

วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

CRRU Law, Political Science and
Social Science Journal

ISSN 2985-1165 (Print)

ISSN 2985-1173 (Online)

Vol.7 No.2 (July – December 2023)

ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2566)



**วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย**

ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2566)

CRRU Law, Political Science and Social Science Journal

Vol.7 No.2 (July – December 2023)

ISSN 2985-1165 (Print)

ISSN 2985-1173 (Online)

นโยบาย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ได้จัดทำวารสารฯ เพื่อเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งการพัฒนายกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

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

ขอบเขต

วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย รับผิดชอบบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมเนื้อหาในด้านกฎหมายทุกสาขา ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมือง การปกครอง และด้านสังคมศาสตร์ในสาขาจิตวิทยา สาขาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม

ประเภทของบทความ

1. บทความวิชาการ (Academic Article) ได้แก่ เป็นบทความที่เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหรือจากประสบการณ์ของผู้เขียน ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้เขียนควรเสนอประเด็นอย่างชัดเจนและควรจะมีการนำเสนอเป็นองค์ความรู้หรือแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. บทความวิจัย (Research Article) ได้แก่ บทความที่ได้จากการทำโครงการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย หรือประเด็นที่ค้นพบจากการทำวิจัย ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษา ค้นคว้าแบบอิสระ

จำนวนฉบับต่อปี (Publication Frequency)

วารสารฯ ตีพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ

กำหนดการตีพิมพ์ (Publication Date)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทรศัพท์ : 053-776137, 081-7905931

โทรสาร : 053-776137

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

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะผู้จัดทำวารสารไม่
จำเป็นต้องเห็นด้วย

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ดิเรก วรรณสาคคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วรรณัฐ บุญเจริญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.มนัส สุวรรณ
2. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ
3. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงศ์
4. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันทิพย์
6. รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์
7. รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักชาติเจริญ
8. รองศาสตราจารย์สมพงษ์ บุญเลิศ
9. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ชีระชัยมหิทธิ
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
มหาวิทยาลัยมหิดล
ข้าราชการบำนาญ
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง
มหาวิทยาลัยมหิดล
ข้าราชการบำนาญ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กองบรรณาธิการ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มุรัตน์
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิ์สาราช
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พชรวรรณ ขำตุ้ม
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัชย์ อุฬารวงศ์
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยงค์ศักดิ์ เพชรนิล
7. อาจารย์นิติณี ทองแท้

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ฝ่ายจัดการและธุรการ

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

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

บทบรรณาธิการ

วารสารฯ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม- ธันวาคม 2566) นี้ มีบทความวิชาการ 6 บทความ บทความวิจัย 9 บทความ โดยเป็นบทความที่ครอบคลุมด้านกฎหมาย 9 บทความ ด้านสังคมศาสตร์ และพัฒนาสังคม 5 บทความ รัฐศาสตร์ 1 บทความ โดยได้ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง วารสารฯ ต้องขอขอบคุณผู้ประเมิน (Peer Review) ที่ได้ตรวจสอบเนื้อหาของบทความให้มีความถูกต้องสมบูรณ์

ความเปลี่ยนแปลงของวารสารที่เกิดขึ้นตั้งแต่ฉบับนี้ คือ การปรับปรุงเปลี่ยนชื่อวารสารให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับเกณฑ์โดยชื่อเดิม คือ วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย” ดังนั้น ในเล่มนี้ชื่อวารสารฯจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่เนื้อหาและขอบเขตยังคงเดิมเหมือนเช่นที่ผ่านมา

วารสารฯ หวังว่าบทความที่เผยแพร่จะช่วยสร้างความรู้ใหม่ ๆ ทางด้านวิชาการ ซึ่งเกิดจากการค้นคว้าของอาจารย์ นักวิจัย ตลอดจนนักศึกษาที่ได้ทำงานวิจัยในสาขาของตน และนำมาตีพิมพ์เผยแพร่ บทความเหล่านี้จึงเป็นงานที่มีคุณค่า เพราะเกิดจากองค์ความรู้ที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบแล้ว จึงเป็นการเสริมสร้างความรู้และการแลกเปลี่ยนทางวิชาการให้มีความก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จะตอบสนองต่อเป้าหมายที่ตั้งไว้ในอนาคต

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม
บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย	1-25
Problems on the Autonomy of Public Organizations in Thailand. วัชรระ กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์	
พลวัตความมั่นคงในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตาก	27-45
Border Security Policy in the dynamism of Tak Development Economic Zone. คมสันต์ นาควังไทร, กฤษณ์ รักชาติเจริญ และดำรงศักดิ์ จันทิพย์	
โรจาวา: สัญลักษณ์ของรัฐเชิงนามธรรมว่าด้วยการปกครองตนเอง ของชาวเคิร์ดกับการพัฒนาประชาธิปไตยในภูมิภาคตะวันออกกลาง	47-70
Rojava: An Abstract State Sign of Self-Government the Kurdish People and Development of Democracy in the Middle East. ยุทธศาสตร์ นน่อแก้ว	
วิพากษ์ปรัชญากฎหมายจีนผ่านวรรณกรรมสามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง (หน)	71-90
The Critical of Chinese Legal Philosophy through Interpretation of Ministry of Treasury (HON)’s Translation of Romance of Three kingdom. พิทักษ์ ศศิสุวรรณ	
การจัดเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลใน ประเทศไทย	91-114
Income Taxation on Private Trust Management in Thailand. จิตติมา มหารงค์	
มาตรการการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษในประเทศไทย	115-132
The Parole Sentencing Mitigation and Absolution of Offenses in Thailand. พชรวรรณ ขำตุ้ม	

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

การประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจไทยด้วยความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้	133-151
Credit risk assessment of Thailand's State-Owned Enterprises with the correlation of creditworthiness levels and debt repayment capacity.	
ปฐวิมา พักตร์ผ่อง, ธนา สมพรเสริม, ศักดิ์สิทธิ์ บุศยพลากร และ เรวัตร ธรรมาภิรมย์	
พลังอำนาจแฝงของสตรีม้ง : กลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร	153-167
The hidden empowerment of Hmong women: nonagricultural occupation groups.	
อดิสร ภู่อาระ	
เมืองเชียงแสน เมืองสุวรรณโคมคำ : ความเชื่อมโยงทางพื้นที่และโบราณสถาน	169-192
Chiang seon City, Suwankhomkham City : The Area and Ancient Sites Connection.	
ภัทรีพันธุ์ พันธุ์ และ เพ็ชรสวัสดิ์ กันคำ	
ปัญหาทางกฎหมายในการสั่งปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา	193-210
Legal Problems In Ordering Temporary Release Of Accused Or Defendants In Criminal Cases.	
รัตติกาลย์ ช่อลมกรด	
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสำหรับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย	211-235
Problems of Law Enforcement for Buildings in Thai Waters.	
อรพิน ท่วงที และ สุระทิน ชัยทองคำ	

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

-
- ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน 237-256

The Issue and Development Approach of Labor Mobility for Professional Athletes in Thailand within the Context of ASEAN.

พรพล เทศทอง, อรัชมน พิเชฐวรกุล, ณัฏชา สุขะวัณกุล,
ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน, สุรินทร์รัตน์ แก้วทอง และพงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์

- ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศพที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 257-281
- Legal Problems Regarding Human Remains Management with Environmental Impact.

นิภาภรณ์ ลาภเสถียร

- กระบวนการเสริมพลังของกลุ่มวิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม กรณี กลุ่มหัตถกรรมจักสานหวาย ตำบลจ้าว อำเภอนาทม จังหวัดเชียงราย 283-304

The Empowerment Process of the Elderly Group Towards Participatory Products Development and Enhancement: A case study of Rattan Handicrafts Group in Ngew sub-district, Thoeng district, Chiang Rai Province.

วชิรวิทย์ วรชัชฌาพงศ์ และเนรมิตร จิตรรักษา

- ปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562; กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ 305-323

Problems of using and interpreting the characteristics of land and buildings for taxation regarding to Land and Building Tax B.E. 2562; Case study of Municipality in Chiang Mai.

ชุตติพงศ์ สมทรัพย์

ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย Problems on the Autonomy of Public Organizations in Thailand

วัชร กลินสุวรรณ*, สมพงษ์ แซ่ตัน** และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์***

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เลขที่ 128 อาคารพญาไทพลาซ่า
ชั้น 36 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

Watchara Klinsuwan, Sompong Saetan and Kriengkrai Charoenthanavat

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)

128 Payathai Plaza Bd. 36 th floor, Payathai, Ratchathewi, Bangkok 10400

Email: watchara_klin@hotmail.com, pongsaee@hotmail.com,
tham38@hotmail.com

Received: February 28, 2023

Revised: May 19, 2023

Accepted: June 2, 2023

บทคัดย่อ

องค์การมหาชนมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยถือว่าเป็นนวัตกรรมขององค์กรภาครัฐ ที่มุ่งหวังประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และปฏิบัติการกิจโดยไม่แสวงหาผลกำไรเป็นหลัก แต่ยังสามารถหารายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการได้ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยมีความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแล อันถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน แต่จากการศึกษาพบปัญหาบางประการที่เกิดจากความไม่เป็นอิสระในการดำเนินการขององค์การมหาชน ที่อาจเกิดจากความไม่ตระหนักความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และความเข้าใจผิด ในความสำคัญของความเป็นอิสระขององค์การมหาชน หรือยังไม่มีกำหนดขอบเขตหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่เพียงพอในเรื่องที่สำคัญ จนอาจ

* LL.M. (Public Law) Chulalongkorn University, LL.B. Bangkok University, Legal Officer

** LL.M. Dhurakij Pundit University, LL.B. Ramkhamhaeng University, Barrister-at-Law, Diploma in Administrative Law Administrative Courts, Certificate of Public Law Thammasat University, Legal Officer

*** Doctorat en droit (Très honorable) Strasbourg III University, D.E.A. (Droit public) Strasbourg III University, LL.M. Chulalongkorn University, LL.B. Chulalongkorn University, Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น หากผู้ที่เกี่ยวข้องมีความตระหนัก มีความเข้าใจ และให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระขององค์การมหาชน หรือมีการกำหนดขอบเขตหรือมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระ จะส่งผลให้องค์การมหาชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: องค์การมหาชน, บริการสาธารณะ, ความเป็นอิสระ

Abstract

Public organizations intentions and objectives were to provide public services specific to society and culture. It was considered an innovation of a government organization. It aims for efficiency and effectiveness in management. It makes the most of resources and performs missions primarily without profit but still able to earn income (money) from collecting fees and service charges according to the mission specified by law which was the autonomy under supervision in action which is regarded as a unique function of a public organization. However, this study found some problems arising from the autonomy of public organizations that may caused by ignorance and misunderstandings of the importance of the autonomy of public organizations or there are no sufficient scope or minimum standards important matters, affecting how public services performance. Therefore, if those involved realize, understand, and value the autonomy of public organizations or establish a minimum scope or standard for conducting important matters without affecting the principle of autonomy. It will result in effective public services performances.

Keywords: Public Organizations, Public Services, Autonomy

1. บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ¹ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principle of Equality) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principle of Continue) และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principle of Adaption)² แต่ด้วยสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้การบริหารจัดการรูปแบบเดิมมีข้อจำกัดหลายประการและไม่เหมาะสม รัฐจึงพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการ โดยการจัดระบบโครงสร้างและรูปแบบการบริหาร และปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงาน โดยแบ่งหน่วยงานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่³ และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อันเป็นการกระจายอำนาจทางด้านการกิจการจากส่วนราชการให้แก่หน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ รวมถึงให้ภาคเอกชนสามารถร่วมจัดทำบริการสาธารณะได้ในบางกรณี

กล่าวเฉพาะองค์กรมหาชน (Public Organization) เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Service) มีรูปแบบและโครงสร้างแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ⁴ โดยระบบองค์กรมหาชนถือได้ว่าเป็นนวัตกรรม (Innovation)⁵ ที่แก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ได้รับงบประมาณแผ่นดิน และปฏิบัติการโดยไม่แสวงหาผลกำไรเป็นหลัก (Non-Profit Organization) แต่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการได้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่องค์กรมหาชนสังกัด และเหมาะสำหรับภารกิจของรัฐสมัยใหม่⁶ ซึ่งลักษณะของความเป็นอิสระข้างต้น ถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรมหาชน

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระทางด้านการบริหาร คือ มีอิสระจากการควบคุมอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาลส่วนกลาง 2) ความเป็นอิสระด้านการใช้ทรัพยากร คือ มีอิสระจากการควบคุมทาง

¹ Ibnu Affan et al, “Public Service: The Principle of Equality, Neutrality, and Participation,” *Journal of critical reviews* 7 no.8 (August 2020): 2051-2052.

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 43–52.

³ สุวิทย์ อมรพรรัตนกุล และคณะ, *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553), สรุปสาระสำคัญ.

⁴ วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ, *การประเมินผลองค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 86.

⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, *องค์กรมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), 1.

⁶ เอกวิทย์ มณีธร, *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนของไทย* (คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549), 183. (เอกสารคำสอน).

ทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากร เป็นต้น และ 3) ความเป็นอิสระด้านการเมือง คือ ประชาชนในท้องถิ่นต้องสามารถสรรหาและคัดเลือกตัวแทนจากภายในชุมชนตนเองเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการได้ด้วยตนเอง⁷ อย่างไรก็ตาม **หลักความเป็นอิสระข้างต้น เป็นความอิสระที่มีเงื่อนไข มีขอบเขต อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และตรวจสอบได้ มิใช่ความเป็นอิสระตามอำเภอใจ** โดยถือเป็นคุณค่าสำคัญตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งไม่ใช่เรื่องการแยกอำนาจอิสระออกจากรัฐตามแนวคิดอำนาจอธิปไตย รวมถึงมิใช่หลักการที่สมบูรณ์ของตัวเอง หากแต่มีลักษณะที่ผันแปรได้ตามระดับของความเป็นอิสระ (Degree of Autonomy) ดังนั้น ความเป็นอิสระจะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับระดับของการควบคุมในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากความเป็นอิสระและการควบคุมถือเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน⁸ หลักความเป็นอิสระจึงใช้กับหน่วยงานของรัฐตามโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร⁹ ที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจ¹⁰ ซึ่งเป็นหลักการทำนองเดียวกันกับความ เป็นอิสระตามลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ผู้เขียนจึงนำหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ในการวิเคราะห์กับความเป็นอิสระขององค์การมหาชนที่ใช้ความเป็นอิสระเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นหน่วยงานทางปกครองเหมือนกัน¹¹ เพื่อให้เห็นว่าหลักความเป็นอิสระเป็นหลักสากล มีขอบเขต มีกลไกการตรวจสอบและมีความหมายชัดเจนในทางปฏิบัติ จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นจากความไม่ตระหนัก หรือความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน หรือความเข้าใจผิด ในการใช้ความเป็นอิสระขององค์การมหาชน

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทย ปัจจุบันจัดตั้งขึ้นได้ 2 รูปแบบ¹² ได้แก่ 1) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งจัดตั้งขึ้นก่อน พ.ศ. 2542 เป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐให้แยกออกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีการปฏิบัติภารกิจ มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และมีลักษณะร่วมอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันกับแนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ไม่ได้เรียกชื่อว่า “องค์การมหาชน” เช่น

⁷ วสันต์ เหลืองประภัสสร, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดที่ 5 เรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), 7.

⁸ เรื่องเดียวกัน, 8.

⁹ โครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ประกอบไปด้วย 1) ส่วนราชการ (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) 2) รัฐวิสาหกิจ 3) องค์การมหาชน และ 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษ

¹⁰ หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีลักษณะของการกระจายอำนาจด้านพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีลักษณะที่ของการกระจายอำนาจด้านกิจการ คือ องค์การมหาชน

¹¹ หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง

¹² สุวิทย์ อมรพันธุ์นกุล และคณะ, *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*, 9.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น และ 2) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ต้องการให้แยกออกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีการปฏิบัติการกิจเฉพาะด้าน มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และเรียกชื่อต่อท้ายชื่อองค์กรว่า “องค์การมหาชน”¹³ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นต้น

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ จะตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นรายกรณี แต่เมื่อมีความต้องการบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ที่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง ประกอบกับองค์กรรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด รวมถึงมีการศึกษาถึงองค์การบริหารที่เป็นอิสระของต่างประเทศ ทำให้มีการจัดระบบโครงสร้างองค์กรภาครัฐ และนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อันมีลักษณะเป็นเสมือน “กฎหมายกลาง” สำหรับจัดตั้งหน่วยงานบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยมีกลไกการบริหารจัดการองค์กร การบริหารจัดการทรัพยากรทรัพย์สินและงบประมาณเหมือนกัน ซึ่งภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ องค์การมหาชนจึงถูกจัดตั้งโดยกฎหมายฉบับนี้แทนการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะโดยปริยาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาเฉพาะองค์การมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีจำนวนรวม 37 แห่ง¹⁴ หรือ 37 ภารกิจ ซึ่งจำแนกเป็น 3 กลุ่ม¹⁵ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน กลุ่มที่ 2 กลุ่มบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ และกลุ่มที่ 3 กลุ่มบริการสาธารณะทั่วไป¹⁶ โดยถูกจัดตั้งภายใต้แนวความคิด เจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ให้คล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ กำหนดให้มีภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และอิสระในการบริหารจัดการ ภายใต้การกำกับดูแล ส่งผลให้องค์การ

¹³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “รายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ,” <https://po.opdc.go.th/content/MT10>, สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565.

¹⁵ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ (ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการ) ขององค์การมหาชน

¹⁶ องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะก่อนปี พ.ศ. 2542 หากพิจารณาถึงลักษณะร่วมกันของแต่ละองค์กรกับการจำแนกกลุ่มองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะพบว่าแต่ละองค์กรมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเหมือนกัน และอาจจัดเข้ากลุ่มได้ในแต่ละกลุ่มขององค์การมหาชนทั้ง 3 กลุ่ม ดังกล่าว เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจจัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 กลุ่มพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย อาจจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 กลุ่มบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย อาจจัดอยู่ในกลุ่มที่ 3 กลุ่มบริการสาธารณะทั่วไป เป็นต้น

มหาชนแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการเป็นของตนเอง จนอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจากการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเด็นที่สำคัญบางประการ เช่น การปฏิบัติภารกิจที่ขาดการกำกับและตรวจสอบ การบริหารจัดการภายในองค์กรเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล และกลไกการบังคับบัญชาที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตนเอง การบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณที่สามารถบริหารจัดการได้ภายในองค์กรจนส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล กลไกการตรวจสอบการบริหารจัดการองค์กรที่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมายลำดับรองที่ไม่ถูกต้องตรวจสอบทั้งในเชิงรูปแบบ คุณภาพ และปริมาณ เป็นต้น

2. การจัดตั้งองค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระ

เพื่อลดข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงมีการศึกษาหาแนวทางในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งแนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระในประเทศที่มีโครงสร้างและการจัดระบบองค์กรภาครัฐคล้ายคลึงกับประเทศไทย¹⁷ คือ ประเทศฝรั่งเศส และแนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารในประเทศที่พยายามปรับระบบโครงสร้างภาครัฐโดยการปรับเปลี่ยนกลไกภายในของภาคราชการและมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่ที่มีความเป็นอิสระ¹⁸ คือ ประเทศอังกฤษ

ประเทศฝรั่งเศส มีการจัดตั้งองค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระ เป็นองค์กรของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากระบบราชการ ภายใต้ชื่อภาษาฝรั่งเศสที่เรียกว่า *Établissement Public* แปลว่า องค์กรมหาชนอิสระ หรือองค์การมหาชน¹⁹ หรือองค์กรสาธารณะ²⁰ โดยเริ่มก่อตั้งหลังจากการปฏิวัติใน ค.ศ. 1789 และมีการอธิบายถึงองค์ประกอบไว้ 3 ประการ คือ 1) เป็นนิติบุคคลมหาชนแยกจากส่วนราชการ 2) เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน และ 3) จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน²¹ นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุของการก่อตั้งอีก 4 ประการ คือ 1) ต้องการความเป็นอิสระและเป็นหลักประกันที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ 2) เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสมและเท่าทันต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีความสามารถในการใช้งบประมาณ มีระบบบัญชีที่ยืดหยุ่นไม่ต้องใช้ระบบเดียวกับส่วนราชการ 3) มีเสรีภาพในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานมากกว่าการอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาโดยตรงของ

¹⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543), 108.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ โกคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 6 (สิงหาคม 2, 2530): 309. ใน สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 108–109.

²⁰ อิสระ นิติทัศน์ประกาศ, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), 88. ใน สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 109.

²¹ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 59.

องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และ 4) เพื่อให้มีบุคลากรที่เหมาะสมกับภารกิจ และมีสถานะพิเศษแตกต่างไปจากสถานะของข้าราชการ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ตลอดจนเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจได้โดยไม่ต้องอิงกับระบบราชการ²² โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) องค์การมหาชนอิสระทางปกครอง 2) องค์การมหาชนอิสระในทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และวิชาชีพ และ 3) องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า

จากลักษณะข้างต้น พบว่า พัฒนาการและวัตถุประสงค์มีความชัดเจนในเชิงองค์ประกอบ มีการอธิบายถึงสาเหตุของการจัดตั้ง มีการจัดแบ่งประเภทอย่างชัดเจน เพื่อให้แตกต่างไปจากส่วนราชการทั่วไป นำมาสู่ความเป็นอิสระในทางงบประมาณ บุคลากร มีความเป็นนิติบุคคลมหาชน มีอำนาจมหาชนที่จะใช้บังคับต่อประชาชน และเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ภายใต้การกำกับดูแล แต่ความเป็นอิสระเช่นว่านี้ เป็นเพียงความเป็นอิสระในรูปแบบ กล่าวคือ ความเป็นอิสระที่ได้รับการกำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่างจากความเป็นอิสระในทางเนื้อหาที่หมายถึง ความเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร²³

ประเทศอังกฤษ มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยราชการโดยจัดตั้งองค์กรบริหารที่เป็นอิสระ เรียกว่า หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากระบบราชการ เพราะในประเทศอังกฤษไม่ได้แยกระบบกฎหมายมหาชนออกจากระบบกฎหมายเอกชน โดยเป็นผลมาจากรายงานการศึกษาเรื่อง “Improving Management : The Next Steps” ซึ่งมีหลักการสำคัญในการจัดตั้ง 5 ประการ คือ 1) ต้องกำหนดภารกิจ ขอบเขต ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ดูแลเป็นลายลักษณ์อักษร และมีภารกิจของหน่วยงานที่ชัดเจน (Framework Document) 2) หัวหน้าผู้บริหารต้องไม่เป็นข้าราชการ และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในสัญญาจ้าง และเป็นผู้รับผิดชอบทำขอบเขตภารกิจของหน่วยงานร่วมกับหน่วยราชการผู้ดูแล รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหารหน่วยงาน 3) ต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้าผู้บริหารมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้และสิ้นสุดลงในระดับของหน่วยงาน โดยหัวหน้าผู้บริหารจะมีความเป็นอิสระในการจัดวางระบบงานและการบริหารทรัพยากร การจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนงบประมาณ 4) บุคลากรจะยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการ และจะโอนจากส่วนราชการที่สังกัดเดิมไปปฏิบัติงานที่หน่วยบริหารพิเศษก็ได้ และมีโอกาสได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติมขึ้น และ 5) มีการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในลักษณะของดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Indicator) โดยคำนึงถึงผลของการปฏิบัติงาน

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ,” *วารสารนิติศาสตร์* 19, น.14 (ธันวาคม 2532): 62–63.

²³ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 63-64.

(Output) ที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อที่จะนำมาประเมินประสิทธิภาพของหัวหน้าผู้บริหารงานตามกรอบระยะเวลา โดยหน่วยงานแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบ²⁴ นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ เป็นการสร้างรูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้มีทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งในการพัฒนาบริหารงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว เพื่อรองรับภารกิจของรัฐด้านการให้บริการแก่สังคมและประชาชน โดยแยกลักษณะงานซึ่งรัฐจำเป็นต้องดำเนินการออกมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารกึ่งอิสระ (Semi Autonomous) อยู่ภายใต้สังกัดและการกำกับดูแลของกระทรวง/กรม²⁵

จากลักษณะข้างต้น พบว่า มีจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนว่ามุ่งที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทและการปฏิบัติงานภายในระบอบราชการที่เป็นอยู่ โดยการเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานจากรูปแบบของกระทรวงและกรม ออกมาเป็นส่วนราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานบริหารพิเศษที่มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่ไม่ได้มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีระบบการประเมินประสิทธิภาพที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติภารกิจในเรื่องของการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้น องค์การบริหารที่มีความเป็นอิสระ หรือองค์กรของรัฐ หรือองค์การมหาชน หรือหน่วยงานบริหารพิเศษ ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ต่างก็ล้วนเป็นชื่อเรียกลักษณะขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา ลดข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และมีภารกิจเฉพาะด้าน โดยมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ กล่าวคือ มีความเป็นอิสระหรือเน้นที่ความคล่องตัวในรูปแบบ มีหน้าที่เฉพาะด้านที่มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีอำนาจบริหารจัดการองค์กร งบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สิน ภายในองค์กรของตนเอง ทั้งนี้ ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์กรของรัฐ จึงไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างไร้ขอบเขต

สำหรับประเทศไทย องค์การบริหารที่มีความเป็นอิสระมีพัฒนาการแบ่งได้ 3 ช่วง²⁶ ได้แก่ ช่วงที่หนึ่ง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การของรัฐ และกำหนดให้หน่วยงานนอกจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่แยกเป็นอิสระ เช่น ศุภสภา เป็นต้น โดยเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และเริ่มมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2533²⁷ ช่วงที่สอง หลัง พ.ศ. 2533 การจัดตั้งองค์กรมีการระบุชัดเจนว่าให้เป็น “องค์การของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” อันเป็นการก่อตั้งระบบองค์การมหาชนอิสระขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก และเป็นจุดแบ่งยุคสมัยขององค์การมหาชนอิสระที่ได้ปรากฏอยู่ในรายชื่อของส่วนราชการที่อยู่ในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และ

²⁴ Cabinet Office, “Executive Agency: A Guild for Departments,” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690636/Executive_Agencies_Guidance.PDF, accessed November 20, 2022.

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 67.

²⁶ วุฒิสภา ดันไชย และคณะ, *การประเมินผลองค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ*, 87–88.

²⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, *รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), 41.

มิได้มีลักษณะของการดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นต้น แต่การดำเนินการเหล่านี้ก็ยังคงเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร และยังไม่มีการจัดระเบียบในทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรเหล่านี้²⁸ และช่วงที่สาม หลัง พ.ศ. 2542 ที่มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทนี้ จึงเรียกว่าองค์การมหาชน และเป็นที่ยอมรับในฐานขององค์การของรัฐประเภทที่สาม ปัจจุบันการจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถจัดตั้งได้ 2 รูปแบบ คือ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

กล่าวเฉพาะองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการที่ต้องการให้มีหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ เนื่องจากต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง²⁹ โดยมีข้อคำนึงสำคัญ³⁰ คือ 1) ยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานของรัฐ 2) ยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพ และ 3) ป้องกันเหตุผลความจำเป็นแฝงเร้นอื่น ๆ

ความเป็นอิสระดังกล่าวทำให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ เช่น การกำหนดสายการบังคับบัญชา การกำหนดสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติงาน การกำหนดกฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคล กฎเกณฑ์การงบประมาณ ระบบบัญชีและการเงิน และการกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์การมหาชน เป็นต้น³¹

จากลักษณะข้างต้น พบว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยไม่เหมือนกับของประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศอังกฤษโดยตรง หากแต่เป็นการประยุกต์ในเรื่องที่เหมาะสมกับประเทศไทย กล่าวคือ ในส่วนที่เหมือนกับประเทศฝรั่งเศส จะมีเรื่องความเป็นนิติบุคคลขององค์กร เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีระบบบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่น มีการกำกับดูแลภายใต้กระทรวง มีอิสระในการคัดเลือกบุคลากร และมีการจำแนกกลุ่มองค์การมหาชน โดยในส่วนที่เหมือนกับประเทศอังกฤษ จะมีเรื่องการเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของส่วนราชการ มีโครงสร้างที่ไม่ได้แยกต่างหากออกจากส่วนราชการแบบเด็ดขาด และมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ องค์การมหาชนของประเทศไทย จะมีส่วนที่ไม่เหมือนกับประเทศฝรั่งเศส ในเรื่องประเภทของกลุ่มที่จำแนกกลุ่มองค์การมหาชน และความเป็นเอกเทศแยกออกจากรัฐ โดยส่วนที่ไม่เหมือนกับประเทศอังกฤษ ในเรื่องความเป็นนิติบุคคลขององค์กร

²⁸ เรื่องเดียวกัน, 47-48.

²⁹ กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., *ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), 4.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, 12-13.

³¹ เรื่องเดียวกัน, 17-18.

การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยสะท้อนอิทธิพลทางความคิดของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่มีส่วนในการนำไปสู่การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะในเรื่องภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน มีความเป็นอิสระ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล แต่ไม่ได้เป็นการนำเอาแบบอย่างของประเทศใดประเทศหนึ่งมาเป็นของประเทศไทยทั้งหมดเป็นการเฉพาะ เนื่องจากโครงสร้างของระบบองค์กรภาครัฐของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน และมีข้อจำกัดในการปรับตัวที่ไม่อาจเลียนแบบอย่างกันได้ ดังนั้น จึงนำเอาลักษณะที่สามารถแก้ไขปัญหาที่ประสบความสำเร็จและเหมาะสมกับลักษณะของประเทศไทย มาปรับใช้เป็นแนวทางให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศไทย³²

จากการศึกษาลักษณะขององค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย รวมทั้งลักษณะของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าความเป็นอิสระ เป็นหัวใจสำคัญของหน่วยงานบริหารอิสระ ที่สะท้อนผ่านเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานของแต่ละประเทศ ทำให้องค์กรสามารถบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว เท้าทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชน ซึ่งในกรณีขององค์การมหาชนในประเทศไทย อาจจัดกลุ่มความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระด้านการจัดทำภารกิจ กล่าวคือ ได้รับเอกสิทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม และสามารถกำหนดทิศทาง นโยบาย กลไก และวิธีการในการดำเนินการได้โดยอิสระและคล่องตัว

2. ความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการองค์กร กล่าวคือ มีอำนาจในการจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล การกำหนดสายบังคับบัญชา

3. ความเป็นอิสระด้านการจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ กล่าวคือ มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ รวมทั้งสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ซึ่งเป็นการหารายได้ส่วนหนึ่งจากการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชน

4. ความเป็นอิสระด้านการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ มีกลไกการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระ โดยสามารถกำหนดคุณสมบัติ การสรรหา การคัดเลือก ผู้ตรวจสอบภายใน ส่วนการตรวจสอบภายนอกสามารถดำเนินการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง. แล้วเท่านั้น

5. ความเป็นอิสระด้านการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการปฏิบัติการกิจ กล่าวคือ สามารถจัดทำกฎหมายลำดับรองได้โดยมีบทอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง แต่ในส่วน of รายละเอียด รูปแบบ วิธีการ เป็นสิทธิขององค์การมหาชนที่จะเป็นผู้กำหนดได้ด้วยตนเอง

³² สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, 68-70.

หลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชนข้างต้น มีลักษณะเดียวกันกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ครอบคลุมความเป็นอิสระด้านการบริหาร ด้านการใช้ทรัพยากร และด้านการเมือง โดยในองค์การมหาชนผู้เขียนขอเรียกว่า อิสระด้านการกิจ ด้านการบริหารจัดการองค์กร ด้านทรัพย์สินและงบประมาณ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และด้านการตรากฎหมายลำดับรอง

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระเป็นหลักการที่ได้ไว้ขอบเขต หรือไม่มีการตรวจสอบ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้ใช้ความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง และป้องกันมิให้ความเป็นอิสระถูกใช้เป็นช่องว่างในการใช้ดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจไปในทางที่มีไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ

3. ปัญหาความเป็นอิสระบางประการขององค์การมหาชนในประเทศไทย

จากลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน หากมิได้มีการกำกับดูแลการใช้ความเป็นอิสระในเรื่องที่สำคัญให้มีความเหมาะสม ย่อมกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ปัญหาการกำหนดขอบเขตภารกิจขององค์การมหาชน

ภารกิจขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้กรอบความคิดทางกฎหมายว่า เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายใดด้านหนึ่งเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³³ และกำหนดถึงวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่หลักตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง

การกำหนดทิศทางนโยบาย กลไก และวิธีการในการดำเนินการ ประกอบด้วยระดับรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีอำนาจสั่งการให้ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือมติคณะรัฐมนตรี³⁴ ระดับคณะกรรมการองค์การมหาชน มีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมาย ทิศทาง บริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน³⁵ และระดับผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารจัดการกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการองค์การมหาชน³⁶ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การ

³³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5.

³⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 43.

³⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24 และมาตรา 24/1.

³⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 31 และมาตรา 32.

มหาชน (กพม.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางให้ความเห็นชอบในเรื่องนโยบาย ทิศทาง และหลักเกณฑ์กลางต่าง ๆ รวมถึงยังมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ทำหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของ กพม.³⁷ โดยรวบรวมข้อมูล มติ คณะรัฐมนตรี หนังสือตอบข้อหารือ และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นการสร้างองค์ความรู้ เพื่อเผยแพร่ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจให้กับขององค์การมหาชน

ดังนั้น บุคคลและคณะบุคคลในแต่ละระดับจึงเป็นผู้กำหนดตั้งแต่ระดับนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากหน่วยงานภายนอก อันบ่งบอกถึงลักษณะความเป็นอิสระ ความคล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยน ปรับปรุง ให้เท่าทันต่อสถานการณ์ และจะนำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน และสามารถควบคุมผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งสามารถระดมทรัพยากร หรือแม้กระทั่งสามารถแสวงหารายได้ และช่วยลดภาระในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน สามารถสร้างนวัตกรรม สามารถปรับโครงสร้างการให้บริการได้หลากหลายรูปแบบ สามารถดำเนินการร่วมกับภาคประชาชนหรือองค์กรภาคเอกชน โดยอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานกับระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติได้อย่างคล่องตัว³⁸

ส่วนกลไกการกำกับดูแลองค์การมหาชน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการควบคุมองค์การมหาชน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำแนวทางการควบคุมกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งเป็นทั้งแนวทางที่ต้องปฏิบัติและแนวทางที่เป็นคำแนะนำ³⁹ ซึ่งแนวทางนี้ถูกใช้เป็นเพียงกรอบ แต่ไม่สามารถวัดผลหรือทำให้ทราบได้ว่าองค์การมหาชนได้ปฏิบัติตามกรอบตามภารกิจในการจัดตั้งหรือไม่ และแม้คณะรัฐมนตรีจะมีการกำหนดเกี่ยวกับการประเมินองค์การมหาชนประจำปี ตามมาตรา 42 ของกฎหมายองค์การมหาชน ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำกรอบการประเมินองค์การมหาชน⁴⁰ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Performance Perspective) และการประเมินศักยภาพการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Potential Perspective) แต่ก็ยังมีอาจวัดผลในแง่ของความครบถ้วนในการปฏิบัติภารกิจเช่นกัน รวมทั้งในรายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

³⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5/1.

³⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 12–13.

³⁹ กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น สำนักงาน ก.พ.ร., แนวทางการควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน (กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2561), 1–2.

⁴⁰ กรอบการประเมินองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.

ราชการ⁴¹ เช่น รายงานผลการประเมินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ก็ยังมิได้วัดผลในแง่ของ ความครบถ้วนในการปฏิบัติภารกิจเช่นกัน เป็นต้น

ฉะนั้น องค์การมหาชนจึงมีอิสระ โดยมีได้มีเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการ กำหนดภารกิจ ทำให้สามารถเลือกหรือไม่เลือกปฏิบัติภารกิจ หรือปฏิบัติมาก-น้อย ต่อเนื่อง หรือไม่ต่อเนื่องได้ แต่ในทางตรงกันข้าม การไม่มีเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำ ส่งผลให้เกิดการใช้ ดุลพินิจที่หลากหลายในการปฏิบัติภารกิจ ประกอบกับกลไกการกำกับดูแลข้างต้น ยังไม่ ครอบคลุมในมิติที่สำคัญที่จะสามารถวัดผลได้ว่าได้ใช้ดุลพินิจในการจัดทำภารกิจที่ตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนอย่างครบถ้วนและแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การไม่ตระหนักใน ความสำคัญของความเป็นอิสระ และอาจเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าสามารถกำหนดเพิ่ม ลด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงภารกิจได้โดยอิสระอย่างไร้กรอบและวัตถุประสงค์ที่จะวัดได้ว่าเป็น ภารกิจที่จัดทำเพื่อบริการสาธารณะอย่างแท้จริง เพราะไม่มีรายละเอียดของกรอบและขอบเขต ที่สามารถกำกับตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังเคยมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอให้ปฏิรูปองค์การ มหาชนในเรื่องของการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณะให้เทียบเคียงกับระดับ สากล รวมถึงพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าอย่างต่อเนื่อง โดยให้กำหนดเป็น ตัวชี้วัดและแนวทางที่เทียบเคียงมาตรฐานสากล⁴² อันสะท้อนถึงการกำหนดภารกิจ ทั้งใน หลักเกณฑ์การประเมินผลที่ใช้กับทุกองค์การมหาชน ซึ่งมีองค์ประกอบการประเมินผลในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง⁴³ ก็ยังมิมีการกำหนดให้ต้องอธิบายถึง ความต่อเนื่องของภารกิจในแต่ละปีงบประมาณ ที่สามารถเปรียบเทียบพร้อมอธิบายเหตุผลใน การกำหนดภารกิจ ปรับเปลี่ยน เพิ่ม ลด หรือยกเลิกภารกิจ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ส่งผลให้องค์การมหาชนใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระตามลักษณะเฉพาะข้างต้น

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะของมาตร ฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติภารกิจ โดยกำหนดเป็น “ตัวชี้วัด” เฉพาะในส่วนของวัตถุประสงค์ใน การจัดตั้งองค์กรที่บ่งบอกได้ถึงความต่อเนื่องของภารกิจในแต่ละปีงบประมาณ ที่สามารถ เปรียบเทียบพร้อมอธิบายเหตุผลในการกำหนดภารกิจ ปรับเปลี่ยน เพิ่ม ลด หรือยกเลิกภารกิจ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนดรูปแบบตัวชี้วัด โดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำระบบรองรับและเผยแพร่การรายงานผลตาม ตัวชี้วัด เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบและตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งเสริมให้การปฏิบัติภารกิจ

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “รายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ” <https://po.opdc.go.th/content/MT10>, สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565.

⁴² มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 ใน รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหาร ราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูปองค์การมหาชนและร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

⁴³ กรอบการประเมินองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งไม่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระอันเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์การมหาชน หากแต่เป็นการตอกย้ำถึงความเป็นอิสระที่สามารถกำกับตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้น และป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

3.2 ปัญหาอำนาจในการบริหารจัดการองค์กร

องค์การมหาชนมีความคล่องตัวสูงในการกำหนดโครงสร้างขององค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล และมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

การกำหนดโครงสร้างองค์กร มีความสำคัญต่อการดำเนินภารกิจ เพราะต้องการใช้ศักยภาพของบุคลากรที่ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันตามลักษณะงาน และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การจัดทำภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์จึงขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างขององค์กร⁴⁴ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างองค์กรได้รับการพัฒนามาโดยตลอดเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เทคโนโลยี ความก้าวหน้าในมิติต่าง ๆ ทำให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับตัวให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management : NPM) จึงถูกนำมาใช้เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานภาครัฐแบบเดิม โดยมีหลักการสำคัญ คือ การดำเนินการที่เน้นผล (Result-Based Management) มากขึ้น⁴⁵ และการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐให้ต่างไปจากเดิม โดยให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎ ระเบียบ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยเน้นถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ ทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคูณภาพเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน โดยนำเอาเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

จากแนวคิดข้างต้น ส่งผลต่อการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรของรัฐในประเทศไทย โดยเฉพาะกับองค์การมหาชน⁴⁶ ที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน หรือดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้บริบทของหลักการจัดระบบองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่⁴⁷ แต่การจัดโครงสร้างองค์การมหาชน ยังไม่มีการวัดผลได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นไปตามหลักการข้างต้นหรือไม่ อย่างไร

⁴⁴ อุบล วุฒิพรโสภณ, *วิชาทฤษฎีและพฤติกรรมองค์กร (Theory and organization Behaviors)* (คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2559), 2. (เอกสารประกอบการสอน).

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 35.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, 9.

⁴⁷ กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., *ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน*, 4-5.

ในส่วนของการบริหารทรัพยากรบุคคล ความมีอิสระในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์ การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงาน และอื่น ๆ ที่ประสงค์จะให้เกิดความคล่องตัวและสามารถปรับเปลี่ยนได้โดยไม่ติดขัดต่อระเบียบกฎหมายของทางราชการ แต่การให้อิสระจนไม่มีการกำกับตรวจสอบ ส่งผลให้เกิดการคัดเลือกบุคลากรที่ไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำ หรือหลักเกณฑ์ที่ควรต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการให้อิสระจนไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกตรวจสอบ ย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในนิติฐานะของการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การคงความเป็นอิสระและคล่องตัวเป็นสิ่งสำคัญ แต่ควรมีการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจให้อยู่ในมาตรฐานขั้นต่ำเดียวกัน

ในส่วนของสายบังคับบัญชาภายในองค์กรที่สามารถกำหนด ยกเลิก เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลง แก้ไข ได้โดยไม่ต้องผ่านองค์กรใด ส่งผลให้สายบังคับบัญชาและการปฏิบัติงานขาดระบบที่ชัดเจน กระทบต่อการใช้อดุลพินิจ และการตรวจสอบขั้นตอนการใช้อดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งทางปกครอง และการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

อำนาจดังกล่าว เป็นลักษณะหนึ่งของความอิสระที่ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องคำนึงประกอบการใช้อดุลพินิจ นำไปสู่การใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ต้องคำนึงถึงกรอบและมาตรฐานใด ๆ หรือจะเลือกคำนึงถึงกรอบหรือมาตรฐานใด ๆ ก็ได้ อันเป็นความเข้าใจความเป็นอิสระที่คลาดเคลื่อน เพราะความเป็นอิสระมีเพื่อประสิทธิภาพ และต้องสามารถกำกับตรวจสอบการใช้อดุลพินิจนั้นได้

โดยในประเด็นข้างต้น มีตัวอย่างของการใช้อดุลพินิจและเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาท กล่าวคือ ศาลปกครองกลางเพิกถอนประกาศสถาบันส่งเสริมศิลปหัตถกรรมไทย (องค์การมหาชน) จากกรณีที่คณะบุคคลขององค์การมหาชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นการใช้หลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชน⁴⁸

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดให้มี “กระบวนการรายงานข้อมูล” เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร จำนวนบุคลากร วิธีการจัดสรรบุคลากร ระยะเวลาการครองตำแหน่ง และลำดับขั้นการบังคับบัญชา อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และสามารถวัดเปรียบเทียบย้อนหลังได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้อง รับทราบถึงความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งรายงานข้อมูลไปยัง กพม. เพื่อทราบ และให้สำนักงาน ก.พ.ร. จัดเก็บข้อมูลและเปิดเผยต่อสาธารณชน

⁴⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ บ.62/2566 คดีหมายเลขแดงที่ บ.46/2566.

3.3 ปัญหาการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ

การปฏิบัติภารกิจให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากองค์การมหาชนไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก และไม่ถูกควบคุมการใช้จ่าย อีกทั้งไม่ต้องส่งเงินรายได้หรือเงินเหลือจ่ายคืนกระทรวงการคลัง ทำให้มีทรัพย์สินสะสม⁴⁹ ซึ่งคณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ นอกจากนี้ อาจมีรายได้จากการดำเนินการโดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่าง ๆ

องค์การมหาชนจึงมีอิสระในด้านการบริหารจัดการทรัพย์สิน⁵⁰ ที่จะกำหนดนโยบาย ให้ความเห็นชอบ อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน บริหารจัดการทางการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์กรได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ การจัดระบบการเงิน และการวางแผนการเงินระยะยาว การรายงานการเงินหรือการบัญชี การบริหารจัดการทรัพย์สิน และการตรวจสอบทางการเงิน⁵¹

จากลักษณะข้างต้น ส่งผลให้อำนาจในการกำหนดนโยบาย แนวทาง รูปแบบ ขั้นตอน เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน การใช้จ่ายการเงิน และการงบประมาณภายในองค์กรได้ด้วยตนเอง ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การมหาชนหรือคณะกรรมการองค์การมหาชนจึงต้องยึดมั่นในหลักการจัดตั้งองค์การมหาชนด้วย⁵² แม้ว่า กพม. จะกำหนดแนวทางในการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณไว้แล้วก็ตาม แต่เป็นเพียงการกำหนดเฉพาะเรื่องของโครงสร้างของการเงิน การบัญชี และงบประมาณเท่านั้น⁵³ ส่วนรายละเอียดในการบริหารจัดการยังคงเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการองค์การมหาชนว่า จะให้ความสำคัญในเรื่องของทรัพย์สินและงบประมาณขององค์กรมากน้อยเพียงใด จนอาจทำให้เป็นโอกาสหรือขาดโอกาสในการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชน เช่น การพิจารณาเรื่องการลงทุนระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

การจัดการทรัพย์สินและงบประมาณดังกล่าว สะท้อนให้เห็นเด่นชัดในหลักความเป็นอิสระที่มีอำนาจโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบในการดำเนินการจากหน่วยงานหรือบุคคลใดภายนอกองค์กรก่อน ส่งผลให้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ ไม่มีกรอบและขอบเขตใน

⁴⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 14.

⁵⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24.

⁵¹ เทียนฉาย กิระนันท์, “อีกหนึ่งแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ,” ใน 40 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี 14 กุมภาพันธ์ 2542 (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), 170–171.

⁵² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน, 19.

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แนวทางการจัดทำข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการเงินการบัญชี และงบประมาณ,” <https://po.opdc.go.th/content/MTU2Nw>, สืบค้นเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2565.

ลักษณะของเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องปฏิบัติตาม นำไปสู่การไม่คำนึงหรือไม่ตระหนักถึงความสำคัญ และความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจและงบประมาณในภาพรวมของประเทศ

โดยในประเด็นนี้ มีตัวอย่างของการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงาน การศึกษา อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่งบประมาณขององค์การมหาชนที่ได้รับ ไม่สามารถ ติดตาม และเร่งรัดการใช้จ่ายได้ตลอดเวลาเหมือนกับหน่วยงานของรัฐอื่น เพราะองค์การ มหาชนสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระ ไม่ต้องนำส่งงบประมาณเหลือจ่ายคืนคลัง อีกทั้งสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินได้ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดระเบียบ การจัดการ องค์การ การเงิน การบัญชี การบริหารบุคลากร และการจัดสวัสดิการ⁵⁴

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดเป็น “คู่มือการบริหารจัดการ ทรัพย์สินและงบประมาณและการลงทุน” ที่ใช้กับทุกองค์การมหาชนในลักษณะของขั้นต่ำที่ ต้องดำเนินการ โดยในคู่มือต้องกำหนดกลไกที่สำคัญ คือ 1) ให้การจัดการทรัพย์สินและงบ ปรมาณและการลงทุนขององค์การมหาชนดำเนินการในรูปแบบของคณะบุคคล ซึ่งอย่างน้อย ต้องประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการเงินการคลัง และผู้ที่มี ความเชี่ยวชาญด้านการเงินการลงทุน 2) กำหนดขั้นตอนให้มีการพิจารณาข้อเสนอคณะ กรรมการองค์การมหาชน และ 3) ให้มีการรายงานการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ และการลงทุนขององค์การมหาชน โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี และให้สำนักงาน ก.พ.ร. เปิดเผยสถานะของทรัพย์สินและงบประมาณและการ ลงทุนขององค์การมหาชนต่อสาธารณชน

3.4 ปัญหากลไกการตรวจสอบองค์การมหาชน

การตรวจสอบองค์กรเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการประเมินผลสัมฤทธิ์ เพื่อเป็น หลักประกันด้านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านการเงินและการบริหาร งาน⁵⁵ ที่จะสร้างความเชื่อมั่น ความโปร่งใสให้กับองค์กร และส่งเสริมการปฏิบัติงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยการเสนอรายงาน การให้คำปรึกษา รวมถึงเสนอแนะแนวทาง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ตรวจสอบองค์การมหาชนที่ต้องให้ทุกองค์การมหาชนต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับ เรื่องการเงิน การบัญชี และการพัสดุ⁵⁶ สำหรับองค์การมหาชนอาจแบ่งกลไกการตรวจสอบได้ 2 รูปแบบ คือ 1) การตรวจสอบภายในองค์การมหาชน โดยผู้ตรวจสอบภายใน คณะกรรมการ ตรวจสอบ คณะกรรมการองค์การมหาชน และรัฐมนตรีที่กำกับดูแลองค์การมหาชน และ

⁵⁴ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รายได้และการใช้จ่ายขององค์การมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563), ค.

⁵⁵ หนังสือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่ กค 0416.2/ว292 ลง วันที่ 24 กันยายน 2546 เรื่อง แนวปฏิบัติการ ตรวจสอบภายใน, 1.

⁵⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 39.

2) การตรวจสอบภายนอก โดย สตง. หรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชน แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสตง.⁵⁷

ในส่วนของการตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในมีความสำคัญและมีส่วน ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรนำไปสู่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ส่งเสริมให้เกิดการบันทึกบัญชีและรายงานความรับผิดชอบ (Accountability and Responsibility) ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักความโปร่งใส (Transparency) และสามารถ ตรวจสอบได้ (Auditability) ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิของการปฏิบัติงานของ องค์กร (Efficiency and Effectiveness of Performance) เป็นมาตรการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Check and Balance) และเป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Warning Signals)⁵⁸ โดยคณะกรรมการองค์การมหาชนจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงาน กำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นไปเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชน⁵⁹ และมีบทบาทในการวางกลไกการตรวจสอบองค์การมหาชน ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ⁶⁰ รวมถึงการกำหนดตำแหน่ง การกำหนด คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างได้เอง⁶¹ ทำให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอิสระ คล่องตัว สามารถคัดเลือกผู้ตรวจสอบภายในขององค์การมหาชนที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นไปตามความต้องการขององค์การมหาชนแห่งนั้น อีกทั้งยังสามารถพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบองค์การมหาชน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น อันเป็นการสะท้อนหลักความเป็นอิสระ เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งผู้ตรวจสอบภายในจะต้องทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบ เรื่องที่มีความสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้เหมือนกันทุกองค์กร เช่น การเงิน การบัญชี และการพัสดุ เป็นต้น แต่ในแต่ละองค์กรกลับมีวิธีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ วิธีการคัดเลือก วิธีการสรรหา รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป โดยเป็นอำนาจของ คณะกรรมการองค์การมหาชน จึงอาจส่งผลต่อการได้มาซึ่งผู้ตรวจสอบภายในที่มีมาตรฐานในการ ทำหน้าที่สำคัญดังกล่าว และส่งผลต่อมาตรฐานของระบบการตรวจสอบภายใน รวมทั้งส่งผล ต่อรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในที่มีหน้าที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมการ ตรวจสอบ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบก็ถูกแต่งตั้งโดยคณะกรรมการองค์การมหาชนเช่นกัน

⁵⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 40 วรรคสอง.

⁵⁸ หนังสือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่ กค 0416.2/ว292 ลงวันที่ 24 กันยายน 2546 เรื่อง แนวปฏิบัติการ ตรวจสอบภายใน, 1-2.

⁵⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 40/1.

⁶⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24 (ข). ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี 1 พฤศจิกายน 2565 ในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบองค์การมหาชน (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ การประชุม เบี้ยประชุม การประเมินผลงาน และการบังคับใช้

⁶¹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 40 (ข) (ค).

ในส่วนของการตรวจสอบภายนอก ต้องดำเนินการโดย สตง. หรือบุคคลภายนอก ที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง. แล้วเท่านั้น โดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้สอบบัญชีเอาไว้ และเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายขององค์การมหาชน คณะกรรมการองค์การมหาชนก็จะมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้สอบบัญชีที่มีคุณสมบัติหลักเกณฑ์ เสนอต่อ สตง. เพื่อให้ความเห็นชอบ ก่อนแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีขององค์การมหาชนแห่งนั้น กลไกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภายนอก โดยไม่มีการกำหนดขั้นตอน กระบวนการ หรือแม้กระทั่งข้อกำหนดให้ต้องรายงานต่อรัฐมนตรีที่กำกับทราบแต่อย่างใด เพราะไม่ได้มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่กระนั้น การใช้ดุลพินิจคัดเลือกผู้ตรวจสอบภายนอกที่แม้ สตง. จะเป็นผู้รับรองแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์อื่น ๆ กำกับการใช้ดุลพินิจ จนอาจส่งผลให้องค์การมหาชนเสนอผู้สอบบัญชีเจ้าเดิมซ้ำหลายปี หรืออาจพิจารณาเลือกบริษัทที่สามารถโน้มน้าวหรือถูกแทรกแซงการทำงานได้เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดห้ามเอาไว้ จนนำไปสู่ปัญหาการขัดต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อระบบการวัดผลที่มีประสิทธิภาพ มาตรฐานการตรวจสอบ จนกระทั่งอาจไม่ได้ประโยชน์ใด ๆ จากการตรวจสอบภายนอกเลย นอกจากนั้น ขั้นตอนและกระบวนการข้างต้น ต้องใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการด้วย

กลไกการตรวจสอบข้างต้น ทั้งในส่วนของการตรวจสอบภายนอกที่โดยหลักการต้องได้รับการตรวจสอบจาก สตง. อันถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ ที่ต้องมีกฎเกณฑ์และมาตรฐานในการตรวจสอบ จึงเป็นหลักประกันในการตรวจสอบได้ระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายให้อำนาจองค์การมหาชนที่จะได้รับการตรวจสอบภายนอกจากบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง. ซึ่งในส่วนของ สตง. มีเกณฑ์สำหรับการคัดเลือกบุคคลภายนอกที่จะได้รับความเห็นชอบ แต่ในส่วนของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการองค์การมหาชนในการเสนอบุคคลภายนอกให้ สตง. พิจารณาเห็นชอบ ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำไว้ และในส่วนของการตรวจสอบภายใน โดยหลักเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนเองที่จะกำหนดกลไก รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติ คัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้าย ภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งยังเปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยทั้ง 2 ส่วนของการตรวจสอบข้างต้น ยังไม่มีกรอบประกอบในการใช้ดุลพินิจที่เพียงพอ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้การใช้ดุลพินิจที่กว้างขวาง จนอาจไม่ให้ความสำคัญหรือตระหนักในความสำคัญของความเป็นอิสระเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบการเงิน บัญชี และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

สำหรับประเด็นนี้ มีตัวอย่างของการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของผู้ตรวจสอบภายใน เช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)⁶² และสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)⁶³ โดยต่างก็มีประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน ตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่มีความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวนี้ ต้องทำหน้าที่เดียวกันในระบบขององค์การมหาชน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม “หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (ฉบับปรับปรุง)” โดยกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ “ผู้ตรวจสอบภายใน” ในส่วนของหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ตรวจสอบภายในองค์การมหาชน โดย 1) กำหนดคุณสมบัติด้านความรู้ ความสามารถ หลักสูตรที่ผู้ตรวจสอบภายในจำเป็นต้องผ่านการอบรม และมีกระบวนการคัดเลือกผู้ตรวจสอบภายใน ที่เป็นกติกาดียวกันในทุกองค์การมหาชน เพื่อให้้องค์การมหาชนทุกแห่งมีมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่ใกล้เคียงกัน และในส่วนของผู้ตรวจสอบภายในอกให้มีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำเพิ่มเติมจากที่กำหนดอยู่ในระเบียบที่ สดง. กำหนด โดยให้มีการกำหนดจำนวนปีงบประมาณที่ผู้ตรวจสอบภายในจะสามารถตรวจสอบองค์การมหาชนใด้องค์การมหาชนหนึ่งต่อเนื่องกัน เพื่อให้การตรวจสอบได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบภายในอย่างแท้จริง โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3.5 ปัญหาการตรากฎหมายลำดับรองขององค์การมหาชน

กฎหมายเป็นกฎที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศหรือเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ⁶⁴ โดยในหน่วยงานภาครัฐ จะมีหลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน คือ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ รวมถึงการกำหนดอำนาจและหน้าที่แก่บุคคลที่จะใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น องค์การมหาชนจะดำเนินการใด ๆ ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจด้วยเช่นกัน รวมถึงในการออกกฎหมายลำดับรองด้วย

ภายใต้ลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ทำให้คณะกรรมการองค์การมหาชน และผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้อย่างอิสระ สามารถปรับเปลี่ยน ปรับปรุง แก้ไข รวมถึงการยกเลิกกฎหมายลำดับรอง ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า หรือขัดต่อกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องนั้นไว้แล้ว

⁶² ประกาศสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ที่ 4/2565 เรื่อง ขยายเวลารับสมัครสอบคัดเลือกผู้บรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่สถาบัน ตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน ลงวันที่ 25 มกราคม 2565

⁶³ ประกาศสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2565

⁶⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,” <https://dictionary.orst.go.th/>, สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2565.

กฎหมายลำดับรองดังกล่าว มีผลผูกพันทั้งภายในและภายนอกองค์กร ดังนั้น การร่างกฎหมายจึงต้องพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ ให้รอบคอบ เพื่อให้กฎหมายมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำคู่มือการร่างกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ที่ต้องมีความถูกต้องทั้งด้านโครงสร้าง เนื้อหา ถ้อยคำ และรูปแบบที่มีมาตรฐานเดียวกัน และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ได้จัดทำคู่มือการร่างกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเบื้องต้นในการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมไปถึงกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น โดยคู่มือดังกล่าวจึงเป็นเสมือน มาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำหลักเกณฑ์ในแต่ละระดับของการตรากฎหมาย แต่กระนั้น คู่มือดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับโดยตรงกับองค์การมหาชน เพียงแต่อาจถูกหยิบยืมมาใช้เป็นแนวทาง ในการร่างกฎหมายหรือการให้เหตุผลในเรื่องต่าง ๆ ในบางกรณี ประกอบกับปัจจุบัน กพม. ได้ กำหนดแนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับบางเรื่องให้องค์การมหาชนนำไปใช้เป็นแนวทาง หรือปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เช่น การปรับปรุงระเบียบว่าด้วยรถยนต์ ส่วนกลาง⁶⁵ เป็นต้น ทั้งนี้ แนวทางข้างต้นไม่ได้ถูกกำหนดทุกเรื่อง เพราะมีเช่นนั้นแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชนได้

ในการตรากฎหมายลำดับรองขององค์การมหาชนทั้งที่ไม่มีแนวทางกำหนดไว้ หรือแม้แต่ที่มีแนวทางกำหนดไว้ จะดำเนินการโดยคณะกรรมการองค์การมหาชน⁶⁶ และ ผู้อำนวยการองค์การมหาชน⁶⁷ สะท้อนให้เห็นว่า มีความเป็นอิสระในการตรากฎหมายลำดับรอง โดยไม่ถูกจำกัดหรือควบคุมตรวจสอบจากหน่วยงานกลางหรือผู้เชี่ยวชาญ ทั้งในเรื่องของ ปริมาณ คุณภาพ รวมทั้งโครงสร้าง รูปแบบ เนื้อหา ตลอดจนถ้อยคำของกฎหมายลำดับรอง แม้ว่าจะมีแนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับ ที่กำหนดโดย กพม. เพียงแค่บางเรื่องไว้ เพื่อ คงไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระ และปล่อยให้เป็นการใช้อำนาจและดุลพินิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งเอง แต่การให้อำนาจและใช้ดุลพินิจเช่นนั้น เมื่อกฎหมายลำดับรองมีผลใช้บังคับแล้ว ย่อมสร้างผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และทำให้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หรือลดลงจน ไม่ครอบคลุม หรือแม้กระทั่งปล่อยไว้จนล้าสมัยไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแต่ ละองค์การมหาชน อันอาจนำไปสู่ปัญหาการตีความ ปัญหาความสับสนและถกเถียง

อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง มีเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการ การกิจ มิใช่ความเป็นอิสระที่จะสามารถออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บท ซึ่งเป็นการกำหนดเพียงกรอบแห่งอำนาจ โดย มิได้มีการกำหนดรายละเอียด หรือขั้นตอน ในการออกกฎหมายลำดับรอง ทั้งยังไม่มีกรอบหรือ

⁶⁵ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว10 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2565 เรื่อง การปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการใช้ รถยนต์ส่วนบุคคลขององค์การมหาชน.

⁶⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24.

⁶⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 32.

มาตรฐานขั้นต่ำทำให้ในลักษณะของบทกำกับดูแล จนนำไปสู่ความเข้าใจผิดของการใช้ดุลพินิจในการตรากฎหมายลำดับรองว่าเป็นความเป็นอิสระที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บท แต่ในเนื้อหาและกลไกในกฎหมายลำดับรองอาจไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ รวมถึงความจำเป็นด้วย

โดยประเด็นนี้ มีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นที่มีความหลากหลาย ทั้งในเชิงรูปแบบและปริมาณ โดยอาจพิจารณาจากจำนวนกฎระเบียบที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะบนเว็บไซต์ของแต่ละองค์การมหาชน เช่น เว็บไซต์ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)⁶⁸ และเว็บไซต์ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)⁶⁹ เป็นต้น จะพบว่า เป็นองค์การมหาชนด้วยกัน แต่กลับมีรูปแบบและปริมาณของกฎหมายลำดับรองที่แตกต่างกัน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดเป็น “คู่มือการจัดทำระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชน” เป็นการเฉพาะ ที่ใช้กับทุกองค์การมหาชนในลักษณะของขั้นต่ำที่ต้องดำเนินการ โดยในคู่มือต้องกำหนดกลไกที่สำคัญ คือ 1) กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน ในการร่างระเบียบ ข้อบังคับ โดยกำหนดรูปแบบให้เหมือนกันในทุกองค์การมหาชน กำหนดขั้นตอนในการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ต้องผ่านบุคคล/คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น และความเห็นจากฝ่ายกฎหมายขององค์การมหาชน ก่อนที่ผู้มีอำนาจขององค์การมหาชนจะประกาศใช้บังคับ 2) ในการกำหนดเนื้อหา องค์การมหาชนต้องจัดทำเหตุผลความจำเป็นของระเบียบข้อบังคับฉบับนั้น ๆ เป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ แต่ละฉบับ โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนดคู่มือและรายละเอียดทั้งสองเรื่องข้างต้น โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงาน ก.พ.ร. เผยแพร่ข้อมูลระเบียบ ข้อบังคับ พร้อมเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำต่อสาธารณชน

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

องค์การมหาชนถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมขององค์กรภาครัฐ โดยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการจัดการบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า เพื่อให้ผู้รับบริการและประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพ ทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการได้อย่างคล่องตัว มีความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีความเป็นอิสระเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่เกื้อหนุนในการจัดทำภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่จากการศึกษาพบปัญหาบางประการที่เกิดจากการใช้ความเป็นอิสระ ที่อาจเกิดจากการขาดความตระหนักใน ความสำคัญของความเป็นอิสระ หรือ/และ ความเข้าใจความเป็นอิสระที่คลาดเคลื่อนไป หรือ/และ

⁶⁸ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), “กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง,” <https://web.codi.or.th/about-us/rules-and-regulations/>, สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566.

⁶⁹ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), “กฎหมาย / ระเบียบ / ข้อบังคับ,” <https://www.niets.or.th/th/catalog/view/112>, สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566.

ความเข้าใจผิดในการใช้ความเป็นอิสระ จนนำไปสู่การใช้ความเป็นอิสระในการจัดทำภารกิจที่ไม่อาจกำกับ ตรวจสอบ ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ความเป็นอิสระถูกใช้อย่างไร หลักการหรือขอบเขตไปในทำนองตามอำเภอใจ มีใช้อิสระเพื่อบริการสาธารณะและประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในทางตรงกันข้าม หลักความเป็นอิสระ ต้องมีหลักการ มีขอบเขต มีเหตุผล สามารถกำกับ ตรวจสอบได้ และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ดังนั้น หากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานมีความตระหนัก มีความเข้าใจ และให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระ และใช้ความเป็นอิสระเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง ก็จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจใช้การกำหนดเกณฑ์หรือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับกำกับการใช้ความเป็นอิสระเฉพาะในเรื่องที่สำคัญ เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติภารกิจ อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความตระหนัก สร้างความเข้าใจในหลักความเป็นอิสระขององค์กรมหาชนอีกทางหนึ่ง

4.2 ข้อเสนอแนะ

ควรสร้างความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก ในความเป็นองค์กรมหาชนให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งระบบอย่างจริงจัง และมีการเผยแพร่ชุดข้อมูลความรู้ในความเป็นองค์กรมหาชนให้กับสาธารณชน รวมทั้งควรมีการกำหนดมาตรการวัดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรมหาชนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในมิติที่สำคัญ

บรรณานุกรม

- กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร.. *ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548.
- กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น สำนักงาน ก.พ.ร.. *แนวทางการควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2561.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิทยูชน, 2560.
- วสันต์ เหลืองประภัสสร. *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดที่ 5 เรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. *การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” *วารสารนิติศาสตร์* 19, ฉ.4 (ธันวาคม 2532): 62–63.
- สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายได้และการใช้จ่ายขององค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “*แนวทางการจัดทำข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณ*.” <https://po.opdc.go.th/content/MTU2Nw>. สืบค้นเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2565.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “*รายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ*.” <https://po.opdc.go.th/content/MTI0>. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565.
- สุรพล นิติไกรพจน์. *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543.
- สุรพล นิติไกรพจน์. *รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.
- สุรพล นิติไกรพจน์. *องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542.

- สุวิทย์ อมรณพรัตนกุล และคณะ. *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553.
- อิสระ นิตินันท์ประกาศ. *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523, อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์. *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. 109.
- อุบล วุฒิพรโสภณ. *วิชาทฤษฎีและพฤติกรรมองค์การ (Theory and organization Behaviors)* (คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2559. (เอกสารประกอบการสอน).
- เทียนฉาย กีระนันท์. “อีกหนึ่งแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.” ใน *40 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี 14 กุมภาพันธ์ 2542*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป..
- เอกวิทย์ มณีธร. *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย*. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549. (เอกสารคำสอน).
- โกคิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส.” *วารสารกฎหมายปกครอง* 6 (สิงหาคม 2, 2530): 309, อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์. *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. 108–109.
- Cabinet Office. “Executive Agency: A Guild for Departments.”
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690636/Executive_Agencies_Guidance.PDF.
accessed November 20, 2022.
- Ibnu Affan et al. “Public Service: The Principle of Equality, Neutrality, and Participation,” *Journal of critical reviews* 7 no.8 (August 2020): 2051-2052.

พลวัตความมั่นคงในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตาก Border Security Policy in the dynamism of Tak Development Economic Zone

คมสันต์ นาควังไทร*, กฤษณ์ รักชาติเจริญ**
และดำรงศักดิ์ จันทโททัย***

โครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

**Khomsan Nakwangsai, Krish Rugchatjaroen
and Damrongsak Janthothai**

Doctor of Philosophy in Social Sciences Ramkhamhaeng University
Ramkhamhaeng Road, Huamark Subdistrict, BangKapi District, Bangkok
Email: khomsan_n@kpru.ac.th, krish.rug@outlook.com, drs2542@hotmail.com

Received: November 8, 2022

Revised: March 16, 2023

Accepted: March 20, 2023

บทคัดย่อ

แนวคิดความมั่นคงในสังคมปัจจุบันที่มีความเป็นพลวัตสูง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หากแต่ความมั่นคงชายแดนในปัจจุบันมิได้เป็นเพียงแนวคิดที่เป็นความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิมเพียงมิติเดียว และเมื่อกล่าวถึงการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่มีการส่งเสริมการค้าการลงทุนประกอบสถานการณ์ในพื้นที่ชายแดนที่มีความตึงเครียดแล้วนั้น ย่อมชี้ให้เห็นพลวัตในการบริหารจัดการรวมไปถึงกระบวนการนโยบายความมั่นคงที่จะมีการดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวทำให้ต้องมีการเปลี่ยนมุมมองและกระบวนการทัศน์ใหม่ซึ่งมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะทางของหน่วยงานด้านความมั่นคงหรือภาคราชการเพียงฝ่ายเดียว แต่มีการเพิ่มบทบาทภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายซึ่งเป็นเรื่องท้าทายต่อการพัฒนาและการบริหารจัดการชายแดนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและสอดคล้องกับสังคมนิเวศน์วัฒนธรรม

คำสำคัญ: นโยบายความมั่นคง, การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน, ในสังคมพลวัต

* นักศึกษาปริญญาเอก โครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

** รองศาสตราจารย์, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล อาจารย์ที่ปรึกษา.

*** รองศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง อาจารย์ที่ปรึกษา.

Abstract

The idea of security in today's highly dynamic society include economics, social and politics. Present border security was perceived in more than one- dimensional traditional security concept when it comes to the development of border economic areas promoting trade and investment of the high border tension area. The results indicated the dynamics between management and security policy processes. The implementation of policy in such areas requires not only a new perspective and paradigm shift that is not something specific to the security agencies or the government sector but also the increasing role of the civic sector in policy making which challenge to the development and effective management of borders in accordance with the socio-cultural development.

Keywords: Security Policy, border economic development, dynamic society

1. บทนำ/ความเป็นมา

ความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งที่ทุกประเทศในโลกต่างต้องการให้เกิดและดำรงอยู่ตลอดไป ประเทศชาติที่มั่นคงประชาชนต้องมีความอยู่รอดปลอดภัย ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าและสังคมมีความปึกแผ่น ชุมชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและยั่งยืนในอนาคต หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของโลกตามกระแสโลกาภิวัตน์ การเข้าสู่ส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนและการเปิดประเทศสู่ภายนอกจะเห็นได้ว่าความมั่นคงของชาติได้ขยายขอบเขตจากความอยู่รอดปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของประเทศเชื่อมโยงไปสู่มิติอื่น ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะมิติด้านการเมืองด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี

จากเป้าหมายการพัฒนาประเทศตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ¹ (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580) คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากร ธรรมชาติยั่งยืน” ที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้าง โอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งกำหนดขึ้น ภายใต้กรอบแนวคิด ความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัย เกราะ อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติ ได้ทุกรูปแบบ ควบคู่กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้กลไกการจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล และได้ตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ (1) ความสุขของประชากรไทย (2) ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ (3) ความพร้อมของกองทัพหน่วยงานด้านความมั่นคงและการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง (4) บทบาทและการยอมรับในด้านความมั่นคงของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ และ (5) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม แผนบูรณาการ

¹ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 10-11.

ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง² พ.ศ.2564 - พ.ศ.2565 จะเห็นได้ว่าการพัฒนาความมั่นคงของชาติจะมีการบูรณาการทั้งกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติ ได้ทุกรูปแบบ ควบคู่กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ภายใต้แผนการพัฒนาประเทศตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยใช้กลไกการจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือประเทศเพื่อนบ้านและ มิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล) ความท้าทายในการกำหนดและขับเคลื่อนแผนงานด้านความมั่นคงชายแดน (Border security)³ ซึ่งแต่เดิมเป็นเรื่องของการจัดการอำนาจอธิปไตยและเป็นการทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัย การจัดการภัยคุกคามในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบริเวณตามแนวชายแดน ทั้งเรื่องปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด การข้ามชายแดน การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แรงงาน และโรคระบาดที่เกิดจากการข้ามชายแดน เป็นต้น สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการใช้ทรัพยากรร่วมกันและความร่วมมือไม่ว่าจะเป็น การค้าชายแดนซึ่งมีการติดต่อค้าขายไม่ว่าจะเป็นทางการ โดยผ่านจุดผ่านแดนถาวร และช่องทางธรรมชาติ ซึ่งปัจจุบันจะมีลักษณะในการรักษาความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) ที่ครอบคลุมไปทุกมิติ ทั้งทางด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

ประกอบกับพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนด้านจังหวัดตาก นั้นมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ แต่ยังมีประสบปัญหาในลักษณะความมั่นคงที่ซับซ้อนและมีความเข้มข้นสูง เพราะนอกจากจะมีจุดผ่านแดนถาวรในด้านสะพานมิตรภาพไทย-พม่าทั้งสองแห่งแล้ว ยังมีแนวเขตแดนติดกับฝั่งประเทศพม่าระยะทางยาวประมาณ 535 กิโลเมตร เป็นพรมแดนธรรมชาติที่กั้นด้วยแม่น้ำเมยและห้วยวaleyระยะทางยาวประมาณ 380 กิโลเมตร เป็นทิวเขาตะนาวศรีประมาณ 155 กิโลเมตร มี 5 อำเภอที่มีเขตติดต่อกับชายแดน ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระ และอำเภออุ้มผาง มีจุดทำการค้า 1 แห่ง คือจุดผ่านแดนถาวรแม่สอด-เมียวดี พื้นที่ชายแดนด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่ประกอบด้วยพื้นที่ 5 อำเภอดังกล่าวแล้ว ยังมีศักยภาพและมีความพร้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน สังคม การเมือง ระบบสาธารณสุข ศักยภาพของหน่วยงานในพื้นที่และศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์สูงกว่าพื้นที่ชายแดนอื่น มีบริบทที่ตั้งเป็นประตูทางการค้าชายแดนและเป็นจุดเชื่อมโยงบนพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจ

² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2565,” <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

³ สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้าน, “แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง (2559 – 2564),” <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง.pdf>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

ตะวันออก - ตะวันตก (EWEC: East -West Economic Corridor) ซึ่งพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีมูลค่าสินค้าเข้าออกสูงที่สุด⁴ และได้รับการประกาศจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนาร่องของประเทศไทย (Special Economic Zone: SEZ)⁵ เมื่อคราวประชุมของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2557 วันที่ 15 กรกฎาคม 2557 ณ กองบัญชาการกองทัพไทย โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานการประชุมได้เห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่เป้าหมายได้แก่ 1) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (ภาคเหนือ) 2) อำเภออุ้มผาง จังหวัดสระแก้ว (ภาคกลาง) 3) พื้นที่ชายแดน จังหวัดตราด (ภาคกลาง) 4) พื้นที่ชายแดน จังหวัดมุกดาหาร (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และ 5) อำเภอสะเตาะ จังหวัดสงขลา ด้านสะเตาะ และด้านปาดังเบซาร์ (ภาคใต้) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เกิดประโยชน์สูงสุดสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความมั่นคงชายแดน ซึ่งหากเปรียบเทียบทั้งสี่พื้นที่แล้ว พื้นที่ชายแดนด้านอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนติดประเทศพม่ามีศักยภาพเป็นทั้งประตูการค้าการลงทุนอุตสาหกรรมและการจ้างแรงงานหนาแน่น

ดังนั้นในการจัดความมั่นคงในพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่มีความซับซ้อนของปัญหาอยู่นั้นเป็นเรื่องที่ท้าทายต่อภาครัฐในการดำเนินนโยบายและการพัฒนาทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่ท้าทายเนื่องจากพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนนั้นมีความผันผวนสูงด้านความมั่นคงอีกด้วย

โดยครั้งนี้ผู้เขียนต้องการอธิบายดังนี้

- 1) วิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากที่ทำให้เกิดพลวัตทางสังคมและความมั่นคงชายแดน
- 2) บทบาทสำคัญในการร่วมมือและดูแลรักษาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนซึ่งมีความเปลี่ยนแปลง ในพื้นที่ทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่และการไปมาหาสู่ระหว่างพลเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมสองฟากฝั่งในบริเวณพื้นที่ชายแดน

⁴ ศุลกากรแม่สอด, “สถิติการจัดเก็บรายได้ด้านศุลกากรแม่สอดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557-2565,” <http://maesot.customs.go.th/>, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565

⁵ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.), “ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ,” ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2557, http://www.boi.go.th/upload/content/4_2557_28267.pdf, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.

2. วิเคราะห์สถานการณ์การชายแดน

2.1 สถานการณ์ด้านความมั่นคงชายแดน

ในสถานการณ์ความมั่นคงชายแดนซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงหลากหลายมิติและหลายระดับ และการเกิดขึ้นของระบอบชายแดน (Border regime)⁶ ซึ่ง Eiki Berg และ Piret Ehin ได้นำเสนอการเกิดขึ้นของระบอบชายแดนในนโยบายการจัดการชายแดนของสหภาพยุโรปที่แบ่งได้ 3 ระดับ คือ เหนือระดับระดับชาติ (Supranational) ระดับชาติ (National) และระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงหลากหลายมิติ ดังนี้

1) มิติบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐ Policy Negotiated)

การดำเนินนโยบายจำนวน 2 รูปแบบ คือ การดำเนินนโยบายความมั่นคงที่มีการดำเนินการภายในประเทศโดยทั่วไป การดำเนินนโยบายความมั่นคงเชิงพื้นที่ จากตัวชี้วัดในแผนการปฏิบัติงานในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ⁷ ในระดับการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาคและพื้นที่จังหวัดชายแดนและสถานการณ์ความมั่นคงจังหวัดตาก⁸ ต้องเผชิญสภาพปัญหาของการพัฒนาได้ ดังนี้ 1) ปัญหาการลักลอบการค้าสินค้าที่ผิดกฎหมายตามแนวบริเวณชายแดน ยาเสพติด 2) ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมาส่งผล กระทบต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน 3) ปัญหาอาชญากรรม 4) ปัญหาโรคติดต่อที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 5) ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น หมอกควันและไฟป่า อีกทั้งในด้านอำเภอชายแดนด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตากมีลักษณะสังคมเมืองผสมผสานกับสังคมเกษตรกรรม มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและนั่นเป็นสภาพสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีหลากหลายอย่างมาก

2) มิติรูปแบบบริหารจัดการ (Mode of government)

สภาพพื้นที่ด้านอำเภอชายแดนด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่การค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา โดยมีสะพานมิตรภาพไทยพม่าเป็นจุดเชื่อมโยงการค้า จากการที่อำเภอแม่สอดเป็นเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการค้าการลงทุนในเขตพื้นที่ค่อนข้างสูง จึงเกิดประชากรแฝงทั้งที่เป็นแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว มีการเคลื่อนย้ายทั้งในด้านการทะเบียนราษฎรและการขึ้นทะเบียนแรงงาน รวมทั้งเรื่องการผ่านแดนของแรงงานชาวเมียนมาและนักท่องเที่ยว มีการนำความตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยข้อตกลงการค้าข้ามแดนปี พ.ศ.2540 มาบังคับใช้แทนข้อตกลงชั่วคราวเดิม โดยกำหนดให้ผู้ถือบัตรผ่านแดนพำนักได้ไม่เกินครั้งละ 2 สัปดาห์และผู้ถือบัตรผ่านแดนชั่วคราวให้พำนักได้ครั้งละไม่เกิน 1 สัปดาห์

⁶ Berg, E. and Ehin, P. "What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy." *Journal of the Nordic International Studies Association* March 2006 41(1), 53–71.

⁷ Ibid, 3.

⁸ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด, "แผนพัฒนาจังหวัดตาก (2566-2570)," <http://web.tak.go.th/upload/files/U-1675315230.pdf>, สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2566.

แต่ในทางปฏิบัติ ณ จุดผ่านแดนถาวรบ้านริมเมย (แม่สอด-เมียวดี) กำหนดให้ผู้ถือบัตรผ่านแดน และผ่านแดนชั่วคราวต้องเดินทางไปกลับภายในวันเดียว หากแต่ยังมีการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองแรงงานต่างด้าว มีการเฝ้าระวังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร แต่เนื่องจากความยาวของพรมแดนมีระยะทางที่ยาว 540 กิโลเมตร ที่เป็นทั้งพรมแดนธรรมชาติอย่างแม่น้ำเมย ต้นเขินทำให้ง่ายและสะดวกต่อการข้ามประกอบกับเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาความมั่นคงมีจำนวนน้อยยากต่อการตรวจตรา

3) ระดับความเปิดกว้างของประเทศ (Degree of openness)

หากวิเคราะห์สถานการณ์การณ์ความมั่นคงในมิติบทบาทอำนาจหน้าที่รัฐ (Policy Negotiated) และในระดับชาติ(national) ความมั่นคงชายแดน (border security)⁹ จะพบว่าผู้คนบนพื้นที่ชายแดนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างพรมแดนทางชาติพันธุ์และพรมแดนของรัฐชาติผ่านกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจของผู้คนในพื้นที่ชายแดน เนื่องจากประเทศไทย-พม่า ยังไม่มีการตกลงปักปันเส้นเขตแดน ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนจำนวน 26 พื้นที่ ประกอบด้วย ในพื้นที่จังหวัดตาก จำนวน 17 พื้นที่ แบ่งเป็น ปัญหาที่เกิดจากแผนที่ประเทศไทยและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาจัดทำไม่ตรงกัน จำนวน 5 พื้นที่ ได้แก่ 1) บริเวณบ้านพะตี่ ตำบลรวมไทยพัฒนา อำเภอพบพระ เกิดช่องว่าง 1 ตารางกิโลเมตร 2) บริเวณแนวเขาคุปัว ตำบลโมโกร อำเภออุ้มผาง เกิดช่องว่าง 10 ตารางกิโลเมตร 3) บริเวณบ้านตะเปอตู ตำบลโมโกร อำเภออุ้มผาง เกิดช่องว่าง 2 ตารางกิโลเมตร 4) บริเวณบ้านกล้อทอ ตำบลแม่จัน อำเภออุ้มผาง เกิดช่องว่าง 3 ตารางกิโลเมตร และ 5) บริเวณบ้านมะโอโตะ ตำบลแม่จัน อำเภออุ้มผาง เกิดพื้นที่ทับซ้อน 4 ตารางกิโลเมตร กรณีชนกลุ่มน้อย กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army-DKBA) กองกำลังทหารสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงอิสระ (Karen National Union - KNU) และปัญหาชนกลุ่มโรฮิงญา ตลอดแนวชายแดนประเทศไทย-พม่า มีที่ตั้งกองกำลังทหารพม่าและกองกำลังทหารกะเหรี่ยง ซึ่งจะมีการสู้รบระหว่างทหารพม่าและทหารกะเหรี่ยงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และการต่อต้านรัฐบาลของสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในพม่า ชนกลุ่มน้อยและกองกำลังชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่ไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งและเกิดการปะทะกันระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนเป็นระยะ ทำให้ราษฎรชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนอพยพเข้ามายังฝั่งพื้นที่ชายแดนอย่างต่อเนื่อง กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนนั้น มีความเชื่อมโยงกับเรื่อง ความมั่นคงเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่จะต้องการควบคุมดูแลให้รอบด้านเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของพลเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอีกด้วย และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมายังไม่อนุญาตให้ชาวไทยและชาวเมียนมาใช้

⁹ อติเรก พันเขียว และปณณดา ทรงอิทธิสุข, “แนวทางการบริหารจัดการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก,” รายงานการสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติและนานาชาติ ราชภัฏวชิร ครั้งที่ 3, 20 - 22 พฤษภาคม 2558, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, 2558, 52-60.

หนังสือเดินทางเข้า - ออกพรมแดนทางบก ประเทศไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมายังไม่มีข้อตกลงร่วมกันเรื่องการตรวจลงตรา (วีซ่า)¹⁰ ซึ่งหากจะเดินทางระหว่างกันจะต้องขอรับการตรวจลงตรา(วีซ่า) ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้น ๆ ก่อนส่วนบัตรผ่านแดนเรื่องระยะเวลาการพำนัก บัตรผ่านแดนจะได้ครั้งละไม่เกิน 2 สัปดาห์ บัตรผ่านแดนชั่วคราวครั้งละไม่เกิน 1 สัปดาห์ ในระดับท้องถิ่นยังคงอนุญาตผู้ถือบัตรผ่านแดนไปกลับภายในวันเดียว

แม้ว่าพื้นที่เศรษฐกิจตากจะมีขนาดเศรษฐกิจค่อนข้างเล็กเมื่อเทียบกับของประเทศ โดยอำเภอแม่สอดเป็นพื้นฐานชายแดนที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้มข้นกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของ ¹¹จังหวัดตากโดยเฉพาะจำนวนการลงทุนภาคอุตสาหกรรม มีจำนวนโรงงาน 285 แห่งมูลค่าการลงทุนกว่า 9,648 ล้านบาท การผลิตส่วนใหญ่เป็นภาคเกษตรและการใช้แรงงานเข้มข้น และสถานประกอบการกว่าร้อยละ 98 ของสถานประกอบการทั้งหมดที่จดทะเบียนในจังหวัดตาก ผลิตภาคการเกษตรผลผลิตทางการเกษตรหลัก ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าว และพืชไร่อื่นๆ ผลผลิตในกลุ่มนี้เป็นสินค้าที่ใช้บริโภค เป็นปัจจัยการผลิตภาคการเกษตรและบางส่วนเป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าผลผลิตภาคการเกษตรของจังหวัดตากเป็นสินค้าที่จำหน่ายตลาดภายในประเทศเป็นหลัก ส่วนภาคอุตสาหกรรมสถานประกอบการส่วนใหญ่ผลิตสินค้าในกลุ่มเครื่องแต่งกายและสิ่งทอ เนื่องจากส่วนหนึ่งมาจากการใช้แรงงานราคาถูกจากประเทศเมียนมา กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังคงเป็นกิจกรรมในระดับท้องถิ่น ภาคบริการพึ่งพาการท่องเที่ยวและค่าใช้จ่ายงบประมาณจากภาครัฐ การค้าเป็นการค้าในระดับท้องถิ่น ในขณะที่การค้าชายแดนสินค้าส่วนใหญ่สั่งซื้อมาจากส่วนกลางไม่ได้ผลิตในพื้นที่ รูปแบบทางการค้าผ่านด่านแม่สอด-เมียวดี จึงเป็นการค้าในระดับท้องถิ่น ไม่มีรูปแบบเครือข่ายการผลิตระหว่างประเทศอย่างไรก็ตาม อำเภอแม่สอดมีทำเลที่ตั้งเหมาะสม เป็นพื้นที่ที่มีการค้าชายแดน มีความเหมาะสมในการเป็นจุดเชื่อมโยงด้านการค้า รวมทั้งมีจุดแข็งในเรื่องของแรงงาน

2.2 ความท้าทายในการดำเนินนโยบาย

การดำเนินการของยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ ในการที่จะขับเคลื่อนไปได้ตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด เป้าหมายการดำเนินงานที่สำคัญของยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงในเชิงการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาคและพื้นที่แล้วนั้นจังหวัดชายแดนจะมีการแปลงนโยบายจำนวน 2 รูปแบบ คือ การดำเนินนโยบายความมั่นคงที่มีการดำเนินการภายในประเทศโดยทั่วไป เช่น ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้านโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนา เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายความมั่นคงเชิงพื้นที่ยังมีแนวโน้มของปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการลักลอบ

¹⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, “แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด,” https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/pdf_okhrngkaarwiekhraaaheruung_aenwthaangkaarbrihaaraemngngaantaangdaaw_aemsd.pdf, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

¹¹ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, “รายงานการลงทุนภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก,” <https://tak.industry.go.th/th/seztak>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

การค้าสินค้าที่ผิดกฎหมายตามแนวบริเวณชายแดน ดังเห็นได้จากสถิติการจับกุมของลักลอบหนีศุลกากร¹² ช่วงพ.ศ.2560 -2565 มีจำนวนสูงสุดในการจับกุม 2,189 คดี ซึ่งมูลค่าของกลางสูงสุด กว่า 35,235,214.87 บาท ปัญหายาเสพติดตามพื้นที่แนวชายแดน ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ส่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโรคติดต่อที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาหมอกควันและไฟป่า¹³ เป็น 1 ใน 9 จังหวัดของภาคเหนือที่ประสบปัญหาดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า 8,376,681.25 ไร่ คิดเป็น 81.69% ของพื้นที่จังหวัดตาก เป็นต้น ซึ่งปัญหาจะอยู่ในลักษณะความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่มีความเป็นองค์รวมครอบคลุมไปทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตามความมั่นคงรูปแบบใหม่ยังเป็นการท้าทายของภาครัฐในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งมีสัมพันธ์เชิงแนวดิ่งจากบนลงล่าง ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุมถึงเชิงพื้นที่และสอดคล้องกับวิถีชีวิต นิเวศวัฒนธรรมของภาคประชาชน อีกทั้งพื้นที่ชายแดนไทยพม่า ยังมีปัญหาเรื่องความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิมที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยอดีต ได้แก่ ปัญหาการสู้รบตามแนวชายแดน ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ปัญหาความไม่ชัดเจน ของแนวเขตแดน และปัญหาการลักลอบค้าอาวุธสงคราม ทำให้เห็นได้ว่าในพื้นที่อาจมีแนวโน้มของปัญหาเพิ่มมากขึ้น

2.3 ความร่วมมือข้ามพรมแดน

การดำเนินนโยบายระหว่างไทย-เมียนมาร์ มีความสำคัญมากเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในการพัฒนาประเทศยังต้องมีการพึ่งพิงแรงงานเป็นจำนวนมากประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ไทย-พม่าต่างมีร่วมกันที่ชัดเจนในกรณีพรมแดน คือ ปัญหาเส้นเขตแดน โดยจุดที่เป็นปัญหาใหญ่ เช่น พื้นที่บริเวณแม่น้ำเมย จังหวัดตาก เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ต้องการเจรจา เรื่องเส้นเขตแดนในอนาคต อย่างไรก็ตามความร่วมมือข้ามพรมแดน ที่สำคัญแบ่งได้ดังนี้

ความร่วมมือด้านการทหาร เมื่อเมียนมาร์มีการปฏิรูปประเทศ จึงนับว่าเป็นปัจจัยเชิงบวกต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า โดยการสร้างความไว้วางใจผ่านกลไกทุกระดับกลไกของกองทัพ และในส่วนของ การปฏิบัติภารกิจทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม อีกทั้งในระดับประชาชนตามแนวชายแดน การเสริมสร้างความมั่นคงและมั่งคั่งของเมียนมาร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาบริเวณแนวชายแดน อาทิ โครงการพัฒนาหมู่บ้านตามแนวชายแดน โครงการปศุสัตว์ และการพัฒนาโรงพยาบาล ในเชิงภูมิศาสตร์พม่ายังสามารถเป็นประตูสู่อาเซียนและเป็นประตูเชื่อมโยงระหว่างมาอานาจจีนและอินเดียนอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งไทยและพม่ายังมีความร่วมมือในระดับทวิภาคี ทั้งในด้านการปราบปรามยา

¹² ด้านศุลกากรแม่สอด, “สถิติคดีและของกลาง,” <http://maesot.customs.go.th/>, สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2566.

¹³ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตาก, “สถานการณ์ ไฟป่าและหมอกควัน จังหวัดตาก,” <http://tak.mnre.go.th/th/index>, สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2565.

เสฟติด การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย และการเปิดจุดผ่านแดนถาวรผ่านสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ทั้งสองและรัฐบาลเมียนมาร์ได้เปิดจุดผ่านแดนถาวรเมียวดี ตรงข้าม อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ความร่วมมือข้ามพรมแดนในระดับหน่วยงานพื้นที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) ระบุไว้ใน¹⁴ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการลดอุปสรรค ขั้นตอนการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยการลดระยะเวลาการรายงานตัวของแรงงานต่างด้าว รวมถึงการขยายเวลาการขออนุญาตทำงานของแรงงาน ต่างด้าว ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านศักยภาพ เพื่อป้องกันการสูญเสียดินแดนและภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น เชื้อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำชายแดนระหว่างประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์โดยเร่งรัดการพัฒนาระบบ National Single Window (NSW) ให้สมบูรณ์ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในลักษณะเบ็ดเสร็จที่จุดเดียว ครอบคลุมทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน สามารถเชื่อมโยงระบบเครือข่ายข้อมูลในกระบวนการนำเข้า-ส่งออกซึ่งมีแนวโน้มมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในทุกปีจากข้อมูลการค้าชายแดน¹⁵ ในปี 2561 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 10

ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุน ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญให้เกิดการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคโดยใช้โอกาสจากอาเซียน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่บริเวณชายแดน รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

สนับสนุนและยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา และส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ การบริการและการลงทุนที่โดดเด่นในภูมิภาค โดยสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน ร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและส่งเสริมการค้าและการบริการชายแดน กำหนดกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ชายแดน ประเทศที่มีชายแดนร่วมมือกันพัฒนา เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ศูนย์การขนส่งโลจิสติกส์และสิ่งอำนวยความสะดวกทุกระบบของการค้าและการลงทุนในชายแดนบางกรณีการบริหารงานจะเป็นลักษณะเมืองพี่ เมืองน้อง (Sister City)

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560 – 2564, การสร้างความเข้มแข็ง ทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน,” https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.

¹⁵ ด่วนศุลกากรแม่สอด จังหวัดตาก, “ค้าชายแดนแม่สอดทะลุ 1.1 แสนล้าน ปี 2561 โต 10%, ประชาชาติธุรกิจออนไลน์,” <https://www.prachachat.net>, สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2565.

ด้านข้อกำหนดหมายแรงงาน ตาม¹⁶พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 มาตรา 14 ได้กล่าวว่าคนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทที่มีลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลา ตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว ในกรณีแรงงานต่างด้าวตามสัญญาจ้างนั้นสามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 90 วัน กรณีไปกลับต้องไม่เกิน 7 วัน ตามมาตรา 14 เป็นแนวทางในการขออนุญาตให้แรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนสามารถเข้ามาทำงานในพื้นที่ได้ 24 ชั่วโมง ซึ่งโดยปกติจะเป็นแรงงานมาเข้า - เย็นกลับ การกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจนให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานและกำหนดค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจ้างงานแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน ยิ่งกว่านั้นมีข้อเรียกร้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2551 การกำหนดค่าจ้างเป็นกรณีพิเศษในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจ้างงานของผู้ประกอบการตามแนวชายแดน แต่มีกรณีความคิดเห็นอีกในมุมหนึ่งเห็นควรว่าควรจะไปปรับลดต้นทุนด้านอื่นสำหรับผู้ประกอบการในพื้นที่

ด้านการศึกษา พื้นที่อำเภอชายแดนมีบุคลากรทางการศึกษาและสถานศึกษาเพิ่มขึ้น รวมไปถึงในระดับมหาวิทยาลัยโดยได้มีการเตรียมการรองรับไว้ในระดับหนึ่งแล้ว เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร แม่สอด โครงการอุทยานการเรียนรู้วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมที่ปงกระดมีโชติ โรงเรียนเทศบาลเฉลิมพระเกียรติ (แผนกมัธยม) การจัดตั้งโพธิ์วิชาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จังหวัดตาก สถานที่ตั้งอำเภอแม่สอด ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการและโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติ โดยมีการเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ ยกย่องและเพิ่มขีดความสามารถทางการศึกษา นอกจากนี้สำนักงานประถมศึกษาตากเขต 2 ได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว¹⁷ และมีดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้กับนักเรียนในศูนย์การเรียน ซึ่งมีจำนวนมีจำนวน 65 ศูนย์ จำนวนร้อยละ 71 มีการจัดตั้งในเขตพื้นที่อำเภอแม่สอด โดยส่วนใหญ่เป็นหลักสูตรการศึกษาเมียนมา ร้อยละ 84.6

ด้านการผ่านแดน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมายังไม่อนุญาตให้ชาวไทยและชาวเมียนมาใช้หนังสือเดินทางเข้า - ออกพรมแดนทางบกประเทศไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมายังไม่มีข้อตกลงร่วมกันเรื่อง การตรวจลงตรา (วีซ่า) ซึ่งหากจะเดินทางระหว่างกันจะต้องขอรับการตรวจลงตรา (วีซ่า) ณ สถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศนั้น ๆ ก่อน ส่วนบัตรผ่านแดนเรื่องระยะเวลาการพำนัก บัตรผ่านแดนจะได้ครั้งละไม่เกิน 2 สัปดาห์ บัตรผ่านแดนชั่วคราวครั้งละ

¹⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 มาตรา 14, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎหมาย 125 ตอนที่ 37 ก (22 กุมภาพันธ์ 2551): 29.

¹⁷ สำนักงานประถมศึกษาตาก เขต 2, “ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว,” <https://www.mecctak2.com>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

ไม่เกิน 1 สัปดาห์ ในปัจจุบันระดับท้องถิ่นยังคงอนุญาตผู้ถือบัตรผ่านแดนไปกลับภายในวันเดียว และจากสถิติการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดตาก¹⁸ การขออนุญาตทำงานใหม่ ณ เดือน ธันวาคม 2565 รวมทั้งสิ้น 44,075 คน ซึ่งเป็นคนงานต่างด้าวไป-กลับ 6,846 บาท

ด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม มีการสร้างระบบกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วมที่แก้ไขแบบเบ็ดเสร็จ ประชาชนจะได้รับการดูแลด้านสาธารณสุขและการพยาบาลพอสมควร เนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากจึงทำให้การบริการไม่เพียงพอและเป็นปัญหาให้กับหน่วยงานด้านสาธารณสุข อย่างไรก็ตามถือว่าการสาธารณสุขในพื้นที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ทันทต่อการรักษาโรคและการป้องกันโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นได้ หากพิจารณาจากสถานบริการสาธารณสุขในจังหวัดตาก ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ซึ่งมีโรงพยาบาลของรัฐ 5 แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล(รพ.สต.) 59 แห่ง มารายคลินิก 3 แห่ง คลินิกเอกชน 17 แห่ง ศูนย์สุขภาพชุมชน 5 แห่ง รวมถึงคลินิกแม่ตาวซึ่งเป็นองค์กรชุมชน (CBO) ในด้านสุขภาพซึ่งให้บริการด้านสุขภาพเบื้องต้นและการคุ้มครองชุมชนจากพม่าในภาคตะวันตกของประเทศไทย

ตารางที่ 1 สรุปภาพรวมแผนการนโยบายด้านความมั่นคงในการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนับตั้งแต่ 2550-ปัจจุบัน

นโยบายความมั่นคง แห่งชาติ ปี พ.ศ.	การดำเนินการนโยบายความมั่นคง
2550 - 2554	นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ(พ.ศ.2550-2554) ¹⁹ ในภาพรวมได้มีการเริ่มใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งองค์กรภาครัฐ ภาควิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ประชาชน ในการวิเคราะห์การเคลื่อนตัวของสถานการณ์ความมั่นคงอย่างต่อเนื่องให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพความมั่นคงภายในประเทศป้องกันภัยคุกคามในรูปแบบใหม่

¹⁸ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, “สถิติการทำงานของคนต่างด้าวประจำเดือน ธันวาคม 2565,”

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/88073cad88967313a04a0d77398a3a99.pdf, สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.

¹⁹ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554,”

<https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/08/PolicySecurity50.pdf>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

ตารางต่อที่ 1 (ต่อ)

นโยบายความมั่นคง แห่งชาติ ปี พ.ศ.	การดำเนินการนโยบายความมั่นคง
2558 - 2564	นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2558-2565) ²⁰ ในในภาพรวมของนโยบายมีการกำหนดรูปแบบการจัดระบบรักษาความปลอดภัยใหม่ โดยให้มีการวางแผนร่วมกับชุมชน เพื่อพัฒนาวิถีที่สามารถไว้วางใจร่วมกันได้ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนมาตรการที่ใช้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเชื่อมั่นร่วมกันที่นำไปสู่การลดใช้อาวุธและกำลังทหารในพื้นที่ และให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน
2562 - 2565	นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ(พ.ศ. 2562-2665) ²¹ มีความเชื่อมโยงและต่อเนื่องกับทิศทาง ด้านการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2559-2564) ²² ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการรับฟังความคิดเห็น โดยมีกลยุทธ์เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในบริเวณพื้นที่ชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งให้ประชาชนตามแนวชายแดนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันภัยจากอาชญากรรมที่จะเข้าสู่ประเทศไทยผ่านช่องทางชายแดน

เมื่อวิเคราะห์การดำเนินนโยบายความมั่นคงโดยให้มีความเชื่อมโยงและตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล พร้อมทั้งสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนงานและการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงแบบบูรณาการให้มีความชัดเจน ควบคู่ไปกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการกำหนดและขับเคลื่อนแผนงานด้านความมั่นคง

²⁰ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564,”

https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/500633/2558_นโยบายความมั่นคง_58_64_สมช.pdf?sequence=1, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

²¹ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2562-2565,”

https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/500633/2558_นโยบายความมั่นคง_58_64_สมช.pdf?sequence=1, สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2565.

²² เรื่องเดียวกัน, 10.

อย่างไรก็ตามปัจจัยสำคัญที่สามารถเอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ คือ การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองที่เป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการด้านการบริหารจัดการในกระบวนการนโยบายเพื่อความสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ การปลูกจิตสำนึกด้านความมั่นคงแก่ประชาชนพื้นที่ชายแดนในการรักษา²³ นโยบายการรักษาความมั่นคงได้มีหน่วยงานกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งจัดตั้งมาตั้งแต่ปี 2516 ที่เป็นหัวใจหลักในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติต่อภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างมีเอกภาพ โดยรวมเอาศักยภาพของพลเรือน ตำรวจ ทหาร เข้าช่วยกัน ตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับผู้ปฏิบัติมีการปรับเปลี่ยนนโยบายมาเป็นการใช้การเมืองนำการทหารลดความสำคัญทางการทหารลงและเพิ่มความสำคัญให้ส่วนของข้าราชการพลเรือนภาคประชาชนเข้ามารับผิดชอบและมีส่วนร่วมมากที่สุด

การดำเนินนโยบายความมั่นคงที่ผ่านมาโดยส่วนใหญ่มักจะในรูปแบบการใช้กำลังทหารเข้าทำการรบ การรักษาอธิปไตยของชาติจึงเห็นได้ว่าในกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายค่อนข้างน้อยซึ่งอาจจะไม่ได้รับความร่วมแก้ไขปัญหาย่างแท้จริงเนื่องด้วยความรู้ความเข้าใจในบริบทเชิงพื้นที่ ภาษา วัฒนธรรมและความสัมพันธ์ทางสังคมอันเครือญาติระหว่างประชาชนสองฟากฝั่งตามแนวชายแดนซึ่งมีอัตลักษณ์ที่ใกล้เคียงกันประกอบพื้นที่ชายแดนมีลักษณะเป็ดมากขึ้นหรือจากกรณีการดำเนินนโยบายที่ไปกระทบต่อวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่และเมื่อยุคสมัยที่มีการพัฒนามากขึ้น พื้นที่ชายแดนไทย-พม่า จะเป็นพื้นที่การแลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรมที่เอื้อต่อประเทศทั้งสองฟากฝั่ง อีกทั้งยังมีการพัฒนากระทั่งมีความสำคัญทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญอีกแห่งหนึ่ง หากแต่ผลที่เกิดขึ้นในฐานะของความเป็นรัฐนั้นพื้นที่ชายแดนยังเป็นพื้นที่ที่อำนาจรัฐอ่อนแอ อีกทั้งชายแดนยังเป็นแหล่งรวมของปัญหาภัยคุกคาม ไม่เป็นไปตามแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาผู้หลบหนี เข้าเมือง แม้กระทั่งเป็นแหล่งหลบซ่อนของอาชญากร อีกทั้งพื้นที่ยังมีความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศค่อนข้างสูง พื้นที่ที่ต้องรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากการหลั่งไหลเคลื่อนย้ายของประชาชน การหนีภัยสงคราม ผู้อพยพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอีกหลายประการ ซึ่งเป็นการเผชิญกับปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบใหม่มากมายหลายประการ และพื้นที่ชายแดนไทยพม่า ยังมีปัญหาเรื่องความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิมที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยอดีต ได้แก่ ปัญหาการสู้รบตามแนวชายแดน ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดน และปัญหาการลักลอบค้าอาวุธสงคราม และพบว่าสิ่งที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันจะมีในลักษณะความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threats) ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจำแนกเป็นประเด็นที่ต้องเผชิญเป็นปัญหาในเชิงพื้นที่ และมีแนวโน้มอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนใน

²³ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, “ประวัติความเป็นมาของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร,” <https://www.isoc.go.th/about.php>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

ท้องถิ่นอย่างเข้มข้นในการเฝ้าระวังและการจัดการกับปัญหาดังกล่าวในทุกด้าน เช่น การจัดการปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัส โควิด 19 ยังมีกลุ่มบุคลากรสำคัญทางด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะเป็น พลเรือนตัวอย่าง เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในกลไกการควบคุมปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าวเป็นอย่างดี แม้แต่การจัดการปัญหาด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติจังหวัดตากถือเป็นจังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทางการเกษตรและมีประชากรเป็นชนเผ่าจำนวนมาก และหากชุมชนเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลนั้นการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของภาคประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญและมีศักยภาพในการร่วมบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ในสถานการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากที่ทำให้เกิดพลวัตทางสังคมและความมั่นคงชายแดนในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตนั้น ความมั่นคงชายแดนนั้นเป็นในลักษณะการรักษาความมั่นคงในทุกมิติ อาทิปัญหาการสู้รบตามแนวชายแดน ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ปัญหาความไม่ชัดเจน ของแนวเขตแดนและปัญหาการลักลอบค้าอาวุธสงคราม อีกทั้งยังมีปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่²⁴ ที่เกิดขึ้นในสมัยปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหาการกำหนดสถานะบุคคล ปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปัญหาความขัดแย้งในสังคม ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาสาธารณสุขขนาดใหญ่ ปัญหาโรคระบาดและปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาธุรกรรมการเงินผิดกฎหมาย ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวเห็นได้ว่าในพื้นที่อาจมีแนวโน้มของปัญหาเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ความท้าทายในการจัดการด้านความมั่นคงพื้นที่ชายแดนของภาครัฐที่อาจจะยังมีการเกิดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

บทบาทสำคัญในการร่วมมือและดูแลรักษาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนซึ่งมีความเปลี่ยนแปลง ในพื้นที่ทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงพื้นที่และการไปมาหาสู่ระหว่างพลเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมสองฟากฝั่งในบริเวณพื้นที่ชายแดน การประสานการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการเตรียมความพร้อมการป้องกันและแก้ไข ปัญหาความมั่นคง การปรับปรุงระบบติดตามเฝ้าระวัง ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคงในทุกระดับเพื่อเสนอแนะแนวทางแผนป้องกันความเสียหายและลดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นไปตามประเด็นในยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580)²⁵ ถือเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการหลัก ที่สู่แผนปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนของหน่วยงานที่เกี่ยวกับด้านความมั่นคงจำนวน 6 ด้าน ตามประเด็นยุทธศาสตร์การจัดการความมั่นคงชายแดน คือ 1) ด้านยาเสพติด

²⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, “กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ : ความเปลี่ยนแปลงของทฤษฎีและกรณีประเทศไทย,” *วารสารสังคมศาสตร์* 33, ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2545): 240 -244.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, 1.

