to their economical and political environments. These 2 variables are the most important basis for us to understand, analyze and visualize the future of the Thai labour.

Keywords: Labour class, Monarchy, Feudalism, Agricultural society

1.บทนำ

การดำรงอยู่ของมนุษย์ตั้งแต่ในอดีตนั้นเพื่อความอยู่รอดในธรรมชาติที่มนุษย์มองว่ามีความป่าเถื่อนและไม่ปลอดภัยที่จะอยู่อาศัยตามลำพังได้เหมือนเยี่ยงสัตว์ป่า ตลอดจนเหตุผลด้านความมั่นคงของการดำรงอยู่ของเผ่าพันธุ์มนุษย์ จึงทำให้มนุษย์ผู้มีสติปัญญามารวมกลุ่มอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นสังคมในลักษณะสัตว์สังคม ซึ่งในสังคมหนึ่งๆจะต้องมีผู้ที่แข็งแรงที่สุดเป็นผู้นำหรือผู้ปกครองที่มีหน้าที่ดูแลปกป้องบริวารที่เป็นลูกน้องหรือผู้ใต้ปกครอง และผู้ใต้ปกครองมีหน้าที่ทำตามคำสั่งของผู้ปกครองเป็นการแลกเปลี่ยนแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันด้วยสัญชาตญาณความเป็นมนุษย์การอยู่ร่วมกันและมีความสัมพันธ์กันในฐานะต่างๆในสังคมย่อมมีความขัดแย้งกันสังคมจึงต้องมีการสร้างกรอบกติกาที่เรียกว่ากฎหมาย กฎศีลธรรมและจารีตประเพณีมาเป็นตัวกำหนด[1] จึงเป็นเหตุผลในการพัฒนาไปสู่การปกป้องผู้ประโยชน์ของแต่ละชนชั้นด้วยการแสดงออกในหลายรูปแบบทั้งที่เป็นการใช้กฎหมายจริยธรรม จารีตเพื่อตีความหรือรับรองหน้าที่และการกระทำของชนชั้นสังคมของตน[2] เป็นจุดเริ่มต้นของระบบการจ้างงานที่มีการเอาแรงงานเข้าแลกกับปัจจัยสี่เพื่อการดำรงชีวิต เมื่อมีระบบการจ้างเกิดขึ้นผู้ใช้แรงงานถูกกำหนดให้เป็นชนชั้นหนึ่งในสังคมที่จะต้องรับใช้ชนชั้นที่สูงกว่ามีอำนาจกว่าในลักษณะความสัมพันธ์แบบต่างเกื้อกูลพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

ตามแนวคิดทฤษฎีของปรัชญาเมธีคนสำคัญของสายอารยธรรมกรีกได้แก่โสเกรตีส (Socrates) เพลโต้ (Plato) และอริสโตเติ้ล (Aristotie) ที่กล่าวว่ารัฐเป็นชุมชนการเมืองจึงต้องมีการจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างมนุษย์กับมนุษย์[3] จึงเกิดการแบ่งชั้นชนขึ้นและนำไปสู่ระบบอุปถัมภ์ตามแนวคิดทฤษฎีของเจมส์ (James C. Scott)[4] ที่ได้ให้คำนิยามว่าเป็นความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์เป็นกลไกความสัมพันธ์ที่บุคคลมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าเป็นผู้อุปถัมภ์ ด้วยการใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อช่วยเหลือกับผู้ที่อยู่ในสถานภาพที่ด้อยกว่าคือผู้รับอุปถัมภ์ โดยผู้รับอุปถัมภ์จะตอบแทนด้วยการให้การสนับสนุนให้ความจงรักภักดีและทำงานตามคำสั่งอันเป็นลักษณะต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน

หากพิจารณาย้อนกลับไปในอดีตจะเห็นว่าอาณาจักรต่างๆ มีการก่อร่างสร้างเมืองจนกลายเป็นราชอาณาจักรที่มีความเข้มแข็งแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ล้วนแต่เกิดขึ้นจากพลังแห่งแรงงานด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งในทางประวัติศาสตร์ตามที่มีการศึกษามาและเป็นที่ยอมรับในความเป็นอาณาจักรที่เป็นเอกราชและเป็นศูนย์รวมของชนชาติที่มีดินแดน การปกครอง ภาษาและวัฒนธรรมร่วมกันแสดงถึงความเป็นชาติของชนชาติไทยได้เริ่มขึ้นตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัย (พ.ศ.1800-1920) (ค.ศ.1257-1377) หรือที่เรียกว่าสังคมไทยลุ่มแม่น้ำ

---

[1] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558), 18.

[2] ปรีชา ช้างขวัญยืน, ความยุติธรรม, *ในเอกสารสอนชุดวิชาปรัชญาการเมือง,* กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), 70.

[3] อมร รักษาสัตย์, *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, (กรุงเทพ: โรงพิมพ์ วี.เจ. พริ้นติ้ง, 2544), 5-9.

[4] ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, *ระบบอุปถัมภ์,* (กรุงเทพ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 47.

เจ้าพระยาก่อนสมัยศรีอยุธยา[5]จนถึงปัจจุบันซึ่งแต่ละยุคสมัยจะมีระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่แตกต่างกันออกไป ฉะนั้น บริบทของแรงงานจึงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวการณ์ของประเทศ ณ ห้วงเวลานั้น ๆ ในลักษณะที่ส่งผ่านยุคต่อยุค

1.1 ยุคอาณาจักรสุโขทัย (พ.ศ.1800-1920)(ค.ศ.1257-1377)

อาณาจักรสุโขทัยเป็นอาณาจักรที่ตั้งอยู่ในที่ราบลุ่มภาคกลางตอนบนของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นพื้นที่เหมาะกับการเกษตร มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นลักษณะทำการเกษตรแบบพึ่งพาตนเอง มีระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบครอบครัวใหญ่มีพ่อเป็นใหญ่ที่สุดมีความสัมพันธ์เป็นแบบปิตาธิปไตย (Patriarchal Ruler) แต่ก็เป็นเพียงยุคต้นของยุคสมัยนี้เท่านั้นที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ เพราะมีการขยายตัวของเมืองและประชากรในประเทศส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองมีความซับซ้อนขึ้น ฉะนั้น ความสัมพันธ์ย่อมเกิดความเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงเกิดเป็นการปกครองแบบลำดับชั้นที่ลดหลั่นกันลงมาใครที่ถืออำนาจมากกว่าก็จะอยู่สูงกว่าและมีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อสร้างความเป็นระเบียบในสังคม แต่ก็ยังไม่มีความเข้มข้นมากนักจนกระทั่งมีการใช้ระบบศักดินาในยุคปลายสุโขทัย ต่อมาได้มีการเกณฑ์แรงงานไพร่ (ไพร่ฟ้าหน้าใส) และข้า (ไพร่ฟ้าข้าไท) หรือที่ภายหลังสมัยอยุธยาเป็นต้นมาเรียกว่าทาส[6]ไปทำไร่ทำนานอกจากเลี้ยงดูตนเองในครอบครัวแล้วยังต้องเลี้ยงดูเจ้านายที่อยู่ในชนชั้นศักดินา ยามศึกสงครามจะต้องถูกเกณฑ์ไปสู้รบเพื่อปกป้องประเทศชาติ จะมีเพียงไพร่และข้าเป็นชนชั้นที่ถูกเกณฑ์แรงงาน[7]ไปเพื่อใช้แรงงานในทุกมิติเท่านั้น อย่างไรก็ตามในลักษณะของข้าหรือทาสในยุคสมัยนี้ไม่เหมือนกับทาสของทางตะวันตกเพราะของไทยในสมัยนั้น มีฐานะและศักดิ์ศรีสูงกว่าทาสแบบตะวันตก[8] ถึงแม้ระบบการเมืองการปกครองและสังคมมักจะมีการเล่าขานถึงการปกครองแบบพ่อขุนกับลูกขุนที่แสนอบอุ่นคู่กับคำว่าระบบชุมชนบุพกาล[9] ซึ่งไม่ได้มีความหมายอะไรเลยนอกจากร่องรอยของระบบชุมชนบุพกาลที่สืบทอดผ่านมาในสังคมไพร่และข้าเท่านั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นของความไม่เท่าเทียมกัน ในยุคนี้ได้มีการตรากฎหมายที่ปรากฏในหลักศิลาจารึกที่เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีข้อความเป็นกฎหมายในหลายลักษณะที่แตกต่างกันไปดังนี้ กฎหมายภาษี กฎหมายซื้อขาย กฎหมายลักษณะมรดก กฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายมนุษยธรรม กฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย[10] และกฎหมายลักษณะโจร เนื่องด้วยอารยธรรมอินเดียได้เข้ามามี

---

[5] จิตร ภูมิศักดิ์, *โฉมหน้าศักดินาไทย,* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ศรีปัญญา, 2550), 20.

[6] ไพฑูรย์ มีกุศล, *"การศึกษาสังคมและวัฒนธรรมไทย," วารสารวิชาการ มนุษย์และสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ* 1, ฉ.1 (มกราคม - มิถุนายน 2560): 15.

[7] ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย,* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 17-20.

[8] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), 65.

[9] **ชุมชนบุพกาล** คือ ชุมชนเก่าแก่ในอดีตที่ไม่มีระเบียบการปกครอง เป็นการดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอด และรวมตัวกันเป็นชุมชนเพียงเพื่อเอื้อประโยชน์ในเรื่องของอาหาร

[10] สุเมธ จานประดับ และคณะ, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก,* (กรุงเทพ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), 9-16.

อิทธิพลในยุคสุโขทัยจึงทำให้กฎหมายสมัยสุโขทัยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอินเดียหรือคัมภีร์ธรรมศาสตร์อย่างมาก[11]

1.2 ยุคอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ.1893-2310)(ค.ศ.1350-1767)

เมื่อศูนย์กลางความเป็นไทยเคลื่อนเข้าสู่ยุคอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา ซึ่งเป็นอาณาจักรที่มีความเข้มแข็งและสามารถขยายอาณาจักรออกไปในทุกทิศทางจนกลายเป็นอาณาจักรขนาดใหญ่ ในยุคนี้ได้เปลี่ยนจากการปกครองจากพ่อขุนกับลูกขุนไปเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามคตินิยมของชาวอินเดียและขอม ส่งผลให้แกนกลางของการเมืองการปกครองรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์ที่เปรียบตนเองเป็นสมมติเทพตามความเชื่อในคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์ของฮินดูว่ากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของทุกอย่างจนก่อเกิดเป็นระบบการปกครองตามศักดินาในสมัยต่อๆ มา และยังส่งผลถึงการตรากฎหมายในยุคนี้ทำให้กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีรากฐานมาจากคัมภีร์มนูธรรมศาสตร์ของอินเดียเช่นกัน ด้วยโครงสร้างของอาณาจักรที่มีขนาดใหญ่ขึ้นทำให้กฎหมายของยุคนี้มีความซับซ้อนกว่ายุคสุโขทัยและมีความเป็นลักษณะของตัวบทกฎหมายที่แท้จริงกว่า มีการแบ่งกฎหมายออกเป็น 2 ส่วน คือคัมภีร์พระธรรมศาสตร์[12]และราชศาสตร์[13] ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้กล่าวถึงการเกิดของผู้ได้เป็นใหญ่ในการปกครองโลกมนุษย์[14] และเป็นกฎหมายที่ใช้ระงับข้อพิพาทระหว่างราษฎร เนื่องจากลำพังพระธรรมศาสตร์อย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเป็นกฎหมายหลักหรือ“มูลคดี” ในการปกครองบ้านเมือง จำเป็นต้องมีราชศาสตร์ที่เป็นข้อบังคับหรือสาขาคดีเพื่อใช้ควบคู่ไปกับมูลคดีในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มที่ในการออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองและสังคมในห้วงเวลานั้น[15]ถือเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายตราสามดวง จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายในยุคนี้เป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของราษฎร และเป็นกฎหมายที่บัญญัติการพิจารณาคดีและเป็นกฎหมายปกครองแบบรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินอีกด้วย

ยุคนี้โครงสร้างระบบเศรษฐกิจสังคมกสิกรรมและหัตถกรรมพื้นบ้านรวมถึงการค้าขายกับชาวต่างชาติ ในยุคนี้ได้ส่งผลมรดกทางด้านสถาบันกษัตริย์ พุทธศาสนา ระบบความเชื่อต่าง ๆ

---

[11] ศิลาจารึกลักษณะโจร, *ประชุมศิลาจารึก ภาค 3,* (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.), 28.

[12] พระธรรมศาสตร์หรือเรียกว่า มูลคดี เป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายย่อยขึ้นมาบังคับใช้ ไทยได้แบบอย่างกฎหมายนี้มาจากคัมภีร์ธรรมสัตถัมของมอญ ซึ่งมอญได้ดัดแปลงคัมภีร์ดังกล่าวนี้มาจากคัมภีร์มนูธรรมศาสตร์ของอินเดียอีกต่อหนึ่ง โดยการตัดตอนเอาส่วนที่เป็นลัทธิพราหมณ์ออกเหลือเฉพาะที่เป็นกฎหมายแท้ๆไว้

[13] ราชศาสตร์หรือเรียกว่าสาขาคดี เป็นกฎหมายย่อยที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นใช้ในรูปพระราชกำหนด บทพระอัยการและพระราชบัญญัติ โดยอาศัยคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นหลัก ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับเหตุการณ์บ้านเมืองและวัฒนธรรมประเพณีในสมัยนั้น พระราชศาสตร์จึงเป็นกฎหมายเฉพาะรัชกาล ซึ่งพระมหากษัตริย์องค์ต่อมาอาจยอมรับมาใช้หรือไม่ก็ได้

[14] พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภพฤฒิยากร, *เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม,* (พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2500), 38-39.

[15] ร.แลงกาต์, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1*, (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478), 50.

และวัฒนธรรมทางการเมืองไปสู่ยุคสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น สมัยอยุธยาได้จัดวางระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่มีความก้าวหน้าและสลับซับซ้อนเพื่อให้สามารถควบคุมและระดมกำลังเพื่อใช้ในการปกป้องบ้านเมือง เพื่อการผลิตและระเบียบทางสังคม[16] ในยุคนี้มีการแบ่งชนชั้นตามโครงสร้างของสังคมไทยที่วางอยู่บนฐานในเรื่องความมั่นคง[17]ของประเทศชาติเป็นหลัก ออกเป็น 3 ชนชั้น คือชนชั้นกษัตริย์ ชนชั้นขุนนางและข้าราชการ และชนชั้นไพร่[18] เหตุที่แบ่งชนชั้นเพื่อเป็นกำหนดสิทธิหน้าที่และฐานะของแต่ละปัจเจกทางสังคม มีการใช้ระบบการควบคุมกำลังคนหรือแรงงานไพร่และจำนวนที่ดินเป็นตัวชี้วัดถึงอำนาจและฐานะของชนชั้นศักดินา[19]ทั้งหลาย จึงกล่าวได้ว่าผู้ที่มีอำนาจสูงสุดย่อมเป็นผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต[20] มากที่สุด อย่างไรก็ตามสำหรับชนชั้นในยุคนี้ไม่ได้เป็นการแบ่งอย่างถาวรเหมือนการแบ่งวรรณะของอินเดีย อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้คืออาจจะเปลี่ยนแปลงจากชนชั้นไพร่ไปเป็นชนชั้นสูง[21]แต่ก็เป็นไปได้ยาก แต่หากเปรียบเทียบกับประเทศในแถบตะวันตกในห้วงปี ค.ศ.476-1453 (พ.ศ.1019-1996) ที่มีการใช้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์หรือระบบฟิวดัล (Feudalism) เป็นองค์กรแบบเบ็ดเสร็จเป็นสังคมคบคุมชีวิตของปัจเจกตั้งแต่เกิดจนตายไม่สามารถย้ายฐานันดรได้ ชนชั้นใต้ปกครองส่วนใหญ่เป็นทาสติดที่ดิน (Serf) เป็นชาวนาที่ผูกติดกับที่ดิน[22] ก็ถือว่าไพร่ไทยยังดีกว่าที่ยังมีโอกาสในการโยกย้ายฐานันดร

ในระบบการบริหารจัดการแรงงานไพร่มีการแบ่งแยกไพร่[23]ออกเป็นไพร่สมกับไพร่หลวง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเกณฑ์แรงงาน ไม่ว่าจะเป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมต่างก็อยู่ในฐานันดรไพร่ด้วยกันทั้งสิ้น ต่างก็มีหน้าที่รับใช้ทำมาหาเลี้ยงนายและปกป้องประเทศชาติ ไพร่เป็นผู้ที่ถูกเกณฑ์จะต้องเสียสละแรงงานบางส่วนเพื่อรับใช้ครอบครัวชนชั้นศักดินาทั้งหลาย จึงถือว่าระบบไพร่เป็นระบบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการเมือง สังคมและเศรษฐกิจในยุคนี้ เพราะบทบาทหน้าที่ของชนชั้นไพร่ถือเป็นเครื่องหมายแห่งเกียรติยศ ฉะนั้น การควบคุมแรงงานไพร่จึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการจัดระเบียบสังคมในยุคศักดินาตามที่ปรากฏให้เห็นในระบบการจัดองค์การสังคม ในยามศึกสงครามแรงงานไพร่และทาสทั้งหลายกลายเป็นกำลังรบ

---

[16] อคิน รพีพัฒน์, *พระมหากษัตริย์-ขุนนาง: นาย-ไพร่ ในโครงสร้างสังคมไทยยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์,* (กรุงเทพ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2560), 5-6.

[17] เรื่องเดียวกัน, 118.

[18]ขจร สุขพานิช, *ฐานันดรไพร่,* (กรุงเทพ: บจก. คอมแพคท์พริ้นท์, 2542), 26.

[19] **ชนชั้นศักดินา** คือชนชั้นที่เป็นเจ้าของที่ดิน จึงเป็นผู้ที่มีโอกาสบังคับบัญชาคนที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินให้ทำประโยชน์ใดๆ ตามที่เจ้าของที่ดินต้องการ และเจ้าของที่ดินก็จะให้ความคุ้มครองปกป้องผู้มาอาศัยทำกินจากผู้มีอำนาจอื่น

[20] **ปัจจัยการผลิต** หมายถึง ที่ดินและแรงงานคน

[21] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *หลักกฎหมายมหาชน,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), 201.

[22] ปัญญา วิวัฒนานันท์, *อังกฤษ จักรวรรดิที่พระอาทิตย์ไม่เคยตกดิน,* (กรุงเทพ: ยิปซี, 2559), 72-75.

[23] **ชนชั้นไพร่** คือผู้ที่ถูกเกณฑ์แรงงานเมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ โดยไปขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนาย เรียกว่าไพร่สม เมื่ออายุครบ 20 ปี มูลนายต้องส่งทำบัญชีหางว่าว หรือทะเบียนหางว่าว หรือสักเลก โดยสัสดีจะแบ่งส่วนไปให้เป็นไพร่อยู่กับมูลนายตามที่กำหนด เรียกว่าไพร่หลวง ถ้าหากเป็นไพร่หลวงแล้วไม่ต้องการเข้าประจำการต้องส่งส่วยแทน

ยามว่างเว้นจากศึกพวกเขากลับมาเป็นแรงงานผลิตที่สำคัญ กล่าวได้ว่าไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาใด ล้วนต้องใช้แรงงานจากไพร่และทาสที่ทั้งสิ้น ไม่ว่าพวกเขาจะมีความสำคัญเพียงใดก็ตามชีวิตและความเป็นอยู่ของพวกเขาไม่เคยดีขึ้นแต่กลับแย่ลงกว่าเดิม เพราะในระบบไพร่ระบบทาสนั้นจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานปีละ 6 เดือน[24] และเหลือเวลาเพียง 6 เดือนที่จะเป็นการใช้แรงงานเพื่อดูแลตนเองและครอบครัว

หากจะกล่าวถึงสิทธิในการปกป้องตนเองภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายลักษณะรับฟ้องในปี พ.ศ.1899 มาตรา 10 “ราษฎรมาร้องฟ้องด้วยคดีประการใดๆ แลมิได้ตั้งสังกัดมูลนายอย่าพึงรับไว้บังคับบัญชาเป็นอันขาดทีเดียว ให้ส่งตัวผู้หาสังกัดมูลนายมิได้นั้นแก่สัสดีเอาเป็นคนหลวง” มีการกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขจะต้องเป็นไพร่ที่มีสังกัดเท่านั้นกฎหมายจึงจะให้การคุ้มครอง หากเป็นไพร่ที่ไม่มีค่ายสังกัดจะสุ่มสี่สุ่มห้าฟ้องร้องคดีความย่อมเป็นไปไม่ได้ หรือถ้าไม่มีค่ายสังกัดต้องถูกเข้าไปอยู่ในสังกัดหลวง รัฐได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลสำคัญที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นเพราะรัฐมองถึงความมั่นคงเป็นหลักและเพื่อเป็นการควบคุมราษฎรเนื่องจากมีความจำเป็นในการตั้งอาณาจักรขึ้นใหม่เพื่อให้ง่ายต่อการเรียกผู้คนในยามมีเหตุคับขันป้องกันไม่ให้ราษฎรแตกหมู่แตกพวกออกไปเพ่นพ่านพเนจร[25] นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้ไพร่มีศักดินา 10-15ไร่และต้องสังกัดมูลนายไม่สามารถย้ายสังกัดได้ซึ่งเป็นเหตุผลเพื่อทำบัญชีพลเมืองในการจัดกำลังพลในแผ่นดินตามระบบมูลนายและไพร่ หากไพร่ทั้งหลายไม่มีที่สังกัดในยามจะเกณฑ์แรงงานไปใช้งานหรือเพื่อป้องกันภัยจากข้าศึกศัตรูย่อมเป็นไปได้ยากลำบาก เพราะในยุคสมัยอยุธยายังไม่มีทหารเกณฑ์หรือทหารประจำการในกองทัพเหมือนปัจจุบัน รัฐจึงตรากฎหมายคุ้มครองไพร่ภายใต้การสังกัดของมูลนายขึ้นเพื่อให้เกิดความง่ายต่อการควบคุมแรงงานไพร่ที่มีรากฐานในความจำเป็นของสังคมในสมัยนั้น เมื่อเกิดกฎหมายฉบับนี้ทำให้พวกไพร่ต่างต้องหามูลนายต้นสังกัดกันทั่วหน้า เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของตน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ของไพร่กับเจ้าขุนมูลนายจะเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ที่ให้การพึ่งพากัน

ลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์กันของคน 2 คนที่มีฐานะแตกต่างกัน ทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์แบบนี้จากความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และอำนาจบารมี จึงทำให้ผู้อุปถัมภ์ได้ให้ความช่วยเหลือและผู้รับอุปถัมภ์ไม่สามารถตอบแทนได้จึงทำให้เกิดการติดหนี้บุญคุณจนกลายเป็นการผูกมัดตัวผู้รับอุปถัมภ์ไว้กับผู้อุปถัมภ์[26] มูลนายต้องคอยควบคุมดูแลไพร่ให้อยู่ในภูมิลำเนา การเดินทางไปต่างถิ่นหรือการรับจ้างทำงานต่าง ๆ จะต้องให้มูลนายอนุญาตเท่านั้นต้องดูแลไม่ให้ไพร่หลบหนีต้องทำการไต่สวนลงโทษหากไพร่ทะเลาะวิวาทกันและความผิดนั้นไม่ร้ายแรงหากไพร่กระทำผิดต้องติดตามไพร่ไปส่งศาลมิฉะนั้นจะมีความผิด แต่ในขณะเดียวกันมูลนายก็ต้องให้ความคุ้มครอง

---

[24] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, “วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทย,” อักษรศาสตรพิจารณ์ 1, ฉ.9 (กุมภาพันธ์ 2517), 44.

[25] ขจร สุขพานิช, *ฐานันดรไพร่,* (กรุงเทพ: บจก. คอมแพคท์พริ้นท์ร์, 2542), 28.

[26] ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, *ระบบอุปถัมภ์,* (กรุงเทพ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 49.

ไพร่ไม่ให้ใครมากดขี่ข่มเหงและต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควร และมูลนายจะต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้ไพร่ดำเนินการทั้งในการเกณฑ์แรงงานและการรบ ส่วนไพร่ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อมูลนายด้วยการแสดงความจงรักภักดี ปฏิบัติตามคำสั่งและให้ของกำนัลหรือผลประโยชน์ตอบแทนแก่มูลนายเป็นการหวังประโยชน์จากมูลนายเพื่อจะได้ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน หรือได้ทำงานเบา แม้มีกฎหมายห้ามมูลนายใช้ไพร่หลวงทำงานส่วนตัวในขณะที่มูลนายควบคุมดูแลแต่ในความเป็นจริงมักจะมีการเบียดบังแรงงานไพร่ไว้ใช้ส่วนตัวอยู่เสมอ มีการแสวงหาประโยชน์จากไพร่มีการเกณฑ์แรงงานและบังคับเก็บส่วยจนเกินกำลังของไพร่จนมีการหลบหนีด้วยวิธีการต่างๆ บางครั้งมีการรวมตัวกันก่อการกบฏขึ้น[27] อาทิกบฏไพร่ญาณพิเชียร นำโดยญาณพิเชียร ในรัชสมัยพระมหาธรรมราชา[28] กบฏธรรมเถียร นำโดยธรรมเถียร และกบฏบุญกว้าง นำโดยบุญกว้าง ในรัชสมัยพระเพทราชา[29] แม้ว่าไพร่จะมีเสรีภาพในการเลือกมูลนายแต่ก็เป็นเสรีภาพที่น่าเจ็บปวด[30]เพราะต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือหาส่วยส่งเพื่อทดแทนการเกณฑ์แรงงาน เงินที่จะจ่ายแทนการเข้าเวรเกณฑ์แรงจำนวน 12-15 บาทต่อปีจึงเป็นอัตราที่สูงมากที่เป็นภาระที่ไพร่ต้องหามาให้เป็นเสรีภาพที่ปฏิเสธไม่ได้

จึงกล่าวได้ว่าระบบการเมืองในยุคกรุงศรีอยุธยานี้ให้ความสนับสนุนคุ้มครองระบบการขูดรีดทางเศรษฐกิจของชนชั้นศักดินาต่อชนชั้นไพร่ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้เลยว่าระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี่แหละที่มีบทบาทโดยตรงที่ส่งเสริมความมั่งคั่งให้กับชนชั้นศักดินาด้วยการแจกจ่ายที่ดินที่ทำกินให้อย่างล้นเหลือ แต่ในขณะเดียวกันก็บังคับให้ชนชั้นไพร่ต้องขึ้นสังกัดความเป็นไพร่กับมูลนายต้องทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นชนชั้นที่ถูกเบียดเบียนในสังคมไม่ว่าจะเป็นการเกณฑ์แรงงานหรือการขูดรีดภาษี[31]ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าเศรษฐกิจของชนชั้นไพร่ก็ยังถูกกำหนดโดยนายที่อยู่ในชนชั้นศักดินา ซ้ำยังถูกมอมเมาด้วยความคิดทางศาสนาเพื่อให้เกิดความเชื่อในเรื่องบุญทำกรรมแต่งเชื่อในบุญญาธิการ คนที่อยู่ในชนชั้นสูงกว่าถือว่าเป็นคนมีบุญมากกว่า คนที่มีบุญน้อยต้องยอมรับชะตากรรมและต้องยอมคนที่มีบุญมากกว่าจนกลายเป็นการสร้างทัศนคติยอมรับในความไม่เท่าเทียมกัน[32] เป็นการควบคุมพฤติกรรมของไพร่ให้พอใจและยอมรับฐานะอันต่ำต้อยของตนในสังคมขณะนั้น[33]แต่สิ่งเหล่านี้ไม่สามารถปิดกั้นความคิดความต้องการที่พวกเขาต้องการจะหนีให้พ้นจากสภาพความลำบากเช่นนี้ได้ เมื่อถูก

---

[27] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *หลักกฎหมายมหาชน,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), 218.

[28] สายสกุล เดชาบุตร, *กบฏไพร่ หรือผีบุญ,* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ดินแดน บุ๊ค, 2563), 13-25.

[29] เรื่องเดียวกัน, 31-39, 45-50.

[30] ชาติชาย พณานานนท์, *"ทาสอยุธยาในประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1"*, ศิลปวัฒนธรรม, 10 (10) สิงหาคม 2532, 96 - 113.

[31] **ภาษีที่เรียกเก็บจากไพร่**ในยุคกรุงศรีอยุธยาในรูปแบบเงินตราหรือสิ่งของเพื่อแทนการถูกเกณฑ์แรงงาน หรือวัสดุที่จำเป็นต่อรัฐเช่นมูลค้างคาวเพื่อใช้ผสมดินปืนสำหรับปืนใหญ่ หรือหาของป่าที่จำเป็นมาส่งมอบให้รัฐเช่นไม้หายาก หนังกวาง ทอง ดีบุก เพื่อส่งออก หรือใช้แรงงานเพื่อการเพาะเกษตร การก่อสร้างต่างๆ และงานที่ถูกมอบหมายให้ทำ

[32] กุลธิดา เกษบุญชู-มิ้ด, *เอกสารบันทึกการอภิปราย เรื่อง การใช้ Patron-Client Model ในการศึกษาสังคมไทย สถาบันไทยคดีศึกษา*, (กรุงเทพ: เอ็กซเปอร์เน็ท, 2524), 11.

[33] ปาเลกัวซ์, ญัง ปัปติส(เขียน), *เล่าเรื่องเมืองไทย,* แปลโดย สันติ ท.โกมลบุตร, (พระนคร: คุรุสภา, 2506), 206.

เอาเปรียบจนเกิดความทุกข์ยากและถูกด้อยค่าลงย่อมสร้างความคับแค้นใจจนนำไปสู่การต่อสู้เรียกร้องสิทธิเพื่อให้หลุดพ้นจากวงจรความทุกข์ยากและอำนาจของรัฐศักดินาในแผ่นดินกรุงศรีอยุธยาหลายต่อหลายครั้ง เป็นการต่อสู้ที่มีหลากหลายรูปแบบและวิธีไม่ว่าจะเป็นการต่อต้านแบบต่างคนต่างทำด้วยการหลบหนีการเกณฑ์แรงงาน หรือสร้างกองกำลังร่วมกันเพื่อต่อสู้กับอำนาจรัฐศักดินาอย่างเปิดเผยในลักษณะของกบฏ[34] (ได้กล่าวแล้วในข้างต้น)

1.3 ยุคกรุงธนบุรี (พ.ศ.2310-2325) (ค.ศ.1767-1782)

เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคกรุงธนบุรีถือเป็นยุคที่มีระยะเวลาสั้นที่สุดเพียง 15 ปีเนื่องจากเป็นยุคสมัยที่มีการทำศึกสงครามเพื่อกอบกู้เอกราชและรวบรวมแผ่นดินที่มีผู้ตั้งตัวเป็นใหญ่หลังการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 ให้แก่พม่าเกือบตลอดรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าตากสิน โดยการปกครองในยุคสมัยนี้ยังคงเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างอาณาจักรอยุธยา ยังคงใช้กฎหมายเดิมของกรุงศรีอยุธยา และได้มีการฟื้นฟูระบบไพร่ขึ้นมาอีกครั้งโดยให้มีการสักเลกไพร่ทุกคนเป็นการขึ้นทะเบียนไพร่เพื่อง่ายต่อการติดตามตัวและยังเป็นเครื่องตรวจสอบ ภายหลังได้ถูกใช้เพื่อจัดระเบียบชาติไทยขึ้นใหม่ จึงกล่าวได้ว่าระบบไพร่ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของชาติในทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา ถือเป็นกลไกในการสร้างหน่วยรวมหรือสร้างชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ภายหลังจากความพังพินาศของรัฐเดิม และยังมีบทบาทสำคัญในการทำให้คนไทยรวมตัวกันได้จนเกิดเป็นพลังที่นำไปสู่การฟื้นตัวของชาติไทย[35] บริบทของแรงงานในยุคนี้โดยเฉพาะแรงงานชาวจีนโพ้นทะเลที่เริ่มเข้ามาแสวงโชคในสมัยธนบุรี-รัตนโกสินทร์ ด้วยกระแสโลกสมัยที่มาพร้อมกับการปฏิวัติอเมริกาในปี ค.ศ.1776 (พ.ศ.2319) ได้ประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ ปฏิเสธอำนาจของราชาธิปไตยอังกฤษอย่างเด็ดขาดนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองที่ยึดมั่นในเรื่องของสิทธิเสรีภาพและอิสรภาพ[36]

1.4 ยุครัตนโกสินทร์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 1 – 3

จวบจนกระทั่งเข้าสู่รัชสมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ได้มีการสร้างอาณาจักรใหม่ตามแบบอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา และมีการฟื้นฟูสถาบันกษัตริย์รวมทั้งมีการรื้อฟื้นรูปแบบการบริหารปกครองบ้านเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามแบบฉบับกรุงศรีอยุธยาขึ้นมา ส่งผลให้การจัดองค์การทางสังคมเป็นลักษณะระบอบศักดินาที่เป็นองค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง มีการใช้แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตหลักเช่นเดิม ยุคนี้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างวัดสร้างวังของเจ้านายมากกว่าความเป็นอยู่ของราษฎร และการป้องกันการลุกรานจากอาณาจักรอื่น จึงให้มีการจัดวางโครงสร้างการจัดกองทัพที่ชายกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหาร ทำให้การสักไพร่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องโดยให้บังคับตามพระราชกำหนด พ.ศ. 2317 (ค.ศ.1774) ในสมัยพระเจ้าตากสินเพราะการสักไพร่มีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง

---

[34] สายสกุล เดชาบุตร, *กบฏไพร่ หรือผีบุญ,* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ดินแดน บุ๊ค, 2563), 13-50.

[35] ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 69-70.

[36] ศิลปวัฒนธรรม, *"4 กรกฎาคม 1776: สภาแห่งฟิลาเดลเฟียประกาศ "อิสรภาพ" ปลดแอกจากอังกฤษ,"* 2560, https://www.silpa-mag.com/this-day-in-history/article_642, สืบค้นเมื่อ 4 กรกฎาคม 2564.

ต่อบ้านเมือง[37] จึงทำให้มีการเกณฑ์แรงงานและเก็บส่วยจากคนชนชั้นไพร่ทั้งหลายเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับอาณาจักรสยาม เนื่องด้วยในยุคนี้ยังมีศึกสงครามเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แรงงานไพร่และทาสจึงเป็นสิ่งสำคัญ

การที่กษัตริย์ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ศาสนาเพื่อให้อุดมการณ์[38]ศาสนายังคงอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กล่าวได้ว่าเป็นยุคธรรมนิยมเพราะปรัชญากฎหมายไทยล้วนได้รับอิทธิพลจากพระพุทธศาสนาผ่านมาทางคัมภีร์ธรรมศาสตร์ทั้งสิ้นมีการพัฒนามาจากวัฒนธรรม จารีตประเพณีตลอดถึงหลักธรรมะและศีลธรรมอันดีงาม[39] ส่งผลให้หลักพุทธศาสนาเป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของกษัตริย์ตามหลักทศพิศราชธรรมสถาบันกษัตริย์ไทยจึงมีความแนบอิงกับศาสนาอย่างใกล้ชิด อันสืบเนื่องจากระบบศักดินาที่กษัตริย์มักจะอ้างตนเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศและหากจะใช้กำลังเพียงอย่างเดียวเพื่อการปกครองแบบสมัยทาสย่อมเป็นไปได้ยาก และด้วยสภาวการณ์ต่าง ๆ ในห้วงเวลานั้นทำให้กษัตริย์ต้องใช้สถาบันศาสนาเป็นเครื่องรับรองอำนาจของตนเพื่อให้เกิดการยอมรับและศรัทธาขึ้นในหมู่ประชาชนขึ้น ส่งผลให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องบุญทำกรรมแต่งจึงเป็นเครื่องมือในการอธิบายถึงความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมได้เป็นอย่างดี การเชื่อในเรื่องอิทธิฤทธิ์ปาฏิหาริย์ที่สืบทอดมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ถือว่ากษัตริย์เป็นสมมุติเทพเป็นผู้ที่สะสมบุญไว้มากที่สุด และเชื่อในชนชั้นความไม่เท่าเทียมกันเพราะมีบุญต่างกันไปเชื่อในเรื่องกฎแห่งกรรม ซึ่งเป็นการสวนทางกับหลักพุทธศาสนาเพราะรากของหลักพุทธศาสนาเป็นการสอนในเรื่องของความเท่าเทียมกันของทุกวรรณะและการรู้แจ้งบรรลุธรรม การมีสิทธิในชีวิตของตนเอง มีสิทธิที่จะทำดีทำชั่วได้ การที่มนุษย์ต้องเคารพในชีวิตทุกชีวิต จะต้องปฏิบัติดำรงอยู่ในศีลในธรรมเพื่อให้เกิดความสงบสุขโดยทั่วกัน เพราะมนุษย์ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากความมีสิทธิมนุษยชน[40] จนเป็นสิ่งที่ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาและกลายเป็นวัฒนธรรมปฏิบัติในสังคมที่คนที่อยู่ต่ำกว่าต้องยอมรับและจำนนต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้น และในรัชสมัยนี้ได้มีการชำระกฎหมายตราสามดวงใหม่ที่มีกฎหมายลักษณะต่างๆรวม 29 ลักษณะ[41]เพื่อให้รัดกุมขึ้นและได้กลายเป็นกฎหมายหลักที่ใช้มาตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึง รัชกาลที่ 5

ในช่วงรัชสมัยพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2) และพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) นอกเหนือจากปัญหาแรงงานไพร่ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ยังเกิดการแย่งชิงอำนาจ

---

[37] อคิน รพีพัฒน์, *พระมหากษัตริย์-ขุนนาง : นาย-ไพร่ ในโครงสร้างสังคมไทยยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์,* (กรุงเทพ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2560), 69-72.

[38] **อุดมการณ์** หมายถึงหลักการที่วางระเบียบไว้เป็นแนวปฏิบัติในสังคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้.

[39] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), 61.

[40] เสน่ห์ จามริก, *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน,* (กรุงเทพ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2545) 37.

[41] สุเมธ จานประดับ และคณะ, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก,* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), 40-41.

ของชนชั้นศักดินาจนสร้างความวุ่นวาย จนกระทั่งในยุคสมัยรัชกาลที่ 3 เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจกับฐานอำนาจใหม่ขึ้น เพราะเดิมการควบคุมกำลังพลที่เป็นไพร่ถือเป็นฐานของความมั่นคงและอำนาจทางการเมืองทำให้ไพร่กลายเป็นตัวแปรของอำนาจในยุคกรุงศรีอยุธยา ภายหลังได้เกิดการเปลี่ยนฐานอำนาจทางการเมืองจากการควบคุมกำลังคนในระบบไพร่ไปเป็นทรัพย์สินเงินทองทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากพลวัตทางการค้า ที่ประเทศเปิดทำการค้ากับชาวจีนควบคู่ไปกับการอพยพเข้ามาของชาวจีนเป็นจำนวนมากที่เข้ามาขายแรงงานด้วยระบบเศรษฐกิจในลักษณะผูกขาดผู้ได้ประโยชน์คือผู้มีอำนาจที่เป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศเท่านั้น ไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ ตกมาถึงชนชั้นไพร่เลย เมื่อถูกภาวะสังคมบีบคั้นจึงสร้างความกดดันให้กับพวกเขาจนต้องสู้เพื่อปกป้องตนเองจากการถูกลิดรอนสิทธิความเป็นมนุษย์ทั้งๆที่ชนชั้นไพร่เป็นผู้ผลิตแต่กลับไม่มีสิทธิที่จะใช้ผลผลิตนั้นอย่างเต็มที่กลับถูกเบียดเบียนผลประโยชน์ที่ควรได้รับ และเป็นชนชั้นที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคม ถ้าหากพิจารณาในฐานะแรงงานมนุษย์ที่ถูกกดขี่และลิดรอนสิทธิ ไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานเท่าใดชนชั้นไพร่ก็ยังคงเป็นผู้ถูกเกณฑ์แรงงานด้วยวัตถุประสงค์เดิม ๆ เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษในห้วงเวลาเดียวกันนี้ได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมเกิดชนชั้นแรงงานขึ้นอย่างชัดเจน[42] และมีการให้สิทธิเสรีภาพกับชนชั้นแรงงาน

1.5 ยุครัตนโกสินทร์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 4 - 5

เข้าสู่ยุคสยามเปิดประเทศในยุครัชสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ตามกระบวนการตกลงในสนธิสัญญาบาวร์ริ่งที่ได้ลงไว้ในปี พ.ศ.2398 (ค.ศ.1855)[43] อันสืบเนื่องจากที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและกดดันจากประเทศอาณานิคมทั้งหลาย จึงต้องตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในการเปิดประตูการค้ากับต่างชาติ จากเดิมระบบเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ได้พัฒนามาสู่การผลิตเพื่อการค้า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบศักดินามาเป็นการผสมผสานกับระบบทุนนิยม ระบบการค้าที่เคยผูกขาดก็กลับกลายมาเป็นการค้าแบบเสรี มีการหลั่งไหลเข้ามาอย่างต่อเนื่องของกลุ่มแรงงานจีนเข้ามาขายแรงงานซึ่งไม่ได้ถูกรวมเข้าในระบบไพร่ด้วยแต่ต้องเสียเงินผูกปี้ให้กับรัฐทุก ๆ 3 ปี[44] จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้ใช้แรงงานได้รับค่าตอบแทน เมื่อชาวจีนจำนวนมากอพยพเข้ามาขายแรงงานทำให้แรงงานหาง่าย และส่งผลให้ผู้ขายแรงงานมีจำนวนมากทำให้ผู้ซื้อแรงงานมีโอกาสที่จะต่อรองราคาได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดการกดค่าแรงเกิดการเอารัดเอาเปรียบเพราะการเข้ามาขายแรงงานของชาวจีนเป็นลักษณะแรงงานอิสระจึงไม่มีนายคอยคุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือ ทำให้กลุ่มแรงงานจีนต้องช่วยกันเองด้วยการรวมกลุ่มกันใน

---

[42] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ,* (กรุงเทพ: บริษัท ธรรมสาร จำกัด, 2536), 7, 11-13.

[43] ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 89-94.

[44] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *หลักกฎหมายมหาชน,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), 218-219.

ลักษณะของ “อั้งยี่”[45] เพื่อเป็นการดูแลปกป้องสิทธิประโยชน์ของกลุ่มไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง ทำให้ต้องออกกฎหมายอั้งยี่ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำในลักษณะอั้งยี่ ร.ศ.116 เพื่อมาควบคุมการรวมตัวของแรงงานจีน เพราะรัฐไทยมองว่าเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคงของประเทศที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมอย่างเข้มงวด ทำให้อั้งยี่กลายเป็นสิ่งต้องห้ามในสังคมไทยนับตั้งแต่นั้นมา และภายหลังพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำในลักษณะอั้งยี่ ร.ศ.116 ได้พัฒนาเป็นประมวลกฎหมายอาญา จึงได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 209 ในเรื่องความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ในภาคความผิดลักษณะที่ 5 ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน อย่างไรก็ตามแม้จะมีแรงงานต่างชาติหลั่งไหลกันเข้ามาเพื่อใช้แรงงานอย่างมากมายแต่ระบบการเกณฑ์แรงงานไพร่ก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องเช่นกัน

ความแตกต่างระหว่างแรงงานไพร่ไทยกับแรงงานจีนคือการเกณฑ์แรงงานไพร่ไทยเพื่อใช้งานเป็นของฟรี ส่วนรายได้เพื่อการดำรงชีพของแรงงานไพร่คือการทำนานอกช่วงเวลาเกณฑ์แรงงานซึ่งทำได้แค่เพียงพอกับการเลี้ยงชีวิตเท่านั้น ถ้าหากไม่พอกินก็ต้องขายตัวขายลูกขายเมียไปเป็นทาสสะท้อนให้เห็นถึงแรงงานไพร่ผู้อาภัพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบถูกกดขี่ซ้ำซ้อนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ในขณะเดียวกันการใช้แรงงานจีนจะได้รับค่าจ้างเป็นตัวเงินพวกเขาจึงดำรงชีพด้วยการขายแรงงาน เมื่อระบบนายทุนเกิดขึ้นควบคู่กับระบบศักดินาทำให้ชาวจีนที่พอมีอันจะกินตั้งตนเป็นนายทุนเข้ามาผูกขาดอาชีพการเก็บภาษีเพื่อความมั่นคงทางสังคมจึงเกิดเป็นชนชั้นใหม่ขึ้นในแผ่นดินสยามคือชนชั้นกลางด้วยสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเช่นนี้มีชนชั้นกลางที่เป็นชาวจีนย่อมมีโอกาสเป็นนายภาษีแบบผูกขาดได้อย่างง่ายดาย ในห้วงเวลาดังกล่าวระบบขูดรีดเริ่มเกิดขึ้นโดยมีการขูดรีดภาษีกับพวกชาวไร่ชาวนาผู้ยากจนอย่างไร้ความปรานี มีการบังคับขู่เข็ญด้วยวิธีการต่างๆ มีทั้งใช้กำลังและกฎหมายบีบบังคับ รัฐเองก็ไม่ได้ใส่ใจให้ความช่วยเหลือใดๆ กับชาวไร่ชาวนาผู้ยากจนเลย กลับไปสนับสนุนการกระทำที่เอารัดเอาเปรียบและเข้าข้างนายภาษีชาวจีนมีการลงโทษผู้ที่ไม่ยอมจ่ายภาษีด้วยวิธีการต่างๆ นาๆ โดยไม่มีการไต่สวนก่อน

เป็นความงอกเงยของขบวนการขูดรีดซึ่งแต่เดิมมีเพียงชนชั้นศักดินาเท่านั้นที่ทำการขูดรีด จึงเพิ่มการขูดรีดขึ้นเป็น 2 ชั้นจากความอัดอั้นที่สะสมมาจากการถูกขูดรีดอากรในยุคข้าวยากหมากแพง พวกเขาได้พยายามร้องทุกข์ต่อรัฐแต่ก็ไม่ได้รับการใส่ใจ[46] เสียงของชนชั้นไพร่มักถูกกดลงจนไม่ได้ยิน เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนกันมากขึ้นก็จะพากันเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องจึงเป็นเหตุให้เกิดกบฏชาวนาขึ้นอีกหลายต่อหลายครั้งในเวลาต่อมา ในยุคนี้ถือว่าสยามมีนโยบายเปิดประตูประเทศจึงมีการติดต่อและการเข้ามาของชาวตะวันตกอย่างมากมายจึงให้สิทธินอกอาณาเขตกับชาวต่างชาติตามหลักสิทธิตามแบบฉบับของประเทศแถบตะวันตก

---

[45] **อั้งยี่** หมายถึง สมาคมลับของคนจีนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย เพื่อใช้จัดการดูแล และแสวงหาผลประโยชน์กันเองในกลุ่มคนจีนอพยพที่เข้ามาเป็นแรงงาน และค้าขายในประเทศไทย ปกครองกันด้วยระเบียบและกฎที่ตั้งขึ้นกันเองในอั้งยี่นั้น ๆ โดยแยกเป็นหลายอั้งยี่ แล้วแต่ใครจะเข้าร่วมกับอั้งยี่ใด

[46] จิตร ภูมิศักดิ์, *โฉมหน้าศักดินาไทย,* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ศรีปัญญา, 2550), 205, 217-221.

แต่กลับไม่ได้ให้ความคุ้มครองดูแลกลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกรชาวสยามดังเช่นชาวต่างชาติ แม้ในห้วงเวลาดังกล่าวกลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกรชาวสยามได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างชัดเจน พวกเขาต้องใช้แรงงานหรือขายแรงงานเพื่อแลกกับความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น แต่กลับไม่มีการออกกฎหมายที่ให้การับรองและคุ้มครองสิทธิ ต่อพวกเขาแต่อย่างใด

กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกรก็ยังคงเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับสิทธิยังคงเป็นชนชั้นไพร่ที่ไร้การเหลียวแลจากรัฐบาลเสมอ พวกเขายังคงเป็นผู้ถูกเกณฑ์แรงงานเพื่อใช้ในการผลิตภายใต้สังกัดของมูลนายและเพื่อการป้องกันประเทศอยู่เช่นเดิม ยังคงไม่มีสิทธิอย่างชนชั้นอื่น ๆ ในสังคม เหล่านายทุนจีน (เจ้าสัว) เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องภายใต้ระบบเจ้าภาษีนายอากร ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 จากการอุปถัมภ์ค้ำชูของชนชั้นศักดินาที่มีอิทธิพลทางการเมือง เมื่อเข้าสู่ยุครัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) นายทุนจีนเริ่มมีตัวตนในสังคมไทย เพราะได้รับการอุปถัมภ์จากพระราชวงศ์ บ้างก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นขุนนางมียศถาบรรดาศักดิ์ ในบางครอบครัวสามารถก่อร่างสร้างตระกูลด้วยการถวายลูกสาวให้เป็นบาทบริจาริกาของกษัตริย์ หรือแต่งงานกับตระกูลใหญ่ๆของกรุงเทพฯ และมีการสร้างสายสัมพันธ์กับสมาชิกราชวงศ์ในลักษณะเดียวกันทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับชนชั้นศักดินาสยามมากยิ่งขึ้น[47] เช่น ตระกูลโชติกเสถียร โชติกพุกกณะ และโชติสวัสดิ์ ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาโชฎึกราชเศรษฐี นอกจากนี้ยังมีตระกูลเลาหะเศรษฐี สมบัติศิริ พิศาลบุตร และพิศลยบุตร ส่งผลให้นายทุนจีนมีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจจึงเกิดระบบการขูดรีดที่รุนแรงขึ้น ชนชั้นไพร่ไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อรองใดๆ ได้นอกจากยอมรับต่อสภาพที่เกิดขึ้น

ในยุคนี้มีการปฏิรูปโครงสร้างและการจัดตั้งสถาบันบริหารและระบบราชการสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก มีการรวบรวมกำลังตามหัวเมืองต่างๆ กลับเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาในที่เดียวจึงเป็นการสร้างฐานอำนาจของกษัตริย์ให้มีความเข้มแข็งขึ้น และเพื่อเป็นการลดทอนอำนาจบารมีของเหล่าขุนนางอำมาตย์ลงจึงจำเป็นที่จะต้องลดจำนวนของไพร่พลในสังกัดลงจนหมดไป[48] เพราะในห้วงเวลานั้นสยามได้เปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ส่งผลให้ชาวนาผู้ใช้แรงงานทั้งหลายกลายมาเป็นพลเมืองในบังคับใต้กฎหมายของสยามที่ไม่ใช่ทาสหรือไพร่ผู้ถูกเกณฑ์แรงงานภายใต้บังคับของมูลนายอีกต่อไป และมีการประกาศเลิกทาสในปี พ.ศ. 2448 (ค.ศ.1905) รวมทั้งการยกเลิกระบบเกณฑ์แรงงานไพร่และทาสแต่เป็นเพียงแค่บางมณฑลเท่านั้น ในการปลดปล่อยให้แรงงานพลเมืองสยามที่เป็นไพร่และทาสได้รับอิสระ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมที่เปลี่ยนไปตามยุคตามสมัยเพราะได้รับอิทธิพลของตะวันตกจึงส่งผลให้เราต้องเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ช่วงศตวรรษที่ 16-18[49] จึงทำให้ประเทศไทยเกิด

---

[47] คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มติชน, 2562), 49-50.

[48] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์ซิลค์เวอร์ม, 2546), 284-286.

[49] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), 133.

การพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองขึ้น และยังได้มีการสังคายนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสังคมโลก

ในปีเดียวกันกลับออกกฎหมายใหม่มาทดแทนเรียกว่า “พ.ร.บ.ลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124” เป็นการทดแทนการเกณฑ์แรงงานระบบไพร่แบบเดิม การยกเลิกระบบไพร่และทาสที่มีความยืดเยื้องพัวพันมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ไพร่และทาสทั้งหลายจึงได้รับการปลดปล่อยหลุดพ้นจากกฎหมายเกณฑ์แรงงานโดยทั่วหน้า จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญคือการล้มเลิกฐานันดรไพร่และระบบทาสถือเป็นการสิ้นสุดของระบบไพร่และทาส ถือว่าเป็นการคืนสิทธิอันชอบธรรมในความเป็นมนุษย์ให้แก่ไพร่ทั้งหลายอย่างแท้จริงตามหลักของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ [50] จึงนับได้ว่าเป็นก้าวที่สำคัญอย่างยิ่งของการปฏิรูปสังคม การเมือง และเศรษฐกิจในสยาม นำความเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลมาสู่สยามประเทศ แม้จะมีการคืนสิทธิความเป็นคนให้กับชนชั้นไพร่ก็ไม่ได้ทำให้ชีวิตของพวกเขาดีขึ้น เพราะพวกเขาก็ยังคงไม่ได้รับสิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตนเอง การต้องออกมาต่อสู้อย่างเดียวดายโดยไม่มีพรรคพวกย่อมถูกบีบคั้นทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ซ้ำยังถูกขูดรีดจากทางราชการอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่ความขัดแย้งขึ้นในสังคมทำให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบระเบิดขึ้นในรูปแบบของกบฏ อาทิ กบฏอ้ายเชียงแก้ว นำโดยอ้ายเชียงแก้ว ชาวกูยหรือข่า ในสมัยรัชกาลที่ 1[51] กบฏสาเกียดโง้ง นำโดยอ้ายสมีสา ในสมัยรัชกาลที่ 2[52] กบฏพญาผาบเชียงใหม่ นำโดยพระยาปราบสงคราม กบฏศึกสามโบก นำโดยนายหนู นายจวนและอีกคนไม่ทราบชื่อ กบฏผีบุญภาคอีสาน นำโดยองค์แก้วหรือบักมี กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ นำโดยพะกาหม่องและสลาโปไชย ในสมัยรัชกาลที่ 5[53] ฉะนั้น สิ่งที่เป็นตัวบ่งชี้ว่าชีวิตของชนชั้นไพร่มีความยากแค้นเพียงใดนั้นอนุมานได้จากจำนวนกบฏที่เกิดขึ้นอย่างดาษดื่น ที่ล้วนแล้วเป็นที่มักถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบถูกรีดไถ่จากทางการและถูกขูดรีดผลผลิตส่วนเกินอย่างไม่เป็นธรรม จึงเกิดการปลุกระดมชาวไร่ชาวนาชนให้ร่วมประชาชนในเหตุการณ์กบฏที่กล่าวมาแล้วโดยใช้ปัจจัยที่เป็นปัญหาในการชี้ชวนและโน้มน้าวให้เกิดอุดมการณ์ร่วมกันในการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นจากความทุกข์ยาก ให้เกิดการดูแลปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเองและกลุ่มและเพื่อให้หลุดพ้นจากการครอบงำของชนชั้นศักดินาและผู้มีอำนาจ

ถึงจะเป็นการลำบากและยากอย่างยิ่งที่เหล่าไพร่จะลุกขึ้นก่อการใหญ่ท่ามกลางความเข้มแข็งมั่งคงของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม เมื่อถึงคราวอับจนหนทางก็ต้องสู้เพราะไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่มีสิทธิอย่างคนอื่นแม้สุดท้ายต้องจบลงด้วยความพ่ายแพ้ทุกครั้ง หรือ

---

[50] **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** หมายถึง คุณสมบัติ จิตใจ สิทธิเฉพาะตัวที่พึงสงวนของมนุษย์ทุกคน และรักษาไว้มิให้บุคคลอื่นมาล่วงละเมิดได้ การถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งต้องได้รับความคุ้มครอง และได้รับความยุติธรรมจากรัฐ

[51] สายสกุล เดชาบุตร, *กบฏไพร่ หรือผีบุญ*, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ดินแดน บุ๊ค, 2563), 54-62.

