



วารสาร วิชาการนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยทักษิณ

ปีที่ 8 ฉบับที่ 10 กรกฎาคม 2562 - มิถุนายน 2563

ISSN 2697-5645



คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ



วารสารวิชาการนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยทักษิณ

ปีที่ 8 ฉบับที่ 10 กรกฎาคม 2562 - มิถุนายน 2563

Journal of Law, Thaksin University
ISSN 2697-5645



คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Journal of Law, Thaksin University

ปีที่ 8 ฉบับที่ 10 กรกฎาคม 2562 - มิถุนายน 2563

ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.กรกฎ ทองชะไคค

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤษฎา อภินวธารกุล

รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

บรรณาธิการประจำฉบับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุภวีร์ เกลี้ยงจันทร์

รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์มาลี พฤตพงศาวิไล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.กิติพงศ์ หังสพฤกษ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศคร ไชยพงษ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

อาจารย์ ดร.อุกฤษฏ์ มุลิกพันธ์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

อาจารย์ ดร.จันทร์หาทิพย์ สุขุม มหาวิทยาลัยทักษิณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนากร โกมลวานิช มหาวิทยาลัยทักษิณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อานนท์ ศรีบุญโรจน์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

กองจัดการ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปพนธ์ ธีระพันธ์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎา ทองขาว มหาวิทยาลัยทักษิณ
	อาจารย์ณมล รุณิสโร มหาวิทยาลัยทักษิณ
	นางชาโลมา กองสวัสดิ์
สถานที่ติดต่อ	นายอนุชา ขุนแก้ว
	นายวิระ ชุมช่วย
	กองบรรณาธิการวารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตสงขลา
วัตถุประสงค์	140 ม.4 ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000
	โทร. 074 -317687 โทรสาร. 074-317686
	วารสารวิชาการนิติศาสตร์เป็นวารสารวิชาการรายปี (1 ฉบับต่อปี)
	ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ที่จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริม
กำหนดออก จำนวนพิมพ์	สนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิตของมหาวิทยาลัยทักษิณ
	และนักวิชาการทั่วไป ได้มีโอกาสเสนอผลงานวิชาการเพื่อเผยแพร่
	และแลกเปลี่ยนวิทยาการอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน สังคมและ
	ประเทศชาติ
การเผยแพร่	ปีละ 1 ฉบับ (กรกฎาคม - มิถุนายน)
	300 ฉบับ
	มอบเป็นอนิรันถนาการแก่ห้องสมุดหน่วยงานรัฐและเอกชน
	สถาบันการศึกษา

- บทความที่ได้รับการตีพิมพ์ได้รับการตรวจทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะสาขา
- ข้อเขียนทั้งหมดที่ปรากฏในวารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ เป็นข้อคิดเห็นของผู้เขียนโดยเฉพาะไม่ใช่ความเห็นและความรับผิดชอบของ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ หรือกองบรรณาธิการ

บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ฉบับนี้เป็นปีที่ 8 ฉบับที่ 10 (เดือนกรกฎาคม 2562 – มิถุนายน 2563) ซึ่งมีบทความวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ ที่มีเนื้อหาหลากหลายน่าสนใจจำนวน 7 เรื่อง โดยเฉพาะบทความเรื่อง **“ปัญหาของหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายภายหลังการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19”** ซึ่งทันต่อสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน ในฐานะบรรณาธิการ ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความวิชาการในวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าของนักเรียน นักศึกษา นักวิชาการตลอดทั้งผู้ปฏิบัติบังคับใช้กฎหมาย และสุดท้ายข้าพเจ้าขอขอบพระคุณผู้เขียนทุกท่านที่ให้ความสนใจส่งบทความวิชาการลงตีพิมพ์ในฉบับนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุภวีร์ เกลี้ยงจันทร์
บรรณาธิการประจำฉบับ

สารบัญ

กฎหมายไทยในการจับสึกพระ

เจษฎา บัวบาล และ วรันทร สิงห์งาม.....1

กรรมสิทธิ์ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ในกฎหมายประเทศกัมพูชา

เพ็ญนภา จันทรแดง และ สุธี ชล.....19

การขยายเวลาเกษียณอายุราชการ

กนกลักษณ์ จุ่มณี.....45

การประนีประนอมยอมความและการดำเนินคดีจากการผิดสัญญา

กรณีศึกษา : โครงการบ้านเอื้ออาทร

อจิรวดี เหลาอ่อน.....65

ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย

และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

ปัญญา จันสกุล.....87

เหตุอันเป็นข้อพิจารณาในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ของราชการ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกรณีศึกษา การขอให้เปิดเผยการแข่งขัน

การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ

วฤษฎี อินทร์มา.....103

ปัญหาของหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายภายหลังการแพร่ระบาด

ของโรคโควิด 19

กฤษฎา อภินวถาวรกุล.....123

กฎหมายไทยในการจับสึกพระ Thailand's Law in Forcing Monks to Disrobe

เจษฎา บัวบาล¹ และ วรันธร สิงห์งาม²
Jesada Buaban and Waranthon Sing-ngam

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาเหตุการณ์กรณีพระที่ถูกจับสึกหรือบังคับให้สึก และข้อกฎหมายที่รัฐเอื้อให้เกิดการละเมิดสิทธิเหล่านั้น แม้การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาจะเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่เพราะเหตุที่สถาบันสงฆ์ถูกผนวกเข้ากับการปกครองของรัฐ ด้วยเหตุนี้ พระภิกษุที่ทำความผิดธรรมวินัยซึ่งเป็นความเชื่อทางศาสนาก็ถูกลงโทษด้วยอำนาจกฎหมายบ้านเมืองผ่าน พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และเมื่อต้องขอลาสิกขาภิเษกก็มักจะถูกจับสึกตั้งแต่คำพิพากษายังไม่สิ้นสุด บทความนี้เสนอว่า รัฐไทยไม่ควรกำหนดให้มีกฎหมายพิเศษเพื่อปฏิบัติกับพระในฐานะเป็นบุคคลที่ต้องเคารพทางศาสนา หากแต่ต้องมองว่าท่านเป็นพลเมืองซึ่งมีสิทธิเท่าเทียมกับคนไทยอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องได้สิทธิพิเศษ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องไม่ถูกละเมิดสิทธิ

คำสำคัญ การจับสึก, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, รัฐโลกวิสัย, เสรีภาพทางศาสนา

¹ นักศึกษาปริญญาเอก Indonesian Consortium for Religious Studies (ICRS), Gadjah Mada University, Indonesia. อีเมลล์ : jesada.tee@gmail.com

² นักวิชาการอิสระ อีเมลล์ : suyu.waranthon@gmail.com



Abstract

This paper focuses on the cases of monks who have been forced to disrobe and analyses the law enforcement that has been interpreted to violate the monk's rights in maintain his monastic life. Though religious freedom in Thailand is guaranteed by the constitution, but in practice it does not happen. That is because the monastic institute has been designed to work as a state's bureaucrat organization. In consequence, monks are punished by the state's law even when they break some monastic codes, which should be considered as individual or (private) organizational belief. Moreover, he was accused of a crime, the law also allows forcing him to disrobe though the judgment has not been ended. This paper argues that Thai state should consider monks as ordinary people who share the same rights with other Thai citizens, meaning that privileges should not be given to them, while the law implementation must not harass their rights.

keywords : forcing disrobe, Sangha Act of 1902, secular state, religious freedom

เกริ่นนำ

ประเทศไทยเป็นรัฐกึ่งศาสนา (semi-religious state) ที่ศาสนาพุทธมีความสัมพันธ์กับสังคมในหลายมิติ สถานะขององค์กรพุทธนอกจากจะขึ้นกับรัฐ เช่น ระบบปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและสั่งการลดหลั่นกันลงมาแบบราชการ ซึ่งพระผู้ปกครองมีตำแหน่งและเงินเดือนเช่นเดียวกับระบบราชการ กฎหมายคณะสงฆ์ซึ่งอยู่ในรูปพระราชบัญญัติ ก็เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมคณะสงฆ์ อาจด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายทางศาสนาจำนวนมากถกเถียงอยู่บนแนวคิดของรัฐศาสนา กล่าวคือ ไม่ได้เสนอให้มีการใช้กฎหมายที่เสมอภาคบนฐานรัฐธรรมนูญ แต่มองว่าพระเป็นอีกชนชั้นหนึ่ง ซึ่งควรถูกปฏิบัติอย่างพิเศษดังตัวอย่างต่อไปนี้



พิชศาล พันธุ์วัฒนา เสนอว่าพระที่ทำผิดทางธรรมวินัย ซึ่งเป็นความเชื่อหรือกฎระเบียบทางศาสนา ควรต้องรับโทษทางอาญาด้วย เพื่อให้กฎหมายศาสนาและบ้านเมืองสอดคล้องกัน [1] เช่นเดียวกับข้อเสนอของ ปรีศนา สมศักดิ์โยธิน ที่ศึกษากรณีการกระทำความผิดต่อพระพุทธศาสนา ว่าประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองศาสนายังมีอยู่น้อย คือ มาตรา 206, 207 และ 208 เท่านั้น ปรีศนาเสนอว่าหากพระทำความผิดที่ละเมิดธรรมวินัยร้ายแรง หักล้าง (ตั้งคำถาม?) หรือคัดค้านพระธรรมวินัย ที่แม้ไม่ผิดกฎหมายอาญา ก็ควรถูกตีความให้เป็นความผิดหรือออกกฎหมายใหม่มาเอาผิดในข้อหาทำลายศาสนาซึ่งเป็นความผิดทางอาญาด้วย [2] พิชศาล พันธุ์วัฒนา ยังได้เสนอในงานศึกษาเรื่อง พระวินยาศึกษาหรือตำรวจพระอีกว่า ปัจจุบันจำนวนตำรวจพระยังน้อยเกินไป ซึ่งหากมีมากก็จะสามารถทำงานสอดส่องเป็นหูเป็นตาในการตรวจสอบพระที่ทำให้ศาสนาเสื่อมเสียได้ [3] อย่างไรก็ตาม พิชศาลไม่ได้ตั้งถามถึงที่มาและสิทธิในการทำงานจับกุมหรือจับสึกพระของตำรวจพระเหล่านี้

พระวีรชาติ ชีรสิทฺโธ และ พระมหามิตร วิฑิตปัญโญ เสนอว่า การลงโทษพระที่ละเมิดอาบัติตามกระบวนการของธรรมวินัยเป็นสิ่งที่เบาเกินไป จนพระไม่มีความเกรงกลัวและทำผิดให้เสื่อมเสียอยู่บ่อยครั้ง คณะสงฆ์เองก็ไม่มีอำนาจมากที่จะบังคับใคร จึงจำเป็นต้องมีอำนาจรัฐที่อยู่ในรูปกฎหมาย ทั้งสองก็ยังเสนอว่า กฎหมายก็ควรถูกใช้ให้สอดคล้องกับธรรมวินัยเท่านั้น เช่น กรณีที่ไม่ทำผิดร้ายแรงขั้นปาราชิก (ขาดจากความเป็นพระ) ก็ไม่ควรถูกจับสึก [4] แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของทั้งสองก็ยังอิงอยู่กับการให้รัฐเข้ามาจัดการศาสนาอยู่นั่นเอง ขณะที่สมชาย บุญคงมาก และ ภูภณัช รัตนชัย เห็นว่า การให้จับสึกพระที่ต้องคดีอาญาเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนเพียงฝ่ายเดียวเป็นความไม่ยุติธรรมแก่พระ จึงควรให้ฝ่ายศาสนจักรหรือคณะสงฆ์ ผู้ปกครองมารับตัวไปสอบสวนคดีตามธรรมวินัยเสียก่อน (ซึ่งอาจใช้เวลาไม่นาน) หากมีความผิดในแง่ธรรมวินัยจริง ก็จะถูกสึกเสียตั้งแต่กระบวนการของสงฆ์เสร็จแล้วจึงส่งตัวให้เจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวน ทั้งสองยังเสนออีกว่า ควรกำหนดกฎหมายให้การนำตัวพระไปขังควรเกิดขึ้นในกรณีที่ท่านกระทำความผิดซึ่งหน้าและเคยทำความผิดอาญามาก่อนเท่านั้น [5]



ตัวอย่างที่ยกมาสะท้อนให้เห็นปัญหาในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างสถานะพระซึ่งเป็นบุคคลพิเศษทางศาสนาและขณะเดียวกันก็เป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ความน่าสนใจอยู่ตรงที่ นักวิชาการจำนวนมากตีความให้รักษาสถานะพิเศษของพระไว้ และหากเห็นว่าท่านถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ก็ควรแก้กฎหมายเพื่อให้ได้รับสิทธิพิเศษบางอย่าง ในทางตรงกันข้าม ก็จะมีนักวิชาการที่ให้ความสำคัญกับแนวคำสอนทางศาสนา โดยมองว่าพระควรสนใจธรรมวินัยมากกว่าจะเรียกร้องสิทธิทางโลก เช่น วุฒินันท์ กันทะเตียน ผู้ศึกษาสถานะที่ซับซ้อนของพระภิกษุในฐานะโจทย์ ว่าจะต้องยึดธรรมวินัยหรือกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่า พระควรละสิทธิในทางโลกบางอย่าง และทำตามธรรมวินัย นั่นคือหากท่านถูกกล่าวร้าย ควรแก้ด้วยการอธิบายและปรับปรุงตัวมากกว่าจะฟ้องร้องจนสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อพุทธศาสนา [6] บทความนี้ ผู้เขียนมีได้ข้อว่าจะเป็นกลางระหว่างแนวคิดทั้งสอง หากแต่จะวิเคราะห์การใช้กฎหมายกับพระในฐานะที่ท่านเป็นพลเมืองทั่วไป ซึ่งไม่ควรถูกละเมิดสิทธิและไม่ควรได้สิทธิพิเศษเหนือผู้อื่นเพียงเพราะสถานภาพทางศาสนา จึงมีคำถามวิจัยว่า รัฐมีอำนาจในการจับสึกพระหรือไม่ และควรจัดการความสัมพันธ์ของรัฐกับศาสนาอย่างไรเพื่อให้พระมีสถานะที่เท่าเทียมกับพลเมืองทั่วไป โดยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research)

บทความนี้แบ่งเป็น 4 หัวข้อใหญ่คือ (1) *เกริ่นนำ* ให้ภาพองค์ความรู้ทั่วไปของงานที่ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายกับพระ ผู้ซึ่งมีสถานะที่คาบเกี่ยวระหว่างทางโลกและทางธรรม ชี้ให้เห็นรูปแบบของการตีความและเสนอให้รัฐใช้กฎหมายกับพระของงานชิ้นก่อน ๆ คำถามวิจัยและระเบียบวิธีวิจัย (2) *การจับพระสึกก่อนรัฐสมัยใหม่* เป็นการให้ตัวอย่างเรื่องราวอดีตความในอดีตสมัยพุทธกาลและพระเจ้าอโศกมหาราช เพื่อให้เห็นพลวัตในการมองสถานะของพระและปฏิบัติกับท่านในรูปแบบที่แตกต่างออกไป (3) *การจับพระสึกด้วยอำนาจกฎหมายไทย* จะแบ่งเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ กรณีที่อ้างความผิดตามธรรมวินัยและอ้างความผิดตามกฎหมายบ้านเมือง หัวข้อนี้จะชี้ให้เห็นความลักลั่นของการใช้อำนาจรัฐมาจัดการศาสนา (แม้โดยคณะสงฆ์ด้วยกันเอง) และความเป็นชนชั้นของพระที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม อีกทั้งการเรียกร้องเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษ และ (4) บทสรุปและข้อเสนอแนะบรรยายให้เห็นข้อภาพรวมของบทความและย้ำข้อเสนอที่สำคัญสั้น ๆ พร้อมทั้งเสนอทางแก้ทั้งในแง่ที่รัฐควรเป็นรัฐศาสนาและรัฐโลกวิสัย



การจับพระสีก่อนรัฐสมัยใหม่

ความจำเป็นที่ต้องย้อนประวัติศาสตร์นี้ก็เพื่อเสนอว่า สมัยพุทธกาลเอง พระพุทธเจ้าไม่ได้ใช้วิธีบังคับสัก แต่เป็นการนาสนะหรือไล่ออก หรือให้คณะสงฆ์ประกาศว่าผู้นั้นไม่ใช่สมาชิกของตนอีกต่อไป การทำเช่นนั้นเพราะศาสนาในสมัยนั้นแยกออกจากรัฐอย่างชัดเจน วิถีของนักบวช โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของพระพุทธเจ้าจึงเป็นการปฏิเสธชีวิตทางโลก แน่แน่นอนว่าแม้จะไม่ตัดขาดเสียทีเดียวเพราะต้องอาศัยฆราวาสเลี้ยงชีพ ต้องมาเทศน์โปรดพระราชา หรือรับการสนับสนุนจากพระราชา เป็นต้น แต่ระยะห่างของทั้งสองมีความชัดเจน นั่นคือยังทรงความเป็นนักบวชที่ไม่แปรปรวนตามที่พระราชาขอ เช่น ยังยืนยงจะเลี้ยงชีพด้วยการบิณฑบาต ซึ่งพระเจ้าสุทโธทนะเรียกว่า ขอทาน [7] และไม่ยอมอำนาจรัฐมาจัดการผู้เห็นต่างทางศาสนา โดยมองว่า ศาสนาเป็นมิติทางจิตวิญญาณซึ่งเป็นเรื่องที่บุคคลมีเสรีภาพในการเลือก แต่การเข้าควบคุมศาสนจักรเริ่มชัดเจนขึ้นเมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทำตัวเป็นกลาง แต่กลายมาเป็นผู้สนับสนุนหลัก โดยใช้อำนาจชำระศาสนาให้สะอาดผ่านการกำจัดผู้เชื่อว่าเป็นมิชฌาสิฐ ดังกรณีของพระเจ้าอโศกมหาราชเมื่อพุทธศตวรรษที่ 3 ดังจะอภิปรายต่อไป

กรณีของพระเทวทัต ผู้ถูกเขียนประวัติให้ดูชั่วร้ายและเป็นศัตรูกับพระพุทธเจ้าเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่จะยืนยันข้อเสนอนี้ เทวทัตพยายามฆ่าพระพุทธเจ้าหลายครั้ง ตั้งแต่ส่งคนแมนธูไปยิง ปล่อย้างนาพาศิริให้ไปเหยียบ และตนผลักก้อนหินให้ตกจากเขาเพื่อให้ทับพระพุทธเจ้า แต่ไม่ประสบความสำเร็จ พฤติกรรมนี้ถือเป็นความร้ายแรงขั้นอาญา ซึ่งเป็นคติทางโลกด้วย หากเชื่อว่าเป็นเรื่องจริงก็พอจะสันนิษฐานได้ว่าการที่รัฐไม่เข้ามาจัดการเพราะมองว่า พระเทวทัตเป็นคนสนิทของพระเจ้าอาชตศัตรูซึ่งมีอำนาจในตอนนั้น แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นจุดแตกหักระหว่างพระพุทธเจ้ากับพระเทวทัตคือการที่ทรงปฏิเสธข้อเสนอทั้ง 5³ ซึ่งพระพุทธเจ้าเห็นว่าเคร่งครัดเกินไป พระเทวทัตจึงใช้โอกาสนี้โน้มน้าวพระจำนวนหนึ่งให้เห็นว่า พระพุทธเจ้าไม่ได้จริงจังในการฝึกคนให้บรรลุนิพพาน และได้้นำพระจำนวนหนึ่งแยกตนออกจากพระพุทธเจ้า สิ่งนี้เรียกว่า สังฆเภท หรือ แยกสงฆ์ ซึ่งเป็นความผิดที่ร้ายแรงในทางธรรม (กฎแห่งกรรม)

³ ข้อเสนอทั้ง 5 ได้แก่ (1) พระต้องอยู่ป่า ไม่ใช่อยู่กุฎีที่ชาวบ้านทำถวาย (2) พระต้องบิณฑบาตเลี้ยงชีพ ไม่ยินดีในการรับกนิมนต์ (3) พระต้องใช้ผ้าบังสุกุลที่เก็บได้ตามที่ต่าง ๆ มาเย็บเป็นจีวร ไม่ใช่ผ้าที่เขาทำถวาย (4) พระต้องอยู่ใต้โคนไม้ ไม่อยู่ที่มีมุง (5) พระต้องไม่บริโภคเนื้อสัตว์ [8]



เรียกว่า อนันตริยกรรม และในทางวินัยสงฆ์จัดเป็นสังฆาภิเสก ซึ่งจะแก้ได้ก็ต่อเมื่อ
มายอมรับผิดและปฏิบัติธรรมอยู่ภายใต้การดูแลของคณะสงฆ์

ถ้าใช้แนวคิดเรื่องเสรีภาพในการมองกรณีนี้ จะเห็นว่าพฤติกรรมของพระเทวทัต
ไม่ใช่เรื่องเลวร้าย นั่นเป็นเพียงการเห็นต่าง แล้วมีข้อเสนอใหม่ ซึ่ง (ตนเชื่อหรืออ้างว่า)
อาจนำไปสู่การพ้นทุกข์ได้ เพราะพระพุทธเจ้าเองก็ทำเช่นนั้น ขณะที่คนในยุคนี้ยึดวิธี
แบบพราหมณ์ ท่านก็เสนอทางใหม่ (เรียกว่ามัชฌิมาปฏิปทา) แล้วดึงคนมาเป็นสาวก
ฉะนั้นการเถียงกับความเชื่อเดิมแล้วตั้งตนเป็นเจ้าสำนัก จึงเป็นเสรีภาพทางศาสนา
ของคนที่ต้องการหาทางพ้นทุกข์ด้านจิตวิญญาณ การที่พระพุทธเจ้าไม่ลงโทษ
พระเทวทัตในกรณีนี้อาจเป็นเพราะพระองค์เข้าใจเสรีภาพเช่นนี้ก็เป็นได้ แต่จุดอ่อน
ของพระพุทธเจ้าคือ การสอนว่าพฤติกรรมที่แตกแยกเช่นนี้เป็นโทษร้ายแรงถึงขั้น
ผู้ทำไม่สามารถไปสวรรค์หรือนิพพานได้ (อนันตริยกรรม) กล่าวคือ ตนเองเป็นคนคิด
นอกกรอบและตั้งศาสนาได้ แต่หากใครมาทำเช่นนั้นเพื่อปฏิเสธศาสนาของพระองค์
ก็จัดให้เขาเป็นพวกมิชฌาทีฐและมีกรรมหนัก

พระพุทธเจ้าแก้ปัญหานี้ด้วยวิธี “ปกาสณียกรรม” คือการประกาศให้เป็น
ที่ทราบกันว่า พระเทวทัตไม่ได้เป็นสมาชิกของพระองค์อีกต่อไป ดังนั้นคณะสงฆ์
ของพระองค์จึงไม่มีส่วนในการรับผิดชอบกับพฤติกรรมของพระเทวทัตอีก ไม่ใช่
การช่วยกันจับพระเทวทัตสึกหรือขอให้พระราชาก็เคารพพระองค์มาใช้อำนาจจัดการ
กับพระเทวทัต การมองว่านักบวชแต่ละคนมีเสรีภาพที่จะคิดและปฏิบัติต่างออกไป
อย่างไรก็ได้ วางอยู่บนฐานคิดที่ว่า ศาสนาเป็นทางเลือก ที่ไม่ควรบังคับและใช้อำนาจ
รัฐจัดการเขา นั่นคือ การลงโทษมีเพียงไล่ออกจากคณะเท่านั้น ไม่มีสิทธิไปกระชาก
จีวรออกจากตัวเขา เพราะการอยากเป็นนักบวชเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

กล่าวอย่างตรงไปตรงมา พระพุทธเจ้าก็บวชด้วยตนเอง คือตั้งใจที่จะเป็นสมณะ
จากนั้นก็หาผ้ามาห่มเพื่อเป็นสัญลักษณ์ซึ่งเอื้อต่อการเดินบิณฑบาตขอความช่วยเหลือ
จากชาวบ้านด้านอาหาร ภิกษุ จึงเป็นคำที่ใช้มานาน จากรากศัพท์บาลีคือ ภิกฺขุ
แปลว่า ผู้ขอ (อาหารเพื่อเลี้ยงชีพ) จะสังเกตได้ว่า เมื่อพระพุทธเจ้าตั้งศาสนาพุทธขึ้น
มีภิกษุจำนวนมากมาขอเป็นสาวก พิธีบวชก็เรียบง่ายเพียงกล่าวว่า “เธอจงเป็นภิกษุเถิด
ธรรมที่เรากล่าวไว้ดีแล้ว เธอจงประพฤติตามเพื่อความพ้นทุกข์เถิด” คำกล่าวนี้นี้คือ
การบวชให้สมาชิกใหม่ แต่มองอีกแง่คือเป็นการรับเขาเข้าสังกัดเท่านั้นเอง เมื่อบางคน

ทำผิวดินร้ายแรงขึ้นปาราชิก เช่น มีเพศสัมพันธ์ พระองค์วินิจฉัยแล้วตรัสว่า “ดูก่อนภิกษุ เธอปาราชิกแล้ว” [9] ดีความได้ว่า เขาหมดสิทธิที่จะเป็นสมาชิกของคณะสงฆ์ แต่ภาวะความเป็นภิกษุของเขากียังดำรงอยู่ จากคำเรียกผู้นั้นว่า “ดูก่อนภิกษุ” และสิ่งที่ตามมาคือ เขาจะสึกด้วยการเปลี่ยนชุดเป็นฆราวาส หรือออกไปจากสำนักพระพุทธเจ้าก็เป็นสิ่งที่เขาเลือกเอง ไม่เคยมีการบังคับให้เขาถอดจีวรคืน เพราะความเป็นภิกษุหรือผู้ขอ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ทุกคนทำได้เอง

สิทธิในการเป็นพระเริ่มหายไปเรื่อย ๆ เมื่อรัฐเข้ามายุ่งกับศาสนามากขึ้น กรณีของพระเจ้าอโศกมหาราชผู้ปกครองอินเดียช่วงพุทธศตวรรษที่ 3 เป็นตัวอย่างที่ชัด พุทธเถรวาทเชื่อว่าหลังจากพระองค์ทำสงครามและฆ่าคนจำนวนมาก พระองค์ได้หันมานับถือศาสนาพุทธและส่งเสริมกิจการต่าง ๆ จนรุ่งเรือง เป็นเหตุให้คนจำนวนมากเข้ามาบวชเพื่ออาศัยศาสนาหากิน และบ้างก็ไม่เคารพเชื่อฟังหรือปฏิบัติตามหลักศาสนาพุทธ พระโมคคัลลีปุตติสเถระจึงเสนอให้ทำสังคายนาคำสอนครั้งที่ 3 และแต่งคัมภีร์กถาวัตถุ (หนึ่งในอภิธรรม) ขึ้นเพื่อเป็นตำราตัดสินว่าใครเข้าใจพุทธศาสนาถูกหรือผิด มีการนำพระจำนวนมากเหล่านั้นมาสอบ และหากใครตอบผิดก็เท่ากับไม่ได้สนใจในหลักธรรมของพุทธศาสนา ให้ถือเป็นนักบวชปลอมและถูกจับสึก [10]

แน่นอนว่าอำนาจที่ว่ำนั้นสนับสนุนโดยพระเจ้าอโศก อาจด้วยเรื่องราวนี้ทำให้ประเทศเถรวาทได้แค่ศรีลังกา พม่า ไทย ลาวและกัมพูชา ต่างพยายามผลักดันให้พุทธเป็นศาสนาประจำชาติ หรือหากไม่สำเร็จเช่นประเทศไทย การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องเป็นพุทธมามกะและศาสนูปถัมภกก็ยังเป็นโมเดลสำคัญ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 7 เป็นต้น เพื่อจะรับประกันว่า กษัตริย์จะสามารถใช้อำนาจ (หรือผ่านทางรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้) ในการสนับสนุนและชำระศาสนาให้สะอาดได้

การตีความของพระไทยในปัจจุบันมักยืบนบนเรื่องราวของพระเจ้าอโศก นั่นคือรัฐมีอำนาจในการจัดการ ควบคุม หรือบังคับสึกพระได้ สิ่งนี้เป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ให้อำนาจกับพระสังฆาธิการ (พระที่ทำหน้าที่ปกครอง เป็นหูเป็นตาให้รัฐ) สามารถลงโทษพระที่กระทำความผิดได้ตามระดับความรุนแรง การมองว่าสถานะนักบวชหรือภิกษุซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ทุกคนเลือกที่จะเป็นได้



ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำเช่นนั้นอีกต่อไป เพราะการบวชก็จะต้องให้รัฐรับรอง จากเดิมที่ พระธรรมวินัยกำหนดให้พระที่บวชมาได้ 10 พรรษา เป็นพระอุปัชฌาย์สามารถบวชให้ผู้อื่นต่อ ได้ถูกระงับไปด้วยกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 17 พ.ศ. 2536 โดยกำหนดให้ พระอุปัชฌาย์ต้องผ่านการแต่งตั้งจากส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งใช้อำนาจรัฐในการควบคุม หรือออกระเบียบ กล่าวให้ง่ายคือ นาย ก. จะเป็นพระได้มิใช่การเพียงการบวชตาม พิธีกรรมศาสนาอีกต่อไป แต่เป็นการรับรองโดยรัฐผ่านตัวพระอุปัชฌาย์ซึ่งถูกแต่งตั้ง มาทำงาน นั้นหมายความว่า การบวชของเขาเกิดได้ด้วยอำนาจรัฐ ฉะนั้นหากรัฐเห็นว่าเขาไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ก็สามารถถอนสถานะพระของเขาด้วยการบังคับสึกและ ยึดจีวรคืนได้

การสึกพระด้วยอำนาจกฎหมายไทย

เนื่องจากไทยไม่ใช่รัฐโลกวิสัย (secular state) ที่ถือว่าศาสนาเป็นความเชื่อส่วนตัว และแตกต่างกันได้ แม้จะยืนยันด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา และย่อมมี เสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็น ปฏิบัติขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” แต่มาตรานี้ ก็ไม่ได้ให้เสรีภาพอย่างแท้จริง เพราะหักล้างด้วยมาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ในการอุปถัมภ์และ คุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนา เถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการ ป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริม ให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย”

การปกป้องคุ้มครองเปิดโอกาสแก่การตีความว่า หากเห็นว่าพฤติกรรมใดที่ “ส่อไปในทางทำลายศาสนาหลักหรือความมั่นคงของรัฐ” ก็สามารถเอาผิดได้ ซึ่งเป็นเหตุ ให้ศาสนาไม่หลากหลาย เพราะต้องเป็นศาสนาแบบกระแสหลัก และหากใครปฏิบัติ



ต่างออกไป เช่น อาจารย์ชา พุทธะธรรมชาติ ที่ตั้งศาสนาใหม่ขึ้นในจังหวัดระนอง ก็ถูกทหารเข้าตรวจสอบและให้ยุบไปในที่สุด [11] แม้การพยายามตั้งศาสนาใหม่ ก็ทำได้ยาก ยังไม่ต้องพูดถึงการตีความคำสอนใหม่ๆ ของศาสนาเดียวกัน มักจะนำไปสู่การฟ้องร้อง เช่นกรณีของ มาร์ค พิทบูล ทิววิจารณ์เวสต์สตันดราดก (เรื่องการบริหารคฤกเมียให้คนอื่นเพียงเพราะอยากบรรลุนิกรรม) และวิจารณ์ความเชื่อเรื่องพญานาค แต่ถูกหลวงปู่พุทธอิสระแจ้งความเอาผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 206 เรื่องการดูหมิ่นศาสนา [12] จากกรณีเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า การเปิดช่องให้ใช้กฎหมาย เพื่อจัดการคนที่ดูจะเป็นภัยต่อศาสนาซึ่งรัฐให้การคุ้มครองเป็นสิ่งที่ไม่พบได้ทั่วไป สองประเด็นย่อยต่อไปนี้จะยกตัวอย่างกรณีของพระ ซึ่งถูกบังคับให้สึกผ่านการใช้อำนาจรัฐ

กรณีจับสึกโดยอ้างความผิดตามธรรมวินัย

ดังที่เกริ่นไปแล้วว่า สถานะความเป็นพระของไทยไม่ได้เกิดขึ้นตามธรรมวินัยเท่านั้น แต่เพราะถูกกฎหมายของรัฐรับรอง ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อเปลี่ยนสถานะก็ได้รับอภิสิทธิ์และถูกตัดสิทธิบางอย่างไป [13] ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายของรัฐถูกเน้นมากกว่าธรรมวินัย การตัดสินอธิกรณ์ (คดีที่เกิดขึ้นในคณะสงฆ์) จึงมักไม่ยึดธรรมวินัย แต่เอาตามจารีตบ้านเมือง ซึ่งพระทั่วไปขัดไม่ได้ เนื่องจากพระสังฆาธิการ (ผู้ทำหน้าที่ตั้งเจ้าหน้าทีรัฐ) มีอำนาจปกครองโดยตรง ด้วยเหตุนี้ แม้จะทำผิดธรรมวินัยที่มีโทษเบา แต่รัฐอาจพิจารณาลงโทษให้หนักถึงขั้นต้องสึกได้

ในปี พ.ศ. 2560 ตำรวจจับพระ เปสโร ในจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ซึ่งอ้างว่าดื่มเหล้าเพื่อบรรเทาอาการปวดฟัน แต่ดื่มมากเกินไปจึงเมา [14] ตำรวจได้นำตัวท่านไปให้เจ้าอาวาส ซึ่งปกติมักทำเช่นนี้ หรือหากไม่ทราบสังกัดของพระรูปนั้น ก็จะไปหาเจ้าคณะตำบลหรือเจ้าคณะอำเภอ (ซึ่งเป็นพระสังฆาธิการทำหน้าที่ปกครอง) ให้ทำการสึก จากนั้นก็ปล่อยตัวไปเพราะไม่มีความผิดทางอาญาแต่อย่างใด แต่ประเด็นคือการทำเช่นนี้ก็ไม่มี ความผิดทางธรรมวินัยที่ถึงขั้นต้องจับสึก เพราะการดื่มสุราจนเมาเป็นอาบัติเบา (ปาจิตติย) ซึ่งการที่พระรับเงินยังเป็นอาบัติที่หนักกว่า (นิสสัคคียปาจิตติย) แต่เพราะสังคัมมองว่า สุราไม่เหมาะสมแก่สมณะ จึงกำหนดโทษตนเองให้รุนแรง การอ้างสังคัมเช่นนี้เรียกด้วยภาษาทางศาสนาว่า “โลกวัชชะ” หรือชาวโลกติเตียน สังคัมในที่นี้มีปัญหาในการนิยามมาก เพราะบางท้องที่รับได้กับการที่



พระติ่มเหล้า ปัจจุบันยังมีพระอีกหลายรูปที่ติ่มเหล้า แต่มีความสามารถด้านอื่น เช่น มีวิชาอาคม เก่งในการพัฒนาวัดและมีความเมตตา ท่านเหล่านี้นักเป็นที่ยอมรับของ ชุมชนและไม่ถูกจับสึก แต่การอ้างโลกวิเศษเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จสรุปแทนคน ทุกกลุ่ม และเลือกใช้กฎหมายกับคนบางคน ซึ่งนี่ก็เป็นการใช้ความเชื่อทางศาสนา มาเอาผิดคนผ่านการใช้อำนาจรัฐ [15-16]

กรณีของอาบัติเล็กน้อยเช่นนี้จะพบได้บ่อยครั้ง ทั้งกรณีกินเหล้า เปลี่ยนเสื้อผ้า หนีเที่ยว บิณฑบาตเร่ร่อนและไม่มีสังกัวัด หรือบางรูปวิจารณ์การเมืองจนเจ้าอาวาส ขอให้สึก แต่น่าตั้งข้อสังเกตว่า พระที่ถูกลงโทษมักเป็นพระลูกวัดธรรมดา เพราะการใช้อำนาจจับสึกเหล่านี้นักกระทำโดยพระวินยาธิการ (ตำรวจพระ) เป็นหลัก ซึ่งสถานะของท่านเองไม่ได้สูงมากและอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาวาสอีกที กฎมหาเถรสมาคมฉบับที่ 15 (2535) กำหนดให้พระวินัยธรถูกแต่งตั้งจากเจ้าคณะจังหวัด ช่วยเหลืองานปกครองของเจ้าอาวาส ซึ่งทำหน้าที่ตรวจตรา จับกุมและสอบสวน เหมือนตำรวจพระ ตำแหน่งนี้ได้มาโดยการแต่งตั้งผู้ที่เจ้าคณะปกครองเห็นว่าเหมาะสม จะถือบัตรที่มีอายุ 1 ปี ซึ่งสอดคล้องกับช่วงเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้น และอาจพิจารณาต่ออายุให้ใหม่ได้ [3]

การจับพระผู้น้อยสึกเป็นเรื่องที่ถูกปล่อยปละละเลยมานาน ไม่พบว่า มีนักวิชาการหรือพระเองเรียกร้องให้ตรวจสอบการทำงานของพระวินยาธิการ ที่มาซึ่งเกิดจากการแต่งตั้ง การละเมิดสิทธิหรือการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมกับพระที่มีสถานะต่ำกว่า งานของพิชิต ปันธุ์วัฒนา เป็นต้นกลับเสนอว่าจำนวนของพระวินยาธิการควรมีมากกว่านี้เพื่อจะสามารถตรวจสอบและปกป้องศาสนาได้ดียิ่งขึ้น พระเองกลับนิ่งเฉยต่อการถูกบังคับให้สึกแม้ไม่ได้ผิดวินัยร้ายแรงขึ้นต้องปาราชิก พระไทยเพิ่งมาตื่นตัวและนึกถึงสิทธิของการครองจีวรนี้เมื่อปี พ.ศ. 2561 มานี้เอง นับตั้งแต่มีการตรวจสอบเงินทองวัด จนมีพระผู้ใหญ่หลายรูปถูกดำเนินคดีอาญา และถูกจับสึก (ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อถัดไป) การบังคับสึกพระผู้ใหญ่ซึ่งมีลูกศิษย์มาก ได้ส่งผลกระทบต่อความศรัทธาของชาวพุทธ จนทำให้ชาวพุทธ โดยเฉพาะพระเอง ก็หันมาถกเรื่องอำนาจการใช้กฎหมายในการจับสึกกันมากขึ้น



กรณีจับสึกโดยอ้างความผิดตามกฎหมายอาญา

วันที่ 24 พฤษภาคม 2561 ตำรวจกองปราบปรามได้นำหมายจับศาลอาญารัชดา เข้าตรวจค้นและเชิญตัวพระเถระชั้นผู้ใหญ่คือ พระพรหมดิลก (เจ้าอาวาส วัดสามพระยา) พระพรหมสิทธิธัชชัย (เจ้าอาวาสวัดสระเกศฯ) และพระเมธีสุทธินิกร (ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดสระเกศราชวรมหาวิหาร) มาทำการสอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับเงินทอนวัด จากการที่ผู้ต้องหาทุจริตงบประมาณอุดหนุนโรงเรียนปริยัติธรรม และงบประมาณเผยแพร่ศาสนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นเงินรวมกันกว่า 150 ล้านบาท [17] เป็นการบุกจับตัวและถวายเป็นเหตุให้สึก ซึ่งก่อนหน้านั้นในวันเดียวกัน ได้มีการบุกจับพระพุทธิอิสระ ผู้ต้องหาคดีอั้งยี่ช่องโจรที่การัด กปปส. ร่วมทำร้ายร่างกาย ตำรวจสันติบาล 2 นายบาดเจ็บและบาดเจ็บสาหัส และคดีปลอมพระปรมาภิไธย และใช้พระปรมาภิไธยที่มีการปลอมขึ้น [18] หลายคนตั้งข้อสันนิษฐานว่า การจับตัวพุทธิอิสระเป็นเพียงฉากเพื่อสะท้อนว่าพระทั้งสองฝ่ายได้ถูกปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน อย่างไรก็ตาม ความน่าสนใจอยู่ตรงที่มีการบังคับให้สึกและนำตัวไปกักขัง ซึ่งทุกรูปต่างยืนยันว่า ตนเองยังเป็นพระ เพราะถูกบังคับให้สึกเท่านั้น ยังมีได้กล่าวคำลาสิกขาด้วยตนเอง

นักวิชาการพุทธมักเสนอว่า จิต หรือเจตนา เป็นองค์ประกอบแรกที่ทำให้การลาสิกขาสำเร็จ นั่นคือหากตนไม่ประสงค์จะลาสิกขา แต่ถูกบังคับให้ทำเช่นนั้น การลาสิกขาก็ไม่สำเร็จ [19] แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเรามักพบว่า ระบบสมณศักดิ์จะทำให้เกิดสิทธิพิเศษขึ้น เช่น เมื่อพระพรหมดิลก (เจ้าคณะกรุงเทพมหานคร) ออกจากคุก ท่านได้กลับมาห่มจีวรอีกครั้ง และไม่มีการคัดค้านแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกับพระพุทธิอิสระ ซึ่งเป็นเจ้าอาวาสธรรมดา ไม่มีตำแหน่งปกครองและสมณศักดิ์ เมื่อประกาศว่าจะห่มจีวร (เพราะตนก็ไม่ได้กล่าวคำลาสิกขา) กลับถูกสังคมชาวพุทธ รุมประณามและต่อต้าน กอปรกับการที่ท่านเองน่าจะกลัวการลงโทษจากพระผู้ปกครอง จึงยังใส่ชุดขาวอยู่จนปัจจุบันนี้ (27 มีนาคม 2563)

ความลักลั่นของการบังคับใช้กฎหมายอาญาในไทยคือ สังคมไทยรับสภาพที่พระต้องติดคุกหรือถูกกักขังแม้เพียงชั่วคราวไม่ได้ จึงต้องบังคับให้สึกเป็นฆราวาสเสียก่อน นั่นหมายความว่า แม้ท่านจะยังถือเป็นผู้บริสุทธิ์เพราะคดียังไม่สิ้นสุด แต่ท่านต้องถูกลงโทษหรือละเมิดสิทธิด้วยการบังคับให้ลาสิกขาไปแล้ว ทั้งที่รัฐธรรมนูญ



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” แต่สถานภาพของพระไทยในรัฐกึ่งศาสนาถูกมองว่าเป็นสถานะพิเศษที่ต้องให้ความเคารพ ดังนั้นจึงไม่สามารถปฏิบัติกับท่านเช่นคนทั่วไปได้ แต่กลับมีผลออกมาในทางที่จะต้องทำลายสถานะนั้นเสียก่อน

แน่นอนว่าการสักไม่ใช่เรื่องเลวร้าย หากมองในมิติที่ว่า เมื่อบริสุทธ์และถูกปล่อยตัว ก็สามารถบวชใหม่ได้ แต่เพราะสังคมสงฆ์ไทยมีระบอบสมณศักดิ์ซึ่งเป็นตำแหน่งปกครองและเงินเดือน การต้องสักและเริ่มต้นใหม่จึงเป็นสิ่งที่พระผู้ใหญ่รับไม่ได้ ที่ต้องเน้นว่าพระผู้ใหญ่ เพราะหากเป็นกรณีพระผู้น้อยในหัวข้อก่อนหน้า พระไทยถูกละเมิดมาหลายสิบปีแล้ว แต่ก็ไม่มีใครออกมาเป็นปากเสียงให้ เพราะส่วนหนึ่งพวกเขาไม่ได้มียศตำแหน่งใหญ่โต ซึ่งไม่มีผลกับเงินเดือนในระบอบนี้ การเริ่มต้นใหม่จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ง่าย

คุ้มครองสิทธิหรือให้สิทธิพิเศษกับพระ?