2) ด้านแรงงานและการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง 3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) ด้านสาธารณสุข 5) ด้านโรคระบาด 6) ด้านปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งในแต่ละด้านมีภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการความมั่นคงชายแดนในทุกระดับ

อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงและผันผวนค่อนข้างสูงทั้งในสถานการณ์ระดับประชาคมโลก ระดับอนุภาค รวมถึงระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยมีเครือข่ายภาคพลเมืองคอยการสนับสนุน ทั้งด้านนโยบายองค์ความรู้และการสร้างกลไกขับเคลื่อนแผนในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบายของภาคประชาชนและองค์กรภาคประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาในพื้นที่ชายแดนได้อย่างแท้จริงและเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติและกลไกที่จะไปสู่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงชายแดนและการร่วมมือข้ามพรมแดนในมุมมองของความมั่นคงในสังคมที่เป็นพลวัตการเปลี่ยนแปลงทั้ง ปัจจัยทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศเป็นกลไกขับเคลื่อนเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในนโยบายและท้าทายการพัฒนากระบวนการนโยบายในทุกระดับ ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือความมั่นคงรูปแบบใหม่ในสังคมที่มีความเป็นพลวัตโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

ข้อเสนอแนะ

ควรมีการศึกษาวิจัยประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับพลเรือนภาคประชาสังคมในด้านความร่วมมือในการบริหารความมั่นคงในรูปแบบใหม่ สังคม เศรษฐกิจและการเมือง ศึกษาผลกระทบและมาตรการในการพัฒนาความมั่นคงในพื้นที่เศรษฐกิจชายในการบริหารจัดการระบบพื้นที่ชายแดนที่มีประสิทธิภาพในระดับประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด, “แผนพัฒนาจังหวัดตาก (2566-2570),” <http://web.tak.go.th/upload/files/U-1675315230.pdf>, สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2566.
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. “ประวัติความเป็นมาของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.” <https://www.isoc.go.th/about.php>. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.
- คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.). “ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.” ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2557. https://www.boi.go.th/upload/content/4_2557_28267.pdf. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2565.
- ด่านศุลกากรแม่สอด จังหวัดตาก. “ค้าขายแดนแม่สอดทะลุ 1.1 แสนล้าน ปี 2561 โต 10%, ประชาชาติธุรกิจออนไลน์.” <https://www.prachachat.net>. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2565.
- ด่านศุลกากรแม่สอด. “สถิติการจัดเก็บรายได้ด่านศุลกากรแม่สอดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557-2565.” <http://maesot.customs.go.th/>. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.
- ด่านศุลกากรแม่สอด. “สถิติคดีและของกลาง.” <http://maesot.customs.go.th/>. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2566.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560 – 2564, การสร้างความเข้มแข็ง ทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน.” https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.
- สำนักงานจังหวัดตาก. “แผนพัฒนาจังหวัดตาก (2566-2570).” กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด, <http://web.tak.go.th/upload/files/U-1675315230.pdf>. สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2566.
- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตาก. “สถานการณ์ ไฟป่าและหมอกควัน จังหวัดตาก.” <http://tak.mnre.go.th/th/index>. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2565.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. “สถิติการทำงานของคนต่างด้าวประจำเดือน ธันวาคม 2565.” https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/88073cad88967313a04a0d77398a3a99.pdf. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.
- สำนักงานประถมศึกษาตาก เขต 2. “ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว.” <https://www.mecctak2.com>. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. “แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่าง
ด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด.”

[https://www.mol.go.th/wp-](https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/pdf_okhrngkaarwiekhraaaherueng_ae)

[content/uploads/sites/2/2019/03/pdf_okhrngkaarwiekhraaaherueng_ae
nwthaangkaarbrihaaraerngaantaangdaaw_aemsd.pdf](https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/pdf_okhrngkaarwiekhraaaherueng_ae_nwthaangkaarbrihaaraerngaantaangdaaw_aemsd.pdf). สืบค้นเมื่อ 18
เมษายน 2565.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
พ.ศ.2564 - พ.ศ.2565.” [https://www.nsc.go.th/wp-](https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf)

[content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf](https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf). สืบค้นเมื่อ 18
เมษายน 2565.

สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้าน. “แผนบริหารจัดการ
ชายแดนด้านความมั่นคง (2559 – 2564).” [https://www.nsc.go.th/wp-](https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง.pdf)

[content/uploads/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง.pdf](https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง.pdf). สืบค้น
เมื่อ 18 เมษายน 2565.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554.”

<https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/08/PolicySecurity50.pdf>.
สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564.” 13.

[https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/500633/2558_
นโยบายความมั่นคง_58_64_สมช.pdf?sequence=1](https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/500633/2558_นโยบายความมั่นคง_58_64_สมช.pdf?sequence=1). สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564.”

[https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/500633/2558_
นโยบายความมั่นคง_58_64_สมช.pdf?sequence=1](https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/500633/2558_นโยบายความมั่นคง_58_64_สมช.pdf?sequence=1). สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก. “รายงานการลงทุนภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนา
เศรษฐกิจพิเศษตาก.” <https://tak.industry.go.th/th/seztak>. สืบค้นเมื่อ 18
เมษายน 2565.

สุรชาติ บำรุงสุข. “กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ : ความเปลี่ยนแปลงของทฤษฎีและกรณี
ประเทศไทย.” *วารสารสังคมศาสตร์* 33, ฉ.1 (มกราคม - มิถุนายน 2545): 240-244.

อดิเรก พันเขียว และปณณดา ทรงอิทธิสุข. “แนวทางการบริหารจัดการรักษาความมั่นคงและ
ความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก.” รายงานการสืบเนื่องจากการ
ประชุมวิชาการระดับชาติและนานาชาติ ราชภัฏวชิร ครั้งที่ 3. 20-22 พฤษภาคม 2558.
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช. 2558. 52-60.

Berg, E. and Ehin, P. “What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy.” *Journal of the Nordic International Studies Association*, 41(1), 53–71. March 2006.

โรจาวา: สัญลักษณ์ของรัฐเชิงนามธรรมว่าด้วยการปกครองตนเอง
ของชาวเคิร์ดกับการพัฒนาประชาธิปไตยในภูมิภาคตะวันออกกลาง
Rojava: An Abstract State Sign of Self-Government the Kurdish
People and Development of Democracy in the Middle East**

ยุทธศาสตร์ นน่อแก้ว*

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

Yutthasart Norkaew

Faculty of Political Science and Public Administration,
Chiang Rai Rajabhat University,
80 Moo 9, Paholyothin Road, Bando, Muang District,
Chiang Rai Province, 57100
Email: yutthasart.nk@hotmail.com

Received: January 30, 2023

Revised: May 2, 2023

Accepted: May 11, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มุ่งศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยของกลุ่มคนไร้รัฐชาวเคิร์ดในภูมิภาคตะวันออกกลางที่เรียกดินแดนในครอบครองของตนว่า “โรจาวา” ซึ่งมีลักษณะเป็นการปกครองแบบ “อนาธิปไตย” ที่ให้ความสำคัญกับสัญลักษณ์ของรัฐเชิงนามธรรม โดยมีความพยายามในการปลดแอกกลุ่มชาติพันธุ์เคิร์ดออกจากการถูกปกครองของเชื้อชาติอื่นๆ ด้วยการรวมตัวกันจัดทำ “สัญญาประชาคม” และร่วมลงประชามติขอแบ่งแยกดินแดนออกจากประเทศซีเรีย เพื่อจัดตั้งเป็น “เขตปกครองตนเอง” ที่มีความเป็นอิสระทางการเมืองควบคู่กับการใช้ฐานคติเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยเข้ามาเป็นจุดหมายสำคัญ โดยเรียกรูปแบบการปกครองนี้ว่า “สหพันธ์ประชาธิปไตย” มีโครงสร้างประกอบไปด้วย หน่วยการปกครองระดับล่างขนาดเล็กที่สุดในสังคม เรียกว่า “คอมมูน” และหน่วยการปกครองระดับบนที่เกิดขึ้น

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

** บทความเรื่องนี้ พัฒนามาจากบทความชื่อเรื่อง “รูปแบบการปกครองของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในตะวันออกกลาง: กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา (ซีเรียเหนือ)” ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ใน วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 9(2) หน้า 38-66 ผู้เขียนมุ่งปรับปรุงอธิบายความหมายของคำว่า “สหพันธ์ประชาธิปไตย” ใหม่อีกครั้งให้เกิดความถูกต้องชัดเจน

จากการรวมตัวกันของคอมมูนหลายแห่ง เพื่อจัดทำโครงการหรือกิจการสาธารณะร่วมกันอีก
หนึ่งชั้น เรียกว่า “แคนตัน” ทั้งนี้ “โรจาวา” ยังคงขาดหนึ่งองค์ประกอบสำคัญของการเป็นรัฐ
ชาติ นั่นคือ “อำนาจอธิปไตย” แต่ก็ไม่ได้ถือเป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อการปกครองตนเอง เนื่องจาก
ด้วยรัฐธรรมนูญซีเรียมีเนื้อหาสาระที่เอื้อประโยชน์ต่อการปกครองตนเองอยู่แล้ว นอกจากนี้
บริบทแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับสภาวะสงครามกลางเมืองที่ยังคงคุกรุ่น ทำ
ให้ชาวเคิร์ดมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอยู่เสมออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้
ผู้นำชาวเคิร์ดจึงได้สร้างวาทกรรมเรียกขานเชิงพื้นที่ขึ้นมา เพื่อหล่อหลอมความรู้สึกร่วมทาง
ชาติพันธุ์จนก่อให้เกิดสัญญาณของการรวมตัวกันที่ช่วยเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงระหว่าง
กันเพิ่มมากยิ่งขึ้นอันนำไปสู่บูรณภาพทางการเมืองที่ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการ
ปกครองตนเองและการมุ่งเน้นอำนาจอธิปไตยระดับล่างเป็นสำคัญ ทำให้ดินแดนในฝันของชาว
เคิร์ดนาม “โรจาวา” มีนัยหมายถึง การปกครองตนเองด้วยอำนาจอธิปไตยระดับรากหญ้า
ภายในท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างเป็นเอกภาพ

คำสำคัญ: โรจาวา, สหพันธ์ประชาธิปไตย, เขตปกครองตนเอง, ชาวเคิร์ด, ตะวันออกกลาง,
ประชาธิปไตยสุดโต่ง, การพัฒนาประชาธิปไตย

Abstract

This academic article focuses on the development of democracy in the Kurdish stateless territory of the Middle East. Calling themselves "Rojava" by considering about the abstract nature of the state in the form of "Anarchism," they are attempting to liberate their ethnic groups from the rule of other races by uniting together to form a "Social Contract" and have joined together in a referendum asking for the separation of territory from Syria to be established "Autonomous Region" where can act independently. By using the concept of democratic development as an important political landmark that calling this format "Democratic Federal," it consists of the smallest lower-level government in society, called the "Commune," and the upper-level government formed by the union of several communes in order to form another layer of joint projects or public affairs called "Canton," "Rojava" still lacks the key element of a nation-state, that is, "sovereignty," but this is not an obstacle to govern their own. Since the Syrian constitution favors Kurdish self-government, in addition the context is directly related to the ongoing civil war is still hot. It is inevitable that the Kurdish people will always depend on one another. For this reason, the Kurdish leaders have created a spatial discourse to forge ethnic feelings until it creates a symbol of integration that helps create more solidarity between each other, leading to the integrity of politics and governance that directly affects self-government capability and focuses on low-level sovereignty. As a result, the "Rojava" dream land implies self-government and sovereignty within a small, unified area, free of any outside commune in any all cases.

Keywords: Rojava, Democratic Federal, Autonomous Region, Kurdish, Middle East, Radical Democracy, Development of Democracy

1. บทนำ

“ชาวเคิร์ด” (Kurdish) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีประชากรกระจายตัวอาศัยอยู่ในดินแดนต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่จะพบในแถบบริเวณภูมิภาคตะวันออกกลาง แต่กระนั้น ยังพบว่ามีประชากรบางส่วนโยกย้ายถิ่นฐานไปอาศัยอยู่ในบางบริเวณของภาคพื้นทวีปยุโรปและเอเชียอีกด้วย ซึ่งส่วนมากจะอาศัยอยู่ในประเทศซีเรีย อิรัก อิหร่าน ตุรกี อาร์เมเนีย จอร์เจีย คาซัคสถาน และเลบานอน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังปรากฏถึงชาวเคิร์ดอีกจำนวนหนึ่งที่ได้อพยพลี้ภัยหนีภัยจากสงครามไปอาศัยยังประเทศที่สามในทวีปต่างๆ ทั่วโลก เพื่อเอาชีวิตรอดจากสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อและยังไม่มีหนทางใดๆ ที่จะช่วยบรรเทาเบาบางภัยจากภาวะไฟสงครามให้มอดดับลงไปได้จวบจนถึงปัจจุบัน¹ ทั้งนี้ ใน ค.ศ. 2016 “สถาบันเคิร์ดแห่งปารีส” (Kurdish Institute of Paris) ได้ทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูลการมีอยู่ของชาวเคิร์ดทั่วโลกพบว่า ประชากรโดยเฉลี่ยมีอยู่จำนวนราว 36.4-45.6 ล้านคน จึงถือได้ว่าเป็นชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยขนาดยักษ์ที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดเหนือกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ใดๆ ที่ปรากฏในโลก² แต่ทว่าด้วยประวัติศาสตร์ทางการเมืองได้ก่อให้เกิดปัญหาในการรวมตัวกันก่อตั้งเป็นรัฐชาติ อันมีสาเหตุมาจากชาติมหาอำนาจตะวันตกพยายามเข้ามาควบคุมดินแดนต่างๆ ภายหลังจากความพ่ายแพ้ของฝ่ายมหาอำนาจกลางในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1

กล่าวคือ ใน ค.ศ. 1919 ปรากฏว่าได้มีการลงนามใน “สนธิสัญญาแวร์ซาย” (The Treaty of Versailles) นำไปสู่การล่มสลายของจักรวรรดิออตโตมัน ซึ่งมันไม่ใช่การยุติสงครามเพื่อดินแดนแห่งนี้ แต่มันเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างอาณาจักรใหม่แห่งความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง เนื่องจากสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) พยายามปกป้องดินแดนอียิปต์ ปาเลสไตน์ และบริเวณพื้นที่แถบอารยธรรมเมโสโปเตเมีย ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสปรารถนาที่จะยึดครองดินแดนซีเรีย เลบานอน และบางส่วนของตุรกี สำหรับประเทศกรีซได้รับรางวัลจากชัยชนะในสงครามครั้งนี้ เป็นพื้นที่ดินแดนขนาดใหญ่ทางตะวันตกของตุรกี³ เห็นได้ชัดว่า “สนธิสัญญาแวร์ซาย” ทำให้พื้นที่ในครอบครองทั้งหมดของจักรวรรดิออตโตมันต้องถูกแบ่งแยกอย่างกระจัดกระจายด้วยการกำหนดพื้นที่ใหม่อันมีที่มาจากกรณีเส้นแบ่งเขตแดนของผู้ชนะสงคราม นั่นก็คือ “ฝ่ายสัมพันธมิตร” (Allies) โดยพวกเขาคำนึงถึงแต่เพียงความสามารถของผู้นำที่มีอำนาจทางการเมืองในการควบคุมดินแดนมากกว่าความสำคัญในเรื่องจิตวิญญาณทางเชื้อชาติ โดยเฉพาะการละเลยถึงการมีอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ขนาดใหญ่ภายในพื้นที่

¹ ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว, “รูปแบบการปกครองของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในตะวันออกกลาง: กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา,” *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี* 9, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 43.

² Kurdish Institute of Paris, “The Kurdish population,” Fondation-Institut kurde de Paris, entry posted January 12, 2017, <https://www.institutkurde.org/en/info/the-kurdish-population-1232551004>, accessed December 27, 2022.

³ Sean McMeekin, *The Ottoman Endgame: War, Revolution, and the Making of the Modern Middle East, 1908-1923* (UK: Penguin Random House, 2015).

พิจารณาได้จากกรณีที่เกิดขึ้น ใน ค.ศ. 1920 แม้ว่าจะมีการร่าง “สนธิสัญญาเซแวร์” (Treaty of Sèvres) โดยเป็นการบังคับให้ชาติผู้พ่ายแพ้สงคราม “ฝ่ายมหาอำนาจกลาง” (Central Powers) ร่วมกันลงนามก่อตั้งประเทศใหม่ ที่ชื่อว่า “เคอร์ดิสถาน” (Kurdistan) อันมีความหมายคือ “ดินแดนของชาวเคิร์ด” แต่ก็ไม่ได้มีการให้สัตยาบันหรือการยืนยันรับรองข้อตกลงระหว่างประเทศใดๆ ตามที่ระบุเอาไว้ตามข้อตกลงในสนธิสัญญานี้⁴

ทั้งนี้ การก่อตั้งรัฐชาติในภูมิภาคตะวันออกกลาง จึงขึ้นอยู่กับแนวทางการแบ่งสรรปันส่วนอำนาจเหนือดินแดนภายในจักรวรรดิออตโตมันที่ล่มสลายของประเทศผู้ชนะสงคราม อันได้แก่ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส กรีซ และอิตาลี โดยมีการต่อรองระหว่างกันอย่างลงตัว⁵ ถือเป็นหนึ่งในการประนีประนอมผลประโยชน์ทางการเมืองที่ละเอียดการใส่ใจต่อประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์พื้นถิ่น ทำให้ชาวเคิร์ดกลายเป็นชนชาติตกขอบที่ต้องอาศัยดินแดนของรัฐชาติอื่นอยู่อาศัย ทั้งที่พวกเขาเป็นกลุ่มคนที่มีตัวตนครอบครองดินแดนในพื้นที่บริเวณแถบนั้นในทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน การขีดเส้นแบ่งแดนพื้นที่ต่างๆ โดยระบุการตั้งถิ่นฐานตามอำเภอใจภายหลังจากจบสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 1 ด้วยการแบ่งแยกจักรวรรดิออตโตมัน ถือเป็น การวางรากฐานความขัดแย้งที่ถูกก่อตัวขึ้นมาและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในโลกอาหรับสมัยใหม่⁶ สอดคล้องกับทัศนะของ Fromkin ที่ระบุว่า ในช่วง ค.ศ. 1914-1922 สนธิสัญญาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาติมหาอำนาจได้ก่อให้เกิดปัญหาในภูมิภาคตะวันออกกลางอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมันเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของรัฐชาติที่ดำรงอยู่จากการขีดเส้นแบ่งแดนพร้อมกับการให้สัตยาบันสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นก็ไม่ได้รับการสถาปนาดินแดนขึ้นมาตามสนธิสัญญาที่ระบุเอาไว้อันมีสาเหตุมาจากปัญหาทางการเมือง เห็นได้ชัดว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมันเกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจการตัดสินใจเหนือดินแดนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จริงไม่ใช่พื้นที่จำลองตามที่ชาติมหาอำนาจผู้ชนะสงครามได้กำหนดเอาไว้ กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการขอแบ่งแยกดินแดนของชาวเคิร์ดและใกล้เคียงกับชะตากรรมของชาวปาเลสไตน์ที่ต้องการอธิปไตยเหนือดินแดนอิสราเอลตั้งที่ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังเรื่อยมาจวบจนถึงปัจจุบัน⁷

⁴ Alaa Elassar, “Who are the Kurds and why are they under attack?,” Cable News Network (CNN), entry posted October 10, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/10/09/world/kurds-in-syria-explainer-trnd/index.html>, accessed December 27, 2022.

⁵ Paul C. Helmreich, *From Paris to Sèvres: The Partition of the Ottoman Empire at the Peace Conference of 1919–1920* (OH: The Ohio State University Press, 1974), 320.

⁶ Eugene Rogan, *The Fall of the Ottomans: The Great War in the Middle East* (NY: Basic Books, 2015), 513.

⁷ David Fromkin, *A Peace to End All Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East* (NY: H. Holt, 1989).

ต่อมา ใน ค.ศ. 1923 “ขบวนการแห่งชาติตุรกี” (Kuva-Yi Milliye) ได้ลุกฮือขึ้นมาต่อสู้แย่งชิงดินแดนของตนกลับคืนมาด้วยการปะทะกับตัวแทนฝ่ายสัมพันธมิตร เนื่องจากความไม่พอใจในการแบ่งแยกดินแดนภายในจักรวรรดิออตโตมันตาม “สนธิสัญญาแวร์ซาย” ซึ่งมีการแบ่งแยกพื้นที่ออกมาหลายส่วนเป็นจำนวนมากอย่างไม่เป็นธรรม จนกระทั่งมีการต่อรองให้ยกเลิก “สนธิสัญญาเซเวิร์” และมีการลงนามกันใหม่อีกครั้งผ่าน “สนธิสัญญาโลซาน” (Treaty of Lausanne) ภายใต้การตัดสินใจของ “สมัชชาใหญ่แห่งชาติ” ที่พัฒนามาจาก “ขบวนการแห่งชาติตุรกี” ก่อให้เกิดการจัดตั้ง “สาธารณรัฐตุรกี”⁸ โดยฝ่ายสัมพันธมิตรจำเป็นต้องให้สัตยาบันรับรองอธิปไตยความเป็นรัฐชาติของตุรกีในบริเวณพื้นที่ทางภูมิรัฐศาสตร์ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน เพื่อลดความขัดแย้งและแลกเปลี่ยนข้อเสนอกับการที่ตุรกีต้องยอมสละการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนทั้งหมดของจักรวรรดิออตโตมันเดิมในอดีตก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 อันได้แก่ ประเทศอิรัก ซีเรีย และพื้นที่อื่นๆ บางส่วนในอาณานิคมข้างเคียงให้กับฝ่ายสัมพันธมิตร ดังนั้น จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้ชาวเคิร์ดไม่สามารถก่อตั้งประเทศ “เคอร์ดิสถาน” ได้ตราบจนถึงทุกวันนี้ เพราะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ทางการเมืองระหว่างประเทศได้อันเป็นผลพวงมาจากการการยอมรับชะตากรรมและยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐชาติอื่นมาอย่างยาวนาน

ข้อสังเกตคือ “ขบวนการแห่งชาติตุรกี” ถือเป็นตัวแปรสำคัญที่รวมตัวกันต่อสู้เรียกร้องดินแดนของตนให้กลับคืนมา เพราะไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกดินแดนตามข้อตกลงใน “สนธิสัญญาเซเวิร์” จนกลายเป็นการผลักดันกลุ่มชาติพันธุ์ขนาดใหญ่ภายในภูมิภาคตะวันออกกลางออกจากกรอบการสร้างรัฐชาติของตนขึ้นอย่างเป็นเอกภาพ ทำให้ชาวเคิร์ดไม่สามารถก่อตั้งประเทศ “เคอร์ดิสถาน” ด้วยการให้สัตยาบันจากนานาประเทศได้ จนกระทั่งทิศทางการเมืองได้แปรผันไปสู่การลงนามใน “สนธิสัญญาโลซาน” เพื่อให้การยืนยันรับรองสถาปนา “สาธารณรัฐตุรกี” ด้วยการให้สัตยาบันจากฝ่ายสัมพันธมิตรแทนสนธิสัญญาเดิม จึงถือเป็นการบอกกล่าวข้อตกลงใน “สนธิสัญญาเซเวิร์” ไปโดยปริยาย ปิดฉากความหวังของชาวเคิร์ดและนำไปสู่ปัญหาสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขอแบ่งแยกดินแดนของชาวเคิร์ดจากรัฐชาติต่างๆ ที่เรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน⁹

อนึ่ง หากจะพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับการขีดเส้นแบ่งแดนทางภูมิศาสตร์ เพื่อให้ทราบเขตแดนของรัฐต่างๆ ที่มีความชัดเจนแม่นยำ หรือที่เรียกว่า “รัฐชาติสมัยใหม่” (Nation-State) จำเป็นต้องกลับไปพิจารณาถึงการร่วมกันลงนามใน “สนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย” (Treaty of Westphalia) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการแยกอำนาจของศาสนาออกจากการเมืองอย่างถาวร มีจุดมุ่งหมายให้ดินแดนต่างๆ กลายเป็น “รัฐฆราวาส” (Secular State)

⁸ ในปัจจุบัน “ตุรกี” ได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็น “ตุรเคีย” หรือ “ตุร์เคีย” (Türkiye) มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2565 ภายใต้การรับรองของ “องค์การสหประชาชาติ” (United Nations หรือ UN)

⁹ Harvard University, *Current History*, Volume 13 (New York: Times Co., 1921), 441-444.

ที่มี “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) เหนือดินแดนของตนโดยสมบูรณ์¹⁰ ต่อมา ใน ค.ศ. 1933 ชาติต่างๆ ได้ร่วมกันลงนามในเอกสารที่ชื่อว่า “อนุสัญญากรุงมอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ” (Montevideo Convention on Rights and Duties of the States) ที่มีการกำหนดว่า รัฐชาติสมัยใหม่จะต้องเป็น “รัฐอธิปไตย” (State Sovereignty) ที่มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ดินแดน ประชากร รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไปความเป็นรัฐก็จะไม่สมบูรณ์ตามแนวทางกฎหมายระหว่างประเทศ ถือเป็นการยอมรับสถานะของความเป็นรัฐระหว่างกันด้วยเงื่อนไขที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ข้อตกลงที่สำคัญมากที่สุด ก็คือ รัฐหนึ่งรัฐใดจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอธิปไตยอื่นไม่ได้ทุกกรณี¹¹

ด้วยหลักการแห่งความเป็นรัฐชาติดังกล่าว เขตพื้นที่ครอบครองของชาวเคิร์ดในภูมิภาคตะวันออกกลาง จึงยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของความเป็นรัฐชาติที่ได้รับการยืนยันหรือยอมรับจากนานาชาติด้วยการให้สัตยาบัน เนื่องจากชาวเคิร์ดยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่ดินแดนของรัฐอื่นๆ ตาม “สนธิสัญญาโลซาน” ทำให้ชาวเคิร์ดมีสถานะเป็นเพียงชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่ต้องคอยปกป้องตนเองอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการต่อสู้ในภูมิภาคตะวันออกกลางมาอย่างยาวนานได้เกิดปรากฏการณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย ใน ค.ศ. 2017 โดยชาวเคิร์ดได้ร่วมกันลงประชามติประกาศขอแยกตัวออกมาจัดตั้งเขตปกครองตนเองของกลุ่มคนไร้รัฐในบริเวณทางภาคเหนือและตะวันออกในประเทศซีเรีย ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวถูกเรียกว่า “โรจาว่า” (Rojava) หรือ “เคอร์ดิสถานซีเรีย” (Syrian Kurdistan) อันเป็นผลพวงสำคัญที่มาจากคลื่นของการปฏิวัติเหตุการณ์ ที่เรียกว่า “อาหรับสปริง” (Arab Spring) ในประเทศอียิปต์ โดยเป็นกระแสการต่อต้านรัฐบาลที่ลุกลามไปยังพื้นที่อื่นๆ ในโลกอาหรับและนำไปสู่การต่อต้านนายบัชซาร์ อัล-อัสซาด (Bashar al-Assad) ประธานาธิบดีของประเทศซีเรีย ณ ขณะนั้น แต่ทว่าแทนที่ระบอบเผด็จการจะยุติลงดังเช่นกรณีในประเทศอียิปต์และตูนิเซียกลับกลายเป็นว่าท้ายที่สุดได้เกิดการรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มก่อการร้าย ที่เรียกตนเองว่า “กลุ่มรัฐอิสลามในอิรักและซีเรีย” (Islamic State of Iraq and Syria หรือ ISIS) ขึ้นมา โดยมีการสู้รบกันอย่างหนักหน่วงจนเกิดเป็นสุญญากาศทางการเมืองที่ไม่อาจจะควบคุมสถานการณ์ใดๆ ได้เลย พื้นที่ของประเทศซีเรียจึงถูกผลักดันเข้าสู่สมรภูมิสงครามกลางเมืองที่โหดร้าย¹² ทำให้ชาวเคิร์ดต้องผนึกสรรพกำลังด้วยการรวมตัวกันจับอาวุธขึ้นต่อสู้ปกป้องตนเอง โดยสามารถยึดเมืองโคบาเนะ (Kobane) เป็นฐานที่มั่นหลักและขยายพื้นที่ยึดครองออกไปยังบริเวณพื้นที่อื่นๆ เป็นจำนวนมากจนสามารถจัดตั้งเป็นเขตปกครองตนเองได้ โดยมีการทดลองใช้การปกครองรูปแบบใหม่ที่มีความทะเยอทะยานสูงเป็นพิเศษใน

¹⁰ Ian Clark, *Legitimacy in international society* (UK: Oxford University Press, 2005), 49.

¹¹ ธิติ ไวกวี, “หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน,” *วารสาร CMU Journal of Law and Social Sciences* 12, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562): 7.

¹² B. Ali, *Eroding the State in Rojava* (Johns Hopkins University Press, 2016).

การพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งได้รับแรงบันดาลใจมาจากแนวคิดของ “อับดุลลาห์ โอคาลาน” (Abdullah Ocalan) ผู้นำของกลุ่มชาติพันธุ์และหัวหน้าพรรคแรงงานชาวเคิร์ด (Partiya Karkeren Kurdistan/Democratic Union Party หรือ PKK) ที่ถูกจับกุมตัวและคุมขังนับตั้งแต่ ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา โดยถือเป็นบุคคลสำคัญที่สามารถสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองและมีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวของชาวเคิร์ดเป็นอย่างมาก¹³

ทั้งนี้ รียาจ ฮัมมูด ดาราร์ (Riad Hammoud Darar)¹⁴ ระบุว่า แนวคิดประชาธิปไตยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญในเรื่อง “เอกภาพในความหลากหลาย” (Unity in Diversity) กล่าวคือ เชื้อชาติ วัฒนธรรม ภาษา ศาสนา และชาติพันธุ์ ถือเป็นความหลากหลายที่ไม่มีใครสามารถปฏิเสธการมีอยู่ของกันและกันในสังคมได้ เพราะฉะนั้น ทุกคนจึงต้องยอมรับในความแตกต่างที่หลากหลาย มันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงคุณสมบัติพื้นฐานของประชาธิปไตยอย่างสันติ¹⁵ นอกจากนี้ เขายังได้ให้การสนับสนุนการจัดตั้ง “สหพันธรัฐ” (Federalism) และส่งเสริมรูปแบบประชาธิปไตยด้วยการเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันการรวมตัวกันของชาวเคิร์ดภายในพื้นที่ต่างๆ ทางตอนเหนือและตะวันออกของประเทศซีเรีย จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เมืองอาฟริน (Afrin) รัฐอาฟริน (Afrin), เมืองคามิชลี (Qamishli) รัฐจาซีรา (Jazira) และเมืองโคบานะ (Kobane) รัฐโคบานะ (Kobane)¹⁶

ข้อสังเกตสำคัญ ก็คือ เมืองจากรัฐทั้ง 3 ดังกล่าวในแต่ละแห่งจะมีศูนย์การปกครองขนาดใหญ่ ที่เรียกว่า “แคนตัน” (Canton) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของ “คอมมูน” (Commune) ต่างๆ นับร้อยนับพันแห่ง เพื่อดำเนินการจัดทำโครงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ที่ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารของ “แคนตัน” ก็ไม่ได้มีอำนาจเหนือไปกว่าคณะกรรมการบริหารของ “คอมมูน” แต่อย่างใด¹⁷ หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า อำนาจของ “แคนตัน” มีอิทธิพลน้อยกว่า “คอมมูน” อย่างเด่นชัด นอกจากนี้ พื้นที่ครอบครองของชาวเคิร์ดในดินแดน “โรจาวา” ได้มีการทดลองใช้

¹³ Alex De Jong, “A Commune in Rojava?,” *New Politics*; New York 15 (Winter 4, 2016): 69.

¹⁴ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานร่วมของ “สภาประชาธิปไตยแห่งซีเรีย” (Syrian Democratic Council หรือ SDC) เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017

¹⁵ Sardar Mullah Darwish, “What federalism would mean for northern Syria,” *Al-Monitor.com*, entry posted March 27, 2017, <https://www.al-monitor.com/originals/2017/03/syria-kurdish-democratic-council-arab-leader-federal.html?amp>, accessed January 11, 2022.

¹⁶ ปรากฏอยู่ใน “กฎบัตรสัญญาประชาคม” (Charter of the Social Contract) หรือ “กฎของการปกครองตนเองในโรจาวา” (Self-Rule in Rojava) หลักการทั่วไป ข้อ 3 ระบุว่า ซีเรียเป็นรัฐอิสระที่มีการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจและพหุนิยม โดยมีเขตปกครองตนเอง จำนวน 3 แห่ง เป็นส่วนหนึ่งของดินแดนซีเรีย และยึดโยงกับข้อ 5 ระบุว่า เขตการปกครองในแต่ละแห่งจะมีศูนย์การปกครอง ที่เรียกว่า “แคนตัน” (Canton).

¹⁷ ยุทธศาสตร์ ห่อแก้ว และพัชรี จิตเอื้ออังกูร, “บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะกรรมการตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองรูปแบบคณะกรรมการของสหพันธรัฐประชาธิปไตย กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา (ซีเรียเหนือ),” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี* 12, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 5.

รูปแบบการปกครองที่มีความแปลกใหม่และยังไม่เคยปรากฏ ณ แห่งหนใด ที่เรียกว่าการปกครองรูปแบบ “สหพันธ์ประชาธิปไตย” (Democratic Federal) ถือเป็นความก้าวหน้าของการพัฒนาประชาธิปไตยครั้งใหม่ในโลกใบนี้อีกด้วย

หากมีคำถามว่าดินแดน “โรจาวา” แห่งนี้ มีลักษณะที่สอดคล้องกับความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่หรือไม่ สามารถตอบคำถามในทางหลักการได้อย่างชัดเจนเลยว่า “ไม่ใช่รัฐชาติ” อย่างแน่นอน ด้วยความที่พื้นที่ดังกล่าวยังขาดอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน ทำให้องค์ประกอบของความเป็นรัฐยังไม่มีความสมบูรณ์ แม้ว่าประชาชนภายในพื้นที่จะมีความเข้าใจว่าดินแดนของตนเองเป็นหนึ่งในรัฐอิสระก็ตาม แต่ทว่าจำเป็นต้องพิจารณาถึง “กฎบัตรสัญญาประชาคม” (Charter of the Social Contract) หรือ “กฎของการปกครองตนเองในโรจาวา” (Self-Rule in Rojava) หลักการทั่วไป ข้อ 3 ที่กำหนดว่า “เขตปกครองตนเองทางตอนเหนือและตะวันออกทั้ง 3 แห่ง ยังเป็นส่วนหนึ่งของประเทศซีเรียตามหลักการกระจายอำนาจและพหุนิยม” แต่กระนั้นผู้ปกครองภายในพื้นที่แห่งนี้ได้มีการเรียกขานดินแดนของตนเองแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็น “สหพันธรัฐซีเรียเหนือ” (Federal Northern Syria) หรือ “เขตปกครองตนเองสมาพันธ์รัฐประชาธิปไตยทางตอนเหนือของซีเรีย” (Democratic Confederalist Autonomous Areas of Northern Syria)¹⁸ ต่อมา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 2016 คณะผู้บริหารเขตปกครองตนเองภาคเหนือของประเทศซีเรีย จึงได้ร่วมกันพิจารณาชื่อเรียกพื้นที่ครอบครองของตนเองอย่างเป็นทางการ โดยมีการประกาศใช้ชื่อว่า “สหพันธ์ประชาธิปไตยโรจาวา” (Democratic Federation of Rojava) หรือ “ซีเรียเหนือ” (Northern Syria)¹⁹ จนกระทั่ง ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2016 ก็มีการประกาศใช้ชื่อเรียกใหม่เพิ่มเติมว่า “สหพันธ์ประชาธิปไตยแห่งซีเรียตอนเหนือ” (Democratic Federation of Northern Syria หรือ DFNS)²⁰ โดยได้มีการตัดคำว่า “โรจาวา” ออกไปจากชื่อเรียกเดิม²¹ เนื่องจากการประชุม “สภาประชาธิปไตยซีเรีย” (Syrian Democratic Council หรือ SDC) ที่มีสมาชิกจำนวน 151 คน ได้ร่วมกันลงมติแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยความปรารถนาที่จะจัดตั้งรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นตัวแทนโอบรับการพัฒนาระบบที่

¹⁸ Allsopp Harriet & Van Wilgenburg Wladimir, *The Kurds of Northern Syria: Governance, Diversity and Conflicts*, (UK: Bloomsbury Publishing, 2019), 89.

¹⁹ Matt Bradley, Ayla Albayrak & Dana Ballout, “Kurds Declare ‘Federal Region’ in Syria, Says Official,” Wall Street Journal, entry posted March 24, 2016, <https://www.wsj.com/articles/kurds-declare-federal-region-in-syria-says-official-1458216404>, accessed December 30, 2022.

²⁰ ANHA, “Final statement of Autonomous Administration of North, East Syria,” Hawar News Agency, entry posted September 7, 2018, <https://hawarnews.com/en/haber/final-statement-of-autonomous-administration-of-north-east-syria-h3608.html>, accessed December 30, 2022.

²¹ Tom Perry, “Syrian Kurds, allies set to approve new government blueprint,” Reuters, entry posted December 28, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-constitution-idUSKBN14H0X3?il=0>, accessed January 20, 2023.

กว้างขวางมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากพื้นที่ยึดครองของชาวเคิร์ดได้ขยายตัวออกไปเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังให้สิทธิทุกกลุ่มในพื้นที่ที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองได้อย่างอิสระ²² จนกระทั่งต่อมา ในวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 2018 “สภาประชาธิปไตยแห่งซีเรีย” ได้ประกาศใช้ชื่อเรียกใหม่อีกครั้ง สำหรับภูมิภาคในดินแดนซีเรียที่ขอแยกตัวปกครองตนเองอย่างเป็นทางการว่า “เขตปกครองตนเองซีเรียเหนือและตะวันออก” (Autonomous Administration of North and East Syria หรือ NES) เห็นได้ว่า ดินแดน “โรจาวา” ปรากฏถึงชื่อเรียกที่มีความหลากหลายตามมุมมองของแต่ละกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ถึงกระนั้น สิ่งที่ทุกกลุ่มมีแนวคิดตรงกัน ก็คือ การพัฒนาการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยในดินแดนไร้รัฐแห่งนี้ ถือเป็นการรวมตัวกันมุ่งปลดแอกตนเองของชาวเคิร์ดออกจากการถูกกดขี่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการถูกดูหมิ่นเหยียดหยามทางชาติพันธุ์อย่างไม่เป็นธรรมจากชนชาติอื่นๆ ซึ่งถูกกำหนดโดยชาติมหาอำนาจผู้ชนะสงครามภายหลังจากการล่มสลายของจักรวรรดิออตโตมันที่นำไปสู่การที่ชาวเคิร์ดต้องแตกฉานซ่านเซ็นไปยังดินแดนต่างๆ จนยากที่จะหวนคืนกลับมา รวมตัวกันได้อย่างมั่นคง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่า หากไม่มีเหตุการณ์ “อาหรับสปริง” และการรุกรานดินแดนของกลุ่มก่อการร้าย “ISIS” ชาวเคิร์ดก็ยังคงต้องอาศัยกันอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่สามารถกลับเข้ามารวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นเป็นปึกแผ่นดังที่ปรากฏในปัจจุบันได้อย่างแน่นอน แม้ว่าจะมีผู้นำการเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดน แต่ก็ยังคงไม่สามารถปลดปล่อยรัฐออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะก่อนหน้านี้แรงขับเคลื่อนทางการเมืองดังกล่าวอาจจะยังคงมีพลังอิทธิพลไม่มากเพียงพอต่อการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกภาพได้

ดังนั้น “โรจาวา” จึงเป็นดินแดนของชาวเคิร์ดที่มุ่งเน้นการปกครองตนเองด้วยความพยายามที่ต้องการปลดแอกกลุ่มชาติพันธุ์ของตนออกมาจากการถูกกดขี่ข่มเหงด้วยการกระทำที่ทารุณโหดร้ายจากชนชาติอื่นๆ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างดินแดนรัฐชาติแห่งใหม่ของตน ที่เรียกว่า “เคอร์ดิสถาน” (Kurdistan) ตามสนธิสัญญาที่ไม่ได้มีการให้สัตยาบันจากชาติมหาอำนาจในพื้นที่ทางภาคเหนือและตะวันออกของประเทศซีเรีย แม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวจะไม่มีสถานะเป็นรัฐชาติโดยสมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็เป็นการรวมตัวกันในเชิงพื้นที่ด้วยลักษณะของสัญลักษณ์ความเป็นรัฐเชิงจิตวิญญาณที่ประสบความสำเร็จของชาวเคิร์ด และยังมีกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยผ่านการปกครองรูปแบบ “สหพันธ์ประชาธิปไตย” ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารที่ถูกขับเคลื่อนด้วยคณะกรรมการส่วนงานต่างๆ ถือเป็นหนึ่งในรูปแบบทางการบริหารที่มีความน่าสนใจในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมากอีกด้วย ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเรียกดินแดนในผืนแห่งนี้ว่า “โรจาวา” หรือ “ซีเรียเหนือ” เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของชาวเคิร์ดที่ได้ร่วมกันก่อร่างสร้างดินแดนสถาปนาขึ้นมาด้วยหยาดเหงื่อแรงกายและชีวิตเลือดเนื้อที่ได้สูญเสียไปจากภัยสงครามมากมาย

²² Tom Perry, “Syrian Kurds in six-month countdown to federalism,” Reuters, entry posted April 12, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-federalism-idUSKCN0X90M9>, accessed January 20, 2023.

เกินคนน่าับจนได้มาซึ่งเขตปกครองตนเองที่มีความเป็นอิสระ แม้ว่าจะไม่ใช่รัฐชาติโดยสมบูรณ์ก็ตาม

2. การบริหารส่วนงานระดับล่างรูปแบบคณะกรรมการ “คอมมูน” กับการบริหารงานกิจการสาธารณะระดับบนรูปแบบ “แคนตัน” ในดินแดนโรจาวา

“คอมมูน” (Commune) เป็นหน่วยการปกครองระดับล่างที่มีขนาดเล็กที่สุดในสังคมโรจาวา มุ่งเน้นรากฐานของการกระจายอำนาจให้กับชุมชนเป็นสำคัญ ซึ่งประชาชนภายในท้องถิ่นจะเข้ามารวมตัวกันเป็นหนึ่งชุมชน โดยชุมชนแต่ละแห่งจะมีลักษณะเป็นไปตามภูมิรัฐศาสตร์และมีความสอดคล้องกับการปกครองแบบ “อนาธิปไตย” ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับแหล่งที่อยู่อาศัยคล้ายคลึงกับลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่รูปแบบหมู่บ้านในประเทศไทย แต่จะใช้การบริหารงานในรูปแบบ “คณะกรรมการ” (Committee) โดยแบ่งออกเป็น 6 ส่วนงาน ซึ่งผู้ที่เข้ามาเป็นตัวแทนบริหารงานในแต่ละส่วนงานทุกตำแหน่งจะมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งหมด ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะของท้องถิ่นในกรณีต่างๆ ด้วยการอภิปรายและตัดสินใจแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยชุมชนจะมีการประชุมคณะกรรมการเป็นประจำทุกเดือนหรือทุกสองสัปดาห์ ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันของชุมชนในแต่ละแห่ง ถึงกระนั้น ชุมชนบางแห่งอาจจะมีการประชุมกันถี่กว่าปกติหรือทุกวันก็ย่อมทำได้ ถ้าชุมชนนั้นๆ มีปัญหาภายในท้องถิ่นมากกว่าพื้นที่อื่นๆ กล่าวคือ คณะกรรมการคอมมูนจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และกติกาของสังคมขึ้นมา สำหรับบังคับใช้ภายในชุมชน แต่ทว่าหากประชาชนไม่เห็นด้วยก็สามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามและริบอำนาจคณะกรรมการกลับคืนมา เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เข้าไปทำหน้าที่ทดแทนชุดเดิมได้ ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในชุมชนสามารถเลือกได้ว่า จะสมัครใจเข้าร่วมกับการปกครองของคอมมูนหรือไม่ก็ได้ หากปรากฏว่าบุคคลใดไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคอมมูนย่อมสามารถทำได้ โดยไม่มีความผิดหรือถูกบังคับขู่เข็ญใดๆ ทั้งสิ้น โดยบุคคลผู้นั้นก็จะกลายเป็นบุคคลอิสระที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การปกครองของใครหรือระบบของรัฐใดนั่นเอง แต่คอมมูนก็ขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าวทุกรูปแบบด้วยเช่นเดียวกัน เพราะพวกเขาเหล่านั้นไม่ใช่บุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งของคอมมูนนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานของคอมมูนจึงให้ความสำคัญกับประชาชนที่เข้าร่วมกับการปกครองของคอมมูนเป็นพิเศษ เนื่องจากทุกคนในคอมมูนคือส่วนหนึ่งของชุมชนที่สามารถช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันได้ ตลอดจนสามารถป้องกันตนเองจากภัยอันตรายที่อาจเข้ามาใกล้ภัยชุมชนของพวกเขา ซึ่งมีที่มาจากอิทธิพลภายนอกได้ดีที่สุด คอมมูนประกอบไปด้วย 6 ส่วนงาน ดังนี้²³

²³ ยุทธศาสตร์ นอแก้ว, “รูปแบบการปกครองของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในตะวันออกกลาง: กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา,” 51-54.

1) คณะกรรมการป้องกันตนเอง (Self-Defense Committee) บุคคลที่เข้าไปทำหน้าที่คณะกรรมการจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้การปฏิบัติการกิจต่างๆ จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ จุดเน้นของ “โรจาวา” จะเป็นเรื่องของความเท่าเทียมทางเพศ ทำให้บุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ภายในกองกำลังป้องกันตนเอง จึงเป็นได้ทั้งผู้ชายและผู้หญิง โดยกลุ่มกองกำลังชาย ถูกเรียกว่า “หน่วยพิทักษ์ประชาชน” (People’s Protection Units) ในส่วนของกลุ่มกองกำลังผู้หญิง ถูกเรียกว่า “หน่วยพิทักษ์สตรี” (Women’s Protection Units) ทุกคนมีที่มาจากการเป็นสมาชิกของคอมมูนและเข้าร่วมตัวกันเป็นกองกำลังผสมทำหน้าที่สลับหมุนเวียนกันไปจนครบทุกคน แต่ก็ยกเว้นการทำหน้าที่ดังกล่าวไว้สำหรับผู้ที่ไม่มีความพร้อมตามข้อกำหนดของคอมมูน กล่าวคือ คณะกรรมการจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่มีความพร้อมทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจให้เข้ามาปฏิบัติการกิจสำคัญในการปกป้องดูแลประชาชนพลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปทำหน้าที่ตามความเหมาะสมในแต่ละบริบทของสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป กองกำลังนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจรูปแบบปกติที่พบได้ทั่วไป ข้อสังเกตสำคัญคือ ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งกองกำลังแล้ว พบว่า อัตราการก่ออาชญากรรมในชุมชนมีปริมาณลดลงและมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยมาก เพราะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ทุกคนต่างก็เป็นหนึ่งในสมาชิกของคอมมูนเดียวกัน อาจเป็นไปได้ว่า ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นต่างคนต่างรู้จักซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี เปรียบเสมือนญาติพี่น้องที่มีการปฏิสัมพันธ์คอยอุ้มชูดูแลช่วยเหลือกันอยู่เสมอมา เพราะทุกคนต่างเกิดและเจริญเติบโตขึ้นมาด้วยกันภายในคอมมูน ทำให้ปัญหาสังคมที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมนั้นค่อนข้างเกิดขึ้นได้ยากมาก และที่สำคัญคณะกรรมการชุดนี้ยังได้มีการประชุมวางแผนปฏิบัติการภายในคอมมูนอยู่เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานจนกลายเป็นที่แน่ชัดว่าทุกคนในชุมชนจะได้รับความปลอดภัยสูงสุดอย่างแน่นอน

2) คณะกรรมการสุขภาพ (Health Committee) มุ่งเน้นการบริหารจัดการระบบสาธารณสุขของชุมชนด้วยการบูรณาการวิทยาการทางการแพทย์สมัยใหม่ผนวกเข้ากับวิถีการแพทย์พื้นบ้าน ซึ่งเป็นแนวทางในการลดการพึ่งพิงผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์จากภายนอกคอมมูน เนื่องจากบุคลากรทางการแพทย์เป็นทรัพยากรบุคคลที่หาได้ยากยิ่งในสภาวะสงคราม โดยจะมีการส่งตัวแทนของคอมมูนทั้งผู้ชายและผู้หญิงที่มาจาก การเลือกตั้งไปเรียนรู้การปฐมพยาบาลเบื้องต้น ซึ่งภายหลังจากสำเร็จการฝึกอบรม บุคคลที่เป็นตัวแทนดังกล่าวก็ต้องกลับมาอธิบายสิ่งที่ได้เรียนรู้คืนมาให้แก่คนในชุมชนได้รับทราบและสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฐมพยาบาลช่วยเหลือกันเองในเบื้องต้น โดยมีข้อกำหนดว่าไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งนำความรู้ทางด้านสุขภาพมาสร้างผลประโยชน์ในฐานะผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์เป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ กรอบแนวคิดสำคัญของระบบสาธารณสุขใน “โรจาวา” จะเป็นการมุ่งเน้นเรื่องของช่วยเหลือซึ่งกันและกันในลักษณะการรักษาพยาบาลแบบให้เปล่า (ฟรี) โดยไม่คิดมูลค่าใดๆ เป็นการตอบแทน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเข้ารับการผ่าตัดก็อาจจะต้องมีการเสียค่าใช้จ่ายบ้างบางส่วนในราคาที่ถูกลง รวมถึงอุปกรณ์ทางการแพทย์ส่วนใหญ่ก็มาจาก

การบริจาคของคนในชุมชน เพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายหลักของระบบสาธารณสุขใน “โรจาวา” ก็คือ การแก้ไขปัญหความสัมพันธ์ระหว่างระบบสุขภาพกับอำนาจทางการเมืองให้เกิดความสมดุล การวิพากษ์ความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับระบบทางการแพทย์ทั้งแบบสมัยใหม่และการแพทย์พื้นบ้าน รวมถึงการคืนสิทธิ์ความเป็นเจ้าของระบบสุขภาพชุมชนให้กลับคืนมาสู่สังคมของคอมมูนนั้นๆ อย่างแท้จริง²⁴

3) คณะกรรมการสันติ (Peace Committee) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีบทบาทหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเบื้องต้นระหว่างคู่กรณีที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหความขัดแย้งด้วยวิธีการประนีประนอมอย่างสันติภายใต้ข้อตกลงและการยอมรับเงื่อนไขของทั้งสองฝ่ายของผู้กระทำความผิดที่ไม่รุนแรงมากเกินไปและมีความสมเหตุสมผลกับพฤติกรรมความผิดที่ได้ก่อขึ้นมา โดยที่ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลให้เสียเวลา เนื่องจากมีความล่าช้าและขั้นตอนธรรมเนียมนิยมปฏิบัติค่อนข้างยืดเยื้อ ด้วยเหตุนี้ ทำให้การตกลงระหว่างกันผ่านคณะกรรมการสันติถือเป็นวิธีการในการลดข้อพิพาทที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด ซึ่งเป็นการเจรจาพูดคุยกันเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล โดยวิธีการคัดกรองจากชุมชนด้วยฉันทามติ ทำให้สำนวนคดีต่างๆ ที่จะเข้าสู่ชั้นศาลลดจำนวนลงเป็นอันมาก กระนั้นก็ตาม หากเกิดเหตุการณ์อาชญากรรมขั้นร้ายแรงหรือเลวร้ายมากเกินไปที่จะประนีประนอมกันได้ คดีความที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการศาลยุติธรรม เพื่อให้มีการตัดสินลงโทษขั้นรุนแรงต่อไป แต่ก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้น้อยมากในชุมชน โดยบุคคลที่ทำหน้าที่พิพากษาคัดสินคดีความก็ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ บทบาทหน้าที่หลักสำคัญอีกลักษณะหนึ่งของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือ การจัดรูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นใหม่ให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองและดำเนินการกำหนดทิศทางเชิงอุดมการณ์ในประเด็นการสร้าง “สังคมที่ดี” ภายในคอมมูนอย่างยั่งยืนอีกด้วย²⁵

4) คณะกรรมการเศรษฐกิจ (Economic Committee) มีที่มาจาก การเลือกตั้งเช่นเดียวกัน โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกต่อกิจกรรมทางด้านการค้า การขาย การลงทุน และระบบธุรกิจประเภทต่างๆ ที่เป็นกิจการส่วนรวมของคอมมูน โดยมีการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ในรูปแบบ “สหกรณ์” (Co-Operative) กล่าวคือ “สหกรณ์” ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการผูกขาดสินค้าที่จะนำออกไปสู่ระบบตลาดทุน เพื่อนำไปขายยังพื้นที่อื่นๆ ภายนอกคอมมูน เพราะคณะกรรมการชุดนี้สามารถต่อรองผลประโยชน์ทางการค้าให้กับคนในชุมชนที่ร่วมกันผลิตสินค้าชนิดเดียวกันได้ มันจึงเป็นข้อดีประการหนึ่งที่สัมพันธ์โดยตรงกับผล

²⁴ Anna Davies, “Health after the Revolution: Rojava’s new approaches to health,” Kurdish Institute Brussels, <https://www.kurdishinstitute.be/en/health-after-the-revolution-rojawas-new-approaches-to-health/>, accessed January 21, 2023.

²⁵ Michael Knapp & Joost Jongerden, “Peace committees, platforms and the political ordering of society: Doing justice in the Federation of Northern and Eastern Syria (NES),” *Kurdish Studies* 8 (October 2, 2020): 297.

กำไรของสินค้าที่จะต้องนำมาแบ่งปันแจกจ่ายกันอย่างเท่าเทียมภายในคอมมูน ลักษณะระบบดังกล่าวจึงคล้ายคลึงกับบริษัทที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยที่ไม่มีความจำเป็นต้องประกอบธุรกิจการค้าส่วนตัวแข่งขันกันเองภายในชุมชน เนื่องจากอาจจะก่อให้เกิดการแย่งชิงพื้นที่ทางการค้าและความขัดแย้งระหว่างกันเองของภาคเอกชนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดไม่ขอเข้าร่วมกิจการกับสหกรณ์ของคอมมูนก็สามารถดำเนินธุรกิจส่วนตัวได้และยังสามารถแข่งขันทางการค้ากับสหกรณ์ได้อย่างอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับผู้คนภายในพื้นที่แต่อย่างใด ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และพัชรี จิตเอื้ออังกูร²⁶ วิเคราะห์ลักษณะเศรษฐกิจของโรจาวา พบว่า มุ่งเน้นไปที่การดำเนินกิจการของคอมมูนในลักษณะการรวมกลุ่ม เพื่อสร้างสถานะความเป็นเจ้าของร่วมกันคล้ายคลึงกับแนวคิดทางสังคมนิยม แต่ก็ยังให้สิทธิแก่กลุ่มภาคเอกชนของท้องถิ่นในการรวมตัวกันหรือปัจเจกบุคคลภายในชุมชนที่ปรารถนาจะดำเนินกิจการธุรกิจส่วนตัวของตัวก็ย่อมทำได้ และสามารถเข้ามาต่อสู้แข่งขันในระบบตลาดได้โดยไม่ถูกควบคุมใดๆ จากคอมมูนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ระบบเศรษฐกิจชุมชนของโรจาวา จึงมีลักษณะลูกผสมระหว่างแนวคิดสังคมนิยมผนวกเข้ากับประชาธิปไตยได้อย่างลงตัว แต่ก็มีข้อจำกัดคือ คอมมูนจะไม่ให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกทางการค้าใดๆ แก่เจ้าของกิจการเอกชนในทุกกรณี เพราะถือว่าเป็นคู่แข่งทางการค้ากับคอมมูนโดยตรง นอกจากนี้ Jongerden²⁷ ได้ทำการวิเคราะห์หน่วยงานที่เป็นตัวกลางอำนวยความสะดวกในการซื้อขายสินค้าทางการเกษตรให้กับคอมมูน โดยระบุว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ในการผลิตสินค้า การแปรรูป การจัดจำหน่ายผ่านระบบตลาดในภูมิภาค “โรจาวา” เป็นการดำเนินการผ่านเครือข่ายสัมพันธ์ของคอมมูนต่างๆ ที่มีพื้นที่อยู่อาณาบริเวณโดยรอบ ถือเป็นการแสดงวิถีทางเลือกอิสระในการสั่งซื้อสินค้าด้วยการให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าทางการเกษตรที่หลากหลายในชุมชน ซึ่งตัวแทนที่ทำหน้าที่คณะกรรมการจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการพัฒนา จัดเก็บ และแปรรูปสินค้า เพื่อส่งออกผลผลิตเข้าสู่ระบบตลาดทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

5) คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ครูทุกคนที่ทำหน้าที่ในการสอนมีที่มาจากเลือกตั้งของคนในชุมชนทั้งหมด มุ่งเน้นระบบการศึกษาแบบใหม่ที่ได้รับการพัฒนารากฐานโดยตรงมาจากอุดมการณ์ประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งครูผู้สอน นักเรียน ผู้ปกครอง และสมาชิกทุกคนในคอมมูน จะร่วมกันออกแบบหลักสูตรการศึกษา เนื่องจากพื้นที่การปกครองของ “โรจาวา” นอกจากจะมีชาวเคิร์ดอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว ยังปรากฏถึงกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่มีความหลากหลายประกอบกันภายในชุมชนอีกด้วย โรงเรียนจึงต้องจัดชั้นเรียนที่มีความหลากหลายตามความเชื่อทางศาสนา ภาษา และ

²⁶ ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และพัชรี จิตเอื้ออังกูร, “บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะกรรมการตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองรูปแบบคณะกรรมการของสหพันธรัฐประชาธิปไตย กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา (ซีเรียเหนือ),” 9.

²⁷ Joost Jongerden, “Autonomy as a third mode of ordering: Agriculture and the Kurdish movement in Rojava and North and East Syria,” *Journal of Agrarian Change* 22 (September 3, 2021): 592-607.

วัฒนธรรม โดยจะมีคาบเรียนที่เปิดโอกาสให้นักเรียนทุกชั้นเรียนได้เข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องของความเชื่อทางศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมร่วมกัน เพื่อเป็นการกลมเกลียวหล่อหลอมและลดอคติของการเหมารวมทางเชื้อชาติที่อาจนำไปสู่ความเกลียดชังระหว่างกันในอนาคตลงได้ โดยครูผู้สอนจะเป็นเสมือนพี่เลี้ยงหรือผู้ที่คอยช่วยเหลือเกี่ยวกับการเรียนรู้ของนักเรียน โดยบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ หลักสูตรการศึกษาเกิดขึ้นมาจากการออกแบบและบูรณาการเนื้อหาในส่วนต่างๆ ร่วมกันของคนในชุมชน ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอันจะนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้โดยภาพรวมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันก่อนให้เกิดบูรณาภาพของความรู้ซึ่งรวมถึงความเป็นชาติเดียวกันที่ไม่ได้อิงอยู่กับความเป็นชาติพันธุ์เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการคำนึงถึงกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นหลักภายใต้การสำนึกถึงจิตวิญญาณแห่ง “โรจาว่า” ข้อสังเกตก็คือ คอมมูนแต่ละแห่งจะมีการจัดหลักสูตรการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นไปตามบริบทของพื้นที่นั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องอ้างอิงหลักสูตรร่วมกันกับคอมมูนอื่นแต่อย่างใด นอกจากนี้ คอมมูนยังมี “สำนักวิชาการ” (Academy) ซึ่งมีลักษณะการจัดการเรียนการสอนคล้ายคลึงกับระบบวิทยาลัย โดยมีการสอนความรู้เฉพาะทาง อาทิ สำนักวิชาการสอนสิ่งแวดล้อม การป้องกันตนเอง และการบริการสุขภาพ เป็นต้น²⁸ Espinosa & Ronan²⁹ ได้วิจารณ์ระบบการศึกษาของ “โรจาว่า” ในทางสร้างสรรค์ โดยระบุว่า การศึกษามีส่วนช่วยสร้างชุมชนทางการเมืองที่มีผลต่อความสำนึกในความเป็นชาติได้ แม้ว่าผู้คนจะมาจากหลากหลายแหล่งกำเนิดที่แตกต่างกันภายในภูมิภาคก็ตาม แต่เมื่อพวกเขาได้เข้ามารวมตัวกันแล้วก็ได้สร้างค่านิยมใหม่ภายใต้ฐานคติประชาธิปไตย โดยมุ่งต่อต้านระบอบชาตินิยมซีเรียที่ถูกผู้นำเผด็จการปกครองมาอย่างยาวนานและการขยายตัวของ “ทุนนิยมสมัยใหม่” (Modern Capitalism) ที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นอันนำไปสู่ความเดือดร้อนของประชาชนโดยรวมทุกหย่อมหญ้า

2) คณะกรรมการสตรี (Women's Committee) ใน ค.ศ. 2010 “อับดุลลาห์ โอคาลาน” (Abdullah Ocalan) หัวหน้าพรรคแรงงานเคอร์ดิสถาน (PKK) ประกาศอย่างแข็งกร้าวว่า “เสรีภาพของชาวเคิร์ดสามารถถูกมองได้ว่ามีความผูกพันกับเสรีภาพของผู้หญิงอย่างแยกกันไม่ออก”³⁰ กล่าวคือ สิทธิสตรีเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของการปลดปล่อยรัฐออกจากประเทศซีเรีย เพราะในภูมิภาคตะวันออกกลางผู้หญิงเป็นเพศที่ถูกกดทับด้วยระบอบ “ปิตาธิปไตย” (Patriarchy) มาอย่างยาวนาน มันกลายเป็นสิ่งที่ตอกย้ำได้เป็นอย่างดีว่า สิทธิมนุษยชนขึ้น

²⁸ ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และพัชรี จิตเอื้ออังกูร, “บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะกรรมการตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองรูปแบบคณะกรรมการของสหพันธรัฐประชาธิปไตย กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาว่า (ซีเรียเหนือ),” 8.

²⁹ Elise Boyle Espinosa & Adam Ronan, “Rojava’s ‘war of education’: the role of education in building a revolutionary political community in North and East Syria,” *Third World Quarterly* (October, 2022): 1.

³⁰ Pinar Tank, “Kurdish Women in Rojava: From Resistance to Reconstruction,” *Die Welt des Islams* 57 (October 3, 2017): 404.

พื้นฐานของความเป็นหญิงได้ถูกกดขี่โดยเพศชายเสมอมา ด้วยเหตุนี้ การสร้างดินแดนแห่งใหม่ ในนาม “โรจาวา” จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเรื่องความเท่าเทียมทางเพศ เพื่อทำให้เกิด การผืนกิจกรรมกำลังของทั้งผู้ชายและผู้หญิงในการต่อสู้ปกป้องอธิปไตยของตนไม่ให้ใครเข้ามา ย่ำยีรังแกกันได้ง่ายๆ และยังสอดคล้องโดยตรงกับหลักการประชาธิปไตยอีกด้วย บุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการจึงต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของ สตรีที่อาจถูกกระทำละเมิดจากบุคคลภายนอกหรือบุคคลภายในครอบครัว คอมมูนจะมีบ้านพัก ที่เรียกว่า “บ้านสตรี” ให้ผู้หญิงที่ถูกกระทำรุนแรงได้เข้ามาพักพิงอาศัยได้ชั่วคราวอย่างไม่มี กำหนด เพื่อหลีกเลี่ยงภัยที่เกิดขึ้นมาจากความรุนแรงภายในครอบครัว นอกจากนี้ ระบบ คอมมูนยังได้ให้โอกาสผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการทั้ง 6 ส่วนงานอีก ด้วย เห็นได้ชัดว่า “โรจาวา” มีความพยายามสร้างมาตรฐานค่านิยมใหม่ทางการปกครองอย่าง เด่นชัดในเรื่องของสิทธิสตรี ทำให้เกิดกรณีศึกษาที่น่าสนใจมากมายเกี่ยวกับความเท่าเทียมกัน ทางเพศระหว่างหญิงและชายเกิดขึ้นในสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

“แคนตัน” (Canton) เป็นหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ขึ้นมามีระดับหนึ่งเหนือกว่า คอมมูนในเชิงโครงสร้างการบริหารนโยบายสาธารณะขนาดใหญ่ เป็นหน่วยงานระดับบนที่มี ลักษณะคล้ายคลึงกับการปกครองส่วนภูมิภาครูปแบบจังหวัดในประเทศไทย ถ้ามองผิวเผิน ในทางทฤษฎีอาจพิจารณาได้ว่าแคนตันมีระดับสายการบังคับบัญชาเหนือกว่าคอมมูน แต่แท้ที่ จริงแล้วในทางปฏิบัติอิทธิพลของคอมมูนจะเหนือกว่าแคนตันโดยนัยสำคัญ เนื่องด้วย คณะกรรมการแคนตันมาจากการรวมตัวกันของตัวแทนที่ถูกเลือกมาจากคอมมูนในแต่ละแห่ง อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเข้ามาทำหน้าที่อภิปรายปัญหาและนำเสนอข้อเรียกร้องของประชาชนอันจะ นำไปสู่การพิจารณาระหว่างคอมมูนต่างๆ ร่วมกัน ในประเด็นการจัดทำโครงการสาธารณะ ขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่อาณาบริเวณระหว่างคอมมูนต่างๆ ที่อยู่โดยรอบ กล่าวคือ ผู้แทน ของคอมมูนในแต่ละแห่งบริเวณใกล้เคียงกัน จะเข้ามานำเสนอโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในคอมมูนนั้นๆ โดยมีการอภิปรายปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นในแต่ละ แห่งที่กำลังเผชิญร่วมกันและจะเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของแคนตัน เพื่อจัดทำโครงการ สำคัญที่ส่งผลกระทบเชิงบวกทางด้านประโยชน์สาธารณะต่อประชาชนส่วนใหญ่ภายในพื้นที่ อาทิ การสร้างถนนหลวงเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งระหว่างคอมมูนต่างๆ การวางโครงข่าย เส้นทางเดินรถไฟร่วมกัน การสร้างเขื่อนขนาดยักษ์และท่อส่งน้ำระยะไกลสำหรับใช้ในการเกษตร การสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ในพื้นที่สำหรับใช้ร่วมกันเป็นวงกว้าง ตลอดจนการจัด สวัสดิการบางประการร่วมกัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการบริการสาธารณะของ ประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นต้น

สรุปได้ว่า “สหพันธ์ประชาธิปไตย” ในนาม “โรจาวา” มีโครงสร้างหน่วยการปกครอง ที่เล็กที่สุด เรียกว่า “คอมมูน” ใช้การบริหารงานในรูปแบบ “คณะกรรมการ” แบ่งออกเป็น 6 ส่วนงาน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันตนเอง, คณะกรรมการสุขภาพ, คณะกรรมการสันติ, คณะกรรมการเศรษฐกิจ, คณะกรรมการการศึกษา และคณะกรรมการสตรี ทั้งนี้ คณะกรรมการ

ของคอมมูนทั้ง 6 ส่วนงาน มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด โดยมีการแบ่งสัดส่วนออกเป็นทั้งผู้ชายและผู้หญิงในอัตราส่วนเท่าๆ กัน คอมมูนในแต่ละแห่งจะมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองไม่ต้องขึ้นตรงต่อใครเลย ถ้าหากมีปัญหาสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกันเกิดขึ้นมาก็สามารถส่งตัวแทนของคอมมูนเข้าไปร่วมอภิปรายปัญหาที่พบเจอได้ในสภา “แคนตัน” ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง โดยเป็นการรวมตัวกันของคอมมูนที่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปการและสาธารณูปโภคที่หลากหลาย เมื่อมีการตัดสินใจร่วมกันในการจัดทำโครงการใดเกิดขึ้นแล้ว ก็จะมีการผนึกสรรพกำลังจากทรัพยากรต่างๆ ของคอมมูนในแต่ละแห่งบูรณาการเข้ามาร่วมกัน เพื่อจัดทำโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ต่อไป

3. บทวิเคราะห์การปกครองรูปแบบ “สหพันธ์ประชาธิปไตย” ในบริบทสัญญาความเป็นรัฐเชิงนามธรรมภายใต้ฐานคติของการพัฒนาประชาธิปไตย

“สหพันธ์ประชาธิปไตย” (Democratic Federal) เป็นรูปแบบการปกครองที่มีความแปลกใหม่แตกต่างจากลักษณะการปกครองต่างๆ ดังที่ได้ปรากฏโดยทั่วไปในปัจจุบัน เนื่องด้วยโครงสร้างการบริหารใช้กระบวนการตัดสินใจตามวิถีทางของชุมชนเป็นหลักการสำคัญในการปกครองภายในพื้นที่ กล่าวคือ อำนาจสูงสุดของการปกครองอยู่ที่ประชาชน โดยมีคณะกรรมการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่บริหารแทนประชาชนเพียงเท่านั้น ไม่ได้มีอภิสิทธิ์เหนือกว่าคนในชุมชนแต่อย่างใด สอดคล้องกับคำอธิบายของ Knapp & Jongerden³¹ ที่ระบุว่า “โรจาวา” เป็นดินแดนที่มีการจัดทำ “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ของกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการตระหนักถึงความเป็นปัจเจกบุคคลในฐานะพลเมืองภายใต้กระบวนการจำลอง “ประชาธิปไตยแบบสุดโต่ง” (Radical Democracy) ในดินแดนที่ขาดองค์ประกอบของรัฐโดยสมบูรณ์ภายใต้วิถีของชุมชน นับเช่นนี้น่าจะหมายถึง “ประชาธิปไตยทางตรง” (Direct Democracy) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมดูแลจากรัฐบาลส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) จึงเป็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ใช่ของนักการเมืองในระดับชาติเหมือนกับการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ทั้งนี้ Üstündağ³² ได้ให้ข้อสังเกตว่า การสร้างประชาธิปไตยแบบสุดโต่งจำเป็นต้องมีการป้องกันไม่ให้ระบบทุนนิยม ความเป็นรัฐชาติ และระบอบปิตาธิปไตยสามารถเข้ามาโจมตีประชาชนได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยให้เกิดการปลดปล่อยความเป็นรัฐออกจากพื้นที่นั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

³¹ Michael Knapp & Joost Jongerden, “Communal Democracy: The Social Contract and Confederalism in Rojava,” *Comparative Islamic Studies* 10, (1, 2016): 87-109.

³² Nazan Üstündağ, “Self-Defense as a Revolutionary Practice in Rojava, or How to Unmake the State,” *South Atlantic Quarterly* 115 (January 1, 2016): 197.

ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว³³ ให้ทัศนะเห็นแย้งต่อแนวคิดของนักวิชาการทั้งสองดังกล่าว โดยได้วิพากษ์ว่า แม้การปกครองของ “โรจาวา” จะให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในท้องถิ่นก็จริง แต่ก็ยังคงไม่ใช่รูปแบบ “ประชาธิปไตยสุดโต่ง” (Radical Democracy) ดังที่เข้าใจกันมา เพราะยังคงไม่ได้มีการมอบความเป็นอิสระให้แก่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนอย่างสมบูรณ์โดยไร้การควบคุม เนื่องด้วยยังคงมีการใช้รูปแบบ “ประชาธิปไตยทางตรง” (Direct Democracy) ที่มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในส่วนงานต่างๆ ไปยัง “เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสูงสุด” (Principal-Agent) ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคณะกรรมการบริหารทั้ง 6 ส่วนงาน จึงถือเป็น “รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน” (Representative Democracy) ในระดับจุลภาคที่ยังจำเป็นต้องอาศัยตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนอยู่ดีไม่ใช่ลักษณะการปกครองรูปแบบ “มวลชน” หรือ “ฝูงชน” (Mob Rule) แต่อย่างไร แตกต่างจากกรณีของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศมาดากัสการ์ (Madagascar) ที่มีการปกครองในลักษณะ “อนาธิปไตย” เต็มรูปแบบ ซึ่งเป็นสังคมที่มุ่งเน้นการแสวงหาข้อตกลงผ่านฉันทามติในสภาวะไร้รัฐอย่างเป็นทางการ จึงถือเป็นลักษณะของรูปแบบประชาธิปไตยสุดโต่งที่มีความเด่นชัดเหนือกว่าประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในปัจจุบันทุกรูปแบบ เพราะเป็นลักษณะเด่นของสังคมมนุษย์ที่ย้อนกลับไปในยุคบุพกาลไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันดังเช่นกรณีของโรจาวา³⁴

นอกจากนี้ Leezenberg³⁵ ได้พยายามอธิบายว่า รูปแบบการปกครองของ “โรจาวา” เป็นผลผลิตที่มาจากสภาวะสงครามที่กำลังคุกรุ่น จึงต้องมุ่งเน้นการบริหารชุมชนอย่างเข้มงวด อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นทางด้านความปลอดภัยให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากทหารภายใต้แนวคิด “ลัทธิเลนิน” (Leninism) ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและใช้กรอบแนวคิดระบอบประชาธิปไตยภายใต้การบริหารรูปแบบคณะกรรมการคอมมูน แต่ทว่าการปกครองคอมมูนในแต่ละแห่งก็ยังคงมีความเป็นเอกเทศเหนือกว่าคอมมูนอื่นๆ ทำให้คอมมูนที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายใน “โรจาวา” มีอิสระต่อกัน โดยที่ไม่ต้องกังวลใจถึงการเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในใดๆ จากคอมมูนภายนอกพื้นที่ในทุกกรณี

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีทัศนะว่า ความมั่นคงภายในชุมชนท้องถิ่น ถือเป็นประเด็นหลักของการปกครองในรูปแบบ “สหพันธ์ประชาธิปไตย” จนอาจกล่าวได้ว่า แท้จริงแล้วนั้นบริบทแวดล้อมรอบข้างจากภัยสงครามและการถูกกดขี่ข่มเหงจากรัฐบาลซีเรียและกลุ่มก่อการร้าย “ISIS” ซึ่งชาวเคิร์ดกำลังเผชิญอยู่ได้นำไปสู่การปกป้องตนเองอย่างแข็งขันด้วยการรวมตัวกันและพยายามรวบรวมดินแดน เพื่อสร้างวาทกรรมพื้นที่ในลักษณะสัญลักษณ์ความเป็นรัฐเชิงนามธรรม

³³ ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว, “รูปแบบการปกครองของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในตะวันออกกลาง: กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา,” 55.

³⁴ David Graeber, *Lost People: Magic and the Legacy of Slavery in Madagascar*, (Bloomington: Indiana University Press, 2007).

³⁵ Michiel Leezenberg, “The ambiguities of democratic autonomy: the Kurdish movement in Turkey and Rojava,” *Southeast European and Black Sea Studies* 16 (October 4, 2016): 685.

บนฐานคติของการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นมา ถือเป็นการสร้างแนวร่วมทางการเมืองจากเหล่าพันธมิตรชาวเคิร์ดทั้งหลาย โดยเรียกพื้นที่ในครอบครองของตนเองว่า “โรจาว่า” ภายใต้กระบวนการสร้างความร่วมมือทางเชื้อชาติผ่านความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติและวิถีของกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันตามแนวคิดชาติพันธุ์สัมพันธ์ (Ethnicity) ถือเป็นหนึ่งใน การสร้างเอกภาพทางการเมืองที่คำนึงถึงพรรคพวกของตนเป็นสำคัญเหนือกว่าสิ่งอื่นใด ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการปกครองแบบ “อนาธิปไตย” (Anarchism) ที่ผู้คนต่างสมัครใจเข้ามารวมกลุ่มกันโดยปราศจากการใส่ใจหรือตระหนักถึงองค์ประกอบของความเป็นรัฐชาติตามกรอบแนวทางสากล โดยที่ประชาชนทุกคนล้วนแล้วแต่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและไม่มีการกำหนดลำดับศักดิ์นาผ่านระบบโครงสร้างชนชั้นทางสังคมเข้ามามีอำนาจแสดงถึงอำนาจบารมีที่เหนือกว่าบุคคลอื่นในฐานะอภิสิทธิ์ชนของสังคมได้

อนึ่ง รูปแบบการพัฒนาประชาธิปไตยของชาวเคิร์ดในนาม “โรจาว่า” กับสถานะสัญญาทางการเมืองของกลุ่มคนไร้รัฐในดินแดนตะวันออกกลาง มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันกับการปลดปล่อยอาณานิคมด้วยวิธีการใหม่ของชาวเคิร์ดที่เปลี่ยนแปลงไปจากมุมมองเดิมของการปลดปล่อยตาม “สนธิสัญญาเซแวย์” (Treaty of Sèvres) ใน ค.ศ. 1920³⁶ กล่าวคือ ชาวเคิร์ดไม่ได้ยึดติดกับการก่อตั้งรัฐชาติหรือจัดตั้งประเทศใหม่ให้เป็นไปตามสนธิสัญญาเดิมที่ถูกบอกกล่าวไปก่อนหน้านี้ในนาม “เคอร์ดิสถาน” อีกต่อไป แต่ทว่าได้มีความพยายามหลีกเลี่ยงจากการเป็นรัฐชาติที่ต้องรอคอยอิทธิพลจากชาติมหาอำนาจในการสนับสนุนช่วยเหลือในเวทีนานาชาติมุ่งสู่การสร้างดินแดนไร้รัฐรูปแบบ “อนาธิปไตย” ที่เป็น “เขตปกครองตนเอง” ขึ้นมาทดแทน มันจึงกลายเป็นการแก้ไขปัญหาสมการรัฐชาติใหม่ของชาวเคิร์ดด้วยการอาศัยตัวแปร “การพัฒนาประชาธิปไตยระดับรากหญ้า” เข้ามาประกอบสูตรจนได้มาซึ่งคำตอบ ที่เรียกว่า “โรจาว่า” ในท้ายที่สุด

การปฏิวัติที่เกิดขึ้นใน “โรจาว่า” เป็นการนำเสนอทางเลือกการจัดโครงสร้างการบริหารองค์กรทางสังคมรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมทางเพศระหว่างชายและหญิงสอดประสานกลมกลืนเข้ากับระบบ “นิเวศวิทยาสังคม” (Social Ecology) เชิงพื้นที่ในทางภูมิรัฐศาสตร์ผนวกเข้ากับการปกครองรูปแบบ “สหพันธ์ประชาธิปไตย” เมื่อวิเคราะห์จะพบว่า เป็นหนึ่งในรูปแบบประชาธิปไตยแบบถอนรากถอนโคนที่มุ่งต่อต้านระบบทุนนิยม³⁷ แต่ก็ยังคงให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตยทางตรง” ที่มีตัวแทนคอยทำหน้าที่บริหารจัดการสังคมอยู่ โดยที่ไม่ได้เข้าสู่ “สังคมอนาธิปไตย” เต็มรูปแบบแต่อย่างใด กล่าวได้ว่า “โรจาว่า” ปฏิเสธที่จะกำหนดโครงสร้างการบริหารจากบนลงล่าง แต่เลือกโครงสร้างแบบย้อนกลับคือการบริหารจาก

³⁶ Bülent Küçük & Ceren Özselçuk, “The Rojava Experience: Possibilities and Challenges of Building a Democratic Life,” *South Atlantic Quarterly* 115 (January 1, 2016): 184.

³⁷ Josh Platzky Miller, “Radical Democracy and Educational Experiments: Lessons for South Africa from Brazil and Rojava,” *South African Review of Sociology*, 52 (June 2, 2022): 131.

ล่างขึ้นบน ถือเป็นความพยายามในการสร้างสังคมทางเลือกรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากเดิม³⁸ อย่างไรก็ตาม การที่ชาวเคิร์ดสามารถสู้รบจนยึดดินแดนได้เป็นจำนวนมาก เพื่อก่อตั้งเขตปกครองตนเองในประเทศซีเรียจนเป็นผลสำเร็จนั้น ได้สร้างความไม่พอใจให้กับประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงหลายประเทศ โดยเฉพาะตุรกีที่มีชาวเคิร์ดอาศัยอยู่ภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากปรากฏว่าชาวเคิร์ดใน “โรจาวา” สามารถก่อตั้งดินแดนของตนได้สำเร็จ ก็เกรงว่าชาวเคิร์ดในประเทศอื่นๆ จะยึดถือเป็นแบบอย่างและลุกฮือขึ้นมาต่อต้านเรียกร้องเขตปกครองตนเองจนก่อให้เกิดความวุ่นวายได้³⁹

กล่าวโดยสรุป “โรจาวา” ได้กลายเป็นสัญลักษณ์ความเป็นรัฐเชิงนามธรรมในรูปแบบ “อนาธิปไตย” ที่อาศัยความรู้สึกร่วมกันทางเชื้อชาติของชาวเคิร์ด ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมกลุ่มชาติพันธุ์สัมพันธ์ เพื่อสร้างอาณาบริเวณพื้นที่ในเขตครอบครองของตนเองขึ้นมาบนดินแดนไร้รัฐผ่านแนวคิด “สัญญาประชาคม” ที่มาจากจุดมุ่งหมายในการปลดแอกอำนาจรัฐจากการควบคุมของรัฐบาลซีเรียที่ได้กระทำการรุนแรงโหดร้ายต่อชาวเคิร์ดในแต่ละพื้นที่เป็นวงกว้างอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ชาวเคิร์ดได้มีการสร้างข้อตกลงร่วมกันสำหรับการปกครองตนเองอย่างเข้มงวดในหน่วยงานระดับจุลภาค ที่เรียกว่า “คอมมูน” ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่สุด แต่มีอิทธิพลเป็นของตนเองมากที่สุดเหนือกว่าอิทธิพลของคอมมูนอื่นๆ ที่อยู่ภายนอกพื้นที่ กล่าวคือ คอมมูนในแต่ละแห่งจะถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ โดยคอมมูนจากภายนอกพื้นที่จะไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการบริหารกิจการภายในใดๆ ของคอมมูนได้เลยในทุกกรณี จึงถือเป็นหลักประกันอำนาจอธิปไตยของประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากที่สุดเหนือกว่าการปกครองในรูปแบบรัฐชาติสมัยใหม่ที่เน้นการบริหารงานโครงสร้างเชิงนโยบายจากระดับบนลงล่างจนอาจนำไปสู่การละเลยการจัดทำบริการสาธารณะเชิงโครงสร้างพื้นฐานระดับล่างทั่วไปที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้ในท้ายที่สุดดังที่พบเห็นในยุคปัจจุบัน

4. บทสรุป

ถ้าหากมีใครตั้งคำถามขึ้นมาว่า “โรจาวา” เป็นลักษณะของการปกครองประชาธิปไตยทางตรงแบบสุดโต่งในการขับเคลื่อนสังคมใช่หรือไม่ ในทัศนะของผู้เขียนตอบได้เลยว่า “ไม่ใช่” เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานภายในยังมีการใช้ “รูปแบบคณะกรรมการ” ที่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่บริหารแทนประชาชนในคอมมูนอยู่ดี มันจึงไม่ใช่กรณีที่ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยส่วนบุคคลในการบริหารงานได้เองตามสิทธิธรรมชาติ

³⁸ Anahita Hosseini, “The Spirit of the Spiritless Situation: The Significance of Rojava as an Alternative Model of Political Development in the Context of the Middle East,” *Journal of Socialist Theory* 44 (July 3, 2016): 253.

³⁹ Loqman Radpey, “Self-Determination and Use of Force in Rojava,” *Journal of Human Rights and Social Work* 6 (May, 2021): 327–336.

กล่าวคือ การบริหารงานภายในคอมมูนตามโครงสร้างทั้ง 6 ส่วนงาน ยังมีลักษณะเป็นรูปแบบ “ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน” (Representative Democracy) หรือ “ประชาธิปไตยทางอ้อม” (Indirect Democracy) อันมีสาเหตุมาจากในปัจจุบันประชากรพื้นที่ต่างๆ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ทำให้การที่มีบุคคลเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหาร ถือเป็นเรื่องปกติที่ทุกรูปแบบการปกครองต่างใช้แนวทางนี้กันแทบทั้งสิ้น ฉะนั้น การที่จะย้อนกลับไปใช้ประชาธิปไตยสุดโต่งในแบบอนาธิปไตยดังเช่นยุคสังคมนิยมบูพกาล จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมตามเงื่อนไขกาลเวลาและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม “โรจาวา” ได้พยายามทำลายกรอบแนวคิดของการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยแบบเดิมๆ ทั่วไป ก่อเกิดกรอบแนวคิดใหม่ที่เป็นทางเลือกสำคัญของการจัดตั้งองค์กรสมัยใหม่ขึ้นมา อันประกอบไปด้วย 3 หลักการสำคัญ ได้แก่ การสร้างความเท่าเทียมของ “สิทธิสตรี” ความกลมกลืนทาง “นิเวศวิทยาสังคม” และการปกครอง “ประชาธิปไตยทางตรง” รูปแบบสหพันธ์ประชาธิปไตย จึงถือเป็นความก้าวหน้าในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะเป็นการปกครองลักษณะกระจายศูนย์กลางอำนาจไปอยู่ที่หน่วยบริหารของชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก นั้นหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ย่อมเป็นของชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งปราศจากการแทรกแซงใดๆ ที่มาจากอิทธิพลภายนอกคอมมูนในทุกกรณี กล่าวคือ อำนาจการปกครองภายในของคอมมูนอื่นๆ ไม่ใช่สาระสำคัญที่จะต้องให้ความสนใจไปมากกว่าเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในคอมมูนของตน ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีโครงสร้างส่วนบนที่คอยควบคุม กำกับดูแล หรือการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังท้องถิ่นอีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้ การปกครองรูปแบบ “สหพันธ์ประชาธิปไตย” จึงเปรียบเสมือนประเทศนับร้อยนับพันแห่งมารวมตัวกันด้วยสำนึกแห่งความเป็นชาติร่วมกันของชาวเคิร์ดในนาม “โรจาวา” แม้ว่า “เขตปกครองตนเอง” ที่ครอบครองอยู่จะไม่ใช่ “รัฐชาติ” เนื่องจากขาดองค์ประกอบทางด้าน “อำนาจอธิปไตย” ด้วยเหตุที่ไม่มีรัฐชาติใดให้สัตยาบันถึงการมีอยู่ของประเทศ “เคอร์ดิสถาน” แต่อย่างไรเสียก็ไม่ใช่อุปสรรคของการรวมตัวกันของชาวเคิร์ดอย่างแน่นอน เพราะการมีอยู่ของ “โรจาวา” ก็เปรียบได้กับสัญญาณความเป็นรัฐเชิงนามธรรมที่ทั่วโลกต่างให้การยอมรับถึงการต่อสู้เชิงจิตวิญญาณของชาวเคิร์ดในการปลดปล่อยรัฐออกมาจากรัฐบาลซีเรียท่ามกลางไฟสงครามที่คงยังไม่มอดดับในสมรภูมิรบภูมิภาคตะวันออกกลาง

บรรณานุกรม

- จิตติ ไวกวี. “หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน.” *วารสาร CMU Journal of Law and Social Sciences* 12, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562): 1-21.
- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว. “รูปแบบการปกครองของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในตะวันออกกลาง: กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา.” *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี* 9, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 38-66.
- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และพัชรี จิตเอื้ออังกูร. “บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะกรรมการตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองรูปแบบคณะกรรมการของสหพันธรัฐประชาธิปไตย กรณีศึกษาเขตปกครองตนเองโรจาวา (ซีเรียเหนือ).” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี* 12, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 1-11.
- Ali, B. *Eroding the State in Rojava*. Johns Hopkins University Press, 2016.
- ANHA. “Final statement of Autonomous Administration of North, East Syria.” Hawar News Agency. Entry posted September 7, 2018. <https://hawarnews.com/en/haber/final-statement-of-autonomous-administration-of-north-east-syria-h3608.html>. accessed December 30, 2022.
- Bradley, Matt., Albayrak, Ayla. & Ballout, Dana. “Kurds Declare 'Federal Region' in Syria, Says Official.” Wall Street Journal. Entry posted March 24, 2016. <https://www.wsj.com/articles/kurds-declare-federal-region-in-syria-says-official-1458216404>. accessed December 30, 2022.
- Clark, Ian. *Legitimacy in international society*. UK: Oxford University Press, 2005.
- Darwish, Sardar Mullah. “What federalism would mean for northern Syria.” Al-Monitor. Entry posted March 27, 2017. <https://www.al-monitor.com/originals/2017/03/syria-kurdish-democratic-council-arab-leader-federal.html?amp>. accessed January 11, 2022.
- Davies, Anna “Health after the Revolution: Rojava’s new approaches to health.” Kurdish Institute Brussels. <https://www.kurdishinstitute.be/en/health-after-the-revolution-rojawas-new-approaches-to-health/>. accessed January 21, 2023.
- De Jong, Alex. “A Commune in Rojava?.” *New Politics; New York* 15 (Winter 4, 2016): 69-76.
- Elassar, Alaa “Who are the Kurds and why are they under attack?.” Cable News Network (CNN). Entry posted October 10, 2019.

- <https://edition.cnn.com/2019/10/09/world/kurds-in-syria-explainer-trnd/index.html>. accessed December 27, 2022.
- Espinosa, Elise Boyle & Ronan, Adam. "Rojava's 'war of education': the role of education in building a revolutionary political community in North and East Syria." *Third World Quarterly* (October, 2022): 1-19.
- Fromkin, David. *A Peace to End All Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East*. New York: H. Holt, 1989.
- Graeber, David. *Lost People: Magic and the Legacy of Slavery in Madagascar*. Bloomington: Indiana University Press, 2007.
- Harriet, Allsopp & Wladimir, Van Wilgenburg. *The Kurds of Northern Syria: Governance, Diversity and Conflicts*. UK: Bloomsbury Publishing, 2019.
- Harvard University. *Current History, Volume 13*. New York: Times Co., 1921.
- Helmreich, Paul C. *From Paris to Sèvres: The Partition of the Ottoman Empire at the Peace Conference of 1919–1920*. OH: The Ohio State University Press, 1974.
- Hosseini, Anahita. "The Spirit of the Spiritless Situation: The Significance of Rojava as an Alternative Model of Political Development in the Context of the Middle East." *Journal of Socialist Theory* 44 (July 3, 2016): 253-265.
- Jongerden, Joost. "Autonomy as a third mode of ordering: Agriculture and the Kurdish movement in Rojava and North and East Syria." *Journal of Agrarian Change* 22 (September 3, 2021): 592-607.
- Knapp, Michael & Jongerden, Joost. "Communal Democracy: The Social Contract and Confederalism in Rojava." *Comparative Islamic Studies* 10 (1, 2016): 87-109.
- Knapp, Michael & Jongerden, Joost. "Peace committees, platforms and the political ordering of society: Doing justice in the Federation of Northern and Eastern Syria (NES)." *Kurdish Studies* 8 (October 2, 2020): 297-312.
- Küçük, Bülent & Özselçuk, Ceren. "The Rojava Experience: Possibilities and Challenges of Building a Democratic Life." *South Atlantic Quarterly* 115 (January 1, 2016): 184-196.
- Kurdish Institute of Paris. "The Kurdish population." Fondation-Institut kurde de Paris. Entry posted January 12, 2017.
<https://www.institutkurde.org/en/info/the-kurdish-population-1232551004>. accessed December 27, 2022.

- Leezenberg, Michiel. "The ambiguities of democratic autonomy: the Kurdish movement in Turkey and Rojava." *Southeast European and Black Sea Studies* 16 (October 4, 2016): 671-690.
- McMeekin, Sean. *The Ottoman Endgame: War, Revolution, and the Making of the Modern Middle East, 1908-1923*. UK: Penguin Random House, 2015.
- Miller, Josh Platzky. "Radical Democracy and Educational Experiments: Lessons for South Africa from Brazil and Rojava." *South African Review of Sociology*, 52 (June 2, 2022): 131-151.
- Perry, Tom "Syrian Kurds, allies set to approve new government blueprint." Reuters. Entry posted December 28, 2016.
<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-constitution-idUSKBN14H0X3?il=0>. accessed January 20, 2023.
- Perry, Tom "Syrian Kurds in six-month countdown to federalism," Reuters. Entry posted April 12, 2016. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-federalism-idUSKCN0X90M9>. access January 20, 2023.
- Radpey, Loqman. "Self-Determination and Use of Force in Rojava." *Journal of Human Rights and Social Work* 6 (May, 2021): 327–336.
- Rogan, Eugene. *The Fall of the Ottomans: The Great War in the Middle East*. NY: Basic Books, 2015.
- Tank, Pinar. "Kurdish Women in Rojava: From Resistance to Reconstruction." *Die Welt des Islams* 57 (October 3, 2017): 404-428.
- Üstündağ, Nazan. "Self-Defense as a Revolutionary Practice in Rojava, or How to Unmake the State." *South Atlantic Quarterly* 115 (January 1, 2016): 197-210.

วิพากษ์ปรัชญากฎหมายจีนผ่านวรรณกรรมสามก๊ก ฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน)

The Critical of Chinese Legal Philosophy through Interpretation of Ministry of Treasury (HON)’s Translation of Romance of Three kingdom.

พิทักษ์ ศศิสุวรรณ*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่80 หมู่ที่ 9
ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Pitak Sasisuwan

Faculty of Law, Chiang Rai Rajabhat University 80 moo. 9
Paholyothin Rd., Muang District Chiang Rai Province 57100
Email: pitak.sas@crru.ac.th

Received: April 24, 2023

Revised: May 31, 2023

Accepted: June 15, 2023

บทคัดย่อ

โลกแห่งปรัชญาไร้ซึ่งขอบเขตการศึกษาปรัชญากฎหมายสามารถทำได้หลากหลายวิถีทาง กล่าวโดยพิสดารก็คือทำประการใดจะเป็นการเปิดนิตินัยให้กับผู้ศึกษาเพราะอย่างไรก็ตาม นิติปรัชญาก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของการสื่อสารระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายนั้น มนุษย์อาจไม่รู้ และไม่เคยนอ่านได้ แต่มนุษย์มีอาจไม่เคยเสพรพรรณกรรม และพื้นฐานความจริง ที่ว่าวรรณกรรมคือสิ่งที่ผู้ปกครองใช้เพื่อช่วยในการปกครอง ผู้เขียนจึงพยายามทำห การศึกษานิติปรัชญาแนวใหม่ด้วยการนำเสนอการวิพากษ์แนวคิดปรัชญากฎหมายโดยเฉพาะ กฎหมายจีนผ่านการถอดรหัสวรรณกรรมสามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน) โดยใช้แนวคิดนิติ สุนทรียศาสตร์ ซึ่งฉายภาพยุคสมัยแห่งความขัดแย้งทางการเมืองของจีนในปลายสมัยราชวงศ์ อี้ัน พบว่านอกจากการสอดแทรกแนวคิดทางการเมือง การปกครอง การทหาร กลศึก และด้าน สุนทรียะ ในวรรณกรรมสามก๊กยังมีแนวความคิดปรัชญาทางกฎหมายจีนซ่อนอยู่เบื้องหลัง เหตุการณ์ และการกระทำของตัวละคร อาทิ วิถีแห่งจารีตและคุณธรรมของขงจื้อ วิถีนิตินิยม โดยหานเฟยจื้อ และแนวคิดเต๋าของเล่าจื้อ เป็นต้น สะท้อนให้เห็นถึงวิถีตะวันออกที่มีอัตลักษณ์

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

ในวิธีคิดตามบริบทแห่งยุคสมัย สามารถช่วยให้ผู้ศึกษาวิชานิติปรัชญาโดยเฉพาะแนวคิดฝ่ายตะวันตกสามารถเข้าถึงแก่นแท้แห่งปรัชญาได้มากขึ้น ถือเป็นการบุกเบิกสร้างรากฐานตลอดจนขยายขอบเขตของการศึกษานิติสุนทรียศาสตร์ในอนาคต

คำสำคัญ: วิพากษ์, ปรัชญากฎหมาย, จีน, วรรณกรรม, สามก๊ก, นิติสำนึก, นิติสุนทรียศาสตร์

Abstract

The world of philosophy knows no bond. The studying of legal philosophy could be done in multiple ways, raising awareness of what was lies within the students. Because, however, legal philosophy was based on human communication. The writer opinion was human might not know all the law. But there's no one that never read any piece of literature. Literatures were one of the tools the rulers used to assist in their reign. Hence, the writer attempted to challenge the study of new path of philosophy by present the approach on critical legal philosophy especially Chinese law through interpretation of ministry of treasury (HON)'s translation of Romance of Three kingdoms which using aesthetic perspective of the warring states ERA at the end of Chinese's HAN dynasty. The study found that, other than the insertion of political ideas, administration, military, war strategy and aesthetics, there were Chinese legal philosophy hidden within Romance of Three kingdom Behind each character's motive and scenarios. Such as Confucianism, Han Fei Tzu's path of legalism, Lao Tzu and Taoism ideology for instance. This reflect the Path of the East in which its identity dynamically changes in conforming of the era. The study helps philosophical students to reach the core ideas of eastern philosophy, as a trailblazer of legal aesthetics in the future.

Keyword: Critical, Philosophy, Chinese, literature, Romance of Three Kingdoms, Legal Conciousness, Legal Aesthetics

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของวรรณกรรมสามก๊ก

วรรณกรรมถูกใช้เป็นเครื่องมือปกครองประชาชนนับแต่โบราณ การใช้นิทาน เรื่องเล่า ชาดก นวนิยาย เป็นต้น เป็นกระบวนการหนึ่งเพื่อขัดเกลาบุคคลให้เป็นที่พึงประสงค์ของสังคม วรรณกรรมสามก๊กก็เช่นกัน ผู้ปกครองได้เล็งเห็นว่าจะสามารถเป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าหาความรู้ เพื่อใช้ประโยชน์ทางราชการได้แก่งคิดด้านการเมืองการปกครอง และการทหาร¹ ผู้เขียนพยายามใช้บทความนี้สื่อสารกับสังคมเพื่อปลูก “นิติสำนึก” (Legal Conciousness) ซึ่งจะสร้างความตระหนักรู้ หรือสำนึกในทางกฎหมายทั้งจากภายในคือการรับรู้เข้าใจกฎหมาย และจากภายนอกคือการปฏิบัติ² โดยวิพากษ์วรรณกรรมสามก๊กในเหตุการณ์ และพฤติกรรมที่แสดงออกตามท้องเรื่องโดยตั้งสมมุติฐานว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่วรรณกรรมฉายภาพ ผ่านแนวคิดนิติสุนทรียศาสตร์ (Legal Aesthetics) ที่จะทำลายขนบการเรียนรู้กฎหมายซึ่งผู้ศึกษาสามารถอ่านกฎหมายในฐานะของวรรณกรรม³ อย่างไรก็ตามในบทความนี้ผู้เขียนพยายามขยายความคิดออกไปไกลกว่านั้น โดยชี้ให้ผู้เรียนกฎหมายหรือบุคคลทั่วไปสามารถเสพวรรณกรรมโดยสามารถตีความและรับรู้รสชาติของนิติสำนึกอันแฝงอยู่ในวรรณกรรมนั้น

ในบทความนี้มุ่งเน้นวิพากษ์ถึงปรัชญาการใช้กฎหมายจีนผ่าน “นิติทัศนะ” (Legal Mind) ของผู้เขียนโดยวิพากษ์จากตัวละคร และเหตุการณ์ในวรรณกรรมสามก๊ก ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจจากงานของกฤษณ์เพชร โสมณวัตร เกี่ยวกับการศึกษา “ความรู้สึก” อันเป็นหมุดหมายใหม่ของการขยายขอบเขตการศึกษาวิชานิติศาสตร์ยุคใหม่⁴หรือในงานเขียนวิพากษ์วรรณกรรมจีนเป่าบุ๋นจิ้นในประเด็น การลงทัณฑ์ของ “เทพเจ้าแห่งความยุติธรรม”ที่วิพากษ์ถึงเบื้องหลังบทลงโทษที่เป่าบุ๋นจิ้นกระทำต่อตัวละครในวรรณกรรมเพื่อสะท้อนภาพเชิงตั้งคำถามเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมของตัวละครเป่าบุ๋นจิ้น⁵ ซึ่งสำหรับวรรณกรรมสามก๊วยังไม่เคยมีการวิพากษ์ในมุมมองนี้มาก่อนโดยจะยึดถือวรรณกรรมสามก๊อสำนวนแปลของเจ้าพระยาพระคลัง(หน) เป็นหลักในการวิพากษ์เพื่อถอดบทเรียนให้แก่ผู้สนใจในเชิงวิชาการได้เห็นมุมมองใหม่ๆ ในการเสพวรรณกรรมสามก๊ก เป็นการสะท้อนแง่คิดการใช้กฎหมายโดยผู้เขียนจะไม่

¹ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระคลังหนเป็นผู้อำนวยการแปลจากหนังสือพงศาวดารของจีน โดยหมอบรัดเลย์ได้พิมพ์ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อพ.ศ.2408 ต่อมาราชบัณฑิตยสภาได้ดำเนินการชำระขึ้นใหม่และตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ.2471.

² สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “พรมแดนความรู้ของการศึกษากฎหมายแนวคิดนิติสำนึกในสังคมไทย,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์* 8, ฉ.1-2558 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 24-25.

³ ทิพย์พร รอดชื่นเมือง, “นิติสุนทรียศาสตร์:เครื่องมือวิเคราะห์ความยุติธรรม,” *วารสารกฎหมายนิติพัฒน์* นิต้า 11, ฉ.1 (มกราคม –มิถุนายน 2565): 1-6.

⁴ กฤษณ์เพชร โสมณวัตร, “วรรณกรรมศึกษาตุลาการ: โลกทัศน์ต่อตุลาการใน “พี่น้องคารามาชอฟ,”” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ (เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน)* 9, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 236-239.

⁵ วรรณภา แต้มทอง, “บทความเรื่อง การลงทัณฑ์ของ “เทพเจ้าแห่งความยุติธรรม,”” *การประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่1, วันที่ 8 มิถุนายน 2561, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 196-213.