[52] เรื่องเดียวกัน, 67-72.

[53] เรื่องเดียวกัน, 75-106, 111-127, 129-171, 172-196.

แม้กระทั่งการรวมตัวกันของกรรมกรรถรางในปลายปี พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) ก่อตั้งสมาคมแรงงานขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประหยัด สงเคราะห์ผู้ชราและคนพิการ รวมทั้งส่งเสริมความสามัคคีฯลฯ โดยรัฐได้ตีกรอบให้สามารถดำเนินกิจกรรมเพียงด้านสังคมสงเคราะห์เท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมันย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะกิจกรรมใดๆ ของสมาคมแรงงานย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นนั่นจึงหลีกเลี่ยงไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองย่อมเป็นไปไม่ได้ จึงทำให้สมาคมกรรมกรรถรางเข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ภายหลังได้มีการออกฎหมายเกี่ยวกับคนงานแต่ให้ความคุ้มครองเพียงบุคคลต่างชาติเท่านั้น กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกรสยามกลับไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงรัฐที่มองความเป็นคนที่ไม่เท่าเทียมกันเป็นเรื่องธรรมดา

เมื่อสังคมไทยก้าวสู่ความรัฐชาติด้วยภายหลังที่มีการเลิกทาสยกเลิกระบบไพร่ทำให้เริ่มเกิดชนชั้นแรงงานขึ้น[54] เพราะเริ่มเกิดระบบการผลิตในภาคอุตสาหกรรมขึ้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างทางสังคมที่มีผลอย่างมากต่อการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานอันเป็นสิทธิทางการเมืองที่สำคัญแต่กลับยังไม่ปรากฏ ทั้งๆ ที่สิทธิทางการเมืองของชนชั้นแรงงานและพลเมืองสยามจะเป็นตัวบ่งบอกตัวตนความเป็นรัฐชาติได้อย่างแท้จริง หรือหากแม้จะมีก็เป็นการรวมกลุ่มเป็นสมาคมแบบไม่เป็นทางการเพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้ผู้ใช้แรงงานยังไม่มีตัวแทนที่จะพิทักษ์ดูแลปกป้องสิทธิประโยชน์ของกลุ่มอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่าการสร้างชาติและรัฐชาติของสยามประเทศเกิดขึ้นเป็นคู่ขนานกับการเพิ่มขึ้นของอำนาจกษัตริย์และอุดมการณ์ระบบกษัตริย์ใหม่ ฉะนั้น ชาติจึงไม่ใช่การรวมตัวของประชาชนที่หลากหลาย แต่กลับกลายเป็นกระบวนการสร้างให้กษัตริย์เป็นหนึ่งเดียวกับชาติอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ ให้ชาติกลายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มีสถาบันกษัตริย์อยู่บนจุดที่สูงสุดเสมอย่อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นชาติสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง[55] หากมองย้อนกลับไปประเทศพัฒนาทั้งหลายในเวลาดังกล่าวได้ให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนทุกกลุ่มและในทุกด้านจนเกิดตัวแทนของกลุ่มชนชั้นแรงงานขึ้น[56]

1.6 ยุครัตนโกสินทร์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 - 7

ในรัชสมัยของพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) และพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) การปกครองประเทศยังคงยึดถือการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในห้วงรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ที่ต้องประสบกับปัญหาหลายด้านไม่ว่าจะเป็นการระบาดของโรคฝีดาษหรือไข้ทรพิษที่ทำให้ชาวสยามต้องทุกข์ระทมอย่างสาหัส ซ้ำร้ายยังมีโรคอุบัติใหม่หรือไข้หวัดใหญ่สเปน (Spanish Flu) ในปี พ.ศ.2461 (ค.ศ.1918) แม้ว่าประเทศสยามมีกรมสาธารณสุขแล้วก็ตามแต่หากยังไม่มียารักษาและไม่รู้วิธีการรับมือ ทำให้ประชาชนชาวไทยต้องล้มตายถึงแปดหมื่นกว่าคน และคนที่เสียชีวิตส่วนใหญ่เป็นคนชนบทที่อยู่รอบปริมณฑลกรุงเทพฯ เพราะความ

---

[54] ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 102.

[55] คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย,* (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มติชน, 2562), 110 -112.

[56] พฤทธิสาณ ชุมพล, *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ,* (กรุงเทพ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), 26.

เหลื่อมล้ำของสังคมที่ผลักให้คนยากจนตามชนบทไม่มีโอกาสได้เข้าถึงระบบสาธารณสุขอย่างคนในเมือง เป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจที่ย่ำแย่อยู่ก่อนจนพังพินาศ จึงเกิดการย้ายถิ่นฐานเพื่อมาขายแรงงานของคนในชนบทแต่กลับต้องถูกกดขี่ขูดรีดเอาเปรียบจากนายทุน เป็นแรงกดดันให้ผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันเรียกร้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดสิทธิในหมู่ผู้ใช้แรงงาน แม้ภายหลังสยามได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่กลับไม่รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ที่เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิแห่งมนุษยชน ในแง่ของการคุ้มครองแรงงานกลับไม่ได้ให้ความสำคัญทั้งๆ ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2462 และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ระบุให้ประเทศไทยออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ทางการไทยในขณะนั้นได้ให้เหตุผลว่า “แรงงานไม่ใช่คนไทย ไม่จำเป็นต้องคุ้มครอง”[57] สะท้อนให้เห็นถึงการที่ผู้ปกครองที่ออกกฎหมายมองว่าแรงงานไม่ใช่พวกเราแต่เป็นคนอื่น จึงทำให้แรงงานยังคงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งๆ ที่การสร้างบ้านสร้างเมืองนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันล้วนมาจากแรงงานของพวกเขาทั้งสิ้น หากเพียงรัฐยินยอมลงนามรับรองพันธสัญญาอนุสัญญาฉบับที่ 87 และที่ 98 ก็จะส่งเสริมให้เกิดสิทธิในกลุ่มผู้ใช้แรงงานอย่างประเทศที่พัฒนาทั้งหลาย ความแตกต่างและเหลื่อมล้ำล้วนเกิดจากสิทธิที่แตกต่างกันทั้งสิ้น

การเอารัดเอาเปรียบของนายจ้างต่อผู้ใช้แรงงานก็ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่องในทุกยุคทุกสมัย เมื่อมีการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตนเองกลับต้องถูกไล่ล่าจับกุมคุมขังเยี่ยงนักโทษ ด้วยชะตากรรมของราษฎรผู้ยากไร้และผู้ใช้แรงงานภายใต้ระบอบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เผชิญอยู่เต็มไปด้วยความทุกข์ ยากจน อับจนหนทาง หมดสิ้นโอกาสจึงทำให้มีชีวิตที่ถูกเอารัดเอาเปรียบถูกกดขี่ข่มเหงอยู่ร่ำไป แม้เข้าสู่รัชสมัยรัชกาลที่ 7 สิทธิของกลุ่มผู้ใช้แรงงานก็ยังไม่เกิดขึ้น ในห้วงเวลานี้เศรษฐกิจประเทศตกต่ำถึงที่สุดชาวไร่ชาวนาผู้ใช้แรงงานต้องประสบกับความลำบาก มีการเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐแต่กลับถูกรัฐขูดรีดภาษีอย่างหนัก แม้จะมีการออกกฎหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือแต่ก็เอนเอียงและเอื้อประโยชน์ต่อชนชั้นสูงทั้งสิ้น นอกจากนั้นยังมีการปลุกฝังและปิดกั้นความคิดไม่ให้มีการคิดนอกกรอบและจำกัดสิทธิเสรีภาพในทุกด้าน จนทำให้ผู้ใช้แรงงานต้องยอมจำนนต่อสภาพทั้งๆ ที่ไม่เต็มใจ สิ่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ต่างๆ ล้วนเป็นของชนชั้นศักดินา ในทางกลับกันชนชั้นต่ำที่เป็นผู้ใช้แรงงาน(กรรมกรและชาวนา) แทบจะไม่มีสิทธิไม่มีเสียงใดๆ และไม่ค่อยได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐบาลเลย ปัญหาสำคัญคือการไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้เพราะความกระจัดกระจายของกลุ่มแรงงานอันเกิดจากระบบเศรษฐกิจและสังคมที่บีบรัดและความจงใจของรัฐที่ไม่ต้องการให้มีการรวมกลุ่มกันในหมู่ของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับ

---

[57] The Citizen.Plus Thai PBS, *ขบวนการแรงงานเยอรมัน-ไทย ประวัติศาสตร์ในความเหมือนที่แตกต่าง,* 7 September 2016, https://www.thecitizen.plus/node/9438.

พระราชดำรัสของรัชกาลที่ 7 ที่ไม่เห็นด้วยกับการที่คนงานหรือผู้ใช้แรงงานจะมีสิทธิรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน[58] จึงเป็นเหตุให้ไม่มีกฎหมายที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน อันเป็นผลให้ผู้ใช้แรงงานมักถูกกดขี่ได้อย่างง่ายดายจากผู้มีอำนาจ

2. บทสรุป

บริบทของแรงงานไทยในอดีตที่ถูกเรียกว่าระบบไพร่นั้นเป็นไปตามรูปแบบการปกครองของแต่ละยุคสมัย หากวิเคราะห์ผ่านประวัติศาสตร์ของไทยตั้งแต่ยุคสุโขทัย อยุธยา รัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จะพบว่าในแรงงานยุคสุโขทัยมีหน้าที่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานเพื่อไปใช้แรงงานให้กับทางราชการตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นการควบคุมกำลังคนแบบง่ายๆที่ทุกคนจะขึ้นตรงต่อกษัตริย์ นอกเหนือจากเวลาราชการแรงงานมีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองภายใต้กฎหมาย เมื่อเข้าสู่ยุคกรุงศรีอยุธยาเริ่มมีโครงสร้างที่ซับซ้อนมากขึ้นจึงกำหนดให้ไพร่ต้องหามูลนายสังกัดเพื่อแลกกับการได้รับสิทธิในการจับจองที่ดินและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ในขณะเดียวกันไพร่มีหน้าที่ต้องใช้แรงงานทำงานให้กับมูลนายและมีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งระบบนี้ได้ใช้มาจนถึงยุครัตนโกสินทร์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อเข้าสู่ยุครัชกาลที่ 4 แม้แรงงานไพร่จะมีสิทธิในดำรงชีพมากขึ้นแต่ก็ยังคงต้องถูกเกณฑ์แรงงานเช่นเดิม จนกระทั่งรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ประกาศเลิกทาสที่เป็นสัญลักษณ์ของการยอมรับสิทธิและเสรีภาพของการเป็นมนุษย์ทำให้สิ้นสุดของระบบไพร่ ซึ่งสรุปได้ว่าสิทธิแรงงานไทยในอดีตที่ผ่านมาเป็นไปตามสภาพสังคมไทยและอิทธิพลของแนวคิดความเชื่อที่ได้รับมาจากศาสนา วัฒนธรรมและจารีตประเพณี โดยเฉพาะจากอินเดียและขอม ประกอบกับความจำเป็นของยุคสมัยก่อนการจัดระบบสังคมที่สอดคล้องกับบริบทในขณะนั้นเป็นธรรมดาที่กษัตริย์ต้องพยายามรวบรวมคนและรวบรวมดินแดน การจัดระบบทางสังคมในยุคนั้น ฉะนั้น เมื่อเข้าสู่สังคมยุคใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้มีการหล่อหลอมแนวคิดทางตะวันตกประกอบกับการเกิดขึ้นขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO)ในเรื่องเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพ รัฐบาลไทยได้คำนึงถึงความสำคัญอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ เนื่องด้วยรัฐเห็นว่ามนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีและเอาไว้ใช้เพื่อการดำรงชีวิต รัฐจึงต้องเคารพและให้การรับรองคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพอย่างแท้จริง ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับบริบทของแรงงานไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 จะพบว่าผลของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมและยังส่งผลถึงวัฒนธรรมจารีตประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นเปลี่ยนตามไปด้วย สังคมจึงต้อง

[58] ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, *แรงงานวิจารณ์เจ้า ประวัติศาสตร์ราษฎรผู้หาญกล้าท้าทายสมบูรณาญาสิทธิ์ไทย*, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2564), 81-82.

ปรับตัวตามเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้นจนนำไปสู่การใช้ความรุนแรง เพราะผู้ใช้แรงงงานคือกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโต ฉะนั้น ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเป็นสิ่งที่ทำให้คนในปัจจุบันได้รับรู้ถึงเรื่องราวทางการเมืองและสังคมเมื่อครั้งในอดีต ทำให้เห็นภาพสะท้อนโครงสร้างทางการเมืองและสังคมในยุคสมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. 2475 ในบริบทของผู้ใช้แรงงาน วัฒนธรรม ความเชื่อและจารีตประเพณีต่าง ๆ ที่ไม่เพียงแค่ทำให้เรารู้ว่าเมื่อครั้งอดีตสังคมของเราเป็นอย่างไรและทำให้เราได้เห็นมุมต่าง ๆ ในบริบทของแรงงานที่มีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่อย่างไรผ่านประวัติศาสตร์ในแต่ละยุค ทำให้เข้าใจถึงรูปแบบทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปจนพัฒนามาเป็นแรงงานไทยในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

กุลธิดา เกษบุญชู-มิ้ด. *เอกสารบันทึการอภิปราย เรื่อง การใช้ Patron-Client Model ในการศึกษาสังคมไทย สถาบันไทยคดีศึกษา.* กรุงเทพฯ: เอ็กซเปอร์เน็ท, 2524.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558.

ขจร สุขพานิช. *ฐานันดรไพร่.* กรุงเทพฯ: บจก. คอมแพคท์พริ้นทร์, 2542.

คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2562.

จิตร ภูมิศักดิ์. *โฉมหน้าศักดินาไทย.* นนทบุรี: สำนักพิมพ์ศรีปัญญา, 2550.

จิตร ภูมิศักดิ์. *สังคมไทยลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาก่อนสมัยศรีอยุธยา.* นนทบุรี: ศรีปัญญา, 2564.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. “วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทย.” *อักษรศาสตรพิจารณ์* 1, ฉ.9 (กุมภาพันธ์ 2517): 44.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. *ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ.* กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมสาร จำกัด, 2536.

ชาติชาย พณานานนท์. “ทาสอยุธยาในประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1”. *ศิลปวัฒนธรรม* 10, (10) สิงหาคม 2532.

ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. *ระบบอุปถัมภ์.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ปรีชา ช้างขวัญยืน. ความยุติธรรม. *ในเอกสารสอนชุดวิชาปรัชญาการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535

ปาเลกัวซ์, ญัง ปัปติส. *เล่าเรื่องเมืองไทย.* แปลโดย สันติ ท.โกมลบุตร. พระนคร: คุรุสภา, 2506.

ปัญญา วิวัฒนานันท์. *อังกฤษ จักรวรรดิที่พระอาทิตย์ไม่เคยตกดิน.* กรุงเทพฯ: ยิปซี, 2559.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ.* กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม, 2546.

พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภพฤฒิยากร. *เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม.* พระนคร: โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2500.

พฤทธิสาณ ชุมพล. *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ไพฑูรย์ มีกุศล. “การศึกษาสังคมและวัฒนธรรมไทย.” *วารสารวิชาการ มนุษย์และสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.* 1 ฉ.1, มกราคม - มิถุนายน 2560

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. *หลักกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

ร.แลงกาต์. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1.* พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478.

ลิขิต ธีรเวคิน. *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. *แรงงานวิจารณ์เจ้า ประวัติศาสตร์ราษฎรผู้หาญกล้าท้าทายสมบูรณาญาสิทธิ์ไทย.* กรุงเทพฯ: มติชน, 2564.

ศิลาจารึกลักษณะโจร. *ประชุมศิลาจารึก ภาค 3.* พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.

สมชาย กษิติประดิษฐ์. *สิทธิมนุษยชน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

สายสกุล เดชาบุตร. *กบฏไพร่ หรือผีบุญ.* นนทบุรี: สำนักพิมพ์ ดินแดน บุ๊ค, 2563.

สุเมธ จานประดับ และคณะ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

เสน่ห์ จามริก. *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2545.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

อสัมภินพงศ์ ฉัตราคม. *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

อคิน รพีพัฒน์. *พระมหากษัตริย์-ขุนนาง: นาย-ไพร่ ในโครงสร้างสังคมไทยยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์.* กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2560.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.* กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานาสิ่งพิมพ์, 2544.

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ วี.เจ.พริ้นติ้ง, 2544.

ศิลปวัฒนธรรม. *4 กรกฎาคม 1776: สภาแห่งฟิลาเดลเฟียประกาศ "อิสรภาพ" ปลดแอกจากอังกฤษ.* 4 กรกฎาคม 2564, https://www.silpa-mag.com/this-day-in-history/article_642.

The Citizen.Plus Thai PBS. *ขบวนการแรงงานเยอรมัน-ไทย ประวัติศาสตร์ในความเหมือนที่แตกต่าง.* 7 September 2016, https://www.thecitizen.plus/node/9438.

รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย

A Model of participative wisdom of the elderly in Pa Sang Subdistrict Administrative Organization, Wiang Chiang Rung District, Chiang Rai Province.

วราดวง สมณาศักดิ์*
สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ 9 ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100
Waraduang Sommanasak
School of Political Science and Public Administration
Chiangrai Rajabhat University
80 Moo 9 Tambol Bandoo Muang Subdistrict Chiangrai Province 57100
Email: waraduang@hotmail.com

Received: February 08, 2022
Revised: May 02, 2022
Accepted: May 12, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ 2) เพื่อสร้างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย และ 3) เพื่อตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย จำนวน 300 คน ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการความรู้เพื่อสร้างรูปแบบ จำนวน 3 คนและผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบรูปแบบ จำนวน 5 คน

โดยใช้เครื่องมือวิจัย 3 แบบ ประกอบด้วย แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ และแบบสัมภาษณ์โดยใช้แบบประเมิน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์เนื้อหา

---

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผลการศึกษาพบว่า 1) องค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ (ก) การมีส่วนร่วมสร้างความรู้ภูมิปัญญา (ข) การมีส่วนร่วมบริหารจัดการเก็บความรู้ภูมิปัญญา (ค) การมีส่วนร่วมถ่ายโอนและเผยแพร่ความรู้ภูมิปัญญา (ง) การมีส่วนร่วมนำความรู้ภูมิปัญญาไปใช้ (จ) การมีส่วนร่วมประเมินการจัดความรู้ภูมิปัญญา และ (ฉ) การมีส่วนร่วมแสวงหาความรู้ภูมิปัญญา 2) รูปแบบกระบวนการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง จุดเริ่มต้นภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ ขั้นตอนที่สอง การสร้างภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ และขั้นตอนที่สาม กระบวนการถ่ายทอดภูมิปัญญา และ 3) การตรวจสอบรูปแบบ 3 ด้าน ได้แก่ ความเป็นประโยชน์ ความเป็นไปได้ และความเหมาะสมในภาพรวมอยู่ในเกณฑ์ที่รูปแบบสามารถนำไปปฏิบัติได้

คำสำคัญ: กระบวนการจัดการความรู้, ภูมิปัญญา, มีส่วนร่วม

Abstract

The objectives of this research have threefold including were 3 items: 1) to study the components of participative wisdom knowledge management of the elderly 2) to create a model of knowledge management with participative wisdom of the elderly in Pa Sang Subdistrict Administrative Organization Wiang Chiang Rung District and 3) to examine a model of knowledge management with participative wisdom of the elderly in Pa Sang Subdistrict Administrative Organization Wiang Chiang Rung District. The population in this study was elderly people in Pa Sang Subdistrict Administrative Organization Wiang Chiang Rung District 300 people, specialists and experts in knowledge management 3 people and specialists and experts for validate the model 5 people, using 3 types of research tools comprising a questionnaire, an interview form and a formal interview form using an assessment form. The data were analyzed using statistical analysis of exploratory elements, percentage, mean, standard deviation and content analysis.

The results of the study found that 1) components of the process of cognitive knowledge management with participation of the elderly consisted of 6 components: (a) participation in creating wisdom knowledge (b) participation in management of wisdom knowledge collection (c) participation in the transfer and dissemination of wisdom knowledge; (d) participation in applying wisdom knowledge; (e) participation in the assessment of wisdom knowledge management; and (f) participation in seeking knowledge wisdom 2) A model of the process of cognitive knowledge management with participative wisdom of the elderly consists of 3 steps and 6 processes: Step 1st, the beginning of wisdom of the elderly, Step 2nd the building wisdom of the elderly, and step 3rd a model of the process of transferring wisdom and the 3 aspects of a model examination were: usefulness; possibility and image suitability is included in the criteria by which a model can be implemented.

Keywords: wisdom, participation, knowledge management process

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ช่วงระยะเวลาต่อจากนี้เป็นต้นไปประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2564 ดังนั้นภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมจะต้องร่วมมือกันเร่งขับเคลื่อนบทบาทของตนเองในการดำเนินการเพื่อจัดการกับสังคมสูงอายุที่กำลังเผชิญอยู่ และเตรียมการเพื่อรองรับความท้าทายของสถานการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น ได้แก่ จัดทำแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ติดตามสถานการณ์ของปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาสังคมผู้สูงอายุ กำหนดมาตรการในการดำเนินงานที่ชัดเจน ส่งเสริมการออมในทุกช่วงวัยอย่างจริงจัง ส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชน วัด องค์กรศาสนา มูลนิธิและสมาคมในสังคมไทย จัดให้มีสถานสงเคราะห์คนชราที่ไร้ที่พึ่ง สร้างค่านิยมในหมู่ประชาชนคนไทยให้เอาใจใส่ดูแลบิดามารดา รัฐ ท้องถิ่น ชุมชน ควรระดมผู้สูงอายุที่มีความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพต่าง ๆ มาเผยแพร่แนะนำเยาวชนในสถานศึกษาและประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นการสร้างความสำคัญ คุณค่า และความภาคภูมิใจให้แก่ผู้สูงอายุ[1] เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการสืบสานภูมิปัญญาวัฒนธรรมของไทยที่เปี่ยมไปด้วยศักยภาพ ทั้งในด้านภูมิความรู้ และประสบการณ์การดำเนินชีวิต มีความเข้าใจชีวิตอย่างลึกซึ้ง สามารถชี้แนะลูกหลาน คนในสังคมชุมชน ให้ดำเนินชีวิตอย่างถูกต้องเหมาะสม ภูมิปัญญาผู้สูงอายุจึงเป็นการสั่งสมประสบการณ์ ความรู้ ความเชื่อ ทักษะ การเรียนรู้ และวิถีชีวิตมาเป็นระยะเวลายาวนาน สืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น มีอยู่หลากหลาย ทั้งในด้านเกษตรกรรมด้านอุตสาหกรรม ด้านแพทย์แผนไทย ด้านศิลปกรรม ด้านภาษาและวรรณกรรม ด้านปรัชญา ศาสนา ประเพณีและด้านโภชนาการ เป็นต้น[2] ตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง เป็นชุมชนที่ประกอบด้วยผู้สูงอายุจำนวนมาก อีกทั้งผู้สูงอายุหลายท่านมีความเชี่ยวชาญด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น นางตุ่นแก้ว แสนเพ็ญ อายุ 94 ปี มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านเฉพาะ เครื่องสักการะล้านนา งานประดิษฐ์ดอกไม้ใบตอง นายสิงห์แก้ว วงค์มูล อายุ 91 ปี มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านภาษาและวรรณกรรม (วรรณศิลป์) และด้านประเพณีพิธีกรรมพื้นบ้านถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านภาษาล้านนาในการอ่านค่าว แต่งค่าวพื้นบ้าน การขับจ้อยซอแบบพื้นบ้าน รวมไปถึงการสอนทำนองการสู่ขวัญ การให้ความรู้เกี่ยวกับการสู่ขวัญในล้านนา จากการสืบค้นข้อมูลพบว่า ปัจจุบันการทำวิจัยเกี่ยวกับการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุมีจำนวนไม่มากนัก ประกอบกับได้เห็นถึงความสำคัญในด้านการจัดการความรู้ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ เพื่อจะพัฒนาภูมิปัญญาของ

---

[1] กอบกุล กวั่งช้วน, “*รูปแบบการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร*”, (สารนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิตสาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 3

[2] เดชวิทย์ นิลวรรณ และ ทิพย์พฐู กฤษสุนทร, “*กระบวนการและกลยุทธ์การถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่*”, (งานวิจัยคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2557), 2.

ผู้สูงอายุให้มีความยั่งยืน โดยส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุและการจัดเก็บความรู้ด้านภูมิปัญญาผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผู้สูงอายุเห็นคุณค่าในตนเองผ่านกระบวนการถ่ายทอดภูมิปัญญา อีกทั้งยังเป็นการอนุรักษ์ สืบทอดขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี เพื่อรักษาฟื้นฟูวัฒนธรรมของไทยไม่ให้สูญหาย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่า ชุมชนผู้สูงอายุขาดการจัดการความรู้ภูมิปัญญาเป็นระบบ ผู้วิจัยจึงได้จัดทำรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบส่วนร่วมของผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย ภายใต้แนวคิด KME (Knowledge Marketing Elderly) โดยความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาผู้สูงอายุ ประกอบด้วย กลุ่มผู้สูงอายุ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการศึกษาคือ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เพื่อให้เกิดการพัฒนาการความรู้แบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุทั้งระบบ ทำให้กลุ่มผู้สูงอายุ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานการศึกษา สามารถนำผลงานวิจัยที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบส่วนร่วมของผู้สูงอายุให้เกิดประสิทธิผลในหลายมุมมอง และทำให้ชุมชนผู้สูงอายุมีอาชีพ มีรายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

1.2.2 เพื่อสร้างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

1.2.3 เพื่อตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ 4 ประเด็น กล่าวคือ ด้านประชากร ด้านเนื้อหา ด้านพื้นที่และด้านระยะเวลา ดังต่อไปนี้

1.3.1 ด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย จำนวน 1,024 คน ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการความรู้เพื่อสร้างรูปแบบ จำนวน 3 คนและผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบรูปแบบ จำนวน 5 คน

1.3.2 ด้านเนื้อหา

เพื่อศึกษาองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ และนำองค์ประกอบมาสร้างรูปแบบพร้อมทั้งตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ โดยใช้สถิติการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis--EFA)

1.3.3 ด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ได้เลือกพื้นที่ตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย

1.3.4 ด้านระยะเวลาที่ศึกษา

ระยะเวลาที่ศึกษา เดือนกุมภาพันธ์ 2564 – เดือนกุมภาพันธ์ 2565

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยตามขั้นตอนการวิจัย 3 ขั้นตอน ดังนี้

ระยะที่ 1 การศึกษาองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย ประชากร คือ ผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย จำนวน 1,024 คน ผู้วิจัยได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ความเหมาะสมของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้กับการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis--EFA)

กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบจากแนวคิด ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ตัวแปร จำนวน 30 ตัวแปร (ข้อคำถาม) ขนาดกลุ่มตัวอย่าง 10 เท่าของตัวแปร ซึ่งการวิจัยครั้งนี้จะใช้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 300 คน

การสุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างในการวิจัยตามสัดส่วนของหมู่บ้าน จากนั้นสุ่มกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุเพื่อแจกแบบสอบถาม โดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

ระยะที่ 2 การสร้างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการความรู้ จำนวน 3 คน

ระยะที่ 3 การตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 คน

เครื่องมือในการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 ส่วนตามขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ เครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) แบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นคำถามปลายปิดแบบเลือกตอบ (Check List) ตอนที่ 2 ความคิดเห็นที่มีต่อองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ เป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า (Likert Scale) โดยกำหนดไว้ 5 ระดับ และตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ มีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด

2. การสร้างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ผู้วิจัยนำองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุมาสร้างร่างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ (Interview) แบ่งออก 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลหลัก และตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของร่างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Likert Scale)

3. การตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ผู้วิจัยนำรูปแบบมาจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์โดยใช้แบบประเมิน (Assessment Form) แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ให้ข้อมูลหลัก มีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด และ ตอนที่ 2 การตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ 3 ด้าน ได้แก่ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความมีประโยชน์ โดยสร้างเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Likert Scale)

ผู้วิจัยตรวจสอบความเที่ยงตรง ความครอบคลุมเนื้อหา และความถูกต้องในสำนวนภาษาของแบบสอบถาม จากนั้นนำแบบสอบถามที่ได้แก้ไขและปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้กับประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างเพื่อนำมาวิเคราะห์หาความเที่ยง ปรากฏว่าได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ด้วยการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า (α-Coefficient) ตามวิธีการของครอนบาค (Cronbach, 1990) มีค่า IOC เท่ากับ 0.95 ค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.967 แบบสัมภาษณ์การสนทนากลุ่ม มีค่า IOC เท่ากับ 1.00 แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้างเพื่อตรวจสอบร่างรูปแบบ มีค่า IOC เท่ากับ 1.00 และแบบสอบถามการตรวจสอบรูปแบบ มีค่า IOC เท่ากับ 1.00 อยู่ในเกณฑ์ใช้ได้

การวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์สามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis--EFA)[3]

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อสร้างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ใช้สถิติ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ใช้สถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและการวิเคราะห์เนื้อหา

---

[3] กัลยา วานิชย์บัญชา, *การวิเคราะห์สถิติ: สถิติสำหรับบริหารและวิจัย*, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 34.

1.5 ประโยชน์ของการวิจัย

1.5.1 ผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงรายหรือผู้สูงอายุอื่น ๆ ได้นำรูปแบบที่พัฒนาขึ้นไปใช้ในการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ หรือชุมชนอื่น ๆ ทำให้มีอาชีพมีรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทำให้องค์ความรู้ และภูมิปัญญาในการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่มีอยู่ในชุมชนไม่สูญหาย และสร้างมูลค่าเพิ่มทางการตลาดให้ชุมชน และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน

1.5.2 หน่วยงานระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน และภาคเอกชน นำรูปแบบที่พัฒนาขึ้นไปใช้ในการบูรณาการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบส่วนร่วมของผู้สูงอายุ และได้ร่วมมือการพัฒนาแบบส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาชุมชนผู้สูงอายุ ในรูปแบบการจัดโครงการ กิจกรรม และงบประมาณที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงราย

2. ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. การศึกษาองค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

เมื่อทำการตรวจสอบข้อตกลงเบื้องต้นพบว่า เมทริกซ์สหสัมพันธ์ของตัวแปร ทั้ง 30 ตัว ไม่เป็นเมทริกซ์เอกลักษณ์ นั่นคือ ตัวแปรทั้ง 30 ตัว มีความสัมพันธ์กันเพียงพอที่จะสามารถนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบต่อไปได้ (Bartlett's Test of Sphericity Approx. Chi-Square =9392.310, df = 435, Sig. = .000) เมื่อพิจารณารายตัวแปรพบว่า ค่าความเพียงพอของการเลือกตัวอย่างโดยรวม (MSA) มีค่าเท่ากับ .84 ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบต่อไปได้ (Hair, Tatham, Anderson, & Black, 1998, p. 99) และค่า Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy =KMO ที่ได้มานี้มากกว่า .50 และเข้าสู่ 1.000 ซึ่งบ่งชี้ให้ทราบว่าข้อมูลมีความเหมาะสมในการวิเคราะห์องค์ประกอบ ดังตารางที่ 1

ตาราง 1 การตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูลการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

แบบสอบถาม	จำนวนข้อคำถาม (ตัวแปร)	KMO	Bartlett's Test Sphericity		
			Approx. Chi-square	df	Sig.
การจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ	30	.842	9392.310	1170	.000

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ พบว่า ควรมีองค์ประกอบเพียง 6 องค์ประกอบ เนื่องจากเฉพาะ 6 องค์ประกอบแรกเท่านั้นที่มีค่า Eigenvalue มากกว่า 1 ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ 1-6 สามารถอธิบายค่าความผันแปรของตัวแปรทั้ง 30 ตัวได้ 75.677% ทำให้ผลการวิเคราะห์ได้องค์ประกอบจำนวน 6 องค์ประกอบ ดังตาราง 2

ตาราง 2 ค่าสถิติหลังการสกัดองค์ประกอบ

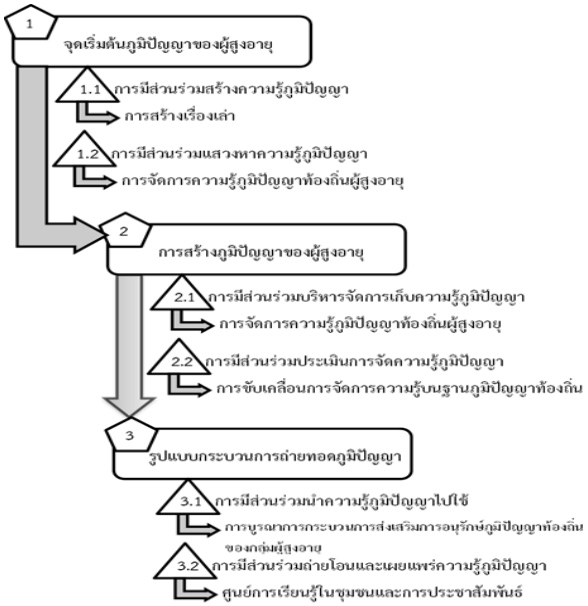
Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	12.09	40.314	40.314	12.094	40.314	40.314	4.622	15.408	15.408
2	3.218	10.726	51.040	3.218	10.726	51.040	4.088	13.628	29.036
3	2.585	8.618	59.658	2.585	8.618	59.658	3.862	12.873	41.908
4	1.820	6.067	65.725	1.820	6.067	65.725	3.847	12.824	54.732
5	1.683	5.611	71.335	1.683	5.611	71.335	3.225	10.750	65.482
6	1.302	4.341	75.677	1.302	4.341	75.677	3.059	10.195	75.677
7	.941	3.138	78.814						
30	.040	.133	100.000						

เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์คะแนนองค์ประกอบมาตรฐาน ตั้งแต่ .02 ขึ้นไป ที่ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาให้เป็นตัวแปรสำคัญเพื่อนำไปสร้างองค์ประกอบเชิงสำรวจของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ พบว่า มี 40 ประเด็น ผู้วิจัยกำหนดองค์ประกอบเชิงสำรวจของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ผลการวิเคราะห์สรุปได้ดังนี้ กลุ่มองค์ประกอบที่ 1 มีข้อคำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากกว่า .02 จำนวน 6 ข้อคำถาม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.841 ถึง 0.483 ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อองค์ประกอบที่ 1 ว่า **การมีส่วนร่วมสร้างความรู้ภูมิปัญญา** รองลงมา คือ กลุ่มองค์ประกอบที่ 2 มีข้อคำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากกว่า .02 จำนวน 6 ข้อคำถาม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.859 ถึง 0.471 ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อองค์ประกอบที่ 2 ว่า **การมีส่วนร่วมบริหารจัดการความรู้ภูมิปัญญา** ถัดมา คือ กลุ่มองค์ประกอบที่ 3 มีข้อคำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากกว่า .02 จำนวน 7 ข้อคำถาม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.71 ถึง 0.535 ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อองค์ประกอบที่ 3 ว่า **การมีส่วนร่วมถ่ายโอนและเผยแพร่ความรู้ภูมิปัญญา** กลุ่มองค์ประกอบที่ 4 มีข้อคำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากกว่า .02 จำนวน 3 ข้อคำถาม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ระหว่าง

0.836 ถึง 0.748 ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อองค์ประกอบที่ 4 ว่า **การมีส่วนร่วมนำความรู้ภูมิปัญญาไปใช้** กลุ่มองค์ประกอบที่ 5 มีข้อคำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากกว่า .02 จำนวน 4 ข้อคำถาม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.771 ถึง 0.568 ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อองค์ประกอบที่ 5 ว่า **การมีส่วนร่วมประเมินการจัดความรู้ภูมิปัญญา** และกลุ่มองค์ประกอบที่ 6 มีข้อคำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมากกว่า .02 จำนวน 4 ข้อคำถาม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.834 ถึง 0.647 ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อองค์ประกอบที่ 6 ว่า **การมีส่วนร่วมแสวงหาความรู้ภูมิปัญญา**

2. การสร้างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ เพื่อใช้เป็นกรอบในการสร้างรูปแบบ ซึ่งนำมากำหนดเป็นข้อคำถาม โดยใช้แบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์และสังเคราะห์คำสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ได้รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ดังภาพ 1



ภาพ 1 รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

ที่มา: วราดวง สมณาศักดิ์, 2565

จากภาพ 1 รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน 6 กระบวนการ มีรายละเอียดดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 จุดเริ่มต้นภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการสืบสานภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของไทยที่เปี่ยมไปด้วยศักยภาพ ทั้งในด้านภูมิความรู้และประสบการณ์การดำเนินชีวิต มีความเข้าใจชีวิตอย่างลึกซึ้ง สามารถชี้แนะลูกหลาน คนในสังคม ชุมชน ให้ดำเนินชีวิตอย่างถูกต้องเหมาะสม ภูมิปัญญาผู้สูงอายุจึงเป็นการสั่งสมประสบการณ์ ความรู้ ความเชื่อ ทักษะ การเรียนรู้และวิถีชีวิตมาเป็นระยะเวลายาวนาน สืบทอดจากรุ่นสู่รุ่นมีอยู่หลากหลายทั้งในด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านแพทย์แผนไทย ด้านศิลปกรรม ด้านภาษาและวรรณกรรม ด้านปรัชญา ศาสนาประเพณี และด้านโภชนาการ เป็นต้น ประกอบด้วย 2 กระบวนการ ดังนี้

กระบวนการ 1.1 การมีส่วนร่วมสร้างความรู้ภูมิปัญญา ประกอบด้วยวิธีการการสร้างเรื่องเล่า โดยการบอกเล่าเรื่องความเป็นมา ประวัติ การสาธิตและบรรยาย การฝึกปฏิบัติการให้ทดลองทำ และมีการบอกเล่าเรื่องราว ความพิเศษและความเป็นมาของผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ แต่ละชิ้นเพื่อสร้างมูลค่าให้กับสินค้า การสร้างคุณค่าในกับผลิตภัณฑ์นั้นควรเชื่อมโยงให้เข้ากับ อัตลักษณ์ของพื้นที่ที่มีเรื่องราวและคุณค่าเกี่ยวโยงกับวัฒนธรรม ความเชื่อ พิธีกรรม ที่ก่อให้เกิด คุณค่าทางใจสำหรับผู้ที่รับรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์

กระบวนการ 1.2 การมีส่วนร่วมแสวงหาความรู้ภูมิปัญญา ประกอบด้วยวิธีการ การมีส่วนร่วมในการเรียนรู้และสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ โดยใช้การสืบค้นและรวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น และการสืบสานและเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นกระบวนการพื้นฐานในการขับเคลื่อนของการสร้างสรรค์ต่อยอดให้เกิดผลิตภัณฑ์ใหม่ที่คงอัตลักษณ์และสนองประโยชน์ความต้องการของผู้บริโภค รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์และถ่ายทอดองค์ความรู้ส่งต่อสู่คนรุ่นหลังที่สนใจต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ เน้นความสำคัญด้านการจัดการความรู้ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาภูมิปัญญาของผู้สูงอายุให้ยั่งยืน โดยส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุและการจัดเก็บความรู้ด้านภูมิปัญญาผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบเพื่อให้ผู้สูงอายุเห็นคุณค่าในตนเองผ่านกระบวนการถ่ายทอดภูมิปัญญา อีกทั้งยังเป็นการอนุรักษ์สืบทอดขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี เพื่อรักษาฟื้นฟูวัฒนธรรมของชุมชนไม่ให้สูญหาย ประกอบด้วย 2 กระบวนการ ดังนี้

กระบวนการ 2.1 การมีส่วนร่วมบริหารจัดการเก็บความรู้ภูมิปัญญา ประกอบด้วย วิธีการการจัดการความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นผู้สูงอายุเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ ได้แก่ ความเป็นมาของภูมิปัญญา เอกลักษณ์ของภูมิปัญญา กระบวนการผลิต เคล็ดลับที่สำคัญ การจัดเก็บ ความรู้ การเผยแพร่องค์ความรู้ และการพัฒนาอาชีพ

กระบวนการ 2.2 การมีส่วนร่วมประเมินการจัดความรู้ภูมิปัญญา ประกอบด้วย วิธีการขับเคลื่อนการจัดการความรู้บนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นของกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุควรตั้งอยู่บนหลักการ 3 ประสาน คือ บ้าน วัด โรงเรียน ในการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนให้เกิด การพัฒนา การสืบหาเรื่องราวความเป็นมา การสืบสาน ฟื้นฟู รักษา ส่งเสริม เผยแพร่ พัฒนากลุ่ม ชาติพันธุ์ และการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มวัฒนธรรม เพื่อการอนุรักษ์ และพัฒนา ต่อยอดการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์

ขั้นตอนที่ 3 รูปแบบกระบวนการถ่ายทอดภูมิปัญญา เกิดจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมต้องร่วมมือกันขับเคลื่อนบทบาทของตนเองในการดำเนินการเพื่อจัดการนำความรู้ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุแบบบูรณาการและแบบมีส่วนร่วมจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคชุมชนร่วมกันมาประยุกต์ใช้อย่างสร้างสรรค์ และชุนชนมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการประยุกต์ความรู้ให้มากขึ้น เข้าถึงความรู้ได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว สามารถรับมือกับการเติบโตของชุมชน และการหมุนเวียนเปลี่ยนงานของผู้สูงอายุเป็นอย่างดี ประกอบด้วย 2 กระบวนการ ดังนี้

กระบวนการ 3.1 การมีส่วนร่วมนำความรู้ภูมิปัญญาไปใช้ ประกอบด้วยวิธีการบูรณาการส่งเสริมการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของกลุ่มผู้สูงอายุ โดยการร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการร่วมกันทั้งภายในกลุ่ม และหน่วยงานสนับสนุน การสร้างเครือข่ายการผลิตและการจำหน่าย การบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีในด้านการพัฒนาศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ และองค์ความรู้การถ่ายทอดสืบทอดองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับคนรุ่นหลัง และการปลูกจิตสำนึกในการเห็นคุณค่าของ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้แก่เยาวชนในชุมชน

กระบวนการ 3.2 การมีส่วนร่วมถ่ายโอนและเผยแพร่ความรู้ภูมิปัญญา ประกอบด้วย วิธีการสร้างศูนย์การเรียนรู้ในชุมชนและการประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ให้การสนับสนุน และมีส่วนร่วมในการจัดทำทำเนียบหรือบัญชีภูมิปัญญาท้องถิ่น และการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นและศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน พร้อมกับการเรียนรู้และปรับใช้กลยุทธ์ทางการตลาด รวมถึงเรียนรู้การใช้เครื่องมือเทคโนโลยี สารสนเทศสมัยใหม่ สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางการจัดการและประชาสัมพันธ์ ผลิตภัณฑ์ชุมชนท่ามกลางการแข่งขันของผู้ประกอบการต่าง ๆ ในพื้นที่

3. การตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\overline{X}$=416, SD=0.212) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ สรุปผลการตรวจสอบรูปแบบกระบวนการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุพบว่ารูปแบบมีความเหมาะสม ความเป็นไปได้และความมีประโยชน์ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่รูปแบบสามารถนำไปปฏิบัติได้ ดังตาราง 3

ตาราง 3 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับการตรวจสอบรูปแบบ

รายการประเมิน	ระดับการตรวจสอบ		
	$\bar{X}$	SD	ความหมาย
ความเหมาะสม	4.06	0.099	มาก
ความเป็นไปได้	4.24	0.263	มาก
ความมีประโยชน์	4.20	0.274	มาก
รวม	**4.16**	**0.212**	**มาก**

3. การอภิปรายผล

1. การวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

องค์ประกอบของการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมสร้างความรู้ภูมิปัญญา (2) การมีส่วนร่วมบริหารจัดการเก็บความรู้ภูมิปัญญา (3) การมีส่วนร่วมถ่ายโอนและเผยแพร่ความรู้ภูมิปัญญา (4) การมีส่วนร่วมนำความรู้ภูมิปัญญาไปใช้ (5) การมีส่วนร่วมประเมินการจัดความรู้ภูมิปัญญา และ (6) การมีส่วนร่วมแสวงหาความรู้ภูมิปัญญา การมีส่วนร่วมในการเรียนรู้และสืบทอดภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุเป็นกระบวนการจัดการภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการทอผ้าซิ่นจกที่เกิดจากการเรียนรู้จากการสืบค้น และรวบรวมภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ รวมทั้งการสืบสานและเผยแพร่ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ จนพัฒนาเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการสร้างสรรค์ต่อยอดให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่เป็นทุนทางสังคมเพื่อการพึ่งพาตนเองของชุมชนโดยมีการสืบค้น และรวบรวมภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ โดยความรู้ภูมิปัญญาของกลุ่มอายุสูงอายุ เป็นความรู้ที่มีการต่อยอดจากความรู้ดั้งเดิมของชุมชน ซึ่งสอดรับกับข้อค้นพบของจินต์ปวีร์ เจริญฉิมและสิริชัย ดีเลิศ[4] ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาภูมิปัญญาที่ยั่งยืนของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ กรุงเทพมหานครมี 5 ขั้นตอนหลักที่สำคัญ ได้แก่ (1) การกำหนดประเด็นความรู้ จากการถ่ายทอดทางวัฒนธรรม ที่สืบทอดมาจากครอบครัว คนรู้จัก จากคนรุ่นหลังที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา (2) การแสวงหาความรู้ การนำความรู้เดิมจากครอบครัวมาพัฒนาต่อยอดการเรียน ศึกษาดูงาน (3) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ อยู่ในรูปแบบการประชุม การบรรยายตามชุมชน การพูดคุยผ่านทางสื่อออนไลน์ พบปะสังสรรค์ในวงทานข้าว (4) การจัดเก็บความรู้

[4] จินต์ปวีร์ เจริญฉิมและสิริชัย ดีเลิศ, “กระบวนการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุสู่ชุมชนและสังคมที่ยั่งยืน”, *วารสารปาริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ, ฉ.33(2563), 152-167*.

มุ่งเน้นการจัดเก็บความรู้ไว้ที่ตัวบุคคล และ (5) การถ่ายทอดความรู้ผ่านการปฏิบัติจริง การสาธิต บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและถ่ายทอดให้เฉพาะสมาชิกในครอบครัวเท่านั้น

2. การสร้างรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน 6 กระบวนการ โดยลักษณะรูปแบบเน้นการพัฒนาผู้สูงอายุ โดยพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ ได้รับความรู้และประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของผู้สูงอายุตามแนวทางของการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับตัวผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของผู้สูงอายุ กลุ่มสูงอายุมีการเรียนรู้ร่วมกัน มีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการผลิตและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของผู้สูงอายุ ทำให้เกิดทักษะและความชำนาญในการผลิต เพื่อให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต มีการสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงสินค้าระหว่างกัน รวมทั้งมีการร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับผู้ผลิต และมีการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาคีในด้านศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ และองค์ความรู้ ซึ่งกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของผู้สูงอายุของชุมชน คือ การสร้างแนวคิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ การกลั่นกรองและการประเมินความคิด การพัฒนา แนวความคิดและการทดสอบแนวความคิด การพัฒนากลยุทธ์การตลาด การวิเคราะห์ทางธุรกิจ นำไปสู่การพัฒนาผลิตภัณฑ์ภัณฑ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่นของผู้สูงอายุ การทดสอบตลาด และการดำเนินธุรกิจ โดยใช้ทักษะและความรู้ ในลักษณะร่วมมือกันของชุมชนในการให้ผลผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้และกำไรที่มีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ทำให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของคนในชุมชนที่ยั่งยืน ซึ่งสัมพันธ์กับการศึกษาของเจิมขวัญ รัชชุศานติ[5] ที่พบว่ารูปแบบการจัดการภูมิปัญญาของผู้สูงอายุเป็นลักษณะที่เคยมีการรวมกลุ่มในการประกอบธุรกิจมาก่อน ควรใช้วิธีการถ่ายทอดภูมิปัญญาที่โดดเด่นและเป็นเอกลักษณ์ไม่ซ้ำกับใคร แต่ไม่มีแหล่งเงินทุน แหล่งสนับสนุน ไม่ใช้อุปกรณ์ เครื่องจักรในการถ่ายทอดภูมิปัญญา มีเพียงแต่เครื่องมือแบบพื้นบ้านที่ทำขึ้นเพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการถ่ายทอดภูมิปัญญาผู้สูงอายุที่มีภูมิปัญญาส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องหนี้สิน และไม่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหาร รูปแบบการถ่ายทอดภูมิปัญญาไม่แน่นอนสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ไม่ได้มีการจัดตั้งรูปแบบองค์กรใด ๆ เพื่อถ่ายทอดภูมิปัญญาของตนเอง

3. การตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

ผลการตรวจสอบรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุมีความเป็นประโยชน์ ความเป็นไปได้ และความเหมาะสมในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่รูปแบบสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบความเที่ยงตรง

---

[5] เจิมขวัญ รัชชุศานติ, “ศักยภาพการใช้ภูมิปัญญาเพื่อสร้างรายได้ของกลุ่มผู้สูงอายุ จังหวัดเชียงใหม่”. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, ฉ.11(2559), 67-84.*

ของรูปแบบว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพตามที่มุ่งหวังหรือไม่ ในรูปแบบผู้วิจัยได้ปรับปรุงรูปแบบใหม่โดยตัดองค์ประกอบหรือตัวแปรที่พบว่าไม่มีอิทธิพลหรือมีความสำคัญน้อยออกจากรูปแบบ ซึ่งจะทำให้ได้รูปแบบที่มีความเหมาะสม การทดสอบรูปแบบเป็นไปตามข้อค้นพบของวาโร เพ็งสวัสดิ์[6] ได้ศึกษาแนวคิดและกระบวนการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนรู้ สามารถสรุปได้ว่าการพัฒนารูปแบบแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การสร้างหรือพัฒนารูปแบบ และ 2) การตรวจสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบพบว่าอยู่ในระดับมาก

3.1 ข้อเสนอแนะ

3.1.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1) จัดทำทำเนียบหรือบัญชีภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ และจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน การสืบสานและเผยแพร่ภูมิปัญญาแบบมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ โดยบรรจุเป็นหลักสูตรท้องถิ่น การจัดการเรียนการสอน ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ รวมถึงการศึกษาตลอดชีวิต โดยให้สมาชิกในชุมชนเป็นวิทยากรท้องถิ่น เป็นครูชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้มีพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งการเรียนรู้ หรือศูนย์การเรียนรู้ภูมิปัญญาเพื่ออนุรักษ์และถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่คนรุ่นหลังอย่างต่อเนื่อง

2) มีการพัฒนากระบวนการแสวงหาความรู้ โดยมีการฝึกฝนและการปฏิบัติด้วยตนเอง เน้นรูปแบบดั้งเดิมตามเอกลักษณ์ของชุมชน มีการแสวงหาความรู้จากภายในและภายนอกกลุ่ม มีการศึกษาหาความรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เช่น การไปศึกษาดูงานยังแหล่งเรียนรู้อื่น ๆ และมีการถ่ายทอดความรู้จากกลุ่มสูงอายุไปสู่คนรุ่นใหม่

3) มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการถ่ายทอดความรู้ทั้งการแลกเปลี่ยนความรู้อย่างไม่เป็นทางการ และการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุและ/หรือเครือข่ายชุมชน ควรมีการประยุกต์ใช้ความรู้และการต่อยอดองค์ความรู้สู่การใช้ประโยชน์ โดยมีการพัฒนาให้กลุ่มผู้สูงอายุเป็นแหล่งเรียนรู้ ศึกษาดูงานและการศึกษาวิจัย ร่วมกับชุมชน เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และส่งเสริมให้มีการพัฒนาเป็นอาชีพหลักของกลุ่มผู้สูงอายุเพื่อสร้างรายได้ต่อไป

3.1.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเพิ่มสมรรถนะเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของผู้สูงอายุให้มากขึ้น อีกทั้งศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันและกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

---

[6] วาโร เพ็งสวัสดิ์, “การวิจัยพัฒนารูปแบบ,” *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร*, ฉ.4 (2553): 9.

บรรณานุกรม

กัลยา วานิชย์บัญชา. *การวิเคราะห์สถิติ: สถิติสำหรับบริหารและวิจัย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

กอบกุล กวั่งซ้วน. “*รูปแบบการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร*”. สารนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิตสาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

จินต์ปวีร์ เจริญฉิมและสิริชัย ดีเลิศ. “กระบวนการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุสู่ชุมชนและสังคมที่ยั่งยืน”.*วารสารปาริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ. ฉ.33(2563): 152-167*.

เจิมขวัญ รัชชุศานติ. “ศักยภาพการใช้ภูมิปัญญาเพื่อสร้างรายได้ของกลุ่มผู้สูงอายุ จังหวัดเชียงใหม่”. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์. ฉ.11(2559): 67-84*.

โชติกา สิงหาเทพ, ธนิกานต์ ศรีจันทร์, และเสาวนีย์ จันทสังข์. “*รายงานวิจัยชุมชนเรื่องบทบาทของผู้สูงอายุในการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตำบลโคกมั่งงอย อำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ*”. ทุนวิจัย สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2561.

เดชวิทย์ นิลวรรณ และ ทิพย์พธู กฤษสุนทร. “*กระบวนการและกลยุทธ์การถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่*”. งานวิจัยคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2557.

วาโร เพ็งสวัสดิ์. “การวิจัยพัฒนารูปแบบ.” วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร. ฉ.4 (2553): 9.

Cronbach, Lee. J. “*Essentials of Psychology Testing*”. 5th ed. New York: Harper Collins Publishers Inc., 1990.

Field, A. P., Miles, J., & Field, Z. “*Discovering statistics using R*”. Thousand Oaks. CA: Sage, 2012.

รูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

Learning management of Historical site reservation law in awareness raising of Chiangsaen municipality area youth Chiangrai province.