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งปรับปรุงและกำหนดใช้เรื่อยมาจนปัจจุบัน มาตรา 29 บัญญัติว่า “พระภิกษุรูปใดถูกจับโดยต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่เห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราว และเจ้าอาวาสแห่งวัดที่พระภิกษุรูปนั้นสังกัดไม่รับมอบตัวไว้ควบคุม หรือพนักงานสอบสวนไม่เห็นสมควรให้เจ้าอาวาสรับตัวไปควบคุม หรือพระภิกษุรูปนั้นมิได้สังกัดในวัดใดวัดหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจัดดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้ วิจิตร เรือนอินทร์ อธิบายว่า นั้นหมายความว่า หากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ประกันตัว และหากเจ้าอาวาสที่พระรูปนั้นสังกัด รับตัวไว้ควบคุมก็ไม่ต้องสละสมณเพศ [15]



กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเขียนขึ้นบนบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะออกให้กับพระที่อาจหาทางประกันตัวและให้เจ้าอาวาสรับรองว่าจะควบคุมตัวเขาไม่ให้หนีคดีในชั้นสอบสวนก่อนมีคำพิพากษาเพื่อที่ท่านจะได้ไม่ต้องสึกและติดคุกเพื่อรอการดำเนินคดี แต่ถือเป็นความโชคดี ที่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ไม่เคยมีกรณีนี้เกิดขึ้นเลย เพราะฉะนั้น การให้อำนาจพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ (หากท่านเห็นว่าให้เอาไปกักตัวที่วัดได้) ก็จะทำให้เกิดการปฏิบัติในสองมาตรฐาน นั่นคือกับคนทั่วไปแบบหนึ่งและกับพระอีกแบบหนึ่ง

มีการถกเถียงในประเด็น “คุกพระ” ซึ่งเป็นการพยายามหาทางออกให้พระที่รอพิจารณาคดีเพื่อจะรักษาสถานภาพพระของท่านไว้ จตุรงค์ จงอาษานักวิชาการอิสระด้านพระพุทธศาสนา เสนอให้มีการนำคุกพระกลับมาใช้ แม้สิ่งนี้อาจไม่เรียกว่าคุกพระ แต่ก็เคยมีแนวทางปฏิบัติในการกักตัวพระซึ่งถูกลงโทษด้วยกฎหมายบ้านเมืองจริงเมื่อปลายปี พ.ศ. 2458 พระอุบาลีคุณูปมาจารย์ (จันทร์ สิริจนโท วัดบรมนิวาส) ได้แต่งหนังสือชื่อ “ธรรมวิจานุสาธ” แจกในงานศพ ม.ร.ว.หญิงดวงใจ ปราโมช แต่หนังสือนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ต้องด้วยพระราชนิยมในรัชกาลที่ 6 เมื่อทรงทราบ จึงมีพระบรมราชโองการรับสั่งให้ถอดจากสมณศักดิ์ แล้วให้นำตัวไปกักไว้ที่วัดบวรนิเวศวิหาร จนถึงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2459 ทรงพระราชทานอภัยโทษให้ แล้วจึงทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเลื่อนตำแหน่งสมณศักดิ์ให้เป็น พระธรรมธีรราชมหามุนี จตุรงค์เห็นว่า จากโมเดลนี้พอที่จะมีทางเป็นไปได้หากให้พระมีสถานที่กักกันส่วนตัว ซึ่งอาจเอื้อให้ท่านได้บำเพ็ญกิจวัตรของพระไปได้โดยไม่ต้องสึก เพราะท่านยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

ไพบูลย์ นิตติตะวัน อดีตประธานคณะกรรมการปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา แย้งว่า การให้มีคุกพิเศษเพียงเพราะสถานะที่แตกต่างกันเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรม มิฉะนั้นก็จะมีคนเสนอให้มีคุกครู คุกเกษตรกร คุณนักธุรกิจเป็นต้นด้วย [20] ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนองของไพบูลย์ แต่นั่นหมายความว่า หากจะกลับไปสู่ประเด็นป้องกันการละเมิดสิทธิในการครองจีวรของพระ เราควรกลับไปเถียงกันในแง่ที่ว่า รัฐควรแก้กฎหมายให้พระที่ต้องคดีอาญาและคำพิพากษาไม่ต้องสึก กล่าวกันอย่างยิ่งที่สุดคือ ไม่ว่าจะเป็ระยะเวลาที่กำลังสอบสวนหรือเมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วที่ท่านผิดจริง ก็ไม่ควรถูกจับสึก แต่ต้องปฏิบัติกับท่านในฐานะพลเมืองคนหนึ่งที่ทำเทียมกับ



คนไทยคนอื่นๆ แน่แน่นอนว่าอาจให้มีการเปลี่ยนจิ๋วเพื่อมุ่งห่มชุดที่เหมือนกับนักโทษทั่วไป แต่การที่ใครจะสมทาทนศีล 5 หรือศีล 8 หรือศีล 10 หรือศีล 227 หรือศีล 331 หรือจะไม่รักษาศีลอะไรเลยย่อมเป็นเสรีภาพส่วนบุคคลที่รัฐต้องไม่ไปละเมิด การบังคับให้เขาเลิกรักษาศีล 10 แล้วมารักษาศีล 5 เป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ ประเด็นจึงอยู่ที่ การต้องมองพระว่าเป็นมนุษย์คนหนึ่ง ในแง่ของศาสนาใครจะห่มจิ๋วหรือเปลือกไม้ก็ได้ แต่เขาต้องไม่ถูกละเมิดเรื่องความเชื่อและถูกลิดรอนเสรีภาพนั้น การมองพระที่จะขึ้นศาลหรือเข้าคุกว่าเป็นเรื่องธรรมชาติ ดีกว่าการมองว่าท่านไม่ใช่มนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีเท่ากันทั่วไป แล้วพยายามร่างกฎหมายขึ้นมาปฏิบัติกับท่านแบบพิเศษ ซึ่งในหลายกรณีก็เป็นการตัดสินโทษของท่านไป

ความเป็นชนชั้นของสังคมไทยส่งผลต่อเสรีภาพในทางศาสนาอย่างมาก ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การจับพระสึกไม่ถูกนำมาพูดกันอย่างกว้างขวางแม้จะเกิดขึ้นนานแล้ว ดังที่กล่าวในหัวข้อ 3.1 ซึ่งเป็นการละเมิดกันเองในวงการพระด้วยซ้ำ แต่เมื่อพระผู้ใหญ่ซึ่งถือเป็นอีกชนชั้นหนึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกจับสึก สังคมจึงรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรม แต่กระนั้นก็กลับเรียกร้องให้พระมีสิทธิพิเศษ มากกว่าจะเรียกร้องให้ปฏิบัติกับพระในฐานะพลเมืองทั่วไป อนึ่ง หากการต้องสึกและพ้นจากตำแหน่งในสมณศักดิ์เป็นเหตุให้พระสงฆ์รู้สึกว่าเป็นธรรม เพราะท่านอาจถูกกลั่นแกล้งเพื่อให้หลุดจากตำแหน่งก็ได้ ในกรณีนี้อาจมีการบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เพิ่มว่า เมื่อภิกษุใดต้องคดีอาญาถึงขั้นสึกหรือถอดจากสมณศักดิ์ และต่อมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ รัฐหรือมหาเถรสมาคมจะต้องคืนตำแหน่งนั้นให้ท่านดังเดิม ซึ่งสิ่งนี้เป็นเรื่องที่คณะสงฆ์ตกลงกันได้โดยไม่ต้องไปแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ แต่อย่างไรเสีย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และมหาเถรสมาคมก็เป็นเรื่องของรัฐอยู่นั่นเอง ทั้งในแง่สังกัดที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีและงบประมาณที่มาจากเงินภาษี นี่เป็นความซับซ้อนของรัฐที่ไม่แยกกิจการทางศาสนาให้เป็นเรื่องปัจเจกชน จึงทำให้เสรีภาพทางศาสนาไม่มีอยู่จริงภายใต้ระบอบรัฐเช่นนี้



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจับสึกพระแบ่งได้เป็น 2 กรณีใหญ่ คือกรณีที่ท่านละเมิดธรรมวินัย ในฐานะพระ และละเมิดคดียากโลกในฐานะพลเมืองไทย การตีมูลค่าเป็นโทษทางศาสนา ไม่ใช่โทษทางโลก แต่เพราะคณะสงฆ์ไทยเป็นองค์กรของรัฐ มีตำแหน่งปกครองกันเช่นเดียวกับราชการ มีงบประมาณแผ่นดินในการสนับสนุนกิจการศาสนา และยังมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ 15 (2535) ได้ให้อำนาจในการลงโทษพระที่อยู่ภายใต้การปกครองอีกด้วย พระที่ทำผิดหลักศาสนา ซึ่งควรถือว่าเป็นเสรีภาพส่วนบุคคล ก็ถูกอำนาจรัฐลงโทษด้วยการจับสึกเป็นต้น การเอาความเชื่อทางศาสนามาใช้เป็นกฎหมายเป็นสิ่งที่ละเมิดเสรีภาพของคน เช่นเดียวกับที่นาย ก. ถูกตำรวจจับเพียงเพราะเขาตกปลา ด้วยข้อหาทำปาณาติบาต แต่ข้อดีที่กฎหมายนี้ยังถูกใช้เฉพาะในวงการสงฆ์ ด้วยการอ้างว่า พระสงฆ์ไม่ใช่บุคคลทั่วไป แต่เป็นเหมือนราชการประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับตำรวจหรือทหาร ซึ่งต้องมีระเบียบเฉพาะของตน และการบวชเข้าสู่ความเป็นพระก็ถูกรัฐยึดไปอยู่ภายใต้การดูแล ไม่ใช่เสรีภาพที่ใครจะบวชหรือพระที่มีพรรษา 10 จะบวชให้ใครก็ได้ การจับสึกพระมักไม่ถูกมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิเพราะคนไทยมีมุมมองเรื่องการต้องชำระศาสนาให้สะอาด นั่นคือเป็นสิ่งที่ชอบธรรมอยู่แล้วที่คนทำผิดวินัยต้องถูกลงโทษ โดยที่ไม่ตั้งคำถามถึงอำนาจในการจับสึกหรือระดับของโทษที่ควรได้รับ

การมองว่าพระถูกละเมิดสิทธินี้เกิดขึ้นและกลายเป็นกระแสเมื่อพระผู้ใหญ่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา แต่เพราะพระไทยไม่ได้ถูกปฏิบัติในฐานะพลเมืองทั่วไป จีวรที่ท่านห่ม (ซึ่งเป็นเรื่องศาสนา) ถูกมองเป็นสัญลักษณ์ที่ศักดิ์สิทธิ์และต้องให้ความเคารพ นำไปสู่การเลือกปฏิบัติกับพระในอีกระดับหนึ่ง นั่นคือ การต้องบังคับให้ท่านสิกขณะต่อผู้คดีหรือควบคุมตัวในชั้นสอบสวนก่อนมีคำพิพากษาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 29 ก็ให้ดุลยพินิจแก่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่จะเปิดโอกาสให้พระรูปนั้นไม่ต้องสึกได้ โดยมากักกันตัวในวัดที่มีเจ้าอาวาสรับรอง ซึ่งเป็นความโชคดีที่ข้อดุลยพินิจนี้ไม่เคยถูกเอามาใช้ มิฉะนั้นจะเกิดมีคุกพระ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติหลายมาตรฐาน ประเด็นน่าสนใจอยู่ตรงที่ นักวิชาไม่พยายามหาทางออกด้วยการแก้กฎหมายให้มองพระเป็นพลเมืองทั่วไปและปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันโดยไม่สนใจศาสนา (เพราะศาสนาเป็นเสรีภาพส่วนบุคคล) เมื่อเป็นเช่นนั้น



ก็กลับเสนอให้พระได้มีกฎหมายพิเศษ ซึ่งต่อยกยาระบบชนชั้นในสังคมและเพิ่มระดับของรัฐศาสนา (religious state) ให้มากขึ้นด้วย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายการจับสึกพระดังนี้

1. กรณีที่ยังต้องรักษาความเป็นรัฐศาสนาเอาไว้ กล่าวคือ ตำแหน่งสมณศักดิ์และความเป็นราชการของพระสังฆาธิการยังดำรงอยู่ให้พระที่ต้องคดีอาญาไม่ต้องสึกแต่อาจเปลี่ยนเสื้อผ้าเมื่อถูกกักตัว เมื่อท่านพิสุจน์ได้ว่าตนบริสุทธิ์ก็มีสิทธิกลับมาห่มจีวรใหม่ได้ เพราะยังไม่ได้กล่าวคำลาสิกขา และให้มีการร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์รับรองว่า ยศตำแหน่งที่เคยมีจะถูกแต่งตั้งกลับคืนให้ เพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกดำเนินคดี

2. กรณีที่อยากทำให้ศาสนาเป็นเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคล ต้องสนับสนุนให้มีการแยกศาสนาออกจากรัฐ สถาปนารัฐโลกวิสัย (secular state) ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ระบอบสมณศักดิ์ที่รัฐแต่งตั้งมาปกครอง และรัฐไม่ให้การสนับสนุนทุกศาสนา (หรือถ้าให้ก็ทำอย่างเท่าเทียมกัน) สถานะพระต้องถูกมองว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคล ไม่ได้รับสิทธิพิเศษใดและจะไม่ถูกละเมิดสิทธิใด เมื่อต้องคดีอาญาก็ต่อสู้และรับโทษในฐานะพลเมืองคนหนึ่ง แน่แน่นอนว่าไม่มีการบังคับให้สึก ส่วนสำนักใดจะบังคับสึกก็เป็นเรื่องขององค์กรนั้น ๆ เพราะศาสนาเป็นองค์กรเอกชนที่สมาชิกแต่ละกลุ่มตกลงระเบียบกันเอง

เอกสารอ้างอิง

- [1] พิษศาล พันธุ์วัฒนา. (2559). “บทลงโทษของพระภิกษุที่ปาราชิกสิกขาบทที่ 1”, **วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์** มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ 3(2), 113-132
- [2] ปริศนา สมศักดิ์โยธิน. (2544). **กรณีการกระทำความผิดต่อพระพุทธศาสนา**. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [3] พิษศาล พันธุ์วัฒนา. (2561). “พระวินยาคิร : ตำรวจพระ”, **วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์** 8(2), 187-196
- [4] พระวีรชาติ ธีรลัทธ และ พระมหามิตร ลูติบุญ. (2562). “การดำเนินชีวิตของพระสงฆ์ไทยในสังคมปัจจุบัน”, **วารสารวิชาการธรรมทัศน์** 19(3), 255-264



- [5] สมชาย บุญคงมาก และ ภูณัฏฐ รัตนชัย. (2561). “ปัญหาการสละสมณเพศของพระภิกษุ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 : ศึกษากรณีการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม”, **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์** นายเรื่ออากาศ 6(1), 11-24
- [6] วุฒินันท์ กันทะเตียน. (2560). “พระสงฆ์เป็นโจทก์ฟ้อง : ยึดพระวินัยหรือยึดกฎหมายบ้านเมือง”, **วารสารมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย** 3(2), 61-83
- [7] ธรรมบท. (2548). **โลกวรรณคดี เรื่องที่ 2 พระเจ้าสุทโธทนะ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ <http://www.84000.org/tipitaka/attha/attha.php?b=25&i=23&p=2>
- [8] วินัยปิฎก. (2548). **โปรแกรมพระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**. เล่ม 7 ข้อ 343 หน้า 200 เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ http://www.84000.org/tipitaka/read/m_siri.php?B=7&siri=52
- [9] วินัยปิฎก. (2548). **โปรแกรมพระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**. เล่ม 1 หน้า 177 เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ http://www.84000.org/tipitaka/pitaka_item/m_siri.php?B=1&siri=21
- [10] พระมหาสิงขร ปริยัติเมธี. (2559). “พระพุทธศาสนาในรัชสมัยพระเจ้าอโศกมหาราช”, **วารสารพุทธมณฑล** 1(1), 35-42
- [11] มติชนออนไลน์. (2559). **ระนองสั่งเบรก “อาจารย์ชา” อดีตพระดังประกาศศาสนาใหม่ ตั้งตนเป็นศาสดา สร้างศูนย์ “พุทธะธรรมชาติ”**. เผยแพร่เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559. เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ https://www.matichon.co.th/local/news_191530
- [12] โพสต์ทูเดย์. (2561). **«พุทธะอิสระ» ร้องกองปราบเอาผิด «มาร์ค พิทบูล» โฉมใหม่ศาสนา**. เผยแพร่เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2561. เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ <https://www.posttoday.com/social/general/549656>
- [13] เพ็ญญา จันทรแดง. (2562). “สิทธิทางพลเมืองของพระภิกษุไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”, **วารสารมานุษยวิทยาศาสนา** 1(3), 96-105



- [14] โพสต์ทูเดย์. (2560). **ตำรวจจับสึกพระเมาเหล้าอ้างดื่มแก้ปวดฟัน**. เผยแพร่เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560. เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ <https://www.posttoday.com/social/local/478792>
- [15] วิจิตร เรือนอินทร์. (2562). “การบังคับให้พระภิกษุต้องสละสมณเพศเมื่อถูกกล่าวหาผิดอาญา”, **วารสารบัณฑิตศึกษาปริทัศน์** วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์ 7(1), 293-306
- [16] เจษฎา บัวบาล. (2559). **โลกวัชชะ : ใครคือผู้กำหนดพฤติกรรมที่เหมาะสมของพระ?**. เผยแพร่เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2559. เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ <https://prachatai.com/journal/2017/11/73914>.
- [17] เดลินิวส์. (2561). **สิก 5 พระผู้ใหญ่วัดตั้งเี่ยวเงินทอนวัด คมส่งเรือนจำ**. เผยแพร่เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2561. เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ <https://www.dailynews.co.th/crime/645405>.
- [18] Workpoint News. (2561). **พุทธะอิสระ โดนจับสึก เข้าเรือนจำ**. เผยแพร่เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2561. เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ <https://bit.ly/3bpyntl>
- [19] เวทย์ บรรณกรกุล. (2561). “การลาสิกขา: คุณภาพสงฆ์ในพระพุทธศาสนา”, **วารสารมหาจุฬาริชาการ** 5(2), 28-38
- [20] คมชัดลึก. (2561). **“คุงพระ” ระหว่างรอพิจารณาคดี สัทธิฐานหรือสิทธิพิเศษ?** เผยแพร่เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2561. เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2563 จากเว็บไซต์ https://www.youtube.com/watch?v=_qINBFDdSBQ



กรรมสิทธิ์ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ในกฎหมายประเทศกัมพูชา

Community Ownership of Ethnic Groups in Cambodia

เพ็ญภา จันทรแดง¹ และ สุธี ชล²

Phennapha Chandaeng and Sothee Chhun

บทคัดย่อ

บทความนี้ ศึกษาปรากฏการณ์การเรียกร้องสิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศกัมพูชาเพื่อศึกษาถึงกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรของชุมชนตามจารีตประเพณี วัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์เขมรดั้งเดิม

บทความนี้เสนอว่า รัฐควรลดขั้นตอนในการออกโฉนดชุมชนให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อลดทั้งระยะเวลาและงบประมาณในการดำเนินการออกโฉนดชุมชน ส่วนข้อความในมาตราหกของพระราชกฤษฎีกา 83 ที่กำหนดให้ป่าอารักษ์กับป่าช้า ผังศพของแต่ละชุมชนชาติพันธุ์ต่างๆ มีที่ดินได้ไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์นั้น ควรมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขให้ความยืดหยุ่นมากขึ้น

คำสำคัญ : สิทธิชุมชน โฉนดชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ อัตลักษณ์

¹ อาจารย์ ดร.คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

ข้อมูลติดต่อ E-mail: au_nidagirl@hotmail.com

² นักศึกษาปริญญาเอก สาขารัฐศาสตร์ Dr. Babasaheb Ambedkar Marathwada University, India

ข้อมูลติดต่อ E-mail: asean_2015@yahoo.com



Abstract

This paper studies phenomena of claiming over community rights of various Khmer ethnicities. Its aim is to study the laws and practices related to resource management in the community based on cultures and ways of life the Khmer traditional ethnic groups.

This paper proposes that Cambodian state should reduce the process in approval of Community Title Deed in order to reduce both time and budget in those complicated processes. In addition, the content in article 6 in Sub-Decree 83 that identifies the spiritual forest land and cemetery in each community must not larger than seven hectares should be amended for better flexibility.

Keywords : community rights, community title deed, ethnicity, identity

บทนำ

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาในประเทศกัมพูชามีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ³ ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้รัฐรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นการออกมาเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญกัมพูชา ปี ค.ศ. 1993 มาตรา 44⁴ ที่ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือกรรมสิทธิ์ชุมชน “**កម្មសិទ្ធិដីធ្លីសមូហភាព**” ในการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชนเอาไว้แต่รัฐไม่ได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาถึงแม้ว่ามีพระราชบัญญัติออกมาตามเนื้อหาของมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวหลายฉบับแล้วก็ตาม เช่นพระราชบัญญัติที่ดินปี ค.ศ. 2001 มาตรา 25, 26⁵ ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการออกเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชนให้กับ

³ กลุ่มชาติพันธุ์หรือที่ชาวกัมพูชาเรียกว่า “**ជនជាតិដើមភាគតិច**” มี 23 กลุ่มชาติพันธุ์ คิดเป็นร้อยละ 1% ถึง 19% ของประชากรชาวกัมพูชาทั้งหมด 14.64 ล้านคน ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามเขตพื้นที่ป่าเขาด้านทิศเหนือของประเทศกัมพูชา ติดกับชายแดนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม[1]

⁴ **មាត្រា 44 រដ្ឋធម្មនុញ្ញនៃព្រះរាជាណាចក្រកម្ពុជា 1993**[มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา 1993]

⁵ **មាត្រា 25, 26 ច្បាប់ស្តីពីដី 2001** [มาตรา 25, 26 กฎหมายที่ดิน 2001]



กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรของชุมชนตามจารีตประเพณีวัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์เขมรดั้งเดิม “ผลชาติสืบภาคธิธ” ที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ป่าห่างไกล ภาคเหนือของประเทศ

ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัติป่าไม้ ปี ค.ศ. 2002 มาตรา 40⁶ ก็อนุญาตให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ตั้งชุมชนอยู่ร่วมกับป่าได้ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แบ่งพื้นที่เขตป่าเป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) เขตพื้นที่สำคัญเช่นเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำ
- 2) เขตพื้นที่อนุรักษ์
- 3) เขตพื้นที่ใช้ประโยชน์

4) เขตพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่ในป่า โดยเขตพื้นที่ประเภทที่ 1,2 รัฐมีหน้าที่บริหารจัดการโดยตรง ส่วนเขตพื้นที่ประเภทที่ 3, 4 รัฐอนุญาตให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อาทิ ชาวบ้านมีสิทธิเข้าไปเก็บของป่าเพื่อการดำรงชีพหรือการตัดไม้เพื่อนำไปสร้างบ้านเรือนได้ตามความจำเป็นเพียงแต่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการชุมชนก่อนโดยเฉพาะเขตพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่ในป่าประเภทที่ 4 รัฐได้ออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมว่าด้วย เรื่องกระบวนการขึ้นทะเบียนโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือเรียกย่อว่า (พระราชกฤษฎีกา 83) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 2009 เพื่อกำหนดลักษณะที่ดินของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดลักษณะเขตพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ไว้ในมาตรา 6 โดยจัดแบ่งที่ดินเป็น 5 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) ที่ดินสำหรับสร้างบ้านเรือน
- 2) ที่ดินทำไร่นา
- 3) ที่ดินไร่หมุนเวียน
- 4) ที่ดินป่าอารักษ์
- 5) ที่ดินป่าช้า

⁶ มาตรา 40 ตูตซ์สึตีเกอเดวี 2002 [มาตรา 40 กฎหมายป่าไม้ 2002]



ที่ดินทั้ง 5 ประเภทนี้ ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ สามารถดำเนินการขอออกโฉนดกรรมสิทธิ์ชุมชนจากรัฐได้⁷

แต่อย่างไรก็ดี หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนของกัมพูชา และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ [2] ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า แม้ประเทศกัมพูชามีกฎหมายหลายฉบับที่ให้ความสำคัญกับสิทธิการจัดการทรัพยากรตามจารีตประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ค่อนข้างมาก แต่ทว่าแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายยังน่าเป็นห่วงอันเนื่องมาจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มักถูกบริษัทเอกชนขับไล่ออกจากที่ดินทำกินของตนเองให้เห็นอยู่บ่อย ๆ ตามสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ทั้งนี้ เชื่อกันว่า หากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างจริงจัง หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องช่วยผลักดันให้เร่งรีบดำเนินการออกเอกสารรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยด่วน ซึ่งถ้าทำได้ ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะลดลง หรืออย่างน้อยเมื่อมีเอกสารสิทธิชุมชนในมือก็อาจทำให้บริษัทเอกชนเกรงกลัวกฎหมายอยู่บ้าง และความมั่นคงในที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ก็จะมีมากขึ้น ดังนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า การออกมาเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้รัฐรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เป็นการตระหนักถึงสิทธิ์ที่รัฐสัญญาว่าจะให้พวกเขา แม้การออกมาเรียกร้องสิทธิ์ดังกล่าวมักตามมาด้วยปัญหาต้องปะทะกับบริษัทเอกชนที่เข้าไปครอบครองที่ดินทับซ้อนกับที่ดินของชาวบ้านในบริเวณชุมชนก็ตาม ซึ่งบริษัทเอกชนเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้รับบัตรสัมปทานที่ดินโดยมิชอบจากโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล [2]

อย่างไรก็ตามการเรียกร้องของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จน้อยมากหรือแทบจะไร้ผลทันที หากที่ดินทำกินของพวกเขามีปัญหาทับซ้อนกับที่ดินของบริษัทเอกชนเพราะบริษัทเอกชนส่วนใหญ่ในประเทศกัมพูชามักมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคนในรัฐบาลอย่างใกล้ชิด [2] ข้อเรียกร้องจึงยากจะได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากรัฐแทบไม่ได้สร้างกลไกป้องกันไว้เลยในกรณีปัญหาเรื่องที่ดินบริษัทเอกชนทับซ้อนกับที่ดินชาวบ้าน เพราะรัฐยอมจำนนมาตั้งแต่แรก

⁷ มาตรา 68 รัฐธรรมนูญ 2009 สหประชาชาติ สิทธิมนุษยชน 2009

[มาตรา 6 พระราชบัญญัติ 83/2009 กระบวนการลงทะเบียนที่ดินชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์]

⁸ กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มักถูกกลุ่มนายทุนขับไล่ให้ออกจากที่ดินทำกินของตนเอง เนื่องจากพวกเขาส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดินตามกฎหมาย



ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่กลไกทางสังคมอื่นๆ เช่น พรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ไร้อิทธิพลครอบงำโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้กระทั่ง ในช่วงสามปีมานี้ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตฝ่ายค้านอยู่ในสภาพแม้แต่คนเดียวส่วนองค์การ พัฒนาเอกชนก็มีบทบาทอย่างจำกัด เช่นเดียวกับกลไกของรัฐในระดับท้องถิ่นก็อยู่ในสภาพที่ชาวบ้านมีอาจฟังฟังได้ เพราะกลไกในระดับท้องถิ่นเกือบทั้งประเทศเป็นเครือข่ายของ พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party : CPP) [4] ซึ่งพรรคฝ่ายรัฐบาล ที่ครองอำนาจมายาวนานตั้งแต่ยุคต้นทศวรรษที่ 1980

เมื่อช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมาผู้เขียนได้สอบถามอาจารย์ฤทธิ์ เป็นผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์ชาวกัมพูชาทำงานข่าวด้านสังคมในกรุงพนมเปญ ในฐานะสื่อที่คุ้นเคย เรื่องข้อร้องเรียนของชาวบ้านมาอย่างดี อาจารย์ฤทธิ์เล่าว่า “การร้องเรียนทำได้ยาก เมื่อเกี่ยวข้องกับคนรวย สื่อเองก็ไม่กล้านำเสนอ”[5]

การบอกเล่าข้างต้นของอาจารย์ฤทธิ์อาจนำไปสู่คำถามในใจว่า ความมั่งคั่งเท่านั้น ที่จะช่วยให้หลายคนๆทำอะไรก็ได้ในประเทศกัมพูชา แม้การกระทำของพวกเขาเหล่านั้น เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายของบ้านเมืองก็ตาม และยิ่งกว่านั้น ผู้มั่งคั่งที่มีตำแหน่งหน้าที่ การงานดี เป็นสมาชิกวุฒิสภา มีบรรดาศักดิ์เป็น “ออกญา” มักเป็นผู้มีผลประโยชน์ รวมกันของผู้มีอำนาจในรัฐบาลอยู่เสมอ

กระนั้น ตามรายงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนกัมพูชา ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนา เอกชนที่ทำงานตรวจสอบนโยบายการให้สัมปทานที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ของรัฐบาลกัมพูชามาอย่างยาวนานพบว่าที่ดินสัมปทานมากกว่าสองล้านเฮกตาร์ ที่ให้รัฐยกให้เป็นที่ดินทำเกษตรนั้นมี 20%ถูกครอบครองด้วยบุคคลเพียงห้าคนเท่านั้น บุคคลเหล่านั้นล้วนเป็นคนใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในพรรคฝ่ายรัฐบาล และทั้งห้าคนดังกล่าว ยังได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากพรรคประชาชนกัมพูชาอีกด้วย [2]

⁹ ปี ค.ศ. 2017 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีฮุน เซน ได้กล่าวหาพรรคฝ่ายค้านว่าเป็นกบฏ สมรู้ร่วมคิดกับ สหรัฐอเมริกา กระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลต่อมาศาลสูงกรุงพนมเปญได้มีคำสั่งตัดสินยุบพรรคฝ่ายค้าน (CNRP) มีผลให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านจำนวน 118 คน ถูกห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมือง 5 ปี [3]

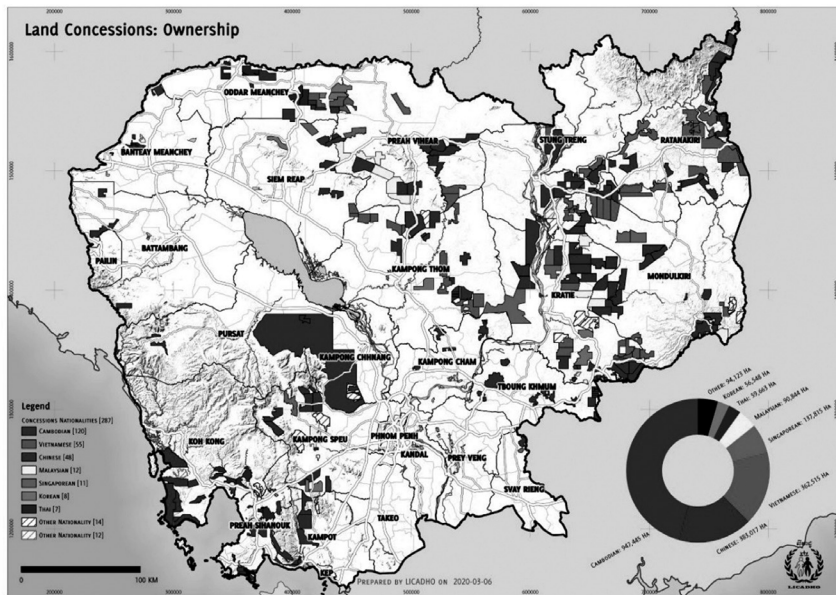


อนึ่งตามพระราชกฤษฎีกาการสัมปทานที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและการเกษตร ปี ค.ศ.2005 มาตรา 37¹⁰ (Sub-Decree 146 on Land Economic Concessions) ได้จำกัดการครอบครองที่ดินรายละเอียด/บริษัทละไม่เกินกว่า 10,000 เฮกตาร์ เพื่อป้องกันการครอบครองที่ดินเกินจำเป็น หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถให้สัมปทานที่ดินแก่ผู้รับสัมปทานรายหนึ่งเกินจำนวนที่กำหนด หากเกิน ถือว่าผิดกฎหมายทั้งนี้ ในกฎหมายได้กำชับต่อด้วยว่า ผู้ที่ได้รับสัมปทานที่ดินไปต้องรีบดำเนินการเพราะปลูกภายในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนด แต่ถ้าหากไม่ดำเนินการรัฐอาจยึดที่ดินคืนหรือยกสัญญาสัมปทานได้แต่ทว่า ประเด็นที่ภาคประชาสังคมอดสงสัยไม่ได้ ทำไมในกรณีบุคคลห้าคนดังกล่าวถือสิทธิ์ครอบครองที่ดินสัมปทานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดชัดเจน แต่ทำไม รัฐบาลเพิกเฉยต่อกรณีแบบนี้ได้อย่างเลือนลอย ปล่อยให้ นักธุรกิจการเมืองฝ่ายตนละเมิดกฎหมายได้ตามอำเภอใจ

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมา การดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าวยังมีช่องว่างให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งยังสร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ อาทิ ภาครัฐ บริษัทเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และผู้ได้รับผลกระทบซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มักไม่มีเอกสารสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมายในการครอบครองที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน การให้สัมปทานที่ดินในกัมพูชา จึงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางถึงความเหมาะสมในการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา

¹⁰ មាត្រា 37, 2005 អនុក្រឹត្យស្តីពីសម្បទានដីសេដ្ឋកិច្ច 2005.[มาตรา 37, 2005 พระราชกฤษฎีกาที่ดินสัมปทานเศรษฐกิจ]





ภาพแผนที่ : สถิติการครอบครองที่ดินสัมปทานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของบริษัทเอกชนแถบสีน้ำเงินบริษัทเอกชนชาวกัมพูชาครอบครองที่ดินมากถึง 947,445 เฮกตาร์ รองลงมาแถบสีใบตองอ่อนบริษัทเอกชนชาวเวียดนามครอบครองที่ดิน 362,515 เฮกตาร์ ส่วนบริษัทเอกชนชาวไทยแถบสีส้มครอบครองที่ดินเป็นอันดับที่ห้า จำนวน 59,663 เฮกตาร์

ข้อมูลแผนที่ : Licadho-Cambodia [6]

ผลกระทบจากนโยบายพัฒนาของรัฐ

นับตั้งแต่ประเทศกัมพูชามีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสังคมนิยมมาเป็นระบบประชาธิปไตย ตามสนธิสัญญาสันติภาพที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ.1991 ในปี ค.ศ.1993 รัฐบาลชุดใหม่ ภายหลังจากเลือกตั้งได้เร่งรัดพัฒนาประเทศด้วยการปฏิรูประบบต่างๆ เข้าสู่ระบบเสรีนิยมตามยุคสมัยของโลกาภิวัตน์ ทั้งทางการเมือง การปกครอง การเศรษฐกิจ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม

การท่องเที่ยว เป็นต้น โดยประกาศยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศเรียกว่า “ยุทธศาสตร์สามเหลี่ยม” ประกอบด้วยการสร้างสันติภาพ การฟื้นฟูสันติภาพ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ การบูรณาการประเทศกัมพูชา เข้าสู่ความสัมพันธ์เป็นหนึ่งในเดียวกับประชาคมโลกและกลุ่มประเทศอาเซียน และการสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญขึ้นแบบยั่งยืน ลดความยากจนของประชาชนลง

จากความต้องการให้ประเทศมีการพัฒนาดังกล่าว รัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 2000) ซึ่งเป็นฉบับแรกของ ประเทศกัมพูชา เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้น ในปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปแล้ว 5 ฉบับ

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมเศรษฐกิจประเทศกัมพูชาได้เติบโตอย่างเข้มแข็ง มาตลอดตั้งแต่มีการเลือกตั้งเสร็จเมื่อปี ค.ศ.1993 โดยอาศัยความช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ จนทำให้สามารถบรรลุ ถึงระดับความเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 - 7 ต่อปี ยกเว้นในช่วงปี ค.ศ.1997 - ค.ศ.1998 มาอยู่ที่ระดับร้อยละ 2.5[7] เพราะเศรษฐกิจได้รับผลกระทบ จากการทำรัฐประหารทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน¹¹ และวิกฤตเศรษฐกิจ ในเอเชีย แม้ว่าประเทศกัมพูชาจะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงแต่ก็ได้รับผลกระทบ ทางอ้อมจากวิกฤตครั้งนั้นด้วย เนื่องจากกัมพูชาเป็นประเทศยากจนต้องพึ่งพิงเงิน ช่วยเหลือทั้งจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือในลักษณะทวิภาคี เพื่อการฟื้นฟูบูรณะและพัฒนาประเทศ ซึ่งเงินช่วยเหลือในลักษณะทวิภาคี เมื่อประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือประสบปัญหาเศรษฐกิจจะต้องลดความช่วยเหลือลง หรือถึงขั้นงดความช่วยเหลือก็มี ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อกัมพูชาด้วย [8]

¹¹ การทำรัฐประหารครั้งนั้น นายกรัฐมนตรีฮุน เซน อ้างว่า ไม่ใช่เป็นการทำรัฐประหารแต่เป็นปราบปราม การก่ออาชญากรรมที่เจ้านโรดม รณฤทธิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่หนึ่ง ที่ไปสมคบกับกองกำลังเขมรแดงและมีลักลอบ นำอาวุธสงครามเข้ามาในประเทศเพื่อพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง แต่ภาพที่ปรากฏต่อสายตา สาธารณชน คือการใช้กำลังทหารเข้าโค่นล้มเจ้านโรดม รณฤทธิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่หนึ่ง ที่ได้รับคะแนนเสียง ข้างมากในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1993



แต่ภายหลังจากรัฐบาลกัมพูชามีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว เพื่อให้พ้นจากความเป็นประเทศยากจนภายในปี ค.ศ. 2020 รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง คือคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนกัมพูชา (Council for the Development of Cambodia : CDC) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บริษัทเอกชนที่สนใจเข้าไปลงทุนในประเทศกัมพูชา นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดตั้งด้วยพร้อมกันนั้นได้เชิญชวนนักลงทุนจากต่างชาติเข้าไปลงทุนในประเทศกัมพูชาในโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

จากนโยบายดังกล่าวส่งผลให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกัมพูชามีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตรที่สำคัญ โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นแหล่งนำเงินตราเข้าประเทศมากกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่าส่งออกในแต่ละปี[9]รวมถึงยังนำมาซึ่งอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ทั้งภาคการบริการและการขนส่งเพื่อรองรับตลาดภายในประเทศที่ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางของประเทศ คือกรุงพนมเปญ

ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายการให้สัมปทานทรัพยากรของรัฐเป็นกฎหมายที่สำคัญตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติให้มากขึ้น กฎหมายดังกล่าว มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.2001 ได้เปิดทางให้มีการสัมปทานที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้งทางสังคม และทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การทำเหมืองแร่ ประมง หรือการให้สัมปทานท่าเรือ มีเป้าหมายเพื่อมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การให้สัมปทานที่ดินแก่บริษัทเอกชนภายในประเทศและบริษัทต่างชาติของรัฐบาลกัมพูชาตามนโยบายให้สัมปทานด้านเศรษฐกิจ แม้จะมีเป้าหมายเพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสร้างงานให้กับประชาชนแต่วิธีการปฏิบัติที่ไม่มีมาตรการที่เหมาะสมรองรับกลับทำให้นโยบายนี้เป็นตัวสร้างปัญหาทางสังคม ตามการรายงานขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและองค์กรการพัฒนากัมพูชา ระบุว่าสาเหตุของปัญหานี้ เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่แจ้งข้อมูลให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเวนคืนที่ดินให้รับทราบก่อน ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะทราบว่า



ตัวเองต้องย้ายออกต่อเมื่อเห็นรชุดดินมารื้อทำลายบ้านแล้ว และในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น แนวทางที่ทางการและบริษัทเอกชนใช้ก็จะคล้ายๆ กันนั่นคือ ใช้กำลังบังคับชาวบ้านย้ายออกนอกพื้นที่และดำเนินคดีกับชาวบ้านที่เป็นแกนนำการประท้วงต่อต้าน เฉพาะปี ค.ศ.2011 เพียงปีเดียว มีการดำเนินคดีกับตัวแทนชุมชน 427 คดี รื้อไล่ที่ทั่วประเทศ 127 ชุมชน ในจำนวนนี้เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร 81 ชุมชน ส่งผลกระทบต่อประชาชน 300,009 คน [10]

แม้ว่านโยบายการให้สัมปทาน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ จะมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินโยบายนี้กลับนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง โดยเฉพาะความรุนแรงต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ปัญหาการขัดแย้งที่ดินจัดเป็นปัญหาทางด้านการบริหารของประเทศที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การเพิ่มขึ้นอย่างมากของกรณีขัดแย้งที่ดินของประชาชน เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการเศรษฐกิจตลาดเสรี ที่การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจน และสมรรถภาพหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่จัดเป็นอุปสรรคสำคัญที่กระทบต่อความเจริญเติบโตในกิจการของภาคเอกชน และทำให้ประชาชนไร้ที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการทะเลาะวิวาทจากปัญหาที่ดินกับชาวบ้านด้วยกันก็มีมากขึ้นทุกวัน จนทำให้ปัญหาเรื่องการไล่ที่ในประเทศกัมพูชา กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจไปทั่วโลกและกลายเป็นปัญหาที่น่าหนักใจที่สุดปัญหาหนึ่งของรัฐบาลกัมพูชาในเวลานี้ซึ่งปัญหาดังกล่าวรัฐบาลก็ออกมายอมรับว่า “รัฐบาลกำลังพยายามหาแนวทางแก้ปัญหการขับไล่ที่ดินที่ไม่เป็นธรรมให้ประชาชนทุกคน เพราะถ้ารัฐบาลไม่ริบหาแนวทางช่วยเหลือ ประชาชนจะไปอยู่ที่ไหน แล้วจะอ้างว่าพัฒนาเพื่ออะไร ในเมื่อประชาชนไม่มีแม้กระทั่งที่ดินสำหรับสร้างที่อยู่อาศัย” [11] แต่การออกมายอมรับปัญหาที่เกิดขึ้นของรัฐบาลครั้งนี้สำหรับชาวบ้านทั่วไปทราบได้ถึงเอกลักษณ์ของผู้นำประเทศกัมพูชาอย่างนายกรัฐมนตรีฮุน เซน ที่มักมีลักษณะ “ดีแต่พูด” แต่ไม่เคยปฏิบัติตามคำพูด

น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ ปี ค.ศ.2001 เป็นต้นมารัฐบาลกัมพูชาได้ยกที่ดินสัมปทานตามนโยบายพัฒนาของรัฐไปแล้วจำนวน 3 ล้านเฮกตาร์ หรือคิดเป็น 16.6% จากพื้นที่ทั้งหมด 18.1 ล้านเฮกตาร์ หรือ 181,035 ตร.กม. ในประเทศกัมพูชา เฉพาะรอบปี ค.ศ.2013 ที่ผ่านมาตลอดทั้งปีรัฐบาลกัมพูชาให้สัมปทานที่ดิน

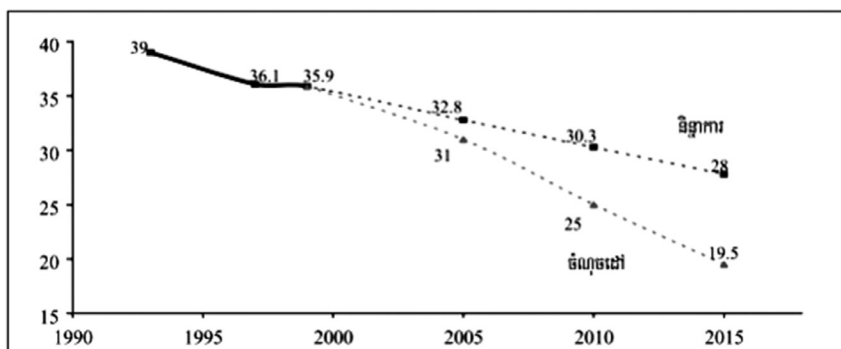
แก่บริษัทเอกชนเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งสิ้นจำนวน 188749.49¹² เฮกตาร์[2] ซึ่งโครงการพัฒนาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพของประชาชนและสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่น พื้นที่ส่วนใหญ่ล้วนเป็นเขตพื้นที่ทับซ้อนกับแหล่งทรัพยากรทำกินหรือที่ดินปลูกสร้างบ้านเรือนของชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์เกือบทั้งสิ้น ปรัชญาการณีนี้นำให้ชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นคนชายขอบของสังคมถูกผลักดันออกจากทรัพยากรที่ดินเคยเข้าถึงและใช้ประโยชน์มาแต่ดั้งเดิมโดยไม่ใส่ใจคนในท้องถิ่น เพราะเห็นว่าเป็นโลกของคนล้าหลัง และเป็นส่วนที่จะต้องปรับตัวให้อยู่รอดจากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น แม้กระทั่งจะกลายเป็นส่วนของผู้แบกรับผลกระทบที่เกิดขึ้น[12]

ในเงื่อนไขดังกล่าวแม้ว่ารัฐอ้างว่าเป็นการพัฒนาเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนและเพื่อลดปัญหาความยากจนภายในประเทศให้ได้ในปี ค.ศ. 2020 นี้ก็ตาม (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5) แต่ที่แท้จริงแล้วเป็นการกดขี่ขูดรีดชาวบ้านท้องถิ่นด้วยการเข้าไปยึดทรัพยากร ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อวิถีการดำรงชีวิตชาวบ้านท้องถิ่น โดยเฉพาะชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมกลับถูกแปลงให้เป็นทรัพย์สินของบริษัทเอกชนเป็นเหตุให้ชาวบ้านท้องถิ่นส่วนใหญ่กลับกลายเป็นผู้แบกรับภาระจากการพัฒนาอย่างไร้ความยุติธรรมทั้งนี้รัฐบาลมักจะออกมากล่าวชื่นชมถึงตัวเลขความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ของประเทศ ดังที่นายกรัฐมนตรีชิน ชินไต้กล่าวว่า“แม้ว่าประเทศกัมพูชามีความขัดแย้งรุนแรงด้านการเมืองก็ตาม แต่ปัจจุบันนี้เศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วเฉลี่ยราวร้อยละ 7.3 - 7.6 ต่อปี” [11] ตามคำกล่าวอ้างนี้แสดงถึงความภาคภูมิใจของนายกรัฐมนตรีชิน ชินไต้ที่มักโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนเห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วความเจริญเติบโตนี้ไม่ได้กระจายไปสู่ชาวบ้านท้องถิ่น

¹² เฉพาะพื้นที่ปลูกยางพาราที่เป็นพืชเศรษฐกิจส่งออกสำคัญของกัมพูชามีการขยายตัวอย่างรวดเร็วตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาแห่งชาติปี ค.ศ. 2011 - 2020 รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ปลูกให้ได้ 300,000 เฮกตาร์ แต่ภายหลังแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประกาศออกมาเพียง 2 ปี คือในปี ค.ศ. 2013 พื้นที่เพาะปลูกยางพาราเพิ่มเป็น 280,355 เฮกตาร์ โดยพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ 172,648 เฮกตาร์ หรือคิดเป็นร้อยละ 57.75 เป็นการถือครองโดยกลุ่มทุนทั้งในและต่างประเทศภายใต้นโยบายการให้สัมปทานที่ดินด้านเศรษฐกิจของรัฐส่วนภาคครัวเรือนถือครองพื้นที่เพาะปลูก 107,696 เฮกตาร์ คิดเป็นร้อยละ 38.41 ปัจจุบันกรีดยางพาราบนพื้นที่เพาะปลูกดังกล่าวได้ 55,361 เฮกตาร์ผลผลิตยางแผ่นส่งออก 65,000 ตัน[2]



ฐานะยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศแต่อย่างใด มีแต่เพิ่มความมั่งคั่งให้กับชนชั้นผู้นำไม่กี่คนเท่านั้นจากตัวเลขทางการของรัฐบาลระหว่าง ปี ค.ศ. 2004 – 2007 แสดงให้เห็นว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีอัตราสูงมากถึงร้อยละ เกิน 10 ต่อปี แต่ชาวบ้านกลับมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมีมากถึงร้อยละ 34.7 โดยเฉลี่ย [13] ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนเกือบครึ่งประเทศยังต้องมีชีวิตอย่างอดอยากเพราะไม่มีแม้กระทั่งวัตถุดิบจำเป็นฐานสำหรับการบริโภคอย่างเพียงพอในแต่ละวัน



ภาพ : ตารางเปรียบเทียบความยากจนของประชาชนกัมพูชา
ที่มา : กลุ่มผู้เฝ้าระวัง [13] [กระทรวงวางแผน]

การพัฒนาของรัฐภายใต้อุดมการณ์และทิศทางแบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นตัวเลขทางเศรษฐกิจโดยดึงทรัพยากรจากท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนความเจริญเติบโตดังกล่าวเป็นต้นเหตุให้ชาวบ้านท้องถิ่นที่เป็นคนเล็กคนน้อยในสังคมกัมพูชาต้องแบกรับภาระการรบกวนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโมโนคูลีของคำว่า “การพัฒนา” ที่จินตนาการว่าชาวบ้านจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นหากได้รับการพัฒนาแต่แท้จริงแล้วเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจบนความทุกข์ยากเดือดร้อนของชาวบ้านท้องถิ่นโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ตามเขตพื้นที่ป่าเขาที่มีวิถีการดำรงชีวิตอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติแต่กลับมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ได้น้อยมาก และต้องอยู่อย่างยากลำบากในขณะที่คนภายนอกที่ไม่ได้อยู่กับฐานทรัพยากรดังกล่าวกลับมีโอกาสเข้ามาครอบงำประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ดังตัวอย่างงานศึกษาของ Seng ที่ลงไปศึกษาภาคสนามต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ด้านทิศเหนือของกัมพูชา : กรณีศึกษาการเมืองของการพัฒนาในชุมชนชาติพันธุ์ยักกา-อล (Yak Kaol) แสดงให้เห็น

ว่าตั้งแต่รัฐได้ประกาศให้พื้นที่ด้านทิศเหนือของประเทศเป็นเขตพื้นที่โครงการพัฒนาบนที่สูงของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เมื่อปี ค.ศ.1995 ปรากฏว่าผลพวงของโครงการนี้กลับกลายเป็นการสูญเสียอำนาจในการเข้าถึง และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรส่วนรวมของชาวบ้านท้องถิ่น เป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ภัยคุกคามความมั่นคงในการดำเนินชีวิตและค่านิยมทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ [14]

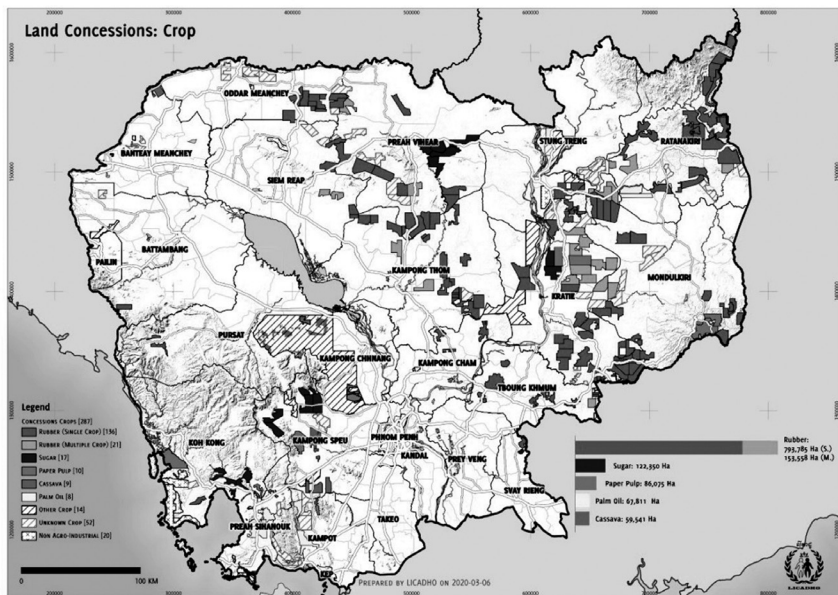
ทั้งนี้ ผลจากการวิจัยของ Seng ยังพบด้วยว่า การพัฒนาของรัฐบาลมีแนวโน้มกีดกันสิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในการควบคุมและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลได้เปิดพื้นที่สัมปทานป่าไม้และที่ดิน ทำให้ชาวบ้านถูกกีดกันจากพื้นที่ทรัพยากรของตนเอง และรัฐบาลท้องถิ่นยังห้ามกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทำการเกษตรแบบหมุนเวียน ผ่านกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย[14]

นอกจากนี้ รัฐบาลยังออกกฎหมายในการจัดระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและยกระดับสาธารณูปโภค ทำให้เกิดการจัดตั้งหัวหน้าหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาและที่ปรึกษาชุมชน เพื่อกระจายอำนาจ ทว่าในความเป็นจริงการพัฒนารูปแบบดังกล่าวยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นอำนาจจากส่วนกลาง อันนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทั้งระดับโครงสร้างสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และองค์กรส่วนท้องถิ่น จึงนำมาซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงวิถีการเกษตรกรรมจากไร่หมุนเวียนสู่การเกษตรแบบถาวร [14]

ส่วน Andreas and Siphat ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการสัมปทานที่ดินเศรษฐกิจของรัฐในชุมชนบนที่สูงพบว่าการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแบบล้นเกินแต่ขาดกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพและกลไกด้านการจัดการทำให้ผู้รับประโยชน์หลากหน้าฉกฉวยโอกาสชุดรีดทรัพยากรอย่างขนานใหญ่ [15] ทั้งก่อให้เกิดการเบียดขับชาวบ้านออกจากฐานทรัพยากร และเชื้อให้เกิดการควบคุมทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางการค้าในลักษณะของตลาดการค้าที่ดินในขณะเดียวกันที่ดินและพื้นที่ป่าจำนวนมหาศาลได้ปรับเปลี่ยนให้กลายเป็นพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ของบริษัทเอกชนทั้งในและต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่ออันใหญ่หลวงต่อชีวิตความเป็นอยู่และรายได้ของชาวบ้านอีกทั้งมีความขัดแย้งกันเองของคนในท้องถิ่นเนื่องมาจากปัญหาความขาดแคลนทรัพยากร ตลอดจนเกิดการแย่งชิงสิทธิในการครอบครองทรัพยากร [16]



ตัวอย่างที่ยกมานี้เพื่อสะท้อนให้เห็นสังจรรย์รรม “การพัฒนา” ของรัฐที่ผ่านมาว่ามิได้ช่วยให้ชาวบ้านท้องถิ่นที่เป็นคนเล็กคนน้อยในพื้นที่ดังกล่าวมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามจุดมุ่งหมายนโยบายการพัฒนาของรัฐแต่อย่างใด ตรงกันข้ามชาวบ้านมีชีวิตความเป็นอยู่แย่ลงกว่าเดิมจากการต้องแบกรับภาระผลกระทบในสิ่งที่ตนเองไม่ได้กระทำ แต่กลายเป็นผู้รับผลของการกระทำของผู้อื่นอย่างไร้ตัวตน โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ต้องแบกรับผลกระทบมากที่สุดในประเทศกัมพูชาทุกวันนี้



ภาพแผนที่ : สถิติการทำเกษตรอุตสาหกรรมบนพื้นที่ที่ดินสัมปทาน แถบสีเขียว พื้นที่ปลูกยางพาราเป็นอันดับหนึ่ง จำนวน 793,785 เฮกตาร์ รองลง แถบสีเขียวอ่อน ปลูกยางพารา+ปลูกพืชแซม จำนวน 153,558 เฮกตาร์ ส่วนอันดับสาม แถบสีม่วง (กลุ่มน้ำตาลมิตรผลของไทย) เป็นพื้นที่ปลูกอ้อย จำนวน 122,350 เฮกตาร์

ข้อมูลแผนที่ : Licadho-Cambodia [6]

การออกโฉนดชุมชนในประเทศกัมพูชา

ดังที่ได้เกริ่นไว้ข้างต้นว่า ผลกระทบจากนโยบายพัฒนาของรัฐทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินทำกินเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งจัดว่าอยู่ในภาวะขั้นวิกฤตของปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างบริษัทเอกชนกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ กรณีตัวอย่างที่พบอยู่บ่อย ๆ คือที่ดินสัมปทานของบริษัทเอกชนทั้งหลายมักมีเขตทับซ้อนกับที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ตามป่าเขาเขตทุรกันดารที่พวกเขาตั้งถิ่นฐานมาช้านาน ดำรงชีพด้วยการใช้ทรัพยากรในป่าเขาตามวิถีจารีตประเพณีของบรรพชนแต่เมื่อมีการเข้าไปของบริษัทเอกชนดังกล่าวทำให้พวกเขาเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการขับไล่ของ บริษัทเอกชนที่ต้องการเอาที่ดินไปปลูกพืชเศรษฐกิจ เราจะเห็นข่าวการขับไล่ชาวบ้านออกจากที่ดินทำกินของตนเองมีปรากฏให้เห็นเกือบจะทุกวันในประเทศกัมพูชา

แต่อย่างไรก็ตาม องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในกัมพูชาต่างเห็นตรงกันว่า เพื่อลดการเผชิญหน้ากับโครงการพัฒนาของรัฐที่กำลังรุกคืบเข้าไปในพื้นที่ทุกขณะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีวิธีเดียวที่พอช่วยบรรเทาหรือลดปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้ ภาคประชาสังคมต่าง ๆ ต้องช่วยกันผลักดันให้รัฐต้องริบเร่งดำเนินการออกโฉนดชุมชนให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาขั้นตอนการดำเนินการมีความล่าช้าและมีความซับซ้อนอย่างมากต่อการออกใบรับรองโฉนดชุมชน ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ประสบปัญหาเดือดร้อนจากการไล่ที่ดินทำกิน [17]

วิเคราะห์การออกโฉนดชุมชน

ได้กล่าวไว้แล้วว่ารัฐธรรมนูญกัมพูชาปี ค.ศ.1993 มาตรา 44 ได้ให้การรับรองระบบกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชนเอาไว้อย่างชัดเจน และยิ่งกว่านั้นในพระราชบัญญัติที่ดินปี ค.ศ.2001 หมวดสาม วรรคสอง ในประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ชุมชนได้อธิบายถึงระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มากถึงหกมาตรา (มาตรา 23-28) ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดและให้ความสำคัญต่อระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มากที่สุด เช่น มาตรา 25



ระบุไว้ว่า “ที่ดินของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์คือที่ดินทั้งหมดที่ชุมชนได้ใช้หรือเคยใช้สำหรับการดำรงชีพตามจารีตประเพณี และที่ดินของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์มีใช้แต่เพียงที่ดินทำไร่นาแบบถาวรเท่านั้น แต่ยังหมายถึงรวมที่ดินสำหรับทำไร่หมุนเวียนตามจารีตประเพณีด้วย และรัฐต้องรับรองกรรมสิทธิ์ให้ด้วย”¹³

และยิ่งกว่านั้น ในมาตราต่อมา คือมาตรา 26 ได้กำชับต่ออีกด้วยว่า “กรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนชาติพันธุ์ที่ระบุไว้ในมาตรา 25 รัฐต้องออกโฉนดชุมชนให้กลุ่มชาติพันธุ์...”¹⁴

ส่วนพระราชกฤษฎีกาเรื่องกระบวนการออกโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือเรียกย่อว่า (พระราชกฤษฎีกา 83) เป็นกฎหมายรองลงมาอีกฉบับหนึ่งที่รัฐมีหลักการชัดเจนว่า เพื่อเป็นเครื่องมือ/คู่มือสำคัญสำหรับการดำเนินการออกโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้เป็นกรรมสิทธิ์รวมของชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการบุกรุกจากบริษัทเอกชน ทั้งเป็นการส่งเสริมรักษาอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกด้วย

สำหรับรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกา 83 ถือว่าเป็นกฎหมายที่ให้ความชัดเจนเป็นรูปธรรมที่สุดในขั้นตอนการดำเนินการออกโฉนดชุมชนให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1993 ที่ได้บัญญัติเอาไว้ เช่น มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา 83 ได้กำหนดลักษณะเขตพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไว้เป็น 5 ประเภท ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นแต่ที่น่าสังเกตของมาตรา 6 และอาจเป็นจุดอ่อนของมาตรานี้ คือที่ดินประเภทที่ 5 และ 6 กฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าให้ที่ดินป่าอารักษ์ หรือป่าผีบรรพชน (spiritual forest land) ซึ่งเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์สำหรับกราบไหว้บูชาตามความเชื่อของคนในชุมชนนั้น ให้แต่ละชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีที่ดินได้ไม่เกินจำนวนเจ็ดเฮกตาร์ คือแต่ละชุมชนอาจมีป่าอารักษ์มากกว่าหนึ่งแห่งได้ แต่ต้องมีที่ดินรวมกันไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์ ส่วนที่ดินประเภทที่ 6 ที่ดินป่าช้า หรือที่ดินเผาศพก็มีข้อกำหนดเช่นเดียวกับที่ดินประเภทที่ 5 คือมีได้ไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์ ถ้าไม่เป็นไปตามนี้ ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีอาจขอออกโฉนดชุมชนได้ ซึ่งในกรณีจำกัดที่ดินดังกล่าวนี้ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการล่าช้าในการออกโฉนดชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมา [17]

¹³ ฝัฒณ. ยาสตรา 25. [มาตรา 25, อ้างอิงแล้ว]

¹⁴ ฝัฒณ. ยาสตรา 26. [มาตรา 26, อ้างอิงแล้ว]

กระนั้นน่าตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ว่าที่ดินป่าอารักษ์ ที่ดินป่าช้า ล้วนเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ในความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีความสำคัญมาช้านานกับชุมชน โดยทั่วไปแล้วจะพบว่าป่าทั้งสองประเภทมีลักษณะเป็นป่าตั้งอยู่บนที่เนินสูงตามเชิงเขา หรือบางแห่งอาจตั้งอยู่บนลูกเขาเล็ก ๆ ทั้งลูกก็มี โดยขนาดพื้นที่ป่ามีลักษณะเล็กบ้าง ใหญ่บ้างตามสภาพภูมิศาสตร์แต่ละพื้นที่ คือป่าอารักษ์กับป่าช้าบางแห่งอาจมีขนาดที่ดินห้าเฮกตาร์ เจ็ดเฮกตาร์ กระทั่ง สิบเฮกตาร์ก็มี ทั้งนี้ เมื่อ มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา 83 ระบุไว้เช่นนั้น จึงเกิดปัญหาตามมาดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้

การที่รัฐบอกว่า ป่าอารักษ์กับป่าช้าต้องมีขนาดที่ดินได้เพียงอย่างละเจ็ดเฮกตาร์เท่านั้น ส่วนที่ดินที่เหลือนอกนั้นต้องสละออกไป กรณีแบบนี้เหมือนรัฐเหยียบย่ำศักดิ์ศรีอัตลักษณ์ของชุมชน เป็นเรื่องยากที่ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะยอมรับได้ เพราะป่าทั้งสองประเภทนี้ได้มีความหมายเพียงแค่อภิธรรมตามเชื่อที่บางครั้งในสายตาคนนอกอาจเห็นว่าเป็นเรื่องความมั่งงาย ลำหลังเท่านั้นแต่ทว่าป่าอารักษ์และป่าช้ามีความหมายมากกว่านั้น คือเป็นทั้งอัตลักษณ์ของชุมชน เป็นทั้งที่ฝึกชุมชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นทั้งสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านมีความผูกพันกับวิญญาณของบรรพชนและประวัติศาสตร์ของชุมชน [18] และโดยเฉพาะป่าอารักษ์มักเป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติสูง เพราะเป็นป่าศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านมีความหวงแหน ไม่ตัดไม้ทำลายป่าแถมยังเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนมาช้านาน เป็นป่าที่หล่อเลี้ยงชีวิตชาวบ้านในชุมชนทุกคนมีสิทธิ์เข้าไปเก็บของป่าเพื่อนำมาเป็นอาหารในการดำรงชีวิตได้

กรณีป่าทั้งสองประเภทข้างต้นนี้ อาจสะท้อนว่า บางครั้งรัฐเองก็ขาดองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิทธิตามจารีตประเพณีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งความซับซ้อนและหลากหลายในการถือครองที่ดินตามจารีตประเพณี โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิการใช้ประโยชน์เป็นหลัก [19]

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกระบวนการได้มาซึ่งโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดและประสบปัญหามากที่สุดเช่นกันนั้น ในพระราชกฤษฎีกา 83 ระบุไว้ ดังนี้



อันดับแรก ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะต้องดำเนินการขอเอกสารรับรองทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ของตนเองจากกระทรวงพัฒนาชนบทก่อน (MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT) ส่วนแรกนี้กฎหมายได้กำหนดว่าต้องเป็นชุมชนที่มีอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ที่เด่นชัดต่างกับชุมชนชาวแกมพูชาทั่วไป เช่น มีประเพณี วัฒนธรรม ภาษา และวิถีดำรงชีวิตของตนเอง

อันดับที่สอง เมื่อกระทรวงพัฒนาชนบทได้ประกาศการรับรองอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์แล้ว จึงนำเอกสารรับรองทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ของตนไปยื่นขอจดทะเบียนเป็นชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กับกระทรวงมหาดไทยให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

อันดับที่สาม หลังจากชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้วก็สามารถยื่นเรื่องขอออกโฉนดชุมชนจากกระทรวงการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการก่อสร้าง (Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction) เป็นขั้นสุดท้าย¹⁵

จะเห็นได้ว่าสามขั้นตอนดังกล่าวนี้ ถ้าดูผิวเผินก็ไม่มีอะไรซับซ้อนมาก เข้าใจได้ง่าย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า เพียงแค่ขั้นตอนแรกก็ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ต้องเสียเวลาและเงินมีใช้น้อย เพราะเป็นขั้นตอนที่ต้องเชิญหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านอัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ของกระทรวงพัฒนาชนบทให้ลงไปศึกษา สัมภาษณ์ วิจัย วัฒนธรรม ของคนในชุมชนว่ามีอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์อย่างไร และหลังจากนั้นหากคนในชุมชนมีคุณสมบัติตามที่กระทรวงกำหนดไว้ ทางกระทรวงพัฒนาชนบทก็จะออกเอกสารรับรองความเป็นอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ให้กับชาวบ้านในชุมชน

แต่อย่างไรก็ตาม อาจจะมีเหตุที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มักตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ตามป่าเขาห่างไกลความเจริญ การเดินทางไปมาลำบาก ทำให้ขั้นตอนแรกนี้บางครั้งต้องรอเจ้าหน้าที่ของกระทรวงลงไปศึกษา สัมภาษณ์ชุมชนเป็นเวลาหนึ่งหรือสองปี และที่น่าแปลกใจกว่านั้น การศึกษา สัมภาษณ์ทั้งหมดชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้พวกเจ้าหน้าที่กระทรวงที่ลงไปด้วย ตามการสันนิษฐานขององค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งกล่าวว่าเฉพาะในขั้นตอนแรกนั้นก็ต้องจ่ายเงินประมาณ 10,000 ถึง 20,000 ดอลลาร์ สหรัฐ (USD) การค่าใช้จ่ายเหล่านี้มีค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก และค่าใช้สอยอื่น ๆ [2]

¹⁵ ฝ่ฝฝฝ. ยากู 26. [มาตรา 26, อ้างอิงแล้ว]



ส่วนขั้นตอนที่สองอาจเป็นขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนมาก เพียงแต่ต้องดำเนินการยื่นเอกสารหลักฐานไปตามลำดับขั้นเท่านั้น มีผู้ใหญ่ กำนัน นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศรับรองชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่น่าสังเกตว่าขั้นตอนนี้ก็มักประสบปัญหาอย่างหนึ่ง คือเจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างข้างต้นนี้ ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนหรือโฉนดชุมชน ทำให้ขั้นตอน ณ จุดนี้ต้องใช้เวลามากในการทำความเข้าใจเรื่องระบบกรรมสิทธิ์โฉนดชุมชน ดังมีตัวอย่างของกำนันคนหนึ่งในจังหวัดเกาะกง ออกมายอมรับว่า “ผมไม่เคยรู้ว่าโฉนดชุมชนมีลักษณะเป็นอย่างไรหรอก... เพราะรัฐบาลไม่เคยแนะนำให้ผมช่วยดำเนินการเรื่องออกโฉนดชุมชนให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เลย” [2] ทั้งนี้ การไม่เข้าใจต่อเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนของผู้นำท้องถิ่นดังกล่าว ก็จัดว่าสร้างปัญหาให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มิใช่น้อย เพราะการดำเนินการเอกสารทั้งหมดต้องผ่านความเห็นชอบและถูกกำกับด้วย ลายเซ็นของผู้นำท้องถิ่นทั้งสิ้น

และขั้นตอนที่สาม ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้วต้องไปยื่นเอกสารขอออกโฉนดชุมชนจากกระทรวงการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการก่อสร้าง ณ จุดนี้ แม้ว่าขั้นตอนการดำเนินการจะไม่เสียค่าใช้จ่ายเหมือนขั้นตอนแรกดังที่กล่าวแล้ว เพราะทางกระทรวงการจัดการที่ดินฯ ได้ยืนยันว่าจัดงบประมาณปีละ 10,000 ดอลลาร์ สหรัฐ (USD) เพื่อการดำเนินการออกโฉนดชุมชนโดยเฉพาะ [2] แต่ทว่า ขั้นตอนนี้ มักประสบปัญหามากที่สุด เช่น ที่ดินที่ยื่นขอออกโฉนดชุมชนมีขนาดเกินตามที่กฎหมายกำหนด คือกรณีที่ดินตามมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา 83 ที่กำหนดให้ที่ดินป่าอารักษ์กับที่ดินป่าชำมีขนาดไม่เกินเจ็ดเฮกตาร์ ซึ่งรายละเอียดส่วนนี้ผู้เขียนอธิบายไว้ข้างต้นแล้ว

ส่วนอีกปัญหาหนึ่งพบอยู่บ่อย ๆ คือพระราชกฤษฎีกา 83 มาตรา 10 กำหนดไว้ว่าที่ดินที่สามารถออกโฉนดชุมชนได้ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีข้อพิพาทกับคู่กรณีอื่น¹⁶ แต่ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่ง คือที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทั่วประเทศ มักมีปัญหาเรื่องเขตที่ดินทับซ้อนกับที่ดินของบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานที่ดินจากรัฐเสมอ เพราะโดยจารีตประเพณีแล้วกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ถือสิทธิ์ครอบครองที่ดินโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิการใช้ประโยชน์เป็นหลัก ไม่ได้อ้างอิงกับข้อกฎหมาย

¹⁶ ฝ่าฝืน มาตรา 10 (อ้างแล้ว, มาตรา 10)



ของรัฐแต่อย่างใด แต่ใช้สิทธิครอบครองตามแบบจารีตประเพณีตามที่บรรพชนทำมาเท่านั้น และในกรณีนี้ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ต้องประสบปัญหาเขตทับซ้อนกับที่ดินของบริษัทเอกชนอยู่เสมอ และปัญหาเขตทับซ้อนที่ดินมักทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ต้องจบลงด้วยการถูกขับไล่ออกจากที่ดินทำกินของตนเองอีกด้วย

จากที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่าสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญค่อนข้างมาก แต่พอถึงคราวปฏิบัติจริงกลับประสบปัญหามากมายดังที่กล่าวมาทั้งนี้ ปัญหาการไม่รับรองสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนดังกล่าวของรัฐ ไม่เพียงทำให้ชุมชนเดือดร้อนในแง่ของแหล่งทำกินและแหล่งที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำลายสิ่งสำคัญที่รัฐไม่เคยนึกถึงคือ วิถีวัฒนธรรมของชุมชน ที่ชนิกชุมชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปรากฏให้เห็นชัดเจนเป็นอัตลักษณ์ของชุมชนเพราะเมื่อชุมชนไม่สามารถใช้อำนาจของตัวเองจัดการดูแลทรัพยากรให้เป็นฐานในการเลี้ยงชีวิตของคนในชุมชนได้อย่างเพียงพอ ชุมชนก็คลอนแคลน ระบบความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณีที่สืบทอดกันมาขาดการผลิตซ้ำให้เข้ากับยุคสมัย คนเริ่มถูกฝ่าฝืนหรือทำทลายเพื่อการดิ้นรนให้มีชีวิตรอด กรณีการไล่ที่หรือยึดที่ของชุมชนก็ยิ่งชัดเจนมาก เป็นการไล่คนออกมาจากวิถีสันติของชุมชนท้องถิ่นแตกกระจัดพลัดพรากไปอยู่ในที่คนไม่ได้ผูกพันกับวิถีสันติของบรรพชนและประวัติศาสตร์ของชุมชน [20]

อย่างไรก็ตามคำว่า “กรรมสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชน” อาจเป็นคำศัพท์ที่สวดยุติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1993 แต่ดูเหมือนว่าการจะได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวชาวบ้านต้องฝ่าฟันอุปสรรคไปด้วยความยากลำบาก กระทั่ง ผู้คนในสังคมกับชุมชนเองก็มีความเข้าใจน้อยมากกับความหมายของ “กรรมสิทธิ” นี้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ล้วนขาดภูมิหลังของความรู้ความเข้าใจด้านประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่นอยู่มาก ดังกรณีตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติการคนหนึ่งได้แนะนำกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้ขอเอกสารรับรองกรรมสิทธิโฉนดที่ดินแบบส่วนบุคคล แทนที่กรรมสิทธิโฉนดชุมชน โดยกล่าวว่า “ชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จำเป็นต้องขอเอกสารรับรองกรรมสิทธิที่ดินแบบส่วนบุคคล ตามที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวง...ได้แนะนำไว้เท่านั้น ไม่ใช่เอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ร่วมหรือแบบโฉนดชุมชน มิฉะนั้น อาจจะมีปัญหา