มุ่งเน้นตัดสินความถูกต้องทั้งจะไม่ตวนพิพากษาความดีชั่วของตัวละคร แต่จะสะท้อนภาพตามที่วรรณกรรมสื่อสารออกมาว่าตัวละครนั้นๆ ได้กระทำการสิ่งใดไปบนพื้นฐานแนวคิดกฎหมายใด หรือจะใช้แนวคิดทางกฎหมายใดเพื่ออธิบายการกระทำของตัวละครที่ยกขึ้นมา แน่นนอนว่าการกระทำของบุคคลในสังคม ย่อมสะท้อนถึงวิถีคิดที่บุคคลนั้นมีต่อสังคม เหตุเพราะสังคมและกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ บทความนี้จึงเป็นเพียงการตีความการแสดงเจตนาของตัวละครในวรรณกรรมซึ่งที่สุดแล้วผู้อ่านสามารถวิพากษ์ถกเถียงในรายละเอียดกันได้ ซึ่งจะเป็นการทำให้วงการนิเทศศาสตร์ไทยเติบโตทางความคิดบรรลุสู่ความไร้ขีดจำกัดทางวิชาการ

วรรณกรรมสามก๊กถือเป็นเพชรน้ำเอกของวงการวรรณกรรมไทยอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งได้ถูกแปลในสมัยรัตนโกสินทร์โดยเจ้าพระยาพระคลัง(หน) ถือว่าเป็นแรงบันดาลใจให้กับผู้อ่านทุกยุคทุกสมัย นับแต่ครั้งตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ในยุคสมัยพระพุทธรูปอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เนื้อเรื่องให้มุมมองแง่คิดทางด้านกลศึกพิชัยสงครามแก่ผู้ซึ่งจะเป็นทกแล้วทหารนับแต่ครั้งโบราณให้มีความฉลาดเฉลียวในการพิเคราะห์กลศึกทั้งเป็นแบบอย่างของอุบายการเมืองหลายสมัยผ่านบุคลิกของตัวละครในวรรณกรรมสามก๊ก โดยฉายภาพลักษณะเด่นของแต่ละตัวละครในการปกครองบ้านเมืองและผู้ได้บังคับบัญชาอันเป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐศาสตร์

ด้วยเหตุดังกล่าว วรรณกรรมสามก๊กจึงมีบทบาทต่อสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะด้านการเมืองการปกครองและการทหาร โดยแตกต่างกันไปในบริบทตามแต่ละยุคสมัยซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นสองช่วงเวลา คือ

ช่วงแรก สมัยแรกตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงช่วงการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า หลังยุคคอมมิวนิสต์ พบว่าสามก๊กถูกใช้เป็นทั้งฟิงฟองของสังคมในฐานะของตำราพิชัยสงคราม ที่ชนชั้นนำของไทยใช้อ้างอิงเพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการรบ

ช่วงที่สอง คือช่วงหลังจากการกำหนดนโยบาย “การเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนถึงปัจจุบัน คือบริบทแห่งยุคสมัยที่สามก๊กได้ก้าวข้ามจากวรรณกรรมของนักอ่านสู่รูปแบบของละครและภาพยนตร์ซึ่งมีความแพร่หลาย ทั้งนักวิเคราะห์ในสาขาต่างๆ พยายามอธิบายวรรณกรรมสามก๊กในรูปแบบอื่นนอกจากพิชัยยุทธที่กระทำกันในสนามรบ แต่เปลี่ยนเป็นวิถีพิชัยยุทธสู่ความสำเร็จในด้านต่างๆ อาทิ การเป็นนักบริหารผ่านมุมมองสามก๊ก พิชัยยุทธของนักธุรกิจผ่านยุทธศาสตร์สามก๊ก จึงกล่าวได้ว่าในช่วงที่สองนี้สามก๊กได้ถูกภาคเอกชนนำมาใช้ประโยชน์มากขึ้น มีการแปรรูปและผลิตออกมาในรูปแบบสื่อสารมวลชนที่หลากหลายมากขึ้น⁶

เนื้อเรื่องและบุคลิกภาพของตัวละครในวรรณกรรมสามก๊กจึงเข้ามามีอิทธิพลต่อผู้เสพวรรณกรรมโดยเฉพาะตัวละครหลักๆ อาทิโจโฉ เล่าปี่ ชุนกวน ขงเบ้ง กวนอู เตียวหุย สุมาอี้

⁶ ชวงค์ อุบลี, “พัฒนาการของฐานยุทธศาสตร์ในสังคมไทย; มองผ่านตัวบทตีความสามก๊ก,” *วารสารวิจัยร่วม* วรรณคดี 10, ฉ.3 (มิถุนายน-กันยายน 2559): 22.

เป็นต้น โดยแต่ละตัวละครจะมีลักษณะเด่นและด้อยแตกต่างกันไป ซึ่งลักษณะเด่นเหล่านี้ ได้ถูกนำมาใช้วิพากษ์เทียบเคียง กับบุคลิกของบุคคลและการเมืองในหน้าประวัติศาสตร์ไทย อาทิ เล่าปี่ถูกฉายภาพให้มีบุคลิกโดดเด่นในการปกครองด้วยคุณธรรม น้ำมิตร พิชิตหัวโจกราษฎรด้วยความอ่อนโยน ส่วนโจโฉนั้น ถูกฉายภาพให้เห็นถึงผู้นำ ที่ปกครองบ้านเมืองด้วยกฎระเบียบที่เข้มงวด เฉียบขาด ส่วนซุนกวนนั้น วรรณกรรมฉายภาพให้เห็นถึงการเข้าอกเข้าใจ ผู้ใต้บังคับบัญชาและการปกครองพื้นที่ของตนแบบสายตระกูล ส่วนขงเบ้งนั้นวรรณกรรมสามก๊กให้ภาพว่าเป็นผู้มีบุคลิกภาพที่โดดเด่น ทั้งด้านการบริหาร การจัดการ การหยั่งรู้สภาพการณ์ของข้าศึก และการอ่านใจคน ทั้งเป็นผู้รักดีต่อเจ้านาย เป็นต้น

2. ปรัชญากฎหมายของจีน

กล่าวถึงโลกทัศน์การใช้กฎหมายฝ่ายตะวันออกมีความแตกต่างจากมุมมองของฝ่ายตะวันตกเป็นอันมาก บริบทแห่งสังคมและสภาพแวดล้อมหล่อหลอมให้วิถีตะวันออกเต็มไปด้วยปรัชญาที่ติดกับการใช้ชีวิตมากกว่าจะเป็นเรื่องน้อมนำมหาชนให้คล้อยตามแนวความคิดอย่างเช่นวิถีตะวันตก คำว่ากฎหมายสำหรับชาวตะวันออกโดยเฉพาะชาวจีนจึงมิได้ถูกจำกัดเฉพาะกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับกันอยู่เท่านั้นแต่ยังหมายความรวมถึงวิถีคิดที่มนุษย์ผู้หนึ่งมีต่อโลกและสรรพสิ่งรอบตัวด้วย ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนพอสรุปแนวทางปรัชญาการใช้กฎหมายจีนในยุคโบราณได้ดังนี้

2.1. ปรัชญาสำนักขงจื้อ

คำสอนของขงจื้อมีลักษณะเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ผวนกับนำคุณธรรมผวนกับความคิดทางกฎหมาย เป็นความพยายามผสมผสานวิถีตะวันออกให้เข้ากับระบบการเมืองการปกครองและกฎหมายของชาวจีนนับแต่โบราณ โดยเชิดชู “คุณธรรมหลัก” อันได้แก่ ความกตัญญู ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี ความอดทน และจริยธรรม เป็นต้นมากกว่าเรื่อง “คุณธรรมรอง” อันได้แก่ กฎหมาย และระเบียบการปกครองบ้านเมืองอันแข็งกระด้าง

คำว่า “หลี่” (Li) หมายความว่าความถึงจารีตมนุษยธรรม ทั้งเมตตาธรรม ความนอบน้อม หรือความซื่อสัตย์กตัญญู⁷ ที่รวมความได้ว่าเป็นคุณธรรมหลักหรือผู้เขียนสรุปว่าเป็น “ความเป็นคน” ในคำสอนของขงจื้อเมื่อพิจารณาพร้อมกับยุคสมัยพบว่ามีผลเป็นการขัดเกลาผู้คนให้ห่างจากการเบียดเบียนซึ่งกันและกัน วิถีขงจื้อนั้นปฏิเสธการใช้กฎหมายเข้าบังคับบัญชามนุษย์ แต่เน้นการใช้คุณธรรมเพื่อขัดเกลาคนกลั่นตาดน และใช้จารีตเป็นกรอบสำหรับวางมาตรฐานความประพฤติและวิถีประชา

หากปราศจากคุณธรรมขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่มีต่อสิ่งใกล้ตัว อาทิ ครอบครัว มิตรสหาย เจ้านายและลูกน้องแล้ว มนุษย์ก็จะก้าวเข้าสู่จุดเสื่อม และถอยห่างออกจากความเป็นคน แม้จะมีการประกาศใช้กฎหมายบ้านเมือง บังคับผู้คนให้อยู่ภายใต้

⁷ จริย โฆษณานันท์, นิติปรัชญาแนววิพากษ์, พิมพ์ครั้งที่2, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2555), 297-298.

คุณธรรมของผู้นำ(ซึ่งเป็นคุณธรรมรองในมุมมองของขงจื้อ) แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดสันติสุขอย่างแท้จริงหากว่าปฏิบัติแล้วขัดกับคุณธรรมจริยธรรมโนสำนึกความเป็นคน(ซึ่งเป็นคุณธรรมหลักในมุมมองของขงจื้อ) โดยเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการขัดแย้งทางศีลธรรม (moral dilemma)⁸ หรือเมื่อการกระทำที่ถูกต้องทางจริยศาสตร์เกิดขัดกันเองในระบบเดียวกันทำให้จำเป็นต้องเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น นิทานที่ขงจื้อยกขึ้นมาว่าหากบิดาไปขโมยแกะและเมื่อบุตรทราบดังนั้น หากบุตรไปแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองก็เรียกได้ว่าเป็นพลเมืองของบ้านเมือง แต่ก่อเหตุ(เลือกซื้อสัตว์ทั้งกตัญญู) ในทางกลับกันหากบุตรนั้นทราบเรื่องความผิดของบิดาแต่ช่วยปกปิดไม่แจ้งความขงจื้อเห็นว่าควรเลือกที่จะปกปิดความผิดให้กับบิดา เป็นการรักษาความกตัญญูอันเป็นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์เหนือสิ่งอื่นใด(เลือกกตัญญูละทิ้งความซื่อสัตย์) พันธะทางศีลธรรมของบุตรต่อบิดามารดานั้นมีพลังเรียกร้องมากกว่าพันธะทางศีลธรรมของบุคคลต่อเพื่อนบ้านของเขาและต่อรัฐ ด้วยเหตุผลของความถูกต้องที่ว่าบิดามารดามีคุณค่า หรือความดีงามต่อบุตรของตนมากกว่าเพื่อนบ้านมีต่อเขา ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้บุคคลมีหน้าที่ต้องตอบสนองต่อบิดามารดาของเขา ก่อนในกรณีที่เกิดความขัดแย้งเช่นนี้ขึ้น⁹ ณ ที่นี้ผู้เขียนขอสรุปใจความคำสอนของขงจื้ออย่างเรียบง่ายว่า “จงเป็นคนก่อนเป็นพลเมือง” หรือ “ก่อนจะเชื่อฟังเคารพกฎหมายบ้านเมือง ต้องเคารพความเป็นคนของตนเองและผู้อื่นก่อน” ซึ่งสอดคล้องกับคำสอนในเรื่องต่างๆของขงจื้อ

2.2. ปรัชญาสำนักฮานเฟยจื่อ

ฮานเฟยจื่อ พยายามอธิบายแนวคิดการใช้กฎหมายแนวนิตินิยม (Legalism) หรือ “ฝ่า” (Fa) ด้วยการเริ่มต้นวิพากษ์ธรรมชาติของมนุษย์ว่ามีลักษณะชั่วร้าย โหดเหี้ยม แข็งแ้ง และเห็นแก่ตัวการที่ผู้ปกครองพยายามปกครองบ้านเมืองอาจล้มเหลวได้หากไร้ซึ่งระเบียบความสำเร็จในการปกครองมนุษย์ย่อมต้องอาศัยกฎหมายที่เที่ยงตรง เข้มงวดเฉียบขาดดุติ้นการให้รางวัลและลงโทษต้องชัดเจน

นอกจากนี้ลักษณะของแนวคิดสำนักนิตินิยมที่สำคัญคือการไม่เชื่อมั่น หรือให้คุณค่ากับระบบจารีต ศีลธรรมแบบสำนักขงจื้อเห็นว่าสิ่งนี้ไม่สามารถโน้มน้าวให้มนุษย์อ่อนน้อมนำพาได้จริง กล่าวโดยรวบยอดคือกฎหมายและศีลธรรม หรือความยุติธรรมเป็นสิ่งที่แตกต่างกัน เพราะสำนักนิตินิยมมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ความสงบเรียบร้อยของสังคม และเชื่อมั่นว่าสิ่งสำคัญที่สุดคือความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองของรัฐ กฎหมายจึงไม่จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับศีลธรรม แต่จะต้องเข้าไปสนับสนุนอำนาจและผลประโยชน์อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐ¹⁰

⁸ แสงสว่าง กิตติสยาม, ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : มโนทัศน์พื้นฐานในจริยศาสตร์แบบขงจื้อ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 201-202.

⁹ ปิยฤดี ไชยพร, ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในปรัชญาของขงจื้อ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 390-391.

¹⁰ พระมหาพวงศพรทิพย์ ก้องเสียง, “หลักการปกครองของฮันเฟยจื่อ,” วารสารปรัชญาและศาสนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น 3, ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 64-67.

ดังนั้นในมุมมองของสำนักนิตินิยมการใช้ คุณธรรม จริยธรรม และจารีตตามแนวคำสอนของขงจื้อเข้าปกครองบ้านเมืองย่อมเป็นเรื่องเพื่อผืนจิปต้องไม่ได้ เนื่องจากไม่สามารถดวง วัดความดี ชั่ว ของคนได้โดยอาศัยหลักอันมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง ทั้งเป็นเรื่องอัตวิสัย (Subjectivity) อย่างยิ่งและท้ายที่สุดการกล่าวอ้างคุณธรรมเพื่อบังหน้ามักนำมาซึ่งปัญหาสังคมเสมอ ในการปกครองที่ดีที่สุดตามมโนทัศน์ของหานเฟยจื่อคือการปกครองด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นสิ่งประติฐ์ที่มีลักษณะภาวิสัย (Objectivity) ความถูก ผิด ชั่ว ดี อาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและถูกวินิจฉัยโดยกฎเกณฑ์อันมีลักษณะชัดเจน แน่นนอน ตรวจสอบความเที่ยงธรรมได้ และมีแนวโน้มที่จะให้คำตอบที่เป็นจริงเสมอในทุกเงื่อนไข บุคคล เวลา และสถานที่

2.3. ปรัชญาสำนักเล่าจื๊อ (ลัทธิเต๋า)

หากกล่าวโดยพิสดาร เต๋า (Taoism) มีลักษณะอภิปรัชญาที่เข้าใจยาก แต่เข้าถึงง่าย เต๋าแปลว่าหนทาง ซึ่งหนทางดังกล่าวหากศึกษา “คัมภีร์เต๋าเต็กเก็ง” (Tao Te Ching) อันเป็นคัมภีร์สูงสุดของแนวทางเต๋าจะพบว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการที่ผู้นำพึงไม่เข้าไปยุ่งยากก้าวก่ายประชาชน ปล่อยให้ประชาชนดำเนินชีวิตไปตามวิถีของตนเอง ทั้งมุ่งมองต่อกฎหมายระเบียบ และระบบจารีตศีลธรรมต่างๆของมวลมนุษย์ เต๋าก็สอนว่าสิ่งเหล่านี้คือบ่อเกิดของความวุ่นวาย เต๋ามีอุดมการณ์สูงสุดคือการเข้าสู่การเป็น “มนุษย์ที่แท้” คือเรียบง่าย ไม่สร้างกฎเกณฑ์ ไม่สร้างเงื่อนไข และไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทุกเรื่องราวที่ไม่ใช่หนทางของความเป็นมนุษย์ โดยได้ยกตัวอย่างการดำเนินชีวิตให้เปรียบเสมือนดังทารก

ส่วนการเมืองการปกครองและกฎหมายนั้นเต๋านั้นย้าให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพึงงดเว้นที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว วุ่นวายกับวิถีธรรมชาติของประชาชนให้มากที่สุดกล่าวคือปล่อยให้มนุษย์ดำเนินชีวิตของตน และนำพาสังคมไปตามกลไกธรรมชาติ การสร้างกฎ หรือพยายามสร้างกติกามาแต่ศีลธรรมและจารีตเข้ามาครอบงำมนุษย์ถือว่าเป็นสิ่งรบกวน “วิถีแห่งเต๋า” (The Way of the Tao) ในคำสอนของศาสดาเล่าจื๊อ ผ่านเต๋เต็กเก็งจึงเปรียบการบริหารบ้านเมืองตามแนวทางลัทธิเต๋านั้นเปรียบประดุจ “การทอดปลาในกระทะ” คือพิถีพิถันแต่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวพลิกปลาบ่อยจนปลานั้นช้ำ

มองในมุมกว้างนิตินิตินิยมของเต๋ามองข้ามกฎหมายบ้านเมืองโดยมองว่ากฎหมายยังมีมากใจผู้ร้ายยิ่งชุกชุม¹¹ เต๋ามองไกลไม่สิ้นสุดไปยังกระแสแห่งธรรมชาติ คือแม้มนุษย์จะดำรงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางสังคมที่จำเป็นต้องมีกฎหมาย และสังคมมนุษย์เป็นผลผลิตทางวัฒนธรรมที่โยงกันอย่างเป็นระบบแบบขงจื้อ แต่การใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ได้ประเสริฐ ส่วนการใช้จารีตและคุณธรรมเต๋ายังมองว่าเป็นภาพมายาอันจอมปลอมที่เข้ามาทำให้มนุษย์ห่างไกลจากสภาวะธรรมชาติ¹² คำถามที่ตามมาก็คือแล้วสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ที่พึงประสงค์ของเต๋านั้น

¹¹ พจนา จันทรสันติ (แปลและเรียบเรียง), *วิถีแห่งเต๋า : บทที่ 57 การปกครอง*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Openbooks, 2562), 205.

¹² รชฏ สาตราวุธ, *ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : จริยศาสตร์แห่งความโคกเศร้าในปรัชญาขงจื้อ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 266-267.

เป็นอย่างไร? แต่ให้ภาพธรรมชาติของมนุษย์ในคดีเต้าโดยเปรียบเทียบกับความเป็น “เด็กทารก” ที่รักษาสมดุลของตนเองไม่แสวงหาด้วยความอยากมากไป แต่ก็รับรู้ถึงความมีอยู่ของตนเอง หิวก็รับประทาน อิ่มก็พอ ไม่แก่งแย่งชิงดี สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาครอบตัวเอง

ในมโนทัศน์ของเต้าจึงเปรียบเสมือนร่มใหญ่ที่กางครอบอารยธรรมจีนซึ่งภายในเป็นการต่อสู้ทางความคิดตลอดหน้าประวัติศาสตร์ระหว่างแนวคิดนิตินิยมของหานเฟยจื่อ กับแนวคิดจารีตนิยมของขงจื่อ ฉายภาพให้เห็นว่าไม่ว่าสถานการณ์บ้านเมืองหรือกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ผ่านผู้ปกครองหลากหลายรุ่งเรือง และล่มสลาย สุดท้ายก็หนีสังหารแห่งเต้าไปไม่พ้น คือ กฎแห่งจักรวาลอันยิ่งใหญ่คือการเกิดและดับหมุนเวียนไป โดยมนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความเป็นไปนี้

3. วิพากษ์ปรัชญาการใช้กฎหมายผ่านมุมมองตัวละครในวรรณกรรมสามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน)

หากวิพากษ์ในเชิงลึกแล้วปฐมเหตุของการเกิดสถานการณ์สามก๊กนั้น ส่วนหนึ่งมีที่มาจากความล่มสลายของการบังคับใช้กฎหมาย และความเสื่อมแห่งการปกครองของราชวงศ์ฮั่นตอนปลาย วรรณกรรมสามก๊กในช่วงต้นได้ฉายภาพให้เห็นถึงความเป็น “รัฐล้มเหลว” ภายใต้ความวุ่นวายแห่งยุคสมัยนี้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างหลัก 2 ประการดังนี้

1. อำนาจการเมืองการปกครองของกษัตริย์ถูกลิดรอน
2. การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปโดยปกติ

เมื่อสถานการณ์แห่งปัญหาดำเนินมาจนถึงขั้น “สุกงอม” ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนคือราษฎรทั้งแผ่นดินจึงนำไปสู่ภาวะ “ไร้บรรทัดฐาน” (Anomie)¹³ จนลุกลามไปสู่ภาวะบ้านเมืองเต็มไปด้วยโจร ซึ่งโจรกลุ่มที่แข็งข้อถึงขนาดก่อการเพื่อโค่นล้มราชวงศ์ฮั่น และเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดก็คือ “โจรโพกผ้าเหลือง” ถือเป็นภัยจากภายนอกราชสำนักฮั่นซึ่งเป็นรัฐบาลใหญ่ของสมัยนั้น

ส่วนภัยภายในราชสำนักฮั่น ได้แก่ การไม่ตรงไปตรงมาในการบริหารงานบุคคล การให้รางวัลและลงโทษไม่เป็นไปตามกฎหมายและจารีตเดิม กล่าวโดยละเอียดคืออำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน และเหล่าขุนนางมิได้อยู่ในมือจักรพรรติดั่งเช่นที่เป็นมา แต่กลับถูกเหล่าขันทีทั้ง 10 ลิดรอนอำนาจบริหารราชกิจ และออกกฎหมายโดยอำเภอใจของกลุ่มตน สร้างความขัดเคืองใจให้กับบรรดาขุนศึก และขุนนาง

การใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติในลักษณะรังเกียจราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อนนี้จึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการแตกแยกในบ้านเมือง จนนำไปสู่การไม่ยอมรับอำนาจปกครอง และกฎหมายจากส่วนกลางของเหล่าขุนศึกทั่วหล้า เกิดกบฏแข็งเมืองของบรรดาขุนศึกท้องถิ่นในเวลาต่อมา จนถึงการพยายามรวบรวมแผ่นดินที่แตกสลายให้เข้ามาอยู่ร่วมกันอย่างสันติอีกครั้ง

¹³ อุนิชา เลิศโตมรสกุล, อัณณพ ชูบำรุงกุล, *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*, พิมพ์ครั้งที่2, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 211.

ภายใต้หลักคิดของขุนศึกคนสำคัญต่างๆ โดยเฉพาะก๊ก (กลุ่ม) ของโจโฉ (วุยก๊ก) ขุนกวน (ง่อก๊ก) และเล่าปี่ (จ๊กก๊ก) ในบทความนี้ผู้เขียนขอยกตัวละครที่มีความโดดเด่นเพื่อเป็นแบบอย่างในการวิพากษ์วิธีคิดทางปรัชญากฎหมายจีนดังนี้

3.1 โจโฉยิ่งใหญ่ได้ด้วย “กฎ ระเบียบ วินัย” ผ่านวิธีการให้รางวัลและลงโทษอย่างแยบยล

กล่าวถึงวุยก๊ก ผู้ปกครองก็คือโจโฉและคณะ โดยการสร้างตัวทางการเมืองมาด้วยการเป็น “กองทัพอธรรม” เพื่อพิชิตตั้งโต๊ะผู้ได้ชื่อว่าเป็น “ทรราช” แห่งยุคปลายราชวงศ์ฮั่นเนื่องจากตั้งโต๊ะมีพฤติกรรมกดขี่ข่มเหงราษฎร และละเมิดธรรมเนียมการปกครองบ้านเมืองทั้งยังปลด-เปลี่ยนฮ่องเต้โดยไม่ฟังคำทัดทานจากบรรดาขุนนางเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก ส่วนโจโฉนั้นแม้จะได้ชื่อว่าเป็นตัวร้ายแห่งสามก๊กแต่พฤติกรรมตอนที่พระเจ้าเหี้ยนเต้ฮ่องเต้ได้รับความลำบากพลัดหนีเข้าศึกเตลิดออกจากเมืองไร้ขุนศึกเหลียวแลและอำนาจแห่งราชวงศ์ก็ทรุดโทรมลงจึงมีหนังสือไปขอความช่วยเหลือจากโจโฉเมื่อนั้นขุนสวกที่ปรึกษาของโจโฉแนะนำให้โจโฉช่วงชิงโอกาสนี้ประกาศรับใช้อำนาจอันชอบธรรมตามรับสั่งเป็นสิทธิ์ขาด¹⁴ บัญชาขุนนางทั่วหล้าสมดังคำ “เชิดชูฮ่องเต้ บัญชาทั่วหล้า” เป็นการสร้างเงื่อนไขความชอบธรรมให้กับอำนาจตามกฎหมายของตนที่มีใช้เพียงขุนศึกคนหนึ่งในยุคแห่งความวุ่นวายนี้เท่านั้น แต่ยังเป็นขุนศึกผู้ที่ได้รับอำนาจมอบหมายเต็มเปี่ยมจากองค์จักรพรรดิให้ปราบปรามเหล่าขุนศึกอื่นที่แก่งแย่งชิงดีกันภายใต้โลกที่ไร้ระเบียบ วุ่นวาย โจโฉพยายามก่อร่างวางแนวทางบริหารรัฐกิจฝ่ายตนบนพื้นฐานความเชื่อว่าบ้านเมืองนั้นไม่อาจจะเข้มแข็งได้อยู่ตลอดเวลาและก็ไม่อาจจะอ่อนแอตลอดกาลเช่นกัน ถ้าหากเมื่อใดมีการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดแล้วเมื่อนั้นบ้านเมืองก็เข้มแข็ง เมื่อใดมีการใช้กฎหมายอย่างหย่อนยานแล้วเมื่อนั้นบ้านเมืองก็อ่อนแอ¹⁵ อันเป็นแนวทางนิตินิยม

โจโฉพยายามชูธงกองทัพอธรรมรับผู้มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ เข้ามาร่วมงานในก๊กของตนสะท้อนให้เห็นถึงก๊กที่มีได้บริหารงานเฉพาะคนในตระกูลแต่ยังเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เข้าร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเน้นกฎวินัยอันเคร่งครัดตัวอย่างของแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการทำหน้าที่ หรือการใช้คนที่ความสามารถ (มิใช่พิจารณาว่าเป็นพวกพ้อง หรือพิจารณาเฉพาะชาติตระกูล) กรณีดังกล่าว อาทิ การเปิดโอกาสให้อัศวินเข้าศึกศัตรูอย่างกวนอู เตียนอู๋ กาเซียง เตียวเลี้ยว เตียวคับ ซิหลง เคาฑู เป็นต้น ซึ่งในเชิงความรับผิดชอบแล้วผู้ที่เคยเป็นศัตรู หรือข้าศึกที่ถูกจับได้เป็นเชลยอาจมีโทษถึงขั้นประหารตามกฎหมายกองทัพ แต่วุยก๊กที่สามารถก่อร่างสร้างก๊กได้ด้วยอาศัยการนิรโทษกรรม และให้โอกาสผู้กระทำผิดได้กลับใจสร้างผลงานลบล้างความผิด จนหลายคนที่ได้รับโอกาสกลายมาเป็นเสา

¹⁴ สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน), พิมพ์ครั้งที่24, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2551), 181.

¹⁵ สกล นิลวรรณ, “ฮั่นเพยจื้อกับชีวิตและงานนิพนธ์ (คำกล่าวจากฮั่นเพยจื้อ บทที่19),”

<https://www.silpathai.net/?s=ฮั่นเพยจื้อกับชีวิตและงานนิพนธ์>, สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2566.

หลักของการบริหารรัฐกิจ และกองทัพของวูก๊ก ทั้งระบบการให้รางวัลและลงโทษที่เฉียบขาด และดุดันตามแนวคิดนิตินิยม(ฝ่า)ก็ถือเป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นของวูก๊ก

ตัวอย่างเหตุการณ์ในเรื่องสามก๊กเกี่ยวกับการถือฤกษ์เปียบวินยอย่างเคร่งครัดของโจโฉ อาทิ เหตุการณ์เมื่อโจโฉอายุได้ยี่สิบปีได้เข้าไปทำราชการฝ่ายทหารในเมืองลกเอียง โจโฉ จึงให้เอาไม้สำคัญไปปักไว้ทั้งสี่ประตูเมืองห้ามมิให้คนเดินกลางคืนถ้าเดินไปมาผิดประหลาดให้จับตัวเอามาทำโทษ ครั้นกลางคืนวันหนึ่งโจโฉไปตระเวนพบเอาขันทีเดินมาผิดเวลาจึงให้จับเอาตัวมาตีสิบห้าที แลโจโฉนั้นทำราชการเข้มแข็งขึ้นทุกวันคนทั้งปวงยำเกรงเป็นอันมากพระเจ้าเลนเต้จึงแต่งตั้งให้เป็นขุนชีวิตเล็ก¹⁶

หรือเกี่ยวกับการทำตนเป็นตัวอย่างในการใช้กฎหมายเพื่อปกครองผู้คน เช่นเหตุการณ์ที่โจโฉยกทัพปราบเตียวสัวซึ่งขณะที่โจโฉยกกองทัพผ่านเมืองต่างๆ นั้นเป็นฤดูกาลข้าวโพดสาธิสุกราษฎรชาวบ้านรายทางทั้งปวงรู้ว่าโจโฉยกกองทัพมาจึงพากันแตกตื่นทิ้งไร่ราเสีย ฝ่ายโจโฉเห็นดังนั้นจึงให้กำชับนายทัพนายกองทั้งปวงว่าถ้าผู้ใดเบียดเบียนชาวบ้าน และเหยียบข้าวโพดสาธิสีเสียแต่ต้นหนึ่งเราจะตัดศีรษะนายทัพนายกองเสีย ซึ่งนายทัพนายกองก็เกรงอำนาจบังคับอาญาของโจโฉเมื่อผ่านไร่ข้าวโพดต่างก็ลงจากม้าเดินผ่านไปไม่ให้ต้นข้าวโพดเป็นอันตราย ส่วนโจโฉนั้นขี่ม้าผ่านไป พอนกตัวหนึ่งได้ยินเสียงทหารอื้ออึงจึงตกใจบินออกจากดงข้าวโพดสาธิต ผ่านหน้าม้าที่โจโฉขี่อยู่ม้านั้นตื่นตกใจวิ่งฝ่าเข้าไปกลางไร่เหยียบต้นข้าวโพดหักเสียเป็นอันมาก จึงคิดอุบายหวังให้คนทั้งปวงนับถือว่าเป็นสัตย์ธรรม จึงหานายทัพนายกองทั้งปวงมาปรึกษาโทษว่าตนทำผิดทั้งที่ตนได้เฝ้าออกกฎกำชับทแกล้วทหารมิให้ทำผิด ครั้นบัดนี้ตนมาทำผิดเสียเองจึงจะนิ่งเฉยอยู่มิได้ ว่าพลางก็ชักกระบี่ออกจะเชือดคอตายเสีย บรรดาขุนนาง และขุนทหารต่างก็เข้าห้ามร้องขอชีวิตไว้ โจโฉจึงตัดผมของตนออกแล้วให้ทหารนำไปประกาศให้ทั่วทุกหน้าบ้านว่าตนทำผิดมิได้คิดแก่ชีวิตจะฆ่าตัวเสีย นายทัพทั้งหลายพากันห้ามไว้จึงตัดเพียงผมออกแทนศีรษะให้คนทั้งปวงดูเป็นธรรมเนียมไว้ ทหารและราษฎรทั้งปวงก็ชวนกันสรรเสริญรักโจโฉมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งกลัวอาญาเป็นอันมาก¹⁷

3.2 ชุนกวนปกครองบ้านเมืองด้วย “คนดี”

ง่อก๊กของชุนกวนเรียกได้ว่าเป็นการบริหารแนว “บ้านใหญ่” กล่าวคือการบริหารบ้านเมืองล้วนอยู่ภายใต้ร่มธงตระกูลชุน ที่สืบเชื้อสายขุนนางใหญ่มาถึงสามชั่วคน การบริหารงานเน้นบุคลการในตระกูล สืบมาตั้งแต่ชุนเกียน ชุนเซ็ก และชุนกวน ชุนกวนพยายามบริหารบ้านเมืองตามแบบอย่างคำสอนของขงจื้อที่วางแนวทางไว้ในคัมภีร์หลุนอวี่ ขงจื้อกล่าวว่า“หากสามารถสำรวมตนให้เที่ยงตรงแล้วไซ้ ในด้านรัฐปรีชาสนจะยากไปไยสำหรับเขา? แต่หากมีสำรวมตนให้เที่ยงตรงแล้วเขาจะปกครองสั่งผู้คนได้อย่างไร?”¹⁸ภาพในวรรณกรรมของง่อก๊กจึงเน้นการ

¹⁶ สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน), 13.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, 241-242.

¹⁸ อมร ทองสุก(แปลและเรียบเรียง), คัมภีร์หลุนอวี่: บทจื้ออวี่, (กรุงเทพฯ: ชุนหวัด, 2549), 268.

อยู่ร่วมกันภายในก็อย่างถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน กลมเกลียวเหนียวแน่นภายใต้การปกครองที่มุ่งเน้นคุณธรรมของบุคคล กล่าวคือการใช้คนในแนวทางอ้อมก็มักจะมีแนวโน้มไปในทางสนับสนุนคุณธรรม(หลื) ตามแนวทางขงจื้อ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายและความเชื่อผ่านจารีตอันเหนียวแน่นของจีนโบราณ เหตุการณ์ที่สะท้อนถึงการพยายามรวบรวมคนเพื่อใช้ในการบริหารรัฐกิจโดยมีฐานคิดมาจาก “คนดี” ตามคติขงจื้อ อาทิ การได้ตัวจิ่วอี้ โลซก ไท่สุ่ง และกำหลง เป็นต้น มาร่วมกันผ่านเรื่องราวที่พยายามอธิบายถึงบุคคลข้างต้นที่มีคุณธรรมสูงส่ง

การแสดงออกถึงคุณธรรมของตัวละครโดยเฉพาะ “ความกตัญญู” ที่มีการอธิบายถึงช่วงชั้นของการตอบแทนพระคุณ และการยึดถือความแค้น อาทิ เรื่องราวพิพาทแค้นเทียมฟ้าและกลับมารักกันฉันทมิตรระหว่างกำหลงกับเล่งทองนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความซื่อสัตย์สุจริตที่ทั้งสองต่างมีต่อมูลนายเมื่อกำหลงอยู่กับห้องจ้อเจ้านายเก่าก็ได้ทำศึกฆ่าเล้งโอบิดาของเล้งทองตาย เล้งทองจึงรับราชการกับขุนกวนและมีความกตัญญูใคร่แก่แค้นแทนเล้งโอบิดาผู้มีพระคุณเสมอมา ครั้นภายหลังกำหลงได้สวามิภักดิ์ต่อขุนกวน ทำให้เล้งโอบิดาไม่พอใจและหาทางแก้แค้นโดยหาทางทำร้ายให้กำหลงมาต่อสู้วาทกับตนเสมอมา กำหลงก็มีได้ถือโทษแต่ประการใด ครั้นต่อมาในระหว่างการรบระหว่างกองทัพโจรกับขุนกวนนั้น เล้งทองพลีชีพพล้ำไถ่จะเสียที่แก่ข้าศึกแต่ได้กำหลงช่วยยิงเกาทัณฑ์แก้ไขช่วยชีวิตไว้ เล้งทองจึงคำนับกำหลงแล้วว่า “ท่านช่วยแก่เราไว้ครั้งนี้คุณท่านหาที่สุดมิได้ ซึ่งเราคิดพยาบาทท่านมาแต่ก่อนนั้นเราขอภัยเถิด แต่นี้สืบไปภายหน้าเราจะตั้งใจประนอมท่าน” กำหลงได้ฟังก็มีความยินดีแล้วต่างคนต่างสาบานว่าตัวเราทั้งสองแต่นี้ไปจะเป็นมิตรแก่กันมิได้มีความสงสัยเลย¹⁹ แสดงออกให้เห็นถึงกฎคุณธรรมนั้มิตรระหว่างสหาย ซึ่งเป็นกฎสามัญที่ขงจื้อวางไว้ให้ชาวจีนยึดถือเป็นดังกฎหมายนับแต่โบราณกาลมา

3.3 เล่าปี่ผู้สร้างการเมืองใหม่ให้จ๊กก๊กด้วยการผสานคุณธรรม และกฎหมาย

การสร้างกลุ่มจ๊กก๊กเป็นไปในแนวทาง “การเมืองใหม่” คือไม่เข้ากับใจใคร่ผู้ฝืนกฎคุณธรรมของขงจื้อ คือออกตัญญูฮ้องเต้ และไม่ร่วมกับขุนกวนที่มีแนวทางบริหารงานแบบ “ตระกูลใหญ่” แต่จ๊กก๊กพยายามสร้างวิถีทาง และความชอบธรรมของตนเองโดยการฟื้นฟู การก่อร่างสร้างก็มีความพยายามใช้หลักความเมตตา และความรักในเพื่อนมนุษย์แบบขงจื้อเป็นแกนกลางสำหรับการกอบกู้ราชวงศ์ฮั่นอันเสื่อมถอย และการรวบรวมผู้มีความสามารถเข้ากลุ่ม อย่างไรก็ตามเมื่อจ๊กก๊กเริ่มเป็นปึกแผ่นตอนที่เล่าปี่สามารถยึดแคว้นเสฉวนได้นั้นก็ยังคงใช้หลักเมตตาปฏิบัติต่อราษฎร “เมื่อยึดเสฉวนได้แล้ว ครั้นเวลาเช้าเล่าปี่จึงให้ไช่ย้งฉาง เอาข้าวปลาอาหาร แจกไพร่บ้านพลเมือง ขุนนางแลทหารกับอาณาประชาราษฎร์ในเมืองเสฉวนนั้นมีความสุขหาอันตรายมิได้ แล้วเล่าปี่จึงสั่งว่าเรือกสวนไร่นาซึ่งมิได้มีผู้ไต่ถามหาเกินนั้น ให้แบ่งให้แก่ผู้ใหญ่ผู้น้อยเป็นกำลังราชการสืบไป จูล่งจึงว่าเมืองเสฉวนนี้มีศึก ราษฎรทั้งปวงพลัดพรากจากภูมิลำเนาที่ทำมาหากิน ซึ่งจะเอาเรือกสวนไร่นามาแบ่งให้ขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยนั้น ราษฎรซึ่งเป็น

¹⁹ สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน), 905.

เจ้าของที่ดินนั้นก็จะได้รับความเดือดร้อน ท่านจึงให้ปาวร้องไพร่บ้านพลเมืองว่า ภูมิลาเนาแล เรือกสวนไร่นาของผู้ใดก็ให้เข้าอยู่ทำมาหากินดังเก่า ราษฎรจึงจะมีความสุขสืบไป เล่าปี่ก็ เห็นชอบด้วย ก็ให้ทหารไปประกาศปาวร้องแก่ราษฎรทั้งปวงตามคำจุล่งว่า”²⁰ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบรรยากาศบ้านเมืองใหม่ที่ยังต้องอาศัยความเป็นระเบียบวินัย และการปรับตัว ระหว่างคนของเล่าปี่ผู้มาอยู่ใหม่กับราษฎรเดิมที่ตนพิชิตดินแดนได้ เล่าปี่จำเป็นต้องประกาศใช้ กฎหมายให้เข้มงวดเฉียบขาดกว่าเดิม อันเป็นแนวคิดการใช้กฎหมายของทนายพ่โจ๋ สำนักนิติ นิยมแนวทางการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดนี้กลายมาเป็นเสาหลักของการบริหาร บ้านเมืองจ๊กก๊กในเวลาต่อมา “เล่าปี่จึงว่าแก่งเบ้งว่า กฎหมายสำหรับเมืองเสฉวนนั้นเราจะให้ เลิกเสียท่านจงเร่งแต่งกฎหมายใหม่สำหรับเมือง แต่ให้คาดโทษนั้นให้หนักขึ้นกว่าเก่าคนทั้งปวง จึงจะกลัวเกรงจะได้ทำตามกฎหมาย บ้านเมืองจึงจะราบคาบสืบไป”²¹

แม้พฤติกรรมของเล่าปี่ในหลายครั้งสะท้อนให้เห็นถึงวิถีทางการครองใจคนในรูปแบบขงจื้อ การไต่ยอดขุนพลอย่างกวนอู และเตียวหุยเข้าร่วมก่อการแสดงออกให้เห็นถึงความพยายามใช้ กฎของความรักความผูกพันของครอบครัวเข้าผูกมัดคนมีความสามารถเรื่องนี้เห็นได้ชัดผ่านการ ร่วมสาบานของสามพี่น้องในสวนท้อ ทั้งในชั้นความสัมพันธ์เล่าปี่ก็ให้ความรักความสนิทสนมกับ กวนอู และเตียวหุยประดุจสายเลือดเดียวกัน ความรักในพี่น้องร่วมสาบานอันเป็นคุณธรรม สูงส่งแนวขงจื้อผ่านตัวละครเล่าปี่นี้ได้แสดงให้เห็นเด่นชัดขึ้นเมื่อเนื้อเรื่องดำเนินมาถึงตอนที่ กวนอูลิ้นบุญ เล่าปี่ประกาศล้างแค้นโดยยกทัพใหญ่บุกง่อก๊กของซุนกวนที่เป็นผู้สังหารชีวิต กวนอู ทั้งที่บรรดาขุนนางโดยเฉพาะขงเบ้งทัดทาน และแนะนำให้บุกง่อก๊กแทนจะทำให้ ได้เปรียบในเชิงยุทธศาสตร์ และมีความชอบธรรมทางการเมืองมากกว่าการล้างแค้นส่วนตัว ตรงจุดนี้ผู้อ่านวรรณกรรมหลายท่านต่างก็เริ่มมองว่าเล่าปี่หุ่นหันพลันแล่นประสังค์ล้างแค้นโดย ไร้สติ แต่หากพิเคราะห์กฎคุณธรรมจารีตแบบขงจื้อแล้ว ประพฤติของเล่าปี่ครั้งนี้ถือว่าชอบด้วย เหตุผล ในการชดเชยทดแทนความแค้นก่อนสิ่งอื่นใด แม้เรื่องชาติบ้านเมืองเป็นเรื่องสำคัญ แต่ คุณธรรมหลักคือ “ความเป็นคน” ผ่าน “ความเป็นพี่น้องร่วมสาบาน” นั้นสำคัญกว่าสิ่งใด มุมมองของจารีตนิยมแนวขงจื้อจึงสรรเสริญเล่าปี่ในเหตุการณ์นี้มากกว่าการดำเนินคดี

3.4 ขงเบ้งพญามังกรผู้ถือหลักนิตินิยม

ผู้อ่านวรรณกรรมสามก๊กก็จะพบว่าพฤติกรรมของขงเบ้งนั้นมีความเป็นนัก “นิตินิยม” สูง กล่าวคือใน 2 เหตุการณ์อันเป็นที่เลื่องลือของการเข้มงวดในกฎระเบียบและวินัยของขงเบ้ง อาทิ

1. ตอนยึดได้เมืองเสฉวนและจำเป็นต้องประกาศใช้กฎหมายใหม่ หวดเจ๋งที่ปรึกษาแนะนำ ให้เล่าปี่บังคับใช้กฎหมายอย่างผ่อนปรนเพราะหากกฎหมายเข้มงวดราษฎรทั้งปวงจะได้รับ ความเดือดร้อน แต่ขงเบ้งแย้งว่าควรทำกฎหมายให้เข้มงวดกว่าเดิมโดยให้เหตุผลว่า “...ครั้ง พระเจ้าฮั่นโกโจ(ปฐมกษัตริย์ฮั่น)ให้แต่งกฎหมายไว้ได้ใช้ต่อมาถึงพระเจ้าเหียนเต๋ ท่านเห็นว่าขุน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, 863.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

นางแลหัวเมืองปรกติอยู่หรือ อันเล่าเจี้ยงก็เป็นคนความคิดน้อยหาอาชญาข่มขมิได้ แม้รักผู้ใดถึงหาสติปัญญาไม่ก็แต่งตั้งให้เป็นขุนนางผู้ใหญ่ แลผู้นั้นมีน้ำใจกำเริบละกฎหมายเสีย ข่มเหงอาณาประชาราษฎร์แต่ตามอำเภอใจ ไพรบ้านพลเมืองได้รับความเดือดร้อนจนเสียเมือง ครั้นนี้เราจึงให้เลิกกฎหมายเก่าเสีย ให้คาดโทษผู้ทำผิดให้หนักขึ้นหวังจะให้คนทั้งปวงตั้งใจทำความชอบ แม้ขุนนางแลราษฎรเห็นผู้ใดทำความชอบมีบำเหน็จก็จะละความชั่วของตัวเสียจะได้ดูเยี่ยงอย่างกันทำตามกฎหมายก็จะมี ความชอบขึ้น บ้านเมืองก็ค่อยปรกติราบคาบไป...”²² ซึ่งเมื่อหวิดเจ้งได้ฟังดังนั้นก็เห็นด้วย

2. ตอนประหารม้าเจ็กแม่ทัพใหญ่ผู้กระทำความผิดเสียจุฑยทธศาสตร์เกเต้ง แม้ม้าเจ็กจะลูแก่โทษ และบรรดาขุนนางขุนทหารจะช่วยกันทัดทานโทษตายแก่ม้าเจ็ก แต่ขงเบ้งยืนยันที่จะรักษากฎแห่งกองทัพด้วยการสั่งประหารม้าเจ็กทั้งน้ำตา “...ขงเบ้งจึงถามว่าตัวท่านมีสติปัญญาได้เรียนรู้ในกลสงครามมาแต่บ่อยจนใหญ่ แลชั้นอาสาไปครั้งนี้เราก็กำชับเป็นกวดขันว่าตำบลเกเต้งเป็นที่สำคัญอยู่ท่านควรระวังทำทัณฑ์บนให้แก่เรา บัดนี้ก็ไม่เหมือนทัณฑ์บนทำให้เสียการทั้งนี้โทษท่านก็ใหญ่หลวง ครั้นจะมีเอาโทษตามพระอัยการศึกนั้นสืบไปเบื้องหน้าทหารทั้งปวงก็จะดูเบาแก่ราชการ แม้ท่านตายเสียผู้เดียวก็จะเป็นกฎหมายอย่างธรรมเนียมไปราชการก็จะไม่แปรปรวนพินเพื่อนเสีย...”²³ และขงเบ้งยังยืนฎีกาต่อพระเจ้าเล่าเสี้ยนเป็นเชิงขอพระราชทานลงโทษตนเองที่ปกครองทหารไม่เด็ดจนเกิดข้อผิดพลาดในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งพระเจ้าเล่าเสี้ยนตรัสปรึกษาขุนนาง บิฮุยขุนนางผู้ใหญ่ก็สนับสนุนความคิดลงโทษตนเองของขงเบ้ง “...บิฮุยขุนนางผู้ใหญ่จึงทูลว่าอันกฎหมายอย่างธรรมเนียมสำหรับแผ่นดินแต่ก่อนนั้นข้าพเจ้าแจ้งอยู่ว่านายทัพนายกองทั้งปวงซึ่งพระเจ้าหมื่นปีตรัสใช้ให้ถือพลไปทำการสงคราม ก็ย่อมถือกฎหมายเป็นบรรทัด แลซึ่งขงเบ้งเป็นมหาอุปราชเสียที่แก่ข้าศึกมาทั้งนี้ ก็ต้องด้วยกฎหมายอย่างธรรมเนียมอยู่แล้ว ครั้นพระองค์จะยกโทษเสียมิทำตามขนบธรรมเนียมบัดนี้ประเพณีแผ่นดินก็จะพินเพื่อนไป...”²⁴ พระเจ้าเล่าเสี้ยนก็ทรงโปรดตามนั้น(ถอดขงเบ้งออกจากที่มหาอุปราชต่ำศักดิ์ลงมาสยามสถาน)เนื่องจากต้องการธำรงไว้ซึ่งวินัยกองทัพ

ในทั้งสองเหตุการณ์ที่ยกมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงนิทัศน์ของขงเบ้งที่มีมุมมองต่อโลกและการใช้กฎหมายที่คาดหวังระเบียบของสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านระบบให้รางวัล และลงโทษ ด้วยความเชื่อที่ว่ากฎหมายต้องอยู่เหนือความสัมพันธ์ของบุคคล และผลประโยชน์ของรัฐและผู้ปกครองต้องมาก่อนสิ่งอื่นใดทั้งหมด นอกจากนั้นกฎหมายต้องกำหนดโทษที่รุนแรงเพื่อให้ผู้คนหวาดกลัวยำเกรงไม่กล้ากระทำความผิด²⁵ เนื่องจากตามแนวทางสำนักนิตินิยมมี

²² เรื่องเดียวกัน, 86.

²³ เรื่องเดียวกัน, 1236.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, 123.

²⁵ อาร์ม ตั้งนิรันดร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557), 28-29.

ความคิดเห็นว่ามนุษย์มีความเห็นแก่ตัวเป็นธาตุแท้สำคัญของมนุษย์ เป็นต้นเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ขึ้นในสังคม²⁶

3.5 กวนอุจี้ถึงพึ่งได้

การถือกำเนิดตัวละครกวนอุจี้แสดงให้เห็นเด่นชัดว่ามีอุปนิสัยรักในความยุติธรรม แต่เป็นความยุติธรรมที่ไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กล่าวคือกวนอุจี้กล่าวกับเล่าปี่เมื่อแรกพบว่า “...เราชื่อกวนอุจี้ อีกชื่อหนึ่งนั้นขุนเตี๋ยบ้านเรานั้นอยู่เมืองฮอตตั้งโกเหลียง ที่เมืองฮอตตั้งโกเหลียงนั้นมีคนคนหนึ่งมีทรัพย์มากร้ายกาจสามหาข่มเหงคนทั้งปวง เราเห็นผิดนักจึงฆ่าผู้นั้นเสียแล้วหนีไปเที่ยวอยู่เป็นหลายหัวเมือง...”²⁷ โลกทัศน์ของกวนอุจี้จึงเต็มไปด้วยความยุติธรรมที่จำเป็นต้องแก้แค้นทดแทน และเป็นหน้าที่พิทักษ์ธรรมของผู้กล้าที่ช่วยเหลือผู้อ่อนแอและปราบปรามผู้กดขี่ พฤติการณ์ของกวนอุจี้ตามท้องเรื่องผู้อ่านจึงพบร่องรอยของคติการผดุงธรรมทดแทนบุญคุณ ความแค้น การตอบแทนน้ำใจตามแนวทางสำนักขงจื้ออยู่บ่อยครั้ง

บุคลิกของกวนอุจี้เป็นที่ยกย่องของผู้อ่านและอนุชนรุ่นหลังเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะเรื่องความซื่อสัตย์ในลักษณะ “ใจถึง พึ่งพาได้” ตัวอย่างในท้องเรื่องได้แก่เหตุการณ์ กวนอุจี้ยอมจำนนต่อโจโฉแต่ขอทำสัญญาสามข้อ ตอนกวนอุจี้พาพี่สะใภ้ฝ่าด่านอันตรายกลับไปหาเล่าปี่ และตอนที่กวนอุจี้ถูกขุนกวนจับได้แล้วไม่ยอมจำนนถูกขุนกวนประหารชีวิต ในมิติของคำสอนขงจื้อที่ให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัวเป็นอันดับแรกจึงจะเป็นรากฐานให้สังคมโดยรวมเข้มแข็งได้²⁸ นับได้ว่าในด้านคุณธรรมความสัตย์ซื่อตามแนวทางจริยบุรุษของกวนอุจี้ไม่มีความต่างพร้อย ซ้ำยังเป็นต้นแบบให้ผู้ฝึกฝั เกิดทุนคำสอนของขงจื้อสามารถใช้เป็นต้นแบบสั่งสอนอนุชนรุ่นหลังได้อีกด้วย

ในประเด็นความกตัญญูรู้คุณคนมีเหตุการณ์หนึ่งที่ชัดเจนว่ากวนอุจี้เลือกที่จะเทิดทูนคุณธรรมน้ำมิตร และกตัญญู คือการตอบแทนบุญคุณเหนือกฎหมาย หน้าที่หรือวินัยใดๆ อันเป็นแบบอย่างผู้มีคุณธรรมตามคติขงจื้อคือเหตุการณ์ที่กวนอุจี้ได้รับมอบหมายให้ไปเฝ้ารักษาทางฮัวหยงเพื่อคอยดักสกัดจับโจโฉที่แตกทัพเรือหนีไปทางนี้ และเมื่อโจโฉตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกวนอุจี้ กวนอุจี้ยอมปล่อยให้โจโฉกับพวกเป็นอิสระเนื่องจากมีใจสงสารโจโฉที่กตัญญูต่อผู้เคยมีพระคุณกันมาก่อน²⁹ นับได้ว่ากวนอุจี้เลือกคุณธรรมหลักคือความกตัญญู ความเมตตา อันเป็นคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์มาก่อน “หน้าที่” ตามกฎหมายบ้านเมืองและวินัยกองทัพซึ่งเป็นคุณธรรมรองที่ทับซ้อนและขัดแย้งในตัวเองภายในจิตใจของกวนอุจี้

²⁶ จันทร์ฉาย ภักดีธิดา, ประวัติศาสตร์จักรวรรดิจีน, (กรุงเทพฯ: รามคำแหง, 2542), 63.

²⁷ สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน), 8.

²⁸ สุพิชา พึ่งสุนทร, ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : ความเสมอภาคที่ไม่เท่าเทียมในปรัชญาขงจื้อ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 421-422.

²⁹ สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน), 665-666.

3.6 ชูยเป่ง ปราชญ์เต่าผู้เร่ร่อนกายไผ่สั่นโศข

เมื่อครั้งเล่าปีเดินทางแสวงหาของเบ้งผู้เลื่องลือทั่วแผ่นดินว่าเป็นปราชญ์แห่งยุค เพื่อเชื้อเชิญมาร่วมบุกเบิกสร้างกองกำลังของตนครั้งนั้นเล่าปีต้องออกเดินทางรอนแรมเพื่อไปพบของเบ้งถึง 3 ครั้งจึงได้พบ จึงเรียกเหตุการณ์นี้ว่า “สามเยือนกระท่อมหญ้า” ซึ่งในการเดินทางไปตามหาของเบ้ง ณ เขาโง่ลั้งครั้งแรกนั้นมิได้พบตัวของเบ้ง แต่เล่าปีกลับได้พบและสนทนาแลกเปลี่ยนมุมมองด้านปรัชญาการเมืองการปกครองกับชูยเป่งผู้เป็นสหายของของเบ้งผู้บังเอิญผ่านทางมา โดยเล่าปีอธิบายถึงจุดประสงค์ของตนในการมาขอพบของเบ้ง ก็เพื่อเชิญของเบ้งไปอยู่ทำราชการปราบปรามแผ่นดินให้เป็นสุขสืบไป ซึ่งชูยเป่งได้ฟังดังนั้นก็หัวเราะแล้วจึงตอบว่า “ซึ่งแผ่นดินเป็นจลาจลจะมาหาของเบ้งไปช่วยทำนุบำรุงให้เป็นสุขนั้นก็เห็นว่าท่านมีน้ำใจสัตย์ซื่อรอบคอบดีแล้ว แต่ว่าประเพณีแผ่นดินนี้เกิดจลาจลแล้วก็เป็นสุขเล่า เป็นสุขแล้วก็เกิดจลาจลเล่า เป็นธรรมดามาแต่ก่อน แลซึ่งท่านจะคิดอ่านปราบปรามแผ่นดินอันถึงกำหนดจลาจลแล้วให้กลับเป็นสุขนั้น เกลือกจะไม่ว่าสมความปรารถนาที่จะป่วยการเสียเปล่า อันเกิดมาเป็นคนทุกวันนี้ก็สุดแต่บุญแลกรรมจะหักวาสนานั้นไม่ได้”³⁰

จากบทสนทนาระหว่างชูยเป่ง และเล่าปีนี้แสดงให้เห็นถึงมโนทัศน์ของเต่าผ่านการวิจารณ์สถานการณ์บ้านเมืองของชูยเป่ง สอดคล้องกับสาระในคัมภีร์เต๋าเต็กเก็ง เรื่อง “อุ๋เหวย” หรือ “การไม่กระทำ” ซึ่งธรรมชาติและจักรวาลต่างก็ดำเนินไปโดยมิได้แปดเปื้อนต่อกิเลส ความรัก โลภ โกรธ หลง ตลอดจนคุณค่าความดีงาม และชั่วช้าของมนุษย์ แต่เต่ากลับมองว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ทั้งกฎหมาย ศีลธรรม และจริยธรรมนั้นทำให้มนุษย์ถอยห่างออกจากความเป็นมนุษย์ที่แท้เต่าจึงสอนให้ปกครองโดยไม่ปกครอง คือการระงับการใช้อำนาจความรุนแรง ควบคุมประชาชน การไม่พยายามเข้าไปก้าวภายในบางสถานการณ์เพราะนั่นคือวิถีทางที่ดีที่สุดในการสนับสนุนวิถีทางแห่งสิ่งนั้น ทุกสรรพสิ่งก็ดำเนินไปโดยผู้ปกครองมิต้องเรียกร้องให้ประชาชนยึดถือคุณธรรม³¹ อย่างไรก็ตามมิใช่เต่าจะสั่งสอนให้ไม่ต้องกระทำทุกสิ่งจนกลายเป็นหยาบกระด้างคล้ายก้อนหินไป แต่เต่าแนะนำให้ใช้ชีวิตดุจเด็กทารกที่รักษาสภาวะธรรมชาติเดิมแท้ไว้ เพียงหิวก็รับประทาน เพียงกระหายก็ดื่ม ครั้นอิ่มแล้วก็เพียงพอไม่ยึดติด³² หรือปล่อยให้ “เป็นไปเอง” ซึ่งเป็นการกระทำที่อ่อนน้อมไม่แทรกแซงบังคับไม่ต้องใช้ความพยายาม และไม่ใช้การกระทำที่ยืนกรานอะไรบางอย่าง (nonassertive) หากมนุษย์ปฏิบัติต่อสรรพสิ่งด้วยท่าทีอุ๋เหวยกิจต่างๆ สามารถดำเนินไปได้เอง³³ เช่นเดียวกับการพยายามไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

³⁰ สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน), 517.

³¹ ศรีัญญา อรุณขจรศักดิ์, ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : ภาษาและความเป็นจริงในคัมภีร์เต๋าเต็กเก็งและคัมภีร์จวงจื่อ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 448-452.

³² เฟิงอู๋หลัน(เขียน), ส. สุวรรณ(แปลและเรียบเรียง), ปรัชญาจีนจากขงจื้อถึงเหมาเจ๋อตง, (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2553), 137-138.

³³ ณรงค์วรช บุษมา, “ธรรมชาตินิยมของปรัชญาเต๋า : ข้อโต้แย้งการนำแนวคิดธรรมชาตินิยมมาใช้กับมนุษย์,” วารสารปรัชญาและศาสนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น 3, ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 28-29.

ก้าวท้าววิถีปกติของมนุษย์ การยิ่งสร้างกฎหมายขึ้นควบคุมผู้คนการปกครองที่ยิ่งเข้มงวดย่อมก่อให้เกิดโจรผู้ร้ายหาใช่จัดเกณฑ์ได้หมดสิ้นสมดังเจตนาของมนุษย์ไม่ อีกทั้งโลกและจักรวาลก็มีใช้สมบัติของมนุษย์³⁴ การปรากฏกายเพียงครั้งเดียวของตัวละครขุ่ยเป้งยอมเป็นนัยสำคัญที่กระตุ้นเตือนผู้อ่านให้หยุดพิเคราะห์ถึงกฎอันยิ่งใหญ่ที่อยู่เหนือกฎทั้งปวงของมนุษยชาติ นั่นคือกฎแห่งการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงของทุกสรรพสิ่งตามธรรมชาติไม่มีที่สิ้นสุด

4. บทสรุป

วรรณกรรมนอกจากจะทำหน้าที่โดยตรงคือถ่ายทอดสุนทรียะแล้ว ยังสะท้อนสิ่งที่ผู้รจนาทิ้งร่องรอยบางประการไว้ให้ผู้เสพวรรณกรรมได้ “รู้สึก” และเข้าถึงจุดมุ่งหมายบางประการที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน)แม้มีอายุกล่าวได้ว่าเป็นจารึกประวัติศาสตร์อันเที่ยงตรงแต่ก็ได้ทำหน้าที่ฉายภาพพฤติกรรมมนุษย์อย่างให้ผู้ประพันธ์ตั้งใจสื่อสาร ผู้เขียนเชื่อว่ามนุษย์โลกอาจไม่รู้ ไม่เข้าใจ และอาจไม่เคยรำเรียนกฎหมายหรือแนวคิดด้านนิติศาสตร์ใดเลยก็เป็นได้ในตลอดชีวิตของเขา แต่แน่นอนหากเกิดเป็นมนุษย์ในสังคมย่อมต้องเคยเสพวรรณกรรม เสพงานศิลป์ และเข้าถึงสุนทรียะ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง วรรณกรรมจึงเปรียบเสมือนศรที่ถูกยิงมาจากผู้ส่งสารเพื่อสื่อสารใจความบางประการแก่คนในสังคม ทั้งเป็นเครื่องมือที่ผู้ปกครองทุกยุคสมัยใช้เป็นเครื่องสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจกติกาสังคมที่ตนอยู่อาศัย ความเป็นไปของการแย่งชิงอำนาจ และวิถีของผู้คนที่ดำรงอยู่ในวังวนแห่งอำนาจนั้น การศึกษาวิถีตะวันออกที่มีอัตลักษณ์ในวิถีคิดตามบริบทยุคสมัย สามารถช่วยให้ผู้ศึกษาวิชานิติปรัชญาแนวคิดตะวันออกแล้วสามารถเข้าใจระเบียบวิธีคิดของผู้คนในภูมิภาคตะวันออก เป็นนิตสำนึกที่สามารถนำไปปรับใช้ในชีวิตประจำวันการคบค้าสมาคม ตลอดจนการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (Social Interaction)

การขยายขอบเขตของการศึกษานิติสุนทรียศาสตร์เพื่อประโยชน์ทั้งในวงการวิชาการนิติศาสตร์ ทั้งเพื่อตึงตูดให้บุคคลทั่วไปให้สามารถเข้าถึง “นิตสำนึก” ได้โดยไม่จำเป็นจะต้องรำเรียนเคร่งเครียดในสถาบันทางกฎหมาย และไม่จำเป็นที่องค์ความรู้ทางนิติปรัชญาจะถูกผูกขาดโดยนักนิติศาสตร์เพียงเท่านั้น ความคิดว่าวิชานิติศาสตร์เป็นศาสตร์เฉพาะและจำเป็นจะต้องศึกษาแต่เพียงได้ขยายคาปริมณฑลสถาบันกฎหมายเพียงเท่านั้นเป็นความคิดชนบเดิมที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูป และนิติสุนทรียศาสตร์ได้เริ่มทำหน้าที่นั้นแล้วในบทความนี้

แน่นอนว่าในบทความนี้ผู้เขียนมิได้วิพากษ์ล่งเลยไปถึงขั้นตัดสินความถูกต้องของโลกทัศน์และวิถีทางการตัดสินใจใช้ปรัชญากฎหมายของตัวละครในเรื่องสามก๊ก แต่เพียงแจกแจงตีความเปิดแง่มุมใหม่ให้ผู้อ่านได้พิเคราะห์ถึงมุมมองวิถีคิดของตัวละครเท่านั้น เท่ากับว่าบทความนี้ผู้เขียนบอกเปลี่ยนวิถีคิดของตัวละครในวรรณกรรมสามก๊กโดยวิพากษ์จากเหตุการณ์ที่ตัว

³⁴ พัทธ์ชัย ศศิสุวรรณ, วิพากษ์แนวความคิดปรัชญาเต๋า กับการใช้กฎหมายอย่างสันติวิธี, *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 2, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 111-112.

ละครอันโดดเด่นแสดงออกมา สะท้อนแง่มุมใหม่ในวรรณกรรมสามก๊กที่มีเคยมีมาก่อน การวิพากษ์ในลักษณะนี้ส่งผลให้ตัวละครจากวรรณกรรมสามก๊กที่ผู้เขียนยกตัวอย่างขึ้นมาในบทความนี้ทำหน้าที่อธิบายความลุ่มลึกของปรัชญากฎหมายจีนออกมาโดยไม่รู้ตัว ผู้เขียนจึงตั้งความคาดหวังไว้ในอนาคตการศึกษานิติศาสตร์ผ่านวิธีการคิดในเชิงนิติสุนทรียศาสตร์จะเติบโตงอกงามขึ้น และนับจากนี้วิชานิติปรัชญาจะไม่คร่ำครึน่าเบื่อสำหรับผู้ศึกษาอีกต่อไป

บรรณานุกรม

- กฤษณ์พชร โสมณวัตร. “วรรณกรรมศึกษาตุลาการ: โลกทัศน์ต่อตุลาการใน “พี่น้องคารามา ซอฟ”.” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ (เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน)* 9, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 236-239.
- จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญาแนววิพากษ์*. พิมพ์ครั้งที่2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2555.
- จันทร์ฉาย ภัคโชคิม. *ประวัติศาสตร์จักรวรรดิจีน*. กรุงเทพฯ: รามคำแหง, 2542.
- ชวงส์ อุบลี. “พัฒนาการของฐานะยุทธศาสตร์ในสังคมไทย; มองผ่านตัวบทความสามก๊ก.” *วารสารวิจัยรำไพพรรณี* 10, ฉ.3 (มิถุนายน-กันยายน 2559): 22.
- ทิมมพร รอดขันเมือง. “นิติสุนทรียศาสตร์:เครื่องมือวิเคราะห์ความยุติธรรม.” *วารสารกฎหมายนิติพัฒน* นิต้า 11, ฉ.1 (มกราคม –มิถุนายน 2565): 1-6.
- ณรงค์วรราช บุญมา. “ธรรมชาตินิยมของปรัชญาเต๋า : ข้อโต้แย้งการนำแนวคิดธรรมชาตินิยมมาใช้กับมนุษย์.” *วารสารปรัชญาและศาสนามหาวิทยาลัยขอนแก่น* 3, ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 28-29.
- ปิยฤดี ไชยพร. *ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : แนวคิดเรื่องความยุติธรรมในปรัชญาของขงจื้อ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- เปี่ยมสุข นาคทอง. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้เคยต้องโทษจำคุกในการรับราชการ: ศึกษากรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ.” *วิทยานิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต*, 2556.
- พจนา จันทร์สันติ (แปลและเรียบเรียง). *วิถีแห่งเต๋า : บทที่ 57 การปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Openbooks, 2562.
- พระมหาพงศ์ทราทิตย์ ก้องเสียง. “หลักการปกครองของฮั่นเพยจื้อ.” *วารสารปรัชญาและศาสนามหาวิทยาลัยขอนแก่น* 3, ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 64-67.
- พิทักษ์ ศศิสุวรรณ. “วิพากษ์แนวความคิดปรัชญาเต๋า กับการใช้กฎหมายอย่างสันติวิธี.” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่* 2, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 111-112.
- เฟื่องอ้วนหลัน(เขียน), ส. สุวรรณ(แปลและเรียบเรียง). *ปรัชญาจีนจากขงจื้อถึงเหมาเจ๋อตง*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2553.
- วรรณา แต้มทอง. “บทความเรื่อง การลงทัณฑ์ของ “เทพเจ้าแห่งความยุติธรรม”.” *การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่1. วันที่ 8 มิถุนายน 2561. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. 196-213.
- รขฏ์ สาตราวุธ. *ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : จริยศาสตร์แห่งความโคกเศร้าในปรัชญาขงจื้อ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สกล นิลวรรณ. “อันเพยจื้อกับชีวิตและงานนิพนธ์ (คำกล่าวจากอันเพยจื้อ บทที่19).”

<https://www.silpathai.net/?s=อันเพยจื้อกับชีวิตและงานนิพนธ์>. สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2566.

สมชาย ปรีชาศิลปปะกุล. “พรมแดนความรู้ของการศึกษากฎหมายแนวคิดสำนักในสังคมไทย.”

วารสารนิติสังคมศาสตร์ 8, ฉ.1-2558 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 24-25.

สามก๊กฉบับเจ้าพระยาพระคลัง(หน). พิมพ์ครั้งที่24. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2551.

สุพิชา ฟิงสุนทร. ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : ความเสมอภาคที่ไม่เท่าเทียมในปรัชญาขงจื้อ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

แสงสว่าง กิตติสยาม. ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : มโนทัศน์พื้นฐานในจริยศาสตร์แบบขงจื้อ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ศรียุญา อรุณขจรศักดิ์. ความเรียงใหม่หรือสร้างปรัชญาตะวันออก : ภาษาและความเป็นจริงในคัมภีร์เต๋าเต๋อจิงและคัมภีร์จวงจื้อ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

อมร ทองสุก(แปลและเรียบเรียง). คัมภีร์หลุนอวี่: บทจื้อลู่, กรุงเทพฯ: ชุณหวัดร, 2549.

อุนิษา เลิศโตมรสกุล, อัณณพ ชูบำรุงกุล. อาชญากรรมและอาชญาวิทยา. พิมพ์ครั้งที่2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

อาร์ม ตั้งนิรันดร. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557.

การจัดเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์ เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลในประเทศไทย Income Taxation on Private Trust Management in Thailand

จิตติมา มหารรงค์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์
ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Jittima Maharong

Faculty of Law, Thammasat University Thaphrachan
Phra Chan Road, PhraNakhon District, Bangkok 10200
Email: pongpangsongkaew@gmail.com

Received: May 25, 2023

Revised: July 3, 2023

Accepted: July 6, 2023

บทคัดย่อ

ปัจจุบันกฎหมายในประเทศไทยมีบทบัญญัติให้บุคคลทั่วไปสามารถดำเนินการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลได้ในหลากหลายรูปแบบ เช่น การจัดการทรัพย์สินในรูปหุ้นส่วนบริษัท ตัวการตัวแทน ข้อสัญญาเพื่อประโยชน์บุคคลภายนอก การฝากทรัพย์ จ้างทำของ หรือการจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายการลงทุน เป็นต้น แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่แท้จริงเพื่อใช้ในการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยเฉพาะ ทำให้ทวิวิชาการหลายท่านมีแนวคิดที่จะนำกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเมื่อกล่าวถึงทรัสต์แล้ว สิ่งทีนักวิชาการหลายท่านกังวลคือการจัดเก็บภาษีอากรจากเงินได้ที่มาจากการดำเนินการของทรัสต์ เช่น การกำหนดสถานะทางกฎหมายของทรัสต์ การกำหนดผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับกองทรัสต์ การกำหนดประเภทเงินได้ของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของกองทรัสต์ หรือการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งทรัสต์รูปแบบหนึ่งนั้น

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ตำแหน่ง พนักงานใต้สวน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ศาสตราจารย์ ดร.สหณรัตน์ไพจิตร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์, อาจารย์ สรายุทธิ์ วุฒยาภรณ์ กรรมการ, ศาสตราจารย์ ดร.สุเมธศิริคุณโชติ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

ย่อมมีภาระทางภาษีที่แตกต่างกัน รวมถึงกรณีการก่อตั้งทรัสต์ตามกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งอาจไม่อยู่ในความรับผิดที่ต้องเสียภาษีเงินได้ตามกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดเก็บภาษีเงินได้จาก กองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลที่อาจจะมีขึ้นในอนาคต โดยที่ไม่ทำให้การ ก่อตั้งทรัสต์กลายเป็นเครื่องมือเพื่อหลบหลีกภาษี หรือมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของผู้เสียภาษีให้น้อยที่สุด

คำสำคัญ: ทรัสต์, การจัดการทรัพย์สิน, ภาษีเงินได้

Abstract

Currently, the law in Thailand has provisions allowing individuals to manage personal assets in diverse ways, such as management in the form of partnerships and companies, agents, contracts for the benefit of third parties, deposits, work hire, or legal investment property management. However, such laws are not intent specifically for personal property management. Researchers have advocated updating private trust law by adapting foreign precedents to the Thai context. In terms of trust, concerns remain about taxation on proceeds of trust operations when implementing imposition according to the Private Trust Management Act BE For example, determining the legal status of a trust; persons liable to pay income tax related to the trust; type of benefit income deriving from operation of the trust; or management of personal assets under other laws appearing as a form of trust formation Different tax burdens will exist, whether tax base or rate payable, expense deductions and different allowances, including the case of trust establishment under foreign laws, which may not be subject to income tax liability under the tax laws of Thailand. Therefore, appropriate storage measures and guidelines in line with good tax laws are essential. principles and methods never not cause trust formation to become a device for tax avoidance, nor should tax measures change taxpayer behavior more than minimally.

Keywords: Trust, Property management, Income tax

1. บทนำ

“ทรัสต์” (Trust) เป็นการจัดการทรัพย์สินรูปแบบหนึ่ง ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้ก่อตั้ง (Settlor) ทรัสต์ (Trustee) และผู้รับประโยชน์ (Beneficiary) โดยเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจ ทรัสต์จะต้องจัดการทรัพย์สินที่ได้รับมอบหมายจากผู้ก่อตั้งนั้นด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังเป็นพิเศษให้สมกับที่ได้รับ ความไว้วางใจ เฉกเช่นบุคคลผู้มีอาชีพเช่นนั้น ๆ จะพึงกระทำในอาชีพของตน¹

การจัดตั้งทรัสต์เป็นวิธีการจัดการทรัพย์สินที่แพร่หลายในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ โดยมหาเศรษฐีและนักลงทุนนิยมก่อตั้งทรัสต์เพื่อใช้ในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง เนื่องจากการจัดตั้งทรัสต์ทำให้เกิดการรวบรวมทรัพย์สินเพื่อนำมาบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้เกิดผลตอบแทนของทรัพย์สินที่เพิ่มมากขึ้น และเพื่อสร้างความมั่นคงและการสืบทอดทรัพย์สินไปยังทายาทอย่างยั่งยืน เนื่องจากทรัสต์มีหลักการที่สำคัญในการแบ่งแยกความรับผิดชอบและความเสียหายระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในกองทรัสต์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะหลักการห่างไกลจากการล้มละลาย (Bankruptcy Remote Concept) และหลักการทำหน้าที่ของทรัสต์²

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติรับรองเกี่ยวกับการก่อตั้งทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล คงมีแต่เพียงกฎหมายว่าด้วยการก่อตั้งทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน ตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้สามารถก่อตั้งทรัสต์เพื่อเป็นเครื่องมือทำธุรกรรมในตลาดทุนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขข้อติดขัดบางประการในการระดมทุนและการประกอบธุรกิจในตลาดทุนได้เพียงเท่านั้น ซึ่งจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล ประกอบกับการจัดตั้งทรัสต์ตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ต้องดำเนินการโดยบริษัทมหาชนซึ่งต้องระดมทุนจากประชาชนโดยตรง และต้องเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นหลักทรัสต์ จึงเป็นข้อจำกัดของบุคคลธรรมดาหรือบริษัทจำกัดทั่วไปที่ไม่สามารถก่อตั้งทรัสต์หรือประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ได้ จึงส่งผลให้มีทรัพย์สินในประเทศไทยถูกนำไปบริหารจัดการนอกประเทศในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก หรือในกรณีการจัดการหุ้นของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 หรือที่นักการเมืองนิยมเรียกกันว่า Blind Trust ซึ่งเป็นเพียงการโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลจัดการแทนตนเองเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างตนเองกับรัฐเท่านั้น มิใช่การก่อตั้งทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินตามหลักการของกฎหมายทรัสต์โดยตรง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ

¹ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงาน กสท., “ความรู้เกี่ยวกับทรัสต์,”

https://www.set.or.th/th/products/listing/files/Know_trusts.pdf, สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2563.

² บวร ประภาสชาติ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 188.

ช่วยลดการการนำทรัพย์สินออกไปบริหารจัดการนอกประเทศอันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล พ.ศ. (ต่อไปจะขอเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล”) ให้สามารถแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นได้ แต่ทั้งนี้ปัจจุบันก็ได้มีการถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปเพื่อนำไปศึกษาใหม่เนื่องจากยังมีข้อทักท้วงจากนักวิชาการในหลายประเด็น³

ซึ่งจากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีความน่าสนใจและถือเป็นแนวทางที่ดีในการเริ่มต้นนำแนวคิดเกี่ยวกับการก่อตั้งทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ในประเทศไทย แต่ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตอยู่ในหลายประการว่าหากร่างดังกล่าวออกมาบังคับใช้จริงแล้วย่อมนำมาซึ่งเงินทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ และประเทศไทยยังไม่เคยมีบทกฎหมายเกี่ยวกับการก่อตั้งทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาก่อน รวมทั้งปัจจุบันการจดทะเบียนภาษีจากผลประโยชน์ที่ได้จากการก่อตั้งทรัสต์ตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ยังคงมีปัญหาในทางวิชาการและทางปฏิบัติเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ จึงอาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการจดทะเบียนภาษีจากทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลในอนาคตได้หลายประการไม่ว่าจะเป็น การกำหนดสถานะทางกฎหมายของกองทรัสต์ การกำหนดผู้มีหน้าที่ในการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้จากผลประโยชน์ที่ได้จากกองทรัสต์ การกำหนดประเภทเงินได้จากกองทรัสต์ตามประมวลรัษฎากร การจัดเก็บภาษีเงินได้จากทรัสต์ที่ก่อตั้งในรูปของกฎหมายอื่น และการจัดเก็บภาษีจากกองทรัสต์ที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องพิจารณาและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดเก็บภาษีจากทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่ออำนวยความสะดวกของรัฐไปพร้อมกับให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายภาษีอากรที่ดีด้วย

2. หลักเกณฑ์ทั่วไป พัฒนาการ และการแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายจากการนำกฎหมายทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ในระบบกฎหมายไทย

2.1 ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับทรัสต์

ทรัสต์เกิดขึ้นในสมัยสงครามครูเสด ทำให้มีทหารต้องเดินทางไปทำสงครามไกลบ้านเป็นเวลานานและไม่อาจทราบชะตากรรมของตนเอง จึงได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเองให้บุคคลที่ไว้วางใจ โดยบุคคลนั้นต้องจัดการทรัพย์สินให้เป็นไปตามข้อตกลงกับเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิม และไม่อาจใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้⁴

³ MGR Online, “ล้ม! ร่าง กม.ทรัสต์ คุมทรัพย์สินส่วนบุคคล “ถูกวิพากษ์พิเศษ” เห็นแย้ง ก.คลัง อาจซ้ำซ้อนกฎหมายอื่น,” <https://mgronline.com/politics/detail/9640000023304>, สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2565.

⁴ อัมพร ณ ตะกั่วทุ่ง, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยมรดก, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2550), 222.

ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการบังคับและรับรองทรัสต์ (Convention on the law applicable to trusts and on their recognition) ได้นิยามความหมายของ “ทรัสต์” ว่าหมายถึง นิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นระหว่างมีชีวิตหรือเมื่อถึงแก่ความตายโดยบุคคลที่เรียกว่า “ผู้ก่อตั้งทรัสต์” (Settlor) มอบกองทรัพย์สินให้อยู่ภายใต้การควบคุมของ “ทรัสต์” (Trustee) เพื่อประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่ “ผู้รับประโยชน์” (Beneficial) โดยสิทธิ และอำนาจหน้าที่ของผู้ก่อตั้งทรัสต์ ทรัสต์ และผู้รับประโยชน์ให้เป็นไปตามที่ตกลงกัน⁵

2.2 พัฒนาการของการนำกฎหมายทรัสต์มาใช้ในประเทศไทย

พัฒนาการของการนำกฎหมายทรัสต์มาใช้ในประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

(1) ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2478 แม้ทรัสต์จะไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่ศาลไทยก็มีการยอมรับและพิจารณาคดีในเรื่องทรัสต์ให้โดยอนุโลม เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 661/2481 การตั้งทรัสต์ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 นั้น ย่อมมีผลใช้บังคับได้ไม่เสียเปล่า ผู้มีชื่อในหน้าโฉนดที่ดิน 2 คน ไปทำสัญญาที่หอทะเบียนโฉนดที่ดิน ประเทยกให้ ใส่ชื่อผู้รับ 6 คน และบันทึกไว้ในรายการหลังโฉนดว่าโอนให้ในฐานะทรัสต์ และได้มีการปฏิบัติกันต่อมาในฐานะทรัสต์ ดังนี้ ถือได้ว่าได้มีการตั้งทรัสต์ขึ้นโดยชอบแล้ว

(2) ช่วงปี พ.ศ. 2487 ถึง พ.ศ. 2550 ได้มีการออกพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2487 ซึ่งได้มีการกำหนดข้อห้ามก่อตั้งทรัสต์ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 1686 ด้วยเหตุผลที่ว่าทรัสต์นั้นเป็นการทำให้ทรัพย์สินไม่หมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ไม่ก่อให้เกิดการนำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า⁶

(3) ช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน โดยในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1686⁷ กฎหมายไทยจึงไม่ได้ห้ามให้มีการก่อตั้งทรัสต์อย่างเด็ดขาดอีกต่อไป แต่ให้สามารถก่อตั้งทรัสต์ได้หากมีกฎหมายกำหนดเอาไว้โดยเฉพาะดังที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับ

⁵ Article 2 and article 12 of Convention on the application on the law applicable to trusts and on their recognition.

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1686 ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2487 “อันว่าทรัสต์นั้นจะก่อตั้งขึ้นโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ด้วยพินัยกรรมหรือด้วยนิติกรรมใด ๆ ที่มีผลในระหว่างชีวิตก็ดีหรือเมื่อตายแล้วก็ดี ห้ามผลไม่”

⁷ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2550 “มาตรา 1686 อันว่าทรัสต์นั้น จะก่อตั้งขึ้นโดยตรงหรือโดยทางอ้อมโดยพินัยกรรมหรือด้วยนิติกรรมใดๆ ที่มีผลในระหว่างชีวิตก็ดีหรือเมื่อตายแล้ว ก็ดีห้ามผลไม่ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการก่อตั้งทรัสต์นั้น”

2.3 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล พ.ศ.

ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วยหลักการและเหตุผลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล และเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญสามารถสรุปได้ ดังนี้

การก่อตั้งทรีสต์

กำหนดให้ถือว่าทรีสต์จะก่อตั้งขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการทำสัญญาเป็นหนังสือหรือโดยพินัยกรรม โดยห้ามผู้ก่อตั้งทรีสต์เป็นบุคคลเดียวกับทรีสต์ และห้ามทรีสต์เป็นผู้รับประโยชน์⁸ และกำหนดให้กองทรีสต์มีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามสัญญาได้หนึ่งร้อยปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลามากกว่านั้นให้ลดลงมาเป็นหนึ่งร้อยปี⁹ ทั้งนี้สัญญาก่อตั้งทรีสต์จะต้องมีรายการและข้อความตามที่กำหนดและผู้ก่อตั้งทรีสต์จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้¹⁰

สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของทรีสต์

ให้ทรีสต์มีหน้าที่จัดการกองทรีสต์ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและใช้ความระมัดระวังเยี่ยงผู้มีวิชาชีพ โดยต้องปฏิบัติตามผู้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้รับประโยชน์¹¹ จะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดแย้งกับประโยชน์ของกองทรีสต์¹² รวมถึงห้ามมิให้ทรีสต์นำหนี้ที่ตนเป็นลูกหนี้บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นทรีสต์ไปหักกลบลบหนี้กับหนี้ที่บุคคลภายนอกเป็นลูกหนี้ทรีสต์อันสืบเนื่องมาจากการจัดการกองทรีสต์¹³

การกำกับดูแลทรีสต์

ให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต หรือการประกอบธุรกิจ รวมถึงค่าธรรมเนียม และมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้¹⁴

บทกำหนดโทษ

ในกรณีมีการกระทำความผิดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง และในกรณีมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ความผิดต่อพนักงาน

⁸ มาตรา 7 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล.

⁹ มาตรา 8 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล.

¹⁰ มาตรา 9 และมาตรา 10 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล.

¹¹ มาตรา 24 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล.

¹² มาตรา 25 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล.

¹³ มาตรา 26 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล.

¹⁴ มาตรา 71 ร่างพระราชบัญญัติทรีสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล.

เจ้าหน้าที่ หรือการเป็นทาสโดยไม่ได้รับอนุญาตผู้กระทำความผิดจะมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2563 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในที่ประชุมเห็นชอบให้ถอนร่างพระราชบัญญัติทาสเพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล เพื่อพิจารณาบทบทนหลักการและเหตุผล และดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า (1) เหตุผลการยกร่างกฎหมาย ควรจะมีกฎหมายนี้เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นรายเล็กและรายใหญ่ รวมไปถึงผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่มีเวลาดูแลทรัพย์สิน และผู้ที่สูงวัย ไม่ควรใช้เหตุผลในเรื่องการช่วยเหลือเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันการโอนทรัพย์สินไปบริหารต่างประเทศ (2) การกำหนดให้สำนักงาน ก.ล.ต. กำกับดูแลทาสตี อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากสำนักงาน ก.ล.ต. มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุน และไม่ควรจำกัดทาสตีให้เป็นได้เฉพาะสถาบันการเงิน ควรเปิดกว้างให้บุคคลธรรมดาที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ก่อตั้งทาสตีเป็นทาสตีได้ เพื่อรองรับผู้มีทรัพย์สินไม่มากที่สนใจจะจัดตั้งทาสตี (3) ภาระภาษี ทาสตีหรือผู้รับประโยชน์ไม่ควรมีสิทธิประโยชน์ทางภาษีมากกว่ากรณีทั่วไป¹⁵ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับเหตุผลดังกล่าว เนื่องจากหากมีการปรับแก้บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจะทำให้กฎหมายทาสตีเพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลที่จะมีขึ้นในอนาคตนั้น มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น และลดการตีความกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้กฎหมายทาสตีเพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นที่ยอมรับในประเทศไทยต่อไป

2.4 การแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายจากการนำกฎหมายทาสตีเพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ในระบบกฎหมายไทย

ปัจจุบันบุคคลทั่วไปได้ใช้กฎหมายหลากหลายรูปแบบเพื่อจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยเฉพาะหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ด้วยกฎหมายดังกล่าวมิได้มีเจตนารมณ์เพื่อใช้ในการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยเฉพาะ ดังนั้น หากมีการนำแนวคิดตามกฎหมายทาสตีเพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย จะสามารถแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าว ดังนี้¹⁶

2.4.1 การแก้ไขข้อจำกัดของสัญญาเพื่อประโยชน์บุคคลภายนอก

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 374 กำหนดให้คู่สัญญาสามารถตกลงชำระหนี้ให้แก่บุคคลภายนอกได้ และบุคคลภายนอกมีสิทธิที่จะเรียกให้คู่สัญญาชำระหนี้ให้แก่ตนได้โดยตรง ซึ่งบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินสามารถทำสัญญาให้บุคคลที่ตนไว้วางใจ

¹⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สำนักนโยบายการออมและการลงทุน, กระทรวงการคลัง, “ขอถอนร่างพระราชบัญญัติทาสตีเพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล,”

https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2564/P_403291_4.pdf, สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2565.

¹⁶ ธนิศร อารังค์, “การนำหลักกฎหมายทาสตีมาใช้แก้ไขข้อจำกัดของการจัดการทรัพย์สินเพื่อบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 81-84.

ทำหน้าที่จัดการทรัพย์สินให้แก่บุคคลตามที่ตนกำหนด และถือว่าผู้ที่เจ้าของทรัพย์สินมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินแทนนั้นมีฐานะเป็นลูกหนี้ แต่ตามหลักกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถที่จะแยกทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การจัดการออกมาต่างหากเป็นเอกเทศจากทรัพย์สินของคู่สัญญาได้ หรือการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลภายนอกผู้รับประโยชน์ ซึ่งตามมาตรา 375 กำหนดห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาได้อีกในกรณีที่บุคคลภายนอกแสดงเจตนาว่าจะถือเอาประโยชน์จากสัญญาดังกล่าวแล้ว แต่กฎหมายทรัพย์สินจะมิมีบทบัญญัติที่เอื้อให้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่จะให้แก่ผู้รับประโยชน์ได้ และยังแยกกองทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การจัดการออกมาต่างหากได้ โดยไม่นำไปรวมเป็นกองทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ถือกรรมสิทธิ์แทน

2.4.2 การแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายลักษณะตัวแทน

ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 15 ว่าด้วยตัวแทน เจ้าของทรัพย์สินอาจทำสัญญาตั้งตัวแทนให้จัดการทรัพย์สินแทนตนเองได้ แต่ยังคงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น กรณีทรัพย์สินมีทะเบียนและตัวแทนมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หากต้องพิสูจน์ความเป็นเจ้าของนั้นภาระการพิสูจน์จะตกอยู่กับเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริง เนื่องจากตัวแทนซึ่งมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา 1373 แต่กฎหมายทรัพย์สินจะมีการระบุว่าเป็นการถือครองในนามทรัพย์สิน หรือกรณีซื้อขายเว้นเรื่องผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนที่คุ้มครองบุคคลภายนอกผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทนตามมาตรา 1300 ซึ่งตัวการมีภาระในการพิสูจน์ว่าบุคคลภายนอกนั้นรู้อยู่แล้วถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทน หรือกรณีสัญญาตัวการตัวแทนระบุกันไป แม้ตามมาตรา 829 กำหนดให้ทายาทหรือผู้ดูแลทรัพย์สินมรดกของตัวแทนต้องบอกกล่าวไปยังตัวการ และต้องรักษาผลประโยชน์ของตัวการก็ตาม แต่ภาระในการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินใดบ้างที่ไม่ต้องอยู่ในภาระความรับผิดชอบส่วนตัวของตัวแทนนั้นเป็นหน้าที่ของตัวการ ซึ่งกฎหมายทรัพย์สินจะมีบทบัญญัติในการแต่งตั้งทรัพย์สินคนใหม่ขึ้นมาแทนที่เพื่อทำหน้าที่จัดการทรัพย์สินของทรัพย์สินได้ต่อไป โดยทายาทของตัวแทนไม่สามารถเข้ามาถือครองหรือมีสิทธิในทรัพย์สินได้อย่างเสรี หรือกรณีที่ตัวแทนถูกบังคับชำระหนี้ในคดีแพ่งและคดีล้มละลาย ทรัพย์สินที่ตัวแทนถือครองอยู่แทนตัวการนั้นก็จะไม่อยู่ภายใต้การบังคับคดีและการพิทักษ์ทรัพย์สินดังกล่าว

2.4.3 การแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายลักษณะจำนอง

กรณีการจัดการทรัพย์สินเพื่อบุคคลอื่นด้วยกฎหมายลักษณะจำนอง โดยความเป็นเจ้าของยังอยู่กับผู้ว่าจ้าง มีข้อดีคือผู้ว่าจ้างไม่มีความเสี่ยงในกรณีที่ผู้รับจำนองยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินที่จำนองไปยังบุคคลอื่น แต่มีข้อเสียคือทรัพย์สินดังกล่าวอาจต้องอยู่ภายใต้บังคับการบังคับคดีหากผู้ว่าจ้างถูกศาลพิพากษาให้แพ้คดีหรือถูกศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ หรือในกรณีที่ผู้ว่าจ้างเสียชีวิตลง ทายาทของผู้ว่าจ้างมีสิทธินำทรัพย์สินดังกล่าวไปแบ่งปันแก่ทายาทได้โดยที่ผู้รับผลประโยชน์ไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิเหนือทรัพย์สินดังกล่าวได้ ส่วนกรณีการโอนความเป็นเจ้าของให้แก่ผู้รับจำนอง มีข้อดีและข้อเสียตรงข้ามกับกรณีแรก ซึ่งกฎหมายทรัพย์สินจะมีการกำหนดให้นิติสัมพันธ์จะไม่สิ้นสุดลงด้วยความตายของทรัพย์สิน

ผู้ก่อตั้งทรัสต์สามารถแต่งตั้งทรัสต์คนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทนได้ และทรัสต์ยังมีหลักการคุ้มครองทรัพย์สินไม่ให้นำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ส่วนตัวของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง และทรัพย์สินของทรัสต์จะไม่ตกเป็นกองมรดกส่วนตัวของทายาทของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง

2.4.4 การแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายลักษณะหุ้นส่วนและบริษัท

ในประเทศไทยมีการนำกฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัทมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพย์สินกันเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีข้อกำหนดที่ค่อนข้างเอื้อแก่การบริหารจัดการทรัพย์สิน เช่น การโอนทรัพย์สินให้เป็นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท การตั้งหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือกรรมการบริษัทขึ้นมาเพื่อบริหารกิจการ หน้าที่ และความรับผิดชอบของหุ้นส่วนผู้จัดการหรือกรรมการบริษัท และการแบ่งปันกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้น เป็นต้น แต่ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1012 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหุ้นส่วนและบริษัทเอาไว้เพื่อจะแบ่งปันกำไรที่ได้จากการเข้าทำกิจการร่วมกัน แต่การจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแบ่งปันทรัพย์สินระหว่างกัน หรือแบ่งปันทรัพย์สินเพื่อบุคคลอื่น ทำให้การจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยกฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทจึงยังมีข้อจำกัดอยู่

2.4.5 การแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายลักษณะครอบครัว

กฎหมายลักษณะครอบครัวถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพย์สินเพื่อบุคคลอื่นเนื่องจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของผู้เยาว์ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1574 กำหนดให้ผู้ใช้อำนาจปกครองจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนด เช่น การขายหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ การให้กู้ยืมเงิน เป็นต้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้า ทั้งระยะเวลาในการจัดการดูแลทรัพย์สินจำกัดอยู่เพียงผู้เยาว์บรรลุนิติภาวะ แต่กฎหมายทรัสต์สามารถลดข้อจำกัดดังกล่าวได้ โดยให้ทรัสต์สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจจัดการทรัพย์สินผู้เยาว์ได้เอง และไร้ซึ่งข้อกังวลในความสำเร็จของการทำหน้าที่ทรัสต์ เนื่องจากกฎหมายทรัสต์จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทลงโทษในการกระทำหน้าที่ของทรัสต์ไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

2.3.6 การแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายลักษณะมรดก

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1646 และมาตรา 1647 กำหนดให้เจ้ามรดกสามารถแสดงเจตนาเพื่อตายในเรื่องทรัพย์สินของตนได้โดยการทำพินัยกรรม แต่ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น มาตรา 1701 เจ้ามรดกสามารถทำพินัยกรรมกำหนดห้ามโอนทรัพย์สินมรดกที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ตลอดชีวิตของผู้รับประโยชน์หรือไม่เกิน 30 ปี แต่ไม่สามารถกำหนดห้ามโอนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่อาจจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ได้ตามมาตรา 1702 และเมื่อเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาสำเร็จลงแล้ว ทรัพย์สินมรดกนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาททั้งหมดในคราวเดียวทำให้เจ้ามรดกไม่อาจทำพินัยกรรมแบ่งทรัพย์สินให้ตกทอดแก่ทายาทเป็นช่วงระยะเวลาได้หรือตามมาตรา 1687 เจ้ามรดกจะกำหนดให้บุคคลใดเข้ามาดูแลทรัพย์สินมรดกได้แต่กรณีผู้รับพินัยกรรมเป็นผู้เยาว์ บุคคลไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ เท่านั้น หรือกรณีที่เจ้ามรดกไม่สามารถกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินได้หลังจากที่ตนถึงแก่ความตายไปแล้ว

แต่กฎหมายทรัสต์จะสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ทรัสต์ทำหน้าที่จัดการจำหน่ายโอนทรัพย์สินได้ตามระยะเวลาที่ผู้ก่อตั้งเห็นว่าเหมาะสม และเจ้าของทรัพย์สินหรือเจ้ามรดกสามารถก่อตั้งทรัสต์ขึ้นมาโดยทำเป็นนิติกรรมหรือพินัยกรรม เพื่อให้มีผลระหว่างมีตนชีวิตหรือหลังจากเสียชีวิตไปแล้วก็ได้

3. หลักการจัดเก็บภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรของประเทศไทย

หลักการจัดเก็บภาษีเงินได้ในประเทศไทยเป็นภาษีแบบประเมินตนเอง (Self-Assessment) โดยผู้มีเงินได้จะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีเงินได้จากแหล่งใด จำนวนเท่าใด มีสิทธิในการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอย่างไร และต้องเสียภาษีเท่าใด แต่เจ้าพนักงานประเมินก็ยังสงวนอำนาจที่จะจัดเก็บภาษีเงินได้ตามการประเมินของเจ้าพนักงานในลักษณะการคิดจากยอดรายรับสุทธิ (Net Worth Assessment)¹⁷ เพื่อทราบถึงรายได้ที่แท้จริงได้ โดยมีภาษีเงินได้ที่จัดเก็บเป็นหลัก ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Individual Income Tax) และภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax)

3.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Individual Income Tax)

การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร มีหลักเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

3.1.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ประมวลรัษฎากร มาตรา 56 และมาตรา 57 ทวิ กำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) บุคคลธรรมดาไม่ว่าจะมีสัญชาติใดก็ตาม (2) ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีใช่นิติบุคคล (3) ผู้ถึงแก่ความตายในระหว่างปีภาษี (4) กองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง¹⁸

3.1.2 แหล่งเงินได้ที่จะต้องเสียภาษี

ประมวลรัษฎากร มาตรา 41 กำหนดให้ผู้มีเงินได้จะต้องเสียภาษีจากเงินได้ดังกล่าวต่อเมื่อแหล่งเงินได้นั้นเกิดในประเทศไทย แต่หากแหล่งเงินได้เกิดนอกประเทศไทย จะต้องเสียภาษีเมื่อนำเงินได้นั้นเข้ามาในประเทศไทยในปีภาษีเดียวกับที่อยู่ในประเทศไทย

3.1.3 ประเภทเงินได้พึงประเมินที่จะต้องเสียภาษี

ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 ได้จำแนกเงินได้พึงประเมินตามลักษณะของการได้มาออกเป็น 8 ประเภท ได้แก่ (1) เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน รวมถึงประโยชน์อื่นใดที่อาจคำนวณได้เป็นตัวเงิน (2) เงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำหรือจากการรับทำงานให้ ไม่ว่าจะเป็นการประจำหรือชั่วคราว (3) ค่าแห่งกุฎีวิลล ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่น (4) เงินได้จากเงินลงทุน (5) เงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน (6) เงินได้จากวิชาชีพอิสระ (7) เงินได้จากการรับเหมาต่าง ๆ (8) เงินได้จากการประกอบธุรกิจ

¹⁷ รัฐศักดิ์ พิศุทธางกูร, *กฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กุมภาพันธ์ 2561), 9-11.

¹⁸ ไพจิตร โรจนวานิช, *คำอธิบายภาษีอากร*, (กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2532), 1-004 - 1-005.

3.1.4 วิธีการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรนั้นมีได้หลายรูปแบบ ดังนี้ (1) การเสียภาษีโดยการถูกหักภาษีไว้ ณ ที่จ่าย ตามมาตรา 50 ที่กำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้ต้องหักภาษีไว้เมื่อมีการจ่ายเงินได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด (2) การเสียภาษีโดยยื่นแบบแสดงรายการประเมินตนเองตามมาตรา 56 โดยการนำเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับตลอดปีภาษีมาหักด้วยค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน และ (3) การชำระภาษีตามการประเมินของเจ้าพนักงานตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 60 ทวิ ที่กำหนดให้ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจประเมินเรียกเก็บภาษีจากบุคคลใด ๆ ก่อนถึงกำหนดเวลาได้

3.1.5 อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ประมวลรัษฎากร มาตรา 48 ได้กำหนดให้เงินได้พึงประเมินเมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 47 หรือมาตรา 57 เบื้องแล้วเหลือเท่าใดเป็นเงินได้สุทธิ ต้องเสียภาษีในอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีเงินได้ท้ายหมวดนี้ โดยอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะคิดในอัตราก้าวหน้าแบบขั้นบันได ตั้งแต่ 0 – 35% ของรายได้สุทธิ¹⁹

3.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax)

การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากร มีหลักเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

3.2.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

นิติบุคคลตามความในมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร นอกจากจะหมายถึงนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยแล้ว ยังหมายถึงนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่กระทำการกิจการในประเทศไทย หรือมีลูกจ้างหรือผู้ทำการแทนหรือผู้ทำการติดต่อในการประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งเป็นเหตุให้ได้รับเงินหรือผลกำไรในประเทศไทย

3.2.2 การเสียภาษีเงินได้ของนิติบุคคล

การเสียภาษีเงินได้ของนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรนั้นมีได้หลายรูปแบบ ดังนี้ 1. การเสียภาษีจากกำไรสุทธิตามมาตรา 65 และมาตรา 65 ทวิ โดยนำรายได้จากกิจการที่กระทำในรอบระยะเวลาบัญชีหักด้วยรายจ่ายตามเงื่อนไขที่กำหนด 2. การเสียภาษีกรณีส่งเงินได้ออกนอกประเทศตามมาตรา 70 โดยนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศซึ่งมิได้ประกอบกิจการในประเทศไทย แต่ได้รับเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (2) (3) (4) (5) หรือ (6) ที่จ่ายจากหรือในประเทศไทย ผู้จ่ายเงินได้มีหน้าที่ต้องหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้ 3. การเสียภาษีกรณีจำหน่ายเงินกำไรออกนอกประเทศตามมาตรา 70 ทวิ โดยนิติบุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้โดยหักภาษีจากจำนวนเงินที่จำหน่ายนั้น และ 4. การเสียภาษีกรณีนิติบุคคลซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ แต่มีลูกจ้างหรือผู้ทำการแทนในประเทศไทย ซึ่งเป็นเหตุให้ได้รับเงินได้หรือผลกำไรในประเทศไทย ให้ถือว่านิติบุคคลนั้นประกอบกิจการในประเทศไทยเฉพาะที่เกี่ยวกับเงินได้หรือผลกำไรดังกล่าวตามมาตรา 76 ทวิ

¹⁹ กรมสรรพากร, “ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา,” <https://www.rd.go.th/59670.html>, สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2566.

3.2.3 อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

ภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดเก็บจากกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชี กรณีเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลปกติทั่วไปจะเสียภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิในอัตรา 20% เว้นแต่จะเป็นนิติบุคคลที่เข้าเงื่อนไขอื่น เช่น กิจการตั้งอยู่ในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) เป็นต้น²⁰

3.2.4 การยกเว้นภาษีเงินได้

การยกเว้นภาษีเงินได้นั้นอาจเป็นการยกเว้นได้หลายลักษณะ แต่ผู้เขียนขอลงรายละเอียดการยกเว้นภาษีเงินได้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อในบทความนี้ ดังนี้

(1) การลดหรือการยกเว้นภาษีเงินได้ตามพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 262) พ.ศ. 2536 ผู้ที่อยู่ในประเทศไทยและได้รับเงินได้จากกองทุนรวมที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่ต้องนำเงินได้นั้นมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีหากยอมให้ผู้จ่ายเงินได้หักภาษี ณ ที่จ่าย

พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 300) พ.ศ. 2539 ให้ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยเป็นจำนวนเท่ากับภาษีเงินได้ที่เสียในต่างประเทศ แต่ไม่เกินจำนวนภาษีที่ต้องเสียในประเทศตามเงื่อนไขที่กำหนด

พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 533) พ.ศ. 2555 เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการเสียภาษีเงินได้จากการตราพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้รับประโยชน์สำหรับเงินได้ที่เป็นเงินชดเชยเงินปันผล²¹ ที่ได้รับตามสัญญาก่อตั้งทรัสต์ หากยอมให้มีการหักภาษี ณ ที่จ่าย และให้ยกเว้นภาษีเงินได้แก่ทรัสต์ แต่ไม่รวมถึงเงินได้ที่บุคคลดังกล่าวจากการให้บริการเป็นทรัสต์

(2) การลดหรือการยกเว้นภาษีเงินได้ตามกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2509) ให้ยกเว้นภาษีเงินได้แก่เงินที่ได้จากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่ไม่รวมถึงเงินได้ที่ได้จากการขายหลักทรัพย์ที่เป็นหุ้นกู้หรือพันธบัตร (ข้อ 2 (23)) เงินได้ที่ได้จากการขายหน่วยลงทุนในกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับเนื่องจากการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพหรือกองทุนรวมหุ้นระยะยาวตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ข้อ 2 (32))

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งบุคคลธรรมดาจะจัดเก็บจากเงินได้สุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายตามประเภทของเงินได้และค่าลดหย่อนตามที่

²⁰ กรมสรรพากร, “ภาษีเงินได้นิติบุคคล,” <https://www.rd.go.th/841.html>, สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2566.

²¹ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 533) พ.ศ. 2555 “เงินชดเชยเงินปันผล หมายความว่า เงินที่ทรัสต์ต้องจ่ายให้แก่ผู้ก่อตั้งทรัสต์หรือผู้รับประโยชน์ เนื่องจากบริษัทผู้ถือหุ้นได้จ่ายเงินปันผลของหุ้นในระหว่างที่ทรัสต์ถือหุ้นนั้นไว้ตามสัญญาก่อตั้งทรัสต์”

กฎหมายกำหนด โดยเก็บในอัตรา 0-35% ส่วนนิติบุคคลจัดเก็บภาษีจากกำไรสุทธิ และจัดเก็บในอัตราเดียวที่ 20% ซึ่งหากมีการนำกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ในประเทศไทยแล้วอาจทำให้เกิดผลที่ตามมาคือ การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเดียวกันที่สร้างรายได้เท่ากัน เพียงแต่แตกต่างกันที่สถานะของกองทรัสต์ ทรัสต์ หรือผู้รับประโยชน์ ว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งอาจส่งผลทำให้การจัดเก็บไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีหลักเกณฑ์และมาตรการทางภาษีเงินได้จากทรัสต์ที่มีความเฉพาะตัว เพื่อให้การจัดเก็บเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4. การจัดเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลในต่างประเทศ

การศึกษาแนวทางในการจัดเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลในต่างประเทศเพื่อเสนอแนวทางการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวกับประเทศไทยในอนาคตได้โดยผู้เขียนได้เลือกศึกษาจำนวน 2 ประเทศ คือประเทศฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย

4.1 การจัดเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลในประเทศฝรั่งเศส

เดิมทีหลักการเรื่องทรัสต์ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับใดๆ ของแนวคิดกฎหมายฝรั่งเศส แต่องค์กรภาษีของฝรั่งเศสได้ใช้ความพยายามจะแก้ไขประเด็นนี้อย่างจริงจังในช่วงหลายปีที่ผ่านมา²² จนปัจจุบันได้มีการยอมรับหลักการเรื่องทรัสต์และมีการกำหนดรูปแบบการจัดเก็บภาษีจากกองทรัสต์เอาไว้ใน General Tax Code (GTC) ของประเทศฝรั่งเศส ดังนี้

นิยามของทรัสต์

ประมวลรัษฎากรของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดนิยามของทรัสต์ว่าหมายถึง “นิติสัมพันธ์ใดๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฝรั่งเศสหรือกฎหมายอื่นใด โดยบุคคลซึ่งเรียกว่า “ผู้ก่อตั้งสิทธิ” (Constituent) ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป หรือบุคคลธรรมดาที่มีอาชีพจัดการทรัพย์สิน หรือนิติบุคคล ทำการโอนทรัพย์สินหรือสิทธิหน้าที่ไปยัง “ผู้จัดการ” (Administrator) เพื่อจัดการทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์ของผู้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ และยังให้หมายความรวมถึงการโอนทรัพย์สินโดยการให้โดยเสน่หาหรือการโอนทรัพย์สินโดยทางมรดกด้วย ซึ่งหากผู้ก่อตั้งสิทธิถึงแก่ความตาย มรดกของบุคคลดังกล่าวย่อมหมายถึงทรัพย์สินที่โอนไปเพื่อก่อตั้งทรัสต์ด้วย และต้องเสียภาษีตามมูลค่าตลาด ณ วันที่เจ้ามรดกเสียชีวิต โดยมีอัตราภาษีขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในครอบครัวของผู้ก่อตั้งสิทธิและผู้รับผลประโยชน์²³

²² Virginie Marrer, “TAXATION OF TRUSTS : THE NEW FRENCH TAX RULES,”

<https://www.kiplingavocats.com/wp-content/uploads/2012/05/New-French-tax-rules-taxation-of-trusts-and-reporting-requirements-21.pdf>, accessed June 26, 2021.