ทศพร มูลรัตน์*
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่ 80 หมู่ที่ 9
ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100
Thotsaphorn Munrat
School of Law Chiang Rai Rajabhat University,
No. 80, Village No. 9, Ban Du Subdistrict,
Mueang Chiang Rai District Chiang Rai, 57100
Email: Lawland2004@hotmail.com

Received: July 23, 2021
Revised: May 19, 2022
Accepted: June 28, 2022

บทคัดย่อ

วิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์บำรุงรักษาโบราณสถาน และศึกษารูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการวิจัยทางเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่สำคัญในการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุคือ (1) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการดูแลรักษา การควบคุมโบราณสถาน การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน บทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมศิลปากรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการพัฒนาเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติถึงหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการช่วยกันอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุของประเทศชาติไว้ และจากการศึกษาพบว่ารูปแบบการจัดการเรียนรู้ต้องมีกิจกรรมการบรรยายความรู้ทางกฎหมายโดยการใช้คลิปวีดีโอที่มีผู้แสดงเป็นเน็ตไอดอลของอำเภอเชียงแสน ประกอบกับการบรรยายโดยนักศึกษาและอาจารย์สำนักวิชานิติศาสตร์ และมีกิจกรรมทดสอบความรู้โดยการใช้เหตุการณ์จำลองบริเวณโบราณสถานต่าง ๆ ในเขตเมืองโบราณเชียงแสน ซึ่งจากการประเมินผลสัมฤทธิ์พบว่านักเรียนที่เข้าร่วมโครงการทำการทดสอบความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานมีระดับคะแนนที่สูงขึ้นคิดเป็นร้อยละ 63 ของนักเรียนทั้งหมด แสดงให้เห็นว่ารูปแบบการจัดการเรียนรู้นี้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการสร้างรูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้แก่เยาวชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดการเรียนการสอนความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและประวัติศาสตร์ของชุมชนให้แก่นักเรียนในโรงเรียนในเขตเทศบาลเวียงเชียงแสน เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และห่วงแหนโบราณสถานอันเป็นประวัติศาสตร์ของชุมชน

คำสำคัญ: รูปแบบการจัดการเรียนรู้, กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถาน, ความตระหนักรู้

Abstract

This research aims to study the law concerning the conservation and maintenance of ancient monuments. and to study the model of learning management of ancient site conservation law for youths in Wiang Chiang Saen Sub-District Municipality Chiang Saen District Chiang Rai. It is a qualitative research focusing on documentary research and in-depth interviews. From the study, it was found that important laws in the conservation of ancient monuments and antiquities are (1) Act on Antiques, Antiques, Objects of Art and National Museums, B.E. 2504 (1961), which is a law that states the preservation of ancient control registration of ancient monuments Penalties for violating the law as well as the powers and duties of the competent official The Director-General of the Fine Arts Department and the Minister of Culture will oversee the compliance with this law. (2) the Municipality Act, B.E. 2496 (1953), which is a law stating the general powers and duties of the Wiang Chiang Saen Sub-District Municipality in the development of the area of responsibility; (3) the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. Thai people in helping to preserve the ancient sites and antiques of the nation. And from the study, it was found that the learning management model required a legal knowledge lecture activity by using a video clip featuring the actor as a net idol of Chiang Saen District. together with lectures by students and professors from the School of Law and there are activities to test knowledge by using simulations of various ancient sites in the ancient city of Chiang Saen. From the achievement assessment, it was found that the students who participated in the project to test their knowledge of the law of conservation of ancient monuments had higher scores, representing 63% of the total students. It shows that this learning management model is a suitable model for creating a learning management model for the ancient site conservation law to raise awareness among youths in Wiang Chiang Saen Sub-District Municipality. Chiang Saen District Chiang Rai. The research team therefore recommends that there be a course in teaching legal knowledge on the conservation of ancient sites and community history to students in schools in Wiang Chiang Saen municipality. To promote the conservation and concern for the historic sites of the community.

Keywords: Learning management model, Archaeological Preservation Law, Awareness

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมืองโบราณเชียงแสน ตั้งอยู่ในเขตตัวเมืองอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย จากเอกสารทางประวัติศาสตร์พบว่าพระยาแสนภู ทรงสร้างเมืองเชียงแสนขึ้นในปีพุทธศักราช 1871 เป็นเมืองหน้าด่านเพื่อป้องกันข้าศึกทางด้านเหนือและควบคุมเมืองล้านนาตอนบน นครเชียงแสนหรือเมืองเชียงแสนในอดีต ถือเป็นศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรล้านนาและศูนย์กลางความเจริญรุ่งเรืองในด้านพุทธศาสนา มีร่องรอยประวัติศาสตร์ที่สำคัญอันเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญรุ่งเรืองของนครเชียงแสนในอดีตที่หลงเหลือให้คนไทยในปัจจุบันได้ภาคภูมิใจ ไม่ว่าโบราณสถาน เช่น วัดพระธาตุเจดีย์หลวง วัดป่าสัก วัดพระเจ้าล้านทอง วัดผ้าขาวป้าน วัดพระบวช วัดนางฟ้ากาเผือก รวมทั้งคูเมือง กำแพงเมืองหรือกำแพงอิฐป้อมปราการอันเก่าแก่ เป็นต้น

สำหรับเมืองโบราณเชียงแสนในปัจจุบัน มีฐานะเป็นเมืองท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมของประชาชนทั่วไป เนื่องจากเป็นเมืองโบราณและเป็นเมืองท่าที่สำคัญในการค้าขายกับต่างประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นต้น แต่เมื่อความเจริญรุ่งเรืองในการเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้น สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนแปลงไป มุ่งเน้นธุรกิจการค้ามากกว่าการอนุรักษ์ การประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตนประโยชน์ทางธุรกิจตามความเจริญรุ่งเรืองตามยุคตามสมัยที่เกิดขึ้น การอนุรักษ์และการดูแลมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีพัฒนาการมาช้านานย่อมได้รับความสนใจน้อยลง การให้ความสำคัญเรื่องการอนุรักษ์จึงถูกละเลย ความรักความหวงแหนในความเป็นเมืองเก่าทางประวัติศาสตร์ผู้คนให้ความสนใจน้อยลง จึงเป็นการยากที่จะประสานประโยชน์ระหว่างความเจริญทางเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์เมืองโบราณให้สามารถคงไว้อย่างยั่งยืนได้

การอนุรักษ์โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ของชุมชนต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐและประชาชนในชุมชนนั้นเองเป็นหลักในการร่วมกันดูแลรักษาและห่วงแหนโบราณสถานและโบราณวัตถุอันเป็นประวัติศาสตร์ของชาติและชุมชนไว้ให้แก่ชนรุ่นหลัง การอนุรักษ์เมืองโบราณเชียงแสนให้สามารถคงไว้อย่างยั่งยืน ต้องส่งเสริมให้ชุมชน เยาวชน มีความรู้และมีจิตสำนึกในการรักษามรดกทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชุมชนให้คงอยู่ในหัวใจของประชาชนบนพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้องและความรู้สึกหวงแหนในฐานะส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ของตน การให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์เมืองโบราณเชียงแสนให้กับเยาวชน จึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะสามารถสร้างประวัติศาสตร์ไว้ภายในใจคนท้องถิ่นและปลูกฝังให้เกิดจิตสำนึกรักษ์ท้องถิ่นของตนในฐานะเป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและเป็นศูนย์กลางความเจริญในอดีต การให้ความรู้กับเยาวชนนอกจากมีความรู้ทางประวัติศาสตร์แล้วต้องมีความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานด้วย เนื่องจากกฎหมายเป็นสิ่งที่กำหนดวิธีการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์โบราณสถานในรูปแบบต่างๆ ไว้ ซึ่งการอนุรักษ์

โบราณสถานจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายด้วย ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นทำการศึกษารูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย อันเป็นที่ตั้งของเมืองโบราณเชียงแสน เพื่อสร้างความรู้ที่ถูกต้องด้านกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองโบราณเชียงแสนให้กับเยาวชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์บำรุงรักษาโบราณสถาน

1.2.2 เพื่อจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.2.3 เพื่อประเมินความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจต่อการจัดการเรียนรู้กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานของเยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) กฎหมายเกี่ยวกับอนุรักษ์บำรุงรักษาโบราณสถาน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) การจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชน

3) ความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจต่อการจัดการเรียนรู้กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานของเยาวชน

1.3.2 ขอบเขตประชากร

1) ครูหรือนักการศึกษาร่วมกำหนดรูปแบบการเรียนรู้ รวมจัดทำสื่อการเรียนรู้

2) เยาวชนที่อยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.3.4 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา

ระยะเวลาที่ศึกษาตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2563 ถึง 30 กรกฎาคม 2564

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

1.4.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการวิจัยทางเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และมีการจัดการสนทนากลุ่ม Focus Group Discussion

1.4.2 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย/ประชากร

ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายจากการรับรู้ในช่วงวัยของเยาวชนร่วมกับครูโรงเรียนเทศบาล 1 อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และได้กลุ่มเป้าหมายเป็นนักเรียนชั้น

ประถมศึกษาปีที่ 5 และประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งมีช่วงอายุ 10-11 ปี ซึ่งสามารถทำความเข้าใจกับความรู้ที่มีการใช้ภาษาที่ยากขึ้นได้ รวมจำนวน 69 คน

1.4.3 เครื่องมือและการสร้างเครื่องมือวิจัย

1) ทำการพิจารณากรอบแนวคิด วัตถุประสงค์ของการศึกษา และประเด็นเกี่ยวข้องที่ต้องการทราบ

2) กำหนดขอบเขตของเนื้อหาเพื่อนำมาสร้างแนวคำถามโดยทำการจำแนกตามเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม Focus Group Discussion แบบทดสอบความรู้ และแบบประเมินความพึงพอใจ และตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญ

1.4.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การเก็บข้อมูลจากประชากรกลุ่มตัวอย่างโดย การสนทนากลุ่ม Focus Group Discussion สอบถามประชากรและกลุ่มตัวอย่างโดยเรียงลำดับประเด็นคำถามตามแนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม Focus Group Discussion

2) การเก็บข้อมูลจากแบบทดสอบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชน จากนักเรียนจำนวน 2 ช่วง คือ ก่อนเข้าร่วมกิจกรรมและหลังเข้าร่วมกิจกรรม จำนวน 10 ข้อ

3) การเก็บข้อมูลจากแบบประเมินความพึงพอใจ ผู้ตอบแบบประเมินต้องแสดงความเห็นต่อรูปแบบการจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับกฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชน ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) ซึ่งจะต้องกำหนดระดับมาตราส่วนที่เป็นข้อความให้เป็นค่าน้ำหนักตัวเลขเพื่อประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติค่าน้ำหนักตามวิธีการของลิเคร์ท (Likert)

1.4.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์เนื้อหา (Content (Analysis) และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) นำเสนอในรูปแบบของตารางประกอบคำบรรยาย

การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถาน รวบรวมและวิเคราะห์จากเอกสารตัวบทกฎหมาย ตำรา ผลงานทางวิชาการ ผลงานการศึกษา ตลอดจนเอกสารของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน

การวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของผู้ร่วมกิจกรรมแต่ละด้านที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้เป็นเกณฑ์แบบลิเคิร์ท (Likert Scale) ซึ่งแบ่งเกณฑ์ออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับมากที่สุด มีค่าเท่ากับ 4.21 - 5 (2) ระดับมาก มีค่าเท่ากับ 3.41 – 4.20 (3) ระดับปานกลาง มีค่าเท่ากับ 2.61 – 3.40 (4) ระดับน้อย มีค่าเท่ากับ 1.81 – 2.60 และ (5) ระดับ

น้อยที่สุด มีค่าเท่ากับ 1.00 – 1.80 และนำค่าที่ได้นำมาวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ยและนำมาแปลความหมาย

2. ผลการวิจัย

การวิจัยรูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีผลสรุปการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

2.1 จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน มีดังต่อไปนี้

2.1.1 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการดูแลรักษา การควบคุมโบราณสถาน การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน บทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมศิลปากรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้

โดยมาตรา 4 ได้บัญญัติถึงคำนิยามของ “โบราณสถาน หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย” และ “โบราณวัตถุ หมายความว่า สังหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์หรือซากสัตว์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ” และ“ศิลปวัตถุ หมายความว่า สิ่งที่ทำด้วยฝีมืออย่างประณีตและมีคุณค่าสูงในทางศิลปะ ”

กฎหมายฉบับนี้มีทั้งหมด 40 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวดและอีก 1 บทเฉพาะกาล ซึ่งแต่ละหมวดมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

หมวด 1 โบราณสถาน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรในการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตของโบราณสถาน (มาตรา 7) ข้อห้ามการปลูกสร้างอาคาร ห้ามซ่อมแซม รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายหรือขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในเขตของโบราณสถาน และอำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรในการสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง ผู้ใดขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น สัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไป

จากเขตโบราณสถานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้น เงินที่ได้จากการขายเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายแล้วเหลือเท่าใด ให้คืนให้เจ้าของสัมภาระนั้น (มาตรา 7 ทวิ) นอกจากนี้ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี (มาตรา 10)

การเรียกเก็บค่าเข้าชมโบราณสถาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้เข้าชมปฏิบัติในระหว่างเข้าชมได้ และจะกำหนดให้ผู้เข้าชมเสียค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่นด้วยก็ได้ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพ ความปลอดภัย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว

การจัดให้เข้าชมโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายโดยเรียกเก็บค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่น ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้อธิบดีทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศิลปากรประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 13) โดยโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วและมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หากจัดให้มีการเรียกเก็บค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่นเป็นปกติธุระ หรือจัดเก็บผลประโยชน์ใด ๆ อันเกิดจากโบราณสถานนั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 9)

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในโบราณสถาน เพื่อตรวจดูว่าได้มีการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือมีการขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานหรือไม่ ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดวัตถุที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าจะเป็นวัตถุที่ได้มาจากการขุดค้นในบริเวณโบราณสถานได้ (มาตรา 10 ทวิ) นอกจากนี้ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ ทำการซ่อมแซมหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการบูรณะหรือรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมได้ด้วย (มาตรา 11)

ในกรณีที่มีการโอนโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้โอนจะต้องแจ้งการโอนเป็นหนังสือโดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน และวันเดือนปีที่โอนไปยังอธิบดีกรมศิลปากรภายในสามสิบวันนับแต่วันโอน โดยผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วโดยทางมรดกหรือโดยพินัยกรรมต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับกรรมสิทธิ์ ในกรณีที่มีผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานเดียวกันหลายคน เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์รวมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แจ้งการรับกรรมสิทธิ์ และผู้ได้รับมอบหมายได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้มีกรรมสิทธิ์รวมทุกคนได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นแล้วด้วย (มาตรา 12)

การหาประโยชน์ในการส่งเสริมการศึกษาและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมนั้น อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหา

ผลประโยชน์ในบริเวณโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วและมิใช่เป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ผู้รับอนุญาตออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการทั้งสิ้น และผู้รับอนุญาตต้องจ่ายเงินค่าสิทธิ ค่าตอบแทน และค่าธรรมเนียมอื่นให้แก่กรมศิลปากรเพื่อสมทบกองทุนโบราณคดี ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 13 ทวิ)

หมวด 2 โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรในการขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ เมื่ออธิบดีกรมศิลปากร เห็นว่าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุใดที่มิได้อยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีเป็นพิเศษ อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้น และในกรณีที่อธิบดีกรมศิลปากร เห็นว่าโบราณวัตถุใดไม่ว่าจะได้ขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่ หรือศิลปวัตถุใดที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว สมควรสงวนไว้เป็นสมบัติของชาติ อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ห้ามทำการค้า และหากเห็นสมควรเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ให้อธิบดีมีอำนาจจัดซื้อโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นไว้ได้ (มาตรา 14)

โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วนั้น ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากร และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย (มาตรา 15) รวมทั้งหากโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วชำรุด หักพัง เสียหาย สูญหาย หรือมีการย้ายสถานที่เก็บรักษา ให้ผู้ครอบครองโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นแจ้งเป็นหนังสือไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันชำรุด หักพัง เสียหาย สูญหาย หรือมีการย้ายนั้น (มาตรา 16)

นอกจากนี้ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแจ้งปริมาณ รูปพรรณและสถานที่เก็บรักษาโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุนั้น ต่ออธิบดีกรมศิลปากร และในกรณีที่เห็นว่าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุใดมีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีเป็นพิเศษ ให้อธิบดีมีอำนาจจัดซื้อโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นไว้ได้ (มาตรา 14 ทวิ)

การโอนโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้โอนจะต้องแจ้งการโอนเป็นหนังสือโดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน และวันเดือนปีที่โอนไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันโอน โดยผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วโดยทางมรดกหรือโดยพินัยกรรม ต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับกรรมสิทธิ์ ในกรณีที่มีผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุเดียวกันหลายคน เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์รวมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แจ้งการรับกรรมสิทธิ์ และผู้ได้รับมอบหมายได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้มีกรรมสิทธิ์รวมทุกคนได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นแล้วด้วย (มาตรา 17)

ผู้ประสงค์จะผลิตสิ่งเทียมโบราณวัตถุหรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมแจ้งรายการสิ่งที่ตนจะผลิตต่ออธิบดีกรมศิลปากรพร้อมทั้งต้องแสดงให้ปรากฏที่สิ่งที่ตน

ผลิตนั้นด้วยว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้นเมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้อธิบดีแจ้งรายชื่อผู้ผลิตและรายการสิ่งเทียมโบราณวัตถุและสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมที่จะผลิตนั้นต่ออธิบดีกรมศุลกากรเพื่อประโยชน์ในการส่งหรือนำออกนอกราชอาณาจักรด้วย (มาตรา 18 ทวิ)

ส่วนการค้า การแสดง โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้น ผู้ใดประสงค์จะทำการค้าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่มิได้ห้ามทำการค้าต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี (มาตรา 19) และต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ทำการค้า และให้ผู้รับใบอนุญาตทำบัญชีรายการโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุหรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมที่อยู่ในความครอบครองของตนและรักษาบัญชีนั้นไว้ ณ สถานที่ดังกล่าว (มาตรา20)

การส่งหรือนำเข้าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้น ผู้ใดประสงค์จะส่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุออกนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีกรมศิลปากร ในกรณีที่อธิบดีมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

การเก็บได้ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งไว้นั้น ผู้ใดเก็บได้ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งไว้ ต้องส่งมอบแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วมีสิทธิจะได้รับรางวัลไม่เกินหนึ่งในสามแห่งค่าของทรัพย์สินนั้น (มาตรา 24)

หมวด 3 พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับให้พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเป็นที่เก็บโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ส่วนพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติจะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใด หรือจะให้สถานที่ใดเป็นพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ตลอดถึงการถอนสภาพพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 25)

ส่วนโบราณวัตถุและศิลปวัตถุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและอยู่ในความดูแลรักษาของกรมศิลปากร จะเก็บไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร(มาตรา 26)

ในการรักษาความปลอดภัย ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้เข้าชมปฏิบัติในระหว่างเข้าชมได้และจะกำหนดให้ผู้เข้าชมเสียค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่นด้วยก็ได้ (มาตรา 27)

หมวด 4 กองทุนโบราณคดี มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนโบราณคดีเพื่อใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑ์ (มาตรา 28)

หมวด 4 ทวิ การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรในการสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตผู้รับใบอนุญาตการค้าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ และผู้รับใบอนุญาตการส่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งอธิบดีมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้มีกำหนดครั้งละไม่เกินหกสิบวัน แต่ใน

กรณีที่มีการฟ้องผู้รับใบอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้ ผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้นไม่ได้ (มาตรา 30 ทวิ)

หมวด 5 บทกำหนดโทษ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำและปรับ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ใดเก็บได้ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งโดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ และเบียดบังเอาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 31)

(2) ผู้ใดซ่อนเร้น จำหน่าย เอาไปเสีย หรือรับซื้อ รับจำนำ หรือรับไว้โดยประการใด ๆ ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุอันได้มาโดยการกระทำความผิดตามมาตรา 31 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดได้กระทำไปเพื่อการค้า ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 31 ทวิ)

(3) ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 32)

(4) ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์หรือทำให้สูญหายซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 33)

(5) ผู้ใดทำการค้าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ห้ามทำการค้าตามประกาศที่ออกตามมาตรา 14 วรรคสอง หรือฝ่าฝืนมาตรา 15 หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตตามมาตรา 15 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 36)

(6) ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควรแก่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 37 ตรี)

(7) ผู้ใดส่งหรือนำโบราณวัตถุที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนออกนอกราชอาณาจักร อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 38)

(8) ผู้ใดส่งหรือนำโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วออกนอกราชอาณาจักรอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท (มาตรา 39)

2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบัญญัติที่กำหนดถึงหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ ดังนี้

มาตรา 50 บัญญัติให้ บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

มาตรา 57 บัญญัติให้ รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

2.1.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มีบัญญัติที่กำหนดถึงหน้าที่ของเทศบาลตำบล ในการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 50 ได้บัญญัติให้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.2 รูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถาน สำหรับเยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายจากการรับรู้ในช่วงวัยของเยาวชนร่วมกับครูโรงเรียนเทศบาล 1 ซึ่งได้กลุ่มเป้าหมายเป็นนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และ ประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งมีช่วงอายุ 10-11 ปี ซึ่งสามารถทำความเข้าใจกับความรู้ที่มีการใช้ภาษาที่ยากขึ้น และได้จัดเป็นรูปแบบกิจกรรมการบรรยายความรู้กฎหมายจำนวน 1 ชั่วโมงโดยใช้คลิปที่มีผู้แสดงเป็นเน็ตไอดอลของเชียงแสนและการบรรยายภาพโดยนักศึกษาและอาจารย์สำนักวิชานิติศาสตร์ และกิจกรรมทดสอบความรู้โดยการใช้เหตุการณ์จำลองบริเวณโบราณสถานต่างๆในกำแพงเมืองโบราณเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการจัดกิจกรรมดังกล่าวซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 18 มีนาคม 2564 เวลา 8:30 – 15:00 น. ณ โรงเรียนเทศบาล 1 อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยมีการกำหนดรูปแบบกิจกรรมออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงที่หนึ่ง เป็นการบรรยายความรู้กฎหมาย จำนวน 1 ชั่วโมง โดยการใช้คลิปที่มีผู้แสดงเป็นเน็ตไอดอลของอำเภอเชียงแสน ประกอบกับการบรรยายโดยนักศึกษาและอาจารย์สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ช่วงที่สอง เป็นกิจกรรมทดสอบความรู้โดยการใช้เหตุการณ์จำลองบริเวณโบราณสถานต่าง ๆ ในกำแพงเมืองโบราณเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน

2.3 ผลการประเมินความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจต่อการจัดการเรียนรู้กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานของเยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

2.3.1 ผลการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายอนุรักษ์โบราณสถาน ผู้วิจัยได้ให้นักเรียนที่เข้าร่วมโครงการทำแบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชน จำนวน 10 ข้อ ให้นักเรียนที่เข้าร่วมทำแบบทดสอบ 2 ช่วง คือ ก่อนเข้าร่วมกิจกรรมและหลังเข้าร่วมกิจกรรม โดยมีผลการทำแบบทดสอบจากนักเรียนที่เข้าร่วมจำนวน 43 คน พบว่า มีนักเรียนชั้น ป.5 เข้าร่วมจำนวน 21 คน ภายหลังจากเข้าร่วมกิจกรรม มีนักเรียนที่ทำแบบทดสอบได้คะแนนเพิ่มขึ้นจากก่อนเข้าร่วมกิจกรรม จำนวน 12 คน ได้คะแนนเท่าเดิม 7 คน และมีคะแนนลดลง 2 คน และมีนักเรียนชั้น ป.6 เข้าร่วมจำนวน 22 คน ภายหลังจากเข้าร่วมกิจกรรม มีนักเรียนที่ทำแบบทดสอบได้คะแนนเพิ่มขึ้นจากก่อนเข้าร่วมกิจกรรม จำนวน 15 คน ได้คะแนนเท่าเดิม 6 คน และมีคะแนนลดลง 1 คน

จากผลการทำแบบทดสอบก่อนและหลังเข้าร่วมกิจกรรมของนักเรียนดังกล่าว พบว่า ผู้เข้าร่วมกิจกรรมมีผลการทำแบบทดสอบที่ได้คะแนนสูงขึ้น จำนวน 27 คน จากทั้งหมด 43 คน คิดเป็นร้อยละ 63 ของนักเรียนทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารูปแบบการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายที่ผู้วิจัยกำหนด มีผลให้นักเรียนที่เข้าร่วมกิจกรรมมีคะแนนการทำแบบทดสอบที่ดีขึ้น

2.3.2 ผลความพึงพอใจต่อการจัดการเรียนรู้กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานของเยาวชน พบว่า ผู้เข้าร่วมกิจกรรมมีค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจ ดังต่อไปนี้

(1) ความพึงพอใจต่อสื่อเพาเวอร์พ้อยท์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโบราณสถาน ในห้องเรียนทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโบราณเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.5

(2) ความพึงพอใจต่อการบรรยายของผู้บรรยายทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโบราณสถานเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.4

(3) ความพึงพอใจต่อการนำเยี่ยมชมสถานที่และสิ่งแวดล้อมบริเวณของโบราณสถานเชียงแสนทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโบราณสถานเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.6

(4) ความพึงพอใจต่อความพร้อมในด้านอุปกรณ์เทคโนโลยีที่เอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น คอมพิวเตอร์ อินเตอร์เน็ต มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.3

(5) ความพึงพอใจต่อการบรรยายประกอบการเยี่ยมชมโบราณสถาน ทำให้ตระหนักถึงปัญหาการใช้และรักษาโบราณสถานอย่างผิดวิธีขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.4

(6) ความพึงพอใจต่อสื่อการเรียนรู้ อาทิโบราณวัตถุ หนังสือ เอกสาร ตำรา สิ่งพิมพ์ วารสาร ฐานข้อมูลเพื่อการสืบค้น และแหล่งเรียนรู้อื่นๆ มีจำนวนเพียงพอเหมาะสม ณ พิพิธภัณฑ์เชียงแสน ทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับสภาพทั่วไปของโบราณวัตถุและการอนุรักษ์ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.4

(7) ความพึงพอใจต่อการบรรยายประกอบการเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ ทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับการบำรุงรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุตามกฎหมายโบราณสถานเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.4

(8) ความพึงพอใจเมื่อเสร็จสิ้นกิจกรรม ได้รับองค์ความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายโบราณสถานที่เพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.4

(9) ความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสให้นักเรียนและประชาชนทั่วไปได้พบปะแลกเปลี่ยนสนทนา ร่วมกัน มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.4

(10) ความพึงพอใจในกิจกรรมทบทวนความรู้เชิงสันทนาการที่ทำให้ได้รับความบันเทิงและความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถานเพิ่มขึ้น มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 4.6

จากการผลการประเมินความพึงพอใจข้างต้นจะพบว่ามีความพึงพอใจต่อการนำเยี่ยมชมสถานที่และสิ่งแวดล้อมบริเวณของโบราณสถานเชียงแสนทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโบราณสถานเพิ่มขึ้น และความพึงพอใจในกิจกรรมทบทวนความรู้เชิงสันทนาการที่ทำให้ได้รับความบันเทิงและความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถานเพิ่มขึ้น สูงที่สุด คือ 4.6 และมีความความพึงพอใจต่อความพร้อมในด้านอุปกรณ์เทคโนโลยีที่เอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น คอมพิวเตอร์ อินเตอร์เน็ต น้อยที่สุด คือ 4.3 โดยมีผลการประเมินความพึงพอใจโดยรวมที่ 4.4 คะแนน จาก 5 คะแนน แสดงให้เห็นว่ารูปแบบของกิจกรรมการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชน เป็นรูปแบบที่ผู้เข้าร่วมกิจกรรมมีความพึงพอใจอย่างมาก และเหมาะสมในการจัดการเรียนรู้กฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับเยาวชนในเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

3. อภิปรายผล

จากการศึกษากฎหมายที่สำคัญในการอนุรักษ์โบราณสถาน ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และ (3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (8) ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของชนชาวไทยในการร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม โดยการอนุรักษ์โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ของชุมชนต้องอาศัยคนในชุมชนนั้นเองเป็นหลักในการร่วมกัน

อนุรักษ์และห่วงแหนโบราณสถาน โบราณวัตถุ อันเป็นประวัติศาสตร์ของชุมชนไว้ให้แก่ชนรุ่นหลัง และยังสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการส่งเสริมการอนุรักษ์โบราณสถานของคุณวรพรต ลือเลิศและคณะ ที่เห็นว่าการส่งเสริมการอนุรักษ์โบราณสถานคือ การปลูกจิตสำนึกให้คนในท้องถิ่นตระหนักถึงคุณค่าแก่นสาระและความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมตามประเพณีและวัฒนธรรมต่างๆ สร้างจิตสำนึกของความเป็นคนท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะต้องร่วมกันอนุรักษ์ภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนให้มีพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นหรือพิพิธภัณฑ์ชุมชนขึ้น เพื่อแสดงสภาพชีวิตและความเป็นมาของชุมชนอันจะสร้างความรู้และความภูมิใจในชุมชนท้องถิ่นด้วย[1]

หน่วยงานของรัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ของชาติและชุมชน และเป็นพันธกิจของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (1) ที่บัญญัติให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานและโบราณวัตถุได้แก่ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ในการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานและโบราณวัตถุทั่วประเทศ

นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการช่วยเหลือเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ของชุมชนตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ในมาตรา 16(11) ที่บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50(8) ที่บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ในการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารบ้านเมืองที่ดีของคุณพิทักษ์ ศศิสุวรรณและคณะที่เห็นว่าการบริหารบ้านเมืองที่ดีของฝ่ายปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่ละเลยถึงผลสัมฤทธิ์ของการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมคือ การที่ชุมชนเรียนรู้ในคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรมในชุมชนของ

[1] วรพรต ลือเลิศ, พระราชปริยัติมุนี(เทียบ สิริญาโณ) และแม่ชีกฤษณา รักษาโฉม, “การส่งเสริมการอนุรักษ์โบราณสถาน ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามหลักพุทธบูรณาการ,” *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์* 5, ฉ.3 (กันยายน – ธันวาคม 2561): 963.

ตนจนเห็นถึงความสำคัญและคุณค่า ทำให้เกิดความตระหนักรู้และมีจิตสำนึกที่มุ่งจะธำรงรักษาภูมิทัศน์วัฒนธรรมของชุมชนให้คงอยู่เพื่อเป็นทรัพยากรสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของลูกหลาน อีกทั้งสามารถวางแผนการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมอันถือเป็นทรัพยากรของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ[2]

การอนุรักษ์โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ของชุมชนต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐและประชาชนในชุมชนนั้นเองเป็นหลักในการร่วมกันดูแลรักษาและห่วงแหนโบราณสถานและโบราณวัตถุอันเป็นประวัติศาสตร์ของชาติและชุมชนไว้ให้แก่ชนรุ่นหลัง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของนักวิชาการคือคุณวันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนเข้าร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้นจะได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน[3]

การส่งเสริมให้เยาวชนมีความตระหนักรู้ถึงคุณค่าและหวงแหนโบราณสถานและโบราณวัตถุอันเป็นประวัติศาสตร์ของชาติและชุมชน และปลูกฝังจิตสำนึกรักษ์ท้องถิ่นของตนจะทำให้เกิดรูปแบบการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุอันเป็นสมบัติของชาติและชุมชนที่ยั่งยืน ทำให้เยาวชนเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) ในโบราณสถานอันเป็นประวัติศาสตร์ของชุมชนของตน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการ คุณวันชัย วัฒนศัพท์ ที่เห็นว่าการทำงานแบบมีส่วนร่วมนั้น ไม่ว่าจะเป็นระดับครอบครัว ระดับโรงเรียน ระดับชุมชน ระดับองค์กร หรือระดับประเทศนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนทัศน์ปัจจุบัน เพราะจะช่วยให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และจะทำให้ผู้มีส่วนร่วม หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นยินยอมปฏิบัติตาม(Compliance) และรวมถึงตกลงยอมรับ (Commitment) ได้อย่างสมัครใจ เต็มใจและสบายใจ[4] และยังสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างจิตสำนึกแก่เยาวชนของคุณพีรวัชร์ ราชิวงศ์ ที่เห็นว่าเยาวชนเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของประเทศชาติ ประเทศชาติจะเจริญหรือพัฒนาไปได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเยาวชนที่ได้พัฒนาไว้ในปัจจุบัน ดังนั้น การปลูกฝังเยาวชนให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

---

[2] พิทักษ์ ศศิสุวรรณ, สุรพี โพธิสาราช และยิ่งศักดิ์ เพชรนิล, “การบังคับใช้กฎหมายและแนวทางเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย,” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563): 218.

[3] วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, *การพัฒนาชนบทไทย,* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), 10.

[4] วันชัย วัฒนศัพท์, *ระบบทวิภาคกับการแก้ไขปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า,* (กรุงเทพมหานคร: กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. 2549), 13.

และโบราณวัตถุ จึงถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อเขาจะได้เตรียมตัวแก้ไขปัญหาในอนาคตและจะได้เป็นกำลังสำคัญของชุมชนเมื่อพวกเขาโตขึ้นในวันข้างหน้า[5]

เยาวชนนอกจากจะต้องมีความรู้ทางประวัติศาสตร์แล้วต้องมีความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน เนื่องจากกฎหมายเป็นสิ่งที่กำหนดวิธีการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์โบราณสถานในรูปแบบต่างๆ ไว้ ซึ่งการอนุรักษ์โบราณสถานจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย รูปแบบของการจัดการเรียนรู้การอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อสร้างการตระหนักรู้แก่เยาวชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ต้องมีรูปแบบกิจกรรมแบ่งเป็น 2 ช่วงคือ (1) กิจกรรมการให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 รวมทั้งหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผ่านการถ่ายทอดความรู้ทางสื่อคลิปวีดีโอโดยมีผู้บรรยายและผู้แสดงเป็นเน็ตไอดอลของเชียงแสน โดยการใช้เหตุการณ์จำลองบริเวณโบราณสถานต่าง ๆ ในเขตเมืองโบราณเชียงแสน ซึ่งจะทำให้เกิดความน่าสนใจให้กับเยาวชนมากขึ้น และ (2) มีกิจกรรมนำเยาวชนเรียนรู้ดูสถานที่จริงเพื่อสร้างเสริมความรู้ความเป็นมาของประวัติศาสตร์และศิลปกรรมในเมืองโบราณเชียงแสน โดยพบว่ารูปแบบของการจัดการเรียนรู้ดังกล่าวเยาวชนที่เข้าร่วมกิจกรรมมีความพึงพอใจเป็นอย่างมาก

4. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1.4.1 โรงเรียนในเขตเทศบาลเวียงเชียงแสนควรจัดให้มีการเรียนการสอนถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของเมืองโบราณเชียงแสนและความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยมีรูปแบบการจัดการเรียนรู้แบ่งเป็น 2 ช่วงคือ (1) กิจกรรมการให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ และ (2) กิจกรรมนำเยาวชนเรียนรู้ดูสถานที่จริง เพื่อปลูกฝังให้เกิดจิตสำนึกรักษ์ท้องถิ่นของตนในฐานะเมืองโบราณเชียงแสนเป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและเป็นศูนย์กลางความเจริญในอดีต

1.4.2 หน่วยงานของรัฐ เช่น เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดเชียงราย ควรจัดทำหลักสูตรอบรมความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและประวัติศาสตร์เมืองโบราณเชียงแสนให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และห่วงแหนโบราณสถานอันเป็นประวัติศาสตร์ของชุมชน

---

[5] พีรวัชร์ ราชิวงศ์, *แนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถานในวัดมณีวนาราม จังหวัดอุบลราชธานี,* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2561), 79.

1.4.3 หน่วยงานของรัฐควรผลิตสื่อความรู้ทาง Online ให้มากขึ้นในด้านกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน และสื่อความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของชุมชนเชียงแสน โดยมีเยาวชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถ่ายทอดความรู้และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เพื่อสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์โบราณสถานและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่น

5. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เมืองโบราณเชียงแสนนอกจากมีโบราณสถานที่ต้องอนุรักษ์เพื่อการเรียนรู้และเป็นสมบัติของชาติแล้ว เมืองโบราณเชียงแสนยังมีวัตถุโบราณ คือ พระพุทธรูปพิมพ์ต่างๆ หลากหลายรูปแบบ ซึ่งควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบของพระพุทธรูปพิมพ์ต่างๆ สมัยเชียงแสน ในคุณค่าทางประวัติศาสตร์ คุณค่าเชิงสังคมและมูลค่าเชิงพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์เมืองเชียงแสนต่อไป

บรรณานุกรม

พิทักษ์ ศศิสุวรรณ, สุรพี โพธิสาราช และยิ่งศักดิ์ เพชรนิล. “การบังคับใช้กฎหมายและแนวทางเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย.” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563): 218.

พีรวัชร์ ราชิวงศ์. *แนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถานในวัดมณีวนาราม จังหวัดอุบลราชธานี.* กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2561

วรพรต ลือเลิศ, พระราชปริยัติมุนี(เทียบ สิริญาโณ) และแม่ชีกฤษณา รักษาโฉม. “การส่งเสริมการอนุรักษ์โบราณสถาน ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามหลักพุทธบูรณาการ.” *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์* 5, ฉ.3 (กันยายน – ธันวาคม 2561): 963.

วันชัย วัฒนศัพท์. *ระบบทวิภาคกับการแก้ไขปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.* กรุงเทพมหานคร: กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2549.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. *การพัฒนาชนบทไทย.* กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

Legal Measures Related to the Collection of Environmental Taxation: A Case Study of the Collection of Packaging Tax

สิริญญารัตน์ อุ่นใจ[*] และ ธานี วรภัทร์[**]
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000
Sirinyarat Unjai and Thanee Vorapatr
Faculty of Law Rangsit University
Lak Hok Sub-district , Mueang District, Pathum Thani Province, 12000
Email: Sirinyarat.unj@gmail.com, thanee_vor@hotmail.com

Received: November 04, 2021
Revised: February 02, 2022
Accepted: February 10, 2022

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยยังมิได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะมีเพียงแต่การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตเท่านั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการหารายได้ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางด้านอื่นของผู้บริโภค แต่มิได้มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์

จากปัญหาดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการจัดเก็บภาษีในส่วนนี้ แต่การจัดเก็บภาษีดังกล่าวก็ยังไม่ถือว่าเป็นการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์อย่างแท้จริง เพราะฐานภาษีสรรพสามิตยังไม่สามารถครอบคลุมถึงบรรจุภัณฑ์อื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ให้มีความครอบคลุมไปถึงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ด้วย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า “บรรจุภัณฑ์” ลงไป และเพิ่มเติมบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ให้ครอบคลุมถึงบรรจุภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ และ

---

[*] นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

[**] ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ที่ปรึกษา, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

กำหนดอัตราภาษีไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งควรให้กรมสรรพสามิตเข้ามาเป็นหน่วยงานในการดูแลการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์จากสิ่งแวดล้อม เพราะกรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการดูแลและจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว และมีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างดี เพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอันมีลักษณะเป็นมาตรฐานในการรักษาสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: ภาษีบรรจุภัณฑ์, ภาษีสิ่งแวดล้อม, ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

Abstract

This independent study is intended to study environmental taxation about packaging tax. Because at present, the law of Thailand have not specifically stipulated in such matters. Only Value Added Tax and excise tax are collected which has a specific purpose of earning and change other behaviors of consumers. But not primarily related to environmental problems. Therefore, it cannot be said that the collection of Value Added Tax and excise taxes is a tool for managing environmental problems from packaging and there is no government agency responsible for collecting environmental tax on packaging.

As a result of this problem, Excise Act B.E. 2560 (2017) was enforced. However, such taxation is not considered to be a true packaging tax because the excise tax base also does not cover other packaging that has an impact on the environment in Thailand. Therefore, this legislation should be amended to be inclusive of packaging taxation by amending the definition of the word "packaging" to it and add an excise tariff rate schedule at the end of the Excise Act B.E. 2560 (2017) to cover various types of packaging and set tax rates specifically. The Excise Department should also be in charge of environmental packaging taxation. Because the Excise Department is already a suitable agency for care and taxation and has good expertise in taxation to collect excise taxes that are standardized in environmental protection.

Keywords: Packaging, Environmental Tax, Environmental Impact

1. บทนำ

ปัจจุบันความต้องการบริโภคสินค้าและบริการของมนุษย์มีปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันสินค้าและบริการต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการใช้บรรจุภัณฑ์ เพื่อบรรจุปกป้องสินค้าและสร้างความสะดวกสบายในการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการ เพื่อให้สินค้าจากผู้ผลิตไปถึงมือของผู้บริโภคอย่างครบถ้วนและยังคงคุณภาพ อย่างไรก็ตาม จำนวนบรรจุภัณฑ์ที่เพิ่มมากขึ้นจากปริมาณการใช้สินค้าและบริการ ความนิยมในวัฒนธรรมการใช้แล้วทิ้งเพื่อความสะดวกสบาย การห่อหุ้มบรรจุภัณฑ์เกินความจำเป็นเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของสินค้าและการผลิตบรรจุภัณฑ์ โดยใช้วัสดุที่ทำลายสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น ทำให้ทรัพยากรและพลังงานธรรมชาติร่อยหรอ สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมจากบรรจุภัณฑ์ที่ถูกทิ้งได้ก่อมลพิษทางดิน ทางอากาศ และทางน้ำ เป็นต้น ประกอบกับที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID -19)) จึงส่งผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่มาจากบรรจุภัณฑ์เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบันธุรกิจรับสั่งอาหาร หรือ Food Delivery ประชาชนเรียกใช้บริการเพิ่มมากขึ้น และสิ่งที่ตามมาของ Food Delivery คือปริมาณพลาสติก กระดาษ แก้ว หรือโลหะที่ถือเป็นบรรจุภัณฑ์ใส่อาหารเพิ่มมากขึ้นจากภาวะปกติเป็นเท่าตัว ในการจัดส่งอาหาร ดังกล่าวบรรจุภัณฑ์ที่นิยมใช้กันมากคือ พลาสติก โฟม โลหะ และกระดาษ สามารถพิจารณาจากยอดการสั่งอาหารใน 1 เมนูโดยส่วนใหญ่จะมีขยะพลาสติกเฉลี่ย 7 ชิ้น ประกอบด้วยกล่องอาหาร ถุงใส่น้ำจิ้ม ช้อนพลาสติก ส้อมพลาสติก ถุงใส่ช้อนส้อม ถุงน้ำซุป และถุงพลาสติกหูหิ้วสำหรับใส่อาหารทั้งหมด ดังนั้น ควรมีการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมถึงแม้ว่าจะไม่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ปริมาณขยะมูลฝอยจากบรรจุภัณฑ์ก็เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่ไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงแต่อย่างใด โดยสามารถอธิบายปริมาณขยะมูลฝอยได้ตามสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562 ตามตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 1 สถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562

ปี พ.ศ.	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน)	อัตราการเกิดขยะมูลฝอย (กิโลกรัม/คน/วัน)
2553	24.22	1.04
2554	25.35	1.08
2555	24.73	1.05
2556	26.77	1.15
2557	26.19	1.11
2558	26.85	1.13

ตาราง 1 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน)	อัตราการเกิดขยะมูลฝอย (กิโลกรัม/คน/วัน)
2559	27.06	1.14
2560	27.40	1.13
2561	27.60	1.16
2562	27.83	1.18

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, *รายงานสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562,* (กรุงเทพฯ: สำนักงานสิ่งแวดล้อม, 2562), 11.

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ซึ่งบรรจุภัณฑ์ก็ถือเป็นขยะมูลฝอยประเภทหนึ่ง เพราะบรรจุภัณฑ์ประกอบด้วย แก้ว โลหะ กระดาษ หรือพลาสติก บรรจุภัณฑ์คือสิ่งห่อหุ้มคุ้มครองป้องกันและเก็บรักษาผลิตภัณฑ์สินค้าต่าง ๆ ให้มีสภาพเป็นปกติก่อนถึงมือผู้บริโภค ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าเหล่านั้นไปพร้อมกันด้วย[1] บรรจุภัณฑ์จึงเกิดการใช้วัสดุที่มากกว่าความจำเป็นทางด้านการห่อหุ้มเพื่อเก็บรักษาหรือคุ้มครองสินค้าภายใน แต่ยังต้องห่อหุ้มเพื่อการส่งเสริมการขาย ทำให้เกิดวัสดุใช้แล้วทิ้งจากบรรจุภัณฑ์เพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นขยะที่มีส่วนทำลายสิ่งแวดล้อมไปในที่สุด โดยบรรจุภัณฑ์ในแต่ละชนิดก็มีระยะเวลาในการย่อยสลายตามธรรมชาติที่แตกต่างกันออกไป ตามตารางที่ 2

ตาราง 2 ตารางแสดงระยะเวลาบรรจุภัณฑ์แต่ละประเภทที่ย่อยสลายตามธรรมชาติ

ชนิดของบรรจุภัณฑ์	ระยะเวลาย่อยสลายตามธรรมชาติ
เศษกระดาษ	2-5 เดือน
ถ้วยกระดาษเคลือบ	5 ปี
กระป๋องอลูมิเนียม	80-100 ปี
ถุงพลาสติก	450 ปี
โฟม	ไม่ย่อยสลายตามธรรมชาติ

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, *รายงานสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562*, 7.

[1] ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น,* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เอพี ลีฟวิ่ง, 2550), 147.

เมื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทยนั้น พบว่ายังไม่มีกฎหมายที่นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้กับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากบรรจุภัณฑ์โดยเฉพาะ แต่สามารถเทียบเคียงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ได้ คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 กำหนดประเภทสินค้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต 21 ตอน โดยพบว่าบรรจุภัณฑ์เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ปรากฏตามบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตไว้ในตอนที่ 5 สินค้าแก้วและเครื่องแก้วเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ประเภทของบรรจุภัณฑ์ในปัจจุบันมีหลากหลาย เช่น แก้ว โลหะ กระดาษ หรือพลาสติก เป็นต้น ในพระราชบัญญัตินี้กลับไม่ได้กำหนดการเสียภาษีในส่วนของบรรจุภัณฑ์ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การใช้วัสดุดังกล่าวไม่ต้องเสียภาษี และเมื่อบรรจุภัณฑ์กลายเป็นขยะก็จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยปัจจุบันไม่มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์แม้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตจะมีความเกี่ยวพันกับบรรจุภัณฑ์ แต่การจัดเก็บภาษีทั้งสองมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่าการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทนั้นเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมอันสามารถจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากบรรจุภัณฑ์ได้

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

1.1.2 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในต่างประเทศและประเทศไทย

1.1.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทย

1.1.4 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายและกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

1.2 สมมติฐานการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ไม่มีความครอบคลุม ไม่ชัดเจน และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ โดยหากทำการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและทำให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์หรือภาษีบรรจุภัณฑ์ การควบคุมการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายและมาตรการในการกำกับดูแลการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และปรับปรุง

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และญี่ปุ่น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสามารถนำมาปรับใช้ให้เป็นแนวทางปฏิบัติและสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันให้เป็นประโยชน์แก่สังคม และสิ่งมีชีวิตให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยโดยค้นคว้าจากเอกสารคือ ตำราวิชาการด้านกฎหมาย รายงานวิจัย และวิเคราะห์เนื้อหาในเชิงพรรณนาเป็นหลัก และรวบรวมความเห็นทางกฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศจากบทความทางวิชาการ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ ตลอดจนประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางข้อสรุปและข้อเสนอแนะของการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

1.5.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายและเปรียบเทียบเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในต่างประเทศและประเทศไทย

1.5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทย

1.5.4 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะของปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

2. แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนั้นเพื่อนำประโยชน์ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ในด้านของการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงไปโดยภาครัฐเป็นผู้จัดการ ซึ่งแนวคิดในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมอธิบายได้ดังนี้

2.1 แนวคิดความยุติธรรมทางภาษี

การจัดเก็บภาษีอย่างยุติธรรมต้องสัมพันธ์กับสิ่งที่เป็นความสามารถ หรือสิ่งที่แสดงความสามารถของผู้เสียภาษี รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถ และหลักการในการแบ่งสรรภาระสาธารณะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับได้โดยทั่วกัน ทั้งนี้การยกเว้นภาษีหรือการเพิ่มอัตราภาษีผู้บัญญัติกฎหมายพึงกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงจำนวนภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนควรแบกรับเสมอหน้ากัน และโดยส่วนใหญ่ความสามารถความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจ หรือเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์แก่คนทั่วไป (Economic Well - Being) อาจวัดได้จากรายได้ (Income) ความมั่งมี (Wealth) หรือการใช้จ่าย (Expenditure) และการพิจารณาหลักความยุติธรรมจึงต้องควบคู่กับหลักความเสมอภาคด้วย[2]

---

[2] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, *คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร,* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), 22.

2.2 แนวคิดความชัดเจนและแน่นอนทางภาษี

ภาษีที่จัดเก็บต้องมีความชัดเจนและแน่นอนไม่ว่าจะเป็นฐานภาษีเทคนิคการประเมินภาษี มิใช่มาจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายผู้จัดเก็บและฝ่ายผู้เสียภาษี เช่น รัฐต้องบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเทคนิควิธีการทางภาษีไว้อย่างชัดเจนไม่คลุมเครือผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องชำระได้ รวมทั้งมีการกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่แน่นอนการจัดเก็บภาษีที่ โดยจำนวนหรือสัดส่วนของภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระให้แก่รัฐต้องมีลักษณะที่แน่นอนและเฉพาะเจาะจง ไม่เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตลอดจนการชำระภาษีต้องมีวิธีการประเมินจัดเก็บภาษีที่สะดวกแก่ผู้เสียภาษี และมีการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระไว้อย่างชัดเจนแน่นอนด้วย[3]

2.3 แนวคิดความยินยอมทางภาษี

แนวคิดความยินยอมเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษีอากร โดยหลักแล้วอำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมิใช่อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจตรากฎหมายได้ในรูปของกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีลำดับชั้นเทียบเท่าพระราชบัญญัติ คือพระราชกำหนดในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การออกกฎหมายภาษีในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติโดยไม่ชอบด้วย ข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีเหตุอันสมควรจึงเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่ชอบทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสกลั่นกรอง และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้แทนราษฎร[4]

2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า

การที่ภาครัฐจะกระทำการที่อาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รัฐควรดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัย หรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสี่ยงดังกล่าวน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary Approach) เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตราย หรือได้รับอันตรายน้อยที่สุดจากการบริหารงานของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ภาครัฐอาจแสวงหาแนวทางในการคาดการณ์อันตรายก่อนที่จะเกิดขึ้น และศึกษาระดับของอันตรายและระดับความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าที่ระบุถึงเงื่อนไขของภัยที่จะเกิดขึ้นองค์ความรู้ในการจัดการกับภัย และการเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าจากการบริหารความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่าง ๆ และความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุด

[3] เรื่องเดียวกัน, 22-23.

[4] เรื่องเดียวกัน, 23.

จากความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักการป้องกันล่วงหน้า เช่น การที่มนุษย์ไม่สามารถคาดเดาหรือพยากรณ์เหตุการณ์ทางธรรมชาติได้อย่างแม่นยำ เป็นต้น[5]

2.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้ถูกนำเสนอโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และเป็นที่ยอมรับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญคือการนำเอาต้นทุนที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Costs) หรือผลกระทบภายนอก (Externality) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนและราคาสินค้าและบริการดังกล่าวสูงขึ้น และทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนอันจะเป็นผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้รับผิดชอบในความเสื่อมโทรมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle : UPP) โดยถือเป็นความคิดหนึ่งที่ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำ คือจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นในฐานะที่เป็นผู้ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรืออย่างน้อยต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงต้นทุนสิ่งแวดล้อมก่อนหน้านั้นหลายฝ่ายพยายามผลักปัญหาออกจากตัว[6]

2.6 หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์

หลักการนี้เป็นการวัดประเมิน ประสิทธิภาพ หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกำหนดกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือทางเลือกอื่น ๆ ต่อกลุ่ม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือการกระจายทรัพยากรในรูปแบบของตัวเงินที่จะเกิดขึ้นหรือเสียไป ถ้าผลรวมท้ายสุดออกมาเป็นบวกสรุปได้ว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายต่อชุมชนมากกว่าต้นทุนที่เกิด ดังนั้นทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สุทธิสูงสุด (Net Benefit) จึงเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการกระจายทรัพยากรหรือต่อกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบ[7]

3. มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ของต่างประเทศและประเทศไทย

ผู้วิจัยจะศึกษาถึงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ของกฎหมายในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปและกฎหมายต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว อาทิ ราชอาณาจักรเดนมาร์กและประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์กับประเทศไทยให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

---

[5] คณะกรรมการผลิตและบริหารชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, *เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1,* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), 10.

[6] วิทยากร เชียงกูล, *เศรษฐศาสตร์แนวใหม่เพื่อชีวิตและระบบนิเวศที่สันติสุข,* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจมีเดีย, 2556), 91.

[7] เรื่องเดียวกัน, 92.