ในภายหลัง และจะไม่มีใครรับผิดชอบ” [2] สะท้อนให้เห็นว่าหากข้อความที่กล่าวอ้างของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นจริงก็แสดงให้เห็นทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ตลอดจนถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการไม่มีองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิทธิตามประเพณี วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แม้แต่น้อย ซึ่งจารีตประเพณีการถือครองที่ดินของพวกเขามีทั้งความซับซ้อนและหลากหลายในการถือครองที่ดิน

ภายใต้เงื่อนไขข้างต้นนี้ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมของกัมพูชาได้แต่รอความฝันที่เลือนลอยกับสิทธิชุมชนเพราะตั้งแต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นแนวทางไว้ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องคลอเคลียออกมา รัฐปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้นนี้น้อยมาก แม้รัฐตั้งเป้าหมายให้การรับรองสถานภาพสิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้ได้ 12 ชุมชน ภายในปี 2015 ที่ผ่านมา [21] แต่ตามสถิติของหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนของกัมพูชา (Cambodian Center For Human Rights : CCHR) แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันในกัมพูชา มีการจัดตั้งชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไปแล้ว จำนวน 114 แห่งทั่วประเทศ แต่มีเพียง 8 ชุมชนชาติพันธุ์เท่านั้นที่รัฐให้การรับรองสถานภาพของชุมชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย คือชุมชนชาติพันธุ์พะโนง (สภคษฐ์ผดผดฐฐผด) 6 แห่ง และชุมชนชาติพันธุ์ตุมปุน (สภคษฐ์ผดผดฐฐผด) 2 แห่ง [2] และด้วยเหตุนี้ จึงทำให้อีกหลายชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไร้สถานภาพทางกฎหมาย กำลังออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อให้รัฐรับรองสถานภาพชุมชนเป็นนิติบุคคลเพื่อสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนโดยเร็วเพื่อป้องกันหรือลดปัญหาการบุกรุกที่ดินโดยมิชอบจากโครงการพัฒนาทั้งของรัฐและบริษัทเอกชนที่มักจะเข้าไปแย่งชิงทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนอย่างที่เป็นอยู่

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยทั่วไป รัฐบาลกัมพูชามีนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมถึงอัตลักษณ์ ภาษา ประเพณีวัฒนธรรม และวิถีชีวิตต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ค่อนข้างมาก แต่อุปสรรคสำคัญคือขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควร เช่น กรณีการออกโฉนดชุมชนมักมีปัญหาซับซ้อน ยุ่งยากอย่างกับเข็นครกขึ้นเขาเป็นการเพิ่มภาระใช้จ่ายและเวลาให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ค่อนข้างมาก มีหลายขั้นตอนในการดำเนินการ

เช่น การออกโฉนดชุมชนต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐมากถึงสามกระทรวง แต่แต่ละกระทรวงก็ไม่มีกรอบเวลาการทำงานที่ชัดเจน ทำให้ชาวบ้านต้องรอเป็นระยะเวลานานเป็นปี ๆ ซึ่งบางครั้งระหว่างที่รอโฉนดชุมชนจากรัฐอยู่นั้น หมุดหลักปักเขตที่ดินของบริษัทเอกชนอาจรุกล้ำเข้าไปในที่ดินทำกินของชาวบ้านเรียบร้อยแล้วก็ได้ ซึ่งกรณีแบบนี้มักพบเจอได้เสมอในสถานการณ์ปัจจุบันของกัมพูชา และกลายเป็นปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตที่ดินทับซ้อนระหว่างบริษัทเอกชนกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ไม่มีวันแก้ปัญหาได้หมดในเร็ววันนี้

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้อาจจะลดน้อยลง ถ้าหากรัฐจำใจยอมปรับเปลี่ยนแก้ไขในสิ่งที่รัฐได้สร้างปัญหาเอาไว้ คือต้องลดขั้นตอนการออกโฉนดให้เหลือเพียงหน่วยงานที่รับผิดชอบน้อยลง เพื่อลดความยุ่งยากให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

ส่วนกรณีที่ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ครอบครองที่ดินที่ป่าอารักษ์กับป่าช้าเกิน 7 เฮกตาร์ คือมากกว่าที่พระราชกฤษฎีกา 83 มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ ทำให้ชุมชนไม่สามารถออกโฉนดชุมชนได้นั้น ในส่วนนี้รัฐควรปรับเปลี่ยนแก้ไขให้ความยืดหยุ่นมากขึ้นเพราะที่ดินป่าทั้งสองประเภทมิได้มีความหมายเพียงแค่สัญลักษณ์ทางพิธีกรรมสำหรับกราบไหว้บูชาเท่านั้น แต่ทว่าเป็นทั้งอัตลักษณ์ของชุมชน เป็นทั้งที่ฝึกชุมชนให้ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นทั้งสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านมีความผูกพันกับวิญญาณของบรรพชนและประวัติศาสตร์ของชุมชนกระทั่งเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่หล่อเลี้ยงชีวิตชาวบ้านในชุมชนอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- [1] Ministry of Rural development. (2009). **National Policy on the Development of Indigenous People**. Phnom Penh : Ministry of Rural.
- [2] Cambodian Center For Human Rights. (2016). **Access to Collective Land Titles for Indigenous Communities in Cambodia**. Phnom Penh : CCHR.
- [3] บีบีซีไทย. (2017). **พรรคฮุนเซนไร้คู่แข่งหลักเลือกตั้ง 2018 หลังศาลสั่งยุบ CNRP**. Retrieved April 27, 2020, Retrieved From <https://www.bbc.com/thai/international-42012249>



- [4] RFA Khmer. (2019). **ប្រវត្តិមន្ត្រីដែលទទួលរងទណ្ឌកម្មពីសហរដ្ឋអាមេរិក**.
[สหรัฐอเมริกาขึ้นบัญชี ดำเจ้าหน้าที่ระดับสูงกัมพูชาเดินเข้าประเทศ]
Retrieved April 27, 2020, Retrieved From <https://www.youtube.com/watch?v=biiTgl5dVtQ>
- [5] อาจารย์ฤทธิ (เป็นผู้ให้สัมภาษณ์) สุทธิ ชล (ผู้สัมภาษณ์). พนมเปญ ประเทศ
กัมพูชา, วันที่ 09มกราคม 2563.
- [6] Licadho-Cambodia. (2020). **land concessions**. Retrieved April 27, 2020,
Retrieved Fromhttp://www.licadho-cambodia.org/land_concessions/
- [7] สงบ บุญคล้าย และคณะ. (2546). **โครงการศึกษาค้นคว้าเพื่อจัดทำหนังสือคู่มือ
ราชอาณาจักร กัมพูชา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- [8] สีดา สอนศรี และคณะ. (2552). **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้:นโยบายต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ค.ศ. 1977-2006)**.กรุงเทพมหานคร :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [9] Hun, S. (2014). **In Facebook [Fan page]**. Retrieved March 25,2014,
Retrieved from <http://www.facebook.com/pages/Hun-Sen/5556666>
- [10] Cambodian Center for Human Rights. (2013). **Cambodia : Land in
Conflict An Overview of the Land Situatio**. Phnom Penh : CCHR.
- [11] Hun, S. (2015). **In Facebook [Fan page]**. Retrieved March 23,2015,
Retrieved from<https://www.facebook.com/pages/Samdech-Hun-Sen-Cambodian-Prime-Minister/111975152184324?fref=ts>.
- [12] เลิศชาย ศิริชัย.(บก.). (2555). **โครงการขนาดใหญ่ กับความรู้ความจริง**.
วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 5 (5).
- [13] **ក្រសួងផែនការ. (2014). ផែនការយុទ្ធសាស្ត្រអភិវឌ្ឍន៍ជាតិសម្រាប់កម្ពុជា ឆ្នាំ
2014-2018.ភ្នំពេញ: ទីស្តីការគណៈរដ្ឋមន្ត្រី. [กระทรวงวางแผน. (2014)
แผนยุทธศาสตร์พัฒนาแห่งชาติกัมพูชา 2014-2018. พนมเปญ : สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี]**

- [14] Sovathana, S. (2012). **“The Transformation of Northeastern Cambodia : The Politics of Development in an Ethnic Minority, Ratanakiri Province.”** M.A. Thesis in Sustainable Development, the Graduate School, Chiang Mai University, Thailand.
- [15] Neef, A. and Siphath, T. **“Land grabbing in Cambodia: narratives, mechanisms, resistance”** . the Journal 17 (2012) : 19.
- [16] Yeang, S. (2011). **“Forestland as Contested Space: A case Study of Land Concession in Pursat Province, Cambodia.”** M.A. Thesis in Sustainable Development, the Graduate School, Chiang Mai University, Thailand.
- [17] Kham, V. and Team (2016). **Collective Land Registration of Indigenous Communities in Ratanakiri province.** Phnom Penh: Parliamentary Institute of Cambodia.
- [18] Daes, M. E. I. A. (2001). **Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples and minorities.** Indigenous peoples and their relationship to land (Final working paper E/CN. 4/Sub. 2/2001/21).
- [19] อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). **มิตินิยมชนวิพากษ์ท้องถิ่นด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- [20] เลิศชาย ศิริชัย. (2546). **“สิทธิชุมชนและปัญหาสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้” พลวัตรสิทธิชุมชน : กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา”** ใน ชลธิรา สัตยาพัฒนา (บก.) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แปลน พรันตัง จำกัด.
- [21] **จีสุธิการคณะราษฎร.** (2013). **รณรงค์การนำสู่สิทธิในการยุติการประทุษร้ายต่อชนกลุ่มชาติพันธุ์ 2009-2013. กรุงเทพฯ : จีสุธิการคณะราษฎร. [สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ. (2013). รายงานประจำปีเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ ค.ศ.2009- 2013.พนมเปญ : สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ]**



ច្បាប់ភូមិបាល 2001[ក្បួនអាយត៍ឌីន 2001]

ច្បាប់ស្តីពីព្រៃឈើ 2002[ក្បួនអាយប៉ាដៃ 2002]

រដ្ឋធម្មនុញ្ញនៃព្រះរាជាណាចក្រកម្ពុជា 1993 [រដ្ឋធម្មនុញ្ញរដ្ឋបាលរាជធានីភ្នំពេញ 1993]

អនុក្រឹត្យលេខ ៨៣ ស្តីពី នីតិវិធីនៃការចុះបញ្ជីដីសហគមន៍ជនជាតិដើមភាគតិច
2009

[ព្រះរាជក្រឹត្យលេខ 83 ក្របខណ្ឌការងាររបស់អង្គការយូណេស្កូកម្ពុជា 2009]

អនុក្រឹត្យស្តីពីសម្បទានដីសេដ្ឋកិច្ច 2005. [ព្រះរាជក្រឹត្យលេខ ២០០៥/រក្ស/រក្សា 2005]



การขยายเวลาเกษียณอายุราชการ Extending the retirement for civil servants

กนกลักษณ์ จุยมณี¹
Kanokluck Juimane¹

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2544 มาตรา 19 บัญญัติให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลา 69 ปี (นับถึง พ.ศ. 2563) ซึ่งสภาพสังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นจากเมื่อ พ.ศ. 2490 ประมาณ 30 ปี หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขจะทำให้ข้าราชการมีระยะเวลาในการรับบำนาญเป็นเวลานานและมีแนวโน้มที่ระยะเวลาในการรับบำนาญจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามอายุเฉลี่ยของคนไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบประมาณ

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรขยายเวลาเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือน (ที่ไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ) เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครู ออกไป โดยอาจนำหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของตุลาการศาลปกครองเกษียณมาปรับใช้กับข้าราชการพลเรือนทั่วไปด้วย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการพลเรือนทั่วไปกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ และการขยายเวลาเกษียณอายุราชการดังกล่าวไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการพลเรือนทั่วไป

คำสำคัญ : ขยายเวลาเกษียณอายุ สังคมผู้สูงอายุ ข้าราชการพลเรือนทั่วไป

¹ ผศ.ดร.,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

¹ Asst.Prof.Dr., Faculty of Law Thaksin University Songkhla 90000.

*E-mail address:kanokluk@hotmail.com



Abstract

The Government Pension Act, 1941, Section 19 provides for civil servants to retire at the age of 60. The law came into force for 69 years (Until 2020). The current state of society has changed dramatically. Especially medical progress causing the average age of Thai people to increase. The average age of Thai people has increased 30 years from 1909. If there is no improvement, government officials will have a longer period to receive pensions. This will be a burden on the budget. If there is no improvement, civil servants will have a longer period to receive pensions. This will be a burden on the budget.

The author suggests that civil servants retirement should be extended by applying the retirement rules of the retired Administrative Courts to apply to civil servants, for equality between civil servants with the judge. The extension of retirement time should not affect the work efficiency of civil servants.

Key words : extended retirement, aging society, general public servant

บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงที่สุดในอาเซียน² [1] ประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งในแง่จำนวนผู้สูงอายุ และอัตราส่วนของผู้สูงอายุ ต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศ กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2552 ผู้สูงอายุมีจำนวน 7.17 ล้านคน และอัตราส่วนประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 11.30 ต่อมา พ.ศ. 2556 จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 8.73 ล้านคน โดยอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.48 และ พ.ศ. 2561 จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น ๑๐.๖๖ ล้านคน โดยคิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16.06 ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยทำงานมีแนวโน้มลดลง กล่าวคือ

² กรพรหม สารทพันธุ์ และคณะ. (2560). คุณลักษณะของศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เป็นที่ชื่นชอบของผู้สูงอายุหญิง. Veridian E-Journal Silpakorn University, 10 (3), หน้า 142. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/103700>



อัตราส่วนของประชากรวัยทำงาน มีอัตราร้อยละ 66.80 66.55 และ 64.74 ในปี พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2561 ตามลำดับ³ [8] จากข้อมูลทางสถิติดังกล่าว ชำ้่งต้นจะเห็นได้ว่านอกจากจำนวนผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแล้ว อัตราส่วนประชากร ผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดยังเพิ่มขึ้นอีกด้วย และนอกจากนั้นตลอดระยะเวลา 60 ปี ที่ผ่านมา แนวโน้มเกี่ยวกับอายุขัยของคนไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จาก ในอดีตเมื่อ พ.ศ. 2504 คนไทยมีอายุเฉลี่ย 55 ปี แต่ต่อมา พ.ศ. 2562 คนไทย มีอายุขัยเฉลี่ยประมาณ 75 ปี⁴ [6] ดังนั้น ในกรณีที่ผู้สูงอายุรับราชการและมีสิทธิ ได้รับบำนาญจากทางราชการ จะทำให้มีระยะเวลาในการรับบำนาญยาวนานขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระต่อกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และอาจทำให้ กบข. ประสบปัญหาทางการเงินทำนองเดียวกับกองทุนประกันสังคมได้ ซึ่งกองทุน ประกันสังคมนั้นสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือทีดีอาร์ไอ คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2587 กองทุนประกันสังคมอาจจะขาดสภาพคล่องหรือล้มละลาย⁵ [7]

แนวคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการ

ความหมายของการเกษียณอายุราชการ

การเกษียณอายุราชการ หมายถึง การพ้นจากความเป็นข้าราชการตามเวลาที่ กฎหมายกำหนด ซึ่งตามกฎหมายไทยกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยจะพ้นจากการรับราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ หกสิบปีบริบูรณ์ เว้นแต่ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ รองสมุห ราชองครักษ์ ทหารผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัย รักษาพระองค์ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้น จาการราชการไว้เป็นอย่างอื่น (พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 19) ประเภทของการเกษียณอายุราชการ การเกษียณอายุราชการอาจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

³ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>.

⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2562). รายงานที่ดีอาร์ไอ. 152 (1), 3. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/08/wb152.pdf>.

⁵ สุริยัน ปัญญาไว. (2557). ทีดีอาร์ไอเตือน 'สปส.' เสี่ยงล้ม เงินไหลออก เน้นปรับจ่ายบำนาญ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/2014/01/bangkokbiz-2014-01-16/>



1. การเกษียณอายุแบบตายตัว (Fixed Retirement) หมายถึง การเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) จะมีการกำหนดอายุเกษียณไว้แน่นอนตายตัว เมื่อข้าราชการมีอายุตามที่กำหนดไว้ ถือว่าผู้นั้นเกษียณอายุและต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ เช่น ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 19 กำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น

2. การเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) การเกษียณอายุแบบยืดหยุ่นมี 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 ไม่มีกำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่อายุเท่าใดก็ได้

ลักษณะที่ 2 มีการกำหนดอายุเกษียณไว้แต่สามารถเกษียณอายุก่อนกำหนดได้ หรือ Early Retirement เช่น กำหนดว่าเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี แต่สามารถเกษียณอายุได้เมื่ออายุครบ 55 ปีได้ เป็นต้น⁶

ลักษณะของผู้สูงอายุ

เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุร่างกายย่อมเสื่อมลงไปตามกาลเวลา ซึ่งแต่ละคนจะเปลี่ยนแปลงไม่เท่ากัน ด้วยปัจจัยที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกรรมพันธุ์ โรคหรือความเจ็บป่วย ตลอดจนพฤติกรรมการใช้ชีวิต ทั้งอาหาร อาชีพ ความเครียด การนอนหลับพักผ่อน การออกกำลังกาย สำหรับความเสื่อมของผู้สูงอายุอาจสรุปได้ ดังนี้

1. ความเสื่อมทางด้านสมรรถภาพทางกาย ในวัยสูงอายุอวัยวะต่าง ๆ เริ่มเสื่อมลง เช่น กล้ามเนื้อ กระดูกและข้อ การทำงานของปอดเริ่มลดลง ทำให้สมรรถภาพทางกายลดลงทำให้การเคลื่อนไหวไม่คล่องตัวหรือเคลื่อนไหวได้ช้าลง และเหนื่อยง่ายเมื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เดินขึ้นบันได เป็นต้น

2. ความเสื่อมด้านสมอง ภาวะสมองเสื่อมสามารถเกิดขึ้นได้กับผู้สูงอายุ ส่งผลให้สูญเสียความสามารถในการทรงตัว และความสามารถในการรู้คิด (Cognitive Function) ซึ่งเป็นกระบวนการรับรู้ เรียนรู้ และวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้ผู้สูงอายุลืมง่าย เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ได้ช้าลงเนื่องจากสมองทำหน้าที่ผิดปกติไปจากเดิม เสื่อมลงจากการที่อายุมากขึ้น

⁶ สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบการเกษียณอายุราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.. หน้า 2.



3. ความเสื่อมด้านประสาทสัมผัส ในวัยสูงอายุประสาทสัมผัสต่าง ๆ เริ่มเสื่อมลงได้แก่

หู การได้ยินลดลง มีอาการหูตึงมากขึ้น การเสื่อมของอวัยวะในหูชั้นในมีมากขึ้น เสียงพูดเปลี่ยนไป เพราะกล้ามเนื้อกล่องเสียงและสายเสียงบางลง ระดับเสียงสูงจะได้ยินน้อยกว่าระดับเสียงต่ำ นอกจากนี้ยังอาจเกิดอาการเวียนศีรษะและเคลื่อนไหวไม่คล่อง เนื่องจากหลอดเลือดที่ไปเลี้ยงหูชั้นในมีภาวะแข็งตัว

ตา การมองเห็นไม่ดีเหมือนเคย เนื่องจากรูม่านตาเล็กลงและตอบสนองต่อแสงลดลง หนังตาตก แก้วตาเริ่มขุ่นมัว เกิดต้อกระจก ลานสายตาแคบ กล้ามเนื้อลูกตาเสื่อม ความไวในการมองภาพลดลง สายตายาว เวลาמידหรือกลางคืนการมองเห็นจะไม่ดี ตาแห้งและเยื่อตาระคายเคืองง่าย

จมูก การดมกลิ่นไม่ดีเหมือนเดิม เนื่องจากเยื่อบุโพรงจมูกเสื่อม ต่อมรับรสทำหน้าที่ลดลง การรับรสของลิ้นเสียไป อาจเกิดภาวะเบื่ออาหาร โดยรสหวานจะเสียก่อนรสเปรี้ยว รสขม และรสเค็ม

4. ความเสื่อมของกระดูก ปัญหากระดูกของผู้สูงอายุ คือ แคลเซียมจะสลายออกจากกระดูกมากขึ้น ทำให้น้ำหนักกระดูกลดลง เพราะ หักง่าย ความยาวกระดูกสันหลังลดลง หมอนรองกระดูกบางลง หลังค่อมมากขึ้น ความสูงลดลง เคลื่อนไหวข้อไม่สะดวก ตึง แข็ง อักเสบ ติดเชื้อง่ายขึ้น

5. มีความเปลี่ยนแปลงด้านอารมณ์ วัยนี้เป็นวัยที่เริ่มถูกแยกออกจากสังคม อาจเป็นเพราะเกษียณอายุ ทำให้บทบาททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป อารมณ์หวนไหวง่าย มีความกังวลต่อสุขภาพ ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเสื่อมของร่างกาย หรือต้องปรับตัวเนื่องจากการสูญเสียคู่ครอง หรือบุคคลในครอบครัว⁷ [3]

เหตุผลความจำเป็นของการเกษียณอายุราชการ

เนื่องจากข้าราชการเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุความชราเริ่มเข้าเบียดเบียน สมรรถภาพทางร่างกายย่อมเสื่อมลงทำให้ไม่อาจปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนเดิม จึงต้องให้ข้าราชการผู้นั้นต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่⁸ ทั้งนี้ เนื่องจากตามหลักของการทำงานโดยทั่วไป ผู้ที่เป็นนายจ้างทุกคนย่อมต้องการลูกจ้างที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน

⁷ ปฐม นิคมานนท์. (2528). การศึกษานอกระบบโรงเรียน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ทิพย์อักษร. หน้า 305-307.

⁸ สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการบุคคล สำนักงาน ก.พ.. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 6. หน้า 1-4.



ตราใบที่ผู้เป็นลูกจ้างยังรับเงินเดือนหรือค่าตอบแทน ลูกจ้างควรที่จะปฏิบัติงานให้อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ เมื่อใดที่ลูกจ้างไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปแล้วย่อมแสดงว่าไม่เหมาะสมที่จะทำงานนั้นต่อไป

เกณฑ์ในการพิจารณาประสิทธิภาพในการทำงาน

เกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลใดหมดประสิทธิภาพในการทำงานสมควรเกษียณอายุราชการ มีดังนี้

1. อายุ ใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยพิจารณาโดยภาพรวมว่าคนส่วนใหญ่เมื่อมีอายุครบช่วงอายุใดอายุหนึ่ง สมรรถภาพในการทำงานย่อมเสื่อมลงสมควรที่ให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่

2. สุขภาพ โดยพิจารณาจากความสามารถของร่างกายมนุษย์ บุคคลใดที่สมรรถภาพทางร่างกายเสื่อมลงจนไม่อาจปฏิบัติงานต่อไปได้ บุคคลนั้นสมควรที่จะต้องพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ดี ความเสื่อมสมรรถภาพทางร่างกายของบุคคลที่มีอายุเท่ากันแต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสุขภาพของแต่ละบุคคล บุคคลที่อยู่ในวัยเดียวกันบางคนอาจจะมีร่างกายแข็งแรงสามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ในขณะที่บางคนอาจไม่สามารถปฏิบัติงานที่ต่อไปได้

3. เพศ สภาพร่างกายของชายและหญิงมีความแตกต่างกัน งานบางประเภทอาจกำหนดให้เพศหญิงเกษียณอายุเร็วกว่าชาย

4. ลักษณะงาน งานบางประเภทอาจจำเป็นต้องใช้ความแข็งแรงทางด้านร่างกาย และจิตใจ หรือเป็นงานที่ต้องใช้พลกำลัง เป็นงานที่ต้องเสี่ยงภัย เช่น ทหาร ตำรวจ พนักงานดับเพลิง เป็นต้น อาจกำหนดให้เกษียณอายุเร็วกว่าสายงานประเภทอื่น ส่วนงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความแข็งแรงทางด้านร่างกาย เช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย เป็นต้น อาจกำหนดให้เกษียณอายุช้า

5. นโยบายของรัฐบาล เกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเกษียณอายุอาจเป็นแปลงไปตามความจำเป็นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร เช่น การขยายอายุการเกษียณราชการเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนในบางตำแหน่งหรือบางสาขาอาชีพ เป็นต้น⁹ [9]

⁹ สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนบุคคล สำนักงาน ก.พ.. เพ็งอ้ง. หน้า 5-6.



ประวัติความเป็นมาของการเกษียณอายุราชการ

ในอดีตก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 เจ้านายและขุนนางจะรับราชการจนตลอดชีวิต ไม่มีการเกษียณอายุ โดยการรับราชการนั้นจะไม่มีการแบ่งแยกข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเหมือนในปัจจุบัน ทำให้ข้าราชการต้องไปรบหรือทำสงครามเป็นประจำ และส่วนมากจะเสียชีวิตก่อนวัยชรา โดยการแบ่งแยกข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเพิ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 โดยรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบราชการ มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมใหม่ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 โดยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงกลาโหม ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกความเป็นข้าราชการพลเรือนกับทหาร แต่การแยกข้าราชการพลเรือนจากข้าราชการทหารอย่างเด็ดขาด เกิดขึ้นเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รศ. 124 (พ.ศ. 2448)¹⁰ [2]

นอกจากนั้น การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุมาจากประเทศอังกฤษ โดยรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ให้เงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการเพื่อใช้สำหรับเลี้ยงชีพเมื่อยามชราหรือทุพลภาพ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 ขึ้น โดยกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เว้นแต่รัฐบาลเห็นว่าผู้นั้นความชรายังไม่เบียดเบียน และยังสามารถในราชการ จะให้รับราชการต่อไปคราวละ 5 ปีอีกหนึ่งหรือสองคราวก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 แต่อย่างไรก็ดีบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 ไม่ถือเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่เป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณาเท่านั้น ข้าราชการจะเรียกร้องโดยถือว่าตนมีสิทธิได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120¹¹ [11]

ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญตามกฎหมายบำเหน็จ

¹⁰ ขวัญชัย เสงฆุลธนา. (2553). การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ). หน้า 14.

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา. (24545). เล่มที่ 18 วันที่ 15 ธันวาคม รศ.120. หน้า 702.



บำนาญฉบับเดิมคือ ตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 บำเหน็จบำนาญถือเป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณาไม่ถือเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่บำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ถือเป็นสิทธิของข้าราชการ อย่างไรก็ตามก็ดีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ยังคงกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 55 ปี เช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 อย่างไรก็ตามก็ดี เจ้ากระทรวงอาจอนุญาตให้ต่ออายุราชการ หรือพระมหากษัตริย์อาจต่อพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ต่ออายุราชการได้ ไม่เกินห้าปีทั้งนี้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471¹² [12]

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478 ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2482 ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478 โดยทั้งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478¹³ [13] และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2482¹⁴ [14] ยังคงกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 55 ปี เช่นเดิม และต่ออายุราชการได้คราวละ 1 ปี โดยต่ออายุราชการได้ไม่เกินห้าปี

ต่อมา พ.ศ. 2479 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2482 โดยได้ตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 ขึ้นใช้บังคับแทน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี โดยคณะรัฐมนตรีอาจต่ออายุราชการได้คราวละ 1 ปี ได้จนถึงอายุ 65 ปี แต่หลักการในเรื่องการต่ออายุราชการถูกเลิกโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2530¹⁵ [16]

¹² ราชกิจจานุเบกษา. (2471). เล่มที่ 45 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471 หน้า 315.

¹³ ราชกิจจานุเบกษา. (2478). (เล่มที่ 52 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2478 หน้า 1537.

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา. (2482). เล่มที่ 56 วันที่ 30 ตุลาคม 2482 หน้า 1424.

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา. (2530). เล่ม 104 ตอนที่ 119 ฉบับพิเศษ วันที่ 24 มิถุนายน 2530 หน้า 1.



การเกษียณอายุของข้าราชการตามกฎหมายไทย

การเกษียณอายุของข้าราชการตามกฎหมายไทย ใช้ระบบผสม กล่าวคือ ใช้ทั้งระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) กล่าวคือ จะมีการกำหนดอายุเกษียณไว้แน่นอนตายตัว เมื่อข้าราชการมีอายุตามที่กำหนดไว้ ถือว่าผู้นั้นเกษียณอายุและต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนั้นยังใช้ระบบเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) กล่าวคือ มีการกำหนดอายุเกษียณไว้แต่สามารถเกษียณอายุก่อนกำหนดได้

ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement)

โดยหลักทั่วไปแล้ว ข้าราชการ (หมายรวมทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน) จะต้องเกษียณอายุราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ โดยจะต้องพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และหากข้าราชการผู้นั้นมีเวลารับราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญเพราะเหตุสูงอายุตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 15 วรรคสอง และมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494¹⁶ [15]

อย่างไรก็ดี มีข้าราชการอีกหลายประเภทที่กฎหมายมิได้กำหนดให้เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เช่น 1. ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม เกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 8/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 โดยข้าราชการตุลาการซึ่งมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์จะต้องไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสจนกว่าจะอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 6/1 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง และการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542¹⁷ [19]

2. ข้าราชการฝ่ายอัยการ เกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 โดยข้าราชการอัยการซึ่งมีอายุครบ 65 ปี ในปีงบประมาณใด ให้พ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้น และให้ไปดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสจนกว่าจะจนกว่าจะอายุ

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา. (2494). เล่ม 68 ตอนที่ 24 ฉบับพิเศษ วันที่ 11 เมษายน 2494 หน้า 1

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 83 ก วันที่ 13 สิงหาคม 2560 หน้า 4.



ครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553¹⁸ [20]

3. ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง เกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ หากผ่านการประเมินสมรรถภาพให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ แต่หากไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 21 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁹ [18]

ระบบเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement)

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 นอกจากจะใช้ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) ยังกำหนดให้มีระบบเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) เอาไว้อีกด้วย กล่าวคือ แม้จะมีการกำหนดอายุเกษียณไว้แน่นอน โดยให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี แต่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ยังเปิดช่องให้ข้าราชการสามารถเกษียณอายุก่อนอายุครบ 60 ปี โดยมีสิทธิได้รับบำนาญด้วย เช่น

(1) รับบำนาญด้วยเหตุสูงอายุตามมาตรา 13 วรรคสอง กล่าวคือ ข้าราชการที่มีอายุครบ 50 ปี และมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญด้วยเหตุสูงอายุตามมาตรา 13 วรรคสอง ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494²⁰ [17]

นอกจากนั้น ข้าราชการที่อายุครบ 50 ปี และมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กองทุน กบข.) นอกจากจะได้รับเงินบำนาญที่จ่ายจากเงินงบประมาณแล้ว ยังมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุน กบข. อีกส่วนหนึ่งด้วย ตามมาตรา 52 มาตรา 53(2) และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 93 ก วันที่ 13 กันยายน 2560 หน้า 32.

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา.(2542). เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542 หน้า 1.

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา.(2539). เล่ม 113 ตอนที่ 42 ก วันที่ 27 กันยายน 2539 หน้า 1.



(2) รับบำนาญด้วยเหตุรับราชการนานตามมาตรา 14 วรรคสอง กล่าวคือ ข้าราชการที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว และลาออกจากราชการ ย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญตามมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

นอกจากนั้น ข้าราชการที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว และลาออกจากราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กองทุน กบข.) นอกจากจะได้รับเงินบำนาญที่จ่ายจากเงินงบประมาณแล้ว ยังมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุน กบข. อีกส่วนหนึ่งด้วย ตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

การเกษียณอายุราชการของต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกาในสหรัฐอเมริกามีพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่ง อายุในการจ้างงาน ค.ศ. ๑๙๖๗ (The Age Discrimination in Employment Act of 1967) ทำให้โดยหลักแล้วการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) เป็น สิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจึงไม่มีการกำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่อายุเท่าใดก็ได้ โดยพระราชบัญญัติการเลือก ปฏิบัติเพราะเหตุแห่งอายุในการจ้างงาน ค.ศ. 1967 ใช้บังคับกับข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานในระดับมลรัฐ และระดับสหรัฐ²¹ [25]

อย่างไรก็ดี บางสาขาอาชีพที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ระบบเกษียณอายุแบบ บังคับ เช่น

(1) ทหาร ข้าราชการกองทัพกสหรัฐ ใช้ระบบการเกษียณอายุราชการแบบ บังคับ โดยมีการเพิ่มอายุราชการจากเดิมเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 55 ปี เป็นเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 62 ปี²² [22]

²¹ Facts About Age Discrimination. (2019). Retrieved 19 February, 2020, from www.eeoc.gov.

²² Army Ups Mandatory Retirement Age. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.thebalancecareers.com/army-changes-mandatory-retirement-separation-age-3976316>.



(2) นักบิน เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 65 ปี ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติที่เป็นธรรมสำหรับนักบินที่มีประสบการณ์ (Fair Treatment for Experienced Pilots Act)²³ [26]

(3) เจ้าหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศ เกษียณอายุแบบบังคับเมื่ออายุครบ 56 ปี แต่ในกรณีซึ่งเป็นกรณียกเว้นเกษียณเมื่ออายุครบ 61 ปี

(4) เจ้าหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Federal law enforcement officers) เจ้าหน้าที่รักษาอุทยานแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ดับเพลิง เกษียณอายุแบบบังคับเมื่ออายุครบ 57 ปี

5) ผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฟลอริดา ตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐฟลอริดาซึ่งแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาเกษียณอายุแบบบังคับเมื่ออายุครบ 75 ปี ซึ่งก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญผู้พิพากษาศาลฎีกาเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70 ปี²⁴ [29]

ออสเตรเลีย โดยหลักทั่วไปแล้วการกำหนดให้เกษียณอายุแบบบังคับนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของออสเตรเลีย²⁵ [21] แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการบางประเภท เช่น ข้าราชการในกองทัพออสเตรเลีย ทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ จะต้องเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี²⁶ [23] และนับตั้งแต่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2520 ผู้พิพากษาในศาลแห่งรัฐ (judges on federal courts) จะต้องเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70 ปี²⁷ [28] ฟิลิปปินส์ ข้าราชการสามารถเกษียณก่อนกำหนดได้เมื่ออายุครบ 60 ปี และต้องเกษียณอายุราชการแบบบังคับ

²³ Fair Treatment for Experienced Pilots Act. (2008) . Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/4343> .

²⁴ Merit Selection, Retention& Mandatory Retirement of Justice. (2008). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.floridasupremecourt.org/Justices/Merit-Selection-Retention-Retirement>

²⁵ Age Discrimination Internationally. (2015). Retrieved 19 February, 2020, from <https://web.archive.org/web/20120711152948/http://www.agediscrimination.info/international/Pages/australia.aspx>.

²⁶ Compulsory Retirement. (2012). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.alrc.gov.au/publication/grey-areas-age-barriers-to-work-in-commonwealth-laws-dp-78/2-recruitment-and-employment-law/compulsory-retirement/>.

²⁷ Judges of the Court. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.fedcourt.gov.au/about/judges>.

เมื่ออายุครบ 65 ปี²⁸ [27] อย่างไรก็ตามการทหารในกองทัพ (กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ) เจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยยามฝั่ง (Philippine Coast Guard) เจ้าพนักงานดับเพลิง และพัศดีเรือนจำจะต้องเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 56 ปี²⁹ [24]

วิเคราะห์ระบบเกษียณอายุราชการของไทย

เมื่อพิจารณาการเกษียณอายุราชการของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยเปรียบเทียบกับเกษียณอายุราชการของต่างประเทศพบว่า มีประเด็นที่น่าพิจารณาดังนี้

1. การเกษียณอายุราชการเมื่ออายุ 60 ปี พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 กำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งนับถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) ประเทศไทยได้ใช้เกณฑ์นี้มาแล้วเป็นเวลานานถึง 69 ปีแล้ว ซึ่งสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญทางการแพทย์ และอายุเฉลี่ยของคนไทย เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ พ.ศ. 2494 โดยในปัจจุบันความเจริญทางการแพทย์ก้าวหน้าไปมาก ทำให้อายุเฉลี่ยของคนไทย เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2490 อายุเฉลี่ยของคนไทย เป็นดังนี้ เพศชาย อายุเฉลี่ย 40 ปี เพศหญิงอายุเฉลี่ย 43 ปี ในขณะที่ปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) เพศชาย อายุเฉลี่ย 70 ปี เพศหญิงอายุเฉลี่ย 79 ปี³⁰ [4] อายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้น 30 ปี โดยประมาณ นอกจากนั้นในปัจจุบันผู้ที่อายุ 60 ปี ส่วนใหญ่ยังคงมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง สามารถรับราชการต่อไปได้³¹[5] ดังนั้น การกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี จึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และหากไม่มี

²⁸ House panel okays bill lowering retirement age of gov't workers. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.pna.gov.ph/articles/1053970>.

²⁹ Duterte says 56 is “too young” for military, police to retire; DND proposes “up to 65”. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.mindanews.com/top-stories/2018/01/duterte-says-56-is-too-young-for-military-police-to-retire-dnd-proposes-up-to-65/>

³⁰ ปราโมท ประสาทกุล. สังคมสูงวัยไทย : ปัจจุบันและอนาคต. (2560). สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.spko.moph.go.th/wp-content/uploads/2013/10/aged-society-2558-09-09.pdf>.

³¹ ผ่องพรรณ อรุณแสง. (2555). สถานการณ์การทำงานและสุขภาพของอาจารย์พยาบาลไทยที่ปฏิบัติงานในสถาบันการศึกษาพยาบาลภายหลังเกษียณอายุราชการ. วารสารการพยาบาล, 27(2), 73. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/TJONC/article/view/5370>.