²³ GTC, article 792-0 bis.

ประเภทเงินได้จากกองทรัสต์

ประมวลรัษฎากรของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดประเภทของเงินได้จากกองทรัสต์เป็นเงินได้ที่ต้องเสียภาษีอากร ไม่ว่าทรัพย์สินที่อยู่ในทรัสต์นั้นจะมีลักษณะใดก็ตาม²⁴

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ ฐานภาษี และอัตราภาษี

ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดให้ทรัสต์เป็นหน่วยภาษี หรือมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยประเทศฝรั่งเศสจะมีการเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์ต่อเมื่อกองทรัสต์นั้นได้มีการแจกจ่ายผลประโยชน์ไปยังผู้รับผลประโยชน์เท่านั้น ตามอัตราภาษีเงินได้ของบุคคลที่ได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์นั้น²⁵

มาตรการควบคุมการก่อตั้งทรัสต์เพื่อใช้ในการหลบหลีกภาษี

(1) หน้าที่การรายงานและเปิดเผยสถานะของทรัสต์²⁶

ทรัสต์มีหน้าที่ต้องเปิดเผยสถานะของกองทรัสต์ทุกประเภทให้แก่กรมสรรพากร ทราบ แม้ว่าทรัสต์นั้นไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีกก็ตามในกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนด คือ

1. ผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศฝรั่งเศส
2. ผู้รับประโยชน์เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศฝรั่งเศส
3. สินทรัพย์หรือสิทธิในกองทรัสต์ตั้งอยู่ในประเทศฝรั่งเศส

(2) การจัดเก็บภาษีจากทรัสต์ต่างประเทศ²⁷

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดให้ทรัสต์ต่างประเทศต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฝรั่งเศสด้วยหากเข้าเงื่อนไข ซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีการให้และมรดก หรือภาษีความมั่งคั่งตามแต่กรณีดังต่อไปนี้

1. ภาษีการให้และมรดก โดยการโอนถือเป็นการให้โดยเสน่หาหรือการรับมรดกตามกฎหมายฝรั่งเศส ดังนั้น การโอนสินทรัพย์หรือสิทธิในทรัสต์และรายได้ที่แปลงเป็นทุน จะอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีการให้และมรดกตามอัตราที่จะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางครอบครัวระหว่างผู้ก่อตั้งและผู้รับประโยชน์

2. ภาษีความมั่งคั่ง กำหนดให้ทรัพย์สินที่อยู่ในกองทรัสต์ซึ่งมีมูลค่า 1.3 ล้านยูโร ขึ้นไป อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีความมั่งคั่งหากทรัพย์สินในกองทรัสต์ซึ่งมีผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศฝรั่งเศส โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินเหล่านั้นจะตั้งอยู่ในประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศอื่น แต่ไม่รวมถึงทรัสต์ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อการกุศล

²⁴ GTC, article 120 bis 9°.

²⁵ GTC, article 123.

²⁶ GTC, article 1649.

²⁷ SOULIER Avocats, "New rules on taxation of foreign trusts in France,"

<https://www.soulier-avocats.com/en/new-rules-on-taxation-of-foreign-trusts-in-france/?pdf=34243>, accessed November 21, 2022.

4.2 การจัดเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลในประเทศออสเตรเลีย

บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้จากกองทรัสต์ในประเทศออสเตรเลียนั้นอยู่ใน Div 6 ของ Part III แห่ง Income Tax Assessment Act 1936 (ITAA36) ตั้งแต่มตรา 95AAA ถึงมาตรา 102 โดยมีหลักทั่วไปในการพิจารณาจัดเก็บภาษีดังต่อไปนี้

ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ฐานภาษี และอัตราภาษี

(1) กรณีผู้รับผลประโยชน์ที่มีสิทธิในปัจจุบันไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขความบกพร่องทางความสามารถ หากผู้รับประโยชน์นั้นเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลีย ผู้นั้นมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้จากส่วนแบ่งรายได้ของกองทรัสต์ โดยคำนวณจากเงินได้สุทธิที่ได้รับจากกองทรัสต์หักด้วยค่าลดหย่อนตามอัตราภาษีเงินได้ของผู้รับประโยชน์นั้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลดังกล่าวได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากกองทรัสต์จริงหรือไม่ แต่หากเป็นผู้รับประโยชน์ที่ไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียให้ทรัสต์เป็นผู้มีหน้าที่ในการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีในนามของผู้รับประโยชน์ โดยที่

ก. เงินได้พึงประเมินของผู้รับประโยชน์ต้องรวมถึงส่วนแบ่งเงินได้สุทธิจากทรัพย์สินในกองทรัสต์นั้นที่ได้มาในช่วงเวลาที่ผู้รับประโยชน์เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลีย และในช่วงเวลาที่ผู้รับประโยชน์ไม่ได้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียแต่มีแหล่งที่มาจากในประเทศออสเตรเลีย

ข. เงินได้พึงประเมินที่ได้รับการยกเว้นของผู้รับประโยชน์จะรวมถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้รับผลประโยชน์ในเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นของกองทรัสต์ซึ่งเป็นผลมาจากช่วงเวลาที่ยุ้รับประโยชน์เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลีย และช่วงเวลาที่ยุ้รับประโยชน์ไม่ได้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียแต่มีแหล่งที่มาจากในประเทศออสเตรเลียด้วย

ค. เงินได้พึงประเมินของผู้รับประโยชน์ที่ไม่ได้รับการยกเว้นจะรวมถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้รับประโยชน์ในเงินได้พึงประเมินที่ไม่สามารถประเมินได้และไม่ได้รับยกเว้นของกองทรัสต์ซึ่งเป็นผลมาจากช่วงเวลาที่ยุ้รับประโยชน์เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลีย และผู้รับประโยชน์ไม่ได้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียแต่มีแหล่งที่มาของเงินได้จากในประเทศออสเตรเลีย²⁸

(2) ผู้รับผลประโยชน์ที่มีสิทธิในปัจจุบันอยู่ภายใต้เงื่อนไขความบกพร่องทางความสามารถ ให้ทรัสต์เป็นผู้มีหน้าที่ในการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีแทนผู้รับประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ส่วนแบ่งเงินได้สุทธิจากทรัพย์สินในกองทรัสต์นั้นได้มาในช่วงเวลาที่ผู้รับประโยชน์ซึ่งเป็นผู้บกพร่องทางความสามารถเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลีย

²⁸ ITAA36, section 97.

ข. ส่วนแบ่งเงินได้สุทธิจากทรัพย์สินในกองทรัสต์นั้นได้มาในช่วงเวลาที่ผู้รับประโยชน์ซึ่งเป็นผู้บกพร่องทางความสามารถไม่ได้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียแต่มีแหล่งที่มาจากในประเทศออสเตรเลีย โดยในกรณีนี้ทรัสต์จะถูกประเมินภาษีจากเงินได้สุทธิของผลประโยชน์จากกองทรัสต์ที่ผู้รับประโยชน์ดังกล่าวได้รับเสมือนหนึ่งเป็นเงินได้ของบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียและไม่สามารถหักค่าลดหย่อนใด ๆ ได้²⁹

(3) เงินได้จากกองทรัสต์ที่ไม่มีผู้รับประโยชน์ในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงกรณีที่กองทรัสต์ไม่ได้มีการแจกจ่ายผลประโยชน์ ให้ทรัสต์เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นแบบรายการแสดงการเสียภาษีจากเงินได้ของกองทรัสต์นั้น โดยในกรณีนี้ทรัสต์จะถูกประเมินภาษีจากเงินได้สุทธิของกองทรัสต์เสมือนหนึ่งเป็นรายได้ของบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียและไม่สามารถหักค่าลดหย่อนใด ๆ ได้³⁰

ผู้มีสิทธิในปัจจุบัน

ผู้รับผลประโยชน์ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในปัจจุบันที่จะได้รับส่วนแบ่งรายได้ตามกฎหมายทรัสต์ ดังนี้³¹

(1) เป็นผู้มีสิทธิในปัจจุบันได้แม้จะยังไม่ได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์ โดยอาจเกิดขึ้นได้ในกรณี เช่น เมื่อทรัสต์ใช้เงินเพื่อชำระหนี้ของผู้รับประโยชน์ เป็นต้น

(2) ถือเป็นผู้มีสิทธิในปัจจุบันแม้จะยังไม่ทราบจำนวนส่วนแบ่งรายได้จากกองทรัสต์ โดยกรมสรรพากรออสเตรเลีย (ATO) กำหนดให้การจัดสรรรายได้จากกองทรัสต์ให้แก่ผู้รับประโยชน์จะต้องดำเนินการภายในวันที่ 30 มิถุนายน (หรือวันสิ้นปีที่ยื่นภาษี) หากทรัสต์ไม่สามารถดำเนินการกำหนดให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวได้ ทรัสต์จะถูกเก็บภาษีภายใต้มาตรา 99A แห่ง ITAA36 ในอัตราสูงสุด

(3) หากกองทรัสต์มีการกำหนดผลประโยชน์ที่แน่นอนให้แก่ผู้รับประโยชน์และไม่สามารถยกเลิกได้ โดยผู้รับผลประโยชน์เป็นบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียและไม่ใช่อุ้งผู้รับประโยชน์ในฐานะทรัสต์ของกองทรัสต์อื่น ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับสิทธิ ในปัจจุบันตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากกองทรัสต์นั้น แม้ว่าจะไม่ได้รับสิทธิในปัจจุบันจริงก็ตาม

(4) กรณีผู้มีสิทธิปัจจุบันในกองทรัสต์สุดแล้วแต่ใจของทรัสต์ (Discretionary trusts) เมื่อทรัสต์ใช้ดุลยพินิจในการจ่ายหรือใช้รายได้ของกองทรัสต์ให้แก่หรือเพื่อประโยชน์ของผู้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ ผู้รับประโยชน์ได้รับประโยชน์จากการลงมติตามดุลยพินิจของทรัสต์ ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในปัจจุบันตามจำนวนเงินที่จ่ายให้กับผู้รับประโยชน์³²

²⁹ ITAA36, section 98.

³⁰ ITAA36, section 99 – 99A.

³¹ ITAA36, section 95A.

³² ITAA36, section 101.

มาตรการควบคุมการก่อตั้งทรัสต์เพื่อใช้ในการหลบหลีกภาษี

ตามหมวด 6 ส่วนที่ 3 ของ ITAA36 นั้น กำหนดให้จัดเก็บภาษีเงินได้จากผู้รับประโยชน์ตามสัดส่วนที่ได้รับจัดสรรจากกองทรัสต์ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ทรัสต์สามารถเลือกที่จะแจกจ่ายผลประโยชน์ไปให้แก่ผู้รับประโยชน์ที่มีสิทธิได้รับการลดหย่อนทางกฎหมาย หรือ มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ดี หรือผู้รับประโยชน์ที่มีการดำเนินการที่ขาดทุนในกรณีที่ผู้รับประโยชน์รายดังกล่าวเป็นนิติบุคคล เป็นต้น เพื่อใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเหล่านั้น³³ รัฐบาลออสเตรเลียจึงได้มีการออกมาตรการเพื่อขจัดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการใช้ทรัสต์เป็นเครื่องมือในการหลบหลีกภาษี โดยการกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ที่เป็นผู้เยาว์ (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ต้องเสียภาษีจากเงินได้ที่ได้รับจากกองทรัสต์ในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของผู้ใหญ่ เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขที่กำหนด³⁴ และกรณีที่มีการจ่ายผลประโยชน์ให้แก่กองทรัสต์ที่ขาดทุนเพื่อนำส่วนที่ขาดทุนมาหักลบกับรายได้ของอีกกองทรัสต์นั้น ให้สามารถนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีที่เข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้เท่านั้น (1) กองทรัสต์ได้รับการประเมินรายได้สืบต่อมา (2) บุคคลภายนอกให้ผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ทรัสต์ ผู้รับผลประโยชน์ หรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว (3) ทรัสต์ ผู้รับผลประโยชน์ หรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าวโดยทางอ้อมหรือโดยตรงให้ผลประโยชน์แก่บุคคลภายนอกหรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องตามที่กำหนด³⁵

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รวบรวมมา ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรมีการนำกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ เพื่อให้การจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ควรมีการกำหนดมาตรการทางภาษีที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทั้งผู้เสียภาษีและองค์กรจัดเก็บภาษี รวมถึงมาตรการในการป้องกันการก่อตั้งกองทรัสต์เพื่อการหลบหลีกภาษีด้วย ดังนี้

1) การกำหนดความเป็นหน่วยภาษีของกองทรัสต์

เมื่อพิจารณาจากประมวลรัษฎากรของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าได้แยกการจัดเก็บภาษีเงินได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนั้นหน่วยภาษี จึงต้องแยกออกตามหลักการจัดเก็บ แต่ตามประมวลรัษฎากรไม่ได้มีการกำหนดความหมายของบุคคลธรรมดาไว้ว่าหมายถึงผู้ใดบ้าง จึงต้องอาศัยจากการศึกษาบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องประกอบ ซึ่งต่างจากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลมีความชัดเจนกว่า และจากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินแล้ว ก็ได้มีการกำหนด

³³ Australian Council of Social Service, “Ending tax avoidance, evasion and money laundering through private trusts,” <https://www.acoss.org.au/ending-tax-avoidance-evasion-and-money-laundering-through-private-trusts/>. accessed November 5, 2022.

³⁴ ITAA36, section 102.

³⁵ ITAA36, section 270-10.

ความเป็นหน่วยภาษีของกองทรัสต์ หรือทรัสต์ เอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมายภาษีเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย การตีความเพื่อจัดเก็บภาษีต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรกำหนดสถานะของกองทรัสต์ในกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลที่จะมีการออกมาบังคับใช้ในอนาคตให้ชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นหน่วยภาษีของทรัสต์ ทรัสต์ และผู้รับประโยชน์ ว่ามีหลักเกณฑ์และภาระในการเสียภาษีเงินได้อย่างไร ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการตีความกฎหมาย โดยผู้เขียนเห็นว่าอาจจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่ไม่ควรกำหนดเอาไว้ในประมวลรัษฎากรเนื่องจากจะเป็นการฟุ่มเฟือย และประมวลรัษฎากรมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ชัดเจนอยู่แล้ว โดยแบ่งเป็นการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งหากมีการกำหนดสถานะทรัสต์เป็นอย่างไรแล้ว หลักการจัดเก็บภาษีเงินได้ของกองทรัสต์ก็จะเป็นไปตามสถานะของทรัสต์ตามที่กำหนดนั้น และผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้กองทรัสต์เป็นหน่วยภาษี เนื่องจากอาจทำให้กฎหมายทรัสต์ของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับหลักการของทรัสต์แบบดั้งเดิมที่มีวัตถุประสงค์ให้ทรัสต์มีสถานะเป็นเพียงกองทรัพย์สิน ทั้งหากมีการรับรองสถานะทางกฎหมายให้แก่กองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลแล้ว อาจทำให้เกิดรูปแบบองค์กรที่มีความซ้ำซ้อนกับรูปแบบองค์กรธุรกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นต้น

2) การกำหนดผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับกองทรัสต์

จากที่ได้ทำการศึกษามาดังกล่าวข้างต้นนั้น ปรากฏว่ากองทรัสต์ไม่มีความเป็นหน่วยภาษีตามประมวลรัษฎากร ทั้งร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล ก็มีได้มีการกำหนดให้กองทรัสต์เป็นหน่วยภาษี ดังนั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบกับเรื่อง “ความโปร่งใสในทางภาษี” หรือ “ความไม่มีตัวตนทางภาษี” (Tax Transparency) แล้ว การที่กองทรัสต์ไม่เป็นหน่วยภาษี การเสียภาษีจึงถูกส่งผ่าน (Pass-Through Mechanism) ไปยังผู้รับประโยชน์³⁶ โดยในประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) จะมีการยอมรับสถานะของทรัสต์ภายใต้ระบบกฎหมายของตนด้วยการออกกฎหมายเฉพาะมารองรับ หรือการตีความโดยศาล แต่ก็ยังเป็นที่ยกเถียงอยู่ในประเด็นเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในความเป็นเจ้าของ (Duality of ownership) ซึ่งหลักการดังกล่าวมิได้ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ รวมถึงนิติสัมพันธ์ในการก่อตั้งทรัสต์นั้นถือเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (Law of property) หรือความเกี่ยวพันตามกฎหมายลักษณะหนี้ (Law of obligation)³⁷ ดังนั้น ตามหลักกฎหมายซีวิลลอว์แล้ว เงินได้จากทรัพย์สินจึงต้องถือเป็นเงินได้ของทรัสต์ เพราะทรัสต์ เป็นเจ้าของ

³⁶ นันทญา สุจินตวงษ์, “ปัญหากฎหมายภาษีเงินได้เกี่ยวกับกองทรัสต์เพื่อการลงทุน ในอสังหาริมทรัพย์,”

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายภาษีอากร มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557), น.126.

³⁷ จรินทร์ ไชยบุผา, “ทรัสต์ในมุมมองซีวิลลอว์ : แนวทางการพัฒนากฎหมายทรัสต์ ในประเทศไทย,”

<https://www.law.cmu.ac.th/lasc/conference/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/22จรินทร์1-1.pdf>, สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2564.

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่เนื่องจากทรัพย์สินที่ผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินในกองทรัสต์ที่แท้จริง และทรัสต์สามารถเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล หากใช้หลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากรซึ่งกรณีบุคคลธรรมดาจัดเก็บภาษีจากรายได้ และสามารถหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนนิติบุคคลจัดเก็บภาษีจากกำไรสุทธิ และสามารถหักค่าใช้จ่ายได้ตามความเป็นจริง ซึ่งอาจทำให้เกิดผลที่ตามมาคือการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเดียวกันที่สร้างรายได้เท่ากัน เพียงแต่แตกต่างกันที่สถานะของทรัสต์ว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะส่งผลทำให้การจัดเก็บไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น หากมีการนำกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ในประเทศไทยจริงแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าแนวทางการกำหนดหน้าที่ของผู้เสียภาษีเงินได้จากกองทรัสต์ของประเทศออสเตรเลียเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้ในประเทศไทย และสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายทรัสต์มากที่สุด โดยการกำหนดให้ผู้รับประโยชน์เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้จากผลประโยชน์ที่ได้รับจากกองทรัสต์ ซึ่งคำนวณฐานภาษีตามสิทธิที่ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับโดยไม่คำนึงว่าจะได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวจริงหรือไม่ และหากเป็นกรณีที่กองทรัสต์นั้นไม่มีผู้รับประโยชน์ ให้ทรัสต์เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้ในนามของทรัสต์เอง โดยไม่สามารถหักค่าลดหย่อนได้ ซึ่งวิธีดังกล่าวจะเป็นการป้องกันการเลื่อนระยะเวลาการเสียภาษี (Tax Defferal) ในกรณีที่กองทรัสต์ไม่มีการแจกจ่ายผลประโยชน์ในปีภาษีนั้นได้อีกด้วย

3) การกำหนดประเภทเงินได้ของกองทรัสต์

มาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากร ได้แบ่งเงินได้ออกเป็น 8 ประเภท โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เงินได้ตามมาตรา 40 (4) เป็นเงินได้ที่เป็น Passive Income คือการได้รับเงินได้มาโดยผู้มิเงินได้ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องในการกระทำเพื่อให้เกิดเงินได้ เพียงแต่เป็นการนำเงินไปลงทุนเพื่อให้ได้ประโยชน์ตอบแทนกลับมา ส่วนเงินได้ตามมาตรา 40 (8) เป็นเงินได้ที่เป็น Active Income คือ เป็นเงินได้จากการประกอบธุรกิจ แต่เนื่องจากในประเทศไทยยังไม่เคยมีการนำกฎหมายทรัสต์เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีเงินได้จากเงินได้ประเภทต่างๆ ที่มีความใกล้เคียงกับเงินได้ที่เป็นผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สิน ดังนี้³⁸

เงินได้จากกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์

กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (กอง 1) มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อนำเงินได้จากการขายหน่วยลงทุนไปซื้อ หรือเช่าอสังหาริมทรัพย์ และบริหารอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อนำผลตอบแทนแบ่งให้ผู้ถือหน่วยลงทุน ซึ่งกรมสรรพากรได้ตีความว่าเงินได้ที่ได้รับมาจากกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ทั้งที่เป็นเงินส่วนแบ่งของกำไร (Dividend) และกำไรจากการขายหน่วยลงทุน

³⁸ กรมสรรพากร, “Property Fund VS REIT,” https://www.rd.go.th/fileadmin/user_upload/kormor/PropertyFund-REIT.pdf, สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2563.

(Capital gains) ถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (8) เนื่องจากเงินได้ดังกล่าวมิใช่เงินปันผล แต่เป็นการที่ผู้ถือหน่วยลงทุนนั้นได้นำเงินไปลงทุน

เงินได้จากกอง REIT ตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550

REIT เป็นกองทรัสต์สินที่ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยกองทรัสต์สินที่ต้องลงทุนต้องไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท และถือกรรมสิทธิ์โดยทรัสต์ (Trustee) ซึ่งมีอำนาจดูแลและบริหารจัดการทรัสต์สินในกองทรัสต์เพื่อประโยชน์ของผู้ถือใบทรัสต์ (Trust Certificate) โดยก่อนจะมีประกาศหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งกอง REIT นั้น สรรพากรได้เคยมีการตอบข้อหารือถึงผลประโยชน์ที่ทรัสต์จ่ายให้แก่ผู้ลงทุนที่ถือใบทรัสต์ ถือเป็นเงินได้ที่ เป็นประโยชน์อื่นใดที่ได้จากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตามมาตรา 40 (4) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งจะเห็นได้ว่าการตีความประเภเงินได้ของกรมสรรพากรมีลักษณะเป็นการตีความอย่างกว้าง เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีในรูปแบบของการหักภาษี ณ ที่จ่าย เช่นเดียวกับเงินปันผลทั่วไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเงินได้ทั้งสองประเภะนั้น มีลักษณะเป็นเงินได้ที่ใกล้เคียงกัน แต่กลับมีการจัดประเภทของเงินได้เอาไว้ต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภเงินได้จากกองทรัสต์เอาไว้ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรมีการกำหนดประเภเงินได้ที่ เป็นผลประโยชน์จากกองทรัสต์เอาไว้ให้ชัดเจนด้วยเช่นกันว่าจะให้เป็นเงินได้พึงประเมินประเภทใดตามมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากร เพื่อไม่เกิดปัญหาการตีความกฎหมาย และให้มีความชัดเจนในการคำนวณการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน ทั้งเป็นการป้องกันการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเหล่านี้ในการหลบหลีกภาษีด้วย

4) มาตรการสำหรับการก่อตั้งทรัสต์เพื่อการจัดการทรัสต์สินส่วนบุคคลโดยกฎหมายอื่น

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัสต์สินส่วนบุคคลบังคับใช้เป็นทางการ ทำให้การบริหารจัดการทรัสต์สินมักจัดตั้งขึ้นในรูปกฎหมายอื่นๆ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวในหัวข้อที่ 2 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการทรัสต์สินตามกฎหมายอื่นเหล่านี้ก็คือการก่อตั้งทรัสต์ในรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น หากมีการนำกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัสต์สินส่วนบุคคลมาใช้บังคับในประเทศไทยแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมในการเสียภาษีได้ เนื่องจากการจัดการทรัสต์สินด้วยกฎหมายอื่นและการก่อตั้งทรัสต์นั้นต่างก็มีจุดประสงค์เพื่อการจัดการทรัสต์สินให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือแก่บุคคลอื่น แต่กลับต้องเสียภาษีต่างกัน ซึ่งอาจทำให้การก่อตั้งทรัสต์ไม่เป็นที่นิยมในประเทศไทย เนื่องจากเจ้าของทรัสต์สินอาจไม่เห็นประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการทรัสต์สินจากเดิมมาเป็นการก่อตั้งทรัสต์ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการออกกฎหมายลำดับรอง หรือมาตรการลดหรือยกเว้นภาษี แก่การโอนทรัสต์สิน หรือธุรกรรมใด ๆ ที่เป็นการจัดการทรัสต์สินตามกฎหมายอื่น ให้มาก่อตั้งทรัสต์ตามกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัสต์สินส่วนบุคคล และควรมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการตรวจสอบพบว่ามีกรทำธุรกรรมที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งทรัสต์ขึ้นตามกฎหมายอื่น เช่น การกำหนดอัตราภาษีขั้นสูงสุด หรือการประเมินภาษีแบบเหมารวมโดย

ไม่อนุญาตให้มีการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อน เป็นต้น อันจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำธุรกรรมเพื่อก่อตั้งทรัสต์ให้มีความนิยม และเพื่อให้การจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้นเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนมากขึ้น

5) มาตรการสำหรับกรณีการก่อตั้งทรัสต์ตามกฎหมายต่างประเทศ

ปัจจุบันเศรษฐกิจในประเทศไทยได้มีการนำทรัพย์สินไปบริหารจัดการนอกประเทศเป็นจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้ที่ผ่านมาประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศถิ่นที่อยู่ไม่อาจจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่เกิดขึ้นจากกองทรัสต์เหล่านั้นได้ และสูญเสียรายได้ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก ดังนั้นหากมีการนำกฎหมายทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ในประเทศไทยจริงแล้วผู้เขียนเห็นว่า ควรมีมาตรการในการกำหนดให้ทรัสต์หรือผู้รับผลประโยชน์ ซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและมีเงินได้จากกองทรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ มีหน้าที่ต้องรายงานถึงคามมีอยู่ของทรัสต์นั้นไม่ว่าเงินได้จากกองทรัสต์ดังกล่าวจะเข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีเงินได้ในประเทศไทยหรือไม่ โดยอาจบัญญัติข้อกำหนดดังกล่าวเอาไว้ในพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลที่จะมีขึ้นในอนาคต รวมถึงกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่รายงานคามมีอยู่ของกองทรัสต์ดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีของประเทศไทยมีข้อมูลเกี่ยวกับกองทรัสต์ และจะสามารถบังคับจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่เกิดจากกองทรัสต์เหล่านั้นในอนาคตต่อไปได้

บรรณานุกรม

- อัมพร ณ ตะกั่วทุ่ง. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยมรดก.
กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2550.
- รัฐศักดิ์ พิศุทธางกูร. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
กฎหมาย, 2561.
- ไพจิตร โจนวานิช. คำอธิบายภาษีอากร. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2532.
- บวร ประภาสวัต. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัสต์เพื่อการลงทุน
ในอสังหาริมทรัพย์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- ธนิต อาริวงค์. “การนำหลักกฎหมายทรัสต์มาใช้แก้ไขข้อจำกัดของการจัดการทรัพย์สินเพื่อ
บุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ
สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- นันทญา สุจินตวงษ์. “ปัญหากฎหมายภาษีเงินได้เกี่ยวกับกองทรัสต์เพื่อการลงทุนใน
อสังหาริมทรัพย์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมาย
ภาษีอากร มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557.
- จิรนนท์ ไชยบุปผา. “ทรัสต์ในมุมมองซีวิลลอว์ : แนวทางการพัฒนากฎหมายทรัสต์ในประเทศไทย.”
[https://www.law.cmu.ac.th/lasc/conference/wp-
content/uploads/sites/2/2017/09/22จิรนนท์1-1.pdf](https://www.law.cmu.ac.th/lasc/conference/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/22จิรนนท์1-1.pdf). สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม
2564.
- ฝ่ายพัฒนากฎเกณฑ์ สำนักงาน กสท. “ความรู้เกี่ยวกับทรัสต์.”
https://www.set.or.th/th/products/listing/files/Know_trusts.pdf. สืบค้นเมื่อ
27 กุมภาพันธ์ 2563.
- MGR Online. “ล้ม! ร่าง กม.ทรัสต์ คุมทรัพย์สินส่วนบุคคล “กฎหมายพิเศษ” เห็นแย้ง
ก.คลัง อาจซ้ำซ้อนกฎหมายอื่น.”
<https://mgronline.com/politics/detail/9640000023304>. สืบค้นเมื่อ 7
กันยายน 2565.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. สำนักนโยบายการออมและการลงทุน. กระทรวงการคลัง.
“ขอถอนร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล พ.ศ.”
https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2564/P_403291_4.pdf.
สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2565.
- กรมสรรพากร. “Property Fund VS REIT.”
[https://www.rd.go.th/fileadmin/user_upload/kormor/PropertyFund-
REIT.pdf](https://www.rd.go.th/fileadmin/user_upload/kormor/PropertyFund-REIT.pdf). สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2563.

กรมสรรพากร. “ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.” <https://www.rd.go.th/59670.html>.

สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2566.

กรมสรรพากร. “ภาษีเงินได้นิติบุคคล.” <https://www.rd.go.th/841.html>. สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2566.

Republic of France. “Tax Code.”

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037526690.
accessed June 19, 2023.

Virginie Marrer. “TAXATION OF TRUSTS : THE NEW FRENCH TAX RULES.”

<https://www.kiplingavocats.com/wp-content/uploads/2012/05/New-French-tax-rules-taxation-of-trusts-and-reporting-requirements-21.pdf>.
accessed June 26, 2021.

SOULIER Avocats. “New rules on taxation of foreign trusts in France.”

<https://www.soulier-avocats.com/en/new-rules-on-taxation-of-foreign-trusts-in-france/?pdf=34243>. accessed November 21, 2022.

Australasian Legal Information Institute. “INCOME TAX ASSESSMENT ACT 1936.”

http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/itaa1936240/.
accessed June 20, 2023.

Australian Council of Social Service. “Ending tax avoidance, evasion and money laundering through private trusts.”

<https://www.acoss.org.au/ending-tax-avoidance-evasion-and-money-laundering-through-private-trusts/>. accessed November 5, 2022.

มาตรการการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษในประเทศไทย*

The Parole Sentencing Mitigation and Absolution of Offenses in Thailand

พชรวรรณ ขำตุ้ม**

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงราย 57100

Pacharawan Kumtum

Faculty of Law, Chiang Rai Rajabhat University

80 moo. 9 Paholyothin Rd., Muang District Chiang rai province 57100

Email: pacharawan.9@gmail.com

Received: June 1, 2023

Revised: June 30, 2023

Accepted: July 6, 2023

บทคัดย่อ

มาตรการ และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม ในชั้นภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษ อันได้แก่ การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษในประเทศไทยนั้น พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดในส่วนของ การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่ถูกจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด โดยมีการแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาดซึ่งจะมีผลต่อจำนวนวันที่จะได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษ และภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีการออกกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 กรณีการอภัยโทษ จะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 179 และได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 มาตรา 259 – 267 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการวิจัยเพื่อหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, รองคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

2 ประเภท คือ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการพระราชทานอภัยโทษเฉพาะราย โดยหลักเกณฑ์การได้รับพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดจะมีรายละเอียดกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ตราขึ้นในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาเกี่ยวกับการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษของประเทศไทย เป็นของกรมราชทัณฑ์ พบว่าข้อมูลเบื้องต้นในการพิจารณาเพื่อลดวันต้องโทษ พักการลงโทษ เป็นข้อมูลที่มาจากการรวบรวมของกรมราชทัณฑ์เป็นหลัก แล้วเสนอต่อคณะอนุกรรมการอภัยโทษจากหน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมเพื่อพิจารณา นอกจากการวางเงื่อนไขมาตรการในเรื่องการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ จะเป็นเรื่องที่สำคัญแล้ว มาตรการในการจัดชั้น และการเลื่อนชั้นนักโทษก็เป็นสิ่งที่สำคัญเพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการได้ประโยชน์อื่นๆ ตามมา ทั้งนี้ นอกจากจะมีมาตรการในการติดตาม ดูแล หรือมีการคุมประพฤติในระหว่างที่ได้รับการปล่อยตัวออกมาแล้ว หากมีกระบวนการดูแลให้ผู้พ้นโทษที่มีที่ปรึกษา มีเจ้าหน้าที่คอยดูแลเพื่อให้สามารถที่จะปรับตัวกับสังคมภายนอกได้เร็วขึ้น จะทำผู้กระทำผิดที่สามารถมีชีวิตที่ดี และกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้โดยไม่กระทำผิดซ้ำอีก ขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันความปลอดภัยของสังคมโดยรวมอีกด้วย

คำสำคัญ: การพักการลงโทษ, การลดวันต้องโทษ, การอภัยโทษ, กรมราชทัณฑ์

Abstract

Measure and Mechanism regarding Criminal Justice System Diversion of inmates after court judgement such as parole, sentence reduction and pardon. The study founds the relevance legislation was Correction Act B.E. 2560. The law gives benefits of parole and jail time reduction to inmates which was sentence to imprisonment. The Act also include ministerial regulation prescribing rules and terms regarding classification of prisoners which defines the condition in which inmates would be able to receive parole and reduction of jail time. The pardon is in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017, Section 179. The provisions on pardon have been provided in the Criminal Procedure Code, Section 7, Article 259 - 267. The condition could be separate in to 2 terms which were general royal pardon and specify royal pardon. The terms of the pardon will be specified with in the royal decree following each round of an act of royal pardon. However, the choice to determine which inmates got the parole was under the authority of Department of Correction. Because all the information which was collected and report to the committee which was the deciding factors came from this department. In addition to the creating conditions of parole, pardon and sentence reduction, the classification of prisoners was also equally important. Because the prisoner's classification was the starting point of them getting other privileges. Hence, other than the follow-up and behavior monitoring of the released inmates. Provided, there was a consultant and care services to help inmates process of re-incorporation to society without recidivism, at the same time protecting security of the society.

Keywords: Parole, Good Conduct Allowance, Pardon, Department of Corrections

1. บทนำ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีนโยบายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ด้วยเห็นว่าปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำที่มีจำนวนมากกว่าพื้นที่คุมขังหรือเกินอัตราความจุมาตรฐานของเรือนจำที่จะสามารถรองรับผู้ต้องขังได้ และยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง เพื่อให้คุณภาพชีวิตการอยู่ร่วมกันของผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นไปอย่างเหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน ยกระดับมาตรฐานในการดูแลและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักสากล ด้วยการจัดให้มีสภาพความเป็นอยู่ถูกสุขอนามัย สุขภาพ และความปลอดภัยที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงกระบวนการควบคุม ดูแล บำบัดฟื้นฟู และแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาศักยภาพอบรมฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้แก่ผู้ต้องขัง และการเตรียมความพร้อมผู้พ้นโทษกลับคืนสู่สังคม โดยไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

ในปี 2558 มีรายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น 314,683 คน โดยมีผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ได้รับการปล่อยตัวทั้งสิ้น 205,585 คน ปี 2559 มีรายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น 306,430 คน ผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ได้รับการปล่อยตัว จำนวน 220,421 คน และปี 2560 มีรายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น 322,634 คน โดยมีผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ได้รับการปล่อยตัวทั้งสิ้น 206,229 คน¹ จากสภาพปัญหาและสถานการณ์ความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากมีผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก กระทรวงยุติธรรมจึงขับเคลื่อนมาตรการลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ทำให้ได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนด อีกทั้ง เพื่อเพิ่มโอกาสให้ผู้ต้องขังได้กลับตัวเป็นคนดี และกลับสู่ครอบครัว สังคม อาชีพ มาตรการการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ โดยการตราพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 การออกกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดเกี่ยวกับการแบ่งชั้นนักโทษ การเลื่อนชั้นนักโทษ การลดวันต้องโทษจำคุก และการปล่อยตัว การพักการลงโทษ การฝึกวิชาชีพ การศึกษาอบรม และเงื่อนไขการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดลดการจำกัดเสรีภาพและสิทธิของผู้ต้องขัง โดยในปี 2565 ที่ผ่านมา ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น มุ่งเน้นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างเหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน ยกระดับมาตรฐานในการดูแลและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักสากล รวมถึงการเพิ่มโอกาสให้ผู้ต้องขังได้กลับสู่ครอบครัว สังคม และไม่กระทำผิดซ้ำอีก โดยในปี 2565 ที่ผ่านมา มีรายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็น นักโทษเด็ดขาด จำนวน 212,824 คน ผู้ต้องขังระหว่างการสอบสวน ใต้สวน การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น อุทธรณ์ และฎีกา รวมทั้งสิ้น 52,451 คน เยาวชนที่ฝากขัง จำนวน

¹ เว็บไซต์กรมราชทัณฑ์, “รายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์,” 2558, www.correct.go.th, สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2566.

17 คน ผู้ต้องกักกัน จำนวน 57 คน และผู้ถูกกักขัง จำนวน 2,957 คน รายงานสถิติการปล่อยตัวผู้ต้องขังจำนวนทั้งสิ้น 209,828 ราย โดยแบ่งเป็นผู้ต้องขังที่ได้รับการพักการลงโทษ จำนวน 13,211 ราย ลดวันต้องโทษ 2,884 ราย และผู้ต้องขังที่ได้รับการอภัยโทษ จำนวน 49,776 ราย² อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงยุติธรรมจะดำเนินมาตรการเพื่อลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ แต่การบังคับใช้กฎหมายควรควบคู่ไปกับการปกป้องสังคมโดยการเน้นควบคุมผู้กระทำ ความผิดที่มีพฤติกรรมเป็นภัยร้ายต่อสังคม หรือเป็นอาชญากรโดยสันดาน เพื่อให้ได้รับการแก้ไขฟื้นฟู และการพัฒนาพฤตินิสัยที่เหมาะสมตามไปด้วย

ดังนั้น การศึกษาว่ามาตรการลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ เพื่อเพิ่มโอกาสให้ผู้ต้องขังได้กลับตัวเป็นคนดี และกลับสู่ครอบครัว โดยในการศึกษาคั้งนี้มุ่งศึกษา กฎหมายหรือมาตรการเพื่อหันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นภายหลังมีคำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งลงโทษที่มีประสิทธิภาพ อันได้แก่ มาตรการการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษว่ามีกฎหมายใดเกี่ยวข้องบ้าง และภายใต้กฎหมายดังกล่าวมีกระบวนการและขั้นตอนอย่างไร

2. มาตรการเพื่อลดการถูกคุมขังในเรือนจำในต่างประเทศ

ประเทศที่มีอัตราการกระทำผิดซ้ำน้อยที่สุดในโลกปัจจุบัน คือประเทศนอร์เวย์³ โดยกระบวนการยุติธรรมของประเทศนอร์เวย์มุ่งเน้นที่กระบวนการเชิงสมานฉันท์และการฟื้นฟูผู้กระทำผิดมากกว่าการลงโทษ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ประชากรต้องโทษจำคุกอันดับ 1 ของโลกกว่า 2 ล้านคน⁴ ได้มีความพยายามในการลดอัตราการต้องโทษจำคุก และการกระทำผิดซ้ำ โดยใช้โปรแกรมวิเคราะห์ความเสี่ยง (Quantitative risk assessment : QRA) เพื่อพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวหรือให้ประกันตัวผู้ต้องโทษบนพื้นฐานของสถิติต่าง ๆ เช่น อุปนิสัย พฤติกรรม สภาพแวดล้อม และพื้นเพ และได้ริเริ่มพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยปัญญาประดิษฐ์ที่เรียกว่า COMPAS เนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีอัตราประชากรต้องโทษจำคุกน้อยมากเป็นอันดับ 3 ในยุโรป โดยมีหลายปัจจัยที่ทำให้จำนวนผู้ต้องขังลดลงในเนเธอร์แลนด์ เช่น มีการตัดสินโดยไม่ใช้กระบวนการทางศาล เช่น การลงโทษด้วยการปรับและการใช้ศาลในการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้สำหรับคดีอาญาก็มีโครงการพิเศษเพื่อการฟื้นฟูทางจิตวิทยาที่เรียกว่า TBS (Terbeschikkingstelling : ดุลยพินิจของรัฐ) ซึ่งรองรับโดย The Dutch Entrustment Act ที่มีในเนเธอร์แลนด์เท่านั้น

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของทั้ง 3 ประเทศข้างต้น มีความแตกต่างกันในด้านแนวคิดและวิธีการ ประเทศนอร์เวย์มุ่งเน้นไปที่การลดการจำกัดเสรีภาพและสิทธิของผู้ต้องขังเพื่อไม่ให้

² เว็บไซต์กรมราชทัณฑ์, “รายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์,” 2565, www.correct.go.th, สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2566.

³ “Why Norway’s prison system is so successful,” 2014, <https://www.businessinsider.com/why-norways-prison-system-is-so-successful-2014-12>, access 1 May 2022.

⁴ “Highest to lowest – Prison Population Total,” 2015, <https://www.prisonstudies.org>, access 1 May 2022.

ผู้ต้องขังถูกปลูกฝังความเป็นคนคุก (Institutionalized) ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญ
ของความได้สัดส่วนและความหนักเบาของโทษที่แต่ละบุคคลจะได้รับบนพื้นฐานของสภาพทาง
จิตใจของผู้กระทำความผิด และความปลอดภัยของประชาชนกับอาชญากรที่ยังเป็นภัยต่อสังคม
ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เครื่องมือทางเทคโนโลยีในการพิจารณาแนวโน้มในการกระทำผิด
ของผู้ต้องหาค้นหาพื้นฐานของพฤติกรรมและการกระทำ ทั้งสามประเทศมีสิ่งที่เป็นเป้าหมาย
ร่วมกัน คือ การลดระยะเวลาคุมขังผู้กระทำความผิดในเรือนจำ เนื่องจากการศึกษาที่ว่าย
ผู้ต้องขังต้องโทษนานเท่าไร ความเป็น “คนคุก” ยิ่งเพิ่มขึ้น เกิดความเสี่ยงในการกลับมา
กระทำผิดซ้ำ และลดโอกาสในการกลับเข้าสู่สังคมของนักโทษ ซึ่งการลดระยะเวลาคุมขังนั้น
จำเป็นต้องมีการพิจารณาพร้อมกับความเป็นอันตรายต่อบุคคลทั่วไป หรือทรัพย์สินของผู้กระทำ
ผิด ดังเช่นกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ รวมไปถึงการฟื้นฟูผู้ต้องขังไม่ให้ถูกแยกออกจาก
สังคม ระบบการจำคุกของประเทศนอร์เวย์ ที่เน้นการจำกัดเสรีภาพอย่างน้อยที่สุด สร้างความ
“ปกติ” และส่งเสริมให้มีการติดต่อกับชุมชนในทัศนสถานแบบเปิด ดังนั้น การจำคุกอาจถูกใช้
ร่วมกับกระบวนการลงโทษรูปแบบอื่น ๆ เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการลดใช้ความผิดของ
ผู้ต้องหาตามความผิดที่ตนได้กระทำ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และการฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิด
เพื่อกลับสู่สังคม

3. กฎหมายและมาตรการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษในประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด
ในส่วนของการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่
ถูกจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด โดยมีการแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะมีผลต่อจำนวน
วันที่จะได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษ และภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมี
การออกกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่ง
ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ.
2562 โดยระบุถึงการแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาด ข้อยกเว้นของนักโทษเด็ดขาดที่เข้าใหม่ที่ไม่ได้จัด
ให้อยู่ในชั้นกลาง การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาดกรณีปกติ การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาดกรณีพิเศษ
การแต่งตั้งนักโทษเด็ดขาดให้มีตำแหน่งหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ การลดวัน
ต้องโทษจำคุกและการปล่อยตัว การพักการลงโทษ การฝึกวิชาชีพในสถานประกอบการนอก
เรือนจำ การรับการศึกษาอบรมนอกเรือนจำ และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการปล่อย
ตัวก่อนครบกำหนดโทษต้องปฏิบัติ โดยปรากฏรายละเอียดแยกพิจารณาได้ ดังนี้

3.1 การพักการลงโทษ

การพักการลงโทษมิใช่สิทธิของผู้ต้องขัง แต่เป็นประโยชน์ที่ทางราชการให้แก่ นักโทษ
เด็ดขาดที่มีความประพฤติดี มีความก้าวหน้าทางการศึกษาทำงานเกิดผลดีแก่เรือนจำหรือทำ
ความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษการพักการลงโทษมีอยู่ 2 กรณี กล่าวคือ การพักการลงโทษ

กรณีปกติตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 มาตรา 52 (7) และการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์ โดยกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ โดยเป็นการพักการลงโทษให้แก่นักโทษเด็ดขาดที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะได้รับการพักการลงโทษมากกว่าการพักการลงโทษกรณีปกติ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่มีสิทธิได้รับการพักการลงโทษ ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 (7) ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 40 กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดต้องได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนหรือ 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลาและกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดเท่ากับกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

(2) กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการในการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2564 ข้อ 45 กำหนดให้มีคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ ดำเนินการตรวจสอบบัญชีรายชื่อนักโทษเด็ดขาดที่สมควรได้รับการพักการลงโทษและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการเรือนจำ โดยผู้บัญชาการเรือนจำจะเสนอรายชื่อนักโทษเด็ดขาดซึ่งสมควรได้รับการพักการลงโทษพร้อมความเห็นต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้อธิบดีเสนอความเห็นต่อคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษ พิจารณออนุมัติการพักการลงโทษ

(3) กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการภายหลังที่ผู้ต้องขังได้รับการพักการลงโทษ เป็นไปตามกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2550 ข้อ 93 94 95 และ 97 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 72 73 และ 74 โดยกำหนดเงื่อนไขและข้อห้ามพร้อมทั้งข้อปฏิบัติให้ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการได้รับการพักการลงโทษต้องปฏิบัติตาม

(4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพักการลงโทษไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 52

ให้พนักงานคุมประพฤติรายงานให้อธิบดีทราบโดยเร็ว เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา วินิจฉัยการพักการลงโทษ พิจารณาสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ และผู้ต้องขังอาจถูกลดชั้น เป็นชั้นต้องปรับปรุง ไม่ได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษอีก หรือถูกจับขังตามจำนวนวันที่ ได้รับการพักการลงโทษ

3.2 การลดวันต้องโทษ

การลดวันต้องโทษจำคุกเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยการลดวันต้องโทษให้น้อยลง การลดวันต้องโทษเป็นสิทธิประโยชน์ที่นักโทษเด็ดขาดได้รับ ตามความประพฤติของตน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 มาตรา 52 กำหนดสิทธิประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด ที่มีความประพฤติดีมีความอดุสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำงานเกิดผลดีหรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างใด อย่างหนึ่ง เช่น เลื่อนชั้น ลดวันโทษต้องโทษจำคุก พักโทษ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุก

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดวันต้องโทษ สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่มีสิทธิได้รับการลดวันต้องโทษ ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 (5) และ (6) ประกอบกับกฎกระทรวง กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษ จำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 26 และข้อ 35 กำหนดการลดวันต้องโทษไว้ 2 กรณี กล่าวคือ กรณีแรก นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำ พิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนหรือ 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลใน ขณะนั้นแล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่ มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา กรณีที่สอง การได้รับวันลดโทษ จำคุกเมื่อออกไปทำงานสาธารณะ ให้ลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงาน สาธารณะหรือทำงานอื่นใด เพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ และอาจได้รับเงิน รางวัลด้วยก็ได้

(2) กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการในการลดวันต้องโทษ ตามพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไข ที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อย ตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 29 กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการลดวัน ต้องโทษจำคุกประจำเรือนจำ ดำเนินการตรวจสอบบัญชีรายชื่อนักโทษเด็ดขาดที่สมควรได้รับ การลดวันต้องโทษจำคุกและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วเสนอความเห็นต่ออธิบดีและ อธิบดีเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการลดวันต้องโทษจำคุก พิจารณาอนุมัติให้ปล่อยตัว โดยความเห็นของอนุกรรมการให้เป็นที่สุด

(3) กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการภายหลังที่ผู้ต้องขังได้รับการลดวันต้องโทษ จำคุก เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษ

เด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 27 และ 28 โดยกำหนดเงื่อนไขของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพิจารณาปล่อยตัวต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับต้องพิจารณาจากเหตุปัจจัยในเรื่องของระยะเวลาการคุมประพฤติ ความน่าเชื่อถือ ความเหมาะสมของผู้อุปการะในการควบคุมดูแลนักโทษเด็ดขาดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขจนกว่าจะพ้นโทษ ผลกระทบด้านความปลอดภัยของสังคม และพฤติกรรมของผู้ถูกคุมขังที่น่าเชื่อว่าได้กลับตัวเป็นคนดี

(4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ต้องขังที่อยู่ระหว่างการลดวันต้องโทษจำคุกและได้รับการปล่อยตัว ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 34 ให้พนักงานคุมประพฤติรายงานให้อธิบดีทราบโดยเร็ว เพื่อให้คณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุกพิจารณาสั่งเพิกถอนการลดวันต้องโทษจำคุก ส่วนกรณีผู้ต้องขังที่ได้รับการลดวันต้องโทษแต่ไม่ได้รับการปล่อยตัว ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ ข้อบังคับเรือนจำ หรือระเบียบกรมราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 68 และมาตรา 69 จะถือว่าผู้ต้องขังผู้นั้นกระทำความผิดวินัยและอาจถูกลงโทษ โดยการตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก ประกอบกับกฎกระทรวงการดำเนินการทางวินัยผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563 ข้อ 16 ให้ผู้บัญชาการเรือนจำตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกในกรณีที่กระทำได้

3.3 การอภัยโทษ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 179 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” ยังได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 มาตรา 259 – 267 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการพระราชทานอภัยโทษเฉพาะราย โดยหลักเกณฑ์การได้รับพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดผู้ใด จะได้รับพระราชทานอภัยโทษเท่าใดนั้น รายละเอียดจะกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ที่ตราขึ้นในแต่ละครั้งซึ่งมีหลักเกณฑ์อยู่ 3 ประการ คือ การได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ปล่อยตัว การได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ลดโทษ และการไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์เป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดสมบูรณ์ตามโบราณราชประเพณีและตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแสดงถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ไทย ซึ่งปัจจุบันได้มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง โดยหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม

4. กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ

4.1 กระบวนการและขั้นตอนการพักการลงโทษ

การพักการลงโทษกรณีปกติ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560

4.1.1 กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่มีสิทธิได้รับการพักการลงโทษ

ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 มาตรา 52 กำหนดสิทธิประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด ที่มีความประพฤติดีมีความอดุสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำ การงานเกิดผลดีหรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างใดอย่าง หนึ่ง เช่น เลื่อนชั้น ลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ โดยนักโทษเด็ดขาดจะได้รับการพักโทษ ตาม มาตรา 52 (7) ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่ นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัว ต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 กำหนดคุณสมบัตินักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพิจารณาพักโทษต้อง เป็นนักโทษเด็ดขาดตั้งแต่ชั้นกลางขึ้นไป โดยได้รับโทษมาแล้ว

1) ไม่น้อยกว่า 6 เดือน หรือ 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลใน ขณะนั้นแล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า หรือ

2) ไม่น้อยกว่า 10 ปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษ จำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลาและกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้กำหนดเท่ากับกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

ทั้งนี้ ในการคำนวณระยะเวลาการพักการลงโทษ ถ้ามีวันลดวันต้องโทษจำคุก ลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะหรือทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการนอก เรือนจำตามมาตรา 52 (6) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560ให้นำมารวมกับ ระยะเวลาในการพักการลงโทษด้วย

4.1.2 กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการพักการลงโทษ

เมื่อมีการกำหนดคุณสมบัติของนักโทษที่มีสิทธิจะได้รับการพักการลงโทษแล้ว นักโทษเด็ดขาดคนใดจะได้รับการพักการลงโทษต้องผ่านการคัดเลือกจากคณะทำงานเพื่อ พิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ ซึ่งมาจากผู้แทนของเรือนจำและผู้แทนจาก หน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับในกระบวนการยุติธรรม คณะทำงานดังกล่าวจะดำเนินการ ตรวจสอบบัญชีรายชื่อนักโทษเด็ดขาดซึ่งสมควรได้รับการพักการลงโทษและเอกสารหลักฐานที่ เกี่ยวข้อง แล้วเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการเรือนจำ โดยผู้บัญชาการเรือนจำจะเสนอรายชื่อ นักโทษเด็ดขาดซึ่งสมควรได้รับการพักการลงโทษพร้อมความเห็นต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาให้ ความเห็นชอบ

โดยนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษจะพิจารณาจาก ปัจจัยดังต่อไปนี้รวมด้วย

- 1) พฤติการณ์แห่งคดีที่ได้กระทำและการกระทำความผิดที่ได้กระทำมาก่อนแล้ว
- 2) ระยะเวลาคุมประพฤติ
- 3) ความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมของผู้ประกอบการในการควบคุมดูแลนักโทษเด็ดขาดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขจนกว่าจะพ้นโทษ
- 4) ผลกระทบด้านความปลอดภัยของสังคม
- 5) มีพฤติการณ์ในระหว่างถูกคุมขังจนน่าจะเชื่อได้ว่าได้กลับตนเป็นคนดี
- 6) ผ่านการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัย

หลังจากมีการเสนอชื่อนักโทษเด็ดขาด อธิบดีอาจตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากลับกรงก่อนอีกชั้นหนึ่งก็ได้ อธิบดีจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะได้รับการพักการลงโทษ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ โดยนักโทษเด็ดขาดซึ่งจะได้รับการพักการลงโทษจะต้องเป็นผู้ที่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้นได้ เมื่ออธิบดีพิจารณาความเห็นของคณะทำงาน เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เห็นชอบด้วย ให้เสนอความเห็นต่อคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษ พิจารณานุมัติพักการลงโทษ คณะอนุกรรมการ ประกอบด้วยผู้บริหาร และตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม รวมถึงหน่วยงานที่ดูแลด้านสิทธิและเสรีภาพ โดยคณะอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบพักการลงโทษ ส่งเพิกถอนการพักการลงโทษ กำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ และพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษ

เมื่อได้รับการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดอาจได้รับการพักการลงโทษไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายจำคุกโทษเด็ดขาด โดยหากมีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายจำคุกโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุดในกรณีนักโทษเด็ดขาดมีวันลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 52 (6)⁵ ให้นำมารวมกับระยะเวลาพักการลงโทษตามวรรคหนึ่งด้วย

4.2 กระบวนการและขั้นตอนการลดวันต้องโทษ

การลดวันต้องโทษจำคุกเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยการลดวันต้องโทษให้น้อยลง การลดวันต้องโทษเป็นสิทธิประโยชน์ที่นักโทษเด็ดขาดได้รับตามความประพฤติของตน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 มาตรา 52 กำหนดสิทธิประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด ที่มีความประพฤติดีมีความอดสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการทำงานเกิดผลดีหรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เลื่อนชั้น ลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุก

⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560, มาตรา 52 (6).

4.2.1 กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่มีสิทธิได้รับการลดวันต้องโทษ

นักโทษเด็ดขาดเข้ามาในเรือนจำจะได้รับการแบ่งชั้น โดยการแบ่งชั้นและการเลื่อนชั้นของนักโทษนั้น จะมีเมื่อผลต่อจำนวนวันที่จะได้รับการพักการลงโทษ หรือการลดวันต้องโทษลงด้วย โดยการแบ่งชั้นของนักโทษเด็ดขาดนั้น แบ่งออกเป็น 6 ชั้น ดังนี้⁶

- 1) ชั้นเยี่ยม
- 2) ชั้นดีมาก
- 3) ชั้นดี
- 4) ชั้นกลาง
- 5) ชั้นต้องปรับปรุง
- 6) ชั้นต้องปรับปรุงมาก

นักโทษเด็ดขาดที่เข้ามาใหม่ให้อยู่ในชั้นกลาง

การลดวันต้องโทษจำคุกเป็นการลดวันตามลำดับชั้นที่นักโทษเด็ดขาดได้รับ โดยนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพิจารณาลดวันต้องโทษ มี 2 กรณี

1) การลดวันต้องโทษจำคุกตาม มาตรา 52 (5) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า ให้ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกินห้าวัน แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อ

- นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนหรือ 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า หรือ

- ไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

2) การได้รับวันลดโทษจำคุกเมื่อออกไปทำงานสาธารณะ โดยให้ลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะหรือทำงานอื่นใด เพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำตามมาตรา 49 และอาจได้รับเงินรางวัลด้วยก็ได้ นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับอนุญาตให้ออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ จะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกให้เท่ากับจำนวนวันที่ออกไปทำงาน เช่น ออกไปทำงาน 1 วัน ก็จะได้รับวันลด 1 วัน

นักโทษเด็ดขาด อาจได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามชั้นและตามจำนวนวันตามข้อ 26⁷ ดังต่อไปนี้

- 1) ชั้นเยี่ยม เดือนละ 5 วัน

⁶ กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 2.

⁷ กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562.

2) ขึ้นดีมาก เดือนละ 4 วัน

3) ขึ้นดี เดือนละ 3 วัน

นักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดวินัยจะไม่ได้รับประโยชน์จากการสะสมวันลดวันต้องโทษจำคุกตามชั้นเฉพาะเดือนที่กระทำความผิดวินัย

ในการพิจารณาปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดจากการลดวันต้องโทษจำคุก นอกจากพิจารณาจากคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องนำเหตุปัจจัยในเรื่อง ระยะเวลาการคุมประพฤติ ความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมของผู้อุปการะในการควบคุมดูแลนักโทษเด็ดขาด ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขจนกว่าจะพ้นโทษ ผลกระทบด้านความปลอดภัยของสังคม มีพฤติกรรมในระหว่างถูกคุมขังจนน่าเชื่อได้ว่าได้กลับตนเป็นคนดี มาพิจารณาร่วมด้วย

4.2.2 กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินการในการลดวันต้องโทษ

เมื่อนักโทษเด็ดขาดคนใดเข้าคุณสมบัติที่จะได้ลดวันต้องโทษ จะได้รับการพิจารณาปล่อยตัว ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ คือ เป็นนักโทษเด็ดขาดตั้งแต่ชั้นดีขึ้นไป เหลือโทษจำคุกเท่ากับจำนวนวันที่ได้รับการสะสมลดวันต้องโทษจำคุกตามข้อ 26 และหากมีวันลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 52 (6) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ให้นำมารวมด้วย และต้องได้รับการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤติกรรมตามที่อธิบดีกำหนด มีผู้อุปการะผ่านการคัดเลือกจากคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุกประจำเรือนจำ ซึ่งมาจากผู้แทนของเรือนจำ และผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม คณะทำงานจะดำเนินการตรวจสอบบัญชีรายชื่อนักโทษเด็ดขาดซึ่งสมควรได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 52 (5) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วเสนอความเห็นต่ออธิบดี เมื่ออธิบดีได้รับความเห็นของคณะทำงานแล้ว ให้เสนอคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุกพิจารณาอนุมัติให้ปล่อยตัว อธิบดีอาจตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากลั่นกรองก่อนเสนอความเห็นก็ได้ โดยความเห็นของคณะอนุกรรมการให้เป็นที่สุด คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุก ประกอบด้วยผู้บริหาร และตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม รวมถึงหน่วยงานที่ดูแลด้านสังคมและสวัสดิภาพ คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุกมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ และอนุมัติปล่อยตัวลดวันต้องโทษจำคุกแก่นักโทษเด็ดขาด ส่งเพิกถอนการลดวันต้องโทษจำคุก กำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติ พิจารณาตรวจสอบว่านักโทษเด็ดขาดได้พยายามหรือได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรหรือได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขหรือไม่

4.3 กระบวนการและขั้นตอนการอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษ หรือการพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์แก่ผู้ต้องโทษที่คดีถึงที่สุดแล้ว ให้ได้รับการปล่อยตัวหรือลดโทษแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ตามพระราชอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งในรูปของการพระราชทานอภัยโทษ

เป็นรายบุคคลแก่ผู้ต้องโทษที่ได้ยื่นเรื่องราวทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นมา และในรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้เสนอ

4.3.1 กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่มีสิทธิได้รับการอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษมี 2 ประเภท ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล หรือคณะบุคคล พระราชทานอภัยโทษนี้ เป็นจะดำเนินการโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามการถวายคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ ตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มักจะมีขึ้นในวโรกาสมหามงคลต่าง ๆ เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น เนื่องในโอกาสพระราชพิธีกาญจนาภิเษก รัชมิ่งคล้ายภิเษก เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ในการได้รับพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดผู้ใดจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ จะถูกกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ตราขึ้นในแต่ละครั้ง การพระราชทานอภัยโทษมีหลัก 3 ประการ คือ

- เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ปล่อยตัว
- เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ลดโทษ และ
- เกณฑ์ไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

4.3.2 กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินการในการอภัยโทษ

วิธีและขั้นตอนการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป จะเป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร มีขั้นตอน ดังนี้

1) รัฐบาลมีนโยบายจะให้มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสสำคัญของบ้านเมืองหรือโอกาสสำคัญที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์

2) มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม สำนักพระราชเลขาธิการ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นกรรมการ และผู้แทนกรมราชทัณฑ์เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ รวมทั้งให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์

3) มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ อนุกรรมการ

ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านกฎหมาย และผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจในการยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษตามเจตนารมณ์ที่คณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษให้ความเห็นชอบแล้วนำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษ

4) กระทรวงยุติธรรมเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบรายละเอียด ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูล ฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยกรมราชทัณฑ์จะมีหนังสือสั่งการ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพระราชทานอภัยโทษให้เรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ทราบ และเตรียมการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการพระราชทานอภัยโทษ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากสภาพปัญหาและสถานการณ์ความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน กระทรวงยุติธรรมจึงขับเคลื่อนมาตรการลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยกำหนดมาตรการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดลดการจำกัดเสรีภาพและสิทธิของผู้ต้องขัง โดยกฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดในส่วนของมาตรการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่ถูกจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด โดยมีการแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาดซึ่งจะมีผลต่อจำนวนวันที่จะได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษ และภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการออกกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษ และได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 โดยระบุถึงการแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาด ข้อยกเว้นของนักโทษเด็ดขาดที่เข้าใหม่ที่ไม่ได้จัดให้อยู่ในชั้นกลาง การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาดกรณีปกติ การเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาดกรณีพิเศษ การแต่งตั้งนักโทษเด็ดขาดให้มีตำแหน่งหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ การลดวันต้องโทษจำคุกและการปล่อยตัว การฝึกวิชาชีพในสถานประกอบการนอกเรือนจำ การรับการศึกษาอบรมนอกเรือนจำ และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษต้องปฏิบัติ กรณีการอภัยโทษ จะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 179 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” และได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 มาตรา

259 – 267 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการพระราชทานอภัยโทษเฉพาะราย โดยหลักเกณฑ์การได้รับพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดจะมีรายละเอียดกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ตราขึ้นในแต่ละครั้ง ซึ่งมีหลักเกณฑ์อยู่ 3 ประการ คือ การได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ปล่อยตัว การได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ลดโทษ และการไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยมาตรการในการการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษนั้น เป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้มีการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา ซึ่งถือได้ว่าเป็นประโยชน์ที่ทางราชการให้แก่ นักโทษเด็ดขาด และมาตรการทั้งการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ผู้ท่หลงผิด กระทำความผิด ได้เห็นว่าสังคมให้ออกาสในการกลับตัวเป็นคนดีกลับเข้ามาสู่สังคมได้ เมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโอกาสนี้ก็จะทำให้รู้สึกว่าเขาเองไม่แปลกแยกจากสังคม การกระทำที่อาจจะนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำก็จะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากการได้รับการยอมรับจากสังคม

5.2 ข้อเสนอแนะ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่สามารถมีชีวิตที่ดี และกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้ โดยไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันความปลอดภัยของสังคมโดยรวม เพื่อให้มาตรการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษมีประสิทธิภาพเป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) มาตรการในการจัดชั้น และการเลื่อนชั้นนักโทษ

การจัดชั้นของนักโทษเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากการได้ประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นไปตามขั้นที่นักโทษเด็ดขาดคนนั้นได้รับอยู่ โดยนักโทษที่จะได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จะเป็นนักโทษที่อยู่ในชั้นกลางขึ้นไป ดังนั้น นอกจากการวางเงื่อนไขมาตรการในเรื่องการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการอภัยโทษ จะเป็นเรื่องที่สำคัญแล้ว มาตรการในการจัดชั้น และการเลื่อนชั้นนักโทษก็เป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการได้ประโยชน์อื่นๆ ตามมา เมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับการจัดชั้นเรียบร้อยแล้ว และอยู่ในชั้นที่จะได้รับการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ หรือการอภัยโทษ จะเข้าสู่กระบวนการตามประโยชน์ที่ตนได้รับ และการที่นักโทษเด็ดขาดสามารถที่จะได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษ จะเป็นแรงจูงใจหนึ่งให้นักโทษประพฤติปฏิบัติตัวที่ดีในระหว่างที่อยู่ในเรือนจำ

2) มาตรการภายหลังการปล่อยตัว

เมื่อนักโทษพ้นโทษออกมาก่อนที่จะครบกำหนดโทษ นอกจากจะมีมาตรการในการติดตาม ดูแล หรือมีการคุมประพฤติในระหว่างที่ได้รับการปล่อยตัวออกมาแล้ว ผู้พ้นโทษยังขาดการดูแลด้านอื่น เช่น การฝึกวิชาชีพ หรือการหาแหล่งงานหลังการพ้นโทษ เพราะผู้พ้นโทษหลายคนอาจประสบปัญหาในการประกอบอาชีพหลังการพ้นโทษ ดังนั้น หากมีกระบวนการดูแลให้ผู้พ้นโทษมีที่ปรึกษา มีเจ้าหน้าที่คอยดูแลเพื่อให้สามารถที่จะปรับตัวกับสังคมภายนอก

ได้เร็วขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำผิดที่สามารถมีชีวิตที่ดี และกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้ โดยไม่กระทำผิดซ้ำอีก ยังจะเป็นการป้องกันความปลอดภัยของสังคมโดยรวมอีกด้วย

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวัน
ต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562.
- กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลด
วันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2564.
- เว็บไซต์กรมราชทัณฑ์. “รายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์.” 2558, www.correct.go.th. สืบค้น
เมื่อ 14 มิถุนายน 2566.
- เว็บไซต์กรมราชทัณฑ์. “รายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์.” 2565, www.correct.go.th. สืบค้น
เมื่อ 14 มิถุนายน 2566.
- “Highest to lowest – Prison Population Total.” 2015.
<https://www.prisonstudies.org>, access May 1, 2022.
- “Why Norway's prison system is so successful.” 2014.
<https://www.businessinsider.com/why-norways-prison-system-is-so-successful-2014-12>, access May 1, 2022.

การประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจไทยด้วยความสัมพันธ์ของ
ระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้
Credit risk assessment of Thailand's State-Owned Enterprises
with the correlation of creditworthiness levels and debt
repayment capacity.

ปัทมา พักตร์ผ่อง*, ธนา สมพรเสริม**, ศักดิ์สิทธิ์ บุศยพลากร** และ
เรวัต ธรรมาภิรมย์***

สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ 10220

Patima Pakpong, Thana Sompornserm, Saksit Budsayaplakorn and
Rewat Thamma-Apiroam

Faculty of Economics, Kasetsart University, Bangkok 10220

Email: takqla@hotmail.com, fecotns@ku.ac.th, fecoret@ku.ac.th,
fecossb@ku.ac.th

Received: October 27, 2022

Revised: November 25, 2022

Accepted: November 30, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้มาใช้เป็นแนวทางในการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจ กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังกำกับดูแลให้กู้ต่อ จำนวน 20 แห่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2564 โดยดำเนินการวิจัยแบบผสมผสานอย่างเป็นลำดับขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประกอบกับการสัมภาษณ์จากหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และทดสอบสมมติฐานโดยการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก

การวิจัยนี้กำหนดตัวชี้วัดและค่าน้ำหนักจากค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดและค่าน้ำหนักที่หน่วยงานจัดระดับความน่าเชื่อถือใช้และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหาค่าสัมประสิทธิ์เพื่อ

* นิสิตคุุณบัณฑิต

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษา

*** รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษา

กำหนดค่าน้ำหนักความเสี่ยงของความเสี่ยงแต่ละด้านโดยการประยุกต์ใช้จากทฤษฎีฟังก์ชันการผลิตแบบ Cobb-Douglas ผลการศึกษาพบว่ารัฐวิสาหกิจสามารถนำผลของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต (Credit score: CS) ที่ประกอบด้วยความเสี่ยงด้านธุรกิจ (ร้อยละ 40) ความเสี่ยงด้านการเงิน (ร้อยละ 40) และความเสี่ยงด้านมหภาค (ร้อยละ 20) และความสามารถในการชำระหนี้ที่วัดจากตัวแปรสัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Service Coverage Ratio: DSCR) ซึ่งได้ระดับค่าความเป็นไปได้ (Probability) เท่ากับ 0.0000 แสดงถึงค่า CS และ DSCR มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ค่าสหสัมพันธ์ (Coefficient) เท่ากับ -0.290665 ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองตัวแปรมีความสัมพันธ์กันมากและมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม และค่าความผันแปรของตัวแปรตอบสนอง (R-Squared) เท่ากับ 0.526985 ซึ่งแสดงถึงตัวแปรอิสระที่ใช้ในงานวิจัยสามารถอธิบายความผันแปรของค่าตัวแปรตามที่กระจายรอบค่าเฉลี่ยได้ปานกลาง ทั้งนี้ผลการวิจัยสามารถสะท้อนถึงความเป็นไปได้ของโอกาสผิดนัดชำระหนี้ (Probability of Default: PD) ของรัฐวิสาหกิจและนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตได้

ผลจากการวิจัยนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตทั้งที่เกิดจากปัจจัยภายในและภายนอก ความเสี่ยงในการค้าประกันและการให้กู้ต่อสามารถใช้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์ ระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการค้าประกันและการให้กู้ต่อ รวมถึงสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัยและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: รัฐวิสาหกิจ, คะแนนทางเครดิต, ระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต, การประเมินความเสี่ยงทางเครดิต

Abstract

The purposes of this research were to apply the results of the study of the relationship of creditworthiness levels and debt repayment capacity to credit risk assessment of Thailand's state-owned enterprise (SOEs). The demographics were used Thailand's SOEs that incurred debts recovered from Thailand's Ministry of Finance (MOF) guaranties and on-lending loans from MOF in 2010-2021. This research was conducted a sequence of integrated research to collect quantitative and qualitative data accompanied by interviews with agencies involved in the credibility of SOEs. The statistics used to analyze data including percentages, averages and hypotheses tested by Logistic regression analysis (LOGIT).

This research determines indicators and weight values from the average of the Credit Rating Agency's indicators and weight values, related research and finds coefficients to determine risk's weight value of each side of the risk by application from the Production function's Cobb-Douglas. The results showed that indicators and weights to obtain creditworthiness levels include 1) Business risk (40%) 2) Financial risk (40%) and 3) Macro risk (20%). The debt repayment capacity measured by the Debt Service Coverage Ratio (DSCR). The results of the correlation findings showed that a probability level of CS and DSCR is 0.0000 indicates that are statistically significantly related. The coefficient value is -0.290665, which represents the relationship between two variables are very interrelated and correlated in opposite directions. The variable of the response variable (R-Squared) is 0.526985, which represents an independent variable. The research can explain variations in variable values as they are distributed around the mean and reflects the possibility of default (PD) of SOEs to apply credit risk management.

The results of this research can be applied as a credit risk assessment tool both of internal-external factors and risk of guarantees debt and on-lending debt. Also, can be used as a policy recommendation and guideline for improving guidelines, regulations and laws relating to the determination of rates, fees, guarantees and on-lending as well as being able to serve as a guideline for the development and efficiency of the operation of SOEs to more modern and concrete.

Keywords: **Keyword:** State-Owned Enterprise, Credit Scoring, Creditworthiness level, Credit Risk Management

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะคงค้างจำนวน 933.7 หมื่นล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.3 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) โดยเป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SOEs) และหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialize Financial Institution: SFIs) จำนวน 1,126.6 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.06 ของหนี้สาธารณะคงค้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจเป็นภาคส่วนสำคัญในบริบทการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ เนื่องด้วยรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญและเป็นเครื่องมือในการบริหารและพัฒนาประเทศ¹ อีกทั้งรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น ดำเนินธุรกิจแทนรัฐบาลด้านบริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ระดมทุนและบริหารหนี้รัฐวิสาหกิจผ่านการค้ำประกันและการให้กู้ต่อตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551² จำนวนประมาณ 20 แห่งต่อปี วงเงินประมาณ 28 หมื่นล้านบาทต่อปี สบน. จึงได้เริ่มประเมินระดับความน่าเชื่อถือของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินภาครัฐตามประกาศสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินระดับความน่าเชื่อถือของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินภาครัฐ³ โดยใช้วิธีการให้คะแนนทางเครดิต (Credit scoring) เพื่อประเมินระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต (Creditworthiness level) และนำผลการจัดระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตไปกำหนดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกัน/การให้กู้ต่อจากรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551⁴ และกฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551⁵

¹ กัญญาณัฐ เสียงใหม่, การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจไทยกรณีศึกษาองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์องค์การเบตเตอร์และองค์การฟอกหนัง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), 11.

² สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2551), 3.

³ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, ประกาศสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินระดับความน่าเชื่อถือของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินภาครัฐ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2551), 2.

⁴ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, กฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2551), 6.

⁵ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, กฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2551), 3.

จากความสำคัญดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้กำหนดตัวชี้วัดและค่าน้ำหนักจากค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดและค่าน้ำหนักที่หน่วยงานจัดระดับความน่าเชื่อถือใช้และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหาค่าสัมประสิทธิ์เพื่อกำหนดค่าน้ำหนักความเสี่ยงของความเสี่ยงแต่ละด้านโดยการประยุกต์ใช้จากทฤษฎีฟังก์ชันการผลิตแบบ Cobb-Douglas⁶ เพื่อนำตัวชี้วัดและค่าน้ำหนักของความเสี่ยงด้านต่าง ๆ มาศึกษาถึงแนวทางการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจไทยด้วยความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่วัดจากอัตราส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (DSCR)⁷ โดยการพัฒนาคำชี้วัดและน้ำหนักการให้คะแนนทางเครดิตเพื่อให้ได้ระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตที่มีประโยชน์ในการใช้สร้างแบบจำลองและใช้อธิบายความเสี่ยงทางเครดิตได้อย่างชัดเจน⁸ เนื่องจากการให้คะแนนทางเครดิตที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดความเสี่ยงขององค์กรได้⁹ และเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการประเมินสินเชื่อและการประเมินความเสี่ยงทางเครดิต (Credit risks) ของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน¹⁰ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงด้านธุรกิจและการเงินล้วนส่งผลต่อความน่าเชื่อถือขององค์กร¹¹ การให้คะแนนทางเครดิตยังเป็นหนึ่งในปัจจัยและกระบวนการสำคัญในการจัดประเภทลูกค้าและคุณภาพสินเชื่อเพื่อประเมินความเสี่ยงทางเครดิตในปัจจุบันและอนาคตที่ส่งผลต่อสถานะการแข่งขันและความอยู่รอดขององค์กร¹² ดังนั้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางเครดิตร่วมกับความสามารถในการชำระหนี้สามารถช่วยประเมินถึงความเสี่ยงของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อที่อาจมีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ อันจะส่งผลกระทบต่อและสะท้อนถึงหนี้สาธารณะในภาพรวมของประเทศ รวมถึงผลของการศึกษาสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารหนี้สาธารณะและการบริหารประสิทธิภาพขององค์กร รวมถึงใช้เป็นแนวทางการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศในภาพรวมต่อไป

⁶ เปรมจิต เสาวคนธ์ และปัทมา โกเมนทร์จรัส, *การวิเคราะห์ฟังก์ชันการผลิตเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2546), 11.

⁷ Setiawan, A., D. "The effect of financial leverage on debt repayment capacity: Evidence from listed shipping company in Indonesia," *Hasanuddin Economics and Business review* (October, 2018): 113-122.

⁸ Moudud, A., and Carling, K. "Review of the literature on credit risk modeling: Development of the past 10 years" *Banks and Bank Systems Journal* (October 7, 2010): 47-60.

⁹ World Bank, *Contingent Liabilities Risk Management: A Credit Risk Analysis Framework for Sovereign Guarantees and On-Lending (Country Experiences from Colombia, Indonesia, Sweden and Turkey : Policy Research Working Paper* (Washington, DC: World Bank, 2016), 45.

¹⁰ Dominic Joseph, "Predicting credit default probabilities using Bayesian Statistics and Monte-Carlo Simulations," (Master's thesis, Cornell University, 2021), 1-21.

¹¹ Wharton Financial Institution, *Deposit Insurance and Risk Management: How Much? How Safe? Who Pays?*, : *Working Paper* (Pennsylvania : The University of Pennsylvania, 2002), 36.

¹² Abdou, H. and Pointon, J., "Credit scoring, statistical techniques and evaluation criteria: review of the literature. Intelligent System in Accounting." *Journal of Finance & Management* (April, 2011): 59-88.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 หาความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจไทย

1.2.2 ศึกษาแนวทางการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจไทยด้วยความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

1.3 ทฤษฎี และสมมติฐานการวิจัย

1.3.1 ทฤษฎี

การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางเครดิตใช้กรอบในการวิเคราะห์จากทฤษฎีการประเมินคุณภาพการขอสินเชื่อ (Five credit quality assessment: 5'C)¹³ ของ TerraBKK โดยกำหนดปัจจัยในการวิเคราะห์ออกเป็น 5 ด้านหลัก ดังนี้

1) ความสามารถในการทำกำไร (Capacity) เป็นความสามารถในการสร้างกระแสเงินสด (Cash flow) เพื่อชำระคืนของลูกหนี้ ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางเครดิต

2) เงินทุน (Capital) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่มีความสามารถในการสร้างกระแสเงินสดเพียงพอต่อการชำระหนี้ การประเมินจะต้องพิจารณาถึงความเพียงพอของสินทรัพย์ของลูกหนี้ต่อการชำระหนี้

3) สภาพการแข่งขัน (Condition) เป็นการวิเคราะห์สภาพการแข่งขันภายในอุตสาหกรรมที่ลูกหนี้ดำเนินการอยู่ หากอุตสาหกรรมมีการแข่งขันสูงจะส่งผลให้ความสามารถในการชำระคืนหนี้ของลูกหนี้ลดลง

4) ลักษณะของลูกหนี้ (Character) เป็นการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของลูกหนี้ที่มีผลต่อความตั้งใจในการชำระคืนและโอกาสที่ลูกหนี้จะปฏิเสธการชำระคืน ซึ่งอาจรวมถึงการศึกษาประวัติในการชำระหนี้ในอดีตของลูกหนี้อีกด้วย

5) หลักประกัน (Collateral) ในกรณีที่ลูกหนี้มีความเสี่ยงทางเครดิตสูงการประเมินสามารถวิเคราะห์มูลค่าและสภาพคล่องของหลักประกันว่าสามารถชดเชยความเสี่ยงทางเครดิตได้หรือไม่

1.3.2 สมมติฐานการวิจัย

ระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และนำไปใช้ในการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹³ เกศินี ขาญชัยกรรม และนนนภัส แก้วพลอย, *การศึกษาแนวทางการควบคุมปัญหา NPLs ธุรกิจก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2562), 16.

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจไทยที่กระทรวงการคลังกำกับและให้กู้ต่อ และจัดระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต จำนวน 20 แห่ง ในช่วงระยะเวลา 12 ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 - 2564

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจไทยด้วยความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ ผู้วิจัยมีการดำเนินการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed method research) อย่างเป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้

1.5.1 ประชากร/กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังกำกับและให้กู้ต่อ และจัดระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต จำนวน 20 แห่ง ในช่วงระยะเวลา 12 ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 - 2564

1.5.2 การสร้างเครื่องมือ

สำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคทางสถิติ และสำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ได้ใช้การสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาและทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาพัฒนาตัวชี้วัดและน้ำหนักของความเสี่ยงด้านธุรกิจ ความเสี่ยงด้านการเงิน และความเสี่ยงด้านมหภาค¹⁴ เพื่อให้ได้มาซึ่งระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต (Creditworthiness level) และสำหรับข้อมูลความสามารถในการชำระหนี้ผู้วิจัยใช้สัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Service Coverage Ratio: DSCR) เป็นตัวแปรในการวัดถึงความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจหรือความสามารถในการหารายได้เทียบกับภาระหนี้ของกิจการนับแต่มีการก่อหนี้¹⁵ ซึ่งในมิติการก่อหนี้จะพิจารณาจากความสามารถในการทำกำไรจากการดำเนินงานของหน่วยงานซึ่งเป็นกำไรก่อนหักดอกเบี้ย ภาษี ค่าเสื่อมราคา และค่าตัดจำหน่าย หรือที่เรียกว่า EBITDA (Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization) รวมกับภาระเงินต้นและดอกเบี้ยของหน่วยงานที่รัฐบาลรับภาระ แล้วหารด้วยภาระหนี้ของหน่วยงานที่ครบกำหนดในปีนั้น ๆ ดังนั้น DSCR จึงมีสูตรในการคำนวณ ดังนี้

$$DSCR = \frac{(EBITDA + \text{ภาระเงินต้นและดอกเบี้ยที่รัฐบาลรับภาระ})}{\text{ภาระเงินหนี้ที่ครบกำหนดในปีนั้น ๆ}}$$

¹⁴ Sulisty, B., Darmayana, R.A., Mohammad, M. and Ibrahim, R, "Article Key Performance Indicators of Indonesia State-Owned Enterprise - a Model Using BSC and MBPE." *International Journal of Integrated Engineering* (April, 2020): 1-7.

¹⁵ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, *ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2561), 7.

1.5.3 การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ

การทดสอบความถูกต้องเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) โดยการนำข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และความเกี่ยวข้องกับงานวิจัย เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ความชัดเจนและตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้วิจัยนำข้อมูลระดับความน่าเชื่อถือและสัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลกิจจำนวน 20 แห่ง ๆ ละ 12 ปี ที่ใช้ในการศึกษาไปจัดเรียงข้อมูลในลักษณะภาคตัดขวางร่วมกับข้อมูลอนุกรมเวลา (Pooled Cross-Section and Time Series Data) ทั้งในรูปแบบค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) รวมถึงใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Model) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมมาจากกลุ่มประชากรเพื่อทดสอบและอธิบายค่าข้อมูลและผลการวิจัย

1.5.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) ขั้นตอนที่ 1: การสัมภาษณ์บุคลากร ผู้บริหารของ สบн. รัฐบาลกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้คะแนนความเสี่ยงทางเครดิต และศึกษาแนวทาง รูปแบบหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดและค่าน้ำหนักการให้คะแนนทางเครดิตจากหน่วยงานจัดระดับความน่าเชื่อถือชั้นนำ เช่น สบн., TRIS, S&P, Moody's และ Fitch Ratings รวมถึงทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพัฒนาตัวชี้วัดและน้ำหนักสำหรับการให้คะแนนทางเครดิต (Credit scoring) ขึ้นสุดท้าย

2) ขั้นตอนที่ 2: จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป Microsoft Word, Excel และโปรแกรมทางสถิติและทางเศรษฐศาสตร์โดยใช้โปรแกรมสถิติสำเร็จรูป e-View

1.5.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) วิเคราะห์ข้อมูลสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics data) ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยใช้วิธีสถิติ Percentile ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) และค่าเฉลี่ย (Mean) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นตัวชี้วัดและน้ำหนักให้ระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตสุดท้าย (Final credit scoring)

2) วิเคราะห์ข้อมูลสถิติเชิงอนุมาน (Inferential statistics data) ค่าความสามารถในการชำระหนี้ (DSCR) ของแต่ละรัฐบาลกิจ ซึ่งหากค่า DSCR มากกว่าหรือเท่ากับ 1.0 เท่า จะกำหนดให้มีค่าเท่ากับ 0 ในทางตรงกันข้ามหากค่า DSCR น้อยกว่า 1.0 เท่า จะกำหนดให้มีค่าเท่ากับ 1

3) วิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตกับความสามารถในการชำระหนี้โดยการทดสอบค่าความเป็นไปได้ของโอกาสผิดนัดชำระหนี้ (Probability of Default: PD) ด้วยแบบจำลองโลจิสต์ (Logistic regression analysis: LOGIT)¹⁶

¹⁶ พงษ์สรรค์ สุธิไชยศรี, สถิติขั้นสูงเพื่อการวิจัยเชิงปริมาณทางสังคมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซีเอ็ด, 2563), 340.

ที่ส่งผลต่อความน่าจะเป็นในการผิดนัดชำระหนี้¹⁷ ของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยการวิเคราะห์ LOGIT เหมาะสำหรับการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรตามที่มีลักษณะเป็นตัวแปรแบบทวิภาค (Dichotomous Variable) ซึ่งตัวแปรเป็นไปได้เพียง 2 ค่า ได้แก่ 0 และ 1¹⁸ โดยใช้ตัวแปรอิสระคือ ความเสี่ยงด้านธุรกิจ (40%) ความเสี่ยงด้านการเงิน (40%) และความเสี่ยงด้านมหภาค (20%) ในการวิเคราะห์ โดยมีฟังก์ชันความสัมพันธ์ ดังนี้

$$\text{Pr}(\hat{Y}_i) = \frac{e^{(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3)}}{1 + e^{(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3)}}$$

โดยที่ $\text{Pr}(\hat{Y}_i)$ คือ ความน่าจะเป็นในการผิดนัดชำระหนี้

β_0 คือ ค่าคงที่

β_1 คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรความเสี่ยงด้านธุรกิจ

X_1 คือ ค่าน้ำหนักของความเสี่ยงด้านธุรกิจ

β_2 คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรความเสี่ยงด้านการเงิน

X_2 คือ ค่าน้ำหนักของความเสี่ยงด้านการเงิน

β_3 คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรความเสี่ยงด้านมหภาค

X_3 คือ ค่าน้ำหนักของความเสี่ยงด้านมหภาค

e คือ Natural logarithms

การใช้แบบจำลอง LOGIT สามารถวิเคราะห์ถึงความสามารถในการชำระหนี้ และประมาณค่า PD และตัวแปรสำคัญที่กำหนดค่า PD รวมทั้งแนวโน้มการผิดนัดชำระหนี้ของ แต่ละรัฐวิสาหกิจได้ โดยเมื่อวิเคราะห์สมการถดถอยโดยใช้แบบจำลอง LOGIT พบว่า $\hat{Y}_i = 1$ หมายถึงรัฐวิสาหกิจมีโอกาสในการผิดนัดชำระหนี้สูง และ $\hat{Y}_i = 0$ หมายถึงรัฐวิสาหกิจมีโอกาสในการผิดนัดชำระหนี้ต่ำ

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 การประเมินความเสี่ยงจากความสัมพันธ์ของการจัดระดับความน่าเชื่อถือ และความสามารถในการชำระหนี้สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม และสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการค้าประกันและการให้กู้ต่อเพื่อลดความเสี่ยงทางเครดิตจากรัฐวิสาหกิจ

¹⁷ สงกรานต์ สมบุญ, ระบบการให้คะแนนเครดิตสำหรับการบริหารความเสี่ยงในพอร์ตสินเชื่อเพื่อการเกษตรของตลาดการเงินไทยชนบท, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2564), 24.

¹⁸ ปราณิศ ชมทรัพย์, ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อประกันชีวิตควบการลงทุนของผู้บริโภคในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2564), 191.

1.6.2 การประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจสามารถแสดงระดับความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง อันเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงการอนุมัติการค้ำประกันและการให้กู้ต่อ

1.6.3 เสริมสร้างความชัดเจนและความสมดุลระหว่างความสามารถในการชำระหนี้และการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล รวมถึงการให้บริการสาธารณะ (Public service) อันจะมีส่วนช่วยในการลดภาระความเสี่ยงทางเครดิตที่กระทรวงการคลังรับภาระ รวมถึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและพร้อมรับการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากยิ่งขึ้น

2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการวิจัยที่ได้จากวิเคราะห์ข้อมูลจากความเสี่ยงด้านธุรกิจ ด้านการเงินและด้านมหภาค เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตสุดท้าย (Final Credit Score: FCS) และสัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (DSCR) ของรัฐวิสาหกิจ 20 แห่ง ในช่วงระยะเวลา 12 ปี (พ.ศ. 2553 - 2564) ได้ผล FCS และ DSCR ดังตารางที่ 1 - ตารางที่ 3

ตารางที่ 1 ผลการจัดระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตสุดท้าย (FCS) และสัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (DSCR) ของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 - 2556

รัฐวิสาหกิจ	2553		2554		2555		2556	
	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR
1	57.3	1.0	.566	1.0	69.3	3.6	59.3	1.6
2	47.8	0.0	53.8	1.1	47.9	1.7	46.3	2.1
3	42.7	-0.0	46.2	0.0	41.6	-0.3	50.0	0.9
4	49.0	0.0	53.8	1.0	52.4	2.7	54.1	1.5
5	59.5	3.3	59.3	3.1	59.7	2.6	55.9	1.3
6	54.9	2.6	54.1	2.8	49.4	1.8	52.8	3.3
7	45.2	0.3	45.2	-0.9	43.7	0.0	41.7	0.5
8	45.0	0.1	45.0	-1.1	45.3	0.2	46.7	0.3
9	53.9	1.4	57.1	1.3	56.3	1.3	51.3	1.1
10	69.3	8.0	69.6	8.0	67.5	8.1	71.5	8.8
11	69.7	6.2	69.2	7.3	67.5	7.1	68.8	6.8
12	93.9	3.8	97.1	3.6	95.5	2.5	87.7	3.0

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รัฐวิสาหกิจ	2553		2554		2555		2556	
	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR
13	49.5	2.8	49.9	0.2	47.7	0.3	54.1	1.0
14	54.8	12.8	52.0	22.2	63.9	33.3	63.4	22.3
15	68.1	38.4	80.1	40.1	80.7	38.2	83.8	40.1
16	64.8	4.2	66.3	2.1	64.2	2.1	60.7	5.3
17	49.3	74.2	49.1	86.1	47.5	91.2	49.8	82.5
18	69.3	88.3	59.9	88.3	59.9	65.7	55.0	40.3
19	59.1	165.0	59.0	159.8	59.2	158.2	58.3	165.0
20	54.0	114.5	54.7	114.5	53.9	98.9	54.3	115.2

ตารางที่ 2 ผลการจัดระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตสุดท้าย (FCS) และสัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (DSCR) ของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2560

รัฐวิสาหกิจ	2557		2558		2559		2560	
	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR
1	54.7	1.1	45.8	-2.9	46.0	-2.3	49.3	-0.0
2	46.2	-0.0	48.2	-0.0	48.4	-0.1	48.3	-0.0
3	49.7	0.7	49.0	1.0	43.3	0.7	43.1	-0.0
4	54.8	0.2	54.7	0.2	54.2	0.2	52.5	0.2
5	68.7	3.1	68.8	2.2	66.1	1.1	67.6	2.2
6	57.4	3.4	55.6	0.8	55.6	0.6	57.6	0.9
7	42.3	0.2	35.2	-0.1	41.7	-0.2	41.6	0.0
8	46.3	0.3	36.2	-0.1	42.2	0.2	41.9	0.2
9	46.1	0.9	40.8	0.8	40.6	0.9	40.0	0.8
10	80.1	9.0	81.6	8.0	83.6	8.0	69.8	5.6
11	84.6	7.5	84.8	6.9	82.0	5.2	82.3	4.3
12	97.3	3.6	96.3	2.9	96.7	2.2	88.5	2.6

ตารางที่ 2 (ต่อ)

รัฐวิสาหกิจ	2557		2558		2559		2560	
	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR
13	55.0	0.7	54.0	0.4	54.5	0.3	54.7	0.2
14	68.2	23.3	68.3	55.7	67.1	63.7	67.1	25.4
15	82.7	45.7	84.7	51.3	84.6	40.1	84.7	45.7
16	81.1	3.9	81.4	4.9	83.1	3.0	69.3	3.9
17	48.8	49.0	49.0	86.1	47.5	91.2	49.8	82.5
18	59.2	59.3	59.3	88.3	59.9	65.7	55.0	40.3
19	58.2	59.8	59.8	159.8	59.2	158.2	58.3	165.0
20	54.0	114.5	54.7	114.5	53.9	98.9	54.3	115.2

ตารางที่ 3 ผลการจัดระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตสุดท้าย (FCS) และสัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (DSCR) ของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 – 2564

รัฐวิสาหกิจ	2561		2562		2563		2564	
	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR
1	53.8	0.5	54.1	-0.0	53.8	0.7	56.8	0.1
2	48.3	0.1	48.6	-0.04	42.6	-1.3	40.4	-1.3
3	43.2	-0.0	45.0	-0.0	44.8	-0.0	44.4	-0.4
4	54.7	0.1	59.9	1.0	59.9	1.2	58.1	0.9
5	65.8	2.7	64.6	1.2	65.7	1.3	67.2	1.3
6	57.2	0.6	60.4	0.4	56.2	0.7	56.0	0.5
7	41.8	-0.1	41.9	-0.2	41.8	-0.3	40.1	-0.2
8	40.5	0.3	41.6	0.3	41.4	0.1	40.9	-0.2
9	40.1	0.5	41.2	0.2	33.2	-1.0	35.2	-1.0
10	69.9	3.3	67.7	5.9	74.6	6.2	84.2	3.2
11	84.3	3.7	84.7	4.4	65.8	4.7	68.2	3.8
12	84.9	2.3	84.3	2.7	78.8	1.5	85.0	3.6

ตารางที่ 3 (ต่อ)

รัฐวิสาหกิจ	2561		2562		2563		2564	
	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR	FCS	DSCR
13	57.6	0.3	59.1	0.5	58.9	0.5	58.9	0.4
14	68.5	7.4	66.9	9.4	84.2	25.0	84.8	11.8
15	84.7	98.9	84.4	106.1	83.3	87.9	85.0	49.5
16	67.8	1.9	68.3	1.7	69.1	1.5	69.1	1.6
17	53.6	60.8	54.7	53.2	54.3	46.0	54.9	43.2
18	59.8	68.3	58.7	31.0	69.9	72.4	69.5	65.5
19	59.5	169.2	59.2	162.2	57.3	165.5	57.6	153.9
20	69.9	109.8	69.8	111.9	68.5	102.3	69.8	102.3

จากตารางที่ 1 - ตารางที่ 3 เป็นการเรียงข้อมูลแบบภาคตัดขวางร่วมกับข้อมูลอนุกรมเวลา (Pooled Cross-Section and Time Series Data) โดยมีจำนวนข้อมูล 240 ชุด สำหรับค่า FCS ของรัฐวิสาหกิจทั้ง 20 แห่ง จะมีค่าตั้งแต่ 0.00 - 100.00 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนรวมของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตจากร้อยละ 100 ที่มีที่มาจากตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธุรกิจที่ถ่วงน้ำหนักไว้ที่ร้อยละ 40 ตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านการเงินที่ถ่วงน้ำหนักไว้ที่ร้อยละ 40 และตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านมหภาคที่ถ่วงน้ำหนักไว้ที่ร้อยละ 20 ทั้งนี้ สำหรับค่า DSCR ที่ได้จากการคำนวณ ผู้วิจัยใช้วิธีการแทน DSCR ที่มีค่าน้อยกว่า 1.00 เท่า ด้วยค่า “1” และแทน DSCR ที่มีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 1.00 ด้วยค่า “0” เพื่อนำมาทดสอบหาความสัมพันธ์ของ FCS และ DSCR ด้วยแบบจำลอง LOGIT ในโปรแกรมทางสถิติ e-View โดยจะพิจารณาความสัมพันธ์ของ FCS และ DSCR จากค่าความน่าจะเป็น (Probability) ในระดับความเชื่อมั่นที่ 0.05 ค่าสหสัมพันธ์ (Coefficient) และค่าความผันแปรของตัวแปรตอบสนอง (R-Squared)

2.2 ผลการวิจัยจากการทดสอบความสัมพันธ์ของ FCS และ DSCR ด้วยแบบจำลอง LOGIT เพื่อประมาณค่าความน่าจะเป็นในการผิดนัดชำระหนี้ (PD) ดังตารางที่ 4 แสดงถึงผลการทดสอบความสัมพันธ์ของ FCS และ DSCR ด้วยแบบจำลอง LOGIT ในโปรแกรมทางสถิติ e-View ดังนี้

ตารางที่ 4 ผลการทดสอบความสัมพันธ์ของ FCS และ DSCR ด้วยแบบจำลอง LOGIT

Dependent Variable :PD				
Method :ML- Binary Logit (Newton-Raphson/ Marquardt steps)				
Sample :1 240				
Included observations :240				
Convergence achieved after 7 iterations				
Coefficient covariance computed using observed Hessian				
Variable	Coefficient	Std .Error	z-Statistic	Prob.
C	14.99674	2.141577	7.002663	0.0000
TOTAL-CREDITSCORE	-0.290665	0.040916	-7.104013	0.0000
McFadden R-squared	0.526985	Mean dependent var		0.341667
S.D .dependent var	0.475260	S.E .of regression		0.317611
Akaike info criterion	0.624145	Sum squared resid		24.00862
Schwarz criterion	0.653151	Log likelihood		-72.89743
Hannan-Quinn criter.	0.635832	Deviance		145.7949
Restr. deviance	308.2247	Restr. log likelihood		-154.1123
LR statistic	162.4298	Avg. log likelihood		-0.303739
Prob (LR Statistic)	0.000000			
Obs with Dep=0	158	Total obs		240
Obs with Dep=1	82			

จากตารางที่ 4 เป็นผลทางสถิติจากการทดสอบแบบจำลอง LOGIT ในโปรแกรมทางสถิติ e-View เวอร์ชัน 10.0 โดยผลการทดสอบความสัมพันธ์ของ Credit scoring และ DSCR ด้วยแบบจำลอง LOGIT พบว่า ระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตมีความสัมพันธ์กับ DSCR อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (Prob. = 0.0000) ค่าสหสัมพันธ์ (Coefficient = -0.290665) ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองตัวแปรมีความสัมพันธ์กันมาก และมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม และค่าความผันแปรของตัวแปรตอบสนอง (R-Squared = 0.526985) ซึ่งแสดงถึงตัวแปรอิสระที่ใช้ในงานวิจัยสามารถอธิบายความผันแปรของค่าตัวแปรตามที่กระจายรอบค่าเฉลี่ยได้ปานกลาง

โดยเมื่อตัวแปรระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตมีค่าเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ความน่าจะเป็นในการผิดนัดชำระหนี้ลดลง ในทางตรงกันข้ามหากระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตมีค่าลดลงจะส่งผลให้ความน่าจะเป็นในการผิดนัดชำระหนี้สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีทางการเงินที่หาก

ระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตสูงจะมีความเสี่ยงทางเครดิตและค่า PD ต่ำ แต่หากระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตต่ำจะมีความเสี่ยงทางเครดิตและค่า PD สูง

2.3 ผลการหาความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือและความสามารถในการชำระหนี้สามารถใช้ประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากเป็นไปตามวิธีการทางสถิติที่มีความถูกต้องและเหมาะสม อีกทั้งผลการประเมินสะท้อนถึงความเสี่ยงที่กระทรวงการคลังต้องรับภาระอย่างแท้จริง และสามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงหลักเกณฑ์และระเบียบในการประเมินระดับความน่าเชื่อถือ เพื่อสร้างกรอบวินัยทางการคลัง ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางการเงิน และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปและอภิปราย

งานวิจัยนี้สามารถอภิปรายสมมติฐานได้ว่าระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และนำไปใช้ในการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต (Credit scoring) และสัดส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (DSCR) มีความสัมพันธ์ต่อกันในทิศทางตรงกันข้ามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาตัวชี้วัดและน้ำหนักของความเสี่ยงทางเครดิตทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความเสี่ยงด้านธุรกิจ 2) ความเสี่ยงด้านการเงิน และ 3) ความเสี่ยงด้านมหภาค มีความเหมาะสมและสามารถวิเคราะห์ได้ถึงระดับความน่าเชื่อถือของรัฐวิสาหกิจได้ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการผิมนัดชำระหนี้ และแนวโน้มของการผิมนัดชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในอนาคตได้ เนื่องจากค่า PD ที่ได้สะท้อนถึงลักษณะหนี้ของรัฐวิสาหกิจได้อีกด้วยว่าเป็นหนี้ชั้นดี (Prime) หนี้ด้อยคุณภาพ (Sub Prime) หนี้สงสัยจะสูญ (Doubtful) หรือหนี้สูญ (Loss)¹⁹ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางเครดิตของในงานของ Phutthari, A., Rucharoenpompanich, C., Bumrungchowkasem, P. & Devahastin, C., (2018). โดยตัวชี้วัดและน้ำหนักที่มีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้/ความเป็นไปได้ในการผิมนัดชำระหนี้มากที่สุดคือ ความเสี่ยงด้านธุรกิจ (40%) ดังนั้น การดำเนินงาน บริหารจัดการองค์กร และการประเมินความเสี่ยงทางธุรกิจที่มีประสิทธิภาพจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงทางเครดิตน้อย รองลงมาคือความเสี่ยงด้านการเงิน (40%) ซึ่งโครงสร้างทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญมากในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางเครดิตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และอันดับสุดท้ายคือความเสี่ยงด้านมหภาค (20%) ซึ่งอาจเนื่องจากเป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวกับปัจจัยภายนอกมากกว่าปัจจัย

¹⁹ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561.

ภายในรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งมีค่าน้ำหนักน้อยกว่าความเสี่ยงด้านธุรกิจและความเสี่ยงด้านการเงิน ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านมหภาคมีประโยชน์ในการใช้บริหารความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจให้รองรับข้อมูลระดับมหภาคและการเกิดวิกฤติต่าง ๆ ในระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวชี้วัดกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium-Term Debt Management Strategy: MTDS)²⁰

3.2 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

3.2.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากค่าความเป็นได้ในการผิณฑ์ชำระหนี้ (PD) ที่สะท้อนมาจากระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ในการรับรู้ถึงระดับความเสี่ยงทางเครดิตที่กระทรวงการคลังจะให้การค้ำประกันและให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นภาระซ่อนเร้น (Contingent Liabilities) ทั้งหนี้สินที่ชัดเจนและหนี้สินแฝง (Explicit/Implicit Liabilities) ซึ่งภาระหนี้ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังและจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ของประเทศในอนาคต ดังนั้น การรับรู้ถึงความน่าจะเป็นในการผิณฑ์ชำระหนี้ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดความผันผวนของภาระหนี้และความเสี่ยงทางการคลัง รวมถึงสามารถใช้กำหนดแนวทางและมาตรการประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของกระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจแยกเป็นรายสาขาหรือรายหน่วยงานเพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในทุกมิติต่อไป

2) สามารถนำตัวชี้วัดและค่าน้ำหนัก รวมถึงวิธีการหาความสัมพันธ์ของระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตและความสามารถในการชำระหนี้ไปพัฒนาและประยุกต์ใช้ในการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินระดับความน่าเชื่อถือของรัฐวิสาหกิจในอนาคต

3.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ในการที่หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติเงินกู้ การค้ำประกันการก่อหนี้ และ/หรือการให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ หน่วยงานภาครัฐควรนำระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตมาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาอนุมัติและใช้กำหนดเป็นมาตรการหรือแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางเครดิต การเงิน และการบริหารองค์กรของรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากหากรัฐวิสาหกิจยังได้รับการอนุมัติเงินกู้ การค้ำประกันและกู้ต่อได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ได้นำถึงระดับความน่าเชื่อถือทางเครดิต ความเสี่ยงทางเครดิต และความสามารถในการชำระหนี้ของหน่วยงานตนเองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อาจส่งผลให้รัฐวิสาหกิจนั้นก่อหนี้ บริหารหนี้ ชำระหนี้ รวมถึงดำเนินงานโครงการ/แผนงานที่ใช้เงินกู้โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น (Moral Hazard) ทั้งด้านธุรกิจ ด้านการเงิน และด้านมหภาคที่ล้วนเป็นผลมาจากสถานการณ์ วิกฤติหรือปัจจัยในระดับหน่วยงาน อุตสาหกรรม ประเทศ

²⁰ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, *ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561*.