3.1 กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

มาตรการจัดการปัญหาบรรจุภัณฑ์ในกลุ่มประเทศเขตเศรษฐกิจยุโรปได้กำหนดแผนการพัฒนา เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพของกลุ่มประเทศในยุโรป โดยนโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในแต่ละด้านนั้นมีความสัมพันธ์และสามารถพัฒนาให้สอดคล้องกันได้อย่างไร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีจากการทำงานเป็นการจัดเก็บภาษีจากการทำลายสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นการจ้างแรงงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถือเป็นการปฏิรูปภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax Reform (ETR) or Green Tax Reform)[8] ในสหภาพยุโรปได้เน้นย้ำให้กรรมาธิการที่ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ยึดถือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อบรรลุเป้าหมายโดยบุคคลที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ในการหลีกเลี่ยงการใช้บรรจุภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลภาวะ ถือเป็นบุคคลที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อมลภาวะที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเอง เช่น ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์สามารถลดการเพิ่มขึ้นของขยะบรรจุภัณฑ์โดยการออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้มีน้ำหนักที่เหมาะสมที่สุด การออกแบบให้บรรจุภัณฑ์สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือการใช้วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในการผลิตบรรจุภัณฑ์[9]

สหภาพยุโรป อาทิ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐฟินแลนด์ ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ราชอาณาจักรสวีเดน และ สหราชอาณาจักรเนเธอร์แลน์ ซึ่งมีกฎระเบียบทีเกี่ยวกับการจัดการปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์อยู่ 2 กฎระเบียบคือ กฎระเบียบกลางเรื่องบรรจุภัณฑ์และขยะบรรจุภัณฑ์แห่งสหภาพยุโรป (The EU Packaging and Packaging Waste Directive (94/62) (The Directive)) และกฎระเบียบกลางว่าด้วยขยะ (The Waste Framework Directive (2008/98)) ซึ่งได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “บรรจุภัณฑ์” หมายถึง สินค้าทุกชนิดที่ทำจากวัสดุใดๆที่นำมาใช้สำหรับห่อหุ้ม ป้องกัน ลำเลียง จัดส่ง และนำเสนอสินค้าตั้งแต่วัตถุดิบถึงสินค้าที่ผ่านการผลิต ตั้งแต่ผู้ผลิตถึงผู้ใช้หรือผู้บริโภค และกำหนดกรอบการจัดการของเสียเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ โดยป้องกันและลดผลกระทบจากของเสีย และผลกระทบโดยรวมของการใช้ทรัพยากรโดยการเพิ่มศักยภาพของการใช้ทรัพยากร และบัญญัติวิธีจัดการของเสียในสหภาพยุโรป วางเขตความรับผิดชอบและการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมไปถึงกำหนดวิธีการนำมาใช้ใหม่วิธีกำจัดการขอใบอนุญาตประกอบการ และบัญญัติให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำแผนการจัดการของเสีย ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีการพิสูจน์

---

[8] Birgitte Kjær, “*Effectiveness of economic instruments for packaging,”* entry posted October 7 , 2021, https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:791794/FULLTEXT02.pdf, accessed October 9, 2021.

[9] พัชรี บุสสกร, *“การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,”* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 75-76.

และตรวจสอบยืนยันว่าข้อมูลของบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถครอบคลุมถึงจำนวนบรรจุภัณฑ์ทั้งหมดได้[10]

3.2 ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

ราชอาณาจักรเดนมาร์กจะเริ่มมีการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในปี ค.ศ. 1978 โดยการกำกับและควบคุมของหน่วยงานจัดเก็บภาษีและศุลกากรแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก (SKAT, the Danish Customs and Tax Administration)[11] โดยจัดเก็บจากบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มบางชนิดในฐานปริมาตรเพื่อวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้และเพื่อเปลี่ยนแปลงลักษณะนิสัยของผู้บริโภค ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 รัฐสภาแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์กได้กำหนดให้คณะรัฐบาลศึกษาการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์ โดยได้ข้อสรุปดังนี้ ภาษีบรรจุภัณฑ์ต้องมีน้ำหนักเบา, ภาษีบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนหลักการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, ภาษีบรรจุภัณฑ์จะต้องมีหลักการคำนวณภาษีโดยต้องมีความสัมพันธ์กับน้ำหนักและวัสดุและการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระที่มากเกินไปแก่เจ้าพนักงานภาษีอากร[12]

การกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์และการกำหนดผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบรรจุภัณฑ์นั้นมีกฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือพระราชบัญญัติปรับปรุงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์จากบรรจุภัณฑ์เฉพาะอย่าง ถุง ภาชนะที่ใช้แล้วทิ้ง และพีวีซีฟอยล์ ค.ศ. 2014 ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เสียภาษี เนื่องจากต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบกิจการต้องเสียและรับผิดชอบ อากาศที่เป็นพิษ น้ำเสีย และขยะจำนวนมหาศาลดังนั้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบรรจุภัณฑ์ตามกฎหมายบรรจุภัณฑ์แห่งราชอาณาจักรเดนมาร์กโดยหลักแล้ว ได้แก่ ผู้ผลิตและผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ทั้งสองบุคคลเป็นบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต้องจดทะเบียน ซึ่งภาษีบรรจุภัณฑ์ในราชอาณาจักรเดนมาร์กนั้นได้แบ่งย่อยออกเป็นหลายกรณีทำให้อัตราภาษี จึงมีหลายอัตราตามไปด้วยความแตกต่างของอัตราภาษีเกิดจากความมุ่งหมายของรัฐ โดยหากรัฐเห็นว่าบรรจุภัณฑ์ชนิดใดส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก ก่อให้เกิดปริมาณขยะเป็นจำนวนมาก รัฐก็จะทำการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ชนิดดังกล่าวในอัตราที่สูงขึ้นกว่าบรรจุภัณฑ์ชนิดอื่น[13]

อัตราภาษีบรรจุภัณฑ์ของราชอาณาจักรเดนมาร์ก สามารถแยกอัตราภาษีบรรจุภัณฑ์ที่ใช้วิธีการคำนวณภาษีฐานน้ำหนักได้เป็น 3 ประเภทตามฐานภาษีบรรจุภัณฑ์ กล่าวคือ

---

[10] เรื่องเดียวกัน, 77.

[11] Ecotec Research and consulting, "*Final Report Study on Environmental Taxes and Charges in the EU,*" entry posted October 10, 2021, http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/ch12_packaging.pdf, accessed October 13, 2021. 229.

[12] วาสินี นันทขว้าง, *"แนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม,"* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 115.

[13] เรื่องเดียวกัน, 118.

กระดาษจะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 10.00 โครน (58.60 บาท) พลาสติกจะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 22.00 โครน (128.60 บาท) วัสดุบรรจุภัณฑ์ทุกชนิดจะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 19.20 โครน (112.51 บาท) และพีวีซีฟอยล์จะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 20.35 โครน (106.84 บาท)[14]

3.3 ญี่ปุ่น

ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดแจ้ง และมีกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กล่าวคือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ซึ่งบัญญัติให้ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น โดยกฎหมายภาษีท้องถิ่นนี้จะกำหนดฐานภาษี (Tax Base) อัตรามาตรฐาน (Standard Rate) อัตราขั้นสูง (Maximum Rate) หรืออัตราตายตัว (Fixed Rate) ของภาษีแต่ละประเภท โดยฐานภาษีจะกำหนดตายตัวเอาไว้ให้จัดเก็บเป็นไปในทางเดียวกันทั่วประเทศ ปัจจุบันภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองถือเป็นส่วนสำคัญของรายได้ท้องถิ่น และมีสัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่นถึงร้อยละ 40 เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอยู่มากทีเดียว อีกทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจัดเก็บภาษีใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหลัก ก็สามารถขออนุมัติต่อรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารได้ ซึ่งปัจจุบันมีจังหวัดกว่า 20 แห่งที่เก็บภาษีประเภทอื่นนอกจากที่กฎหมายหลักได้กำหนดไว้ และจุดเด่นเหล่านี่เองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรที่มั่นคงมีอิสระทำบริการสาธารณะ และภารกิจเพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ[15]

การจัดการขยะที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Waste Management and Public Cleansing Law ถือเป็นกฎหมายหลักที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีบทบัญญัติพื้นฐานในการจัดการของเสียทั้งขยะชุมชน และขยะอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต และปรับปรุงสุขอนามัยของสาธารณชนโดยกำหนดพื้นที่การทิ้งขยะมูลฝอยการคัดแยกขยะมูลฝอย การจัดเก็บ การรวบรวม การขนถ่าย การรีไซเคิล การกำจัดขยะมูลฝอย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มีความสะอาด เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการดำรงชีพ และส่งเสริมการสาธารณสุขผ่านกระบวนการกำจัด การทิ้ง การแยกประเภท การจัดเก็บ การรวบรวม การขนส่ง การนำกลับมาใช้ใหม่ การกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งที่มีลักษณะเหมือนขยะมูลฝอย[16]

---

[14] Skattestyrelsen, *"Excise tax on packaging disposable bags and PVC foil,"* entry posted October 12, 2021, https://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=1946708&chk=210252, accessed October 15, 2021.

[15] นาฎลัดดา มหาชัย, *การปฏิรูปกฎหมายภาษีท้องถิ่นของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น,* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 34.

[16] อเนก เหล่าธรรมทัศน์, *รายงานการวิจัยการปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น: ศึกษาด้านการคลัง,* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), 50.

3.4 ไทย

กฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์นั้น ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวบัญญัติไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ยังไม่ถือว่าเป็นการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์โดยตรง กล่าวคือ

3.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายฉบับสำคัญและเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการดูแลควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และของเสีย ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่หลักในการเสนอนโยบาย และแผนการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทั้งในทางวิชาการ และสภาพความเป็นจริงของเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งออกกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้สิ่งแวดล้อมได้รับการตรวจสอบดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ และการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดความรับผิดไว้ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา[17]

กฎหมายนี้ได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษของเสียอันตรายในประเทศไทย พร้อมนำเอามาตรการด้านเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้เป็นกลไกและแนวทางเกี่ยวกับจัดการของเสียอันตราย ซึ่งเหมาะสมกว่าการใช้มาตรการบังคับของกฎหมาย สำหรับมาตรการด้านเศรษฐศาสตร์เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้การมีส่วนจากภาคประชาชนได้รับความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น มาตรการบังคับสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนและส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม การเก็บค่าธรรมเนียม ค่ามัดจำเงินคืน หรือค่าประกันความเสียหายที่เป็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการบังคับใช้อยู่ เนื่องจากไม่ได้กำหนดถึงบรรจุภัณฑ์ ซึ่งไม่สามารถนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ในการแก้ไขได้ การแก้ไขปัญหาจึงไม่ประสบความสำเร็จ มีความไม่ชัดเจนของกฎหมายส่งผลให้ต้องมีการตีความในปัญหาทางกฎหมายเกิดข้อขัดข้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้[18]

3.4.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการกำหนดมาตรการในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในเชิงของการป้องกันการควบคุม การกำกับดูแลการกระทำหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นเหตุแห่งการเสื่อมเสียหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนจะ

---

[17] ชุติมา ศีรีรัฐพิศาล, *"มาตรการทางภาษีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีขยะอิเล็กทรอนิกส์,"* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 116.

[18] อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), 432.

เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมาย โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์นี้จะอยู่ในส่วนของมาตรา 18 ถึงมาตรา 20 เมื่อพิจารณาถึงคำจำกัดความของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่กฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์จะใช้บังคับแล้วจะเห็นว่าผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและเครื่องใช้อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของมูลฝอยตามคำจำกัดความ และกำหนดให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา 19 นอกจากนี้ในมาตรา 20 ยังได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหลายประการ เช่น ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากในที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้[19] เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วกลับมิได้มีการบัญญัติคำจำกัดความของคำว่า “บรรจุภัณฑ์” ลงไปเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยแต่อย่างใด

3.4.3 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

บรรจุภัณฑ์ส่วนมากใช้วัสดุในการผลิต 4 ประเภท คือแก้ว กระดาษ โลหะ และพลาสติก เป็นวัสดุที่ถูกพบอยู่เป็นจำนวนมากในขยะมูลฝอย ถือได้ว่าบรรจุภัณฑ์มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับในประเทศไทยนั้นยังไม่มีการนำแนวคิดการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีเพียงแต่การเก็บภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นการเก็บภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการบางอย่าง โดยมีเหตุผลพิเศษในการจัดเก็บ เช่น เป็นสินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และศีลธรรมอันดี เป็นสินค้าและบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เป็นสินค้าและบริการที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ หรือเพื่อหารายได้หรือต้องการจำกัดการผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศตามแนวคิดในการจัดเก็บและปัจจัยอื่น ๆ มาตรการทางภาษีตามกฎหมายสรรพสามิตในปัจจุบันมีแนวคิดการจัดเก็บเพื่อควบคุมการผลิต การบริโภค หรือการบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดเก็บจากผู้ประกอบกิจการ ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้าสินค้าหรือผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด อันมีลักษณะเป็นมาตรการการจัดเก็บภาษีที่ต้นทางเพื่อควบคุมการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตจะผลักภาระภาษีให้แก่ผู้บริโภค[20] ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากแก้วและเครื่องแก้วนั้น แม้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีการให้ความหมายไว้โดยเฉพาะให้ หมายความว่า “สิ่งของและเครื่องใช้ที่ทำด้วยแก้ว” หมายความรวมถึง บรรจุภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุประเภทแก้ว แต่บทนิยามดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดลักษณะไว้อย่างกว้างเท่านั้น โดยสินค้าที่จะถูกเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต

[19] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

[20] พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560, มาตรา 16.

นอกจากต้องเป็นสินค้าภายใต้บทนิยามศัพท์ดังกล่าว ต้องถูกกำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพามิตโดยเฉพาะอีกด้วย ในปัจจุบันมีสินค้าเครื่องแก้วมีเพียงสองชนิดเท่านั้นที่ถูกกำหนดอยู่ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ต้องรับภาระเสียภาษี คือแก้วเลดคริสตัล และแก้วคริสตัลอื่น ๆ เท่านั้น ซึ่งแก้วคริสตัลทั้งสองประเภทนี้ไม่ปรากฏว่ามีการนำไปใช้ เป็นวัสดุในการผลิตบรรจุภัณฑ์ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าภาษีสรรพสามิตไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีจากบรรจุภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุประเภทแก้วแต่ประการใด[21]

4. วิเคราะห์และเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทย โดยได้ทำการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และญี่ปุ่น พบว่าในเรื่องดังกล่าวประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ

4.1 การกำหนดคำนิยามในการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบของภาษีสรรพสามิตในสินค้าบริการบางประเภทที่ส่งผลทางอ้อมให้การใช้สินค้าบริการที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับบางประเภท เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่เฉพาะเจาะจงต่อการลดปริมาณความเสียหายที่จะเกิดมลพิษต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากไม่ได้จัดเก็บตามปริมาณการปล่อยของเสียปริมาณความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ การจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ยังไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีโดยตรงแต่การจัดเก็บภาษีในผลิตภัณฑ์บางประเภทก็อาจถือเป็นการจัดเก็บสิ่งแวดล้อมทางอ้อมได้ หรือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตก็อาจถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมหรือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าฟุ่มเฟือยชนิดต่าง ๆ ก็ถือว่าเป็นการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในความหมายอย่างกว้างได้เช่นกัน เพราะการจัดเก็บภาษีในสินค้าที่มีแนวโน้มในการทำลายสิ่งแวดล้อมเหล่านี้อย่างน้อยก็มีส่วนช่วยให้การบริโภคสินค้ามีแนวโน้มลดลงไปด้วยเช่นกันจึงถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยอ้อม

4.2 การกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

การใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax, Green Tax, Eco Tax) เป็นมาตรการทางการคลังที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการปรับโครงสร้างการเก็บภาษีด้วยการเพิ่มการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ลดการก่อมลพิษ และลดการใช้

[21] พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560, บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต.

ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเสริมมาตรการบังคับและควบคุม ซึ่งเป็นผลดีกับฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันจะมีผลทางบวกต่อการจ้างงาน ต่อผลผลิตและต่อการส่งเสริมการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ จะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชน โดยภาษีสิ่งแวดล้อมถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็น อีกทางเลือกหนึ่งในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สามารถทำให้เกิดรายได้เข้ารัฐ และจูงใจให้ลดการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทั้งจากผู้ประกอบการและผู้ใช้ แต่การนำมาใช้ต้องทบทวนอย่างเป็นระบบในทุกมิติว่าจะใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทใด เนื่องจากภาษีสิ่งแวดล้อมบางประเภทอาจทำให้เกิดความล้มเหลวในกลไกการตลาดได้ (Market Failure) เช่น ผู้ผลิตอาจใช้วิธีการลดต้นทุนคุณภาพของสินค้า และลดต้นทุนการใช้วัสดุบรรจุภัณฑ์ที่มีราคาถูกและไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค เพื่อให้สินค้ามีราคาต่ำที่สุดและดึงดูดให้บริโภคหันมาบริโภคสินค้าของตน โดยผู้ผลิตได้ละทิ้งต้นทุนของสุขภาพ อนามัย ชีวิต และสิ่งแวดล้อมที่ดีของคนในสังคมเอาไว้เบื้องหลัง และการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมอาจไม่ก่อให้เกิดผลในการปรับปรุงกระบวนการผลิตของผู้ประกอบการในการที่จะลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจากการผลิตของตน แต่อาจจะผลักภาระภาษีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไปให้แก่ผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้ผลิตที่เป็นรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการผลิต เพื่อหากำไรสูงสุดมักจะผลักภาระภาษีสิ่งแวดล้อมที่ตนต้องรับภาระไปสู่ผู้บริโภคโดยไม่พิจารณาที่จะปรับปรุงกระบวนการผลิตของตน ภาระในการจ่ายค่าภาษีสิ่งแวดล้อมจะตกกับผู้ที่มีการผลิตหรือบริโภคมากเกินไปและมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง

ปัจจุบันในประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีอยู่ 2 ประเภทที่อาจกล่าวได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับภาษีบรรจุภัณฑ์ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคทั่วไป ดังนั้น บรรจุภัณฑ์ที่ผู้ประกอบการนำมาขายในลักษณะที่เป็นสินค้าโดยตรงของผู้ประกอบการ มิใช่บรรจุภัณฑ์ที่ถูกใช้ในการบรรจุและขายพร้อมกับผลิตภัณฑ์หลัก กล่าวคือบรรจุภัณฑ์ที่ถูกขายอย่างเป็นสินค้าจึงต้องอยู่ในบังคับจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกับสินค้าประเภทอื่น ๆ ส่วนกรณีที่บรรจุภัณฑ์ถูกใช้ในการบรรจุผลิตภัณฑ์นั้น แม้จะไม่มีการจัดเก็บภาษีจากบรรจุภัณฑ์ที่ถูกใช้ในการบรรจุผลิตภัณฑ์โดยตรง แต่การนำบรรจุภัณฑ์มาใช้ในการบรรจุผลิตภัณฑ์นั้น ก็นับเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการ แฝงอยู่ในมูลค่าของสินค้าบรรจุภัณฑ์ที่ถูกใช้เพื่อบรรจุผลิตภัณฑ์จึงอยู่ในบังคับถูกจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยปริยาย ถือเป็นการเสียภาษีตามส่วนมูลค่าของบรรจุภัณฑ์ส่วนการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในฐานะเป็นภาษีขายทั่วไปนั้นเป็นภาษีที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหารายได้ให้แก่รัฐเป็นหลัก จึงมีการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการที่ขายบรรจุภัณฑ์ หรือนำเข้าบรรจุภัณฑ์ทุกประเภทภายใต้ภาษีอัตราเดียวกัน คือ ร้อยละ 7 การเสียภาษีมากหรือน้อยจึงขึ้นอยู่กับมูลค่าของ บรรจุภัณฑ์เป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่าเป็นการจัดเก็บภาษีจากบรรจุภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุประเภทใด ทั้งที่วัสดุที่ใช้ในการผลิตบรรจุภัณฑ์แต่ละชนิดมีส่วนก่อมลพิษในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากเครื่องดื่มไม่อาจหลีกเลี่ยงความเกี่ยวพันกับบรรจุภัณฑ์ได้ เนื่องจากเครื่องดื่มเป็นของเหลวที่ไม่อาจหยิบจับหรือเคลื่อนย้ายได้ลำพัง โดยทั่วไปเครื่องดื่มจึงจำเป็นต้องถูกบรรจุอยู่ในภาชนะบรรจุภัณฑ์โดยปริยาย ภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มนั้น กำหนดวิธีการคำนวณภาษีไว้ 2 ประเภท คือการเสียภาษีตามปริมาณและการเสียภาษีตามมูลค่าของเครื่องดื่ม ซึ่งเครื่องดื่มแต่ละประเภทจะมีอัตราภาษีที่แตกต่างกันออกไป โดยคำนวณอัตราภาษีทั้งจากฐานภาษีตามปริมาณและฐานภาษีตามมูลค่า เพื่อนำมาเปรียบเทียบว่าภาษีที่คำนวณได้จากฐานชนิดใดมีจำนวนมากกว่ากัน และผู้ประกอบการเครื่องดื่มจึงมีหน้าที่เสียภาษีที่คำนวณได้ตามฐานนั้น อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวมิได้วางอยู่บนฐานของภาษีสิ่งแวดล้อม เพราะมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการรักษาสิ่งแวดล้อม และมิได้มีหลักการเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนั้น ฐานภาษีสรรพสามิตยังไม่สามารถครอบคลุมถึงบรรจุภัณฑ์อื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้

4.3 การดำเนินการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะและการจัดการปัญหาบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทยในปัจจุบันมิได้สะท้อนต่อหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะมิใช่การจัดการกับปัญหาบรรจุภัณฑ์ที่ต้นเหตุ เพราะค่าธรรมเนียมไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบกิจการได้รับรู้ถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ตนเองได้ก่อขึ้นอย่างแท้จริง เพราะราคาที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายผ่านค่าธรรมเนียมนั้น เป็นเพียงราคาของการจัดการขยะเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบกิจการเท่านั้น การจัดเก็บเพียงค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะเพียงอย่างเดียว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อสิ่งแวดล้อมที่มั่นคง แต่อย่างใดจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องเลือกใช้แนวทางอื่น ๆ นอกจากการจัดการด้วยมาตรการเชิงสมัครใจและค่าธรรมเนียมที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเป็นการแก้ไขปัญหาขยะ โดยเฉพาะขยะบรรจุภัณฑ์ด้วยการเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไป

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานใดเข้ามาดูแลอย่างเป็นระบบในขั้นตอนหลังจากที่ได้มีการผลิตบรรจุภัณฑ์เกิดขึ้นและบรรจุภัณฑ์นั้นได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อกำหนดคำนิยามของคำว่า “บรรจุภัณฑ์” และการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ที่ได้ระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตไว้ในท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 แล้ว ควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสรรพสามิตในการเข้ามาดูแลและจัดการเพิ่มเติมด้วย เพราะกรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการดูแลและจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว เพื่อให้ครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ด้วย

5. อภิปรายผลของการศึกษา

จากการศึกษาในเรื่องการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ พบว่าปัญหาดังกล่าวของประเทศไทยยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์โดยเฉพาะ ซึ่งมีเพียงการเก็บภาษีทางอ้อมโดยการเก็บภาษีสรรพสามิตในสินค้าบางประเภท กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 เท่านั้น แต่ก็ถือไม่ได้ว่าการเสียภาษีสรรพสามิตดังกล่าวถือเป็นการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ เพราะไม่ครอบคลุมถึงบรรจุภัณฑ์ชนิดอื่น ๆ เช่น แก้ว โลหะ กระดาษ หรือพลาสติก เป็นต้น ในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดการเสียภาษีในส่วนของบรรจุภัณฑ์ไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังคงมีเสมอมาและนับวันยิ่งจะมีผลกระทบเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น และเป็นปัญหาที่ส่งผลระยะยาวต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างมาก เช่น ปัญหาน้ำเสีย มลพิษทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นได้ส่งผลกระทบไปเป็นวงกว้าง แนวทางแก้ปัญหาของประเทศไทยในการจัดการหรือรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ แต่ยังน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น สำหรับเครื่องมือของรัฐในการจัดการหรือรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงในการกำหนดเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีเพียงค่าธรรมเนียมที่กล่าวมาแล้วในส่วนการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ของภาครัฐ ซึ่งมิใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุสำหรับ เครื่องมือด้านภาษี เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการหารายได้ และเปลี่ยนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางด้านอื่นของผู้บริโภคที่มิได้มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหลักจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากบรรจุภัณฑ์

เมื่อศึกษาถึงกฎหมายการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในต่างประเทศ พบว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปมีการกำหนดการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบและชัดเจน โดยกำหนดถึงความหมายของคำว่า “บรรจุภัณฑ์” ไว้อย่างชัดเจน และยังมีรายละเอียดในการตีความหมายของบรรจุภัณฑ์เอาไว้อย่างครอบคลุมอีกด้วย และในราชอาณาจักรเดนมาร์กได้จัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์อย่างครอบคลุมที่สุด โดยแบ่งฐานภาษีบรรจุภัณฑ์ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ บรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มบางประเภท ถุงหูหิ้ว บรรจุภัณฑ์ภาชนะใช้แล้วทิ้ง และบรรจุภัณฑ์พีวีซีฟอยล์ที่ใช้สำหรับอาหาร ซึ่งการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทนั้นมีความแตกต่างกัน เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพให้ผู้ผลิตซึ่งเป็นตัวการสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากบรรจุภัณฑ์ได้เป็นผู้รับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำแทนการผลักภาระของสิ่งแวดล้อมมาสู่สังคม ส่วนในประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นมีความสามารถในการริเริ่มโครงการต่าง ๆ ในหลาย ๆ ด้าน เช่น การออกกฎระเบียบทางอุตสาหกรรม ระเบียบการควบคุมมลพิษ การจัดทำสวัสดิการสังคม โครงการสินเชื่อ แผนการยกเว้นภาษี เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ โดยอาศัยกฎหมายของกลุ่มสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ที่ครอบคลุมเป็นต้นแบบ และปรับปรุงรูปแบบวิธีการให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในประเทศไทย เพื่อให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยได้รับการแก้ไขได้อย่างทันท่วงทีมีประสิทธิภาพและทำให้ประเทศสามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไปได้โดยไม่เป็นภาระกับสิ่งแวดล้อม

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากบรรจุภัณฑ์จากการที่ผู้ผลิตที่แสวงหาผลกำไรคำนึงถึงต้นทุนที่ถูกที่สุดเพื่อให้สินค้ามีราคาต่ำที่สุด และดึงดูดให้บริโภคหันมาบริโภคสินค้าของตน วิธีการดังกล่าวถือเป็นการผลักภาระให้แก่ผู้บริโภค เพื่อเป็นการที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเอาไว้จึงควรที่จะมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับในประเทศไทย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการและผู้ผลิตใช้บรรจุภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังให้ตระหนักถึงความสำคัญและต้นทุนของสิ่งแวดล้อม และป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ขึ้นในอนาคต

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมเพิ่มเติมคำนิยามของ “บรรจุภัณฑ์” ลงไปในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตรา 4 โดยเพิ่มเติมว่า

“บรรจุภัณฑ์” หมายความว่า สินค้าทุกชนิดที่ทำจากวัสดุใด ๆ ที่นำมาใช้สำหรับห่อหุ้ม การพัน การบรรจุกล่อง การบรรจุในถ้วย ถาด หลอด ขวด หรือรูปแบบภาชนะอื่น ๆ ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเพื่อการบรรจุสำหรับการจัดการ การขนส่ง และการใช้งานเพื่อการเก็บรักษาและการป้องกันผลิตภัณฑ์ เพื่อจำแนกลักษณะของผลิตภัณฑ์ในด้านปริมาณด้านคุณภาพ และผู้ผลิต เพื่อความสะดวกในการจัดจำหน่าย หรือความสะดวกในการใช้งาน

บัญญัติเพิ่มเติมบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ดังนี้

ตอนที่ 22 สินค้าบรรจุภัณฑ์

“บรรจุภัณฑ์” หมายความว่า สินค้าที่ทำด้วยวัสดุใด ๆ ได้แก่ กระดาษ พลาสติก วัสดุบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง และพีวีซีฟอยล์ (แรป)

22.01 กระดาษ มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 50 บาท

22.02 พลาสติก มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 120 บาท

22.03 วัสดุบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 100 บาท

22.04 พีวีซีฟอยล์ (แรป) มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 100 บาท

โดยการบัญญัติเพิ่มเติมบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในส่วนของสินค้าบรรจุภัณฑ์นั้น ผู้วิจัยได้นำวิธีการจัดเก็บอัตราภาษีบรรจุภัณฑ์ของราชอาณาจักรเดนมาร์กมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพราะกฎหมายของราชอาณาจักรเดนมาร์กนั้นถือเป็นกฎหมายตัวอย่างในการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

บัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสรรพสามิตในการเข้ามาดูแลและจัดการเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้ครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยในปัจจุบันในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ หรือผู้อื่นที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เสียภาษีไว้ในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 กล่าวคือ

มาตรา 16/1 บัญญัติว่า “ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ หรือผู้อื่นที่พระราชบัญญัตินี้ โดยนำภาษีที่จัดเก็บได้ไปเพื่อฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมร้อยละ 7 หรือแปรผันไปตามการปล่อยของเสียของผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ หรือผู้อื่นที่พระราชบัญญัตินี้”

โดยการที่กำหนดให้กรมสรรพสามิตเข้ามาเป็นหน่วยงานในการดูแลการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์จากสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากกรมสรรพสามิตมีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างดี และเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต อันมีลักษณะเป็นมาตรการในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยให้เงินที่เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ถูกรวมเป็นงบประมาณแผ่นดิน ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บรรณานุกรม

กรมควบคุมมลพิษ. *รายงานสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสิ่งแวดล้อม, 2562.

คณะกรรมการผลิตและบริหารชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. *เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.

ชุติมา ศีรีรัฐพิศาล. *"มาตรการทางภาษีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีขยะอิเล็กทรอนิกส์."* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เอพี ลีฟวิ่ง, 2550.

นาฎลัดดา มหาชัย. *การปฏิรูปกฎหมายภาษีท้องถิ่นของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น.* กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

พัชรี บุสสกร. *"การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น."* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

วาสินี นันทขว้าง. *"แนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม."* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

วิทยากร เชียงกูล. *เศรษฐศาสตร์แนวใหม่เพื่อชีวิตและระบบนิเวศที่สันติสุข.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ มีเดีย, 2556.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. *คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. *รายงานการวิจัยการปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น: ศึกษาด้านการคลัง.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

Birgitte Kjær. "*Effectiveness of economic instruments for packaging."* entry posted October 7, 2021, https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:791794/FULLTEXT02.pdf. accessed October 9, 2021.

Ecotec Research and consulting. "*Final Report Study on Environmental Taxes and Charges in the EU."* entry posted October 10, 2021, http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/ch12_packaging.pdf. accessed October 13, 2021.

Skattestyrelsen. *"Excise tax on packaging disposable bags and PVC foil."* entry posted October 12, 2021, https://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=1946708&chk=210252. accessed October 15, 2021.

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย
Legal Problems in Relation to Enforced Disappearance

ปิติวรรณ ตันติชัยนุสรณ์[*] และ สัญญพงศ์ ลิ่มประเสริฐ[**]
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000
Pitiwan Tantichainusorn and Sanyapong Limprasert
Faculty of Law Rangsit University
Lak Hok Sub-district, Mueang District, Pathum Thani Province, 12000
Email: pitiwan.t61@rsu.ac.th, lsanyapong@gmail.com

Received: November 24, 2021
Revised: February 04, 2022
Accepted: February 10, 2022

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงวิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องของการป้องกันการบังคับให้สูญหายนั้น มีปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นยังไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฐานความผิดของการบังคับบุคคลให้สูญหายส่วนมากผู้กระทำความผิดจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้อำนาจจนเกินเลยหรือใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งเมื่อผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเองทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และกระทำความผิดตามอำเภอใจ เพราะเชื่อว่าตนไม่ต้องรับผิดทางกฎหมาย หรือมีโอกาสถูกลงโทษน้อยมาก

ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการบังคับบุคคลให้สูญหายไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพราะประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับให้สูญหายและได้มีการกำหนด

---

[*] นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

[**] ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ที่ปรึกษา, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ฐานความรับผิดที่เกี่ยวกับการการถูกบังคับให้สูญหายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวก็จะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการใช้บังคับกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถทัดเทียมกับต่างประเทศได้

คำสำคัญ: ประมวลกฎหมายอาญา, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, การใช้อำนาจโดยมิชอบ, การบังคับบุคคลให้สูญหาย, การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

Abstract

The main objective of this independent study is to study and research upon the thought and theory regarding “force disappearance”, both domestically and internationally. In order to come up with the proposal on the solution of the potential issue, the independent study will be including an in-depth analytical and comparative study on the subject.

The study shows that the law on “force disappearance” was allocated in both Criminal Law Code and Criminal Procedure Code. However, the law, itself, is still not efficiently enforced and can be easily abused. Presumably, because this law can only be enforced by the official, and the alleged offenders are usually the official.

Therefore, in this independent study I aim to elevate the law on force disappearance to the international standard by proposing for the law itself to be amended and clarified.

Keywords: Criminal Code, the Official, Abuse of Power, Force Disappearance, Protection of Rights and Freedoms

1. บทนำ

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐพึงให้แก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และมีกฎหมายให้การรองรับอย่างเสมอภาค โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งกฎบัตรสหประชาชาติได้ส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยธรรม รวมถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยนชนอย่างร้ายแรง ในปัจจุบันปัญหาที่เกี่ยวกับบุคคลสูญหายได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสาเหตุส่วนใหญ่ของการสูญหายเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของรัฐและปัญหาทางการเมือง เพราะผู้กระทำความผิดส่วนมากเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ หรือกลุ่มบุคคลที่รัฐอนุญาตให้กระทำทำให้ประชาชนอาจถูกละเมิดสิทธิต่าง ๆ ได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าประชาชนจะได้รับความคุ้มครองจากใคร เมื่อภาครัฐที่มีหน้าที่ในการรับรอง ส่งเสริม คุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนแต่กลับกลายเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง[1]

การกระทำให้บุคคลสูญหายถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการ ดังที่กำหนดรับรองไว้ในพันธกรณีทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 (International Covenant on Civil and Political Rights 1976 : ICCPR) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 (The Universal Declaration of Human Rights 1984) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984 : CAT) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006 (International Convention for the Protection of All Persons From Enforced Disappearance 2006 : CED) เป็นต้น ประเทศไทยได้มีการลงนามในอนุสัญญา CAT และ CED แล้ว แต่ประเทศไทยอาจมีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพอยู่ แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่เพียงพอ หรือไม่เข้ากับยุคสมัยหรือเหตุการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน จึงต้องอาศัยประมวลกฎหมายอาญามาเทียบเคียงในการรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เมื่อได้ศึกษาถึงกรณีการหายสาบสูญของประชาชนในระหว่างสถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองภายในประเทศ เช่น กรณีของทนายความบุคคลหนึ่งที่ว่าความให้แก่ประชาชนในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ที่อ้างว่าถูกทรมานโดยเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้รับสารภาพได้หายตัวไปมากกว่า 10 ปี เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือรู้สึกไม่ปลอดภัยในการดำเนินชีวิต อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนำวิธีการที่

[1] คณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพ, *คู่มือความเข้าใจเรื่องการบังคับให้บุคคลต้องสูญหาย*, (กรุงเทพฯ: คณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพ, 2550), 8.

ผิดกฎหมายมาใช้และกระทบความไว้วางใจของประชาชนในสิ่งที่รัฐดำเนินการเพื่อรักษาความสงบสุขในสังคม[2]

การบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อตัวครอบครัวของผู้สูญหาย มีการพยายามปกปิดข้อมูลของผู้กระทำความผิด รวมถึงปกปิดความคืบหน้าในการสอบสวนสืบสวนทางคดี นอกจากนี้ หากมีการดำเนินคดีก็ต้องใช้บทบัญญัติกฎหมายที่มีในขณะนี้บังคับ ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากลักษณะของการบังคับบุคคลให้สูญหายทำให้เกิดปัญหาในการแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด เช่น พยานหลักฐานถูกทำลาย มีการคุกคามพยานเป็นเหตุให้ไม่มีบุคคลใดกล้าเข้ามาเป็นพยานในคดี หรือเกิดกรณีที่พยานกลับคำให้การในชั้นพิจารณาคดี เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จึงถือเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีทำให้ผู้สูญหายและครอบครัวไม่อาจได้รับความเป็นธรรมอย่างที่ควรจะเป็น

ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันอาจมีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพอยู่ แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่เพียงพอ หรือไม่เข้ากับยุคสมัยหรือเหตุการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับฐานความผิดอื่นที่อาจนำมาปรับใช้เพื่อรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ได้ เช่น ความผิดฐานทำร้ายผู้อื่นที่ทำให้ผู้นั้นได้รับอันตรายทางกายหรือจิตใจ (มาตรา 295-298) การบังคับขืนใจผู้อื่นโดยการทำร้าย (มาตรา 309) และการกักขังหน่วงเหนี่ยวและการลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ (มาตรา 310 และมาตรา 312-313) เป็นต้น อีกทั้งในประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดความผิดสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดย มิชอบไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 157 เพื่อเป็นบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิด ดังนั้น จึงควรที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยเฉพาะ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในลักษณะนี้ และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งยังทำให้กฎหมายของประเทศไทยได้ยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เทียบเท่าสากล

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายบังคับบุคคลให้สูญหาย

1.1.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายในต่างประเทศและประเทศไทย

1.1.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเปรียบเทียบองค์ประกอบความรับผิดของกฎหมายการบังคับบุคคลให้สูญหายในต่างประเทศและประเทศไทย

1.1.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการการบังคับบุคคลให้สูญหาย

---

[2] คมกฤช หาญพิชาญชัย, *"อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนให้พ้นจากการถูกบังคับให้หายสาบสูญ: ผลกระทบต่อประเทศไทย,"* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 12-13.

1.2 สมมติฐานการวิจัย

การบังคับบุคคลให้สูญหายถือเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทั้งในเนื้อตัว ร่างกาย ชีวิต อนามัย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศ และยังเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในหลายประเทศได้เป็นภาคีสมาชิกและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006 และในหลาย ๆ ประเทศได้มีการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้อนุวัติตามอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดกรณีที่การลงโทษของกฎหมายไปไม่ถึง หรือบทลงโทษที่เบาเกินไป หรือข้อกฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะกับยุคสมัยและเหตุการณ์บ้านเมืองปัจจุบันที่สิทธิของประชาชนผู้เห็นต่างทางการเมืองมักถูกคุกคามโดยรัฐ ดังนั้น ควรมีมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการบังคับบุคคลให้สูญหาย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกทำลายลง

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิด วิธีการ รูปแบบทางกฎหมายที่เหมาะสมในการป้องกันการทรมานและบังคับบุคคลให้สูญหาย ตลอดจนศึกษาองค์ประกอบทางกฎหมายอาญาและโทษ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และแก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้ารวบรวมงานวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความทางวิชาการ ตัวบทกฎหมาย ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติในอนุสัญญาต่าง ๆ รายงาน เอกสารของทางราชการ และคดีตัวอย่าง เป็นต้น จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของต่างประเทศกับกฎหมายของประเทศไทยและมาตรฐานในการคุ้มครองระดับสากล

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายบังคับบุคคลให้สูญหาย

1.5.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายในต่างประเทศและประเทศไทย

1.5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและเปรียบเทียบองค์ประกอบความรับผิดของกฎหมายการบังคับบุคคลให้สูญหายในต่างประเทศและประเทศไทย

1.5.4 ทำให้สามารถเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย

2. แนวคิดที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย

การศึกษากรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นมีแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน และแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตระหนักความสำคัญและความร้ายแรงของปัญหาในปัจจุบัน ซึ่งภาครัฐควรเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง มีดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนคือแนวคิดที่มีรากฐานมากจากความเชื่อ ปรัชญา คำสอนทางศาสนา ศีลธรรมและจริยธรรมของสังคมและวัฒนธรรมต่าง ๆ มนุษย์มีความชอบธรรมในด้านจริยธรรมที่จะรักษาชีวิตของตนเอง มีอิสระทางความคิดและเชื่อว่าแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันในด้านใด ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียม ซึ่งแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับมากขึ้น เนื่องจากประชาคมโลกได้ตระหนักถึงความโหดร้ายทารุณของสงครามและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งผลจากสงครามนี้นำไปสู่การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Laws) เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนทุกคนในโลกนี้จึงได้รับการคุ้มครองโดยหลักการและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายในระดับประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติหลักการสิทธิมนุษยชนไว้ด้วย นอกจากนี้ การบังคับให้บุคคลสูญหายยังเป็นการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพราะฉะนั้นถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดยนอกจากจะเป็นความผิดในตัวเองแล้วก็ยังเป็นความผิดที่มีการกระทำในลักษณะที่ต่อเนื่องซึ่งเท่ากับว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องเช่นกัน การบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นไม่ได้ส่งผลเฉพาะผู้สูญหายเท่านั้น แต่ครอบครัวของผู้สูญหายก็ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมอันเป็นการย่ำยีศักดิ์ศรีนั้นด้วย หากการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายก็จะก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่สังคมในความไม่ปลอดภัยในชีวิตและเสรีภาพของตนเอง[3]

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ

คำว่า “กฎหมายธรรมชาติ” หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของมนุษย์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากความจำนงของผู้ใด มีลักษณะเหมือนกันในทุกหนแห่ง

---

[3] คณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพ, *การสูญหายของบุคคลคือการสูญหายของความยุติธรรม,* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แปลนพริ้นติ้ง, 2551), 20.

โดยเน้นว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีระเบียบอยู่โดยธรรมชาติเองไม่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของบุคคล มนุษย์เพียงแต่ใช้สติปัญญาไปค้นพบเท่านั้น[4]

ทฤษฎีที่หนึ่ง ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นหลักเกณฑ์ในอุดมคติที่มีค่าบังคับสูงสุดกว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นเอง ในแง่เหตุผลบริสุทธิ์ที่สัมพันธ์กับธรรมชาติลักษณะสมบูรณ์และความเป็นสากลของกฎหมายธรรมชาติ

ทฤษฎีที่สอง เป็นทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติในยุคปัจจุบันถือว่าหลักกฎหมายธรรมชาติเป็นเพียงอุดมคติของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น ดังนั้น การบัญญัติหรือการตรากฎหมายจึงควรให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายธรรมชาติ

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลได้รับมอบอำนาจจากประชาชนแต่การมอบอำนาจดังกล่าวนั้นมีลักษณะแตกต่างกัน โดยรัฐบาลแบบประชาธิปไตยจะต้องรับผิดชอบต่อคู่สัญญา คือประชาชน และประชาชนสามารถที่จะทวงถามเรียกอำนาจและสิทธิธรรมชาติคืนได้ และรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ให้สอดคล้องกับความประสงค์ส่วนใหญ่

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายกับหลักสิทธิตามธรรมชาติ

การบังคับบุคคลให้สูญหายกับหลักสิทธิธรรมชาติตามมุมมองหลักที่สำคัญมีสองประการ ได้แก่ ประการแรก สิทธิตามธรรมชาติจะมองว่ามนุษย์มีความเท่าเทียมกัน และประการที่สอง ได้แก่ อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ส่วนรัฐเป็นผู้รับอำนาจต่อจากประชาชนในรูปแบบการทำสัญญาต่อกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น พิจารณาจากมุมมองดังกล่าว เห็นว่าสถานการณ์ที่บุคคลถูกบังคับให้สูญหายอันเป็นผลมาจากกฎหมายพิเศษ และทั้งที่ไม่ใช่กฎหมายพิเศษย่อมชี้วัดให้เห็นว่ารัฐยังไม่ตระหนักถึงข้อจำกัดด้านอำนาจของตนเอง ไม่ตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐมีหน้าที่เพียงคุ้มครองพลเมืองของรัฐด้วยการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่บ่อยครั้งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักกระทำการนอกกรอบกฎหมาย ผิดเจตนารมณ์ และหรือมีการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายมาละเมิดต่อสิทธิในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชน[5]

3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและประเทศไทย

ผู้วิจัยจะศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ คืออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006 (International Convention for the Protection of All Persons From Enforced

---

[4] อนันต์ อริยะชัยพาณชย์, *"หลักสิทธิมนุษยชน" เรื่อง มุมมองหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย,* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556), 3.

[5] จารุพัฒน์ รูปสง่า, *"ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบังคับบุคคลให้สูญหายในประเทศไทย: ศึกษาการกำหนดฐานความผิดการบังคับบุคคลให้สูญหาย,"* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2561), 26.

Disappearance : CED) และศึกษากฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ในเรื่องของบทบัญญัติทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย ในเรื่องของการจัดการ การป้องกัน และมาตรการเยียวยาบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับให้สูญหาย เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยว่ามีการใช้บังคับกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

3.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006

ในอนุสัญญาฯ ให้รัฐภาคีจะต้องมีกฎเกณฑ์บัญญัติให้การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความรับผิดทางอาญาภายในประเทศ และให้มีบทลงโทษตามความเหมาะสมกับความร้ายแรงด้วย คณะทำงานป้องกันการบังคับบุคคลให้สูญหาย (UNWGEID) ให้ความเห็นว่า การบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นถือว่าเป็นความผิดต่อเนื่องไปจนกว่าสถานที่อยู่ของผู้สูญหายจะถูกเปิดเผย หากการกระทำความผิดในเวลาที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดก็ถือว่ามีการกระทำความผิดอยู่ในขณะนั้น ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายอาญามีผลย้อนหลังจึงลงโทษผู้กระทำความผิดได้[6]

3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการสูญหายโดยถูกบังคับ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมันและประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน โดยกฎหมายส่วนใหญ่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดความผิดทั้งในการบังคับให้บุคคลสูญหายที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และการบังคับให้บุคคลสูญหายที่เป็นอาชญากรรมนั้นถูกบัญญัติเป็นความผิดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมระหว่างประเทศ (The Code of Crimes Against International Law 2002 (CCAIL)) ซึ่งได้มีการวางรูปแบบไว้อย่างชัดเจนในการป้องกันการบังคับบุคคลให้สูญหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น ๆ ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามการอนุวัติตามอนุสัญญาฯ อีกทั้งกฎหมายนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน เพราะสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นปกครองในรูปแบบของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งระบบกฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การศึกษากฎหมายต้องเริ่มจากตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญคำพิพากษาของศาลไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นบรรทัดฐานและแบบอย่างในการตีความกฎหมาย[7]

3.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดความรับผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายไว้ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมาตรา 212-1 ถึงมาตรา 212-3 และบัญญัติความรับผิดทางอาญา

---

[6] เมธาวี คงพิกุล, *"กฎหมายและมาตรการทางอาญาในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐบังคับให้บุคคลสูญหาย,"* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 69.

[7] สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์, "ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน," *วารสารดุลพาห* 1, ฉ.1 (เมษายน 2555): 192.

สำหรับการกระทำให้บุคคลสูญหายในกรณีทั่วไปในมาตรา 221-12 ถึงมาตรา 221-13 ซึ่งกรณีของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำให้บุคคลสูญหายได้มีการกำหนดให้เป็นฐานความผิดโดยเฉพาะ รวมไปถึงกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายด้วย[8]

3.4 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการจัดทำรัฐบัญญัติป้องกันการบังคับบุคคลให้สูญหาย ค.ศ. 2012 (Anti-Enforced or Involuntary Disappearance Act of 2012) มีวัตถุประสงค์ในในการบัญญัติเพื่อประโยชน์แก่การรักษาคุณค่าแห่งรัฐ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และเพื่อเป็นหลักประกันต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ มีความจำเป็นที่จะตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการยกระดับสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกคน และเพื่อป้องกันมิให้มีการควบคุมบุคคลในสถานที่ลับ การกักขังอย่างโดดเดี่ยว การห้ามติดต่อสื่อสาร หรือการควบคุมบุคคลในรูปแบบอื่นที่คล้ายคลึงกัน สมควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดโทษทั้งทางอาญาและทางแพ่งแก่การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหลักการสำคัญดังกล่าว ทั้งการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือมาตรการแก้ไขฟื้นฟูเยียวยาแก่เหยื่อบุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหายและบุคคลในครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการกระทำทรมาน การใช้กำลัง การใช้ความรุนแรง การคุกคาม การข่มขู่กรรโชก หรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพเพราะการลักพาตัว การจับกุมคุมขัง ทำให้สูญหาย รวมทั้งการเอาตัวบุคคลเช่นว่านั้นออกจากความคุ้มครองตามกฎหมาย[9]

3.5 ไทย

กฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 28 จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจน และยังได้กำหนดถึงการไม่ให้เกิดการทรมาน การทารุณกรรมหรือการลงโทษด้วยวิธีการที่โหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายกลับไม่ปรากฏบทบัญญัติในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการให้บุคคลสูญหายแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการขัดต่อการที่ประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ได้

---

[8] วิรัตน์ นาทิพเวทย์ และนัชมุดดีน อัตตอฮีรี, “ปัญหาจากการฟ้องคดีอาญาและการเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายจากข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10915/2558,” *วารสารอัล-ฮิกมะฮฺ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี* 9, ฉ.17 (มิถุนายน 2562): 45.

[9] ธานิศ เกศวพิทักษ์, *การดำเนินการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ตามพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทรมานและบังคับบุคคลให้สูญหาย* (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559), 10.