การขยายเวลาเกษียณอายุราชการ จะทำให้ข้าราชการมีระยะเวลาในการรับบำนาญนานขึ้น เนื่องจากคนไทยมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณ

2. ความเหมาะสมของการกำหนดให้ข้าราชการเกือบทุกประเภทเกษียณอายุพร้อมกัน ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 กำหนดให้ข้าราชการเกือบจะทุกประเภทเกษียณอายุพร้อมกันเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยไม่มีแบ่งแยกตามลักษณะของงาน กล่าวคือ งานที่มีลักษณะต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง เช่น ทหาร ตำรวจ ควรต้องเกษียณอายุเร็วกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป อย่างไรก็ตามในต่างประเทศเช่น ออสเตรเลีย กำหนดให้ข้าราชการทหารเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี ดังนั้น การที่กฎหมายไทยกำหนดให้ข้าราชการทหาร ตำรวจ เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ อาจมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี เช่นเดียวกับข้าราชการทหารและตำรวจ จึงอาจไม่เหมาะสม เพราะข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูงเหมือนอย่างข้าราชการทหารและตำรวจ

3. ความเหมาะสมของระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ การกำหนดให้ข้าราชการต้องเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบตามที่กฎหมายกำหนด หรือการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) โดยไม่มีการตรวจร่างกาย หรือพิจารณาด้านสุขภาพหรือสมรรถภาพทางร่างกายว่าข้าราชการผู้นั้นยังคงปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทำให้ข้าราชการที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องเกษียณอายุแต่ยังคงมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง และยังสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ³² [10] ต้องถูกบังคับให้เกษียณอายุราชการไปด้วย อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องอายุ ซึ่งอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 27 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ

³² อัครวิทย์ ศาสณพิทักษ์. (2560). การขยายอายุที่จะเกษียณในสังคมผู้สูงอายุ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธนบุรี, 11(24), หน้า 94. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://so03.tci-thajjo.or/index.php/trujournal/article/view/72755>



สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

บทสรุป

การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 บัญญัติให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์นั้น บทบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้มาเป็นเวลา 69 ปีแล้ว (นับถึง พ.ศ. 2563) บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน ซึ่งการแพทย์และวิทยาการด้านต่างๆ มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้อายุเฉลี่ยของคนไทยในปัจจุบันสูงขึ้นกว่าเมื่อ พ.ศ. 2494 มากถึง 30 ปีโดยประมาณ ทำให้การกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ จึงอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรขยายเวลาเกษียณอายุราชการข้าราชการพลเรือนทั่วไป (ข้าราชการพลเรือนอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ) ที่ลักษณะงานไม่จำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง ควรขยายเวลาเกษียณอายุราชการออกไป ส่วนจะขยายเวลาเกษียณไปจนถึงอายุเท่าไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจนำหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของตุลาการศาลปกครองเกษียณมาปรับใช้ได้ กล่าวคือ ให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ หากผ่านการประเมินสมรรถภาพ ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ แต่หากไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 65 ปี เพราะนอกจากจะทำให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการพลเรือนทั่วไป กับข้าราชการฝ่ายตุลาการแล้ว ในต่างประเทศ เช่นในสหรัฐอเมริกา หรือออสเตรเลีย ข้าราชการพลเรือนทั่วไป กฎหมายจะไม่กำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่อายุเท่าใดก็ได้ ส่วนข้าราชการตุลาการในต่างประเทศมักจะกำหนดให้เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70-75 ปี ดังนั้น ในต่างประเทศข้าราชการพลเรือนทั่วไปจึงสามารถรับราชการได้นานกว่าข้าราชการตุลาการ หากประเทศไทยแก้ไขกฎหมายให้หลักเกณฑ์

การเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือนทั่วไปให้เหมือนกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ น่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการพลเรือน

อย่างไรก็ดี ข้าราชการที่ลักษณะงานจำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง เช่น ข้าราชการทหาร ตำรวจ เป็นต้น อาจกำหนดให้เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เช่นเดิม

2. ความเหมาะสมของระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 นำระบบการเกษียณแบบบังคับมาใช้เป็นหลัก โดยให้ข้าราชการต้องเกษียณอายุราชการเมื่ออายุถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่พิจารณาสุขภาพ หรือสมรรถภาพทางร่างกายของข้าราชการแต่ละคนว่า ยังคงปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องอายุ และอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันและอนาคตที่อายุเฉลี่ยของคนไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรศึกษาระบบการเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) (ระบบที่ไม่มีการกำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่อายุเท่าใดก็ได้) อย่างจริงจัง ว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยหรือไม่

อย่างไรก็ดี ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับอาจนำมาใช้กับข้าราชการบางประเภทที่ลักษณะงานมีความจำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง เช่น ข้าราชการทหาร หรือตำรวจ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- [1] กรพรหม สารทพันธุ์ และคณะ. (2560). คุณลักษณะของศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เป็นที่ชื่นชอบของผู้สูงอายุหญิง. Veridian E-Journal Silpakorn University, 10 (3), หน้า 142. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/103700>



- [2] ขวัญชัย เฮงพลธนา. (2553). การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ).
- [3] ปฐม นิคมานนท์. (2528). การศึกษานอกระบบโรงเรียน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ทิพย์อักษร.
- [4] ปราโมท ประสาทกุล. สังคมสูงวัยไทย : ปัจจุบันและอนาคต. (2560). สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.spko.moph.go.th/wp-content/uploads/2013/10/aged-society-2558-09-09.pdf>.
- [5] ผ่องพรรณ อรุณแสง. (2555). สถานการณ์การทำงานและสุขภาพของอาจารย์พยาบาลไทยที่ปฏิบัติงานในสถาบันการศึกษาพยาบาลภายหลังเกษียณอายุราชการ. วารสารการพยาบาล, 27(2), 73. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/TJONC/article/view/5370>
- [6] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2562). รายงานทีดีอาร์ไอ, 152 (1), 3. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/08/wb152.pdf>.
- [7] สุริยัน ปัญญาโว. (2557). ทีดีอาร์ไอเตือน ‘สปส.’ เสี่ยงล้ม เงินไหลออก ณะปรับจ่ายบำนาญ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/2014/01/bangkobbiz-2014-01-16/>
- [8] สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>.
- [9] สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบการเกษียณอายุ ราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..



- [10] อัครวินท์ ศาสนพิทักษ์. (2560). การขยายอายุที่จะเกษียณในสังคมผู้สูงอายุ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธนบุรี, 11(24), หน้า 94. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/trujournal/article/view/72755> ราชกิจจานุเบกษา
- [11] ราชกิจจานุเบกษา. (2445). เล่มที่ 18 วันที่ 15 ธันวาคม รศ.120. หน้า 702.
- [12] ราชกิจจานุเบกษา. (2471). เล่มที่ 45 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471 หน้า 315.
- [13] ราชกิจจานุเบกษา. (2478). เล่มที่ 52 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2478 หน้า 1537.
- [14] ราชกิจจานุเบกษา. (2482). เล่มที่ 56 วันที่ 30 ตุลาคม 2482 หน้า 1424.
- [15] ราชกิจจานุเบกษา. (2494). เล่ม 68 ตอนที่ 24 ฉบับพิเศษ วันที่ 11 เมษายน 2494 หน้า 1
- [16] ราชกิจจานุเบกษา. (2530). เล่ม 104 ตอนที่ 119 ฉบับพิเศษ วันที่ 24 มิถุนายน 2530 หน้า 1.
- [17] ราชกิจจานุเบกษา. (2539). เล่ม 113 ตอนที่ 42 ก วันที่ 27 กันยายน 2539 หน้า 1.
- [18] ราชกิจจานุเบกษา. (2542). เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542 หน้า 1.
- [19] ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 83 ก วันที่ 13 สิงหาคม 2560 หน้า 4.
- [20] ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 93 ก วันที่ 13 กันยายน 2560 หน้า 32.

ภาษาต่างประเทศ

- [21] Age Discrimination Internationally. (2015). Retrieved 19 February, 2020, from <https://web.archive.org/web/20120711152948/http://www.agediscrimination.info/international/Pages/australia.aspx>.



- [22] Army Ups Mandatory Retirement Age. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.thebalancecareers.com/army-changes-mandatory-retirement-separation-age-3976316>
- [23] Compulsory Retirement. (2012). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.alrc.gov.au/publication/grey-areas-age-barriers-to-work-in-commonwealth-laws-dp-78/2-recruitment-and-employment-law/compulsory-retirement/>.
- [24] Duterte says 56 is “too young” for military, police to retire; DND proposes “up to 65”. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.mindanews.com/top-stories/2018/01/duterte-says-56-is-too-young-for-military-police-to-retire-dnd-proposes-up-to-65/>
- [25] Facts About Age Discrimination. (2019). Retrieved 19 February, 2020, from www.eeoc.gov.
- [26] Fair Treatment for Experienced Pilots Act. (2008). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/4343>.
- [27] House panel okays bill lowering retirement age of gov’t workers. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.pna.gov.ph/articles/1053970>.
- [28] Judges of the Court. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.fedcourt.gov.au/about/judges>.
- [29] Merit Selection, Retention& Mandatory Retirement of Justice. (2008). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.floridasupremecourt.org/Justices/Merit-Selection-Retention-Retirement>.



การประนีประนอมยอมความและการดำเนินคดีจากการผิดสัญญา
กรณีศึกษา : โครงการบ้านเอื้ออาทร
Compromise and litigation from breach of contract
Case study of Government Housing Complex : Baan Eua-Athron

อจิรวดี เหลาอ่อน¹

Ajirawadee laoon¹

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาขั้นตอนและวิธีการดำเนินคดีทางแพ่งระหว่างการเคหะแห่งชาติกับประชาชนผู้มีรายได้น้อยต่อการกระทำผิดสัญญาในโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่งเป็นโครงการที่เกิดมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐในการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาที่ไม่แพง ตลอดจนการมีระบบสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดีโดยทำการศึกษานับตั้งแต่รูปแบบของสัญญาที่บังคับใช้ภายในโครงการ แนวทางการจัดการกรรมสิทธิ์และหนี้สินของการเคหะแห่งชาติ และขั้นตอนการดำเนินคดีการประนีประนอมยอมความทั้งในระยะเวลาก่อนฟ้องคดีและภายหลังจากฟ้องคดีเพื่อเป็นแนวทางให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในโครงการได้รับรู้และเข้าใจถึงขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินคดีทางศาลของการเคหะแห่งชาติ ตลอดจนเป็นแนวทางการรักษาสีบทในการมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยสำหรับผู้เช่าบ้านหรือห้องชุดในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐให้สามารถมีที่อยู่อาศัยที่เป็นของตนเองได้

คำสำคัญ : การดำเนินคดี, การผิดสัญญา, ที่อยู่อาศัยของรัฐ, ผู้มีรายได้น้อย

¹ อาจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

¹ Lecturer, Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand



Abstract

The purpose of this paper is to discuss the litigation related to the Baan Eua-Arthorn Project and describe the legal rights and remedies available to low-income residents who have been affected. The Baan Eua-Arthorn Project is a low-income housing project designed to provide low-income individuals with affordable housing, public utilities, and favorable social environments. Pursuant to the project, low-income residents enter into a hire purchase agreement with the National Housing Authority. The agreement provides that the low-income residents will eventually obtain ownership of their housing after they have paid a specified amount of money for a specified term. This paper will include the hire purchase agreement and discuss its relevant provisions to provide low-income individuals with actionable steps they can take to protect their rights and obtain property ownership.

Keywords : Litigation, Breach of contract, Government Housing Complex, Low-income individuals

บทนำ

ในปี 2546 รัฐบาลโดยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยได้ดำเนินการรับจดทะเบียนแก้ปัญหาดังกล่าวและความยากจนหรือทะเบียนคนจนทั่วประเทศไทยในระหว่างปี 2546 - 2547 ซึ่งจากผลการลงทะเบียนพบว่าปัญหาที่ประชาชนมาจดทะเบียนมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ หนึ่ง ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนสอง ปัญหาที่ดินทำกิน และสามปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน [1] และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อย จึงริเริ่มโครงการบ้านเอื้ออาทรขึ้น เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยในราคาที่เข้าถึงได้ให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศไทย โดยกำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดทำโครงการ และให้การเคหะแห่งชาติ



เป็นผู้ดำเนินการซึ่งการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ดังกล่าวในอดีตได้มีการกำหนดรายได้ต่อครัวเรือนแก่ผู้มีสิทธิ์เช่าซื้อไม่เกิน เดือนละ 15,000 บาท และมีการขยับอัตรารายได้ดังกล่าวในทุกๆ ปี จึงทำให้นับตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การเช่าซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรกำหนดรายได้ต่อครัวเรือนแก่ผู้มีสิทธิ์เช่าซื้อไม่เกินเดือนละ 40,000 บาท เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อย ได้เช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในระดับราคาที่สามารัถรับภาระได้ [2]

โครงการบ้านเอื้ออาทรจึงเป็นโครงการเคหะชุมชนที่ออกแบบมาสำหรับ ครัวเรือนรายได้ต่ำให้สามารถเข้าถึงการมีกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในชุมชนใหม่พร้อมกับ ความมั่นคงทางสังคมและส่วนบุคคล โดยการจัดให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและที่อยู่อาศัย ในราคาไม่แพง ตลอดจนมีระบบสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดี ให้กับประชาชน โครงการบ้านเอื้ออาทรจึงถูกออกแบบมาเพื่อลดหรือป้องกันการ ขยายตัวของชุมชนที่ไม่เป็นทางการหรือแหล่งเสื่อมโทรมผ่านระบบการจัดการ ชุมชนที่มีมาตรฐานโดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นผู้ดูแลจัดการชุมชนอย่างน้อยห้าปี หลังจากโครงการแล้วเสร็จ [2] จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจึงทำให้นับ ตั้งแต่ปี 2519-2562 การเคหะแห่งชาติได้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่มี รายได้น้อยและปานกลางทั่วประเทศไปแล้วเป็นจำนวน 737,151 หน่วยโดยโครงการ บ้านเอื้ออาทรมีจำนวนมากถึง 279,977 หน่วย โครงการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด (ปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมและจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่) 233,964 หน่วย โครงการเคหะ ชุมชนและบริการชุมชน 168,691 หน่วย โครงการเคหะข้าราชการ 50,708 หน่วย โครงการสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏ 2,374 หน่วย โครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ภาครัฐ 845 หน่วย โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง ระยะที่ 1 จำนวน 334 หน่วย และโครงการแก้ไขวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ 258 หน่วย [3]

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการสร้างที่อยู่ให้กับประชาชน ผู้มีรายได้น้อยไปแล้วเป็นจำนวนมาก แต่ยังคงพบว่าประชาชนผู้มีรายได้น้อยบางส่วน ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินได้ ซึ่งทำให้ไม่สามารถขอสินเชื่อ เพื่อซื้อบ้านในโครงการต่างๆ ของการเคหะแห่งชาติได้โดยง่ายเช่น กลุ่มอาชีพพาเข้า กินค้าหรือกลุ่มรับจ้างรายวัน กลุ่มคนไร้บ้าน เป็นต้น [4] นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้มีรายได้น้อย บางส่วนที่ได้รับสิทธิเช่าซื้อบ้านของการเคหะแห่งชาติไปแล้ว พบว่าเกิดปัญหา



ไม่สามารถชำระเงินค่าเช่าซื้อได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างการเคหะแห่งชาติกับประชาชนผู้มีรายได้น้อยจนนำไปสู่การถูกยึดบ้านหรือห้องชุด ตลอดจนเกิดปัญหาการทิ้งร้างบ้านหรือห้องชุดในหลายโครงการของการเคหะแห่งชาติอีกด้วย

สำหรับการดำเนินคดีระหว่างการเคหะแห่งชาติและประชาชนผู้มีรายได้น้อยนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหลังจากที่การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว พบว่านับตั้งแต่ในปี 2553 เป็นต้นมาเกิดปัญหาการฟ้องร้องระหว่างการเคหะแห่งชาติกับประชาชนที่อยู่อาศัยภายในโครงการเกี่ยวกับสัญญาเช่าซื้อหลายโครงการด้วยกัน อาทิ กรณีการเคหะแห่งชาติและธนาคารออมสินฟ้องขับไล่ชาวบ้านเอื้ออาทรขอนแก่น 1 [5] กรณีปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับการผิดสัญญาซื้อขายของบ้านเอื้ออาทรและถูกฟ้องขับไล่ที่ไม่เป็นธรรม ต่อมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมากในปี 2555 [6] กรณีลูกบ้านเอื้ออาทรหนองหอยเชียงใหม่ยื่นเอกสารต่อสภาพทนายความ กรณีที่การเคหะแห่งชาติเรียกเงินโอนกรรมสิทธิ์ห้องเพิ่ม 2-4 หมื่นบาทต่อชุดในปี 2557 [7] และในปี 2558 การเคหะแห่งชาติยังคงมีการดำเนินคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายและขับไล่กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่กระทำความผิดสัญญาและมีการบอกเลิกสัญญาที่ไม่เป็นธรรม [8] อย่างไรก็ตามในปัจจุบันปัญหาการกระทำผิดสัญญาของประชาชนผู้มีรายได้น้อยยังคงเกิดขึ้นและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งต่อศาลยุติธรรม เพื่อเรียกค่าเสียหายและขับไล่ออกจากที่อยู่อาศัย

จากข้อเท็จจริงตามข้างต้นปัญหาการกระทำผิดสัญญาของผู้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยกับการเคหะนั้น ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ ที่ก่อให้เกิดปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองสำหรับผู้มีรายได้น้อยซึ่งเกิดจากถูกฟ้องทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายและขับไล่อันเนื่องมาจากการกระทำผิดสัญญาของผู้เช่าซื้อ ฉะนั้นบทความฉบับนี้จึงต้องการสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการดำเนินคดีของการเคหะแห่งชาติ ในการดำเนินคดีทางแพ่งกับประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่เช่าซื้อห้องชุดหรือบ้าน โดยเฉพาะในโครงการบ้านเอื้ออาทรที่จัดสร้างขึ้นมาสำหรับผู้มีรายได้น้อยว่าการเคหะแห่งชาติจะมีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินคดีอย่างไร รวมไปถึงช่องทางในการประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยสามารถรักษาสติของตนในการมีที่อยู่อาศัยที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองต่อไปได้



พันธสัญญาทางกฎหมาย

ในปัจจุบันรูปแบบการได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือประเภทแรก สัญญาเช่า โดยสัญญาเช่านี้อาจแบ่งย่อยออกมาได้อีกหลากหลายรูปแบบ คือ เช่าทั่วไป เช่าเช่า เช่าเหมาโครงการเช่าที่ดิน เช่าห้องชุดและประเภทที่สอง สัญญาเช่าซื้อ โดยสัญญาเช่าซื้อนี้จะได้แก่การเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ในโครงการต่าง ๆ ของการเคหะแห่งชาติ แต่สำหรับการเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ในส่วนโครงการบ้านเอื้ออาทรนั้น จะเป็นสัญญาจะซื้อจะขาย โดยผู้จะซื้อต้องไปทำสัญญากับสถาบันการเงิน โดยการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ค้ำประกัน [9] ซึ่งเนื้อหาสาระของสัญญาในแต่ละประเภทนั้น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละสัญญา เพื่อให้มีผลบังคับทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ สิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา ตลอดจนการเลิกสัญญา กล่าวคือ

สัญญาเช่าทรัพย์สิน

สัญญาเช่าทรัพย์สินเป็นสัญญาที่ผู้ให้เช่าผูกพันว่าจะให้ผู้เช่าได้ใช้อสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นระยะเวลาหนึ่งโดยได้ค่าเช่าเป็นการตอบแทน [10] ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกี่ยวกับสัญญาเช่าไว้ว่า เป็นสัญญาที่บุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น [11]

การทำสัญญาเช่านี้คู่สัญญาคือผู้ให้เช่า-ผู้เช่าจะต้องยินยอมเข้าทำสัญญาโดยมีคำเสนอสนองถูกต้องตรงกันสัญญาจึงจะสมบูรณ์ และก่อให้เกิดผลผูกพันกันในการที่ผู้ให้เช่าต้องให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่ให้เช่าชั่วระยะเวลาหนึ่งและผู้เช่าผูกพันที่จะต้องให้ค่าเช่าเป็นการตอบแทน ซึ่งอาจเรียกได้ว่าการก่อให้เกิดบุคคลสิทธิแก่คู่สัญญา กล่าวคือการถือคุณสมบัติของผู้เช่าเป็นสำคัญโดยผู้เช่าจะต้องเป็นผู้ใช้ทรัพย์สินนั้นเองและเมื่อผู้เช่าถึงแก่ความตาย สัญญาจึงระงับแม้จะยังไม่หมดระยะเวลาเช่าก็ตาม ทายาทผู้รับมรดกจะรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าสวมสิทธิของผู้เช่าเดิมไม่ได้

อีกทั้งการทำสัญญาเช่านั้นไม่มีกฎหมายบังคับว่าต้องทำตามแบบจึงสามารถทำได้แต่ต้องเป็นสัญญาที่มีระยะเวลาอันจำกัดซึ่งอาจจำกัดด้วยเวลาในการเช่าทรัพย์สินเป็นวัน เดือน ปี ชั่วโมง หรือกำหนดด้วยอายุของผู้เช่า เช่น การกำหนดตลอดอายุของผู้เช่า โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเกินกว่า 30 ปีหรือไม่ หรือจำกัดระยะเวลาเช่าด้วยเจตนา คือการบอกเลิกสัญญาในอนาคตอย่างไรก็ดีสัญญาเช่าจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือจึงจะสามารถฟ้องร้องบังคับคดีได้เช่น หนังสือสัญญาเช่า ใบเสร็จรับเงิน เป็นต้นดังนั้นสัญญาเช่าจึงเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องของสัญญา และอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์เฉพาะในเรื่องของการเช่าทรัพย์สิน โดยสาระสำคัญของสัญญาเช่าทรัพย์สินจะอยู่ที่ผู้ให้เช่าซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ตกลงให้ผู้เช่าและเฉพาะผู้เช่าเท่านั้นที่ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าในเวลาอันจำกัด [10]

ข้อสังเกต สำหรับการทำสัญญาเช่ากับการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เมื่อผู้เช่าถึงแก่ความตายสิทธิการเช่านั้นจะตกทอดแก่ทายาทหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.197/2556 ได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวและถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของการเคหะแห่งชาติไว้ว่า สิทธิการเช่าถือว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่าโดยไม่ตกทอดไปทางมรดก และเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องพิจารณาผู้รับสิทธิการเช่า โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่าและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 [12]

สัญญาเช่าซื้อ

สัญญาเช่าซื้อเป็นสัญญาที่ผู้เช่าซื้อมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินที่เช่าซื้อ แม้ว่าจะต้องชำระค่าเช่าซื้อแต่ก็ดีกว่าการชำระค่าเช่าธรรมดา เนื่องจากค่าเช่าซื้อนี้รวมราคาทรัพย์สินที่เช่าซื้อและดอกเบี้ยและผู้เช่าซื้อจะได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เช่าซื้อ เมื่อชำระราคาครบถ้วนตามสัญญา [13] ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาเช่าซื้อไว้ว่า คือสัญญาที่เจ้าของเอาทรัพย์สินออกให้เช่า และให้ค้ำมัดว่าจะขายทรัพย์สินนั้น หรือว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่า โดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านั้นคราว และต้องทำเป็นหนังสือมิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นโมฆะ [14]



การที่ผู้ให้เข้าซื้อให้คำมั่นว่าจะขายหรือว่าจะให้กรรมสิทธิ์นั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เข้าซื้อเมื่อผู้เข้าซื้อได้รับชำระราคาค่าเข้าซื้อครบถ้วนแล้วคำว่า “ให้ตกเป็นสิทธิ” หมายถึงการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เข้าซื้อนั่นเอง และการทำสัญญาเข้าซื้อจะต้องทำเป็นหนังสือมิฉะนั้นจะตกเป็นโมฆะ โดยจะเขียนขึ้นมาเองทั้งฉบับหรือใช้แบบพิมพ์ใดก็ตาม ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ของสัญญาเข้าซื้อนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามกฎหมายเรื่องเข้าซื้ออีกทั้งสัญญาเข้าซื้อนี้จะระงับไปก็ต่อเมื่อคู่สัญญาตกลงเลิกสัญญาเช่นเดียวกับสัญญาอื่นๆ ที่เมื่อสัญญาเลิกหรือระงับแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม กล่าวคือผู้ให้เข้าซื้อจะมีสิทธิรับบรรดาเงินที่ผู้เข้าซื้อได้ชำระมาแล้วแต่ก่อนได้ทั้งหมดรวมทั้งเงินดาวน์ซึ่งถือว่าเป็นค่าเข้าซื้อส่วนหนึ่ง โดยผู้ให้เข้าซื้อไม่มีสิทธิเรียกค่าเข้าซื้อที่ค้างชำระจนถึงวันเลิกสัญญาได้ แต่มีสิทธิเรียกค่าใช้ทรัพย์สินตลอดเวลาที่ผู้เข้าซื้อยังครอบครองอยู่ และเรียกค่าเสียหายหากทรัพย์สินที่เข้าซื้อเสียหาย เพราะเหตุอื่นนอกเหนือไปจากการใช้ทรัพย์สิน [13]

สัญญาจะซื้อจะขาย

สำหรับสัญญาจะซื้อจะขายนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการวางหลักการในฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับการทำสัญญาจะซื้อจะขายไว้ว่า ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบหรือวางประจำ หรือการชำระหนี้บางส่วนไว้แล้ว กฎหมายจึงจะอนุญาตให้ฟ้องร้องบังคับคดีได้ [15] สัญญาจะซื้อจะขายจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาตกลงซื้อขายกัน และจะโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากผู้ขายไปยังผู้ซื้อในเวลาภายหลัง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับเงินอันเป็นราคาโดยการทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่สัญญาจึงสำเร็จสมบูรณ์ [16] และการทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพียงแต่เจ้าองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดก็มีผลฟ้องร้องบังคับคดีได้ตามกฎหมาย [17] อีกทั้งผู้ขายทรัพย์สินไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในขณะทำสัญญาก็ได้ ถ้าหากผู้ขายสามารถจัดการให้ผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์ไปโดยชำระราคาตามที่ตกลงกัน [18]

ฉะนั้นเมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำผิดสัญญาตามที่ตกลงกันไว้ อีกฝ่ายย่อมมีอำนาจฟ้องร้องบังคับคดีได้ตามกฎหมาย เช่นตัวอย่างสัญญาจะซื้อจะขาย



บ้านเอื้ออาทร ข้อ 3 “ถ้าผู้ซื้อค้างชำระเงินมัดจำ เป็นจำนวน 2 งวด ติดต่อกันให้ถือว่า ผู้ซื้อผิดสัญญา และให้สัญญานี้เป็นอันสิ้นสุดลงทันทีโดยไม่ต้องบอกเลิกสัญญาแต่ อย่ างใด และผู้ขายมีสิทธิริบเงินมัดจำที่ชำระแล้วทั้งหมด” เป็นต้น

ตารางเปรียบเทียบลักษณะของสัญญา

สัญญาเช่า	สัญญาเช่าซื้อ	สัญญาจะซื้อจะขาย
1. ผู้ให้เช่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือไม่ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ได้	1. เจ้าของกรรมสิทธิ์เอาทรัพย์สินออกให้เช่าและให้ค้ำประกันว่าจะขายทรัพย์สินหรือให้ทรัพย์สินนั้นตกแก่ผู้เช่า	1. ผู้จะขายจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือไม่ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ได้ในขณะทำสัญญา
2. ไม่มีวัตถุประสงค์ในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้กับผู้เช่า	2. การโอนกรรมสิทธิ์ขึ้นอยู่กับผู้เช่าซื้อจะซื้อทรัพย์สินนั้นหรือไม่	2. มีกำหนดระยะเวลาในการโอนกรรมสิทธิ์แน่นอน
3. สัญญาเช่านั้นไม่มีกฎหมายบังคับว่าต้องทำตามแบบจึงสามารถทำได้ด้วยวิธีการใดๆ แต่ต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้	3. มีหลักฐานเป็นหนังสือ หากไม่ทำเป็นหนังสือจะตกเป็นโมฆะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้	3. มีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือมีการวางประจำ หรือชำระหนี้บางส่วนแล้วจึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้
4. สัญญาจะยกเลิกก็ต่อเมื่อครบกำหนดตามสัญญาหรือยกเลิกตามเจตนาของคู่สัญญา หรือเมื่อผู้เช่าถึงแก่ความตาย	4. สัญญาจะยกเลิกก็ต่อเมื่อครบกำหนดตามสัญญาหรือยกเลิกตามเจตนาของคู่สัญญา โดยผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องทำผิดสัญญา	4. สัญญาจะถูกยกเลิกเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาตามที่ตกลงไว้ หรือหรือยกเลิกตามเจตนาของคู่สัญญา
5. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่โอนไปยังผู้เช่า	5. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่โอนไปยังผู้เช่าซื้อจนกว่าจะได้ชำระค่าเช่าซื้อครบ	5. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะโอนไปยังผู้ซื้อตามระยะเวลาที่ตกลงชำระเงินกันไว้เมื่อจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้นจากหลักกฎหมายในการทำสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อและสัญญาจะซื้อจะขายตามข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือผู้มีรายได้น้อยปานกลาง ในแต่ละโครงการของการเคหะแห่งชาติจะมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดว่า “กรรมสิทธิ์” ในทรัพย์สินนั้นจะยังคงเป็นของการเคหะแห่งชาติหรือของประชาชนผู้มีสิทธิเช่าซื้อผ่านรูปแบบการทำสัญญาในแต่ละประเภท อย่างเช่นกรณีการซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการเอื้ออาทร ในรูปแบบของสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาเช่าซื้อนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐโดยการเคหะแห่งชาติต้องการให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตกแก่ผู้อยู่อาศัยเมื่อผู้อาศัยได้ชำระราคาครบถ้วนพร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านนโยบายต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เช่น การปล่อยสินเชื่อบ้านอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 เปอร์เซนต์ ในระยะเวลา 3 ปีแรก ให้กับผู้ที่ซื้อบ้านหลังแรกของลูกหนี้ที่ซื้อโครงการบ้านเอื้ออาทรของธนาคารอาคารสงเคราะห์(ธอส.) [19] การลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายหรือจำนองบ้าน พร้อมที่ดิน ห้องชุด สำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทรในอัตราร้อยละ 0.01 เปอร์เซนต์ [20] และในปี 2562 ลดภาระค่าธรรมเนียมสำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกรณีอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางร้อยละ 0.01 เปอร์เซนต์ สำหรับบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถวและคอนโดมิเนียมราคาไม่เกิน 1 ล้านบาทเป็นต้น [21]

การบริหารจัดการกรรมสิทธิ์และหนี้สินของการเคหะแห่งชาติ

ในการบริหารจัดการชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ทั้งในด้านการจัดตั้งชุมชน การบริหารจัดการทรัพย์สินภายในชุมชน ตลอดจนการติดตามและดำเนินคดีกับลูกหนี้ที่กระทำผิดสัญญา สามารถแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อดังนี้ 2.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามสัญญา และ 2.2 การผิดสัญญากับการบริหารจัดการหนี้ของการเคหะแห่งชาติ

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามสัญญา

ในการจัดการกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของการเคหะแห่งชาติ ในส่วนของการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเมื่อผู้เช่าซื้อบ้านหรือห้องชุดของการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการชำระเงินค่าเช่าซื้อตามงวดหรือเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านี้คร่าวตามสัญญาจะซื้อจะขาย



(กรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร) หรือตามสัญญาเช่าซื้อที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว จะก่อให้เกิดผลในทางทรัพย์สิน คือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเมื่อลูกหนี้ได้ชำระเงินครบถ้วนแล้วการเคหะแห่งชาติก็จะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ให้กับลูกหนี้ซึ่งกรณีที่อยู่อาศัยโครงการบ้านเอื้ออาทรนั้น จะมีการโอนกรรมสิทธิ์อยู่ 2 แบบ คือ

กรณีแรก การโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาจะซื้อจะขายเมื่อครบกำหนด 5 ปี กล่าวคือการซื้อบ้านหรือห้องชุดตามสัญญาจะซื้อจะขายนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่มีการเคหะแห่งชาติ ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้กับทางธนาคารไว้ 5 ปีหากในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวลูกหนี้ทำผิดสัญญากับทางธนาคาร การเคหะแห่งชาติจะต้องรับผิดชอบซื้อคืนมาจากธนาคาร แต่หากครบระยะเวลา 5 ปีแล้ว ลูกหนี้ไม่ผิดนัดชำระเงินกับทางธนาคาร การเคหะแห่งชาติจะต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือห้องชุดให้กับผู้ซื้อโดยจดทะเบียนโอน ณ สำนักงานที่ดินที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ ซึ่งการจดทะเบียนนั้นจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของธนาคารและผู้ซื้อบ้านหรือห้องชุดของการเคหะแห่งชาติ

กรณีที่สอง เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อกับการเคหะแห่งชาติโดยตรง กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้ผ่อนชำระเงินครบตามสัญญา หรือมีการชำระเงินค่าเช่าซื้อครบก่อนระยะเวลาที่กำหนด การเคหะแห่งชาติก็จะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้กับผู้เช่าซื้อ โดยการจดทะเบียนโอน ณ สำนักงานที่ดินที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ ซึ่งการจดทะเบียนนั้นจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ และผู้เช่าซื้อบ้านหรือห้องชุดการเคหะแห่งชาติ

อย่างไรก็ดีการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อนี้ แม้การเคหะแห่งชาติจะกำหนดให้ผู้เช่าซื้อผ่อนชำระเป็นงวดๆ และมีการต่อสัญญาทุกๆ 5 ปีแล้วแต่การเคหะแห่งชาติยังได้เปิดช่องทางให้ผู้เช่าซื้อสามารถผ่อนชำระต้นเงินโดยไม่มีดอกเบี้ยได้ไม่ต่ำกว่างวดละ 10,000 บาท นอกเหนือจากค่าเช่าซื้อ [22] ซึ่งทำให้การเช่าซื้อครบกำหนดเร็วขึ้นและสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือห้องชุดได้ แม้จะยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาซึ่งการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้กับผู้เช่าซื้อ ณ สำนักงานที่ดินที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ ซึ่งการจดทะเบียนนั้นจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติและผู้เช่าซื้อบ้านหรือห้องชุดการเคหะแห่งชาติ



ข้อสังเกตจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ กลับพบว่า แม้ผู้เช่าซื้อหรือผู้ซื้อบางส่วนจะชำระเงินครบถ้วนตามราคาหรือมีการผ่อนชำระเกิน 5 ปีแล้วก็ตาม แต่จะยังไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากค่าธรรมเนียมในการโอนกรรมสิทธิ์ และค่าที่ดินส่วนเกินที่ผู้ซื้อหรือผู้เช่าซื้อจะต้องจ่ายให้กับ การเคหะเพิ่มเติมตามสัญญา จึงทำให้การโอนกรรมสิทธิ์เกิดความล่าช้า อีกทั้งทาง การเคหะแห่งชาติเองก็ไม่ได้มีมาตรการบังคับให้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทันทีเมื่อมี การผ่อนชำระหมดหรือตามเงื่อนไขในสัญญา

ฉะนั้นปัญหาค่าธรรมเนียมในการโอนกรรมสิทธิ์นี้ ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญ สำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพราะนอกจากจะต้องหาเงินก้อนจำนวนหนึ่ง เพื่อเตรียมไว้สำหรับค่าที่ดินส่วนเกินแล้ว ยังต้องเตรียมเงินเพื่อชำระค่าธรรมเนียม อีกด้วย แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลจะมีนโยบายลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการโอน กรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่นโยบายดังกล่าวจะมีระยะเวลาในการบังคับใช้เพียงชั่วระยะเวลา หนึ่งเท่านั้น ซึ่งทำให้ผู้เช่าซื้อที่ยังไม่สามารถชำระเงินครบถ้วนได้ตามสัญญา ไม่มีสิทธิ ได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว

การกระทำผิดสัญญากับการบริหารจัดการหนี้ของการเคหะแห่งชาติ

การบริหารหนี้ค้างชำระของการเคหะแห่งชาติ ทั้งโครงการเคหะชุมชนและ โครงการบ้านเอื้ออาทรจะมีรูปแบบที่เหมือนกัน กล่าวคือมีการกำหนดระยะเวลา ในการชำระเงินภายในวันที่ 10 ของเดือน หากชำระล่าช้าจะถูกปรับอัตราร้อยละ 2 ของเงินที่ค้างชำระเป็นรายเดือนทุกเดือน จนกว่าจะชำระงวดที่ค้างครบถ้วน[23] และหากมีการชำระเงินผ่านตัวแทนจะต้องชำระเงินล่วงหน้า 3 วันทำการ

สำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทรนั้น จะมีการกำหนดเวลาในการชำระเงิน แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือกรณีแรกเป็นการผ่อนชำระกับธนาคาร ผู้เช่าซื้อจะต้อง ชำระตามวันที่ทำสัญญากับสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ทำสัญญา เงินกู้วันที่ 10 มกราคม 2554 ต้องชำระภายในวันที่ 1 - 10 ของทุก ๆ เดือน หากชำระ หลังวันที่ 10 ธนาคารจะคิดดอกเบี้ย และกรณีที่สองเป็นเช่าซื้อกับการเคหะแห่งชาติ ภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน หากชำระล่าช้ากว่ากำหนด จะถูกปรับในอัตราร้อยละ 2 ของเงินที่ค้างชำระเป็นรายเดือนทุกเดือน จนกว่าจะชำระงวดที่ค้างครบถ้วนโดย



ลูกหนี้ที่ค้างชำระค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อนั้น จะมีตั้งแต่ 1 - 2 งวด 3 งวด และ 4 งวด ซึ่งการค้างชำระในแต่ละงวด การเคหะแห่งชาติจะมีมาตรการเร่งรัดและกระตุ้นให้เกิดการชำระหนี้ค้างก่อนดำเนินคดี กล่าวคือ

- **ค้าง 2 งวด** ให้เจ้าหน้าที่โทรศัพท์ ออกหนังสือเตือนให้ชำระหนี้ รวมทั้งส่ง SMS ไปยังลูกหนี้
- **ค้าง 3 งวด** ให้ทนายความออกหนังสือบอกกล่าวทวงถามและส่งหนังสือลงทะเบียนตอบรับให้กับลูกหนี้ที่อาศัยอยู่ในโครงการเคหะชุมชนหรือโครงการบ้านเอื้ออาทร รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่เจรจากับลูกหนี้เพื่อผ่อนผันหรือประนอมหนี้แล้วแต่กรณี พร้อมกับตรวจสอบสภาพห้องหรือบ้าน หากเป็นห้องหรือบ้านว่างให้ทำการปิดायัดห้องและปิดสัญญาในระบบทันทีเมื่อครบกำหนดระยะเวลา (ประมาณ 30 วัน) อย่างไรก็ตามในการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อสำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทรกรณีที่เช่าซื้อจะต้องค้างชำระ 3 งวดติดต่อกัน แต่หากเป็นอาคารแนวราบผู้เช่าซื้อต้องค้างชำระ 2 งวดติดต่อกัน
- **ค้าง 4 งวด** ทนายความส่งฟ้องลูกหนี้ต่อศาล หากลูกหนี้ประสงค์จะขอผ่อนผันหรือประนอมหนี้ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบพิจารณาตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี

นอกจากมาตรการในการติดตามลูกหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนของการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ เพื่อติดตามให้ผู้เช่าซื้อที่ค้างชำระมาจ่ายเงินค่าเช่าซื้อห้องชุดหรือบ้านในโครงการบ้านเอื้ออาทรนั้น จะมีการแบ่งประเภทของลูกหนี้ไว้ทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรกไม่มีการอยู่อาศัยในอาคารและทั้งอาคารรกร้างว่างเปล่าเป็นเวลานานพอสมควร ลูกหนี้ประเภทนี้เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการตรวจสอบการอยู่อาศัยและสอบอาคารข้างเคียงเป็นพยาน แล้วดำเนินการปิดायัดอาคารเพื่อหยุดหนี้ไว้ หรือเพื่อยกเลิกลูกหนี้และนำอาคารไปบรรจุผู้เช่า-ผู้เช่าซื้อรายใหม่ต่อไป โดยลูกหนี้จะต้องชำระเงินส่วนที่ค้างทั้งหมดหรือทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้



ประเภทที่สองไม่อยู่อาศัยในอาคาร แต่ให้บุคคลอื่นอยู่อาศัยแทน โดยมีได้รับอนุญาตจากการเคหะแห่งชาติหรือให้เช่าช่วงและมีปัญหาหนี้ค้างชำระ 2 งวดติดต่อกัน ลูกหนี้ประเภทนี้เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการบอกเลิกสัญญาโดยทันที และหากมีหนี้ค้างชำระ 7 งวด ก็จะมีการจัดจ้างให้หน่วยความเอกชนดำเนินการต่อไป