และโลก ประกอบกับหากยังการบังคับใช้ข้อกำหนดหรือมาตรการที่เข้มงวดเพื่อการบริหารความเสี่ยงทางเครดิตของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีรัฐวิสาหกิจที่มีความเสี่ยงทางเครดิตสูง-สูงมาก หรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสี่ยงทางเครดิตและโอกาสในการผิวนัดชำระหนี้สูงทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นก่อหนี้เพิ่มสูงขึ้นและก่อหนี้อย่างต่อเนื่องอันจะส่งผลกระทบต่อวินัยทางการเงินการคลังของรัฐวิสาหกิจ ในท้ายที่สุดอาจนำไปสู่การเพิ่มระดับหนี้สาธารณะของประเทศในภาพรวมให้เพิ่มสูงขึ้นที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างแน่นอน

2) หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติเงินกู้ การค้าประกัน การก่อหนี้ และ/หรือการให้รัฐวิสาหกิจกู้ยืมต่อควรนำผลการจัดระดับความน่าเชื่อถือไปกำหนดเป็นนโยบายในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันและการให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจตระหนักและร่วมรับผิดชอบต่อการก่อหนี้และความเสี่ยงของภาระทางการเงินการคลังของประเทศ

3.2.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

นำผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลการจัดระดับความน่าเชื่อถือกับความน่าจะเป็นในการผิวนัดชำระหนี้ที่สะท้อนถึงความเสี่ยงทางเครดิตไปปรับปรุงระเบียบ/หลักเกณฑ์การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันและการให้กู้ต่อให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดระดับความน่าเชื่อถือไม่ได้มุ่งหวังเพื่อหารายได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันและการให้กู้ต่อแต่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้รัฐวิสาหกิจตระหนักถึงต้นทุนและความเสี่ยงจากการใช้เงินกู้ และป้องกันไม่ให้เกิดภาระผูกพันที่เกิดจากการก่อหนี้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศ รวมถึงนำไปพัฒนาเป็นเครื่องมือในการเตือนภัยความเสี่ยงทางเครดิตล่วงหน้า (Early Warning Sign) ของกระทรวงการคลัง²¹ เพื่อให้การประเมินความเสี่ยงทางเครดิตของกระทรวงการคลังมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง สอดคล้องและรองรับกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวิกฤติต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงและอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

²¹ อธิษฐ์ อุตุนานิช, *การพัฒนาแบบจำลองสำหรับการบริหารหนี้สาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, กระทรวงการคลัง, 2552), 120.

บรรณานุกรม

- ธีรชัย อันทวนาวิช. “การพัฒนาแบบจำลองสำหรับการบริหารหนี้สาธารณะ.” *ผลงานวิชาการ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง*, (2552): 120.
- ปราณิศา ชมทรัพย์. “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อกรมธรรม์ประกันภัยในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล.” *วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 2564.
- เปรมจิต เสาวคนธ์ และปัทมา โกเมนทร์จำรัส. *การวิเคราะห์ฟังก์ชันการผลิตเพื่อเป็นแนวทาง ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2546.
- พฤตสรรค์ สุทธิไชยเมธี. *สถิติขั้นสูงเพื่อการวิจัยเชิงปริมาณทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซีเอ็ด, 2563.
- สงกรานต์ สมบุญ. *ระบบการให้คะแนนเครดิตสำหรับการบริหารความเสี่ยงในพอร์ตสินเชื่อ เพื่อการเกษตรของตลาดการเงินไทยชนบท*. กรุงเทพฯ: เกษตรศาสตร์, 2558.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. *กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการให้กู้ยืม ของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, กระทรวงการคลัง, 2551.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. *กฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม การค้าประกันของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2551.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. *กฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมการให้กู้ยืมของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน บริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2551.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. *ประกาศสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินระดับความน่าเชื่อถือของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, 2551.
- อโนทัย พุทธาวิ จิตรภณ หรุเจริญพรพานิช เพ็ญสิริ บำรุงเชาว์เกษม และชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. *รูปแบบการให้คะแนนเครดิต: เครื่องมือในการประเมินคุณภาพสินเชื่อ*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561.
- Abdou, H. and Pointon, J., “Credit scoring, statistical techniques and evaluation criteria: review of the literature. *Intelligent System in Accounting*.” *Journal of Finance & Management* (April, 2011): 59-88.
- Dominic Joseph. “Predicting credit default probabilities using Baysian Statistics and Monte-Carlo Simulations,”. Master’s thesis, Cornell University, 2021.

- Moudud, A., and Carling, K. "Review of the literature on credit risk modeling: Development of the past 10 years" *Banks and Bank Systems Journal* (October 7, 2010): 47-60.
- Setiawan, A., D. "The effect of financial leverage on debt repayment capacity: Evidence from listed shipping company in Indonesia," *Hasanuddin Economics and Business review* (October, 2018): 113-122.
- Sulistyo, B., Darmayana, R.A., Mohammad, M. and Ibrahim, R, "Article Key Performance Indicators of Indonesia State-Owned Enterprise - a Model Using BSC and MBPE." *International Journal of Integrated Engineering* (April, 2020): 1-7.
- The World Bank Group. *Credit Scoring Approaches Guidelines*. 2019.
- World Bank. *Contingent Liabilities Risk Management: A Credit Risk Analysis Framework for Sovereign Guarantees and On-Lending (Country Experiences from Colombia, Indonesia, Sweden and Turkey : Policy Research Working Paper*. Washington, DC: World Bank, 2016.
- Wharton Financial Institution. *Deposit Insurance and Risk Management: How Much? How Safe? Who Pays?, : Working Paper*. Pennsylvania : The University of Pennsylvania, 2002.

พลังอำนาจแฝงของสตรีม้ง: กลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร The hidden empowerment of Hmong women: nonagricultural occupation groups.

อดิศร ภูสาระ*

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
96 ถนนปรีดีพนมยงค์ อ.พระนครศรีอยุธยา จ.พระนครศรีอยุธยา 1300

Adisorn Pusara

Faculty Humanities and Social Sciences

Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

96 Pridi Banomyong Road Phranakhon Si Ayutthaya

Email: sorn1@hotmail.com

Received: October 27, 2022

Revised: February 18, 2023

Accepted: March 13, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบการสร้างทฤษฎีฐานราก มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านอาชีพของสตรีม้งไปสู่อาชีพนอกภาคการเกษตร และพลังอำนาจแฝง เพื่อหาข้อสรุปเชิงทฤษฎีฐานราก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยสตรีม้งสถานภาพสมรสหรือ หม้าย ประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรในชุมชนม้ง หมู่บ้านห้วยหานอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายจำนวน 14 คน เครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสามขั้นตอนคือ open coding, axial coding และ selection coding เพื่อสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎี

ผลการวิจัยสามารถสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎีฐานรากดังนี้ ประการที่ 1 กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่อาชีพนอกภาคการเกษตรของสตรีม้งเกิดจาก 1) การลดลงของพื้นที่ทำการเกษตรบนพื้นที่สูงจากนโยบายรัฐและปัญหาคาผลผลิตทางการเกษตร 2) โอกาสทางการศึกษา 3) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อสังคมออนไลน์ และ 4) การทำธุรกิจกับเครือข่ายในต่างประเทศ ประการที่ 2 สตรีม้งกลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตรสร้างรายได้ที่มั่นคงและแน่นอน สตรีม้งยังคงสร้าง ความสมดุลระหว่างการประกอบอาชีพกับการทำงานบ้านตามกรอบวิถีม้ง ประการที่ 3 พลังอำนาจของสตรีม้งเกิดจากการเข้าสู่พื้นที่สาธารณะ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

* รองศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

สิทธิสตรี และการเปลี่ยนเป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัว ต้องการมีส่วนร่วม ควบคุมชีวิต และจัดการทรัพยากรภายในครอบครัว และประการที่ 4 พลังอำนาจของสตรีมั่งเป็นพลังอำนาจ แฝงในภาวะก้ำกึ่งจากระบบปิตาธิปไตยไม่อาจเท่าเทียมพลังอำนาจฝ่ายชายได้

คำสำคัญ : สตรีมั่ง, พลังอำนาจแฝง, อาชีพนอกภาคการเกษตร

Abstract

This research was qualitative research to build grounded theory, purposed to explanation of transitional process occupation of Hmong women to nonagricultural occupation outside and hidden empowerment to find conclusion of grounded theory. 14 selection of Hmong women as theoretical meaning contributor tracing from marital status or widow had nonagricultural occupation outside Hmong community, Houihan village, Wiengkean district, Chiangrai province. Research instrument was interviewed forms, information analysis used 3 steps were open coding, axial coding and selection coding to build theory conclusion.

The result could build conclusion of grounded theory as follows:
1. Transition process to nonagricultural occupation of Hmong women starting from 1) decreasing of highland agricultural areas from state policy and problem of agricultural products price 2) education opportunity 3) perception of social media information and 4) doing business with relative in foreign countries, 2. nonagricultural occupation of Hmong women had stability and certain income and Hmong women still provide balance between occupation and did housework following Hmong's frame, 3. empowerment of Hmong women had origin from entered to public space, perception information of women's right and changed position to the main earning for the family, want to participate, life control and manage resource within family 4. power of Hmong women was hidden empowerment in twilight zone from patriarchy and may not be equal as man empowerment.

Keywords: Hmong women, hidden empowerment, nonagricultural occupation

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กลุ่มชาติพันธุ์ม้ง มีระบบสังคมแบบปิตาธิปไตย มีการนับถือเครือญาติฝ่ายชาย กำหนดให้ชายเป็นผู้นำ ทั้งภายในครัวเรือน ตระกูลแซ่ และสังคม ส่วนสตรีถูกกำหนดบทบาทให้เป็นลูกที่ดี ภรรยาที่ดี และเป็นแม่ที่ดี ภายหลังการแต่งงานสตรีม้งจะต้องนับถือผีและวิญญาณบรรพบุรุษตามตระกูลแซ่ของสามี ต้องตัดขาดจากผี และวิญญาณบรรพบุรุษเดิมที่ตนเคารพไม่อาจกลับไปนับถืออีกได้ ด้วยกระบวนการขัดเกลาทางสังคมที่สร้างการยอมรับอำนาจของสามี และต้องทำงานให้กับครอบครัวของสามี พื้นที่ของสตรีม้งจึงมีเพียงพื้นที่ในบ้าน และพื้นที่ทำการเกษตรเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้สตรีม้งได้รับการศึกษาและมีโอกาสปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่สาธารณะ การเติบโตของชุมชน การเพิ่มขึ้นของประชากรในชุมชนเปิดโอกาสให้สตรีม้งเปลี่ยนผ่านไปประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือจากการทำการเกษตร โดยเฉพาะงานที่ต้องการทักษะความเป็นสตรี ได้แก่ ผู้ดูแลเด็กเล็ก ผู้ช่วยเหลือคนใช้ การผลิตชุดม้งเพื่อจำหน่าย และการค้าขาย สตรีม้งต้องออกไปทำงานนอกบ้านภายใต้เงื่อนไขความสมดุลระหว่างความรับผิดชอบในงานบ้านกับการประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร ในขณะเดียวกันสตรีม้งกลับเป็นผู้สร้างรายได้หลักให้กับครอบครัว

ภายใต้ภาวะก้ำกึ่งที่สตรีม้งไม่สามารถใช้พลังอำนาจตัดสินใจในวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพ ในขณะที่สตรีม้งกลายเป็นผู้หารายได้หลักให้ครอบครัว ในสังคมแบบปิตาธิปไตยที่ฝ่ายชายมีพลังอำนาจในการตัดสินใจเพื่อบริหารการผลิตในภาคการเกษตร และการบริหารจัดการภายในครอบครัว งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการค้นหากระบวนการเปลี่ยนแปลงอาชีพของสตรีม้งและพลังอำนาจแฝงของสตรีม้ง เพื่อเข้าใจถึงพลังอำนาจของสตรีม้งในมิติที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎีฐานราก (grounded theory)

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่ออธิบายถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านอาชีพของสตรีม้งไปสู่อาชีพนอกภาคการเกษตร พลังอำนาจแฝง และผลกระทบเพื่อหาข้อสรุปเชิงทฤษฎีฐานราก

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ในชุมชน หมู่บ้านห้วยหาน ตำบลปอ อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นชุมชนม้งขนาดใหญ่มีประชากรมากกว่า 3000 คน 390 ครัวเรือน มีการประกอบอาชีพที่หลากหลายทั้งในและนอกภาคการเกษตรการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสตรีม้งที่มีสถานภาพสมรส หรือหม้าย ประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรภายในชุมชนโดยกำหนดเนื้อหาของการศึกษาประกอบด้วยกระบวนการเปลี่ยนผ่านของการประกอบอาชีพและพลังอำนาจแฝงของสตรีม้งกลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร และกำหนดช่วงเวลาของการวิจัยตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2565 ถึงเดือนกันยายน 2565

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

1.4.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบการสร้างทฤษฎีฐานราก (grounded theory study) ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) จากสตรีมมิ่งที่มีสถานภาพสมรสหรือหย่าร้างประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร มีสถานประกอบอาชีพภายในชุมชนประกอบด้วยครูพี่เลี้ยง และผู้ดูแลเด็กเล็ก สถานศึกษาภายในชุมชน พนักงานช่วยเหลือคนไข้ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลภายในชุมชน ผู้ประกอบอาชีพปักผ้าและตัดเย็บเสื้อผ้าชุดม้งและผู้ประกอบอาชีพค้าขาย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือแบบสอบถามกึ่งโครงสร้าง ตามประเด็นสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ให้ข้อมูล กระบวนการเปลี่ยนผ่านและพลังอำนาจแฝงของสตรีมมิ่งกลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร การเก็บข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญในระหว่างการเก็บข้อมูลจะมีการวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมกัน และขอคำแนะนำผู้ให้ข้อมูลสำคัญในลำดับต่อไปตามวิธีการ snowball sampling เพื่อค้นหาผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีคุณสมบัติที่ต้องการ หลังการให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยสรุปประเด็นพร้อมวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างสมมติฐานชั่วคราวนำไปตรวจสอบกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญชุดใหม่เพื่อปรับสมมติฐานและแนวคิดจนถึงจุดอิ่มตัว (saturation) ได้ข้อสรุปเชิงทฤษฎี ไม่ต้องปรับสมมติฐานและแนวคิดอีก

การจัดกระทำกับข้อมูลดำเนินการพร้อมการวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีการวิจัยแบบการสร้างทฤษฎีฐานรากที่กำหนดขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็นสามขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ open coding เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลแบบกว้าง ๆ ระหว่างการจัดเก็บข้อมูลโดยยังไม่กำหนดประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะ ด้วยวิธีการอ่านข้อมูลทีละบรรทัดทั้งหมดเพื่อจัดกลุ่มข้อมูล (category) และกำหนดสมมติฐานชั่วคราว

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ axial coding โดยการหาแนวคิดร่วมของข้อสมมติฐานที่ได้รับมาในขั้นตอนที่ 1 ทำการวิเคราะห์เพื่อหาแก่นของข้อมูลสมมติฐานนั้น นำมาอภิปรายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ selection coding โดยการนำแก่นของสมมติฐานมาบูรณาการเพื่อสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎีฐานราก

การตรวจสอบความตรง (validation) ด้วยการเปรียบเทียบทฤษฎีที่สร้างขึ้นกับทฤษฎีหลักถึงประเด็นความสอดคล้องหรือความขัดแย้งและแสดงเหตุผลที่พบ

1.4.2 การรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

โครงการวิจัยชิ้นนี้ได้รับการพิจารณาและผ่านการรับรองจากคณะกรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ตามใบรับรองเลขที่ HE-RDI-NRRU.126/2565

วันที่รับรอง 29 มิถุนายน พ.ศ. 2565 โดยยึดหลักเกณฑ์ตามประกาศเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki) มีความสอดคล้องกับหลักจริยธรรมสากล ตลอดจนกฎหมายข้อบังคับภายในประเทศ

2. ผลการวิจัย

การวิจัยพลังอำนาจแฝงของสตรีม้ง : กลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร ผู้วิจัยได้นำแก่นของสมมติฐานมาบูรณาการเพื่อสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎีฐานรากตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

2.1 แก่นของสมมติฐาน

2.1.1 สภาพความเป็นอยู่เดิมก่อนการเปลี่ยนอาชีพ สตรีม้งอยู่ใต้สังคมระบบปิตาธิปไตยโดยกำหนดหน้าที่ให้สตรีม้งมีงานนอกบ้าน คือเป็นผู้ใช้แรงงานในภาคการเกษตรของครอบครัว ส่วนงานในบ้านสตรีม้งเป็นผู้เลี้ยงดูบุตร ดูแลบิดามารดาของสามี ดูแลทำความสะอาดบ้านและเก็บเงินค่าใช้จ่ายของครอบครัว ส่วนการวางแผนการผลิตทางการเกษตร และการจัดการทรัพยากรภายในครอบครัวอยู่ภายใต้อำนาจของสามีหรือบิดาของสามี

2.1.2 การเปลี่ยนผ่านสู่อาชีพนอกภาคการเกษตร ส่งผลดังนี้

1) สตรีม้งมีรายได้ที่มั่นคงและแน่นอนกว่าภาคการเกษตร เนื่องจากราคาผลผลิตผันแปรตามราคาตลาด รายได้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อจำหน่ายผลผลิตแล้วเท่านั้น ในขณะที่การประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรสามารถสร้างรายได้รวมต่อปีได้มากกว่า และความต่อเนื่องสม่ำเสมอของรายได้ที่มีมากกว่าภาคการเกษตร ส่งผลให้สตรีม้งกลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตรกลายเป็นผู้หารายได้หลักสู่ครอบครัว

2) สตรีม้งสร้างความสมดุลระหว่างการประกอบอาชีพและการทำงาน สตรีม้งยังคงต้องแบ่งเวลาเพื่อใช้ประกอบอาชีพกับการทำหน้าที่ตามกรอบความเป็นสามีภรรยา ทั้งงานบ้านที่เป็นงานประจำและการใช้แรงงานในภาคการเกษตรของครอบครัวในวันที่ว่างจากการประกอบอาชีพหลัก

2.1.3 พลังอำนาจแฝงของสตรีม้งเกิดขึ้นจาก

1) การได้รับข้อมูลข่าวสารสิทธิสตรี เมื่อสตรีม้งประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรเข้าสู่พื้นที่สาธารณะ มีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานคนเมือง กลุ่มเครือข่ายในต่างประเทศ และการเข้าถึงสื่อสังคมออนไลน์

2) การกลายเป็นผู้สร้างรายได้หลักของครอบครัวจึงต้องการอำนาจในการควบคุมชีวิตและเข้าถึงทรัพยากรในครอบครัว

3) พลังอำนาจของสตรีม้งเป็นพลังอำนาจแฝงที่ไม่อาจเป็นผู้สรุปการตัดสินใจเรื่องสำคัญในครอบครัวได้ทั้งหมดเพราะสตรีม้งยังคงอยู่ภายใต้พลังอำนาจของสามีในระบบปิตาธิปไตยที่ยังคงให้สามีมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2.1.4 ภาวะก้ำกึ่งในพลังอำนาจของสตรีม้ง เกิดจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคมในระบบสังคมปิตาธิปไตย สตรีม้งต้องเคารพเชื่อฟังสามี ทำงานบ้านและทำงานไร่ เมื่อสตรีม้งกลายเป็นผู้สร้างรายได้หลักของครอบครัวจึงต้องการมีอำนาจในครอบครัว โดยการสร้างพื้นที่

เฉพาะสำหรับการทำงาน การกำหนดช่วงเวลาการทำงาน การจัดการผลิตสินค้าและบริการด้วยตนเอง เกิดภาวะก้ำกึ่งในพรมแดนการใช้พลังงานที่ไม่อาจแสดงออกในครอบครัวและพื้นที่สาธารณะ

2.2 ข้อสรุปเชิงทฤษฎี

จากข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้สร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎีพลังงานแฝงของสตรีมิ่ง กลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร ดังนี้

2.2.1 กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่อาชีพนอกภาคการเกษตร เกิดจากสาเหตุสามประการประกอบด้วย 1) การลดจำนวนพื้นที่ทำการเกษตร เนื่องจากนโยบายรัฐควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สูง รวมถึงปัญหาการลงทุนกับความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร 2) การได้รับโอกาสทางการศึกษาทำให้มีคุณสมบัติสำหรับการสมัครเป็นบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ 3) สตรีมิ่งกลุ่มประกอบอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้าชุดมั่งใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการดำเนินธุรกิจ และ 4) การทำธุรกิจกับกลุ่มเครือข่ายต่างประเทศ

2.2.2 ผลของการประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร ทำให้สตรีมิ่งมีรายได้ที่มั่นคงและแน่นอน และยังคงต้องสร้างความสมดุลระหว่างการประกอบอาชีพกับการทำงานบ้านตามกรอบของสะโม่

2.2.3 พลังอำนาจของสตรีมิ่ง เกิดจากการเข้าสู่พื้นที่สาธารณะมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิทธิและความเสมอภาคของสตรี และการเปลี่ยนเป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัว ต้องการมีพลังงานเพื่อควบคุมชีวิตและการจัดการทรัพยากรภายในครอบครัว

2.2.4 การใช้พลังงานของสตรีมิ่ง มีลักษณะเป็นพลังงานแฝงในภาวะก้ำกึ่งที่ไม่อาจใช้พลังงานเทียบเท่าชายมั่ง ภายใต้ระบบสังคมแบบปิตาธิปไตย

3. อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องพลังงานอำนาจของสตรีมิ่งกลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบทฤษฎีฐานราก (grounded theory) ผลการวิจัยสร้างข้อสรุปเชิงทฤษฎีได้ดังนี้

3.1 สังคมมั่งเป็นสังคมระบบปิตาธิปไตย หัวหน้าครอบครัวเพศชายมีอำนาจสูงสุดในครอบครัว ครอบครัวมั่งเป็นครอบครัวขยาย สะโม่จะอยู่ร่วมกับครอบครัวของสามี ทำหน้าที่ดูแลบ้าน ดูแลสมาชิกในครอบครัว และการใช้แรงงานในภาคการเกษตรอำนาจในการตัดสินใจการจัดการทรัพยากรในครัวเรือนยังคงอยู่ภายใต้เพศชาย ดังที่ธงชัย ศรีเมือง¹ กล่าวถึงสถานภาพและบทบาทในครอบครัวของสตรีมิ่งที่สมรสแล้ว จะมีสถานภาพในฐานะลูกสะโม่ภรรยาและในฐานะที่เป็นแม่ โดยสตรีมิ่งในฐานะลูกสะโม่แทบจะไม่มีสิทธิหรืออำนาจในครอบครัวเลย แม้ลูกสะโม่จะมีหน้าที่ในการดูแลบ้านเรือน แต่ลูกสะโม่ก็ไม่ใช่ผู้ควบคุมดูแลการ

¹ ธงชัย ศรีเมือง, “สถานภาพภายหลังการแต่งงานของสตรีเฝ้ามั่ง กรณีศึกษาบ้านทับเบิก ตำบลวังบาล อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545), 103 ในศูนย์ข้อมูลการวิจัย digital สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, <https://dric.nrct.go.th/Search/ShowFulltext/1/119450>, สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565.

ใช้จ่ายในครอบครัว การตัดสินใจทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับบิดาของสามีในฐานะเป็นหัวหน้าครอบครัว และมารดาของสามีซึ่งมีฐานะเป็นภรรยาของหัวหน้าครอบครัว (แม่ใหญ่) นอกจากนี้สตรีในฐานะลูกสะใภ้มีหน้าที่ปรนนิบัติรับใช้สามีอย่างดีที่สุดแล้วยังต้องปรนนิบัติรับใช้บิดามารดาและผู้อาวุโสของครอบครัวฝ่ายสามีอีก นอกจากนี้ยังพบว่า การดำรงชีวิตในครอบครัวที่มีเงินเป็นตัวกำหนดและลักษณะงานของสตรีไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยตรง ทำให้ภรรยาพึ่งพาสามีในเรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ต้องขอความเห็นจากสามีก่อน ถึงแม้ว่าภรรยาจะเก็บรักษาทรัพย์ไว้บางส่วนก็ตาม

3.2 กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรของสตรีม้ง เกิดจากข้อจำกัดด้านการทำการเกษตรบนพื้นที่สูง การได้รับการศึกษา การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีส่งผลให้สตรีม้งซึ่งถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ของครอบครัวอันได้แก่ บ้าน และพื้นที่ทำการเกษตรออกไปประกอบอาชีพในพื้นที่สาธารณะ ได้พบปะปฏิสัมพันธ์กับบุคคลแตกต่างชาติพันธุ์ สังคมและวิถีคิด โดยกระบวนการที่ทำให้สตรีม้งเปลี่ยนไปประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรประกอบด้วย

3.2.1 การลดจำนวนพื้นที่ทำการเกษตร จากนโยบายรัฐควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดินบนพื้นที่สูงและนโยบายการทวงคืนผืนป่า พื้นที่ทำการเกษตรของม้งจึงลดลงดังปรากฏในงานวิจัยของอดิศร ภูสาระ² ที่พบว่ากลุ่มม้งดอยยาว-ดอยผาหม่น จังหวัดเชียงรายมีปัญหาความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐด้านการใช้ประโยชน์จากการทำไร่หมุนเวียน ซึ่งเจ้าหน้าที่มองว่าการถากถางพื้นที่ไร่เดิมที่ถูกทิ้งร้างเพื่อรอให้ดินฟื้นตัวเป็นการตัดทำลายป่าไม้ ความขัดแย้งมีเพิ่มขึ้นเมื่อรัฐประกาศนโยบายทวงคืนผืนป่า รวมถึงนโยบาย การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ด้วยข้อจำกัดด้านพื้นที่ทำการเกษตร ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนอาชีพของม้งไปนอกภาคการเกษตร

3.2.2 การได้รับโอกาสทางการศึกษา สตรีม้งที่มีโอกาสเข้ารับการศึกษามีมากขึ้นจนเพื่อสอบแข่งขันเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐภายในชุมชน การที่สตรีม้งได้ทำงานในหน่วยงานรัฐจึงได้รับข้อมูลข่าวสารจากเพื่อนร่วมงานคนเมืองเกี่ยวกับค่านิยม วิถีชีวิตและความเสมอภาคทางเพศ จึงต้องปรับตัวเพื่อให้เพื่อนร่วมงานยอมรับดังที่ เอื้อมพร ทิพย์เดช, สมม ครุฑเมืองและเปรมวิทย์ วิวัฒน์เศรษฐ³ กล่าวถึงทฤษฎีอัตลักษณ์ทางสังคม (social identity) ที่อธิบายว่าเมื่อคนเรารวมกลุ่มกันแล้วจะเกิดการจำแนกกลุ่มทางสังคม นำตัวเราเข้าไปในกลุ่ม

² อดิศร ภูสาระ, “ทุนทางสังคมกับการจัดการเครือข่ายคนชายขอบ : เครือข่ายรักษป่าและสิ่งแวดล้อมดอยยาว-ดอยผาหม่น ภูชี้ฟ้า,” *วารสาร มทร อีสานฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 9, น.1 (2565): 30-40, https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RMUTI_SS/article/view/255226/174804, สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.

³ เอื้อมพร ทิพย์เดช, สมม ครุฑเมืองและเปรมวิทย์ วิวัฒน์เศรษฐ, “มายาคติในนิทานพื้นบ้านล้านนา,” *พืชมเนศวร์สาร* 14, น.1 (2561): 85-101, <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/pikanasan/article/view/131551>, สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2565.

ของเราไม่ใช่กลุ่มเขา บุคคลมีแนวโน้มจะสร้างเอกลักษณ์ของตนเองตามกลุ่ม และเราจะเอาเอกลักษณ์ของกลุ่มมาเป็นของตนหรือของเรา คนอื่นที่ไม่มีเอกลักษณ์นี้ไม่ใช่กลุ่มของเรา

3.2.3 การใช้สื่อสังคมออนไลน์ สตรีมมิ่งรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสาร สร้างโอกาสความก้าวหน้าในการทำธุรกิจ นอกภาคการเกษตร สร้างแรงจูงใจในการเปลี่ยนอาชีพดังปรากฏในงานวิจัยของ พัฒนา เศรษฐ วัชรวานิช และคณะ⁴ ที่กล่าวว่าแรงจูงใจเป็นสิ่งจำเป็นในการเสริมสร้างพลังอำนาจโดยแรงจูงใจจะผลักดันบุคคลมุ่งสู่เป้าหมายและพฤติกรรมที่ต้องการ โดยการสร้างพลังอำนาจเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นมีความสามารถที่เป็นไปได้อันประกอบด้วย การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรู้ในการแก้ไขปัญหาสามารถสะท้อนกลับพฤติกรรมที่แสดงออก มีการเข้าร่วมในกระบวนการ ส่งผลถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การคิดตัดสินใจและความสามารถในการจัดการกับปัญหาของตนเอง นอกจากนี้สตรีมมิ่งยังใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อการดำเนินธุรกิจกับเครือข่ายญาติพี่น้องในต่างประเทศ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และการตลาด ทำให้กลุ่มสตรีมมิ่งผู้ประกอบการอาชีพปักผ้าและตัดเย็บเสื้อผ้าชุดม้ง สามารถผลิตสินค้าภายในบ้านของตนเองพร้อมทำหน้าที่ดูแลบ้านตามหน้าที่ของสตรีมมิ่ง ได้อย่างครบถ้วน สอดคล้องกับงานวิจัยของอีทิม (Etim)⁵ ที่พบว่าสื่อโซเชียลมีเดีย เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาของครอบครัวที่อาจเกิดขึ้นจากการที่ผู้หญิงไปทำงานนอกบ้าน เพราะโซเชียลมีเดียทำให้การทำงานของผู้หญิงมีความคล่องตัวมากขึ้น จนสามารถทำงานทั้งในบ้านและนอกบ้านได้อย่างลงตัว ผู้หญิงพร้อมที่จะเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีของแอปพลิเคชันของสื่อสังคมออนไลน์ และนำมาใช้ได้จริงกับการดำเนินธุรกิจ สื่อสังคมออนไลน์จึงเป็นช่องทางสำคัญในการสร้างพลังอำนาจให้ผู้หญิงนำไปสู่การเพิ่มความสามารถด้านเศรษฐกิจ

3.2.4 เครือข่ายญาติพี่น้อง ผู้อพยพลี้ภัยในสงครามอินโดจีนที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศสหรัฐ อเมริกา ออสเตรเลีย และในทวีปยุโรป ชุมชนม้งในต่างประเทศรวมตัวกันสร้างเครือข่ายให้ความช่วยเหลือและธำรงค่ออัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ โดยการจัดกิจกรรมทางประเพณี การแต่งกายด้วยชุดม้งในวันสำคัญและเทศกาลต่าง ๆ เนื่องจากการตัดเย็บเสื้อผ้าชุดม้งต้องใช้ทักษะเฉพาะใช้เวลาในการตัดเย็บนาน ต้นทุนการผลิตในต่างประเทศมีราคาสูงเครือข่ายญาติพี่น้องม้งในต่างประเทศ จึงติดต่อญาติพี่น้องม้งในประเทศไทยเป็นผู้ผลิตส่งไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ ทักษะการผลิตลวดลายผ้าชุดม้งไม่ว่าจะเป็นการปักผ้าหรือการเขียนลวดลายบาติก

⁴ พัฒนา เศรษฐวัชรวานิช และคณะ, “การเสริมสร้างพลังอำนาจในผู้ป่วยเรื้อรังในชุมชน เพื่อป้องกันโรคหลอดเลือดสมอง,” *วารสารพยาบาลสภาวิชาชีพไทย* 13, ฉบับที่ 2 (2563): 86-91, <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/trcnj/article/view/249756/169695>, สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2565.

⁵ Etim, S.E. “The Utilization of Social Media Platforms for viability of Female-Owned Small and Medium- scale Enterprises in South Eastern Nigeria” *Acta Universitatis Danubius. Economica* 16 (February 29, 2020) อ้างถึงใน เบญจา ไกรทอง “อิทธิพลของการใช้สื่อสังคมออนไลน์ต่อการสร้างพลังอำนาจของผู้หญิง” *วารสาร มทร.อีสาน ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 9, ฉบับที่ 1 (2565): 72, https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RMUTI_SS/article/view/256749/174808, สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2565.

รวมถึงการตัดเย็บเสื้อผ้าเป็นทักษะที่ถูกถ่ายทอดจากมารดาสู่บุตรสาว สตรีม้ง จึงเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจการผลิตเสื้อผ้าชุดม้งในขณะที่สามีให้ความร่วมมือในลักษณะของการบรรจุและจัดจำหน่ายเท่านั้น ด้วยทักษะในการผลิตและการมีเครือข่ายในต่างประเทศ ทำให้สตรีม้งเกิดพลังอำนาจจาก การสร้างอาชีพ สร้างรายได้หลักให้ครอบครัว ดังงานวิจัยของ กนกพร ดีบุรี⁶ ที่กล่าวว่าคนที่ผู้หญิงมีเครือข่ายเท่ากับการมีอำนาจเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่เพิ่มความเข้มแข็งไม่ใช่แค่ที่ดิน แรงงาน ทน แต่เป็นพันธมิตรที่สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้พวกเธอมีความสามารถในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเพศหญิง และชายในการจัดหาทรัพยากรนอกครัวเรือนมาทำการผลิตหรือประกอบกิจกรรมให้ราบรื่นได้

3.3 การประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร ส่งผลต่อสตรีม้ง ดังนี้

3.3.1 การมีรายได้ที่มั่นคงและแน่นอน สตรีม้งกลุ่มบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐในชุมชนได้รับเงินเดือน สวัสดิการ และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย ซื้อรถยนต์ และการลงทุนเพื่อการเกษตรของครอบครัว ในขณะที่สตรีม้งกลุ่มค้าขาย กลุ่มปักผ้าและตัดเย็บเสื้อผ้าชุดม้งได้ผลกำไรมากกว่าการทำเกษตร พบว่า บางครอบครัวสามีต้องช่วยเหลือภรรยาในการจัดหาวัตถุดิบ การจัดส่งสินค้ารวมถึงการเป็นผู้ติดต่อกับลูกค้าในการซื้อขายสินค้าออนไลน์ ดังที่มิลเลอร์ (David Miller)⁷ กล่าวว่าในสังคมสมัยใหม่ใช้ระบบกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ โดยการแบ่งงานกันทำ สถาบันหลักของสังคมคือกลไกการตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน มีระบบการแบ่งงานกันทำทุกคนมีโอกาสและสามารถได้รับรางวัลสูงสุดที่สังคมเสนอให้ ส่งผลให้ไม่มีสถานะทางสังคมที่ตายตัวแต่จะให้โอกาสแต่ละคนตามความพยายามของตนเอง การไม่มีสิทธิและข้อผูกมัดทางประเพณีไม่ว่าจะทางเครือญาติในสังคมดั้งเดิม การเกิดขึ้นของความสัมพันธ์เชิงตลาดจะเรียกร้องความเสมอภาคในการแลกเปลี่ยนมากกว่าตัวปัจเจก แต่ละคนจะมีมูลค่าเท่าเทียมกันกับสินค้าที่นำมาแลกเปลี่ยนในตลาด ซึ่งขึ้นอยู่กับพลังการผลิตของปัจเจกแต่ละคน

3.3.2 การสร้างความสมดุลระหว่างการประกอบอาชีพกับการทำงาน แม้ว่าสตรีม้งที่ประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพแต่ยังคงต้องรับผิดชอบงานบ้านเช่นเดียวกับสตรีม้งทั่วไป โดยจะต้องใช้เวลาทำงานบ้านให้เรียบร้อยทุกวัน โดยบริหารเวลาการทำงานบ้านทั้งก่อนและหลังจากการทำงานตามอาชีพ รวมทั้งการใช้แรงงานในภาคการเกษตรของครอบครัวในวันหยุดแสดงให้เห็นถึงการยอมรับระบบโครงสร้าง

⁶ กนกพร ดีบุรี, “เครือข่ายทางสังคมของผู้หญิงในระบบเหมมาช่วง : กรณีศึกษาการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปในอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542), 137, ในสำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, <http://cmuir.cmu.ac.th/handle/6653943832/35392>, สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2565.

⁷ Miller David. *Social Justice*. (Oxford : Clarendon Press, 1979) อ้างถึงใน กุลภา วจนสาระ, *มองหาความเป็นธรรมในสังคมไทยผ่านคนชายขอบ*. บรรณาธิการโดย กุลภา วจนสาระ และกฤติยา อาชวนิชกุล (กรุงเทพ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), 22-23.

ทางสังคมที่มองว่างานบ้านยังเป็นงานของผู้หญิง ดังงานวิจัยของกรทอง สุดประเสริฐ⁸ ที่พบว่าสังคมยังคงคาดหวังให้ผู้หญิงมีบทบาทหน้าที่ทำงานในไร่ หุงหาอาหารดูแลบ้าน ให้กำเนิดลูกชาย และเลี้ยงดูลูก ส่วนผู้ชายควรเป็นผู้นำครอบครัว แต่เมื่อผู้หญิงมีบทบาททางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ใช้ชีวิตบนพื้นที่สาธารณะมากขึ้น ผู้หญิงกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการหาเลี้ยงครอบครัว บทบาทหน้าที่ภายในครัวเรือน จึงค่อนข้างยืดหยุ่นเมื่อผู้หญิงกลายเป็นฝ่ายหาเลี้ยงครอบครัวแทนผู้ชาย แม้ผู้หญิงจะมีบทบาทมากขึ้น สถานภาพในบ้านอาจจะดีขึ้น แต่การให้ความหมายและคุณค่าของกระบวนการใน “งานของผู้หญิง” ยังได้รับการตีความว่าด้อยกว่างานของผู้ชาย

3.4 พลังอำนาจแฝงของสตรีมิ่งกลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตร เกิดจาก

3.4.1 วิถีชีวิตของสตรีมิ่งหลังจากแต่งงานจะต้องรับผิดชอบในงานบ้านและงานในไร่ บุคคลที่พบปะมีปฏิสัมพันธ์จะมีเพียงสมาชิกในครอบครัว และกลุ่มเครือญาติใกล้เคียง เมื่อสตรีมิ่งที่พบปะมีปฏิสัมพันธ์จะมีเพียงสมาชิกในครอบครัวและกลุ่มเครือญาติใกล้เคียง เมื่อสตรีมิ่งเข้าสู่พื้นที่สาธารณะด้วยการประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรได้มีปฏิสัมพันธ์รับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิความเสมอภาคของสตรีจากเพื่อนร่วมงานที่เป็นคนเมือง กลุ่มเครือญาติที่ตั้งถิ่นฐานในต่างประเทศ และการใช้สื่อสังคมออนไลน์ การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ในครอบครัว และข้อมูลข่าวสารที่ได้รับทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพลังอำนาจในครอบครัวดังที่ ธัญญา สังขพันธานนท์⁹ กล่าวถึงทฤษฎีรื้อสร้าง (Deconstruction) ของฌาคส์ แดริกา (Jacques Derrida) ซึ่งอธิบายถึงการให้ความหมายของศูนย์กลางที่ไม่มีเพียงแห่งเดียว ศูนย์กลางจะคงอยู่เฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยบทบาทหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ข้อมูลข่าวสารที่สตรีมิ่งได้รับสร้างความหยั่งรู้ว่าบทบาทหน้าที่ของสตรีมิ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะที่เกิดขึ้น

3.4.2 การเปลี่ยนเป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัว การประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคง แน่นนอนและมีรายได้สูงกว่ารายได้จากภาคการเกษตรของครอบครัว สตรีมิ่งจึงมีพลังอำนาจในการควบคุมตนเอง สามารถต่อรองกับครอบครัวในการใช้ชีวิต การใช้เวลาประกอบอาชีพโดยไม่ต้องใช้แรงงานในภาคการเกษตรร่วมกับครอบครัว ตลอดจนการใช้อำนาจร่วมกับสามีตัดสินใจจัดการทรัพยากรในครอบครัว เช่น การเลือกซื้อสิ่งของการจัดการศึกษาเล่าเรียนบุตร การจัดพิธีกรรมตามความเชื่อสอดคล้องกับงานวิจัยของ

⁸ กรทอง สุดประเสริฐ, “ผู้หญิงมั่งคั่งฝ่ายใด: จากหมู่บ้านสู่เศรษฐกิจบนบาทวิถี,” *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 21, 2 (2552): 13-15, <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jss/article/download/173129/124093/>, สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.

⁹ ธัญญา สังขพันธานนท์, *ทฤษฎีร่วมสมัย*, (กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส, 2559), 108.

กนกพร ดีบุรี¹⁰ ที่พบว่า เมื่อผู้หญิงเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานทำการผลิตในระบบทุนนิยมและมีรายได้จุนเจือครอบครัว โดยในเขตของครอบครัว ผู้หญิงในฐานะเป็นผู้ประกอบการจะมีสถานภาพสูงกว่า หรือเท่ากับสามีทั้งนี้เนื่องจากผู้ประกอบการมีอำนาจควบคุมและจัดการทรัพยากรทั้งในส่วนที่เป็นของส่วนรวม และในส่วนที่เป็นกิจการของตนเอง บางครอบครัวถึงกับรับหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจและเป็นการหลักในการผลิตซึ่งตามประเพณีแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ชาย

3.5 ภาวะก้ำกึ่งภายใต้พลังอำนาจแฝงของสตรีม้ง

เกิดขึ้นจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคมให้ยอมรับระบบปิตาธิปไตย โดยมีระบบทางสังคมควบคุมสตรีม้งให้แสดงพฤติกรรมการยอมรับอย่างใกล้ชิด ตามแนวคิดของมิเชล ฟูก็อดต์¹¹ (Michel Foucault) ที่กล่าวว่า อัตบุคคลไม่ได้กำหนดตัวอย่างเสรี แต่ความคิดและพฤติกรรมของคนจะถูกกำกับและควบคุมโดยวาทกรรมอันทำให้คนเราขาดอิสรภาพ คนเราถูกขังในกรงทางความคิด สถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาต่างวางกฎระเบียบเพื่อกำกับพฤติกรรมของคน กระบวนการอบรมขัดเกลาทางสังคมได้หล่อหลอมให้อัตบุคคลเฝ้ามองพฤติกรรมของตนเอง คอยกำกับติดตามเรือนร่าง การกระทำและรับรู้ความรู้สึกของตนเองรวมถึงมิติของชาย/หญิง แฝงอยู่ด้วยเนื่องจากความเป็นหญิงถูกวางในตำแหน่งที่กลายเป็น “วัตถุที่พึงปรารถนา” (desirable objects) อันอยู่ในสายตาของชายที่จ้องมองตลอดเวลา

สตรีม้งกำหนดพื้นที่ทางเลือกสำหรับการใช้พลังอำนาจของตนเองภายใต้ภาวะพลังอำนาจแฝง ได้แก่ การกำหนดพื้นที่ในครัวเรือน การบริหารเวลา และการบริหารการผลิตสำหรับการประกอบอาชีพ พื้นที่ทางเลือกดังกล่าวอยู่ภายใต้พื้นที่หลัก คือ ระบบปิตาธิปไตย พื้นที่ทางเลือกสำหรับการใช้พลังอำนาจอยู่ภายใต้ภาวะก้ำกึ่งใน การก่อตัวของพรมแดนทางความคิด สังคมและความสับสน อันเป็นแนวคิดของ กลอเรีย แอนซาดิว (Gloria Anzadue)¹² ที่นำเอาลักษณะของพื้นที่ชายแดนมาเปรียบเทียบกับพื้นที่ทางสังคม โดยผู้ที่พยายามข้ามพรมแดนจะต้องเผชิญกับวิบากกรรม ไม่ว่าจะเป็นการถูกประณาม ความเกลียดชัง การกดขี่เอารัดเอาเปรียบ และการค่อยสูญเสียอัตลักษณ์ แต่กระนั้นผู้ที่ดำรงชีพอยู่ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว

¹⁰ กนกพร ดีบุรี, “เครือข่ายทางสังคมของผู้หญิงในระบบรับเหมาร่วม : กรณีศึกษาการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปในอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542), 148, ใน สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, <http://cmuir.cmu.ac.th/handle/6653943832/35392>, สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2565.

¹¹ Foucault Michel, Discipline and Punish (London: Penguin Books, 1977), *History of Sexuality : An Introduction* (London; Penguin Books, 1984) อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, *การสถาปนาอำนาจของผู้ไร้อำนาจ*. (กรุงเทพฯ: มานลองคุณ ชีเอสปี, 2554), 53-54.

¹² Anzadue Gloria, *Borderlands/La Frontera : The new Mestiza*. (San Francisco: Spinsters/Aunt lute, 1987) อ้างถึงใน จักรกฤษสังขมณี, “พรมแดนศึกษาและมานุษยวิทยาชายแดน : การเปิดพื้นที่สร้างเขตแดนและการข้ามพรมแดนของความรู้,” *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 20, 2 (2551): 209-257, <https://So04.tci-thaijo.org/index.php/jss/article/view/173595/124362>, สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2565.

จึงมักสถาปนาตัวตน และจิตสำนึกของตนเอง ซึ่งมีลักษณะตอบโต้ ประสานและปรับเปลี่ยนไปหลายรูปแบบไม่ตายตัว

4. ข้อเสนอแนะ

หน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมให้ความรู้ เกี่ยวกับการเป็นผู้ประกอบการให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง เพื่อสร้างแนวคิด จัดทำสินค้าที่คงอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ สร้างรายได้ทดแทนภาคการเกษตร รวมทั้งการจัดหาทุนการศึกษาสำหรับสตรีกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาเพียงภาคบังคับ ที่รัฐจัดให้ภายใต้ระบบปีตาธิปไตย กลุ่มชาติพันธุ์จะสนับสนุนให้เด็กชายได้รับโอกาสในการศึกษาต่อจากการศึกษาภาคบังคับในชุมชน ไปสู่สถานศึกษานอกชุมชน

บรรณานุกรม

- กนกพร ดีบุรี. “เครือข่ายทางสังคมของผู้หญิงในระบบเหมมาช่วง : กรณีศึกษา การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปในอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542 ในสำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. <http://cmuir.cmu.ac.th/handle/6653943832/35392>. สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2565.
- กรองทอง สุดประเสริฐ. “ผู้หญิงมั่งคั่งค้าขายกล้วย : จากหมู่บ้านสู่เศรษฐกิจบนบาทวิถี.” *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 21, ฉ.2 (2552): 13-15. <https://So04.tci-thaijo.org/index.php/jss/article/view/173595/124362>. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.
- ธงชัย ศรีเมือง. “สภาพภาพภายหลังการแต่งงานของสตรีเฝ้าไร่ กรณีศึกษาบ้านทับเบิก ตำบลวังบาล อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545. ในศูนย์ข้อมูลการวิจัยdigitalสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ. <https://dric.nrct.go.th/Search/ShowFulltext/1/119450>. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565.
- ธัญญา สังขพันธานนท์. *แว่นวรรณคดี ทยุ์ร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรส, 2559.
- พัฒนา เศรษฐวิธานานิช และคณะ. “การเสริมสร้างพลังอำนาจในผู้ป่วยเรื้อรังในชุมชนเพื่อป้องกันโรคหลอดเลือดสมอง.” *วารสารพยาบาลสหภาพไทย* 13, ฉ.2 (2563): 8691. <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/trcnj/issue/view/17249>. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2565.
- วสันต์ ทองไทย. *การวิจัยเชิงคุณภาพทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2554.
- อดิสร ภู่อาระ. “ทุนทางสังคมกับการจัดการเครือข่ายคนชายขอบ : เครือข่ายรักษป่าและสิ่งแวดล้อมดอยยาว-ดอยผาหม่นภูชี้ฟ้า.” *วารสารมทร.อีสานฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 9, ฉ.1 (2565). https://index.php /RMUTI_SS/article/view/255226/1748043. สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2565.
- เอี่ยมพร ทิพย์เดช, สนม ศรีเมือง และเปรมวิทย์ วิวัฒน์เศรษฐ. “มายาคติในนิทานพื้นบ้านล้านนา.” *พินิตสาร* 14, ฉ.1 (2561): 85-101. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/pikanasan/article/view/131551>. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2565.

Anzadue Gioria. *Boderlands/La Frontera : The new Mestiza*. San Francisco : Spinsters/Aunt Lue, 1987. อ้างถึงใน จักกริช สังขมณี. “พรมแดนศึกษาและมานุษยวิทยาชายแดน : การเปิดพื้นที่สร้างเขตแดนและการข้ามพรมแดนของความรู้.” *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 20, ฉ.2 (2551): 209-257.

<https://so04.tcithaijo.org/index.php/jss/article/view/173595/124362>.

สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2565.

Etim, S. E. “*The Utilization of Social Media Platforms for viability of Femal-Owned Small and Medium-scale Enterprises in South Eastern Nigeria.*” *Acta Universitatis Danubius. Economica* 16 (February 29, 2020) อ้างถึงใน เบญจา ไกรทอง. “อิทธิพลของการใช้สื่อสังคมออนไลน์ต่อการสร้างพลังอำนาจของผู้หญิง.” *วารสาร มทร.อีสานฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 9, ฉ.1 (2565): 64-77.

https://so05.tcithaijo.org/index.php/RMUTI_SS/article/view/256749/174808.

สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2565.

Foucault Michle. *Discipline and Punish*. London: Penguin Books, 1977, *History of Sexuality : An Introduction*. London: Penguin Books, 1984. อ้างอิงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, *การสถาปนาอำนาจของผู้ไร้อำนาจ*. กรุงเทพฯ: มาดลองคูนซีเอสบี, 2554.

Miller David. *Social Justice*. Oxford: Claredon Press, 1979 อ้างถึงใน กุลภา วจนสาระ.

มองหาความเป็นธรรมในสังคมไทยผ่านคนชายขอบ. บรรณาธิการ โดย กุลภา วจนสาระ และกฤติยา อาชวนิชกุล, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

**เมืองเชียงใหม่ เมืองสุพรรณโคมคำ :
ความเชื่อมโยงทางพื้นที่และโบราณสถาน***
**Chiang sean City, Suwankhomkham City : The Area and
Ancient Sites Connection**

ภัทริพันธุ์ พันธุ์ และ เพ็ชรสวัสดิ์ กันคำ **

สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 57100

Pattareepan Pautu and Petsawas Khankam

School of Social Science, Rajabhat Chiangrai University
80 Bandu, Muang District Chiangrai Province 57100
Email: pattareepan.p@gmail.com, petsawat.kan@crru.ac.th

Received: November 1, 2022

Revised: May 23, 2023

Accepted: May 31, 2023

บทคัดย่อ

การทำวิจัย ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถาน และศึกษาความเชื่อมโยงทางพื้นที่ของเมืองเชียงใหม่และเมืองสุพรรณโคมคำ รวมถึงจัดทำสื่อสารสนเทศออนไลน์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลสองภาษา (ไทย-ลาว) โดยจัดทำภาพจำลองสามมิติโบราณสถานที่อยู่ในเขตเมืองเชียงใหม่ จำนวน 8 แห่ง และเมืองสุพรรณโคมคำ 4 แห่ง โดยมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแหล่งที่มาจากการทำแบบประเมินและคัดเลือกโดยผู้เชี่ยวชาญ ร่วมกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย รายงานการขุดค้น และการสัมภาษณ์ รวมถึงการเชื่อมโยงกับเจดีย์ในเขตเมืองเชียงใหม่และเมืองสุพรรณโคมคำ แล้วนำมาเปรียบเทียบข้อมูลทางศิลปกรรม รวมถึงสภาพพื้นที่เพื่อให้ได้ความเชื่อมโยงระหว่างสองพื้นที่

ผลการศึกษาสามารถอธิบายถึงการเปรียบเทียบรูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถาน ที่นำไปสู่ความเชื่อมโยงของพื้นที่บริเวณเมืองเชียงใหม่และเมืองสุพรรณโคมคำ ซึ่งจากการวิเคราะห์แผนที่ร่วมกับรูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถานทั้งสองฝั่งโขงนั้นจะเห็นความสอดคล้องกันมาตั้งแต่ในยุคแรกของการก่อตั้งเมืองเชียงใหม่ ความสัมพันธ์ระหว่างสองเมืองนี้ยังคงมีความใกล้ชิดกันมาก ดังนั้นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนทั้งสองฝั่งโขงนี้จึงทำให้

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง โบราณสถานเสมือนจริง : ความเชื่อมโยงของเมืองโบราณลุ่มน้ำโขง

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์

เกิดการรับส่งอิทธิพลให้แกกันมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำสื่อสารสนเทศในโปรแกรม WIX แบบ 2 ภาษา คือ ภาษาไทยและภาษาลาว โดยในฐานข้อมูลจะประกอบไปด้วย 4 ส่วนคือ 1) ประวัติของโบราณสถานศึกษาทุกแห่ง 2) ภาพถ่ายแบบ 360 องศา 3) แผนที่และ 4) พิกัดดาวเทียม เพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนรับทราบมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: เชียงแสน, สุวรรณโคมคำ, โบราณสถาน, ความเชื่อมโยง

Abstract

This research aims to compare the artistic styles of ancient sites and to study the linkages of the Chiang Saen and Suwankhom Kham areas, including creating online information materials to disseminate bilingual information (Thai-Laos), 3D models of ancient sites located 8 in Chiang Saen and 4 in Suwankhom Kham, with criteria for selecting sources from the assessment and expert selection. Moreover, studying information from academic documents, research, excavation reports, and interviews, including links to pagodas in Chiang Saen and Suwankhom Kham towns, and then comparing the artistic data on the condition of the area to get a connection between the two areas. The study results can explain the comparison of artistic styles of ancient sites. That leads to the area's connection around Chiang Saen and Suwankhom Kham. From the map analysis, the artistic style of the ancient sites on both sides of the Mekong River has been consistent since the early days of the establishment of Chiang Saen. The relationship between these two cities is still very close. Therefore, this interaction between the peoples on both sides of the Mekong River has been influencing each other for a long time. The information above can be used to produce information materials in the WIX program in two languages, namely Thai and Lao. The database consists of 4 parts: 1) the history of all ancient sites studied, 2) 360-degree photographs, 3) maps, and 4) satellite coordinates. To disseminate more information to the public

Keywords: Chiang Sean, Suwankhomkham, Ancient Site, Connection

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โบราณสถานถือเป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญทางภูมิปัญญาในสมัยอดีตของมนุษย์ส่งผลให้เราเรียนรู้ถึงการดำเนินชีวิต การปรับตัวของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด จนเกิดการถ่ายทอดวิชาในรูปแบบของภูมิปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปฏิบัติ และความเชื่อ ชุมชนบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงแถบอำเภอเชียงแสนในปัจจุบัน มีการเริ่มตั้งถิ่นฐานของคนในชุมชนบริเวณสบคำหรือเชียงแสนน้อย ต่อมาจึงย้ายมาทางตอนเหนือเพื่อสร้างเมืองเชียงแสน โดยเริ่มจากกำแพงเมืองคูเมือง และวัดสำคัญในบริเวณแกนกลางของเมือง และชุมชนเริ่มมีการขยายตัว มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับที่มีชุมชนเกิดขึ้นใหม่บริเวณสบรวก หลังจากนั้นการกระจายตัวของเมืองเชียงแสนก็เริ่มคงที่ จนกระทั่งถูกพม่าได้เข้ามายึดครอง และเมืองถูกทิ้งร้างไประยะเวลาหนึ่ง ช่วงเวลาดังกล่าวทำให้เห็นพัฒนาการของเมืองเชียงแสนในอดีตในฐานะเป็นเมืองสำคัญสมัยพระเจ้าแสนภู รวมถึงการมีตำนานท้องถิ่นที่แสดงถึงการมีอยู่ของชุมชนบริเวณลุ่มน้ำโขงทั้งฝั่งของประเทศไทย และ สปป.ลาว ซึ่งหมายรวมถึงเมืองโบราณสุวรรณโคณฑ์

ที่ผ่านมาการศึกษาประวัติศาสตร์เชียงแสนและเมืองสุวรรณโคณฑ์ปรากฏเพียงฐานข้อมูลเพียงมิติประวัติศาสตร์ มิติโบราณคดี มิติชุมชน แต่ยังขาดความเชื่อมโยงมิติของปัจจุบัน ดังนั้นความร่วมมือระหว่างไทยและ สปป.ลาว ในการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่โดยเฉพาะภาพถ่ายทางอากาศ และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มาใช้ร่วมกับงานโบราณคดีเพื่อให้เกิด “โบราณสถานเสมือนจริง”¹ นั้นจะสามารถนำข้อมูลของเมืองโบราณทั้งสองแห่งมาเปรียบและเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ และให้คนรุ่นใหม่เห็นถึงคุณค่าของโบราณสถานทั้งสองฝั่งรวมถึงแหล่งโบราณสถานยังเป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้นสำหรับบุคคลทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการศึกษาที่จะช่วยให้เกิดการแพร่หลายของงานวิชาการที่กว้างขวางขึ้น มีการเข้าถึงข้อมูลทางวิชาการได้ง่ายขึ้นทั้งของไทยและของ สปป.ลาว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถานของเมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคณฑ์

1.2.2 เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงทางพื้นที่ของเมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคณฑ์

1.2.3 เพื่อทำสื่อสารสนเทศออนไลน์สำหรับเผยแพร่ข้อมูลสองภาษา (ไทย-ลาว)

1.3 ทฤษฎี และสมมุติฐานการวิจัย

1.3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรวัฒนธรรม

การจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี ประกอบด้วยกิจกรรม 7 กิจกรรม คือ

1) การศึกษาวิจัยหรือการสร้างองค์ความรู้ 2) การประเมินคุณค่าและศักยภาพของทรัพยากร

¹ หมายถึง การใช้ภาพถ่ายสามมิติผ่านโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อประมวลผลให้เป็นภาพถ่ายที่สามารถมองเห็นรอบด้าน แตกต่างจากภาพถ่ายทั่วไปที่สามารถเห็นเพียงด้านเดียวหรือมุมใดมุมหนึ่งเท่านั้น

ทางโบราณคดี 3) การสงวนและการอนุรักษ์ 4) การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับ
ทรัพยากรวัฒนธรรม 5) การเผยแพร่องค์ความรู้ 6) การบังคับใช้กฎหมาย ข้อปฏิบัติ ข้อบัญญัติ
และ 7) การฟื้นฟู ผลิตซ้ำ และสร้างใหม่²

1.3.2 ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น

คำว่า “ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น” ทั่วไปแล้วคือเรื่องราวในอดีตของพื้นที่ที่อยู่นอกเมืองหลวงหรือราชธานีเรื่องราวที่เสนอมุ่งเน้นบุคคลและสถานที่สำคัญ นักประวัติศาสตร์
อื่น ๆ ได้ให้ความเห็นที่แตกต่างกันไป เช่น รศ.ฉลอง สุนทรวาณิชย์ เสนอว่า เป็นเรื่องของชุมชน
หรือสังคมที่อยู่แวดวงศูนย์อำนาจทางการเมืองของรัฐ รศ.ดร.ธิดา สาระยาให้ความเห็นว่า
ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นกระบวนการการศึกษาประวัติศาสตร์สังคมที่เน้นคนเป็น
ประวัติศาสตร์จากภายใน

อาจสรุปได้ว่า ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เป็นเรื่องราวในอดีตของความสัมพันธ์
ของผู้คนกับธรรมชาติ ผู้คนกับสิ่งเหนือธรรมชาติและกับผู้ที่อาศัยอยู่ร่วมกัน อาจเป็นชนกลุ่ม
เดียวกันหรือหลายกลุ่ม โดยที่ผู้คนดังกล่าวมีสำนึกร่วมกัน ผู้คนเหล่านี้ได้เผชิญกับความ
เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งสาเหตุอันเนื่องมาจากปัจจัยภายในและภายนอก ได้เกิดการปรับตัวและ
ประสบการณ์ดังกล่าวบางประการได้กลายเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของคนรุ่นต่อมา³

1.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับเมืองโบราณ

ลักษณะของเมืองประวัติศาสตร์นั้นมีช่วงอยู่ช่วงใดช่วงหนึ่ง หรือหลายช่วงเวลา
ในอดีต หรือตั้งแต่ช่วงเวลาในอดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เมืองเหล่านั้นมีหลายลักษณะ แตกต่าง
กันตามขนาด เนื้อหาทางวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐาน และการใช้ประโยชน์ของเมืองนั้น การแบ่ง
ตามช่วงอายุของเมือง สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) เมืองร้าง (2) เมืองโบราณที่ถูก
ทิ้งร้างและนำกลับมาใช้ใหม่ในปัจจุบัน (3) เมืองที่มีการพัฒนามาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน และ
(4) เมืองที่ถูกทิ้งร้างไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และถูกนำกลับมาใช้ใหม่ในยุคประวัติศาสตร์ถึง
ปัจจุบัน⁴

Feilden⁵ กล่าวถึงความสำคัญของพื้นที่ประวัติศาสตร์ว่าศูนย์กลางเมืองเก่าที่
ได้รับการรักษาไว้อย่างดี เป็นข้อได้เปรียบสำหรับประชาชน คือทำให้ประชาชนมีความคุ้นเคย
และมีกิจกรรมที่หลากหลายเมื่อเทียบกับเมืองที่พึ่งได้รับการวางแผน เมืองเก่ามีความ

² สายันต์ ไพเราะญจิตร, การฟื้นฟูพลังชุมชนด้วยการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถาน : แนวคิด วิธีการ
และประสบการณ์จากจังหวัดน่าน, (กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข, 2547), 49-55.

³ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, แนวคิดและแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: อินทนิล, 2554), 26-28.

⁴ ธาดา สุทธิธรรม, ทฤษฎีและแนวปฏิบัติของการอนุรักษ์อนุสรณ์สถานและแหล่งโบราณคดี, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท
หิรัญพัฒน์ จำกัด, 2533), 142-150.

⁵ วิวัฒน์ สีนันท, “การศึกษาแนวทางการพัฒนาอาคารเพื่อการอนุรักษ์ชุมชนในพื้นที่ลุ่มคลอง กรมศึกษา : คลองอ้อม
นนท์และคลองบางกอกน้อย จังหวัดนนทบุรี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต การวางแผนภาคและเมือง สถาบันเทคโนโลยี
พระจอมเกล้าคุณทหารลาดกระบัง, 2546), 10. อ้างถึงใน Feilden and Jokilehto, *Management Guidelines for
World Cultural Heritage Sites*, (Rome: ICCROM, 1998), 78.

สะดวกสบายสำหรับการอยู่อาศัย, มีบริการสาธารณะในขนาดที่เหมาะสม รวมทั้งการจับจ่าย และการเดินทาง การเมืองมักมีศูนย์กลางอยู่รอบอาคารสำคัญ เช่น โบสถ์วิหาร, สุเหร่า หรือ ลานเมือง และมีองค์ประกอบของตลาด, ทางเดินเท้า, ตรอกซอย คลองและสะพาน

1.3.4 องค์ประกอบทางสถาปัตยกรรม

องค์ประกอบทางสถาปัตยกรรม หมายถึง อาคารหรือกลุ่มอาคารรวมทั้งส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน นำมาประกอบขึ้นเป็นงานสถาปัตยกรรมประเภทหนึ่งแล้วสามารถสื่อให้งานสถาปัตยกรรมชิ้นนั้น ๆ สะท้อนออกมาถึงคุณลักษณะ ในแง่ของประโยชน์ใช้สอย หรือความงาม หรือคติความหมาย หรือทุกอย่างรวมกัน องค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ องค์ประกอบแผนผัง และองค์ประกอบอาคาร⁶

1.3.5 นวัตกรรมและเทคโนโลยี

1) นวัตกรรม สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า นวัตกรรม (innovation) คือ “สิ่งใหม่ที่เกิดจากการใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม” และหมายรวมถึงสิ่งที่เกิดขึ้นจากความสามารถในการใช้ความรู้ความคิดสร้างสรรค์ ทักษะ และประสบการณ์ทางเทคโนโลยีหรือการจัดการมาพัฒนาให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการผลิตหรือบริการใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ตลอดจนการปรับปรุงเทคโนโลยีการแพร่กระจายเทคโนโลยีการออกแบบผลิตภัณฑ์และการฝึกอบรมที่นำมาใช้เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะในรูปแบบของการเกิดธุรกิจการลงทุน ผู้ประกอบการ หรือตลาดใหม่หรือรายได้แหล่งใหม่

2) เทคโนโลยี ธรรมนูญ โรจนะบุรานนท์⁷ กล่าวว่า เทคโนโลยี คือ ความรู้วิชาการรวมกับความรู้วิธีการและความชำนาญที่สามารถนำไปปฏิบัติการกิจให้มีประสิทธิภาพสูง โดยปกติเทคโนโลยีนั้นมีความรู้วิทยาศาสตร์รวมอยู่ด้วย นั่นคือวิทยาศาสตร์เป็นความรู้ เทคโนโลยีเป็นการนำความรู้ไปใช้ในทางปฏิบัติจึงมักนิยามใช้สองคำด้วยคำ คือ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเน้นให้เข้าใจว่าทั้งสองอย่างนี้ต้องควบคู่กันไปจึงจะมีประสิทธิภาพ

ชำนาญ เขวกีรติพงศ์ (2534) ได้ให้ความหมายสั้น ๆ ว่า เทคโนโลยี หมายถึง วิชาที่ว่าด้วยการประกอบวัตถุเป็นอุตสาหกรรม หรือวิชาช่างอุตสาหกรรม หรือการนำเอาวิทยาศาสตร์มาใช้ในการปฏิบัติ⁸

⁶ สมคิด จิระทัศนกุล, “พระอุโบสถและพระวิหารในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาศิลปสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2533), 258.

⁷ ธรรมนูญ โรจนะบุรานนท์, นโยบายและผลกระทบทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อการพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2531), 170.

⁸ ชำนาญ เขวกีรติพงศ์, แนวคิดเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย เอกสารประกอบการสอนวิชา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534).

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาประวัติการสร้าง และรูปแบบทางศิลปะของเจดีย์ที่เป็นเจดีย์ในกลุ่มศิลปะล้านนา และศิลปะสุโขทัย ในเมืองสุพรรณโคมคำที่แสดงถึงอิทธิพลทางศิลปกรรมและความสัมพันธ์ระหว่างเมือง (เมืองเชียงแสน-เมืองสุพรรณโคมคำ) ที่สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปแบบของเจดีย์ ในช่วงระหว่างพุทธศตวรรษที่ 19-22

1.4.2 ขอบเขตด้านสถานที่ศึกษา

เจดีย์ที่เมืองเชียงแสนจำนวน 8 แห่ง คือ วัดพระธาตุจอมกิตติ วัดส่วสดี วัดป่าสัก วัดพระธาตุสองพี่น้อง (องค์ใต้) วัดแสนเมืองมา วัดพระยืน วิหารวัดเจดีย์หลวง และวิหารวัดร้อยซ้อ เจดีย์จากเมืองสุพรรณโคมคำ 4 แห่ง คือ วัดพระธาตุใจเมือง วัดดอนสะหว้นพัตตะนาราม (เจดีย์ทรงปราสาท) วัดดอนสะหว้นพัตตะนาราม (เจดีย์ทรงระฆัง) และวัดสุพรรณโคมคำ (วัดพระเจ้าหลวง)

1.4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา

ประมาณพุทธศตวรรษที่ 19-22

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 วิธีการเลือกพื้นที่ศึกษา

การเลือกพื้นที่มุ่งประเด็นไปที่แหล่งโบราณที่คงสภาพค่อนข้างสมบูรณ์ และยังเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านยังสามารถเข้าถึงได้ รวมถึงมีรายละเอียดและองค์ประกอบของงานศิลปกรรมที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างสองเมืองได้

1.5.2 การศึกษาก่อนลงภาคสนาม

การวิจัยครั้งนี้ใช้ข้อมูลเบื้องต้นจากการสอบถามความต้องการจากท้องถิ่นในการต้องการข้อมูลที่น่าสนใจของแหล่งโบราณสถานเพื่อดึงดูดให้ผู้คนได้เข้ามาศึกษาหรือเยี่ยมชม นอกจากนั้นยังศึกษาเอกสาร หนังสือ และงานวิจัยเพื่อกำหนดประเด็นให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของท้องถิ่น

1.5.3 วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพทางด้านโบราณคดี และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ คือ การสัมภาษณ์นักวิชาการหรือผู้ที่อยู่ในพื้นที่ รวมทั้งการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร แผนที่ และภาพถ่ายทางอากาศ การเก็บข้อมูลภาพถ่ายแบบ 360 องศาเพื่อจำลองเป็นแหล่งโบราณสถานเสมือนจริง แล้วนำรูปแบบของโบราณสถานมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้และความเชื่อมโยงทางอิทธิพล พื้นที่ และผู้คน โดยใช้หลังจากนั้นจึงเรียบเรียงข้อมูล และทำการเผยแพร่ผลงานวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ข้อมูลเชิงพื้นที่ของโบราณสถานทั้งในเมืองเชียงแสนและสุพรรณโคมคำ

1.6.2 การอนุรักษ์พัฒนาโบราณสถานในเขตเมืองเชียงแสนและสุพรรณโคมคำ

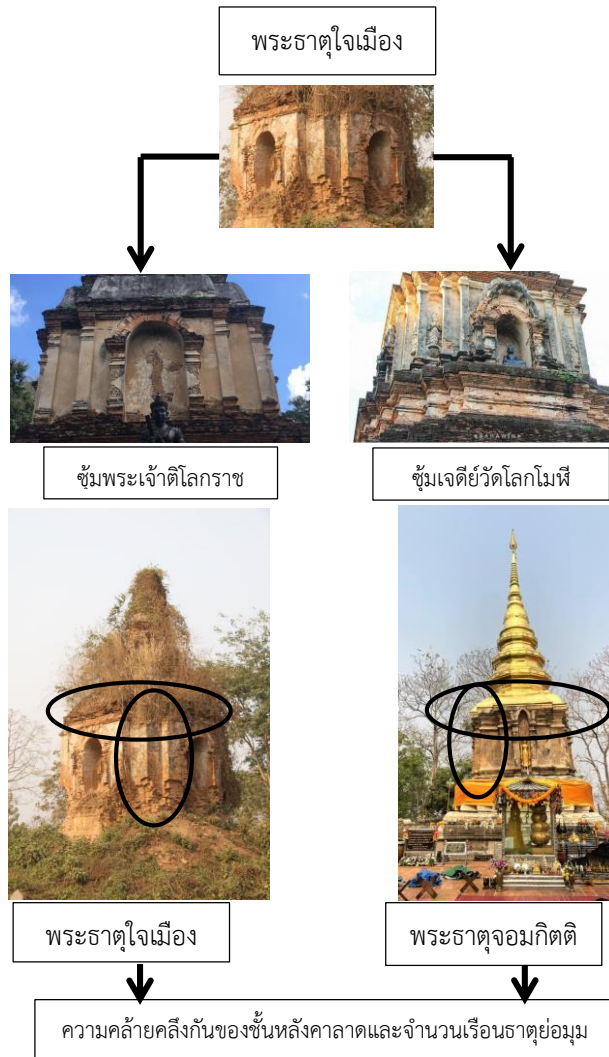
2. ผลการวิจัย

รายงานการวิจัยเรื่องเมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคมคำภายใต้ความเชื่อมโยงทางพื้นที่และโบราณสถาน นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยเรื่องโบราณสถานเสมือนจริง : ความเชื่อมโยงของเมืองโบราณลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการลงพื้นที่ศึกษา รวมถึงการใช้แผนภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ ทั้งนี้ได้ศึกษาจากโบราณสถานที่อยู่ในเขตเมืองเชียงแสน จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ (1) วัดพระธาตุจอมกิตติ (2) วัดส่วสดี (3) วัดป่าสัก (4) วัดพระธาตุสองพี่น้อง (องค์ใต้) (5) วัดแสนเมืองมา (6) วัดพระยืน (7) วัดเจติยหลวง (วิหาร) และ (8) วัดร้อยข้อ (วิหาร) อีกทั้งจากเมืองสุวรรณโคมคำ 4 แห่ง ได้แก่ (1) วัดพระธาตุใจเมือง (2) วัดโพคำพัฒนาราม (เจติยทรงปราสาท) (3) วัดโพคำพัฒนาราม (เจติยทรงระฆัง) และ (4) วัดสุวรรณโคมคำ (วัดพระเจ้าใหญ่)

2.1 เปรียบเทียบรูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถานของเมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคมคำ

จากการวิเคราะห์รูปแบบของเจดีย์แต่ละแห่งแล้วสามารถวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางด้านรูปแบบศิลปกรรมแต่ละแห่งได้ ดังนี้

วัดพระธาตุใจเมือง มีความเชื่อมโยงทางรูปแบบดังที่กล่าวข้างต้นจะสังเกตได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับเจดีย์ทางเชียงใหม่ มากกว่าทางเชียงแสน อย่างไรก็ตามก็ตีความคล้ายคลึงกับเจดีย์ทางเมืองเชียงแสนก็สามารถเชื่อมโยงได้เช่นกัน เช่น เจดีย์ที่วัดพระธาตุจอมกิตติ ที่มีระเบียบคล้ายกัน คือ มีการย่อมุมไม้ 12 ที่องค์เรือนธาตุ และต่อขึ้นไปด้วยหลังคาลาด ซึ่งก็คล้ายคลึงกับพระธาตุสองพี่น้อง (องค์น้อง) เช่นเดียวกัน (ภาพที่ 1) จากรูปแบบดังกล่าวสันนิษฐานว่าเจดีย์วัดพระธาตุใจเมืองน่าจะมีอายุราวพุทธศตวรรษที่ 21



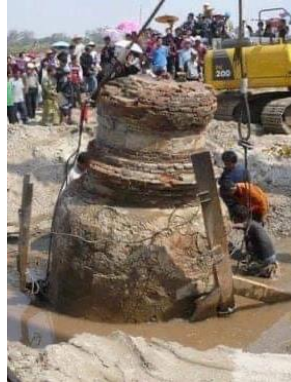
ภาพที่ 1 เปรียบเทียบความคล้ายคลึงกันของเจดีย์ซุ้มพระเจ้า,ซุ้มเจดีย์วัด,
พระธาตุใจเมืองและพระธาตุจอมกิตติ

ที่มา: Noy Saylakham, “ສວນນະໂຍມຄຳ ເມືອງຕົ້ນເຜິ້ງ,” นำข้อมูลขึ้นเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555,
<https://www.flickr.com/photos/98779489@N04/47462229111/in/photostream/>, สืบค้นเมื่อ
วันที่ 20 มิถุนายน 2565.

เจดีย์ทรงปราสาทที่วัดโพคำพัตะนาราม (บ้านดอนสะหวัน) เจดีย์องค์นี้เป็นเจดีย์ที่พบในแม่น้ำโขง จากหลักฐานที่หลงเหลือในปัจจุบัน (ภาพที่ 2) ความสูงน่าจะลดลงเนื่องจากส่วนยอดได้สึกกร่อนลง ดังนั้นการศึกษารูปแบบจึงต้องใช้ข้อมูลภาพถ่ายเก่ามาประกอบการศึกษา



เจดีย์ทรงระฆังวัดโพคำพัต
ะนาราม



เจดีย์ทรงระฆังวัดโพคำพัตะนาราม
ชาวบ้านกำลังยกขึ้นจากแม่น้ำโขง

ภาพที่ 2 เจดีย์ทรงระฆังวัดโพคำพัตะนาราม (วัดดอนสะหวัน)

รูปแบบของเจดีย์ทรงปราสาทที่วัดโพคำพัตะนารามนี้ น่าจะเป็นส่วนองค์ระฆังของเจดีย์ทรงปราสาท สังเกตได้จากรูปทรงขององค์ระฆังที่ค่อนข้างใหญ่ และทรงตรง ไม่คอดช่วงปากระฆัง เมื่อเปรียบเทียบกับองค์ระฆังของเจดีย์ทรงระฆังแบบล้านนา เหนือขึ้นไปเป็นส่วนของบัวกลุ่มซ้อนกันสองชั้น ซึ่งส่วนยอดของเจดีย์ที่ไม่มีบัลลังก์นั้นถือว่าเป็นส่วนที่เริ่มต้นจากทางพุกาม แล้วแพร่อิทธิพลมายังล้านนา ซึ่งตัวอย่างของเจดีย์ที่มีระฆังแบบนี้คือเจดีย์ประธานของวัดป่าสัก เมืองเชียงใหม่ (ภาพที่ 3) และเจดีย์วัดพระธาตุจอมกิตติ ซึ่งสันนิษฐานว่าสร้างขึ้นประมาณพุทธศตวรรษที่ 21-22



ความคล้ายคลึงกันของบัวกลุ่มเถาเหนือองค์ระฆัง

ภาพที่ 3 ส่วนยอดเหนือองค์ระฆังของเจดีย์

เจดีย์ทรงระฆังวัดโพคำพัฒนาราม บ้านดอนสะหวัน สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นเจดีย์ทรงระฆังแบบล้านนา กล่าวคือเจดีย์ที่มีการวิวัฒนาการมาจากเจดีย์ทรงระฆังแบบสุโขทัย แต่มีการยืดส่วนฐานให้มีความสูงมากขึ้น ส่งผลให้องค์ระฆังมีขนาดเล็กลง แต่ทั้งนี้เจดีย์องค์นี้เหลือเพียงส่วนฐาน อยู่ในผังสี่เหลี่ยมจัตุรัส ย่อมุมไม้ 12 ประกอบด้วยนชุดฐานบัวคว่ำ บัวหงาย คาดด้วยลูกแก้วอกไก่ ซึ่งการคادتองไม้ด้วยลูกแก้วอกไก่นี้เป็นที่นิยมมากในล้านนา ถัดขึ้นไปเป็นชุดบัวคว่ำบัวหงายในผังแปดเหลี่ยม สันนิษฐานว่าเหนือขึ้นไปน่าจะเป็นส่วนขององค์ระฆัง ซึ่งถ้าข้อสันนิษฐานเป็นเช่นนั้น ขนาดของเจดีย์องค์นี้ถ้าสมบูรณ์ก็น่าจะสูงประมาณ 7 เมตร ซึ่งถือว่าเป็นเจดีย์ขนาดเล็ก

รูปแบบของเจดีย์ทรงระฆังแบบล้านนาเช่นนี้พบได้หลายแห่งในเขตเมืองเชียงใหม่ เช่น วัดแสนเมืองมา วัดพระยืน และวัดร้อยข้อ เป็นต้น แต่ความแตกต่างคือเจดีย์ในเมืองเชียงใหม่มีจำนวนย่อมุมที่ส่วนฐานมากกว่า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเจดีย์มีขนาดใหญ่กว่าก็เป็นได้ ส่วนระเบียบขององค์ประกอบอื่น ๆ ก็เป็นไปตามเจดีย์ทรงระฆังทั่วไป เหนือขึ้นไปเป็นชุดฐานบัวแปดเหลี่ยมนั้นก็ระเบียบที่พบทั่วไปเช่นเดียวกัน (ภาพที่ 4)

วัดสุวรรณโคตมคำ เจดีย์องค์นี้มีร่องรอยของการถูกเจาะทำลายแต่ยังคงหลงเหลือหลักฐานที่เป็นปูนปั้นประดับเจดีย์ที่อยู่บริเวณซุ้มด้านทิศเหนือและทิศใต้ ส่วนประกอบของซุ้มมีความคล้ายคลึงกับเจดีย์ทรงปราสาทหายอดที่วัดพระธาตุสองพี่น้อง แต่ลวดลายของปลายกรอบซุ้มแตกต่างกัน คือ ของวัดสุวรรณโคตมคำเป็นลายกนกเปลวหันเข้าด้านใน ขณะที่เจดีย์วัดพระธาตุสองพี่น้องเป็นนาคสามเศียร จึงอาจสันนิษฐานว่าอาจมีอายุใกล้เคียงกับเจดีย์วัดพระธาตุสองพี่น้อง คือ ประมาณพุทธศตวรรษที่ 20 ซึ่งถ้าหากมีการสร้างพระพุทธรูปประธานขึ้นมาในคราวหลังก็น่าจะเป็นช่วงหลังจากนั้น ซึ่งก็อาจจะอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 20-21

จากการวิเคราะห์และเชื่อมโยงรูปแบบของเจดีย์ดังที่กล่าวข้างต้นนั้นมีความใกล้เคียงทางด้านรูปแบบกับเจดีย์ในเมืองเชียงใหม่มากแต่เป็นลักษณะของการรับอิทธิพลเพียงองค์ประกอบบางส่วน แล้วมีการนำมาปรับเปลี่ยนรูปแบบบางประการให้เป็นแบบท้องถิ่น รวมถึงมีการรับอิทธิพลรูปแบบเจดีย์จากเมืองเชียงใหม่ด้วยเช่นกัน แต่ก็รับมาเพียงส่วนซุ้ม แต่ระเบียบของฐาน หรือส่วนหลังคาลาดยังคงเป็นรูปแบบจากทางเชียงใหม่ และการกำหนดอายุ สันนิษฐานว่าน่าจะอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 เป็นต้นไป



ภาพที่ 4 เจดีย์ทรงระฆังแบบล้านนา
วัดสุวรรณโคตมคำ (วัดพระเจ้าใหญ่)

2.2 ความเชื่อมโยงทางพื้นที่ของเมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคฒ์

บริเวณทุ่งนาฝั่ง สปป.ลาว ระหว่างเส้นทางจากวัดดอนสะหวันไปยังพระธาตุใจเมือง ซึ่งตรงข้ามกับวัดพระธาตุสองพี่น้อง อำเภอเชียงแสน ได้ปรากฏร่องรอยคล้ายสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีคันดินและคูน้ำเป็นแนวยาว (ภาพที่ 5) บางส่วนน่าจะพังทลายลงสู่แม่น้ำโขง ซึ่งเป็นหลักฐานทางกายภาพที่ชัดเจนว่าพื้นที่แห่งนี้เคยเป็นที่ตั้งของชุมชนหรือเมืองมาก่อน โดยอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพไปเนื่องจากการไหลหรือการกัดเซาะของแม่น้ำโขง ในปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้ยังไม่ได้รับการขุดค้นทางโบราณคดี



ภาพที่ 5 ร่องรอยของแนวคันดินและคูน้ำโบราณ (เส้นประสีเหลือง)



ภาพที่ 6 บริเวณร่องรอยของแนวคันดินและคูน้ำโบราณ

ตลอดแนวแม่น้ำโขงในฝั่งเมืองต้นฝั้ง สปป.ลาว เมื่อแม่น้ำโขงแห้งขอดอย่างหนัก ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สิ่งที่ปรากฏขึ้นในแม่น้ำโขงคือโบราณวัตถุต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2553 มีการพบเจดีย์โบราณโผล่ขึ้นบริเวณเกาะเล็ก ๆ ในฝั่ง สปป.ลาว ซึ่งน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของวัดโบราณที่ถูกแม่น้ำโขงกัดเซาะจนจมหายไปในอดีต ในปัจจุบันถูกนำมาประดิษฐานไว้ที่วัดดอนสะหวัน สปป.ลาว โดยมีการก่อสร้างรากรองรับเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้มากราบสักการะ จากนั้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2556 มีการพบพระพุทธรูปโบราณขนาดใหญ่ในแม่น้ำโขง ในปัจจุบันถูกนำมาประดิษฐานไว้ที่วัดร่มเย็น สปป.ลาว นอกจากนี้

ภายในวิหารของวัดทั้ง 2 แห่ง ยังเป็นที่เก็บพระพุทธรูปและโบราณวัตถุต่าง ๆ ที่พบในแม่น้ำโขงอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นหลักฐานส่วนหนึ่งที่ยืนยันว่าบริเวณพื้นที่แห่งนี้เคยเป็นพื้นที่ที่เจริญรุ่งเรืองมาก่อน

เมื่อพิจารณาถึงโบราณวัตถุและโบราณสถานที่พบอาจจะไม่สามารถเชื่อมโยงย้อนไปถึงเมืองสุวรรณโคฒ์ตามตำนานที่ได้ถูกกล่าวถึง หากมีการขุดค้นทางโบราณคดีในพื้นที่แห่งนี้ อาจจะเจอร่องรอยหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์เพื่อการตีความได้มากกว่านี้ สถานการณ์ปัจจุบันการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ รวมถึงสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของเมืองต้นผึ้ง สปป.ลาว ยังประสบปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนทำให้การดำเนินการอนุรักษ์ยังขาดประสิทธิภาพ รวมถึงยังขาดการดูแลเอาใจใส่และสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับพื้นที่และในระดับประเทศ นอกจากนี้ยังขาดงบประมาณและผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและเพียงพอ ต่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์โบราณสถานในด้านต่าง ๆ



พ.ศ.2561



พ.ศ.2565

ภาพที่ 7 พื้นที่โบราณสถานก่อนถึงวัดพระเจ้าใหญ่ เปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ.2561 และปี พ.ศ.2565



พ.ศ.2561



พ.ศ.2565

ภาพที่ 8 โบราณสถานก่อนถึงวัดพระเจ้าใหญ่ เปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ.2561 และ พ.ศ.2565



พ.ศ.2561



พ.ศ.2565

ภาพที่ 9 พื้นที่โบราณสถานบริเวณวัดพระเจ้าใหญ่ เปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ.2561
และปี พ.ศ.2565

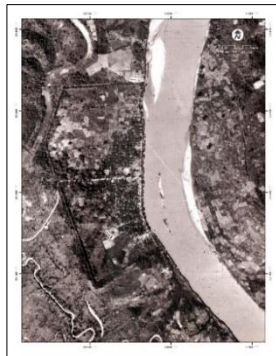


พ.ศ.2561



พ.ศ.2565

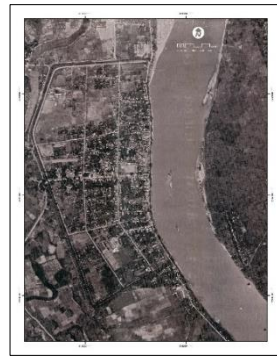
ภาพที่ 10 พระธาตุใจเมือง เปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ.2561 และปี พ.ศ.2565



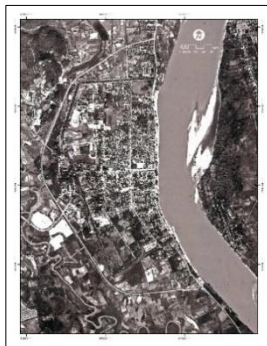
ปี พ.ศ.2500



ปี พ.ศ.2511



ปี พ.ศ.2520



พ.ศ.2539



พ.ศ.2545



พ.ศ.2551



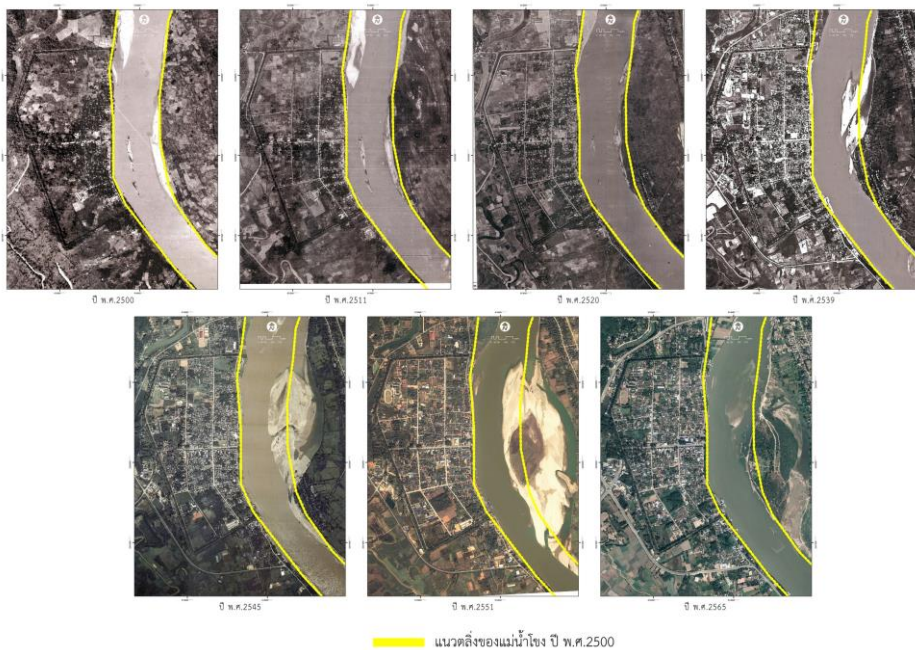
พ.ศ.2565

ภาพที่ 11 ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณพื้นที่เมืองเชียงใหม่

ที่มา: สำนักศิลปากรที่ 7 เชียงใหม่

จากภาพถ่ายทางอากาศและภาพดาวเทียมเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ.2500-2565 แสดงให้เห็นพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ของเมืองเชียงใหม่และเมืองต้นฝั้ง ในช่วง 60 กว่าปีที่ผ่านมา (ภาพที่ 12) ผลกระทบจากการพัฒนาเมืองและการเพิ่มขึ้นของ

จำนวนประชากร ทำให้เกิดสิ่งปลูกสร้าง ทั้งอาคารที่พักอาศัย และอาคารสาธารณะ เช่น เกสต์เฮาส์ และอาคารพาณิชย์ต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นเส้นทางคมนาคม แนวท่อประปา แนวสายส่งไฟฟ้า แนวสายส่งสัญญาณโทรศัพท์/อินเทอร์เน็ตเหล่านี้ รุกล้ำเข้าไปพื้นที่โบราณสถานที่สำคัญของเมือง และบริเวณใกล้เคียงพื้นที่โบราณสถานมีการก่อสร้างอาคารที่บดบังทัศนียภาพ โดยขาดการคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสัณฐานของเมือง อันเป็นผลให้เมืองขาดเอกลักษณ์และลดคุณค่าของเมืองประวัติศาสตร์การท่องเที่ยวของภาครัฐและหน่วยงานในท้องถิ่น

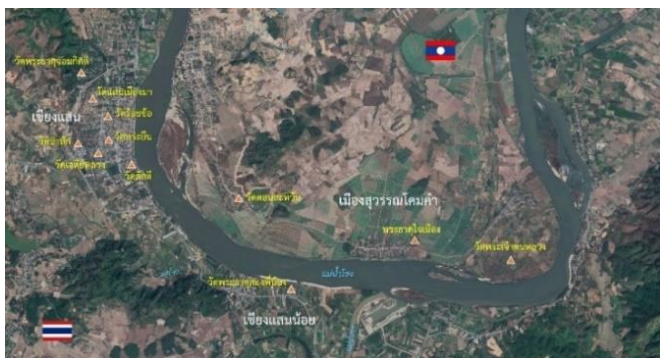


ภาพที่ 12 การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่บริเวณโดยรอบแม่น้ำโขง พ.ศ.2500 - พ.ศ.2565

ที่มา: สำนักศิลปากรที่ 7 เชียงใหม่

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีลักษณะตลิ่งที่สูงชันมากทั้งสองฝั่ง ไหลเลี้ยวเลาะไปตามไหล่เขา กระแสน้ำจะไหลจากทางเหนือลงสู่ทางใต้ตลอดทั้งปี ระดับน้ำในฤดูฝนกับฤดูแล้งจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก ความเร็วของกระแสน้ำขึ้นอยู่กับแต่ละฤดูกาล ดินในแม่น้ำโขงเป็นดินทราย มีเกาะแก่งน้อยใหญ่และสันดอนทรายแห่งเรียงรายตลอดแม่น้ำ ซึ่งลักษณะเหล่านี้ส่งผลวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนสองฝั่งแม่น้ำโขง ความสัมพันธ์ของพี่น้องร่วมสายน้ำโขงทั้งไทย-ลาว ซึ่งมักมีสิ่งเชื่อมโยงกันเสมอ ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ ศาสนา ประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ หรือแม้กระทั่งการทำมาหากิน และยังเห็นถึงความสัมพันธ์ของชาวบ้านที่ผูกพัน และเป็นเจ้าของร่วมกันในบริเวณแม่น้ำโขง

การสร้างบ้านแปงเมืองของชุมชนสองฟากฝั่งแม่น้ำโขงส่วนใหญ่มีการอพยพ การโยกย้ายของกลุ่มคนจากหลากหลายชาติพันธุ์มาตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์ ผ่านยุคประวัติศาสตร์ การสร้างสมอารยธรรมต่าง ๆ บนแผ่นดินสองฝั่งโขง ซึ่งข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผู้คนสองฝั่งโขงที่มีต่อกันมายาวนานนับพันปี (ภาพที่ 13) ในเวลาต่อมาเมื่อโลกเข้าสู่ยุคการค้าอาณานิคม ซึ่งผลักดันให้เกิดรัฐชาติสมัยใหม่ เส้นเขตแดนที่กำหนดพื้นที่ให้อำนาจอธิปไตยให้ชัดเจนบนแผนที่โลก แม่น้ำโขงจึงกลายเป็นแนวพรมแดนระหว่างรัฐไทยกับลาว เส้นเขตแดนระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นเมื่อราว ๆ ร้อยปีที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนสองฝั่งโขงจึงกลายเป็นความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน ความเป็นรัฐชาติก็คลี่คลายลง เข้าบดบังความเป็นเครือญาติระหว่างคนสองฝั่งโขงให้ค่อย ๆ เจือจางลงไปตามกาลเวลา



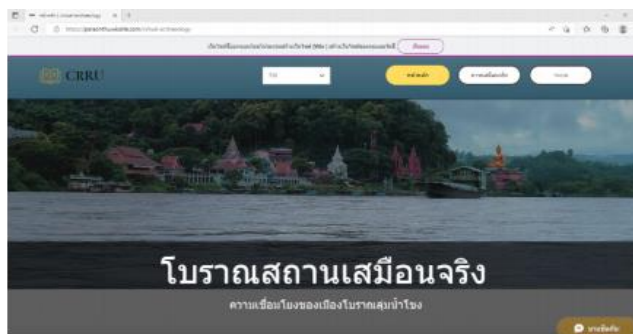
ภาพที่ 13 แหล่งโบราณสถานที่น่าจะมีความเชื่อมโยงกัน
บริเวณสองฝั่งริมน้ำโขง

2.3 การทำสื่อสารสนเทศออนไลน์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลสองภาษา (ไทย-ลาว)

2.3.1 การจัดทำเว็บไซต์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะชน

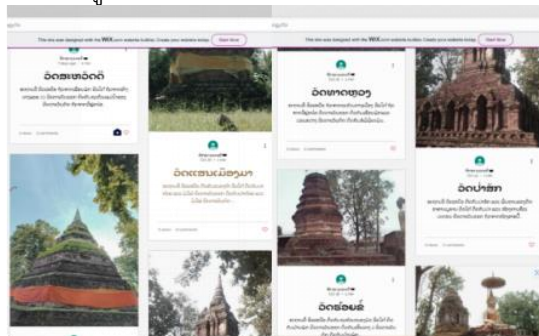
การจัดทำเว็บไซต์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลโบราณสถานเชียงแสน-สุวรรณโคณฑ์ ซึ่งจะเป็นบล็อกการเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ <https://paraonthu.wixsite.com/virtual-archaeology> (ภาพที่ 14) สามารถเข้าดูได้ตามอัธยาศัย อีกทั้งทางผู้จัดทำเว็บไซต์ได้จัดทำข้อมูลเป็นระบบ 2 ภาษา ทั้งภาษาไทยและภาษาลาว มีขั้นตอนการจัดทำดังนี้

- 1) จัดเตรียมและตรวจสอบข้อมูลของแหล่งโบราณสถานเมืองเชียงแสน – สุวรรณโคณฑ์ทั้งหมด 11 แห่ง ได้แก่ พระธาตุจอมกิตติ วัวส่วสดี วัดป่าสัก พระธาตุสองพี่น้อง (องค์น้อย) วัดแสนเมืองมา วัดพระยืน วัดเจติยหลวง วัดร้อยซ้อ พระธาตุใจเมือง วัดสุวรรณโคณฑ์ แล้วเจติยคู่วัดดอนสะหวัน



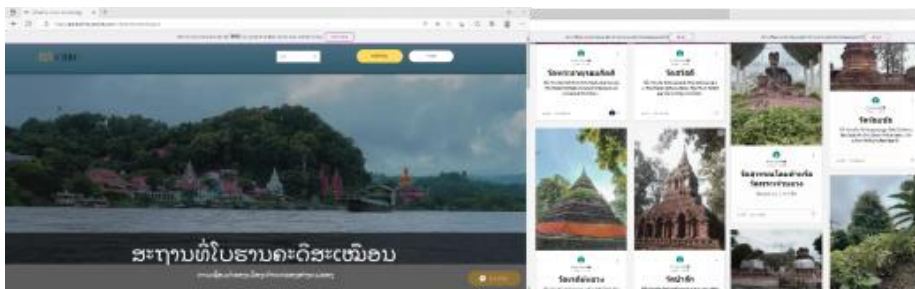
ภาพที่ 14 หน้าหลักเว็บไซต์การเผยแพร่ข้อมูล
โบราณสถานเสมือนจริง: ความเชื่อมโยงของเมืองโบราณลุ่มน้ำโขง

- 2) นำข้อมูลที่ได้มา จัดทำบล็อกเพื่อเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ Wix.com
 - 2.1) นำข้อมูลโบราณสถานมาจัดระบบเนื้อหาของแต่ละแหล่งโบราณสถานให้เป็นหมวดหมู่ ให้เรียบร้อย
 - 2.2) นำข้อมูลที่เรียบเรียงเสร็จเรียบร้อยแล้ว มาจัดทำบล็อกข้อมูลใน
เว็บไซต์ Wix.com
 - 2.3) นำข้อมูลของแต่ละแหล่งโบราณสถานจัดทำบล็อกข้อมูลให้ครบทุกแห่ง
- 3) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในระบบภาษาไทย
- 4) แปลข้อมูลบนเว็บไซต์จากภาษาไทยเป็นภาษาลาวโดยผู้เชี่ยวชาญ



ภาพที่ 15 การเผยแพร่ข้อมูลในระบบภาษาลาว

- 5) เผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะชนเพื่อให้บุคคลทั่วไปรู้จักเว็บไซต์
<https://paraonthu.wixsite.com/virtual-archaeology> มากยิ่งขึ้น
 - 5.1) จัดนิทรรศการเผยแพร่ความรู้
 - 5.2) จัดกิจกรรมคืนข้อมูลให้กับกลุ่มนักเรียนมัธยมศึกษา ณ โรงเรียน
เชียงแสนวิทยาคม



ภาพที่ 16 หน้าหลักที่ปรากฏอยู่บนหน้าเว็บไซต์



ภาพที่ 18 QR Code เชื่อมไปยังเว็บไซต์

<https://paraonthu.wixsite.com/virtual-archaeology>

ทั้งนี้จากการจัดทำฐานข้อมูลที่ได้นำเสนอข้างต้นสามารถนำไปใช้และเผยแพร่ได้สะดวก โดยผ่าน QR Code และมีการแปลแบบ 2 ภาษา ซึ่งสามารถทำให้การเผยแพร่ข้อมูลมีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการแชร์ฐานข้อมูลเหล่านี้ให้แพร่หลายมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางวิชาการที่เป็นวงกว้าง

จากการวิเคราะห์แผนที่ที่กล่าวมาข้างต้นร่วมกับรูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถานทั้งสองฝั่งโขงนั้นจะเห็นความสอดคล้องกันมาตั้งแต่ในยุคแรกของการก่อตั้งเมืองเชียงแสน เรื่อยมาเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 200 ปี ดังจะเห็นได้จากลวดลายปูนปั้นของเจดีย์ทรงปราสาทที่วัดพระเจ้าตนหลวงที่มีเทคนิคคล้ายคลึงกับที่เจดีย์ทรงปราสาทวัดพระธาตุสองพี่น้อง

หรือพระธาตุใจเมืองที่มีระเบียบเป็นไปตามเจดีย์ทรงปราสาทยอดเดียว แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากเทคนิคการก่อสร้างบางประการจะเห็นได้ว่ามีความเชื่อมโยงกับเจดีย์ทางทางเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเจดีย์เหล่านี้ก็ได้รับอิทธิพลมาจากทางพุกามอีกต่อหนึ่ง ส่วนเจดีย์ที่ประดิษฐานอยู่ในวัดดอนสะหวันมีสององค์ โดยองค์หนึ่งคาดว่าเป็นส่วนยอดของเจดีย์ทรงปราสาทยอด เนื่องจากไม่มีร่องรอยของบัลลังก์เหนือองค์ระฆัง ซึ่งคล้ายคลึงกับเจดีย์วัดป่าสัก องค์ที่สองน่าจะเป็นเจดีย์ทรงระฆังแบบล้านนาที่มีฐานสูงค้ำด้วยลูกแก้วอกไก่บริเวณท้องไม้ ซึ่งพบได้หลายองค์ในเขตเมืองเชียงใหม่

นอกจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างสองเมืองนี้ยังมีความใกล้ชิดกันมาก ดังจะเห็นจากในอดีตที่ชาวบ้านริมฝั่งโขงมีการใช้เรือในการข้ามฟากไป ดังนั้นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนทั้งสองฝั่งโขงนี้จึงทำให้เกิดการรับส่งอิทธิพลให้แก่กันมาเป็นเวลานานแล้ว

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถาน จะเห็นได้ว่าวัดสุวรรณโคมคำ เมื่อสังเกตจากลวดลายปูนปั้นที่ปรากฏมีลายลูกประคำ ลายประจายาม ลายใบไม้คล้ายรูปทรงต้นโพธิ์ และลายกนกเปลว ส่วนประกอบของซุ้มมีความคล้ายคลึงกับเจดีย์ทรงปราสาทห้ายอดที่วัดพระธาตุสองพี่น้อง แต่ลวดลายของปลายกรอบซุ้มแตกต่างกัน นอกจากนั้นเทคนิคการปั้นยังมีความคล้ายคลึงกันคือมีความหนาแน่นขึ้นมาจากพื้นผิว ขณะที่ลายปูนปั้นในช่วงหลังของล้านนาจะเหมือนกับการฉลุกระดาษ จึงอาจสันนิษฐานว่าอาจมีอายุใกล้เคียงกับเจดีย์วัดพระธาตุสองพี่น้อง คือประมาณพุทธศตวรรษที่ 20 ซึ่งถ้าหากมีการสร้างพระพุทธรูปประธานขึ้นมาในคราวหลังก็น่าจะเป็นช่วงหลังจากนั้น ซึ่งก็อาจจะอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 20-21 ส่วนเจดีย์ทรงปราสาทที่วัดโพคำพัฒนาราม เจดีย์องค์นี้เป็นเจดีย์ที่พบในแม่น้ำโขง ขนาดขององค์ระฆังของเจดีย์องค์นี้มีเส้นผ่านศูนย์กลางประมาณ 2.5 เมตร และสูงประมาณ 3 เมตร รูปแบบของเจดีย์ทรงปราสาทที่วัดดอนสะหวันพัฒนารามนี้ น่าจะเป็นส่วนองค์ระฆังของเจดีย์ทรงปราสาท สังเกตได้จากรูปทรงขององค์ระฆังที่ค่อนข้างใหญ่ และทรงตรง ไม่คอดช่วงปากระฆัง เมื่อเปรียบเทียบกับองค์ระฆังของเจดีย์ทรงระฆังแบบล้านนา เหนือขึ้นไปเป็นส่วนของบัวกลุ่มซ้อนกันสองชั้น ซึ่งส่วนยอดของเจดีย์ที่ไม่มีบัลลังก์นั้นถือว่าเริ่มต้นจากทางพุกาม แล้วแพร่อิทธิพลมายังล้านนา ซึ่งตัวอย่างของเจดีย์ที่มีระเบียบเช่นนี้คือเจดีย์ประธานของวัดป่าสัก เมืองเชียงใหม่ และเจดีย์วัดพระธาตุจอมกิตติ ลำดับถัดมาคือวัดพระธาตุใจเมืองจะมีความคล้ายคลึงกับเจดีย์ทางเชียงใหม่ มากกว่าทางเชียงใหม่ อย่างไรก็ตามก็มีความคล้ายคลึงกับเจดีย์ทางเมืองเชียงใหม่ก็สามารถเชื่อมโยงได้เช่นกัน เช่น เจดีย์ที่วัดพระธาตุจอมกิตติ ที่มีระเบียบคล้ายกัน คือ มีการย่อมุมไม้ 12 ที่องค์เรือนธาตุ และต่อขึ้นไปด้วยหลังคาลาด ซึ่งก็คล้ายคลึงกับพระธาตุสองพี่น้อง (องค์ใต้) เช่นเดียวกัน

หลังจากได้ข้อมูลของโบราณสถานทั้งสองเมืองแล้วก็ได้มีการจัดทำสื่อสารสนเทศในโปรแกรม WIX โดยมี 2 ภาษา คือภาษาไทยและภาษาลาว โดยในฐานข้อมูลนี้ประกอบไปด้วยประวัติของโบราณสถานที่ศึกษาทุกแห่ง ภาพถ่ายแบบ 360 องศา แผนที่และพิภพดาวเทียม เพื่อให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

3.2 อภิปรายผล

ผลการวิจัยเรื่องเมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคมคำภายใต้ความเชื่อมโยงทางพื้นที่และโบราณสถานสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรวัฒนธรรม ในส่วนของกิจกรรมดังต่อไปนี้ 1) การศึกษาวิจัยหรือสร้างองค์ความรู้ 2) การประเมินคุณค่าและศักยภาพของทรัพยากรทางโบราณคดี และ 3) เพื่อทำการเผยแพร่องค์ความรู้ ซึ่งเนื้อหาที่ได้นำเสนอในบทความนี้เป็นการเปรียบเทียบข้อมูลของพื้นที่และโบราณสถาน เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ หรือประเด็น มุมมองที่แตกต่างไปซึ่งเป็นการวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างแนวคิดทางระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์กับประวัติศาสตร์ศิลปะ ทั้งนี้ขั้นตอนในการดำเนินงานวิจัยคือการประเมินคุณค่าของแหล่งโบราณสถานโดยได้จากผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่รวมถึงนักวิชาการที่เคยศึกษาเกี่ยวกับประเด็นในงานวิจัยนี้ และเมื่อผลงานแล้วเสร็จก็ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลจากงานวิจัยผ่านสื่อสารสนเทศสองภาษา (ไทย-ลาว) โดยใช้โปรแกรม WIX

นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับแนวคิด ความหมายของประวัติศาสตร์ท้องถิ่น⁹ โดยศาสตราจารย์ (พิเศษ) ศรีศักร วัลลภโกดม กล่าวคือ ท้องถิ่นหรือมาตุภูมิ เป็นบริเวณที่มีผู้คนอาจเป็นคนกลุ่มเดียวกันหรือหลายกลุ่ม หรือหลายกลุ่มชาติพันธุ์มาตั้งหลักแหล่งอาศัยอยู่ร่วมกันโดยใช้พื้นที่ในการทำมาหากินร่วมกัน ชุมชนในท้องถิ่นนั้นต่างได้ใช้และเกิดสำนึกความเป็นเจ้าของร่วมกัน เป็นคนท้องถิ่นเดียวกัน โดยมีพื้นฐานความเชื่อและศีลธรรมเดียวกัน ซึ่งความเชื่อมโยงของเมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคมคำนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนบริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขงอย่างชัดเจน ก็ทำให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ร่วมกันโดยสังเกตได้จากการนับถือศาสนาพุทธ การรับอิทธิพลทางศิลปกรรมจากเชียงแสน หรือเชียงใหม่ เป็นต้น

เมืองเชียงแสนและเมืองสุวรรณโคมคำถือว่าเป็นเมืองที่สร้างในปลายพุทธศตวรรษที่ 19-22 และถูกทิ้งร้างไป แต่ทั้งนี้การตั้งถิ่นฐานของคน และการขยายตัวของชุมชนก็ได้เกิดขึ้นในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งถือว่าเป็นเมืองประเภท “เมืองที่ถูกทิ้งร้างไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และถูกนำกลับมาใช้ใหม่ในยุคประวัติศาสตร์ถึงปัจจุบัน” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Feiden¹⁰ ที่กล่าวถึงความสำคัญของพื้นที่ประวัติศาสตร์ ที่สร้างความน่าสนใจ และส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่รับรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะถูกคุกคามโดยความเป็นสังคมเมืองในยุคปัจจุบัน แต่สถาปัตยกรรมทางศาสนาจะยังคงบอกเล่าเรื่องราวความเป็นมาได้

การวิเคราะห์รูปแบบของเจดีย์ หรือสถาปัตยกรรมนั้น ในงานวิจัยนี้เป็นวิเคราะห์องค์ประกอบของเจดีย์¹¹ ซึ่งประกอบด้วยส่วนฐาน ส่วนเรือนธาตุ และส่วนยอด แต่ทั้งนี้องค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมจะมีส่วนของแผนผังด้วย จึงอาจไม่ตอบองค์ประกอบในส่วนนี้ได้

⁹ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, แนวคิดและแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น, 26-28.