ประเทศไทยมีกฎหมายที่สามารถเทียบเคียงได้กับการบังคับบุคคลให้สูญหาย คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และในประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานทำร้ายผู้อื่นที่ทำให้ผู้นั้นได้รับอันตรายทางกายหรือใจ (มาตรา 295-298) การบังคับขืนใจผู้อื่นโดยการทำร้าย (มาตรา 309) และการกักขังหน่วงเหนี่ยว และการลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ (มาตรา 310 และ 312-313) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้ระบุเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการบังคับบุคคลให้สูญหายตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับตามที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นอนุภาคี อีกทั้งในประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดความรับผิดสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 157 ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบในการทรมานบุคคลใด เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมต้องรับโทษตามมาตรา 157 ด้วย

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งกฎหมายต่างประเทศนั้นต่างมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดอาญา มีจุดมุ่งหมายในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และมีการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย เพื่อป้องกันการเกิดการบังคับบุคคลให้สูญหาย รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ในประเทศไทยแม้ในขณะนี้จะมีบทบัญญัติทางกฎหมายอาญา เช่น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อเสรีภาพที่สามารถนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำการบังคับบุคคลให้สูญหายได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่เพียงพอสำหรับกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหาย ถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงในขณะที่ความผิดเหล่านั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของการบังคับบุคคลให้สูญหาย โดยวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหากรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายกับการก่ออาชญากรรม

ปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายถือเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพรูปแบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้กระทำการ หรือการที่รัฐนิ่งเฉยต่อการกระทำนั้น และรัฐยังปฏิเสธที่จะรับรู้ถึงการลิดรอนสิทธิเสรีภาพที่เกิดขึ้นจนส่งผลให้บุคคลนั้นอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมาย ซึ่งในประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่สามารถเทียบเคียงกับบทบัญญัติการป้องกันบังคับให้บุคคลสูญหาย โดยส่วนมากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้กระทำความผิดนั้นเสียเอง ซึ่งบทบัญญัติในการรับผิดอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่กลับไม่มีฐานความรับผิดที่เป็นความผิดเฉพาะ มีเพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับฐานความผิดอื่นที่อาจจะนำมาใช้เพื่อรองรับการกระทำความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายได้ เช่น การกำหนดให้การตรวจค้นและจับกุมต้องมีหมายศาล (มาตรา 57 และมาตรา 78) การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องนำตัวผู้ถูกจับกุมไปยังที่ทำการของพนักงาน

สอบสวนโดยทันที การรับรองสิทธิของผู้ถูกจับกุมในการติดต่อกับญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจ (มาตรา 83 และมาตรา 84) การห้ามควบคุมตัวผู้ถูกจับนานเกินกว่าที่จำเป็น และการนำตัวผู้ถูกจับกุมไปศาลภายใน 48 ชั่วโมงเพื่อขอขยายเวลาการควบคุมตัว (มาตรา 87) สิทธิของผู้ถูกจับกุมในการขอให้ศาลไต่สวนการคุมขังโดยมิชอบ (มาตรา 90) สิทธิของผู้ถูกจับกุมที่จะให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวนได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติ และได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเจ็บป่วย (มาตรา 7/1) สิทธิที่จะมีทนายความช่วยเหลือในระหว่างการสอบสวน (มาตรา 8 และมาตรา 134/1) สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว (มาตรา 107) และสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้รับสารภาพ (มาตรา 135) ส่วนในมาตรา 226/1 เป็นบทบัญญัติที่รองรับพันธกรณีตามข้อ 15 ของอนุสัญญาฯ ที่ห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ เว้นแต่การรับฟังพยานหลักฐานนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความยุติธรรม

การบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นผู้กระทำความผิดคือเจ้าหน้าที่รัฐ หากประชาชนผู้เสียหายได้รับความเสียหาย และได้เข้าแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือดำเนินคดีย่อมมีแนวโน้มที่เป็นการช่วยเหลือบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ส่งผลให้การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างล่าช้า พยานหลักฐานบางชิ้นก็อาจสูญหายไป ทำให้การดำเนินคดีมีอุปสรรคมากมาย หรืออาจถึงขั้นมีการใช้อำนาจมืดข่มขู่ครอบครัวของผู้เสียหาย ทำให้ครอบครัวผู้เสียหายเกิดความหวาดกลัว และไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาทำหน้าที่ในการสอบสวนเรื่องดังกล่าว เนื่องจากขาดกลไกในการตรวจสอบและควบคุมที่มีประสิทธิภาพที่จะแสดงให้ครอบครัวของผู้เสียหายมั่นใจว่าตนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างของการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทย เช่น กรณีของนายบิลลี่ พอละจี และนายวันเฉลิม สัตย์ศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งตามตัวอย่างดังกล่าวนั้น กลับยังไม่พบการดำเนินการกับตัวผู้กระทำความผิดที่ทำให้บุคคลสูญหายในประเทศไทย ส่งผลทำให้ไม่อาจยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิดภายในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไปกระทำละเมิดครบองค์ประกอบตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง เจ้าหน้าที่รัฐไปกระทำการบังคับบุคคลให้สูญหายขึ้น โดยถือว่าเป็นการกระทำต่อเสรีภาพของผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้บุคคลอื่นเสียหายและการกระทำนั้นเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ กรณีดังกล่าวผู้เสียหายอาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวสังกัดอยู่ได้โดยตรง แต่ไม่อาจฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดได้ ถ้าหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว แต่การบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นมีการละเมิดสิทธิของบุคคลในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางพลเรือนและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิของบุคคลว่าจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย สิทธิของบุคคลที่จะมีเสรีภาพและความมั่นคง

ปลอดภัย สิทธิของบุคคลที่จะไม่ต้องถูกกระทำทรมาน ถูกปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการได้รับการระบุตัวบุคคล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและสิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิที่จะได้รับทราบความจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ในการสูญหาย นอกจากนี้ ยังเป็นการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ได้แก่ สิทธิที่ครอบครัวจะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือ สิทธิที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่ดี สิทธิในสุขภาพ สิทธิในการศึกษา ดังนั้น การจะเยียวยาชดเชยความเสียหายจากการถูกบังคับให้สูญหายจะต้องรวมถึงการฟื้นฟูทางการแพทย์ ทางจิตใจ ทางสังคม การคืนเสรีภาพ การจ้างงาน ทรัพย์สิน และการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมในรูปแบบใด ๆ การทำให้ผู้เสียหายพอใจ

จากปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งเหล่านี้คืออุปสรรคที่สำคัญในการเข้าถึงความยุติธรรมในกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหาย ซึ่งในประเทศไทยมีกฎหมายที่รองรับเอาไว้แล้วเพียงแต่ว่ายังไม่มีฐานความผิดบังคับให้สูญหายโดยเฉพาะเท่านั้น แต่ก็สามารถใช้บังคับกฎหมายเทียบเคียงได้ จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้เห็นว่า การใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการบังคับบุคคลให้สูญหายส่วนมากเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากภาครัฐเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบและทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย

4.2 ปัญหาองค์ประกอบความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายกับกฎหมายอาญา

การกระทำความผิดฐานบังคับให้บุคคลสูญหายเป็นการกระทำที่มีลักษณะพิเศษหากต้องการลงโทษบุคคลใดที่กระทำการอันมีลักษณะบังคับบุคคลให้สูญหายจำต้องมีการบัญญัติให้เป็นความผิด ซึ่งการกำหนดฐานความผิดและการกำหนดโทษที่เหมาะสมถือเป็นมาตรการป้องกันมิให้เกิดการบังคับบุคคลให้สูญหาย และทำให้ผู้ที่จะกระทำความผิดเกิดความยับยั้งชั่งใจก่อนลงมือกระทำการได้ โดยบทบัญญัติในประเทศไทย พบว่ายังขาดการกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีเพียงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อเสรีภาพเท่านั้น ที่สามารถนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำการบังคับบุคคลให้สูญหายได้ ถือเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่เหมาะสมกับการกระทำ และอาจเกิดกรณีที่ข้อกฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะกับยุคสมัยและเหตุการณ์บ้านเมืองปัจจุบันที่สิทธิของประชาชนผู้เห็นต่างทางการเมืองมักถูกคุกคามโดยรัฐ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ไม่อาจหากฎหมายลายลักษณ์อักษรมาปรับใช้แก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายแล้วทำให้ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่นั้นตามการกระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม ประกอบกับการที่ไม่ปรากฏบทกฎหมายกำหนดฐานความผิดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำความผิดฐานบังคับให้บุคคลสูญหายไว้อย่างชัดเจน ถือเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงปล่อยปละละเลยไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และไม่อำนวยความยุติธรรมต่อประชาชนหรือผู้เสียหายให้เกิดความเป็นธรรมและการเพิกเฉยต่อการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกกระทำให้สูญหายโดยถูกบังคับไว้ใน

บทบัญญัติกฎหมาย เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้นอันเป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง รัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะถือว่ารัฐสามารถคาดการณ์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจแสวงหาประโยชน์จากข้อบกพร่องของกฎหมายในส่วนนี้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดได้ และอาจใช้ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญจากการประกอบวิชาชีพมาเป็นช่องทางในการกระทำความผิดได้

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องการบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นในประเทศดังกล่าวได้มีบทกำหนดโทษหรือองค์ประกอบความรับผิดทางอาญาที่ชัดเจนและรุนแรง จึงสามารถดำเนินคดีอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อนำกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทยส่วนมากเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และควรนำแนวทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย ในการกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำให้บุคคลสูญหาย เพราะกฎหมายของประเทศดังกล่าวนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นความผิดไว้อย่างชัดเจนและรุนแรง อีกทั้งในประเทศดังกล่าวก็ได้ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคลสูญหายของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.3 การบัญญัติเพิ่มเติมฐานความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายในประมวลกฎหมายอาญา

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น ผู้วิจัยเห็นควรที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว กล่าวคือ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาโดยการเพิ่มฐานความผิดที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายเอาในประมวลกฎหมายอาญา เพราะประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร ซึ่งยึดถือประมวลกฎหมายเป็นสำคัญ ดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศที่ใช้บังคับระบบลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกัน ได้แก่ สหพันสาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงควรที่จะแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาของไทยโดยเพิ่มฐานความผิดในกรณีที่กระทำความผิดบังคับบุคคลให้สูญหาย และเมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของคำว่า “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” นั้น พิจารณาได้ว่ากฎหมายของต่างประเทศได้มีบทบัญญัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับลักษณะการกระทำความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหาย แต่ในประเทศไทยกลับไม่มีการบัญญัติถึงการกระทำความผิดนี้ไว้แต่อย่างใด จึงควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามดังกล่าวโดยนำคำนิยามของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย เพื่อให้มีการกำหนดลักษณะในการกระทำความผิดนี้ได้รับโทษตามกฎหมาย

5. อภิปรายผลของการศึกษา

จากการศึกษาปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทย พบว่าปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะอาจมีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพอยู่ แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่เพียงพอ หรือไม่เข้ากับยุคสมัยหรือเหตุการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน เช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะมีเพียงแต่การกำหนดความรับผิดที่ใกล้เคียงกับการบังคับบุคคลให้สูญหายเท่านั้น เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเรื่องการกำหนดให้การตรวจค้นและจับกุมต้องมีหมายศาล (มาตรา 57 และมาตรา 78) การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องนำตัวผู้ถูกจับกุมไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนโดยทันที การรับรองสิทธิของผู้ถูกจับกุมในการติดต่อกับญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจ (มาตรา 83-84) การห้ามควบคุมตัวผู้ถูกจับนานเกินกว่าที่จำเป็น และการนำตัวผู้ถูกจับกุมไปศาลภายใน 48 ชั่วโมงเพื่อขอขยายเวลาการควบคุมตัว (มาตรา 87) สิทธิของผู้ถูกจับกุมในการขอให้ศาลไต่สวนการคุมขังโดยมิชอบ (มาตรา 90) สิทธิของผู้ถูกจับกุมที่จะให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวนได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติ และได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเจ็บป่วย (มาตรา 7/1) สิทธิที่จะมีทนายความช่วยเหลือในระหว่างการสอบสวน (มาตรา 8 และมาตรา 134/1) สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว (มาตรา 107) และสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้รับสารภาพ (มาตรา 135) ยังรวมไปถึงความรับผิดสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มาตรา 157 ความรับผิดของคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มาตรา 70 และในเรื่องของผู้ที่พยายามกระทำความผิด ผู้ที่สนับสนุน และผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือหรือสนับสนุนการกระทำความผิด (มาตรา 80 มาตรา 83-84 และมาตรา 86) และประมวลกฎหมายอาญา ในความผิดฐานทำร้ายผู้อื่นที่ทำให้ผู้นั้นได้รับอันตรายทางกายหรือใจ (มาตรา 295-298) การบังคับขืนใจผู้อื่นโดยการทำร้าย (มาตรา 309) และการกักขังหน่วงเหนี่ยว และการลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ (มาตรา 310 และ 312-313) เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกลับไม่มีฐานความรับผิดที่เป็นความผิดเฉพาะ มีเพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับฐานความผิดอื่นที่อาจจะนำมาใช้เพื่อรอบรับการกระทำความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายได้ จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีกฎหมายที่รองรับเอาไว้แล้ว คือประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่เพียงแต่ว่ายังไม่มีฐานความผิดบังคับให้สูญหายโดยเฉพาะเท่านั้น แต่ก็สามารถใช้บังคับกฎหมายเทียบเคียงได้ จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้เห็นว่าการใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการบังคับบุคคลให้สูญหายส่วนมากเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากภาครัฐเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบและทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย จึงควรที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

ดังนั้น ภาครัฐควรบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยเฉพาะขึ้น และกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดนี้ รวมถึงกำหนดความผิดสำหรับผู้บังคับบัญชาที่รู้หรือควรจะรู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนได้ก่อ

หรือกำลังก่อให้เกิดการบังคับบุคคลให้สูญหายแต่มิได้ทำการป้องกัน การกำหนดความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นถือเป็นมาตรการทางอาญาอย่างหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า หากมีการกระทำดังกล่าวขึ้น ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พบว่ากฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวมีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายไว้เป็นความผิดโดยเฉพาะและอยู่ในรูปแบบของประมวลกฎหมาย ซึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย จึงมีข้อเสนอแนะให้นำกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานในการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการบังคับบุคคลให้สูญหาย ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของบทนิยาม มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายอาญาให้ครอบคลุมถึงการบังคับบุคลให้สูญหาย กล่าวคือ

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

(19) “การกระทำให้บุคคลสูญหาย” หมายความว่า การจับ กักขัง ลักพาตัว หรือการกระทำรูปแบบใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยทำให้บุคคลผู้นั้นอยู่ภายนอกการคุ้มครองของกฎหมายไม่ว่าจะกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำโดยได้รับอนุญาตหรือการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่หรือได้รับอนุญาตโดยปริยาย ซึ่งเป็นผลให้เกิดการสูญหายของบุคคล และการปฏิเสธที่จะรับรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น หรือการปกปิดหรือที่อยู่ของผู้ถูกบังคับให้สูญหาย

บัญญัติเพิ่มเติมฐานความผิดของการกระทำ ซึ่งการกระทำความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายนั้นส่วนมากผู้ที่กระทำความผิดจะเป็นรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติความรับผิดไว้ในลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง โดยเพิ่มเติมหมวดที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย ดังนี้

หมวด 3 ความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 166/1 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำโดยเจตนาในนามของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำโดยได้รับอนุญาตหรือการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตโดยปริยาย

(1) การกดขี่ข่มเหง หรือการค้ามนุษย์

(2) การบังคับ การข่มขืน การล่วงละเมิดทางเพศ หรือการค้าประเวณี

(3) กระทำการให้บุคคลสูญหายโดยมีเจตนาที่จะให้บุคคลนั้นพ้นจากการคุ้มครองตามกฎหมายเป็นระยะเวลานาน โดยการลักพาตัวบุคคลนั้นในนามเจ้าหน้าที่รัฐหรือโดยความเห็นชอบของรัฐ หรือองค์กรทางการเมือง หรือโดยประการอื่น และปิดบังข้อมูลอันเป็นความจริงเกี่ยวกับชะตากรรมและสถานที่เมื่อมีการสอบสวน รวมถึงการปฏิเสธในนามของรัฐ หรือองค์กรทางการเมือง หรือการฝ่าฝืนกฎหมายที่จะต้องแจ้งข้อมูลของผู้สูญหายเกี่ยวกับชะตากรรมหรือสถานที่หรือแจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ

ผู้ใดกระทำความผิดตาม (1) และ (2) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดกระทำความผิดตาม (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่น้อยกว่าห้าปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่น้อยกว่าสิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สามแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 166/2 บัญญัติว่า “ผู้ใดแสดงตนเป็นเจ้าพนักงาน โดยการใช้อำนาจรัฐ หรือได้รับมอบอำนาจ หรือได้รับแต่งตั้ง อนุญาต หรือการยอมรับโดยตรงหรือโดยปริยายให้ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งกระทำการให้บุคคลสูญหาย ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับมาตรา 166/1”

มาตรา 166/3 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดตามมาตรา 166/1 และไม่ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมตามอำนาจของตน เพื่อป้องกันหรือยุติการกระทำความผิด หรือไม่ดำเนินการ หรือส่งเรื่องให้ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

บรรณานุกรม

คณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพ. *คู่มือความเข้าใจเรื่องการบังคับให้บุคคลต้องสูญหาย.* กรุงเทพฯ: คณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพ, 2550.

คณะทำงานยุติธรรมเพื่อสันติภาพ. *การสูญหายของบุคคลคือการสูญหายของความยุติธรรม.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แปลนพริ้นติ้ง, 2551.

คมกฤช หาญพิชาญชัย. *"อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนให้พ้นจากการถูกบังคับให้หายสาบสูญ: ผลกระทบต่อประเทศไทย."* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

จารุพัฒน์ รูปสง่า. *"ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบังคับบุคคลให้สูญหายในประเทศไทย: ศึกษาการกำหนดฐานความผิดการบังคับบุคคลให้สูญหาย."* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2561.

ธานิศ เกศวพิทักษ์. *การดำเนินการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ตามพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทรมานและบังคับบุคคลให้สูญหาย.* กรุงเทพฯ: วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559.

เมธาวี คงพิกุล. *"กฎหมายและมาตรการทางอาญาในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐบังคับให้บุคคลสูญหาย."* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

วิรัตน์ นาทิพเวทย์ และนัชมุดดีน อัตตอฮีรี. "ปัญหาจากการฟ้องคดีอาญาและการเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายจากข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10915/2558." *วารสารอัล-ฮิกมะฮฺ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี* 9, ฉ.17 (มิถุนายน 2562): 45.

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์. "ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน." *วารสารดุลพาห* 1, ฉ.1 (เมษายน 2555): 192.

อนันต์ อริยะชัยพาณชย์. *"หลักสิทธิมนุษยชน" เรื่อง มุมมองหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556.

เหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ และเหตุบรรเทาโทษทางอาญาของบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต

Exemption Impunity and Mitigation from Criminal Punishment for Registered Life Partnerships

ดิลกธรรม อึ้งโพธิ์*
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เลขที่ 52/347 ตำบลหลักหก
อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000
Diloktam Uengpho
Rangsit University, 52/347,
Lak-Hok Sub-district, Muang District, Pathumthani 12000
Email: U.diloktam@gmail.com

Received: January 22, 2022
Revised: March 04, 2022
Accepted: March 04, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี หลักการและเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดทางอาญาสำหรับบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต ซึ่งหากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... แล้ว จะพบว่าไม่มีการระบุหรือกล่าวถึงสิทธิประโยชน์ในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด แต่ในประมวลกฎหมายอาญาปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองทางอาญาที่เกี่ยวกับการเป็นสามีภริยาหรือคู่สมรสไว้อยู่หลายประการ ดังนั้น ผลการศึกษาในบทความนี้จะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในเรื่องการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ทางกฎหมายอาญาระหว่างบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตกับบุคคลที่จดทะเบียนสมรส โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุบรรเทาโทษ ซึ่งเป็นสิทธิทางอาญาที่สำคัญของบุคคลทุกคน

คำสำคัญ: เหตุยกเว้นความผิด, เหตุยกเว้นโทษ, เหตุบรรเทาโทษ, การจดทะเบียนคู่ชีวิต

---

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

Abstract

The objective of this article is to study the background, concepts, theories, principles and rationale related to the statute of exemption, impunity, mitigation from the criminal punishment or any other criminal benefits for persons registered as life partners. The Registered Life Partnerships Act, B.E. .... do not specify or mention criminal privileges under the Criminal Code whether it is a matter exemption, impunity, mitigation or any other benefits. However, in the Criminal Code, there are several provisions that address criminal benefits or protections in connection with being a husband and wife or spouse. Therefore, the result of this study will lead to amend the law in order to achieve equality and impartiality in the protection and benefits of criminal law between persons registered as partnerships and persons registered as spouses, particularly the provisions in the Criminal Code about exemption impunity and mitigation from criminal punishment which is an important criminal right of any person.

Keywords: Exemption, Impunity, Mitigation, Registered Life Partnerships

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมคำว่า “คู่สมรส” และ “คู่ชีวิต” ในความเข้าใจของคนทั่ว ๆ ไป จะเข้าใจว่ามีความหมายที่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายแล้ว คำว่า “คู่สมรส” มีความหมายว่า ชายและหญิงที่จดทะเบียนสมรสกันอย่างถูกต้องตามกฎหมาย[1] ซึ่งกฎหมายที่รับรองการจดทะเบียนสมรสก็คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว ส่วนคำว่า “คู่ชีวิต” นั้น หมายถึงบุคคลสองคนที่ได้จดทะเบียนคู่ชีวิตเพื่ออยู่ร่วมกันอย่างเป็นครอบครัว โดยบางประเทศยอมรับเฉพาะการจดทะเบียนคู่ชีวิตของคู่รักเพศเดียวกันเท่านั้น แต่ในบางประเทศยอมรับการจดทะเบียนคู่ชีวิตของคู่รักต่างเพศกันด้วย ซึ่งในปัจจุบันมี 29 ประเทศ (นับรวมไต้หวัน) ที่ยอมรับให้บุคคลเพศเดียวกันสามารถจดทะเบียนสมรส (Marriage) กันได้ และมี 32 ประเทศที่ยอมรับการจดทะเบียนคู่ชีวิต (Civil partnership) ของบุคคลเพศเดียวกัน[2] เหตุผลสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการรับรองทางทะเบียนของคู่รักที่ไม่ว่าจะมีเพศเดียวกันหรือมีเพศต่างกันของหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกนั้น ก็เนื่องมาจากสังคมในปัจจุบันของเราได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การที่กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ชายและผู้หญิงซึ่งเป็นเพศต่างกันที่จะสามารถจดทะเบียนตามกฎหมายเพื่อใช้ชีวิตร่วมกันได้เท่านั้น ได้ถูกมองว่ากลายเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ความเท่าเทียม และความเสมอภาคของคนทุกเพศที่มีสิทธิพื้นฐานในก่อตั้งครอบครัวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... ที่เสนอโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแล้วเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2563 และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....” เพื่อแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราให้สอดคล้องกัน ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป[3] โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวพบว่าประกอบไปด้วยบทบัญญัติซึ่งล้วนแล้วเป็นการกล่าวถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดในทางแพ่งเท่านั้น จะมีแต่เพียงเรื่องการดำเนินคดีอาญาแทนคู่ชีวิตของตนที่ระบุไว้ในร่างมาตรา 21 เท่านั้น ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[4] กล่าวคือ

---

[1] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3351/2535.

[2] เอมผกา เตชะอภัยคุณ, *“สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ เรื่อง คู่ชีวิต / คู่สมรสอีกก้าวสำคัญของความเสมอภาคทางเพศ,”* 2563, https://www.law.tu.ac.th/summary-seminar-civil-partnership/, สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2564.

[3] WorkpointTODAY, *“กฤษฎีกา ยอมรับ ร่าง พ.ร.บ.คู่ชีวิต ยังไม่ได้ให้สิทธิ์เท่ากับคู่สมรส แต่อนาคตอาจเพิ่มได้,”* 2563, https://workpointtoday.com/civilpartnrshp-not-marriage-2/, สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2564.

[4] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่*

คู่ชีวิตสามารถเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 ประกอบมาตรา 5 (2) และเป็นผู้ดำเนินคดีต่างผู้ตาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 29 วรรคหนึ่งได้

แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... ดังกล่าวไม่ได้ระบุหรือกล่าวถึงสิทธิประโยชน์ในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่สามารถกล่าวถึงสิทธิประโยชน์ในทุก ๆ เรื่องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ได้ทั้งหมด กล่าวคือ เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยแล้วจะพบว่ามีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองทางอาญาที่เกี่ยวกับการเป็นสามีภริยาหรือคู่สมรสอยู่หลายประการ ตัวอย่างเช่น มาตรา 71 กรณีเหตุยกเว้นโทษสำหรับกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์บางฐานที่สามีกระทำต่อภริยา หรือภริยากระทำต่อสามี[5] มาตรา 193 กรณีเหตุที่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษจำเลยในกรณีที่จำเลยกระทำความผิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือสามีหรือภริยาของตนเพื่อไม่ให้ต้องรับโทษหรือถูกจับกุม มาตรา 214 กรณีเหตุที่ให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษได้ในกรณีที่จำเลยเป็นผู้จัดหาที่พำนัก ที่ซ่อนเร้นหรือที่ประชุมให้บุคคลซึ่งตนรู้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด หากเป็นการกระทำเพื่อช่วยสามีหรือภริยาของตน หรือมาตรา 333 วรรคสอง กรณีที่หากผู้เสียหายในความผิดฐานหมิ่นประมาทตายเสียก่อนร้องทุกข์ให้คู่สมรสของผู้เสียหายร้องทุกข์ได้ และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับโดยไม่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองในทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ แก่บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต หรือไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองแก่คู่สมรสหรือสามีภริยาโดยให้รวมไปถึงบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตด้วยแล้ว กรณีก็อาจจะเกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายและปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ในทางอาญาที่ไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกันของบุคคลที่จดทะเบียนสมรสและบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต ทั้งที่ความแตกต่างในเรื่องเพศของบุคคลซึ่งโดยหลักแล้วไม่ถือเป็นข้อแตกต่างในสาระสำคัญอันจะเป็นเหตุให้มีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างได้ เว้นแต่เพียงในบางกรณีที่ตามสภาพไม่ว่าจะเป็นเรื่องกายภาพหรือภาระหน้าที่ระหว่างเพศชายและเพศหญิงยังต้องคำนึงถึงความแตกต่างของเพศของบุคคลประกอบด้วย[6]

351/2563," https://www.krisdika.go.th/data/comment/comment_lawdraft/2563/0351_2563_0213.pdf., สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2564.

[5] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3756 - 3757/2550.

[6] อภิวัฒน์ สุดสาว, "หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," *จุลนิติ คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ* (2554): 148,

อีกทั้งกรณียังเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สิทธิและความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตกับบุคคลที่จดทะเบียนสมรส และอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 27 ซึ่งเป็นการรับรองให้ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกัน และบุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี หลักการและเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดทางอาญาสำหรับบุคคลที่จดทะเบียนคู่สมรสและบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดทางอาญาของบุคคลที่จดทะเบียนคู่สมรสตามกฎหมายไทย กับบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตตามกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหา และแนวทางการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... หรือประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองในทางอาญาโดยเฉพาะในเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุบรรเทาโทษ สำหรับบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต

1.3 ทฤษฎี และสมมุติฐานการวิจัย

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่จะคุ้มครองหรือให้สิทธิประโยชน์ในทางอาญาแก่บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต หรือมีการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ กรณีจึงควรมีการบัญญัติบทกฎหมายเพิ่มเติมหรือแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่บุคคลที่จะจดทะเบียนคู่ชีวิต เพื่อให้รองรับกับร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... ที่จะมีผลใช้บังคับในอนาคตอันใกล้นี้ โดยการกำหนดให้บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตเป็นอีกบุคคลหนึ่งที่ได้รับความคุ้มครองหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับคู่สมรสหรือสามีภริยา อันจะเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมกันของการมีชีวิตคู่ของบุคคล

1.4 ขอบเขตการวิจัย

บทความนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยการแก้ไขกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุบรรเทาโทษ โดยจะศึกษา

---

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/8think/think16.pdf, สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2564.

เปรียบเทียบกับแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมาย หนังสือ ตำรา คำพิพากษาของศาล วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ งานวิจัย และเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยจะเปรียบเทียบการให้ความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์แก่คู่สมรสหรือสามีภริยาตามกฎหมายไทยกับการให้ความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์แก่บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตตามกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่ กฎหมายประเทศเยอรมนี กฎหมายประเทศเนเธอร์แลนด์ กฎหมายประเทศนอร์เวย์ และกฎหมายประเทศอังกฤษ

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์ทางอาญาของบุคคลที่จดทะเบียนคู่สมรสและบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต

1.6.2 ทำให้ทราบถึงประเด็นปัญหาของร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... และกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์ทางอาญาแก่บุคคลที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะเป็นครอบครัว

1.6.3 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายทั้งของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์ทางอาญาของบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต โดยเฉพาะในเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุบรรเทาโทษทางอาญาให้แก่บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต

1.6.4 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น หากร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ก็เพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายในทางอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นพร้อมกับยุคสมัยและสังคมที่เปลี่ยนแปลง

2. ผลการวิจัย

2.1 ความหมายของคู่ชีวิต

คู่ชีวิต (Civil partner หรือ Civil partnership หรือ Civil union) เป็นความสัมพันธ์ที่กฎหมายรับรองสำหรับบุคคลสองคนที่มีเพศเดียวกัน ซึ่งกฎหมายจะกำหนดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต[7] โดยสิทธิและหน้าที่ที่คู่ชีวิตจะได้รับนั้นอาจจะเท่าเทียมหรือ

[7] Citizens Advice, *"Living together and civil partnership - legal differences,"* 2021, https://www.citizensadvice.org.uk/family/living-together-marriage-and-civil-partnership/living-together-and-civil-partnership-legal-differences/, accessed August 28, 2021.

ใกล้เคียงกับบุคคลที่จดทะเบียนสมรสหรือคู่สมรส เช่น บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศอังกฤษสามารถรับบุตรบุญธรรมได้เช่นเดียวกับคู่สมรส[8] ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะคุ้มครองและก่อให้เกิดสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ต่าง ๆ แก่บุคคลที่ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถที่จะจดทะเบียนสมรสกันได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่กฎหมายของประเทศนั้น ๆ ยังไม่เปิดโอกาสให้จดทะเบียนสมรสหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม ส่วนสิทธิและหน้าที่ที่บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตอาจจะไม่ได้รับเทียบเท่ากับการสมรสปรากฏในบางประเทศ ตัวอย่างเช่น สิทธิในการทำพิธีสาบานตนทางศาสนา (Religious ceremony) โดยในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์นั้น บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตจะไม่มีสิทธินี้[9] คู่ชีวิตจึงเป็นสถานะทางกฎหมายที่รับรองสำหรับคู่รักเพศเดียวกันและต่างเพศกัน (ในบางประเทศ) ที่จะนำไปสู่สิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ที่จะได้รับอันมีที่มาจากสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ เช่น หลักการยอกยาการ์ตา (The Yogyakarta principles) ข้อ 24[10]

2.2 โครงสร้างความรับผิดทางอาญา

ตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญาอันเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันประกอบด้วย 3 ประการ[11] ได้แก่

2.2.1 องค์ประกอบของความผิด (Tatbestandsmässigkeit of fulfillment to the statutory element of a crime)

องค์ประกอบของความผิด หมายถึง สิ่งที่เป็นส่วนภายนอกและสิ่งที่เป็นส่วนภายในของความผิดฐานใดฐานหนึ่ง หรือกล่าวคือเป็นสิ่งทั้งหลายที่ไม่ใช่ส่วนจิตใจของผู้กระทำความผิดและสิ่งที่เป็นส่วนจิตใจของผู้กระทำความผิดที่ประกอบอยู่ในความผิดฐานใดฐานหนึ่ง[12] กรณีจึงแยกออกได้เป็นสองส่วน คือ

1) องค์ประกอบภายนอก (Objektiver Tatbestand) สิ่งที่เป็น “องค์ประกอบภายนอก” ของความผิดฐานใดฐานหนึ่งนั้นอย่างน้อยต้องมี “ผู้กระทำความผิด” “การกระทำ” “กรรมของการกระทำ” และ “ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล”[13]

---

[8] Child Law Advice, *“Marriage and Civil Partnership,”* 2020, https://childlawadvice.org.uk/information-pages/marriage-and-civil-partnership/, accessed August 28, 2021.

[9] ACCESS-Netherlands, *“Getting married in the Netherlands,”* 2021, https://access-nl.org/relocating-to-netherlands/legal-matters/getting-married-netherlands/difference-between-marriage-and-registered-partnership#questions-1651, accessed August 21, 2021.

[10] สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *“หลักการยอกยาการ์ตา : ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ,”* http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F00051.pdf., สืบค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2564.

[11] คณิต ณ นคร, *ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ,* พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 247.

[12] คณิต ณ นคร, *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 178-179.

[13] เรื่องเดียวกัน, 180.

2) องค์ประกอบภายใน (Subjektiver Tatbestand) สิ่งที่เป็น “องค์ประกอบภายใน” ได้แก่เจตนาและประมาทเลินเล่อ[14]

2.2.2 ความผิดกฎหมาย (Rechtswidrigkeit or unlawfulness of the act)

ในความผิดแต่ละฐานจะมี “บรรทัดฐานที่เป็นข้อห้าม” (Verbotsnorm) อยู่เบื้องหลังเสมอ เช่น “การห้ามฆ่ามนุษย์” อยู่เบื้องหลังความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามมาตรา 288 แต่การกระทำที่ผิดบรรทัดฐานก็ไม่ใช่การกระทำที่ผิดกฎหมายเสมอไป เพราะในบางกรณีการกระทำที่เกิดขึ้นนั้นอาจมีเหตุที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ปรากฏอยู่ด้วย ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้การกระทำหนึ่งกลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือความยินยอมของผู้เสียหาย[15]

2.2.3 ความชั่ว (Schuld or guilt or culpability)

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า “ผู้กระทำจะมีความชั่วร้ายต่อเมื่อเขามีความรู้สึกผิดและชอบ ได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาท และไม่มีเหตุที่กฎหมายยกเว้นโทษให้” และยังได้กล่าวถึงเหตุที่กฎหมายยกเว้นโทษให้ที่ทำให้การกระทำไม่เป็นการชั่วร้ายไว้ว่า “การที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำลงโดยถูกบังคับขู่เข็ญให้กระทำ ผู้กระทำความผิดได้กระทำโดยความจำเป็น ผู้กระทำความผิดได้กระทำตามคำสั่งโดยเชื่อว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”[16] กล่าวคือหากผู้กระทำไม่มีความชั่ว กฎหมายก็จะยกเว้นโทษให้ แต่ก็ไม่ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นโทษ เพราะในทางกฎหมายอาญายังมีเหตุยกเว้นโทษกรณีอื่น ๆ อีก ทั้งที่ผู้กระทำความผิดมีความชั่ว เช่น กรณีสามีลักทรัพย์ภริยา เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุยกเว้นโทษที่อยู่นอกโครงสร้างความผิดอาญา และที่กฎหมายยกเว้นโทษให้ก็ด้วยเหตุผลอื่น ๆ มิใช่ว่าผู้กระทำไม่มีความชั่ว[17]

อีกทั้งความหมายและสาระสำคัญของความชั่ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะทางเนื้อหาตัวผู้กระทำว่า สมควรตำหนิได้หรือไม่ หากตำหนิได้ ก็ควรถูกลงโทษ หากตำหนิไม่ได้ก็ไม่ควรลงโทษ ทฤษฎีนี้จึงเป็นการมองจากเหตุผลที่กฎหมายไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็ว่าได้ กล่าวคือต้องหาต้นเหตุหรือสาเหตุของเรื่องว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดไปด้วยความรู้ข้อถูกผิดหรือไม่ เช่น เด็กหรือบุคคลวิกลจริตที่กระทำความผิด ก็จะสามารถอธิบายว่าเหตุที่ไม่ควรถูกลงโทษเพราะไม่สามารถตำหนิได้ เนื่องจากความอ่อนวัยของอายุ หรือเพราะอาการโรคทางจิตที่ควบคุมให้กระทำสิ่งต่าง ๆ ลงไป

2.3 เหตุยกเว้นโทษ เหตุลดโทษ และเหตุบรรเทาโทษ

ตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญาดังกล่าวข้างต้น ความชั่วของผู้กระทำผิดถือเป็นพื้นฐานในการกำหนดโทษ การกระทำใดแม้ครบองค์ประกอบความผิด ผิดกฎหมาย แต่ปรากฏ

---

[14] เรื่องเดียวกัน, 181.

[15] เรื่องเดียวกัน, 242.

[16] เรื่องเดียวกัน, 291.

[17] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *หลักกฎหมายอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), 85-86.

ว่าผู้กระทำปราศจากความชั่วด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวมาข้างต้น บุคคลนั้นย่อมได้รับการยกเว้นโทษ ถือว่าขาดสาระสำคัญของโครงสร้างความรับผิดในส่วนที่สาม แต่นอกจากเหตุยกเว้นโทษด้วยเหตุผลที่ว่าผู้กระทำปราศจากความชั่วแล้ว ในทางกฎหมายอาญายังมีเหตุยกเว้นโทษ เหตุลดโทษ และเหตุบรรเทาโทษด้วยเหตุผลอื่น ๆ อยู่ด้วย ที่ถึงแม้การกระทำดังกล่าวจะมีสาระสำคัญตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญาครบสามประการแล้วก็ตาม[18]

ตัวอย่างของเหตุยกเว้นโทษ เหตุลดโทษ และเหตุบรรเทาโทษ ดังต่อไปนี้เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือโครงสร้างความรับผิดทางอาญา เช่น เหตุเกี่ยวกับความเป็นสามีภริยาและความเป็นญาติ กล่าวคือตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 71 ซึ่งกำหนดว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ถึงมาตรา 336 วรรคแรก และมาตรา 341 ถึงมาตรา 364 นั้น ถ้าเป็นการกระทำที่สามีกระทำต่อภริยา หรือภริยากระทำต่อสามี ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษ แต่ถ้าเป็นการกระทำที่ผู้บุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำต่อผู้บุพการี หรือพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกัน แม้กฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นความผิดอันยอมความได้ ก็ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ และนอกจากนั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการนำเอาเหตุผลเกี่ยวกับความเป็นสามีภริยา และความเป็นครอบครัวมาเป็นเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นการลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก รับของโจร ทำให้เสียทรัพย์ หรือบุกรุก ไม่ต้องรับโทษหรือให้ดุลพินิจแก่ศาลในการกำหนดโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ เหตุผลของการยกเว้นโทษสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวมิใช่ว่าผู้กระทำไม่มีความชั่วตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญาข้อที่สาม แต่เป็นเรื่องที่กฎหมายเล็งเห็นถึงความสำคัญในความเป็นเอกภาพของครอบครัว[19] ซึ่งรวมถึงบุพการีและผู้สืบสันดานตามกรณีที่บัญญัติไว้ในวรรคสองด้วย กล่าวคือ เหตุผลที่ต้องบัญญัติให้การกระทำต่าง ๆ เหล่านั้นได้รับการยกเว้นโทษ ได้รับการลดโทษ หรือทำให้เป็นความผิดอันยอมความได้ ก็เพื่อรักษาความสัมพันธ์และความเป็นเอกภาพของครอบครัวให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ หากมีการลงโทษหรือมีกฎหมายที่ปิดโอกาสไม่ให้บุคคลที่ในครอบครัวพูดคุยตกลงกันเพื่อยุติคดี ก็จะนำไปสู่การยุติความสัมพันธ์ระหว่างกันจนกระทั่งไปถึงการล่มสลายของสถาบันครอบครัวได้ในที่สุด ทั้งที่การกระทำความผิดในบางครั้งอาจจะเป็นความผิดเล็กน้อยซึ่งเกิดจากความผิดพลาด พลั้งเผลอ หรืออารมณ์ชั่วขณะก็เป็นได้ กรณีจึงเป็นเหตุผลพิเศษที่ไม่อยู่ในโครงสร้างความผิดทางอาญา แต่เป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวเพราะกฎหมายไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทุกเรื่องในครอบครัวได้ตามที่ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายไว้ว่าครอบครัวนั้นมีขนบธรรมเนียม ประเพณีและกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นเอง (Spontaneous order) ที่

---

[18] เรื่องเดียวกัน, 101.

[19] คณิต ณ นคร, *ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 280-281.

อำนาจรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวไม่ได้ โดยเรียกว่าเป็น Autonomous legal domain หรือ Autonomous domain of unwritten law[20]

นอกจากนี้ อีกหนึ่งตัวอย่างของเหตุยกเว้นโทษที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา คือ ตามมาตรา 193 ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวมาในมาตรา 184 มาตรา 189 หรือมาตรา 192 เป็นการกระทำเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของผู้กระทำ ศาลจะไม่ลงโทษก็ได้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเหตุผลเบื้องหลังเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การที่ผู้กระทำความผิดและผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่กระทำผิดดังกล่าวไม่ว่าจะด้วยวิธีการทำลายหลักฐาน ซ่อนเร้น ให้ที่พำนัก หรือวิธีการอื่นใด มีความสัมพันธ์เป็นสามีภริยาหรือเครือญาติกันนั้น ก็จะเป็นสัญชาตญาณและธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความสัมพันธ์เช่นว่านั้นที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อไม่ให้คู่สมรสหรือเครือญาติของตนถูกจับกุมหรือถูกลงโทษ มากกว่าที่จะนำตัวคู่สมรสหรือเครือญาติของตนไปเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เมื่อกฎหมายเล็งเห็นถึงสัญชาตญาณและธรรมชาติของผู้กระทำดังที่กล่าวมาซึ่งอาจเกิดมีขึ้นได้ จึงเป็นที่มาของการบัญญัติเหตุยกเว้นโทษให้แก่บุคคลที่ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว โดยให้ศาลเป็นผู้ควบคุมและใช้ดุลพินิจในการใช้เหตุยกเว้นโทษนี้

2.4 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับเหตุยกเว้นโทษ เหตุลดโทษ และเหตุบรรเทาโทษของบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในโลก ปรากฏว่ามีทั้งประเทศที่ยอมรับเรื่องการจดทะเบียนคู่ชีวิต และประเทศที่ยังไม่ยอมรับในเรื่องเหล่านี้โดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกา ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งสำหรับประเทศที่ยอมรับในเรื่องการจดทะเบียนคู่ชีวิตไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมนี ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศนอร์เวย์ และประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการยอมรับเรื่องการจดทะเบียนคู่ชีวิตมาหลายปีและมีการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน พบว่ามีการบัญญัติถึงเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในทางอาญาสำหรับความผิดที่คล้ายกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 71 มาตรา 193 มาตรา 214 วรรคสอง และมาตรา 333 วรรคสองตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย แต่ในกฎหมายต่างประเทศนั้น นอกจากจะบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สิทธิประโยชน์ในเรื่องเหล่านี้แก่คู่สมรสหรือสามีภริยา (Spouse) แล้ว ยังบัญญัติให้สิทธิประโยชน์เหล่านี้ครอบคลุมไปถึงบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต (Civil partner หรือ Life partner หรือ Registered partnerships) อีกด้วย ตัวอย่างเช่น ตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมัน มาตรา 11 (1) ได้กำหนดนิยามของคำว่าเครือญาติ (Relative) ให้มีความหมายรวมถึงบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตด้วย (Life partner)[21] ส่วนในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเนเธอร์แลนด์ มาตรา 90 อัฏฐ ได้กำหนดว่า เมื่อมีการ

[20] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *หลักกฎหมายอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), 101-102.

[21] Criminal Code, Section 11 (1).

กล่าวถึงคู่สมรส (Marriage หรือ Spouse) ให้มีความหมายรวมไปถึงบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต (Civil registered partnership หรือ Civil registered partner)[22] และในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศนอร์เวย์ มาตรา 9 ก็ได้ให้คำนิยามของคำว่าเครือญาติ (Next-of-kin) ไว้ โดยบัญญัติให้การจดทะเบียนคู่ชีวิต (Registered partnerships) ถือเทียบเท่ากับการสมรส (Marriage)[23] ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในทางอาญาของบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตของแต่ละประเทศนั้นสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย โดยแยกตามลักษณะความผิดต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.4.1 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์

1) ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมนี มาตรา 247 ในความผิดข้อหาลักทรัพย์จากเครือญาติหรือบุคคลที่อาศัยอยู่ในเคหสถานเดียวกัน (Theft from relatives or persons living in same household) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ทำให้ความผิดฐานลักทรัพย์ที่ผู้กระทำได้กระทำต่อคู่ชีวิตของตนเป็นความผิดที่ต้องร้องทุกข์ (Antragsdelikte)[24] ซึ่งเทียบได้กับความผิดอันยอมความได้ของกฎหมายไทย อันจะทำให้คดีข้อหาลักทรัพย์ระหว่างคู่ชีวิตนั้น เป็นความผิดที่ไม่ได้สามารถดำเนินคดีได้ในทันที แต่ให้สิทธิแก่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายตกลงกันยุติคดีความได้ หากตกลงกันไม่ได้ก็สามารถมาร้องทุกข์เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไปได้ ซึ่งคล้ายกันกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 71 วรรคสอง ที่หากเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ระหว่างเครือญาติ ก็จะทำให้ความผิดนั้นกลายเป็นความผิดอันยอมความได้[25]

2) ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเนเธอร์แลนด์ มาตรา 316 ซึ่งเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ (Theft and Theft of Natural Objects) โดยกำหนดว่า หากผู้กระทำความผิดเป็นคู่สมรสของผู้เสียหายซึ่งยังอยู่กินกันตามกฎหมาย (รวมถึงคู่ชีวิต) ผู้กระทำความผิดจะไม่ถูกดำเนินคดี[26] ซึ่งเป็นเหตุยกเว้นความผิดสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นคู่ชีวิตของผู้เสียหาย ซึ่งแม้จะแตกต่างกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 71 วรรคแรก ที่หากเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ระหว่างสามีภริยา ผู้กระทำความผิดจะได้รับยกเว้นโทษ แต่ก็เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งแก่ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน

3) ประเทศอังกฤษมี Theft Act ค.ศ. 1968 มาตรา 30 (4) ซึ่งบัญญัติเรื่องการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ หากทรัพย์สินนั้นเป็นของภริยาหรือสามีหรือคู่ชีวิต (Civil partner) ของบุคคลนั้น การดำเนินคดีต่อบุคคลนั้นจะต้องกระทำโดยหรือได้รับความยินยอม

---

[22] Criminal Code, Section 90octies.

[23] Penal Code, Section 9.

[24] Criminal Code, Section 247.

[25] พชรพร หงส์สุวรรณ, *“เหตุทำให้คดีอาญายอมความได้ : ศึกษากรณีความผิดบางฐานระหว่างสามีภริยา,”* (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555).

[26] Criminal Code, Section 316.

จากอธิบดีอัยการ (the Director of Public Prosecutions)[27] ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องผ่านการพิจารณาไตร่ตรองโดยอธิบดีอัยการเสียก่อนว่าสมควรดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดหรือไม่ ซึ่งไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองตามหลัก anyone may prosecute แต่จะให้อธิบดีอัยการเป็นผู้พิจารณาว่าการฟ้องนั้นจะประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ตามเงื่อนไขของการสั่งฟ้องคดีและกรณีมีเหตุอันสมควรฟ้องคดีดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากคดีในลักษณะดังกล่าวเป็นคดีภายในสถาบันครอบครัวซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องให้เรื่องถึงชั้นศาล กฎหมายจึงให้อำนาจแก่อธิบดีอัยการในการควบคุมการฟ้องร้องดำเนินคดีไว้

2.4.2 ความผิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาเพื่อไม่ให้ต้องโทษ หรือไม่ให้ถูกจับกุม

1) ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมนี มาตรา 258 (6) ในความผิดฐานขัดขวางการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือการลงโทษ (Obstruction of prosecution or punishment) เพื่อไม่ให้บุคคลอื่นต้องถูกลงโทษหรือรับโทษตามกฎหมายอาญา หากกระทำไปเพื่อประโยชน์ของเครือญาติ (Relative) ซึ่งรวมถึงคู่ชีวิต (Life partner) ด้วย บุคคลนั้นก็ไม่ต้องรับโทษ[28] อันเป็นเหตุยกเว้นโทษสำหรับผู้กระทำที่กระทำไปเพื่อช่วยเหลือคู่ชีวิตของตนเอง ซึ่งสอดคล้องและคล้ายกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 193 ซึ่งเป็นเหตุยกเว้นโทษในกรณีที่ผู้กระทำที่กระทำการช่วยเหลือคู่สมรสของตนด้วยวิธีต่าง ๆ แต่แตกต่างกันที่ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยนั้นจะให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะนำเหตุยกเว้นโทษนี้มาใช้หรือไม่

2) ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเนเธอร์แลนด์ มาตรา 189 วรรคสาม ในความผิดฐานให้ที่พัก ปิดบัง ซ่อนเร้นผู้กระทำความผิด หรือช่วยเหลือบุคคลดังกล่าวเพื่อให้พ้นจากการจับกุมหรือทำให้เสียหาย ทำลาย ซึ่งพยานหลักฐาน หากผู้กระทำได้กระทำไปเพื่อช่วยคู่สมรส (Spouse) ของตน ซึ่งรวมถึงบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต (Civil registered partnership หรือ Civil registered partner) ด้วย กฎหมายไม่ให้นำบทบัญญัติความผิดตามมาตรา 189 มาใช้บังคับกับผู้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว[29] อันเป็นเหตุยกเว้นความผิดสำหรับผู้กระทำไปเพื่อช่วยเหลือคู่ชีวิตของตน ซึ่งแม้จะแตกต่างกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 193 ที่เป็นเหตุยกเว้นโทษสำหรับการกระทำที่ทำไปเพื่อช่วยเหลือคู่สมรสของตน แต่ก็เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งแก่ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน

3) ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศนอร์เวย์ มาตรา 160 วรรคสอง ในความผิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลใดโดยให้ที่หลบซ่อนหรือช่วยให้ปลอมตัวเป็นบุคคลอื่นเพื่อไม่ให้ถูกฟ้องร้อง หากเป็นการกระทำไปเพื่อช่วยเหลือเครือญาติ (Next-of-kin) ของตนเอง ซึ่งรวมถึงคู่ชีวิต (Registered partnerships) ด้วย กฎหมายไม่ให้นำบทบัญญัติ

---

[27] Theft Act 1968, Section 30 (4).

[28] Criminal Code, Section 258 (6).

[29] Criminal Code, Section 189.

ความผิดดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว[30] ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องเหตุยกเว้นความผิด และแม้จะแตกต่างกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 193 ที่เป็นเหตุยกเว้นโทษ แต่ก็บทบัญญัติที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้กระทำความผิดเหมือนกัน

นอกจากนี้ ในความผิดฐานให้การเท็จหรือเบิกความเท็จ (False statement) ตามมาตรา 221 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งกำหนดว่า หากผู้ใดได้ให้การหรือเบิกความเท็จแก่ศาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกระทำไปเพื่อไม่ให้เครือญาติ (Next-of-kin) ของตนเอง ถูกฟ้องร้อง เสียที่ยืนในสังคม หรือสูญเสียสวัสดิภาพ บุคคลนั้นจะไม่มีความผิด ข้อหานี้[31] ซึ่งหากเปรียบเทียบความผิดในลักษณะนี้กับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยแล้ว สามารถเปรียบเทียบได้กับความผิดฐานให้การเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 มาตรา 172 มาตรา 173 และความผิดฐานเบิกความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 177 แต่ความผิดต่าง ๆ เหล่านี้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ระบุถึงเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุลดโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานให้การเท็จหรือเบิกความเท็จที่ได้กระทำไปเพื่อช่วยเหลือเครือญาติของตนไม่ให้ถูกจับกุมหรือถูกลงโทษ

2.4.3 ความผิดเกี่ยวกับข้อหาหมิ่นประมาท

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมนี มาตรา 194 (1) ประกอบมาตรา 77 (2) ได้บัญญัติเรื่องบุคคลที่มีสิทธิร้องทุกข์ (Persons entitled to file request) สำหรับความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่น (Insult) ในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายไว้ โดยให้สิทธิในการร้องทุกข์ตามกฎหมายตกทอดแก่เครือญาติของผู้เสียหาย (The victim's relatives) ซึ่งรวมถึงคู่ชีวิต (Life partner) ด้วย[32] บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้สิทธิในการร้องทุกข์ตกทอดแก่คู่ชีวิตของผู้เสียหาย เพื่อให้สิทธิแก่คู่ชีวิตฝ่ายที่ยังมีชีวิตอยู่พิจารณาว่าตนนั้นประสงค์จะร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไปหรือไม่ อันเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่คู่ชีวิตได้รับตามกฎหมาย ซึ่งคล้ายกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 333 วรรคสอง ที่ให้สิทธิในการร้องทุกข์นี้ตกแก่คู่สมรสของผู้เสียหายเช่นกันในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายก่อนร้องทุกข์

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะปรากฏความหมายของคู่ชีวิตที่มีที่มาและวัตถุประสงค์ในเรื่องความเท่าเทียมของบุคคลไม่ว่าจะมีเพศใดก็ตาม ประกอบกับตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญาก็พบว่ากฎหมายมีการนำเอาเหตุปัจจัยในเรื่องความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัวมาบัญญัติเป็นเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษให้แก่บุคคลดังกล่าวด้วย และเมื่อเปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศที่มีการยอมรับและรับรองสถานะทางกฎหมายของคู่รักเพศเดียวกันแล้วนั้น ก็พบว่าทั้งในประเทศที่ใช้ระบบ

---

[30] Penal Code, Section 160.

[31] Penal Code, Section 221.

[32] Criminal Code, Section 194 (1), 77 (2).

กฎหมายชีวิวลอว์ และในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ล้วนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาของประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อเป็นการให้สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองต่าง ๆ ในทางอาญาแก่บุคคลที่มีสถานะเป็นคู่ชีวิตอย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลที่มีสถานะเป็นคู่สมรส โดยไม่ได้มีการจำกัดหรือแบ่งแยกว่าบทบัญญัติในเรื่องใดให้ใช้บังคับเฉพาะแก่บุคคลที่มีสถานะเป็นคู่สมรสหรือสามีภริยาเท่านั้น

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

ในปัจจุบันประเทศไทยมีร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่รองรับสถานะคู่ชีวิตให้แก่บุคคลที่มีเพศเดียวกันตั้งแต่กำเนิด ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายครั้งสำคัญครั้งหนึ่งของประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อให้กฎหมายมีบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของบุคคลที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะมีเพศสภาพหรือสถานะทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งแม้กฎหมายจะไม่จำต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่แตกต่างกันอย่างเท่าเทียมกันทุกกรณี แต่ในเรื่องนี้ก็ไม่มีเหตุหรือปัจจัยใดที่ทำให้กฎหมายต้องเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางกายภาพ หรือเหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรับรองสิทธิและหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ให้แก่คู่รักเพศเดียวกันเพื่อให้ได้รับสิทธิ หน้าที่ และความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคเช่นเดียวกันกับคู่รักต่างเพศที่สามารถจดทะเบียนสมรสกันได้

แต่เมื่อพิจารณาเรื่องสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองต่าง ๆ ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... แล้ว พบว่าบทบัญญัติต่าง ๆ นั้น ล้วนเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงหรือกำหนดสิทธิหน้าที่และความคุ้มครองในทางแพ่งเท่านั้น มีเพียงแต่เรื่องผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย และผู้มีสิทธิในการดำเนินคดีต่างผู้ตายเท่านั้นที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับทางอาญา ซึ่งสิทธิทั้งสองประการดังกล่าวก็เป็นเพียงสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น แต่สำหรับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองต่าง ๆ ที่ปรากฏว่ามีการบัญญัติไว้ให้เป็นประโยชน์แก่คู่สมรสหรือสามีภริยาที่เป็นบุคคลที่มีเพศต่างกันตามที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุบรรเทาโทษ เหตุลดโทษ เหตุที่ทำให้การกระทำความผิดของคู่สมรสหรือสามีภริยากลายเป็นความผิดอันยอมความได้ และเหตุที่ทำให้คู่สมรสหรือสามีภริยามีสิทธิร้องทุกข์แทนผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายไปแล้วได้ อีกทั้งก็ไม่ปรากฏว่าในขณะนี้ได้มีการจัดทำร่างแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาขึ้นมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะให้บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตได้รับสิทธิประโยชน์ทางอาญาเหล่านั้นในทันทีเมื่อร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กรณีจึงมีความจำเป็นที่ต้องเร่ง

แก้ไขกฎหมายเพื่อออกมารองรับสิทธิและความคุ้มครองต่าง ๆ ทางอาญา ให้แก่บุคคลที่จะสามารถจดทะเบียนคู่ชีวิตได้ในอนาคตอันใกล้จะถึงนี้

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ในปัจจุบันบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยที่มีการระบุถึงเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุลดโทษ เหตุบรรเทาโทษ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ สำหรับบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยานั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไขโดยระบุให้ “บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิต” ได้รับประโยชน์จากเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เหตุลดโทษ เหตุบรรเทาโทษ หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ดังกล่าวด้วย จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขโดยเพิ่ม “บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตตามพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ....” เป็นอีกหนึ่งบุคคลที่ได้รับประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ เหล่านั้นด้วย โดยให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (19) ของภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ 1 บทบัญญัติทั่วไปที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป หมวด 1 บทนิยาม มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

“(19) “คู่สมรส หรือสามี หรือภริยา” หมายความรวมถึงบุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตตามพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ....”

3.2.2 ในความผิดฐานให้การเท็จและเบิกความเท็จในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติถึงเหตุยกเว้นโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำไปเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของผู้กระทำ จึงเห็นสมควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นเหตุยกเว้นโทษสำหรับความผิดฐานให้การเท็จและความผิดฐานเบิกความเท็จเข้าไปในประมวลกฎหมายอาญา ให้คล้ายกันกับที่มีบัญญัติไว้แล้วในมาตรา 193 ดังนี้

1) เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นบทยกเว้นโทษสำหรับความผิดฐานให้การเท็จในภาค 2 ความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงาน เป็นมาตรา 137/1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

“มาตรา 137/1 ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวมาในมาตรา 137 เป็นการกระทำเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของผู้กระทำ มิให้ถูกจับกุม มิให้ต้องรับโทษหรือให้รับโทษน้อยลง ศาลจะไม่ลงโทษก็ได้”

2) เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นบทยกเว้นโทษความผิดฐานให้การเท็จและเบิกความเท็จ ในภาค 2 ความผิด ลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม เป็นมาตรา 177/1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

“มาตรา 177/1 ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวมาในมาตรา 172 มาตรา 173 มาตรา 177 เป็นการกระทำเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของผู้กระทำ มิให้ถูกจับกุม มิให้ต้องรับโทษ หรือให้รับโทษน้อยลง ศาลจะไม่ลงโทษก็ได้”

บรรณานุกรม

คณิต ณ นคร. *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

คณิต ณ นคร. *ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.

พชรพร หงส์สุวรรณ. *"เหตุทำให้คดีอาญายอมความได้ : ศึกษากรณีความผิดบางฐานระหว่างสามีภริยา."* วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *"บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ 351/2563."* https://www.krisdika.go.th/data/comment/comment_lawdraft/2563/0351_2563_0213.pdf. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2564.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. *"หลักการยอกยาการ์ตา : ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ."* http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F00051.pdf. สืบค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2564.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. *หลักกฎหมายอาญา*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

อภิวัฒน์ สุดสาว. "หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." *จุลนิติ คม ความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ* (2554): 148. https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/8think/think16.pdf. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2564.

เอมผกา เตชะอภัยคุณ. *"สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ เรื่อง คู่ชีวิต / คู่สมรสอีกก้าวสำคัญของความเสมอภาคทางเพศ."* 2563. https://www.law.tu.ac.th/summary-seminar-civil-partnership/. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2564.

ACCESS-Netherlands. *"Getting married in the Netherlands."* 2021. https://access-nl.org/relocating-to-netherlands/legal-matters/getting-married-netherlands/difference-between-marriage-and-registered-partnership#questions-1651. accessed August 21, 2021.

Child Law Advice. *"Marriage and Civil Partnership."* 2020. https://childlawadvice.org.uk/information-pages/marriage-and-civil-partnership/. accessed August 28, 2021.

Citizens Advice. *"Living together and civil partnership - legal differences."* 2021. https://www.citizensadvice.org.uk/family/living-together-marriage-and-civil-partnership/living-together-and-civil-partnership-legal-differences/. accessed August 28, 2021.