ประเภทที่สามอยู่อาศัยเองโดยมีปัญหาทางการเงิน ระหว่างเช่า-เช่าซื้อ และค้ำค่าเช่า-ค่าเช่าซื้อสูงมากลูกหนี้ประเภทนี้ให้พิจารณาการชำระเงินในอดีตที่ผ่านมาประกอบ เช่นหากลูกหนี้ชำระเงินเพียงไม่กี่งวด และปล่อยให้มีการค้างชำระเป็นเวลานาน และไม่มีท่าทีว่าจะผ่อนชำระหรือประนอมหนี้กับการเคหะแห่งชาติ กรณีนี้การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการจัดจ้างหน่วยความเอกชนเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากลูกหนี้ประสงค์จะเป็นลูกหนี้ของการเคหะต่อไป ลูกหนี้จะต้องดำเนินการติดต่อเจ้าหน้าที่เพื่อผ่อนชำระหนี้หรือประนอมหนี้ หรือติดต่อสถาบันการเงิน

ประเภทที่สี่อยู่อาศัยเองโดยไม่มีปัญหาทางการเงิน แต่ไม่จ่ายค่าเช่า-ค่าเช่าซื้อตามปกติและค้างชำระซื้อสูงมากลูกหนี้ประเภทนี้เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการตรวจสอบหรือสังเกตว่าลูกหนี้มีการปรับปรุงหรือต่อเติมอาคาร หรือมีทรัพย์สินมีค่าอยู่ในความครอบครองจำนวนมากแต่ไม่ยอมชำระเงิน กรณีเช่นนี้ทางเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติจะจัดทำรายละเอียดลูกหนี้ประเภทนี้เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

ประเภทที่ห้าอยู่อาศัยเองและค้างชำระเป็นปกติไม่เกิน 1-2 งวดลูกหนี้ประเภทนี้เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการติดตามทวงถามเพื่อไม่ให้มีปัญหาดิดค้างชำระเพิ่มเติม เพราะแม้ว่าการเคหะแห่งชาติจะคิดค่าปรับกรณีค้างชำระในอัตราที่สูงประมาณร้อยละ 2 ต่อเดือนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีการค้างชำระเป็นปกติ

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการเคหะแห่งชาติได้มีการจัดลักษณะของผู้อยู่อาศัยในแต่ละประเภทตามความเป็นจริงซึ่งมีทั้งผู้ที่อยู่อาศัย หรือมีการปล่อยให้ผู้อื่นเช่าช่วง หรือไม่มีผู้อยู่อาศัย และเมื่อผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อกระทำผิดสัญญา เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติก็จะดำเนินการตามแบบแผนในการบริหารจัดการหนี้และมาตรการในการติดตามหนี้ที่ค้างชำระตามอายุหนี้ที่แตกต่างกันออกไปแล้วแต่กรณีฯ นับตั้งแต่การติดตามหนี้ทางโทรศัพท์ การส่งข้อความ การส่งจดหมายลงทะเบียนตอบรับการติดตามหนี้ภาคสนาม และการจัดจ้างสำนักงานหน่วยความเอกชนดำเนินคดี [24]

จากแนวทางในการบริหารจัดการหนี้ของการเคหะแห่งชาติ ในช่วงต้น ถือได้ว่า ขั้นตอนในการติดตามทวงถามหนี้ค้างชำระจากลูกหนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับการเรียกเงินคืนทั่วไป แต่ในส่วนของการเคหะแห่งชาตินี้ย่อมมีข้อแตกต่างจากการดำเนินงานของเอกชน โดยเฉพาะการติดตามทวงถามลูกหนี้ที่ค้างชำระ 3 งวดขึ้นไป เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการออกพบปะลูกบ้านภายในโครงการโดยตรง ตลอดจนสำรวจอาคาร บ้านพักที่อยู่อาศัยว่ามีผู้อยู่อาศัยหรือไม่ หากไม่มีการอยู่อาศัย และไม่มีทรัพย์สินใด ๆ หรือมีการทิ้งร้างอาคาร ห้องร้างโดยไม่มีทรัพย์สินที่จำเป็นเพื่อการครองชีพหรือทรัพย์สินอื่นใดของผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อทางการเคหะแห่งชาติ ก็จะดำเนินการบอกเลิกสัญญาตามขั้นตอน พร้อมกับทำการปิดอายุดีทรัพย์สินดังกล่าว [9] แต่ในขณะเดียวกันหากมีบุคคลภายนอกอ้างสิทธิเกี่ยวกับบ้านหรืออาคารดังกล่าว หรือลูกหนี้ยังคงต้องการผ่อนชำระเงินให้กับการเคหะแห่งชาติ ย่อมสามารถกระทำได้เช่นกันโดยการเข้าไปติดต่อและชำระค่าเช่าซื้อได้ที่สำนักงานการเคหะในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยได้โดยตรง ภายในระยะเวลาที่การเคหะแห่งชาติกำหนด

ดังนั้นในการติดตามทวงหนี้ของลูกหนี้ที่ค้างชำระกับการเคหะแห่งชาติ จึงกล่าวได้ว่ามีความยืดหยุ่นต่อผู้อยู่อาศัยในโครงการของการเคหะแห่งชาติเพราะ หากลูกบ้านผัดนัดไม่ชำระหนี้ ทางการเคหะเองก็จะมีมาตรการเตือนให้ลูกบ้านชำระหนี้ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการเจรจาถึงหน้าบ้านของตนเอง

การประนีประนอมและการดำเนินคดี

ในการบริหารจัดการหนี้ของการเคหะแห่งชาติ นอกจากจะมีการวางแผนทางในการติดตามทวงถามเพื่อให้ลูกหนี้ได้ชำระหนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ยังมีการเปิดโอกาสให้ผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นลูกหนี้สามารถรักษาสติ ในการมีที่อยู่อาศัยของตนเองได้ ผ่านกระบวนการและขั้นตอนตามที่มีการเคหะแห่งชาติได้กำหนดไว้ทั้งในระยะเวลาก่อนฟ้องและหลังฟ้องกล่าวคือ

ระยะเวลาก่อนฟ้อง

ในช่วงระยะเวลาก่อนฟ้องนั้นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดสัญญาในแต่ละประเภทก็จะส่งผลต่อการจัดการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หากเป็นการกระทำผิดสัญญาเช่าซื้อกับการเคหะแห่งชาติไม่ชำระเงินงวดตามที่

ตกลงกันได้ ในสัญญาหรือไม่ดำเนินการต่อสัญญา นับตั้งแต่วันที่ลูกหนี้ได้รับโทรศัพท์
ทวงถาม และหนังสือบอกกล่าวยกเลิกสัญญาแล้ว หากลูกหนี้ยังคงมีความประสงค์
ที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือห้องชุดและต้องการจะชำระหนี้เงินสามารถนำเงิน
มาชำระให้กับการเคหะแห่งชาติได้พร้อมกับเบี้ยปรับ รวมถึงค่าดำเนินการที่การเคหะ
ได้เสียไปเนื่องจากการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ดังกล่าว

แต่หากเป็นกรณีการทำผิดสัญญาจะซื้อจะขายโดยเฉพาะโครงการบ้านเอื้ออาทร
ซึ่งการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ค้าประกันกับทางธนาคารนั้น เมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้
กับทางธนาคารและถูกบอกเลิกสัญญาแล้ว ทางการเคหะก็จะดำเนินการซื้อบ้านหรือ
ห้องชุดดังกล่าวคืนไปจากธนาคารแต่อย่างไรก็ตามการเคหะแห่งชาติจะยังคงไม่ตัดสิทธิ
ยกเลิกสัญญาระหว่างการเคหะแห่งชาติและผู้เช่าซื้อรายเก่าในทันทีโดยมีวิธีการจัดการ
2 รูปแบบคือ รูปแบบแรกผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นลูกหนี้ยังคงต้องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์
ในบ้านหรือห้องชุดและสามารถผ่อนส่งได้ กรณีนี้ผู้เช่าซื้อจะต้องมาดำเนินการชำระหนี้
ที่ค้างชำระทั้งหมด และทำสัญญาเช่าซื้อกับการเคหะแห่งชาติใหม่ต่อไป ส่วนรูปแบบ
ที่สองผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นลูกหนี้นั้นเงินผ่อนไม่ต้องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือ
ห้องชุด และไม่ยินยอมออกจากอาคารหรือห้องชุดกรณีนี้ทางการเคหะแห่งชาติจะต้อง
ดำเนินการทางกฎหมายฟ้องขับไล่และเรียกค่าเสียหายต่อไป [22]

อย่างไรก็ตามจะสังเกตเห็นได้ว่า ในขั้นตอนการเจรจาต่อรองระหว่างการเคหะ
แห่งชาติกับผู้เช่าซื้อก่อนฟ้องนั้น หากลูกหนี้ยังคงต้องการใช้ประโยชน์หรือประสงค์
จะใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ อยู่ และเพื่อไม่ให้ตนเองเสียสิทธิในการ
มีอยู่อาศัยในราคาถูก จะต้องดำเนินการชำระเงินที่ค้างชำระและค่าดำเนินการต่าง ๆ
เพื่อไม่ให้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่ในขณะเดียวกันหากลูกหนี้ไม่ต้องการใช้ประโยชน์
จากบ้านหรือห้องชุดอีกต่อไปแล้วก็จะปล่อยปะละเลยให้บ้านหรือห้องชุดรกร้าง
ว่างเปล่าไม่ผ่อนชำระเงินตามสัญญา ซึ่งในกรณีนี้การการเคหะแห่งชาติ จะต้อง
ดำเนินการบอกเลิกสัญญาและปิดขายดีอาคารหรือบ้านคืนกลับไป อันส่งผลให้
การเคหะแห่งชาติจะมีบ้านหรือห้องชุดภายในโครงการว่างเพิ่มขึ้น



ระยะเวลาหลังฟ้อง

ในปัจจุบันคดีฟ้องขับไล่และคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายของการเคหะแห่งชาติ ถือได้ว่าเป็นคดีผู้บริโภคและอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551[16] ซึ่งการดำเนินคดีแพ่งในกรณีผิดสัญญาจากการเช่าซื้อหรือสัญญาจะซื้อจะขายนี้ สามารถแบ่งลักษณะการฟ้องร้องดำเนินคดีได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การฟ้องลูกหนี้ซึ่งไม่ต่อสัญญาเช่าซื้อเมื่อครบ 5 ปี กล่าวคือสัญญาเช่าซื้อของการเคหะแห่งชาตินั้น จะมีระยะเวลาผ่อนชำระจำนวน 60 งวด (5 ปี) ต่อหนึ่งสัญญาโดยงวดสุดท้ายจะเป็นงวดเงินคงเหลือจากราคาเช่าซื้อทั้งหมด โดยลูกหนี้ที่ประสงค์จะเช่าซื้อบ้านหรือห้องชุดต่อการเคหะแห่งชาติ จะต้องมาดำเนินการต่อสัญญาเช่าซื้อกับการเคหะแห่งชาติใหม่ทุก ๆ 5 ปีในลักษณะของการทำบันทึกต่อท้ายสัญญาหากลูกหนี้ไม่มาต่อสัญญาหรือเพิกเฉยจะไม่สามารถดำเนินการผ่อนชำระเงินเป็นงวดได้และถูกยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีแพ่ง เว้นเสียแต่ลูกหนี้จะดำเนินการชำระเงินในส่วนที่เหลือทั้งหมดและปิดยอดเงินคงเหลือตามสัญญาดังกล่าวไป

2. การฟ้องลูกหนี้ที่ค้าง 4 งวดขึ้นไป กล่าวคือลูกหนี้ได้กระทำความผิดสัญญาโดยการไม่ชำระเงินค่างวดตามสัญญาเช่าซื้อเป็นจำนวน 4 งวดขึ้นไปทางการเคหะแห่งชาติ ก็จะดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีแพ่งในข้อหาผิดสัญญาและฟ้องขับไล่รวมถึงเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการใช้ทรัพย์

3. การฟ้องลูกหนี้ที่ซื้อคืนมาจากธนาคาร กล่าวคือในกรณีที่ผู้เช่าซื้อได้ทำการขอคืนซื้อจากทางธนาคารเพื่อกู้เงินซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยมีการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ค้ำประกันมีระยะเวลา 5 ปี ซึ่งภายในระยะเวลา 5 ปีนี้ หากลูกหนี้ผิดสัญญากับทางธนาคารไม่ผ่อนชำระ 2 งวดติดต่อกันตามสัญญาจะซื้อจะขาย ธนาคารก็สามารถบอกเลิกสัญญาพร้อมกับให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการซื้อบ้านคืน และเมื่อการเคหะแห่งชาติซื้อบ้านคืนมาแล้ว การเคหะชาติย่อมมีกรรมสิทธิ์ในตัวบ้านหรือห้องชุด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาได้และหากลูกหนี้ยังคงอาศัยอยู่ในบ้านหรือห้องชุดดังกล่าว ทางการเคหะแห่งชาติก็จะสามารถดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีแพ่งเพื่อขับไล่ พร้อมกับเรียกค่าเสียหายได้ [22]



ในการฟ้องร้องดำเนินคดีของการเคหะชาติซึ่งเป็นคดีผู้บริโภคนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ให้ศาลกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็วแต่ต้องไม่เกิน 30 วัน และออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลตามกำหนดนัดเพื่อพิจารณาไกล่เกลี่ยให้การและสืบพยานในวันเดียวกันและสั่งให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วยโดยในวันนัดพิจารณาหากจำเลยได้รับหมายเรียกแล้วไม่มาศาลและไม่ได้ยื่นคำให้การไว้ถือว่าจำเลยขาดนัดพิจารณา ศาลสามารถพิพากษาให้โจทก์ชนะคดีไปฝ่ายเดียวได้แต่หากคู่ความมาพร้อมกันให้เจ้าพนักงานคดี/ผู้ประนีประนอมประจำศาล หรือบุคคลที่คู่ความตกลงกัน ทำการไกล่เกลี่ยช่วยเหลือให้คู่ความได้เจรจาบรรลุถึงข้อตกลงร่วมกันแต่ถ้ายังไม่สามารถตกลงกันได้และเห็นควรเลื่อนการนัดพิจารณา ก็ให้ทำรายงานเสนอต่อศาลเพื่อขออนุญาตเลื่อนการนัดพิจารณาได้ไม่เกิน 3 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 7 วันหรือหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ส่งสำนวนให้ศาลสืบพยานและพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป [25-33]

อย่างไรก็ดีนับจากวันยื่นฟ้องจนถึงวันนัดพิจารณา หากลูกหนี้ของการเคหะแห่งชาติประสงค์ที่จะผ่อนชำระหนี้นั้นสามารถแยกออกได้เป็น 2 แนวทาง คือแนวทางแรก การทำสัญญาประนีประนอมผ่อนจ่าย 3 งวดตามระยะเวลาที่การเคหะแห่งชาติกำหนด และเมื่อมีการชำระเงินครบถ้วนแล้วจึงจะทำการต่อสัญญาเช่าซื้อให้กับลูกหนี้ต่อไป [7] ส่วนแนวทางที่สองคือการชำระหนี้ทั้งหมดในคราวเดียว รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนด เพื่อถอนฟ้องคดีออกจากสารบบความของศาล ซึ่งการขอถอนฟ้องคดีนี้ลูกหนี้ควรดำเนินการชำระหนี้ให้แล้วเสร็จก่อนถึงวันนัดพิจารณา แต่อย่างไรก็ตามการจ่ายเงินทั้งหมดในคราวเดียวนั้น ย่อมต้องใช้เงินจำนวนมากกว่าที่เคยชำระเป็นงวด ๆ โดยลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยต้องใช้เวลาในการรวบรวมเงินดังกล่าวอยู่นานพอสมควร

ฉะนั้นวิธีการทำสัญญาประนีประนอมจึงเป็นทางเลือกที่สามารถยืดเวลาให้กับลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสรวบรวมเงิน เพื่อดำเนินการชำระหนี้ให้กับการเคหะแห่งชาติได้และถึงแม้ว่าศาลจะพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้เงิน ตลอดจนถึงขั้นตอนการบังคับคดีแล้วก็ตามหากลูกหนี้ของการเคหะชาติยังคงมีความประสงค์ต้องการบ้านหรือห้องชุด ก็สามารถนำเงินมาจ่ายให้กับการเคหะทั้งหมดในคราวเดียวได้ตลอดเวลา ก่อนการขายทอดตลาด



ข้อสังเกตสำหรับแนวทางการประนีประนอมยอมความหลังฟ้องนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของการเคหะมีความอะลุ่มอล่วย ต่อการชำระหนี้ของลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยสูง อย่างเช่น การทำสัญญาประนีประนอมกำหนดให้ผ่อนชำระเงินภายใน 3 เดือน หากงวดแรก ลูกหนี้ไม่สามารถจ่ายเงินได้หรือจ่ายเงินได้ไม่ครบถ้วนตามสัญญา ก็สามารถเจรจาขอผ่อนผันไปจ่ายในงวดต่อไปได้โดยไม่ดำเนินการบังคับคดีกับลูกหนี้ในทันที แต่จะให้โอกาสลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสชำระหนี้ตามคำพิพากษา แต่ทั้งนี้แนวทางในการปฏิบัติดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ ว่ามีแนวทางในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยเพียงใด รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบของการเคหะแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ด้วย

ดังนั้นการอะลุ่มอล่วยต่อการผ่อนชำระหนี้สำหรับลูกหนี้ผู้มีรายได้น้อยนี้จึงกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานแต่ละพื้นที่ว่ามีความเข้มข้นเพียงใด ซึ่งในบางพื้นที่หากลูกหนี้ผิดนัดเพียง 1 งวดก็อาจจะดำเนินการตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อขับไล่ในทันทีแต่สำหรับบางพื้นที่ก็จะอะลุ่มอล่วยตามสถานการณ์ของลูกหนี้ผ่านการเจรจาต่อรองระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหน้าที่

บทสรุป

จากขั้นตอนการดำเนินคดีของการเคหะแห่งชาติ นับตั้งแต่การทำสัญญาการบริหารจัดการกรรมสิทธิ์และหนี้สินของการเคหะแห่งชาติ จนถึงขั้นตอนในการฟ้องร้องดำเนินคดีกล่าวได้ว่าการเคหะแห่งชาติได้มีการวางแผนปฏิบัติในการจัดการกรรมสิทธิ์สำหรับผู้ที่ปฏิบัติตามสัญญาและการติดตามทวงถามลูกหนี้ที่กระทำผิดสัญญาไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีแนวทางในการอะลุ่มอล่วยต่อการชำระหนี้ของผู้เช่าซื้อที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยสูง อาทิ การโอนกรรมสิทธิ์โครงการบ้านเอื้ออาทรเมื่อครบกำหนด 5 ปี การแบ่งประเภทของลูกหนี้ที่อยู่อาศัยและไม่ได้อยู่อาศัยจริงที่ค้างชำระเงินและมีมาตรการในการติดตามทวงถามหนี้ค้างชำระ เริ่มตั้งแต่ 1 งวด จนถึง 4 งวดขึ้นไป ทั้งทางโทรศัพท์ การบอกกล่าวเป็นหนังสือลงทะเบียนตอบรับการติดตามหนี้ภาคสนาม และการส่งเรื่องให้หน่วยความเอกชนเป็นผู้ฟ้องดำเนินคดี เป็นต้น



อีกทั้งกระบวนการดำเนินงานดังกล่าวของการเคหะแห่งชาตินี้ยังคงมีความแตกต่างจากการติดตามหนี้ของเอกชนทั่วไป โดยเฉพาะการจัดกลุ่มของผู้พักอาศัยในโครงการกับการกระทำผิดสัญญาซึ่งจะมีเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกันตามลักษณะของการอยู่อาศัยอันส่งผลต่อการระดมอ้อยในการชำระหนี้ของผู้เช่าซื้อ ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย สะท้อนให้เห็นผ่านกรณีของผู้เช่าซื้อกระทำผิดสัญญาและมีการนำที่อยู่อาศัยดังกล่าว ออกให้บุคคลอื่นอยู่อาศัยแทนหรือเช่าช่วง โดยมีได้รับอนุญาตจากการเคหะแห่งชาติการเคหะแห่งชาติจะดำเนินการบอกเลิกสัญญาโดยทันทีแต่ในทางตรงกันข้ามหากผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยอยู่อาศัยด้วยตนเองและกระทำผิดสัญญาแนวทางในการพิจารณาผ่อนชำระหนี้ จะมีลักษณะระดมอ้อยค่อนข้างมาก เช่น พิจารณาจากสถานะการชำระหนี้ในอดีต สภาพความเป็นอยู่ เป็นต้น เพื่อให้โอกาสผู้เช่าซื้อดำเนินการจัดการชำระหนี้ที่ค้างชำระ

ดังนั้นด้วยแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีแพ่งของการเคหะแห่งชาติจึงถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ที่มิรายได้ปานกลางผ่านรูปแบบการเจรจาและประนีประนอมกับการเคหะแห่งชาติได้ทั้งก่อนฟ้องและหลังฟ้องเพื่อให้โอกาสผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยที่เป็นกรรมสิทธิ์ในของตนเองได้ เพราะความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยนี้ ยังส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ภายในชุมชนในการบริหารจัดการชุมชนอีกด้วย[34] แต่อย่างไรก็ดีสำหรับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือห้องชุดของผู้มีรายได้น้อย ผู้เช่าซื้อไม่เพียงแต่ต้องหาเงินมาเพื่อมาชำระค่าเช่าซื้อในแต่ละงวดตามสัญญาเท่านั้นแต่ยังมีการทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ในส่วนของค่าธรรมเนียม ที่รัฐควรพิจารณาให้การช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้ครอบคลุมอีกด้วย เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นผู้เช่าซื้อบ้านในโครงการของรัฐ สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือห้องชุดได้ในอัตราที่ต่ำกว่าการซื้อขายบ้านหรือห้องชุดของเอกชน เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยของตนได้ทันทีภายหลังผ่อนชำระค่าเช่าซื้อจนครบถ้วนแล้ว เป็นต้น เพราะการโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือห้องชุดของการเคหะชาตินั้นผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นผู้เช่าซื้อจะต้องเป็นผู้ชำระเงินค่าธรรมเนียมรวมทั้งค่าส่วนต่างของที่ดินหรือพื้นที่ให้กับการเคหะแห่งชาติเพิ่มขึ้น



เอกสารอ้างอิง

- [1] Cabinet resolution on March 2, 2004 on solving social problems and integrated poverty. Retrieved from <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>. (Data search date: 2020, June 2).
- [2] Japan International Cooperation Agency (JICA). Complete report Housing Survey Data Survey in Thailand 2013. Retrieved from <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000013802.pdf>. (Data search date: 2020, June 2).
- [3] Siamrath. 47 years NHA raises the quality of living to give Thai people a better quality of life. Retrieved from <https://siamrath.co.th/n/130670>. (Data search date: 2020, June 2).
- [4] Atchara Rakyutidharm. (2016). **The homeless, journey to solitude**. Bangkok: Parbpim Printing Publishing.
- [5] Foundation of Consumers. **The NHA and GSB loses the case to the people of Baan Eua-Athron, Khon Kaen by the court has no right to evict and claim damages for them**. Retrieved from <https://consumer-thai.org/news-consumerthai/ffc-news/2195-2011-02-02-12-35-22.html>. (Data search date: 2020, June 2).
- [6] Foundation of Consumers. **Consumer suffering 2012**. Retrieved from <https://waymagazine.org/ทุกข์ของผู้บริโภค-2555-2/>. (Data search date: 2020, June 2).
- [7] Manager Online. **Residents in Baan Eua-Athron sue National Housing Authority In the case of payments for transfer ownership**. Retrieved from <https://mgronline.com/local/detail/9570000024743>. (Data search date: 2020, June 2).
- [8] The Independent Committee for Consumer Protection (ICCP). **Take the case of consumer lawsuit lessons: case study of Baan Eua-Arthorn Sakon Nakhon (KhunRungLawan)**.



Retrieved from <http://www.indyconsumers.org/main/information/prosecution/513-581120001.html>. (Data search date: 2020, June 2).

[9] NationalHousingAuthority (N.d.). Community Management Handbook. Retrieved from <https://www.nha.co.th/view/1/คู่มือการให้บริการและการปฏิบัติงาน>. (Data search date : 2020, April 1).

[10] Sanankorn Sotthibandhu. (2006). **Legal Description on Hire-property and Hire-purchase**. 3rd edition. Bangkok : Winyuchon Publishing.

[11] Section 537 Civil and Commercial Code Law B.E. 2535.

[12] Charanee kittrakul. Who has the right to inherit? When the tenant of the Baan Eua-Athron Project is dies. Retrieved from http://admincourt.go.th/ADMINCOURT/upload/webcms/Academic/Academic_170614_144344.pdf. (Data search date : 2020, April 1).

[13] Pathaichit Eagjariyakorn. (2005). **Legal Description on Hire-property and Hire-purchase**. 11th edition. Bangkok: Winyuchon Publishing.

[14] Section 572 Civil and Commercial Code B.E. 2535.

[15] Section 456 Civil and Commercial Code B.E. 2535.

[16] Phaichit Punyaphan. (2006). **Legal Description on Sales Contracts**. Bangkok : Nitibannakan Publishing.

[17] Chaisak Onpradit. (2003). **The Contract that the people should be known**. Bangkok :U&I Publishing.

[18] Sahas Singhawiriya. (2004). **Civil and Commercial Code which specific contracts regarding Exchange Trading in Book III: part 1 – 3**. Bangkok: Nititam Publishing.

[19] Khaosod. **GH Bank-Jaidee for who buying a Baan Eua-Athron Project at a low interest rate of 0%**. Retrieved from <https://www.home.co.th/hometips/detail/69999>. (Data search date : 2020, April 1).



- [20] Real Estate Information Center Government Housing Bank. **Expedite transferownership in Baan Eua-Athron Project to members of 7,000 units.** Retrieved from <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/411597>. (Data search date: 2020, April 1).
- [21] Prachachat Online. **Announced Reduce mortgage and transfer fees to 0.01%.** Retrieved from <https://www.prachachat.net/property/news-386770>. (Data search date: 2020, June 2).
- [22] Informal interview the officials of National Housing Authorities. April 1, 2020. Interview by Ajirawadee Laoan.
- [23] Section 14 National Housing Regulations; Regarding the lease and hire-purchase or purchase of buildings and land B.E. 2543
- [24] Knowledge center for housing development. **NHA Knowledge Management Project For community management, knowledge and understanding of debt management.** Retrieved from <https://housingkc.nha.co.th/files/article/attachments/8610213147e68e138106d3bc8a68865f.pdf>. (Data search date: 2020, April 1).
- [25] Section 24 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [26] Section 25 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [27] Section 26 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [28] Section 27 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [29] Section 28 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [30] Section 31 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [31] Section 32 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [32] Section 33 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [33] Section 34 The Consumer Case Procedure Act B.E. 2551
- [34] Ajirawadee Laoan. (2017). **Living in Condominium Community: Case Study in Government Housing Complex**, Chiang Mai Province. CMU Journal of Law and Social Sciences, 10(2).169-196.



ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย
และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544
Some commentaries on Damages for the Injured Person
and Compensations and Expenses for the Accused in the
Criminal case Act, B.E. 2544

ปัญญา จันทกุล¹
Punya Junsagoon¹

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาในการรับเงินช่วยเหลือจากรัฐอันเนื่องมาจากการที่รัฐไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมได้ นอกจากนั้น ผู้เสียหายในคดีอาญา ถือเป็นพลเมืองของรัฐที่ประสบปัญหาได้รับความเดือดร้อน การที่รัฐยื่นมือเข้าช่วยเหลือจึงถือว่าเป็นสวัสดิการของรัฐประเภทหนึ่ง

อย่างไรก็ดี แม้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 จะมีข้อดีหลายประการ แต่มีบางประเด็นที่อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อพัฒนากฎหมายดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้นได้

¹ นักกฎหมายทฤษฎี ชำนาญการพิเศษ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพฯ 10200.

¹ Legal officer Special Expert, Office of Council of State Bangkok 10200.

*E-mail address: Junsagoon1972@gmail.com



เช่น บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา เฉพาะกรณีผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตเท่านั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างรุนแรงจนสิ้นไร้ปัจจัยที่จะนำมาใช้ในการช่วยเหลือตนเองได้ กฎหมายดังกล่าวก็จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเนื่องมาจากการก่ออาชญากรรมได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นควรมีในการดำเนินการให้การวินิจฉัยจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญาของคณะอนุกรรมการค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญาประจำจังหวัดต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อความเสมอภาคแก่ประชาชนทุกคนที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคม

คำสำคัญ : ค่าตอบแทนผู้เสียหาย, เหยื่ออาชญากรรม

Abstract

The compensation of the injury person and the expense of the accused in the criminal case Act, B.E. 2544 is a law that victims in criminal cases have the right to receive state aid because the state is unable to prevent crime. In addition, the victims of criminal cases are citizens of the state that has suffered problems. The state's financial helping is considered a type of state welfare.

However, even the provisions of the Damages for the Injured Person and Compensations and Expenses for the Accused in the Criminal case Act, B.E. 2544 have many advantages. But there are some issues that may be amended to improve the law. Such as the provisions under The Damages for the Injured Person and Compensations and Expenses for the Accused in the Criminal case Act, B.E. 2544 to provide assistance to victims of criminal cases. Only if the injured person is injured or killed. The law should be amended by requiring the government to assist the injured person in the charge of severe property damage. The law will better help victims of crime. In addition, it should



have the process of making a decision, paying compensation to the injured person in the criminal case of the Sub-Committee, for the compensation of the injured person and the compensation and expenses in the criminal case to be the same standard. This is to provide equality to all people who have been damaged by the crime that has occurred in society

Key words : Compensation for the victims, victims of crime

บทนำ

เหตุการณ์กราดยิงภายในห้างสรรพสินค้าเทอร์มินอล 21 จ.นครราชสีมา เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2563 เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 30 คน และมีผู้บาดเจ็บ 58 คน² [4] ทำให้มีการกล่าวถึงพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อนำกลไกตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มาใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บและผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายที่มีประโยชน์และมีความสำคัญอย่างมาก ในด้านการให้ช่วยเหลือเยียวยาแก่เหยื่ออาชญากรรม โดยบทความนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยคดีอาญา และคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ให้ดียิ่งขึ้น

² ไทยรัฐออนไลน์. ผู้ว่าฯ นำแถลงสรุปเหตุการณ์ยิงโคราชตาย 30 ศพ เจ็บ 58 ราย กลับบ้าน 28 คน. <https://www.thairath.co.th/news/local/northeast/1767715> (วันที่สืบค้น: 28 กุมภาพันธ์ 2563)



ความเป็นมา

กฎหมายที่มีเนื้อหาทำของเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายนั้นเคยมีมาตั้งแต่สมัยกษัตริย์ฮัมมูราบี (ประมาณ 1,800 ปีก่อนคริสตกาล) แล้ว โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายฮัมมูราบีซึ่งกำหนดว่า ถ้าผู้ใดถูกปล้นสะดมและเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมคนร้ายได้ ผู้ถูกปล้นสะดมสามารถประกาศความสูญเสียในทรัพย์สินของตนต่อหน้าพระผู้เป็นเจ้าได้ และผู้ปกครองดินแดนหรืออำเภอนั้นจะต้องชดเชยทรัพย์สินทดแทนที่เขาสูญเสียไป ในกรณีที่มีผู้เสียชีวิตจากอาชญากรรม บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ปกครองดินแดนหรืออำเภอนั้นชดเชยเงินหนึ่งเหรียญเงินมินา (Mena) ให้แก่ทายาทของผู้เสียชีวิตด้วย³ แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงยุคกลางการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยรัฐเริ่มหมดไป และให้การชดเชยค่าเสียหายเป็นหนี้ที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องในทางแพ่ง⁴ [12] ต่อมาในปี ค.ศ. 1878 เริ่มมีความพยายามในการนำหลักการให้รัฐชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายกลับมาใช้ โดยในการประชุมของ Several International Prisoner Penitentiary Congresses เริ่มมีการหยิบยกประเด็นการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญาขึ้นมาถกเถียงกันในที่ประชุม⁵ [11] นักวิชาการเริ่มมีการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายมากขึ้น และเริ่มเห็นว่าระบบยุติธรรมที่มีอยู่ยังไม่ให้ความเป็นแก่ผู้เสียหาย⁶ [9] การชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยรัฐเริ่มมีความชัดเจนเมื่ออังกฤษและสกอตแลนด์ได้ตรากฎหมาย Compensation for Victims of crime of Violence (ค.ศ. 1964)

แนวคิดเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยรัฐ

เนื่องจากรักษาความความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นและเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย แสดงว่ารัฐมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและ

³ ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2520). กฎหมายทดแทนความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม: แนวคิดทางด้านรัฐสวัสดิการ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 9 (2). 105-124. หน้า 73.

⁴ Stephen Schafer. (1997, November 7). Victimology: The Victim and His Criminal. Virginia:Reston Publishing Company Inc .p 19-20.

⁵ Stephen Schafer. (1960, June 9). Restitution to Victims of Crime.. London: Stevens&Sons.p 9-10.

⁶ John E.Conklin. (1981, July 13). Criminology. New York: : Macmillan Publiishing Co.Inc.p 442-443.



ปราบปรามอาชญากรรม รัฐจึงควรมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย⁷ เพื่อผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองจากระบบการยุติธรรมตามสมควร⁸ [7] นอกจากนั้น การที่มีอาชญากรรมเกิดขึ้นในรัฐ ย่อมทำให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมซึ่งเป็น พลเมืองของรัฐประสบปัญหาได้รับความเดือดร้อน รัฐควรยื่นมือเข้าช่วยเหลือโดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการของรัฐประเภทหนึ่ง⁹ [3]

กฎหมายเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย ในคดีอาญาของต่างประเทศ

ในต่างประเทศมีหลายประเทศที่รัฐจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญา เพียงแต่อาจมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ประเทศที่มีการจ่ายค่าเสียหาย ให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญา เช่น สหราชอาณาจักร (United Kingdom) บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากรัฐ โดยมีสิทธิยื่นคำร้องต่อองค์การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม (Criminal Injuries Compensation Authority) ภายใน 2 ปีนับแต่วันเกิดอาชญากรรม โดยเหตุอาชญากรรมต้องเกิดในอังกฤษ เวลส์ หรือสกอตแลนด์ และต้องมีการแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียบร้อยแล้ว ก่อนยื่นคำขอรับค่าเสียหายต่อองค์การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม โดยความเสียหายมีผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้แก่

- ค่าเสียหายหายอันเนื่องมาจากการได้รับอันตรายต่อกาย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันเนื่องจากการบาดเจ็บ (ค่าเครื่องช่วยในการเคลื่อนไหว ค่าไม้เท้า ฟันปลอม หรือแว่นตา เป็นต้น)
- ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการได้รับอันตรายต่อจิตใจ การได้รับอันตรายต่อจิตใจ จะต้องส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อประสิทธิภาพในการทำงาน การเรียน ความสัมพันธ์กับผู้อื่น หรือสมรรถภาพทางเพศ การที่จะถือว่าได้รับอันตรายต่อจิตใจ ได้นั้นจะต้องมีคำวินิจฉัยของจิตแพทย์หรือนักจิตวิทยาคลินิก

⁷ ประธาน วัฒนวานิชย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2 , หน้า 72.

⁸ ศิริพล กุศลศิลป์ภูมิ, และสุรวุฒิ ริงไธย์. (2561). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมเนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ. วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์. 21 (2), 30-45. สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563 , จาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/lisj/article/view/150752/110390>

⁹ ประธาน วัฒนวานิชย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2, หน้า 80.



- ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการล่งละเมิดทางเพศ

- ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการถูกทำร้ายถึงตาย ได้แก่ค่าปลงศพ เป็นต้น การอุทธรณ์คำสั่งขององค์การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม หากผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายขององค์การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม สามารถยื่นคำร้องขอให้องค์การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมทบทวนคำสั่งได้ หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผู้เสียหายมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม (Criminal Injuries Compensation Tribunal) โดยศาลอาจมีคำพิพากษาขึ้นตามคำสั่งขององค์การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม หรือพิพากษาให้เพิ่ม ลด หรืองดจ่ายค่าเสียหาย หรือพิพากษาให้องค์การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมออกคำสั่งใหม่อีกครั้งก็ได้¹⁰ [8]

สหรัฐอเมริกา ในสหรัฐอเมริกาทุกมลรัฐมีกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม ซึ่งให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเป็นจำนวนมากแก่เหยื่ออาชญากรรม แม้เงินจะไม่สามารถลบความเจ็บปวดและความเศร้าโศกของเหยื่ออาชญากรรมได้ แต่การชดเชยค่าเสียหายนี้ก็มีความสำคัญมากหลังจากเกิดอาชญากรรม โดยการจ่ายค่ารักษาพยาบาล ซึ่งช่วยฟื้นฟูสุขภาพทางกาย และสุขภาพทางจิตใจของเหยื่ออาชญากรรม ค่าทดแทนการสูญเสียรายได้ของเหยื่ออาชญากรรมที่ไม่สามารถทำงานได้ และทดแทนรายได้ของบุคคลในครอบครัวซึ่งสูญเสียผู้ที่ทำหน้าที่หารายได้เพื่อเลี้ยงครอบครัว การชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมโดยตรง

การชดเชยค่าเสียหายให้แก่เหยื่ออาชญากรรม ในปัจจุบันได้ให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ พร้อมกับจำนวนเงินช่วยเหลือก็เพิ่มขึ้นด้วย ในมลรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจำนวนอาชญากรรมรุนแรงจะลดลง แต่การยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าเสียหายมีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายรายการใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมความความเสียหายที่จำเป็นของเหยื่ออาชญากรรมให้ได้มากที่สุด

¹⁰ Claim compensation if you were the victim of violent crime. (2017, May 1). Retrieved from <https://www.gov.uk/claim-compensation-criminal-injury/print>



การชดใช้ความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) โดยจัดตั้งขึ้นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และเมื่อ ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) มลรัฐอีก 9 มลรัฐได้จัดให้มีการช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมในลักษณะเดียวกัน ปัจจุบันการชดใช้ความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมทั่วสหรัฐอเมริกาเป็นเงินทั้งสิ้น ปีละเกือบ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้แก่เหยื่ออาชญากรรมมากกว่า 200,000 ราย โดยงบประมาณส่วนใหญ่มาจากผู้กระทำความผิด เนื่องจากมลรัฐขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่งบประมาณในการชดใช้ความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมส่วนใหญ่ มาจากค่าธรรมเนียม และค่าปรับทางอาญาที่เรียกเก็บจากผู้ที่ถูกศาลพิพากษาว่าเป็น ผู้กระทำความผิดส่วนรัฐบาลกลางสหรัฐจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือเพียงร้อยละ 35

สำหรับเหยื่ออาชญากรรม ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินชดใช้ความเสียหาย ได้แก่ ผู้ที่ถู กษัตริย์ ผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัว ผู้เสียหายจากการเมาแล้วขับ ผู้ที่ ถูกข่มขืน เด็กที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น โดยเหยื่ออาชญากรรมที่ได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตย่อมมีสิทธิได้รับเงินชดใช้ความเสียหาย ดังนี้

1. ค่ารักษาพยาบาล
2. ค่าบำบัดรักษาทางด้านจิตใจ
3. ค่าปลงศพ
4. ค่าขาดรายได้
5. ค่าเดินทางเพื่อไปเข้ารับการรักษาพยาบาล
6. ค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายผู้ป่วย
7. ค่าใช้จ่ายในการดูแลและทำความสะอาดบ้าน และค่าใช้จ่ายในการดูแล เด็กเล็ก หากเหยื่ออาชญากรรมไม่สามารถกระทำการเช่นนั้นได้

อย่างไรก็ดี มลรัฐต่าง ๆ ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อช่วยให้เหยื่อ อาชญากรรมได้รับการฟื้นฟูได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอรับเงินค่าเสียหายนั้น ในแต่ละมลรัฐต่างมี กฎหมายของตนเอง แต่อย่างไรก็ดี มีหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับการขอรับเงิน ค่าเสียหายร่วมกัน ดังนี้



1. ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทันที และต้องให้ความร่วมมือต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ

2. ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอรับการชดใช้ความเสียหายภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

3. มีความเสียหายที่กรรมธรรม์ประกันภัย หรือความช่วยเหลือจากรัฐในโครงการอื่น ๆ ยังไม่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้น (การชดใช้ความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมจะจ่ายให้ภายหลังจากที่โครงการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมอื่นได้จ่ายเงินให้แก่เหยื่ออาชญากรรมไปแล้วเท่านั้น)

4. มิได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการทำ ความผิดด้วย

5. ไม่จำเป็นต้องมีการจับกุม หรือลงโทษผู้กระทำความผิด¹¹ [10]

ฝรั่งเศส การจ่ายเงินชดใช้ความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมของฝรั่งเศสเป็นไปตามกฎหมายฉบับวันที่ 6 กรกฎาคม 1990 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมตามหลักการร่วมทุกข์ร่วมสุขของคนในชาติ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเหยื่ออาชญากรรม (Commission for Victims of Crime) ขึ้นในศาลชั้นต้น เพื่อพิจารณาค่าเสียหายให้แก่เหยื่ออาชญากรรม

ความเสียหายที่เหยื่ออาชญากรรมมีสิทธิในการเรียกร้องจากคณะกรรมการเหยื่ออาชญากรรมนั้น จะต้องความเป็นเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย ซึ่งอาจจะกระทำโดยเจตนาหรือประมาทก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาอันเกี่ยวกับทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 706-4 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากความผิดฐานลักทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยักยอก และไม่ได้รับการเยียวยาหรือได้รับการชดใช้ค่าเสียหายไม่เพียงพอกับความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำความผิด จนถึงขนาดที่ทำให้ผู้นั้นตกอยู่ในสภาพที่สิ้นปัจจัยในการช่วยเหลือตนเอง ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ได้รับการเยียวยาเช่นกัน โดยค่าเสียหายที่เหยื่ออาชญากรรมมีสิทธิได้รับการเยียวยา มีดังนี้

¹¹ National Association of Crime Victim Compensation Boards. Crime victim compensation : An overview. (2018, April 1). Retrieved from <http://www.nacvcb.org/index.asp?bid=14>



1. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทางกายและทางจิต รวมถึงค่าทันตกรรม
 2. ค่าขาดรายได้ หากหยุดงานเกิน 1 เดือน
 3. ค่าขาดไร้อุปการะเลี้ยงดู
 4. ค่าปลงศพ
 5. ค่าชดเชยกรณีได้รับทุกขเวทนา
 6. ค่าชดเชยความพิการเสียโฉม
 7. ค่าขาดเสื้อผ้า แวนตา และอื่น ๆ
 8. ค่ากายภาพบำบัด
 9. ค่าฟื้นฟูทางวิชาชีพ
 10. ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ
 11. ค่าขาดไร้อุปการะเลี้ยงดู
 12. ค่าบริการการทำงานบ้านหากเหยื่ออาชญากรรมไม่สามารถกระทำการเช่นนั้นได้
 13. ค่าเดินทางเพื่อดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย
- การยื่นคำขอต้องกระทำภายใน 3 ปี นับแต่วันเกิดอาชญากรรม และหากเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหยื่ออาชญากรรมย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์¹² [1]

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เฉพาะส่วนค่าตอบแทนผู้เสียหายมี ดังนี้

¹² นภาพร สุทธิวงษ์. (2555). การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา: ศึกษาผลกระทบต่อนิติฐานในการเรียกค่าสินไหมทดแทน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 58.



ผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ ผู้เสียหาย ซึ่งหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น¹³ โดยความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายซึ่งทำให้ผู้เสียหายอาจขอรับค่าตอบแทนได้ตามมาตรา 17 ได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

- ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ตามมาตรา 224 และ มาตรา 238
- ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามมาตรา 276 ถึงมาตรา 287
- ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา 288 ถึงมาตรา 308
- ความผิดเกี่ยวกับชื่อเสียงและเสรีภาพ ตามมาตรา 309 ถึงมาตรา 311 และ มาตรา 312 ทวิ มาตรา 313
- ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามมาตรา 366 มาตรา 337 มาตรา 339 มาตรา 339 ทวิ มาตรา 340 มาตรา 340 ทวิ
- ความผิดฐานบุกรุก ตามมาตรา 364¹⁴

สิทธิได้รับเงินช่วยเหลือของผู้เสียหาย

กรณีทั่วไป

1. ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริง ไม่เกิน 30,000 บาท
2. ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจเท่าที่จ่ายจริง ไม่เกิน 20,000 บาท
3. ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติ อัตราวันละไม่เกิน 200 บาท ระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี
4. ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรไม่เกิน 30,000 บาท

¹³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

¹⁴ รายการท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544



กรณีเสียชีวิต

1. ค่าตอบแทนกรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ตั้งแต่ 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท
2. ค่าจัดการศพ จำนวน 20,000 บาท
3. ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ไม่เกิน 30,000 บาท
4. ค่าเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 30,000 บาท¹⁵

คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาจะกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับค่าตอบแทนเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย¹⁶

คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาอาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย

สถานที่ยื่นคำร้องเพื่อขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหาย ส่วนกลางสามารถยื่นคำร้องได้ที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่วนภูมิภาคยื่นคำร้องได้ที่ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยต้องยื่นคำร้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิด¹⁷

5. วิเคราะห์พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

¹⁵ ข้อ 3 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2546

¹⁶ มาตรา 18 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

¹⁷ มาตรา 22 พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544



เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งแนวทางการตีความของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาแล้วมีประเด็นที่น่าพิจารณา ดังนี้

1. ความเสียที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องจากรัฐ ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 กำหนดว่า ความเสียหายที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องจากรัฐนั้นได้แก่ ความเสียหายต่อชีวิตและความเสียหายต่อร่างกายเท่านั้น แต่ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของผู้เสียหาย ผู้เสียหายไม่มีสิทธิขอรับค่าตอบแทนจากรัฐ ซึ่งตามกฎหมายต่างประเทศ เช่นฝรั่งเศส กรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน และผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยา หรือได้รับการชดเชยค่าเสียหายต่อไม่เพียงพอกับความเสียหายที่ได้รับการกระทำความผิดดังกล่าวจนถึงขนาดที่ทำให้ผู้เสียหายตกอยู่ในสภาพสิ้นไร้ปัจจัยในการช่วยเหลือตนเอง กรณีเช่นนี้ผู้เสียหายมีสิทธิในการขอรับค่าตอบแทนจากรัฐ ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เพื่อให้การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายครอบคลุมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินจนถึงขนาดที่ทำให้ผู้เสียหายตกอยู่ในสภาพสิ้นไร้ปัจจัยในการช่วยเหลือตนเองก็จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่ครอบคลุมตามความจำเป็นมากขึ้น

2. ปัญหาการขาดดุลยพินิจของคณะกรรมการค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญา ประจำจังหวัด เนื่องจากคณะกรรมการค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญา ประจำจังหวัด ทำให้มีปัญหาการขาดดุลยพินิจที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้เสียหายในคดีอาญา ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายอื่นแล้ว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กรมธรรม์ประกันชีวิต กรมธรรม์ประกันวินาศภัย บัตรทอง สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ เป็นต้น ส่วนใหญ่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน หรือจ่ายค่าตอบแทนเพียงบางส่วน เช่น

กรณีคดีที่เกิดขึ้นจริง เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2544 ขณะที่ผู้ตายกำลังลุกขึ้นนั่งหลังจากที่ผู้ตายประสบอุบัติเหตุก่อนหน้านี้ ได้มีผู้ต้องหาขบถยนต์มาเฉี่ยวชนจนเป็นเหตุให้ผู้ตายถึงแก่ความตาย พนักงานสอบสวนจึงเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาเนื่องจากเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ต้องหา กรณีนี้บิดาของผู้ตายได้ยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญาภายในกำหนดระยะเวลา และผู้ตายเป็นผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 แต่คณะอนุกรรมการค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญาพิจารณาแล้วมีมติ งดจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จำนวน 35,000 บาท และประกันภัยภาคสมัครใจจากคู่อริจำนวน 300,000 บาท รวมเป็นเงิน 335,000 บาทแล้ว¹⁸ [1]

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีเหตุการณ์กราดยิงภายในห้างสรรพสินค้าเทอร์มินอล 21 จ.นครราชสีมา เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2563 เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 30 คน คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ประจำจังหวัดนครราชสีมา ได้มีมติ อนุมัติเงินเยียวยาแก่เหยื่อผู้เสียชีวิต จำนวน 27 ราย เป็นเงิน 2,970,000 บาท¹⁹ [5] แบ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย รายละ 50,00 บาท ค่าจัดการศพ 20,000 บาท และค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูอีก 40,000 บาท รวมจ่ายให้รายละ 110,000 บาท²⁰ [6] แม้ว่าผู้เสียชีวิตทั้ง 27 ราย (ไม่รวมผู้ก่อเหตุและคู่อริรวม 3 ราย) จะได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรีไปแล้วก็ตาม โดยผู้เสียชีวิตได้รับความช่วยเหลือรายละ 1,000,000 บาท ส่วนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บสาหัส รายละ 200,000 บาท และผู้บาดเจ็บไม่สาหัส รายละ 100,000 บาท²¹ จะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจของคณะอนุกรรมการค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน

¹⁸ นภาพร สุทธิวงษ์. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 10, หน้า 78.

¹⁹ ยธ.อนุมัติจ่ายเยียวยาผู้เสียชีวิตจากเหตุกราดยิง 27 ศพ. (2563, 10 กุมภาพันธ์). กรุงเทพธุรกิจ, สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/866346>

²⁰ มาร์ค เจริญวงศ์. (2562, 28 กุมภาพันธ์). สารพันกฎหมายหมาย. ฐานเศรษฐกิจ, สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.thansettakij.com/content/421661>

²¹ รัฐบาลจ่ายเยียวยาเหยื่อกราดยิงโคราช 17 ก.พ. นี้. (2563, 11 กุมภาพันธ์). กรุงเทพธุรกิจ, สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/866346>



และค่าใช้จ่ายในคดีอาญายังมีความแตกต่างกันจึงอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันได้²²

บทสรุป

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ในประเด็นการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญานั้น หลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่วนใหญ่เป็นหลักการที่ถูกต้องเหมาะสมดีแล้ว แต่ในบางประเด็นก็อาจจะสามารถพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการขยายการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายให้ครอบคลุมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สิน ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินจนถึงขนาดที่ทำให้ผู้เสียหายตกอยู่ในสภาพสิ้นไร้ปัจจัยในการช่วยเหลือตนเอง และการปรับแนวทางการใช้ดุลยพินิจของคณะอนุกรรมการค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญาประจำจังหวัดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อความเสมอภาคเท่าเทียมกันในระหว่างผู้เสียหายที่ยื่นคำขอรับค่าค่าตอบแทนด้วยกัน

²² นิพนธ์ รัตนรัตน์. (2558). แนวทางและหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีความรุนแรงทางการเมือง. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมและมนุษยศาสตร์, 5 (2), 107-125.



เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- [1] นภาพร สุทธิวงษ์. (2555). การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา : ศึกษาผลกระทบต่อสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- [2] นิธมน รัตนรัต. (2558). แนวทางและหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีความรุนแรงทางการเมือง. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมและมนุษยศาสตร์, 5(2), 107-125.
- [3] ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2520). กฎหมายทดแทนความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม : แนวคิดทางด้านรัฐสวัสดิการ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 9 (2). 105-124.
- [4] ผู้ว่าฯ นำแถลงสรุปเหตุการณ์ยิงโคราชตาย 30 ศพ เจ็บ 58 ราย กลับบ้าน 28 คน. (2563, 10 กุมภาพันธ์). 'ไทยรัฐออนไลน์, สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/northeast/1767715>
- [5] ยธ.อนุมัติจ่ายเยียวยาผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ยิง 27 ศพ. (2563, 10 กุมภาพันธ์). กรุงเทพธุรกิจ, สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/866346>
- [6] มาร์ค เจริญวงศ์. (2562, 28 กุมภาพันธ์). สารพันกฎหมายหมาย.ฐานเศรษฐกิจ, สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563 , จาก <https://www.thansettakij.com/content/421661>
- [7] ศิริพล กุศลศิลป์ปัญญ, และสุรภูมิ รั้งไธย. (2561). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมเนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ. วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น. 21 (2), 30-45. สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563 , จาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/llsj/article/view/150752/110390>



ภาษาอังกฤษ

- [8] Claim compensation if you were the victim of violent crime. (2017, May 1).
Retrieved from <https://www.gov.uk/claim-compensation-criminal-injury/print>
- [9] John E.Conklin. (1981, July 13). **Criminology**. New York : Macmillan
Publiishing Co,Inc..
- [10] National Association of Crime Victim Compensation Boards. Crime victim
compensation : An overview. (2018, April 1). Retrieved from <http://www.nacvcb.org/index.asp?bid=14>.
- [11] Stephen Schafer. (1960, June 9). **Restitution to Victims of Crime**..
London : Stevens&Sons.
- [12] Stephen Schafer. (1997, November 7). **Victimology : The Victim and
His Criminal**. Virginia:Reston Publishing Company Inc.



เหตุอันเป็นข้อพิจารณาในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารกรณีศึกษา การขอให้เปิดเผยการแข่งขัน
การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ
The Reasons in Disclosing The Official Information Based
on The Decisions of The Official Information Committee :
The Case Study of The Disclosure of Information
for Competitive Examination, Qualifying Examination or
The Competitive Academic Presentation

วฤษฐ์ อินทร์มา¹
Varit Intrama¹

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรอง
“สิทธิได้รู้” ให้กับประชาชนอย่างชัดแจ้งโดยเฉพาะสิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ
ผ่านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้
เสียหรือไม่ก็ตาม ล้วนแต่มีสิทธิได้รู้ทั้งสิ้น

¹ ว่าที่ ร้อยเอกดร., ฝ่ายยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมและการลงทุน ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์
(องค์การมหาชน) กรุงเทพฯ 10400

¹ Acting Capt., Industry and Investment Strategy Thailand Center of Excellence for Life Sciences
(Public Organization) Bangkok, 10400, Thailand



เมื่อหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยแล้วว่าข้อมูลข่าวสารราชการใดไม่อาจเปิดเผยได้ ประชาชนผู้ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นอาจจะอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลของ หน่วยงานของรัฐนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) ซึ่งคำวินิจฉัยของ กวจ. นั้นผูกพันให้หน่วยงานราชการปฏิบัติตาม ในการศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาคำวินิจฉัยของ กวจ. ที่เกี่ยวข้องกับการขอให้เปิดเผย การแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ และวิเคราะห์เหตุอันเป็น ข้อพิจารณาของ กวจ. โดยจะทำการศึกษาคำวินิจฉัย กวจ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึง พ.ศ. 2559 จำนวน 98 เรื่อง

ผลการศึกษาพบว่าเหตุที่ กวจ. วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดแก่ผู้อุทธรณ์ ประกอบด้วย ข้อมูลข่าวสารเป็นข้อมูลที่ปฏิบัติราชการ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณาที่กระทบกับสิทธิของผู้อุทธรณ์ การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานของหน่วยงานหรือข้อมูลข่าวสารที่กระทบ ต่อสิทธิโดยตรงของผู้อุทธรณ์ และเหตุที่ กวจ. วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลบางส่วนแก่ ผู้อุทธรณ์ เป็นข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ แต่อาจมีผลกระทบ ต่อผู้อื่น ในส่วนของเหตุที่ กวจ. วินิจฉัยยกอุทธรณ์หรือไม่เปิดเผยข้อมูลประกอบด้วย ข้อมูลข่าวสารที่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องใช้ดุลพินิจร่วมกัน ของหลายคนและมีข้อมูลข่าวสารอื่นชี้แจงไว้แล้วหรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการสอบ คัดเลือกที่ใช้ระบบคลังข้อสอบ ซึ่งคำวินิจฉัยของ กวจ. มีแนวโน้มอยู่บนพื้นฐานของ หลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญ

คำสำคัญ : คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, เหตุในการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร

Abstract

According to the Constitution of the Kingdom of Thailand in 1997, the Thai constitution has clearly prescribed “the right to know” for Thai citizens, especially the right to know the information from the government based on The Official Information Act B.E. 2540 - regardless of whether they are

stakeholders or not. In addition, the government agencies also have the power to decide not to disclose the official information as stated by law. However, the decision from the government agencies is not final, people who are disagree have the option to appeal the non-disclosure decision of government agencies to the Official Information Commission (OIC) where the OIC's decision is bound to government agencies to follow. The objective of this study is to investigate the decisions of OIC that are relating to the requests of disclosing the information for the competitive examinations, qualifying examinations or competitive academic presentations as well as the analysis of its antecedences. The study relies on the OIC's decisions since 2008 to 2016 including the total of 98 cases.

The study found that the OIC's decisions consisted of complete disclosure, partial disclosure, and non-disclosure. According to the analyses, the study indicates the reasons for the cases that OIC decided to completely disclose all information to appellant which are: the information regarding official actions, personal information needed to support the consideration of rights of appellants, information relating to the transparency of the official administration or the information that directly affects the rights of appellants. Moreover, the reason for the cases that OIC decided to partially disclose the information is that the information may affect the rights of appellants as well as others. For the cases that OIC decided to lift the appeal or not to disclose the information are the incomplete information, the information that requires consensus from many parties and the information may appear in somewhere else, and the information regarding the examinations that used examination storage system. The study also found that the decision of OIC is likely to be based on the importance of primary proportion.

Keywords : Information Disclosure Commissioner, Reasons for disclosure of information



บทนำ

“สิทธิได้รู้” เป็นสิทธิที่ประชาชนชาวไทยได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออาจกล่าวให้เข้าใจโดยง่ายว่าเป็นสิทธิที่ไม่มีใครจะพรากไปได้หรือไม่มีกฎหมายฉบับใดมาจำกัดสิทธินี้ได้ ซึ่งเป็นไปตามปรัชญากฎหมายธรรมชาติ[1] โดยเริ่มมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา และได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิได้รู้ของประชาชน โดยได้กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้มีแนวคิดหลักการ[2] เพื่อให้เกิดผลดังนี้

1. ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย

2. รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่อยู่ใครอบครองของหน่วยงานของรัฐได้แก่สิทธิในการขอคำปรึกษา สิทธิในการตรวจสอบดูข้อมูล สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ สิทธิในการขอสำเนาหรือสำเนาที่มีการรับรอง สิทธิในการได้รู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในการในการดำเนินการแทนผู้เยาว์ สิทธิในการร้องเรียน และ สิทธิในการอุทธรณ์

3. ข้อมูลข่าวสารของราชการเกือบทั้งหมด หรือ ส่วนใหญ่ สามารถเปิดเผยได้ ภายใต้หลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” โดยข้อยกเว้นจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผยเท่านั้น

คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นอาจจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนดแต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใดและให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการ

บังคับบัญชาแต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) ได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

จากรายการวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย”[3] ซึ่งเสนอภาพรวมของการร้องเรียนและอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2553 ว่า มีการร้องเรียนอุทธรณ์มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดคือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 1,043 ครั้ง รองลงมาคือ กระทรวงศึกษาธิการ 489 ครั้ง และส่วนราชการอิสระ 145 ครั้ง ตามลำดับ ในกลุ่มผู้ขอใช้ข้อมูลทางราชการนั้น ส่วนมากจะเป็นเรื่องส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม เช่น ตามหาผู้ยกยอกเงิน เรื่องขู่สาว การประเมินผลงานของพนักงานรัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง และการสัมปทาน

กลุ่มผู้ใช้ช่องทางการร้องเรียนต่อสำนักงานข้อมูลข่าวสารของทางราชการจะพบว่า ประชาชนทั่วไปเป็นกลุ่มที่ร้องเรียนมากที่สุด คือ 1,272 ครั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ร้องเรียน 957 ครั้ง นักธุรกิจ 477 ครั้ง นักข่าว 109 ครั้ง ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนร้องเรียนเพียงแค่ 21 ครั้ง โดยผลการศึกษาแสดงให้เห็นได้ว่าหากมองจากภาพกว้างแล้วคนชนบทยังขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิที่จะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และในปัจจุบันข้อมูลส่วนใหญ่ของทางราชการเปิดเผยไว้ในรูปออนไลน์ ซึ่งทำให้มีคนบางส่วนยังไม่อาจเข้าถึงได้

จากความในข้างต้นแสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยของ กวจ. นั้นมีผลอย่างมากต่อสิทธิได้รู้ของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนร้องขอให้เปิดเผยและกระทบต่อการตรวจสอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานรัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับการขอให้เปิดเผยการแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ ดังนั้นในการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาคำวินิจฉัยของ กวจ. ที่เกี่ยวข้องกับการขอให้เปิดเผยการแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ และเหตุอันเป็นข้อพิจารณาในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ กวจ. ใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณา

การดำเนินการร้องขอข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อมีผู้ร้องขอใช้สิทธิได้รับรู้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หน่วยงานของรัฐ จะมีคำสั่งได้ 3 ลักษณะ กล่าวคือ 1. เปิดเผยได้ตามที่ผู้ร้องขอขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 2. เปิดเผยบางส่วนซึ่งเป็นการที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลยพินิจในการปิดข้อความบางส่วนที่อาจเกิดผลเสียตามมาได้ และ 3. ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยที่ในลักษณะที่ 1. นั้นอาจจะเป็นการเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 9 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4)

(3) แผนงานโครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทานสัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีทั้งนี้ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาได้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่งถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วยให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น”



เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถให้กับผู้ร้องขอได้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จในวันที่มีคำขอ แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการ หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งผู้ร้องขอภายใน 15 วัน[4] และหากหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เปิดเผยตามคำขอของผู้ร้อง ให้หน่วยงานพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน[5] โดยการปฏิเสธต้องใช้เหตุปฏิเสธตามที่กฎหมายกำหนด และหากผู้ร้องไม่พอใจในคำตัดสินอาจจะร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐต่อทนาย. ได้ และหากผู้ร้องขอไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของทนาย. อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้

โดยที่หน่วยงานของรัฐอาจยกเหตุตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า

“มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้”

มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดีการป้องกันการปราบปราม การทดสอบการตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดแต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

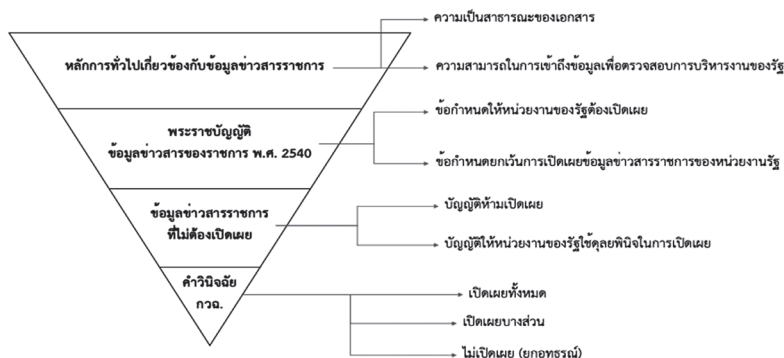
(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ในกรณีที่เหมาะสมหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้นี้ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วยทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง”

จากแนวคิดในข้างต้นสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดแสดงได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

วัตถุประสงค์

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยและเหตุผลประกอบของ กวช. กรณีที่เกี่ยวข้องกับการขอให้เปิดเผยการแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยใช้ข้อมูลจากคำวินิจฉัยของ กวณ. ที่เกี่ยวกับการขอให้เปิดเผยการแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 - 2559 โดยใช้การจำแนกประเภทคำขอตามสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

ผลการศึกษา

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยของ กวณ. ที่เกี่ยวข้องกับ การขอให้เปิดเผยการแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการนำเสนอผลงานวิชาการ นับแต่มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จนถึง พ.ศ. 2559 มีทั้งสิ้น 134 คำวินิจฉัย แสดงได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงคำวินิจฉัยของ กวณ. จำแนกรายปี

ปี พุทธศักราช	จำนวนคำวินิจฉัย	ปี พุทธศักราช	จำนวนคำวินิจฉัย
2540	6 เรื่อง	2551	10 เรื่อง
2541		2552	12 เรื่อง
2542		2553	8 เรื่อง
2543		2554	5 เรื่อง
2544	5 เรื่อง	2555	11 เรื่อง
2545	1 เรื่อง	2556	5 เรื่อง
2546	4 เรื่อง	2557	18 เรื่อง
2547	4 เรื่อง	2558	21 เรื่อง
2548	6 เรื่อง	2559	8 เรื่อง
2549	5 เรื่อง	รวม	98 เรื่อง
2550	5 เรื่อง		
รวม	36 เรื่อง		



หมายเหตุ ในการศึกษาคำวินิจฉัยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึง พ.ศ. 2559 เพื่อจำกัดผลกระทบของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนไป

จากข้อมูลคำวินิจฉัยของ กวจน. สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ มีคำสั่งให้เปิดเผยทั้งหมด มีคำสั่งให้เปิดเผยบางส่วน (ให้ปกปิดบางส่วน) และมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ดังนั้นในการแสดงผลการศึกษาจึงนำเสนอตามลักษณะคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ให้เปิดเผยทั้งหมด

“...สำเนาคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง นายสยาม... เป็นพนักงานเทศบาลดำรงตำแหน่ง ... สังกัดเทศบาลตำบลมายอ และสำเนาคำสั่งแต่งตั้งนายยาลี... พนักงานเทศบาล ตำแหน่ง... รักษาราชการแทนปลัดเทศบาลตำบลมายอ เป็นคำสั่งของหน่วยงานของ รัฐในการแต่งตั้งข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปให้ประชาชนสามารถรับทราบได้...” (สค133/2551 เทียบเคียง สค186/2552 สค163/2552 สค144/2552 สค117/2552 สค197/2555 และ สค169/2555)

“...ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้สอบไม่ผ่าน เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากผลการ พิจารณาคัดเลือก... ฯลฯ ผลการสอบของนายวิษณุกร... และคุณสมบัติที่สมัครสอบ ของนายวิษณุกร... แม้บางส่วนจะมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วยก็เป็นข้อมูล ทั่ว ๆ ไป ซึ่งการเปิดเผยไม่เป็นเหตุรำคาญสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร... ทั้งการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้อุทธรณ์ทราบยังจะแสดงให้เห็นถึงความถูกต้องโปร่งใส ในการดำเนินงาน...” (สค61/2551 เทียบเคียง สค 31/2557)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 1 รายการ ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาสรรหาฯ ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์การสรรหาให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งขณะนี้กระบวนการสรรหาได้ เสร็จสิ้นแล้ว จึงเป็นข้อมูลที่ควรเปิดเผยเพื่อความโปร่งใสในการบริหารของหน่วยงาน... เห็นสมควรเปิดเผยแก่ผู้อุทธรณ์



ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา...เป็นข้อมูลข่าวสารที่ควรเปิดเผยเพื่อแสดงให้เห็นว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาเป็นผู้มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานของหน่วยงาน และสามารถตรวจสอบได้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่เป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร...” (สค52/2551 เทียบเคียง สค169/2552 สค184/2555 สค123/2556 สค6/2557 สค34/2557 สค75/2557 สค73/2557 สค123/2557 สค122/2557 สค170/2557 สค171/2557 สค38/2558 สค40/2558 สค50/2558 สค146/2558 สค147/2558 สค157/2558 สค192/2558 สค193/2558 สค202/2558 สค245/2558 สค20/2559 สค21/2559 สค22/2559 สค184/2559 และ สค220/2559)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอคือบันทึกถ้อยคำผู้เกี่ยวข้องและเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้อุทธรณ์ การสอบสวนพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่สอบสวนในฐานะผู้ร้องทุกข์... ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้...” (สค21/2551 เทียบเคียง สค151/2552 และ สค127/2552)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอคือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายชื่อผู้รับทุนและข้อมูลการรับทุนการศึกษาของข้าราชการมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน ... ซึ่งเป็นข้อมูลตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และไม่ปรากฏว่ามีส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ... การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบความถูกต้องความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้...” (สค9/2551 เทียบเคียง สค110/2553)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารของผู้อุทธรณ์คือคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการออกข้อสอบ... กรมกิจการพลเรือนทหารอากาศรับว่ากำลังดำเนินการจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้กับผู้อุทธรณ์ กรณีนี้จึงไม่ต้องวินิจฉัย... และบันทึกการให้คะแนนนักเรียนที่สอบผ่านทั้งสอบภาควิชาการรอบแรกและการสอบรอบสอง... และบันทึกการให้คะแนน...เห็นว่าไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตาม พระราชบัญญัติ



ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540...” (สค187/2553 เทียบเคียง สค156/2553 และ สค175/2555)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ คือ รายการที่ 1 รายชื่อผู้ประเมินผลงานวิชาการ... พร้อมสถานที่ทำงานและสาขาที่เชี่ยวชาญ และรายการที่ 2 เลขที่ วันที่ เดือน และปี ของบันทึกข้อความใบประเมินผลงานทางวิชาการ... เห็นว่า รายการที่ 1 และรายการที่ 2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลงานวิชาการจึงไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล...อีกทั้งข้อมูลในกรณีนี้เป็นข้อมูลที่มีผลกระทบสิทธิของเอกชนคือผู้อุทธรณ์โดยตรง เมื่อการพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้อุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาผลงานวิชาการของผู้อุทธรณ์ แต่การเปิดเผยจะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องโปร่งใสหรือไม่... ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อมูลข่าวสาร รายการที่ 1 และรายการที่ 2 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้ผู้อุทธรณ์ทราบได้...” (สค211/2554 เทียบเคียง สค205/2556 สค76/2556 และ สค74/2556)

คำวินิจฉัยให้เปิดเผยบางส่วน

“... ข้อมูลในการพิจารณาและวินิจฉัยให้นายชัยยุทธ ... เป็นผู้มีส่วนสิทธิในการเข้ารับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สพพ. คณะกรรมการฯ ที่มีสิทธิเข้ารับการสรรหา แต่ละคนได้รับ สำเนารายงานการประชุมอนุกรรมการสรรหาหรือคัดเลือกผู้อำนวยการ สพพ. สำเนารายงานการประชุม คพพ. ทุกครั้งที่มีการพิจารณาการสรรหาหรือคัดเลือกผู้อำนวยการ สพพ. เป็นข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ...

...คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายจึงวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยการเปิดเผยคะแนนการสรรหา โดยมีให้ทราบว่าอนุกรรมการสรรหา แต่ละคน

ให้คะแนนอย่างไร...” (สดค61/2551 เทียบเคียง สค187/2552 สค181/2553 สค24/2555 และ สค21/2555)

“...ผู้อุทธรณ์ต้องการข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการตรวจข้อสอบ การเปิดเผยผลคะแนนการสอบ คำเฉลยข้อสอบ ของผู้สอบผ่านข้อเขียนและของผู้อุทธรณ์โดยวิธีการให้เข้าตรวจดูโดยไม่ต้องให้สำเนา ก็น่าจะเพียงพอที่ผู้อุทธรณ์จะใช้ตรวจสอบความถูกต้องของการตรวจข้อสอบตามความประสงค์ของผู้อุทธรณ์แล้ว และให้ปิดชื่อและเลขประจำตัวสอบของผู้สอบผ่านข้อเขียนไว้ โดยกำหนดเลขรหัสไว้ในกระดาษคำตอบและผลคะแนนให้ตรงกัน ส่วนในข้อสอบที่อาจนำมาใช้ในการสอบคราวอื่นต่อไป เห็นควรไม่เปิดเผย เพราะหากเปิดเผยจะทำให้ระบบการสอบไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้...” (สดค47/2551 เทียบเคียง สค180/2552 สค164/2552 สค114/2554 สค98/2554 สค95/2554 สค210/2555 สค177/2555 สค125/2558 สค157/2558 และ สค238/2558)

“...การสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นครั้งที่ 5 ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว... ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการสอบคัดเลือกดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ...การเปิดเผยกระดาษคำตอบของผู้ผ่านการสอบข้อเขียนจึงแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการตรวจข้อสอบ และดำเนินการสอบคัดเลือกดังกล่าว อย่างไรก็ตามกระดาษคำตอบนั้นแม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่การเปิดเผยอาจมีผลกระทบต่อผู้สอบผ่านข้อเขียนได้ จึงเห็นสมควรให้เปิดเผยด้วยการให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดูกระดาษคำตอบได้ แต่ให้ลบข้อความหรือรหัสที่กำหนดแทนชื่อบุคคล... ส่วนสำเนากระดาษคำตอบ... การเปิดเผยแต่เพียงกระดาษคำตอบอาจเกิดความเสียหายหากมีการเผยแพร่ต่อบุคคลภายนอกอาจส่งผลกระทบต่อระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการในอนาคตได้ เมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของราชการ ประโยชน์ของเอกชน ผู้อุทธรณ์ประกอบกันแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอด้วยการให้ผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดูกระดาษคำตอบโดยไม่ทราบชื่อของเจ้าของกระดาษคำตอบและไม่ให้สำเนา จึงเป็นการเพียงพอต่อการที่ผู้อุทธรณ์จะใช้ตรวจสอบ กระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 5 ตามวัตถุประสงค์แล้ว...” (สดค147/2551 เทียบเคียง สค185/2552 และ 5/2553)



“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 2 เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งของพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานตามหน้าที่ปกติของเทศบาล... ผู้อุทธรณ์จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในอันที่จะทราบ... เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยข้อมูลจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 3 ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติการทำงาน ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล จึงเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม ผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก... และมีความสงสัยว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกนั้นมีคุณสมบัติตามเกณฑ์หรือไม่ จึงมีเหตุอันควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์ แต่เพื่อไม่ให้เป็นการรุกรานสิทธิของผู้อื่นโดยไม่สมควร ... จึงเห็นควรเปิดเผยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์...” (สค201/2553 เทียบเคียง สค4/2557 สค151/2558 สค43/2558 สค46/2558 และ 93/2558)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า...เอกสารการขออนุญาตไปนำเสนอผลงานวิชาการ...และหลักฐานประกอบการพิจารณาการขออนุญาตดังกล่าวทั้งหมดของนางสาว ข. ได้ยื่นไว้ต่อมหาวิทยาลัย... เป็นข้อมูลข่าวสารประกอบการพิจารณาอนุมัติข้าราชการเข้าร่วมประชุมวิชาการ... การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในส่วนนี้มีข้อมูลส่วนบุคคลรวมอยู่ด้วย แต่ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็น... จึงเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้เช่นเดียวกัน การทำสำเนาในส่วนนี้อาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร จึงเห็นควรเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่จำเป็นต่อการพิจารณาโดยผู้อุทธรณ์เข้าตรวจดูแต่ไม่ให้สำเนา..” (สค17/2554 เทียบเคียง สค25/2556 และสค280/2558)

คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์หรือไม่เปิดเผยข้อมูล

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นเอกสารเกี่ยวกับการทุจริตในการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศเทศบาลตำบลหนองสอ... ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน... การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตาม มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้อุทธรณ์ที่ส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบอย่างไรหากไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารตามคำขอ คณะกรรมการฯ จึงเห็นพ้องด้วยกับองค์การบริหารส่วนตำบล... ที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์...” (สค142/2551)

“...คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ คือ รายชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของผู้อุทธรณ์ จำนวน 5 คน จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏกระบวนการในการพิจารณาผลงานทางวิชาการของมหาวิทยาลัยรามคำแหงยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยในขณะนี้อยู่ระหว่างการขอให้มีการทบทวนผลการพิจารณาในรอบแรก การเปิดเผยรายชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ทราบในขั้นนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้อุทธรณ์อื่นจะมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตาม มาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ในขั้นนี้จึงเห็นว่ายังไม่สมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้แก่ผู้อุทธรณ์...” (สค 165/2557เทียบเคียง 249/2559)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ขอข้อมูลข่าวสารตรงคำขอที่มีการกำหนดจุดให้คะแนนของข้อสอบทั้ง 4 ข้อที่ใช้ในการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 5...การกำหนดจุดให้คะแนนจึงเป็นการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการตรวจข้อสอบซึ่งเป็นเรื่องภายในของคณะ



อนุกรรมการตรวจกระดาษคำตอบฯ อันเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ ตามมาตรา 15 (3) แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540...เมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบข้อสอบของอนุกรรมการตรวจกระดาษคำตอบฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประโยชน์ของราชการ และประโยชน์ของเอกชนประกอบกันแล้ว คณะกรรมการฯ เห็นพ้องด้วยกับสำนักงานศาลปกครองที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยจุดให้คะแนนในธงคำตอบทั้ง 4 ข้อแก่ผู้อุทธรณ์...” (สค144/2551)

“...ไม่มีเอกสารดังกล่าว จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่...” (สค182/2552 เทียบเคียง สค102/2553)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า... คำเฉลยคำตอบ เห็นว่า สำนักงาน ก.พ. ใช้ระบบคลังข้อสอบในการนำข้อสอบจากคลังข้อสอบมาใช้หมุนเวียนในการออกข้อสอบแต่ละครั้ง การเปิดเผยอาจกระทบต่อกระบวนการออกข้อสอบในระบบหมุนเวียนข้อสอบจากคลังข้อสอบของของสำนักงาน ก.พ. ... เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เห็นความคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร... ของสำนักงาน ก.พ. จึงชอบแล้ว” (สค93/2553)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า...ข้อมูลประกอบการพิจารณาคัดเลือกเข้ารับการประเมินบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่ง... และข้อมูลส่วนบุคคลของนาง ค. เมื่อนาง ค. มิได้รับการพิจารณาและได้รับการคัดเลือกเข้ารับการประเมิน... ข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้จึงมิได้กระทบสิทธิของผู้อุทธรณ์ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการรูล้ำสิทธิส่วนบุคคล ...เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว การปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงชอบแล้ว” (สค155/2555)

“...คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ...ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ คือ ปัญหาข้อสอบและเฉลยปัญหาข้อสอบที่มีเนื้อหาความรู้ เมื่อกรมกำลังพลทหารอากาศ กองทัพอากาศ ได้ดำเนินการจัดเก็บเพื่อจัดทำเป็นคลังข้อสอบ การเปิดเผยอาจกระทบต่อกระบวนการออกข้อสอบในระบบหมุนเวียนข้อสอบจากคลังข้อสอบ...

และอาจทำให้กระบวนการสอบ...ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว การปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ของกรมกำลังพลทหารอากาศ กองทัพอากาศ ชอบแล้ว” (สค104/2555 เทียบเคียง สค81/2555)

บทสรุปและการอภิปรายผล

จากผลการศึกษาศาสามารถสรุปได้ว่าในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2551 ถึง พ.ศ. 2559 มีคำวินิจฉัยของ กวจ. ที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 98 เรื่อง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แนวทางการการ วินิจฉัยของ กวจ. แล้วจะพบว่า การวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดแก่ผู้อุทธรณ์ ประกอบด้วย ข้อมูลข่าวสารเป็นข้อมูลที่ปฏิบัติราชการข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณาที่กระทบกับสิทธิของผู้อุทธรณ์การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานของหน่วยงานหรือข้อมูลข่าวสารที่กระทบ ต่อสิทธิโดยตรงของผู้อุทธรณ์

เหตุที่ กวจ. วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลบางส่วนแก่ผู้อุทธรณ์เป็นข้อมูลข่าวสาร ที่กระทบต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์แต่อาจมีผลกระทบต่อผู้อื่น

ในส่วนของเหตุที่ กวจ. วินิจฉัยยกอุทธรณ์หรือไม่เปิดเผยข้อมูลประกอบด้วย ข้อมูลข่าวสารที่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จข้อมูลข่าวสารที่ต้องใช้ดุลพินิจร่วมกัน ของหลายคนและมีข้อมูลข่าวสารอื่นชี้แจงไว้แล้วหรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการสอบ คัดเลือกที่ใช้ระบบคลังข้อสอบ

เมื่อพิจารณาเหตุที่ กวจ. วินิจฉัย เห็นได้ว่าตั้งอยู่บนหลักทฤษฎีทางกฎหมาย มหาชน ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)[6] อันเป็นหลัก ขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจโดยที่ หลักความได้สัดส่วนจะจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ[7] ทั้งนี้แม้ว่า หลักความได้สัดส่วนจะไม่ได้มีกรอบบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตามแต่เป็นที่ได้รับ การยอมรับในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปจากประเทศต่างๆ เช่น เยอรมัน



ฝรั่งเศส และสหภาพยุโรป อาจเป็นด้วยเหตุว่าหลักความได้สัดส่วนมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรม (Gerechtigkeit) อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายทั่วไปที่ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกชนและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวมด้วย [8] ดังนั้นการที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แต่การใช้บังคับก็ต้องสอดคล้องตามหลักความได้สัดส่วนด้วยหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจและยังเป็นหลักที่มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้วย [9] ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 29 บรรทัดที่บัญญัติว่า **“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น...”** นั้นย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักความได้สัดส่วนมากำหนดถึงมาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลน้อยที่สุดโดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำตัดสินคดีของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลลับของทางราชการ โดยที่ศาลได้วางหลักในการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพของสื่อมวลชนและผลประโยชน์ของรัฐเป็นแนวทางในการตัดสินคดี [10]

ฉะนั้นเอง กวณ. ได้นำหลักดังกล่าวมาพิจารณาเป็นแนววินิจฉัยและผูกพันการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐโดยเปลี่ยนจากกรอบวิธีคิดเดิมของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติเสมือนว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นเป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องเปิดเผยซึ่งจึงทำให้อาจเกิดการไม่โปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลมากขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาความได้สัดส่วนของประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนโดยเฉพาะผู้ถูกระทบสิทธิซึ่งเป็นพัฒนาการที่ดีทั้งในด้านการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินจากภาคประชาชนที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงด้านที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลซึ่งได้รับกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของตนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรองไว้

เอกสารอ้างอิง

- [1] Kriengkrai, Ch. (2012). **Public Law Principles and Constitutional Law.** Bangkok: Chulalongkorn University.(In Thai)
- [2] Office of the Official Information.(In Thai)
- [3] National Institute of Development Administration. (2011). **The Development of Information Disclosure System in Thailand.**(In Thai)
- [4] Cabinet Resolution. January 28, 2005.(In Thai)
- [5] Administrative Procedure Act (No.2), B.E. 2014.(In Thai)
- [6] Thaweesak, K.and Phatcharawan, N.(2013). **The Use of Proportionality in the Adjudication of Administrative Court Cases.**Bangkok. (In Thai)
- [7] Worraphot, W. **Basic Principles of Administrative Law.** Bangkok.(In Thai)
- [8] Banchoet, S. and Somsak, N.(2000) Le principe de proportionnalité. German and French Law Principles, **Journal of Administrative Law.**(In Thai)
- [9] Banchoet, S. **Fundamental Principles of Freedom and Human dignity.** (In Thai)
- [10] Schuldt, L. (2019).“Publishing Secrets: A Case Study on the Balancing of Press Freedom and Public Interests in European Human Right Juresprudence”, **Thammasat Law Journal**, Vol 48 No. 4



ปัญหาของหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายภายหลังการแพร่ระบาดของ ของโรคโควิด 19

Problem on Provisions to Sue Bankruptcy Case after the Spreading of Covid-19

กฤษฎา อภินวการกุล¹
Krisda Apinawatawornkul¹

บทคัดย่อ

การแพร่ระบาดของโรคโควิด (COVID 19) ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันและในอนาคตภายหลังการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) อันจะส่งผลโดยตรงต่อประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การบริโภคภายในประเทศและการส่งออกที่หดตัวลงเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ชะลอตัวจากปัจจัยในข้างต้นอาจทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอันจะนำไปสู่การตกเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวจำนวนมาก กฎหมายล้มละลายในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการหนี้สินเองมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลายที่เคร่งครัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของสภาพเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการของรัฐด้านเศรษฐกิจในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ในเรื่องของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลาย และ

¹ ผศ.คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

¹ Asst.Prof., Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand



แนวทางในการจัดการหนี้สินที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารในเรื่องมาตรการของรัฐด้านเศรษฐกิจในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) และพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

ซึ่งจากการศึกษามีข้อเสนอแนะให้มีการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้สามารถร้องขอให้ตนตกเป็นบุคคลล้มละลายได้เองและเพิ่มมาตรการบรรเทาหนี้ลูกหนี้ เช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักร

คำสำคัญ : ล้มละลาย เศรษฐกิจ โควิด19

Abstract

The spreading of COVID 19 affects to economic at the present and in the future which directly affects the citizens. This importantly causes decreased domestic consumption and export. Moreover, this may lead to the economic crisis of many insolvents. Bankruptcy law, as an important measure to manage the debts, has the strict provisions and conditions to sue the case which is not inconsistent with the economic situation in the future. This academic article aims to study the economic measures of the state in the spreading situation of COVID-19, Bankruptcy Act, B.E. 2483 issuing of the provisions and conditions to sue the bankruptcy case, and suggesting the solution to manage the debts properly to the economy after the spreading of COVID-19 by reviewing the documents relating the economic measures of the state and Bankruptcy Act, B.E. 2483.

According to the study, it is suggested to let the debtor requiring to be the bankrupt person by themselves and to add the measure of debt relief as same as the bankrupt law of the United Kingdom.

Keywords : Bankrupt, Economy, Covid19



บทนำ

โรคโควิด 19 (COVID 19) มีที่มาจากไวรัสตระกูลโคโรนาซึ่งเป็นไวรัสที่พบได้ในทั้งคนและสัตว์อันเป็นสาเหตุทำให้เจ็บป่วยในโรคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโรคหัดธรรมดา โรคทางเดินหายใจตะวันออกกลาง (MERS) โรคระบบทางเดินหายใจเฉียบพลันร้ายแรง (SARS) โดยเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ซึ่งเป็นต้นตอของโรคโควิด 19 (COVID 19) นั้นมีระยะการฟักตัวของโรคประมาณ 1 ถึง 14 วัน การแพร่ระบาดของโรคชนิดนี้สามารถแพร่จากคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งผ่านฝอยละอองที่ออกจากปากหรือจมูกของผู้ที่ติดเชื้อ และเมื่อมีการไอ จามหรือหายใจฝอยละอองจะตกสู่วัตถุต่างๆ หากมีการสัมผัสวัตถุต่างๆ เหล่านั้นแล้วนำมาจับตา จมูกหรือปากก็อาจทำให้ได้รับเชื้อดังกล่าวและป่วยเป็นโรคโควิด 19 (COVID 19) ได้[1]

เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) สามารถแพร่ระบาดได้ง่ายจึงทำให้มีการแพร่ระบาดสู่คนเป็นวงกว้างโดยมีประเทศที่พบผู้ติดเชื้อถึง 210 ประเทศ กับอีก 2 เขตปกครองพิเศษ ทั้งนี้ได้มีการพบผู้ติดเชื้อเป็นจำนวนร้อยละ 0.031 เปรียบเทียบกับประชากรโลกและมีผู้เสียชีวิตคิดเป็นร้อยละ 6.90 เปรียบเทียบกับจำนวนผู้ป่วยโรคโควิด 19 (COVID 19) รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1 สถิติผู้ติดเชื้อโควิด 19 (COVID 19) ทั่วโลก[2]

ตารางที่ 1 สถิติผู้ติดเชื้อโควิด 19 (COVID 19) ทั่วโลก

จำนวนผู้ติดเชื้อทั่วโลก (คน)	อยู่ระหว่างการรักษา (คน)	จำนวนผู้รักษาหาย (คน)	จำนวนผู้ตาย (คน)
8,765,474	ทั่วไป 3,825,976 วิกฤต 54,799	4,422,011	462,688

ส่วนประเทศไทยได้พบผู้ป่วยโรคโควิด 19 (COVID 19) รายแรกเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2563 และได้พบผู้ป่วยเพิ่มขึ้นและกระจายตัวมายังจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต นนทบุรี สงขลา เชียงใหม่ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2 สถิติผู้ติดเชื้อโควิด 19 (COVID 19) ในประเทศไทย[3] รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่

26 มีนาคม 2563 จนถึงวันที่ 30 เมษายน 2563 และได้ออกมาตรการเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) เช่น ห้ามประชาชนเข้าไปในพื้นที่หรือสถานที่ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการติดต่อเชื้อโรคโควิด 19 (COVID 19) การปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค อาทิ สนามมวย สถานบันเทิง ห้างสรรพสินค้า ห้ามชุมนุม ห้ามบุคคลใดที่วราชอาณาจักรออกนอกเคหสถาน ระหว่างเวลา 22.00 น. ถึง 04.00 น. ของวันรุ่งขึ้น และการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเป็นความผิดพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งมีโทษทางอาญา ทั้งนี้จากมาตรการต่างๆ ที่กำหนดเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการทำมาหาได้ของประชาชนโดยทั่วไปและเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตารางที่ 2 สถิติผู้ติดเชื้อโควิด 19 (COVID 19) ในประเทศไทย

จำนวนผู้ติดเชื้อ ในประเทศไทย (คน)	อยู่ระหว่างการรักษา (คน)	จำนวนผู้รักษาหาย (คน)	จำนวนผู้ตาย (คน)
3,148	ทั่วไป 76 วิกฤต -	3,014	58

อีกทั้งเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2562 ประเทศจีนได้รายงานต่อองค์การอนามัยโลก (WHO) อย่างเป็นทางการว่าได้มีการพบผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากการติดเชื้อไวรัส ลีกลับจำนวนมากในเมืองอู่ฮั่น เมืองหลวงของมณฑลหูเป่ย์ ซึ่งต่อมาได้รับการตั้งชื่อในภายหลังว่าโรคโควิด 19 (COVID 19) ต่อมาในวันที่ 24 มกราคม 2563 รัฐบาลจีนได้ประกาศปิดเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ อันเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การคมนาคมในภาคกลางของประเทศจีน และได้ทยอยปิดเมืองข้างเคียงอีกถึง 13 เมือง[4]รวมถึงออกคำสั่งให้บริษัทนำเที่ยวหยุดดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวหยุดขายผลิตภัณฑ์ตั๋วเครื่องบินและโรงแรมเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว[5] โดยผลจากการออกคำสั่งดังกล่าวของรัฐบาลจีนส่งผลโดยตรงต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยทันทีเนื่องจากการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนทำให้ประเทศไทยขาดรายได้เฉพาะในส่วนนี้เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 หมื่นล้านบาทรายละเอียดยปรากฏตามตารางที่ 3 และตารางที่ 4 สถิติจำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวจีน ช่วงเดือนมกราคม 2563 ถึงเมษายน 2563[6]

ตารางที่ 3 สถิติจำนวนจากนักท่องเที่ยวชาวจีน ช่วงเดือนมกราคม 2563 ถึงเมษายน 2563

ปี (พ.ศ.)	จำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีน (คน)	ร้อยละการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของ จำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนในช่วง เวลาเดียวกัน
2562	2,134,593	- 68.96 %
2563	1,247,564	

ตารางที่ 4 สถิติรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวจีน ช่วงเดือนมกราคม 2563 ถึงกุมภาพันธ์ 2563

ปี (พ.ศ.)	จำนวนรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวจีน (บาท)	ร้อยละการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของ จำนวนรายได้จากนักท่องเที่ยว ชาวจีนในช่วงเวลาเดียวกัน
2562	200,411.95	- 71.46%
2563	57,199.58	

นอกจากจำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวจีนจะลดลงแล้ว การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) ที่ขยายวงกว้างขึ้นทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวเกือบทุกสัญชาติหดตัว การส่งออกที่ไม่รวมทองคำหดตัวต่อเนื่องโดยเฉพาะการส่งออกไปยังประเทศจีนในหมวดสินค้าเกษตร ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ แม้การบริโภคภาคเอกชนมีการขยายตัวอยู่บ้างแต่หากพิจารณารายละเอียดแล้วจะพบว่าเป็นการขยายตัวจากการเร่งซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ส่วนการบริโภคด้านอื่นๆ หดตัวแทบทั้งหมดโดยเฉพาะในหมวดด้านการบริการ[7]และหากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) ยังไม่สามารถควบคุมได้ในระยะเวลานานสันักอาจส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมหาศาล

จากสถานการณ์ที่กล่าวมาในข้างต้นภาครัฐมีเครื่องมือที่ใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจอยู่ 2 ชนิด ได้แก่การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายทางการเงิน และการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายทางการคลัง

ด้านนโยบายทางการเงินเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2563 ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ได้มีการประชุมนัดพิเศษเพื่อประเมิน



ผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) ต่อแนวโน้มเศรษฐกิจและกลไกการทำงานของตลาดการเงินของประเทศไทย โดยเห็นว่าการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวในระยะข้างหน้ารุนแรงกว่าที่คาดไว้เดิม และจะใช้ระยะเวลาอีกระยะหนึ่งกว่าที่จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ ซึ่งจะส่งผลกระทบรุนแรงต่อเศรษฐกิจไทย คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายร้อยละ 0.25 ต่อปี จากร้อยละ 1.00 เป็นร้อยละ 0.75 โดยให้มีผลในวันที่ 23 มีนาคม 2563 เพื่อลดภาระดอกเบี้ยของลูกหนี้ บรรเทาปัญหาสภาพคล่องในตลาดเงิน อันจะเป็นการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะธุรกิจ SMEs และประชาชนโดยทั่วไป[8]

ในด้านนโยบายการคลัง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 เห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงกระทรวงการคลังจัดทำมาตรการให้ความช่วยเหลือเยียวยาเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) ทั้งในรูปแบบของการเพิ่มสภาพคล่องทางการเงิน เช่น มาตรการสนับสนุนเงินคนละ 5,000 บาท แก่ลูกจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว อาชีพที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมจากการปิดที่เสี่ยงต่อการระบาดชั่วคราว มาตรการสินเชื่อพิเศษ 50,000 บาทต่อราย รวมวงเงินทั้งสิ้น 20,000 ล้านบาท รูปแบบของการลดภาระต่าง ๆ ของประชาชน เช่น การขยายระยะเวลาในการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาออกไปถึงเดือนสิงหาคม เพิ่มวงเงินที่สามารถลดหย่อนภาษีในส่วนของเบี้ยประกันสุขภาพจาก 15,000 เป็น 25,000 บาท เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้รัฐบาลได้มีความพยายามในการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกระบวนการในข้างต้นเพื่อลดผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) แต่การจะขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับประเทศไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยทั้ง 4 ประการที่สอดคล้องกันดังนี้ 1) การบริโภคภายในประเทศ 2) การใช้จ่ายของภาครัฐ 3) การลงทุนภาคธุรกิจ 4) ผลสุทธิของการค้าระหว่างประเทศ

ซึ่งจากสถานการณ์ในปัจจุบันแม้จะมีการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาครัฐอยู่บ้าง แต่การบริโภคภายในประเทศและการส่งออกที่หดตัวลงตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ย่อมทำให้นักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศขาดความเชื่อมั่นในด้านการลงทุนจึงอาจทำให้การลงทุนภาคธุรกิจมีน้อยลง อันเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้

ไม่อาจขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้จนนำไปสู่ปัญหาเรื่องหนี้สินของประชาชนโดยทั่วไปในอนาคต ดังนั้นการบริหารจัดการหนี้ในระยะข้างหน้าจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรคำนึงถึง กฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งในการบริหารจัดการหนี้ในสภาวะที่ลูกหนี้ตกเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว อย่างก็ดีต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของบริบทกฎหมายล้มละลายในเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีล้มละลายต่อสภาวะเศรษฐกิจในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษามาตรการของรัฐด้านเศรษฐกิจในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) และพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ในเรื่องของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลาย
2. เพื่อเสนอแนวทางในการจัดการหนี้สินที่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด19

ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความเรื่องนี้เป็นการศึกษาเอกสารจากมาตรการของรัฐด้านเศรษฐกิจในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) และพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ในเรื่องของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลาย

ผลการศึกษา

ปัญหาสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและในอนาคตภายหลังการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) ย่อมส่งผลโดยตรงต่อประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะในแง่ของผู้ประกอบการที่มีกลุ่มลูกค้าเป็นนักท่องเที่ยว เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติลดลงอันเป็นผลพวงจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) ที่ได้แพร่ระบาดไปทั่วโลก รวมถึงการบริโภคภายในประเทศและการส่งออกที่หดตัวลงเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ชะลอตัว



ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เองอาจทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอันจะนำไปสู่การเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวจำนวนมาก กฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายที่มีลักษณะการเข้าแก้ไขปัญหาทางสังคม[9]และในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการหนี้สินย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เป็นเงื่อนไขที่ได้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงพื้นฐานสภาวะเศรษฐกิจยามปกติจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการบริหารจัดการหนี้สินภายหลังการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 อันมีบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากกว่าปกติ

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 สามารถจำแนกมาตรการที่ใช้ในการบริหารจัดการหนี้สินในสภาวะที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว 3 มาตรการดังนี้

- 1) การฟ้องขอให้ล้มละลาย
- 2) การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้
- 3) การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในการนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะในส่วนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีล้มละลายทั้งการฟ้องล้มละลายของเจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกัน โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักร (Insolvency Act 1986)

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลาย

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีล้มละลายโดยจำแนกประเภทการฟ้องคดีล้มละลายตามสถานะของเจ้าหนี้กล่าวคือ 1) การฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้ไม่มีประกัน 2) การฟ้องล้มละลายของเจ้าหนี้มีประกัน

ซึ่งการฟ้องคดีของเจ้าหนี้ในแต่ละประเภทกฎหมายล้มละลายได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน



การพิจารณาว่าเจ้านีรายใดคือเจ้านี่ที่มีประกันนั้นพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้กำหนดนิยามของเจ้านี่ที่มีประกันไว้โดยเฉพาะ[10]ซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้ [11]

ก) เจ้านี่ต้องเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ กล่าวคือ เจ้านี่รายนั้นต้องมีสิทธิที่จะบังคับชำระหนี้แก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อนเจ้านี่รายอื่น

ข) สิทธิของเจ้านี่ที่มีต่อทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม ก) นั้นต้องเป็นสิทธิในทางจำนอง จำน่า สิทธิยึดหน่วงหรือเจ้านี่บุริมสิทธิที่บังคับได้ทำนองเดียวกับผู้รับจำนำรวมถึงเจ้านี่ตามกฎหมายอื่นให้ถือว่าเป็นเจ้านี่ที่มีประกัน

1. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้านี่ไม่มีประกัน

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้านี่ไม่มีประกันไว้ดังนี้[12]

ก) ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว กล่าวคือ ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะเป็นผู้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินหรืออาจกล่าวได้ว่าลูกหนี้ไม่สามารถจัดการชำระหนี้ให้แก่เจ้านี่ทั้งหลายที่ตนมีครบถ้วนแม้จะได้จำหน่ายทรัพย์สินของตนทั้งหมดแล้วก็ตาม [13] แต่เนื่องจากการสืบให้ปรากฏว่าลูกหนี้เป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นเรื่องยาก เพราะเจ้านี่ผู้เป็นโจทก์ต้องทราบถึงสถานะทางการเงินและทรัพย์สินของลูกหนี้ อย่างถ่องแท้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 จึงได้กำหนดบทสันนิษฐานว่า หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เกิดขึ้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เช่น ถ้าลูกหนี้โอนทรัพย์สินหรือสิทธิจัดการทรัพย์สินของตนให้แก่บุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งเจ้านี่ทั้งหลายของตน ไม่ว่าได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร ลูกหนี้โอนหรือส่งมอบทรัพย์สินของตนไปโดยการแสดงเจตนาหลงหรือโดยการฉ้อฉล ไม่ว่าได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร ยอมตนให้ต้องคำพิพากษาซึ่งบังคับให้ชำระเงินซึ่งตนไม่ควรต้องชำระ ถูกยึดทรัพย์ตามกฎหมายบังคับคดี หรือไม่มีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะพึงยึดมาชำระหนี้ได้หรือแถลงต่อศาลในคดีใด ๆ ว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้[14]

ข) ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้านี่ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้านี่



ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านบาทกล่าวคือ ลูกหนี้ต้องเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาทหรือมากกว่านั้นสำหรับกรณีที่ลูกหนี้เป็นบุคคลธรรมดาหรือสองล้านบาทหรือมากกว่านั้นสำหรับกรณีที่ลูกหนี้เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์นั้นจะเป็นเจ้าหนี้รายเดียวหรือเป็นเจ้าหนี้หลายรายรวมกันก็ได้ [15]

ค) หนี้ที่นำมาฟ้องในคดีล้มละลายนั้นต้องเป็นหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนเงินได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตามคำว่า “หนี้ที่อาจกำหนดจำนวนเงินได้โดยแน่นอน” หมายถึงหนี้ที่อาจคำนวณได้แน่นอน ณ วันที่ฟ้องล้มละลาย [16] เช่น หนี้จากการผิดสัญญากู้ยืมเงินสัญญาเช่าทรัพย์สินสัญญาซื้อขาย

ส่วนหนี้ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนเงินได้แน่นอนเช่นหนี้ค่าเสียหายจากการละเมิด ค่าเสียหายจากการผิดสัญญา หนี้ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนเงินได้แน่นอนอาจทำให้เป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้แน่นอนโดยการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาจำนวนหนี้ หรือการทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อให้มูลหนี้เดิมระงับและผูกพันตามมูลหนี้ใหม่ตามที่ได้ตกลงในสัญญา แต่อย่างไรก็ดีแม้หนี้บางอย่างจะเป็นหนี้ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนเงินได้แน่นอน แต่อาจคำนวณได้ความเป็นจริงว่ามีมูลค่าไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทสำหรับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือสองล้านบาทสำหรับลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล เช่น ลูกหนี้ขับรถประมาทไปเฉี่ยวชนทำให้บ้านของผู้อื่นเสียหายไปทั้งหมด ก็สามารถนำมูลหนี้ดังกล่าวมาฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อให้ศาลพิพากษาหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันก่อน[17]

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้มีประกัน

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้มีประกันไว้โดยนำหลักการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้ไม่มีประกันมาใช้และยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้มีประกันเพิ่มเติมไว้อีกสองประการดังนี้ [18]

ก) มิได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้บังคับการชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้
ตกเกินกว่าตัวทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน กล่าวคือ หากเจ้าหนี้มีประกันทั่วไปมิได้
มีข้อตกลงว่าจะไม่บังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าทรัพย์สินที่เป็น
หลักประกัน เจ้าหนี้นี้ย่อมสามารถนำมูลหนี้ขึ้นมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ เว้นแต่
กรณีของเจ้าหนี้จำนอง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ผู้รับจำนองห้ามบังคับชำระหนี้
เอาแก่ทรัพย์สินของผู้จำนองเกินกว่าทรัพย์สินที่ผู้จำนองนำมาเป็นประกันการชำระหนี้
[19-20] ดังนั้นหากเจ้าหนี้จำนองมิได้ตกลงยกเว้นบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ดังกล่าวก็ไม่สามารถนำมูลหนี้ขึ้นมาฟ้องเป็นคดีล้มละลายได้

ข) เจ้าหนี้ต้องกล่าวในฟ้องว่า ถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้ว จะยอมสละหลักประกัน
เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย หรือตีราคาหลักประกันมาในฟ้องซึ่งเมื่อหักกับ
จำนวนหนี้ของตนแล้ว เงินยังขาดอยู่สำหรับลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นจำนวน
ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีล้มละลาย
พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว
ยังขาดความเหมาะสมกับบริบทสภาพเศรษฐกิจภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาด
ของโรคโควิด 19 (COVID 19) ดังนี้

ประการแรก พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 กำหนดหลักเกณฑ์
การฟ้องคดีล้มละลายโดยให้สิทธิเจ้าหนี้เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีล้มละลายได้แต่เพียง
ฝ่ายเดียว ซึ่งการให้สิทธิเจ้าหนี้ในการฟ้องล้มละลายแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นอาจจะ
ก็ให้เกิดความเสียหายแก่ตัวลูกหนี้ได้เพราะโดยสภาพบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวมัก
จะมีเจ้าหนี้หลายราย และการให้สิทธิเจ้าหนี้ในการฟ้องคดีได้ฝ่ายเดียวนั้นอาจทำให้
ลูกหนี้ถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายในช่วงเวลาเดียวกันหลายคดี อันจะทำให้ลูกหนี้ต้อง
เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากขึ้นโดยไม่มีเหตุอันสมควร
ส่งผลให้กองทรัพย์สินของลูกหนี้มีจำนวนน้อยลงอันเป็นเหตุให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้
จำนวนน้อยลงด้วย ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการฟ้องคดีล้มละลายที่ว่า การฟ้องคดี
ล้มละลายเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย รวมถึงเจ้าหนี้อาจตัดสินใจ
ไม่ฟ้องคดีล้มละลายเพราะต้องการแสวงประโยชน์จากดอกเบี้ยที่เจ้าหนี้มีสิทธิ
เรียกร้องได้ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากจำนวนหนี้ดังกล่าวได้เลย

เมื่อพิจารณาจากปัญหาดังกล่าวแล้วพบว่ากฎหมายล้มละลายของ สหราชอาณาจักร (Insolvency Act 1986) ได้กำหนดให้ลูกหนี้สามารถเสนอแผน การชำระหนี้ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่เจ้าหนี้ได้ โดยหากเจ้าหนี้ที่มีจำนวน หนี้รวมร้อยละ 75 ได้ตกลงยอมรับแผนการชำระหนี้ แผนการชำระหนี้ดังกล่าวจะมี ผลผูกพันเจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหนี้รายนั้นได้ยอมรับแผน การชำระหนี้ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งการชำระหนี้โดยวิธีการนี้ ลูกหนี้ยังสามารถจัดการ ทรัพย์สินของตนเองต่อไปได้ [21] ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะคล้ายกับการประนอมหนี้ ในคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ของประเทศไทย หากแต่ การที่ลูกหนี้จะขอประนอมหนี้ในคดีล้มละลายไม่ว่าจะเป็นการประนอมหนี้ก่อน ล้มละลาย [22] หรือการประนอมหนี้ภายหลังล้มละลายนั่น [23] ลูกหนี้ต้อง เข้าสู่กระบวนการล้มละลายและศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดก่อนลูกหนี้จึงจะ มีสิทธิดำเนินการขอประนอมหนี้ต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายในคดีล้มละลายการที่กฎหมาย ล้มละลายไทยกำหนดให้สิทธิเจ้าหนี้ในการฟ้องล้มละลายแต่เพียงฝ่ายเดียวแต่หาก เจ้าหนี้ไม่ใช้สิทธิฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายแล้ว ลูกหนี้ก็จะไม่มีโอกาสเสนอคำขอ ประนอมหนี้ในลักษณะดังกล่าวได้เลย ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ในอนาคตตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ประเทศไทยอาจพิจารณาบัญญัติกฎหมาย เพิ่มเติมโดยเปิดโอกาสให้ลูกหนี้สามารถร้องขอให้ตนตกเป็นบุคคลล้มละลายได้ เพื่อให้ลูกหนี้ได้เข้าไปใช้กระบวนการประนอมหนี้

ประการที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 กำหนดหลักเกณฑ์ การฟ้องคดีล้มละลายโดยตั้งเงื่อนไขให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือ ลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนรวมกัน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท ซึ่งจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันต้องถือว่า ยอดหนี้จำนวนที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 กำหนดไว้นั้นเป็นจำนวนหนี้ ที่สูงมาก อันจะส่งผลให้ประชาชนโดยทั่วไปแม้จะตกเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว จนไม่สามารถบริหารจัดการหนี้สินของตนเองได้ก็ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการของ คดีล้มละลายได้หากมีจำนวนหนี้ไม่ถึงหนึ่งล้านบาทสำหรับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือสองล้านบาทสำหรับลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลอันส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นต้องแบกรับ

ภาระหนี้สินที่ตนไม่สามารถชำระได้เป็นเวลานาน ซึ่งคงไม่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศและทำให้ผู้ที่มียอดหนี้สินล้นพ้นตัวจะถูกพิพากษาให้ล้มละลายได้ในอนาคต

เมื่อพิจารณาจากปัญหาดังกล่าวแล้วพบว่ากฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักร (Insolvency Act 1986) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งบรรเทาหนี้[24] (Debt Relief Orders (DROs) เพื่อใช้สำหรับการจัดการหนี้สินของบุคคลที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ซึ่งหากลูกหนี้ได้รับคำสั่งบรรเทาหนี้ลูกหนี้ก็จะได้รับการปลดหนี้[25] ทั้งนี้ตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรการขอบรรเทาหนี้จะกระทำได้อาจต้องปรากฏเงื่อนไขดังต่อไปนี้[26]

- 1) ลูกหนี้ต้องไม่สามารถชำระหนี้ได้
- 2) ลูกหนี้เป็นหนี้ที่ไม่มีประกันและเป็นหนี้ไม่เกิน 20,000 ปอนด์หรือประมาณ 600,000 บาท
- 3) ลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่เกิน 1,000 ปอนด์ หรือประมาณ 30,000 บาท
- 4) คงเหลือจำนวนเงินที่สามารถชำระให้เจ้าหนี้ได้หลังหักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นแล้วไม่เกินเดือนละ 50 ปอนด์หรือประมาณ 1,500 บาท
- 5) ลูกหนี้ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศอังกฤษหรือเวลส์ในขณะที่มีการยื่นคำร้องขอหรือเคยมีภูมิลำเนาหรือประกอบธุรกิจประเทศอังกฤษหรือเวลส์ภายใน 3 ปีก่อนมีการยื่นคำร้องขอ

6) ต้องไม่เคยยื่นคำร้องขอบรรเทาหนี้ภายในกำหนด 6 ปีก่อนวันยื่นคำร้องขอ

7) ลูกหนี้ต้องไม่ได้อยู่ระหว่างการดำเนินคดีล้มละลายในลักษณะอื่น

ในกรณีของการปลดหนี้ตามกฎหมายไทยสามารถจะกระทำได้แต่โดยความยินยอมของเจ้าหนี้เป็นหลัก[27]ซึ่งหากลูกหนี้มีเจ้าหนี้หลายรายการปลดหนี้มันจะมีได้แต่โดยความยินยอมของเจ้าหนี้เป็นรายๆไป ซึ่งในทางปฏิบัติแทบจะไม่ปรากฏว่าเจ้าหนี้เต็มใจปลดหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ลูกหนี้โดยปราศจากผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งหากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขแล้วก็อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปต้องรับภาระหนี้ในจำนวนที่ไม่สูงนักเป็นระยะเวลานานจนไม่สามารถ



เริ่มต้นใช้ชีวิตใหม่ได้ซึ่งอาจเป็นผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นประเทศไทยอาจพิจารณาบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในส่วนของการคำสั่งบรรเทาหนี้เช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักร(Debt Relief Orders (DROs) เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนอีกทางหนึ่ง

บทสรุปและการอภิปรายผล

มาตรการของรัฐในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด19 (COVID19) ตามที่ได้ออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แม้รัฐจะมีความพยายามใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเข้าพยุงเศรษฐกิจแล้วก็ตาม พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดการหนี้สินของบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเข้าสู่กระบวนการในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เป็นเงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ในการบริหารจัดการในสภาวะเศรษฐกิจยามปกติ ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการหนี้ที่อาจเกิดขึ้นของประชาชนภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (COVID 19) ในการนี้ผู้เขียนเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายในสองประเด็นดังนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ของประชาชนโดยทั่วไปอันจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปยังทิศทางที่ดีขึ้น

1. เปิดโอกาสให้ลูกหนี้สามารถร้องขอให้ตนตกเป็นบุคคลล้มละลายได้เอง
2. เพิ่มมาตรการบรรเทาหนี้ลูกหนี้ เช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักร



เอกสารอ้างอิง

- [1] Bank of Thailand newsletter. **Coronavirus disease (COVID-19) questions and answers**. retrieved from <https://www.who.int/thailand/emergencies/novel-coronavirus-2019/q-a-on-covid-19>. (Data search date: 2020,June22).
- [2] Bank of Thailand. newsletter. **COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC**. retrieved from <https://www.worldometers.info/coronavirus>.(Data search date :2020,March 15).
- [3] Bank of Thailand newsletter. **COVID-19 (EOC-DDC Thailand)**. retrieved from <https://ddcportal.ddc.moph.go.th/portal/apps/opsdashboard/index.html#/20f3466e075e45e5946aa87c96e8ad65>.(Data search date: 2020,March 15).
- [4] Bank of Thailand newsletter. **In Focus: Unplugging lessons from around the world to handle ‘Covid-19’**. retrieved from <https://www.infoquest.co.th/2020/11052>.(Data search date: 2020,March 20).
- [5] Prachachat Business. **Xi Jinping banned tour of China, traveling overseas, extracting the virus “Wuhan”, the world tourism shocked**. retrieved from <https://www.prachachat.net/tourism/news-414322>. (Data search date: 2020,March 20).
- [6] Ministry of Tourism and Sports. **Statistics of foreign tourists visiting Thailand in 2020 (preliminary accumulated amount) (International Tourist Arrivals to Thailand 2020) (Jan-Feb)**. retrieved from https://www.mots.go.th/more_news_new.php?cid=599.(Data search date: 2020,June 22).
- [7] Bank of Thailand. **Monthly news and economic and financial reports**. retrieved from <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/PressRelease/Pages/default.aspx>. (Data search date: 2020,March 25).

- [8] Bank of Thailand. **Monetary Policy Committee's meeting results (special appointment)**. Retrieved from <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2020//Pages/n1463.aspx>. (Data search date: 2020, March 27).
- [9] Duangden Naksiharach. **The Consequence of Bankruptcy and Reorganization Law in The Capitalist economy**. Research and Development Journal, Loei Rajabhat University (LRUJ).
- [10] Section 6 Bankruptcy Act B.E. 2483.
- [11] Aeun Khunkaew. (2018). **Bankruptcy Law. 15th edition**. Bangkok: Krung Siam Publishing.
- [12] Section 9 Bankruptcy Act B.E. 2483.
- [13] Krisda Apinawatawornkul. (2019). **Bankruptcy Law. 2nd edition**. Bangkok: Winyuchon Publishing.
- [14] Section 8 Bankruptcy Act B.E. 2483.
- [15] Wicha mahakhun. (2008). **Bankruptcy and Rehabilitation of Debtors. 12th edition**. Bangkok: Nitibanakarn.
- [16] Montha Praphannetiwt. (2005). **Bankruptcy Law. 1st edition**. Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- [17] Preecha Panichwong. (1975). **Bankruptcy Law Handbook**. Bangkok: Nitibanakarn.
- [18] Section 10 Bankruptcy Act B.E. 2483.
- [19] Section 733 Civil and Commercial Code.
- [20] Arnon Sriboonroj. (2020). **Law on Secured Transaction Suretyship Mortgage and Pledge. 7th Edition**. Bangkok: Winyuchon Publishing.
- [21] Section 253, 257, 258, Insolvency Act 1986.
- [22] Section 45 Bankruptcy Act B.E. 2483.

[23] Section63 Bankruptcy Act B.E. 2483.

[24] Section251A Insolvency Act 1986.

[25] Section251I Insolvency Act 1986.

[26] Chapter 4 Tribunals, Court and Enforcement Act 2007.

[27] Section340 Civil and Commercial Code.



รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ (Reader)

ต้นฉบับบทความวิจัย บทความวิชาการที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 8 ฉบับที่ 10 (กรกฎาคม 2562 - มิถุนายน
2563) ได้รับการประเมินคุณภาพบทความให้ข้อเสนอแนะและตรวจแก้ไขจาก
ผู้ทรงคุณวุฒิดังรายนามต่อไปนี้

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.กรกฎ ทองชะโชค | มหาวิทยาลัยทักษิณ |
| 2. รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี |
| 3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศคร ไชยพงศ์ | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี |
| 4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ |
| 6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนกลักษณ์ จัยมณี | มหาวิทยาลัยทักษิณ |
| 7. ดร.ภูมิชัย สุวรรณดี | มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช |
| 8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนากร โกมลวานิช | มหาวิทยาลัยทักษิณ |
| 9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปพนธ์ ธีระพันธ์ | มหาวิทยาลัยทักษิณ |
| 10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อานนท์ ศรีบุญโรจน์ | มหาวิทยาลัยทักษิณ |
| 11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุภัญญา วีระกุล | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี |
| 12. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชาย บุญคงมาก | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี |
| 13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤษฎา อภินวถาวรกุล | มหาวิทยาลัยทักษิณ |
| 14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎา ทองขาว | มหาวิทยาลัยทักษิณ |





**กองบรรณาธิการวารสารวิชาการนิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ**

ต.เขารูปช้าง อ.เมือง จ.สงขลา 90000
โทรศัพท์ : 0-7431-7687 โทรสาร : 0-7431-7686