¹⁰ วิวัฒน์ สีนาค, “การศึกษาแนวทางการพัฒนาอาคารเพื่อการอนุรักษ์ชุมชนในพื้นที่ลุ่มคลอง กรณีศึกษา : คลองอ้อมนนท์และคลองบางกอกน้อย จังหวัดนนทบุรี,” 10.

¹¹ สมคิด จิระทัศนกุล, “พระอุโบสถและพระวิหารในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” 258.

เนื่องจากเจดีย์ที่เมืองสุวรรณโคมนั้นมีการบูรณะแต่ไม่มีการกันเซตไว้อย่างชัดเจน จึงไม่สามารถวิเคราะห์ได้

จากความหมายของนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่กล่าวว่า “สิ่งใหม่ที่เกิดจากการใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม” สามารถตอบวัตถุประสงค์ในเรื่องของการนำผลงานวิจัยมาจัดทำเป็นสื่อสารสนเทศแบบออนไลน์ โดยใช้โปรแกรม WIX ซึ่งสามารถนำไปอัปโหลดในเว็บไซต์เพื่อเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึง โดยได้จัดทำเป็น 2 ภาษา คือภาษาไทย และภาษาลาว โดยมีหัวข้อคือ ประวัติโบราณสถาน รูปแบบทางศิลปกรรมของโบราณสถาน แผนที่ และพิกัดดาวเทียม เป็นต้น

3.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

3.3.1 การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของชุมชนต่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

3.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลการวิจัยไปใช้

3.4.1 การนำผลงานวิจัยไปช่วยส่งเสริมข้อมูลด้านวิชาการ การท่องเที่ยว โดยใช้ข้อมูลจากสื่อสารสนเทศออนไลน์

3.4.2 การพัฒนาไปเป็นแหล่งท่องเที่ยวแบบวิถีใหม่ คือการเที่ยวชมโดยไม่ต้องเดินทางมาในสถานที่จริง สามารถรับชมภาพผ่านระบบออนไลน์ได้

บรรณานุกรม

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. แนวคิดและแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพฯ: อินทนิล, 2554.

ธรรมนูญ โรจนะบุรานนท์. นโยบายและผลกระทบทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2531.

ธาดา สุทธิธรรม. ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการอนุรักษ์อนุสรณ์สถานและแหล่งโบราณคดี.

กรุงเทพมหานคร: บริษัท หิรัญพัฒน์ จำกัด, 2533.

ภัทรพันธุ์ พันธุ์. ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเมืองโบราณเวียงเชียงแสน: มรดกชาติ. (รายงานการวิจัย). เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2559.

วิวรรณ สีนาค. “การศึกษาแนวทางการพัฒนาอาคารเพื่อการอนุรักษ์ชุมชนในพื้นที่ลุ่มคลองกรณีศึกษา : คลองอ้อมนนท์และคลองบางกอกน้อย จังหวัดนนทบุรี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต การวางแผนภาคและเมือง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าคุณทหารลาดกระบัง, 2546. อ้างถึงใน Feilden and Jokilehto. *Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites*. Rome: ICCROM, 1998.

สายันต์ ไพรัชญจักร. การฟื้นฟูพลังชุมชนด้วยการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีและพิพิธภัณฑ์ : แนวคิด วิธีการ และประสบการณ์จากจังหวัดน่าน. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข, 2547.

Roy Worskett. *The character of towns: an approach to conservation*. London: Architectural P, 1969.

สมคิด จิระทัศนกุล. “พระอุโบสถและพระวิหารในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาศิลปสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2533.

ชำนาญ เขาวงกตพิงค์. แนวคิดเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย (เอกสารประกอบการสอนวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534.

ปัญหาทางกฎหมายในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญา

Legal Problems In Ordering Temporary Release Of Accused Or Defendants In Criminal Cases

รัตติกาล ฮ่องลมกรด*

281 หมู่ที่ 5 ตำบลทุ่งไทรทอง อำเภอลำทับ จังหวัดกระบี่

Rattikan Chonglomkrod

281 Moo.5 Thung Sai Thong, Lam Thab, Krabi, 81120

Email: kikujung_devil@hotmail.com

Received: November 19, 2022

Revised: March 28, 2023

Accepted: April 7, 2023

บทคัดย่อ

กรณีพนักงานสอบสวนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดีในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี และปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวและการกำหนดหลักประกันสูงขึ้นในการปล่อยตัวชั่วคราวของจำเลยในระหว่างการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์และฎีกา ข้อเสนอแนะของงานวิจัยฉบับนี้ได้เสนอแนะ แก้ไข เพิ่มเติม ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 7 การปล่อยตัวชั่วคราวข้อ 182 และข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 5.3 และ ข้อ 6 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

คำสำคัญ: ผู้ต้องหาหรือจำเลย, หลักประกัน, ปล่อยตัวชั่วคราว

* นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, Master Student Faculty of Law, Sripatum University Chonburi Campus.

Abstract

In case police investigator had an order not to permit temporary release, there was no law specifying for appealing such order. Furthermore, there is problem relating to permission for temporary release, during trial in the cases that has maximum prison sentence of not over 3 years and problems related to permission for temporary release and determining more collateral in temporary release of defendant during trial in appeal court and supreme court.

The recommendation of this research, it is recommended to amend and add regulations of police relating to cases, Title 7, Temporary Release, Article 182 and Regulations of President of Supreme Court on principle, methods and condition relating to claim for security, or bail for temporary release of suspect, or defendant in criminal cases of the year 2005, Clause 5.3 and Clause 6 to be appropriate to suspect, or defendant in criminal cases.

Keywords: Suspect or defendant, bail, temporary release

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร¹ แต่การบัญญัติกฎหมายไม่สามารถเขียนให้ครอบคลุมเหตุการณ์ภายใต้ทั้งหมดเพราะสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การบัญญัติกฎหมายจึงต้องมีความยืดหยุ่น โดยสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมายในทางที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมได้ แต่ขณะเดียวกันการใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายอาจมีผลเสียได้ หากดุลพินิจนั้นกฎหมายให้อำนาจอย่างกว้างขวางและไม่มีขอบเขตการใช้ดุลพินิจอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือวิธีการต่าง ๆ ที่รัฐได้กำหนดกฎหมายในการดำเนินการตามขั้นตอนแก่พลเมืองผู้มีอรรถคดี โดยได้กำหนดไว้ว่าคดีที่เกิดขึ้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไรผ่านองค์กรต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ซึ่งแต่ละองค์กรมีภาระหน้าที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้² ในการพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาถือเป็นดุลพินิจในการส่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวเนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน และยังถือว่าเป็นดุลพินิจที่ส่งผลต่อการจำกัดสิทธิเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ เพราะถ้าหากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้การอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว ก็จะต้องถูกควบคุมตัวไม่ได้รับอิสรภาพต้องขังในเรือนจำ ประเทศไทยปัจจุบันมีจำเลยหรือผู้ต้องหาจำนวนไม่น้อยต้องถูกควบคุมหรือขังอยู่ในเรือนจำทั้งที่ศาลยังไม่ได้พิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดจริง แต่ถูกรัฐลิดรอนสิทธิเสรีภาพโดยการคุมขัง การที่จำเลยคนหนึ่งถูกควบคุมหรือขังอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งหรืออาจจะนานจนบางคนอาจเสียชีวิตหรือคลอดลูกในเรือนจำ ดังนั้นการควบคุมตัวหรือขังย่อมมีผลกระทบต่อครอบครัวและบุคคลใกล้ชิด ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบทางด้านจิตใจ หลายครอบครัวต้องแตกสลายเนื่องจากหัวหน้าครอบครัว หรือสมาชิกที่เป็นหลักของครอบครัวต้องถูกจองจำระหว่างการพิจารณาคดีเป็นเวลานาน กลายเป็นปัญหาและภาระของสังคมในที่สุด จากการพิจารณาที่แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการควบคุมตัวและการปล่อยตัวชั่วคราวแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แนวปฏิบัติ ข้อบัญญัติทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทยพบปัญหาทางกฎหมายในการส่งปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายในการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาในคดีอาญาชั้นสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจ

การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนโดยเฉพาะเจ้าพนักงานตำรวจถือเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในคดีอาญา การจะควบคุมตัวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในชั้นพนักงานสอบสวนจะ

¹ สมยศ ไขประพาย, “บทความบทบาทอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีระบบไต่สวน,” การอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้นรุ่นที่ 10, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม (2555), 1.

² เมธา วาติเจริญ, *ความเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุตรไพศาล, 2553), 196-206.

กระทำได้สูงสุดไม่เกิน 48 ชั่วโมง ถ้ามีความจำเป็นที่จะควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่า 48 ชั่วโมง³ ปัจจุบันที่เป็นปัญหามากในการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาในคดีอาญาชั้นสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจ คือการพิจารณาหลักประกัน เนื่องจากตำรวจส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับการปล่อยตัวชั่วคราวที่ว่า การปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลัก การควบคุมตัวเป็นช้อยกเว้น เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น พนักงานสอบสวนหรืออัยการ ต้องยื่นคำร้องขอฝากขังต่อศาล⁴ การปล่อยชั่วคราวของประเทศไทยนั้น กฎหมายได้บัญญัติวางแนวทางเปิดกว้างให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการปล่อยชั่วคราวสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางตามแต่สภาพความผิดเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย มีเพียงหลักที่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิในการประกันตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106(1) หรือระบุแค่ห้ามเรียกหลักประกันจนควรเกินแก่กรณี การไม่ให้ประกันต้องแจ้งเหตุที่ไม่ให้ประกันให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบเท่านั้น⁵

2. ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดี กรณีคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี

โดยปกติแล้วการดำเนินคดีทางอาญานั้นอาจมีข้อจำกัดอิสระภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยแม้ว่าจะเป็นคดีที่เล็กน้อยพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกดำเนินคดีในคดีอาญาที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ซึ่งเป็นคดีที่มีอัตราโทษน้อย ตามมาตรา 71 ประกอบ มาตรา 66 การที่ศาลจะออกหมายจับผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ จึงต้องพิจารณาเหตุตาม มาตรา 66 ซึ่งกรณี มาตรา 66(1) เป็นกรณีที่บัญญัติถึงคดีความผิดอาญาที่อัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีไม่เข้าหลักเกณฑ์ จึงต้องมาพิจารณาต่อไปตาม มาตรา 66(2) ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าจะออกหมายจับได้ต่อเมื่อมีหลักฐานตามสมควร 1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี 2) จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน 3) ก่อเหตุอันตรายประการอื่น หากไม่มีเหตุดังกล่าวแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นใดในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ระหว่างการพิจารณา ควรปล่อยให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยไปสู่อำนาจที่เหมาะสมและกระบวนการยุติธรรมสามารถปล่อยชั่วคราวได้โดยไม่ต้องเรียกหลักประกันจากผู้ต้องหาหรือจำเลย ในทางตรงกันข้าม หากมีเหตุใดเหตุหนึ่ง แม้ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะมีเงินหรือหลักทรัพย์มาขอวางต่อศาลเพียงใด ศาลก็ไม่ควรปล่อยให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยออกไปสร้างอันตรายให้กับสังคม

³ ประดิษฐ์ มโนทัย, “การปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนและในชั้นศาลโดยใช้หลักประกันร่วมกัน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558), 35.

⁴ สนธิ สนั่นศิลป์, คำอธิบายประมวลวิธีพิจารณาความอาญา 1 พร้อมฎีกาใหม่สุดเรียงมาตรา, (กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล, 2552), 766.

⁵ คณิต ณ นคร, ประชาธิปไตยกับการตั้งรังเกียจทางสังคม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), 129.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักไว้ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 10 ปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกันและจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ตามนโยบายของศาลได้มี ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 ข้อ 5.3 กำหนดให้คดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ให้ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวได้ โดยไม่ต้องมีประกัน หากมีความจำเป็นต้องมีประกันให้กำหนดวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท เงื่อนไขของการพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกดำเนินคดีในคดีอาญาที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ถือว่าเป็นคดีเล็กน้อย ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีอาจจะส่งผลต่อการใช้การพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวและการกำหนดหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวของจำเลยในระหว่างการศึกษาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา

การปล่อยตัวชั่วคราวในคดีอาญาถือเป็นหลักการและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 กำหนดเพื่อรับรองสิทธิให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาว่าคำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณา และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ⁶ ในการดำเนินคดีอาญาคดีจะถึงที่สุดได้หากผู้กรณีไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หากศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิด แต่คดียังไม่ถึงที่สุดด้วยเหตุที่คู่ความฝ่ายหนึ่งยังไม่ได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติศาลอาจจะสั่งไม่ให้ปล่อยตัวจำเลยไปซึ่งในระยะเวลาหนึ่งเดือนที่คู่ความฝ่ายใดอาจใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้นี้จำเลยจะถูกขังอยู่ในเรือนจำต่อไป การพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวจำเลยในกรณีที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา พิจารณาตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 6 อาจแบ่งได้ 2 กรณี กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 3 ปี ซึ่งศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตโดยกำหนดวงเงินประกันสูงขึ้นได้ หรือกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี หากศาลเห็นสมควรอนุญาตและกำหนดวงเงินประกันให้สูงขึ้นให้ศาลคำนึงเป็นรายบุคคลโดยให้พิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจ หรืออาจอนุญาตให้จำเลยแสดงข้อมูลประกอบดุลพินิจก่อนอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวก็ได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสั่งปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญว่า, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2542), 222.

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย

1.2.3 เพื่อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการส่งปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาเรื่องการส่งปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นเจ้าพนักงานสอบสวนชั้นตำรวจ การพิจารณาของศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งหลักของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 กำหนดว่าทุกให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ หรือหลักการอนุญาตให้ปล่อยตัวเป็นหลักและการไม่อนุญาตให้ปล่อยเป็นข้อยกเว้น ซึ่งการปล่อยตัวชั่วคราวถือเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยแสวงหาหลักฐานและหนทางในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากมีข้อขัดข้องทางกฎหมายไม่ว่าจะไม่มีบทบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนในชั้นตำรวจ ซึ่งการตรวจสอบอำนาจมีเพียงแต่การตรวจสอบภายในองค์กรตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีข้อ 182 เท่านั้นที่กำหนดไว้ว่ากรณีผู้มีอำนาจสั่งเห็นควรไม่สั่งให้อนุญาตให้ประกันให้เสนอผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง หากผู้มีอำนาจเหนือชั้นเห็นควรไม่อนุญาตให้ประกันอีกก็ให้ปฏิบัติในการเสนอทำนองเดียวกันจนถึงผู้บัญชาการ⁷ หรือการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยการกำหนดวงเงินประกันในระหว่างพิจารณาคดีกรณีคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี และการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 3 ปี หรือแม้ว่าการอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวโดยการกำหนดวงเงินประกันให้สูงขึ้นจากที่ศาลชั้นต้นกำหนดในกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี โดยศาลไม่คำนึงเป็นรายบุคคลโดยให้พิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราวจึงทำให้ศาลยึดหลักเกณฑ์ตาม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและข้อบังคับของประธานศาลฎีกาเท่านั้น จึงอาจส่งผลต่อการพิจารณาในการสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราวหรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษามาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาให้เหมาะสม โดยศึกษากฎหมายต่างประเทศคือ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา รวมถึงกฎหมายของประเทศไทย ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในเชิง

⁷ สุพิศ ประณีตพลกรัง และอำนาจ เจตนเจริญรักษ์, *คู่มือการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย*, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรม, ม.ป.ป.), 30-31.

เปรียบเทียบหลักกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งบทวิเคราะห์และนำมาสู่การแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายของประเทศไทยและพัฒนากฎหมายต่อไปในอนาคต

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นงานวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ใช้วิธีการค้นคว้าเอกสารโดยทำการศึกษาจากเอกสาร ตำราวิชาการ ประมวลกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งศึกษาแนวคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นศาลไทย บทความ งานวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ เพื่อวิเคราะห์เนื้อหาของเอกสารหาแนวทางการแก้ไขปัญหากับเรื่องการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญา

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

2. ผลการวิจัย

การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยกฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดจริง เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกจับกุมจนต้องกลายเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา สิทธิเสรีภาพย่อมถูกจำกัดลง การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาเพื่อไม่ให้ถูกควบคุมตัวหรือกักขังก่อนศาลจะพิพากษามีความผิดจริงจึงเกิดเรียกว่า การขอปล่อยชั่วคราว โดยการยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานหรือศาลเพื่อขอให้พิจารณาปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวในระยะเวลาที่กำหนด เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยและผ่อนคลายการจำกัดสิทธิเสรีภาพและลดความเสียหายที่จะเกิดการจำกัดสิทธิดังกล่าว

จากการพิจารณาที่แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการควบคุมตัวและการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แนวปฏิบัติ ข้อบัญญัติทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย พบปัญหาทางกฎหมายในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ดังนี้

2.1 ปัญหาทางกฎหมายในการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาในคดีอาญาชั้นสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจ

ปัญหาในปัจจุบันที่เป็นปัญหามากในการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาในคดีอาญาชั้นสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจ คือ การพิจารณาหลักประกัน เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับการปล่อยตัวชั่วคราวที่ว่าการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลัก การควบคุมตัว

เป็นข้อยกเว้น เนื่องจากเกรงว่าถ้ามีการปล่อยตัวชั่วคราวไปผู้ต้องหาจะหนี หรือเกรงว่าตนจะมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ถ้าปล่อยตัวไปแล้วเรียกตัวผู้ต้องหาไม่ได้ หรือการสั่งปล่อยตัวชั่วคราวมักจะพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวโดยพิจารณาจากหลักประกันเป็นหลัก จึงนำไปสู่ความไม่เสมอภาคในแง่ที่ว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีอาจจะไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนโดยเฉพาะชั้นเจ้าพนักงานตำรวจยังเป็นการบังคับใช้กฎหมายในรูปแบบการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นหนักถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นหลักประกันแก่สังคม โดยมุ่งเน้นไปในทางให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของรัฐอย่างกว้างขวาง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่ถ้าหากการปล่อยตัวชั่วคราวไปในรูปแบบของกระบวนการนิติธรรม (Due Process of Law) จะเป็นรูปแบบที่เน้นหนักถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคล โดยมุ่งให้ทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความเป็นธรรมถูกต้องด้วยการตรากฎหมายจำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจในการปล่อยตัวชั่วคราวของเจ้าพนักงานตำรวจหรือมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม การปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจจะมีประสิทธิภาพ ทุกคนจะเข้าถึงความยุติธรรมและยังจะได้มีการเตรียมตัวเพื่อต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ บทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติที่ส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องตีความเคร่งครัดโดยยึดถือหลักที่ว่า “จะกระทำได้เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ”⁸

การพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวกรณีสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อย กรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักมาตรา 119 ทวิ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ศาลสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ดังต่อไปนี้ (1) คำสั่งของศาลชั้นต้นให้อุทธรณ์ไปยัง ศาลอุทธรณ์...” กรณีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นพนักงานสอบสวน กฎหมายยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว จะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้สิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกันได้เฉพาะในชั้นศาลเท่านั้น ในส่วนของเจ้าพนักงานตำรวจไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้ร้องขอประกันที่จะได้ใช้สิทธิขออุทธรณ์หรือฎีกาคัดค้าน⁹ ถึงแม้ว่าในชั้นสอบสวนจะมีอำนาจในการควบคุมตัวไว้ในระยะเวลาอันสั้น ก็ถือว่าสิทธิถูกลิดรอนโดยคำสั่งดังกล่าวแล้ว ซึ่งการตรวจสอบอำนาจดังกล่าวจะมีเพียงแต่การตรวจสอบภายในองค์กรตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีข้อ 182 เท่านั้นที่กำหนดไว้ว่ากรณีผู้มีอำนาจสั่งเห็นควรไม่สั่งให้อนุญาตให้ประกันให้เสนอผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง หากผู้มีอำนาจเหนือขึ้นเห็นควรไม่อนุญาตให้

⁸ เกียรติขจร วัฒนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, (กรุงเทพฯ: จีรจักรการพิมพ์, 2544), 181-182.

⁹ คณิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 181.

ประกันอีกก็ให้ปฏิบัติในการเสนอทำนองเดียวกันจนถึงผู้บัญชาการ¹⁰ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากเป็นคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในชั้นพนักงานสอบสวน ผู้ต้องหาอย่าไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังศาล เพื่อให้มีตรวจสอบการใช้ดุลพินิจทบทวนคำวินิจฉัยโดยองค์กรภายนอกได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้จึงเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนโดยแท้ที่ขาดการตรวจสอบเพียงแต่ อาจมีการกลั่นกรองโดยผู้บังคับบัญชาอีกชั้นหนึ่งเท่านั้นซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ กระเทือนจากคำสั่งโดยตรง ผู้ต้องหาจึงชอบที่จะยื่นคำร้องเข้ามาใหม่เท่านั้นซึ่งการยื่นคำร้อง ขอลปล่อยชั่วคราวเข้ามาใหม่กับการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวเข้ามาใหม่นั้นในทางปฏิบัติผู้ต้องหาขอประกันจำต้องเพิ่มหลักทรัพย์ที่ขอประกันขึ้นอีก¹¹ หรืออ้างเหตุผลขึ้นมาใหม่เพื่อให้เจ้าพนักงานได้นำมาประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หากผู้ต้องหาไม่วางหลักประกันเพิ่มให้สูงขึ้นหรือไม่มีการอ้างเหตุผลใหม่เข้ามา ก็จะไม่เกิดเหตุที่เจ้าพนักงานจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมที่ไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว แต่สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวนั้นผู้ต้องหาไม่จำต้องเพิ่มจำนวนหลักประกันให้สูงขึ้น หรือไม่จำเป็นต้องอ้างเหตุผลใหม่ เป็นการขอให้พิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวฉบับเดิมใหม่เท่านั้นซึ่งจะเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ต้องหาที่ไม่ต้องไปหาหลักประกันมาเพิ่มเติมอีก¹² จึงอาจกล่าวได้ว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในชั้นเจ้าพนักงานยังขาดการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจอยู่นั่นเอง หากเปรียบเทียบกับ มาตรา 85/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีสิ่งของที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ซึ่งมีทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด อาจยื่นคำร้องต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ เพื่อขอรับสิ่งของนั้นไปดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์โดยไม่มีประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันก็ได้ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อนุญาต มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือศาลดังกล่าวได้¹³

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าในกรณีที่คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานแต่ละคนที่จะใช้ดุลพินิจเสียมากกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน แม้ว่าผู้ต้องหาที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยตัวในชั้นพนักงานสอบสวนจะถูกควบคุมตัวไว้ในระยะเวลาอันสั้น แต่การที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวหรือกักขังย่อมส่งผลต่อผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้ต้องหาไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพตาม “หลักสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์” หรือจะเป็นผลกระทบถึงอำนาจในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหา

¹⁰ สุพิศ ประณีตพลกรัง และอำนาจ เจตน์เจริญรักษ์, *คู่มือการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย*, 30-31.

¹¹ ประกิต สุขเกษม, “สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยตามรัฐธรรมนูญ,” *ตุลพาท*, ฉ.22 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2518): 60-81.

¹² สิทธิพร บุญคุ้ม, “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยการปล่อยชั่วคราว,” (คุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), 372.

¹³ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, “การใช้ดุลพินิจในการปล่อยชั่วคราว,” *ตุลพาท* 34, ฉ.43 (ตุลาคม-ธันวาคม 2539): 159.

นอกจากนี้เพื่อเป็นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ให้เข้าถึงความเป็นธรรมการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจ หรือทบทวนคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวควรกระทำโดยองค์กรอื่น ซึ่งเป็นเสมือนบุคคลภายนอกที่มีใช้ตำรวจเข้ามาตรวจสอบและกลั่นกรองคดีอีกชั้นหนึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ถูกกล่าวหาอย่างมาก โดยจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันอันจะทำให้สามารถป้องกันการดำเนินคดีโดยใช้อคติของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริตได้ เช่นเดียวกับ มาตรา 85/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีสิ่งของที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ซึ่งมีใช้ทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่อนุญาต มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวได้ทันที ดังนั้นสิทธิการคัดค้านควรเกิดขึ้นทันทีเมื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว เพื่อเป็นการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญด้วยสิทธิเสรีภาพตาม “หลักสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในชั้นตำรวจ ผู้ต้องหาควรมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านการไม่ปล่อยตัวชั่วคราวดังกล่าวได้ทันที โดยคำสั่งของศาลที่ไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวตามเจ้าพนักงานตำรวจให้เป็นที่สุด

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดี กรณีคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี

แต่เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา บุคคลนั้นอาจต้องถูกจำกัดอิสรภาพโดยการถูกควบคุม ชัง โดยเจ้าพนักงานตำรวจหรือศาลแล้วแต่กรณีแม้ว่าการดำเนินคดีอาญายังไม่ถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจริง¹⁴ การปล่อยชั่วคราวจึงเป็นวิธีการผ่อนคลายเป็นเรื่องการควบคุมและชัง โดยให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับอิสรภาพไปชั่วคราวหรือภาษาสามัญ เรียกว่าการประกันตัว¹⁵ ความไม่เสมอภาคในการปล่อยชั่วคราวคือ การที่จะควบคุมตัวบุคคลใดไว้ในอำนาจรัฐนั้นไม่ได้คำนึงถึงจุดมุ่งหมายว่าการควบคุมตัวนั้นต้องเป็นไปเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อยหรือเพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือเพื่อประกันการบังคับโทษ การควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีจึงต้องเกิดจากความจำเป็นเหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีการควบคุมตัวแล้วจะทำให้การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลไม่อาจกระทำได้นั่น ความไม่เสมอภาคในการปล่อยชั่วคราวคือการที่จะควบคุมตัวบุคคลใดไว้ในอำนาจรัฐนั้นไม่ได้คำนึงถึงจุดมุ่งหมายว่าการควบคุมตัวนั้นต้องเป็นไปเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อยหรือเพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือเพื่อประกันการบังคับโทษ การควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีจึงต้องเกิดจากความจำเป็นเหตุใด

¹⁴ มาลี ทองภูสวรรค์, “การคุมขังและกักขังผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), 4.

¹⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 33 (กรุงเทพมหานคร: มิตราการพิมพ์, 2530), 240.

เหตุหนึ่งดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีการควบคุมตัวแล้วจะทำให้การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลไม่อาจกระทำได้นั้น

การปล่อยชั่วคราวของต่างประเทศนั้นไม่ได้คำนึงถึงฐานะของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยหลักประกันเป็นเครื่องแสดงสถานะ เช่น ประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดมาตรการอื่นแทนการเรียกหลักประกัน (bail) เช่น ห้ามไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยเดินทางออกไปนอก เขตพื้นที่ที่กำหนด หรือไม่ออกไปจากภูมิลำเนาหรือท้องที่ที่อยู่อาศัย หรือห้ามเข้าไปในสถานที่ ใดๆ ที่ผู้พิพากษาได้กำหนดไว้หากจะเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดต้องรายงานให้ผู้พิพากษาทราบ หรือให้มารายงานตัวต่อศาลตามกำหนดนัดเป็นระยะ ๆ หรือให้ส่งมอบหนังสือเดินทางแก่เจ้าหน้าที่ศาลหรือตำรวจ หรือห้ามขับยานพาหนะ หรือห้ามครอบครองหรือพกพาอาวุธเป็นต้น เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจะไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หากผู้ต้องหาหรือจำเลยมีพฤติการณ์ที่จะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือจะไปก่ออันตรายประการอื่น หากไม่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวแล้ว ย่อมอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวได้เสมอและไม่จำเป็นต้องเรียกหลักประกัน (bail) ในการอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวแต่อย่างใด¹⁶ นอกจากนี้สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางหลักเกณฑ์การปล่อยตัวชั่วคราวใน โดยเฉพาะดังนี้ 1) ในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี 2) หากผู้ต้องหาเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส 3) ไม่เคยถูกพิพากษาลงโทษในคดีความผิดอาญาหรือไม่เคยถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกเกินกว่า 3 เดือน โดยไม่มีการรอกการลงโทษไว้ เพื่อผู้ต้องหามาพบผู้พิพากษาแล้ว ผู้ต้องหานี้มีสิทธิที่จะร้องขอประกันตัวได้ในกรณีที่ผู้ต้องหาขอประกันตัว ผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาสั่งคำร้องขอประกันตัวผู้ต้องหาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 5 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ต้องหาได้มาปรากฏตัวต่อผู้พิพากษาครั้งแรกมิฉะนั้นจะถือว่าผู้ต้องหานั้นถูกปล่อยตัวชั่วคราวอัตโนมัติ¹⁷

พิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้ว่าในคดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 10 ปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกันและจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของศาลได้มีข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 ข้อ 5.3 กำหนดให้คดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ให้ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวได้โดยไม่ต้องมีประกัน หากมีความจำเป็น ต้องมีประกันให้กำหนดวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท เว้นแต่มีเหตุสมควรที่สิ่งเป็นอย่างอื่น ก็ให้ระบุเหตุขึ้นไว้โดยชัดแจ้ง และนอกเหนือนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมข้อ 4 วรรคห้าว่าถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยยินยอมให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของผู้ต้องหาหรือจำเลยศาลอาจ

¹⁶ พรมณต์ ภูมิสถิต, “ปล่อยตัวชั่วคราว: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณีกับกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), 77.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, 43.

ใช้ดุลพินิจเรียกหลักประกัน เช่นคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 10 ปีไม่เกินร้อยละยี่สิบ ของวงเงินประกัน ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นคนยากจน ศาลจะเรียกหลักประกันต่ำกว่า ตามที่กำหนดไว้ก็ได้ โดยต้องระบุเหตุไว้ในคำสั่งด้วย การจะอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวยังคง มุ่งเน้นไปในทางที่จะกำหนดหลักประกัน ไม่ได้คำนึงถึงเหตุจำเป็นที่จะเอาตัวไว้ในอำนาจรัฐ และนอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกดำเนินคดีในคดีอาญาที่อัตราโทษเพียงเล็กน้อย หรือคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี การพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับ คดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ซึ่งถือว่าเป็นคดีที่มีอัตราโทษแตกต่างกันมา ซึ่งส่งผลในการ พิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย เช่น อาจจะไม่อนุญาตให้มีการปล่อยตัว หรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขอื่น หรือแม้ว่าจำเลยหรือผู้ต้องหาจะยินยอมให้มีการใช้อุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ ข้อกำหนดยังคงให้เรียกหลักประกัน ดังนั้น การให้ความสำคัญกับหลักประกัน จึงส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของผู้ต้องหาหรือจำเลยจำนวนไม่น้อยที่จะไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว เพราะไม่มีหลักทรัพย์มาประกันตัว ย่อมถูกกักขังในระหว่างพิจารณาคดีในทันที และเป็นการ ตัดโอกาสในการแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของตนเอง ใน ความเป็นจริงแล้วหากผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังย่อมเป็นเรื่องยากที่จะได้ติดต่อกับญาติหรือ แม้แต่การปรึกษานายตามสมควร และยิ่งกลับเป็นตราบาปติดตัวแม้ว่าสุดท้ายแล้วศาลจะ พิพากษาให้บริสุทธิ์ แต่ในทางครอบครัวหรือสังคมอาจจะรังเกียจกลับเข้าสู่การใช้ชีวิตปกติใน สังคมยากขึ้น ความยุติธรรมในสังคมบางกรณีเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติและบางกรณีเป็น ความยุติธรรมตามสัญญาความยุติธรรมในสังคม คือการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายของ สังคมนั้นกำหนดไว้ และการอำนวยความสะดวกโดยกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นการ ดำเนินการตามกฎหมายกำหนดมากกว่าการกระทำตามอำเภอใจ¹⁸ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของไทย ด้านกระบวนการ ยุติธรรมการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในด้าน ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินซึ่งครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี การพิจารณาตัดสินคดี การกักขัง การลงโทษ การบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยมีมิติของการให้ความ คุ้มครองสิทธิเหยื่อ ผู้ต้องหา ผู้ต้องขัง และผู้ต้องโทษ¹⁹

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ กำหนดไว้ว่า “บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่า เทียมกัน” และหลักที่ว่า “หลักสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์” ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูก ดำเนินคดีในคดีอาญาที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี เป็นคดีที่มีอัตราโทษเล็กน้อย และจำเลยมี โอกาสในการหลบหนีน้อยที่สุด จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวของ

¹⁸ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระเบียบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 11-12.

¹⁹ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562-2566, (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2561), 2.

ผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินคดีอาญาว่าหากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีพฤติการณ์ “หลบหนี” หรือ “ยุ่งเหยิงกับพยาน”²⁰

หลักฐาน” หรือ “ก่อเหตุร้ายประการอื่น” ก็ไม่มีความจำเป็นในการขังหรือควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้และสามารถปล่อยชั่วคราวได้โดยไม่ต้องเรียกหลักประกันจากผู้ต้องหาหรือจำเลย เพื่อให้เป็นการเริ่มต้นในกระบวนการยุติธรรมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริง

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวและการกำหนดหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวของจำเลยในระหว่างการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา

การพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวจำเลยในกรณีที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้วและอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาถ้าหากจะพิจารณาตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 6 อาจแบ่งได้ 2 กรณี วรรคแรกคือกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 3 ปี กำหนดไว้ว่าให้ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาได้โดยมีประกันและหลักประกัน แม้จะกำหนดต่อไปว่าวงเงินประกันไม่ควรสูงเกิน 100,000 บาท ก็ตามย่อมทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจนต้องเสียโอกาสที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวไป เพราะไม่อาจจะหาหลักทรัพย์มาขอประกันตัวได้ถึงแม้เขาจะมีสิทธิตามเงื่อนไขที่จะร้องขอให้ปล่อยตัวชั่วคราวได้ก็ตาม เพราะเงินจำนวน 100,000 บาท สำหรับคนที่มีฐานะยากจนแล้วถือว่าเป็นเงินจำนวนมากมหาศาลทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจนต้องถูกคุมขังไว้ต่อไป การที่ศาลจะใช้ดุลพินิจสั่งเกี่ยวกับคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวศาลควรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นหลักการโดยจะมีการใช้ดุลพินิจไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ ซึ่งจำเลยยังเป็นบุคคลที่กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันเป็นที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้²¹ ซึ่งปัญหาในกรณีดังกล่าวนี้จะไม่มีความเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอนกับคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมมีโอกาสที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวมากกว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี และข้อ 6 วรรคสอง กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี กำหนดข้อบังคับเปิดช่องทางให้ศาลใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมอีกว่าในกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี และศาลเห็นว่สมควรกำหนดวงเงินประกันให้สูงขึ้นจากที่ศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์กำหนดไว้ก็ให้กำหนดวงเงินประกันเพิ่มขึ้นได้ แม้ว่าจะกำหนดว่าไม่ควรเกินกึ่งหนึ่ง แต่การสั่งประกันโดยส่วนใหญ่ศาลสูงมักจะเพิ่มวงเงินประกันสูงขึ้นกว่าเดิมเท่ากับเป็นการส่งเสริมทางปฏิบัติที่ขัดกับหลัก

²⁰ อุลิช ดิษฐประณีต, *ดุลพินิจการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องขังหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), 2.

²¹ ขาดิ ชัยเดชสุริยะ, *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), 62.

กฎหมายสากลที่ระบุว่าการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องคำนึงถึงหลักในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

ดังนั้น ในการพิจารณาคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ควรจะมีการบัญญัติข้อบังคับของประธานศาลฎีกาให้สอดคล้องหลักกฎหมายสากลและสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติและรับรองไว้ อาจจะแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ 1) กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 3 ปี และ 2) กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี และในการกำหนดวงเงินประกันศาลไม่ควรจะกำหนดวงเงินประกันให้สูงขึ้นจากที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์กำหนดไว้ โดยสิทธิในการปล่อยชั่วคราวนั้น ศาลจะต้องอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเป็นหลักส่วนการไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวนั้นถือเป็นข้อยกเว้น รัฐต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกันโดยกฎหมายที่ยึดหลักความเสมอภาคจะต้องเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง²² แม้กฎหมายประเทศไทยจะพัฒนาไปมากแค่ไหนแต่กระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัตินั้นยังไม่มีมีการปรับปรุงเท่าที่ควรอีกทั้งในการพิจารณาในชั้นพิจารณาคดีศาลไม่มีโอกาสได้พิจารณาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นประกอบ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานไปถึงศาล โดยเฉพาะข้อเท็จจริงของจำเลยประวัติการกระทำ ความผิด ประวัติการศึกษา ครอบครัว อาชีพ ซึ่งส่งผลให้ศาลไม่มีข้อมูลในการพิจารณาในการปล่อยชั่วคราวเพียงดูแต่ข้อหาหนักเบาเท่านั้น²³ ในทางปฏิบัติศาลมิได้มีการไต่สวนผู้ต้องหาหรือจำเลยถึงเหตุเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ประกอบการใช้ดุลพินิจ ตามมาตรา 108 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁴ และศาลควรจะมีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้ศาลได้ไต่สวนจำเลยก่อนศาลจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราว เพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อประกอบดุลพินิจของศาลว่าควรให้ประกันตัวหรือไม่ และถ้าจะให้ประกันจะต้องให้วางหลักประกันหรือไม่ หรือหากว่าจะต้องมีการกำหนดหลักประกันควรจะกำหนดมากน้อยแค่ไหน โดยการกำหนดหลักประกันศาลควรพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งข้อหาสาเหตุและพฤติการณ์การกระทำ ความผิดรวมทั้งบุคลิกลักษณะนิสัย สภาพทางร่างกายและจิตใจ การศึกษาการประกอบอาชีพการงาน ประวัติการทำความผิดอาญา สภาพและฐานะของครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในสังคมของจำเลยในแต่ละราย เพื่อเป็นให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเพื่อให้จำเลยได้เข้าถึงการปล่อยตัวชั่วคราวได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” *วารสารนิติศาสตร์* 3 0, 2 (มิถุนายน 2543): 162.

²³ กาญจนา คำมา, “ปัญหาการปล่อยชั่วคราวในคดีอาญา: กรณีจำเลยหลบหนี ในระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นศาล,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยพายัพ, 2560), 76.

²⁴ ชนม์ณภัทร ทะนงอาจ, “ปัญหาตามมาตรการของการปล่อยชั่วคราว,” (การศึกษานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2560), 5.

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาเรื่องการพิจารณาสั่งปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นศาล ซึ่งหลักของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 กำหนดว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด...” ในการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยแสวงหาหลักฐานและหนทางในการต่อสู้คดีตลอดจนหาทรัพย์สินมาชดเชยความเสียหายที่ตนได้กระทำ แต่เนื่องจากมีข้อขัดข้องทางกฎหมายไม่ว่าจะไม่มีบทบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ การอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดีกรณีคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี การอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวและการกำหนดหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวของจำเลยในระหว่างการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาที่ยังไม่มีบทบัญญัติให้นำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเข้าไต่สวนคำร้องประกอบคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว เพื่อให้ศาลเห็นสภาพฐานะ ความเป็นอยู่ พฤติกรรมอื่น ๆ ของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราว จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในพัฒนาภูมิพินัยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ผลการศึกษามาตรการของต่างประเทศและประเทศไทยจะนำมาเป็นแนวทางในการเสนอแนะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาในการสั่งปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในการอุทธรณ์คัดค้านการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นพนักงานตำรวจ ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 7 การปล่อยตัวชั่วคราวข้อ 182 วรรคท้ายบทบัญญัติเดิมกำหนดไว้ว่า “ในกรณีผู้มีอำนาจสั่งปล่อยตัวชั่วคราวชั้นใดตามความในข้อนี้ เห็นควรไม่อนุญาตให้ประกันให้เสนอผู้มีอำนาจสั่งเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง หากผู้มีอำนาจเหนือเห็นสมควรไม่อนุญาตให้ประกันอีกก็ให้ปฏิบัติในการเสนอทำนองเดียวกันจนถึงผู้บังคับบัญชาการ” ให้ยกเลิกข้อความทั้งหมดและให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “ในกรณีผู้มีอำนาจสั่งปล่อยตัวชั่วคราว เห็นควรไม่อนุญาตให้ประกัน ผู้ต้องหาสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลชั้นต้นได้ทันที เมื่อศาลได้รับคำร้องให้พิจารณาโดยเร็ว และคำสั่งศาลอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกันให้เป็นที่สุด”

2. การอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดี ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 5.3 บทบัญญัติเดิมกำหนดไว้ว่า “คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 10 ปี ให้ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวได้โดยไม่ต้องมีประกัน หากมีเหตุจำเป็นต้องมีประกันให้กำหนดวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท เว้นแต่มีเหตุสมควรที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น ก็ให้ระบุนั้นไว้โดยชัดแจ้ง” บทบัญญัติที่เสนอแนะเพิ่มเติมวรรคสองดังนี้ “คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี หากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีพฤติการณ์หลบหนีหรือยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุร้ายประการอื่นให้ศาลปล่อยตัวชั่วคราวได้โดยไม่ต้องเรียกหลักประกัน”

3. การอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวและการกำหนดหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวของจำเลยในระหว่างการศึกษาคดีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 6 อาจจะแบ่งได้เป็น 2 กรณี

3.1 บทบัญญัติข้อ 6 วรรคแรก กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 3 ปี บทบัญญัติเดิมกำหนดไว้ว่า “กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 3 ปี ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามที่ต้องห้ามอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงหรือไม่ก็ตาม ให้ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาได้โดยมีประกันและหลักประกัน แต่วางเงินประกันไม่ควรสูงเกินกว่า 100,000 บาท” ให้ยกเลิกข้อความทั้งหมดและให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 3 ปี ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามที่ต้องห้ามอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงหรือไม่ก็ตาม ให้ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาได้โดยไม่ต้องมีหลักประกัน”

3.2 บทบัญญัติข้อ 6 วรรคสอง กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี บทบัญญัติเดิมกำหนดไว้ว่า “กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี และศาลเห็นสมควรอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาได้โดยมีประกันและหลักประกัน หากศาลเห็นว่าสมควรกำหนดวงเงินประกันให้สูงขึ้นจากที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์กำหนดไว้ ก็ให้กำหนดวงเงินประกันเพิ่มขึ้นได้แต่ไม่ควรเพิ่มเกินกึ่งหนึ่ง” ให้เพิ่มบทบัญญัติข้อ 6 วรรคสาม โดยข้อความต่อไปนี้ “กรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเกิน 3 ปี และศาลเห็นสมควรอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาได้โดยมีประกันและหลักประกัน หากศาลเห็นว่าสมควรกำหนดวงเงินประกันสูงขึ้นตามวรรคสอง ให้ศาลคำนึงเป็นรายบุคคลโดยให้พิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้จำเลยแสดงข้อมูลประกอบดุลพินิจก่อนอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวก็ได้”

บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562-2566. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2561.
- กาญจนา คำมา. “ปัญหาการปล่อยชั่วคราวในคดีอาญา: กรณีจำเลยหลบหนี ในระหว่าง การพิจารณาคดีในชั้นศาล.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยพายัพ, 2560.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดี ในชั้นตอนก่อนการพิจารณา. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์, 2544.
- คณิต ณ นคร. ประชาธิปไตยกับการตั้งรังเกียจทางสังคม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- คณิง ภาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.
- คณิง ภาไชย และณรงค์ ใจหาญ. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 33. กรุงเทพมหานคร: มิตรนราการพิมพ์, 2530.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ชนม์ณภัทร ทะหนองอาจ. “ปัญหาตามมาตรการของการปล่อยชั่วคราว.” การศึกษาอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2560.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- ปรีดี พนมยงค์. “อำนาจรัฐในการควบคุมตัวบุคคลตามกฎหมายลักษณะพิเศษ.” รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552.
- ประดิษฐ์ มะโนทัย. “การปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนและในชั้นศาลโดยใช้หลักประกันร่วมกัน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558.
- ประกิต สุขเกษม. “สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยตามรัฐธรรมนูญ.” ดุลพาห, ฉ.22 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2518): 60-81.
- พชรณณท์ ภูมิสถิต. “ปล่อยตัวชั่วคราว: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณีกับกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), 77.
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. “การใช้ดุลพินิจในการปล่อยชั่วคราว.” ดุลพาห 34, ฉ.43 (ตุลาคม-ธันวาคม 2539): 159.

มาลี ทองภูสุวรรณค์. “การคุมขังและกักขังผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

เมธา วาตีเจริญ. *ความเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สุตรไพศาล, 2553.

สนิท สนั่นศิลป์. *คำอธิบายประมวลวิธีพิจารณาความอาญา 1 พร้อมฎีกาใหม่สุดเรียงมาตรา*. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล, 2552.

สมยศ ไขประพาย. “บทความบทบาทอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีระบบไต่สวน.” การอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้นรุ่นที่ 10. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” *วารสารนิติศาสตร์* 30, ฉ.2 (มิถุนายน 2543): 162.

สิทธิพร บุญคุ้ม. “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยการปล่อยชั่วคราว.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

อุลธิช ดิษฐประณีต. *ดุลพินิจการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องขังหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสำหรับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย Problems of Law Enforcement for Buildings in Thai Waters

อรพิน ท่วงที* และ สุระทิน ชัยทองคำ**

79 ถนนบางนา-ตราด ตำบล คลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี ชลบุรี 20000

Orapin Thongtee and Surathin Chaithongkam

79 Bangna-Trad Road, Klongtamru Subdistrict, Mueang Chon Buri District,
Chonburi 20000

Email : prapawin.2499@gmail.com, suratin.ch@chonburi.spu.ac.th

Received: February 17, 2023

Revised: March 22, 2023

Accepted: March 24, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย (2) กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำนแม่น้ำ (3) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อกฎหมายในการปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (4) เพื่อหาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนแม่น้ำอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป ผลการศึกษาพบปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่งปัญหามาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำนแม่น้ำไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงเห็นควรเพิ่มมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปี จากให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ เป็นเพิกถอนใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนแม่น้ำ ประการที่สองปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนแม่น้ำ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนแม่น้ำ โดยกำหนดให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตต้องยื่นหนังสือให้ความยินยอมจากเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงด้วย ประการสุดท้ายปัญหาไม่มีบทบัญญัติ

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Master of Laws, Graduate School, Sripatum University Chonburi Campus

** อาจารย์ที่ปรึกษา, นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Thesis Advisor, Master of Laws, Graduate School, Sripatum University Chonburi Campus

กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ
ภายหลังได้รับอนุญาต จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบสภาพของสิ่ง
ปลูกสร้างที่ได้รับอนุญาตว่าสามารถใช้งานได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามแบบและวัตถุประสงค์ที่
ได้รับอนุญาต หรือไม่

คำสำคัญ : ล่วงล้ำลำแม่น้ำ, ค่าตอบแทนรายปี, สิ่งปลูกสร้าง

Abstract

The purpose of this thesis is to study (1) concepts and theories related to buildings in Thai territorial waters, (2) Thai and foreign laws related to river encroaching structures, (3) study and analyze legal problems in the construction of river encroachments under the Navigation in Thai Waters Act B.E. 2456 (1913) and amendments, and (4) to find solutions and suggest appropriate ways to be used to improve the law on the construction of river intrusions which will benefit the development of the country in the future. The results of the study revealed the following legal problems: Firstly, the problem of penalties for those who do not pay the annual fee for the construction of the river intrusion is inappropriate and inconsistent with the current situation. Therefore, it is deemed appropriate to increase penalties for those who fail to pay annual remuneration. From having to pay a fine one time the amount of compensation owed, it is the revocation of the permit to build things that encroach on the river. Secondly, the issue of criteria for considering permits for the construction of river intrusions is explored. There is no provision for a public hearing, or allow stakeholders to object. Therefore, it is deemed appropriate to amend the law on permitting the construction of things that encroach on rivers, by requiring the applicant to submit a letter of consent from the owner of the adjacent plot of land as well. Finally, the problem is that there is no legal provision for officials to carry out inspections of permits to build river intrusions after they have been granted permission. Therefore, it is deemed appropriate to set a period for officials to inspect the condition of the buildings that are allowed to be used safely, whether it is in accordance with the permitted design and purpose.

Keywords: Intrusion of waters, Annual compensation, Building

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มาตรา 120 วรรคหนึ่ง¹ บัญญัติไว้ว่า ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย กล่าวคือ กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษา ขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย โดยมาตรา 117 วรรคหนึ่ง² บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ ใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเล ดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า” และมาตรา 117 วรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าว จะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจน พร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย” ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งเมื่อบุคคลใดได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา 117 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ตารางเมตรละ 50 บาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็น 2 เท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็น 3 เท่าของอัตราดังกล่าว ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ สำหรับค่าตอบแทนรายปีนั้นเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งแล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดอยู่ในเขตเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บตามอัตราที่กฎกระทรวงกำหนด ค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ พ.ศ. 2563³ กำหนด ทั้งนี้ มาตรา 118 ตรี⁴ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิใช่ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับ 14 (พ.ศ. 2535), มาตรา 120, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎหมาย เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 23.

² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับ 14 (พ.ศ. 2535), มาตรา 117 วรรคหนึ่ง, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎหมาย เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 21.

³ กฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ พ.ศ. 2563, ข้อ 5, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎหมาย เล่มที่ 137 ตอนที่ 41 ก (9 มิถุนายน 2563): 20.

⁴ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับ 14 (พ.ศ. 2535), มาตรา 118 ตรี, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎหมาย เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 23.

ที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ ให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ” ถึงแม้ว่า จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เพื่อแก้ไขปัญหาการปลูกสร้าง สิ่งล่วงล้ำแม่น้ำที่ผิดกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่สอดคล้อง กับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ผู้วิจัยได้มีการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เรื่อง การปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำ จำนวน 3 ประเด็น ดังนี้

1. การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดผู้ได้รับ อนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต แต่สถานการณ์ในปัจจุบันปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำบางรายไม่ได้ มีการจ่ายค่าตอบแทนรายปีติดต่อกันมากกว่า 2 ปี อันเป็นการทำให้รัฐเสียผลประโยชน์ ซึ่งมาตรา 118 ตริ กำหนดให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ ให้เสีย เบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ ซึ่งมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ยอมชำระค่าตอบแทน รายปีค่อนข้างเบา ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตไม่เกรงกลัวต่ออัตรา โทษที่จะได้รับ จึงละเลยไม่ยอมชำระค่าตอบแทนให้แก่รัฐ ทำให้รัฐได้รับความเสียหายเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยมีข้อมูลการจ่ายค่าตอบแทนของผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำ ในพื้นที่ของเทศบาลตำบลบ้านเพ อำเภอมือชะยง จังหวัดระยอง ตั้งแต่ปี 2549-2566

ตารางที่ 1 จ่ายค่าตอบแทนของผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำ ของเทศบาล ตำบลบ้านเพ

ชื่อท่าเรือ	ประเภท	2549-2559 (ปรับ 1)	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566	รวมยอด
1 ท่าเรือ นวลทิพย์	สะพาน	381,700	19,085	19,085	19,085	19,085	19,085	19,085	19,085	515,295
	ถมทะเล	11,744,000	587,200	587,100	587,100	587,100	587,200	587,200	587,200	15,854,400
2 ท่าเรือ โชคกฤษดา	สะพาน	346,200	17,310	17,310	17,310	17,310	17,310	17,310	17,310	467,370
	ถมทะเล	5,860,000	293,000	293,000	293,000	293,000	293,000	293,000	293,000	7,911,000
3 ท่าเรือ ศรีบ้านเพ	สะพาน	571,500	28,575	28,575	28,575	28,575	28,575	28,575	28,575	771,525
	ถมทะเล	3,294,000	164,700	164,700	164,700	164,700	164,700	164,700	164,700	4,446,900
4 ท่าเรือ โค้งบัวหลวง	สะพาน	84,600	4,230	4,230	4,230	4,230	4,230	4,230	4,230	114,210
	ถมทะเล	18,443,000	922,150	922,150	922,150	922,150	922,150	922,150	922,150	24,898,050
5 ท่าเรือ ระยองรีสอร์ท	สะพาน	144,000	7,200	7,200	7,200	7,200	7,200	7,200	7,200	194,400
6 ท่าเรือเสรี	สะพาน	393,300	19,665	19,665	19,665	19,665	19,665	19,665	-	511,290
7 ท่าเรือ จเด็จ	สะพาน	40,400	2,020	2,020	2,020	2,020	2,020	2,020	2,020	54,540
	ถมทะเล	384,000	19,200	19,200	19,200	19,200	19,200	19,200	-	499,200
8 บ้านเรือน ประชาชน	ที่พักอาศัย	-	-	-	312,580	322,605	347,168	354,528	-	1,336,881
รวม		41,686,700	2,084,335	2,084,335	2,396,915	2,406,940	2,431,503	2,438,863	2,045,470	57,575,061

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เฉพาะพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านเพ มีใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จำนวน 257 ราย โดยในปี 2565 มีผู้ชำระค่าตอบแทนรายปี จำนวน 254 ราย คิดเป็น 98.83 เปอร์เซ็นต์ จะเห็นได้ว่ามีผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีทำให้รัฐขาดรายได้จำนวน 3 ราย คิดเป็น 1.17 เปอร์เซ็นต์

2. ใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จะระบุประเภท วัตถุประสงค์การใช้ และขอบเขตพื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำที่ได้รับอนุญาต โดยเป็นการอนุญาตก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง และตรวจตามขั้นตอนของเจ้าหน้าที่เพื่อยืนยันว่าการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้ปลูกสร้างเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต แต่ภายหลังที่ได้รับอนุญาตนั้นไม่มีกระบวนการในการตรวจสอบ ซึ่งปรากฏหลายครั้งที่ผู้ได้รับอนุญาตมีการฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติมผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต และขยายพื้นที่ออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งถือเป็นการบุกรุกแม่น้ำ ลำคลองและทะเลเพิ่มมากขึ้น อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ทางน้ำ หรือทำให้ทางน้ำได้รับความเสียหายจนไม่สามารถสัญจรไปมาได้ตามปกติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุของปัญหาดังกล่าว เนื่องจากใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไม่มีอายุ จึงสามารถใช้ได้จนกว่าจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอน อีกทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ก็ไม่ได้มีการกำหนดช่วงระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบสภาพของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำที่ได้รับอนุญาตว่าสามารถใช้ได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามแบบและวัตถุประสงค์ในการอนุญาตหรือไม่ ทำให้การกำกับ ดูแล และควบคุมสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำที่ได้รับอนุญาตไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3. เนื่องจากการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบางประเภทมีพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น ท่าเทียบเรือและเขื่อนกันน้ำทะเล ซึ่งอาจสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ การประกอบอาชีพ ตลอดจนการดำรงชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณข้างใกล้เคียงได้ โดยปัจจุบันหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าว โดยได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำ ที่ 422/2553 คดีหมายเลขแดง ที่ 663/2558 สรุปผลแห่งคำพิพากษาได้ว่า โครงการผลิตเหล็กเส้น โครงการท่าเทียบเรือขนถ่ายสินค้าเหลวและโครงการไฟฟ้า T.P.N. อุตสาหกรรม 3 แห่ง แม้ไม่เป็นโครงการหรือกิจการที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ทั้ง 3 โครงการ มีลักษณะเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชน และชุมชน ตามนัย มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการทั้ง 3 โครงการ ดังกล่าวดำเนินการตามกฎหมายในการศึกษาประเมินผลกระทบ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบก่อนอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อกฎหมายในการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.2.4 เพื่อหาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

1.3 ทฤษฎีและสมมติฐานของการวิจัย

ผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำบางราย ไม่ได้มีการจ่ายค่าตอบแทนรายปีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 118 ทรี แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 117 ทวิ ให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ ซึ่งมาตรการในการลงโทษผู้ที่ไม่ยอมชำระค่าตอบแทนรายปีก่อนข้างเบา ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตไม่เกรงกลัวต่ออัตราโทษที่จะได้รับ จึงละเลยไม่ยอมชำระค่าตอบแทนให้แก่รัฐ ทำให้รัฐได้รับความเสียหาย ประการต่อมาคือ เนื่องจากใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำไม่มีอายุ และไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจสอบและควบคุมภายหลังการอนุญาตได้เป็นระยะ ๆ ซึ่งปรากฏหลายครั้งที่ผู้ได้รับอนุญาตมีการฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติมผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต และขยายพื้นที่ออกไปเรื่อย ๆ อันเป็นการบุกรุกแม่น้ำ ลำคลองและทะเลเพิ่มมากขึ้น ประการสุดท้าย คือ หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ดังนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันโดยเพิ่มมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ จากให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ เป็นกำหนดให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ เป็นเวลาติดต่อกันเกิน 2 ปี โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าท่าเพิกถอนใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ และให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตหรือถอนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าวออกไป และประการต่อมาควรมีการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบสภาพของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ได้รับอนุญาตว่าสามารถใช้ได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามแบบและวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ และประการสุดท้ายควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำเสียใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำต้องยื่นหนังสือให้ความยินยอมให้

ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดจากเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำได้อย่างยั่งยืนสืบไป

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายอันเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรายงาน บันทึก หนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยจะศึกษาและนำแนวคิดทฤษฎีของสหพันธรัฐมาเลเซียมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย แนวคำวินิจฉัยของศาล รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ จำนวน 1 ท่าน คือ นายวงศกร นราธาวา นิติกรชำนาญการพิเศษ รักษาการแทนผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรี โดยจะศึกษาและนำแนวคิดทฤษฎีของสหพันธรัฐมาเลเซียมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ
- 1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมายในการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 1.6.4 เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย มีดังนี้

ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีความจำเป็นที่จะต้องนำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานของกฎหมายมาทำการศึกษวิเคราะห์เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี และนิติวิธีของการตรากฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎี และหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

(1) หลักสัมฤทธิ์ผล คือ การใช้อำนาจทางปกครองของรัฐจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย หากการใช้อำนาจทางปกครองขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵ ดังนั้น การออกคำสั่งเพื่อบังคับให้มีการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย คือ การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจทางปกครองได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมกระทำการนั้นมิได้⁶ ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้มีการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการได้ไว้

2.1.2 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality)⁷ หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจ โดยบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ ซึ่งแบ่งแยกได้ 3 ประการ ได้แก่

(1) หลักสัมฤทธิ์ผล (principle of appropriateness) เป็นหลักที่บังคับว่า ในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้พิจารณาเลือกใช้มาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น

(2) หลักความจำเป็น (principle of necessity) หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่ชอบด้วยหลักสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ แต่ทว่ามาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่จะต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด”

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality strict sensu) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดแก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม กับประโยชน์กับมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะรับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรป แม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม หลักความได้สัดส่วนมีพื้นฐาน

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 26.

⁶ กมลชัย รัตนสากววงศ์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 35.

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), 42.

มาจากหลักความยุติธรรม (gerechtigheit) อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นหลักที่ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกชนและความยุติต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แต่การใช้บังคับก็ต้องสอดคล้องตามหลักความได้สัดส่วน ซึ่งหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ และยังเป็นหลักการที่มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้วย

2.1.3 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค⁸ ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคนั้น ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ ให้พิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไป หรือหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หรือพิจารณาตามหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) หลักความเสมอภาคทั่วไป มีบัญญัติไว้ใน มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยถือว่า “หลักความเสมอภาค” เป็นหลักพื้นฐานของหลักความยุติธรรม หรือถือว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” อันเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายเพื่อห้ามมิให้อำนาจรัฐทั้งหลายใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคมีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน ดังนั้น กรณีใดก็ตามที่ไม่เข้าหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง การพิจารณาในกรณีนั้นจะต้องพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไป เช่น กรณีของสิทธิในการรับราชการย่อมเป็นสิทธิของคนไทยทุกคนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้ในเรื่องดังกล่าว การพิจารณารับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการจึงต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาคทั่วไป กล่าวคือ จะกำหนดไว้เป็นการทั่วไปว่าผู้มีสิทธิสมัครสอบเข้ารับราชการจะต้องจบปริญญาตรีเกียรตินิยมเท่านั้นจึงไม่สามารถกระทำได้ อันเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคทั่วไปนั่นเอง

(2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย หลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง หลักความเสมอภาคของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักความเสมอภาคของผู้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกวุฒิสภา หลักความเสมอภาคของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย หลักความเสมอภาคของบุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือเป็นกรรมการในองค์กรอิสระ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องถือว่าเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นอันใช้บังคับมิได้เนื่องจากละเมิดต่อหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ในกรณีนี้ก็ไม่จำเป็นต้องนำหลักความเสมอภาคทั่วไปมาพิจารณา แต่ถ้ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเนื้อหาของกฎหมายแล้วเกี่ยวเนื่องกับหลัก

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัด อำนาจรัฐ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 94.

ความเสมอภาคเฉพาะเรื่องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อพิจารณาตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องในเรื่องนั้นแล้ว กรณีนี้จะไม่ย้อนกลับไปพิจารณาหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

(3) หลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือหลักความเสมอภาคทั่วไป ในทางข้อเท็จจริง หลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัตินี้เป็นหลักที่แสดงให้เห็นว่า บุคคลไม่อาจจะได้รับการปฏิบัติอย่างได้เปรียบหรือเสียเปรียบอันสืบเนื่องมาจากเหตุตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น หลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติมีขอบเขตการคุ้มครองในกรณีที่มีการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน ในกรณีใดกรณีหนึ่งนั้นมีผลมาจากคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้หรือไม่ ในกรณีนี้จึงเป็นกรณี ที่การกระทำของรัฐจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นอย่างไร หลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติจึงเป็นการทำให้เกิดความแน่ใจขึ้นต่ำสุดต่อการห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ ส่วนความแตกต่างในลักษณะอื่น ๆ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้จึงต้องพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไป

2.2 กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างล้งลำน้ำ

2.2.1 กฎหมายไทยเกี่ยวกับสิ่งล้งลำน้ำ บพัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างสิ่งล้งลำน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองโดยมีรายละเอียด ประกอบด้วย กฎหมายแม่บท ตามมาตรา 117 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล้งลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือ ทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า” ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมการปลูกสร้างสิ่งล้งลำน้ำ โดยมิวัตถุประสงค์หลัก เพื่อป้องกันการบุกรุกทางน้ำสาธารณะมิให้เกิดความเสียหายต่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ ในทางน้ำสาธารณะ และป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อการเดินเรือหรือทำให้กระแสน้ำเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษและถูกคำสั่งทางปกครองบังคับให้มีการรื้อถอนสิ่งล้งลำน้ำ แยกเป็น 2 มาตรการ ดังนี้

(1) มาตรการทางอาญา ตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 แล้ว ปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาท แต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกิน ตารางเมตรละสองหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา 118 ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว”

(2) มาตรการทางปกครอง ตามมาตรา 118 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน มาตรา 117 หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยข้อ 2 ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดว่า ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้

(1) ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้าน และภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน หรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวข้าราชการ หรือภาพถ่ายแสดงฐานะอื่นที่ออกโดยส่วนราชการ

(2) หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว

(3) แบบแปลนและรายละเอียดของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธาดำเนินการโดยวิศวกรเป็นผู้อนุมัติ เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำนั้นจะมีขนาดเล็ก และโครงสร้างทำด้วยไม้หรือวัสดุอื่นที่ไม่คงทนถาวร ไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธารับรอง

(4) แผนผังแสดงบริเวณที่ขออนุญาตและบริเวณใกล้เคียง

(5) หนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ตั้งอยู่รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

(6) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(7) หลักฐานหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในส่วนของการจ่ายค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับ

ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ พ.ศ. 2563 ในอัตรา ดังต่อไปนี้

- (1) ทำเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ 250 บาท
- (2) สถานที่จอดและเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ 100 บาท
- (3) อาคารหรือสิ่งอื่นใดนอกจาก (1) และ (2) ตารางเมตรละ 50 บาท

ในกรณีทำอาคารหรือสิ่งอื่นใดมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของอัตราข้างต้น

2.2.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำของสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยการดำเนินการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำในสหพันธรัฐมาเลเซีย มีกฎหมาย WATERS ACT 1920 (Revised 1939) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับแม่น้ำ การฟื้นฟูที่ดินริมฝั่งแม่น้ำเมื่อมีการก่อสร้างล่วงล้ำที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ การห้ามผันน้ำจากแม่น้ำ และการห้ามก่อกมลพิษริมแม่น้ำ ได้กำหนดเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไว้เฉพาะ โดยห้ามก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 5 (ปี) และ (ซี) แห่ง WATERS ACT 1920 (Revised 1939) บัญญัติห้ามบุคคลดำเนินการใด ๆ อันเป็นการกีดขวางหรือล่วงล้ำลำน้ำ (มาตรา 5 (ปี)) ห้ามก่อสร้างอาคารและสะพาน สะพานปลา หรือทำน้ำ (นอกจากที่อาบน้ำ) บริเวณเหนือหรือริมแม่น้ำ ณ จุดที่ความกว้างของแม่น้ำเกินกว่า 20 ฟุต เว้นแต่ได้รับอนุญาต (มาตรา 5 (ซี)) ทั้งนี้ ใบอนุญาตกระทำการในท้องถิ่นใด ออกโดย District Officer (ตำแหน่งผู้ปกครองเมือง) ในท้องถิ่นนั้น โดยได้รับอนุมัติจาก State Authority (ตำแหน่งผู้ปกครองรัฐ) ใบอนุญาตดังกล่าวอาจมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดตามที่ State Authority อนุมัติ โดยระบุไว้ในใบอนุญาต (มาตรา 5 (2)) อนึ่ง แม้ว่าจะได้รับใบอนุญาตถูกต้องแล้ว หากมีการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคลใด ผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

ในกรณีมีการดำเนินการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 13 แห่ง WATERS ACT 1920 (Revised 1989) บัญญัติว่า บุคคลที่ฝ่าฝืน มาตรา 5 มีความผิดโดยมีโทษปรับ 1,000 รังกิต (ประมาณ 10,000 บาท) (มาตรา 15 (2)) โดยจะมีการฟ้องคดีในความผิดนี้ เว้นแต่มีบทลงโทษเป็นลายลักษณ์อักษรของ District Officer ที่กล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น (มาตรา 35 (3)) และมาตรา 36 บัญญัติให้อำนาจในการยับยั้งและเยียวยาการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย โดยบัญญัติว่า ในรัฐใดซึ่งบุคคลซึ่งล่วงล้ำลำน้ำหรือฝ่าฝืน มาตรา 5 ให้อำนาจ State Authority กระทำการที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม เพื่อเยียวยาต่อการล่วงล้ำหรือการฝ่าฝืนหรือจากผลของการนั้น และบุคคลนั้นต้องชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้กับ State Authority หรือต่อบุคคลที่มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายจาก State Authority โดยการฟ้องร้องทางแพ่ง (มาตรา 16 (1)) มีอำนาจในการปิด ทำลาย หรือย้าย (มาตรา 16 (2)) และให้อำนาจบุคคลใดเข้าไปในที่ดินของผู้ที่ถูกล่วงล้ำซึ่งพื้นที่ริมตลิ่งหรือที่ฝ่าฝืนมาตรา 5

เพื่อทำการใด ๆ ซึ่ง State Authority ให้ดำเนินการเพื่อยับยั้งและเยียวยาการล่วงล้ำหรือการฝ่าฝืนดังกล่าว (มาตรา 16 (3))

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง (มาตรการของรัฐกรณีเจ้าของที่ดินโต้แย้ง คัดค้านหรือไม่ให้ความยินยอมโครงการก่อสร้างของรัฐ) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งการก่อสร้างในที่ดินริมน้ำส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ ซึ่งกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับที่พัฒนาที่ดิน ได้แก่ Town and Country Planning Act, 1976 ในมาตรา 19 (1) กำหนดว่า ห้ามบุคคลใดนอกเสียจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นริเริ่ม ดำเนินการ หรือจัดการพัฒนาใด ๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตแผนที่สอดคล้องกับการพัฒนาเสียก่อน

สิทธิของประชาชนในการคัดค้าน มาตรา 21 (6) ของ Town and Country Planning Act 1976 บัญญัติว่า หากการเสนอขอก่อสร้างอยู่เขตพื้นที่ที่ไม่มีแผนท้องถิ่นในเวลานั้น ก็ต้องมีการยื่นคำขออนุมัติแผน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง โดยแจ้งสิทธิในการคัดค้านคำขอและระบุว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิคัดค้านภายใน 21 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ คำว่า ที่ดินข้างเคียง หมายความว่า ที่ดินที่มีส่วนหนึ่งส่วนใดห่างจากที่ได้มีการขอก่อสร้าง 20 เมตร หรือหากเขตก่อสร้างตั้งอยู่ในที่ที่เป็นทางตัน จะพิจารณา ระยะ 200 เมตร จากนั้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะพิจารณาโดยรับฟังความเห็นจากทั้งผู้ขอและผู้คัดค้าน แล้วจะพิจารณาอนุมัติ อนุมัติแบบมีเงื่อนไข หรือไม่อนุมัติการก่อสร้างก็ได้ โดยหากผู้ขอหรือผู้คัดค้านไม่พอใจการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ Appeal Board ภายใน 1 เดือน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง Appeal Board รับคำร้องอุทธรณ์แล้วจะพิจารณาโดยการรับฟังจากผู้อุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หลังจากรับฟังแล้วจะมีคำสั่งยืนยันความเห็น หรือยกคำร้องอุทธรณ์ (มาตรา 23 (3)) (เอ) อนุญาตให้อุทธรณ์โดยตรงไปยังเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่อนุมัติ หรืออนุมัติบางส่วน ตามที่ Appeal Board เห็นว่าเหมาะสม (มาตรา 23(3)) (บี) อนุญาตให้อุทธรณ์ โดยพักการอนุญาตตามแผนไว้ก่อน (มาตรา 23 (3)) (ซี) หรืออนุญาตให้อุทธรณ์โดยตรงไปยังเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่หยักเล็ก หรือปรับปรุงเงื่อนไขใด ๆ ซึ่งแผนที่ได้รับอนุมัติหรือเพื่อแทนที่เงื่อนไขหนึ่งกับเงื่อนไขอื่นตามที่ Appeal Board เห็นว่าเหมาะสม (มาตรา 23 (3)) (ดี)

การเยียวยาเมื่อมีการกระทบบสิทธิ มาตรา 40 (2) ของ Town and Country Planning Act 1976 กำหนดการเรียกค่าเสียหาย กรณีที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยในบ้านหรือสถานที่ใกล้เคียงกับบริเวณที่พัฒนาได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนโดยอาจฟ้องร้องต่อศาลและต้องพิสูจน์ต่อศาลให้ได้ว่า 1) การเข้าบ้านหรือสถานที่เกิดจากเหตุที่บ้านหรือสถานที่ถูกใช้ไปโดยผิดกฎหมาย หรือพลุกพล่านเกินไปจนทำให้เกิดอันตรายหรือเสียหายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย 2) บ้านหรือสถานที่ถูกรบกวนจนก่อให้เกิดการอยู่อาศัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะหรือซ่อมแซมไม่เหมาะสม 3) บ้านหรือสถานที่ไม่เหมาะสม หรือไม่สามารทำให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัย ในการนี้ เมื่อศาลพอใจต่อหลักฐานดังกล่าวแล้ว จะให้ค่าเสียหายสำหรับกรณีแรกคือให้ค่าเช่าบ้านในอัตราที่ควรได้รับเมื่อบ้านหรือสถานที่สามารถอยู่อย่างถูกกฎหมายและเป็นที่พักอาศัยที่ไม่พลุกพล่านเกินไป จนทำให้เกิดอันตรายหรือเสียหายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย สำหรับกรณีที่สอง ศาลจะประมาณการจากมูลค่า

ของบ้านหรือสถานที่ หากไม่มีการรบกวนหรือถูกสุขลักษณะหรือได้รับการซ่อมแซมอย่างดี ภายหลังจากที่หักลบการประมาณการค่าใช้จ่ายที่บรรเทาจากการถูกรบกวน หรือทำให้บ้านหรือสถานที่กลับคืนสภาพที่ดีหรือมีการซ่อมแซมแล้ว และกรณีที่สามารถจะเป็นมูลค่าของที่ดินและวัสดุในการก่อสร้างนั้น⁹

2.2.3 ปัญหาข้อกฎหมายในการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาแล้วหลายครั้ง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาคความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทางน้ำสาธารณะตามสภาวการณ์ในแต่ละยุค โดยมีขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ยังคงประสบปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จำนวน 3 ประเด็น ดังนี้

(1) ปัญหามาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน

การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ พ.ศ. 2563 ในอัตรา ดังต่อไปนี้ (1) ท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ 250 บาท (2) สถานที่จอดและเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ 100 บาท และ (3) อาคารหรือสิ่งอื่นใดนอกจาก (1) และ (2) ตารางเมตรละ 50 บาท ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของอัตราข้างต้นให้กับกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขตแต่สถานการณ์ในปัจจุบันปรากฏว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำบางรายไม่ได้มีการจ่ายค่าตอบแทนรายปีติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี อันเป็นการทำให้รัฐเสียผลประโยชน์ซึ่งมาตรา 118 ตรี กำหนดให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ ให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ จะเห็นได้ว่ามาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีค่อนข้างเบาไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่ได้รับ จึงทำให้ผู้ที่กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และก่อให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ เกิดการฝ่าฝืนไม่ชำระค่าตอบแทนรายปี ทั้งยังเกิดความไม่เสมอภาค ความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนทั่วไป ผู้วิจัยได้มี การสัมภาษณ์เชิงลึก นายวงศ์กร นราธาวา นิติกรชำนาญการพิเศษ รักษาการแทนผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรี ผลการสัมภาษณ์มีความเห็นว่า

⁹ วงศกร นราธาวา, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ศึกษาเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2563), 113 – 129.

กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บค่าตอบแทนรายปี ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง กรณีผู้ได้รับอนุญาตค้างชำระค่าตอบแทนรายปีต้องเสียค่าปรับอีกหนึ่งเท่าของค่าตอบแทนที่ค้างชำระ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้สิทธิทางปกครองในการออกคำสั่งเพื่อให้ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำชำระค่าตอบแทนรายปี ซึ่งปัญหาในการปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบางพื้นที่ยังไม่ทราบกระบวนการขั้นตอนในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับทางปกครองดังกล่าว ทำให้รัฐเสียประโยชน์จากการเรียกเก็บค่าปรับ การแก้ปัญหาดังกล่าวหน่วยงานมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นควรจัดทำขั้นตอน วิธีการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนลดการใช้ดุลยพินิจ รวมถึงมาตรการบังคับต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดเก็บค่าตอบแทนรายปีเพื่อเป็นการตอบแทนการใช้ที่สาธารณประโยชน์

(2) ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าว

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 1¹⁰ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ล่วงล้ำลำแม่น้ำ” หมายความว่า ล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ดังนั้น หากบุคคลหรือนิติบุคคลใดมีความประสงค์จะกระทำการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว จะต้องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดต่อเจ้าท่าเสียก่อน ผู้วิจัยเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว โดยมีข้อยกเว้นให้เจ้าท่าสามารถพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำได้เพียง 7 ประเภท คือ (1) ท่าเทียบเรือ (2) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ (3) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง (4) ท่อหรือสายเคเบิล (5) เขื่อนกันน้ำเซาะ (6) คานเรือ (7) โรงสูบน้ำ นอกจากนี้กฎกระทรวง

¹⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, ข้อ 1, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 36 ก (24 สิงหาคม 2537): 52.

ดังกล่าวยังกำหนดให้เจ้าท่าสามารถอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ไม่มีลักษณะตาม 7 ประเภท เป็นการเฉพาะรายได้ และเมื่อเจ้าท่าได้อนุญาตแล้วให้ประกาศลักษณะของอาคารหรือลักษณะของการล่วงล้ำลำแม่น้ำนั้นในราชกิจจานุเบกษาและให้ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาตต่อไปได้ โดยผู้ที่มีความประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ตามข้อ 2¹¹ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เช่น หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว, แบบแปลนและรายละเอียดของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมเป็นผู้รับรอง เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำนั้นจะมีขนาดเล็ก และโครงสร้างทำด้วยไม้หรือวัสดุอื่นที่ไม่คงทนถาวร ไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธารับรอง, แผนผังแสดงบริเวณที่ขออนุญาตและบริเวณใกล้เคียง, หนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำตั้งอยู่รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาเอกสารหลักฐานว่าถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ จะเห็นได้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่มีความประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่อาจมีผลกระทบต่อร่องน้ำ ตลิ่ง และบริเวณข้างเคียง ต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินบริเวณข้างเคียง และไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ

(3) ปัญหาไม่มีมาตรการตรวจสอบใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำภายหลังได้รับอนุญาต ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตบางรายฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติม ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตและขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตออกไปอีก

การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ เป็นการอนุญาตก่อนการเริ่มดำเนินการก่อสร้างและเมื่อผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องเริ่ม

¹¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, ข้อ 2, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 36 ก (24 สิงหาคม 2537): 52.

ดำเนินการปลูกสร้างภายในสิบสองเดือน นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต ถ้าผู้รับอนุญาตไม่เริ่มดำเนินการปลูกสร้างภายในเวลาดังกล่าว ให้ใบอนุญาตเป็นอันสิ้นผล ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่อาจเริ่มดำเนินการปลูกสร้างภายในกำหนดเวลาได้ โดยผู้รับอนุญาตอาจยื่นคำขอขยายระยะเวลาเริ่มดำเนินการปลูกสร้าง ต่อเจ้าท่าตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนดได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะพิจารณาคำขอพร้อมเหตุผลในการขอขยายระยะเวลา โดยสามารถอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้ครั้งละหกเดือนแต่ไม่เกินสองครั้ง ซึ่งระหว่างดำเนินการก่อสร้างเจ้าหน้าที่จะตรวจตามขั้นตอนเพื่อยืนยันว่าการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำได้ปลูกสร้างเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ และเจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมและจำเป็น เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลประโยชน์ของประชาชน โดยใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่จะระบุประเภท วัตถุประสงค์การใช้ สถานที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างและขอบเขตพื้นที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ได้รับอนุญาตไว้ในใบอนุญาตด้วย แต่ภายหลังจากที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำภายใต้การตรวจสอบและกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่แล้วเสร็จ ปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำบางรายได้กระทำการต่อเติม ดัดแปลง แก้ไขสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำไม่เป็นไปตามแบบ หรือวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาต โดยส่วนมากเป็นการขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตออกไปอีก ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นการบุกรุกแม่น้ำ คลอง บึง หรือทะเลในน่านน้ำไทย ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกด้วย และเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แล้วผู้วิจัยเห็นว่า ส่วนหนึ่งมาจากการที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ไม่ได้มีการกำหนดช่วงระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบสภาพของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ได้รับอนุญาตว่าสามารถใช้ได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามแบบและวัตถุประสงค์ในการอนุญาตหรือไม่ ประกอบกับใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำไม่มีอายุ จึงสามารถใช้ได้จนกว่าจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอน ทำให้การกำกับ ดูแล และควบคุมสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ได้รับอนุญาตไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตมีการฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติมผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต ใช้ผิดวัตถุประสงค์ และขยายพื้นที่ออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งถือเป็นการบุกรุกแม่น้ำ ลำคลองและทะเลเพิ่มมากขึ้น อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ทางน้ำ หรือทำให้ทางน้ำได้รับความเสียหายจนไม่สามารถสัญจรไปมาได้ตามปกติ

2.2.4 แนวทางและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ แยกตามประเด็นปัญหา จำนวน 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหามาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยการเพิ่มมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปี จากให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ

เป็นกำหนดให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ เป็นเวลาติดต่อกันเกิน 2 ปี โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าท่าหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าท่า เพิกถอนใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ และให้ผู้ได้รับอนุญาตหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ดังกล่าวออกไป

ประเด็นที่สอง ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถคัดค้านได้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการ ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า สิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำบางประเภท เช่น เขื่อนกันน้ำเซาะ ซึ่งอาจสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ การประกอบ อาชีพ ตลอดจนการดำรงชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณข้างใกล้เคียงได้ ซึ่งการพิจารณา อนุญาตนั้น ควรเป็นไปอย่างรอบด้าน และควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิด โอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ ซึ่งข้อ 4 (5) (ก.) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน กำหนดว่า เขื่อนกันน้ำเซาะต้องมีรูปแบบที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อร่องน้ำ ตลิ่ง และบริเวณข้างเคียง แต่ปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่มีความประสงค์ จะขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่อาจมีผลกระทบต่อร่องน้ำ ตลิ่ง และบริเวณข้างเคียง ต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินบริเวณข้างเคียง อีกทั้งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในอนุญาต ตามข้อ 7 ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ก็ไม่ได้ระบุให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าว ซึ่งประเทศมาเลเซีย ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการคัดค้านไว้ในมาตรา 21 (6) ของ Town and Country Planning Act 1976 ที่บัญญัติว่า หากการเสนอขอก่อสร้างอยู่เขตพื้นที่ที่ไม่มีแผน ท้องถิ่นในเวลานั้น ก็ต้องมีการยื่นคำขออนุมัติแผน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือ ต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง โดยแจ้งสิทธิในการคัดค้านคำขอและระบุว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิคัดค้าน ภายใน 21 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ คำว่า ที่ดินข้างเคียง หมายความว่า ที่ดินที่มีส่วนหนึ่ง ส่วนใดห่างจากที่ได้มีการขอก่อสร้าง 20 เมตร หรือหากเขตก่อสร้างตั้งอยู่ในที่ที่เป็นทางตัน จะพิจารณาระยะ 200 เมตร จากนั้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะพิจารณาโดยรับฟังความเห็นจากทั้งผู้ขอ และผู้คัดค้านแล้วจะพิจารณาอนุมัติ อนุมัติแบบมีเงื่อนไข หรือไม่อนุมัติการก่อสร้างก็ได้ ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำ ลำแม่น้ำที่จะขออนุญาต สมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำ แม่น้ำเสียใหม่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำ ลำแม่น้ำ ที่ไม่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อ 2 (6) แห่งของกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยกำหนดให้เมื่อมีผู้ยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งเป็น

หนังสือต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง โดยแจ้งสิทธิในการคัดค้านคำขอและระบุว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิคัดค้าน หรือกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตต้องยื่นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินบริเวณข้างเคียง ประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย

ประเด็นที่สาม ปัญหาไม่มีมาตรการตรวจสอบใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ภายหลังได้รับอนุญาต ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตบางรายฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติม ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตและขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตออกไปอีก ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ว่าจะมีบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติมสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต ใช้ผิดวัตถุประสงค์ ไว้แล้วตามมาตรา 118 และมาตรา 118 ทวิ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการดำเนินการทางกฎหมายเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งมีใช้การป้องกันถึงต้นเหตุของปัญหา ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิด และเพื่อเป็นการควบคุมกำกับ ดูแลสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 หรือกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องช่วงเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบสภาพของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ได้รับอนุญาตว่าสามารถใช้ได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามแบบและวัตถุประสงค์ในการอนุญาต หรือไม่

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัยภายใต้กรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์การวิจัย สามารถสรุปผลการดำเนินการวิจัยเพื่อหาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ สามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1 บทสรุป

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจทางปกครอง หลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ โดยการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ หรือบทลงโทษต่อผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรป อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นหลักที่ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกชนและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวม นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายเพื่อห้ามมิให้อำนาจรัฐทั้งหลายใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคมีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันนั่นเอง ซึ่งปัจจุบันการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เรื่อง การปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำในประเทศไทยได้

อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทกฎหมายเรื่องมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำแม่น้ำ ในมาตรา 118 ตรี ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำได้ รวมทั้งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการตรวจสอบใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำภายหลังได้รับอนุญาต ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตบางรายฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติม ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตและขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตออกไปอีก โดยสามารถสรุปปัญหากฎหมาย จำนวน 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหามาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่า เมื่อผู้ขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำแล้ว ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ พ.ศ. 2563 ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดอยู่ในเขตพื้นที่ แต่สถานการณ์ในปัจจุบันปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำบางรายไม่ได้มีการจ่ายค่าตอบแทนรายปี โดยมาตรา 118 ตรี กำหนดให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ ซึ่งมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการในการบังคับใช้กฎหมาย กระทบต่อการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ ขัดต่อหลักการลงโทษทางอาญาเพื่อการข่มขู่ยับยั้งและการแก้แค้นทดแทนเพราะผลร้ายที่เกิดกับผู้ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปี ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่ได้รับ จึงทำให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ก่อให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ทั้งยังเกิดความไม่เสมอภาค ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรม เสมอภาคของประชาชน และกระตุ้นให้ผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำชำระค่าตอบแทนรายปีตามที่กฎหมายกำหนด ควรเพิ่มมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ จากให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระเป็นกำหนดให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ เป็นเวลาติดต่อกันเกิน 2 ปีโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าท่าหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าท่าเพิกถอนใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำและให้ผู้ได้รับอนุญาตรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าวออกไป

2. ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ

ดังกล่าว จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่า สิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำบางประเภท เช่น เชื้อนกมัน้ำเซาะ ซึ่งอาจสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ การประกอบอาชีพ ตลอดจน การดำรงชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณข้างใกล้เคียงได้ ซึ่งการพิจารณาอนุญาตนั้น ควรเป็นไปอย่างรอบด้านและควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาส ให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ แต่ปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ.2537) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไข หรือหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่มีความประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่อาจมีผลกระทบต่อร่องน้ำ คลัง และบริเวณข้างเคียง ต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินบริเวณข้างเคียง และไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาส ให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย ผู้วิจัยเห็นว่า สหพันธรัฐมาเลเซียมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการคัดค้านไว้ในมาตรา 21 (6) ของ Town and Country Planning Act 1976 ที่บัญญัติว่าหากการเสนอขอก่อสร้างอยู่เขต พื้นที่ที่ไม่มีแผนท้องถิ่นในเวลานั้น ก็ต้องมีการยื่นคำขออนุมัติแผน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องแจ้ง เป็นหนังสือต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง โดยแจ้งสิทธิในการคัดค้านคำขอและระบุว่าเจ้าของ ที่ดินมีสิทธิคัดค้านภายใน 21 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนหรือเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำที่จะขออนุญาต จึงสมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำเสียใหม่ โดยกำหนดให้ผู ยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำต้องยื่นหนังสือให้ความยินยอมให้ปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดจากเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วยดังเช่น สหพันธรัฐมาเลเซีย

3. ปัญหาไม่มีมาตรการตรวจสอบใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำภายหลัง ได้รับอนุญาต ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตบางรายฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติม ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต และขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตออกไปอีก จากการวิจัยในครั้งนี้เห็นว่า สาเหตุของการกระทำผิด ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ส่วนหนึ่งมาจากการ ที่ไม่ได้มีการกำหนดช่วงระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบสภาพของสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ที่ได้รับอนุญาตว่าสามารถใช้ได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามแบบและวัตถุประสงค์ในการอนุญาต หรือไม่ ประกอบกับใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำไม่มีอายุ จึงสามารถใช้ได้จนกว่า จะมีการยกเลิกหรือเพิกถอน ทำให้การกำกับ ดูแล และควบคุมสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ที่ได้รับอนุญาตไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตมีการฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติม ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต ใช้ผิดวัตถุประสงค์ และขยายพื้นที่ออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งถือเป็นการ บุกกรุกแม่น้ำ ลำคลองและทะเลเพิ่มมากขึ้นอันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ทางน้ำ หรือทำให้ทางน้ำ ได้รับความเสียหายจนไม่สามารถสัญจรไปมาได้ตามปกติ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกิด การกระทำผิด และเพื่อเป็นการควบคุม กำกับ ดูแลสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำให้เป็นไป

ตามที่ได้รับอนุญาต ควรมีการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบสภาพของสิ่งปลูกสร้าง ล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ได้รับอนุญาตว่าสามารถใช้ได้อย่างปลอดภัย เป็นไปตามแบบและวัตถุประสงค์ ในการอนุญาต หรือไม่

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย และกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 จะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาอนุญาตและกระบวนการติดตามการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ หลังอนุญาตยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นเกี่ยวกับปัญหามาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนรายปีของสิ่งปลูกสร้าง ล่วงล้ำลำแม่น้ำ ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

เดิม มาตรา 118 ตีร แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ ให้เสียเบี้ยปรับ อีกหนึ่งเท่าของเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระ”

เห็นควรเพิ่ม มาตรา 118 ตีร วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 เป็นดังนี้

มาตรา 118 ตีร วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 117 ทวิ เกินกว่าสองปี โดยไม่มีเหตุอันควร ให้เจ้าท่า หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าท่าเพิกถอนใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ และให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าวออกไป”

2. ประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถคัดค้านได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกสร้าง สิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าว

เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 2 กำหนดให้ผู้มีความประสงค์จะขอ อนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาต พร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ตาม (1) – (7) เอาไว้ ซึ่งเอกสารหลักฐานประกอบการขออนุญาตที่กฎกระทรวงกำหนดในข้อ 2 ไม่มี “หนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดของที่ดินแปลงข้างเคียง”

จึงเห็นควรเพิ่มข้อ 2 (8) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยเพิ่มคำว่า “ข้อ 2 (8) หนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดของที่ดินแปลงข้างเคียง”

3. ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาไม่มีมาตรการตรวจสอบใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำภายหลังได้รับอนุญาต ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตบางรายฝ่าฝืน ดัดแปลง ต่อเติม ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตและขยายพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตออกไปอีก

เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องให้เจ้าท่าหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าท่า ต้องดำเนินการตรวจสอบสภาพอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ว่าผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดเป็นไปตามแบบที่ได้รับอนุญาต หรือไม่

เห็นควรเพิ่มมาตรา 117 ตี แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยเพิ่มคำว่า “มาตรา 117 ตี ให้เจ้าท่าหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าท่าตรวจสอบสภาพอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำทุกสองปี ว่าผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดเป็นไปตามแบบที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ หากพบว่ามีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 118 ทวิ”

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ พ.ศ. 2563. ข้อ 5. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 137 ตอนที่ 41 ก (9 มิถุนายน 2563): 20.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456. ข้อ 1. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 36 ก (24 สิงหาคม 2537): 52.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456. ข้อ 2. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 36 ก (24 สิงหาคม 2537): 52.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัด อำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับ 14 (พ.ศ. 2535). มาตรา 117 วรรคหนึ่ง. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 21.
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับ 14 (พ.ศ. 2535). มาตรา 118 ตี. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 23.
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับ 14 (พ.ศ. 2535). มาตรา 120. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 23.
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับ 17 (พ.ศ. 2560). มาตรา 118 ทวิ. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 10 ก (24 มกราคม 2560): 37.
- วงศ์กร นราธาวา. “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ศึกษาเฉพาะ บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2563.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.

ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพ ในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน

The Issue and Development Approach of Labor Mobility for Professional Athletes in Thailand within the Context of ASEAN

พรพล เทศทอง* และอรัชมน พิเชฐวรกุล**

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Pornpon Thedthong and Arachamon Pichetworakoon

School of Law, Mae Fah Luang University

333 Moo1, Thasud, Muang, Chiang Rai 57100

Email: pornpon.the@mfu.ac.th, arachamon.pic@mfu.ac.th

ณัชชา สุขะวัณกุล***, ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน****, สุรินทร์ แก้วทอง*****

และพงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์*****

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

15 ถนนกาญจนาภิเษย์ ตำบลคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110

Nutcha Sukhawattanakun, Panupong Chalermisin, Surinrat Kaewtong and

Phongsak Jehphong

Faculty of Law, Prince of Songkla University, Hatyai Campus.

15 Kanchanavanit Road. Kho Hong. Hatyai. Songkhla. 90110

Email: nutcha.s@psu.ac.th, panupong.ch@psu.ac.th, surinrut.k@psu.ac.th,

phongsak.j@psu.ac.th

Received: March 7, 2023

Revised: May 21, 2023

Accepted: June 2, 2023

* ผู้ประพันธ์อันดับแรก (first author), อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

** ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author), ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

*** ผู้ประพันธ์ร่วม (co-author), อาจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

**** ผู้ประพันธ์ร่วม (co-author), อาจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

***** ผู้ประพันธ์ร่วม (co-author), ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

***** ผู้ประพันธ์ร่วม (co-author), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ศึกษา (1) ปัญหาการกำหนดนิยามความหมายของแรงงานนากีฬาอาชีพในอาเซียนที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน (2) ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพในประเทศไทยที่ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามาทำงานของนากีฬาอาชีพต่างชาติ (3) ปัญหาความร่วมมือและหลักเกณฑ์ร่วมกันในการเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพในอาเซียนซึ่งในอาเซียนยังไม่มีการจัดทำความร่วมมือในเรื่องนี้ และ (4) แนวทางในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพในอาเซียนขึ้นมาทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการสร้างความร่วมมือในระหว่างประเทศสมาชิก โดยงานวิจัยฉบับนี้ใช้การวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก

จากผลการศึกษาพบว่า ในอาเซียนไม่มีการกำหนดนิยามความหมายของนากีฬาอาชีพที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายภายในที่นำมาปรับใช้กับนากีฬาอาชีพของแต่ละประเทศสมาชิกมีมาตรฐานที่แตกต่างกันไป จึงทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเสรี และเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของนากีฬาอาชีพต่างชาติในประเทศไทย พบว่าสัญญาจ้างนากีฬาอาชีพต่างชาติไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและไม่ได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของคนต่างชาติในประเทศไทย เนื่องจากในอาเซียนยังไม่มีกรอบความร่วมมือทางด้านกีฬาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพร่วมกัน และยังไม่มีกรอบองค์กรกลางในระดับภูมิภาคเข้ามาทำหน้าที่ในเรื่องนี้

ดังนั้น ในประเทศไทยควรปรับปรุงแก้ไขนิยามความหมายนากีฬาอาชีพในพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ.2556 ให้ครอบคลุมถึงนากีฬาอาชีพต่างชาติ และควรออกประกาศหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานในประเทศไทยเฉพาะกลุ่มนากีฬาอาชีพต่างชาติ พร้อมทั้งจัดทำรูปแบบสัญญานักกีฬาอาชีพให้ได้มาตรฐานเพื่อให้ให้นักกีฬาอาชีพได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน โดยออกประกาศกระทรวงแรงงานในการกำหนดเงื่อนไขในแบบสัญญานักกีฬาอาชีพให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน โดยมุ่งเน้นไปในกลุ่มนากีฬาอาชีพต่างชาติจากประเทศสมาชิกอาเซียนก่อน และนำแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวไปนำเสนอต่อคณะทำงานด้านกีฬาของอาเซียนเพื่อร่วมจัดทำข้อตกลงร่วมกันในการเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพในอาเซียน พร้อมเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพในอาเซียนในรูปแบบองค์กรระหว่างประเทศที่มีใช้ระดับรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำตราสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติหรือคำชี้แนะเพื่อให้ประเทศสมาชิกลงไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ จนนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกให้มีมาตรฐานเดียวกัน

คำสำคัญ: นากีฬาอาชีพ, กฎหมายแรงงาน, อาเซียน

Abstract

This research examines (1) the problem of determining the definition of professional athlete labor in ASEAN with different characteristics; (2) the legal issue related to the mobility of professional athletes in Thailand, which is not conducive to the work of foreign professional athletes; (3) the absence of collaboration in the mobility of professional athletes in ASEAN; and (4) the approach for establishing an organization for the development of the mobility of professional athletes in ASEAN. This research uses documentary research as the main method.

The study found that there is no standardized definition of professional athletes in ASEAN. Therefore, domestic law applies to professional athletes in each member state with different standards. The mobility of professional athletes in ASEAN cannot occur freely. Regarding the law relating to the entry of foreign professional athletes into Thailand, it was found that contracts for the employment of foreign professional athletes are not protected by labor laws and are not supported by the foreign worker's law because there is no framework for cooperation in sports related to professional athlete migration in ASEAN, and no regional organization to act on this matter.

Thailand will bring the guidelines for improving the laws to present to the ASEAN Ministerial Meeting on Sports to jointly draw up a joint agreement on the mobility of professional athletes in ASEAN. It is also proposed to establish an organization for the development of the mobility of professional athletes in ASEAN in the form of an international non-governmental organization. The organization plays an important role in preparing instruments that are not legally binding but have the nature of guidelines or recommendations for member countries to use as a guideline for practice and lead to improvements in domestic laws.

Keywords: Professional Athlete, Labor Law, ASEAN

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน: ASEAN) ได้จัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ขึ้นในปี พ.ศ. 2558 โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมให้เป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมกัน (Single Market) ในอาเซียน โดยให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือที่เสรีมากขึ้น มีการเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค และการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก¹ ซึ่งหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มในการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว คือ อุตสาหกรรมกีฬา (Sports Industry) เนื่องจากธุรกิจกีฬามีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วน เช่น การจัดการแข่งขันกีฬา ธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงกีฬา นักกีฬา บุคลากรกีฬา ผู้สนับสนุนทางการกีฬา ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์กีฬา การตลาดกีฬาทั้งผลิตภัณฑ์และการบริการ เป็นต้น² ประกอบกับลักษณะของรูปแบบการเล่นกีฬาจากเดิมที่เล่นเพื่อสันทนาการได้พัฒนาเข้าสู่การเล่นเพื่อการประกอบอาชีพมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้นักกีฬาอาชีพถือเป็นแรงงานรูปแบบหนึ่งที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะและสามารถดำรงชีพจากรายได้ที่ได้รับจากการแข่งขันกีฬา จึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มนักกีฬาอาชีพขึ้นทั้งในและนอกอาเซียน ซึ่งการเปิดเสรีในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียนจะเป็นการช่วยขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาคนี้ โดยในปัจจุบันยังไม่ได้มีการพัฒนาในส่วนของการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มนักกีฬาอาชีพนี้ เนื่องจากยังไม่มี การจัดทำกรอบความร่วมมือในเรื่องดังกล่าวและยังไม่มีองค์กรกลางในระดับภูมิภาคที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อน จึงทำให้ในแต่ละประเทศสมาชิกต้องดำเนินการตามกรอบนโยบายหรือกฎหมายภายในของตนเองเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันไป ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีการกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดเป็นอุปสรรคในการเข้าไปประกอบอาชีพนักกีฬาอาชีพในประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ อีกทั้งการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “นักกีฬาอาชีพ” และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้มาตรฐานทางกฎหมายแรงงานที่นำมาปรับใช้กับนักกีฬาอาชีพของแต่ละประเทศสมาชิกมีหลักเกณฑ์ที่มากมายแตกต่างกันไป ส่งผลให้เกิดความเป็นไปได้ยากที่จะสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพที่ถือได้ว่าเป็นแรงงานที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะหรือเทียบเท่ากับแรงงานฝีมือตามแนวคิดของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่ต้องการให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือที่เสรีมากขึ้น ดังนั้นในงานวิจัยนี้ได้ศึกษาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยซึ่งพบว่ากฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยให้นักกีฬาอาชีพเป็นการจ้างแรงงานตามสัญญาจ้างแรงงานไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดว่า

¹ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, “Single Market : AEC ไทย...พร้อมแล้วหรือยัง? ,” ม.ป.ป., <https://science.mahidol.ac.th/IC/SSC/ASEAN%20Weekly%20Focus%202012-18%20Nov%202012.pdf>, สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2566.

² สัจจวัฒน์ จาริกศิลป์, “การดำเนินธุรกิจผู้ประกอบการด้านกีฬาในยุคการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างพลิกผัน,” *วารสารสหศาสตร์* 21, ฉบับที่ 1 (2564): 1-13.