WorkpointTODAY. *"กฤษฎีกายอมรับร่าง พ.ร.บ.คู่ชีวิต ยังไม่ได้ให้สิทธิ์เท่ากับคู่สมรส แต่อนาคตอาจเพิ่มได้."* 2563. https://workpointtoday.com/civilpartnrshp-not-marriage-2/. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2564.

ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่า
A Legal Proposal for Addressing Air Pollution from Forest Burning*

วีระยุทธ หอมชื่น**
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา
อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000
Weerayut Homchaen
School of Law, University of Phayao, 19 Village, Moo 2 Mea-Ka Sub-district,
Mueang Phayao District, Phayao Province 56000
Email: Weerayut.ho@up.ac.th

Received: March 28, 2022
Revised: May 02, 2022
Accepted: May 12, 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า และเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทย มีวิธีดำเนินงานวิจัยประกอบด้วยวิจัยเอกสาร ศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีจากงานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ บันทึกข้อสรุปจากการสัมมนาวิชาการ และสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายควบคุมการเผาป่าของไทยสามารถแบ่งได้เป็นสี่มาตรการ ได้แก่ ข้อกำหนดห้ามเผา การป้องกันไฟป่า การห้ามเข้าพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้ โดยเกิดปัญหาทั้งในกฎหมายเองและการบังคับใช้ งานวิจัยนี้จึงได้ถอดบทเรียนจากกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนที่น่าสนใจเพื่อใช้เป็นแบบอย่าง และเสนอให้การทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทเป็นความผิด เพิ่มบทบาทของประชาชนและขยายความรับผิดของนิติบุคคล

คำสำคัญ: มลพิษทางอากาศ, การเผาป่า, กลุ่มประเทศอาเซียน, การบังคับใช้กฎหมายมลพิษ

---

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจาการเผาในที่โล่ง” ได้รับสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่สัญญา FF64-RIM045 จากกองทุนส่งเสริม ววน.
** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Abstract

This study is qualitative research and there are objectives to review. A legal framework of forest burning regulation of ASEAN countries, including Thai law relating to forest fire control, as well as recommendations to improve Thai law. The research methodology consists of documentary research and in-depth interview. Early approach includes studying, analyzing and gathering on the concepts and theories from many sources such as, researches and of articles, as well as summary on academic seminar, in-depth interview of relevant state authorities and local people.

The results of this study provided that Thai law regarding of forest fire control could be classified into four groups: burning prohibition, forest fire provention, area restriction, and public participation. Nonetheless, the current legal measures were unable to address air pollution from forest fire, there werve issues on both law and legal implementation. Therefore, the research focuses on comparative study with ASEAN legal frameworks as guideline to improve Thai law There were wide range of recommendations such as making negligent forest burning illegal, encouragement of public participation as well as an expansion of juristic person liability.

Keywords: Air Pollution, Forest Burning, ASEAN countries, Enforcement of Pollution Laws

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาวะโลกร้อน (Global Warming) เป็นปรากฏการณ์ที่อุณหภูมิโลกสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas) ทำให้สภาพอากาศของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตบนโลกอย่างรุนแรง สภาวะนี้เรียกว่า สภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) สาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เกิดจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงโรงงานอุตสาหกรรม การเผาป่าและการเผาวัสดุพืชไร่

ในระดับนานาชาติมีการตระหนักถึงปัญหานี้จึงได้มีการจัดประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี พ.ศ. 2535 (The United Nations Conference on Environment and Development) หรือ Rio de Janeiro Earth Summit หลังจากการประชุมครั้งนี้ได้มีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกัน คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) โดยประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นรัฐภาคี และล่าสุดได้มีการทำข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) เป็นข้อตกลงที่เป็นส่วนขยายและเพิ่มเติมจากอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในการที่จะหามาตรการและข้อตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติเพื่อที่จะรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายหลังพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ กลไกสำคัญของข้อตกลงปารีสประกอบไปด้วยการลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) การปรับตัว (Adaptation) โครงสร้างทางการเงิน (Climate Finance) กลไกการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และการทบทวนการดำเนินงานระดับโลก (Global Stocktake)

ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังประสบปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จากยานพาหนะ และภาคเหนือที่มีหมอกควันไฟจากการเผาในที่โล่งซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ มลพิษทางอากาศมีแหล่งที่มาหลายแห่งด้วยกัน ไม่ว่าจะมาจากยานพาหนะ โรงงาน อาคาร ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดแน่นอน (Point Source) การเผาป่า การเผาขยะชุมชน และการเผาพืชไร่ ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่สามารถกำเนิดตำแหน่งได้ไม่แน่นอน (Non-Point Source) หรือเรียกอีกอย่างว่า การเผาในที่โล่ง (Open Burning)

การเผาในที่โล่ง (Open Burning) หมายความว่า ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใด ๆ หรือการเผาวัสดุใด ๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้

สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ[1] การเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหลักแหล่งหนึ่งที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ก๊าซต่าง ๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ รวมทั้งฝุ่นละออง ควัน เถ้า ล้วนก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ การเผาในที่โล่งเกิดจาก 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การเผาเศษพืชเศษวัสดุในภาคการเกษตร การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน และไฟป่า[2] อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งไว้โดยเฉพาะ แต่ต้องใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ โดยแบ่งเป็นกฎหมายควบคุมการเผาป่า และกฎหมายควบคุมการเผาทั่วไป แต่บทความนี้จะศึกษาเฉพาะกฎหมายควบคุมการเผาป่าเท่านั้น

กฎหมายควบคุมการเผาป่ามีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 55 (2) ห้ามเผาป่าในเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า หากฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 (1) ห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้กฎหมายที่ว่ามานี้จะมีโทษหนักตามกฎหมายอาญาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เพราะลักษณะการกระทำความผิดเกิดขึ้นในที่ห่างไกล ไม่มีผู้พบเห็น ประกอบกับเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับเนื้อที่ป่าที่ต้องรับผิดชอบ ทำให้ปัจจุบันยังมีการเผาป่าและสถานการณ์มลพิษทางอากาศย่ำแย่ลงทุกปี

นอกจากนี้ การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตราดังกล่าว ต้องถึงขั้นลงมือกระทำความผิด โดยลงมือจุดไฟเพื่อจะเผาป่าแล้วเท่านั้น หากเพียงแต่ตระเตรียมอุปกรณ์เพื่อจะเผา แม้ถูกจับได้ ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิด เพราะอยู่ในขั้นตระเตรียมการไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังความเสียหายยิ่งกว่าการป้องกันและการแก้ไข อีกทั้ง กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าบางฉบับไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เพราะรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่อาจทำภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จได้หากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

---

[1] กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง*, (กรุงเทพฯ กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2548), 2.

[2] เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยถอดบทเรียนจากกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อนำข้อดีเสนอเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 ศึกษากฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน

1.2.2 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า

1.2.3 เสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมการเผาป่าของไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตในด้านเนื้อหางานวิจัยนี้มุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่าของไทย โดยวิเคราะห์ปัญหาในกฎหมาย การบังคับใช้และผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย เปรียบเทียบกับกฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียนที่น่าสนใจ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์และเวียดนาม ขอบเขตในด้านพื้นที่มีการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ในพื้นที่ตัวอย่าง ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวิธีการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็นสองวิธี ประกอบด้วยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีจากจากงานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ บันทึกข้อสรุปจากการสัมมนาวิชาการ ทั้งของไทยและต่างประเทศ และวิจัยภาคสนาม (Field Research) งานวิจัยนี้เลือกพื้นที่ตำบลแม่กา อำเมือง จังหวัดพะเยา เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษา เพราะมีความน่าสนใจในลักษณะของพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่ป่า ชุมชน และพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณเดียวกันซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษาเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้ง พื้นที่นี้ประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าทุกปี และมีแนวโน้มที่จะย่ำแย่ลง มีวิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และเจ้าหน้าที่จากเทศบาลตำบลแม่กาอย่างน้อยอย่างละ 1 คน และประชาชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน 1 คน และชาวบ้านอีก 3 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอายุเกิน 18 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี โดยขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชนติดต่อชาวบ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ตัวอย่างให้ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะนำเอาข้อมูลทั้งที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารมาใช้ประกอบกันในลักษณะของการผสมผสานข้อมูลเข้าด้วยกัน ทั้งหมดนี้เพื่อแสวงหาคำตอบจากคำถามที่ว่าเหตุใดกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้และจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงกฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน

1.5.2 ทราบถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า

1.5.3 ทราบถึงแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมการเผาในที่โล่ง

1.5.4 ใช้เป็นเอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2. ผลการวิจัย

สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การศึกษาได้ ดังนี้

2.1 กฎหมายควบคุมการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน

เนื้อหาส่วนนี้จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าของกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) เพราะมีบริบทในด้านสังคม เศรษฐกิจ และภูมิประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทย ประกอบกับในภูมิภาคนี้ประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งภายในประเทศ และมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution) เช่นเดียวกับประเทศไทย การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนไม่เพียงแต่ทำให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา แต่ยังสามารถนำข้อดีของแต่ละประเทศเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยด้วย

2.1.1 บรูไน

กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law 1984) แบ่งป่าออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ป่าสงวนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และป่าไม้ที่เป็นของรัฐ การจัดการป่าสงวนอยู่ภายใต้อำนาจของกรมป่าไม้ (Forestry Department) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรพื้นฐานและการท่องเที่ยว (Ministry of Primary Resources and Tourism) กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1) ข้อกำหนดห้ามเผา

มาตรา 20 บัญญัติว่า *"...ห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกเขตป่าสงวนในประการที่น่าจะเป็นอันตรายต่อพื้นที่เช่นว่านั้น"*[3] หากฝ่าฝืน มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี[4] หรือปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์บรูไน (1,224,551 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ[5] ในขณะที่การเผาต้นไม้ในป่าที่เป็นของรัฐเป็นความผิด[6] และมีโทษเช่นเดียวกับการเผาในเขตป่าสงวน[7] นอกจากนี้ หากมีการเผาป่าภายหลังพระอาทิตย์ตกและก่อนพระอาทิตย์ขึ้น หรือมีการขัดขวางการบังคับใช้กฎหมายหรือขั้นตอนในทางกฎหมาย หรือได้กระทำความผิดเผาป่าซ้ำอีก ศาลอาจพิพากษาลงโทษเป็นสองเท่า

---

[3] The Forestry Law, Section 20 "no person shall kindle, keep or carry any fire, or leave any fire burning, whether within or outside a reserved forest, in such a manner as to endanger the reserved land".

[4] *Ibid*., Section 26 (i).

[5] *Ibid*., Section 27B.

[6] Subsidiary Legislation: Forest Rules, Rule 4.

[7] *Ibid*., Rule 30.

ของความผิดนั้น[8] อีกทั้ง ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามที่เห็นสมควร หากผู้กระทำความผิดเป็นลูกจ้างหรือตัวแทน ให้นายจ้างหรือตัวการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนลูกจ้างหรือตัวแทน[9] แล้วแต่กรณี

2) การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) ในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา ห้ามไม่ให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้แจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้งเบาะแส หรือกล่าวถึงเรื่องใด ๆ อันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[10] ยิ่งไปกว่านั้น หากหนังสือ เอกสารหรือรายงานซึ่งใช้เป็นพยานหลักฐานหรือจำเป็นต้องใช้สืบพยานในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญามีชื่อหรือบรรยายถึงผู้แจ้งเบาะแส ให้ศาลปกปิดหรือลบข้อความนั้นทั้งหมดเพื่อป้องกันการรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[11]

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลสืบพยานเสร็จแล้วและเชื่อว่า ผู้แจ้งเบาะแสเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ความยุติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลสามารถสั่งให้นำต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนไว้เป็นหนังสือมาสืบพยานในศาลได้ และสั่งให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้แจ้งเบาะแส[12]

ผู้แจ้งเบาะแสมีสิทธิได้รับรางวัลนำจับ (Reward) ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากค่าปรับและการขายทอดตลาดทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิด รวมถึงงบประมาณแผ่นดิน[13]

2.1.2 อินโดนีเซีย

กฎหมาย ข้อบัญญัติ กฎกระทรวง แนวทาง และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่าของอินโดนีเซียมีอยู่หลายฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ในเขตที่ตนได้รับสัมปทานและการจัดตั้งหน่วยงานในการจัดการไฟป่ากว่า 30 ฉบับ จึงได้เลือกกฎหมายบางฉบับที่น่าสนใจและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

กฎหมายป่าไม้ (The Basic Forestry Law No. 41 Year 1999) เป็นกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยการจัดการและควบคุมป่าไม้ไว้ทั้งหมด เช่น หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ป้องกันป่าไม้ การนิยามศัพท์ การบริหาร การวางแผน การจัดการป่าไม้ การศึกษาวิจัยและการพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรม กลไกการควบคุม การกระจายอำนาจ การขยายพื้นที่ป่า ธรรมเนียมของชุมชนท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วม ตัวแทนผู้มีอำนาจฟ้องร้อง การระงับข้อพิพาท

---

[8] The Forestry Law, Section 31.

[9] *Ibid*., Section 33.

[10] *Ibid*., Section 31A (1).

[11] *Ibid*., Section 31A (2).

[12] *Ibid*., Section 31A (3).

[13] *Ibid*., Section 52 (2) (u).

เกี่ยวกับป่าไม้ การสืบสวน บทบัญญัติว่าด้วยกิจกรรมที่เป็นความผิดทางอาญา และสภาพบังคับทางปกครอง

1) ข้อกำหนดห้ามเผา

การป้องกันไฟป่าเป็นส่วนหนึ่งของภาระกิจการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า[14] โทษของบุคคลที่ทำให้เกิดไฟป่าโดยเจตนาจะมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 15 ปี และปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000,000 รูเปียห์[15] (11,557 บาท) หากกระทำโดยประมาท จะมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 1,500,000 รูเปียห์[16] (3,467 บาท) และให้ริบทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิด[17] แล้วนำออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาเป็นของรัฐ[18] โดยเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดนี้ให้จัดสรรให้กับผู้ที่แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเผาป่าด้วย[19] นอกจากนี้ ผู้ที่เผาป่ายังต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามความร้ายแรงแห่งความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูป่าไม้[20]

นอกจากนี้ ผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้หรือผู้ได้รับใบอนุญาตมีความรับผิดชอบในการคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงการป้องกันไฟป่า[21] หากเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง นอกเหนือจากจะต้องรับโทษทางอาญาแล้ว ยังต้องรับโทษในทางปกครองโดยอาจถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต[22] อีกทั้ง ผู้ได้รับสัมปทานแต่ละรายยังต้องรับผิดชอบโดยจัดหาอุปกรณ์ให้กับหน่วยลาดตระเวนและหน่วยงานด้านการคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงสนับสนุนเงินและจัดหาเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อขนาดพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ชุมชนที่อยู่อาศัยในหรือรอบพื้นที่ป่ามีส่วนร่วมในภารกิจคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงการป้องกันไฟป่า[23] และมีหน้าที่ในการรักษาและป้องกันการบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่า[24] อีกทั้ง หากมีการทำลายป่าจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน (Community Life) มีสิทธิฟ้องโดยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)[25] ไม่เพียงแต่ชุมชนเท่านั้น องค์กรเอกชน

---

[14] The Basic Forestry Law, Article 50 (3) d.

[15] *Ibid*., Article 78 (3).

[16] *Ibid*., Article 78 (4).

[17] *Ibid*., Article 78 (15).

[18] *Ibid*., Article 79 (1).

[19] *Ibid*., Article 78 (2).

[20] *Ibid*., Article 80 (1).

[21] *Ibid*., Article 48 (3).

[22] *Ibid*., Article 80 (2).

[23] *Ibid*.,, Article 48 (5).

[24] *Ibid*., Article 69 (1).

[25] *Ibid*., Article 71 (1).

(Non-Governmental Organization) ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองป่าไม้ ก็มีสิทธิดำเนินคดีแบบกลุ่มด้วยเช่นกัน[26]

2.1.3 มาเลเซีย

กฎหมายป่าไม้แห่งชาติ (National Forestry Act 1984) มีมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1) ข้อกำหนดห้ามเผา

กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่ผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ โดยมาตรา 81 (1) (b) ในเขตป่าสงวน ห้ามมิให้ผู้ใดเผาทำให้ต้นไม้เสียหาย เว้นแต่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (391,844 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ[27] และมาตรา 82 (1) ห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ภายในเขตป่าสงวนในประการที่จะเป็นอันตรายต่อพื้นที่เช่นว่านั้น หากฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (391,844 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ[28]

ในกรณีที่นิติบุคคลถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิดเผาป่า ให้ฟ้องบุคคลที่เป็นผู้บริหารหรือกรรมการทุกคนในขณะที่นิติบุคคลทำผิดร่วมด้วยในคดีเดียวกัน และในกรณีที่ศาลพิพากษาให้นิติบุคคลรับผิดในความผิดที่ถูกฟ้อง ให้ผู้บริหารหรือกรรมการทุกคนร่วมรับผิดด้วยในความผิดนั้น[29]

2) การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

กฎหมายป่าไม้แห่งชาติของมาเลเซียเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเผาป่าเพื่อแลกกับรางวัลนำจับ (Reward)[30] ในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา รัฐได้สร้างกลไกการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) โดยการไม่เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ หรือวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้รับ หรือสิ่งอื่นใดอันจะนำไปสู่การรู้ตัวผู้ให้ข้อมูล[31] อีกทั้ง หากหนังสือ เอกสารหรือรายงานซึ่งอยู่ในพยานหลักฐานหรืออาจตรวจสอบได้ในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาได้ระบุชื่อหรือบรรยายถึงตัวผู้ให้ข้อมูลอันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้ให้ข้อมูล ให้ศาลสั่งปกปิดหรือลบข้อความนั้นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล[32]

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้วเชื่อว่า ผู้ให้ข้อมูลเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ไม่อาจอำนวยความยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้ให้ข้อมูล ศาลย่อมมี

---

[26] *Ibid*., Article 73.

[27] National Forestry Law, Article 81 (2) (b).

[28] *Ibid*., Article 82 (2).

[29] *Ibid*., Article 109.

[30] *Ibid*., Article 100A.

[31] *Ibid*., Article 100B paragraph 1.

[32] *Ibid*., Article 100B paragraph 2.

อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการเรียกต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนเป็นหนังสือเพื่อไต่สวน และสั่งให้เปิดเผยทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้ให้ข้อมูล[33]

2.1.4 สิงคโปร์

สิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการไฟป่า แต่เป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากหมอกควันไฟป่าที่เกิดขึ้นจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซีย[34] ด้วยเหตุนี้ ในปี 2014 มีการตรากฎหมายมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014) มีเจตนารมณ์เพื่อเอาผิดกับนิติบุคคลที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดหมอกควันปกคลุมสิงคโปร์ แม้ว่าแหล่งที่มาของหมอกควันนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำหรือทรัพย์สินที่อยู่นอกสิงคโปร์ก็ตาม (Extra-Territorial Application)[35]

1) ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญว่า หากนิติบุคคลใดกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ หรือกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ โดยยินยอมให้นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาอื่นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์[36] และมีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ในเวลาหรือช่วงเวลาที่ได้มีการกระทำนั้นโดยนิติบุคคลเช่นว่านั้น[37] ย่อมมีความผิด โดยมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (2,449,321 บาท) ของทุกวันหรือส่วนหนึ่งของวันที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดขึ้นในเวลาหรือช่วงเวลาที่นิติบุคคลได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา (1) (a) (i) or (ii) แล้วแต่กรณี แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (48,708,612 บาท)[38]

นอกจากนี้ นิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของนิติบุคคลอื่น[39] (นิติบุคคลรายที่สอง) โดยที่นิติบุคคลรายที่สองเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่นอกสิงคโปร์[40] ได้กระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์[41] หรือกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ โดยยินยอมให้นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาอื่นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจาก

---

[33] *Ibid*., Article 100B paragraph 3.

[34] Azrina Abdullah, *A Review and Analysis of Legal and Regulatory Aspects of Forest Fires in South East Asia* (Indonesia: FireFight South East Asia, 2002), 15.

[35] Transboundary Haze Pollution Act 2014, Section 4.

[36] *Ibid*., Section 5 (1) (a) (i).

[37] *Ibid*., Section 5 (1) (a) (ii).

[38] *Ibid*., Section 5 (2) (a).

[39] *Ibid*., Section 5 (3) (a).

[40] *Ibid*., Section 5 (3) (b).

[41] *Ibid*., Section 5 (3) (c) (i).

หมอกควันในสิงคโปร์[42] และมีมลพิษหมอกควันในสิงคโปร์ในเวลาหรือช่วงเวลาที่ได้มีการกระทำนั้นโดยนิติบุคคลรายที่สอง[43] นิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของนิติบุคคลรายที่สองย่อมมีความผิด และมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (2,449,321 บาท) ของทุกวันหรือส่วนของวันที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดขึ้นในเวลาหรือช่วงเวลาที่นิติบุคคลได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา (3) (c) (i) or (ii) แล้วแต่กรณี แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (48,708,612 บาท)[44]

2) ความรับผิดทางแพ่งของนิติบุคคล

ไม่เพียงแต่ความรับผิดทางอาญาเท่านั้น กฎหมายมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014) ยังกำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ในกรณีที่นิติบุคคลได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กล่าวไว้สองวรรคข้างต้น ถือว่าเป็นการทำละเมิดและเป็นเหตุแห่งการฟ้อง (Actionable Conduct) โดยบุคคลที่อยู่ในสิงคโปร์ที่ได้รับความเสียหายส่วนบุคคล (Personal Injury) ได้รับความเจ็บป่วยหรือเสียความสามารถทางร่างกายหรือจิตใจในสิงคโปร์ หรือตายในสิงคโปร์จากความเสียหายส่วนบุคคล ความเจ็บป่วยหรือเสียความสามารถเช่นว่านั้น[45] หรือทรัพย์สินเสียหายในสิงคโปร์[46] หรือได้รับความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Loss) รวมถึงการสูญเสียกำไร (Loss of Profits)[47] สามารถฟ้องนิติบุคคลที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ได้ ไม่ว่าการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้อง จะสามารถฟ้องในเขตอำนาจศาลต่างประเทศที่มีการกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่ก็ตาม[48]

3) ข้อสันนิษฐานและภาระการพิสูจน์

สำหรับข้อสันนิษฐานความผิด (Presumption) กฎหมายนี้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าในเวลาหรือช่วงเวลาที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ ได้มีไฟไหม้บนที่ดินหรือเกิดไฟป่าบนที่ดินที่อยู่นอกสิงคโปร์[49] และมีข้อมูลจากดาวเทียม ทิศทางและอัตราความเร็วลม และข้อมูลอุตุนิยมวิทยาในเวลาหรือช่วงเวลาที่เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์พบว่า ควันที่เกิดจากการเผานั้นมุ่งมายังสิงคโปร์ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า มลพิษจากหมอกควันที่เกิดขึ้นในสิงคโปร์เกี่ยวข้องกับควันที่เกิดจากที่ดินหรือไฟป่านั้น แม้ว่าอาจมีไฟไหม้ในเวลาหรือช่วงเวลาเดียวกัน

---

[42] *Ibid*., Section 5 (3) (c) (ii).

[43] *Ibid*., Section 5 (3) (d).

[44] *Ibid*., Section 5 (4) (a).

[45] *Ibid*., Section 6 (3) (a).

[46] *Ibid*., Section 6 (3) (b).

[47] *Ibid*., Section 6 (3) (c).

[48] *Ibid*., Section 6 (4).

[49] *Ibid*., Section 8 (1) (b).

บนที่ดินหรือไฟป่าหรือไฟอื่น ๆ บนที่ดินอื่นใดที่อยู่นอกสิงคโปร์ก็ตาม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น[50]

ในการพิสูจน์เพื่อให้พ้นผิด (Defenses) นิติบุคคลสามารถทำได้หลายประการ เช่น อ้างว่า มลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดจากภัยพิบัติหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ร้ายแรง การสงคราม หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในความรับรู้หรือยินยอมของนิติบุคคล หรือเป็นการกระทำที่ขัดกับเจตนาหรือคำสั่งของนิติบุคคล[51] เป็นต้น

2.1.5 เวียดนาม

กฎหมายป่าไม้ (Law on Forestry 2017) สร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ด้วยวิธีการให้ประชาชนเป็นเจ้าของป่า (Forest Owner) โดยรัฐจัดสรรหรือให้เช่าพื้นที่ป่าเพื่อปลูกป่า การสืบต่อพันธุ์ป่า (Forest Regeneration) หรือการพัฒนา และให้เจ้าของป่ามีสิทธิใช้ประโยชน์จากป่าและมีกรรมสิทธิ์เหนือผลผลิตจากป่าที่ตนปลูก สิทธิในการเป็นเจ้าของป่านี้ไม่เพียงแต่ได้มาโดยความยินยอมจากรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการได้รับโอนจากเจ้าของป่ารายอื่นโดยการให้หรือการรับมรดกอีกด้วย[52] อย่างไรก็ตาม กรรมสิทธิ์เหนือผลผลิตจากป่าที่ปลูก (Ownership Right over Planted Production Forests) คงมีอยู่ในช่วงเวลาที่ได้รับการจัดสรรหรือระยะเวลาตามสัญญาเช่าเพื่อการปลูกป่าเท่านั้น[53] ในด้านการป้องกันและการควบคุมไฟป่ามีหลักการที่สำคัญดังนี้

1) ข้อกำหนดห้ามเผาและการป้องกันไฟป่า

ห้ามไม่ให้ผู้ใดละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันไฟป่า[54] ผู้ใดเผาป่าและสร้างความเสียหายมีโทษปรับตั้งแต่ 50,000,000 ดง (72,730 บาท) ถึง 500,000,000 ดง (727,305 บาท) หรือถูกมาตรการลงโทษในชุมชน (Community Sentence) 3 ปี หรือโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 36 เดือน[55]

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคณะบุคคลหรือเป็นองค์กร หรือทำความเสียหายในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจตั้งแต่ 50,000 ตารางเมตรถึง 100,000 ตารางเมตร หรือทำความเสียหายในพื้นที่ป่าคุ้มครองตั้งแต่ 7,000 ตารางเมตรถึง 10,000 ตารางเมตร หรือในกรณีที่ไม่สามารถระบุพื้นที่ป่าที่เสียหายได้เพราะความผิดไม่ได้ทำในพื้นที่จำกัดหากสร้างความเสียหายขึ้นแก่ผลผลิตจากป่าธรรมชาติ ประเมินราคาได้ 60,000,000 ดง (87,276 บาท) ถึง 120,000,000 ดง (174,553 บาท) หรือความเสียหายขึ้นแก่ผลผลิตจากป่าปลูกและป่าฟื้นฟู ประเมินราคาได้

---

[50] *Ibid*., Section 8 (1) (c).

[51] *Ibid*., Section 7.

[52] Law on Forestry 2017, Article 2 sub-paragraph 9.

[53] *Ibid*., Article 2 sub-paragraph 10.

[54] *Ibid*., Article 9 sub-paragraph 5.

[55] The Criminal Code of Viet Nam, Article 243 clause 1.

100,000,000 ดง (145,461 บาท) ถึง 200,000,000 ดง (290,922 บาท) มีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 7 ปี[56]

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลได้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 243 วรรคหนึ่ง มีโทษปรับ 500,000,000 ดง (727,305 บาท) ถึง 2,000,000,000 ดง (2,909,220 บาท) หรือได้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 243 วรรคสอง มีโทษปรับ 2,000,000,000 ดง (2,909,220 บาท) ถึง 5,000,000,000 ดง (7,273,051 บาท) รวมถึงสั่งพักไม่ให้ดำเนินธุรกิจเป็นเวลาตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 36 เดือน ห้ามไม่ให้กระทำการบางอย่าง หรือห้ามไม่ให้ระดมทุน (Raise Capital) เป็นเวลา 1 ปี ถึง 3 ปี[57] ยิ่งไปกว่านั้น หากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Emergency) และความเสียหายนั้นไม่อาจฟื้นฟูได้[58] ต้องถูกสั่งปิดเป็นการถาวร[59]

เจ้าของป่าต้องจัดทำและปฏิบัติตามแผนป้องกันไฟป่า พร้อมทั้งปฏิบัติตามคำสั่งและอยู่ในการกับกับดูแลของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ[60] ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้จุดไฟในหรือใกล้ป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ปลูกป่า หรือจุดไฟก่อนฤดูแล้งหรือใช้ไฟเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดทำมาตรการป้องกันไฟป่าด้วย[61]

2) หน้าที่ในการป้องกันไฟป่า

ความรับผิดชอบในการคุ้มครองป่าไม้ ซึ่งรวมถึงการป้องกันและควบคุมไฟป่าเป็นของทุกภาคส่วน ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรเอกชน ชุมชน ครัวเรือนและประชาชน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นอย่างเคร่งครัด[62] เมื่อเกิดไฟป่า ภาคประชาชนต้องรีบแจ้งหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหรือเจ้าของป่า และต้องเชื่อฟังบุคลากรและชุดกำลังพลเคลื่อนที่ของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ[63]

2.2 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาป่า

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ป่า” ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ในขณะที่ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์และครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตีว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารแสดงสิทธิ์ครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส. 3 ก. น.ส. 3 ข. ใบไต่สวน (น.ส. 5) จากคำนิยามนี้ ทำให้ขอบเขตของที่ดินที่เรียกว่า “ป่า” นั้นขยายไปทั่วประเทศ

---

[56] *Ibid*., Article 243 clause 2.

[57] *Ibid*., Article 243 clause 5.

[58] *Ibid*., Article 79.

[59] *Ibid*., Article 243 clause 5.

[60] Law on Forestry 2017, Article 39 sub-paragraph 1.

[61] *Ibid*., Article 39 sub-paragraph 2.

[62] *Ibid*., Article 43 sub-paragraph 1.

[63] *Ibid*., Article 43 sub-paragraph 2.

แม้จะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีต้นไม้ปกคลุมเลยก็ตาม ซึ่งขัดฝืนต่อความเข้าใจโดยทั่วไป ดังนั้น พื้นที่ทั้งหลายที่ไม่มีเอกสารสิทธิดังกล่าวข้างต้นจึงเป็น “ป่า” ตามนิยามของกฎหมายนี้[64]

กฎหมายควบคุมการเผาป่ามีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จากการตั้งคำถามวิจัยว่าเหตุใดกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้ แยกเป็นคำตอบได้ ดังนี้

2.2.1 ข้อกำหนดห้ามเผา

การห้ามเผาเป็นมาตรการที่กฎหมายควบคุมการเผาป่าทั้ง 4 ฉบับนำมาใช้ โดยจะเป็นความผิดฐานเผาป่าเมื่อกระทำโดยเจตนาเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท แต่สาเหตุของการเกิดไฟป่าบ่อยครั้งเกิดขึ้นจากความประมาท ตัวอย่างเช่น การเผาไร่เพื่อกำจัดวัชพืชหรือเศษซากพืชที่เหลืออยู่ภายหลังการเก็บเกี่ยวเพื่อเตรียมพื้นที่เพราะปลูกในรอบต่อไป โดยไม่ได้ทำแนวกันไฟป่าและปราศจากการควบคุมจึงลามเข้าพื้นที่ป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง[65] ดังนี้ ผู้เผาจะไม่มีความผิดตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ ในขณะที่อินโดนีเซียการเผาป่าเป็นความผิดทั้งการกระทำโดยเจตนาและการกระทำโดยประมาท

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 225[66] ซึ่งป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ[67] โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดูแล แต่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับจะไม่สามารถนำมาใช้ได้ เช่น สินบนนำจับ การเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ การสั่งให้ออกจากป่าความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิด เป็นต้น เพราะการทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย 4 ฉบับนั่นเอง

นอกจากนี้ การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ต้องถึงขั้นลงมือกระทำความผิด โดยจุดไฟเพื่อจะเผาป่าแล้วเท่านั้น[68] หากเพียงแต่เตรียมอุปกรณ์เพื่อจะเผาแม้ถูกจับได้ ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิด เพราะอยู่ในขั้นตระเตรียมการไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) อันเป็นหลักการ

---

[64] พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกรและสายทิพย์ สุคติพันธ์, “ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังใช้กฎหมาย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 31,* ฉ.4 (ธันวาคม 2544): 720.

[65] ชโลธร ชุมภูกุล, สัมภาษณ์โดยวีระยุทธ หอมชื่น, ศูนย์ป่าไม้พะเยา, 14 กันยายน 2564.

[66] ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 225 “ผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยประมาท และเป็นเหตุให้ทรัพย์ของผู้อื่นเสียหาย หรือการกระทำโดยประมาทนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่ เกิน 140,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

[67] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), 601.

[68] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 2*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2557), 36.

พื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังความเสียหายยิ่งกว่าการป้องกันและการแก้ไข

อย่างไรก็ตาม อาจตีความว่า ผู้มีอุปกรณ์เพื่อจะเผาป่ามีความผิดฐานตระเตรียมการเพื่อวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 219 แต่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้ง 4 ฉบับก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้เช่นกัน โดยมีเหตุผลเดียวกับข้อความข้างต้น

กฎหมายควบคุมการเผาทั้ง 4 ฉบับ คุ้มครองไม่ให้มีการเผาเฉพาะในพื้นที่ป่าเท่านั้น ไม่รวมถึงพื้นที่ที่ติดกับป่า ในขณะที่ข้อมูลจากเอกสาร[69] และข้อมูลจากภาคสนาม[70] พบว่า ไฟป่ามีสาเหตุหนึ่งมาจากการเผาวัชพืชเพื่อเตรียมการเพาะปลูกแล้วลามเข้าพื้นที่ป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ในประเด็นนี้แตกต่างจากกฎหมายป่าไม้ของบรูไนที่ให้ความคุ้มครองไม่เพียงพื้นที่ป่าเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงพื้นที่นอกเขตป่าซึ่งใกล้เคียงป่าด้วย โดยห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกเขตป่าสงวนในประการที่น่าจะเป็นอันตรายต่อพื้นที่เช่นว่านั้น[71]

2.2.2 การห้ามเข้าพื้นที่

การห้ามไม่ให้เข้าพื้นที่ที่กำหนดจะช่วยป้องกันการเผาป่า โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดทันทีที่เข้าไปในพื้นที่ป่าที่กำหนดแม้จะยังไม่ได้ลงมือเผาก็ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ห้ามบุคคลเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า[72] ในขณะที่กฎหมายฉบับอื่น ยกเว้นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งเป็นรายบุคคลให้ออกจากป่าเท่านั้น การห้ามเข้าพื้นที่ควรนำมาใช้ในบริเวณที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า หรือบริเวณที่เกิดไฟป่าเป็นประจำทุกปี แต่ควรนำมาใช้ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงฤดูแล้งซึ่งมีการเผาป่าประจำทุกปี เพื่อไม่ให้กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากจนเกินไป

2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายควบคุมการเผาป่าสร้างมาตรการจูงใจ (Incentive) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสผู้เผาป่า โดยผู้แจ้งเบาะแส (Informer) มีสิทธิได้รับเงิน

---

[69] อภินันท์ ปลอดเปลี่ยวและคณะ, *แนวทางการควบคุมไฟป่าในประเทศไทย*, (กรุงเทพ: โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2536), 2.

[70] ชโลธร ชุมภูกุล, สัมภาษณ์โดยวีระยุทธ หอมชื่น, ศูนย์ป่าไม้พะเยา, 14 กันยายน 2564.

[71] The Forestry Law Chapter 46, Section 20 “ no person shall kindle, keep or carry any fire, or leave any fire burning, whether within or outside a reserved forest, in such a manner as to endanger the reserved land”.

[72] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 53 “ห้ามไม่ให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่”

สินบนนำจับ (Reward) เป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดเผาป่าชำระต่อศาล อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่มีมาตรการดังกล่าว แม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484[73] โดยสามารถนำมาตรการจูงใจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาใช้แทนได้ก็ตาม แต่หากโจทก์ฟ้องโดยอาศัยฐานความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้แจ้งเบาะแสย่อมไม่มีสิทธิได้รับสินบนนำจับ ในขณะที่บรรดากลุ่มประเทศอาเซียนที่มีกฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าต่างก็นำมาตรการนี้มาใช้ทั้งหมด

กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับ ไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยบัญญัติหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเผาป่า โดยทั่วไปการบุกรุกแผ้วถางป่ามักกระทำโดยผู้มีอิทธิพล หากไม่มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส อาจทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดความกลัวและไม่กล้านำข้อมูลไปแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ในท้ายที่สุดการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงไม่อาจใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเรื่องเดียวกันนี้กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law 1984) ของบรูไนและกฎหมายป่าไม้แห่งชาติของมาเลเซีย (National Forestry Act 1984) มีการสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) ในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา ห้ามไม่ให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้แจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้งเบาะแส หรือกล่าวถึงเรื่องใด ๆ อันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[74] ยิ่งไปกว่านั้น หากหนังสือ เอกสารหรือกระดาษซึ่งใช้เป็นพยานหลักฐานหรือจำเป็นต้องใช้สืบพยานในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญามีชื่อหรือบรรยายถึงผู้แจ้งเบาะแส ให้ศาลปกปิดหรือลบข้อความนั้นทั้งหมดเพื่อป้องกันการรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส[75]

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลสืบพยานเสร็จแล้วและเชื่อว่า ผู้แจ้งเบาะแสเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ความยุติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลสามารถสั่งให้นำต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนไว้เป็นหนังสือมาสืบพยานในศาลได้และสั่งให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้แจ้งเบาะแส[76]

2.2.4 ความรับผิดของนิติบุคคล

เมื่อมีการเผาป่า กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับไว้ แต่โทษที่นำมาบังคับใช้ได้กับนิติบุคคลจำกัดเฉพาะโทษปรับเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เพียงพอ ในขณะที่กฎหมายป่าไม้ (Law on Forestry 2017) ของเวียดนามนอกเหนือจากการ

---

[73] พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร, และสายทิพย์ สุคติพันธ์, *ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังใช้กฎหมาย*, 721-722.

[74] Forestry Law 1984, Section 31A (1).

[75] *Ibid.,* Section 31A (2).

[76] *Ibid.,* Section 31A (3).

กำหนดโทษปรับแก่นิติบุคคลแล้ว ยังมีการลงโทษโดยการสั่งพักไม่ให้ดำเนินธุรกิจเป็นเวลาตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 36 เดือน ห้ามไม่ให้กระทำการบางอย่าง หรือห้ามไม่ให้ระดมทุน (Raise Capital) เป็นเวลา 1 ปี ถึง 3 ปี[77] ยิ่งไปกว่านั้น หากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Emergency) และความเสียหายนั้นไม่อาจฟื้นฟูได้[78] ต้องถูกสั่งปิดเป็นการถาวร[79]

2.2.5 ความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิด

การกำหนดให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในนามของนิติบุคคลร่วมรับผิดจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะโทษจำคุกโดยสภาพไม่สามารถนำมาลงโทษแก่นิติบุคคลได้ การตัดสินใจใด ๆ ของผู้มีอำนาจดำเนินการในนามของนิติบุคคลจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบรัดกุม เพราะตนอาจต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคล มาตรการนี้เป็นการขยายความรับผิดถึงผู้มีอำนาจดำเนินการในนามของนิติบุคคล และบุคคลดังกล่าวอาจต้องรับโทษมากกว่านิติบุคคล เพราะความผิดที่มีโทษจำคุกและปรับผู้มีอำนาจดำเนินการแทนต้องรับโทษทั้งสองส่วน ในขณะที่นิติบุคคลโดยสภาพไม่สามารถรับโทษจำคุกได้

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลกระทำความผิดไว้ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2506 ไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว นั่นหมายความว่าหากนิติบุคคลกระทำความผิด แม้เกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลกระทำความผิด ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ แต่อย่างใด

2.2.6 หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่ได้บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจในการมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาการดำเนินการตามกฎหมายเหมือนกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 แม้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้จะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายได้ เพราะการออกหมายเรียกตามประมวลกฎหมายดังกล่าวนั้นจะต้องกระทำโดยพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาลเท่านั้น การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ

---

[77] The Criminal Code of Viet Nam, Article 243 clause 5.

[78] *Ibid.,* Article 79.

[79] *Ibid.,* Article 243 clause 5.

จะช่วยให้การสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือศาลอีกทอดหนึ่ง

อีกทั้ง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ไม่ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่า หรือให้งดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตป่าในกรณีมีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิด ดังนั้น ควรมีการเพิ่มอำนาจนี้ไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

ข้อกำหนดห้ามเผา (Banning/Prohibiting) เป็นเครื่องมือหลักที่กฎหมายควบคุมการเผาป่าทั้ง 4 ฉบับนำมาใช้ และยังสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Public Participation) กับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสผู้เผาป่าแลกกับสินบนนำจับ (Reward) เว้นแต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ไม่ได้กำหนดไว้ ในขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 บัญญัติความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิดไว้ด้วย การห้ามเข้าพื้นที่ซึ่งเป็นมาตรการเชิงป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการเผาป่ามีเฉพาะพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เท่านั้น สำหรับหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีเพียงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เท่านั้นที่ไม่ได้ให้อำนาจในการสั่งให้บุคคลใด ๆ ออกจากป่า ในขณะที่อำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำซึ่งเป็นอำนาจในทางสืบสวนกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 แต่กฎหมายอีก 2 ฉบับที่เหลือไม่ได้กล่าวไว้

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการตั้งคำถามวิจัยว่า จะแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่าได้อย่างไร แยกเป็นคำตอบ ดังนี้

1. ข้อกำหนดห้ามเผา

การห้ามเผาเป็นมาตรการที่กฎหมายควบคุมการเผาในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับนำมาใช้ โดยจะเป็นความผิดฐานเผาป่าเมื่อกระทำโดยเจตนาเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท ดังนั้น ควรมีการบัญญัติให้การทำให้เกิดไฟป่าโดยประมาทเป็นความผิดตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับด้วย

นอกจากนี้ การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ต้องถึงขั้นลงมือกระทำความผิด โดยจุดไฟเพื่อจะเผาป่าแล้วเท่านั้น หากเพียงแต่เตรียมอุปกรณ์เพื่อจะเผา แม้ถูกจับได้ ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิด เพราะอยู่ในขั้นตระเตรียมการไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ดังนั้น ควรบัญญัติให้การตระเตรียมการเผาป่าเป็นความผิด โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ

กฎหมายควบคุมการเผาทั้ง 4 ฉบับ คุ้มครองไม่ให้มีการเผาเฉพาะในพื้นที่ป่าเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการควบคุมการเผาพื้นที่ที่ติดกับป่าด้วย ต้องเผาในช่วงเวลาที่กำหนด

โดยอยู่ในการดูแลและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มั่นใจว่าไฟจะไหม้อยู่ในพื้นที่จำกัด ไม่ลุกลามไปยังพื้นที่ป่า และก่อนเผาต้องแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่จะเผาให้ทราบล้วงหน้า

2. การห้ามเข้าพื้นที่

การห้ามไม่ให้เข้าพื้นที่ที่กำหนดจะช่วยป้องกันการเผาป่า โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดทันทีที่เข้าไปในพื้นที่ป่าที่กำหนดแม้จะยังไม่ได้ลงมือเผาก็ตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ห้ามบุคคลเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การห้ามเข้าพื้นที่ควรนำมาใช้ในบริเวณที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า หรือบริเวณที่เกิดไฟป่าเป็นประจำทุกปี แต่ควรนำมาใช้ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงฤดูแล้งซึ่งมีการเผาป่าประจำทุกปี เพื่อไม่ให้กระทบกับวิถีชีวิตของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากจนเกินไป

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายควบคุมการเผาป่าสร้างมาตรการจูงใจ (Incentive) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐโดยการแจ้งเบาะแสผู้เผาป่า โดยผู้แจ้งเบาะแส (Informer) มีสิทธิได้รับเงินสินบนนำจับ (Reward) เป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดเผาป่าชำระต่อศาล อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่มีมาตรการดังกล่าว ดังนั้น ควรมีการเพิ่มเติมมาตรการนี้ไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

นอกจากนี้ ควรสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) ในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา โดยนำกฎหมายของบรูไนและมาเลเซียเป็นแบบอย่าง การสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลไม่เพียงแต่สร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสเท่านั้น แต่ยังรวมถึงทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพอีกด้วย

4. ความรับผิดของนิติบุคคล

เมื่อมีการเผาป่า กฎหมายควบคุมการเผาป่าทั้ง 4 ฉบับกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับไว้ แต่โทษที่นำมาบังคับใช้ได้กับนิติบุคคลจำกัดเฉพาะโทษปรับเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น ควรนำการสั่งพักไม่ให้ดำเนินธุรกิจภายในเวลากำหนด ห้ามไม่ให้กระทำการบางอย่าง หรือห้ามไม่ให้ระดมทุน (Raise Capital) มาใช้

5. ความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิด

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2506 ไม่มีหลักเกณฑ์นี้ ดังนั้น ควรนำหลักความรับผิดของผู้เกี่ยวข้องในกรณีนิติบุคคลทำผิดมาบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับด้วย

6. หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่ได้บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจในการมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการ

พิจารณาการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้น ควรบัญญัติอำนาจนี้ไว้ในกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับ เพราะการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำจะช่วยให้การสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาลอีกทอดหนึ่ง

บรรณานุกรม

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง*. กรุงเทพฯ กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2548.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. *กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 2*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2557.

พัฒน์พงษ์ พงษ์นิกร, และสายทิพย์ สุคติพันธ์. “ปัญหาป่าไม้และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์: มิติทางกระบวนการยุติธรรมและการบังใช้กฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 31,* ฉ.4 (ธันวาคม 2544): 720.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.

อภินันท์ ปลอดเปลี่ยวและคณะ. *แนวทางการควบคุมไฟป่าในประเทศไทย*. กรุงเทพ: โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2536.

Azrina Abdullah, *A Review and Analysis of Legal and Regulatory Aspects of Forest Fires in South East Asia*. Indonesia: FireFight South East Asia, 2002.

รูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือ โดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

Model of Refuse Derived Fuel (RDF) Collaborative Waste Management in Chiang Ban Subdistrict Administrative Organization, Chiang Kham District, Phayao Province

วชิรวิชญ์ วรชิษณุพงศ์[*] และสิมินตราพร สุรินทร์[**]
สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
เลขที่ 80 หมู่ 9 ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100
Wachirawit Worachitsanuphong and Simintrapron Surin
School of Political Science and Public Administration.
Chiang Rai Rajabhat University. 80 Moo 9 Tambol Bandoo
Muang Subdistrict Chiangrai Province 57100
Email: wawit999@hotmail.com, sanarigo.sanook@gmail.com

Received: February 10, 2022
Revised: May 18, 2022
Accepted: June 28, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาขยะในพื้นที่ ศึกษาแนวทางและพัฒนาระบบการจัดการขยะระดับระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง คือตัวแทนครัวเรือนในชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบานแบบโควตา จำนวน 330 คน การสนทนากลุ่มกับตัวแทนชุมชน หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง จำนวน 30 คน และวิเคราะห์ทางสถิติด้วยค่าร้อยละ และการสังเคราะห์ถอดบทเรียนในประเด็นศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า สภาพขยะในชุนชนมีปริมาณขยะมูลฝอยประเภทถุงพลาสติก เปื้อนเศษอาหาร ถุงพลาสติกที่ใช้ใส่ของ รวมถึงถุงพลาสติกทุกประเภทมากที่สุด ในด้านการ

[*] อาจารย์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
[**] อาจารย์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

จัดการประสบปัญหาครัวเรือนไม่มีความรู้เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม และการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี นอกจากนี้ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอย

แนวทางการจัดการขยะด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วม คือ การใช้ทฤษฎีครอนส์โมเดล (CRONS MODEL) ด้วยกระบวนจัดการความรู้ สร้างความเข้าใจการเรียนรู้ โดยสร้างเครือข่ายแบบบูรณาการร่วมกันจากทุกภาคส่วน ภายใต้แนวคิด 3Rs คือ การลดปริมาณ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อเชื่อมโยงการนำแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการจัดการขยะภายในครัวเรือน และการนำรูปแบบการจัดการขยะระดับระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

แนวทางการพัฒนาระบบโดยการสร้างชุมชนต้นแบบการจัดการขยะเชื้อเพลิง ด้วยการจัดการขยะเชิงความร่วมมือจากทุกภาคีเครือข่ายต่าง ๆในสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

คำสำคัญ : การจัดการเชิงความร่วมมือ, การแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง

Abstract

This research aims to study the problem of waste in the area. Study the approach and development of the waste management system at the source level with using refuse derived fuel (RDF) process by the community participating in the Chiang Ban Subdistrict Administrative Organization, Chiang Kham District, Phayao Province.

This research is quantitative and qualitative. The questionnaire was used with a sample group consisting of 330 representatives of households in the community in the Chiang Ban Subdistrict Administrative Organization using a quota. The number of related government and private organizations was 30 persons and statistical analysis was done by a percentage. and the synthesis of lessons learned in the study.

The results of a study on the problem of waste management of the people in the area is the amount of garbage in the form of plastic bags contaminated with food waste. plastic bags used for Including plastics of all kinds, most face problems with how to collect household waste and do not know how to properly separate solid waste. Households are facing problems with garbage dump sites. Households do not know how to properly collect solid waste.

The guidelines of waste management with the process of converting waste into fuel with community participation is the use of the CORNS MODEL. Theory CRONS MODEL with knowledge management processes build an understanding of learning by creating an integrated network from all sectors under the concept of 3Rs, which are reduced, reused, and recycled to use of the concept that will change household waste management behavior and implement a concrete waste management model at the source level with a waste-to-fuel transformation process with community participation in concrete practice.

Guidelines for development system by creating a model community development for fuel waste management with collaborative waste management from all network parties in society, including the government, the private sector, and the civil society.

Keyword: Collaborative Management, Waste to Fuel Processing

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันขยะเป็นปัญหาสำคัญในระดับโลกที่หลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยที่ต้องประสบปัญหา เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี จึงมีการประดิษฐ์ และพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้อำนวยประโยชน์ต่อมนุษย์มากขึ้น เป็นสาเหตุให้มีจำนวนขยะเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งมีทั้งขยะจากภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร ครัวเรือน และสารเคมีอันตราย เป็นเหตุให้เกิดขยะเศษสิ่งของเหลือใช้มีปริมาณมากขึ้น[1]

ขยะเป็นปัญหาสำคัญของชุมชนเมืองโดยเฉพาะเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งนับวันจะมีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเกิดปัญหาขยะล้นเมือง โดยข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยมีขยะมูลฝอยในปีพ.ศ. 2564 เกิดขึ้น 24.98 ล้านตัน ลดลงจากปีพ.ศ. 2563 ร้อยละ 1 โดยขยะมูลฝอยมีการคัดแยก ณ ต้นทาง และนำกลับไปใช้ประโยชน์ จำนวน 8.61 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปีพ.ศ. 2563 ร้อยละ 3 กำจัดอย่างถูกต้อง 9.68 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปีพ.ศ. 2563 ร้อยละ 6 และกำจัดไม่ถูกต้องประมาณ 6.69 ล้านตัน ลดลงจากปีพ.ศ. 2563 ร้อยละ 15 สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยลดลง เนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ทำให้มีการควบคุมการเดินทางของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศมาประเทศไทยแต่ในขณะเดียวกันมีมาตรการกำหนดให้ปฏิบัติงาน Work From Home การสั่งอาหารผ่านระบบบริการส่งอาหาร (Food Delivery) ส่งผลให้ปริมาณพลาสติกใช้ครั้งเดียว (Single use plastic) เพิ่มขึ้น เช่น กล่องโฟม กล่องพลาสติกใส่อาหาร ถุงพลาสติกหูหิ้ว ถุงร้อน-เย็น เป็นต้น[2] จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานที่กำจัดมูลฝอยอยู่ในพื้นที่ทำการตรวจสอบระบบ การบำรุงรักษา การส่งเสริมและสร้างมาตรการในการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องส่งกำจัด เพื่อยืดอายุการใช้งานของระบบกำจัดขยะมูลฝอย ดังนั้น การจัดการขยะอย่างถูกวิธีและเหมาะสม จึงเป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็น เพราะหากไม่มีการนำขยะไปใช้ประโยชน์ในสัดส่วนที่มากขึ้น ปัญหาขยะสะสมก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา มีพื้นที่ประมาณ 30 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 18,722 ไร่ จำนวนหมู่บ้าน 11 หมู่บ้าน รวมประชากรทั้งหมด จำนวน 7,453 คน ซึ่งมีปริมาณขยะในปีพ.ศ. 2562 เฉลี่ย 6.77 ตัน/วัน (2,471.05 ตัน/ปี)

---

[1] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,*"การบริหารจัดการขยะ: กรณีจังหวัดสงขลาและกรุงเทพ,"* https:// www .parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament _parcy/ ewt _d l_ link.php?nid=27836., สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2564.

[2] "คพ. เผยปี 2564 ขยะมูลฝอยลดลง ขยะติดเชื้อ-ขยะอันตรายเพิ่มขึ้น," มติชน, 5 ก.พ.2565, https://www. matichon.co.th/local/quality-life/news_3168455, สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2565.