ด้วยลักษณะงานของนักกีฬาอาชีพเป็นลักษณะงานที่ไม่เหมาะสมกับการอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน ทำให้นักกีฬาอาชีพไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และปัญหากฎหมายที่ไม่ได้ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้นักกีฬาอาชีพต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสที่จะพัฒนาทักษะการเล่นกีฬาผ่านการเข้าร่วมทีมหรือการแข่งขันกับนักกีฬาต่างชาติ โดยจะนำผลการศึกษาใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกรอบข้อตกลงร่วมกันในการพัฒนากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพของแต่ละประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานหรือแนวทางเดียวกัน โดยงานวิจัยจะมุ่งเน้นศึกษาในประเด็นการกำหนดนิยามความหมายของนักกีฬาอาชีพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพ และกรอบความร่วมมือในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งองค์กรกลางในระดับภูมิภาคที่เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความร่วมมือและพัฒนาระบบเศรษฐกิจในอาเซียนผ่านอุตสาหกรรมกีฬาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดนิยามความหมายของแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาความร่วมมือและหลักเกณฑ์ร่วมกันในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและแนวทางในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

อาเซียนยังไม่มีกรอบความร่วมมือทางด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพได้อย่างเสรี ส่งผลให้ในแต่ละประเทศสมาชิกจะต้องบังคับปฏิบัติตามนโยบายและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของตนเอง แต่เนื่องด้วยลักษณะของการเล่นกีฬาได้พัฒนาเข้าสู่การแข่งขันเพื่อการอาชีพมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มนักกีฬาอาชีพเกิดขึ้นในอาเซียน และเมื่อพิจารณาในการกำหนดนิยามความหมายของนักกีฬาอาชีพในอาเซียน พบว่ามีความแตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดการตีความลักษณะของนักกีฬาอาชีพที่มีเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดความลักลั่นของความเป็นนักกีฬาอาชีพที่ต้องการประกอบอาชีพเป็นนักกีฬาเช่นเดียวกับอาชีพอื่น ประกอบกับกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ พบว่าไม่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพได้อย่างเสรี เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน หากมีการจัดตั้งองค์กรกลางระดับอาเซียนขึ้นมาทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนประเด็นดังกล่าว โดยเริ่มจากการทำหน้าที่เสนอกรอบข้อตกลงร่วมกันในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน เพื่อให้ประเทศสมาชิกลงไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มนักกีฬาอาชีพได้

อย่างเสรีมากยิ่งขึ้น ซึ่งในประเทศไทยควรต้องดำเนินการ กำหนดความหมายของนักกีฬาอาชีพให้ชัดเจน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาสากล พ.ศ.2556 และควรออกประกาศกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองเฉพาะกลุ่มนักกีฬาอาชีพ (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) ออกประกาศกระทรวงแรงงานเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวเฉพาะกลุ่มนักกีฬาอาชีพ (พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) เพื่อช่วยในการรองรับแรงงานนักกีฬาอาชีพจากกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย พร้อมกันนั้นยังจำเป็นต้องจัดทำรูปแบบ สัญญานักกีฬาอาชีพให้ได้มาตรฐานเพื่อให้แก่นักกีฬาอาชีพได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน โดยออกประกาศกระทรวงแรงงานในการกำหนดเงื่อนไขในแบบสัญญานักกีฬาอาชีพให้อยู่ภายใต้การ คุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน อีกทั้งต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาสากล พ.ศ. 2556 ให้ นักกีฬาอาชีพที่เป็นคนต่างด้าวได้รับการสนับสนุน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเข้ามาทำงานของ นักกีฬาอาชีพในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาวงการกีฬาสากลในประเทศไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยทำการศึกษาความหมายของกีฬาวาชิพ การแบ่งประเภทของกีฬาวาชิพ และที่มาของนักกีฬาที่เล่นกีฬาเพื่อการอาชีพ การกำหนดความหมายของนักกีฬาวาชิพ รวมไปถึงองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนักกีฬาวาชิพในประเทศไทย ศึกษากรอบความร่วมมืออาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาวาชิพ ศึกษากฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาวาชิพต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในสถานะของนักกีฬาวาชิพที่ต้องได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายแรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนักกีฬาวาชิพ และศึกษาแนวคิดในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและสามารถดำเนินการตามหลักการที่กำหนดเป็นการเฉพาะที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาวาชิพได้

1.5 วิธีดำเนินงานวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นหลัก ได้แก่ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ทั้งหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ สื่อออนไลน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สรุปเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการ อ้างอิง เรียบเรียงและเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “นักกีฬาอาชีพ”

1.6.2 พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนากีฬาอาชีพในประเทศไทย

1.6.3 เสนอรูปแบบกรอบความร่วมมือการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

1.6.4 ได้รูปแบบการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการศึกษาความหมายของนักกีฬาอาชีพในประเทศไทยภายใต้บริบทอาเซียน

จากการศึกษาพบว่าในประเทศสมาชิกอาเซียน มีเพียงสี่ประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเท่านั้นที่บัญญัติคำว่า “นักกีฬาอาชีพ” หรือ “นักกีฬา” ไว้ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย ในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์ ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า นักกีฬาอาชีพ ไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีการให้คำนิยามคำว่า “นักกีฬาระดับชาติ” ไว้ในพระราชบัญญัติสาธารณรัฐ NO. 9064 ว่าด้วยการให้เงินสดและผลประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินและสิ่งจูงใจแก่นักกีฬา โค้ช และผู้ฝึกสอน รวมทั้งกองทุนที่เหมาะสมและเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ว่าหมายถึง นักกีฬาที่เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์ เป็นสมาชิกของกลุ่มฝึกอบรมระดับชาติที่ได้รับการยอมรับและได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งฟิลิปปินส์ (POC) และคณะกรรมการกีฬาฟิลิปปินส์ (PSC) และหมายความรวมถึงตัวแทนประเทศในการแข่งขันระดับนานาชาติ”³

ส่วนประเทศมาเลเซียได้กำหนดนิยามของคำว่า “นักกีฬา” ไว้ในธรรมนูญแห่งสภาโอลิมปิกแห่งมาเลเซียว่า หมายถึง บุคคลที่เข้าร่วมในกิจกรรมกีฬาใด ๆ ที่สมาคมกีฬาแห่งชาติเป็นสมาชิกของสภาโอลิมปิกแห่งมาเลเซีย⁴แต่ไม่ปรากฏนิยามของคำว่า “นักกีฬาอาชีพ” แต่อย่างใด

โดยในประเทศสิงคโปร์มีการจัดทำข้อมูลที่กำลังกล่าวถึงประเภทอาชีพตามมาตรฐานสิงคโปร์ SSOC 2020 (Singapore Standard Occupational Classification SSOC 2020) ซึ่งใช้เป็นมาตรฐานระดับชาติสำหรับการจำแนกอาชีพและใช้สำหรับการสำรวจสำมะโนประชากร การสำรวจครัวเรือน และฐานข้อมูลการบริหาร⁵ และอาชีพ “นักกีฬา” ก็ได้ถูกให้ความหมายไว้ในการจัดประเภทอาชีพนี้ด้วย โดยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มอาชีพด้านกีฬาและฟิตเนส

³ Philippines Sports Commission, “Philippine Sports Commission on the publication of the Vital Documents for the Philippine Sports,” 2021, https://www.psc.gov.ph/images/vitaldocuments2021v9_spread_compressed.pdf, accessed February 18, 2023.

⁴ Majlis Olimpik Malaysia (Olympic Council of Malaysia), “Majlis Olimpik Malaysia Perlembagaan (Olympic Council of Malaysia Constitution),” 2018, https://olympic.org.my/wp-content/uploads/2021/05/new.cons_booklet.5.5.2018.pdf, accessed February 18, 2023.

⁵ Department of statistics Singapore, “Singapore Standard Occupational Classification SSOC 2020,” n.d., <https://www.singstat.gov.sg/standards/standards-and-classifications/ssoc>, accessed February 18, 2023.

โดยให้ความหมายว่า “อาชีพนักกีฬา” คือ นักกีฬาที่มีส่วนร่วมในการแข่งขันกีฬา โดยมีการฝึกฝนและแข่งขันไม่ว่าจะเป็นรายการเดี่ยวหรือเป็นส่วนหนึ่งของทีมในกีฬานั้น⁶

ในขณะที่ประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่กล่าวถึงนิยามของคำว่า “นักกีฬาอาชีพ” พบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556 ได้ให้นิยามไว้ในมาตรา 4 ซึ่งเกี่ยวข้องกับกีฬาและนักกีฬาอาชีพไว้ว่า “นักกีฬาอาชีพ” หมายความว่าผู้ซึ่งเล่นกีฬาอาชีพเป็นอาชีพ

การให้นิยามของคำว่า “นักกีฬาอาชีพ” จึงเป็นส่วนสำคัญที่ต้องพิจารณา ถ้าหากมีการรับรองความเป็นนักกีฬาอาชีพ ก็จะส่งผลต่อไปถึงการมีหน่วยงานที่ต้องดูแลด้านกีฬา มีการสนับสนุนจากหน่วยงาน การดูแลระหว่างที่ประกอบอาชีพเป็นนักกีฬาอาชีพ ดังนั้น “นักกีฬาอาชีพ” จึงหมายถึง บุคคลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มฝึกอบรมระดับชาติที่ได้รับการยอมรับและได้ขึ้นทะเบียนเป็นนักกีฬาอาชีพที่เข้าร่วมการแข่งขันกีฬาประเภทนั้น ๆ ที่ตนได้ขึ้นทะเบียนไว้ มีการฝึกฝนและแข่งขันไม่ว่าจะเป็นรายการเดี่ยวหรือเป็นส่วนหนึ่งของทีมในกีฬานั้น โดยปฏิบัติตามกฎระเบียบภายใต้องค์กรกีฬานั้น ๆ โดยมีรายได้จากการแข่งขันเป็นค่าตอบแทน⁷ ตามชนิดหรือประเภทที่คณะกรรมการประกาศ และต้องเสียภาษีจากรายได้นั้น⁸ โดยรายละเอียดประกอบการพิจารณาถึงความเป็นนักกีฬาอาชีพจะต้องคำนึงถึงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ลักษณะในการทำงานที่มีหน้าที่ที่ต้องทำอย่างสม่ำเสมอ คือ ออกกำลังกายบ่อย ๆ เพื่อให้สุขภาพดีแข็งแรง ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับกีฬา

2) แนวทางการศึกษาต่อเพื่อเข้าสู่อาชีพ เมื่อสำเร็จการศึกษา มัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 ก็เรียนต่อโรงเรียนที่เน้นกีฬาเป็นหลัก เพราะมีโอกาสที่จะได้เป็นนักกีฬาอาชีพสูง เมื่อจบมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 6 ก็ควรเรียนต่อมหาลัยในคณะวิทยาศาสตร์การกีฬาเพื่อให้ความรู้เพียงพอในการประกอบอาชีพด้านการกีฬา

3) ความก้าวหน้าในงาน อาชีพ รายได้ และสวัสดิการ ซึ่งรายได้สูงสุดถึง 7-8 หลักถ้าได้เล่นในระดับประเทศหรือระดับโลก ส่วนสวัสดิการก็จะได้รับตามที่กฎหมายกำหนด

⁶ Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry, Republic of Singapore, “Singapore Standard Occupational Classification 2020 – Detailed Definitions (PDF Version),” 2020, https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/standards_and_classifications/occupational_classification/ssoc2020a-detailed-definitions.ashx, accessed February 18, 2023.

⁷ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. ... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว), บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 และครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป),” 29-30 ตุลาคม 2555, 51-52.

⁸ สุพิตร สมบัติโต และคณะ, “แนวทางการพัฒนานักกีฬาอาชีพภายใต้การสนับสนุนและส่งเสริมของภาครัฐและเอกชนอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษากีฬาเทนนิสอาชีพและกีฬาฟุตบอลอาชีพ,” วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์ 19, ฉ.1 (2547): 37-54.

4) มาตรฐานการประกอบอาชีพของนักกีฬาอาชีพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 10 ด้านด้วยกัน⁹ ได้แก่ ด้านระดับความสามารถของนักกีฬา ด้านความนิยม ด้านองค์กรกีฬา ด้านบุคลากร ด้านรายได้ ด้านสถานกีฬา ด้านกฎหมายกีฬา ด้านการจัดการแข่งขัน ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านสวัสดิการแก่นักกีฬาอาชีพ

5) หลักจรรยาบรรณของนักกีฬาอาชีพ ในส่วนของการกำกับดูแลด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกีฬาอาชีพมีอำนาจในการออกประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของนักกีฬาและบุคลากรกีฬาอาชีพ

6) หลักธรรมาภิบาลของนักกีฬาอาชีพ โดยแบ่งออกเป็นองค์ประกอบจำนวน 8 ประการ¹⁰ ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระรับผิดชอบ (Accountability)

ดังนั้น สิ่งดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาเพื่อบ่งบอกว่าความเป็นนักกีฬานั้น ได้กลายเป็นอาชีพแล้ว

2.2 ผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนั้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ในเรื่องของการจ้างแรงงานในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเป็นการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างกว้าง เป็นภาพรวม โดยจะมีการให้ความหมายของสัญญาจ้างแรงงาน ว่าหมายถึง สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ (มาตรา 575) และจะเป็นการกล่าวถึงการทำสัญญา การเลิกสัญญาโดยทั่วไปตามหลักของนิติกรรมสัญญา จึงทำให้ต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุม รวมถึงก่อให้เกิดความเป็นธรรมในด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งกฎหมายนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาภายใต้สัญญาจ้างแรงงานคือความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการด้านแรงงาน

⁹ จุฑา ดิงศรัทย์, *การศึกษาตัวบ่งชี้การพัฒนากีฬาของไทย การพัฒนากีฬาเพื่อการอาชีพ*, (รายงานวิจัย), กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, 25.

¹⁰ คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ที่มาและความหมายและการพัฒนาของหลักธรรมาภิบาล,” ม.ป.ป., <http://www.socgg.soc.go.th/History1.htm>, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.

ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิ หน้าที่ระหว่างนายจ้างลูกจ้าง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้าง การใช้แรงงาน การจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน เป็นต้น¹¹ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เกี่ยวกับการรวบรวมเงินเข้าเป็นกองทุนและจ่ายช่วยเหลือแก่ผู้ที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข อันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองกฎหมายประกันสังคม¹² และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง ด้วยการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้บุคคลดังกล่าว เมื่อลูกจ้างได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายอันมีสาเหตุมาจากการทำงานให้นายจ้างและกำหนดให้มี กองทุนเงินทดแทนขึ้นโดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนดังกล่าวไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้างแทนนายจ้าง¹³ กล่าวโดยสรุป คือ หากมีการจ้างแรงงานเกิดขึ้น มีการทำสัญญาถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อคู่สัญญาแต่ละฝ่าย กล่าวคือ ทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างก็มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายเฉพาะตามที่กล่าวมาแล้วไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการได้รับค่าจ้าง สวัสดิการ วันลา วันหยุด ค่าชดเชย หรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หน้าที่ในการปฏิบัติตามสัญญา หน้าที่ในการเสียภาษี เป็นต้น

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของนักกีฬาอาชีพต่างชาติในประเทศไทย เห็นว่ากฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนามาตามแนวความคิดในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน โดยมีประเด็นที่สำคัญตามมาที่ต้องพิจารณา คือ มาตรฐานของสัญญาจ้างแรงงานนักกีฬาอาชีพที่สอดคล้องต่อหลักการสากลของการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายแรงงาน ได้แก่ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้างและรัฐที่พึงมีต่อกันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความคุ้มครองลูกจ้างให้การจ้างแรงงานและการประกอบอุตสาหกรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของนานาชาติ¹⁴ เมื่อพิจารณาในแง่มุมมองกฎหมายของสัญญานักกีฬาอาชีพในประเทศไทยนั้น พบว่าจากข้อตกลงในสัญญา เจตนาของคู่สัญญา ลักษณะงานที่มีความเฉพาะของกีฬาอาชีพ กล่าวคือ สัญญาจ้างนักกีฬาอาชีพมีลักษณะของความเป็นสัญญาจ้างแรงงานจากหลักอำนาจบังคับบัญชาของสโมสรที่มีต่อนักกีฬา และนักกีฬาได้รับค่าจ้างจากสโมสรตลอดเวลาที่ทำงานให้ แต่สัญญาจ้างนักกีฬาอาชีพมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสัญญาจ้างแรงงานทั่วไป โดยข้อกำหนดในสัญญา

¹¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, *การแรงงานสัมพันธ์พื้นฐาน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานสัมพันธ์, 2549), 11.

¹² ชัชชัย สุเมธโชติเมธา, *การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน กรณีศึกษาข้อพิพาทการใช้แรงงานในธุรกิจประเภทขนส่งทางบก*, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม, 2551), 21.

¹³ ปราณี สุขศรี, *หลักกฎหมายเงินทดแทนสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมด้วยพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และคำพิพากษาศาลฎีกา*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2548), 24–25.

¹⁴ พงษ์รัตน์ เครือกลิน, *คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 4*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), 2.

จ้างนักกีฬาอาชีพขึ้นอยู่กับความตกลงร่วมกันของคู่สัญญาตามหลักการแสดงเจตนาเป็นสำคัญ สัญญาจึงไม่ได้ถูกบังคับด้วยกฎหมายแรงงาน เนื่องจากหากนำกฎหมายแรงงานมาปรับใช้กับ สัญญาย่อมไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะงานของนักกีฬาอาชีพ ดังนั้น จึงทำให้สัญญารูปแบบนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของสัญญาจ้างนักกีฬาอาชีพ จะพบว่า สัญญาดังกล่าวมีลักษณะที่แตกต่างจากสัญญาจ้างแรงงานโดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นลักษณะของงานที่มีความคล้ายอาชีพที่มีความเป็นวิชาชีพที่ต้องใช้ทักษะความสามารถในการประกอบอาชีพ แม้นักกีฬาอาชีพจะอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของสโมสรแต่อำนาจบังคับบัญชาดังกล่าวมีลักษณะที่แตกต่างออกไป นักกีฬาอาชีพมีอิสระในการตัดสินใจทำการแข่งขันตามดุลยพินิจในวิธีการทำงานของตนเองเมื่อลงทำการแข่งขัน

อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ย่อมไม่สอดคล้องกับลักษณะของสัญญาจ้างนักกีฬาอาชีพ เนื่องจากลักษณะของสัญญานักกีฬาอาชีพที่ดีต้องเป็นไปในทางส่งเสริมความสามารถในการประกอบอาชีพของนักกีฬา ประกอบกับการมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาทั่วไป ๆ เช่น เรื่องชั่วโมงทำงาน วันหยุด วันลา เป็นต้น ทำให้สัญญาจ้างนักกีฬาอาชีพจึงควรมีรูปแบบเฉพาะของสัญญาเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนานักกีฬาอาชีพและให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างคู่สัญญา

เมื่อพิจารณาสัญญานักกีฬาอาชีพของประเทศไทยในปัจจุบันจะพบว่า คู่สัญญามักจะตกลงกันไม่ให้สัญญานักกีฬาอาชีพเป็นสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นการตกลงโดยอาศัยหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการตกลงเข้าทำสัญญาระหว่างคู่สัญญาในสัญญานักกีฬาอาชีพในปัจจุบันยังพบปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาหลายประการ แม้จะมีการกำหนดรูปแบบสัญญามาตรฐานของนักกีฬาอาชีพในบางชนิดกีฬา เช่น นักกีฬาฟุตบอลอาชีพซึ่งสัญญานักกีฬาฟุตบอลอาชีพต้องเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการจัดการแข่งขันฟุตบอลอาชีพของประเทศไทย รูปแบบสัญญามาตรฐานดังกล่าวนี้มาจากสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ (FIFA) โดยเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสัญญาเอาไว้ ในฐานะที่สหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลการแข่งขันฟุตบอลทั่วโลก โดยสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติมีการทำข้อตกลงกับสมาคมฟุตบอลทั่วโลกที่เป็นสมาชิกเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ หากสมาชิกรายใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติจะมีการกำหนดมาตรการลงโทษไปสู่สมาชิกรายนั้น แต่ทั้งนี้ ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามการที่ระเบียบสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติมีอำนาจบังคับมากเนื่องจากการแข่งขันฟุตบอลทั่วโลกอยู่ภายใต้การควบคุมของสหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ หรือในกรณีนักมวยซึ่งมีกฎหมายเฉพาะครอบคลุมกำกับดูแลเกี่ยวกับการว่าจ้างผู้ประกอบอาชีพนักมวย จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีการกำหนดอาชีพที่ถือเป็นกีฬาอาชีพไว้ถึง 15 อาชีพ แต่มีสัญญา

นักกีฬาอาชีพที่ได้รับการควบคุมดูแลอย่างเป็นรูปธรรมเพียงแค่นักกีฬาฟุตบอลและกีฬามวยเท่านั้น

2.3 ผลการศึกษาความร่วมมือและหลักเกณฑ์ร่วมกันในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

แนวคิดการมีคณะทำงานด้านกีฬาของอาเซียนได้ถูกเสนอในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 16 ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 18 ที่ประชุมได้รับรองข้อเสนอแนะให้จัดตั้งที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านกีฬา (ASEAN Ministerial Meeting on Sports: AMMS) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่หลายด้าน และหนึ่งในวัตถุประสงค์นั้น คือ การส่งเสริมความร่วมมือด้านกีฬาและกิจกรรมกีฬาในอาเซียน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานด้านกีฬาของอาเซียน ปฏิบัติการตามกลยุทธ์ แผนงาน และคำสั่งที่เกี่ยวข้องจากการประชุมสุดยอดอาเซียนและการประชุมระดับรัฐมนตรีอื่น ๆ รวมถึงแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากีฬาและความร่วมมือในอาเซียน¹⁵

อีกทั้งอาเซียนได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งนั้นย่อมทำให้เกิดการค้า การลงทุน และการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างประเทศสมาชิกกันมากขึ้น การหลั่งไหลอย่างเสรีของฝีมือแรงงานจากจุดมุ่งหมายนี้เอง มีข้อตกลงในระหว่างอาเซียนด้วยกันที่เรียกว่า “ข้อตกลงร่วมกันด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพ” (Mutual Recognition Arrangement: MRA)¹⁶

การเปิดเสรีด้านแรงงานในภูมิภาคอาเซียนถือเป็นการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาคนี้ เป้าหมายในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีก็เป็นเพียงการตั้งเป้าหมายว่าจะให้เฉพาะแรงงานฝีมือ (Skilled Labor) สามารถเคลื่อนย้ายได้เท่านั้น¹⁷ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ในปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน จะมีก็เพียงการกำหนดคุณสมบัติไว้ก่อนเท่านั้นว่าแรงงานที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน “ข้อตกลงร่วมกันด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพ” (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ของอาเซียน ซึ่งตามข้อตกลงยอมรับให้มีการเคลื่อนย้ายอาชีพด้วยกันเพียง 8 อาชีพเท่านั้น คือ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักสำรวจ นักบัญชีและอาชีพการท่องเที่ยว¹⁸ โดยข้อตกลง

¹⁵ ASEAN, “TERMS OF REFERENCE (TOR) OF THE ASEAN MINISTERIAL MEETING ON SPORTS (AMMS),” n.d., <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/Terms-of-Reference-ASEAN-Ministerial-Meeting-on-Sports-AMMS.pdf>, accessed February 18, 2023.

¹⁶ วิทวัส ศรีวิหค, *บันทึกการเดินทางอาเซียน 2020*, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2555), 11.

¹⁷ ธนกุล วรรณชชากุล, “ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน,” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* 6, ฉ. 6 (2555): 10.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs),” ม.ป.ป., <https://lawforASEAN.krisdika.go.th/File/files/1524772028.5df38c3a1391fcfe6806ab10e32ca25f.pdf>, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.

จะมีลักษณะเป็นการยอมรับร่วมกันในกฎระเบียบด้านเทคนิค มาตรฐานด้านสุขอนามัย มาตรฐานสินค้า และคุณสมบัติด้านวิชาชีพ การศึกษา และประสบการณ์การทำงานของบุคคลธรรมดาที่จะมีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศคู่ภาคี และคู่ภาคีก็มีพันธกรณีที่จำเป็นต้องปรับกฎระเบียบและมาตรฐานภายในของประเทศตนให้สอดคล้องกับข้อตกลง ดังนั้น จึงสามารถนำแนวทางของข้อตกลงมาปรับใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อตกลงมาตรฐานอาชีพในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

ประเทศไทยได้มีการจัดทำความร่วมมือด้านกีฬาระหว่างประเทศด้วยเหมือนกัน แต่ส่วนใหญ่จะทำในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านกีฬาระหว่างประเทศ (Memorandum of Understanding : MOU) ซึ่งจะเป็นการจัดทำระหว่างสองประเทศที่เป็นความตกลงระดับหน่วยงาน (ไม่ใช่ระดับรัฐบาล) ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และพันธกิจของการกีฬาแห่งประเทศไทย โดยในปัจจุบันก็จะมีความร่วมมือที่ทำกับหน่วยงานในประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และประเทศลาว และหน่วยงานนอกประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น ในรายละเอียดของบันทึกความเข้าใจนั้นก็จะมีความคล้ายคลึงกัน คือ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยนกีฬา การแลกเปลี่ยนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงการกีฬา ไม่ว่าจะเป็นนักกีฬา โค้ช เจ้าหน้าที่ หรือผู้วิจัย¹⁹ เป็นต้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวงการกีฬา เช่น โครงสร้างองค์กรกีฬา การจัดโครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ไปจนถึงการเข้าร่วมอบรม และการสัมมนา อนึ่ง การจัดทำบันทึกความเข้าใจนี้ไม่ใช่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพแต่อย่างใด แต่เป็นการแลกเปลี่ยนเพื่อส่งผลให้เกิดการต่อยอดองค์ความรู้ที่แต่ละประเทศคู่สัญญา มี เพื่อพัฒนางานกีฬาในประเทศของตนเพียงเท่านั้น

ทั้งนี้ ปัญหาในการสร้างมาตรฐานอาชีพเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม คือ การสร้างมาตรฐานกลางร่วมกันซึ่งเป็นไปได้ยาก เนื่องจากแต่ละประเทศมีการกำหนดเงื่อนไขค่อนข้างสูง เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับคนในประเทศตัวเองก่อน จึงอาจกลายเป็นการกีดกันคนต่างชาติมากขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งในความร่วมมือและการประสานงานเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และควรจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลร่วมกันในอาเซียนเพื่อการพัฒนาตามกรอบมาตรฐานเดียวกัน

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าควรทำข้อตกลงให้มีลักษณะคล้ายกับกรอบข้อตกลงของวิชาชีพนักสำรวจ และนักบัญชี เนื่องจากแต่ละประเทศอาเซียนมีรูปแบบการศึกษาและวิธีการปฏิบัติงานที่มีข้อกำหนดที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรกำหนดเป็นเพียงกรอบข้อตกลงกว้าง ๆ (MRA Frame Work) ว่านักกีฬาอาชีพที่จะสามารถทำงานระหว่างคู่ประเทศหนึ่ง ๆ ของ

¹⁹ การกีฬาแห่งประเทศไทย, “การทำ MOU ระหว่างประเทศ,” ม.ป.ป., <https://www.sat.or.th/mou/>, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.

อาเซียนได้ต้องมีคุณสมบัติในประเด็นใดบ้าง ส่วนในรายละเอียดเรื่องจำนวนปี ระดับการศึกษา ให้แต่ละคู่ประเทศในอาเซียนไปตกลงกันเอง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ สมาชิกอาเซียนนำเสนอต่อคณะทำงานด้านกีฬาของอาเซียน ซึ่งก็คือที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ด้านกีฬา (ASEAN Ministerial Meeting on Sports: AMMS) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานด้านกีฬาของอาเซียน โดยข้อเสนอเบื้องต้นนี้อาจเป็นข้อเสนอที่ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนนำไปประเมินผลกระทบ ร่วมยืนยันหรือแก้ไขขอบเขตและวัตถุประสงค์ รวมทั้งพิจารณาหารือกันภายในประเทศสมาชิกอาเซียนไปจนถึงระหว่างประเทศสมาชิกในด้านการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักกีฬาอาชีพอาเซียน (MRA) หรือจะเป็นการจัดทำในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานกีฬาระหว่างประเทศ (MOU) ระหว่างสองประเทศ หรือหลายประเทศก่อน เพื่อศึกษาแนวโน้มการพัฒนา รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

2.4 ผลการศึกษาแนวทางในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียน

แนวทางในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียนมีแนวโน้มความเป็นไปได้สูง หากมีการกำหนดนิยามความหมายของนักกีฬาอาชีพที่เป็นมาตรฐานร่วมกันอย่างชัดเจน มีการพัฒนากฎหมายภายในให้ส่งเสริมสนับสนุนกับการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพ รวมถึงมีการจัดทำข้อตกลงร่วมในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในภูมิภาคอาเซียนขึ้น การจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียนสามารถจัดตั้งขึ้นโดยความตกลงระหว่างรัฐในรูปแบบของสนธิสัญญาหลายฝ่ายหรือสนธิสัญญาพหุภาคี (Multi-lateral Treaty) อาจก่อตั้งโดยข้อมติของที่ประชุมระหว่างประเทศก็ได้ (Resolution) เพื่อดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือที่ประชุมขององค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นองค์การในระบบขององค์กรระหว่างประเทศ แต่จะมีการดำเนินงานอย่างอิสระเป็นเอกเทศของตนเองและมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะต้องระบุถึงสภาพบุคคลขององค์กรและขอบเขตอำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยจะต้องระบุวัตถุประสงค์ขององค์กรทั้งที่เป็นลักษณะทั่วไปและที่เฉพาะเจาะจงไว้ในตราสารก่อตั้งองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถทราบถึงขอบเขตและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ของการที่มีเป้าหมายร่วมกันก่อตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นมา ในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างพอเพียงแก่องค์กรระหว่างประเทศ เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ขอบเขตแห่งอำนาจขององค์กรระหว่างประเทศจะต้องมีความเฉพาะเจาะจงและเป็นไปโดยสอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรระหว่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างยิ่งด้วยโดยควรเป็นการจัดตั้งองค์กรประเภทองค์การ

ระหว่างประเทศที่มีไ้ระดับรัฐบาล (Non-governmental organization)²⁰ ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำตราสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติหรือคำชี้แนะเพื่อให้นานาชาตินำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจเป็นสำคัญ²¹ เช่น มีการจัดทำคู่มือมาตรฐานสัญญาจ้างแรงงานนักกีฬาอาชีพ ดูแลเรื่องมาตรการและความร่วมมือต่าง ๆ ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพ เป็นต้น

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค (Regional Organization) มีเป้าหมายในการรวมตัวเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถด้านการแข่งขันของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งอุตสาหกรรมกีฬาในภูมิภาคอาเซียนกำลังเจริญเติบโตโดยมีนักกีฬาอาชีพเป็นตัวขับเคลื่อน หากอาเซียนต้องการพัฒนาขีดความสามารถด้านการแข่งขันกีฬาและพัฒนาเศรษฐกิจผ่านทางการกีฬา การเริ่มพัฒนาระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพได้อย่างคล่องตัวและเสรีมากขึ้นในระหว่างประเทศสมาชิก จะเป็นตัวเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมกีฬาในอาเซียนให้ทัดเทียมภูมิภาคอื่นได้ จากการที่อาเซียนยังไม่มีกรอบความร่วมมือและองค์กรกลางทางด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพร่วมกัน ประกอบกับการกำหนดนิยามความหมายและหลักการทางกฎหมายของนักกีฬาอาชีพที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การปรับใช้กฎหมายในการประกอบอาชีพนักกีฬาอาชีพของในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนแตกต่างกันทั้งในแง่ของนักกีฬาอาชีพที่เป็นคนในชาติกับนักกีฬาอาชีพต่างชาติที่เข้าไปประกอบอาชีพในประเทศสมาชิกอื่น จากการศึกษาพบว่า มีเพียงสี่ประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเท่านั้นที่บัญญัติคำว่า “นักกีฬาอาชีพ” หรือ “นักกีฬา” ไว้ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย แต่ในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์ ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า นักกีฬาอาชีพ ไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีการให้คำนิยามคำว่า “นักกีฬาระดับชาติ” ไว้ในพระราชบัญญัติสาธารณรัฐ NO. 9064 ว่าด้วยการให้เงินสดและผลประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินและสิ่งจูงใจแก่นักกีฬา โค้ช และผู้ฝึกสอน รวมทั้งกองทุนที่เหมาะสมและเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ว่าหมายถึง นักกีฬาที่เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์ เป็นสมาชิกของกลุ่มฝึกอบรมระดับชาติที่ได้รับการยอมรับและได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งฟิลิปปินส์ (POC) และคณะกรรมการกีฬาฟิลิปปินส์ (PSC) และหมายความรวมถึงตัวแทนประเทศในการแข่งขันระดับนานาชาติ”

²⁰ สุพรรณวษา โชติญาณ ถัง, “การจัดทำกฎหมายแม่บทเพื่อคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย: กรณีศึกษา “เจนีวาแห่งเอเชีย”,” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 7, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2558), 18.

²¹ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ แนวทางการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ,” *จุลนิติ* 16, น. 2 (2562): 3-11.

เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวเฉพาะกลุ่มนักกีฬาอาชีพ (พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) เพื่อช่วยในการรองรับแรงงานนักกีฬาอาชีพจากกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย พร้อมกันนั้นยังจำเป็นต้องจัดทำรูปแบบสัญญานักกีฬาอาชีพให้ได้มาตรฐานเพื่อให้ นักกีฬาอาชีพได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน โดยออกประกาศกระทรวงแรงงานในการกำหนดเงื่อนไขแบบสัญญานักกีฬาอาชีพให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน อีกทั้งต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556 ให้ นักกีฬาอาชีพที่เป็นคนต่างด้าวได้รับการสนับสนุน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเข้ามาทำงานของนักกีฬาอาชีพในประเทศไทย

และในระยะต่อมาควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือสภานักกีฬาอาชีพขึ้น โดยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบอาชีพ ให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งอาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต สังกัดใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาชีพเฉพาะทางด้านกีฬา มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิก แต่อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เมื่อที่การจัดตั้งองค์กรแล้ว จึงค่อยนำไปสู่การผลักดันในการแก้กฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องตามกรอบความร่วมมือในการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพอาเซียน

3) อาเซียนควรจัดทำข้อตกลงร่วมกันโดยกำหนดเป็นเพียงกรอบข้อตกลงกว้าง ๆ (Frame Work) ว่านักกีฬาอาชีพที่จะสามารถทำงานระหว่างคู่ประเทศหนึ่ง ๆ โดยประเทศไทยควรทำข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนใช้เป็นแนวทางเพื่อนำเสนอต่อคณะทำงานด้านกีฬาของอาเซียน ซึ่งก็คือที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านกีฬา (ASEAN Ministerial Meeting on Sports: AMMS) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานด้านกีฬาของอาเซียน โดยข้อเสนอเบื้องต้นนี้อาจเป็นข้อเสนอที่ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนนำไปประเมินผลกระทบ ร่วมยืนยันหรือแก้ไขขอบเขตและวัตถุประสงค์ รวมทั้งปรึกษาหารือกันภายในประเทศสมาชิกอาเซียนไปจนถึงระหว่างประเทศสมาชิกในด้านการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักกีฬาอาชีพอาเซียน หรือจะเป็นการจัดทำในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานกีฬาระหว่างประเทศ (MOU) ระหว่างสองประเทศ หรือหลายประเทศก่อน เพื่อศึกษาแนวโน้มการพัฒนา รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ในเบื้องต้น

4) อาเซียนควรมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพในอาเซียนในรูปแบบองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่มีระดับรัฐบาล (Non-governmental organization) ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำตราสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติหรือคำชี้แนะเพื่อให้ประเทศสมาชิกลงไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจเป็นสำคัญ เช่น มีการจัดทำคู่มือมาตรฐานสัญญาจ้างแรงงานนักกีฬาอาชีพ ดูแลเรื่องมาตรการและความร่วมมือต่าง ๆ ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานนักกีฬาอาชีพ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. *การแรงงานสัมพันธ์พื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานสัมพันธ์, 2549.
- การกีฬาแห่งประเทศไทย. “การทำ MOU ระหว่างประเทศ.” ม.ป.ป.
<https://www.sat.or.th/mou/>. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.
- คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “ที่มาและความหมายและการพัฒนาของหลักธรรมาภิบาล.” ม.ป.ป.
<http://www.socgg.soc.go.th/History1.htm>. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.
- จุฬา ดิงศภัทย์. *การศึกษาตัวบ่งชี้การพัฒนาการกีฬาของไทย การพัฒนาการกีฬาเพื่อการอาชีพ*. (รายงานวิจัย). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540, 25.
- ซัชชัย สมุธโชติเมธา. *การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน กรณีศึกษาข้อพิพาทการใช้แรงงานในธุรกิจประเภทขนส่งทางบก*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม, 2551.
- ธนกฤต วรธนัชชากุล. “ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* 6, ฉ. 6 (2555): 10.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ แนวทางการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.” *จุลนิติ* 16, ฉ.2 (2562): 3-11.
- ปราณี สุขศรี. *หลักกฎหมายเงินทดแทนสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมด้วยพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และคำพิพากษาศาลฎีกา*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2548.
- พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. *คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 115 ตอนที่ 52 ก (22 สิงหาคม 2541): 5-6.
- วิทวัส ศรีวิหค. *บันทึกการเดินทางอาเซียน 2020*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. “Single Market : AEC ไทย...พร้อมแล้วหรือยัง?.” ม.ป.ป.
<https://science.mahidol.ac.th/IC/SSC/ASEAN%20Weekly%20Focus%202012-18%20Nov%202012.pdf>. สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2566.
- สัจจวัฒน์ จารีกิลป์. “การดำเนินธุรกิจผู้ประกอบการด้านกีฬาในยุคการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างพลิกผัน.” *วารสารสหศาสตร์* 21, ฉ.1 (2564): 1-13.
- สำนักงาน ก.พ.ร. “การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว 1 ลงวันที่ 4 มกราคม 2553.”

สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. ... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว), บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 และครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป).” 29-30 ตุลาคม 2555. 51-52.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักกีฬาอาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs).” ม.ป.ป.

<https://lawforASEAN.krisdika.go.th/File/files/1524772028.5df38c3a1391fcfe6806ab10e32ca25f.pdf>. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.

สุพรรณวษา โชติกัญญาณ ถัง. “การจัดทำกฎหมายแม่บทเพื่อคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย: กรณีศึกษา “เจนีวาแห่งเอเชีย.” รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 7, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.

สุพิตร สมานิติ, ชัย นิมากร, มนต์รี ไชยพันธุ์ และนนชัย ศานติบุตรกุล. “แนวทางการพัฒนานักกีฬาอาชีพภายใต้การสนับสนุนและส่งเสริมของภาครัฐและเอกชนอย่างเป็นระบบกรณีศึกษา กีฬาเทนนิสอาชีพและกีฬาฟุตบอลอาชีพ.” *วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์* 19, ฉ.1 (2547): 37-54.

ASEAN. “TERMS OF REFERENCE (TOR) OF THE ASEAN MINISTERIAL MEETING ON SPORTS (AMMS).” n.d. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/Terms-of-Reference-ASEAN-Ministerial-Meeting-on-Sports-AMMS.pdf>. accessed February 18, 2023.

Department of statistics Singapore. “Singapore Standard Occupational Classification SSOC 2020.” n.d. <https://www.singstat.gov.sg/standards/standards-and-classifications/ssoc>. accessed February 18, 2023.

Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry, Republic of Singapore. “Singapore Standard Occupational Classification 2020 – Detailed Definitions (PDF Version).” 2020. https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/standards_and_classifications/occupational_classification/ssoc2020a-detailed-definitions.ashx. accessed February 18, 2023.

Majlis Olimpik Malaysia (Olympic Council of Malaysia). “Majlis Olimpik Malaysia Perlembagaan (Olympic Council of Malaysia Constitution).” 2018. https://olympic.org.my/wp-content/uploads/2021/05/new.cons_.booklet.5.5.2018.pdf. accessed February 18, 2023.

Philippines Sports Commission. *“Philippine Sports Commission on the publication of the Vital Documents for the Philippine Sports.”* 2021.
https://www.psc.gov.ph/images/vitaldocuments2021v9_spread_compressed.pdf. accessed February 18, 2023.

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศพที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม Legal Problems Regarding Human Remain Management with Environmental Impact

นิภาภรณ์ ลาภเสถียร*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา
56000

Nipaporn Lapsatian

School of Law University of Phayao, 19 Village No. 2, Mea-Ka Sub-district
Mueang Phayao District, Phayao Province 56000

Email: Nipaporn.la@up.ac.th

Received: March 16, 2023

Revised: May 18, 2023

Accepted: May 23, 2023

บทคัดย่อ

จากการศึกษาพบว่า สำหรับกรณีการฝังศพ ปัญหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่พบคือวิธีการฝังศพตามข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง และการใช้ที่ดินเพื่อการฝังศพอันเป็นการถาวรเป็นการใช้ที่ดินที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นยังเปิดช่องให้การฝังศพสามารถฝังโลงศพลงไปได้ ซึ่งโลงศพที่ทำด้วยไม้ไม่สามารถย่อยสลายได้โดยง่าย เป็นการใช้ไม้ที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับกรณีการเผาศพ ข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ได้ระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพต้องเป็นเตาเผาแบบชนิดที่ห้องเผา นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดแยกวัสดุที่ไม่ควรเผาออกก่อนการเผา และไม่ได้มีข้อห้ามหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการใส่สิ่งของรวมลงไปด้วยในการเผา จึงเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้มีโอกาสเกิดมลพิษทางอากาศจากการเผาศพมากขึ้น

ทั้งนี้มีการประมาณการว่าโลกของเรามีจำนวนผู้เสียชีวิตเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการจัดการศพตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการฝังศพ หรือเผาศพกำลังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อระบุรายละเอียดให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการจัดการศพหรือเพิ่มทางเลือกในการจัดการศพ โดยใช้แนวทางการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จะทำให้กิจกรรมการจัดการศพในประเทศเป็นกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงและลดความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมได้

คำสำคัญ: การจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม, การฝังศพ, การเผาศพ

* อาจารย์, ภาควิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา.

Abstract

The study has found that for cases of burial, the issues with local regulations identified include the methods of burial in accordance with local ordinances leading to inefficient land use and the permanent utilization of land for burial purposes, which does not maximize the land's potential benefits. Moreover, the local regulations allow for the inclusion of wooden coffins in the burial, which do not decompose easily, thus not maximizing the wood's potential benefits. For cases of cremation, the local regulations do not specifically stipulate the particular features of cremation furnaces, such as the number of burning chambers required. Additionally, the local regulations lack provisions regarding the separation of materials that should not be burned prior to the cremation process and do not impose prohibitions or conditions concerning the inclusion of additional items during the cremation process. Consequently, these factors contribute to increase the likelihood of air pollution resulting from such cremation.

At any rate, it is anticipated that the number of deaths in our world will increase. Consequently, the human remain management in accordance with the law, whether by means of burial or cremation, has an impact on the environment. If there is an amendment or addition to the provisions in the law to clarify the methods of human remain management or adding alternative human remain management using environmentally friendly human remain management practices, it will transform human remain management in the country into an activity that utilizes natural resources efficiently, is cost-effective, and reduces environmental damage.

Keywords: Environmentally Friendly Human Remain Management, Burial, Cremation

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พิธีศพของมนุษย์ก่อนสมัยประวัติศาสตร์ แบ่งกว้าง ๆ เป็น 2 รูปแบบ 1. การฝัง โดยจะมีการฝังข้าวของเครื่องใช้ของผู้ตายลงไปด้วย เพื่อให้ผู้ตายนำไปใช้ในโลกรหน้า 2. การเผา โดยการเผาศพเป็นสัญลักษณ์แห่งการชำระล้างให้บริสุทธิ์ และควั่นก็เปรียบเสมือนการส่งดวงวิญญาณไปสู่สวรรค์อันเป็นที่สถิตของเทพเจ้า¹ มีการประมาณการว่าโลกของเราจะมีจำนวนผู้เสียชีวิตเพิ่มสูงขึ้น² แม้แต่ในประเทศไทยเองก็เช่นกัน ปัจจุบันเมื่อมีคนตายลงก็จะต้องมีการจัดพิธีกรรมตามความเชื่อในศาสนาของตน สิ่งที่น่าทึ่งก็ไม่ได้ในท้ายที่สุดคือการกำจัดศพซึ่งเป็นการจัดการขั้นสุดท้าย และต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยการจัดการศพของสังคมไทยนิยมใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ 1. การฝังศพไว้ในดิน หรือ 2. การเผา³

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากวิธีการจัดการศพแบ่งออกได้ 2 ประเด็นดังนี้ 1. ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร กล่าวคือ การฝังศพจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง⁴ ซึ่งในความเป็นจริงที่ดินสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ได้มากกว่าการใช้เป็นที่ฝังร่างของผู้วายชนม์เพียงอย่างเดียว⁵ โดยทั่วไปการฝังศพก็จะมีบรรจุศพในโลงศพซึ่งผลิตจากไม้ เป็นการใช้ไม้ที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อเทียบกับการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น⁶ นอกจากนี้โลงศพที่ใช้ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่สามารถย่อยสลายได้โดยง่าย โลงศพสมัยใหม่มีการประดับด้วยโลหะ มือจับ และเครื่องตกแต่งต่างๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้⁷ 2. ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการเผา

¹ ภาณุเมศวร์ บุนนาค, “ประวัติศาสตร์ความตาย,” ใน *สังขารมีชีวิต คู่มือเตรียมความพร้อมกายใจ และครอบครัว ก่อนและหลังลมหายใจสุดท้าย*, โดย มูลนิธิธรรมมาภิบาลทางการแพทย์, (กรุงเทพฯ: สายธุรกิจโรงพิมพ์ บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน), 2564), 137-138.

² SDG MOVE MOVING TOWARDS SUSTAINABLE FUTURE, “SDG Updates | งานศพกับรอยเท้าความยั่งยืนของผู้ที่จากไป,” 2564, <https://www.sdgmovement.com/2021/09/23/sdg-updates-alternative-ways-of-green-funerals/>, สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2566.

³ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, *มาตรฐานสุสานและฌาปนสถาน*, 9, https://dcstore.phmsun.go.th/test02/file_data/201509101057491.pdf, สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2566.

⁴ Carlton Basmajian and Christopher Coutts, *Planning for the disposal of the dead*, 10, <https://diginole.lib.fsu.edu/islandora/object/fsu:207217/datastream/PDF/view?fbclid=IwAR3R2qAGxyIhdAZf1lOFpC6s8eWZkHYU0pmnBo8vLvb6xhMeAysxBRA-xeY>, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2566. และ เทพพิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,” 2560, <https://www.the101.world/green-burial/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2566.

⁵ กัลยา เกียรติถาวรชัย, “การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม,” *วารสารกฎหมาย* 1, ตอน 3 (2564): 110, <https://www.krisdika.go.th/draft-law>, สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2566.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, (California: New World Library, 2561), 17.

The CONVERSATION, “Coffin? Casket? Cremation? How to make your death more environmentally friendly,” 2565, <https://bit.ly/3B0T7pX>, accessed January 30, 2023.

ได้แก่ มลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการเผาศพ โดยเว็บไซต์กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมระบุว่า วัดส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะมีเตาเผาศพอย่างน้อย 1 เตา ซึ่งในขั้นตอนการเผาศพจะเกิดควันที่พุ่งออกมาจากปล่องเมรุฯ โดยควันสีดำส่วนมากเกิดจากงานศพที่จัดขึ้นที่วัดในเขตชนบท เพราะวัดเหล่านั้นยังใช้เตาเผาศพแบบ 1.0 ซึ่งใช้ถ่านไม้หรือฟืนเป็นเชื้อเพลิง และไม่มี การควบคุมอุณหภูมิในการเผา มีประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษต่ำ⁸ หรือแบบ 2.0 โดยทั้งสองแบบมีระบบ 1 ห้องเผา แต่แบบ 2.0 จะมีระบบควบคุมอุณหภูมิที่ดีกว่าและใช้น้ำมันหรือก๊าซเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งควันดำนั้นคือมลพิษที่ถูกปล่อยจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ในโลงศพไม่ว่าจะเป็นร่างกาย เสื้อผ้า พวงหรีด หรือเครื่องใช้ ต่าง ๆ ของผู้ตายที่ใส่ลงไปโลงศพ ควันดำนี้ประกอบด้วย ฝุ่นละออง ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เป็นต้น และยังเกิดกลิ่นเหม็นอีกด้วย⁹ มลพิษทางอากาศหากปล่อยให้มีปริมาณมากจะเป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ และพืช

ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงมีการเสนอทางเลือกในการจัดการศพที่คำนึงถึงความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น 1. การไม่ใช้โลงศพที่มีการตกแต่ง แต่ให้เลือกใช้โลงศพไม้ธรรมดา หรือไม่จำเป็นต้องใช้โลงศพเลยก็ได้¹⁰ 2. การฝังแบบแนวตั้ง ในออสเตเรียการฝังศพแนวตั้งกำลังถูกนำมาใช้เป็นแนวทางสีเขียวสำหรับการฝังศพแบบดั้งเดิม โดยศพจะถูกห่อด้วยผ้าห่อศพที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ และฝังในหลุมทรงกระบอก ในลักษณะที่เ้าลงไปก่อนเป็นอันดับแรก วิธีการนี้ช่วยเพิ่มพื้นที่ฝังศพขึ้นเป็นสองเท่าของสุสานทั่วไป¹¹ 3. กระบวนการอัลคาไลน์ หรือการเผาปนิกด้วยน้ำ (Alkaline Hydrolysis) เป็นการทำให้ร่างกายย่อยสลายเป็นของเหลวด้วยกระบวนการอัลคาไลน์ (Alkaline Hydrolysis) ผ่านเครื่องรีโซมิเตอร์ (Resomator) โดยใช้สารอัลคาไลน์ ความร้อน 152 องศาเซลเซียส และความดัน ทำให้ร่างกายย่อยสลายกลายเป็นของเหลวภายใน 3 ชั่วโมง เหลือเพียงฟืน กระดูก และวัสดุแปลกปลอม เช่น สะโพกเทียม ซึ่งจะถูกล้างและแยกส่วนของเหลวจะทิ้งลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย¹² 4. การกลับคืนสู่ธรรมชาติ เป็นการจัดการศพแบบธรรมชาติในสุสานที่หน้าตาเหมือนป่า คล้ายกับการฝังศพในยุคเริ่มแรกของมนุษย์ ที่นำร่างกายของผู้ตายลงหลุมบนผืนดินตามธรรมชาติ การกลับคืนสู่ธรรมชาติ เป็นการฝังร่างหรือเ้าถ่านของผู้เสียชีวิตลงในดิน โดยไม่ต้องมีโกศ หินสลักชื่อ หรือโลงศพแบบดั้งเดิมที่ทำจากไม้และเหล็กในพื้นที่ป่าสีเขียว¹³ 5. การเปลี่ยนร่างกายเป็นเมล็ดพันธุ์ (Capsula Mundi) เป็นโลงศพทรง

⁸ ไทยโพสต์, “ศพ.ออกมามาตรฐานเตาเผาศพ 4.0 ปี 62 เริ่มปรับตัวใน กทม. ช่วยลดฝุ่นจิ๋ว2.5,” 2562, <https://www.thaipost.net/main/detail/25612>, สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.

⁹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “ฌาปนกิจแบบลดมลพิษ เป็นมิตรกับโลก,” 2564, <http://eservice.deqp.go.th:6699/news/view/8899>, สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.

¹⁰ Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, 17-18.

¹¹ Ibid, 36-37.

¹² ภัสรวี ศรีสุวรรณ, “ทำศพแบบคนรักโลก ทำให้เป็นของเหลว,” <https://bit.ly/4208ULq>, สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2566.

¹³ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 100. และ เทพพิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,”

แคปซูลรูปไข่ทำมาจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ สามารถบรรจุได้ทั้งร่างของผู้ตาย ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการศึกษาวิจัยยังไม่ได้ถูกนำมาใช้จริง¹⁴ อย่างไรก็ตามมีการทำ Capsula Mundi ฉบับย่อส่วน ในรูปแบบของ ‘โกศ’ ซึ่งเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเช่นกัน¹⁵ 6. การแปลงสภาพให้เป็นปุ๋ย (Human composting) เป็นการปล่อยให้ร่างผู้เสียชีวิตย่อยสลายไปเองตามธรรมชาติ¹⁶ ซึ่งวิธีการคร่าว ๆ คือ วางศพไว้ในโลงที่ทำจากเหล็กแล้วกลบร่างด้วยเศษไม้ หญ้า ต้นอัลฟัลฟา ฟาง ที่สับเป็นชิ้นเล็กๆ พร้อมกับควบคุมปัจจัยอื่นสำหรับการย่อยสลาย¹⁷ โดยกระบวนการนี้ใช้เวลาประมาณ 6-8 สัปดาห์ก็จะเสร็จสิ้น ญาติสามารถมารับดินปุ๋ยเหล่านี้กลับบ้านไปใช้ปลูกต้นไม้และทำสวนได้¹⁸

ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศพที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แบ่งอธิบายได้ดังนี้ 1. การฝังศพ กล่าวคือ วิธีการฝังศพตามข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง¹⁹ ซึ่งในความเป็นจริงที่ดินสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ได้มากกว่าการใช้เป็นที่ฝังร่างของผู้วายชนม์เพียงอย่างเดียว²⁰ นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นยังเปิดช่องให้การฝังศพสามารถฝังหีบศพหรือโลงศพลงไปด้วยได้ โดยทั่วไปการฝังศพก็จะมี การบรรจุศพในโลงศพซึ่งผลิตจากไม้ เป็นการใช้ไม้ที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อเทียบกับการนำไม้ไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น²¹ นอกจากนี้โลงศพที่ใช้ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่สามารถย่อยสลายได้โดยง่าย โลงศพสมัยใหม่มีการประดับด้วยโลหะ มีอับ และเครื่องตกแต่งต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้²² 2. การเผาศพ กล่าวคือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ได้รับไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพต้องเป็นเตาเผาแบบชนิดที่ห้องเผา ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางวิชาการและแนวทางปฏิบัติสำหรับเตาเผาศพที่กรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการควบคุมปัญหามลพิษจากเตาเผาศพ ที่กำหนดว่าลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพควรมี

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, 101.

¹⁵ common team, “‘Capsula Mundi’ โลงศพรักษ์โลก ที่จะทำให้เราเกิดใหม่เป็นต้นไม้,” 2562, <https://becommon.co/life/capsula>, สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2566.

¹⁶ วรณรัตน์ คัทมาตย์, “รู้จัก Human Composting ธุรกิจจัดการ ‘ศพมนุษย์’ ให้เป็นปุ๋ย ตอบโจทย์ยั่งยืน,” 2566, <https://www.bangkokbiznews.com/lifestyle/1046125>, สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.

¹⁷ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 104.

¹⁸ วรณรัตน์ คัทมาตย์, “รู้จัก Human Composting ธุรกิจจัดการ ‘ศพมนุษย์’ ให้เป็นปุ๋ย ตอบโจทย์ยั่งยืน,”.

¹⁹ Carlton Basmajian and Christopher Coutts, *Planning for the disposal of the dead*, 10. และเทพ พิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,”.

²⁰ กัลยา เกียรติถาวรชัย, “การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม,” 110.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, 17.

The CONVERSATION, “Coffin? Casket? Cremation? How to make your death more environmentally friendly,”.

ห้องเผาอย่างน้อย 2 ห้องเผา²³ การใช้เตาเผาศพในประเทศไทยโดยเฉพาะวัดในเขตชนบทยังใช้เตาเผาศพแบบ 1.0 หรือ 2.0 อยู่ โดยทั้งสองแบบมีระบบ 1 ห้องเผา²⁴ การใช้เตาเผาศพชนิด 1 ห้องเผา จึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมการเกิดมลพิษทางอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการเผาศพ ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดแยกวัสดุที่ไม่ควรเผาก่อนการเผาศพ และไม่ได้มีข้อห้ามหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการใส่สิ่งของรวมลงไปด้วยในการเผาศพ ทั้ง ๆ ที่การคัดแยกวัสดุ สิ่งของเครื่องใช้ของศพออกก่อนทำการเผาศพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัสดุที่มีการทาสีและเป็นพลาสติก จะเป็นการช่วยลดมลพิษจากเตาเผาศพได้ส่วนหนึ่ง ตามข้อเสนอแนะในการลดมลพิษทางอากาศจากการเผาศพ โดยกรมควบคุมมลพิษ²⁵

ดังนั้นควรศึกษารูปแบบการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย เพื่อผลักดันให้กิจกรรมการจัดการศพในประเทศเป็นกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงและลดความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการศพกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรูปแบบการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศพที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มกฎหมายไทยเพื่อส่งเสริมการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1.3 สมมติฐานการวิจัย

การจัดการศพตามกฎหมายไทย กำลังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อระบุรายละเอียดให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการจัดการศพหรือเพิ่มทางเลือกในการจัดการศพ โดยใช้แนวทางการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จะทำให้งิจกรรมการจัดการศพในประเทศเป็นกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงและลดความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมได้

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการจัดการศพในประเทศเฉพาะการฝังศพในดินเป็นการถาวร และการเผาศพ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลวิธีการฝังศพในดินเป็นการถาวร และการเผาศพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสุสานและฌาปน

²³ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, มาตรฐานสุสานและฌาปนสถาน, 23-24.

²⁴ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “ฌาปนกิจแบบลดมลพิษ เป็นมิตรกับโลก,”.

²⁵ กรมควบคุมมลพิษ, “หลักเกณฑ์การยกระดับมาตรฐานเตาเผาศพ,” 2563. <https://bit.ly/3pddFsE>, สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2566.

สถาน พ.ศ. 2528 กฎกระทรวง พ.ศ. 2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 เทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2552 เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา รวมถึงศึกษารูปแบบการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายของไทยให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยเอกสาร โดยศึกษาสภาพปัญหา แนวคิด และกฎหมาย จากหนังสือ งานวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ เว็บไซต์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มารวบรวม แล้ววิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับบริบทของไทย

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงรูปแบบการจัดการศพกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรูปแบบการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1.6.2 ทราบถึงสภาพปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศพที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.6.3 ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มกฎหมายไทยเพื่อส่งเสริมการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2. ผลการวิจัย

2.1 รูปแบบการจัดการศพกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรูปแบบการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2.1.1 รูปแบบการจัดการศพกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1) การฝังศพ

กล่าวคือ เป็นพิธีกรรมทางศาสนาที่กระทำแก่ร่างกายของผู้ตาย โดยการฝังร่างลงในดิน วิจัยนี้ศึกษาเฉพาะการปฏิบัติกรฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร ในอดีตการฝังศพมักจะมีการฝังข้าวของเครื่องใช้ของคนตายลงไปด้วย เพื่อการนำไปใช้ในโลกรหน้า โดยมักจะพบในสังคมเกษตรที่อยู่ติดกับที่ เพราะในสังคมเกษตรกรรม ที่ดินและแรงงานเป็นสิ่งสำคัญ การฝังศพและสร้างวัฒนธรรมให้ลูกหลานต้องดูแลหลุมศพก็เพื่อให้ลูกหลานอยู่ติดกับที่ แรงงานจะได้ไม่เคลื่อนย้ายไปที่อื่น ทำให้สามารถสืบสาแหรกวงศ์ตระกูลได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน²⁶ สำหรับกรฝังศพจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง²⁷ ซึ่งในความเป็นจริง

²⁶ ภาณุเมศวร์ บุนนาค, *ประวัติศาสตร์ความตาย*, 137.

²⁷ Carlton Basmajian and Christopher Coutts, *Planning for the disposal of the dead*, 10. และ เทพพิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,”.

ที่ดินสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ได้มากกว่าการใช้เป็นที่ฝังร่างของผู้วายชนม์เพียงอย่างเดียว เช่น การนำที่ดินไปปลูกป่าที่ทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ การนำที่ดินไปใช้สร้างที่อยู่อาศัย หรือการนำที่ดินไปใช้ในเชิงพาณิชย์²⁸ โดยทั่วไปการฝังศพก็จะมีการบรรจุศพในโลงศพซึ่งผลิตจากไม้ เป็นการใช้ไม้ที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อเทียบกับการนำไม้ไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น²⁹ นอกจากนี้โลงศพที่ใช้ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่สามารถย่อยสลายได้โดยง่าย โลงศพสมัยใหม่มีการประดับด้วยโลหะ มีอัญมณี และเครื่องตกแต่งต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้³⁰

จากงานวิจัยของ Fiedler et al (2012) ระบุปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศที่เกิดขึ้นจากการฝังศพ คือ ปริมาณของสิ่งที่ถูกฝังไปกับศพที่มีเป็นจำนวนมาก นักวิจัยพบว่า มีสิ่งของปะปนเฉลี่ยอยู่ที่ 17.4 กิโลกรัมต่อหนึ่งหลุม ซึ่งนอกเหนือไปจากตัวโลงศพแล้ว ยังพบวัสดุเกี่ยวกับศัลยกรรมกระดูกที่ไม่ย่อยสลายเป็นจำนวนมาก และสิ่งของอื่น ๆ เช่น เครื่องกระตุ้นหัวใจ ทำให้สันนิษฐานได้ว่าความก้าวหน้าในการรักษาทางการแพทย์ ที่ทำให้อายุขัยของมนุษย์เพิ่มขึ้นในทศวรรษหน้า จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสิ่งประดิษฐ์ที่จะถูกฝังในหลุมศพ นอกจากนี้จากการตรวจสอบยังพบพลาสติก และวัสดุสังเคราะห์เป็นจำนวนมากในสุสานด้วย³¹

2) การเผาศพ

กล่าวคือ เป็นกระบวนการทางเทคนิค ซึ่งใช้ความร้อนและเปลวไฟในการลดทอนสภาพศพให้เหลือเพียงชิ้นส่วนของกระดูก³² สมัยก่อนประวัติศาสตร์ การเผาศพเป็นสัญลักษณ์แห่งการชำระล้างให้บริสุทธิ์และคืนวันก็เปรียบเสมือนการส่งดวงวิญญาณไปสู่สวรรค์อันเป็นที่สถิตของเทพเจ้า³³ ปัจจุบันหากแบ่งเตาเผาศพในประเทศไทยตามลักษณะของเตาเผาจะแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ 1. เตาเผาแบบโบราณ โดยเตาเผาแบบนี้จะตั้งอยู่ในชนบทที่โล่ง เตาเผาแบบโบราณเป็นเตาเผาที่มีลักษณะเป็นแบบเปิดด้านบน สร้างจากอิฐก่อปูน ขนาดของเตาเผาจะมีขนาดใกล้เคียงกับโลงศพ การเผาศพจะวางโลงศพไว้ด้านบนและใส่ฟืนเป็นเชื้อเพลิงด้านล่างของเตา ปริมาณการใช้ฟืนเป็นเชื้อเพลิงประมาณ 2-6 ลูกบาศก์เมตร ต่อการเผาศพ 1 ครั้ง เตาเผาแบบนี้ไม่สามารถกำจัดเชื้อโรค เชื้อรา ก๊าซพิษ กลิ่นเหม็น และฝุ่นละอองได้อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียง 2. เตาเผาแบบ 1 ห้องเผา จะมีลักษณะของ

²⁸ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 110.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, 17.

The CONVERSATION, “Coffin? Casket? Cremation? How to make your death more environmentally friendly,”.

³¹ Ana Rafaela Ferraz Ferreira, “Body disposal in Portugal: Current practices and potential adoption of alkaline hydrolysis and natural burial as sustainable alternatives,” <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/87894/2/158915.pdf>, สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2566.

³² South Carolina Code of Laws, SECTION 32-8-305 (9).

³³ ภาณุเมศวร์ บุนนาค, “ประวัติศาสตร์ความตาย,” 137.

เตาเผาเป็นรูปกล่อง หลังคาโค้งสร้างจากอิฐก่อปูน เตาเผาศพแบบนี้จะมีปล่องระบายอากาศ เพื่อช่วยระบายควันและขี้เถ้าที่เกิดขึ้นให้กระจายและถูกพัดพาไปโดยลมได้ดีขึ้น แม้จะไม่ค่อย ระบายผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังเป็นปัญหากับผู้ที่อยู่อาศัยที่อยู่ไกล ออกไป ปริมาณการใช้ไม้พินจะอยู่ที่ 2-4 ลูกบาศก์เมตรหรือใช้ไม้ถ่านจะอยู่ที่ 100-150 กิโลกรัมต่อการเผาศพ 1 ครั้ง³⁴ เตาเผาแบบ 2 ห้องเผา จะมีการแบ่งการเผาไหม้ออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกทำหน้าที่ให้ความร้อนแก่ร่างกายผู้เสียชีวิตโดยตรง ในห้องเผาไหม้แรกนี้จะ เกิดควันและกลิ่นขึ้นจากการเผาศพ ส่วนห้องเผาไหม้ที่สองมีขึ้นเพื่อทำการกำจัดกลิ่นและควัน ที่เกิดขึ้น เตาเผาแบบนี้จะทำให้เกิดมลพิษน้อยกว่าเตาเผา 2 แบบแรกข้างต้น มักจะใช้น้ำมัน ดีเซลหรือก๊าซแอลพีจีเป็นเชื้อเพลิง เตาเผาแบบสองห้องเผาจะใช้หัวเผา 2 หัวขึ้นไปในการให้ ความร้อน และใช้น้ำมันประมาณ 60-70 ลิตร ต่อการเผาศพ 1 ครั้ง³⁴

การใช้เตาเผาศพในประเทศไทยโดยเฉพาะวัดในเขตชนบทยังใช้เตาเผาศพแบบ 1.0 หรือ 2.0 อยู่ โดยทั้งสองแบบมีระบบ 1 ห้องเผา³⁵ การใช้เตาเผาศพชนิด 1 ห้องเผายังคงไม่มี ประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมการเกิดมลพิษทางอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานได้อย่าง เต็มที่ มลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการเผาศพ ได้แก่ กลิ่น ฝุ่นละออง ซึ่งรวมถึงฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และขี้เถ้าจากการ เผาไหม้เชื้อเพลิง ซึ่งมักเกิดขึ้นเนื่องจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์หรืออุณหภูมิไม่สูงพอ³⁶ และ การเกิดมลพิษทางอากาศจากเตาเผาศพ มีหลายสาเหตุ หนึ่งในสาเหตุหลักคือ เชื้อเพลิง รวมทั้ง โลหะศพ วัสดุและสิ่งของที่ใส่รวมลงไปในกาเผาศพ กล่าวคือ หากเป็นเตาเผาที่ใช้ไม้พินหรือถ่าน เป็นเชื้อเพลิงมักจะเกิดปัญหามลพิษมากกว่าการใช้น้ำมันหรือก๊าซ เนื่องจากจะควบคุมปริมาณ เชื้อเพลิง อากาศ และอุณหภูมิในการเผาไหม้ให้เหมาะสมได้ค่อนข้างยาก ทำให้เกิดการเผาไหม้ ที่ไม่สมบูรณ์ และเกิดปัญหามลพิษทางอากาศได้³⁷ มลพิษทางอากาศหากปล่อยให้มีปริมาณ มากจะเป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ และพืช จึงเห็นได้ว่าการเผาศพในปัจจุบันใช้เชื้อเพลิงใน ปริมาณมากและปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมด้วย³⁸

³⁴ ขนนก ขาดิพิชิต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการสัมผัสควันจากการเผาศพกับอาการโรคระบบทางเดินหายใจของ ประชาชนรอบสุสานหายยา จังหวัดเชียงใหม่,” (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทบัณฑิต คณะสาธารณสุขศาสตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554), 9-10.

³⁵ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “ภาพปกกิจแบบลดมลพิษ เป็นมิตรกับโลก,”.

³⁶ POST TODAY, “เผยมาตรฐานเตาเผาศพ4.0 เพิ่มประสิทธิภาพคุมมลพิษ เหมาะกับวัดในเมือง,” 2562, https://www.posttoday.com/politics/575731?fbclid=IwAR03GR4zsENp30Mb4n9FivWn_D7ekgovgQ67KlfH-hYdmVA-GgonKu0Ng4A.., สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2566.

³⁷ เชิดชาย นันทบุตร, “เตาเผาศพกับมลพิษทางอากาศ,” 2565 ,

<http://www.reo14.mnre.go.th/attachment/iu/download.php?WP=qUlcKt2pQMgZKqCGWOghJstqTgcWatmpQuqZap5GQAqG2rDqYyc4Uux..>, สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2566.

³⁸ ขนนก ขาดิพิชิต, ความสัมพันธ์ระหว่างการสัมผัสควันจากการเผาศพกับอาการโรคระบบทางเดินหายใจของ ประชาชนรอบสุสานหายยา จังหวัดเชียงใหม่, 10.

2.1.2 รูปแบบการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1) การฝังศพ

การไม่ใช้โลงศพที่มีการประดับตกแต่ง หรือการไม่ใช้โลงศพเลย กล่าวคือ โลงศพทั่วไปที่ใช้ในปัจจุบันนั้น ผลผลิตจากไม้ บ้างก็มีการเคลือบเงาด้วย จากนั้นก็จะประดับตกแต่ง จึงไม่สามารถย่อยสลายได้โดยง่าย หากต้องการใช้โลงศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ให้เลือกโลงศพไม้ธรรมดาที่ปราศจากการตกแต่ง หรือโลงศพที่ทำจากวัสดุธรรมชาติอื่น ๆ เช่น ไม้ไผ่ หญ้าทะเล ใบตอง หรือแม้แต่กิ่งไม้จากต้นหลิว เพราะโลงศพแบบรักษโลงนั้น หากฝังดินจะสามารถย่อยสลายได้สมบูรณ์กว่า นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาโลงศพจากเส้นใยของเห็ด (Mushroom mycelium) ซึ่งเห็ด รา และแบคทีเรีย ทำหน้าที่เป็นผู้ย่อยสลายในธรรมชาติ ดังนั้นเส้นใยของเห็ดที่นำมาทำโลงศพจะช่วยย่อยสลายร่างของผู้เสียชีวิตให้กลายเป็นธาตุอาหารกลับคืนสู่พื้นดินอย่างสมบูรณ์ โลงศพมีชีวิตจากเส้นใยเห็ดต้องใช้เวลา 1 สัปดาห์ในการเพาะเส้นใยให้เจริญเติบโตเป็นโลงศพ และเมื่อนำร่างของผู้เสียชีวิตบรรจุลงไป จะใช้เวลาประมาณ 2-3 ปี ในการย่อยสลาย ซึ่งรวดเร็วกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับกรย่อยสลายร่างของผู้เสียชีวิตในโลงแบบปกติซึ่งต้องใช้เวลาในการย่อยสลายมากกว่า 10 ปี ปัจจุบันโลงศพมีชีวิตจากเส้นใยเห็ดได้รับการพัฒนาจนสามารถนำมาใช้ประกอบพิธีศพได้จริง ทั้งยังได้รับการรับรองว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรฐานที่ทั่วโลกให้การยอมรับ³⁹

การฝังแบบแนวตั้ง (Upright or Vertical Burials) กล่าวคือ ในออสเตรเลียการฝังศพแนวตั้งกำลังถูกนำมาใช้เป็นแนวทางสีเขียวสำหรับการฝังศพแบบดั้งเดิม โดยศพจะถูกห่อด้วยผ้าห่อศพที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ และฝังในหลุมทรงกระบอก ในลักษณะที่เท้าลงไปก่อนเป็นอันดับแรก วิธีการนี้ช่วยเพิ่มพื้นที่ฝังศพขึ้นเป็นสองเท่าของสุสานทั่วไป ลดพื้นที่โดยรวมที่ใช้ลง ทำให้มีที่ว่างสำหรับการฝังศพในบริเวณใกล้เคียงมากขึ้น และเนื่องจากไม่มีการรักษาสภาพศพด้วยสารเคมีหรือใช้โลงศพราคาแพง จึงเป็นการฝังศพสีเขียวอย่างแท้จริง⁴⁰

การกลับคืนสู่ธรรมชาติ กล่าวคือ เป็นการจัดการศพแบบธรรมชาติในสุสานที่หน้าตาเหมือนป่า หรือที่เรียกว่า Woodland Burial คล้ายกับการฝังศพในยุคเริ่มแรกของมนุษย์ ที่นำร่างของผู้ตายลงหลุมบนผืนดินตามธรรมชาติ การกลับคืนสู่ธรรมชาติ เป็นการฝังร่างหรือเถ้าถ่านของผู้เสียชีวิตลงในดิน โดยไม่ต้องมีโกศ หินสลักชื่อ หรือโลงศพแบบดั้งเดิมที่ทำจากไม้และเหล็ก ในพื้นที่ป่าสีเขียว ซึ่งหากมองจากภายนอกก็จะไม่ทราบว่าเป็นสถานที่แห่งนี้คือสุสาน⁴¹

³⁹ ปวีตา ลิขิตเดชาโรจน์, “นักวิจัยชาวเนเธอร์แลนด์พัฒนา “โลงศพมีชีวิต” สำเร็จแล้ว,” 2565, <https://www.nsm.or.th/nsm/th/node/14501?fbclid=IwAR33Uu3gqDR5Tsz4wHuHWyWSVLtptwwW3sqmK4j9OZBITH-9JvfKhSeMdJ4>, สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.

⁴⁰ Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, 36-37.

⁴¹ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 100. และ เทพพิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,” 2560, <https://www.the101.world/green-burial/>, สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2566.

Woodland Burial แตกต่างจากการฝังในสุสานแบบดั้งเดิมด้วยวิธีการสำคัญบางประการ เช่น บุคคลที่เสียชีวิตที่ถูกฝังไม่ได้ต้องศพ เพราะน้ำยาต้องศพมีฟอร์มาลดีไฮด์และสารเคมีรุนแรงอื่น ๆ ที่สามารถซึมลงสู่ดินได้ นอกจากนี้ยังอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ที่ต้องสัมผัสสารดังกล่าวทางการหายใจเป็นประจำในระยะยาวได้⁴² และจะใช้โลงศพหรือผ้าห่อศพที่เป็นวัสดุธรรมชาติที่ย่อยสลายได้ซึ่งเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มักจะไม่มีศิลาฤกษ์บอกชื่อ แต่อาจมีการปลูกต้นไม้เพื่อทดแทนเครื่องหมายหลุมฝังศพแบบดั้งเดิม⁴³ บางที่จะบอกพิกัดจีพีเอส เพื่อความสะดวกในการกลับมาแสดงความเคารพ เป็นต้น⁴⁴

การเปลี่ยนร่างกายเป็นเมล็ดพันธุ์ (Capsula Mundi) กล่าวคือ เป็นโลงศพทรงแคปซูลรูปไข่ทำมาจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ สามารถบรรจุได้ทั้งร่างของผู้ตาย⁴⁵ โดยวิธีการคือ ผู้ตายจะถูกจัดไว้ในท่าทารกในครรภ์ และนำไปฝัง โดยมีต้นไม้ที่ปลูกไว้ด้านบน เมื่อเวลาผ่านไป สิ่งนี้จะสร้างป่าฝังศพแทนที่จะเป็นสุสานฝังศพ Capsula Mundi ทำจากวัสดุชีวภาพที่ย่อยสลายได้ โลงศพชีวภาพทรงไข่ของ Capsula Mundi เชื้อต่อการไหลเวียนของออกซิเจน เพราะแบ่งที่อยู่ในพลาสติกชีวภาพ จะช่วยเพิ่มคาร์บอน เพื่อไปสร้างสมดุลในระบบย่อยสลายให้ในโตรเจนทำงานได้อย่างเต็มที่ ร่างที่ย่อยสลายใต้ต้นไม้ในสภาวะที่เหมาะสม จะช่วยให้เราได้อากาศที่บริสุทธิ์เพิ่มขึ้น⁴⁶ ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการวิจัย ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้จริง⁴⁷ อย่างไรก็ตามมีการทำ Capsula Mundi ฉบับย่อส่วน ในรูปแบบของ ‘โกศ’ จำหน่ายอย่างเป็นทางการแล้ว ซึ่งโกศ Capsula Mundi นั้นถูกกฎหมาย ใช้ได้จริง และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 100%⁴⁸ และนอกจากนี้ยังมีโกศที่ย่อยสลายทางชีวภาพรูปแบบใหม่ที่มีชื่อว่า “Bios Urn” ซึ่งถูกออกแบบด้วยแนวคิดที่ว่า ถ้ากระดูกที่เหลือจากการเผาศพซึ่งได้บรรจุในโกศจะเป็นปุ๋ยให้กับต้นไม้ต่อไป ตัวโกศมีขนาด 16x16x32 ซม. น้ำหนัก 0.85 กก. ทำจากวัสดุที่ย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ ภายในโกศจะบรรจุเก้าอี้ ด้านบนของโกศจะใส่เมล็ดพันธุ์พืช แร่ธาตุ และสารที่ช่วยในการเจริญเติบโตของต้นไม้ เมื่อฝังโกศลงในดินโกศจะย่อยสลายกลายเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อดิน และต้นไม้ก็จะเจริญเติบโตขึ้นมา⁴⁹

⁴² กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 110.

⁴³ Beyond, “What Is A Woodland Burial?,” <https://beyond.life/help-centre/arranging-a-funeral/what-is-a-woodland-burial/?fbclid=IwAR2AGiyTYUPBIQDc6oXmg4e1n1eMPojXwQk0NzkHJq7-DOj1BzZ8ilYALE>, สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2566.

⁴⁴ เทพพิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,”.

⁴⁵ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 101.

⁴⁶ common team, “‘Capsula Mundi’ โลงศพรักษ์โลก ที่จะทำให้เราเกิดใหม่เป็นต้นไม้,”.

⁴⁷ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 101.

⁴⁸ common team, “‘Capsula Mundi’ โลงศพรักษ์โลก ที่จะทำให้เราเกิดใหม่เป็นต้นไม้,”.

⁴⁹ MGR Online, “ลิ้มโลงศพไปได้เลย ฝังศพ Go Green หนึ่งชีวิตจากไป หนึ่งชีวิตใหม่เกิดมา,” 2560, <https://mgronline.com/dhamma/detail/9600000033679>, สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2566.

การแปลงสภาพให้เป็นปุ๋ย (Human composting) เป็นการปล่อยให้ร่างผู้เสียชีวิตย่อยสลายไปเองตามธรรมชาติ⁵⁰ ซึ่งวิธีการคร่าว ๆ คือ วางศพไว้ในโรงที่ทำจากเหล็กแล้วกลบร่างด้วยเศษไม้ หญ้า ต้นอัลฟัลฟา ฟาง ที่สับเป็นชิ้นเล็กๆ พร้อมกับควบคุมปัจจัยอื่นสำหรับการย่อยสลาย ทั้งความชื้น ก๊าซออกซิเจน ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซไนโตรเจน สำหรับชิ้นส่วนของอุปกรณ์ที่ฝังอยู่ในร่างกาย เช่น สะโพกเทียม เครื่องควบคุมจังหวะการเต้นของหัวใจ จะถูกคัดออกไป⁵¹ โดยกระบวนการนี้ใช้เวลาประมาณ 6-8 สัปดาห์ก็จะเสร็จสิ้น ญาติสามารถมารับดินปุ๋ยเหล่านี้กลับบ้านไปใช้ปลูกต้นไม้และทำสวนได้⁵² การจัดการศพด้วยวิธี Human Composting ถูกกฎหมายในหลายๆ พื้นที่ของสหรัฐอเมริกา วิธีการนี้ตามกฎหมายของมลรัฐวอชิงตันใช้คำว่า “natural organic reduction” คือการลดปริมาณสารอินทรีย์ตามธรรมชาติ⁵³ อย่างไรก็ตามร่างผู้ตายจะต้องถูกส่งไปยัง “องค์กรสุสาน” ที่ได้รับการรับรองจากทางการว่าเป็นสถานที่ในการจัดทำ Human Composting ดังนั้นการจัดการศพมนุษย์ให้กลายเป็นปุ๋ย จะทดแทนการเผาศพหรือฝังศพ เพื่อลดการปลดปล่อยคาร์บอนและตอบโจทย์ด้านความยั่งยืนได้มากกว่า⁵⁴ จากการศึกษาบทความเรื่องการจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ของกัลยา เกียรติถาวรชัย ได้วิเคราะห์ไว้ว่า หากในอนาคตประเทศไทยมีการนำนวัตกรรมการลดปริมาณสารอินทรีย์ตามธรรมชาติ (natural organic reduction) มาใช้ วิธีการดังกล่าวควรเป็นทางเลือกสำหรับคนที่ต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเสนอว่ารูปแบบของกฎหมาย อาจทำได้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ เพื่อให้สิทธิแก่เอกชนในการประกอบธุรกิจการจัดการร่างผู้วายชนม์โดยการแปลงสภาพให้เป็นปุ๋ย โดยเพิ่มบทบัญญัติใหม่เพื่อรองรับกระบวนการ natural organic reduction พร้อมทั้งบทบัญญัติที่เป็นกลไกไม่ให้มีการนำกระบวนการดังกล่าวไปใช้ในทางการก่อกองศพอย่างใดก็ตามการจัดการร่างผู้วายชนม์เช่นนี้กระทบถึงความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคมจึงควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน⁵⁵

2) การเผาศพ

กระบวนการอัลคาไลน์ หรือการฌาปนกิจด้วยน้ำ (Alkaline Hydrolysis) กล่าวคือ การทำให้ร่างกายย่อยสลายเป็นของเหลวด้วยกระบวนการอัลคาไลน์ (Alkaline Hydrolysis) ผ่านเครื่องรีโซมิเตอร์ (Resomator) โดยใช้สารอัลคาไลน์ ความร้อน 152 องศาเซลเซียส และความดัน ทำให้ร่างย่อยสลายกลายเป็นของเหลวภายใน 3 ชั่วโมง เหลือเพียงฟัน กระดูก และ

⁵⁰ วรณรัตน์ คัทมาตย์, “รู้จัก Human Composting ธุรกิจจัดการ ‘ศพมนุษย์’ ให้เป็นปุ๋ย ตอบโจทย์ยั่งยืน,”

⁵¹ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 104.

⁵² วรณรัตน์ คัทมาตย์, “รู้จัก Human Composting ธุรกิจจัดการ ‘ศพมนุษย์’ ให้เป็นปุ๋ย ตอบโจทย์ยั่งยืน,”

⁵³ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 103.

⁵⁴ วรณรัตน์ คัทมาตย์, “รู้จัก Human Composting ธุรกิจจัดการ ‘ศพมนุษย์’ ให้เป็นปุ๋ย ตอบโจทย์ยั่งยืน,”

⁵⁵ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 114-115.

วัสดุแปลกปลอม เช่น สะโปกเทียม ซึ่งจะถูกล้างและแยก ส่วนของเหลวทิ้งลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย⁵⁶ กระบวนการอัลคาไลน์ หรือการฉาปนิกด้วยน้ำ จะไม่ปล่อยอนุภาคที่เป็นพิษต่อสภาพอากาศ สิ้นเปลืองพลังงานน้อยกว่าการเผาผลาญ การใช้ไม้ที่นำมาทำโรงศพ อีกทั้งยังช่วยประหยัดพื้นที่ก่อสร้างสุสาน กระบวนการอัลคาไลน์ หรือการฉาปนิกด้วยน้ำ ได้รับการอนุญาตให้เป็นอีกวิธีการในการจัดการศพของผู้เสียชีวิตในกฎหมายต่างประเทศ เช่น ในมลรัฐวอชิงตัน กล่าวคือ Alkaline Hydrolysis ในกฎหมายของมลรัฐวอชิงตัน เป็นการสลายของศพมนุษย์ให้เหลือเพียงเถ้ากระดูก ในสถานที่และวิธีการที่ได้รับอนุญาตโดยการใช้ความร้อน แรงดัน น้ำ และสารเคมี⁵⁷ สถานที่ที่จะประกอบกรดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลใช้บังคับในมลรัฐวอชิงตันเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2020 โดยองค์การอนามัยโลก ประกาศแล้วว่าการฉาปนิกน้ำไม่มีอันตรายต่อการสาธารณสุข⁵⁸

2.2 สภาพปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศพที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.2.1 ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 มาตรา 11 วางหลักว่า ให้กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลหรือเมืองพัทยา มีอำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาลหรือข้อบัญญัติเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดรายละเอียดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (4) วิธีเก็บ ฝัง เผา ชุด หรือย้ายศพ ตลอดจนการใช้หรือการรักษาพยาบาลและเครื่องใช้ในการนี้ให้ต้องด้วยสุลักษณะ ซึ่งหมายความว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเพิ่มเติม เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการฝังศพได้

1) ปัญหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร ตัวอย่าง

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 ข้อ 11 กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติตามการฝังศพ ดังนี้ (1) ที่ฝังศพอยู่ห่างจากแนวเขตสถานที่สำหรับฝังศพไม่น้อยกว่าสี่เมตร (2) หลุมฝังศพแต่ละหลุมอยู่ห่างกันไม่น้อยกว่าห้าสิบเซนติเมตร (4) ห้ามฝังศพเกินกว่าหลุมละหนึ่งศพ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของศพทั้งสองฝ่าย

เทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2552 ข้อ 11 กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและ

⁵⁶ ภัสรวี ศรีสุวรรณ, “ทำศพแบบคนรักโลก ทำให้เป็นของเหลว,”

⁵⁷ ENGROSSED SUBSTITUTE SENATE BILL 5001, SECTION 3.

⁵⁸ GRID by PEA, “พิธีศพ Eco ด้วยการแช่น้ำสลายร่าง,” 2564, <https://www.gridmag.co/alkaline-hydrolysis/?fbclid=IwAR3ehG7Fyrbz3X94AF1mWfsfirupx6tBUta4WlrxPcG322iiZYJjVovYoR4>, สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.

ฌาปนสถานต้องปฏิบัติการฝังศพ ดังนี้ (1) ที่ฝังศพอยู่ห่างจากแนวเขตสถานที่สำหรับฝังศพไม่น้อยกว่าสี่เมตร (2) หลุมฝังศพแต่ละหลุมอยู่ห่างกันไม่น้อยกว่าห้าสิบเซนติเมตร (4) ห้ามฝังศพเกินกว่าหลุมละหนึ่งศพ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของศพทั้งสองฝ่าย

จากข้อบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า วิธีการฝังศพตามข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง⁵⁹ เพราะวิธีการฝังศพแต่ละศพ หลุมฝังศพแต่ละหลุมต้องอยู่ห่างกัน การฝังศพโดยหลักฝังได้หลุมละแค่หนึ่งศพ และการฝังศพมักฝังศพแบบแนวนอน ถึงแม้ข้อบัญญัติจะไม่ได้มีบทบังคับว่าการฝังศพจะต้องฝังในแนวนอน แต่อย่างไรก็ตามเท่าที่สืบค้นข้อมูลยังไม่พบการฝังศพแบบแนวตั้งในประเทศไทย และการใช้ที่ดินเพื่อการฝังศพอันเป็นการถาวรเป็นการใช้ที่ดินที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งในความเป็นจริงที่ดินสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ได้มากกว่าการใช้เป็นที่ฝังร่างของผู้วายชนม์เพียงอย่างเดียว เช่น การนำที่ดินไปปลูกป่าที่ทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ การนำที่ดินไปใช้สร้างที่อยู่อาศัย หรือการนำที่ดินไปใช้ในเชิงพาณิชย์⁶⁰ มีการคาดการณ์ว่าในอนาคตจำนวนประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยจะเพิ่มสูงขึ้น ผู้สูงอายุเมื่อหมดอายุขัยก็ต้องตาย ดังนั้นเมื่อมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น ก็ต้องมีคนตายมากขึ้นนั่นเอง⁶¹ ในอนาคตอาจต้องมีการการขยายพื้นที่เพื่อจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสำหรับการฝังศพเป็นการถาวรมากขึ้น การขยายพื้นที่เพื่อการฝังศพดังกล่าวอาจจะไปกระทบต่อความต้องการของประชากรในการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพในอนาคตได้

หากจะใช้ที่ดินส่วนตัวเพื่อการฝังศพเป็นการถาวร เพื่อลดการขยายพื้นที่ในการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับฝังศพเป็นการถาวร เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 มาตรา 10 วางหลักว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บ ฝัง หรือเผาศพในสถานที่อื่นนอกจากในสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” ซึ่งหมายความว่าโดยหลักการฝังศพเป็นการถาวร ต้องฝังในสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ห้ามทำการฝังศพไว้ที่อื่น แม้พื้นที่นั้นจะเป็นที่ดินของตนเองก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้นการจะฝังศพในที่ดินของตนเองได้ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างให้ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและ

⁵⁹ Carlton Basmajian and Christopher Coutts, Planning for the disposal of the dead, 10. และ เทพพิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,”.

⁶⁰ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 110.

⁶¹ ปราโมทย์ ประสาทกุล, “คนไทยมีลูกกันน้อยลง แต่จะตายกันมากขึ้น,” สุทธิปริทัศน์ วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยสุรนารี, 19, ๑.57 (มกราคม-เมษายน 2548):13, <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/DPUthiparitatJournal/article/view/245830/167141>, สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2566.

พาณิชย์ มาตรา 1337 ได้⁶² เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าหากได้รับอนุญาตแล้วจะไม่ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 หากการฝังศพนั้นไปกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่น ก็อาจถูกฟ้องให้รื้อถอนสุสานได้⁶³ แม้จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วก็ตาม⁶⁴

2) ปัญหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้โลงศพเพื่อฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร ตัวอย่าง

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 ข้อ 11 กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน ต้องปฏิบัติตามการฝังศพ ดังนี้ (3) ฝังหีบศพ หรือสิ่งที่บรรจุหรือห่อศพ อยู่ต่ำกว่าระดับพื้นดินไม่น้อยกว่าหนึ่งเมตร

เทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2552 ข้อ 11 กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติตามการฝังศพ ดังนี้ (3) ฝังหีบศพ หรือสิ่งที่บรรจุหรือห่อศพ อยู่ต่ำกว่าระดับพื้นดินไม่น้อยกว่าหนึ่งเมตร

หากพิจารณาข้อบัญญัติดังกล่าวจะพบว่า สำหรับวิธีการฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร ข้อบัญญัติท้องถิ่นยังเปิดช่องให้การฝังศพสามารถฝังหีบศพหรือโลงศพลงไปด้วยได้ โดยทั่วไปการฝังศพก็จะมีบรรจุศพในโลงศพซึ่งผลิตจากไม้ เป็นการใช้ไม้ที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อเทียบกับการนำไม้ไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น⁶⁵ นอกจากนี้โลงศพที่ใช้ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่สามารถย่อยสลายได้ง่าย โลงศพสมัยใหม่มีการประดับด้วยโลหะ มีอวัยวะและเครื่องตกแต่งต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้⁶⁶

แม้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีบทบังคับว่าการฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวรจะต้องใช้หีบศพหรือโลงศพ ทั้งนี้สามารถเลือกใช้สิ่งอื่นบรรจุหรือห่อศพ เพื่อฝังศพที่นอกเหนือไปจากการใช้โลงศพได้ แต่คนส่วนใหญ่ยังขาดทางเลือกและขาดแรงจูงใจในการใช้โลงศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยังคงเลือกใช้โลงศพที่ทำจากไม้ในการบรรจุศพ ด้วยเพราะความเชื่อ ความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และราคารัสนั้นเอง

⁶² ภัทราวรรณ รัตนเกษตร และณณันต์ ศุภศิริพงษ์ชัย, *กฎหมายทรัพย์สิน*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2565), 197.

⁶³ ไทยรัฐ ออนไลน์, “ฝังศพในที่ดินของตัวเอง อาจถูกฟ้องร้องได้,” 2560, <https://www.thairath.co.th/news/local/1111849>, สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2566.

⁶⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1581/2538.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁶ Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, 17.

The CONVERSATION, “Coffin? Casket? Cremation? How to make your death more environmentally friendly,”.

2.2.2 ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการเผาศพ

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 มาตรา 11 วางหลักว่า ให้กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลหรือเมืองพัทยา มีอำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาลหรือข้อบัญญัติเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดรายละเอียดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (4) วิธีเก็บ ฝัง เผา ชุด หรือย้ายศพ ตลอดจนการใช้หรือการรักษาพยาบาลและเครื่องใช้ในการนี้ให้ต้องด้วยสุลักษณะ ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเพิ่มเติม เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการเผาศพได้

1) ปัญหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพ ตัวอย่าง

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 ข้อ 13 กำหนดว่า การเผาศพ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติ ดังนี้ (1) ใช้เตาเผาศพตามข้อ 8 (1) กล่าวคือ ต้องใช้เตาเผาศพที่มีคุณสมบัติกำจัดกลิ่น ควัน และสิ่งปฏิกูลจากการเผาศพตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

เทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2552 ข้อ 13 กำหนดว่า การเผาศพ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติ ดังนี้ (1) ใช้เตาเผาศพตามข้อ 8 (1) กล่าวคือ ต้องใช้เตาเผาศพที่มีคุณสมบัติในการกำจัดกลิ่น และเขม่าควันจากการเผาศพ โดยสามารถบำบัดอากาศเสียได้ตามมาตรฐานค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องเตาเผาศพ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากเตาเผาศพเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม⁶⁷ จึงมีการห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเตาเผาศพปล่อยทั้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้ทำการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องเตาเผาศพที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องเตาเผาศพ พ.ศ. 2565 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นบางแห่งได้ระบุเงื่อนไขการเผาศพว่า การเผาศพต้องใช้เตาเผาที่มีคุณสมบัติเพื่อควบคุมมลพิษจากการเผาศพให้เป็นไปตามมาตรฐาน แต่อย่างไรก็ตามข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ได้ระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพต้องเป็นเตาเผาแบบชนิดที่ห้องเผา ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางวิชาการและแนวทางปฏิบัติสำหรับ

⁶⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผาศพเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565, ข้อ 3.

เตาเผาศพที่กรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการควบคุมปัญหามลพิษจากเตาเผาศพที่กำหนดว่าลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพควรมีห้องเผาอย่างน้อย 2 ห้องเผา โดยห้องแรกเป็นห้องเผาศพ และห้องที่สองหรือห้องสุดท้ายเป็นห้องเผากลิ่น ก๊าซและควัน⁶⁸ ดังนั้นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ควรระบุให้ชัดเจนในกฎหมายว่าการเผาศพต้องใช้เตาเผาศพที่มีห้องเผาอย่างน้อย 2 ห้องเผา เพราะการใช้เตาเผาศพในประเทศไทยโดยเฉพาะวัดในเขตชนบทยังใช้เตาเผาแบบ 1.0 หรือ 2.0 อยู่ โดยทั้งสองแบบมีระบบ 1 ห้องเผา⁶⁹ การใช้เตาเผาศพชนิด 1 ห้องเผาก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมการเกิดมลพิษทางอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานได้อย่างเต็มที่

2) ปัญหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมปัจจัยเสริมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศจากการเผาศพ ตัวอย่าง

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 ข้อ 13 กำหนดว่า การเผาศพ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติ ดังนี้ (1) ใช้เตาเผาศพตามข้อ 8 (1) กล่าวคือ ต้องใช้เตาเผาศพที่มีคุณสมบัติกำจัดกลิ่น ควัน และสิ่งปนเปื้อนจากการเผาศพตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด (2) รักษาเตาเผาศพ อุปกรณ์ใช้งาน บริเวณสถานที่เผาศพให้มีความสะอาดอยู่เสมอ กระดูกและเถ้าถ่านที่เหลือจากการเผาศพต้องจัดการเก็บหรือกำจัดให้ถูกสุขลักษณะ

เทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2552 ข้อ 13 กำหนดว่า การเผาศพ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติ ดังนี้ (1) ใช้เตาเผาศพตามข้อ 8 (1) กล่าวคือ ต้องใช้เตาเผาศพที่มีคุณสมบัติในการกำจัดกลิ่น และเขม่าควันจากการเผาศพ โดยสามารถบำบัดอากาศเสียได้ตามมาตรฐานค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องเตาเผาศพ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) รักษาเตาเผาศพ อุปกรณ์ใช้งาน บริเวณสถานที่เผาศพให้มีความสะอาดอยู่เสมอ กระดูกและเถ้าถ่านที่เหลือจากการเผาศพต้องจัดการเก็บหรือกำจัดให้ถูกสุขลักษณะ

จากการศึกษาพบว่า การเกิดมลพิษทางอากาศจากเตาเผาศพ มีหลายสาเหตุ หนึ่งในสาเหตุ คือ โลงศพ วัสดุและสิ่งของที่ใส่รวมลงไปในเตาเผา⁷⁰ ซึ่งวัสดุสิ่งของที่ใส่รวมลงไปในเตาเผาศพ เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้มีโอกาสเกิดมลพิษทางอากาศจากการเผาศพมากขึ้น⁷¹ ไม่ว่าจะเป็นพวงหรีด โคมไฟ พลาสติกที่ไม่จำเป็น กระดาษเงิน กระดาษทอง วัสดุตกแต่งโลงศพต่างๆ

⁶⁸ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, มาตรฐานสุสานและฌาปนสถาน, 23-24.

⁶⁹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “ฌาปนกิจแบบลดมลพิษ เป็นมิตรกับโลก,”.

⁷⁰ เชิดชาย นันทบุตร, “เตาเผาศพกับมลพิษทางอากาศ,”.

⁷¹ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, มาตรฐานสุสานและฌาปนสถาน. 14.

เช่น เทพนม การเผาศพตามประเพณีในปัจจุบันส่วนใหญ่มักจะบรรจุศพในโลงศพ แล้วเผาไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ยังมีวัสดุและสิ่งของต่าง ๆ ใส่รวมลงไปด้วยในการเผาศพ⁷² จากข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการเผาศพดังกล่าว ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดแยกวัสดุที่ไม่ควรเผาก่อนการเผาศพ และไม่ได้มีข้อห้ามหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการใส่สิ่งของรวมลงไปด้วยในการเผาศพ ทั้ง ๆ ที่การคัดแยกวัสดุ สิ่งของ เครื่องใช้ ของศพออกก่อนทำการเผาศพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัสดุที่มีการทาสีและเป้นพลาสติก จะเป็นการช่วยลดมลพิษจากเตาเผาศพได้ส่วนหนึ่งตามข้อเสนอแนะในการลดมลพิษทางอากาศจากการเผาศพ โดยกรมควบคุมมลพิษ⁷³

3. สรุป และข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขหรือเพิ่มกฎหมายไทยเพื่อส่งเสริมการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ให้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

3.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหของกฎหมายเกี่ยวกับการฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร

1) แนวทางในการแก้ไขปัญหของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการฝังศพไว้ในดินอันเป็นการถาวร วิธีการฝังศพตามข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง⁷⁴ และการใช้ที่ดินเพื่อการฝังศพอันเป็นการถาวรเป็นการใช้ที่ดินที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด⁷⁵ ในอนาคตอาจต้องมีการขยายพื้นที่เพื่อจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสำหรับการฝังศพเป็นการถาวรมากขึ้น การแก้ไขปัญหที่ประเทศออสเตรเลียใช้ คือ การฝังศพแนวตั้ง โดยศพจะถูกห่อด้วยผ้าห่อศพที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ และฝังในหลุมทรงกระบอก ในลักษณะที่เท่าลงไปกับดิน วิธีการนี้ช่วยเพิ่มพื้นที่ฝังศพขึ้นเป็นสองเท่าของสุสานทั่วไป⁷⁶ ลดพื้นที่โดยรวมที่ใช้ลง ทำให้มีที่ว่างสำหรับการฝังศพในบริเวณใกล้เคียงมากขึ้น เพื่อการแก้ไขปัญหควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายดังนี้

กำหนดเป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับผู้ที่จะประสงค์จะจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้ดำเนินการยื่นเอกสารที่แสดงถึงการวางมาตรการในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนดไว้ในกฎกระทรวง พ.ศ. 2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 ข้อ 1 “ผู้ใดประสงค์จะจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้า

⁷² BBC NEWS ไทย, “วัดปรับตัวอย่างไรเมื่อต้องคุมมลพิษจากเตาเผาศพ,” 2565, <https://bbc.in/41YEGPC>, สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.

⁷³ กรมควบคุมมลพิษ, “หลักเกณฑ์การยกระดับมาตรฐานเตาเผาศพ,”.

⁷⁴ Carlton Basmajian and Christopher Coutts, Planning for the disposal of the dead, 10. และ เทพพิทักษ์ มณีพงษ์, “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก,”.

⁷⁵ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 110.

⁷⁶ Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, 36-37.

พนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่จะจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานนั้นตามแบบ สม. 1 ทำาย กฎกระทรวงนี้ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้ (ใหม่) มาตรการในการใช้ที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม”

กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับวิธีการฝังศพเพื่อเป็น ทางเลือกให้แก่ผู้ที่ต้องการฝังศพในแนวตั้ง อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการเปิดทางเลือกให้แก่ผู้ ที่ต้องการฝังศพในแนวนอนเช่นเดิมด้วย เพื่อไม่ให้กระทบต่อวัฒนธรรมและประเพณีของ ประชาชนบางส่วน เช่น “ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการ สุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติตามการฝังศพ ดังนี้ (ใหม่) แจ้งแก่เจ้าของศพว่าการฝังศพสามารถ ดำเนินการได้ 2 ลักษณะ แบบแรกคือการฝังในแนวนอน หรือ แบบที่สองการฝังในแนวตั้ง” การแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน เพราะวิธีการดังกล่าวอาจกระทบถึงความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคมได้

2) แนวทางในการแก้ไขปัญหของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้โลงศพเพื่อฝังศพไว้ในดิน อันเป็นการถาวร

ข้อบัญญัติท้องถิ่นยังเปิดช่องให้การฝังศพสามารถฝังโลงศพลงไปด้วยได้ โดยทั่วไปการ ฝังศพก็จะมีกรบรรจุศพในโลงศพซึ่งผลิตจากไม้ เป็นการใช้ไม้ที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อ เทียบกับการนำไม้ไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น⁷⁷ นอกจากนี้โลงศพที่ใช้ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ สามารถย่อยสลายได้ง่าย โลงศพสมัยใหม่มีการประดับด้วยโลหะ มือจับ และเครื่องตกแต่ง ต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้⁷⁸ ปัจจุบันคนส่วนใหญ่ยังขาดทางเลือก และขาดแรงจูงใจในการใช้โลงศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยเห็นว่าควรใช้เครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

เพื่อสร้างทางเลือกให้แก่ประชาชนในการใช้ผลิตภัณฑ์งานศพที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ภาครัฐต้องส่งเสริมให้เกิดธุรกิจการผลิตโลงศพเพื่อบรรจุศพ หรือธุรกิจอื่นที่ เกี่ยวกับกิจกรรมงานศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้นในประเทศไทย เช่น ธุรกิจการผลิต โลงศพจากเส้นใยของเห็ด ธุรกิจการผลิตโกศบรรจุอัฐิที่สามารถย่อยสลายได้ การสนับสนุน

⁷⁷ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 110.

⁷⁸ Elizabeth Fournier, *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*, 17.

The CONVERSATION, “Coffin? Casket? Cremation? How to make your death more environmentally friendly,”.

ดังกล่าวอาจทำได้โดยการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาด⁷⁹ หรือ การให้การค้ำประกันกับสถาบันการเงินโดยรัฐ⁸⁰ เป็นต้น

เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคสินค้าที่เกี่ยวกับงานศพที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า ภาครัฐอาจกำหนดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างกัน⁸¹ ซึ่งจะทำให้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมีราคาต่ำกว่าสินค้าที่ก่อมลพิษ เช่น การเก็บภาษีโรงศพที่ทำจากไม้และมีการประดับตกแต่งซึ่งใช้เวลาในการย่อยสลายนานในอัตราที่สูงกว่าโรงศพจากเส้นใยของเห็ด ที่ใช้เวลาในการย่อยสลายเร็วกว่า เป็นต้น

หากในอนาคตวิธีการแปลงสภาพให้เป็นปุ๋ย (Human composting) สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และมีมาตรการป้องกันความปลอดภัยและมาตรการสาธารณสุขอย่างรัดกุม ภาครัฐควรใช้มาตรการทางภาษีในลักษณะการให้สิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้ประชาชนหันมาวางแผนการจัดการศพของตนเองล่วงหน้าหรือจัดการศพของผู้อยู่อาศัยด้วยวิธีการดังกล่าวมากขึ้น เช่น เพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีของบุคคลธรรมดาที่สามารถหักลดหย่อนเงินที่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศพด้วยวิธีการแปลงสภาพให้เป็นปุ๋ยได้ เป็นต้น

3.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหของกฎหมายเกี่ยวกับการเผาศพ

1) แนวทางในการแก้ไขปัญหของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ได้ระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพต้องเป็นเตาเผาแบบชนิดกี่ห้องเผา ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางวิชาการและแนวทางปฏิบัติสำหรับเตาเผาศพที่กรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการควบคุมปัญหามลพิษจากเตาเผาศพที่กำหนดว่าลักษณะเฉพาะของเตาเผาศพควรมีห้องเผาอย่างน้อย 2 ห้องเผา⁸² ดังนั้นเพื่อการแก้ไขปัญหาคควรกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติมว่า “การเผาศพ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติ ดังนี้ (ใหม่) การเผาศพต้องใช้เตาเผาศพ ที่มีห้องเผาอย่างน้อย 2 ห้องเผา โดยห้องแรกเป็นห้องเผาศพ และห้องที่สองหรือห้องสุดท้ายเป็นห้องเผากลิ่น ก๊าซและควัน”

⁷⁹ ญรัธน์ รัตนวิบูลย์สม, “มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554), 28.

⁸⁰ กัญจน์ชนก ธรรมวโร, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 66.

⁸¹ Sukhothai Thammatthirat Open University, “ประเภทของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม,” 2559, <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-02.html?fbclid=IwAR3zj7hMEnKIBZkLOUihhPZ0GELrZwe2HGqNH-tqSEctaw5mekWxLUqeIRI>, สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2566.

⁸² กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, มาตรฐานสุสานและฌาปนสถาน, 23-24.

2) แนวทางในการแก้ไขปัญหของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมปัจจัยเสริมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศจากการเผาเศษ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการเผาเศษ ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดแยกวัสดุที่ไม่ควรเผาออกก่อนการเผา และไม่ได้มีข้อห้ามหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการใส่สิ่งของรวมลงไปด้วยในการเผา ซึ่งในกฎหมายบางประเทศจะกำหนดเงื่อนไขของการเผาปนกิจไว้ เช่น กฎหมายของรัฐเซาท์แคโรไลนา เรื่อง เงื่อนไขของการเผาปนกิจ ข้อ (ข) ระบุว่า หน่วยงานเผาปนกิจไม่จำเป็นต้องเผาปนกิจศพใดที่พึงรู้ได้ว่า ประกอบไปด้วยเครื่องกระตุ้นหัวใจ หรือวัสดุหรืออวัยวะเทียม ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลซึ่งทำการเผาปนกิจ หรือต่อสิ่งแวดล้อม⁸³ ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้คือ กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติมว่า “การเผาเศษ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องปฏิบัติ ดังนี้ (ใหม่) ตรวจสอบและแจ้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้คัดแยกวัสดุที่ไม่ควรเผาออกก่อนการเผาเพื่อลดการก่อมลพิษ เช่น พวงหรีด โฟม พลาสติกที่ไม่จำเป็น กระดาษเงิน กระดาษทอง วัสดุตกแต่งโลง เช่น เทพนม หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ” ซึ่งจะช่วยลดมลพิษทางอากาศจากการเผาได้อีกหนึ่งช่องทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามข้อกำหนดดังกล่าวอาจสร้างความขัดแย้งระหว่างผู้รับใบอนุญาต และหรือผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานกับญาติผู้เสียชีวิตที่มีความเชื่อหรือขนบธรรมเนียมประเพณีการเผาในบางพื้นที่ ดังนั้นเป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตในการที่จะต้องประชาสัมพันธ์ หรือรณรงค์ก่อนที่จะมีพิธีการเผา

อย่างไรก็ตามกระบวนการอัลคาไลน์ หรือการเผาปนกิจด้วยน้ำ (Alkaline Hydrolysis) ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่จะถูกนำมาบัญญัติเป็นวิธีการจัดการศพในกฎหมายไทยได้ในขณะนี้ แม้กระบวนการอัลคาไลน์ (Alkaline Hydrolysis) จะเป็นการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่ยังเป็นวิธีการที่ไม่ได้ถูกยอมรับเป็นการทั่วไป เห็นได้จากปี ค.ศ. 2017 สภาท้องถิ่นเมืองแซนด์เวลล์ สหราชอาณาจักรอนุมัติให้จัดซื้อเครื่องรีไซเคิล แต่ยังไม่สามารถใช้เครื่องดังกล่าวได้ เพราะบริษัทกักตุนน้ำเสียในท้องถิ่นปฏิเสธการรับของเหลวจากกระบวนการ Alkaline Hydrolysis เข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย⁸⁴ นอกจากนี้กระบวนการอัลคาไลน์ ต้องใช้เทคโนโลยีและเทคนิควิธีมากกว่าการแปลงสภาพให้เป็นปุ๋ย (Human composting) และยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่าการจัดการศพด้วยวิธีการดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่เคารพและไม่ให้เกียรติผู้ตายหรือไม่ด้วย

3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาประเด็นทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับการจัดการศพในแต่ละพื้นที่ เพื่อเสนอแนวทางของกฎหมายสำหรับการจัดการศพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับบางพื้นที่ ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม

⁸³ South Carolina Code of Laws, SECTION 32-8-340 (b).

⁸⁴ กัลยา เกียรติถาวรชัย, การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, 103.

2) ควรมีการเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศพด้วยกระบวนการอัลคาไลน์ หรือการฃาปนกิจด้วยน้ำมาใช้ในประเทศไทย

3) ควรมีการเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อศึกษาการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองท้องถิ่น และวัด ในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการจัดการศพ

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. “หลักเกณฑ์การยกระดับมาตรฐานเตาเผาศพ.” 2563.
<https://bit.ly/3pddFsE>. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2566.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. มาตรฐานสุสานและ฼าปนสถาน. 9.
https://dcstore.phsmun.go.th/test02/file_data/201509101057491.pdf. สืบค้น
เมื่อ 12 มกราคม 2566.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. “฼าปนกิจแบบลดมลพิษ เป็นมิตรกับโลก.” 2564.
<http://eservice.deqp.go.th:6699/news/view/8899>. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.
- กัญจนชนก ธรรมวโร. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย.”
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- กัลยา เกียรติถาวรชัย. “การจัดการร่างของผู้วายชนม์แบบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม.” วารสารกฎหมาย 1,
ตอน 3 (2564): 110. <https://www.krisdika.go.th/draft-law>. สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2566.
- ชนนาถ ซาติพิชิต. “ความสัมพันธ์ระหว่างการสัมผัสควันจากการเผาศพกับอาการโรคระบบทางเดิน
หายใจของประชาชนรอบสุสานห้วยยา จังหวัดเชียงใหม่.” การค้นคว้าแบบอิสระปริญญา
มหาบัณฑิต คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.
- เชิดชาย นันทบุตร. “เตาเผาศพกับมลพิษทางอากาศ.” 2565.
<http://www.reo14.mnre.go.th/attachment/iu/download.php?WP=qUlcNkt2pQMgZKqCGWOghJstqTgcWatmpQugZap5GQAgG2rDqYyc4Uux>. สืบค้น
เมื่อ 24 มกราคม 2566.
- ณัฐรัตน์ รัตนวิบูลย์สม. “มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อ
ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554.
- เทพพิทักษ์ มณีพงษ์. “ตายแล้ว (จะ) ไปไหน? : 5 วิธีจบชีวิตแบบกรีนๆ ที่ดีต่อโลก.” 2560.
<https://www.the101.world/green-burial/>. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2566.
- ไทยโพสต์. “ศพออกมาเตาเผา 4.0 ปี 62 เริ่มปรับตัวใน กทม. ช่วยลดฝุ่นจิ๋ว2.5.” 2562.
<https://www.thaipost.net/main/detail/25612>. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.
- ไทยรัฐ ออนไลน์. “ฝังศพในที่ดินของตัวเอง อาจถูกฟ้องร้องได้.” 2560.
<https://www.thairath.co.th/news/local/1111849>. สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2566.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล. “คนไทยมีลูกกันน้อยลง แต่จะตายกันมากขึ้น.” สุทธิปริทัศน์ วารสารวิชาการ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 19, ฉ.57 (มกราคม-เมษายน 2548): 13. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/DPUStuthiparithatJournal/article/view/245830/167141>, สืบค้น
เมื่อ 25 มกราคม 2566.

ปวีตา ลิจิตเตชาโรจน์. “นักวิจัยชาวเนเธอร์แลนด์พัฒนา “โลงศพมีชีวิต” สำเร็จแล้ว.” 2565.

<https://www.nsm.or.th/nsm/th/node/14501?fbclid=IwAR33Uu3gqDR5Tsz4wHuH WyWSVLtptwWV3sqmK4j9OZBfH-9JvfKhSeMdJ4>. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.

ภัทรารรณ รัตนเกษตร และณณันต์ ศุภศิริพงษ์ชัย. *กฎหมายทรัพย์สิน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2565.

ภัสร์นวิ ศรีสุวรรณ. “ทำศพแบบคนรักโลก ทำให้เป็นของเหลว.” <https://bit.ly/4208Ulq>. สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2566.

ภาณุเมศวร์ บุนนาค. “ประวัติศาสตร์ความตาย.” ใน *สังขารมีชีวิต คู่มือเตรียมความพร้อมกายใจ และครอบครัว ก่อนและหลังลมหายใจสุดท้าย*, โดย มูลนิธิธรรมภิบาลทางการแพทย์, 137-138.

กรุงเทพฯ: สายธุรกิจโรงพิมพ์ บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน), 2564.

วรุณรัตน์ คัทมาตย์. “รู้จัก Human Composting ธุรกิจจัดการ “ศพมนุษย์” ให้เป็นปุ๋ย ตอบโจทย์ยั่งยืน.” 2566. <https://www.bangkokbiznews.com/lifestyle/1046125>. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.

Ana Rafaela Ferraz Ferreira. “Body disposal in Portugal: Current practices and potential adoption of alkaline hydrolysis and natural burial as sustainable alternatives.”

<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/87894/2/158915.pdf>.

Accessed January 31, 2023.

BBC NEWS ไทย. “วัดปรับตัวอย่างไรเมื่อต้องคุมมลพิษจากเตาเผาศพ.” 2565.

<https://bbc.in/41YEGPC>. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.

Beyond. “What Is A Woodland Burial?.”

<https://beyond.life/help-centre/arranging-a-funeral/what-is-a-woodland-burial/?fbclid=IwAR2AGiytYUPBIQDc6oXmg4e1n1eMPojXwQk0NzkHNjq7-DOj1BzZ8ilYALE>. Accessed January 30, 2023.

Carlton Basmajian and Christopher Coutts. “Planning for the disposal of the dead.”

<https://diginole.lib.fsu.edu/islandora/object/fsu:207217/datastream/PDF/view?fbclid=IwAR3R2qAGxyIhdAZf1lOFpC6s8eWZkHYU0pmnBo8vLv6xhMeAysxBRA-xeY>. Accessed January 19, 2023.

common team. “‘Capsula Mundi’ โลงศพรักษ์โลก ที่จะทำให้เราเกิดใหม่เป็นต้นไม้.”

2562. <https://becommon.co/life/capsula>. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2566.

Elizabeth Fournier. *The GREEN BURIAL GUIDEBOOK*. California: New World Library, 2561.

GRID by PEA. “พิธีศพ Eco ด้วยการแช่น้ำสลายร่าง.” 2564.

<https://www.gridmag.co/alkalinehydrolysis/?fbclid=IwAR3ehG7Fyrbz3X94AF1mWfSfirupx6tBUta4WlrxPcG322iiZYJjVovYoR4>. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.

MGR Online. “ลี้มโลงศพไปได้เลย ผังศพ Go Green หนึ่งชีวิตจากไป หนึ่งชีวิตใหม่เกิดมา.” 2560. <https://mgronline.com/dhamma/detail/9600000033679>. สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2566.

POST TODAY. “เผยมาตรฐานเตาเผาศพ4.0 เพิ่มประสิทธิภาพคุมมลพิษ เหมาะกับวัดในเมือง.” 2562.

https://www.posttoday.com/politics/575731?fbclid=IwAR03GR4zsENp30Mb4n9FiVwN_D7ekgovgQ67KlfH-hYdmVA-GgonKu0Ng4A. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2566.

SDG MOVE MOVING TOWARDS SUSTAINABLE FUTURE. “SDG Updates | งานศพกับรอยเท้าความยั่งยืนของผู้ที่จากไป.” 2564.

<https://www.sdgmove.com/2021/09/23/sdg-updates-alternative-ways-of-green-funerals/>. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2566.

Sukhothai Thammathirat Open University. “ประเภทของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม.” 2559.

<https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-02.html?fbclid=IwAR3zj7hMEhKlBZkLOUiHhPZ0GELrZwe2HGqNH-tqSEctaw5mekWxLUqelRI>. สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2566.

The CONVERSATION. “Coffin? Casket? Cremation? How to make your death more environmentally friendly.” 2565.

<https://bit.ly/3B0T7pX>. Accessed January 30, 2023.

กระบวนการเสริมพลังของกลุ่มวิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับ
ผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม กรณี กลุ่มหัตถกรรมจักสานหวาย ตำบลจี้ว
อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

The Empowerment Process of the Elderly Group Towards
Participatory Products Development and Enhancement: A case
study of Rattan Handicrafts Group in Ngew sub-district,
Thoeng district, Chiang Rai Province.

วชิรวิทย์ วรชิตนพวงศ์* และเนรมิตร จิตรรักษา**

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่ 80 หมู่ที่ 9
ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Wachirawit Worachitsanuphong and Neramit Jitruksa

Faculty of Political Science and Public Administration.

Chiang Rai Rajabhat University, 80 Moo 9 Tambol Bando Muang Subdistrict

Chiang Rai Province 57100

Email: wawit999@hotmail.com, alldeawcrru@gmail.com

Received: March 29, 2023

Revised: June 14, 2023

Accepted: June 15, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ คือ (1) ศึกษาบริบทและสภาพการณ์ปัญหา (2) ศึกษาแนวทางการเสริมพลัง และ (3) เพื่อพัฒนารูปแบบการเสริมพลังกลุ่มวิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจี้ว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ สมาชิกกลุ่มหัตถกรรมจักสานหวาย แกนนํา และผู้นำชุมชนที่สำคัญ จำนวน 22 คน เครื่องมือในการวิจัยคือ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

** อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

ผลการศึกษา พบว่า สภาพการณ์ปัญหาของกลุ่มหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุ ตำบลจี้ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดขอนแก่น ประสบปัญหาในการบริหารจัดการกลุ่ม ระบบโครงสร้าง ขาดการมีส่วนร่วม และขาดการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกลุ่มจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประสบปัญหาทักษะการเป็นผู้ประกอบการเชิงธุรกิจ

แนวทางการเสริมพลังกลุ่มหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจี้ ด้วยการนำแนวคิดการเสริมพลัง (Empowerment) มาปรับใช้ร่วมกับตัวแบบที่ผู้วิจัยได้ยกร่างขึ้น เรียกว่า “STRONG Model”

สำหรับการพัฒนารูปแบบการเสริมพลังควรมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ขับเคลื่อนดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การเสริมพลังอำนาจด้านความรู้ ด้านเศรษฐกิจ และด้านการบริหารจัดการ

ข้อเสนอแนะงานวิจัย หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ควรจัดทำแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการ เพื่อเสริมพลังให้กลุ่มวิสาหกิจจักสานจากหวายของผู้สูงอายุตำบลจี้ ได้มีบทบาทเป็นผู้นำร่วมพัฒนาชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีการนำไปประยุกต์ใช้กับกลุ่มผู้สูงอายุอื่น ๆ เพื่อการดำเนินการเสริมพลังอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: การเสริมพลัง, การมีส่วนร่วม, วิสาหกิจเชิงสังคม, กลุ่มผู้สูงอายุ

Abstract

The objectives of this research are to (1) study the context and problem situation, (2) study the methods to empowerment, and (3) develop a model to empower the elderly rattan handicrafts group to become entrepreneurs with participation in Ngew sub-district, Thoeng district, Chiang Rai province.

This research is qualitative methods based on participatory action research (PAR). The key informants are a member of the rattan handicraft group, community leaders, and 22 people. The research tools were an in-depth interview, and a focus group discussion and analyzed using social Interaction analysis.

The results showed that the elderly member of the rattan handicraft group in Teng District, Chiang Rai Province, who belong to the weaving handicraft group, faced problems in terms of group management and structure, lack of participation. In addition, they also faced difficulties in developing entrepreneurial skills.

Guidelines for enhancing the empowerment of the elderly member of the rattan handicraft group in Ngew sub-district. By applying the concept of "Empowerment" along with the implementation of the "STRONG Model"

For the development of the empowerment model, the focus should be on involving network partners in the driving area to carry out tangible activities, namely empowerment in terms of knowledge, economics, and administration.

This research suggests that the government agencies and various local organizations in the area should develop strategic plans and operational plans to empower the Enterprise Rattan Handicrafts Community Group in Ngew sub-district as proactive leaders in community development and these plans should be applied to other elderly groups as well.

Keywords: empowerment, elderly, social enterprise, participation

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) เป็นแนวโน้มที่ทุกชาติทั่วโลก สำหรับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2563 มีประชากรผู้สูงอายุสูงถึงร้อยละ 18.24 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งตามการคาดการณ์การประชากรประเทศไทยของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2566 จะมีประชากรผู้สูงอายุสูงถึงร้อยละ 20.66 ของประชากรทั้งประเทศ การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของผู้สูงอายุ จำนวนวัยทำงานและวัยเด็กแรกเกิดลดลงย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย¹

ดังนั้นเมื่อมีจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ประชากรวัยแรงงานลดลงอย่างต่อเนื่อง ผู้สูงอายุในชุมชน ควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพให้เป็นผู้ที่สามารถพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจและเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ สามารถอยู่ร่วมกับคนต่างวัยได้อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) มีเป้าหมายการพัฒนาประเทศคือ “ประเทศชาติ มั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง มีคุณภาพ สร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์ปฐมวัย วัยเด็ก วัยรุ่น วัยเรียน วัยผู้ใหญ่ วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ ที่มีศักยภาพ มีทักษะความรู้ เป็นคนดี มีวินัย เรียนรู้ได้ด้วยตนเองในทุกช่วงวัย มีความรอบรู้ทางการเงิน มีความสามารถในการวางแผนชีวิตและการวางแผนทางการเงินที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัย และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า ใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุขและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ

สำหรับช่วงวัยผู้สูงอายุนั้นมุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ส่งเสริมให้มี การทำงานหลังเกษียณ ผ่านการเสริมทักษะการดำรงชีวิต ทักษะอาชีพในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพ มีการสร้างเสริมสุขภาพ ฟันฟูสุขภาพ การป้องกันโรคให้แก่ผู้สูงอายุ พร้อมกับจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และหลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ² ซึ่งสอดคล้องกับแผนปฏิบัติ

¹ กรมอนามัย, “โครงการเฝ้าระวังและพัฒนาสาธารณสุขผู้สูงอายุ ปี 2566,” <http://doc.anamai.moph.go.th/index.php?r=str-project/view&id=6238>, สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2566.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561), 31-32.

การด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) ที่มุ่งให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมบทบาททางสังคมของผู้สูงอายุให้เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง เป็นพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนสังคมไทย โดยการนำความรู้ประสบการณ์และภูมิปัญญาที่สั่งสมมาตลอดช่วงชีวิตของผู้สูงอายุมาถ่ายทอดสู่คนรุ่นหลัง เพื่อให้เกิดการสืบสานและต่อยอดการพัฒนาสังคม รวมทั้งส่งเสริมและสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ให้กับผู้สูงอายุ³ ซึ่งจะส่งผลให้เป็นผู้สูงอายุที่มีพลวัต (Active ageing)

จากสาระสำคัญตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) ดังกล่าว สะท้อนและแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของทั้งด้านร่างกายและจิตใจของกลุ่มผู้สูงอายุ รวมทั้งการได้รับสิทธิ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เพื่อดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีความสุข มีคุณค่าพึ่งพาตนเองได้ มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม มีหลักประกันที่มั่นคงไปจนบั้นปลายของชีวิต ด้วยการเสริมสร้างพลังทางสังคม กระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การปฏิบัติแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

ซึ่งในพื้นที่ตำบลจั่ว อำเภอกะปง จังหวัดยะลา ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดยะลา ห่างจากจังหวัดยะลา 65 กิโลเมตร ห่างจากอำเภอกะปง ประมาณ 5 กิโลเมตร มีเนื้อที่การปกครองประมาณ 96,500 ไร่ หรือ 96.5 ตารางกิโลเมตร มี 25 หมู่บ้าน รวมจำนวนประชากรทั้งหมด 11,705 คน โดยมีจำนวนผู้สูงอายุ 2,706 คน⁴ จากการที่คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า ในพื้นที่ตำบลจั่ว อำเภอกะปง จังหวัดยะลา มีสมาชิกผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งประมาณ 20 คน ได้รวมกลุ่มกันสร้างสรรค์สร้างงานฝีมือ หัตถกรรมจักสานจากหวาย ด้วยการนำภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมและทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นฐานในการคิดในการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิตของชุมชน ที่ยังคงสืบทอดความเป็นอัตลักษณ์พหุวัฒนธรรมร่วมระหว่างอิสานและล้านนา แต่ลักษณะการรวมกลุ่มจักสานจากหวายของสมาชิกผู้สูงอายุตำบลจั่ว ยังคงประสบปัญหาในด้านการบริหารจัดการกลุ่ม ระบบโครงสร้าง ขาดการมีส่วนร่วม การตระหนักร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่ม ความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ร่วม และขาดการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกลุ่มจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประสบปัญหาทักษะการเป็นผู้ประกอบการเชิงธุรกิจ การสร้างอัตลักษณ์ การพัฒนาออกแบบสินค้า บรรจุภัณฑ์ การตลาดและช่องทางขาย ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาการดำเนินงานของกลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ (ผ้ามัดย้อม) ตำบลท่าสาป จังหวัดยะลา ที่พบว่า ขาดการจัดทำโครงสร้างกลุ่มที่ชัดเจน ขาดการวางแผนการดำเนินงาน คุณภาพสินค้าไม่คงที่

³ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ.2566-2580)" <https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/843>., สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2566.

⁴ นายกเทศบาลตำบลจั่ว, สัมภาษณ์โดยนายวิชาญ วรชัยพงษ์, เทศบาลตำบลจั่ว, 19 พฤษภาคม 2565.

กระบวนการผลิตไม่สม่ำเสมอ ขาดทักษะในการทำลายผ้ามัดย้อมตามความต้องการของลูกค้า การสร้างตราสัญลักษณ์ บรรจุภัณฑ์ การพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ผ่านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน และยังขาดช่องทางการตลาดทางขายออนไลน์⁵ เป็นต้น ซึ่งหากทางกลุ่มได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจะสามารถพัฒนาระดับผลิตภัณฑ์ของกลุ่มให้มีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสามารถขับเคลื่อนให้เกิดเศรษฐกิจฐานรากของชุมชนได้ในอนาคต

จากหลักการและประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยเล็งเห็นถึงการนำแนวคิด การเสริมพลัง (Empowerment) มาปรับใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เนื่องจากการเสริมพลัง อำนาจมีทั้งในด้านของแนวคิดที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายในตนเองจนสามารถค้นหาพลัง อำนาจและความเข้มแข็งในตนเอง หรือในด้านกระบวนการพัฒนาตัวตนของบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือชุมชนให้เกิดศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงความคิด การกระทำของตนเอง หรือเกิด การเคลื่อนไหวที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีคุณภาพ⁶ อีกทั้งการเสริมพลังอำนาจ เป็นกระบวนการพัฒนาคนโดยเน้นให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ใช้วิธีการสนทนาแลกเปลี่ยน ความรู้และความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ร่วมระบุปัญหาของตนเองวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา โดยใช้วิจารณ์ญาณ และมองภาพที่ต้องการพัฒนาร่วมกัน⁷ ดังนั้น คณะ ผู้วิจัยมีความตระหนัก ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ จึงดำเนินการศึกษาวิจัยกระบวนการเสริมพลังของกลุ่ม วิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม กรณี กลุ่ม หัตถกรรมจักสานหวาย ตำบลจั่ว อำเภอบึง จังหวัดเชียงราย ขึ้น เพื่อการส่งเสริมและสนับสนุน ให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการเป็นพลังพัฒนาชุมชน สังคมและประเทศชาติสืบไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์บริบทและสภาพการณ์ปัญหาของกลุ่มหัตถกรรมจักสานจาก หวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอบึง จังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อกำหนดแนวทางการเสริมพลังกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่ม ผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอบึง จังหวัดเชียงราย

1.2.3 เพื่อพัฒนารูปแบบการเสริมพลังกลุ่มวิสาหกิจในการพัฒนาและยกระดับ ผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอบึง จังหวัดเชียงราย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้รู้และกลุ่มแกนนำสำคัญ ได้แก่ สมาชิกกลุ่ม หัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว จำนวน 10 คน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่

⁵ ปิยะดา มณีนิล, “ปัญหาและความต้องการเพื่อการพัฒนากลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ (ผ้ามัดย้อม) ตำบลท่าเสา จังหวัดยะลา,” *วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย* 12, น.4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2565): 9-16.

⁶ อภิญา เวชชัย. *การเสริมพลังอำนาจในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

⁷ เบญจมาศ พุทธิมา และคณะ, “การเสริมสร้างพลังอำนาจเพื่อส่งเสริมพัฒนาพลังสังคมผู้สูงอายุตำบลน้ำโจ้ อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง,” *สารานุกรมสุขภาพ* 15, น.3 (กรกฎาคม - กันยายน 2565): 51-58.

หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 5 คน ผู้นำชุมชน จำนวน 5 คน และตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน 2 คน รวมจำนวน 22 คน

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาพื้นที่ตำบลจี้ว อำเภอกะปง จังหวัดเชียงราย

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งวิเคราะห์บริบทและสภาพการณ์ปัญหา กำหนดแนวทางการเสริมพลัง และพัฒนารูปแบบการเสริมพลังกลุ่มวิสาหกิจในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจี้ว อำเภอกะปง จังหวัดเชียงราย

1.3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา ระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2565 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2566 เป็นเวลาจำนวน 12 เดือน

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่องกระบวนการเสริมพลังของกลุ่มวิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม กรณี กลุ่มหัตถกรรมจักสานหวาย ตำบลจี้ว อำเภอกะปง จังหวัดเชียงราย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) มีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

1.4.1 ประชากรที่ศึกษา

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้รู้ แกนนำและผู้นำชุมชน ได้แก่ สมาชิกกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจี้ว จำนวน 10 คน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 5 คน ผู้นำชุมชน จำนวน 5 คน และตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน 2 คน รวมจำนวน 22 คน

1.4.2 การเลือกพื้นที่ที่ศึกษา

ตามที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้จัดทำโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ 1 ตำบล 1 มหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยสู่ตำบล สร้างรากแก้วให้ประเทศ) ประจำปี พ.ศ. 2564 (ระยะที่ 1) และโครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมฐานรากหลังโควิดด้วยเศรษฐกิจ BCG (U2T for BCG) ประจำปี พ.ศ.2565 (ระยะที่ 2) โดยมอบหมายให้มหาวิทยาลัยในแต่ละพื้นที่รับผิดชอบ ในการทางคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้มอบหมายผู้วิจัยรับผิดชอบดำเนินโครงการดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลตามสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนมาพัฒนาเป็นโจทย์งานวิจัยเพื่อรับใช้สังคมขึ้น ซึ่งจากการสำรวจและรวบรวมข้อมูลพบว่า ในพื้นที่ตำบลจี้ว อำเภอกะปง จังหวัดเชียงราย มีสมาชิกผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งประมาณ 20 คน ได้รวมกลุ่มกันสรรค์สร้างงานฝีมือหัตถกรรมจักสานจากหวาย ด้วยการนำภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมและทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นฐานในการคิดในการออกแบบผลิตภัณฑ์ แต่ลักษณะการรวมกลุ่มจักสานจากหวายของสมาชิกผู้สูงอายุตำบลจี้ว ยังคงประสบปัญหาในด้านการบริหารจัดการกลุ่ม ระบบโครงสร้าง ขาดการมีส่วนร่วม การตระหนักร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่ม ความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ร่วม และขาดการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกลุ่มจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประสบปัญหาทักษะการเป็น

ผู้ประกอบการเชิงธุรกิจ อีกทั้งประสบปัญหาทักษะการเป็นผู้ประกอบการเชิงธุรกิจ การสร้างอัตลักษณ์ การพัฒนาออกแบบสินค้า บรรจุภัณฑ์ การตลาดและช่องทางขาย ถ้าได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจะสามารถพัฒนาระดับผลิตภัณฑ์ของกลุ่มให้มีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสามารถสร้างเศรษฐกิจฐานรากของชุมชนได้ในอนาคต ด้วยเหตุนี้หากดำเนินการขับเคลื่อนด้วยกระบวนการเสริมพลัง (Empowerment) ที่มุ่งเน้นให้มีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ จะส่งผลทำให้กลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย สามารถนำพลังอำนาจและศักยภาพของกลุ่มมาร่วมพัฒนาชุมชนและสังคมได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

1.4.3 เครื่องมือในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือ 2 แบบคือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก และแบบบันทึกการสนทนากลุ่ม โดยสร้างแบบสอบถามทั้งโครงสร้าง ลักษณะคำถามปลายเปิด ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ประเด็นเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐาน สภาพการณ์ปัญหา แนวทางการเสริมพลังในตนเองของผู้สูงอายุโดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว จำนวน 10 คน และการสนทนากลุ่มประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการเสริมพลังกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายเพื่อยกระดับสู่การเป็นผู้ประกอบการแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว ร่วมกับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ผู้นำชุมชน จำนวน 10 คน และตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน 2 คน รวมจำนวน 22 คน จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้ และตรวจทาน ปรับแก้ข้อมูลภายหลังการสนทนากลุ่ม แล้วนำข้อมูลการสนทนากลุ่มเสนอสมาชิกกลุ่มเป้าหมายเพื่อพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของเนื้อหา

1.4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณสัมพันธ์ทางสังคม จากประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม สมาชิกกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว และผู้บริหาร เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากการกำหนดประเด็นในการวิเคราะห์ข้อมูล จัดแยกเนื้อหาสาระตามประเด็นที่กำหนดไว้ สังเคราะห์ข้อมูลในแต่ละประเด็น และนำเสนอผลการวิเคราะห์โดยการบรรยาย

1.5 ประโยชน์ของการวิจัย

1.5.1 ทำให้ทราบสภาพการณ์ปัญหา และแนวทางการเสริมพลัง จนสามารถพัฒนาเป็นรูปแบบการเสริมพลังของกลุ่มวิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงรายได้

1.5.2 เป็นการส่งเสริมบทบาททางสังคมของผู้สูงอายุให้เป็นผู้มีบทบาทการเปลี่ยนแปลงเป็นพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนชุมชนและร่วมพัฒนาสังคม รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งจะส่งผลให้เป็นผู้สูงอายุที่มีพลพลัง (Active ageing)

1.5.3 ใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการดำเนินงานให้สอดคล้องตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3

(พ.ศ. 2566 - 2580) ไปสู่การปฏิบัติอย่างบูรณาการแบบมีส่วนร่วม ด้วยเสริมสร้างพลังทางสังคมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของผู้สูงอายุและรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ

2. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยนำเสนอข้อมูลบริบทสภาพการณ์ปัญหา แนวทางการเสริมพลัง และการพัฒนา รูปแบบการเสริมพลังของกลุ่มวิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม กรณี กลุ่มหัตถกรรมจักสานหวาย ตำบลจั่ว อำเภอกิ่ง จังหวัดเชียงราย ตามลำดับดังนี้

2.1 สภาพการณ์ปัญหากลุ่มหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอกิ่ง จังหวัดเชียงราย

คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า ในพื้นที่ตำบลจั่ว อำเภอกิ่ง จังหวัดเชียงราย มีสมาชิกผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งประมาณ 20 คน ได้รวมกลุ่มกันสรรค์สร้างงานฝีมือหัตถกรรมจักสานจากหวาย ด้วยการนำภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมและทรัพยากรในท้องถิ่น เป็นฐานในการคิดในการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิตของชุมชนที่ยังคงสืบทอดความเป็นอัตลักษณ์พหุวัฒนธรรมร่วมระหว่างอีสานและล้านนา

กลุ่มจักสานหวายตั้งอยู่หมู่บ้านสักกลางใหม่ หมู่ที่ 21 ตำบลจั่ว โดยมีนายทองรัตน์ ไชยบุญเรือง อายุ 71 ปี เป็นประธานกลุ่ม มีสมาชิกจำนวน 20 คน ได้เริ่มดำเนินกิจกรรมกลุ่ม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 โดยนายทองรัตน์ ไชยบุญเรืองได้เข้าร่วมการฝึกอบรมการสานตะกร้าจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 20 เชียงราย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานที่ตำบลหนองแรด อำเภอกิ่ง จังหวัดเชียงราย แล้วได้นำองค์ความรู้มาถ่ายทอดฝึกให้สมาชิกกลุ่มผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้มีอาชีพและรายได้ ในช่วงระยะเริ่มต้นกระบวนการจักสานจากหวาย สมาชิกกลุ่มผลิตด้วยมือทุกขั้นตอนยังไม่มีอุปกรณ์เครื่องทุ่นแรง เนื่องจากไม่มีงบประมาณที่จะจัดซื้อเพราะมีราคาที่สูง ต่อมาได้มีหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ เทศบาลตำบลจั่ว และศูนย์การศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) อำเภอกิ่ง เข้ามาส่งเสริมสนับสนุนการดำเนิน กิจกรรมของกลุ่มเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ เช่น เครื่องปั๊มลมสำหรับยิงตะปู ซึ่งเป็นเครื่องทุ่นแรงและสามารถจักสานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น จุดเด่นตะกร้าหวายของกลุ่มมีความสวยงาม และคงทน เนื่องจากฝีมือและความชำนาญแล้ว ทางกลุ่มยังได้เลือกสรรหาหวายที่มีคุณภาพดี โดยสั่งซื้อเส้นหวายเทียมจากพ่อค้าคนกลางที่นำเข้ามาจากประเทศอินโดนีเซีย เพราะเป็นหวายที่มีคุณภาพ ผ่านการอบความร้อน ทำให้หวายไม่เป็นรา เส้นหวายมีความเหมาะสมที่จะจักสานเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ



ภาพ 1 นายทองรัตน์ ไชยบุญเรือง ประธานกลุ่มหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจัว

ที่มา: วชิรวิชัย วรชัยพงศ์, 2565.

แต่ลักษณะการรวมกลุ่มจักสานจากหวายของสมาชิกผู้สูงอายุตำบลจัว ยังคงประสบปัญหาในด้านการบริหารจัดการกลุ่ม ระบบโครงสร้าง ขาดการมีส่วนร่วม การตระหนักร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่ม ความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ร่วม และขาดการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกลุ่มจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประสบปัญหาทักษะการเป็นผู้ประกอบการ การสร้างอัตลักษณ์ การพัฒนาออกแบบสินค้าให้มีตลาด สีสัน บรรจุภัณฑ์ การตลาดและช่องทางขาย ซึ่งหากได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจะสามารถพัฒนาระดับผลิตภัณฑ์ของกลุ่มให้มีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสามารถขับเคลื่อนให้เกิดเศรษฐกิจฐานรากของชุมชนได้ในอนาคต

2.2 เพื่อกำหนดแนวทางการเสริมพลังกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจัว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

สำหรับการเสริมพลังกลุ่มหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจัว จะเป็นการนำแนวคิดการเสริมพลัง (Empowerment) มากำหนดเป็นแนวทาง ซึ่งการสร้างพลังอำนาจเป็นแนวคิดที่อธิบายกระบวนการทางสังคมของการแสดงการยอมรับ การส่งเสริม การพัฒนาและการสร้างเสริมความสามารถของบุคคล ในการตอบสนองความต้องการของตนเอง และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง และความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นในการดำรงชีวิต เพื่อให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่นในตนเอง และรู้สึกว่าตนเองมีอำนาจ สามารถควบคุมความเป็นอยู่หรือชีวิตของตนเองได้ พลังอำนาจ เป็นพลังผลักดันที่ก่อให้เกิดการแสวงหาการปฏิบัติ หรือการกระทำสิ่งที่ดีที่สุด ตามความสามารถและศักยภาพ ส่งผลให้บุคคลเกิดการพัฒนาด้านรู้สึกถึงความมีพลังในตนเอง สามารถจัดการและควบคุมตนเองได้ไม่ทอดทิ้ง และมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีถึงแม้จะมีปัญหาและอุปสรรค⁸ แนวคิดการเสริมพลังดังกล่าวนี้จะนำมาปรับใช้ร่วมกับ

⁸ Gibson, C.H., "The Process of Empowerment in Mothers of Chronically Ill Children," *Advanced Nursing*, 21(6): 1201-1210.

การปฏิบัติตาม “STRONG Model” ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ข้อมูลและสร้างขึ้น ประกอบด้วย

S คือ Support การเสริมพลังอำนาจด้วยการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ ทั้งในด้านบริหารจัดการกลุ่ม ด้านความรู้ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรมภูมิปัญญา ผู้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

T คือ Training and Development การเสริมพลังอำนาจด้วยความรู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและพัฒนาให้ทันต่อบริบทปัญหาปรากฏการณ์สังคมแบบการเรียนรู้ใหม่ๆ ที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะสนับสนุนการนำความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงวัยมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ ชุมชน และตัวผู้สูงวัยเอง เพื่อเสริมสร้างคุณค่าและต่อยอดบทบาทในสังคมของผู้สูงอายุ และรับมือกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยอย่างยั่งยืน⁹

R คือ Relationship การเสริมพลังอำนาจด้วยการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสมาชิกกลุ่มและสังคม ลักษณะความสัมพันธ์ที่ดีจะสร้างระบบการทำงานเป็นทีม ก่อเกิดความเป็นเอกภาพ มีความรับผิดชอบร่วมกัน (Responsibility) สร้างการยอมรับ (Recognition) และเคารพ (Respect) ในคุณค่า สิทธิและศักดิ์ศรีซึ่งกันและกัน

O คือ opportunity การเสริมพลังอำนาจโดยการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมกันคิด ร่วมวางแผนการดำเนินการ ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินติดตามผล เช่น รับฟังความคิดเห็น รับฟังข้อเสนอแนะร่วมกันในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม ชุมชนพร้อมที่จะยอมรับและร่วมมือกับผู้สูงอายุในการเป็นพลังขับเคลื่อนสังคม

N คือ Ngew network การเสริมพลังอำนาจด้วยภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคการศาสนา และภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลจั่ว การสร้างเครือข่ายทำให้เกิดการติดต่อ สนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และสร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาและการบริหารจัดการงานด้านผู้สูงอายุขององค์กรชุมชน ท้องถิ่นและผู้นำชุมชน และ

G คือ Goal การเสริมพลังของเป้าหมายสู่ความสำเร็จก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน (Gain Benefits) คือ การที่ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในชีวิต มีทักษะการดำรงชีวิต เรียนรู้พัฒนาตลอดชีวิต มีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคม และสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สังคมเพิ่มขึ้น

⁹ กรุงเทพธุรกิจ, “ทักษะแห่งอนาคตในโลกยุค 4.0 ที่วัยเรียน-วัยแรงงาน -ผู้สูงวัย ต้องมี?,” กรุงเทพธุรกิจ, 8 มิถุนายน 2565, ภายใต้ “การศึกษา,” <https://www.bangkokbiznews.com/social/1008680>, สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2566.

2.3 กระบวนการพัฒนารูปแบบการเสริมพลังกลุ่มวิสาหกิจในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอกะเทิง จังหวัดเชียงราย

สำหรับการพัฒนารูปแบบการเสริมพลังกลุ่มวิสาหกิจในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอกะเทิง จังหวัดเชียงราย จะเป็นการประยุกต์ใช้รูปแบบ “STRONG Model” ในมิติต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

เนื่องจากการเสริมพลังเป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ในการพัฒนาความสามารถหรือศักยภาพของบุคคล กลุ่ม องค์กร และชุมชน ให้ได้เรียนรู้ทำความเข้าใจปัญหา สามารถแก้ไขปัญหา และมีอิสระในการตัดสินใจผ่านการทำงานกับความคิด ความรู้สึก การค้นหาจุดแข็ง และการสร้างเครือข่าย¹⁰ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญในกระบวนการนี้คือการเสริมสร้างพลังชุมชนจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่ตำบลจั่ว (Ngew network) เพราะพลังชุมชนจะกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึก ความรู้สึกเป็นเจ้าของ สร้างแรงจูงใจ ความรับผิดชอบ การทำงานเป็นทีม และเกิดการถ่ายทอดเรียนรู้ร่วมกัน จนสามารถถึงศักยภาพของบุคคลและศักยภาพทุนทางสังคมที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาตนเองและชุมชน ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันผ่านกลไกการมีส่วนร่วม (Participation) ในระดับต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ร่วมกันคิดวิเคราะห์สาเหตุปัญหา ลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมวางแผนการดำเนินงานในการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ แบ่งงานกันรับผิดชอบ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมกันรับผลประโยชน์ของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลจั่ว คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 20 เชียงราย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) อำเภอกะเทิง สำนักงานเกษตรอำเภอกะเทิง จังหวัดเชียงราย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจั่ว วิสาหกิจชุมชนจักสานหวายหมอนป่ายาง หมู่ที่ 6 ตำบลหนองแรด อำเภอกะเทิง และวัดดอนมูล ตำบลจั่ว ซึ่งหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่กล่าวมานี้ช่วยกันขับเคลื่อนแนวคิดการเสริมพลังผ่านกิจกรรมโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ โรงเรียนผู้สูงอายุ ศูนย์เรียนรู้วิทยาลัยผู้สูงวัยเทศบาลตำบลจั่ว และกลุ่มผู้สูงอายุระดับตำบลจั่ว ได้เสริมสร้างพลังอำนาจการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ มีการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการ แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ประกอบด้วยประธานกลุ่ม รองประธาน เลขา เหรัญญิก ประชาสัมพันธ์ ปฏิคม และคณะกรรมการ โดยมีกิจกรรมการเรียนรู้การสอนที่มุ่งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น การให้ความรู้ด้านเศรษฐกิจ ด้านการส่งเสริมสุขภาพในวัยสูงอายุ (การตรวจสุขภาพก่อนเข้าเรียน) ให้ความรู้ด้านกฎหมายและสิทธิผู้สูงอายุ กิจกรรมการคัดแยกขยะก่อนเข้าห้องเรียน ฝึกอบรมทักษะการใช้เทคโนโลยี เช่น ฝึกอบรมการค้นคว้าข้อมูลผ่านเว็บไซต์กูเกิล การใช้แอปพลิเคชันไลน์ ส่งเสริมทักษะ

¹⁰ กาญจนา รอดแก้ว, “การพัฒนารูปแบบการเสริมพลังชุมชน การเฝ้าระวังทางสังคมและดูแลช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19,” *สังคมสงเคราะห์ศาสตร์* 29, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 189-220.

ความสัมพันธ์ที่ระหว่างสมาชิกกลุ่มด้วยการจัดกิจกรรมสนทนาการ กิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กิจกรรมแข่งขันกีฬา กิจกรรมไหว้พระสวดมนต์ กิจกรรมร่วมาตฐาน การออกกำลังกายผ่อนคลายอารมณ์ กิจกรรมฝึกทักษะอาชีพ งานประดิษฐ์ และการศึกษาดูงานนอกสถานที่ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้วิจัยได้เสริมสร้างพลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ ด้วยรูปแบบเศรษฐกิจแบบ BCG Model ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบองค์รวม ที่จะพัฒนา 3 เศรษฐกิจ ไปพร้อมกันได้แก่ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) ที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรชีวภาพเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยเน้นการพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์มูลค่าสูง เชื่อมโยงกับ เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ที่คำนึงถึงการนำวัสดุต่าง ๆ กลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด และทั้ง 2 เศรษฐกิจนี้อยู่ภายใต้เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนไปพร้อมกัน เกิดการกระจายรายได้ลงสู่ชุมชน ลดความเหลื่อมล้ำ ชุมชนเข้มแข็ง มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดนี้จากแนวคิดนี้ส่งเสริมให้กลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่วได้รับการพัฒนาระดับสู่การเป็นผู้ประกอบการทางธุรกิจ ด้วยกระบวนการอบรมเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

1. กิจกรรมส่งเสริมการสร้างอัตลักษณ์ หรือ Brand สินค้าและบริการ และกิจกรรมพัฒนาออกแบบสินค้า บรรจุภัณฑ์ ผู้วิจัยได้เชิญคุณรัตดา อินคำ ประธานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนจักสานหวายม่อนปายาง ตำบลจั่ว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย เป็นวิทยากรอบรมการสร้างตลาดของตะกร้าหวายแบบต่าง ๆ เช่น ลายดอกไม้ ลายผีเสื้อ ลายหัวใจ ลายสามเหลี่ยม และลายสี่เหลี่ยม ซึ่งการอบรมในครั้งนี้ได้สร้างลายที่เป็นอัตลักษณ์ของกลุ่มฯ เพื่อสร้างความจดจำและเป็นอัตลักษณ์ที่ชัดเจน คือ ลายเถาวัลย์ โดยนำมาจักสานให้เป็นลายของตะกร้าหวายซึ่งได้แรงบันดาลใจจากตลาดของตะกร้าหวายที่อยู่ในรอบชุมชนประจักษ์ตัญญู เป็นวัดประจำหมู่บ้านสักกลางพัฒนา หมู่ 21 ตำบลจั่ว นอกจากนี้สมาชิกกลุ่มฯ ได้ร่วมกันสร้างผลิตภัณฑ์ชิ้นใหม่ขึ้น ได้แก่ ที่ใส่ขวดแก้วน้ำเยติ



ภาพ 2 กิจกรรมฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการสร้างอัตลักษณ์ หรือ Brand สินค้าและบริการ และกิจกรรมพัฒนาออกแบบสินค้า บรรจุภัณฑ์

ที่มา: วชิรวิชัย วรชัยพงษ์, 2565



ภาพ 3 ลวดลายเครือเถาขุ่มประตูดับบุญยืน หมู่บ้านสักรกลางพัฒนา ตำบลจี้ว อำเภอเทิง
จังหวัดเชียงราย

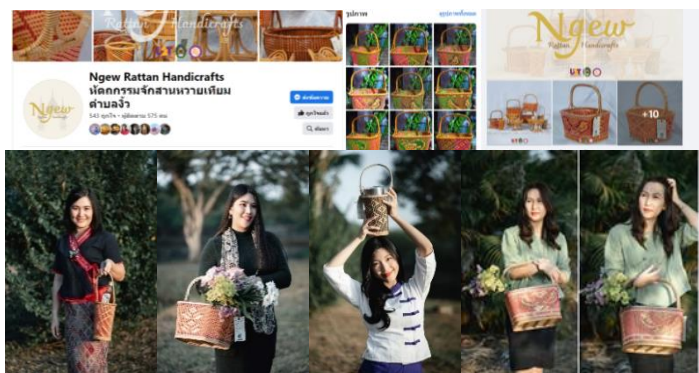
ที่มา: วชิรวิษณุ วรชิตนุพงษ์, 2565



ภาพ 4 ตะกร้าหวายลายเถาวัลย์ของกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจี้ว
อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

ที่มา: วชิรวิษณุ วรชิตนุพงษ์, 2565

2. กิจกรรมส่งเสริมการตลาดและหาช่องทางขายผลิตภัณฑ์และบริการ ผู้วิจัยได้เชิญ
คุณจิตติพรรณ ศรีพันธุ์ นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรปฏิบัติการ สำนักงานเกษตรอำเภอเทิง
จังหวัดเชียงราย มาร่วมเป็นวิทยากรจัดอบรมการส่งเสริมการตลาดของผลิตภัณฑ์ชุมชน เพื่อ
จัดทำกรขายสินค้าตลาดผ่านสื่อสังคมออนไลน์โดยการสร้างเว็บไซต์เพจทางแอปพลิเคชันเฟซบุ๊ก
ตั้งชื่อว่า “Ngew Rattan Handicrafts หัตถกรรมจักสานหวายเทียมตำบลจี้ว”



ภาพ 5 เว็บเพจทางแอปพลิเคชันเฟซบุ๊กของกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายกลุ่มผู้สูงอายุ ตำบลจั่ว อำเภอกิ่ง จังหวัดเชียงราย

ที่มา: วชิรวิชัย วรชัยพงษ์, 2565

อีกทั้งในกระบวนการนี้ผู้วิจัยร่วมกับ เทศบาลตำบลจั่ว และสำนักงานเกษตรอำเภอ กิ่ง จังหวัดเชียงราย ได้เสริมสร้างพลังอำนาจของการบริหารจัดการกลุ่มด้วยการส่งเสริม ผลักดันให้กลุ่มจักสานหวายของผู้สูงอายุยื่นขอจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนและเครือข่าย วิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ด้วยการจัดประชุม สมาชิกกลุ่ม ๆ เพื่อชี้แจงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของวิสาหกิจชุมชนที่ประสงค์ขอจดทะเบียน ต้องมีคุณสมบัติ เช่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน เป็นกิจการที่ดำเนินการหรือประสงค์จะดำเนินการ ร่วมกันในชุมชน โดยคณะบุคคลที่เป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคล และประกอบด้วยสมาชิก ที่อยู่ร่วมกันในชุมชนไม่น้อยกว่า 7 คน โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เป็น กิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้เพื่อการพึ่งพาตนเองและเพื่อประโยชน์สุขของคนใน ชุมชน และเป็นกิจการที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งในกิจกรรมครั้งนี้ได้ให้สมาชิกเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มและร่วมกันกำหนด ข้อบังคับในการบริหารจัดการเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ดังนี้

- | | |
|------------------------------|-----------|
| 1. นายทองรัตน์ ไชยบุญเรือง | ประธาน |
| 2. นางจินดา อ่วมบุตร | รองประธาน |
| 3. นางสาวศรีไพร จุ่มจันทร์ | เลขานุการ |
| 4. นางเดือนทิพย์ ตันบุญเรือง | เหรัญญิก |
| 5. นางยอดหล้า ปินใจ | กรรมการ |
| 6. นางหวาน ปารินทร์ | กรรมการ |
| 7. นางวรรณ จันท์แก้ว | กรรมการ |

กำหนดข้อตกลงของกลุ่มและให้สมาชิกในกลุ่มลงประชามติ ดังนี้

1. รวมหุ้น หุ้นละ 10 บาท ไม่ 10 หุ้น
2. ประชุมเดือนละ 1 ครั้ง
3. สมาชิกต้องเข้าร่วมประชุมขาดได้ไม่เกิน 3 ครั้ง
4. คณะกรรมการมีวาระไม่เกิน 2 ปี
5. ออมเงินปีละ 100 บาท
6. การเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม ต้องมีมติในที่

ประชุม

7. เงินปันผลจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ เงินหุ้น และส่วนที่สองคือ เงินออม
8. จ่ายเงินปันผลปีละ 1 ครั้งเริ่มเดือนมกราคมของทุกปี
9. เงินออมจะคืนให้สมาชิก แต่ดอกเบี้ยให้เป็นเงินทุนสะสมของกลุ่ม
10. เงินทุนสามารถให้สมาชิกกู้ยืมได้ดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาทต่อเดือน

จากนั้นจึงได้ดำเนินการยื่นคำขอรับจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชน ณ สำนักงานเกษตรอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2565 ชื่อกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มหัตถกรรมจักสานตำบลงิ้ว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งการเข้าร่วมกระบวนการเสริมพลังด้วยการบริหารจัดการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในครั้งนี้ ได้มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ทั้งสมาชิก กรรมการบริหารในชุมชน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ามาร่วมเรียนรู้ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ โดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนากลุ่มร่วมกันอย่างเป็นมติเอกฉันท์ และมีการยอมรับในความแตกต่างหลากหลายทางความคิด ทักษะคติ ซึ่งเป็นกระบวนการเสริมสร้างทัศนคติว่าการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายนั้นเป็นสิ่งดี มิใช่อุปสรรคและควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นวัฏจักรของการเสริมพลังที่ไม่หยุดนิ่ง¹¹ ที่จะร่วมกันขับเคลื่อนพันธกิจเพื่อวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือสังคมของกลุ่มผู้สูงอายุ มีความรับผิดชอบ มุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อีกทั้งสามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ โดยดำเนินกิจการในรูปแบบธุรกิจที่ไม่แสวงหากำไรสูงสุด ซึ่งเป็นคุณลักษณะของวิสาหกิจเพื่อสังคม¹² ที่มีเป้าหมายเพื่อสังคม ช่วยแก้ไขปัญหา สร้างความยั่งยืนทางการเงิน และอาศัยการมีส่วนร่วมจากชุมชน¹³ กล่าวคือ 1) มีเป้าหมายสู่ความสำเร็จอันก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน โดยมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้สูงอายุในพื้นที่ตำบลงิ้วที่ดีขึ้น สามารถมีศักยภาพในการ

¹¹ ภมรรัตน์ สุธรรม, “การเสริมสร้างพลังทุนของชุมชนสู่ความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ : กรณีศึกษากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน,” https://e-journal.sru.ac.th/index.php/jhsc/article/view/78/pdf_54., สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2566.

¹² ศักดิ์ดา ศิริภัทรโสภณ, “การศึกษากรอบแนวคิดเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย,” *สมาคมนักวิจัย* 20, ฌ.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558), 30-45.

¹³ พิมพ์กา พูลสวัสดิ์ และสุวิทย์ ศรีโหม, “วิสาหกิจเพื่อสังคมกับการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน: บทเรียนจากต่างประเทศและแนวทางการพัฒนาในประเทศไทย,” *บริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร* 13, ฌ.3 (กันยายน - ธันวาคม 2561), 15-32.

พัฒนาความรู้และทักษะของตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ทั้งร่างกายและจิตใจ 2) ช่วยแก้ปัญหาสังคมสูงวัยเชิงรุก ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ร่วมกันตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ โดยมองว่าผู้สูงอายุเป็นพลังไม่ได้เป็นภาระ รวมทั้งช่วยส่งเสริมให้สังคมเรียนรู้และร่วมกันรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชนตำบลจั่ว 3) สร้างความยั่งยืนทางการเงิน เพื่อลดความแตกต่างทางด้านรายได้ รายจ่าย มุ่งส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชนกลุ่มหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจั่ว มีอาชีพสร้างรายได้ มีความรู้ด้านการเงินและการวางแผนการเงินและการออม เพื่อให้บริหารจัดการเงินทุนของตนเองและของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจั่วสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มของระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความยั่งยืน เข้มแข็ง และพึ่งพาตนเองได้ พร้อมทั้งจะพัฒนาสำหรับการยกระดับเป็นผู้ประกอบการเชิงธุรกิจในอนาคตได้ และ 4) การมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ในทุกมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ดี เกิดการยอมรับและร่วมมือการเป็นพลังขับเคลื่อนกิจกรรมของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจั่ว ก่อให้เกิดการบูรณาการแผนและนโยบายในทุกกระดับ นำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ อย่างบูรณาการ ควบคู่ไปกับกระบวนการเสริมพลังซึ่งเป็นแนวคิดที่จะกระตุ้นเสริมสร้างให้สมาชิกวิสาหกิจชุมชนกลุ่มหัตถกรรมจักสานของผู้สูงอายุตำบลจั่ว เกิดทักษะภาวะผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เกิดทักษะการตัดสินใจ การประสานงาน การเจรจาเชิงอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม สร้างความน่าเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจ อีกทั้งสามารถติดต่อสื่อสารชักจูงให้เกิดความร่วมมือรวมกลุ่มเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จนเกิดกระบวนการคิดสร้างสรรค์และการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการกำหนดกลยุทธ์เป้าหมายการพัฒนาที่ตรงตามทักษะศักยภาพและความต้องการที่แท้จริง จนสามารถปลูกกระแสสังคมให้เล็งเห็นความสำคัญของการเสริมพลังของกลุ่มผู้สูงอายุในการเป็นพลังพัฒนาชุมชน สังคมและประเทศชาติให้เกิดความยั่งยืนสืบไป

3. การอภิปรายผล

กระบวนการเสริมพลังกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อยกระดับสู่การเป็นผู้ประกอบการของกลุ่มผู้สูงอายุแบบมีส่วนร่วม:กรณีศึกษากลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายในพื้นที่ตำบลจั่ว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย นั้น ผู้วิจัยนำแนวคิดการเสริมพลัง (Empowerment) มาประยุกต์เป็นแนวทางร่วมกับรูปแบบที่ผู้วิจัยยกสร้างขึ้นโดยใช้ชื่อว่า “STRONG Model ประกอบด้วย S คือ Support การสนับสนุน T คือ Training and Development การฝึกอบรมและพัฒนา R คือ Relationship ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มและสังคม O คือ opportunity การได้รับโอกาส N คือ Ngew network ภาควิชาเครือข่าย ทุกภาคส่วนในพื้นที่ตำบลจั่ว และ G คือ Goal เป้าหมายสู่ความสำเร็จก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน (Gain Benefits) เพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอเทิง

จังหวัดเชียงราย และนำพลังอำนาจที่มีอยู่ในตนเองไปขยายผลใช้แก้ไขและเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่ม¹⁴ ได้แก่ ปัญหาในด้านการบริหารจัดการกลุ่มระบบโครงสร้าง ขาดการมีส่วนร่วม การตระหนักร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่ม ความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ร่วม ขาดการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกลุ่มจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาทักษะการเป็นผู้ประกอบการเชิงธุรกิจ การสร้างอัตลักษณ์ การพัฒนาออกแบบสินค้าให้มีตลาด สีสัน บรรจุภัณฑ์ การตลาดและช่องทางขาย ปัญหาดังกล่าวนี้อาจทำให้สมาชิกกลุ่มหวั่นเกรงการจกสหายของผู้สูงอายุในพื้นที่ตำบลจั่ว ได้เรียนรู้ปัญหา เพราะหัวใจสำคัญของการเสริมพลังเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง ก็คือการให้โอกาสได้เรียนรู้ในปัญหาของตนเอง แม้บางครั้งอาจต้องเผชิญกับอุปสรรคที่ไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนาได้ แต่อย่างน้อยกระบวนการเรียนรู้จะเป็นจุดเริ่มต้นในการรับรู้ว่ามีพลังอำนาจและสามารถใช้พลังดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้¹⁵ นอกจากการให้โอกาสได้เรียนรู้ปัญหา คิดอย่างมีเหตุผล และสามารถจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว อีกแนวทางหนึ่งของการเสริมพลังในตนให้กับสมาชิกกลุ่มฯ คือ การช่วยกระตุ้นให้ได้ทำกิจกรรมที่ส่งเสริมการร่วมคิดเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาที่สนใจและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนงานและลงมือปฏิบัติร่วมกับชุมชนได้¹⁶ จึงเป็นเสมือนกระบวนการหรือกิจกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วมจากคนในชุมชนที่ส่วนใหญ่มักถูกมองว่าไร้อำนาจให้ลุกขึ้นมาใช้อำนาจที่มีอยู่ในตัวบุคคลและชุมชนสำหรับการจัดการและควบคุมอนาคตของชุมชน เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงตามที่ชุมชนปรารถนา¹⁷ จึงได้ขับเคลื่อนกระบวนการเสริมพลังเชิงบูรณาการร่วมกันของภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนในพื้นที่ตำบลจั่ว (Ngew network) ได้แก่ เทศบาลตำบลจั่ว คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 20 เชียงราย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ศูนย์การศึกษาครอบครัวและ การศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) อำเภอเทิง สำนักงานเกษตรอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจั่ว วิสาหกิจชุมชนจักสานหวายหมอนปายาง หมู่ที่ 6 ตำบลหนองแรด อำเภอเทิง และวัดดอนมูล ตำบลจั่ว ในลักษณะของการดำเนินกิจกรรมโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การเสริมพลังอำนาจด้านความรู้ ได้แก่ กิจกรรมของโรงเรียนผู้สูงอายุ ศูนย์เรียนรู้วิทยาลัยผู้สูงวัยเทศบาลตำบลจั่ว กิจกรรมกลุ่มผู้สูงอายุระดับตำบลจั่ว การเสริมพลังด้านเศรษฐกิจแบบ BCG Model ด้วยการอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการส่งเสริม

¹⁴ วิธนา เทียงธรรม, *การพัฒนาศักยภาพชุมชน: แนวคิด และการประยุกต์ใช้*, (กรุงเทพฯ: แดเน็กซ์อินเตอร์คอร์ปอเรชั่น, 2558).

¹⁵ พินทุสร โพธิ์อุไร, “แนวคิดว่าด้วยการเสริมพลังชุมชนเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ,” *พัฒนาสังคม* 21, ๑.2 (ตุลาคม 2562): 65-77.

¹⁶ ชรัญรักษ์ ปัญญาลวงษา และคณะ, “การเสริมสร้างพลังอำนาจในตนของผู้สูงอายุโดยการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชน อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง,” *การพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต* 10, ๑.2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2565): 223 – 238.

¹⁷ Wallerstein N., “Empowerment and Health: The Theory and Practice of Community Change,” *Community development* 28 (1993): 218-227.

การสร้างอัตลักษณ์ หรือ Brand สินค้าและบริการ การพัฒนาออกแบบสินค้า บรรจุภัณฑ์ ส่งเสริมการตลาดและหาช่องทางขายผลิตภัณฑ์และบริการ และการเสริมพลังของการบริหารจัดการกลุ่มด้วยการส่งเสริมผลักดันให้กลุ่มจักสานหวายของผู้สูงอายุยื่นขอจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 การเสริมพลังอำนาจด้วยความรู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและพัฒนาด้านเศรษฐกิจนี้จะส่งผลสมาชิกกลุ่มฯ ได้เรียนรู้ทักษะใหม่ๆ โดยเฉพาะทักษะผู้ประกอบการทางธุรกิจ นับว่าเป็นกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ที่ก่อให้เกิดอาชีพและรายได้ แต่สิ่งที่ผู้สูงอายุต้องการให้ช่วยเหลือ คือ การขาดคำแนะนำในการยกระดับคุณภาพสินค้าเพื่อให้สามารถรองรับกับความต้องการของตลาดในปัจจุบัน ซึ่งผู้สูงอายุยังขาดความรู้และทักษะด้านการตลาด การเพิ่มมูลค่าสินค้า และการนำเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ โดยหากภาคส่วนต่าง ๆ ในชุมชนเข้ามาระดมความคิดเพื่อวางแผนจัดการกับปัญหาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง จะส่งผลให้สมาชิกกลุ่มฯ เกิดความรู้สึกว่าตนเป็นสมาชิกในชุมชนที่มีบทบาทหน้าที่ เชื่อมั่นในตนเอง เห็นคุณค่าในตนเอง เกิดมุมมองการใช้ชีวิตเชิงบวก ซึ่งจะทำให้เกิดแรงผลักดันจนสามารถตั้งศักยภาพที่มีอยู่ออกมาใช้ประโยชน์ซึ่งนั่นแสดงให้เห็นถึงการเสริมพลังในระดับบุคคล และจะเกิดการขยายผลสู่การเสริมพลังในระดับชุมชนซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของสมาชิกที่มีความรู้สึกเป็นกลุ่มเดียวกัน มีวิถีชีวิตเดียวกัน มีความร่วมมือร่วมใจ สร้างประโยชน์ และควบคุมสมาชิกในชุมชน ที่จะจัดการให้เกิดความเสมอภาค การกระจายทรัพยากร แล้วส่งผลดีต่อชุมชน¹⁸ ซึ่งรูปแบบเสริมพลังอำนาจหรือ “STRONG Model” ที่นี้เป็นเพียงแบบจำลองเท่านั้นและเป็นส่วนหนึ่งของทางเลือกที่ผู้วิจัยต้องการนำเสนอเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการเสริมพลังกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายเพื่อยกระดับสู่การเป็นผู้ประกอบการแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดชัยภูมิ ดังนั้นในการนำรูปแบบ (Model) ดังกล่าวไปปรับประยุกต์ใช้กับชุมชนหรือการเสริมพลังอื่นๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำเป็นแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) และแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนรวมทั้งต้องพิจารณาเงื่อนไของค์ประกอบ หรือศักยภาพด้านต่างๆ ของพื้นที่นั้นๆ ด้วย เพราะสภาพบริบทของพื้นที่แต่ละพื้นที่ย่อมมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวและมีความแตกต่างกันออกไป¹⁹ อีกทั้งการเสริมพลังอำนาจต้องพึ่งพาภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติเชิงบูรณาการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพในการพัฒนาการบริหารจัดการงานด้านผู้สูงอายุให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง

¹⁸ มิ่งขวัญ คงเจริญ, การพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองดีในวิถีประชาธิปไตย, (รายงานการวิจัย), สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, 1-2.

¹⁹ อรรถรา ธรรมาธิกุล, การพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างพลังอำนาจผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาชุมชน, (รายงานการวิจัย), มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2558, 339.

3.1 ข้อเสนอแนะ

3.1.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1) ผลการวิจัยได้ข้อมูลสภาพการณ์ปัญหา แนวทางการเสริมพลัง และรูปแบบการเสริมพลังของกลุ่มวิสาหกิจผู้สูงอายุในการพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอนาทอง จังหวัดเชียงใหม่ แล้ว ควรมีการนำไปประยุกต์ใช้กับกลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่ในลักษณะเดียวกันกับกลุ่มตัวอย่าง หรือกลุ่มอื่น ๆ เพื่อดำเนินการเสริมพลังผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง

2) ผลการวิจัยที่ได้รูปแบบ “STRONG Model” หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตำบลจั่ว อำเภอนาทอง จังหวัดเชียงใหม่ ควรนำไปจัดทำเป็นแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) และแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ในการเสริมพลังของกลุ่มหัตถกรรมจักสานจากหวายกลุ่มผู้สูงอายุตำบลจั่ว อำเภอนาทอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อสร้างโอกาสให้มีความเสมอภาค มีบทบาททางสังคมที่จะเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ขับเคลื่อนชุมชนและร่วมพัฒนาสังคมในพื้นที่

3) ควรใช้ผลจากการวิจัยเป็นฐานข้อมูลสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานให้สอดคล้องตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) ไปสู่การปฏิบัติอย่างบูรณาการแบบมีส่วนร่วม

3.1.2 ข้อเสนอแนะการทำวิจัยในครั้งต่อไป

ควรศึกษาแบบปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ของการเสริมพลังและมีการเทียบเคียง (Benchmarking) ในมิติด้านต่างๆ ให้รอบด้าน เช่น ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อนำมาปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่อื่น ๆ

บรรณานุกรม

- กรมอนามัย. “โครงการเฝ้าระวังและพัฒนาสารสนเทศสุขภาพผู้สูงอายุ ปี 2566.”
<http://doc.anamai.moph.go.th/index.php?r=str-project/view&id=6238>.
สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2566.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “แผนปฏิบัติการ
ด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ.2566-2580).”
<https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/843>. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2566.
- กาญจนา รอดแก้ว. “การพัฒนารูปแบบการเสริมพลังชุมชน การเฝ้าระวังทางสังคมและดูแล
ช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19.”
สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 29, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 189-220.
- ชรัญรักษ์ ปัญญามูลงษา และคณะ. “การเสริมพลังในตนของผู้สูงอายุโดยการมีส่วนร่วมของ
เด็กและเยาวชน อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง.” การพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต 10,
ฉ.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2565): 223-238.
- “ทักษะแห่งอนาคตในโลกยุค 4.0 ที่วัยเรียน-วัยแรงงาน -ผู้สูงวัย ต้องมี?,” กรุงเทพธุรกิจ, 8
มิถุนายน 2565, ภายใต้ “การศึกษา.”
<https://www.bangkokbiznews.com/social/1008680>. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2566.
- เบญจมาศ พุทธิมา, อนงรัตน์ รินแสงปิ่น, สมชาย เมืองมูล, ชนันกาญจน์ สุวรรณเรือง,
และวิศาสตร์ ทนกิจ. “การเสริมพลังเพื่อส่งเสริมพหุพลังสู่สังคมผู้สูงอายุตำบลน้ำใจ
อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง.” สาธารณสุขศาสตร์ 15, ฉ.3 (กรกฎาคม - กันยายน
2565): 49-58.
- ปิยะดา มณีนิล. “ปัญหาและความต้องการเพื่อการพัฒนากลุ่มอาชีพผู้สูงอายุ (ผ้ามัดย้อม)
ตำบลท่าสาป จังหวัดยะลา.” วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย 12, ฉ.4 (ตุลาคม - ธันวาคม
2565): 9-16.
- พินทุสร โพธิ์ไร่. “แนวคิดว่าด้วยการเสริมพลังชุมชนเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ.” พัฒนาสังคม 21,
ฉ.2 (ตุลาคม 2562): 65-77.
- พิมพ์ิกา พูลสวัสดิ์ และสุวิทย์ ศรีโหม. “วิสาหกิจเพื่อสังคมกับการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน:
บทเรียนจากต่างประเทศและแนวทางการพัฒนาในประเทศไทย.” บริหารธุรกิจ
เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร 13, ฉ.3 (กันยายน - ธันวาคม 2561), 15-32.
- ภมรรัตน์ สุธรรม. การเสริมสร้างพลังทุนของชุมชนสู่ความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้: กรณีศึกษา
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน.” [https://e-journal.sru.ac.th/
index.php/jhsc/article/view/78/pdf_54](https://e-journal.sru.ac.th/index.php/jhsc/article/view/78/pdf_54). สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2566.

- มิ่งขวัญ คงเจริญ. การพัฒนารูปแบบการเสริมพลังชุมชน เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองดีในวิถีประชาธิปไตย. (รายงานการวิจัย). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2555, 6.
- วีณา เทียงธรรม. การพัฒนาศักยภาพชุมชน: แนวคิด และการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: แดเน็กซ์ อินเทอร์เน็ตปอเรชั่น, 2558.
- ศักดิ์ดา ศิริภัทรโสภณ. “การศึกษากรอบแนวคิดเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย.” *สมาคมนักวิจัย* 20, ปีที่ 20, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558), 30-45.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561.
- อรรครา ธรรมาธิกุล. การพัฒนารูปแบบการเสริมพลังผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาชุมชน. (รายงานการวิจัย). มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2558, 339.
- อภิญา เวชชัย. การเสริมพลังอำนาจในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- Gibson, C.H. “The Process of Empowerment in Mothers of Chronically Ill Children.” *Advanced Nursing*, 21(6), 1201-1210.
- Wallerstein N. “Empowerment and Health: The Theory and Practice of Community Change.” *Community development* 28, (1993): 218-227.

ปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
เพื่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและ
สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562; กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่
Problems of using and interpreting the characteristics of land
and buildings for taxation regarding to Land and Building Tax
B.E. 2562; Case study of Municipality in Chiang Mai.

ชุตีพงศ์ สมทรัพย์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ, อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50000

Chutipong Somsap

Faculty of Law, Payap University, Muang Chiang Mai, Chiang Mai, 50000

Email: chusomsap@gmail.com

Received: May 8, 2023

Revised: June 27, 2023

Accepted: June 29, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่าบทบัญญัติในกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงมีถ้อยคำไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมข้อเท็จจริงและไม่มีมาตรฐานการวัดพื้นที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลยพินิจตีความ เกิดข้อโต้แย้งกับผู้เสียภาษี และเกิดช่องทางแสวงหาประโยชน์ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ตีความเคร่งครัดตามตัวอักษรโดยใช้ความเข้าใจทั่วไป และส่วนใหญ่เห็นว่าหลักการตีความกฎหมายภาษีอากรมีความจำเป็นต่อการจัดเก็บภาษี งานวิจัยนี้เสนอแนะให้ปรับปรุงบทบัญญัติในกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้มีความชัดเจน สามารถเข้าใจและปฏิบัติได้ง่าย จำกัดการใช้ดุลย

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ (Assistant Professor, Faculty of Law, Payap University), บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562; กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่” ได้รับอนุมัติการวิจัยจากมหาวิทยาลัยพายัพ ปีการศึกษา 2563.

พินิจของเจ้าหน้าที่ เพื่อลดช่องทางแสวงหาประโยชน์ อันจะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562, การใช้และการตีความ, ลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, การจัดเก็บภาษี, เทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่

Abstract

The objective of this research is to investigate the problems associated with the usage and interpretation of land and building characteristics for the purpose of property tax assessment under the Land and Building Tax Act B.E. 2562. A qualitative research methodology, using document analysis, in-depth interviews, and focus group discussions. The findings revealed that the regulations and ministerial announcements lack clear wording, do not cover all relevant facts, and lack standardized measurement criteria. This leads to discretionary interpretation by officials, resulting in disputes with taxpayers and opportunities for seeking personal benefits. Most officials interpret the law strictly based on their general understanding, and they generally agree that a clear interpretation of tax laws is necessary for effective tax collection. This research proposes recommendations for improving the regulations in the ministerial decrees and ministerial announcements, specifically those related to the characteristics of land and buildings, to provide clarity and ease of understanding and implementation. Limiting the discretion of officials would help reduce opportunities for seeking personal benefits, ensuring the accuracy and efficiency of enforcing the Land and Building Tax Act B.E. 2562.

Keywords: Land and Building Tax Act B.E. 2562, interpretation and assessment, characteristics of land and buildings, tax collection, municipalities in Chiang Mai province.

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2562 และบังคับจัดเก็บตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างเป็น 4 ประเภท คือประเภทเกษตรกรรม ประเภทที่อยู่อาศัย ประเภทการใช้ประโยชน์อย่างอื่น และประเภทที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งร้างว่างเปล่าหรือไม่ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ โดยมีกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้เป็นกลไกในการดำเนินการ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คือการที่ยังไม่มีบรรทัดฐานในทางปฏิบัติเพื่อการจัดเก็บภาษีที่ชัดเจน ดังงานวิจัยของพิทักษ์พงษ์ ชัยศข² ศึกษาเรื่องปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในจังหวัดตรัง พบว่าบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะของทรัพย์สินที่ไม่ต้องเสียภาษีมีความไม่ชัดเจน งานศึกษาของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาเรื่องปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562³ พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายขาดความชัดเจน เป็นต้น สำหรับปัญหาสำคัญของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี คือการใช้และการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะการพิจารณาลักษณะของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีหรือได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีตามพระราชกฤษฎีกาหรือกระทรวงหรือประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังงานวิจัยของปณณวิญญ์ สกฤตเบญจโยธิน⁴ ศึกษาเรื่องปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กรณีใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย พบว่าการคำนวณพื้นที่ใช้สอยจริงในการใช้ประโยชน์หลายประเภทมีความไม่ชัดเจน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัตินี้

¹ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

² พิทักษ์พงษ์ ชัยศข, “การศึกษาปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในจังหวัดตรัง,” *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 7, ฉ.3 (2564).

³ คณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563),

https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_law/ewt_dl_link.php?nid=345&filename=129, สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2565.

⁴ ปณณวิญญ์ สกฤตเบญจโยธิน, “ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกรณีใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย,” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).

การจัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บและถือเป็นรายได้ของท้องถิ่น (Locally Levied Tax) เช่น ภาษีป้าย (2) รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรบางส่วนให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (3) รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรทั้งหมดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษียานยนต์และล้อเลื่อน สำหรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเองและถือเป็นรายได้ของท้องถิ่น มีหลักการจัดเก็บดังนี้ (1) จัดเก็บจากมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยนำราคาประเมินทุนทรัพย์ของกรมธนารักษ์มาเป็นฐานในการคำนวณภาษีที่ต้องชำระตามอัตราที่กฎหมายกำหนด (2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐ (3) ฐานภาษี ได้แก่มูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (4) อัตราภาษี ได้แก่ อัตราที่กำหนดตามการใช้ประโยชน์ คือการประกอบเกษตรกรรม จัดเก็บไม่เกินร้อยละ 0.15 การใช้เป็นที่อยู่อาศัย จัดเก็บไม่เกินร้อยละ 0.3 และการใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือการทิ้งไว้ว่างเปล่าโดยไม่ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ จัดเก็บไม่เกินร้อยละ 1.2 และ (5) กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษี มีความรับผิดชอบทางแพ่ง คือเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม และมีความรับผิดชอบอาญา คือ โทษจำและโทษปรับ

แนวคิดในการใช้กฎหมายภาษีอากร โดยหลักทั่วไปหมายถึงการใช้กฎหมายโดยอำนาจศาลเพื่อการวินิจฉัยคดี ซึ่งมีลำดับการใช้ ดังนี้ (1) การตรวจสอบข้อเท็จจริง (2) การนำข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วไปค้นหาคำกฎหมาย (3) การวินิจฉัยโดยนำข้อเท็จจริงปรับเข้ากับหลักกฎหมาย (4) การแสดงผลทางกฎหมายจากการวินิจฉัย ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้กฎหมายต้องตีความกฎหมายไปพร้อมกันด้วย⁵ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการนำกฎหมายไปใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แม้ผู้ใช้กฎหมายจะไม่ใช้ศาลตามหลักทั่วไปในทางคดี แต่ก็เป็นการใช้กฎหมายในทางบริหาร ซึ่งอาศัยหลักการทำนองเดียวกัน ดังนั้น การใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง เพื่อดำเนินการจัดเก็บภาษี จึงมีลักษณะการใช้กฎหมายทางบริหารด้วย

หลักการตีความกฎหมายภาษีอากร ในกรณีที่ยกปัญหาที่มีความไม่ชัดเจน ได้แก่ (1) ตีความบทบัญญัติตามตัวอักษรโดยเคร่งครัด (2) คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคู่กับการตีความตามตัวอักษร (3) คำนึงถึงความเป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร (4) ไม่คำนึงถึงหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนาตามหลักกฎหมายเอกชนเสมอไป (5) คำที่กฎหมายภาษีอากรไม่ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ ต้องตีความตามความเข้าใจทั่วไปหรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้

⁵ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), 143-45.

และ (6) ตีความตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การตีความบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวง เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงต้องอาศัยหลักการตีความกฎหมายภาษีอากรเป็นแนวทางสำคัญ

ด้วยสภาพและความสำคัญของปัญหาการใช้และการตีความบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงประสงค์ศึกษาปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นั้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการลดอุปสรรคและเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และหลักการ รูปแบบและโครงสร้าง วิธีการและขั้นตอน ตลอดจนลักษณะและสาระสำคัญของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่)

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่)

1.3 ทฤษฎี และสมมุติฐานการวิจัย

1.3.1 ทฤษฎี และหลักการจัดเก็บภาษีอากร

หลักการพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีตามโครงสร้างทางทฤษฎีอาจแบ่งได้เป็น 6 ส่วน คือส่วนที่ว่าด้วยผู้เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี วิธีการเสียภาษี วิธียุติปัญหาภาษี และการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายภาษีอากร สำหรับการจัดเก็บภาษีอากรในประเทศไทย นอกจากจะเป็นไปตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวแล้ว ยังอาจจำแนกการจัดเก็บได้เป็น 4 ประเภท คือ ภาษีสรรพากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร และภาษีท้องถิ่น โดยดำเนินการจัดเก็บแตกต่างกันไปตามนโยบาย วัตถุประสงค์ หลักการและวิธีการของภาษีแต่ละประเภท⁶

⁶ ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพฯ: กรุณสยามพับลิชชิ่ง, 2561), 1-62.

1.3.2 แนวคิด และหลักการใช้และการตีความกฎหมายภาษีอากร

1) หลักการใช้กฎหมายภาษีอากรโดยแนวคิดทั่วไป หมายถึงการใช้กฎหมายโดยอำนาจศาล ซึ่งมีลำดับการใช้ คือ (1) การตรวจสอบข้อเท็จจริง (2) การนำข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วไปค้นหบทกฎหมาย (3) การวินิจฉัยโดยนำข้อเท็จจริงปรับเข้ากับบทหรือหลักกฎหมาย (4) การแสดงผลทางกฎหมายจากการวินิจฉัย อนึ่ง ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้กฎหมายต้องตีความกฎหมายไปพร้อมกันด้วย⁷ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชัดเจน

2) หลักการตีความกฎหมายภาษีอากรในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ (1) การตีความโดยเคร่งครัด (2) การคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคู่กับการตีความตามตัวอักษร (3) การคำนึงถึงความเป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร (4) การไม่คำนึงถึงหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนาตามหลักกฎหมายเอกชนเสมอไป (5) คำที่กฎหมายภาษีอากรไม่ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ ต้องตีความตามความเข้าใจทั่วไป หรือตามที่กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ (6) การตีความตามหลักเกณฑ์ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ⁸

1.3.3 หลักการจัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่น

หลักการจัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่น อาจแบ่งการจัดเก็บได้ดังนี้ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองและถือเป็นรายได้ของท้องถิ่น (Locally Levied Tax) เช่น ภาษีป้าย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อากรการฆ่าสัตว์ เป็นต้น (2) รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรบางส่วนให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น (3) รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรทั้งหมดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น⁹

1.3.4 หลักการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

หลักการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้แก่ (1) จัดเก็บจากมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยนำราคาประเมินทุนทรัพย์ของกรมธนารักษ์มาเป็นฐานในการคำนวณภาษีที่ต้องชำระตามอัตราที่กฎหมายกำหนด (2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐ (3) ฐานภาษี ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (4) อัตราภาษี ได้แก่ อัตราที่กำหนดตามการใช้ประโยชน์ คือ ไม่เกินร้อยละ 0.15 สำหรับการประกอบเกษตรกรรม ไม่เกินร้อยละ 0.3 สำหรับการใช้เป็นที่อยู่อาศัย และไม่เกินร้อยละ 1.2 สำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือการทิ้งไว้ว่างเปล่าโดยไม่ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ อนึ่ง พระราชบัญญัติภาษี

⁷ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, 143-45.

⁸ ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร, 30-61.

⁹ ปณณวิชญ์ สกุลเบญจโยธิน, ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกรณีใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย, 13-14.

ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง ได้แก่ เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม ส่วนโทษทางอาญา ได้แก่ จำและปรับ¹⁰

1.3.5 สมมุติฐานการวิจัย

งานวิจัยนี้มีสมมุติฐานว่าพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดเก็บภาษี

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ด้านบทกฎหมาย (1) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (2) พระราชกฤษฎีกาลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563 (3) กฎกระทรวงกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 (4) ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม (5) ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม (6) ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย (7) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (8) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาทรัพย์สินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ รวมทั้งผลการศึกษาหรือข้อเสนอในงานวิจัยบทความ เอกสารการประชุมหรือสัมมนาทางวิชาการ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐและเอกชน และ Website ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา

1.4.2 ด้านบุคคล ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Persons) คือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ บุคคลในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน) ในเขตเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ (ในฐานะตัวแทนผู้เสียภาษี) และนักวิชาการด้านกฎหมายภาษีอากรในสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ (อาจารย์ของคณะหรือสาขาวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัย)

1.4.3 ด้านพื้นที่ เทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่

1.4.4 ด้านระยะเวลา ระยะเวลาศึกษารวม 20 เดือน (1 พฤษภาคม 2564 ถึง 30 ธันวาคม 2565)

¹⁰ สุภชัย ขวณานนท์, “พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ศึกษานิเทศศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2563), 87-106.

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

1.5.1 วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดำเนินการศึกษา โดย (1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) (2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth-Interview) และ (3) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

1.5.2 แหล่งข้อมูล

1.5.2.1 แหล่งข้อมูลเอกสาร แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ คือ (1) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (2) พระราชกฤษฎีกาการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563 (3) กฎกระทรวงกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 (4) ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม (5) ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม (6) ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย (7) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (8) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาทรัพย์สินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ คือ (1) ตำรา (2) งานวิจัย (3) บทความ (4) เอกสารการประชุมหรือสัมมนา เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐและเอกชน (5) เว็บไซต์ (Website)

1.5.2.2 แหล่งข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก คือ (1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ (2) คณะกรรมการและอนุกรรมการประจำจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

1.5.2.3 แหล่งข้อมูลการสนทนากลุ่ม คือ (1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ (2) คณะกรรมการและอนุกรรมการประจำจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (3) ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ และ (4) นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่

1.5.3 ประชากรในการวิจัย

1) ประชากรของข้อมูลด้านการสัมภาษณ์เชิงลึก คือ (1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ รวมจำนวน 363 คน (เทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 121 เทศบาล คัดเลือกจากเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เทศบาลละ 3 คน) (2) บุคคลในคณะกรรมการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจังหวัดเชียงใหม่ (คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ที่ 5984/62) ซึ่งมีจำนวนรวม 20 คน คัดเลือกเฉพาะเจาะจงจากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลสำคัญด้านอัตราภาษี ลดและยกเว้นภาษี จำนวน 1 คน คือสรรพากรพื้นที่เขต-

เชียงใหม่ (3) บุคคลในคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีจำนวนรวม 7 คน คัดเลือกเฉพาะเจาะจงจากผู้ที่สามารถให้ ข้อมูลสำคัญด้านการกำหนดราคาประเมินที่ดิน คือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด คัดเลือกจำนวน 1 คน (4) บุคคลในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประเมินภาษีจังหวัดเชียงใหม่ (คำสั่งจังหวัด เชียงใหม่ที่ 5985/62) ซึ่งมีจำนวนรวม 10 คน คัดเลือกเฉพาะเจาะจงจากผู้ที่สามารถให้ข้อมูล สำคัญด้านลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คือโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ คัดเลือกจำนวน 1 คน

2) ประชากรของข้อมูลด้านการสนทนากลุ่ม คือ (1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ รวมจำนวน 37 คน คัดเลือกเฉพาะเจาะจงจาก เทศบาลนคร (มี 1 แห่ง) จำนวน 1 คน เทศบาลเมือง (มี 4 แห่ง) จำนวน 2 คน และเทศบาล ตำบล (มี 116 แห่ง) จำนวน 34 คน (โดยใช้เกณฑ์คัดเลือกจากผู้สมัครใจในเทศบาลที่ใกล้ สถานที่ประชุมจำนวน 34 แห่งจากจำนวนทั้งหมด 116 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 30) (2) บุคคลในคณะกรรมการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจังหวัดเชียงใหม่ (คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ที่ 5984/62) ซึ่งมีจำนวนรวม 20 คน คัดเลือกจากผู้สมัครใจจำนวน 1 คน (3) บุคคลใน คณะอนุกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ประจำจังหวัดเชียงใหม่ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน ซึ่งมีจำนวนรวม 7 คน คัดเลือกจากผู้สมัครใจจำนวน 1 คน (4) บุคคลในคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์การประเมินภาษีจังหวัดเชียงใหม่ (คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ที่ 5985/62) ซึ่งมี จำนวนรวม 10 คน คัดเลือกจากผู้สมัครใจจำนวน 1 คน (5) ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลใน จังหวัดเชียงใหม่ คัดเลือกเฉพาะเจาะจงจากผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลนคร จำนวน 1 คน เทศบาลเมือง จำนวน 2 คน และเทศบาลตำบล จำนวน 4 คน (โดยใช้เกณฑ์คัดเลือกจาก ผู้สมัครใจในหมู่บ้านที่ใกล้สถานที่ประชุมที่สุด) รวมจำนวน 7 คน และ (6) นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมายภาษีอากรจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยพายัพ และมหาวิทยาลัยนอร์ทเชียงใหม่ คัดเลือกจากผู้สมัครใจแต่ละ 1 คน รวมจำนวน 4 คน

1.5.4 ตัวอย่างและวิธีสุ่มตัวอย่าง

1) ด้านการสัมภาษณ์เชิงลึก (1) ทำการคัดเลือกตัวอย่าง จำนวน 121 คน ด้วย วิธีสุ่มตัวอย่างจากประชากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัด เชียงใหม่ จำนวน 363 คน โดยใช้เกณฑ์คัดเลือกจากเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาล ตำบล เทศบาลละ 1 คน (2) ทำการคัดเลือกตัวอย่างเฉพาะเจาะจงจากบุคคลในคณะกรรมการ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสามารถให้ข้อมูลสำคัญด้านอัตราภาษี ลดและ ยกเว้นภาษี จำนวน 1 คน คือสรรพากรพื้นที่เขต-เชียงใหม่ บุคคลในคณะอนุกรรมการกำหนด ราคาประเมินทุนทรัพย์ประจำจังหวัดเชียงใหม่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสามารถให้ข้อมูล สำคัญด้านการกำหนดราคาประเมินที่ดิน จำนวน 1 คน คือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด บุคคลใน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประเมินภาษีจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสามารถให้ข้อมูลสำคัญ

ด้านลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จำนวน 1 คน คือโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ รวมจำนวน 3 คน ทั้งนี้ จากการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้รับข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ รวม 81 ตัวอย่าง จากตัวอย่างทั้งหมดที่คัดเลือกจำนวน 124 ตัวอย่าง (หมายเหตุ: ไม่ได้รับข้อมูลจากตัวอย่างที่คัดเลือกเฉพาะเจาะจงบุคคลในคณะกรรมการและอนุกรรมการจังหวัด) หรือคิดเป็นร้อยละ 65.32

2) ด้านการสนทนากลุ่ม (1) ทำการคัดเลือกตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 37 คน ซึ่งเป็นประชากรทั้งหมด (2) ทำการคัดเลือกตัวอย่างจากบุคคลในคณะกรรมการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจังหวัดเชียงใหม่ คณะอนุกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ประจำจังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประเมินภาษีจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นประชากรทั้งหมด (คณะละ 1 คน) รวม 3 คน (3) ทำการคัดเลือกตัวอย่างด้วยวิธีสุ่มตัวอย่างจากประชากรที่เป็นผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้หลักเกณฑ์การเป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านรอบสถานที่ประชุม (เขตเทศบาลนคร จำนวน 1 คน เขตเทศบาลเมือง จำนวน 2 คน และเขตเทศบาลตำบล จำนวน 4 คน) รวมจำนวน 7 คน และ (4) ทำการคัดเลือกตัวอย่างจากนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นประชากรทั้งหมด (สถาบันละ 1 คน) รวม 4 คน ทั้งนี้ จากการดำเนินการประชุมสนทนากลุ่ม มีผู้เข้าร่วมประชุมรวม 27 คน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 24 คน ผู้นำชุมชนจำนวน 2 คน นักวิชาการจำนวน 1 คน บุคคลในคณะกรรมการและอนุกรรมการจังหวัดไม่เข้าร่วมประชุม

1.5.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบบันทึกข้อมูลเอกสารแบบบันทึกข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก และแบบบันทึกข้อมูลการสนทนากลุ่ม โดยผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน (เฉพาะแบบบันทึกข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก) นำไปทดสอบกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ รวมประมาณ 30 คน ทำการปรับปรุงแก้ไขก่อนนำไปใช้จริง)

1.5.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แล้วนำข้อมูลที่ได้รับมาจำแนกประเด็นข้อกฎหมายและข้อสังเกต เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1.5.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากเนื้อหาเอกสาร (Content Analysis) ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสอบถาม และข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนากลุ่ม แล้วทำการจำแนกและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้รับ นำมาวิเคราะห์ในภาพรวมและสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) เพื่อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงเจตนารมณ์ รูปแบบ โครงสร้าง วิธีการ ขั้นตอน ลักษณะและสาระสำคัญของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

1.6.2 ได้ทราบถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้และการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่)

1.6.3 ได้ทราบถึงแนวทางการเสริมสร้างประสิทธิภาพจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมาย (กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่)

1.6.4 ได้ทราบถึงแนวทางเพื่อผลักดันให้มีการพัฒนา (แก้ไขปรับปรุง) บทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ให้มีความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่)

2. ผลการวิจัย

2.1 เจตนารมณ์และหลักการ รูปแบบและโครงสร้าง วิธีการและขั้นตอน ลักษณะและสาระสำคัญของกฎหมาย

2.1.1 เจตนารมณ์และหลักการ

ผลการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีเจตนารมณ์เพื่อใช้ทดแทนกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งถูกยกเลิกไป และเพื่อให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น มีหลักการจัดเก็บจากมูลค่าและการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กำหนดหลักการประเมินภาษีและอัตราภาษีแบบก้าวหน้าตามมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยมีกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเป็นกลไกในการบังคับใช้จัดเก็บ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่าหลักการประเมินภาษีและอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรมที่ดิน ไม่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงและแตกต่างจากราคาตลาดอยู่มาก ส่งผลให้การประเมินภาษีไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่แท้จริงของท้องถิ่น ทั้งอาจไม่เป็นธรรมต่อผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในท้องถิ่นเดียวกัน แต่มีความสามารถในการเสียภาษีต่างกัน ส่งผลให้มีกรณีเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ระหว่างปีภาษี เพื่อให้ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี¹¹ หรือให้ได้เสียภาษีในอัตราต่ำ

¹¹ พระราชกฤษฎีกาการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563.

นอกจากนั้น ผลการศึกษายังพบว่า กฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ซึ่งใช้ในการจัดเก็บภาษี มีลักษณะที่ยึดโยงกับกฎหมายอื่น ทำให้ยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี

2.1.2 รูปแบบและโครงสร้าง วิธีการและขั้นตอน

ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการจัดเก็บเป็นไปตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนด โดยมีวิธีการและขั้นตอนตามลำดับ คือ (1) การสำรวจและประเมินภาษี โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (2) การแจ้งการประเมินภาษี โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี (3) การอุทธรณ์การประเมินภาษี โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษียื่นอุทธรณ์ภาษีต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด และ (4) การชำระภาษี โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษพบว่า การสำรวจและประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภทยากจะวินิจฉัยได้อย่างแน่ชัดว่าอยู่ในประเภทภาษีใด เช่น ในการสำรวจขนาดพื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์ประเภทที่อยู่อาศัยทับซ้อนกับประเภทการประกอบเกษตรกรรม กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานในการคำนวณพื้นที่ใช้ประโยชน์แต่ละประเภทไว้ว่าเป็นร้อยละเท่าใดของพื้นที่ทั้งหมด ทำให้ยากต่อการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์

2.1.3. ลักษณะและสาระสำคัญ

ผลการศึกษาพบว่าลักษณะการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สำรวจและประเมินภาษี โดยหากผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับการสำรวจและประเมินนั้น อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน ส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งในข้อเท็จจริงและอาจเป็นช่องทางแสวงประโยชน์ เนื่องจากการดำเนินการสำรวจและประเมินภาษีจะอาศัยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำรวจประกอบด้วย เช่น การพิจารณาขนาดของพื้นที่อยู่อาศัย ขนาดของพื้นที่ที่ทิ้งร้างว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ เป็นต้น ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทำการประเมินตนเองตามแบบที่กฎหมายกำหนด ทำนองเดียวกับลักษณะการประเมินตนเองในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีส่วนร่วมในการสำรวจและประเมินภาษี อันจะลดข้อโต้แย้งและช่องทางแสวงประโยชน์ลงได้ สำหรับผลการศึกษาสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้พบว่านิยามของผู้ที่อาศัยอยู่ในทรัพย์สินของรัฐซึ่งมีกฎหมายห้ามการใช้ประโยชน์ขาดความชัดเจน ส่งผลให้การประเมินภาษีต้องอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นรายกรณีไป นอกจากนี้ บทบัญญัติในกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง กรณีการใช้ประโยชน์หลายประเภท แต่มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มส่วน กฎหมายไม่บัญญัติให้ชัดเจนถึงขนาดของพื้นที่และระยะเวลาขั้นต่ำของการใช้ประโยชน์ อันจะถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์เต็มส่วนในแต่ละประเภทนั้นแล้ว ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีและเป็นช่องทางแสวงประโยชน์

2.2 ปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี

ผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีพบปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในกฎหมายรวมจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

2.2.1 ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม¹²

ผลการศึกษาพบปัญหา (1) ความไม่ชัดเจนของคำว่า “ตลอดปีที่ผ่านมา” หมายความว่าระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือเป็นการใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม โดยหากถือเอาระยะเวลาตามปีปฏิทินโดยเคร่งครัด ย่อมหมายความว่าถึงจำนวน 12 เดือน แต่หากถือเอาระยะเวลาแห่งฤดูกาลเพาะปลูก อาจไม่ครบจำนวน 12 เดือนตามปีปฏิทิน ดังตัวอย่างในเทศบาลตำบลสะเมิงใต้ อำเภอสะเมิง ปลูกและเก็บกระชายตามฤดูกาลใน 7 เดือน ซึ่งไม่ครบจำนวน 12 เดือนตามปีปฏิทิน (2) ปัญหาความไม่ชัดเจนของคำว่า “การใช้ประโยชน์ต่อเนื่อง” หมายความว่า การใช้ประโยชน์อย่างไร จึงจะถือเป็นการใช้ประโยชน์ต่อเนื่องในการประกอบเกษตรกรรม แม้กฎหมายจะกำหนดให้พื้นที่การใช้ประโยชน์ต่อเนื่องต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของพื้นที่ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนชนิดพืช (อัตราจำนวนต้นต่อไร่) หรือชนิดสัตว์ (อัตราจำนวนตัวต่อไร่หรือคอก) ในพื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์ต่อเนื่องนั้นไว้ด้วย อันจะถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ต่อเนื่องในการประกอบเกษตรกรรม ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากถ้อยคำในกฎหมายไม่ชัดเจนและต้องตีความ ทั้งนี้ หากตีความว่าไม่เป็นการใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 0.15 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นอาจถือเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 1.2 ได้ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีและอาจเป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์ ดังตัวอย่างในเทศบาลตำบลแม่ณาจรวง อำเภอมะแม่ง เกษตรกรเลี้ยงวัวเนื้อลูกผสม ซึ่งต้องมีโรงเรือนนอน พื้นที่เดินเล่น พื้นที่ปลูกหญ้าให้วัวกิน โดยไม่สามารถระบุได้ว่าพื้นที่ส่วนใดใช้เป็นพื้นที่ต่อเนื่องในการประกอบเกษตรกรรม โดยเฉพาะพื้นที่เดินเล่นกับพื้นที่ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ

2.2.2 ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่ยอยู่อาศัย¹³

ผลการศึกษาพบปัญหา (1) ความไม่ชัดเจนของคำว่า “ลักษณะให้บุคคลใช้เพื่ออยู่อาศัย” จะหมายความว่าเฉพาะลักษณะของสิ่งปลูกสร้าง หรือเฉพาะวัตถุประสงค์ (เจตนา) เพื่อการใช้เป็นที่ยอยู่อาศัย โดยหากถือเอาลักษณะของสิ่งปลูกสร้างเป็นสำคัญ แม้เจ้าของไม่

¹² กฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามความในมาตรา 37 วรรคแรกและวรรคสองของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562.

¹³ กฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามความในมาตรา 37 วรรคแรกและวรรคสามของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562.

ประสงค์ให้เป็นที่อยู่อาศัย ย่อมต้องถือว่าเป็นที่อยู่อาศัย เช่น บ้านที่สร้างขึ้น โดยไม่มีเจตนาให้อยู่อาศัย เป็นต้น แต่หากถือเอาวัตถุประสงค์ (เจตนา) เป็นสำคัญ แม้ลักษณะของสิ่งปลูกสร้างไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ ย่อมต้องถือว่าเป็นที่อยู่อาศัย เช่น อาคารเก็บสินค้าที่มีเจตนาให้อาศัยได้ด้วย เป็นต้น (2) ความไม่ชัดเจนของคำว่า “สิ่งปลูกสร้างอื่นใดที่มีลักษณะให้บุคคลใช้เพื่อการอยู่อาศัย” เป็นผลต่อเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของคำว่า “ลักษณะให้บุคคลใช้เพื่ออยู่อาศัย” โดยหากไม่อาจให้ความหมายที่แน่ชัดของสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะให้บุคคลใช้เพื่ออยู่อาศัยได้เสียแล้ว การจะพิจารณาถึง “สิ่งปลูกสร้างอื่นใด” ที่มีลักษณะให้บุคคลใช้เพื่อการอยู่อาศัย ย่อมไม่อาจระบุได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากถ้อยคำในกฎหมายไม่ชัดเจนและต้องตีความ ทั้งนี้ หากตีความว่าไม่เป็นการใช้ประโยชน์เป็นอยู่อาศัย ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 0.3 สิ่งปลูกสร้างนั้นอาจถือเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 1.2 ได้ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีและอาจเป็นช่องทางแสวงประโยชน์

2.2.3. กฎกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562¹⁴

ผลการศึกษาพบปัญหาความไม่ชัดเจนของคำว่า “ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพตลอดปีที่ผ่านมา” หมายความว่าระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือว่าไม่เป็นการทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ โดยหากถือเอาระยะเวลาตามปีปฏิทินโดยเคร่งครัด ย่อมหมายความว่าจำนวน 12 เดือน ดังนั้น การไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพเพียงหนึ่งเดือน ก็อาจพิจารณาได้ว่าไม่ครบระยะเวลาจำนวน 12 เดือน ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นอาจถือเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 1.2 ได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากถ้อยคำในกฎหมายไม่ชัดเจนและต้องตีความ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของระยะเวลาไว้เป็นการแน่ชัด เช่น กำหนดให้การทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพต้องไม่น้อยกว่า 8 เดือน จึงจะถือเป็นการทำประโยชน์ตลอดปีที่ผ่านมาแล้ว เป็นต้น ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีและอาจเป็นช่องทางแสวงประโยชน์

2.2.4. ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีการใช้ประโยชน์หลายประเภท¹⁵

ผลการศึกษาพบปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำแนกสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีการใช้ประโยชน์หลายประเภท โดยการจำแนกสัดส่วนการใช้ประโยชน์แต่ละประเภทนั้น กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการวัดขนาดของพื้นที่ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการวัด มาตรฐานการวัด และมาตรวัดไว้ รวมทั้งมาตรฐานของ

¹⁴ กฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามความในมาตรา 37 วรรคสี่ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562.

¹⁵ กฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามความในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562.

เครื่องมือและอุปกรณ์ด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีต้องใช้วิธีการวัดขนาดพื้นที่มาตรวัด เครื่องมือและอุปกรณ์ตามทักษะและความสะดวกของตน ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีและอาจเป็นช่องทางแสวงประโยชน์ และทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างในเทศบาลตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมืองเชียงใหม่ อาคารชั้นเดียวใช้ทั้งอยู่อาศัยและขายของชำเคลื่อนในพื้นที่เดียวกัน ด้านหลังอาคารบริเวณครัวทำการปลูกพืชเพื่อขาย โดยไม่สามารถระบุขนาดของพื้นที่ใช้ประโยชน์แต่ละประเภทได้อย่างแน่ชัด

2.2.5 พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

ผลการศึกษาพบว่าในการใช้สิทธิทางศาลของผู้มีหน้าที่เสียภาษี กรณีคัดค้านการประเมินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 73 ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าให้ใช้สิทธิได้ในเขตอำนาจของศาลใด จากการศึกษาพบว่าการใช้สิทธิทางศาลในกรณีดังกล่าว คือการใช้สิทธิในเขตอำนาจของศาลภาษีอากร ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งและศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 7(1) นอกจากนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงหน่วยงานหลักในการให้คำตอบหรือคำอธิบายหรือข้อเสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี ในกรณีเกิดปัญหาการใช้และการตีความถ้อยคำในกฎหมาย หรือปัญหาในทางปฏิบัติอย่างอื่นไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจากการสนทนากลุ่ม พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ตีความถ้อยคำในกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัด และอาศัยความเข้าใจทั่วไปมากกว่าหลักการตีความกฎหมายภาษีอากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการตีความกฎหมายตามหลักการของกฎหมายภาษีอากรมีความจำเป็นต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

2.3.1 กำหนดให้บทบัญญัติมีความชัดเจน ครอบคลุมข้อเท็จจริง และมีมาตรฐาน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจากการสนทนากลุ่ม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เสนอว่ากฎหมายควรกำหนดให้ถ้อยคำมีความชัดเจน ควรกำหนดบทนิยาม ควรกำหนดข้อเท็จจริงในกฎหมายให้ครอบคลุมสภาพที่แท้จริงของพื้นที่จัดเก็บ ควรลดการยึดโยงกับกฎหมายอื่น เพื่อให้เข้าใจและปฏิบัติง่าย ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของระยะเวลาและสัดส่วนการใช้ประโยชน์ ควรกำหนดมาตรฐานวิธีการและเครื่องมือในการวัดสัดส่วนของพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อจะไม่ต้องอาศัยการตีความหรือต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2.3.2 กำหนดให้ฐานภาษีสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นและหลักความสามารถในการเสียภาษี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เสนอว่ากฎหมายควรกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับการที่ดินและกรมธนารักษ์ในการกำหนดฐานภาษี ควรกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีส่วร่วมในการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ฐานภาษีสอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของท้องถิ่น และจากการสนทนากลุ่ม นักวิชาการเสนอให้มีการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระภาษีสำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ขาดความสามารถในการเสียภาษี เนื่องจากเป็นผู้พิการหรือชราภาพและไม่มีความสามารถในการหารายได้เพียงพอต่อการรับภาระภาษี ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถชำระภาษีได้จริง

2.3.3 กำหนดให้สร้างความรู้และความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในท้องถิ่น และการใช้เทคโนโลยี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เสนอให้ผู้นำชุมชน (กำนันและผู้ใหญ่บ้าน) มีส่วนร่วมในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เทศบาลควรใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดเก็บภาษี และการเพิ่มอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้การจัดเก็บภาษีสมีประสิทธิภาพ

3. สรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีเจตนารมณ์เพื่อใช้ทดแทนกฎหมายเดิม คือภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ และมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเพื่อให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น มีหลักการสำคัญในจัดเก็บจากมูลค่าและการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยมีกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเป็นกลไกในการบังคับจัดเก็บ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีถ้อยคำไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการตีความถ้อยคำในกฎหมายและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีข้อโต้แย้งกับผู้มีหน้าที่เสียภาษี หรือลักษณะบัญญัติขัดแย้งกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติงานยาก หรือบทบัญญัติไม่ครอบคลุมสภาพแท้จริงของท้องถิ่น หรือขาดความชัดเจนของระยะเวลาการใช้ประโยชน์ หรือไม่กำหนดมาตรฐานในการวัดสัดส่วนพื้นที่ใช้ประโยชน์ ทำให้ยากต่อการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติและส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ เกิดช่องทางแสวงประโยชน์ หรือบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษี ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ตีความถ้อยคำในกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัดและอาศัยความเข้าใจทั่วไปมากกว่าหลักการตีความของกฎหมายภาษีอากร

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

3.2.1 ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนของคุณลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(1) ปรับปรุงบทบัญญัติในประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย และกฎกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขถ้อยคำให้มีความชัดเจน บัญญัติองค์ประกอบของคุณลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ครอบคลุมสภาพแท้จริงของท้องถิ่น และลดลักษณะบัญญัติที่ยึดโยงกฎหมายอื่น

(2) ปรับปรุงบทบัญญัติในประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย และกฎกระทรวง เรื่องกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 โดยบัญญัติมาตรฐานขั้นต่ำของระยะเวลาและสัดส่วนของพื้นที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(3) ปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563 โดยให้บัญญัติยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีแก่ผู้ขาดความสามารถในการเสียภาษีซึ่งมีเหตุสมควร ได้แก่ ผู้ชราภาพและผู้พิการที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษี

(4) ปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยบัญญัติให้ใช้สิทธิทางศาลภาษีอากร

(5) ปรับปรุงบทบัญญัติในกฎกระทรวง เรื่องกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 โดยบัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมมีส่วนร่วมในการประเมินภาษี

(6) ให้ความรู้ในการใช้และตีความกฎหมายภาษีอากรแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความรู้เกี่ยวกับกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

3.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

(1) การวิจัยเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้เพิ่มฐานภาษีประเภทการพาณิชย์และกำหนดฐานภาษีจากมูลค่าตลาด

(2) การวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง โดยกำหนดให้มีมาตรฐานวิธีการวัดขนาดพื้นที่ มาตรฐานมาตรวัด และมาตรฐานของเครื่องมืออุปกรณ์

(3) การวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง โดยกำหนดให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถกำหนดประเภทและชนิดของพืชและสัตว์ซึ่งเป็นประเภทของการประกอบเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแท้จริงในท้องถิ่นได้

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563. https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_law/ewt_dl_link.php?nid=345&filename=129. สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2565.
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพาณิชย์, 2561.
- ชุตีพงศ์ สมทรัพย์. "ปัญหาการใช้และการตีความลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง." ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 : กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยพายัพ, 2566.
- ปณณวิชญ์ สกุลเบญจโยธิน. "ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกรณีใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย." การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- พิทักษ์พงษ์ ชัยคช. "การศึกษาปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในจังหวัดตรัง." วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 7, 3 (2564).
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.
- สุกชัย ขวณานนท์. "พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2563.



คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

เว็บไซต์: <http://law.crru.ac.th/>

เฟซบุ๊ก: <https://www.facebook.com/niticrru>

ISSN 2985-1165 (Print)

ISSN 2985-1173 (Online)