จัดเก็บโดยรถยนต์บรรทุกขยะ จำนวน 2 คัน ซึ่งจะจัดเก็บขยะ 3 วันต่อสัปดาห์ แล้วนำขยะมูลฝอยไปกำจัดโดยการเผาในเตาเผา เนื่องด้วยสภาพสังคมในพื้นที่มีลักษณะกึ่งเมือง การคมนาคมที่สะดวก มีสถานประกอบการด้านพาณิชยกรรมและบริการ และมีโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดขยะมูลฝอยที่ต้องเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดมีจำนวนมาก และด้วยปริมาณขยะมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงก่อให้เกิดปัญหาการเก็บขนไม่หมด มูลฝอยตกค้าง วิธีกำจัดขยะมูลฝอยอย่างไม่ถูกต้อง ประชาชนขาดความรู้การจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือน การทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเรี่ยราด การเผาขยะรวมในที่โล่งแจ้ง โดยเฉพาะขยะประเภทพลาสติกต่าง ๆ อีกทั้งประชาชนในบางหมู่บ้านขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการแก้ไขปัญหาขยะชุมชน[3]

จากหลักการและสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ในการบริหารจัดการขยะของชุมชนระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้ภาคประชาสังคมต่าง ๆ มาร่วมปฏิบัติ เรียนรู้และร่วมกันหาข้อตกลง และที่สำคัญบทบาทของแต่ละภาคส่วนต้องเป็นไปในลักษณะของการเป็นพันธมิตร[4] เพื่อเสริมสร้างให้เกิดเป้าหมายการบริหารจัดการขยะชุมชนและการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการลดขยะ คัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ระดับต้นทางในครัวเรือนอย่างถูกวิธี รวมถึงการปลูกจิตสำนึกสาธารณะและเกิดการเรียนรู้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มมูลค่าของขยะเชิงพาณิชย์ตามแผนงานโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการขยะ ประจำปีงบประมาณ 2564 ขององค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา และนโยบายการบริหารจัดการขยะอย่างยั่งยืนของจังหวัดเชียงราย และนโยบายของรัฐในการสร้างเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือเมืองสีเขียว และสนับสนุนการจัดการขยะที่ครบวงจรตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางตามหลัก 3Rs (Reduce Reuse Recycle) หรือหลัก 3 ช (ใช้น้อย ใช้ซ้ำ นำกลับมาใช้ใหม่) โดยให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดเป้าหมายต้องลดปริมาณขยะมูลฝอยในภาพรวมของประเทศให้ได้ ร้อยละ 5 และกำหนดนโยบายการจัดการขยะให้เป็นพลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยนำขยะมาเปลี่ยนเป็นเชื้อเพลิง แล้วนำไปใช้ประโยชน์ในภาคอุตสาหกรรมหรือผลิตไฟฟ้าอย่างเป็นรูปธรรมที่มุ่งบูรณาการเชิงความร่วมมือ (Collaboration) ในการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management)

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาขยะในพื้นที่ชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

---

[3] นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน, สัมภาษณ์โดยนายวชิรวิชญ์ วรชิษณุพงศ์, อบต.เชียงบาน, 16 มีนาคม 2564.

[4] Agranoff Robert and Michael McGuire., *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments.* (Washington, DC: Georgetown University Press,2003), 4.

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

1.2.3 เพื่อพัฒนาระบบการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร กลุ่มที่ 1 คือ ครัวเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา จำนวน 1,725 ครัวเรือน กลุ่มที่ 2 คือ ตัวแทนชุมชน องค์กรภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะชุมชน

ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษา 11 ชุมชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาปัญหาขยะในพื้นที่ แนวทางการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือโดยการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2565 เป็นเวลาจำนวน 12 เดือน

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือ โดยการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา มีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

1.4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มที่ 1 ประชากร คือ ตัวแทนครัวเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา จำนวน 1,725 ครัวเรือน ทำการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรคำนวณของ Taro Yamane (1973)[5] ระดับความเชื่อมั่น 95% ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 314 จึงกำหนดเท่ากับ 330 ครัวเรือน ซึ่งทำการสุ่มตัวอย่างที่เป็นไปตามโอกาสทางสถิติด้วยการสุ่มแบบกำหนดสัดส่วนเก็บข้อมูลในชุมชนละ 30 ครัวเรือน จำนวน 11 ชุมชน

กลุ่มที่ 2 ประชาการที่ศึกษา คือ ตัวแทนชุมชน องค์กรภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะชุมชน เลือกแบบเจาะจง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน ประธานและกรรมการกลุ่มแม่บ้าน ประธานและกรรมการกลุ่มผู้สูงอายุ ประธานและกรรมการกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ประธานและกรรมการกลุ่ม

[5] Yamane, Taro, *Statistics: an introductory analysis* (New York: Harper & Row, 1973).

เยาวชน พระสงฆ์ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน เครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเชียงบาน ครูโรงเรียน และตัวแทนภาคเอกชนธุรกิจร้านรับซื้อของเก่า รวมจำนวนทั้งสิ้น 30 คน

1.4.2 การเลือกพื้นที่ที่ศึกษา

ด้วยชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา มีรายงานปริมาณขยะในปีพ.ศ. 2562 เฉลี่ย 6.77 ตัน/วัน (2,471.05 ตัน/ปี) ปริมาณขยะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาและสาเหตุจากการจัดการขยะในระดับครัวเรือนและชุมชน ซึ่งส่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมโดยรวม การขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมจากภาครัฐ ภาคประชาสังคมต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อการบริหารจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพสามารถแก้ไขปัญหาขยะชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมได้ รวมทั้งการเพิ่มมูลค่าของขยะเชิงพาณิชย์ด้วย

1.4.3 เครื่องมือในการวิจัย

1) แบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอย เป็นคำถามปลายปิดแบบเลือกตอบ (Check List) และแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ และข้อเสนอแนะปลายเปิด การหาความเที่ยงตรง (Validity และค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC)) โดยผ่านผู้เชี่ยวชาญ และหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยการนำแบบสอบถามไปทำการทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มตัวอย่างที่มีพื้นที่ และลักษณะคล้ายกันกับกลุ่มตัวอย่างที่จะทำการศึกษา จำนวน 30 ชุด แล้วนำมาหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ของครอนบาค ได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ .947

2) การสนทนากลุ่มกับตัวแทนชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะของชุมชนเพื่อให้ได้รูปแบบและแนวทางการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วม การส่งเสริมการขับเคลื่อนพัฒนาการจัดการขยะชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม และติดตามสร้างข้อสรุปการพัฒนาระบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือ โดยการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

1.4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) การวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2) การสังเคราะห์และถอดบทเรียนจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) มาดำเนินการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและหาความสัมพันธ์ในโครงสร้างเนื้อหากับประเด็นที่ตั้งคำถาม ตรวจสอบความเชื่อถือของข้อมูล ความครบถ้วนของข้อมูลแบบสามเส้า การตรวจสอบ

เอกสารที่มีการบันทึกไว้ และการถามหลาย ๆ ตัวอย่างหลายๆ ครั้งจนเชื่อถือได้ว่าข้อมูลนั้นมีความถูกต้องแล้วจึงยุติการตรวจสอบ

1.5 ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหาขยะในพื้นที่ และได้รูปแบบและแนวทางการจัดการขยะเชิงความร่วมมือ โดยการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา กระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม

2. ได้สร้างความร่วมมือการบริหารจัดการขยะชุมชนในลักษณะของเครือข่ายเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีพันธสัญญาร่วมกันทั้งครัวเรือน ชุมชน หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในการขับเคลื่อนพัฒนาระบบการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนอันจะส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีการพัฒนาแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

2. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยนำเสนอปัญหาขยะในพื้นที่ แนวทางการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือโดยการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ตามลำดับดังนี้

2.1 ปัญหาขยะในพื้นที่ชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

2.1.1 ปริมาณขยะมูลฝอยในครัวเรือนของชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ลำดับจากปริมาณมากไปหาน้อยตามลำดับดังนี้ 1) ประเภทถุงพลาสติกเปื้อนเศษอาหาร ถุงพลาสติกที่ใช้ใส่ของ รวมถึงถุงพลาสติกทุกชนิด 2) ประเภทกระดาษแข็ง กระดาษอ่อน กล่องลัง หนังสือพิมพ์ หนังสือนิตยสาร เศษกระดาษใช้แล้ว 3) ประเภทเศษใบไม้ กิ่งไม้ หญ้าแห้ง 4) ประเภทเศษพืชผัก ผลไม้ เศษอาหาร เศษเนื้อสัตว์ 5) ประเภทขวดบรรจุเครื่องดื่ม ขวดเครื่องปรุงรสอาหาร เช่น ขวดน้ำส้มสายชู ขวดซอส ขวดน้ำปลา 6) ประเภทโลหะเหล็กประเภทต่าง ๆ เช่น เศษเหล็ก อลูมิเนียมบาง เช่น กระป๋องเครื่องดื่ม และ 7) ประเภทถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้าที่ชำรุด ขวด/กระป๋องยาฆ่าแมลง กระป๋องสเปรย์ หลอดไฟฟ้า

2.1.2 การคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนทิ้งนั้น พบว่า ครัวเรือน ร้อยละ 61.6 มีการคัดแยกทุกครั้งก่อนทิ้ง ร้อยละ 33.0 มีการคัดแยกบางครั้ง และไม่มีการคัดแยกเลย จำนวน 30 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 5.4

2.1.3 สภาพปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน ในภาพรวมอยู่ที่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย อยู่ที่ 2.70 โดยที่ 1) ปัญหาด้านการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยในครัวเรือนนั้น ลำดับแรกเกี่ยวกับวิธีการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยในครัวเรือน มีค่าเฉลี่ย 4.59 อยู่ที่ระดับมาก

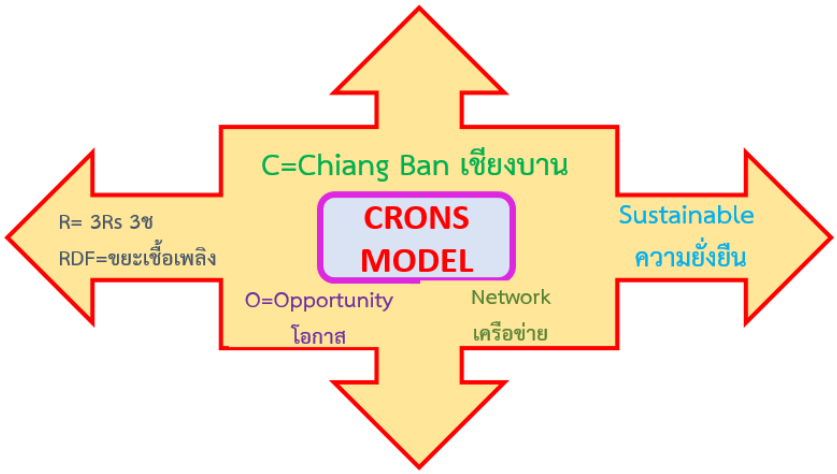
ที่สุด รองลงมาคือ ปัญหาภาชนะใส่สำหรับเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยครัวเรือน มีค่าเฉลี่ย 4.46 อยู่ที่ระดับมาก และในครัวเรือนไม่มีความรู้เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี มีค่าเฉลี่ย 2.67 อยู่ที่ระดับปานกลาง 2) ปัญหาด้านการคัดแยกขยะมูลฝอยในครัวเรือน พบว่า ลำดับแรกครัวเรือนไม่มีความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี มีค่าเฉลี่ย 3.08 อยู่ที่ระดับมาก รองลงมาคือ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเตรียมถังขยะแยกประเภทต่าง ๆ มีค่าเฉลี่ย 2.92 อยู่ที่ระดับปานกลาง และมีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการคัดแยกขยะมูลฝอยในครัวเรือน มีค่าเฉลี่ย 2.15 อยู่ที่ระดับปานกลาง เช่นกัน 3) ปัญหาด้านการกำจัดขยะมูลฝอย พบว่า ลำดับแรก ครัวเรือนประสบปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอย มีค่าเฉลี่ย 3.58 อยู่ที่ระดับมาก รองลงมาคือ ครัวเรือนไม่มีความรู้เกี่ยวกับวิธีกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูก สุขลักษณะ มีค่าเฉลี่ย 2.75 อยู่ที่ระดับปานกลาง และ ประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอย มีค่าเฉลี่ย 2.01 อยู่ที่ระดับน้อย

2.1.4 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอย ในแต่ละด้านให้ผลการวิจัยดังนี้ 1) ด้านการมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ พบว่า การเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อค้นหาปัญหา เสนอปัญหาและความต้องการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อยู่ที่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.46 รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการแก้ไขปัญหาขยะของชุมชนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อยู่ที่ปานกลางเช่นกัน มีค่าเฉลี่ย 3.34 และการมีส่วนร่วมวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนเพื่อจัดทำโครงการ/กิจกรรมการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อยู่ที่ระดับปานกลางเช่นกัน มีค่าเฉลี่ย 3.33 และ 2) ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน พบว่า การมีส่วนร่วมในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการขยะแบบครบวงจรขององค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อยู่ที่ระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.57 รองลงมาการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย/มาตรการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในชุมชน อยู่ที่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.33 ถัดมาคือการมีส่วนร่วมในการวางแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชน อยู่ที่ระดับปานกลางเช่นกัน มีค่าเฉลี่ย 3.15 และการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการ รูปแบบและแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชน อยู่ที่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.10 และการมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบานเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย อยู่ที่ปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 2.90 และ 3) ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ พบว่า การมีส่วนร่วมเสียค่าธรรมเนียมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบานในการบริหารจัดการจัดเก็บขยะมูลฝอยชุมชน การมีส่วนร่วมลดการใช้กล่องโฟม ด้วยการใช้ปิ่นโต ถุงผ้า ใบตองหรือตะกร้า และการมีส่วนร่วมปฏิบัติกิจกรรมการอบรม รณรงค์และร่วมปฏิบัติเพื่อกำจัดขยะมูลฝอยในชุมชน อยู่ที่ระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.48, 3.89 และ 3.74 ตามลำดับ และการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอยในครัวเรือนแล้วนำไปขายเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือน อยู่ที่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.49 และถัดมา

คือการมีส่วนร่วมโดยนำขยะมูลฝอยในครัวเรือนมาทำเป็นปุ๋ยหมัก หรือน้ำหมักจุลินทรีย์ชีวภาพ หรือการนำขยะรีไซเคิลมาใช้ประโยชน์ อยู่ที่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.22 และ 4) ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ พบว่า หลังจากมีการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนแล้วทำให้ครัวเรือนได้รับประโยชน์และความสะดวกสบายในการดูแลเรื่องสภาพแวดล้อมของ ชุมชนให้มีความสะอาด น่าอยู่ น่ามอง ไม่มีปัญหากลิ่นรบกวน เช่น ขยะเน่าเหม็น กลิ่นเผาไหม้ขยะ หรือไม่มีปัญหาการลักลอบทิ้งขยะตามที่สาธารณะต่าง ๆ อยู่ที่ระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.08 รองลงมาคือ ครัวเรือนมีรายได้จากการขายขยะรีไซเคิล เช่น เศษโลหะ ยาง กระดาษ พลาสติก ขวดน้ำ เป็นต้น อยู่ที่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.30 และครัวเรือนมีการคัดแยกขยะก่อนทิ้งลงถังขยะประเภทต่าง ๆ แล้วทำให้ได้วัตถุดิบจากขยะมาใช้ประโยชน์ในการลดค่าใช้จ่ายหรือเพิ่มรายได้ให้ครอบครัวได้ เช่น นำมาทำปุ๋ยหมักชีวภาพ ทำผลิตภัณฑ์จากขยะรีไซเคิลต่าง ๆ ใช้ในครัวเรือน เช่น ไม้ถูพื้นทำจากเศษผ้า โต๊ะเก้าอี้ทำจากยางรถยนต์ อยู่ที่ระดับปานกลางเช่นกัน มีค่าเฉลี่ย 3.09 และ 5) ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล พบว่า ครัวเรือนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานรักษาความสะอาด การมีส่วนร่วมในการแจ้งให้ทราบเมื่อพบถังขยะชำรุด หรือไม่เพียงพอต่อการใช้งาน การประเมินผล การเก็บ ขนส่ง ลำเลียง และการกำจัดขยะมูลฝอยของรถเก็บขยะ และการร่วมแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะในการจัดการขยะมูลฝอยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อยู่ที่ระดับปานกลางเช่นกัน มีค่าเฉลี่ย 3.44, 3.25, 3.07 และ 3.01 ตามลำดับ

2.2 แนวทางการจัดการขยะระดับระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

CRONS MODEL รูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือโดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา เป็นแนวทางการจัดการขยะระดับระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมภายใต้แนวคิด 3Rs คือ การลดปริมาณขยะจากแหล่งต้นทาง (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) ซึ่งเรียกว่า “ครอนส์โมเดล (CRONS MODEL)” ที่จะช่วยให้เกิดกระบวนการจัดการความรู้ สร้างความเข้าใจ การเรียนรู้ โดยสร้างเครือข่ายแบบบูรณาการร่วมกันจากทุกภาคส่วน เพื่อเชื่อมโยงการนำแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการจัดการขยะภายในครัวเรือน นำไปสู่แนวทางการปฏิบัติได้ดังนี้



ภาพที่ 1 CRONS MODEL : รูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือโดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

ที่มา: วชิรวิชญ์ วรชิษณุพงศ์, 2565.

1. C= Chiang Ban Community พื้นที่ชุมชนในตำบลเชียงบาน มีจำนวน 11 หมู่บ้าน รวมประชากรทั้งหมดจำนวน 1,725 ครัวเรือน ประชากรกว่า 7,453 คน เนื่องด้วยสภาพสังคมในพื้นที่มีลักษณะกึ่งเมือง การคมนาคมที่สะดวก มีสถานประกอบการด้านพาณิชยกรรมและบริการ และมีโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดขยะมูลฝอยที่ต้องเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดมีจำนวนมาก และด้วยปริมาณขยะมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงก่อให้เกิดปัญหาการเก็บขนไม่หมด มูลฝอยตกค้าง โดยเฉพาะขยะประเภทพลาสติกต่าง ๆ จะถูกทิ้งมากที่สุด และประชาชนในพื้นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรวบรวม การคัดแยกประเภทและการกำจัดขยะในครัวเรือนที่ถูกสุขลักษณะ จึงเกิดปัญหาการทิ้งขยะมูลฝอยเรี่ยราด มีการเผาขยะรวมในที่โล่งแจ้ง อีกทั้งประชาชนในบางหมู่บ้านขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ

ดังนั้นในมิติของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดกระบวนการรับรู้ การเรียนรู้ควบคู่กับการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการขยะครัวเรือนที่ถูกสุขลักษณะให้กับประชาชนด้วยการอบรมเชิงปฏิบัติถ่ายทอดความรู้วิธีจัดการขยะตามหลัก 3อาร์ (Reduce Reuse and Recycle: 3Rs) ได้แก่ ลดปริมาณขยะให้น้อยลง ด้วยการลดการใช้ การนำกลับมาใช้ซ้ำ และการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ มุ่งเน้นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะในครัวเรือนเพื่อนำเข้าสู่

กระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อดำเนินการนำร่องกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการขยะในครัวเรือนทุกหมู่บ้านในพื้นที่ให้เป็นชุมชนตัวอย่างการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงที่มีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาให้เป็น “ชุมชนต้นแบบ” ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจ ตระหนักถึงความสำคัญของการเพิ่มมูลค่าของขยะเชิงพาณิชย์ สร้างจิตสำนึกสาธารณะและสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการจัดการขยะครัวเรือนได้อย่างถูกสุขลักษณะ

2. R = 3Rs เป็นหลักพื้นฐานในการกำจัดขยะและการลดขยะต้นทางในชุมชนนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดขยะปลายทาง เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า สามารถช่วยลดปริมาณขยะให้น้อยลง ด้วยการลดการใช้ การนำกลับมาใช้ซ้ำ และการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (Reduce Reuse and Recycle: 3Rs) โดยเริ่มต้นที่การใช้ให้น้อยลง ลดการใช้วัสดุ ผลิตภัณฑ์ ที่ก่อให้เกิดขยะเพื่อลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้น (Reduce) การนำวัสดุ ผลิตภัณฑ์ที่ยังสามารถใช้งานได้ กลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำวัสดุ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้งานแล้วมาแปรรูป เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ หรือ รีไซเคิล (Recycle) แนวทางตามหลัก 3Rs นี้ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่สามารถนำไปปฏิบัติและประยุกต์ใช้ในครัวเรือนได้ ซึ่งเป็นแนวทางหลักที่จะทำให้เกิด Refuse Derived Fuel (RDF) โดยทั่วไปนิยมเรียกว่า เชื้อเพลิงขยะ ซึ่งวัตถุดิบที่สำคัญคือ ขยะพลาสติกประเภทต่าง ๆ ในครัวเรือนที่ผ่านกระบวนการจัดการต่าง ๆ เช่น การคัดแยก การฉีกหรือตัดขนาดให้เป็นชิ้นเล็ก ๆ อย่างถูกวิธีแล้ว จะรวบรวมขนส่งให้ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิล คือ “ร้านวงษ์พาณิชย์ สาขาเชียงคำ อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา” เพื่อนำไปปรับปรุงและแปลงสภาพขยะให้มีด้านคุณสมบัติของเชื้อเพลิงขยะที่ใช้สำหรับการประเมินคุณภาพของเชื้อเพลิง ได้แก่ ความชื้น (Moisture content) ปริมาณเถ้า (Ash content) สารระเหยได้ (Volatile matters) คาร์บอนเสถียร (Fixed carbon) และค่าความร้อน (Calorific value or Heating value) ที่เหมาะสมเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง (RDF) ต่อไป

3. O = Opportunity เป็นการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดการขยะของชุมอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายการบริหารจัดการขยะชุมชนเพื่อการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง (RDF) ที่เปิดโอกาสให้ภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในชุมชนได้มีส่วนร่วมจะทำให้การบริหารจัดการขยะครบวงจรมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สร้างโอกาสของความสำเร็จที่จะพัฒนาชุมชนต้นแบบการจัดการขยะที่ดี (Best Practice) ด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง ส่งผลให้สร้างโอกาสในการเพิ่มมูลค่าของขยะเชิงพาณิชย์ เกิดการสร้างอาชีพสร้างรายได้ในครัวเรือน อีกทั้งทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ได้มีโอกาสในการตระหนัก เข้าใจ ยอมรับและให้ความสำคัญกับการเรียนรู้นวัตกรรมทางความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมซึ่งเป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับชุมชนในพื้นที่

4. N = Network คือการสร้างและขยายเครือข่ายบูรณาการจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคศาสนาและภาคประชาชน เป็นแนวทางการจัดการสาธารณะเชิงความร่วมมือ (Collaboration) แนวความคิดหลักอยู่ที่การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน โดยแสวงหาและเพิ่มบทบาทของตัวแสดง หรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างให้เกิดเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ร่วมกันอันจะนำไปซึ่งการปฏิบัติภารกิจร่วมกันในลักษณะของการเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ที่มีพันธสัญญา (Commitment) ร่วมกัน และการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ[6] โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมกันคิด ร่วมวางแผนการดำเนินการ ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินติดตามผล ซึ่งเป็นกระบวนที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภาคีเครือข่าย ก่อให้เกิดจิตสำนึกร่วมและตระหนักถึงความสำคัญของแก้ไขปัญหาขยะร่วมกันด้วยการบริหารจัดการขยะชุมชนเพื่อการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง (RDF)

และ **5. S = Sustainable** การบริหารจัดการขยะชุมชนอย่างยั่งยืน อันเป็นเป้าหมายของการบรรลุผล และสิ่งที่สำคัญ คือการมีส่วนร่วมที่ต้องอาศัยการบูรณาการแบบครบวงจร

2.3 พัฒนาระบบการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

จากรูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือโดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา CRONS MODEL สู่การพัฒนาระบบการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนผ่านกิจกรรมการบริหารจัดการขยะต่าง ๆ ที่มุ่งบูรณาการเชิงความร่วมมือ (Collaboration) ในการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management) ที่จะประสบผลสำเร็จได้ตามบทบาท ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ และการปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

ภาครัฐ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา กับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการอบรมเชิงปฏิบัติการตามโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการขยะ ประจำปีงบประมาณ 2564 ร่วมกับภาคเอกชน โดยผู้ประกอบการรับซื้อขยะรีไซเคิล บริษัทวงษ์พาณิชย์ และภาคการศึกษาโดยสำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ได้เชิญ นายโกวิท ไชยเมือง ผู้จัดการบริษัทวงษ์พาณิชย์ สาขาเชียงคำ เป็นวิทยากร บรรยายหัวข้อ “การจัดการขยะตามหลัก 3Rs” และหัวข้อ “ขยะเป็นเชื้อเพลิง” และได้เชิญนายเกียรติภัสจ์ สุภาวงศ์ ประธานเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.)

[6] ประเทือง ม่วงอ่อน, “บทปริทัศน์หนังสือ Collaborative public management: new strategies for local governments.by Robert Agranoff and Michael McGuire”. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, ฉ 2(2558): 103.

เชียงราย บรรยายหัวข้อกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วม ให้กับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเชียงบาน ครูโรงเรียน ประธานและกรรมการกลุ่มแม่บ้าน ประธานและกรรมการกลุ่มผู้สูงอายุ ประธานและกรรมการกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ประธานและกรรมการกลุ่มเยาวชน และพระสงฆ์ และประชาชนที่สนใจ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะตามหลัก 3Rs ที่ถูกสุขลักษณะ และเรียนรู้เรื่องกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง สำหรับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลเชียงบาน ในช่วงสถานการณ์ที่เกิดการระบาดของโรคโควิด-19 อย่างกว้างขวาง มีการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะติดเชื้อในครัวเรือนให้แก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการต่าง ๆ นี้ทำให้ผู้วิจัยและภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้สร้างข้อตกลงร่วมกันพัฒนาระบบการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ด้วยการเริ่มนำร่องสร้าง **“ชุมชนต้นแบบการจัดการขยะเชื้อเพลิง”** โดยร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. แต่ละหมู่บ้านคัดเลือกครัวเรือนเข้าร่วมประกวดหมู่บ้านละ 1 ครัวเรือน
2. ครัวเรือนที่เข้าร่วมประกวดจะต้องมีการจัดการขยะ ตามหลัก 3Rs หรือที่ชุมชนเรียกว่า หลัก 3 ช. คือใช้น้อย ใช้ซ้ำ และนำกลับมาใช้ใหม่
3. ครัวเรือนที่เข้าร่วมประกวดจะต้องคัดแยกขยะทั้ง 4 ประเภท ได้แก่ ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล ขยะทั่วไป และขยะอันตราย
4. ครัวเรือนที่เข้าร่วมประกวดจะต้องมีการนำเอาขยะประเภทต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์
5. ทำการคัดแยกรวบรวมขยะประเภทกระดาษและพลาสติกต่าง ๆ ให้ได้ปริมาณมากที่สุด
6. ระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรม 1 เดือน
7. คณะกรรมการตัดสินประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคศาสนาและภาคประชาชน จำนวน 5 คน

ซึ่งโครงการนำร่องสร้าง “ชุมชนต้นแบบการจัดการขยะเชื้อเพลิง” เพื่อพัฒนาระบบการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยานี้ มีการต่อยอดขยายผลเพื่อสร้างชุมชนต้นแบบการจัดการขยะเชื้อเพลิงให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2565 โดยสำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมกับคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและสถาบันถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ดำเนินโครงการการให้บริการวิชาการแก่สังคมในพื้นที่ด้วยอบรมเชิงปฏิบัติการร่วมกับการประยุกต์ใช้เครื่องบดอัดขยะขนาดเล็กซึ่งเป็นเครื่องจักรที่สำคัญในกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงของชุมชน

ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทวงษ์พาณิชย์ สาขาเชียงคำ ซึ่งประกอบธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิลจากชุมชน ได้แก่ ขยะพลาสติกประเภทต่าง เช่น ขวดน้ำ PET ใสในเครือเป๊ปซี่ ราคากิโลกรัมละ 7 บาท ขวดน้ำขาว-ขุ่น ราคากิโลกรัมละ 8 บาท ถุงพลาสติกใหญ่ ราคากิโลกรัมละ 1.30 บาท เศษถุงปุ๋ย (ไม่เปียก สะอาด) ราคากิโลกรัมละ 1 บาท พลาสติกรวมสี ราคากิโลกรัมละ 4 บาท เป็นต้น ขยะประเภทกระดาษ ได้แก่ กระดาษหนังสือเล่มรวม ราคากิโลกรัมละ 0.30 สตางค์ กระดาษขาวดำแผ่นเกรด A ราคากิโลกรัมละ 1.90 บาท กระดาษสี กระดาษกล่องรองเท้า กระดาษกล่องผลไม้ ราคากิโลกรัมละ 0.10 สตางค์ กระดาษหนังสือพิมพ์ ราคากิโลกรัมละ 0.70 สตางค์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรับซื้อขยะรีไซเคิลประเภทอื่น ๆ เช่น ประเภทขวดแก้วและเศษเหล็ก จากนั้นจะนำขยะประเภทพลาสติกและกระดาษเข้าสู่กระบวนการทางกล (Mechanical Process) คือ กระบวนการที่ใช้เครื่องจักรกลในการจัดการขยะ อันได้แก่ กระบวนการปรับลดขนาด (Sizing Process) กระบวนการคัดแยก (Screening Process) แล้วจะขนส่งให้สำนักงานใหญ่ของวงษ์พาณิชย์ต่อไปเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิง (RDF)[7]

ภาคการศึกษา ได้แก่ โรงเรียนมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการขยะให้นักเรียนได้ฝึกปฏิบัติและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของนักเรียน เช่น การสอนให้รู้จักวิธีคัดแยกขยะตามประเภทต่าง ๆ แบ่งกลุ่มให้นักเรียนทำความสะอาดตามบริเวณพื้นที่ในโรงเรียน ดำเนินโครงการโรงเรียนปลอดขยะ (Zero Waste)

ภาคการศาสนา ได้แก่ วัด โดยคณะสงฆ์ในเขตตำบลเชียงบาน ได้ประกาศแจ้งให้วัดต่าง ๆ ในพื้นที่ให้นำเอาหลัก 5 ส มาปรับใช้ ประกอบไปด้วย 1. สะสาง 2. สะดวก 3. สะอาด 4. สร้างมาตรฐาน 5. สร้างวินัย โดยมุ่งเน้นในเรื่องการดูแลรักษาความสะอาด การจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในศาสนสถาน

ภาคประชาชน ได้แก่ ประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ทั้ง 11 หมู่บ้าน ได้ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะของหน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการขอความร่วมมือโดยการนำไปปฏิบัติในครัวเรือน ได้แก่ กิจกรรมการคัดแยกขยะประเภทต่าง ๆ การทำปุ๋ยหมักในเสวียนไม้ไผ่ การทำปุ๋ยหมักจากมูลใส้เดือน การทำน้ำหมักชีวภาพ และกิจกรรมชุมชนต้นแบบการจัดการขยะเชื้อเพลิง เป็นต้น

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาระบบการจัดการขยะระดับต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ต้องแสวงหาความร่วมมือ เพราะนั้นมีความจำเป็นสำหรับการบริหารกิจการสาธารณะที่จะสำเร็จได้ต้องเกิดจากการสร้างความร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งองค์กรขึ้นไป สร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนที่มีฐานะเป็นพันธมิตร

[7] ผู้จัดการบริษัทวงษ์พาณิชย์ ,สัมภาษณ์โดยนายวชิรวิชญ์ วรชิษณุพงศ์, สาขาเชียงคำ, 20 พฤษภาคม 2564.

เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันและสร้างข้อตกลงร่วมกัน[8] โดยผลักดันให้รูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือ โดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงให้เป็นวาระของชุมชน และกำหนดให้เป็นนโยบายที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต้องร่วมมือกันขับเคลื่อนดำเนินการสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนสะอาด น่าอยู่ นำไปสู่ชุมชนปลอดขยะอย่างยั่งยืนต่อไป

3. การอภิปรายผล

รูปแบบการจัดการขยะเชิงความร่วมมือ โดยการแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา เป็นระยะเริ่มต้นของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติโดยใช้ CRONS MODEL ที่มุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ การส่งเสริมสนับสนุนหรือการเสริมสร้างพลังภาคีชุมชนให้เกิดการตระหนักรู้ในปัญหาขยะ ผลกระทบและวิธีการบริหารจัดการขยะทั้งการลดปริมาณขยะ การคัดแยกขยะ การนำขยะกลับมาใช้ใหม่อย่างจริงจัง สม่ำเสมอ กิจกรรมภายในชุมชนมีระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน มีเครือข่ายความร่วมมือเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ชุมชน และภาคเอกชน ซึ่งเป็นการบริหารจัดการขยะชุมชนเพื่อขับเคลื่อนให้ชุมชนก้าวไปสู่การเป็นชุมชนต้นแบบการบริหารจัดการขยะต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน

อนึ่ง ปัญหาพื้นฐานคือ ประชาชนในพื้นที่ไม่เข้าใจวิธีการในการจัดการขยะที่ต้นทางอย่างถูกวิธี ส่วนน้อยจะทำการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง การจัดการขยะที่ต้นทางในชุมชนส่วนใหญ่ใช้วิธีการกำจัดโดยกองขยะบนพื้นแล้วเผา จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพในระบบทางเดินหายใจ ได้แก่ อาการไอ คัดจมูก วิงเวียนศีรษะจากการสัมผัสฝุ่นควันจากการเผาขยะ และผลกระทบด้านแวดล้อม ได้แก่ เศษขยะปลิวกระจัดกระจาย สุนัขคุ้ยเขี่ยขยะ มีสัตว์แมลงและพาหะนำโรค ขยะอุดตันร่องระบายน้ำทิ้งขยะตามไร่นา สวนและพื้นที่สาธารณะ[9] ความรู้วิธีจัดการขยะตามหลัก 3Rs จึงเป็นหลักพื้นฐานสำคัญในการกำจัดขยะและการลดขยะต้นทางในชุมชนอันนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดขยะปลายทาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกลไกหลักสำคัญในการจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Management) เป็นการอำนวยการและปฏิบัติการท่ามกลางหน่วยงานที่หลากหลาย เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถจะถูกแก้ไขหรือแก้ไขได้โดยง่ายด้วยองค์กรเดียว โดยมีจุดเน้นอยู่ที่ผู้จัดการกิจการสาธารณะ และนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการประสานความร่วมมือ เพื่อการ

---

[8] Yamane, Taro, *Statistics: an introductory analysis*, น.105.

[9] ดิษฐพล ใจซื่อและคณะ, “สถานการณ์ขยะและการจัดการขยะที่ต้นทางในชุมชนอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม”. *วารสารโรงพยาบาลมหาสารคาม*, ฉ 3(2550): 38

บริหารจัดการขยะชุมชนอย่างยั่งยืน (Sustainable)[10] ทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาระดับท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อเป้าหมายอันพึงประสงค์ การสร้างความตระหนักสำนึกรู้ และความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นปัจจัยสำเร็จของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏชัดมากขึ้นและตอบสนองนโยบายการบริหารจัดการขยะอย่างยั่งยืนกับความท้าทายการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง การขับเคลื่อนแผนที่นำทางการจัดการขยะพลาสติก (พ.ศ.2561-2573) และแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2561-2565) อันสอดคล้องกับจุดหมายที่ 10 ที่จะทำให้ประเทศไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ว่าด้วยกลยุทธ์การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบในระดับชุมชน โดยสนับสนุนการลดและคัดแยกขยะ ส่งเสริมให้เกิดกลไกการคัดแยกขยะก่อนทิ้งเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ส่งเสริมการแปรรูปขยะมูลฝอยและวัตถุดิบที่เหลือจากกระบวนการผลิตเป็นพลังงาน และสร้างชุมชนต้นแบบที่มีความสามารถในการคัดแยกขยะและนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์สร้างรายได้ โดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับพื้นที่[11] ซึ่งมีตัวอย่างความสำเร็จที่สามารถเป็นต้นแบบที่ดีให้กับสังคมได้ เช่น เทศบาลตำบลบ้านสา อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง ที่ส่งเสริมให้ชุมชนแยกขยะเพราะมองว่าขยะมีคุณค่าแต่สิ่งสำคัญ คือต้องให้ความรู้ชุมชนว่าการขายขยะโดยไม่คัดแยกจะทำให้ถูกกดราคาลง เช่นขวดแก้ว 12 ขวดสามารถขายได้ 4 บาท แต่ถ้ามีการคัดแยกจะสามารถขายได้ 8 บาทเรียกว่ามากกว่า 1 เท่าชุมชน จึงเริ่มเห็นคุณค่าของการแยกขยะ โดยเทศบาลส่งเสริมให้คัดแยกขยะเป็น 4 ประเภท ได้แก่ขยะรีไซเคิลขยะอันตรายขยะอินทรีย์และขยะทั่วไป อีกทั้งยังได้ร่วมกับเอสซีจีจัดตั้งโรงแยกขยะ “ศูนย์จัดการวัสดุที่ไม่ใช้อย่างมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลบ้านสา” เพื่อนำขยะที่ชุมชนไม่สามารถนำไปหมุนเวียนใช้ประโยชน์ได้ไปทำเป็นเชื้อเพลิง RDF (Refuse Derived Fuel)[12] ศูนย์การเรียนรู้การสร้างประโยชน์จากขยะของเทศบาลตำบลลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร ได้ดำเนินโครงการทดลองแปรรูปขยะเป็นพลังงานเชื้อเพลิง (RDF) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอลานกระบือ 7 แห่ง สามารถบริหารจัดการขยะในเขตอำเภอลานกระบือปริมาณวันละ 10 ตัน โดยดำเนินการบำบัดด้วยระบบวิธีเชิงกลและชีวภาพ (MBT) ซึ่งได้กำจัดขยะอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเทศบาลตำบลลานกระบือได้จัดทำบันทึกตกลงร่วมกับบริษัทวงษ์พานิช จำกัด ในการพัฒนาต่อยอดการจัดการขยะด้วยระบบวิธีเชิงกลชีวภาพ ด้วยการจัดทำโครงการ

---

[10] กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, *3Rs บันทึกความสำเร็จในการคัดแยกขยะ*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2562), 1.

[11] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 “พลิกโฉมประเทศสู่สังคมก้าวหน้าเศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน,”* (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2564), 123-128.

[12] SCG Circular Way, *“คัดแยกขยะต้นทาง จุดเริ่มต้นวงจรการจัดการขยะที่สมบูรณ์ ตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy),”* 2562, https://www.scg.com/sustainability/circular-economy/news-events/sorting-waste-from-the-source/, สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2565.

ทดลองแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงขยะ (Refuse Derived Fuel :RDF)[13] และเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ประสบปัญหาการจัดการขยะชุมชนเฉกเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง แต่ด้วยผู้บริหาร มีความสนใจในการแก้ไขปัญหาขยะที่ต้นทางและมีความพยายามในการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการลดและคัดแยกขยะ แนวทางการจัดการปัญหาขยะเริ่มจาก จัดเวทีหาทางออกในการแก้ไขปัญหาขยะร่วมกันระหว่างผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ประชาชน การใช้เตาเผาขยะ (แบบเช่า) ขนาดเล็กมากำจัดขยะ ในช่วงปี พ.ศ. 2554 ปัญหาที่พบคือปริมาณขยะสูงเกินกำลังของเตาเผา จึงประชุมหารือถึงปัญหาและแนวทางแก้ไข พบว่า สาเหตุมาจากการไม่คัดแยกขยะของประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหาเริ่มต้นคือ การรณรงค์ให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะที่ครัวเรือน และหาวิธีการคัดแยกขยะที่เหมาะสม นำมาซึ่งการทำบันทึกข้อตกลงธรรมนูญพลเมือง เพื่อสร้างเป็นกติการ่วมกันในการบริหารจัดการขยะของชุมชนและหน่วยงานราชการในพื้นที่เขตเทศบาล โดยกำหนดหน้าที่ของชุมชนอย่างชัดเจน คือการลดปริมาณและคัดแยกขยะออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ขยะทั่วไป ขยะย่อยสลายได้ ขยะรีไซเคิล และขยะอันตราย ต่อมาในปี พ.ศ. 2556-2561 เทศบาลได้จัดทำโครงการการบริหารจัดการขยะแบบครบวงจร โดยใช้ธงสีเป็นตัวกำหนดความสามารถในการคัดแยกและความสามารถในการบริหารจัดการขยะเปียกของครัวเรือน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา การบริหารจัดการขยะโดยนำขยะมาผลิตเป็นเชื้อเพลิงเพื่อเป็นการสร้างมูลค่าให้ขยะ โดยมีการคัดแยกขยะสะอาดและขยะที่สามารถนำมาเป็นเชื้อเพลิงสำเร็จได้ รวมทั้งการส่งให้บริษัทเอกชนเพื่อทำเป็นขยะเชื้อเพลิง (Refuse Derived Fuel: RDF) เกิดเป็นรูปแบบการบริหารจัดการขยะในชุมชนรูปแบบธงน้ำเงิน ตามโครงการปลอดถุงปลอดถัง ซึ่งเป็นการต่อยอดจากธงเขียว ธงแดง และเป็นผลมาจากการที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะเป็นอย่างดี[14]

3.1 ข้อเสนอแนะ

3.1.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนงบประมาณและจัดแผนงานโครงการเพื่อขับเคลื่อน CRONS MODEL การบริหารจัดการขยะต้นทางด้วยกระบวนการแปรรูปขยะเป็นเชื้อเพลิงโดยชุมชนมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

2. ผู้นำชุมชน กลุ่มและองค์กรที่เกี่ยวข้องควรจัดการความรู้ แนวปฏิบัติที่ดีและถ่ายทอดเทคโนโลยีความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการขยะอย่างยั่งยืนแก่ท้องถิ่นที่สนใจการใช้ประโยชน์นี้

---

[13] เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร, *"โครงการแปรรูปขยะเป็นพลังงาน RDF,"* 2558, https://www.lankrabue.go.th/news_detail.php?id=10800, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2565.

[14] พัทธยาพร อุ่นโรจน์,"แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย: พลิกวิกฤต เป็นโอกาส*"วารสารสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย*, ฉ 1 (2564): 2-8.

3.1.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

การพัฒนาผู้ประกอบการขยะต้นทางที่ก่อให้เกิดรายได้ และศึกษาพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีที่เหมาะสำหรับการแปรรูปขยะต้นทางและการจัดการเป็นเชื้อเพลิงในรูปแบบอื่น

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, *3Rs บันทึกความสำเร็จในการคัดแยกขยะ* (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2562).

“คพ. เผยปี 2564 ขยะมูลฝอยลดลง ขยะติดเชื้อ-ขยะอันตรายเพิ่มขึ้น.” *มติชน*. 5 ก.พ. 2565. https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_3168455. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2565.

ดิษฐพล ใจซื่อและคณะ. “สถานการณ์ขยะและการจัดการขยะที่ต้นทางในชุมชนอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม.” *วารสารโรงพยาบาลมหาสารคาม*, ฉ 3(2550): 38.

เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร. *“โครงการแปรรูปขยะเป็นพลังงาน RDF.”* 2558. https://www.lankrabue.go.th/news_detail.php?id=10800. สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2565.

ประเทือง ม่วงอ่อน. “บทปริทัศน์หนังสือ Collaborative public management: new strategies for local governments.by Robert Agranoff and Michael McGuire.” *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, ฉ 2(2558): 103.

พัทธยาพร อุ่นโรจน์. “แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย: พลิกวิกฤต เป็นโอกาส.”*วารสารสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย*, ฉ 1(2564): 2-8.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *“การบริหารจัดการขยะ: กรณีจังหวัดสงขลาและกรุงเทพ.” https:// www .parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_ link.php?nid=27836.* สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2564.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 “พลิกโฉมประเทศสู่สังคมก้าวหน้าเศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน”* กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2564.

SCG Circular Way. *“คัดแยกขยะต้นทาง จุดเริ่มต้นวงจรการจัดการขยะที่สมบูรณ์ ตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy).”* 2562. https://www.scg.com/sustainability/circular-economy/news-events/sorting-waste-from-the-source. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2565.

Agranoff Robert and Michael McGuire. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments.* Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

Yamane, Taro. *Statistics: an introductory analysis.* New York: Harper & Row, 1973.

การศึกษาเปรียบเทียบคำพิพากษาศาลฎีกากรณีเรียกคืนทรัพย์จากการชำระดอกเบี้ยที่เกินกฎหมายกำหนด

A Comparative Study of the Supreme Court's Judgment in Cases of Property Recovery from Payment of Interest that Exceeds the Law

กันตพงศ์ แสงพวง*
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ 2 ตำบลแม่กา
อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา 56000
Kantapong Saengpuang
School of Law University of Phayao, 19 Village No. 2, Mea-Ka Sub-district
Mueang Phayao District, Phayao Province 56000
Email: Kantapong.sa@up.ac.th

Received: March 22, 2022
Revised: May 31, 2022
Accepted: June 28, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเชิงคุณภาพนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกคืนทรัพย์ การกู้ยืมเงินและการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด และคำพิพากษาศาลฎีกาที่มีประเด็นพิพาทในเรื่องดังกล่าว โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญากู้ยืมเงิน เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกิดดอกเบี้ยและการคิดดอกเบี้ย เพื่อศึกษาความเป็นมา ลักษณะและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักลาภมิควรได้และการเรียกคืนทรัพย์ เพื่อศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกากรณีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคำพิพากษาของศาลฎีกากรณีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดที่มีคำวินิจฉัยแตกต่างกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากรณีที่ผู้กู้ชำระดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดให้แก่ผู้ให้กู้ไปแล้วนั้นคำพิพากษาของศาลฎีกาแบ่งออกเป็น 2 แนว คือ (1) ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าชำระหนี้โดยรู้อยู่ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ ผู้กู้จึงไม่มีสิทธิที่จะได้เงินที่ชำระนั้นคืน

* อาจารย์, ภาควิชา กฎหมายธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

และ (2) ศาลฎีกาเห็นว่าไม่ถือเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ เมื่อดอกเบี้ยเป็นโมฆะ ผู้ให้ยืมไม่มีสิทธิคิดดอกเบี้ยก่อนผิดนัด และไม่อาจนำเงินที่ผู้กู้ชำระมาแล้วไปหักออกจากดอกเบี้ยที่ไม่มีสิทธิคิดได้ ต้องนำเงินที่ผู้กู้ชำระแล้วไปชำระต้นเงินทั้งหมด

จากผลการวิจัย แสดงให้เห็นว่า ศาลฎีกาพิพากษากรณีผู้กู้ชำระดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดโดยพิจารณาจากความรับรู้เรื่องการคิดดอกเบี้ยของผู้กู้ ว่าก่อนหรือขณะทำสัญญากู้ยืมเงินนั้น ผู้กู้ทราบหรือไม่ว่ามีการคิดดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด ถ้าผู้กู้ทราบก็เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจผู้กู้ไม่สามารถเรียกทรัพย์คืนได้ ถ้าผู้กู้ไม่ทราบข้อเท็จจริงจะไม่ถือเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ ผู้ให้กู้ต้องนำเงินที่ผู้กู้ชำระแล้วคืนให้ผู้กู้ตามหลักลาภมิควรได้ นอกจากนี้ เห็นควรที่จะได้มีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายกรณีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ลาภมิควรได้, กู้ยืมเงิน, เรียกคืนทรัพย์, ดอกเบี้ยเกินอัตรา, ชำระหนี้ตามอำเภอใจ

Abstract

This article is a qualitative research that study documents for concepts and theories of laws relating to property recovery, loans and soliciting of over-rate interest, and the verdict of the Supreme Court in disputes of this matter. The objective is to study the Supreme Court's verdict in situations where the borrower pays over-rate interest to the lender and what they should do when that interest is void. The Supreme Court's judgment is divided into 2 lines. On one hand, the Supreme Court sees this as arbitrary repayment where debts are repaid with the knowing that they are not obligated to pay. Thus, the borrower has no right to receive the payment back. On the other hand, the Supreme Court does not consider this as arbitrary payment. When the interest is void, the lender has no right to charge interest before default. So, the money already paid by the borrower could not be deducted from the unentitled interest. The money already paid by the borrower should be paid for all the principal.

Research results show that the Supreme Court rules the cases where the borrower pays over-rate interest by basing their judgement on the borrower's perception of interest charges. This depends whether or not, before or during contract-making, the borrower knows that the interest rate exceeds the legal limit. If the borrower knows, it is an arbitrary payment in which the borrower cannot retrieve the property. If the borrower does not know the facts, it will not be regarded as arbitrary repayment. The lender must pay the money already paid by the borrower back to the borrower according to the undue enrichment principle.

Keywords: Undue enrichment, Loan of money, restitution of property, over-rate interest, arbitrary repayment

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

"การกู้ยืมเงิน" เป็นนิติกรรมรูปแบบหนึ่งในหมวดของการยืมใช้สิ้นเปลือง กล่าวคือเมื่อผู้ให้ยืมส่งมอบเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้กู้ยืมแล้ว สัญญาเกิดขึ้นทันทีไม่ต้องทำอย่างอื่นอีกเพราะสัญญายืมเป็นสัญญาไม่มีแบบ และผู้กู้ยืมสัญญาว่าจะใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืน อาจมีการกำหนดค่าตอบแทนการยืมนั้นก็ได้เรียกว่าเป็น "ดอกเบี้ย" และเพื่อป้องกันผู้ให้กู้ซึ่งมักมีสถานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าเอารัดเอาเปรียบผู้กู้จนเกินไป กฎหมายจึงกำหนดอัตราขั้นสูงของการเรียกดอกเบี้ยเอาไว้ในมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า

"ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี"

กล่าวคือกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ยกเว้นกรณีผู้ให้กู้เป็นสถาบันการเงินจะสามารถเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งปัจจุบัน (มีนาคม 2565) สถาบันการเงินจะเรียกดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี[1]

ในส่วนของมาตรา 654 ตอนท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่ากรณีหากเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีแล้วให้ลดลงมาเหลือร้อยละ 15 ต่อปีนั้น ในทางปฏิบัติไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด เพราะพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560[2] มีบทบัญญัติห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเงินกู้กันเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้สัญญากู้ยืมเงินที่มีข้อสัญญาส่วนดอกเบี้ยให้ผู้กู้เรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี เป็นการกระทำผิดพระราชบัญญัตินี้ด้วย จึงเป็นกรณีที่ข้อสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งด้วยกฎหมาย ข้อสัญญาส่วนนี้จึงเป็นโมฆะ ตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ (ด้วยการที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญาคือ เพื่อแก้แค้น และแก้ไขพฤติกรรมและจิตใจของผู้ก่อเหตุโดยคำนึงถึงประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน[3]) จึงแสดงให้เห็นว่าประเด็นดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คู่สัญญาจึงไม่สามารถอ้างหลักอิสรภาพในการทำสัญญาเพื่อยกเว้นให้เรียกดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดได้

---

[1] *ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 1/2562 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับสถาบันการเงิน, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 28 ง (31 มกราคม 2562): 26.

[2] พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่มีการปรับปรุงจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 โดยเนื้อหาสำคัญยังคล้ายเดิมอยู่

[3] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), 16.

"นิติเหตุ" หมายถึง เหตุที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลในทางกฎหมายอันไม่ใช่นิติกรรม[4] มีหลายลักษณะ เช่น ละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้ แม้ว่านิติเหตุจะไม่ได้เกิดจากการตกลงกันในทางสัญญา แต่ก็ถือว่าเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ที่สามารถฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งได้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

"ลาภมิควรได้" เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้ในบรรพ 2 ลักษณะ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีหลักสำคัญบัญญัติไว้ในมาตรา 406 ว่า

"บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์ให้แก่เขา อนึ่งการรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย ..."

องค์ประกอบของลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 มี 3 ประการคือ

1. บุคคลใดได้รับทรัพย์มาจากผู้อื่นไม่ว่าด้วยประการใด
2. โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ กล่าวคือ การที่ได้ทรัพย์มานั้นไม่ได้มีสัญญาหรือกฎหมายรองรับ รวมถึงสัญญาที่ทำขึ้นแล้วเกิดเหตุบางอย่างจนสัญญานั้นโมฆะหรือเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นเสมือนไม่มีนิติกรรมนั้นเกิดขึ้นมาเลยด้วย
3. การรับทรัพย์สินมานั้นทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งเสียเปรียบ หรือเสียทรัพย์โดยที่ไม่สมควร

ผลของนิติเหตุฐานลาภมิควรได้คือ ผู้ที่รับทรัพย์นั้นมาจะต้องคืนทรัพย์นั้นให้แก่เจ้าของ อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่แม้ว่าบุคคลได้ทรัพย์มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ แต่กฎหมายบัญญัติให้ไม่ต้องคืนทรัพย์นั้น เช่น การชำระหนี้ตามอำเภอใจ ชำระหนี้โดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี ตามมาตรา 407 – มาตรา 411 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นปัญหามีอยู่ว่า หากผู้กู้ชำระดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดให้แก่ผู้ให้กู้ไปแล้ว จะทำอย่างไรเมื่อดอกเบี้ยเป็นโมฆะ ไม่มีผลบังคับผูกพันตามกฎหมาย เสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นเสมือนไม่มีการคิดดอกเบี้ยนั้นเลย กรณีนี้ มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแบ่งออกเป็น 2 แนว ได้แก่

แนวที่หนึ่ง ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าชำระหนี้โดยรู้อยู่ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ ผู้กู้ยืมจึงไม่มีสิทธิที่จะได้เงินที่ชำระนั้นคืน[5]

แนวที่สอง ศาลฎีกาเห็นว่าไม่ถือเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าชำระหนี้โดยรู้อยู่ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ เมื่อดอกเบี้ยเป็นโมฆะ ทำให้สัญญากู้ยืมเงินนั้นมีลักษณะเป็นสัญญาที่มิได้มีการตกลงเรื่องดอกเบี้ยกันเอาไว้ ผู้ให้กู้ยืมไม่มีสิทธิคิดดอกเบี้ยก่อน

---

[4] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, อ้างคำว่า "นิติเหตุ," http://www.royin.go.th/dictionary, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2563.

[5] คำพิพากษาฎีกาเลขที่ ฎ.11645/2554 ฎ.4738/2552 ฎ.670/2549 ฎ.2654/2546 ฎ.2425/2545 เป็นต้น

ผิดนัด และไม่อาจนำเงินที่ผู้กู้ชำระมาแล้วไปหักออกจากดอกเบี้ยที่ไม่มีสิทธิคิดได้ จึงต้องนำเงินที่ผู้กู้ชำระแล้วไปชำระต้นเงินทั้งหมด[6]

การที่คำพิพากษาของศาลฎีกาแบ่งออกเป็นสองแนวเช่นนี้อาจทำให้ประชาชนที่กู้ยืมกันตลอดจนสถาบันการเงินที่มีรายได้หลักจากการปล่อยสินเชื่อให้กู้ยืมเงินเกิดความสับสนได้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญากู้ยืมเงิน

2.2 เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของการเกิดดอกเบี้ยและการคิดดอกเบี้ย

2.3 เพื่อศึกษาความเป็นมา ลักษณะและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักลาภมิควรได้ และการเรียกคืนทรัพย์ตามหลักลาภมิควรได้

2.4 เพื่อศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกากรณีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

2.5 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาของศาลฎีกากรณีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดที่มีคำวินิจฉัยแตกต่างกัน

3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญากู้ยืมเงิน การเกิดดอกเบี้ยและการคิดดอกเบี้ย หลักลาภมิควรได้และการเรียกคืนทรัพย์ตามหลักลาภมิควรได้ โดยอาศัยแหล่งข้อมูลจากคำพิพากษาศาลฎีกา งานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ บันทึกข้อสรุปจากการสัมมนาวิชาการ ทั้งของไทยและต่างประเทศที่มีผู้รวบรวมไว้ โดยยังไม่มีการวิจัยภาคสนาม

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษา การค้นคว้า รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากคำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือ คำอธิบายบทความในวาสารกฎหมายหรือวาสารอื่น การค้นคว้าข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิทางอินเตอร์เน็ต ร่วมกับวิธีการอื่น ๆ

5. ผลการวิจัย

ผู้วิจัยทำการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาไทยในเรื่องของการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนดของสัญญาเงินกู้ โดยมีประเด็นที่จะทำการศึกษา 5 ประเด็นได้แก่

[6] คำพิพากษาฎีกาเลขที่ ฎ.2131/2560 ฎ.8000/2553 ฎ.1151/2552 ฎ.8714/2551 ฎ.3037/2547 เป็นต้น

5.1 ผลการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญากู้ยืมเงิน

สัญญากู้ยืมเงินเป็นสัญญายืมใช้สิ้นเปลืองมีคำจำกัดความอยู่ในมาตรา 650 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าเป็นสัญญาซึ่งผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไป (ในที่นี้คือเงิน) เป็นปริมาณมีกำหนดให้ไปแก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินซึ่งให้ยืมนั้น อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการหรือรูปแบบการเกิดสัญญา เพียงแต่บัญญัติว่า *"สัญญาจะบริบูรณ์เมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม"* เท่านั้น กล่าวคือ เมื่อคู่สัญญาได้แสดงเจตนาว่าต้องการร่วมกันที่จะกู้ยืมและให้กู้ยืมเงิน เกิดขึ้นเป็นคำเสนอ – คำสนอง มีการกำหนดเนื้อหาของสัญญา กำหนดผลของสัญญา โดยคู่สัญญาได้มีเจตนาร่วมกัน ตรงกันและมีการส่งมอบเงินจำนวนที่ยืมก็ถือว่าสัญญาได้เกิดขึ้นแล้ว ตามมาตรา 356 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีที่คู่สัญญาอยู่ด้วยกันเฉพาะหน้า หรือมาตรา 361 กรณีที่คู่สัญญาอยู่ห่างกันโดยระยะทางแล้วแต่กรณี จากนั้นจะเกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างกันตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา[7] นั่นเอง ในทางกลับกันหากไม่มีการส่งมอบทรัพย์สัญญาก็ไม่เกิดขึ้น แม้ว่าก่อนจะส่งมอบจะมีข้อตกลงให้ต้องส่งมอบก็ตาม[8] เพราะสัญญายืมไม่ได้เกิดจากข้อตกลงเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการส่งมอบทรัพย์ที่จับต้องได้ด้วย[9]

เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดแบบในการทำสัญญา คู่สัญญาจึงมีอิสระในการทำสัญญาเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนาของคู่สัญญามากที่สุด รวมถึงการที่คู่สัญญาสามารถกำหนดเงื่อนไขในสัญญาตามที่ต้องการได้โดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐ[10] ตราบเท่าที่สัญญานั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะของหลักเสรีภาพในการทำสัญญา[11] และหลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา นอกจากนี้ในกรณีที่ข้อตกลง หรือเงื่อนไขที่คู่สัญญาตกลงกันนั้นมิได้แสดงโดยละเอียด คู่สัญญาก็มีหน้าที่ที่จะต้องใช้สิทธิแห่งตน หรือชำระหนี้โดยสุจริตตามหลักสุจริตด้วย[12] และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการทำสัญญานั้นก็จะต้องนำตัวบทกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้มาปรับใช้ในคดี แต่หากไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นก็ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นว่านั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักทั่วไปซึ่งได้แก่ บรรดากฎหมายที่

---

[7] ดาราพร ถิระวัฒน์, *กฎหมายสัญญาสถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาไม่เป็นธรรม*, (กรุงเทพมหานคร: มหาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 12-16.

[8] ศุภัททิยะ ศุภางคเสน, *"สัญญายืม: ศึกษาในเชิงทฤษฎี,"* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 8 – 9.

[9] Berry Nicholas, *An Introduction to Roman Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1975), 167.

[10] ไชยยศ เหมะรัชตะ, *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 81-82.

[11] คนึง ฤาไชย, *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเกี่ยวกับธุรกิจระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541), 23.

[12] ปรีดี เกษมทรัพย์, *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*, (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2525), 101.

ประเทศต่าง ๆ หรือหลักกฎหมายที่นักนิติศาสตร์ให้การยอมรับว่าหลักกฎหมายนั้น ให้ความเป็นธรรม และมีความเป็นสากลอันเป็นหลักการอุดช่องว่างของกฎหมาย

5.2 ผลการศึกษาความหมาย ความเป็นมา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของการเกิดดอกเบี้ยและการคิดดอกเบี้ย

ดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทนในสัญญากู้ยืมเงินที่คู่สัญญาจะตกลงกันให้มีหรือไม่มีก็ได้[13] แต่หากคู่สัญญาตกลงที่จะคิดดอกเบี้ยต่อกันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 บัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นให้ลดลงมาเหลือร้อยละ 15 ต่อปี

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยที่เกินร้อยละ 15 ต่อปีลงมาเหลือร้อยละ 15 ต่อปี แต่เมื่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ประกาศใช้ (ปัจจุบันมีการยกเลิกและให้ใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 แทน) ศาลฎีกาได้พิจารณาว่า แม้เสรีภาพในการทำสัญญา เป็นเสรีภาพที่คู่สัญญาจะทำคำเสนอสนองเพื่อที่จะก่อให้เกิดเป็นข้อสัญญาขึ้นมา แม้คู่สัญญาจะกำหนดข้อสัญญาที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายก็สามารถทำได้ แต่ข้อสัญญานั้นต้องไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่อัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ซึ่งมีการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้ให้ยืมและคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงถือเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มีผลทำให้การคิดดอกเบี้ยเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 กล่าวคือบทบัญญัติตามความในมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ท้ายมาตรานี้ในทางปฏิบัติเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีการบังคับใช้แต่อย่างใด

นอกจากการที่คู่สัญญาจะต้องคิดดอกเบี้ยต่อกันไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีแล้ว ในกรณีที่คู่สัญญามีความประสงค์จะคิดดอกเบี้ยต่อกันแต่ไม่ได้ระบุอัตราดอกเบี้ยลงไปในสัญญา มาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้ใช้อัตราร้อยละ 3 ต่อปี แต่อาจปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นมากกว่านี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้ และในกรณีที่คู่สัญญาผิดนัดชำระหนี้มาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้ใช้อัตราที่กำหนดตามมาตรา 7 บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ 2 กล่าวคือร้อยละ 5 ต่อปี (ร้อยละ 3 ตามมาตรา 7 บวกร้อยละ 2 เป็นอัตราเพิ่ม) หรือถ้าเจ้าหนี้อาจเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมายก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น หมายความว่าถ้าก่อนผิดนัดชำระหนี้คู่สัญญากำหนดอัตราดอกเบี้ยต่อกันสูงกว่าร้อยละ 5 ต่อปีแต่ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีก็ให้คิดอัตราตามนั้นต่อไป เว้นเพียงแต่ว่าดอกเบี้ยก่อนผิดนัด

---

[13] ไผทชิต เอกจริยกร, *คำอธิบาย ยืม ฝากทรัพย์*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 113.

สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเป็นโมฆะไปเสียแล้วก็ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมายมาคิดดอกเบี้ยในอัตราที่คิดกันก่อนผิดนัดชำระหนี้ได้ จึงคงต้องกลับไปใช้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี ตามมาตรา 224 อยู่นั่นเอง หรือหากกรณีที่คู่สัญญาระบุอัตราดอกเบี้ยผิดนัดไว้มากกว่าร้อยละ 15 ต่อปีตั้งแต่ต้นก็ถือว่าเป็นเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมายได้เช่นกัน แต่ถ้าหากคู่สัญญาระบุอัตราดอกเบี้ยผิดนัดไว้สูงเกินไปมาก ศาลอาจพิจารณาว่าอัตราดังกล่าวเป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน ศาลอาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินตามมาตรา 383 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

5.3 ผลการศึกษาความเป็นมา ลักษณะและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักลาภมิควรได้และการเรียกคืนทรัพย์ตามหลักลาภมิควรได้

ลาภมิควรได้ หมายถึง การที่บุคคลได้รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดโดยปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้และทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งเสียเปรียบ[14] บุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์นั้นไปจึงต้องคืนทรัพย์สินหรือผลประโยชน์นั้น

การกระทำที่จะเข้าตามหลักเรื่องลาภมิควรได้ มีองค์ประกอบ 4 ประการคือ

1. ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ได้เพิ่มมานั้น ต้องมีลักษณะที่เป็นการทำให้ลาภงอกเพิ่มพูนขึ้นจากกองทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม[15] ไม่ใช่ได้มาซึ่งการครอบครองหรือสิทธิครอบครอง แต่ต้องเป็นการได้มาในลักษณะเดียวกันกับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ แม้ในความเป็นจริงแล้วจะไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ก็ตาม

2. เป็นการได้มาโดยปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลที่ได้รับทรัพย์สินนั้นไว้ ซึ่งอาจเป็นเรื่องการชำระหนี้ที่ไม่มีความผูกพันหรือการสำคัญผิดตัวเจ้าหนี้ หรือการสำคัญผิดในมูลหนี้ หรือไม่ว่าจะได้มาด้วยเหตุอื่นใดก็ดีที่มีเหตุได้มาโดยไม่มีกฎหมายรองรับไว้ โดยผู้ที่ได้รับทรัพย์มานั้นจะต้องคืนให้แก่ผู้ให้ ในมูลเหตุที่จะอ้างตามกฎหมายนี้อาจเป็นมูลเหตุตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรืออาศัยมูลเหตุตามนิติกรรมก็ได้[16]

3. เป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งเสียเปรียบ กล่าวคือการที่บุคคลได้รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์เพิ่มขึ้นมานั้นทำให้บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์จะต้องสูญเสียทรัพย์ของเขาไปโดย

---

[14] ไพจิตร ปุญญพันธ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะจัดการงานนอกสั่งลาภมิควรได้*, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2547), 67.

[15] สุมาลี วงษ์วิทิต, *กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), 366.

[16] Maurice Amos and F. P. Walton, *Introduction to French Law*, 2nd ed., (Oxford: Clarendon Press, 1963), 198-199

ไม่สมควรที่จะเสียปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างตามกฎหมาย เกิดการสูญเสียทรัพย์สิ่งใดที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ลาภงอกไป สอดคล้องกับผลประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้รับ[17]

4. ไม่มีทางแก้ตัวตามกฎหมายอย่างอื่น หมายความว่า บุคคลผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินหรือผลประโยชน์นั้น ไม่มีทางเรียกร้องทางอื่นได้อีกแล้ว เช่น เรียกร้องในมูลเหตุของสัญญาหรือมูลละเมิด หรือจัดการงานนอกสั่ง หรือสิทธิตามกฎหมายอื่นใด กล่าวคือการเรียกคืนลาภมิควรได้นั้นเป็นหนทางสุดท้ายที่ผู้เรียกร้องหมดทางที่จะเรียกเอาจากทางอื่นแล้ว[18]

โดยปกติแล้วบุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่มีองค์ประกอบเข้าตามหลักเรื่องลาภมิควรได้จะต้องคืนทรัพย์สินที่ได้มานั้นให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ ยกเว้นบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่าไม่ต้องคืนทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ดังกล่าว เช่น เป็นการชำระหนี้โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระอันเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ[19] หรือเป็นการชำระหนี้โดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี[20] เป็นต้น

5.4 ผลการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกากรณีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

เมื่อผู้กู้ชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ไปแล้ว มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแบ่งออกเป็น 2 แนว คือ

5.4.1 ศาลฎีกาพิจารณาว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ[21]

กรณีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เสรีภาพในการทำสัญญา เป็นเสรีภาพที่คู่สัญญานั้นจะทำคำเสนอสนองเพื่อที่จะก่อให้เกิดเป็นข้อสัญญาขึ้นมา แม้คู่สัญญาจะกำหนดข้อสัญญาที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายก็สามารถทำได้ แต่ข้อสัญญานั้นต้องไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ซึ่งมีการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้ให้ยืม จึงถือว่าเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีผลทำให้การคิดดอกเบี้ยดังกล่าวเป็นโมฆะ โจทก์จึงไม่สามารถเรียกให้จำเลยชำระดอกเบี้ยได้

เมื่อดอกเบี้ยเป็นโมฆะแล้ว จึงเป็นกรณีของบุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดีหรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดีโดยปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งเสียเปรียบ บุคคลนั้นจึงต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อันถือว่าเป็นลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406

---

[17] นริสรา อิงคศิริ, *"ปัญหาข้อห้ามเรียกคืนทรัพย์ที่ชำระหนี้ไปโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีตามหลักลาภมิควรได้,"* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 8 – 9.

[18] จิตติ เจริญฉ่ำ, "ฎีกาวิเคราะห์ การคืนลาภมิควรได้ที่ไม่ได้อะไรคืนเลย," *วารสารอัยการ* 13 (2533): 82.

[19] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407.

[20] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 411.

[21] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ใช้ศึกษาวิจัยได้แก่ ฎ.11645/2554 ฎ.4738/2552 และ ฎ.670/2549.

เนื่องจากการที่โจทก์รับชำระดอกเบี้ยที่เป็นโมฆะ เป็นการได้มาในลักษณะที่เป็นการกระทำให้ลาภงอกเพิ่มพูนขึ้นจากกองทรัพย์สิน (คือเงินค่าดอกเบี้ย) ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม โดยปราศจากมูลเหตุจะอ้างกฎหมายได้ ทำให้โจทก์ต้องคืนทรัพย์สินที่ได้รับมาจากจำเลยคือดอกเบี้ยตามหลักฐานลาภมิควรได้

อย่างไรก็ตามในการคืนทรัพย์สินที่ได้รับมาตามหลักของลาภมิควรได้นั้น มีข้อยกเว้น คือ การชำระหนี้ตามอำเภอใจ เนื่องจากการที่จำเลยได้ยินยอมให้โจทก์คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดทำให้จำเลยไม่มีสิทธิที่จะได้รับค่าดอกเบี้ยที่ชำระไปแล้วคืนตามมาตรา 407 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

5.4.2 ศาลฎีกาพิจารณาว่าไม่เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ[22]

กรณีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าดอกเบี้ยที่โจทก์คิดนั้น เป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 14 (2) อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 (ก) จึงเป็นโมฆะ การที่โจทก์อ้างว่าอัตราดอกเบี้ยที่ระบุในสัญญากู้เงิน เป็นเพียงการแสดงให้เห็นว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สามารถคิดได้เป็นจำนวนเท่าใดนั้นไม่สามารถอ้างได้

เมื่อดอกเบี้ยตามสัญญาเงินกู้เป็นโมฆะแล้ว เงินที่จำเลยชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ตามสัญญาเงินกู้ที่นั้น ถือว่าเป็นทรัพย์สิ่งใด ที่โจทก์ได้รับมาจากจำเลยไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้จำเลยเสียเปรียบ ถือว่าเป็นลาภมิควรได้ โจทก์มีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์ให้แก่จำเลย แม้หลักของลาภมิควรได้มีข้อยกเว้นในการคืนทรัพย์ที่โจทก์ได้รับมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายคือการชำระหนี้ตามอำเภอใจ และฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 และมาตรา 411 ที่จะทำให้จำเลยไม่มีสิทธิจะได้รับดอกเบี้ยที่ชำระไปแล้วคืนมา

แต่คดีดังกล่าวโจทก์ทราบรายละเอียดหลักเกณฑ์การเรียกดอกเบี้ยมากกว่าจำเลย[23] ซึ่งไม่สามารถที่จะทราบถึงประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยและประกาศของธนาคารของโจทก์ได้ การที่จำเลยชำระหนี้แก่โจทก์เป็นการชำระหนี้ตามปกติของสัญญา โดยจำเลยเข้าใจและเชื่อว่าโจทก์คิดดอกเบี้ยถูกต้องแล้ว จึงไม่ถือว่าจำเลยชำระหนี้ตามอำเภอใจและฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 และมาตรา 411 ที่จะทำให้จำเลยไม่มีสิทธิจะได้รับดอกเบี้ยที่ชำระไปแล้วคืนมา และเมื่อข้อสัญญาการคิดดอกเบี้ยของโจทก์เป็นโมฆะอันทำให้โจทก์ไม่สามารถรับการชำระหนี้ในดอกเบี้ยก่อนผิดนัดได้ และไม่สามารถนำเงินที่จำเลยชำระมาแล้วไปหักออกจากดอกเบี้ยที่เป็นโมฆะได้ โจทก์จึงต้องนำดอกเบี้ยที่จำเลยชำระไปแล้วหักกับเงินต้น

---

[22] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ใช้ศึกษาวิจัยได้แก่ ฎ.8000/2553 ฎ.1151/2552 และ ฎ.3037/2547.

[23] ส่วนใหญ่คดีที่ศาลฎีกาพิจารณาว่าไม่เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ จะเป็นคดีที่ธนาคารเป็นโจทก์.

5.5 ผลการศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาของศาลฎีกากรณีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดที่มีคำวินิจฉัยแตกต่างกัน

ในหัวข้อนี้จะนำแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ศึกษาในข้อ 2.4.1 และ 2.4.2 มาเปรียบเทียบกัน เพื่อวิเคราะห์ว่าการที่ผู้กู้ยินยอมชำระดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าชำระหนี้โดยรู้อยู่ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระเหมือนกันนั้น เหตุใดแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาจึงแตกต่างกัน โดยแยกออกเป็นประเด็น ดังนี้

5.5.1 การคิดดอกเบี้ยตามสัญญากู้ยืมเงินของเจ้าหนี้

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลฎีกาสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิจารณาว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ (แนวคำพิพากษาศาลฎีกาตามข้อ 2.4.1) ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่ระบุอัตราดอกเบี้ย หรือระบุจำนวนเงินที่กู้ยืมในสัญญาไม่ตรงกับความเป็นจริง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4738/2552 กู้ยืมกันจริง 20,000 บาท แต่ระบุในสัญญาว่ากู้ยืมกัน 160,000 บาทและส่งมอบเงินกันเพียง 16,000 บาท โดยอ้างว่าเป็นดอกเบี้ยล่วงหน้าและคิดดอกเบี้ยกันจริงที่ร้อยละ 20 ต่อเดือน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2425/2545 ทำสัญญากู้ยืมเงินกัน 1,200,000 บาท แต่มีการส่งมอบเงินกู้เพียง 854,516.35 บาทเท่านั้นและมีการคิดดอกเบี้ยกันในอัตราร้อยละ 16 ต่อปี คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11645/2554 เงินต้นตามสัญญา 125,000 บาท โดยระบุดอกเบี้ยไว้ร้อยละ 15 ต่อปี แต่ในความเป็นจริงเจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยแยกเป็นสองส่วนคือ 100,000 บาทแรกคิดดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อเดือน ส่วน 25,000 บาทคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อเดือน

คำพิพากษาศาลฎีกาทั้งหมดดังกล่าว ศาลฎีกาพิจารณาว่า เสรีภาพในการทำสัญญา เป็นเสรีภาพที่คู่สัญญาจะทำคำเสนอสนองเพื่อที่จะก่อให้เกิดเป็นข้อสัญญาขึ้นมา แม้คู่สัญญาจะกำหนดข้อสัญญาที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายก็สามารถทำได้ แต่ข้อสัญญานั้นต้องไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่อัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ซึ่งมีการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้ให้ยืมและคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงถือเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มีผลทำให้การคิดดอกเบี้ยเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150

2) แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิจารณาว่าไม่เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ (แนวคำพิพากษาศาลฎีกาตามข้อ 2.4.2) เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงิน มีการระบุอัตราดอกเบี้ยไม่ตรงกับอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8000/2553 ธนาคารผู้เป็นเจ้าหนี้ระบุดอกเบี้ยไว้ในสัญญาเงินกู้ในอัตราร้อยละ 19 ต่อปี

ซึ่งเป็นดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อผิดนัดชำระหนี้หรือผิดสัญญา ทั้งที่ความเป็นจริงนั้นคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 14.25 ต่อปี คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1151/2552 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3037/2547 ก็มีลักษณะคล้ายกัน ต่างกันตรงที่ดอกเบี้ยก่อนผิดนัดไม่เท่ากัน (เป็นไปตามประกาศของแต่ละธนาคาร ณ เวลานั้น) ซึ่งกรณีเช่นนี้ แม้ว่าในความเป็นจริงเจ้าหนี้จะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่ศาลฎีกาพิจารณาว่าการที่เจ้าหนี้ระบุในสัญญาว่าคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 19 ต่อปี เป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยและประกาศของสถาบันการเงินเอง อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ประกอบกับพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551[24] และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มีผลทำให้การคิดดอกเบี้ยเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 เช่นเดียวกัน

5.5.2 ความรับรู้เรื่องการคิดดอกเบี้ยของลูกหนี้

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลฎีกาสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิจารณาว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ (แนวคำพิพากษาศาลฎีกาตามข้อ 2.4.1) นั้น คดีส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีคู่ความเป็นบุคคลธรรมดาทั้งโจทก์และจำเลย เมื่อศึกษาเนื้อหาของคำพิพากษาศาลฎีกาพบว่า แทบจะทุกคดีนั้นเป็นกรณีที่โจทก์มีรายได้จากการปล่อยเงินกู้นอกระบบ โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด เช่น ร้อยละ 10 ต่อเดือน แต่จะระบุในสัญญาเงินกู้ว่าคิดดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี หรือน้อยกว่านั้น เพื่อที่จะใช้สัญญาเงินกู้ดังกล่าวเป็นหลักฐานในการฟ้องร้องคดีได้ ดังความในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11645/2554 ตอนหนึ่งว่า

“... ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยได้กู้ยืมเงินโจทก์จำนวน 125,000 บาท โดยระบุอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี ... จำเลยให้การว่า โจทก์คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7 ต่อเดือน สูงกว่าอัตราที่โจทก์นำสืบ ข้อเท็จจริงจึงน่าเชื่อตามที่โจทก์นำสืบว่า จำเลยตกลงให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 6 ต่อเดือนของเงินต้น 100,000 บาทแรก ส่วนเงินต้นที่เหลือจำนวน 25,000 บาท จำเลยตกลงให้โจทก์คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7 ต่อเดือน โดยจำเลยมอบบัตร เอ.ที.เอ็ม. ให้โจทก์ไว้ใช้ถอนเงินจากบัญชีเงินฝากของจำเลย เพื่อเอาชำระดอกเบี้ยเดือนละ 7,750 บาท ...”

จากข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวพบว่าผู้กู้ทราบถึงอัตราดอกเบี้ยที่เกินกำหนดตั้งแต่ก่อนและหรือขณะทำสัญญาเงินกู้ แต่ผู้กู้ก็ยังคงยินยอมที่จะกู้และทำสัญญาที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงอยู่นั่นเอง เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ผู้กู้ก็ชำระหนี้ไปโดยทราบว่าจำนวนเงินที่ชำระไปนั้นเป็นต้นเงินและดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด

[24] เดิมคือพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แต่ถูกยกเลิกและให้ใช้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 แทน

2) แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิจารณาว่าไม่เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ (แนวคำพิพากษาศาลฎีกาตามข้อ 2.4.2) คดีส่วนใหญ่มีสถาบันการเงินโดยบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นโจทก์ มีบุคคลธรรมดาเป็นจำเลย เมื่อศึกษาเนื้อหาของคำพิพากษาศาลฎีกาพบว่า ในคดีที่มีสถาบันการเงินเป็นโจทก์มีเนื้อหาของสัญญาคล้ายคลึงกันในส่วนของการระบุอัตราดอกเบี้ย ดังความในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8000/2553 ตอนหนึ่งว่า

“... โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ เป็นสถาบันการเงินย่อมต้องทราบรายละเอียดหลักเกณฑ์รวมถึงอัตราในการเรียกเก็บดอกเบี้ยเป็นอย่างดี ส่วนลูกหนี้นั้นโดยสภาพและข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าจะทราบถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด การดำเนินการของสถาบันการเงินซึ่งประกอบกิจการอันเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ย่อมมีเหตุให้ลูกหนี้เข้าใจและเชื่อโดยสุจริตว่ามีการคิดดอกเบี้ยโดยถูกต้องแล้ว ...”

หรือความในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2131/2560 ตอนหนึ่งว่า

“... นางทัศนีย์บอกกับจำเลยว่า โจทก์มีการคิดดอกเบี้ยจากเงินที่ให้กู้ยืม แต่ไม่ได้บอกอัตราดอกเบี้ยไว้ จำเลยต้องไปพูดเรื่องอัตราดอกเบี้ยกับโจทก์เอง และเมื่อจำเลยไปกู้ยืมเงินจากโจทก์แล้ว โจทก์บอกกับจำเลยว่าโจทก์นำเงินจากบุคคลอื่นมาให้จำเลยกู้ยืม ดังนั้นจำเลยจึงต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้แก่โจทก์บางส่วน ข้อเท็จจริงจึงน่าเชื่อว่านอกจากโจทก์จะคิดดอกเบี้ยจากเงินที่ให้จำเลยกู้ยืมแล้วโจทก์ยังคิดค่าใช้จ่ายจากจำเลยเพิ่มอีก ...”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2131/2560 นี้เป็นคดีที่มีคู่ความเป็นบุคคลธรรมดาแตกต่างจากคดีอื่น ๆ ที่มักจะมีโจทก์เป็นสถาบันการเงินและจำเลยเป็นบุคคลธรรมดา

จากข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวพบว่าผู้กู้ไม่ทราบถึงอัตราดอกเบี้ยที่เกินกำหนดตั้งแต่ก่อนและหรือขณะทำสัญญาเงินกู้ การที่ผู้กู้ทำสัญญาลงไปก็ด้วยผู้กู้คิดว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ผู้กู้ก็ชำระหนี้โดยเข้าใจว่าจำนวนเงินที่ชำระหนี้นั้นเป็นต้นเงินและดอกเบี้ยที่ถูกต้องตามกฎหมาย หาได้ทราบถึงความเป็นโมฆะของดอกเบี้ยนั้นไม่

5.5.3 การคืนทรัพย์ฐานลาภมิควรได้

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลฎีกาตามข้อ 2.4.1 และ 2.4.2 ประกอบกับเรื่องความรับรู้เรื่องการคิดดอกเบี้ยของลูกหนี้ ในข้อ 2.5.2 สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิจารณาว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ (แนวคำพิพากษาศาลฎีกาตามข้อ 2.4.1) เป็นกรณีที่ผู้กู้ทราบถึงอัตราดอกเบี้ยที่เกินกำหนดตั้งแต่ก่อนและหรือขณะทำสัญญาเงินกู้ แต่ผู้กู้ก็ยังยินยอมที่จะกู้และทำสัญญาที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงอยู่นั่นเอง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1164/2554 ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า

“... ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเลยสมยอมชำระดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่โจทก์ ...”

การกระทำดังกล่าวของผู้กู้ทำให้ศาลฎีกาพิจารณาว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจและฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407

และมาตรา 411 ผู้กู้ไม่มีสิทธิจะได้รับดอกเบี้ยที่ชำระไปแล้วคืน จึงนำไปหักออกจากต้นเงินที่ชำระ ผู้กู้จะต้องชำระหนี้เงินต้นที่เหลือคืนให้แก่ผู้ให้กู้ แม้ว่าจำนวนเงินที่ได้ชำระไปจะท่วมเงินต้นแล้วก็ตาม เพราะเงินจำนวนดังกล่าวถือเป็นดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยินยอมจ่ายให้โดยทราบอยู่แล้วว่าเป็นดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดนั่นเอง

2) แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิจารณาว่าไม่เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ (แนวคำพิพากษาศาลฎีกาตามข้อ 2.4.2) เป็นกรณีที่ผู้กู้ไม่ทราบถึงอัตราดอกเบี้ยที่เกินกำหนดตั้งแต่ก่อนและหรือขณะทำสัญญาเงินกู้ การที่ผู้กู้ทำสัญญาลงไปก็ด้วยผู้กู้คิดว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ผู้กู้ก็ชำระหนี้โดยเข้าใจว่าจำนวนเงินที่ชำระหนี้นั้นเป็นต้นเงินและดอกเบี้ยที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3037/2547 ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า

“...โจทก์เป็นสถาบันการเงินที่ประกอบการธนาคารพาณิชย์อันเป็นกิจการซึ่งเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ย่อมมีเหตุที่ทำให้จำเลยที่ 1 เข้าใจและเชื่อว่าโจทก์คิดดอกเบี้ยถูกต้องแล้ว ...”

ศาลฎีกาพิจารณาว่าการชำระดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดของผู้กู้ไม่เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจและฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 และมาตรา 411 ที่จะทำให้ผู้กู้ไม่มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยที่ชำระไปแล้วคืน และเมื่อข้อสัญญาเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะ ทำให้ผู้ให้กู้ไม่สามารถรับการชำระหนี้ดอกเบี้ยก่อนผิดนัดได้ และก็ไม่สามารถนำเงินที่ผู้กู้ชำระมาแล้วไปหักออกจากดอกเบี้ยที่เป็นโมฆะได้ ผู้ให้กู้จะต้องนำเงินที่ผู้กู้ชำระมาหักออกจากต้นเงินก่อน เหลือหนี้อยู่เพียงใดให้ผู้กู้ชำระจนเสร็จสิ้น หากเงินที่ผู้กู้ชำระไปเกินกว่าต้นเงินแล้ว ผู้ให้กู้ต้องคืนส่วนที่เกินนั้นให้แก่ผู้กู้ด้วย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษาวิจัย

จากผลการศึกษาวิจัยพบว่า ศาลฎีกาพิจารณาสัญญากู้ยืมที่มีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1. แม้ว่าคู่สัญญาจะมีอิสระในการทำสัญญาได้โดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐ แต่ข้อสัญญานั้นจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

2. การคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออัตราดอกเบี้ยตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 4 มีผลให้ดอกเบี้ยเป็นโมฆะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ให้กู้จึงไม่สามารถคิดดอกเบี้ยผู้กู้ได้

3. ศาลฎีกาพิจารณาความรับรู้เรื่องการคิดดอกเบี้ยของผู้กู้ ว่าก่อนหรือขณะทำสัญญานั้น ผู้กู้ทราบว่ามีการคิดดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดหรือไม่ ถ้าผู้กู้ทราบจะ

พิจารณาว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจและฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 และมาตรา 411 ทำให้ผู้กู้ไม่มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยที่ชำระไปแล้วคืน แต่ถ้าผู้กู้ไม่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวจะไม่ถือเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ ผู้ให้กู้ต้องนำเงินที่ผู้กู้ชำระแล้วคืนให้แก่ ผู้กู้ตามหลักลาภมิควรได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. แม้ว่าคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะประกาศให้ธุรกิจบัตรเครดิต[25] และธุรกิจให้กู้ยืมเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงิน[26] เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา แต่ในความเป็นจริงก็ยังมีสัญญาที่มีข้อความคลุมเครือสร้างความสับสนให้แก่ผู้บริโภคอยู่ อีกทั้งประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาทั้งสองฉบับ ไม่ครอบคลุมถึงสัญญากู้ยืมเงินระหว่างบุคคลธรรมดาด้วยกัน ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ รวมถึงมีการกู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอยู่เสมอ แม้ว่าผู้กู้จะรู้ถึงความเป็นโมฆะของข้อสัญญาหรือไม่ก็ตามแต่ด้วยความสามารถที่ด้อยกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและการศึกษา ทำให้ผู้กู้ต้องยินยอมจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูง บางครั้งดอกเบี้ยที่จ่ายไปมีจำนวนมากกว่าต้นเงินหลายเท่า ดังนั้นหากมีการประกาศให้สัญญากู้ยืมเงินระหว่างบุคคลธรรมดาเป็นสัญญาที่ควบคุม ก็จะสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้กู้ให้ไม่โดนเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนได้

2. เนื่องจาก มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญว่า บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการอำพรางการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดข้อความอันเป็นเท็จเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ในหลักฐานการกู้ยืมเงิน หรือกำหนดจะเอาหรือรับซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยจนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นเกินส่วนอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ ปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทำให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดของสัญญาเงินกู้มีความผิดทางกฎหมายอาญา แต่อย่างไรก็ตามการที่ผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่ถือว่าผู้กู้เป็นผู้เสียหายในคดีอาญา ผู้กู้จะขอให้ศาลลงโทษทางอาญาแก่ผู้ให้กู้ไม่ได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ก็ได้มีแนวทางคำพิพากษาของศาลฎีกาตัดสินไว้อย่างชัดเจนและสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในปัจจุบันได้[27] แม้ว่าโทษทางอาญาของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 จะมีการแก้ไขที่ต่างไปจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ก็ตามแต่ยังใช้เป็นแนวบรรทัดฐานได้อยู่

---

[25] *ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่ม 116 ตอนพิเศษ 89 ง (3 พฤศจิกายน 2542): 58.

[26] *ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2544, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่ม 118 ตอนพิเศษ 22 ง (6 มีนาคา 2544): 16.

[27] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 968/2479 และ ฎ.30/2543.

6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลฎีกาพบว่า ศาลฎีกาพิจารณาข้อสัญญาเรื่องดอกเบี้ยที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นโมฆะ ทำให้มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตอนท้าย ที่บัญญัติให้สัญญาที่กำหนดดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ลดลงมาเป็นร้อยละ 15 ต่อปี ไม่ได้มีการบังคับใช้มาตั้งแต่มีการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2575 แล้ว (ก่อนจะมีการยกเลิกและประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 แทน ซึ่งสาระสำคัญยังคงเดิม) ดังนั้นเพื่อป้องกันการสับสนของคู่สัญญา และทำให้ผู้ที่ไม่รู้กฎหมายทราบถึงความเป็นโมฆะของข้อสัญญา โดยไม่ต้องใช้มาตรา 150 มาประกอบ จึงควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากเดิมที่บัญญัติว่า

“มาตรา 654 ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

เป็น

“มาตรา 654 ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ***ให้ข้อกำหนดนั้นเป็นโมฆะ****”*

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีดังกล่าวก็ให้บัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้ด้วย

บรรณานุกรม

คนึง ฤาไชย. *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเกี่ยวกับธุรกิจระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541.

จิตติ เจริญฉ่ำ. “ฎีกาวิเคราะห์ การคืนลาภมิควรได้ที่ไม่ได้อะไรคืนเลย.” *วารสารอัยการ* 13, (2533): 82.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ดาราพร ถิระวัฒน์. *กฎหมายสัญญาสถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาไม่เป็นธรรม.* กรุงเทพมหานคร: มหาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

นริสรา อิงคศิริ. *“ปัญหาข้อห้ามเรียกคืนทรัพย์ที่ชำระหนี้ไปโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีตามหลักลาภมิควรได้.”* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2544. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 22 ง (6 มีนาคา 2544): 16.

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนพิเศษ 89 ง (3 พฤศจิกายน 2542): 58.

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 1/2562 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับสถาบันการเงิน. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 28 ง (31 มกราคม 2562): 26.

ปรีดี เกษมทรัพย์. *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2525.

ไผทชิต เอกจริยกร. *คำอธิบาย ยืม ฝากทรัพย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, อ้างคำว่า “นิติเหตุ”, http://www.royin.go.th/dictionary, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2563

ไพจิตร ปุญญพันธ์. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะจัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2547.

ศุภัททิยะ ศุภางคเสน. *“สัญญายืม: ศึกษาในเชิงทฤษฎี.”* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

สุมาลี วงษ์วิทิต. *กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

Berry Nicholas. *An Introduction to Roman Law*. Oxford: Clarendon Press, 1975.

Maurice Amos and F. P. Walton. *Introduction to French Law*. 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, 1963.

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 จากนั้นกองบรรณาธิการจะพิจารณาส่งบทความไปยังผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณากลั่นกรองประเมินคุณค่าและความสมบูรณ์ของบทความต่อไป

ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับพิจารณาบทความวิชาการ 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 ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

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 กองบรรณาธิการจะพิจารณากลั่นกรองบทความในเบื้องต้นและแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบว่า “รับไว้เพื่อพิจารณา”หรือ “ไม่รับไว้พิจารณา” ภายใน 2 สัปดาห์ นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความในระบบเว็บไซต์ของวารสาร

2. ทุกบทความต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงวุฒิที่เชี่ยวชาญตามสาขาวิชา (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 ผู้ทรงวุฒิ ใช้เวลาในการพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 1 เดือน/บทความ

2.2 กองบรรณาธิการ จะส่งผลการพิจารณาบทความของผู้ทรงคุณวุฒิให้แก่ผู้ส่งบทความทราบภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากที่กองบรรณาธิการได้รับผลการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และได้ตรวจสอบข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อย

2.3 กรณีที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขบทความ 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. ควรได้รับตีพิมพ์ แต่ต้องแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้ประเมินก่อน โดยผู้ประเมินขอพิจารณาสิ่งที่ปรับแก้แล้วอีกครั้ง *(ในกรณีนี้ กองบรรณาธิการจะดำเนินการส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินอีกครั้งโดยใช้เวลาตามข้อที่ 2.1 และ 2.2 - 2.3 ตามลำดับ จนกว่าผู้ทรงคุณวุฒิจะยอมรับการตีพิมพ์ โดยไม่มีการแก้ไข)*

3. ควรได้รับตีพิมพ์ แต่ต้องแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้ประเมินก่อน โดยผู้ประเมินไม่ขอพิจารณาอีกครั้ง *(ในกรณีนี้ กองบรรณาธิการจะดำเนินตรวจสอบบทความและแบบรายการแก้ไขตามข้อที่ 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 ใช้ตัวเลขอารบิค คือ 1...2...3...4... ในกรณีมีหัวข้อย่อย ให้เรียงหัวข้อย่อยได้อีกเพียง 2 ระดับ แต่หากมีหัวข้อย่อยอีก ให้ใช้เป็นตัวเลขแล้วตามด้วยวงเล็บเปิด ดังนี้

1. (หัวข้อใหญ่)
1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 1)
1.1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 2)
1).....
2).....

ส่วนที่ 3 ส่วนอ้างอิง

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ฯ กำหนดให้ใช้การอ้างอิงแบบเชิงอรรถเท่านั้น และให้มีบรรณานุกรม/รายการอ้างอิง ไว้ในตอนท้ายของบทความ โดยรูปแบบการอ้างอิงให้เป็นไปตามรูปแบบการตีพิมพ์ที่วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย กำหนด

3. รายละเอียดส่วนประกอบของบทความวิชาการ/บทความวิจัย

1. รายละเอียดเบื้องต้น

ชื่อเรื่อง ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Title) ควรกะทัดรัดไม่ยาวเกินไป ต้นฉบับภาษาไทยให้พิมพ์ชื่อเรื่องภาษาไทยก่อน แล้วตามด้วยภาษาอังกฤษ (ภาษาอังกฤษให้ใช้คำขึ้นต้นอักษรตัวใหญ่ตามด้วยอักษรตัวเล็ก ยกเว้นคำบุพบท/คำเชื่อมให้ขึ้นต้นด้วยตัวเล็ก เช่น Human Rights in Court of Justice)

ชื่อผู้เขียนทุกคน (Authors) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ระบุชื่อเต็ม – นามสกุลเต็มของผู้เขียน (โดยไม่ต้องมีคำนำหน้าชื่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และตำแหน่งทางวิชาการ กรณีชื่อที่เป็นภาษาอังกฤษให้ขึ้นต้นด้วยตัวอักษรตัวใหญ่ เช่น Patompong Muangkhaw)

ชื่อสังกัดของผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วย สถานที่ทำงานและที่อยู่ของสถานที่ทำงาน หรือที่อยู่ตามระเบียน (กรณีไม่ได้ทำงาน) ชื่อจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

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 ให้ใช้การอ้างอิงแบบเชิงอรรถ ส่วนอ้างอิงท้ายเล่มเป็นบรรณานุกรม

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

การตั้งค่าหน้ากระดาษ ระยะขอบส่วนบนหัวกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.50 ซม. ระยะขอบซ้ายมือ เว้นว่างขนาด 2.75 ซม. ระยะขอบขวามือและส่วนท้ายของกระดาษเว้นว่างขนาด 2.0 ซม. และการพิมพ์คำในบทความไม่ควรตัดคำ

การขึ้นหน้าใหม่

ถ้าพิมพ์มาถึงบรรทัดสุดท้ายของหน้ากระดาษ และจะต้องขึ้นหน้าใหม่ แต่มีข้อความเหลืออีกเพียงบรรทัดเดียวก็จะจบย่อหน้าเดิม ให้พิมพ์ต่อไปหน้าเดิมจนจบย่อหน้านั้นแล้วจึงขึ้นย่อหน้าใหม่ในหน้าถัดไป โดยย่อเข้ามาประมาณ 1.25 ซม.

ถ้าต้องการขึ้นย่อหน้าใหม่ แต่มีเนื้อที่เหลือให้พิมพ์ได้อีกเพียงบรรทัดเดียวในหน้านั้น ให้ยกย่อหน้านั้นไปตั้งพิมพ์ในหน้าถัดไป

ตัวเลข ให้ใช้ตัวเลขอารบิกอย่างเดียว

ลำดับหน้า ให้พิมพ์ตัวเลขลำดับหน้าบทความ ให้ใส่เลขหน้ากำกับทุกหน้า *ตรงด้านขอบบนขวา*

ตาราง และภาพ

กรณีมีการทำตารางในเนื้อหาของบทความ ให้ทุกตารางจะต้องมีเลขกำกับโดยลำดับเลขตารางต่อกันไป พิมพ์ด้วยตัวอักษรตัวหนา เช่น ตาราง 1 ตาราง 2 เรียงกันไป ต่อด้วยชื่อตารางต่อท้าย จากนั้นเว้นระยะ 1 บรรทัด และพิมพ์ตารางตรงกลางห่างจากขอบซ้ายและขอบขวากระดาษเท่ากัน ตามตัวอย่างการพิมพ์ตาราง หากมีการอ้างอิงตารางใดก็ให้อ้างถึงเลขกำกับตารางนั้นด้วยทุกครั้ง

ภาพประกอบ ให้ใช้แนวปฏิบัติเช่นเดียวกับเรื่องตารางที่กล่าวมาแล้ว เช่น ภาพ 1 ภาพ 2 แต่ต่างกันตรงการเขียนชื่อภาพ ให้เขียนชื่อภาพด้านล่าง พร้อมเขียนที่มา

ตัวอย่าง การพิมพ์ตาราง

ตาราง 1 การคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง	จำนวนประชากร	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
1. แม่หญิงไทลื้อ อำเภอภูซาง	83	(83/248)×157	52

ตัวอย่างกรณี (ตารางต่อ)

ตาราง 1 (ต่อ)

กลุ่มตัวอย่าง	จำนวนประชากร	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
2. แม่หญิงไทลื้อ อำเภอเชียงคำ	80	(80/248)×157	50
3. แม่หญิงไทลื้อ อำเภอเชียงม่วน	85	(85/248)×157	53
รวม			155

ตัวอย่าง การพิมพ์ภาพประกอบ

ภาพ 1 ขนมดอกซ้อ

ที่มา: ธิติ ไวกวี, *รายงานวิจัยเรื่องขนมดอกซ้อ*, คณะนิติศาสตร์ 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 การระบุแหล่งที่มาของข้อความในตัวเรื่องทั้งหมดที่ยกมาโดยตรงหรือประมวลความคิดมา

รูปแบบการอ้างอิงที่วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายกำหนด คือ รูปแบบตามเกณฑ์ของ Turabian โดยใช้การอ้างอิงเชิงอรรถ (Notes – Bibliography Style) และลงรายการอ้างอิงท้ายเล่มแบบบรรณานุกรม (Bibliography)

การอ้างอิงแบบเชิงอรรถ (Notes - Bibliography Style) คือ การอ้างอิงที่ระบุที่มาของข้อความในตัวเรื่อง นอกจากนี้ยังใช้เชิงอรรถโยง เป็นการโยงให้ผู้อ่านได้ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าอื่นของบทความ โดยการเขียนหรือพิมพ์ไว้ส่วนล่างของกระดาษซึ่งต้องการโยงข้อความนั้นๆ หลักการเขียนเชิงอรรถ ให้ดำเนินการตามที่กำหนดดังนี้

1. รูปแบบตัวอักษรที่ใช้คือ TH SarabunPSK ขนาด 12 พอยต์

2. การพิมพ์เชิงอรรถ ให้พิมพ์เชิงอรรถไว้ส่วนของแต่ละหน้าที่อ้างอิงถึง และให้แยกจากเนื้อเรื่องโดยขีดเส้นคั่นขวางจากขอบซ้ายของกระดาษยาวประมาณ 20 ตัวพิมพ์ โดยให้บรรทัดสุดท้ายของข้อความในเชิงอรรถอยู่ห่างจากขอบกระดาษด้านล่าง 2 ซม.

3. การพิมพ์เชิงอรรถให้พิมพ์ชิดขอบซ้าย รายการใดยาวเกิน 1 บรรทัด บรรทัดต่อมาให้พิมพ์ขอบชิดแนวด้านซ้ายมือทุกบรรทัดจนจบรายการนั้น

4. การเรียงลำดับเลขของเชิงอรรถ ให้เริ่มเชิงอรรถแรกของบทความด้วยเลข 1 ต่อเนื่องกันไป โดยให้ยกระดับสูงเหนือตัวอักษรตัวแรกของข้อความในส่วนเชิงอรรถ กรณีในหน้านั้น ๆ มีเชิงอรรถขยายความ หรือเชิงอรรถโยงมากกว่า 1 รายการ (แต่ต้องไม่เกิน 5 รายการ) *เชิงอรรถในหน้าใด ต้องจบในหน้านั้น ไม่ให้พิมพ์ในหน้าถัดไป*

5. การเขียนเชิงอรรถ **เมื่ออ้างถึงเอกสารซ้ำ**

- *<u>หากไม่มีเอกสารอื่นมาคั่น</u>* ให้ใช้คำว่า

เรื่องเดียวกัน. (สำหรับภาษาไทย)

Ibid. (สำหรับภาษาอังกฤษ)

- หากอ้างอิงเอกสารเรื่องเดียวกัน *<u>แต่ต่างหน้ากัน</u>* ให้ลงเลขหน้ากำกับด้วย เช่น

เรื่องเดียวกัน, 13. (สำหรับภาษาไทย)

Ibid., 13. (สำหรับภาษาอังกฤษ)

- หากอ้างถึงเอกสารเรื่องเดียวกัน *<u>แต่มีเอกสารอื่นมาคั่น</u>* ให้ลงรายการอย่างย่อ คือ ชื่อผู้แต่ง *ชื่อเรื่อง* และเลขหน้า ส่วนรายการที่เกี่ยวกับสถานที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ปีที่พิมพ์ให้ตัดออก เช่น

ทศพร มูลรัตน์, *กฎหมายมหาชน*, 19.

อ้างอิงท้ายเล่มแบบบรรณานุกรม (Bibliography) คือ เป็นการรวบรวมรายการอ้างอิงที่ใช้อ้างอิงในเนื้อหาหรือที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาไว้ในส่วนท้ายของผลงานวิชาการหรือในบทความ โดยการจัดเรียงรายการตามลำดับตัวอักษรของชื่อผู้เขียนหรือชื่อเรื่อง (กรณีไม่มีชื่อผู้เขียน) ทั้งนี้ ให้จัดเรียนรายการภาษาไทยก่อนรายการอ้างอิงที่เป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศ

6. การลงรายละเอียดในเชิงอรรถและบรรณานุกรม

เพื่อให้การอ้างอิงในวารสารนิติรัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นไปด้วยความถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานวารสารวิชาการ จึงกำหนดรายละเอียดของการลงรายการในเชิงอรรถและบรรณานุกรม เพื่อให้ผู้เขียนบทความมีแนวทางในการดำเนินการตามที่กำหนด โดยสามารถดูตัวอย่างการลงรายละเอียดในเชิงอรรถและบรรณานุกรมได้ที่ 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 Autors)

1. ผู้เขียนบทความต้องรับรองว่า บทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาขอรับการตีพิมพ์นั้น ไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ใดมาก่อนหรือไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น

2. ผู้เขียนบทความต้องไม่บิดเบือนข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง หรือไม่ปลอมแปลงหรือสร้างข้อมูลอันเป็นเท็จ

3. ผู้เขียนบทความต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น หากมีการนำผลงานหรือข้อความใดๆของผู้อื่นมาใช้ในบทความ ต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง และต้องทำเอกสารอ้างอิงไว้ตอนท้ายของบทความ

4. ผู้เขียนต้องระบุชื่อผู้เป็นเจ้าของผลงานร่วมทุกคน ระบุบทบาทหน้าที่และสัดส่วนความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ในกรณีที่มีผู้เขียนหลายคน หรือหากมีบุคคลที่มิได้มีส่วนร่วมในการจัดทำบทความ จะไม่อนุญาตให้ใส่ชื่อผู้ที่มิได้มีส่วนร่วมดังกล่าวลงไปเด็ดขาด

5. ผู้เขียนบทความต้องเขียนบทความให้ถูกต้อง ตามรูปแบบและหลักเกณฑ์การเสนอบทความ รวมทั้งการอ้างอิงที่กำหนดไว้ในวารสารอย่างเคร่งครัด

6. ผู้เขียนบทความต้องระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนในการทำวิจัย, ต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (หากมี)

7. หากบทความของผู้เขียนมีความเกี่ยวข้องกับการใช้สัตว์ ผู้เข้าร่วม หรืออาสาสมัคร หรือผลการวิจัยมีประเด็นที่เปราะบางต่อผู้ให้ข้อมูล ผู้เขียนบทความควรตรวจสอบว่า ได้ดำเนินการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามหลักจริยธรรม และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมถึงต้องได้รับความยินยอมก่อนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล หรือแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์หรือในสัตว์ทดลองประกอบด้วยทุกครั้ง เป็นต้น

8. ในกรณีตรวจพบ (แม้ในภายหลังที่ตีพิมพ์ไปแล้ว) ว่า มีการทำผิดจริยธรรมของผู้เขียนบทความ ในข้อ 1,2,3,4 วารสารจะตัดสิทธิ์การตีพิมพ์เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และวารสารจะแจ้งหน่วยงานที่ผู้เขียนบทความสังกัดหรือผู้เขียนบทความ แล้วแต่กรณีต่อไป

จริยธรรมของบรรณาธิการวารสาร (Duties of Editors)

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารทุกบทความ โดยพิจารณาด้านเนื้อหาบทความว่ามี*ความสอดคล้องกับเป้าหมายและขอบเขต*ของวารสาร

2. บรรณาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบความ*ซ้ำซ้อน*หรือการ*คัดลอกผลงานผู้อื่น* (Plagiarism) ทุกบทความที่ส่งมาเพื่อเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์ หากตรวจพบความซ้ำซ้อนหรือพบการคัดลอกผลงานของผู้อื่นในกระบวนการประเมินบทความ บรรณาธิการต้องหยุดกระบวนการประเมิน และติดต่อผู้เขียนบทความทันที เพื่อขอคำชี้แจงประกอบการ “ตอบรับ” หรือ “ปฏิเสธ” การตีพิมพ์บทความนั้น ๆ ทั้งนี้ให้ถือเป็นสิทธิของบรรณาธิการสามารถถอนบทความได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เขียนบทความ

3. บรรณาธิการต้องไม่ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความ เพียงเพราะเหตุจากความสงสัยหรือความรู้สึกส่วนตัว และต้องให้โอกาสแก่ผู้เขียนบทความ หาหลักฐานมาพิสูจน์ข้อสงสัยนั้น ๆ เสียก่อน ต้องใช้หลักการพิจารณาบทความโดยอิงเหตุผลทางวิชาการ และต้อง*ไม่มีอคติ*ต่อผู้เขียนบทความและบทความที่พิจารณา ไม่ว่าด้วยกรณีใด อาทิ ด้านเชื้อชาติ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และสังกัดของผู้เขียนบทความ

4. บรรณาธิการต้อง*ไม่เปิดเผย*ข้อมูลของ*ผู้เขียน*บทความ และ*ผู้ประเมิน*บทความแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

5. บรรณาธิการต้องมีการกำกับดูแล การตีพิมพ์เผยแพร่บทความที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การตีพิมพ์เผยแพร่บทความของตนเอง (บรรณาธิการหรือหัวหน้ากองบรรณาธิการ) อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ ไม่นำบทความหรือวารสารไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานทางวิชาการของตนเอง

6. บรรณาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลและพิจารณาคุณภาพของบทความ เพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร และต้องคัดเลือกบทความมาตีพิมพ์ *หลังจาก*ผ่านกระบวนการประเมินบทความแล้ว โดยพิจารณาจากความชัดเจน และความสอดคล้องของเนื้อหากับนโยบายของวารสาร 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. เมื่อได้รับบทความจากบรรณาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิฯตระหนักว่า ตนเองอาจมี*ผลประโยชน์ทับซ้อน*กับผู้เขียนบทความ อาทิเช่น เป็นผู้ร่วมโครงการหรือดำเนินงานร่วม หรือรู้จักผู้เขียนบทความเป็นการส่วนตัว หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างอิสระได้ ผู้ทรงคุณวุฒิฯควรแจ้งให้บรรณาธิการวารสารทราบและ*ปฏิเสธ*การประเมินบทความนั้น ๆ

2. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ควร*ประเมิน*บทความในสาขาวิชาที่*ตนมีความเชี่ยวชาญ* โดยพิจารณาความสำคัญของเนื้อหาในบทความที่จะมีต่อสาขาวิชานั้น ๆ คุณภาพของการวิเคราะห์ และความเข้มข้นของผลงาน ไม่ควรใช้ความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่มีข้อมูลรองรับมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบทความ

3. ผู้ทรงคุณวุฒิฯ ควรระบุผลงานวิจัยหรือผลงานทางวิชาการที่สำคัญ ๆ และสอดคล้องกับบทความที่กำลังประเมิน แต่ผู้เขียนบทความมิได้อ้างถึง เข้าไปในการประเมินบทความด้วย นอกจากนี้หากมีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือน หรือซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่นๆ ผู้ทรงคุณวุฒิฯต้องแจ้งหรือชี้แจงให้บรรณาธิการทราบด้วย

4. ผู้ทรงคุณวุฒิฯต้องรักษาความลับและไม่เปิดเผยข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาประเมินแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ ตลอดจนไม่แสวงหาประโยชน์จากบทความที่ตนเองได้ทำการประเมิน

5. ผู้ทรงคุณวุฒิฯต้องรักษาระยะเวลาการประเมินบทความตามกรอบเวลาประเมินที่วารสารกำหนด โดยมีข้อแนะนำเสนอแนะตลอดจนปรับปรุง ตามความคิดเห็นด้วยเหตุผลทางวิชาการของตนเองในแบบฟอร์มการประเมินหรือในเนื้อหาบทความ ด้วยความยุติธรรมตรงไปตรงมา ไม่มีอคติ

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย