



วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

Law and Local Society Journal

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2567

ISSN 2985-2552 (Online)

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2567

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

วารสารนี้ เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวกับสังคมศาสตร์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จัดตีพิมพ์เผยแพร่สู่วงการศึกษาและสาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งวางเป้าหมายยกระดับให้เป็นวารสารนานาชาติ

เจ้าของ	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี	
ที่ปรึกษา	อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี	
	รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี	
	คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี	
บรรณาธิการ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูณัช รัตนชัย	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
รองบรรณาธิการ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ฉัตรตมาศ วิเศษสินธุ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
กองบรรณาธิการ	ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
	Professor Dr.Hartida Abdul Wahab	Universiti Utara Malaysia
	ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
	รองศาสตราจารย์ตรีเนตร สารพงษ์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
	รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน	มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนทอง วัฒนะประดิษฐ์	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรรณรัตน์ ไสธระประการ	มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
	ดร.เยาวพา กองเกต	มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
	รองศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
	รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ เผือกคง	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชาย บุญคงมาก	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรอุมา วงศ์เจริญ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์จุไรพร ชีพประสพ

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

สำนักงานกองบรรณาธิการ	อาจารย์ทศพร จินดาวรรณ หัวหน้าสำนักงานกองบรรณาธิการ นางสาวรุ่งฤทัย เต็มไป เลขานุการสำนักงานกองบรรณาธิการ
สำนักงาน	สำนักงานวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100 โทรศัพท์ 077 - 913378 ต่อ 1615 มือถือ 093 - 6946868 โทรสาร 077 - 913379 E-mail: J.sociallaw@gmail.com เว็บไซต์: http://jsociallaw.sru.ac.th
กำหนดตีพิมพ์เผยแพร่	ปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม
จัดรูปเล่ม	นางสาวรุ่งฤทัย เต็มไป

ต้นฉบับทุกเรื่องที่พิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ
(Peer Review) ด้วยรูปแบบ Semi-Blind Peer Review เฉพาะสาขานิติศาสตร์และสังคมศาสตร์
ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจากหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น ผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI เป็นวารสารกลุ่มที่ 2 พ.ศ. 2562

บทบรรณาธิการ

สังคมไทยส่วนใหญ่มีเครื่องยึดเหนี่ยวทางจิตใจมาจากคำสอนทางพระพุทธศาสนาเป็นหลัก การปฏิบัติตามคำสอนของพระพุทธองค์นำมาซึ่งสันติสุขในสังคมมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งคำสอนดังกล่าวมีแหล่งอ้างอิงมาจากพระไตรปิฎกเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานในข้อวินัจฉัยชี้ขาดเมื่อเกิดข้อโต้แย้ง ข้อสงสัยระหว่างกัน โดยพระภิกษุทำหน้าที่เผยแผ่ให้พุทธศาสนิกชนได้รับรู้และเข้าใจพร้อมนำมาปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลจริง และตลอดระยะเวลาสองพันห้าร้อยกว่าปีที่ผ่านมาพระพุทธศาสนาได้ผูกพันในด้านจิตใจกับพุทธบริษัท 4 อย่างแน่นแฟ้น จนกระทั่งหนึ่งในพุทธบริษัทได้แก่ ภิกษุณีได้เสื่อมสูญไปในระยะเวลาต่อมา ปัจจุบันจึงมีพุทธบริษัทอันเป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไป คือ ภิกษุ อุบาสก อุบาสิกา ซึ่งอุบาสกนั้น หมายถึง ศฤงษณ์ผู้ชายที่นับถือพระพุทธศาสนาอย่างมั่นคง ส่วนอุบาสิกาหมายความว่า ศฤงษณ์ผู้หญิงที่นับถือพระพุทธศาสนาอย่างมั่นคง

กาลเวลาได้เปลี่ยนแปลง ชุมชน สังคมก็เปลี่ยนไปตามหลักสัจธรรมอันเป็นกฎธรรมดาของโลก ความเชื่อมั่น ความศรัทธาที่เคยแนบแน่นระหว่างพระภิกษุกับอุบาสก อุบาสิกาก็มีความสั่นคลอนเช่นกัน ตามคำตรัสของพระพุทธองค์ที่ทรงตรัสไว้ในพระไตรปิฎกว่า สมัยหนึ่งที่พระกิมพิละได้เข้าไปเฝ้าพระพุทธเจ้าแล้วได้ทูลถามว่า “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ อะไรหนอแลเป็นเหตุ เป็นปัจจัยเครื่องให้พระสัทธรรมไม่ดำรงอยู่นาน เมื่อพระตถาคตปรินิพพานแล้ว” พระพุทธองค์ทรงตรัสว่า “ดูกรกิมพิละ เมื่อตถาคตปรินิพพานแล้ว พวกภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ในธรรมวินัยนี้เป็นผู้ไม่มีความเคารพ ไม่มีความยำเกรงในศาสดา เป็นผู้ไม่มีความเคารพ ไม่มีความยำเกรงในธรรม เป็นผู้ไม่มีความเคารพ ไม่มีความยำเกรงในสงฆ์ เป็นผู้ไม่มีความเคารพ ไม่มีความยำเกรงในสิกขา เป็นผู้ไม่มีความเคารพ ไม่มีความยำเกรงกันและกัน ดูกรกิมพิละ นี่แลเป็นเหตุเป็นปัจจัยเครื่องให้พระสัทธรรมไม่ดำรงอยู่นาน ในเมื่อตถาคตปรินิพพานแล้ว” ดังนั้น คำตรัสของพระพุทธเจ้าในพระไตรปิฎกจึงเป็นสิ่งยืนยันได้ว่า หากพุทธบริษัททั้งหลายไม่เคารพ

ยำเกรงในพระรัตนตรัย และไม่ศึกษาในข้อปฏิบัติ ได้แก่ ศีล สมาธิ ปัญญา ตลอดถึง ไม่เคารพ ยำเกรงซึ่งกันและกัน เมื่อนั้นคำสอนของพระพุทธองค์ก็ไม่อาจดำรงคงอยู่ได้

เมื่อไม่นาน ผู้เขียนได้มีโอกาสบรรพชา อุปสมบทในพระพุทธศาสนา ณ วัด ประชาวสาราม ต.กรุด อ.พุนพิน จ.สุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นวัดในเขตชนบทที่มีความเป็นอยู่ เรียบง่าย แต่เคร่งครัดในการทำวัตรสวดมนต์เช้าและเย็นเป็นอย่างมาก โดยได้รับความ อนุเคราะห์จากพระครูจิตรธรรมรัช เจ้าอาวาส การบวชในครั้งนี้ผู้เขียนประสงค์จะใช้เวลา ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาตน และพยายามปฏิบัติหน้าที่ในฐานะภิกษุ ตามกำลังสติปัญญาเท่าที่มี อีกประการหนึ่งจะได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงความเป็นอยู่ร่วมกัน ระหว่างพระกับชาวบ้าน โดยเป็นการสังเกตการณ์เฉพาะตัวในสถานะภิกษุบวชใหม่มอง ชาวบ้าน เพื่อจะได้นำประสบการณ์มาเล่าสู่กันฟัง ด้วยในวันหนึ่งได้มีโอกาสไปงานกนิจ นิมนต์ในงานทักษิณานุประทานของมูลนิธิแห่งหนึ่งทั้งญาติโยมที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง นำปิ่นโตมาทำบุญร่วมกัน ผู้เขียนพิจารณาเห็นสายตาของญาติโยมที่เพ่งมองมายัง พระภิกษุซึ่งบ่งบอกถึงศรัทธาอย่างเต็มเปี่ยม โดยหวังว่าท่านจะเป็นสะพานบุญให้กับพวกเขาในการอุทิศส่วนบุญ ส่วนกุศลให้แก่ผู้ที่ได้ล่วงลับไปแล้ว อารมณ์ที่เกิดเข้ามากระทบจิต ณ ขณะนั้นพิจารณาได้ว่า การดำรงตนเป็นภิกษุที่ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย เลย จำต้องใช้ความเพียรในการเจริญภาวนาเพื่อรู้ธรรมเป็นเครื่องออกจากทุกข์ จำต้อง เป็นผู้ควรรับทักษิณาซึ่งเป็นทานที่ถวายแก่ภิกษุสงฆ์เพื่ออุทิศให้แก่ผู้ที่ล่วงลับไปแล้ว จิตดวงที่เกิดขึ้นนั้นทำให้ผู้เขียนเข้าใจชัดแจ้งว่า การดำรงอยู่ของพระภิกษุทั้งหลายที่มุ่ง ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ เป็นสิ่งยากยิ่งต่อการอยู่ในสถานะเช่นนั้น จำต้องอาศัยขันติและความ เพียรเป็นที่ตั้งแห่งจิตอันแน่วแน่งจนนำมาซึ่งความเจริญงอกงามในพระพุทธศาสนา อีกด้านหนึ่งที่รับรู้และเข้าใจได้ว่าภิกษุที่ไม่เคารพในพระธรรมวินัยนั้นจะเป็นที่หน่ายแห่ง ของอุบาสก อุบาสิกา ขาดความศรัทธาจนนำมาสู่การไม่เคารพ ยำเกรงซึ่งกันและกัน สร้างความหม่นหมองให้แก่พระพุทธศาสนา โดยเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่พระ สังฆาธิการผู้ปกครองคณะสงฆ์ในทุกระดับชั้นควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ เพื่อให้พระพุทธศาสนาได้สืบทอดต่อไป และควรปลูกฝังให้เยาวชนเกิดการสำนึกหวงแหน พระพุทธศาสนาอันเปรียบเสมือนสิ่งของมีค่ายิ่งที่มีอาจตีราคาได้และจะรักษาไว้มิให้ล่ม สลายไป

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนพ่วงอยู่ คือ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องให้การดูแลสุขภาพแก่พระภิกษุอย่างต่อเนื่องทุกปีหรือไม่ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงและลดความรุนแรงของโรค ซึ่งรัฐควรจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ให้เกิดความเหมาะสม และเพียงพอต่อการบริหารจัดการ เป็นการป้องกันมิให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณจากกรณีที่โรงพยาบาลต้องรักษาโรคอันเกิดจากการไม่ได้ตรวจสุขภาพพระภิกษุในเบื้องต้น การบรรพชา อุปสมบทในครั้งนี้ แม้จะเป็นระยะเวลาที่ไม่นาน แต่ก็ทำให้ผู้เขียนเห็นถึงความขาดแคลนของพระภิกษุที่ไม่ได้รับความสนับสนุนจากพุทธศาสนิกชนอยู่หลายประการ ดังเช่นกรณีที่กล่าวมาแล้ว

อนึ่ง พระภิกษุเป็นกำลังของพุทธศาสนา และศาสนาเป็นสถาบันหลักของปวงชนชาวไทย อันประกอบด้วย ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทยมาช้านาน และมีอาจจะแยกออกจากกันได้ ดังนั้น ความเป็นพุทธบริษัทในฐานะพระภิกษุต่างก็มีหน้าที่ปฏิบัติ ปฏิบัติชอบ ตามพระธรรมวินัยจะเป็นเกราะกำบังคุ้มครอง มิให้ความเสียหายใด ๆ เข้ามากระทบได้ ส่วนความเป็นพุทธบริษัทในฐานะอุบาสก อุบาสิกาต่างก็มีหน้าที่ศึกษาพระธรรมคำสอนเพื่อประพฤติปฏิบัติธรรม ทั้งไม่ละเลยในการศึกษาพระวินัย เพื่อให้เข้าใจได้ว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรปฏิบัติต่อพระภิกษุ เมื่อเข้าใจในพระวินัยแล้วจักได้ร่วมกันสอดส่องดูแลพฤติกรรมของภิกษุที่ประพฤติผิดพระธรรมวินัยก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อพระพุทธศาสนา สามารถร้องต่อพระสงฆ์กรรมการผู้ปกครองคณะสงฆ์ในเขตนั้น ๆ ให้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ อีกทั้งจะได้ตอบข้อสงสัยหรือชี้แจงต่อผู้เข้าใจผิดหรือจوابจ้วงพระพุทธศาสนา ถือเป็นการปกป้องพระพุทธศาสนาอย่างเข้มแข็ง ประกอบกับควรทำนุบำรุงพระภิกษุด้วยปัจจัย 4 เพื่อรักษาสถาบันศาสนาให้คงอยู่สืบไป

วารสารฉบับนี้ได้เดินทางมาถึงปีที่ 8 ฉบับที่ 1 ยังคงทำหน้าที่คัดสรรบทความคุณภาพ โดยมีบทความวิจัย จำนวน 7 เรื่อง และบทความวิชาการจำนวน 3 เรื่อง ได้นำมาตีพิมพ์เผยแพร่ให้แก่ผู้สนใจทุกท่านได้เรียนรู้ในด้านวิชาการ และนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด กองบรรณาธิการวารสารจะพยายามทำหน้าที่พิจารณาบทความที่มีคุณภาพ และนำมาตีพิมพ์เผยแพร่ในฉบับหน้า อย่างมุ่งมั่นต่อไป

สารบัญ

บทบรรณาธิการ.....ก

บทความวิจัย

แนวทางการออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูป
การเมืองครั้งใหม่

ฉานินทร์ สันตะพันธ์.....1

แนวทางการควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

สัจจวัฒน์ เรื่องกาญจน์กุล.....25

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
วิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย
จังหวัดเลย

เยาวพา กองเกตุ.....51

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคม
ออนไลน์: ศึกษากรณีการใช้รูปภาพหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่ง

สุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี, พิมพ์ สุศีลสัมพันธ์, อาทิตยา โภคสุทธิ.....77

การบริหารจัดการเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแบบจัดจ้าง: กรณีศึกษานาคร
แห่งประเทศไทย

ธนาธิป นงค์นวล, ศิริพร นุชสำเนียง109

สารบัญ

องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ: ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไพโรจน์ มณีอ่อน.....	135
กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย สุจิต ลั่นซ้าย, ณภัทร สรวัฑฒ์, อุดม รัฐอมฤต.....	167
บทความวิชาการ	
ปัญหาความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบละเมิดของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พีระพงศ์ ธราเดชสุวรรณ.....	201
ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีการถือหุ้นสื่อของนักการเมือง มารุตพงศ์ มาสิงห์, พัฒนะ เรือนใจดี.....	239
ก่อนรัฐประหารครั้งที่ 14 ณัฐดนัย พยัมพันธ์.....	263
คำแนะนำสำหรับผู้เขียน.....	283
การอ้างอิงเอกสาร.....	287

บทความวิจัย

แนวทางการออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
เพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่*

Guidelines for Organizational Design and Process of Drafting
a Constitution for New Political Reform

ฉานิทธี สันตะพันธุ์¹

Chanit Suntapun²

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

No. 148 Seri Thai Road, Khlong Chan Subdistrict,

Bang Kapi District, Bangkok 10240

*Corresponding author E-mail: suntapun@yahoo.com

วันที่รับบทความ : 26 กันยายน 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 26 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 3 ธันวาคม 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง “แนวทางการออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และได้ผ่านการนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ เนื่องในวันสถาปนาสถาบัน วันที่ 17 สิงหาคม 2565.

¹ ดร.ฉานิทธี สันตะพันธุ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

² Dr.Chanit Suntapun Lecturer at the Faculty of Law National Institute of Development Administration.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบองค์กรและวิธีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และวิธีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้ดังที่ตั้งเจตนารมณ์ไว้ เกิดสภาพการณ์ “เผด็จการทางรัฐสภา” นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง และการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ไม่สามารถป้องกันและยุติความขัดแย้งทางการเมืองได้ จึงเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งต้องใช้เวลาราว 3 ปี กว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 แต่ก็ไม่ใช่กฎหมายสู่ประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญและเหตุการณ์ที่ปรากฏของสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมากในการลงมติต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึง “อุปสรรคเชิงโครงสร้าง” ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะหากเป็นการแก้ไขทั้งฉบับเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเกิดแรงต้านภายในระบบการเมืองสูงมาก ส่งผลให้ท้ายที่สุดการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่อาจเกิดขึ้นได้

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า สมาชิกองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญควรมีที่มาจากสมาชิกแห่งชาติโดยสมาชิกแต่ละจังหวัดเลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คนและให้สมาชิกรัฐสภาเลือกจังหวัดละ 1 คน รวมกับบรรดาผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์ และการร่างรัฐธรรมนูญอีก 22 คน รวมเป็น 99 คน และมีกระบวนการจัดทำที่เน้นการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอน ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และมีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนใช้บังคับ

คำสำคัญ: การจัดทำรัฐธรรมนูญ, อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, การปฏิรูปการเมือง, การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง

Abstract

The purpose of this research article is to study and analyze organizational forms and methods for drafting a constitution, specifically regarding the establishment of a constitution drafting organization and methods for drafting a new constitution that is appropriate for Thailand.

The study's findings indicated that the 1997 Constitution failed to bring about the intended political reform. The "elective dictatorship" scenario sparked political unrest and the coup on 19 September 2006. However, the 2007 Constitution also failed to prevent and put an end to political unrest, which resulted in another coup on 22 May 2014. Although the 2017 Constitution took three years to draft and was approved by all parties, it was not the solution to democracy that all parties agree upon. In particular, the process of amending the constitution and the conditions surrounding the majority of parliamentarians voting on the constitutional amendment bill demonstrated the "structural obstacles" in amending the 2017 Constitution, particularly if the goal was to amend the entire constitution to create a new one. There will, of course, be fierce opposition from within the political system. Consequently, it was ultimately impossible to draft a new constitution.

The author suggests that representatives from the National Assembly should serve on the committee tasked with drafting the constitution. Each province's members conduct an internal recruitment process to select ten members, and MPs select one member from each province in addition to 22 specialists in political science, public law, and constitution drafting. There are 99 persons in the membership as a whole.

Every stage of the drafting process places a strong emphasis on participation and hearing viewpoints from all relevant parties. Before becoming enforceable, the outcome will be reviewed by lawmakers and approved by the referendum.

Keywords: Constitution Drafting, Constitutional Authority, Constitutional Amendments, Political Reform, Constitution Drafting for Political Reform

ความนำ

รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการจัดโครงสร้างของรัฐ โดยมีบทบาทในการจัดระเบียบการแยกอำนาจการเมืองจากบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” (Institutionalization of political power) กล่าวคือ เป็นผู้กำหนดองค์กรและกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กร การใช้อำนาจในตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบกฎหมาย (Legal system) ซึ่งได้แก่ การกำหนดองค์กรและกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ตลอดจนการใช้บังคับกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย เนื้อหาของรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปมักบัญญัติถึงรูปของรัฐ ระบอบการปกครอง ประมุขของรัฐ การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย รูปแบบรัฐบาล ที่มาอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองหลักอันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล รวมถึงกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย รัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกลไกการปกครองและบริหารบ้านเมือง หากรัฐธรรมนูญได้รับการออกแบบไว้อย่างเป็นระบบ ก็จะส่งผลให้องค์กรต่าง ๆ ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ความสำคัญขององค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

องค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากโครงสร้าง ที่มาและคุณสมบัติของผู้มาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมกรขององค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ย่อมสามารถสะท้อนถึงหลักการและเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญได้ ไม่น่าเกินไป (อมร จันทรสุมบุรณ์, 2549ก) กล่าวคือ หากองค์กรผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียวหรือโดยคณะบุคคลย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นตามหลักการที่ผู้คัดเลือกและแต่งตั้งได้วางไว้ ตลอดจนมีบทบาทปฏิบัติบางประการซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อผู้คัดเลือกและแต่งตั้งตนเองหรือผู้มีอำนาจทาง

การเมืองในช่วงที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหาทั้งในเชิงหลักการและการได้รับการยอมรับจากประชาชน ในทางตรงกันข้าม หากภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่การกำหนดโครงสร้าง ที่มา คุณสมบัติ กระบวนการการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นในทุกขั้นตอน เมื่อมีการประกาศใช้ย่อมส่งผลให้รัฐธรรมนูญนั้นเกิดความศักดิ์สิทธิ์และทรงคุณค่าอย่างแท้จริง เนื่องจากมีที่มาจากเจตจำนงร่วมกันของปวงชน รัฐธรรมนูญที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงย่อมมีความเป็นประชาธิปไตย และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ แต่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ทั้งฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวของไทยล้วนเกิดจากองค์กรและกระบวนการจัดทำซึ่งเป็นการตัดสินใจของ “โครงสร้างส่วนบน” ในสังคมไทยแทบทั้งสิ้น จะมีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เท่านั้นที่ถือกำเนิดขึ้นจากความต้องการ “ปฏิรูปการเมือง” ของคนส่วนใหญ่ในสังคม มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนค่อนข้างมาก มีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 นั้น นอกจากจะเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นบนบรรยาการทางการเมืองภายใต้รัฐบาลซึ่งมาจากคณะรัฐประหารแล้ว ยังขาดการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองและพรรคการเมืองซึ่งล้วนเป็นผู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง มีความเห็นในเชิงลบกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่เมื่อพิจารณาหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 265 (6) โดยกำหนดจำนวนคะแนนเสียงในวาระที่สามของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า มติของรัฐสภานั้นต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยใน

จำนวนนั้นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี คือ พรรคฝ่ายค้านเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกันและมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งหมายความว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากมาก จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนระบบการเมืองแต่กลับไม่ได้รับฉันทานุมัติจากนักการเมืองและยังเป็นรัฐธรรมนูญที่แทบจะปิดโอกาสในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและประเทศไทยต้องพบกับทางตันในทางการเมืองอีกครั้งซึ่งแนวโน้มอาจนำไปสู่การรัฐประหารหรือการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในที่สุด

กระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นขึ้นตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2563 เนื่องจากความพยายามปฏิรูปประเทศของรัฐบาลชาติไทยในช่วงหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมานั้น ยังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองหลายประการได้นำการเมืองไทยมาสู่ความเข้มน้ำเกลียวขึ้นโดยลำดับ เหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มการเมืองหลากหลายกลุ่มที่มีแนวร่วมเป็นกลุ่มเยาวชน นักเรียน นิสิต นักศึกษาและคนหนุ่มสาวในช่วงเดือนตุลาคม 2563 ทำให้ผู้เขียนเห็นว่า บัดนี้ประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการ “ปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่” อย่างจริงจัง โดยสิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นลำดับต้น ๆ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 เพื่อ “เปิดทาง” ให้มีการกำหนดองค์กรหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน หรืออย่างน้อยก็เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบโครงสร้าง วิธีการได้มาซึ่งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ตลอดจนกลไกกระบวนการในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทุกขั้นตอนมีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคสังคม ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเปิดทางไปสู่การปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ ผู้เขียนจึงได้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาวิจัยไว้ 2 ประเด็น ดังนี้

ประการแรก แนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีจำนวนที่เหมาะสมและเหมาะสมกับบริบททางสังคมวิทยาการเมืองของไทย

ประการที่สอง แนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ ที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำรัฐธรรมนูญและมีกลไกการอนุมัติรัฐธรรมนูญที่เชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้มากที่สุด

จากประเด็นปัญหาทั้งสองประการข้างต้นจึงเป็นความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อ “แนวทางการออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่”

เพื่อให้สามารถเข้าใจต้นรากแห่งปัญหาการออกแบบทั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญได้อย่างถ่องแท้ ผู้เขียนจึงเริ่มจากการศึกษา ความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 1 (อมร จันทรสมบูรณ์, 2549ข) จากนั้นจะศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 จากนั้นจะนำเสนอข้อวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาซึ่งแบ่งเป็น 2 ประการ เช่นกันได้แก่ แนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ และแนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ

ความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 1

แม้ว่าจะเป็นปีที่ทราบกันทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างหลักการและองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นในระบบการเมืองและระบบกฎหมาย อีกทั้งยังได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากทุกฝ่ายยอมรับตรงกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีทั้ง “ที่มา” และ “เนื้อหา” เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในบรรดา

รัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยที่เคยมีมา ทั้งนี้ ในส่วนของที่มา รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีกระบวนการสถาปนารัฐธรรมนูญที่ยึดโยงกับประชาชนอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากจุดเริ่มต้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 โดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้จัดตั้ง**สภาร่างรัฐธรรมนูญ**ขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คนซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (แถมสุข นุ่มนนท์, 2550) แบ่งเป็น 2 ประเภท *ประเภทที่หนึ่ง* ได้แก่ ผู้สมัครจากจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 1 คน และ*ประเภทที่สอง* มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 23 คน โดยทั้งสองประเภทจะได้รับการเลือกโดยสมาชิกรัฐสภา จากนั้นเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบก่อน และหากรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตาม หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด (วรศักดิ์ อวรรณโณ, 2545, หน้า 33) จึงถือได้ว่าองค์ประกอบและที่มาขององค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ความเป็นประชาธิปไตยและยึดโยงกับประชาชนได้ดี

ส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่กล่าวว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็เพราะเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) *การปรับการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง* (2) *การทำให้ระบอบการเมืองมีความสุจริตและโปร่งใส* และ (3) *การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ* (วรศักดิ์ อวรรณโณ, 2563, หน้า 67, 76, 80-81) ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความตอนหนึ่งว่า

...เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ. . .

แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กลับไม่สามารถปฏิรูปการเมืองได้สมดังที่ตั้งเจตนารมณ์ไว้ เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองภายหลังบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เกิดปรากฏการณ์ที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีมีสภาพการณ์ดังต่อไปนี้ (1) การรวมกันของกลุ่มทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจอธิปไตย (2) เกิดสภาพการณ์ที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (3) การสร้างขั้วทางการเมืองในวุฒิสภา (4) การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (5) การใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือทางการเมือง (6) ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง และ (7) ความขัดแย้งระหว่าง “หลักประชาธิปไตย” กับ “หลักนิติรัฐ” จากความขัดแย้งทางการเมืองที่เริ่มคุกรุ่นมากขึ้น กระทั่งคณะทหารนำโดย พล.อ. สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกได้เข้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยใช้ชื่อคณะรัฐประหารว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อันได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเป็นอันสิ้นสุดลง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 151-152)

ต่อมาได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 โดยมีรัฐบาลซึ่งมาจากพรรคพลังประชาชน แต่สภาพความขัดแย้งทางการเมืองยังคงดำรงอยู่เหมือนเมื่อครั้งใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งยังมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จาก มีการชุมนุมใหญ่ทางการเมือง 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 นำโดยพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ครั้งที่ 2 โดยกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และครั้งที่ 3

โดย “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศ” (กปปส.) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 152)

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 แล้ว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. ได้เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเมืองในช่วงนี้ แม้ยังคงมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนรัฐประหารและฝ่ายที่ต่อต้านการรัฐประหาร แต่กลุ่มการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เริ่มอ่อนล้าจากการชุมนุมทางการเมืองประกอบกับประชาชนเริ่มเบื่อหน่ายกับภาวะความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ รัฐบาลทหารภายใต้ คสช. ยังใช้มาตรการคุมเข้มที่เกี่ยวกับการห้ามชุมนุมทางการเมือง การบริหารประเทศในห้วงเวลานี้จึงดำเนินไปท่ามกลางความไม่ชัดเจนของความขัดแย้งที่รอการปะทุครั้งใหม่ อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันฟากฝั่งของรัฐบาลและ คสช. ก็จัดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 อันแสดงให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ (เรียกกันทั่วไปว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2558”) ก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพื่อลงคะแนนเสียงในวันที่ 6 กันยายน 2558 แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเสียงส่วนใหญ่ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผลให้ทั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องสิ้นสุดลง ซึ่งนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน เมื่อคณะกรรมการชุดนี้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จจึงได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 โดยมีผู้เห็นชอบ 16,820,402 คะแนน ไม่เห็นชอบ 10,598,037 คะแนน และประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2560 (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 155)

ปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยการพิจารณาของรัฐสภาให้ดำเนินการเป็น 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา วาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ วาระที่สาม ขึ้นให้ความเห็นชอบ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของฝ่ายค้านทั้งหมด และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 256)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งหากเป็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระหว่างวาระของวุฒิสภาชุดแรกภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ จะต้องสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 84 คน แต่หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระหว่างวาระของวุฒิสภาชุดต่อไป จะต้องสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่า 67 คน อีกทั้งยังกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่กระทบต่อความเป็นรัฐ พระมหากษัตริย์ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย จึงพอจะสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 อีกทั้งมีการใช้เงื่อนไขการออก

เสียงประชามติมาเพิ่มความยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดกลไกเช่นนี้เพราะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ต้องการปกป้องกลไกการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งวางลำดับขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ต้องมีกลไกที่ชนชั้นนำทางทหารและเครือข่ายยังคงสามารถยึดกุมการกำหนดทิศทางการบริหารประเทศได้ (ฉานทิธี สันตะพันธุ์, 2564)

หากสำรวจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 พอสรุปได้ดังนี้ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2562 รัฐสภาได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 โดยมีนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธาน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองทุกฝ่ายร่วมเป็นกรรมการ กระทั่งวันที่ 28 สิงหาคม 2563 คณะกรรมการการชุดนี้ได้จัดทำรายงานการศึกษาแล้วเสร็จ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านั้นก็มีกระแสเรียกร้องเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดทางไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลรวม 6 ญัตติ แต่รัฐสภายังไม่ลงมติรับหลักการ โดยมีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวิรัช รัตนเศรษฐ์ เป็นประธาน แม้ว่าก่อนหน้านี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดของนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค แต่รัฐสภากลับไม่ได้นำรายงานดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณา การลงมติดังกล่าวส่งผลให้การเริ่มกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญล่าช้าออกไปและพรรคฝ่ายค้านประกาศไม่เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว (หทัยกาญจน์ ตริสุวรรณ, 2563ข) กระทั่งวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 รัฐสภาก็ได้ลงมติรับหลักการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอข้างต้นเพียง

2 ร่างฯ มีเนื้อหาแก้ไขมาตรา 256 เพื่อเปิดทางให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่มีเงื่อนไขที่ไม่แก้ไขเนื้อหาหมวด 1 และหมวด 2 และรวมถึงอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการร่วมเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี (ประชุมสภา: รัฐสภารับหลักการร่างแก้ไข รธน. มาตรา 256 ตั้ง ส.ส.ร. ของฝ่ายค้านและรัฐบาล, 2564) แต่ต่อมาวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 ได้มีการเสนอญัตติด่วนขอส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 210 (2) โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับให้อำนาจเพียงแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตรา (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2563ก)

กระทั่งวันที่ 11 มีนาคม 2564 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 วินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจและหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องจัดทำประชามติ 2 ครั้ง ครั้งแรกให้ประชาชนลงมติว่าต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และครั้งที่สองเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องจัดให้มีการลงประชามติว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (แก้ไขรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญชี้สภามีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ต้องจัดให้ลงประชามติ, 2563) ส่งผลให้การลงมติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 สมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากลงมติไม่เห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ทำให้ความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับต้องสิ้นสุดลง สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนให้เหตุผลว่าเพื่อยุติข้อถกเถียงต่อผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ทำประชามติก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

หลังจากความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ทั้งฉบับไม่สัมฤทธิ์ผล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้ง แต่ครั้งนี้ได้เปลี่ยนแนวทางการเสนอแก้ไขรายมาตรา กล่าวคือเป็นการแก้ไขเฉพาะ**มาตรา 83 และมาตรา 91** คือระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงประเด็นเดียว (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2564) ซึ่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ถือเป็นร่างแรกที่รัฐสภาให้ความ

เห็นชอบจากทั้งหมดกว่า 20 ร่างที่ทั้งสมาชิกรัฐสภาและภาคประชาชนเคยเสนอ แต่ทั้งหมดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตลอดในช่วง 2 ปี

จากเหตุการณ์ที่นำเสนอมาทั้งหมด แม้บางฝ่ายจะเห็นว่ากลไกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ออกแบบมาเพื่อธำรงรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตลอดจนพิทักษ์หลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตลอดจนเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างสมาชิกรัฐสภา แต่หลายฝ่ายก็เห็นว่ามีความเสี่ยงบางประการซึ่งส่งผลให้ขั้นตอนต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างยากลำบาก เช่น การลงมติในวาระหนึ่งซึ่งกำหนดให้การเห็นชอบต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยจากสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสาม คิดเป็น 84 เสียง เป็นต้น ดังนั้น หากเสียงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่เสียงของสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด ก็ยังไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ รวมถึงการลงมติในวาระที่สาม นอกจากสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ยังต้องได้รับเสียงเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านอีกอย่างน้อยร้อยละ 20 ด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ทั้งกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 และพฤติการณ์ที่ปรากฏจากการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเสี่ยงอย่างมากในการลงมติต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงการมีอยู่จริงของ “อุปสรรคเชิงโครงสร้าง” ที่มีต่อความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ของหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการแก้ไขทั้งฉบับเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเกิดแรงต้านภายในระบบการเมืองสูงมาก ส่งผลให้ท้ายที่สุดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังเป็นเพียงการแก้ไขประเด็นระบบเลือกตั้งซึ่งประชาชนแทบไม่ได้รับประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงนี้เลย นอกจากบรรดาพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ต่างก็เรียกร้องประเด็นนี้มาตั้งแต่ก่อนจะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียอีก

เมื่อเหตุการณ์ปรากฏตามที่ได้นำเสนอไปทั้งหมด ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาแนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ และแนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ โดยลำดับดังนี้

วิเคราะห์แนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946) เยอรมนี (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949) และฝรั่งเศส (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958) พบว่า ประเทศทั้งสามโดยเฉพาอย่างยิ่งประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือมีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

สำหรับเยอรมนีมีองค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ 2 ชุด กล่าวคือ คณะกรรมาธิการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจะเน้นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ส่วนสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะมีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากมลรัฐต่าง ๆ เป็นหลัก

ส่วนฝรั่งเศสจะมีคณะกรรมการ 2 ชุดในการยกย่อง ได้แก่ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ และคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงซึ่งมีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีอันเป็นตัวแทนของผู้ที่จะอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เป็นผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาาร่วมเป็นคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2555, หน้า 79-82, 86-92)

ส่วนองค์กรกรรการร่างรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ฉบับปี พ.ศ.2550 และฉบับปัจจุบันพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและยึดโยงกับประชาชนมากที่สุด กล่าวคือสมาชิกซึ่งมาจากรัฐสภาเลือกให้จังหวัดละ 1 คน (ขณะนั้นประเทศไทยมี 76 จังหวัด) รวมกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์และผู้มีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 23 คน รวมเป็น 99 คน นับเป็นส่วนผสมที่เหมาะสมและลงตัวเป็นอย่างมาก เพราะมีฐานที่มาจากประชาชนในแต่ละจังหวัดที่เสนอตัวเข้ามาแล้วเลือกกันเองให้เหลือ 10 คนเพื่อนำรายชื่อของแต่ละจังหวัดให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนได้ลงมติเลือกจังหวัดละ 1 คน นับเป็นตัวแทนของประชาชนในสัดส่วนร้อยละ 75 หรือ 3 ใน 4 โดยมีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญร้อยละ 25 หรือ 1 ใน 4

ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แม้จะมีการเริ่มการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากสมาชิกสภาแห่งชาติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทุกภาคส่วนซึ่งถือเป็นมีความยึดโยงกับประชาชนพอสมควรแต่ในขั้นตอนการเลือกผู้จะมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกลับเป็นอำนาจในการตัดสินใจเลือกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ที่โค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไป จึงถือว่าอาจจะนำมาเป็นตัวอย่างได้เฉพาะในส่วนแรกคือส่วนของสมาชิกสภาแห่งชาติ แต่วิธีการให้คณะรัฐประหารเป็นผู้ตัดสินใจเลือกย่อมไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ยิ่งมีองค์กรกรรการร่างซึ่งล้วนมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยตรง จึงย่อมไม่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างของการได้มาซึ่งสมาชิกองค์กรที่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญที่ยึดโยงกับประชาชนได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า องค์กรกรรการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสถานการณ์การปฏิรูปภายใต้บรรยากาศทางการเมืองในปัจจุบัน (ปลายปี พ.ศ. 2566) ต้องมีที่มาจากประชาชนทุกภาคส่วนในลักษณะเดียวกับสมาชิกสภาแห่งชาติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการเลือกบุคคลจากสมาชิกสมาชิกสภาแห่งชาติมาเป็นสมาชิก

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เห็นควรใช้กระบวนการแบบเดียวกับของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังจะได้นำเสนอรายละเอียดในข้อเสนอแนะในตอนท้ายของบทความ

วิเคราะห์แนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษากลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น เยอรมนี และฝรั่งเศสพบว่า ในกรณีของญี่ปุ่นนั้นมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยบทบาทของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ยึดครองญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ส่วนการอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นอำนาจของสภาที่ปรึกษา (Privy Council) ของญี่ปุ่น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมจิที่เข้ามาแต่เดิมโดยไม่ได้มีการลงประชามติแต่อย่างใด

ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีกระบวนการจัดเตรียมร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากรัฐสภาและรัฐบาล จากนั้นได้นำไปให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้ความเห็นจากนั้นจึงนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

สำหรับประเทศเยอรมนีเป็นการจัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญมาพิจารณาปรับแก้ไขในบางประเด็น จากนั้นได้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้กลุ่มประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกที่ควบคุมเขตเยอรมนีตะวันตกอยู่พิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ได้มีการออกเสียงประชามติรัฐธรรมนูญ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2555, หน้า 82-88, 90-92)

ในขณะที่กระบวนการของไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นบทบาทของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกแล้วเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้ง จากนั้นนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาได้อภิปรายและลงมติให้ความเห็นชอบ โดยไม่ได้มีการออกเสียงประชามติ

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำคำชี้แจงว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น

ใหม่มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในเรื่องใด ประกอบกับเหตุผลว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ มีจุดประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งคือ ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จากนั้นต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคำชี้แจงดังกล่าวไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ และองค์กรตลอดจนบุคคลต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทำให้เห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอันได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระดับที่ใกล้เคียงหรือสูงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็น่าได้จากนั้นเป็นการพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีมติเห็นชอบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มีกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างรวบรัดเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 กำหนดกรอบระยะเวลาไว้เพียง 180 วัน เมื่อยกร่างแล้วเสร็จได้ดำเนินการออกเสียงประชามติโดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาขององค์กรใด ๆ อีก

บทส่งท้าย

ความพยายามปฏิรูปการเมืองโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ได้ริเริ่มไว้แต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ก็เกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนเกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่สามารถบรรลุภารกิจดังกล่าวได้ การเมืองไทยต้องเผชิญกับการรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่ผู้รื้อนำเสนอว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง กลับไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในวงกว้าง กระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2563 จากการศึกษาทั้งกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 และพฤติกรรมที่ปรากฏจากการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากในการลงมติต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงการมีอยู่จริงของ “อุปสรรค

เชิงโครงสร้าง” ที่มีต่อความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ของหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการแก้ไขทั้งฉบับเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเกิดแรงเสียดทานภายในระบบการเมืองสูงมาก ส่งผลให้ท้ายที่สุดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังเป็นเพียงการแก้ไขประเด็นระบบเลือกตั้งซึ่งประชาชนแทบไม่ได้รับประโยชน์ใดจากความเปลี่ยนแปลงนี้เลย นอกจากบรรดาพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ต่างก็เรียกร้องประเด็นนี้มาตั้งแต่ก่อนจะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียอีก

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า สมาชิกขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญควรมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกิน 2,000 คน โดยมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการสรรหาจากทุกภาคส่วนในลักษณะเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการเลือกบุคคลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรใช้กระบวนการแบบเดียวกับของสภาผู้แทนราษฎรฉบับปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากแต่ละจังหวัดลงคะแนนเสียงเลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คน โดยผู้สมัครแต่ละคนสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครด้วยกันเองได้จำนวน 3 คน เมื่อได้ผู้สมัครครบจังหวัดละ 10 คนแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อให้แก่ประธานรัฐสภาเพื่อให้ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คนรวมเป็น 77 คน รวมกับผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 ด้านจำนวน 22 คน ได้แก่ สาขากฎหมายมหาชน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิทยาศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 7 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสากำหนด 7 คน

ทั้งนี้ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาทางสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประเภทต่าง ๆ ประเภทละไม่เกิน 5 คน โดยทำเป็นบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภท แล้วส่งให้ประธานรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเลือกให้ได้ตาม

จำนวนที่กำหนด รวมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ประเภทเป็น 99 คน เช่นเดียวกับ สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ส่วนกระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งโยงกับประชาชนมากที่สุด คือ กระบวนการจัดทำที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอย่างรอบด้าน

ท้ายที่สุดต้องมีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ซึ่งตรงกับกระบวนการของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

References

- Amending the Constitution: The House is able to create a new constitution, according to the Constitutional Court. However, a referendum needs to be planned. (2020).* Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-56441126>
- Amorn Chanthasomboon. (2006a). *The importance of the “Constitution Drafting Organization” in political reform.* Retrieved 7 February 2023, from <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID= 989>
- Amorn Chanthasomboon. (2006b). *New Paradigm - New Paradigm for the Second Political Reform (2006-2007).* Retrieved on 7 February 2023, from <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID= 970>
- Banjerd Singkhaneti. (2020). *Concept of Constitutionalism and the Structure of Political Institutions.* Bangkok: Winyuchon.
- Bowonsak Uwanno and Chompunut Tangthaworn. (2012). *Comparative Constitution Drafting Council: International and Thai Experiences.* Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.

- Bowonsak Uwanno. (2002). *Encyclopedia of the Constitution of the Kingdom of Thailand (1997), General Section, Chapter 1: Constitutional Spirit*. Bangkok: The Teachers' Council of Thailand.
- Bowonsak Uwanno. (2020). *Explanation of Constitutional Law Subject. (4th Edition)*. Bangkok: Institute of Legal Education of The Thai Bar.
- Chanit Santaphan. (2021). *Guidelines for the use of the Constitution as a tool for democratic transition: A comparative analysis of the Thai-Myanmar situation on state, constitution, rights and civil freedoms, theories and difficult issues facing the 2021 era, collection of scholarly essays in the 60th anniversary celebration of Professor Dr. Kriangkrai Charoentanawat*. Bangkok: Duentula Printing House.
- Hathaikan Trisuwan. (2020a). *The 2017 Constitution: Parliament continues to “cause amending the constitution”, not yet cast a vote on the proposed change, but establish a committee to review for thirty days*. Retrieved on 7 February 2023. from <https://www.bbc.com/thai/thailand-54278557>
- Hathaikan Trisuwan. (2020b). *“Drama” amending the 2017 Constitution of the Thai Parliament with Paiboon Nititawan as the “lead actor”*. Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-56345791>
- Hathaikan Trisuwan. (2021). *Constitutional amendment: Parliament passes 2nd step, using 2 ballots, reset the number of new MPs*. Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-58320259>

- Parliament Meeting: The proposed revision to Section 256 of the Constitution, which designates MPs for the government and opposition, is approved by Parliament.* (2020). Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-54983441>
- Sitsorn Krasaesunthorn. (2023). *Constitutional Drafting Assembly*. Retrieved on 7 February 2023, from [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Constitutional Drafting Assembly](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Constitutional%20Drafting%20Assembly).
- Thamsuk Numnon. (2007). *Constitutional Drafting Assembly: The path to reforming Thai politics*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

บทความวิจัย

แนวทางการควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน*

Guidelines for Controlling Land Rights Following Land Reform

สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล¹

Satchawat Ruengkankun²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เลขที่ 2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240.

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

No. 2086, Ramkhamhaeng Road, Huamark Subdistrict,

Bang Kapi District, Bangkok 10240.

* Corresponding author E-mail: ruengkankun@gmail.com

วันที่รับบทความ : 24 กันยายน 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 22 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 27 พฤศจิกายน 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง แนวทางการควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2566

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² Asst.Prof.Dr.Satchawat Ruengkankun Lecturer in Law, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวคิดและปรัชญาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์และเหตุผลของการจำกัดสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และข้อเสนอแนะเพื่อให้การควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยพบว่า การควบคุมสิทธิในที่ดินยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปได้ เพราะไม่ได้กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับโอนหรือรับมอบที่ดินไปแล้วต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่อาจกำหนดเป็นเขตชุมชนหรือเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ได้ ซึ่งในปัจจุบันมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจและแสวงหากำไร

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ให้ชัดเจนถึงผู้โอนและผู้รับโอนให้ชัดเจนมากขึ้น และกำหนดมาตรการในการลงโทษกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเพิ่มขึ้น รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายภาษี เป็นต้น และการแก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดินโดยการกำหนดบทลงโทษในกรณีฝ่าฝืนสัญญาให้ชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาการควบคุมสิทธิในที่ดินดังกล่าว

คำสำคัญ: การควบคุมสิทธิ, การปฏิรูปที่ดิน, เกษตรกรรม

Abstract

The purpose of this research paper is to examine theories and conceptions related to land reform in order to guarantee efficient law enforcement, to comprehend the intent and rationale behind restrictions on land rights in land reform domains, and to provide rules for efficient management of land rights resulting from reform.

According to the study, it was found that because farmers who received or transferred property were not required by law to utilize the land exclusively for agricultural purposes, the control over land rights was ineffective in limiting how farmers used the land. Nonetheless, farmers were permitted by law to utilize the land for other purposes, such as community areas and other activities. Currently, the land is utilized for commercial and financial gain.

The author recommends amending section 39 of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), to clarify the identities of the land transferor and transferee and to impose harsher penalties on those who violate the restrictions. This ought to involve utilizing more legal tools, like city planning and tax regulations, among others. To address the issue of controlling land rights, land purchase contracts should also be modified to provide specific consequences in the event of a contract violation.

Keywords: Rights Control, Land Reform, Agriculture

1. ความนำ

ปัญหาการถือครองที่ดินนับเป็นปัญหาสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพราะที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากปัจจัยหนึ่งในบรรดาปัจจัยการผลิตทั้งหมด เนื่องจากที่ดินเป็นแหล่งกำเนิดของรายได้และผลผลิตที่สำคัญของประเทศ ที่ดินจึงเป็นเครื่องแสดงถึงสถานะและอำนาจของผู้เป็นเจ้าของอย่างแจ่มชัด ดังนั้น ผู้คนจึงขวนขวายเพื่อให้ได้ที่ดินมาเป็นของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การขยายจำนวนเนื้อที่การถือครองที่ดินมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และเมื่อที่ดินมีจำนวนจำกัดการบุกเบิกเพื่อขยายพื้นที่ก็ถูกจำกัดไปด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อจำนวนประชากรมีเพิ่มมากขึ้น ที่ดินนอกจากจะถูกจำกัดในด้านปริมาณแล้วยังต้องถูกแบ่งให้มีขนาดเล็กลงทุกขณะ ซึ่งหากปล่อยให้สภาวะการณ์เป็นอยู่เช่นนี้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็อาจชะงักงัน และมีผลกระทบต่อสังคม การเมือง และการปกครองของประเทศเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันไปอีกด้วย

จากที่มีการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยผ่านไปแล้วเป็นเวลากว่า 48 ปี (พ.ศ. 2518-2566) มีการโอนสิทธิในที่ดินที่ ส.ป.ก. ที่ได้จัดซื้อและนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าซื้อตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อจนหมดทุกงวดแล้ว ได้เกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นว่า หลังจากที่ ส.ป.ก. ได้โอนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรไปแล้ว เกษตรกรสามารถนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกจากประกอบเกษตรกรรมได้หรือไม่ เช่น จะนำไปให้เช่าช่วงระยะยาวเพื่อให้บุคคลอื่นสร้างสนามกอล์ฟ อาคารพาณิชย์ หรือโรงเก็บสินค้าหรือชุดหน้าดินไปขาย หรือปล่อยที่ดินทิ้งร้างโดยไม่ทำประโยชน์ใด ๆ ได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่มีบทบัญญัติมาตราใดห้ามไว้คงมีแต่บทบัญญัติห้ามจำหน่าย โอนและห้ามแบ่งแยกเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาข้อเท็จจริงขึ้นมาอีกว่าในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเอกชนที่ได้มีการโอนสิทธิให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ได้มีการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์จากพื้นที่เกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่มีหลักฐานแน่ชัด ได้แก่

เขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครปฐมเปลี่ยนสภาพเป็นโกดังหรือโรงเก็บสินค้าและบางส่วนถูกตัดเป็นถนนเข้าสู่สวนเกษตรหรือในจังหวัดกาญจนบุรีที่นำที่ดินจากการปฏิรูปไปแปรสภาพเป็นสนามกอล์ฟ เป็นต้น (เทียมทัน อุณหะสุวรรณ์, 2538, หน้า 3) และมีแนวโน้มการเปลี่ยนสภาพการทำประโยชน์ภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐในอีกหลายจังหวัด ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางหนึ่งก็คือ มาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ต้องการจะควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ยังมีข้อบกพร่องไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ดังกล่าวได้

ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้มีการศึกษาแนวคิดที่จะพัฒนาไปสู่ระบบกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและการจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่บุคคลมีสิทธิ เพื่อจะทำให้เข้าใจถึงรากฐานที่มาหรือนิติปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินและพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อันจะทำให้เข้าใจถึงปัญหาสภาพบังคับของกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 39 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อบกพร่องด้านใดบ้างที่จำเป็นจะต้องแก้ไข และในขอบเขตใดที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อจะทำให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของมหาชนและในขณะเดียวกันก็ยังคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในส่วนที่จำเป็นของปัจเจกชนสมดังเจตนารมณ์ที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา

2. แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

ระบบเศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความยุติธรรมในการกระจายผลผลิตแก่ประชาชน ซึ่งในระบบแบบนี้รัฐจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ แต่ยังคงให้เอกชนมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนตัว อาทิ ที่ดิน หรือที่พักอาศัย เป็นต้น และในเรื่องการปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดการจำกัดการใช้ประโยชน์กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งในการศึกษานี้ ผู้เขียนได้รวบรวมข้อความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

กรรมสิทธิ์ในที่ดินมีที่มาจากสังคมเกษตรกรรม เมื่อนมนุษย์รู้จักตั้งหลักแหล่งอยู่เป็นที่อย่างแน่นอนแล้ว ความเห็นนี้เป็นที่ยอมรับในช่วงระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีความเห็นที่ขัดแย้งอยู่ก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องต้องกันว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดินน่าจะเริ่มจาก กรรมสิทธิ์รวมของเผ่าพันธุ์หรือชนเผ่าก่อน และผ่านไปสู่ครอบครัวและในที่สุดไปสู่ปัจเจกชนในยุคต่อมา” (Brissaud, 1968, p. 38) แต่ไม่มีข้อสงสัยเลยว่า ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินครั้งแรกนั้นต้องมีใช้ปัจเจกชนอย่างแน่นอน ตัวอย่างข้อสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว ได้แก่ ในไอร์แลนด์มีหลักฐานจาก The Liber Hynnorum ซึ่งเป็นเอกสารในสมัยคริสต์ศตวรรษ 11-12 ระบุว่า ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์รวมของชนเผ่าซึ่งมีเคยถูกแบ่งแยกเลย จนกระทั่งถึงคริสต์ศตวรรษที่ 7 เพิ่งจะมีการแบ่งที่ดินเหล่านั้นให้กับครอบครัว ในหมู่พวกอาหรับในแอลจีเรียก็เช่นกัน มี “Archland” ที่เป็นกรรมสิทธิ์รวมของชนเผ่าและมี “Milk Land” ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของหัวหน้าเผ่า (Brissaud, 1968, p. 38)

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแหล่งอารยธรรมตะวันออกสมัยโบราณนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกเป็นของรัฐแล้วมีการเก็บภาษีที่ดินอย่างหนักจากชาวนา หมู่บ้านจึงตกเป็นสิ่งรองรับการชูดริตของรัฐ การเก็บภาษีนี้ได้

ทำให้หัวหน้าหมู่บ้านเริ่มสูญเสียลักษณะการเป็นเจ้าหน้าที่ของหมู่บ้านและกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไป (สุโขทัยธรรมาธิราช, 2527, หน้า 46-47) เมืองได้กลายเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจที่มีการแลกเปลี่ยน โดยมีการใช้เงินตราเป็นสื่อกลาง อย่างไรก็ตามเนื่องจากการปกครองเป็นแบบรวมอำนาจทำให้เศรษฐกิจที่มีการใช้เงินตรานี้ดำเนินไปได้อย่างจำกัด และมีขึ้นเฉพาะบางแห่งเท่านั้น ส่วนในซีกโลกตะวันตกสมัยโบราณ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Dominium) ได้รับความคุ้มครองอย่างมั่นคง และได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้จากกฎหมายของรัฐ ซึ่งลักษณะนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในสังคมโรมัน ซึ่งมีพื้นฐานเป็นชีวิตเมืองและลักษณะของสังคมพ่อค้า อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้ใช้เฉพาะกับประชาชนชาวโรมันเท่านั้น (Jolowicz, H. F., & Nicholas, B., 1972, p. 102) นอกจากนั้นเกิดการถือครองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมขนาดเล็กในระยะแรกและวิวัฒนาการไปสู่การถือครองพื้นที่ขนาดใหญ่โดยเจ้าของที่ดินเป็นชนชั้นสูงหรือพ่อค้าซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่งและมีอำนาจทางการเมืองและที่ดินเหล่านั้นเคยเป็นของชาวนารายย่อยที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ในที่สุดต้องขายที่ดินอีกทั้งขายตัวเองและครอบครัวและกลายเป็นทาสไปด้วย (สุโขทัยธรรมาธิราช, 2527, หน้า 54)

นอกจากนั้น ยังมีนักปราชญ์ในคริสต์ศาสนาหลายท่านที่สะท้อนแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวในยุคนั้น เช่น เซนต์แอมโบรส กล่าวว่า ทรัพย์สินส่วนตัวเป็นสิ่งจำเป็น การมีทรัพย์สินไม่ผิดกฎหมายและไม่เกี่ยวกับความมีบาปของคน หากทรัพย์สินส่วนตัวเป็นสิ่งที่สอดคล้องต้องกันกับกฎหมายของมนุษย์ และกฎหมายซึ่งพระเจ้าทรงประทานสำหรับควบคุมบนพื้นโลก ขณะที่เซนต์อ็อกสติน เสริมความคิดด้วยหลักว่าไม่มีใครสามารถใช้ทรัพย์สินของตนไปตามอำเภอใจทั้งสิ้นได้ เนื่องจากมีพันธะที่จะต้องใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์ เซนต์โทมัส อควีนาส ให้คำตอบปัญหาที่เกี่ยวข้องอีกประเด็นหนึ่ง คือ สภาพแวดล้อมทำให้กรรมสิทธิ์รวมหรือกรรมสิทธิ์ส่วนตัวเหมาะสมกับราษฎรของประชาคมนั้น ๆ โดยเฉพาะและยังได้เสนอแนะให้สร้างความ

เป็นธรรมชาติทางเศรษฐกิจโดยให้รัฐมีบทบาทในการควบคุมเงินตราเลี้ยงดูคนยากจนและกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็น

จังก์ โบแดง (ค.ศ. 1530 - 1597) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ว่า “ประชาคมธรรมชาติของมนุษย์เราคือ ครอบครัว อันได้แก่ ชายและภรรยาของเขารวมทั้งบุตรหลานและทรัพย์สินของเขา หน่วยประชาคมนี้เป็นลำดับขั้นของการเจริญเติบโตของมนุษย์ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและการดำรงชีวิตร่วมกัน ทรัพย์สินเป็นส่วนของการจัดระเบียบองค์การนี้เท่า ๆ กับมนุษย์เหมือนกัน มันเป็นสิ่งจำเป็นขาดไม่ได้สำหรับชีวิตของครอบครัวและทำหน้าที่เชื่อมโยงครอบครัวเข้าไว้ด้วยกัน การครอบครองทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติของครอบครัว ซึ่งจะต้องเป็นที่ยอมรับและคุ้มครองของรัฐ” (Harmon, 1964, p. 138)

จอห์น ล็อก (ค.ศ. 1632-1704) ระบุว่า สิทธิธรรมชาติซึ่งคนมีอยู่และรัฐบาลผูกพันที่จะต้องคุ้มครองคือ “ชีวิต อิสระภาพ และทรัพย์สิน” ซึ่งเรียกรวม ๆ ว่า “ทรัพย์สินสมบัติ” โดยอธิบายว่า ก่อนอื่นจะต้องยอมรับว่า คนทุกคนมีเสรี มีสิทธิในร่างกายและแรงงาน เมื่อมีการใช้แรงงานกับสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งธรรมชาติอำนวยความสะดวก สิ่งของเหล่านี้ย่อมกลายเป็นทรัพย์สินสมบัติส่วนหนึ่งของเจ้าของแรงงาน นี่เป็นทฤษฎีแรงงานของล็อกเกี่ยวกับกำเนิดของทรัพย์สินส่วนตัว ดังนั้นทรัพย์สินส่วนตัวหรือสมบัติส่วนตัวจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่พรากไม่ได้เป็น Inalienable Right (ปรีตี เกษมทรัพย์, 2526, หน้า 123)

นักปราชญ์ในยุคนี้คนต่อมา คือ มอนเตสกีเออร์ (ค.ศ. 1683-1755) ซึ่งมีความเห็นแตกต่างจากล็อกและคนอื่น ๆ ตรงที่ถือว่า ทรัพย์สินเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งมากกว่ากฎหมายธรรมชาติ แต่ทั้งมอนเตสกีเออร์ และท่านเหล่านี้ก็มีความเห็นพ้องต้องตรงกันที่ยืนยันหลักให้รัฐบาลยอมรับนับถืออย่างสูงต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน (Harmon, 1964, p. 151) นักปราชญ์ท่านต่อมาในยุคนี้ที่สมควรต้องกล่าวถึงอย่างยิ่งคือ จังจาร์ค รูโซ (ค.ศ. 1712-1778) ในทัศนะของรูโซ ปัญหาความไม่เสมอภาคในหมู่คนเกิดจากสถาบันทรัพย์สินเอกชนและรัฐการเมืองเป็นเพียงวิธีชั่วคราว

ร้าย ซึ่งใช้ฐานะอันชอบด้วยกฎหมายที่จอมพลอมแก้สถาบันนั้นได้กลายเป็นส่วนสำคัญยิ่งในทฤษฎีมาร์กซิสม์ (จินดา จิตนเสรี (ผู้แปล), 2522, หน้า 58-65) ส่วนท่านสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ อตัม สมิธ (ค.ศ. 1723-1790) ยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสถาบันที่จะต้องมี และเขาเห็นว่ารัฐบาลมีขึ้นก็เพื่อปกป้องสถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล เขาเห็นว่าการแข่งขันระหว่างปัจเจกชนย่อมนำไปสู่สวัสดิการของสังคม โดยส่วนรวม สมิธ จึงสนับสนุนให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการประกอบการทุกประเภท และสะสมทรัพย์สินสมบัติ (สุโขทัยธรรมาราช, 2527, หน้า 197)

2.2 แนวความคิดเรื่องการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์

ประโยชน์ส่วนได้เสียที่มีประจำอยู่ทุกสังคมนั้นเกี่ยวข้องอยู่กับการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและการใช้ทรัพย์สินนั้น เช่น ที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเกิดขึ้นได้เพราะเหตุว่า

- (1) สังคมแต่เดิมเป็นผู้ให้การรับรอง และคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สิน
- (2) ทรัพย์สินก่อให้เกิดผลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม
- (3) สังคมต้องรับผิดชอบทั่วไปในการจัดหาผลตอบแทนทางสังคมให้เป็น

ผลดีมากที่สุด

จากเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่สังคมต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

ในสมัยกลางความคิดเกี่ยวกับการแสวงหา และสะสมทรัพย์สินสมบัติของเอกชนถูกมองว่าเป็นเรื่องบาปและชั่วร้าย มนุษย์ถูกสอนให้แสวงหาความสุขในโลกหน้าหรือโลกของพระเจ้าเท่านั้น เมื่อมีการปฏิรูปศาสนาในยุคต่อมา แนวความคิดเกี่ยวกับการแสวงหาทรัพย์สินของปัจเจกชนเปลี่ยนไปนึกคิดฝ่ายโปรเตสแตนต์ เช่น พวกพิวริแทน และพวกคาลวินนิยมมีความเห็นว่า เมื่อมนุษย์เกิดมาในโลกนี้จะต้องทำงานให้หนักที่สุด เพื่อทำให้ชีวิตมีคุณค่ามากที่สุดในโลกนี้ เพื่อที่จะทำให้พระเจ้าพอใจและรับเข้าสู่โลกแห่งนิรันดร์ของพระเจ้าเมื่อเขาสิ้นชีวิตจากโลกนี้แล้ว ดังนั้น

มนุษย์สามารถสะสมทรัพย์สินสมบัติได้ตามกำลังความสามารถเมื่อเขายังมีชีวิตอยู่ในโลกนี้ เป็นต้น (Laski, 1967, p. 180)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาต่อมา ก็ได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลจะถูกกระทบกระเทือนหรือแทรกแซงโดยรัฐมิได้โดยเด็ดขาด แต่รัฐสามารถแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในส่วนนี้ได้น้อยที่สุดในขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เพื่อเหตุผลสำคัญคือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันอยู่เบื้องหลังสถาบันสาธารณะต่าง ๆ เช่น การที่รัฐจัดเก็บภาษีอากรจากทรัพย์สินเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ก็มีทั้งแนวความคิดและการดำเนินการโดยรัฐ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น ออทโท ฟรีดริช ฟอน เกียร์ก นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน (ค.ศ. 1841 - 1921) เห็นว่า “เป็นความคิดที่ผิดถ้าจะบอกว่า สิทธิในกรรมสิทธิ์เด็ดขาด เพราะสิทธิเด็ดขาดหมายถึง สิทธิเหนือสิ่งใดโดยปราศจากขอบเขตในความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่า สิทธิในกรรมสิทธิ์ย่อมมีขอบเขตเพราะสิทธิบางอย่างในกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดอยู่ที่สิ่งที่ได้พูดไว้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์นั้น และให้รวมถึงทรัพย์สินอื่น ๆ ด้วย” และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกียร์ก ได้ตระหนักถึงภัยอันอาจเกิดขึ้นได้หากเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ดขาด (วรวิทย์ กนิษณะเสน, 25266, หน้า 224)

2.3 ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

สำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นได้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อปรับปรุงความเป็นธรรมในการกระจาย (Distributive Equity) โดยการยกเลิกการผูกขาดที่ดินและทำลายระบบชนชั้นเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ อันเป็นแนวความคิดในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) (Herring, 1983, p. 2) และเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร โดยการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เข้มข้นขึ้น (Dovring, 1987. pp. 293-294) ในประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐมักจะควบคุมการใช้ประโยชน์

ในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินไปจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อควบคุมให้อยู่ในระบบที่จะสามารถปรับปรุงการถือครองเสียใหม่ในประเทศไทย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก็มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์ไปจากการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน ส่วนการปฏิรูปที่ดินนั้นอาจให้ความหมายได้เป็นสองนัย คือ ความหมายอย่างแคบ และความหมายอย่างกว้าง (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2525, หน้า 5-10)

ความหมายอย่างแคบนั้น “การปฏิรูปที่ดิน” ย่อมหมายถึง การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเล็ก ๆ ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่ขนาดที่ดินไม่พอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตรด้วย ส่วนความหมายอย่างกว้างนั้น เห็นกันว่า “การปฏิรูปที่ดิน” มีความหมายรวมเอาระบบการจัดสรรที่ดินไว้ในกระบวนการพัฒนาการเกษตรทั้งหมดด้วย กล่าวคือเป็น “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดินทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์ และสิทธิการเช่า และรวมถึงการปรับปรุงสถาบันการผลิตทางการเกษตร สถาบันบริการสนับสนุนการเกษตรและสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทด้วยเหตุนี้ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือ “การปฏิรูปที่ดิน” ตามความหมายอย่างกว้างจึงรวมเอากิจกรรมในด้านเกษตรกรรมหลาย ๆ อย่างเข้าไว้ด้วยกัน เช่น การจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองพอเพียงแก่การครองชีพ ปรับปรุงระบบการใช้แรงงานในการเกษตร และส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตรระบบสหกรณ์ เพื่อการเกษตรและการครองชีพการจัดกิจการอุตสาหกรรมในชนบท การจัดจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรกรรม ตลอดจนการพัฒนาการชนบทและการสาธารณกิจต่าง ๆ ในชนบทด้วย

สำหรับความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสังคมไทยนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา

4 “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของรัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเป็นสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

ความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อนำไปเทียบเคียงกับความหมายการปฏิรูปที่ดินที่เป็นสากลกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินของไทยมีความหมายค่อนข้างกว้าง เป็นการปรับปรุงสิทธิการถือครองพร้อมกับการให้ความช่วยเหลือปรับปรุงปัจจัยการผลิต และสถาบันการเกษตรให้แก่เกษตรกร (สุทธิพร จีระพันธุ์, 2535, หน้า 35)

3. การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

รูปแบบ หลักการและกฎหมายมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบ หลักการและกฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ หลักการและกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนจึงรวบรวมรูปแบบ หลักการและกฎหมายที่ให้อำนาจการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยและการเปรียบเทียบกับต่างประเทศไว้พอสังเขป ดังนี้

3.1 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ก. ประเภทของที่ดิน ที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมี 2 ประเภท ได้แก่

1) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่นอกเขตป่าสงวน หรือป่าสงวนที่เสื่อมโทรม

2) ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ประกอบอาชีพการเกษตรแต่อย่างใดหรือทำแต่บางส่วนและมีเกินกว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ในส่วนของที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ของเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ ของเจ้าของที่ดินผู้ใช้ที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่สำหรับที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่ นอกจากนี้ยังรวมถึงที่ดินที่มีผู้บริจาคให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินด้วย

ข. คุณสมบัติของเกษตรกร

เกษตรกรที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 จะต้องมีความคุณสมบัติ ดังนี้

(1) เป็นบุคคลธรรมดา

(2) เป็นเกษตรกร

(3) มีสัญชาติไทย

(4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว

(5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบ การเกษตรได้

(6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

(7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้ละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตาม

กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่การสันนิษฐานนั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ค. วิธีการที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้กำหนดการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่บุคคลดังกล่าว โดยวิธีการดังต่อไปนี้

1) โดยการเข้าซื้อทั้งในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

2) โดยการซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ในการประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

3) โดยการจ่ายค่าชดเชยเฉพาะในที่ดินของรัฐที่เกษตรกร ได้ถือครองที่ดินอยู่แล้วตามขนาดการถือครองที่ครอบครองอยู่จริง (มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 2/2536 เมื่อ 11 มีนาคม 2536) (แต่ไม่เกิน 100 ไร่) ก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น ยกเว้นเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนปี 2510 จะจ่ายเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอน รั้งวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินในส่วนที่ถือครองเกิน 50 ไร่ เท่านั้น (แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 100 ไร่)

ง. การควบคุมสิทธิในที่ดิน

หลังจากได้ดำเนินการตามขั้นตอนของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ หรือซื้อหรือจ่ายค่าชดเชย หรือจ่ายค่าธรรมเนียมฯ แล้ว ส.ป.ก. ก็จะมีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับบุคคลนั้น โดยสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนใช้ไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม สำหรับในกรณีระหว่างการเช่าซื้อ เกษตรกรจะโอนสิทธิแก่กันได้หรือ ตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

3.2 เปรียบเทียบหลักการกับกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยในฐานะเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ คือ เครื่องมือในทางกฎหมายของรัฐ ที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง รัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเหล่านี้ เพื่อใช้ในเวลาจำเป็นการที่รัฐจะควบคุมให้เศรษฐกิจเป็นไปในด้านใดทางใดนั้น เป็นการ ชี้ขาดตัดสินใจทางนโยบายการเมืองซึ่งเป็นเรื่องนโยบายของรัฐในประเทศประชาธิปไตย การชี้ขาดตัดสินใจ นโยบายใหญ่ของเศรษฐกิจย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และขึ้นอยู่กับรัฐสภาที่ผู้ควบคุม แต่จะตัดสินใจหรือต้องการให้มีแนวโน้มไปในแนวทางใดก็ต้องออกเป็นกฎหมาย คือ รัฐไม่อาจสั่งการได้โดยตรง แต่ต้องสั่งการในรูปของการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาหรือในรูปของกฎหมายประเภทอื่นเพื่อที่จะให้รัฐสามารถควบคุมแนวทางเศรษฐกิจของตนได้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมชี้แนวทางเหล่านี้เรียกรวม ๆ ว่ากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ (สมยศ เชื้อไทย, 2536, หน้า 48-49)

กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย หรือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จัดเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายของรัฐ ที่มุ่งจะปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น และมีจุดมุ่งหมายจะกระจายทรัพยากรที่ดินของรัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดไปสู่เกษตรกร ผู้ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกษตรกรได้นำที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานเหล่านั้นไปประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติสุข ตามมาตรฐานขั้นต่ำเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีรากฐานทางกฎหมาย หรือที่มาจากมาตรา 78, 80 และ 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2517 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งได้วิเคราะห์แล้วว่ามีความคิดหรือหลักนิติปรัชญาอยู่บนรากฐานของอุดมการณ์รัฐสวัสดิการ (Welfare State) ประกอบกับมาตรา 39 (วรรคแรก) ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่เป็นรากฐานทางกฎหมายของกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยฉบับนี้แล้ว ยังมีหลักฐานที่พอจะทำให้สันนิษฐานได้ว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยฉบับนี้ร่างขึ้นโดยอาศัยต้นแบบแนวความคิด และรูปแบบของรายละเอียดในการดำเนินงานจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน คือ กฎหมาย Regulation Governing the Sale Public Land to Establish Owner Farmers in Taiwan Province 1951 และ Land to the Tiller Statue 1953 เป็นส่วนใหญ่ (ในขณะที่ไต้หวันและเกาหลีใต้ใช้ประสบการณ์จากญี่ปุ่น) (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2519, หน้า 187)

ขณะเดียวกัน กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยก็มีข้อบกพร่องที่ขาดเรื่องการควบคุมให้เกษตรกรใช้ที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้นเช่นเดียวกับของไต้หวัน (Yu - Kang Mao, 1989) (ในขณะที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่นและเกาหลีมีบทบัญญัติควบคุมให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องใช้ที่ดินนั้นเพื่อการเกษตรเท่านั้น) อนึ่ง ไต้หวันได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ด้วยการออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยระบุให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรเท่านั้น นั่นคือ ใช้กฎหมาย Measures for the Enforcement of the Land - to - the - tiller Policy and the protection of Owner farmers in Taiwan province 1960 และกฎหมายจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation Act) ตามโครงการจัดรูปที่ดิน (ค.ศ. 1962-1971) (Taiwan Provincial Land Bureau, 1964, pp. 16-17) ทำให้งานปฏิรูปที่ดินของไต้หวันได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างยิ่ง แต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยยังมิได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว

4. สาระสำคัญของการควบคุมสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีทำกินและสามารถทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ และไม่สามารถเปลี่ยนมือโดยการซื้อขายหรือการโอนให้แก่บุคคลอื่นได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้เกษตรกรได้ถือครองที่ดินได้นานที่สุด โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดสาระสำคัญในการควบคุมสิทธิในที่ดินไว้ ดังนี้

1) การควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์ หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 30 เห็นได้ว่าสิทธิในที่ดินนั้นหมายความว่ารวมทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง บทบัญญัตินี้จึงห้ามตลอดไปถึงการเช่าช่วงด้วย หากฝ่าฝืนโอนไป นิติกรรมนั้น ย่อมตกเป็นโมฆะ และการห้ามโอนจะมีผลไปถึงการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย ซึ่งมีความเห็นทางกฎหมายเป็นสองแนวทาง ทางหนึ่งเห็นว่าเมื่อการจำนองจะนำไปสู่การบังคับขายทอดตลาด หรือเอาทรัพย์สินจำนองหลุด กรณีย่อมเป็นการขัดกับการห้ามโอน การจำนองที่ดินนี้จึงกระทำไม่ได้ (ดูประกอบ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2828/2541) แต่อีกทางหนึ่งเห็นว่า อาจกระทำได้โดยผู้มีสิทธิเข้าซื้อในการขายทอดตลาดหรือเรียกเอาทรัพย์สินจำนองหลุดจะต้องเป็นบุคคลที่ระบุยกเว้นไว้ในมาตรา 39 เท่านั้น ซึ่งกรณีการห้ามโอนเช่นนี้ ถ้าจำนองกันไม่ได้โอกาสหาสินเชื่อกองเกษตรกรก็จะยุ่งยากขึ้นอีก (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2525, หน้า 406-407)

นอกจากนี้ มาตรา 30 วรรคห้า บัญญัติว่า “การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข คณะกรรมการกำหนด” ซึ่งมาตรานี้กำหนดไว้เพื่อควบคุมการโอนการตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่ คปก. กำหนดในระหว่างการทำประโยชน์ การเช่า หรือเช่าซื้อ

มาตรา 30 วรรคห้า ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้โดยวิธีเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ตามข้อ 7 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้ขอรับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และอนุญาตได้เฉพาะการเช่าหรือเช่าทำประโยชน์เท่านั้น

2) การควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์ มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิ ในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 39 นี้กำหนดไว้เป็นการห้ามแบ่งแยกและโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไปเว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้ ส.ป.ก. ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและได้รับโอนกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก.

3) การควบคุมสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 กำหนดว่า “ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น...” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการควบคุมสิทธิในที่ดินให้ผู้มีสิทธิในที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินตามลักษณะของพื้นที่ที่กำหนดและหากผู้ใดฝ่าฝืนหรือผิดหลักเกณฑ์คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดมีอำนาจกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป

5. วิเคราะห์แนวทางการควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

จากสภาพปัญหาในการถือครองสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน เกษตรกรมีการสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือที่ดินที่เกษตรกรครอบครองได้หลุดมือไปและไปอยู่ในการครอบครองของผู้ที่มีไม่ใช่เกษตรกร จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จและบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

5.1 ปัญหาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1) การควบคุมสิทธิในที่ดิน โดยใช้บทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปได้ เนื่องจากยังขาดความชัดเจนในการตีความ ดังนี้

(1) มาตรา 39 มิได้กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับโอนที่หรือรับมอบที่ดินไปแล้วต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ให้เกษตรกรใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเกษตรกรผู้มีสิทธิในที่ดินก็นำที่ดินไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น เช่น สร้างรีสอร์ท สนามกอล์ฟ หรือโรงแรมที่พัก เป็นต้น

(2) มาตรา 39 มิได้กำหนดให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินที่ปล่อยที่ดินทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ จะมีมาตรการในการลงโทษอย่างไร ซึ่งเป็นเหตุผลให้เกษตรกรไม่รักษาวางแผนที่ดินของตน และไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวได้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจ

(3) มาตรา 39 ไม่ได้อธิบายหรือตีความว่า การห้ามโอนนี้หมายถึงการโอนโดยอาศัยการส่งมอบหรือไม่อย่างไร เพียงแต่กำหนดไว้เพียงห้ามโอน ดังนั้น

ปัญหาที่พบคือ เกษตรกรเจ้าของที่ดินก็ทำการหลีกเลี่ยงการโอนทางทะเบียนและทำการโอนโดยการส่งมอบกันเองหรืออาศัยการให้ผู้อื่นครอบครองแทน

(4) มาตรา 39 ที่กำหนดการห้ามแบ่งแยก หรือการโอนไว้ เว้นแต่การโอนแก่ทายาทโดยธรรม หรือ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น และถ้าหากที่ดินดังกล่าวจะมีการบังคับคดีจากการนำที่ดินไปขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือธนาคารที่ดิน จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร จึงทำให้เกษตรกรไม่สนใจที่ดินดังกล่าวเท่าที่ควรเพราะไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ลงโทษ จึงทำให้เกษตรกรนำที่ดินไปขอสินเชื่อกับเอกชนกันเองและปล่อยปละละเลยให้มีเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ซึ่งไม่มีมาตรการหรือบทลงโทษอย่างอื่น

2) ปัญหาในการควบคุมโดยบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ เช่นมาตรา 30 ที่กำหนดไว้เพื่อควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนดในระหว่างการทำประโยชน์ การเช่า หรือเช่าซื้อ และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดที่ดินให้โดยวิธีเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่งอาจเป็นปัญหาให้ฝ่ายการเมืองออกมาตรการหรือนโยบายที่อำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกร นักลงทุน ที่อยู่เบื้องหลังของเกษตรกร และอีกมุมหนึ่งอาจเป็นการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลที่มีใช้เกษตรกรได้ด้วย ดังเช่นปัญหาในอดีตที่ผ่านมา

3) ปัญหาการควบคุมโดยการแก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดิน โดยการกำหนดเงื่อนไขบังคับหลังเอาไว้ในสัญญาว่า ให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเองนั้น มิเช่นนั้นจะถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ก็อาจเป็นเพียง

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เฉพาะหน้า และอาจเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนซึ่งอาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งต้องการมีออกแบบหรือกำหนดข้อตกลงในสัญญาให้ชัดเจนและเป็นธรรม และทั้งนี้การแก้ไขหรือกำหนดข้อตกลงดังกล่าวไว้ในสัญญาอาจเป็นการเข้มงวดเกินไปหากต้องมีการปรับเปลี่ยนพื้นที่จากการเกษตรกรรมเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่น

5.2 การควบคุมโดยใช้มาตรการตามกฎหมายผังเมือง

การควบคุมโดยใช้มาตรการทางกฎหมายผังเมือง ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้จะมีการใช้มาตรการทางกฎหมายผังเมืองเข้ามาช่วยเหลือในการกำหนดเขตการทำประโยชน์ที่ดิน แต่การจัดทำผังเมืองและขั้นตอนดำเนินงานในการจัดทำผังเมืองมีหลายขั้นตอน ก่อให้เกิดความล่าช้า และกฎหมายผังเมืองไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นเขตป่าเสื่อมโทรมได้ ซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. ส่วนใหญ่เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม

ดังนั้น การควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินให้ยาวนานที่สุด ลดการสูญเสียสิทธิในที่ดินและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. บทส่งท้าย

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปได้ เพราะมิได้กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับโอนที่ดินไปแล้วต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่อาจกำหนดเป็นเขตชุมชนหรือเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ได้ ซึ่งในปัจจุบันมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจและแสวงหากำไร ทำให้เกษตรกรผู้ถือครองสิทธิในที่ดินมีการใช้ที่ดินผิดประเภทและอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และท้ายที่สุดอาจทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกร

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อให้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินบรรลุผล และทำให้เกษตรกรได้รักษาที่ดินไว้นานที่สุด คุ่มค่าและเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) กรณีที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ส.ป.ก. ควรมีการออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร เพื่อเป็นกลไกให้สามารถประสานงานกับสำนักงานผังเมืองเพื่อจัดโซน และควบคุมพื้นที่ที่เป็นเกษตรกร และห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงผังเมืองที่เป็นพื้นที่ เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่ด้านอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย หรือ พื้นที่อื่น ๆ

2) แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 39 ที่ต้องกำหนดรายละเอียดหรือกำหนดนิยาม ความหมายของคำว่าสิทธิ และการโอนไว้ชัดเจน เพื่อป้องกันการตีความ โดยจะทำให้ ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นและลดปัญหาในการปฏิบัติงาน โดย ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทาง ดังนี้

2.1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 โดยอาจเพิ่มเติมว่าผู้รับโอนต้องประกอบ อาชีพเกษตรกรเท่านั้น และนอกจากการห้ามแบ่งแยกที่ดินแล้วยังต้องกำหนดให้ที่ดิน ดังกล่าวห้ามก่อตั้งทรัพย์สินใด ๆ ที่ผูกพันหรือก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินด้วย เว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็น นอกจากนี้ การควบคุมให้ผู้รับโอนต้องใช้ ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะเพื่อเกษตรกรตามความหมายในมาตรา 4 เท่านั้น และต้อง ตีความอย่างเคร่งครัด โดยให้มีการกำหนดให้มีการกำกับ ติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทุกๆ 1-2 ปี เพื่อให้ ส.ป.ก. ทราบถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ หรือไม่ และมีการตรวจสอบสิทธิของผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินด้วย หากผู้มีสิทธิ ดังกล่าวขาดคุณสมบัติ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพิกถอนสิทธิดังกล่าวทันที และกำหนด มาตรการโดยเพิ่มบทบัญญัติเรื่องโทษในกรณีที่ ส.ป.ก. เพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ด้วย

2.2) การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเพิ่มบทบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินและกำหนดอัตราค่าชดเชยหรือค่าปรับ กรณีที่เกษตรกรทิ้งร้างไม่ยอมทำประโยชน์ในที่ดิน

3) ควรเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น เป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นเกษตรกร หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมห้ามก่อตั้งทรัพย์สินใดๆ ที่เป็นผลผูกพันหรือก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

หากบุคคลใดฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับโทษปรับหรือจำคุก และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนด โดยโทษดังกล่าวให้รวมถึงผู้รับโอนสิทธิด้วย”

ข้อเสนอแนะมาตรการด้านอื่น ๆ

นอกจากมาตรการทางกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว การใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อทำให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่ามีความมาตรการด้านอื่น ๆ ดังนี้

1) กำหนดให้นำหลักการควบคุมการใช้ที่ดินมาใช้ โดยมีการจำแนกว่าที่ดินบริเวณใดมีความอุดมสมบูรณ์ หรือเหมาะแก่การผลิต เพาะปลูก หรือเหมาะแก่การส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจด้านใด โดยร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการกำหนดโซนพื้นที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสม

2) การใช้มาตรการทางภาษีเข้ามาจูงใจ เช่น การลดภาษีจากการขายผลผลิตหรือลดอัตราภาษีที่ดินและปลูกสร้าง หรือจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ดินทั่วไป เป็นต้น

3) การกำหนดให้ธนาคารที่ดิน เข้ามาดูแลและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการปฏิรูปที่ดิน โดยเป็นแหล่งสินเชื่อและแก้ไขปัญหาด้านการลงทุนแก่เกษตรกร

4) สนับสนุนงบประมาณให้แก่เจ้าหน้าที่หรือ ส.ป.ก. ในการจัดทำข้อมูลของผู้ใช้ประโยชน์หรือผู้มีสิทธิในที่ดิน เพื่อสามารถนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์และจำแนกประเภทของเกษตรกรและที่ดินได้ เพื่อเป็นการป้องกันการเปลี่ยนมือในที่ดินจากการปฏิรูปและสามารถนำข้อมูลไปแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

References

- Brissaud, J. (1968). *A history of French private law*. (Rapeljr Howell, Translate) NEW YORK: Augustrus M. Kelley Publisher.
- Chaiwat Wongwattanasan. (1982). *Agricultural Land Law and Reform*. (3rd Edition) Bangkok: Saeng Chan Press.
- Chaiyong Chuchat. (1976). *Land Reform*. Bangkok: Phrae Pittaya Press.
- Dovring, F. (1987). *Land economic*. Boston, Massachusetts: Breton Publishers.
- Harmon, M. J. (1964). *Political thought, (from Plato to present)*. New York: McGraw-Hill.
- Herring, R. J. (1983). *Land to the tiller*. Massachusetts: Halliday Lithograph.
- Jinda Jittaseree. (1979). *Jean-Jacques Rousseau's Social Contract*. Bangkok: Siriporn Printing.
- Jolowicz, H. F., & Nicholas, B. (1972). *A Historical Introduction to the Study of Roman Law*. New York: Camlridge University Press.
- Laski, H. J. (1967). *A grammar of politics* (4th ed). London: George Allen & Unwin Publisher.
- Pridi Kasemsap. (1983). *Philosophy of Law (Part Two: Historical Introduction)*. Bangkok: Mitnara Printing.

- Somyot Chuathai. (1993). *Basic Principles of Public Law*. Bangkok: Winyuchon Publication House.
- Sukhothai Thammathirat Open University. (1984). *Teaching Publication on History and Economic Ideology*. Bangkok: Sarn Muanchon
- Suthiphon Jiraphan. (1992). *Land Reform in Thailand*. Land Reform Paper No. 228, Agricultural Land Reform Office.
- Taiwan Provincial Land Bureau. (1964). *Land reform in Taiwan*. In Republic of China.
- Warawit Kanithasen. (1983). *History of German Jurisprudence in 19th-Century compiled by Pridi Kasemsap, Legal Philosophy*. Bangkok: Mitnara Printing.
- Yu - Kang Mao. (1989). *Current development in some post land reform Countries. Taiwan: L.R.T.I.*

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขต อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย*

Legal Measures for Community Enterprise Promotion according
to Community Enterprise Promotion Act B.E.2548: A Case Study
of community enterprises in Mueang Loei District, Loei Province

เยาวพา กองเกต¹

Yaowapa kongket ²

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

เลขที่ 234 ถนนเลย-เชียงคาน ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย 42000.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Loei Rajabhat University

No. 234 Loei-Chiang Khan Rd., Tumbon Muang, Mueang Loei District,

Loei Province, 42000.

* Corresponding author E-mail: papa.pare@hotmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย” คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, พ.ศ. 2566

¹ ดร.เยาวพา กองเกต อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

² Dr.Yaowapa Kongket, Lecturer in the Department of Law Faculty of Humanities and Social Sciences Loei Rajabhat University

วันที่รับบทความ : 1 เมษายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 12 พฤษภาคม 2567
วันที่ตอบรับ : 5 มิถุนายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน 2) เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และ 3) เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนกรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ให้เหมาะสมต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในกระบวนการการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน และมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจ ซึ่งพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มิได้กล่าวถึงมาตรการการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนไว้ เพื่อให้ผลผลิตและการบริการของวิสาหกิจชุมชนเป็นที่น่ายอมรับ น่าเชื่อถือ และเกิดความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ

ดังนั้น จึงควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น และประเทศต่อไป

คำสำคัญ: ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548, อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย

ABSTRACT

This research aims to 1) study legal theories and concepts, including fundamental principles pertaining to the promotion of community enterprises; 2) examine enforcement issues with the Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 (2005), which governs the promotion of community enterprises; and 3) explore ways to enhance and amend laws pertaining to the promotion of community enterprises, using a case study of community enterprises in Mueang Loei District, Loei Province.

The study's findings found that although Thailand had the Community Enterprise Promotion Act B.E. 2548 (2005) and the second amendment of 2019, it did not succeeded in advancing and developing community enterprises in terms of legal concerns pertaining to the creation of special funds to support and promote community enterprises, provide financial resources to support community enterprises' operations, or support legislative measures that established production and service standards for enterprises. It was also discovered that the aforementioned law's provisions omitted procedures for establishing benchmarks for the output and services provided by community businesses in order to guarantee that these businesses' offerings were respectable, trustworthy, and secure for customers or service users.

In order to ensure appropriateness and future benefits to the community, neighborhood, and nation, provisions pertaining to the development of community enterprises should be introduced to the law in accordance with the Community Enterprise development Act, B.E. 2548 (2005).

Keywords: Community Enterprise Promotion, Community Enterprise development Act, B.E. 2548 (2005), Mueang Loei District, Loei Province

1. ความนำ

ปัญหาทางเศรษฐกิจและความยากจน เป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องเผชิญในทุกยุคทุกสมัยโดยเฉพาะปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท ที่ได้เกิดขึ้นในสังคมไทย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหความยากจนให้กับชุมชนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดีจักรีนฤเบดินทรสยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร พระมหากษัตริย์ลำดับที่ 9 แห่งราชวงศ์จักรี ทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงขึ้นดังพระราชดำรัสที่ว่า “...การจะเป็นเช่นนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้น หมายความว่า อุ้มชูตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตนเอง ความพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่าทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัวเอง จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอ จะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างผลิตได้มากกว่าความต้องการก็ขายได้ แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไร ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก...” พระราชดำรัส เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย วันที่ 4 ธันวาคม 2539 (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2561)

ด้วยแนวพระราชดำรัสเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง รัฐบาลในปี 2544 จึงเกิดนโยบายการดำเนินการที่มุ่งพัฒนาประเทศในรูปแบบ “เศรษฐกิจชุมชน” วิสาหกิจชุมชน (Community Enterprise) จึงเกิดขึ้นจากการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ คำว่า “วิสาหกิจชุมชน”

จังหวัดเลย เป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่มีการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันวิสาหกิจชุมชนในอำเภอเมืองเลยที่อนุมัติการจดทะเบียนแล้ว จำแนกตาม 14 พื้นที่ ระดับอำเภอ (จังหวัดเลย เมืองเลย) จำนวน 169 แห่ง โดยมีประเภทกิจการ คือ การผลิตสินค้าและการให้บริการ เช่น การจัดการเรื่องข้าว หมู เห็ด เป็ด ไก่ ผัก ผลไม้ น้ำยาสระผม สบู่ น้ำยาล้างจาน หรืออื่น ๆ ที่ชุมชนทำได้เองโดยไม่ยุ่งยากนัก เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าให้เข้มแข็งเกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และลดภาระ ให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ที่บัญญัติเรื่องการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไว้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงมีมาตรการทางกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคอันอาจส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอยู่ กล่าวคือ การจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ไม่มีรายละเอียดที่กล่าวถึงเนื้อหา หรือบัญญัติเป็นหมวดหมู่เกี่ยวกับกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนให้แก่กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐาน การผลิตผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน ซึ่งควรมีบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการผลิตผลผลิต และการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนให้ชัดเจน

งานวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงรายละเอียด ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคอันส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 ว่าปัจจุบันมีข้อดี หรือข้อเสียในการบังคับใช้อย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจน และเกิดความเหมาะสมซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น และใช้บูรณาการต่อการจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ต่อไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

การส่งเสริมพัฒนาวิสาหกิจชุมชน เป็นแนวทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวว่า “วิสาหกิจชุมชน (Small and Micro Community Enterprise: SMCE) เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชน โดยมีหลักคิดที่ว่าหากประชาชนสามารถนำทรัพยากรต่าง ๆ มาทำให้เกิดมูลค่าก็จะสามารถสร้างรายได้ เนื่องจากสามารถพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการสร้างงาน สร้างอาชีพให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชน รวมถึงสร้างความมั่นคง และความยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจ โดยการนำเอาทรัพยากร วัตถุดิบ และภูมิปัญญาของท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า สามารถแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในประเทศให้อยู่ดีมีสุข ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งได้นำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาใช้เป็นแนวทางซึ่งเน้น การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานการพัฒนาที่สำคัญของประเทศ” (ชนิกานต์ อินทรเผือก, ประเพณี ไกรจันทร์และ ทวีศักดิ์ รูปสิงห์, 2564)

แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจชุมชนเป็นนโยบายของรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 เห็นชอบให้จัดโครงสร้างส่วนราชการตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอให้กลุ่มงานพัฒนาชุมชนอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจสำคัญ คือ การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

แนวคิดวิสาหกิจชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานพระราชดำริในการพัฒนาชุมชน เพื่อความยั่งยืน โดยหลักการ “ทฤษฎีใหม่” 3 ขั้น คือ

ขั้นที่หนึ่ง มีความพอเพียง เลี้ยงตนเองได้บนพื้นฐานของความประหยัดและจัดการใช้จ่าย

ขั้นที่สอง รวมพลังกันในรูปกลุ่มเพื่อการผลิต การตลาด การจัดการ รวมทั้งด้านสวัสดิการการศึกษา และการพัฒนาสังคม

ขั้นที่สาม สร้างเครือข่าย กลุ่มอาชีพและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย โดยประสานความร่วมมือกับภาครัฐกิจ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคราชการในด้านเงินทุนการตลาด การผลิต การจัดการและข่าวสารข้อมูล

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าวิสาหกิจชุมชนมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 7 อย่างด้วยกันซึ่งถือเป็นองค์ประกอบของวิสาหกิจชุมชน คือ (อานันท์ ตะนัยศรี, 2555)

1. ชุมชนเป็นเจ้าของกิจการเอง แต่อย่างไรก็ดีบุคคลภายนอกอาจมีส่วนร่วมโดยอาจมีการถือหุ้นได้ เพื่อการมีส่วนร่วมร่วมมือและให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่ใช่หุ้นใหญ่ทำให้มีอำนาจในการตัดสินใจ

2. ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชนซึ่งอาจจะนำวัตถุดิบบางส่วนมาจากภายนอกได้ แต่เน้นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด

3. ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชนเพื่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชนซึ่งมีความรู้ภูมิปัญญาหากมีกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสมเกิดมีความเชื่อมั่นในตนเองก็จะริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ได้โดยไม่เอาแต่เลียนแบบหรือแสวงหาสำเร็จ

4. มีฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับภูมิปัญญาสากล ฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานทุนที่สำคัญเป็นการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยปรับประยุกต์ให้ทันสมัยผสมผสานกับความรู้ภูมิปัญญาสากลหรือจากที่อื่น

5. มีการดำเนินการแบบบูรณาการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

6. มีการเรียนรู้เป็นพื้นฐานหลักซึ่งการเรียนรู้ถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน

7. มีการพึ่งตนเองโดยการพึ่งตนเองถือเป็นจุดประสงค์อันดับแรกและสำคัญที่สุดของวิสาหกิจชุมชน

สรุปได้ว่า ลักษณะการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนจึงเป็นระบบเศรษฐกิจแบบฐานรากที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ เน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และพึ่งพาตนเองโดยใช้แนวคิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำร่วมตัดสินใจและร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชนทั้งในด้านการผลิตการบริโภคและการใช้ทุนของชุมชนซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญการดำเนินชีวิตของคน ดังนั้น วิสาหกิจชุมชนจึงควรมีแนวทางในการพัฒนาที่เหมาะสมเพื่อให้วิสาหกิจชุมชน เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

3. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชน ถือเป็นหน่วยหนึ่งของระบบเศรษฐกิจชุมชนรูปแบบหนึ่ง โดยก่อและเกิดขึ้นตามแนวนโยบายของรัฐ มีแนวคิดที่ว่าปัญหาของประเทศในภาพรวม การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง พร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคต จึงมีความจำเป็นเป็นอย่างมาก ด้วยวิสาหกิจชุมชนเริ่มต้นมาจาก แนวคิดการพัฒนาชนบทเป็นแนวคิดที่มองว่า การพัฒนาชนบท (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2530) เป็นการปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ที่อาศัยอยู่ในชนบท และทำให้กระบวนการพัฒนาสามารถดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง การพัฒนาชนบทจึงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศและถือว่าเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หลักของระบบการผลิตทางเศรษฐกิจ

สรุปได้ว่า วิสาหกิจชุมชนจัดเป็นกิจการที่ชุมชนและคนในชุมชนเป็นเจ้าของ กิจกรรมการผลิตสินค้ากิจการให้บริการหรือกิจการอื่น ๆ เพื่อสร้างรายได้และการพึ่งตนเองครบถ้วนชุมชนและระหว่างชุมชนโดยการนำทุนทางสังคมชุมชนที่มีอยู่ ได้แก่ ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณี ทรัพยากรท้องถิ่น ฯลฯ ผสมกับ

การบริหารการจัดการสมัยใหม่เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรืออาจกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ได้ว่า วิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจกรรมชุมชนโดยชุมชนเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมของชุมชนในการดำเนินกิจการดังกล่าวจุดมุ่งหมายของการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนการเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเพื่อสร้างโอกาสและรายได้ของชุมชนฐานรากให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยหลักการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน คือ การทำสินทรัพย์ของชุมชนกลายเป็นสินทรัพย์ที่มีค่าและทำให้เป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าเพิ่มเพื่อนำไปสู่สินค้าของชุมชนทำให้เกิดรายได้และกลายเป็นสินทรัพย์ของชุมชนเพื่อให้รากฐานเศรษฐกิจมั่นคงซึ่งมาจากภูมิปัญญาของชุมชนเองบทบาทของกรมการพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นองค์กรประสานการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน สร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจสมัยใหม่กับวัฒนธรรมภูมิปัญญาไทย

นโยบายและแนวทางของรัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้า

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) เป็นแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกที่รองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในช่วงการปฏิรูปประเทศและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกด้วยการน้อมนำเอา “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่น (กรมการพัฒนาชุมชน. (2560).

1. การส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับ

2. การยกระดับห่วงโซ่มูลค่าด้วยการใช้เทคโนโลยีวิจัย และพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับความต้องการของการตลาด รวมทั้งสร้างสังคมผู้ประกอบการให้มีทักษะการทำธุรกิจที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

3. การส่งเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจกระแสใหม่ เช่น เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม การพัฒนาวิสาหกิจตั้งใหม่ (Start Up) และวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึงการสร้างสังคมผู้ประกอบการเพื่อต่อยอดการผลิตและบริการ

4. การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากทั้งวิสาหกิจขนาดย่อม ขนาดเล็ก และขนาดกลางวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจฐานรากให้มีความครอบคลุมมากขึ้นเป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาและส่งเสริมสังคมผู้ประกอบการให้ผลิตได้และขายเป็น

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) มีประเด็นที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เช่น ในการกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมเรื่องการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุกกลุ่มในสังคม ซึ่งได้เน้นที่จะกล่าวถึงการสร้างรายได้เพิ่มและสร้างหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกลุ่มประชากร ร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ผู้ด้อยโอกาส และสนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความร่วมมือที่เน้นผลลัพธ์เพื่อสังคม และหรือการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึงการเสริมสร้างพลังทางสังคมด้วยการส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชน สามารถเข้าถึงตลาดเงินตลาดทุนและมีการเชื่อมต่อกับตลาดสินค้าและบริการตามกลุ่มประเภทของวิสาหกิจ

3.1 หลักภารกิจของรัฐ

รัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของ หลักนิติรัฐ แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจหลักและภารกิจรอง ดังต่อไปนี้

1. ภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐ และอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ ส่วนรวม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ภารกิจที่จะทำให้รัฐ ดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลาย ไปที่เรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความ พลอดภัยของประเทศ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของ รัฐอาจเกิดจากศัตรูภายนอก หรือภายในก็ได้ พิจารณาในแง่นี้รัฐจึงมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ ภารกิจต่อ ภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ

2. ภารกิจรองของรัฐ

ภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐ มอบหมาย ให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ว่าภารกิจรองจะมีความสำคัญ ในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์การอื่นนอกจากรัฐอาจเป็น ผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ภารกิจลำดับรองของรัฐ อาจแบ่งอย่างกว้างได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ (สมยศ เชื้อไทย, 2555)

1) ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม หมายถึง ภารกิจด้านการศึกษา ได้แก่ จัดตั้ง สถานศึกษา ในระดับต่าง ๆ ด้านสาธารณสุข ได้แก่ การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นต้น ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ของภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

2) การกิจด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม รวมทั้งการสื่อสาร ในรูปแบบต่าง ๆ การทำภารกิจของรัฐในด้านนี้มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ตามแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกัน

3.2 หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์การของรัฐย่อมจะต้องเป็นไป เพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

4. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายที่ต้องการการส่งเสริมเศรษฐกิจ ชุมชน และพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ในด้านต่าง ๆ ให้มีความสามารถในการแข่งขันทางการค้า มีความพร้อมจะไปสู่ การเป็นผู้ประกอบกิจการขนาดย่อมและขนาดกลาง อันเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ

ในส่วนบทนิยามของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการ โดยคณะบุคคลที่มีความผูกพันมีวิถีชีวิตร่วมกันและ

รวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัวชุมชนและระหว่างชุมชนทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย

“กิจการวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

“คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัดแล้วแต่กรณี”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบัญญัติในมาตรา 3 ที่ให้ความหมายของคำว่า วิสาหกิจชุมชนว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติมอบอำนาจให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในการที่จะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ความเป็นวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจของกฎหมายและเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายก็เพื่อให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นการสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันการพัฒนาความสามารถในการจัดการและการพัฒนารูปแบบ

ของวิสาหกิจชุมชนมีผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็งพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคตไม่ว่าในระดับใด รวมถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไปสู่การเป็นผู้ประกอบการในระดับสูงขึ้นไป ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีจุดมุ่งหมายในการแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานการพัฒนาที่สำคัญของประเทศโดยให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชนด้วยการบูรณาการกระบวนการผลิตบนฐานศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนอย่างสมดุลเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียงภายในชุมชน รวมทั้งพัฒนาระบบการบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนควบคู่ไปกับการสร้างผู้ประกอบการใหม่ด้วยการพัฒนาความรู้ด้านการจัดการการตลาด พัฒนาศักยภาพความรู้เกี่ยวกับการผลิตสินค้าเฉพาะถิ่น พัฒนามาตรฐานสินค้าการสร้างตราสินค้าการจัดการเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพของกลุ่มต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความหลากหลายของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การที่กฎหมายมอบอำนาจให้คณะบุคคลเป็นผู้กำหนดกรอบความหมาย หลักเกณฑ์ เป็นเพียงการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเท่านั้น เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนแต่ไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์หากวิสาหกิจชุมชนนั้นไม่มีการรักษาคุณภาพ ให้เป็นที่เชื่อถือและปลอดภัยต่อผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการแล้วผลจะเป็นอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดบทบังคับ ในกรณีที่วิสาหกิจชุมชนก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพ ความน่าเชื่อถือตลอดจนความปลอดภัยของสินค้า ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จะมีอำนาจดำเนินการหรือจัดการประการใด อาจส่งผลให้

กฎหมายกลายเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนจนยากแก่การแก้ไขเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีความหมายบังคับ

5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษาวิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเลย

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจากการศึกษา ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในประเด็นกฎหมาย ดังนี้ คือ 1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ได้มีการประกาศใช้บังคับเมื่อปี 2548 เพื่อให้มีการส่งเสริม ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาผลิตเป็นสินค้าหรือบริการ สร้างรายได้และช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในชุมชน ตลอดจนพัฒนาความสามารถในการจัดการและพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน อันจะยังผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ “วิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจการ ของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกัน และรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชนตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนประกาศกำหนด” ดังนั้น กลไกในการสนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องของกฎหมายการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจึงมีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะเห็นได้ว่าด้วยการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนนั้น ชุมชนเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในการผลิต การใช้วัตถุดิบ ทรัพยากร เงินทุน แรงงาน ดำเนินการใน

ชุมชนเป็นหลักในลักษณะของการพึ่งพาตนเอง วิสาหกิจชุมชนจึงเป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน โดยการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย กฎหมายจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้ง และการดำเนินงานการสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนไว้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กำหนดนโยบาย มาตรการและแผนการพัฒนาและส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชน ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ในการดำเนินงาน เป็นต้น

แต่ด้วยวิสาหกิจชุมชนมีรูปแบบและความเข้มแข็งในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนเงินทุนให้กับวิสาหกิจชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง จากการศึกษาพบว่า กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินการของภาครัฐ ในเรื่องของการสนับสนุนการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การดำเนินการของรัฐในรูปแบบการมีส่วนร่วมจึงถือเป็นภารกิจหลักของรัฐประการหนึ่ง เนื่องจากการดำเนินการของรัฐทั้งในภารกิจหลัก และภารกิจรองเป็นการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ซึ่งภารกิจหลักหรือภารกิจการใช้อำนาจรัฐเป็นการควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน และภารกิจรองหรือภารกิจการให้บริการสาธารณะสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม และการสนับสนุนหรือพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ จัดอยู่ในส่วนของภารกิจรองหรือภารกิจการให้บริการสาธารณะ (Public Services) โดยรัฐอาจจะทำด้วยตนเองอาจมอบหมายให้ปัจเจกชน/บุคคลธรรมดา เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะนั้นด้วยก็ได้ ล้วนแต่มีความสำคัญในทางปฏิบัติการกิจของรัฐที่เป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

5.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเรื่องกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ยังเกิดปัญหา กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่มีระบบการช่วยเหลือ ในเรื่อง “การจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน” ที่ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย แต่การส่งเสริมและช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงิน หรือเรื่องอื่น ๆ ที่วิสาหกิจชุมชน หรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนต้องการความช่วยเหลือ ต้องร้องขอโดยผ่านการพิจารณาของกลุ่มคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาดำเนินการ

การกำหนดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว อาจส่งผลทำให้ในการพัฒนาหรืออาศัยงบประมาณเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ประชาชนต้องรอคณะกรรมการในการดำเนินการประสานในกองทุนต่าง ๆ เพื่อนำเงินงบประมาณกลับมาสนับสนุนกิจการของวิสาหกิจชุมชน ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้า หรือไม่ทันต่อการนำเงินไปใช้จ่ายลงทุนหรือบริหารกิจการ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ไม่มีบัญญัติในเรื่องของ การจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (กองทุนที่เป็นของตนเอง) เพียงแต่ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และกองทุนที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพเท่านั้น และจากการศึกษายังพบว่า ในการดำเนินการของวิสาหกิจชุมชนนั้น ทางปฏิบัติกฎหมายก็ไม่ได้รับรอง หรือมียืนยันได้ว่าการดำเนินการ หรือการประสานงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ของวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้น ๆ จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนที่เกี่ยวข้องมากนัก้อยประการใด สำหรับกองทุนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 อาจทำให้วิสาหกิจ

ชุมชนไม่ได้รับความช่วยเหลือทันตามความต้องการในการแข่งขันในสภาวะกลไกทางการตลาดได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น การที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ไม่มีบทบัญญัติ ในเรื่องเงินกองทุนสนับสนุนเป็นของตนเอง จึงอาจส่งผลโดยตรงต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจรูปแบบวิสาหกิจชุมชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 จะพบว่า เกิดปัญหาหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ไม่ใช่หน่วยงานโดยตรงในการทำหน้าที่เพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ แต่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในหลายบทบาท หรือหลายส่วน เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ที่กำหนดหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรในการทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างคล่องตัว และสามารถส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมได้ต่อไป ตลอดจนสมควรกำหนดให้กรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงานเกษตรจังหวัดทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการรับเรื่องประสานงาน ติดตามผลการดำเนินการให้แก่วิสาหกิจชุมชนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่วิสาหกิจชุมชนในการติดต่อกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งสมควรยกเว้นค่าธรรมเนียมในการโอนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่วิสาหกิจชุมชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของวิสาหกิจชุมชนที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลนั้นด้วย โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ.2546 จะพบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรต้องมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมาย นอกจากการดูแลวิสาหกิจชุมชน และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของหน่วยงานในกรมส่งเสริมการเกษตร จะพบว่า หน่วยงานที่ดูแลวิสาหกิจชุมชนจริง ๆ มีสถานะเป็นเพียงกองหนึ่งใน

กรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งกองดังกล่าวไม่มีเงินงบประมาณ หรือการบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง จะต้องรอเพียงอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หากจะขออนโยบาย หรือจะออกนโยบายเพื่อบังคับใช้กฎหมายก็ต้องผ่านความเห็นชอบของอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของนโยบายคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน หรือปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 การบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจชุมชนในอดีต เป็นการผลิตสินค้า โดยเริ่มจากการผลิตสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภค และแลกเปลี่ยนกันภายในสังคมชุมชนในลักษณะการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการผลิตจึงมีความเพียงพอ ที่จะใช้ภายในครอบครัวของตนเอง ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบหัตถกรรม หรือเกษตรกรรม เช่น การทอผ้า การปลูกข้าวในครัวเรือนเดียวกัน เป็นต้น โดยชุมชนมีความเชื่อร่วมกัน เศรษฐกิจชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่ดำรงอยู่มาแต่เดิมของชุมชน ถือเป็นระบบที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากรัฐและนายทุน แต่ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนความคิดที่ต้องพึ่งตนเองก่อนเป็นอันดับแรก และเปลี่ยนระบบการผลิตเพื่ออุปโภคบริโภค มาเป็นการผลิตเพื่อการยังชีพ เมื่อเหลือจากการอุปโภคบริโภค เป็นการขายผลผลิตสร้างมูลค่าเพิ่มให้มากขึ้นโดยการแปรรูปผลผลิตและรวมกลุ่มกันขายสินค้าเพื่อที่จะมีอำนาจต่อรองทางการค้า ตลอดจนการทำธุรกิจร่วมกับภาคเอกชน บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะด้านการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความก้าวหน้าและก้าวหน้ายุคโลกปัจจุบัน ความพอเพียงจึงอาจหมายถึง ความพอประมาณความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่ต้องมี

ระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอควร ต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จึงต้องอาศัยความรอบรู้ รอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน และการดำเนินการทุกขั้นตอน การจัดการธุรกิจเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการธุรกิจ ที่จะดำเนินงานเพื่อให้เกิดการบรรลุ เพราะการประกอบธุรกิจ เป็นกิจกรรมเชิงรุกทำไปบนรากฐานของการแลกเปลี่ยน ต่างตอบแทนที่พอสมประโยชน์แก่กันและกันนั่นคือ ผู้บริโภคจะได้รับสินค้าและหรือบริการเป็นการตอบแทน ค่าใช้จ่ายที่เสียไป ส่วนผู้ประกอบการ จะได้รับกำไรเป็นการตอบแทน

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ยังไม่มีปรากฏที่ชัดเจนอยู่ในมาตราใดในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ตัวบทกฎหมายมีเพียงกำหนดถึงมาตรการการส่งเสริมการดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชน เกี่ยวกับการมาตรฐานการผลิตและบริการ ตลอดจนการรับรองเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด ส่วนประกอบ วิธีการผลิต คุณภาพ หรือคุณลักษณะอื่นใดของสินค้า หรือการรับรองเกี่ยวกับสภาพ คุณภาพ ชนิด หรือคุณลักษณะอื่นใดของบริการ เพื่อให้สินค้าหรือบริการของ กิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นที่เชื่อถือ รวมทั้งปลอดภัยต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ และจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งกฎหมายกำหนดแต่เพียงหน้าที่การส่งเสริมของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเท่านั้น แต่ไม่มีกรณีของการกำหนดว่า หากวิสาหกิจชุมชนนั้นไม่มีการรักษาคุณภาพ ให้เป็นที่เชื่อถือและปลอดภัยต่อผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ แล้วผลจะเป็นอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดบทบังคับ ในกรณีที่วิสาหกิจชุมชนก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพ ความน่าเชื่อถือตลอดจนความปลอดภัยของสินค้า ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จะมีอำนาจดำเนินการหรือจัดการประการใด

ผู้วิจัยเห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ที่จะกำหนดเงื่อนไข และผลของการฝ่าฝืนเงื่อนไขเป็นอำนาจที่ค่อนข้างกว้าง แต่การตีความดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยหลักการเพราะการกำหนดบทบังคับ และผลของการบังคับสมควรที่จะได้กำหนด ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฉบับนี้มิใช่ปล่อยให้เป็นการของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ที่จะไปกำหนดโดยอาศัยกฎหมาย ลำดับรอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน นั้นมุ่งเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง ภายในชุมชนเป็นหลักภายใต้ แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มิได้มุ่งหวังผลกำไรเป็นหลัก ซึ่งหากพิจารณาคำว่าผู้ประกอบการธุรกิจแล้วนั้น สิ่งผู้ประกอบการธุรกิจทุกรายหวังก็คือ ผลกำไรที่ตนจะต้องได้จากการลงทุน ซึ่งต่างจากวิสาหกิจชุมชนที่เน้นการผลิต เพื่อใช้ภายในชุมชนก่อนเป็นหลัก ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าวิสาหกิจชุมชน ไม่ใช้ผู้ประกอบการธุรกิจ ตามความหมายที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ได้กำหนดคำนิยามไว้ ดังนั้น หากกิจการวิสาหกิจชุมชน ใดฝ่าฝืนหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการมีตัวตนของวิสาหกิจชุมชนในทางกฎหมายและเป็นที่ยอมรับของสังคมต่อไป

6. บทส่งท้าย

การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในประเทศไทยมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะวิสาหกิจชุมชนถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชนซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานรากโดยรวมของประเทศ ดังนั้นหากวิสาหกิจชุมชนที่จะประสบความสำเร็จจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไม่ว่าจะเป็นประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในกระบวนการการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน และมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจ

จากการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 กรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ผู้วิจัยขอนำเสนอข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

ผู้วิจัย เห็นว่าควรมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน โดยรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายควรมีรายละเอียด ดังนี้ คือ

1) กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในเรื่องเงินทุน และกองทุนให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548

2) กำหนดกระบวนการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจชุมชน หรือโครงการสร้างผลิตภัณฑ์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รวมถึงมีการ จัดตั้งกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่จะให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจชุมชน

3) จัดตั้งองค์กรหลัก หรือสถาบันพัฒนาการเรียนรู้ และส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม หรือการให้ความรู้แก่วิสาหกิจชุมชนตั้งแต่เริ่มดำเนินการ จนกระทั่งสามารถแข่งขันในตลาดได้ด้วยตนเอง

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ต้องการให้กรมส่งเสริมการเกษตร ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ให้วิสาหกิจชุมชน ในการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคล ปรับปรุงองค์กรคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมการส่งเสริม

และสนับสนุน ยกเลิกคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน และเพิ่ม สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการฯ เพื่อให้มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชนก็ตาม แต่ควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบुरายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นหมวดหมู่ มิใช่เป็นการให้อำนาจพิจารณาเพื่อกระทำการเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้เพื่อพัฒนาให้วิสาหกิจชุมชนมีความเจริญเติบโตในอนาคตต่อไป

2. ประเด็นมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 แล้วจะเห็นได้ว่า ตัวบทกฎหมายมีเพียงกำหนดถึงมาตรการการส่งเสริมการดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชน เกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตและบริการ ตลอดจนการรับรองเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดผลผลิต และบริการของวิสาหกิจชุมชน แต่ในเรื่องของ ส่วนประกอบ วิธีการผลิต คุณภาพ หรือคุณลักษณะอื่นใดของสินค้า หรือการรับรองเกี่ยวกับสภาพ คุณภาพ ชนิด หรือคุณลักษณะอื่นใดของบริการ เพื่อให้สินค้าหรือบริการของ กิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นที่เชื่อถือ รวมทั้งปลอดภัยต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ จะเห็นกฎหมายเพียง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเท่านั้น ไม่มีในส่วนของกฎหมายที่กำหนดว่า หากไม่มีการรักษาคุณภาพ ให้เป็นที่เชื่อถือและปลอดภัยต่อผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ แล้วผลจะเป็นประการใด ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน โดยรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายควมมีรายละเอียด ดังนี้ คือ

1) กำหนดรายละเอียดของกฎหมาย ในลักษณะที่ว่าหากปรากฏว่าวิสาหกิจชุมชนใดกระทำการโดยไม่สุจริต เพื่อให้ได้มาซึ่งการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน หรือได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ โดยมีขอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนนี้ ให้มีคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบ และมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการรับขึ้นทะเบียนหรือรับจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนนั้นได้

2) ควรมีบทลงโทษกำหนดระยะเวลาการขอขึ้นทะเบียนหรือขอจดทะเบียน จัดตั้งวิสาหกิจชุมชนที่กระทำการโดยไม่สุจริตในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิด

แต่อย่างไรก็ตามเพื่อความยุติธรรม วิสาหกิจชุมชนที่ถูกเพิกถอนอาจมีสิทธิ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการที่เพิกถอนได้

ผู้วิจัยเห็นว่า การเพิ่มรายละเอียดของกฎหมายก็เพื่อเป็นการป้องกัน และปรามกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ดำเนินการกิจการในการผลิตและให้บริการที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐแต่ละเลยการผลิตและการควบคุมมาตรฐานสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้บริโภคสินค้าหรือบริการ และเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ละเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

References

- Anan Tanaisri. (2012). *Community Enterprise*. Retrieved on 15 March 2023, from <http://ophbgo.blogspot.com/>.
- Chatchai Na Chiangmai. (1987). *The political structure of the community and the participation of People in rural development, truth and power in public administration*. Commemorative document for the 30th anniversary of the Faculty of Public Administration National Institute of Development Administration.
- Chonnikarn Intaraphuek, Prapet Kraichan and Taweesak Roopsing. (2021). The Model of Community Enterprise Management for Sustainable Growth. *Journal of Technical and Engineering Education*, 12 (2): 48.
- Community Development Department. (2017). *Project to search for prototypes, expand and expand success. Development of the grassroots economy and the Pracharath*. Research report of the National Institute of Development Administration.
- Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 (2005)
- Community Enterprise Promotion Act (No. 2), B.E. 2562 (2019)
- Somyot Chuathai. (2012). *Basic principles of public law* (8th Edition). Bangkok: Winyuchon Printing.
- The Stock Exchange of Thailand. (2018). *Financial Planning with the King's Philosophy*. Bangkok: Print City Company Limited.

Worajet Phakharat. (2006). *Basic knowledge of administrative law: basic principles of administrative law and administrative acts* (3th edition) . Bangkok: Winyuchon Printing.

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อ
สังคมออนไลน์: ศึกษากรณีการใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่มีการปรับแต่ง*

Legal Measures to Control Influencer Marketing on Social
Media: A Case Study of Using Manipulated Photos or Videos

สุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี¹

Suteeraporn Saengchansri²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

เลขที่ 52/347 หมู่บ้านเมืองเอก ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก

อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000.

Faculty of Law, Rangsit University

No.52/347 Muang-Ake, Phaholyothin Road, Lak Hok Subdistrict

Mueang District, Pathum Thani Province 12000.

E-mail: suteeraporn.s@rsu.ac.th

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการ
โฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต พ.ศ. 2566

¹ นางสาวสุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

² Miss Suteeraporn Saengchansri. Lecturer in Law. Faculty of Law, Rangsit
University

พิมุข สุศีลสัมพันธุ์³

Pimuk Suseensumpun⁴

สาขาวิชาศึกษาทั่วไป คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
เลขที่ 264 ถนนจักรวรรดิ แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร 10100.

General Education Department, Faculty of Liberal Arts, Rajamangala

University of Technology Rattanakosin

No.264 Chakkrawat Road, Chakkrawat, Samphanthawong, Bangkok 10100.

*Corresponding author E-mail: pimuk.sus@rmutr.ac.th

อาทิตยา โภคสุทธิ์⁵

Athidaya Pokkasut⁶

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

เลขที่ 41 หมู่ที่ 5 ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี 22000.

Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University

No.41 Moo.5, Tha Chang Subdistrict, Mueang District, Chanthaburi Province 22000.

E-mail: athidaya.p@rbru.ac.th

วันที่รับบทความ : 22 มกราคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 18 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 18 เมษายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิมุข สุศีลสัมพันธุ์ สาขาวิชาศึกษาทั่วไป คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

⁴ Assistant Professor Dr.Pimuk Suseensumpun, General Education Department, Faculty of Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

⁵ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาทิตยา โภคสุทธิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

⁶ Assistant Professor Dr.Athidaya Pokkasut, Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ และหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีความครอบคลุมและเหมาะสมในการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับการเข้าถึงการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการนำรูปภาพหรือวิดีโอที่มีการปรับแต่งมาใช้ในการโฆษณา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการนำกฎหมายหลายฉบับมาปรับใช้ และมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะนำมาใช้คุ้มครองผู้บริโภคในกรณีดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่ประเทศนอร์เวย์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ผู้บริโภคทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปภาพหรือวิดีโอที่นำมาใช้ในการโฆษณาอย่างถูกต้อง

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่า ควรบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะ ในการแสดงเครื่องหมายหรือข้อความกำกับรูปภาพหรือวิดีโอที่มีการปรับแต่งมาใช้ในการโฆษณา เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการโฆษณา ตลอดจนควรให้ความรู้และสร้างทัศนคติเกี่ยวกับมาตรฐานความงามที่ถูกต้อง รวมทั้งหน่วยงานของรัฐควรดำเนินการเชิงรุก เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

คำสำคัญ: การควบคุมการโฆษณา, ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์, อินฟลูเอนเซอร์, รูปภาพ, วิดีทัศน์, การคุ้มครองผู้บริโภค

ABSTRACT

The purpose of this research is to study Thai and international laws pertaining to the management of influencer marketing on social media. It also compares Thai and international laws pertaining to the regulation of influencer marketing on social media and looks for ways to make Thailand's laws more appropriate and comprehensive in safeguarding consumers' access to influencer marketing on social media. The research methodology used in this study was qualitative, and document data was gathered from books, journals, theses, research reports, and associated electronic media.

According to the research, influencer marketing on social media platforms using manipulated images or videos for commercial purposes was not specifically regulated in Thailand. This led to issues when implementing numerous legislations. The current legal framework was insufficiently broad to adequately safeguard consumers in these kinds of situations. In contrast, legal measures were implemented in the French Republic and Norway to ensure that consumers were aware of the manipulated images or videos that were used in commercials.

The author proposes that in order to promote transparency in advertising, a specific law should be passed to regulate influencer marketing on social media in terms of posting signs or language beside manipulated photos or videos. Additionally, it ought to impart information and foster attitudes toward appropriate beauty standards. To ensure that influencer marketing on social media is appropriate, government bodies should proactively regulate and inspect the activity.

Keywords: Advertising Regulation, Social Media Influencer, Influencer, Photo, Video, Consumer Protection

1. ความนำ

ปัจจุบันการเข้าถึงสินค้าและบริการต่าง ๆ ของผู้บริโภคมีช่องทางที่หลากหลายกว่าในอดีตอย่างมาก นอกจากการเข้าถึงผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ แล้ว ยังสามารถเข้าถึงผ่านสื่อออนไลน์ในแพลตฟอร์มต่าง ๆ ได้ เช่น ยูทูบ (Youtube) เฟซบุ๊ก (Facebook) อินสตาแกรม (Instagram) เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลของ We Are Social เห็นได้ว่าจำนวนของโทรศัพท์มือถือมีสูงถึง 95.6 ล้านเครื่อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 136.5 ของประชากรไทย โดยมีคนที่ออนไลน์อยู่ 54.5 ล้านคน คิดเป็นกว่าร้อยละ 77.8 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งจำนวนผู้ใช้งานสื่อสังคมออนไลน์ของไทยในปี พ.ศ. 2565 สูงกว่าผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต โดยมีจำนวนคนไทยที่ใช้งานสื่อสังคมออนไลน์มากถึง 56.85 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 81.2 ของประชากรทั้งประเทศ (Nattapon Muangtum, 2565)

จากการที่สังคมออนไลน์มีการเติบโตขึ้นเป็นอย่างมากจึงส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการใช้ชีวิตของประชาชนยุคปัจจุบันในด้านต่าง ๆ เช่น รูปแบบการดำเนินชีวิต การอุปโภคบริโภค ซึ่งในแง่ของการบริโภค ผู้บริโภคหันมาใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางในการค้นหาข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจเลือกใช้สินค้าและบริการมากขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การตลาดในการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อโฆษณาสินค้าและบริการของตน ซึ่งมีอิทธิพลสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าของผู้บริโภค โดยช่องทางหนึ่งที่ผู้ประกอบการจะสื่อสารการตลาดไปถึงผู้บริโภคของตนคือ การสื่อสารผ่านทางผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ หรืออินฟลูเอนเซอร์ (Influencer) โดยเริ่มมีการใช้แพร่หลายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 (กรุงเทพมหานคร, 2565) เนื่องจากผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง มีผู้ติดตามมากพอที่จะสร้างผลกระทบด้านวัฒนธรรมและเศรษฐกิจได้ ซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น กูรูด้านความงามและแฟชั่น คนที่ชอบท่องเที่ยวและชิมอาหาร ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเกม ดนตรี ภาพยนตร์ รวมไปถึงเซเลบริตี้ (Celebrity) ที่ออกสื่อสังคมออนไลน์เป็น

ประจำ (Chutinun Sanguanprasit, 2561) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการสื่อสาร สร้างการรับรู้แบรนด์ หรือสามารถโน้มน้าวใจให้กลุ่มผู้บริโภคสนใจที่จะซื้อสินค้าหรือบริการนั้น โดยผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์สามารถพัฒนาคอนเทนต์ให้ประชาชนมีความสนใจ เจ้าของสินค้าหรือผู้ประกอบการจึงหันมาใช้ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการโฆษณาสินค้าและบริการ เพื่อให้เข้าถึงผู้บริโภคและประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ง่ายขึ้น เนื่องจากผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์จะสื่อสารผ่านรูปแบบการโฆษณาหรือรีวิวสินค้าและบริการแบบใช้งานจริง อันส่งผลให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นสูงในการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความคิดและจิตใจของประชาชนผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้บริโภครู้สึกคล้อยตามเนื้อหาหรือสิ่งที่โฆษณาหรือโพสต์ในสื่อสังคมออนไลน์ เพราะรู้สึกถึงความใกล้ชิดและจริงใจกว่าสื่อโฆษณารูปแบบอื่น ซึ่งบางครั้งการโพสต์รูปของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ทำให้ประชาชนที่สนใจเกิดการเปรียบเทียบกับผู้ทรงอิทธิพลเหล่านั้น ทำให้รู้สึกว่าการตนเองไม่สวยไม่หล่อ หรือรูปร่างไม่ดี ส่งผลให้เกิดภาวะความเครียดต่าง ๆ รวมถึงภาวะโรคซึมเศร้า และอาจส่งผลต่อพฤติกรรมอื่น ๆ ที่สร้างผลร้ายต่อสุขภาพร่างกายของประชาชนผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังอาจทำให้เกิดปัญหาการสร้างค่านิยมเรื่องมาตรฐานความงามและส่งผลให้เกิดพฤติกรรมกลั่นแกล้งรังแกผู้อื่น (Bully) ที่รูปร่างหน้าตาไม่ได้ตามมาตรฐานความงามนั้น (ณิชนันท์ คุปตานนท์, 2564) ตลอดจนการโฆษณาหรือรีวิวสินค้าและบริการของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์บางครั้งอาจเป็นสิ่งที่ขัดต่อศีลธรรม มีข้อความที่เป็นเท็จ เกินจริง หรือหลอกลวงผู้บริโภค ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคที่คล้อยตามหรือเชื่อตามข้อความที่โฆษณาเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อความในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ หรือโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณเกินจริง ซึ่งนำมาปรับใช้กับการกระทำผิดของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ได้ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมกรณีที่มีการโพสต์รูปในลักษณะที่ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดในรูปร่าง

หรือลักษณะที่ไม่เป็นความจริงไว้โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพกายและจิตใจของประชาชนผู้บริโภคจากการมีพฤติกรรมลอกเลียนผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เหล่านั้น รวมทั้งไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมการโฆษณาหรือโพสต์รูปหรือคอนเทนต์ต่าง ๆ ในสื่อสังคมออนไลน์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาบทบาทนิติของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ว่ามีความเหมาะสมเพียงพอที่จะคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคที่เข้าถึงการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่มีการใช้รูปภาพหรือวีดิทัศน์ที่มีปรับแต่งหรือไม่ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคในการเข้าถึงการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคได้เริ่มพัฒนาอย่างช้า ๆ ภายหลังจากปฏิวัติอุตสาหกรรมในสมัยศตวรรษที่ 18 เนื่องจากในอดีตการประกอบธุรกิจการค้าและสภาพเศรษฐกิจไม่มีความซับซ้อนมากนัก สินค้าที่ผลิตออกมาจำหน่ายเป็นสินค้าที่ผลิตอย่างง่าย ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน ผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้บริโภคจึงสามารถตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของสินค้าด้วยตนเองได้โดยง่าย (ฐิตินันท์ วรรณเวช, 2558, หน้า 6) โดยในช่วงเวลานั้น สภาพเศรษฐกิจและการค้าตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีอิสระและเสรีภาพในการเลือกบริโภคในสินค้าและบริการอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐจึงไม่ได้เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงเสรีภาพของประชาชนในการตกลงทำนิติกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักปัจเจกชนนิยมที่ถือว่าเจตนา มีความศักดิ์สิทธิ์เป็นหลักพื้นฐานของเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ และหลักเสรีภาพในการสัญญาซึ่งถือว่าเสรีภาพของเอกชนเป็นสิ่งสำคัญ ความเป็นอิสระของเอกชนจะถูกจำกัดได้ด้วยความสมัครใจของตนเองเท่านั้น (สุภัทร แสงประดับ, 2551, หน้า 26) ซึ่งส่งผลให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire) ขึ้น

จากหลักการข้างต้นทำให้ประชาชนที่ทำนิติกรรมสัญญา มีหน้าที่ต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง หากเกิดข้อบกพร่องของสินค้าก็เป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบความเสียหาย เนื่องจากตนเป็นผู้เลือกสินค้าเอง จึงทำให้เกิดหลัก “ผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor)” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายโรมันที่หมายความว่า ผู้ขายอาจไม่ต้องรับผิดชอบบางกรณี ถ้าผู้ซื้อได้ล่วงรู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรือควรจะรู้หากได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร เพราะอยู่บนพื้นฐานว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน (ธิดามนุ ไยบัวทอง, 2562, หน้า 18-19)

ต่อมาเมื่อสภาพสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี จึงมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ทำให้กระบวนการผลิตมีความซับซ้อนขึ้น ซึ่งการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมทำให้มีการเร่งการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว จึงอาจละเลยถึงคุณภาพและความปลอดภัยของวัตถุดิบที่นำมาใช้ผลิต มีการใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ทันสมัยเกินกว่าความรู้ของประชาชนทั่วไปหรือผู้บริโภคจะทราบได้ อีกทั้งพยายามลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการผลิตเพื่อให้ได้รับผลประกอบการที่มีกำไรสุทธิมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงทำให้บางครั้งผลิตภัณฑ์นั้นไม่มีคุณภาพและมาตรฐานเพียงพอต่อผู้บริโภค (ช่อทิพย์ สุนทรวิภาต, 2557, หน้า 5-6) จากหลักผู้ซื้อต้องระวังที่เคยมีมาในอดีตอาจเกิดความไม่ยุติธรรมกับผู้บริโภคได้ เนื่องจากผู้ซื้อหรือผู้บริโภคอาจไม่มีความรู้หรือความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ทำให้ความระมัดระวังของผู้ซื้อในระดับปกติทั่วไปอาจไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างเป็นธรรมในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ หันมาพิจารณาถึงการคุ้มครองและปกป้องรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคมากขึ้น (ภัทริดา สุขคุณณี, ม.ป.ป., หน้า 2) โดยรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการประกอบธุรกิจ ในภาคอุตสาหกรรมและพิทักษ์รักษาสีทธิของผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าผู้ประกอบการ เช่น อำนาจเจรจาต่อรอง และอำนาจทางเศรษฐกิจ

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมยุคปัจจุบันที่มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์ ทำให้กระบวนการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคอาจอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น อำนาจเจรจาต่อรอง อำนาจทางเศรษฐกิจ หรือความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตต่าง ๆ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิต่าง ๆ ของผู้บริโภคที่พึงมีอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม

3. ความหมายของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์หรืออินฟลูเอนเซอร์

กมลวรรณ อยู่วัฒนะ และณธธร เอื้อการณ (2565) ให้ความหมายคำว่า “ผู้ทรงอิทธิพลทางสื่อออนไลน์” หมายถึง ผู้ที่ใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางเพื่อชักจูงให้ผู้อื่นต้องคล้อยตามหรือทำตามสิ่งที่ต้องการนำเสนอ โดยเน้นการสื่อสารเชื่อมโยงผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

พัทธมน ศรีสอน (2560) ให้ความหมายคำว่า “ผู้มีอิทธิพลบนโลกออนไลน์” หมายถึง คนหรือกลุ่มคนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และสามารถถ่ายทอดเรื่องราวนั้นออกมาได้ด้วยการสื่อสารที่เข้าถึงกลุ่มที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายของผู้ติดตาม จำนวนมาก และส่งผลต่อการโน้มน้าวใจ ในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ

ทพพล น้อยปัญญา (2560) ให้ความหมาย “ผู้มีอิทธิพลทางสื่อสังคม” หมายถึง ผู้ที่ใช้สื่อทางสังคม เช่น Facebook, Twitter, Instagram, YouTube เพื่อเผยแพร่ความคิดของตนเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ ฯลฯ และการแสดงความคิดเห็นของคนคนนั้นได้รับการยอมรับจากผู้คนเป็นจำนวนมาก จึงกลายเป็นผู้มีอิทธิพลทางสื่อสังคมขึ้นมา

กิตติยาสุริวรรณ, พิชามน พวงสุวรรณ และอรุณีจุลิมาศาสตร์ (2559) ให้ความหมาย “ผู้ทรงอิทธิพลทางความคิด” หมายถึง บุคคลที่สนใจ มีความรู้ หรือมีความ

เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่สามารถสร้างสรรค์ โน้มน้าว และนำเสนอเนื้อหาเฉพาะด้านนั้นในชุมชนออนไลน์จนเป็นที่รู้จักและชื่นชอบเป็นวงกว้าง

เสรี วงศ์มณฑา (อ้างถึงใน ชนิสร บัวคง, 2561) ให้ความหมาย “ผู้ทรงอิทธิพลในสื่อออนไลน์” หมายถึง การใช้ผู้มีอิทธิพลด้านความคิดในสื่อออนไลน์ให้เป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลของสินค้าและบริการออกไปในวงกว้าง ซึ่งปรากฏได้หลายรูปแบบ

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยพอสรุปได้ว่า “ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์” หมายถึง บุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือความสนใจในเรื่องหนึ่งเรื่องใดซึ่งใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อสร้างสรรค์ เผยแพร่ หรือนำเสนอเนื้อหาแก่ผู้ติดตามหรือบุคคลทั่วไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจูงใจ ส่งเสริม มีส่วนช่วยในการตัดสินใจแก่บุคคลเหล่านั้นได้

4. ประเภทของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์

การแบ่งผู้ทรงอิทธิพลออกเป็นประเภทต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้ (กานติมา ฤทธิ์วีระเดช, อ้างถึงใน กุลนาถ วรรัฐกฤตกร, 2564, หน้า 22-23)

1. Celebrities หรือคนที่ที่มีชื่อเสียงในสังคม ดารา นักร้อง นักแสดง มีคนติดตามมากกว่า 1 ล้านคนขึ้นไป ซึ่งมีอำนาจโน้มน้าวใจให้ผู้บริโภคคล้อยตามและเลียนแบบพฤติกรรมการใช้ผลิตภัณฑ์ได้โดยง่าย หากบุคคลที่มีชื่อเสียงเหล่านี้มีประสบการณ์การใช้ผลิตภัณฑ์มาก่อนจะยิ่งทำให้ผู้บริโภครู้สึกเชื่อถือ

2. Power Influencers หรือกลุ่มบล็อกเกอร์ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก และมีผู้ติดตามตั้งแต่ 1 แสน ถึง 1 ล้านคน

3. Peer Influencers คือ กลุ่มบล็อกเกอร์ที่มีความชื่นชอบหรือเชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นพิเศษ ทำให้มีคนที่ชื่นชอบในเรื่องเดียวกันมาติดตาม โดยมีจำนวนผู้ติดตามประมาณ 1 หมื่นถึง 1 แสนคน ผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพต่าง ๆ (Expertise) จะมีความสอดคล้องกับผลิตภัณฑ์ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ (Authorities) ที่เป็นนักวิชาการหรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ผลิตภัณฑ์ของผู้บริโภคได้อย่างน่าเชื่อถือ

4. Micro Influencers คือ คนทั่วไปที่ชื่นชอบการรีวิวสินค้าหรือชอบเขียนบล็อกของตัวเอง โดยมีผู้ติดตามประมาณ 1 พัน ถึง 1 หมื่นคน โดยกลุ่ม Micro Influencers เป็นกลุ่มที่ทำให้ผู้บริโภคเชื่อว่าเป็นการรีวิวที่มาจากประสบการณ์ที่ได้ใช้เองจริง ๆ ขณะที่กลุ่มผู้มีอิทธิพลกลุ่มอื่นมีเหตุผลทางธุรกิจแอบแฝง จึงเป็นกลุ่มที่เล็กแต่ทรงพลังในการสื่อสารไปถึงกลุ่มเป้าหมาย เช่น เน็ตไอดอล เป็นต้น

5. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์กรณีที่ใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่มีการปรับแต่งในต่างประเทศและประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่นำมาศึกษาได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในกรณีที่ใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่มีการปรับแต่งไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางกฎหมายที่มุ่งจะคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมจากการบริโภคสินค้าและบริการ ซึ่งมีลักษณะและวิธีการโฆษณาที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

5.1 ประเทศนอร์เวย์

เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2564 สมาชิกสภานิติบัญญัติของประเทศนอร์เวย์ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการตลาด (Act on amendments to the Marketing Control Act etc. (marking of retouched advertising)) กำหนดให้ผู้ทรงอิทธิพลและผู้โฆษณาเปิดเผยหรือแสดงว่าพวกเขาได้มีการปรับแต่งหรือเปลี่ยนแปลงในรูปภาพ เพื่อจัดการกับความกดดันทางร่างกายในสังคมของเยาวชนในประเทศนอร์เวย์ โดยความกดดันทางร่างกายนี้เป็นหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่ทำให้คนหนุ่มสาวจำนวนมากต้องต่อสู้ดิ้นรนทางจิตใจกับความกดดันมหาศาล ในการทำให้ตนเองมีภาพลักษณ์ที่ดีผ่านการโฆษณาและบนสื่อสังคมออนไลน์ ในขณะที่ภาพของนายแบบหรือนางแบบที่ใช้โฆษณามักจะถูกปรับแต่งด้วยวิธีทางดิจิทัล ซึ่งทำให้คนหนุ่มสาวมีอุดมคติเกี่ยวกับความงามที่ไม่สามารถเป็นจริงได้ (Gray, 2021)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการตลาด พ.ศ.2552 หรือ Act No. 2 of 9 January 2009 relating to the Control of Marketing and Contract Terms and Conditions, etc.) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมการตลาด แนวปฏิบัติทางการค้า รวมถึงข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาที่เกี่ยวข้องผู้บริโภค ตลอดจนการกำหนดให้ผู้ประกอบการค้าปฏิบัติตามแนวปฏิบัติทางธุรกิจที่ดีในการทำธุรกรรมระหว่างกัน (มาตรา 1) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการตลาด พ.ศ. 2552 ในมาตรา 2 วรรคสอง เกี่ยวกับแนวปฏิบัติทางการตลาดที่ดีว่า ผู้โฆษณาและผู้ออกแบบโฆษณาต้องรับรองว่าโฆษณาที่มีรูปร่าง ขนาด หรือผิวหน้าของร่างกายที่เปลี่ยนไปโดยการตกแต่งหรือการปรับเปลี่ยนอื่นใด ต้องถูกทำเครื่องหมายแสดงไว้ ซึ่งบุคคลใดที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่ออาจถูกตัดสินให้ชำระค่าปรับ (มาตรา 42) นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเด็กโดยเฉพาะเกี่ยวกับแนวปฏิบัติทางการตลาดที่ดีในมาตรา 21 (ข) ว่า การประเมินเกี่ยวกับการทำการตลาดที่มุ่งเน้นไปที่เด็กเป็นไปตามแนวปฏิบัติทางการตลาดที่ดีหรือไม่ จะพิจารณาจากการทำการตลาดนั้นว่าแสดงให้เห็นถึง ความไม่มั่นคงทางสังคม การกระทำความผิด การเห็นคุณค่าในตัวเองต่ำ หรือมีส่วนทำให้เกิดความกดดันทางร่างกายหรือไม่

ทั้งนี้ การบังคับการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการควบคุมการตลาด พ.ศ. 2552 ได้บัญญัติให้หน่วยงานผู้บริโภค (The Consumer Authority เดิมเรียก The Consumer Ombudsman) และสภาการตลาด (The Market Council) มีหน้าที่ติดตามดูแลว่ามีกรปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ซึ่งในส่วนของหน่วยงานผู้บริโภค เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระซึ่งได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลการตลาด การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และการให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการค้าเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติตามกรอบการค้ากับดูแลของกฎหมาย โดยมีหน้าที่ป้องกันและระงับการทำการตลาดที่ผิดกฎหมาย การใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และรูปแบบอื่นใดของการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้บริโภค

ในส่วนการดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการแสดงเครื่องหมายรูปภาพที่ใช้ในการโฆษณาที่มีการปรับแต่งได้อย่างถูกต้องนั้น หน่วยงานผู้บริโภคได้ออกแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวเพื่อสร้างความเข้าใจให้ผู้โฆษณา ผู้ออกแบบโฆษณา และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (The Consumer Authority, 2023)

ก) การเปลี่ยนแปลงที่ต้องมีเครื่องหมายกำกับในการโฆษณา

ตามมาตรา 2 วรரசสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการตลาด พ.ศ. 2552 บัญญัติให้ผู้โฆษณาและผู้ออกแบบโฆษณาต้องรับรองว่าโฆษณาที่มีรูปร่าง ขนาด หรือผิวหนังของร่างกายที่เปลี่ยนไปโดยการตกแต่งหรือการปรับเปลี่ยนอื่นใด ต้องถูกทำเครื่องหมายแสดงไว้ ซึ่งใช้กับโฆษณาที่เผยแพร่ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป เพื่อแสดงให้เห็นว่าการโฆษณานั้นมีการตกแต่งหรือปรับเปลี่ยนทำให้ร่างกายของบุคคลในโฆษณาแตกต่างไปจากความเป็นจริง ซึ่งคำว่า “ร่างกาย” ให้ความหมายรวมถึงศีรษะและใบหน้าด้วย โดยการตกแต่งหรือการปรับเปลี่ยนในการโฆษณา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างหรือหลังการถ่ายภาพหรือวิดีโอ ซึ่งทำให้รูปร่าง ขนาด หรือผิวหนังของบุคคลเปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปร่างใบหน้า การกำจัดมวลงาย การยัดแขนหรือขา การเปลี่ยนรูปทรงของคิ้ว ฟัน หรือเส้นผม การขยายริมฝีปาก กล้ามเนื้อ หน้าอก ดวงตา ขนตา หรือคิ้ว การปรับผิวให้เรียบเนียนด้วยการแต่งหน้าแบบดิจิทัล การลบหรือเพิ่มริ้วรอย กระ ฝ้า หรือปาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การตกแต่งหรือปรับเปลี่ยนสีของส่วนต่าง ๆ ของร่างกายที่ไม่ถือเป็น “ผิวหนัง” เช่น การเปลี่ยนแปลงสีผม ฟัน ตา คิ้ว ขนตา เป็นต้น รวมถึงการแก้ไขรูปภาพหรือภาพยนตร์โดยทั่วไป เช่น ความสว่าง ความอึมสี เป็นต้น และการตกแต่งหรือปรับแต่งสิ่งอื่นนอกเหนือจากบุคคลในภาพถ่ายหรือภาพยนตร์ เช่น อาคาร สภาพแวดล้อม เป็นต้น หรือการลบบุคคลออกจากภาพหรือภาพยนตร์ ตลอดจนการปรับแต่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการล้อเลียนหรือความขบขันในโฆษณา ไม่จำเป็นต้องแสดงเครื่องหมายกำกับในการโฆษณา

ข) ผู้ที่มีหน้าที่แสดงเครื่องหมายกำกับในการโฆษณาที่มีการปรับแต่ง

ผู้ที่มีหน้าที่ในการแสดงเครื่องหมายกำกับในการโฆษณา คือ ผู้โฆษณา และบุคคลอื่นที่สร้างโฆษณา ซึ่งผู้โฆษณาอาจเป็นบุคคล ธุรกิจ หรือองค์กรที่ซื้อบริการทางการตลาดเพื่อเผยแพร่โฆษณาของตนไปยังผู้บริโภค ส่วนบุคคลอื่นที่สร้างโฆษณามักจะเป็นบุคคลที่ได้รับเงินในการสร้างโฆษณานั้น เช่น ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ (Influencer) ยูทูบเบอร์ ช่างภาพ นักออกแบบกราฟิก ผู้สร้างภาพยนตร์ เป็นต้น

ค) ลักษณะของเครื่องหมายที่ใช้แสดงในการโฆษณา

เครื่องหมายที่ใช้แสดงในการโฆษณา จะมีลักษณะดังแสดงไว้ด้านล่าง ซึ่งมีอักษรภาษาเยอรมันว่า แพลเป็นไทยว่า โฆษณามือถือที่ถูกรับปรับแต่ง



ภาพ 1 เครื่องหมายกำกับในการโฆษณาที่ใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่ผ่านการปรับแต่ง

ที่มา. จาก The Norwegian Consumer Authority (2023).

สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับการแสดงเครื่องหมายในการโฆษณาที่มีรูปภาพหรือภาพยนตร์ที่มีการตกแต่งหรือปรับแต่ง คือ เครื่องหมายต้องครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 7 % ของพื้นผิวภาพ โดยต้องแสดงเครื่องหมายกำกับไว้ที่มุมซ้ายบนของโฆษณา ได้ชื่อผู้ใช้และตัวกรองใด ๆ ที่ใช้บนแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์หากมีเครื่องหมายบังคับอื่นแสดงอยู่ที่มุมนี้ ให้แสดงเครื่องหมายไว้ที่มุมอื่น และเครื่องหมายต้องติดกับพื้นหลัง มีทั้งแบบสว่างและสีเข้ม ใช้เครื่องหมายกำกับที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนที่สุดกับพื้นหลังในแต่ละภาพ

ในกรณีที่เป็นภาพยนตร์ต้องแสดงเครื่องหมายกำกับตลอดระยะเวลาของภาพยนตร์ แม้ว่า จะไม่สามารถมองเห็นบุคคลที่มีการตกแต่งหรือปรับแต่งได้ตลอดทั้งเรื่องก็ตาม

5.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีผู้ทรงอิทธิพลประมาณ 150,000 คน ใช้สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อส่งเสริมการขายสินค้าและบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายของตน ซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลหรือ ภาพของผู้ทรงอิทธิพลเหล่านี้มีผลต่อพฤติกรรมการบริโภคของผู้ติดตามโดยเฉพาะในกลุ่ม คนหนุ่มสาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ยังไม่มีความหมายที่ควบคุมดูแลกิจกรรมเชิงพาณิชย์ใน ลักษณะดังกล่าว ทำให้ผู้บริโภคเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวงในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การขาย ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตราย การถูกฉ้อโกง เป็นต้น ทำให้รัฐบาลของฝรั่งเศสได้รับรองกฎหมาย ว่าด้วยการกำกับดูแลอินฟลูเอนเซอร์ในเชิงพาณิชย์และการกำกับดูแลอิทธิพลของ อินฟลูเอนเซอร์บนโซเชียลเน็ตเวิร์ก (LOI n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2566 เพื่อควบคุมกิจกรรมหรือกำกับดูแลการประกอบอาชีพของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคม ออนไลน์ รวมถึงการควบคุมการส่งเสริมผลิตภัณฑ์และกระแสต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายในสื่อ สังคมออนไลน์ อีกทั้งมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่น (อรพิม ประสงค์, 2566)

ในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการปรับแต่งรูปภาพและวิดิทัศน์ที่ใช้ในการโฆษณา กฎหมายนี้มีแรงบันดาลใจส่วนหนึ่งจากความปรารถนาที่จะปกป้องผู้คนจากผลกระทบ ด้านลบต่อสุขภาพจิตที่เกี่ยวข้องกับการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เช่น อาการเบื่ออาหาร ภาวะ ซึมเศร้า เป็นต้น จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ เนื่องจากปัจจุบัน ความโปร่งใสเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเผยแพร่ภาพถ่ายนางแบบและนายแบบที่ใช้ในการ โฆษณา โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับแต่งรูปภาพ ดังนั้น กฎหมายนี้จึงกำหนดให้ผู้ทรงอิทธิพล บนสื่อสังคมออนไลน์ที่ปรับแต่งรูปภาพหรือวิดิทัศน์เพื่อใช้โฆษณาซึ่งเป็นการดำเนินการใน เชิงพาณิชย์ ต้องระบุคำว่า “รีทัชรูปภาพ” (Image (s) Retouchée (s)) ให้เห็นอย่าง

ชัดเจน รวมถึงกรณีที่มีการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการสร้างภาพถ่าย วีดิทัศน์ และการสร้างหุ่นนางแบบ นายแบบหรือใบหน้า ก็จะต้องระบุว่า “ภาพเสมือนจริง” (Image (s) Virtuelle (s)) ซึ่งมีผลวิจัยออกมาว่าฟิลเตอร์บิวต์ต่าง ๆ ในแพลตฟอร์มออนไลน์นั้นส่งผลเสียต่อสุขภาพจิตได้ ซึ่งรัฐบาลฝรั่งเศสได้เคยออกมาเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความโปร่งใสในสื่อและโฆษณามาก่อนหน้านี้ โดยในปี พ.ศ. 2560 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ผ่านกฎหมายที่กำหนดให้รูปภาพของนางแบบและนายแบบที่ถูกปรับแต่งผ่านโปรแกรม Photoshop โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนรูปร่าง จะต้องเปิดเผยและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้บริโภคว่ารูปเหล่านั้นผ่านการรีทัชหรือปรับแต่ง โดยการแสดงเครื่องหมายกำกับว่า “photographie retouchée” (retouched photograph) เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการส่งเสริมอุดมคติด้านความงามที่เข้าถึงไม่ได้ และป้องกันภาวะเบื่ออาหารในหมู่คนหนุ่มสาวที่ต้องการมีรูปร่างเหมือนนางแบบหรือนายแบบที่เห็นในโฆษณาต่าง ๆ กฎหมายนี้จึงเป็นการต่อยอดกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งรูปขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ในยุคที่สื่อสังคมออนไลน์กลายเป็นแพลตฟอร์มที่ทุกคนใช้กัน เนื่องจากปัจจุบันฟิลเตอร์ต่าง ๆ ในแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์นั้นมีความสมจริง และอาจจะส่งผลต่อสุขภาพจิตของประชาชนได้ โดยเฉพาะเรื่องการเห็นคุณค่าในตัวเอง อีกทั้งฟิลเตอร์และโปรแกรมต่าง ๆ ยังเป็นเครื่องมือที่สามารถสร้างโฆษณาเกินจริงของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ได้

สำหรับบทลงโทษผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายนี้ นอกเหนือจากโทษปรับและจำคุกแล้ว หน่วยงานของรัฐยังสามารถร้องขอให้แพลตฟอร์มออนไลน์ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อหยุดการเผยแพร่คอนเทนต์หรือการโฆษณาที่ผิดกฎหมาย เช่น การแสดงข้อความแจ้งเตือนแก่ผู้บริโภค การลบบัญชีของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ การจำกัดการเข้าถึงหรือบล็อกบัญชีของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นการชั่วคราวหรือถาวร อีกทั้งหน่วยงานของรัฐอาจสั่งลงโทษทางปกครองกับผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายได้ด้วย เช่น การให้จ่ายค่าปรับรายวันจนกว่าจะยุติการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มี Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตนเองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการจัดทำใบรับรองแก่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่มีความรับผิดชอบ (Certificat de l'Influence Responsable) ซึ่งมอบให้โดยหน่วยงานกำกับดูแลตนเองนี้ หากผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ได้ผ่านการทดสอบภายหลังจากสิ้นสุดการเข้าเรียนในระบบการเรียนรู้แบบออนไลน์ (E-Learning) ซึ่งเข้าถึงได้ง่าย ผ่านระบบออนไลน์ที่ใช้งานง่าย ซึ่งเป้าหมายหลักของใบรับรองนี้ คือ เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ทรงอิทธิพลเกี่ยวกับกฎเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาบนสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจบางรายได้กำหนดให้ใบรับรองนี้เป็นข้อกำหนดบังคับสำหรับการดำเนินงานร่วมกันกับบริษัทด้วย (Caroline Bouvier, 2566)

5.3 ประเทศไทย

ตามมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมีกฎหมายฉบับอื่นที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละเรื่องไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้การโฆษณาจะต้องไม่ใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม เช่น ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ

ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ (มาตรา 22) ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการโฆษณาใดมีลักษณะข้อความและวิธีการโฆษณาที่ฝ่าฝืนมาตรา 22 คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาสามารถออกคำสั่งให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา หรือให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด (มาตรา 27)

2. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณภาพ ประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร (มาตรา 40) และผู้ใดที่ประสงค์จะโฆษณาคุณภาพ ประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพ ภาพยนตร์ หรือทางหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อื่น หรือด้วยวิธีอื่นใด เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ต้องนำเสียง ภาพ ภาพยนตร์ หรือข้อความที่จะโฆษณาดังกล่าวนั้นให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามอบหมาย ตรวจสอบพิจารณา ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะโฆษณาได้ (มาตรา 41)

3. พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 บัญญัติให้การโฆษณาขายยาต้องไม่มีลักษณะตามที่มาตรา 88 กำหนดไว้ เช่น ไม่เป็นการโอ้อวดสรรพคุณยาหรือวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของยาว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาหรือป้องกันโรคหรือความเจ็บป่วยได้อย่างศักดิ์สิทธิ์หรือหายขาด หรือใช้ถ้อยคำอื่นใดที่มีความหมายทำนองเดียวกัน ไม่แสดงสรรพคุณยาอันเป็นเท็จหรือเกินความจริง ไม่ทำให้เข้าใจว่ามีวัตถุใดเป็นตัวยาหรือเป็นส่วนประกอบของยา ซึ่งความจริงไม่มีวัตถุหรือส่วนประกอบนั้นในยา หรือมีแต่ไม่เท่าที่ ทำให้เข้าใจ ไม่แสดงสรรพคุณยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษ

4. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 บัญญัติให้การโฆษณาเครื่องสำอางต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม เช่น ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ

ผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องสำอาง เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ ปริมาณ หรือลักษณะของเครื่องสำอาง ซึ่งข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม (มาตรา 41) ในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาเห็นว่า การโฆษณาใดใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเครื่องสำอางมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้จัดแจ้งหรือผู้ทำการโฆษณาแก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา หรือให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 44)

6. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์กรณีที่ใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่ผ่านการปรับแต่ง

เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศนอร์เวย์และสาธารณรัฐฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว สามารถวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์กรณีที่ใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่ผ่านการปรับแต่งได้ ดังนี้

1. ลักษณะของกฎหมายที่ใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาลักษณะของกฎหมายที่ใช้ควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการนำรูปภาพหรือวิดีโอมาใช้ในการโฆษณาของประเทศนอร์เวย์ พบว่า มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติควบคุมการตลาด พ.ศ. 2552 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย Act on amendments to the Marketing Control Act etc. (marking of retouched advertising) โดยบัญญัติไว้ในหมวดแนวปฏิบัติทางการตลาด ที่ดี เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในการรับรู้ข้อมูลจากการทำการตลาดผ่านการ

โฆษณา นั้น ซึ่งไม่ได้เป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาทั้งฉบับเพื่อควบคุมการโฆษณาหรือการดำเนินกิจกรรมของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นการเฉพาะ

ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการนำรูปภาพหรือวิดีโอที่ผ่านการปรับแต่งมาใช้ในการโฆษณาได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลอินฟลูเอนเซอร์ในเชิงพาณิชย์และการกำกับดูแลอิทธิพลของอินฟลูเอนเซอร์บนโซเชียลเน็ตเวิร์ก ซึ่งเป็นประเทศแรกในโลกที่มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการประกอบอาชีพของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่อาศัยอยู่ในสหภาพยุโรป และนอกสหภาพยุโรปแต่มีการสื่อสารเพื่อขายสินค้าหรือบริการต่าง ๆ แก่ผู้บริโภคในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์อย่างเหมาะสมเพียงพอ และเห็นความสำคัญของการมีมาตรการกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการโฆษณาสินค้าและบริการ

สำหรับประเทศไทยพบว่า ไม่มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่ผ่านการปรับแต่งไว้โดยเฉพาะ หากมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าหรือบริการของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่ละเมิดสิทธิหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค ต้องพิจารณาปรับใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาตามประเภทของสินค้าและบริการ ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับลักษณะของการโฆษณาที่เกิดขึ้นของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ นอกจากนี้ การโฆษณาสินค้าและบริการของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นการดำเนินกิจกรรมบนระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งหากมีการโฆษณาสินค้าและ

บริการที่เข้าข่ายลักษณะความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ก็ต้องนำกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อวินิจฉัยความรับผิดของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ด้วย จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่า หากมีข้อพิพาทหรือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวในประเทศไทยอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณานำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับมาวินิจฉัยความรับผิดของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ และมาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นอาจไม่ครอบคลุมและเหมาะสมกับลักษณะการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งแตกต่างไปจากการโฆษณาที่มีมาในอดีต ในขณะที่ประเทศนอร์เวย์และสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของการมีกฎหมายควบคุมดูแลการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการนำรูปภาพหรือวิดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งมาใช้ในการโฆษณาจึงมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้โดยเฉพาะให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2. การควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการใช้รูปภาพหรือวิดิทัศน์ที่มีการปรับแต่ง

พระราชบัญญัติควบคุมการตลาด พ.ศ. 2552 ของประเทศนอร์เวย์ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 2 วรรคสอง ว่า ผู้โฆษณาและผู้ออกแบบโฆษณาต้องรับรองว่าโฆษณาที่มีรูปร่าง ขนาด หรือผิวหนังของร่างกายที่เปลี่ยนไปโดยการตกแต่งหรือการปรับเปลี่ยนอื่นใด ต้องถูกทำเครื่องหมายแสดงไว้ ซึ่งบุคคลใดที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามไม่ว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่ออาจถูกตัดสินให้ชำระค่าปรับ (มาตรา 42) เนื่องจากประเทศนอร์เวย์เห็นว่าการที่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์นำรูปภาพหรือวิดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งหรือตกแต่งมาใช้ในการโฆษณา ส่งผลต่อความกังวลที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของร่างกาย สุขภาพจิต และการเห็นคุณค่าในตัวเองที่ต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชนซึ่งเชื่อถือภาพลักษณ์ที่เห็นจากการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ อันเป็นอุดมคติเกี่ยวกับความงามที่ไม่อาจเป็นจริงได้ ทั้งนี้ หน่วยงานผู้บริโภคของประเทศนอร์เวย์ได้ออกแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแสดงเครื่องหมายบนรูปภาพหรือวิดิทัศน์ที่ใช้

ในการโฆษณาที่มีการปรับแต่งไว้ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาในสื่อแบบเก่า (สื่อที่ไม่ต้องพึ่งพาอินเทอร์เน็ต) หรือสื่อสังคมออนไลน์ โดยบังคับใช้กับการโฆษณาที่มีการตกแต่งหรือปรับเปลี่ยนทำให้ร่างกายของบุคคลในโฆษณาแตกต่างไปจากความเป็นจริง เมื่อผู้โฆษณาและบุคคลอื่นที่สร้างโฆษณาได้โฆษณาเนื้อหาที่มีรูปภาพหรือวิดีโอที่ที่ได้รับการตกแต่งหรือปรับแต่งร่างกายของตัวเองหรือบุคคลอื่น ก็ต้องแสดงเครื่องหมายกำกับกับการโฆษณา นั้น เพื่อให้ผู้บริโภคหรือผู้ติดตามของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ได้ทราบข้อเท็จจริงว่าภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวที่นำมาใช้ผ่านการปรับแต่งมา ไม่เกิดความเข้าใจผิดในรูปร่าง ลักษณะ หรือผิวหนังของผู้ทรงอิทธิพลเหล่านั้นที่ได้สื่อสารออกมาในสื่อสังคมออนไลน์ ดังนั้น การที่ประเทศนอร์เวย์มีกฎหมายควบคุมดูแลกรณีดังกล่าวไว้ โดยเฉพาะ แสดงให้เห็นถึงความพยายามและเล็งเห็นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนและวัยรุ่นที่ได้รับผลกระทบจากการบริโภคสื่อโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ ในการเกิดพฤติกรรมลอกเลียนแบบโดยเชื่อรูปลักษณ์ที่เห็นจากโฆษณา และเกิดความกดดันด้านภาพลักษณ์ร่างกายของตนเองในการเปิดเผยหรือสื่อสารไปยังบุคคลภายนอกหรือบนสื่อสังคมออนไลน์ นำไปสู่ภาวะการเป็นโรคซึมเศร้าและส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของเยาวชนในประเทศนอร์เวย์อีกด้วย

ในกรณีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลอินฟลูเอนเซอร์ในเชิงพาณิชย์และการกำกับดูแลอิทธิพลของอินฟลูเอนเซอร์บนโซเชียลเน็ตเวิร์กของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติให้การประกอบอาชีพของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์จะต้องมีการแจ้งการประกอบอาชีพ และลงทะเบียนกับกรมสรรพากร เพื่อแจ้งรายได้และดำเนินการเสียภาษี โดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่ปรับแต่งรูปภาพหรือวิดีโอเพื่อใช้โฆษณาซึ่งเป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ต้องระบุว่า “รีทัชรูปภาพ” (Image (s) Retouchée (s)) ให้เห็นอย่างชัดเจน รวมถึงกรณีที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการสร้างภาพถ่าย วิดีทัศน์ และการสร้างหุ่นนางแบบ นายแบบหรือไบหน่า ก็จะต้องระบุว่า “ภาพเสมือนจริง” (Image(s) Virtuelle (s)) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายของประเทศนอร์เวย์ที่กำหนดให้มีการแสดงเครื่องหมายกำกับว่ารูปภาพหรือ

วิธีทัศน์ที่ใช้ในการโฆษณาสินค้าและบริการผ่านการปรับแต่งหรือตกแต่งมา ไม่ว่าจะใช้วิธีการใด ๆ เพื่อต้องการให้ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อออนไลน์แสดงถึงความโปร่งใสในการเผยแพร่รูปภาพหรือวิธีทัศน์เหล่านั้น และคุ้มครองผู้บริโภคจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพจิตอันมีผลมาจากการบริโภคโฆษณาสินค้าและบริการที่มีการใช้รูปภาพหรือวิธีทัศน์ที่มีการปรับแต่งบนสื่อสังคมออนไลน์ เช่น อาการเบื่ออาหาร ภาวะซึมเศร้า เป็นต้น เนื่องจากต้องการมีรูปร่างเหมือนนางแบบหรือนายแบบที่เห็นในโฆษณาต่าง ๆ ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและไม่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและวัยรุ่นมีอุดมคติด้านความงามที่เป็นไปไม่ได้ จึงเคยมีการออกกฎหมายที่กำหนดให้นางแบบและนายแบบที่ใช้ภาพถ่ายที่ถูกปรับแต่งผ่านโปรแกรม Photoshop โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนรูปร่าง ต้องเปิดเผยและแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้บริโภคว่ารูปเหล่านั้นผ่านการรีทัชหรือปรับแต่ง โดยการแสดงเครื่องหมายกำกับว่า “photographie retouchée” (retouched photograph) เมื่อปี พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลอินฟลูเอนเซอร์ในเชิงพาณิชย์และการกำกับดูแลอิทธิพลของอินฟลูเอนเซอร์บนโซเชียลเน็ตเวิร์กของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติหลักการเพิ่มเติมในส่วนของการใช้ปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI (Artificial Intelligence) ในการสร้างภาพถ่าย วิธีทัศน์ การสร้างหุ่นหรือใบหน้า ก็จะต้องระบุคำว่า “ภาพเสมือนจริง” ในการโฆษณาเช่นกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของกฎหมายนี้ในการกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

ทั้งนี้ กรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หน่วยงานของรัฐสามารถร้องขอให้แพลตฟอร์มออนไลน์ดำเนินการเพื่อยุติการเผยแพร่คอนเทนต์หรือการโฆษณาที่ผิดกฎหมาย เช่น การแสดงข้อความแฉ่เตือนแก่ผู้บริโภค การลบบัญชีของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ การจำกัดการเข้าถึงหรือบล็อกบัญชีของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นการชั่วคราวหรือถาวร นอกเหนือจากการมีบทลงโทษทางอาญา เป็นต้น ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษที่เกิดสภาพบังคับกับผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ทรงอิทธิพลต้องอาศัยแพลตฟอร์มออนไลน์ในการเผยแพร่หรือโฆษณา

สินค้าและบริการของตนบนสื่อสังคมออนไลน์ ดังนั้น หากผู้ทรงอิทธิพลถูกลบบัญชีผู้ใช้งาน หรือระงับการเข้าถึงบัญชี ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อการประกอบอาชีพหรือสร้างรายได้จากการโฆษณาสินค้าและบริการผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่างแน่นอน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาสินค้าและบริการของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่ใช้รูปภาพหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งในการโฆษณานั้น พบว่าไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จึงต้องพิจารณาปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม (มาตรา 4) กล่าวคือ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับการโฆษณาตามความเป็นจริง ดังนั้น การที่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์จะโฆษณาสินค้าและบริการโดยใช้รูปภาพหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งจึงเป็นการกระทำเพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อความของตน ซึ่งต้องโฆษณาด้วยข้อความจริง โดยข้อความตามกฎหมายรวมถึงการใช้ภาพ หรือวีดิทัศน์ด้วย ซึ่งลักษณะของข้อความที่ใช้โฆษณาต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม (มาตรา 22) เช่น ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ดังนั้น การที่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ใช้รูปภาพหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งในการโฆษณา ซึ่งไม่ใช่รูปภาพของบุคคลตามสภาพความเป็นจริง ก็อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการโฆษณาข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวมได้ เนื่องจากเป็นข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา หรือให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นได้

2. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 หากผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์โฆษณาสินค้าที่เป็นอาหาร ซึ่งมีการใช้ภาพถ่ายหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งในการโฆษณาอาหารและทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าภาพถ่ายหรือวีดิทัศน์ดังกล่าวเกิดจากการบริโภคอาหารนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 41 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร

3. พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 กรณีที่การโฆษณาสินค้าของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เข้าข่ายเป็นยาตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด และมีการใช้ภาพถ่ายหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งในการโฆษณา ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าภาพถ่ายหรือวีดิทัศน์ดังกล่าวเกิดจากการบริโภคนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 88 ที่กำหนดให้การโฆษณาขายยาต้องไม่มีลักษณะแสดงสรรพคุณยาอันเป็นเท็จหรือเกินความจริง

4. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 กรณีที่การโฆษณาสินค้าของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องสำอาง ซึ่งมีการใช้ภาพถ่ายหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งในการโฆษณาเครื่องสำอาง และทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าภาพถ่ายหรือวีดิทัศน์ในโฆษณาดังกล่าวเกิดจากการใช้เครื่องสำอางนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการโฆษณาที่ใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม กล่าวคือ เป็นข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง เนื่องจากรูปภาพหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งในการโฆษณาไม่ใช่ภาพของบุคคลตามความเป็นจริง ซึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเครื่องสำอางมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ทำการโฆษณาดำเนินการแก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา ห้ามการโฆษณาบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา หรือให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้น

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์โฆษณาสินค้าและบริการต่าง ๆ บนสื่อสังคมออนไลน์ ถือเป็นการนำเข้าสู่ข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ดังนั้น หากมีการนำรูปภาพหรือวีดิทัศน์ที่มีการปรับแต่งมาใช้เป็นข้อมูลนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่ง

เป็นข้อมูลที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของบุคคลเหล่านั้นเพื่อใช้โฆษณาต่อประชาชน อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง

จากการที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการใช้รูปภาพหรือวิดีโอที่มีการปรับแต่งมาใช้ในการโฆษณาโดยเฉพาะ ทำให้ต้องพิจารณาปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามแต่กรณี ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในการนำกฎหมายมาใช้บังคับ อาจมีการตีความกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้แตกต่างกัน และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ครอบคลุมเพียงพอในการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่เชื่อถือการโฆษณาที่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์สื่อสารออกมา โดยไม่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปภาพหรือวิดีโอที่นำมาใช้อย่างแท้จริง และไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง รวมถึงสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้อง และเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ในขณะที่ประเทศนอร์เวย์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ในการนำรูปภาพหรือวิดีโอที่มีการปรับแต่งมาใช้ ซึ่งมีความชัดเจนแน่นอนว่าผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่จะใช้รูปภาพหรือวิดีโอดังกล่าวต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดในการแสดงเครื่องหมายกำกับรูปภาพหรือวิดีโอเหล่านั้น เพื่อให้ผู้บริโภคทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปภาพหรือวิดีโอดังกล่าวที่ไม่ใช่ภาพหรือวิดีโอตามสภาพที่เป็นอยู่จริง และนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อบริโภคสินค้าหรือบริการได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

7. บทส่งท้าย

จากการที่ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เผยแพร่โฆษณาสินค้าหรือบริการผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งมีประชาชนจำนวนมากที่ติดตามผู้ทรงอิทธิพลเหล่านั้นถูกจูงใจหรือโน้มน้าวใจให้ใช้สินค้าและบริการเหล่านั้น โดยเชื่อถือจากรูปลักษณ์หรือวิถีทัศน์ที่มีการปรับแต่งของผู้ทรงอิทธิพลที่สื่อสารออกมา ทำให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงและนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลในการนำรูปภาพหรือวิถีทัศน์ที่มีการปรับแต่งไว้โดยเฉพาะ อันอาจส่งผลเสียต่อประชาชนในการบริโภคสินค้าหรือบริการได้ เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศนอร์เวย์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการณียังกล่าวแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ให้ครอบคลุมและเหมาะสม ดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในหมวด 2 ส่วนที่ 1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา เพื่อให้มีบทบัญญัติที่ใช้ควบคุมการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติให้การโฆษณาที่มีปรับแต่งรูปภาพหรือวิถีทัศน์ซึ่งทำให้รูปร่าง ขนาด หรือผิวหนังของร่างกายเปลี่ยนไปต้องระบุว่า “รีทัชรูปภาพ” หรือ “รูปภาพจากการปรับแต่ง” ให้เห็นอย่างชัดเจน หรือทำเครื่องหมายแสดงว่ามีการปรับแต่งไว้บนรูปภาพหรือวิถีทัศน์ รวมถึงกรณีที่มีการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการสร้างภาพถ่ายหรือวิถีทัศน์เป็นรูปร่างหรือใบหน้าของบุคคล ต้องระบุว่า “ภาพเสมือนจริง” หรือทำเครื่องหมายแสดงบนรูปภาพหรือวิถีทัศน์ว่าเป็นภาพเสมือนจริง โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด เพื่อให้ผู้บริโภคได้ทราบข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าหรือบริการโดยผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ และทำให้มีการควบคุมการโฆษณาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งนี้ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “สื่อโฆษณา” ให้ชัดเจน โดยยกตัวอย่างถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย เพื่อให้

ครอบคลุมรูปแบบการโฆษณาในปัจจุบันที่เผยแพร่บนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการลงโทษผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยร่วมมือกับแพลตฟอร์มออนไลน์ให้หยุดการเผยแพร่คอนเทนต์หรือการโฆษณาที่ผิดกฎหมาย เช่น การลบบัญชีของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ การจำกัดการเข้าถึงหรือปิดกั้นบัญชีของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นการชั่วคราวหรือถาวร หรือมีมาตรการลงโทษทางปกครอง เช่น การสั่งให้ชำระค่าปรับเป็นรายวัน จนกว่าจะยุติการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย นอกเหนือจากการมีบทลงโทษทางอาญา เพื่อให้เกิดสภาพบังคับกับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหากการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์เป็นการประกอบอาชีพอย่างกว้างขวางมากขึ้น ควรมีการพิจารณาบัญญัติกฎหมายที่กำกับดูแลการประกอบอาชีพของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์หรืออินฟลูเอนเซอร์เป็นการเฉพาะในทำนองเดียวกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น การแจ้งการประกอบอาชีพและการเสียภาษี การคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพที่เป็นเด็ก การกำหนดสิทธิและหน้าที่ เป็นต้น

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาก่อการของผู้บริโภค ควรมีการรณรงค์ให้ความรู้ และสร้างทัศนคติให้กับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนและวัยรุ่น ให้มีความรู้และทัศนคติเกี่ยวกับการบริโภคในด้านความสวยงามตามความเป็นจริงบนบรรทัดฐานที่ถูกต้อง ไม่ให้ยึดติดกับอุดมคติด้านความงามที่เป็นไปไม่ได้ โดยอาจจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับสถาบันครอบครัวและสถาบันการศึกษาเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

3. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรมีการดำเนินการเชิงรุกเพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์ว่ามีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือส่งผลเสียหายต่อผู้บริโภคหรือไม่ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่อาจส่งผลต่อผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรม

4. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรประสานความร่วมมือกับผู้ประกอบธุรกิจต่าง ๆ ที่ให้ผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์มาทำการโฆษณาสินค้าและบริการของตน ในการให้ความสำคัญเกี่ยวกับข้อมูลที่ใช้ในการโฆษณาที่ถูกต้องเป็นความจริง และอาจจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ สร้างความตระหนัก ตลอดจนความรับผิดชอบต่อสังคมในการโฆษณาของผู้ทรงอิทธิพลบนสื่อสังคมออนไลน์

References

- Act on amendments to the Marketing Control Act etc. (marking of retouched advertising)
- Bouvier, C. (2023). *Influencers: France just brought in new law to prevenabuse*. Retrieved June 27, 2023 from <http://blog.galalaw.com/post/102igfw/influencers-france-just-brought-in-new-law-to-prevent-abuse>
- Chanisara Buakong. (2018). *The Relationship of Attitude towards Social Media Influencers with Intention to Visit Restaurant after Viewing Reviews*. Master of Business Administration Thesis, Srinakharinwirot University.
- Chothip Sunthornwipat. (2014). *Legal Measures to Protect Consumers: A Case Study of Sunglasses*. Master of Laws Thesis, National Institute of Development Administration.
- Chutinun Sanguanprasit. (2018). *Learn about influencer, the new online profession followed by teens until advertising firms need to hire for reviews*. Retrieved 20 September 2022, from <https://brandinside.asia/influencer-online-marketing-replacement/>
- Computer Crime Act, B.E 2550 (2007)

- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017).
- Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979)
- Cosmetics Act, B.E. 2558 (2015).
- Drug Act, B.E. 2510 (1967).
- Food Act, B.E 2522 (1979).
- Gray, J. (2021). *Norway passes law requiring influencers to label retouched photos on social media*. Retrieved June 16, 2023, from <https://www.dpreview.com/news/1157704583/norway-passes-law-requiring-influencers-to-label-retouched-photos-on-social-media>
- Kamonwan Yuwattana and Natasorn Auekarn. (2022). Defining Legal Relations in Advertising Products and Services through Social Media Influencers. *Journal of Innovation and Management*, 7(1), 30-42.
- Kitiya Suriwan, Pichamon Puangsuwan and Urapee Chulimasart. (2016). The Relationship between Influencers of Consumer Opinion and Brand. *Journal of Communication and Management NIDA*, 2(3), 79-96.
- Krungthep Turakij. (2022). Who are influencers? Understand influencers on social media, dream career of Gen Z young people. Retrieved on 19 September 2022, from <https://www.bangkokbiznews.com/lifestyle/989803>
- Kullanard Woraratkrittikorn. (2021). *Attributes of Power Influencers that affect consumer decision to visit cafe in Thailand*. Master of Business Administration Thesis, Silpakorn University.

- Nattapon Muangtum. (2022). Summary of 52 key insights from Thailand Digital Stat 2022 by We Are Social. Retrieved 20 September 2022, from <https://www.everydaymarketing.co/trend-insight/insight-thailand-digital-stat-2022-we-are-social/>
- Nattapon Muangtum. (2565). *summarize 52 Insight Important from Thailand Digital Stat 2022 ของ We Are Social*. Retrieved on 20 September 2022, from <https://www.everydaymarketing.co/trend-insight/insight-thailand-digital-stat-2022-we-are-social/>
- Nitchanan Kuptanon. (2021). Laws Controlling the Posting of Photos. Retrieved on 19 September 2022, from <https://www.Bangkokbiznews.com/blogs/columnist/965916>
- Orapim Prasong. (2023). French Law on Influencer Control. *State Agents*, 18(5), 11-18.
- Patthamon Srison. (2017). *Selecting Influencers in Planning Advertising Media on Social Media (Facebook)*. Independent Study, Master of Journalism, Thammasat University.
- Phattharida Sukhunnee. (n.d.). *Constitutional Analysis on Consumer Rights*. Retrieved on 25 September 2022 from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=152
- Suphat Saengpradab. (2008). *Legal Problems on Consumer Protection Cases in Thailand*. Master of Laws Thesis, Sripatum University.
- The Consumer Authority. (2023). *The Norwegian consumer authority's guideline on labelling retouched advertising*. Retrieved June 16, 2023, from <https://www.forbrukertilsynet.no/english/guide>

lines/the-norwegian-consumer-authoritys-guideline-on-labelling-retouched-advertising#chapter-3

Thidamnu Yaibuathong. (2019). *Legal Problems on Safety Standards in Cosmetic Products*. Master of Laws thesis, Sripatum University.

Thitinan Wannawet. (2015). *Legal Measures to Control Hidden Advertising in Dietary Supplement Products*. Master of Laws Thesis, Krirk University.

Thopphon Noipanya. (2017). *Social Media Influencers*. Retrieved 26 September 2022, from <https://thaipublica.org/2017/11/toppol7/>

บทความวิจัย

การบริหารจัดการเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแบบจัดจ้าง:
กรณีศึกษานาการแห่งประเทศไทย*

Management of Employed Security Guards: A Case Study
of the Bank of Thailand

ธนาธิป นงค์นวล¹

Thanathip Nongnual²

เลขที่ 88/764 ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร 10700.

No.88/764 Charansanitwong Road, Bang Yi Khan Sub-district,

Bang Phlat District, Bangkok, 10700.

* Corresponding author E-mail: Oathkingcobra@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแบบจัดจ้าง: กรณีศึกษานาการแห่งประเทศไทย” คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ปี พ.ศ. 2566

¹ นายธนาธิป นงค์นวล นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

² Mr.Thanathip Nongnual Master Degree Master of Public Administration

ศิริพร นุชสำเนียง³

Siriporn Nuchsamnieng⁴

เลขที่ 99/177 ถนนพุทธมณฑลสาย 7 ตำบลท่าลาด อำเภอสามพราน
จังหวัดนครปฐม 73110.

No.99/177 Phutthamonthon Sai 7 Road, Tha Lat Sub-district,
Sam Phran District, Nakhon Pathom Province, 73110.

.E-mail: Siriporn007@yahoo.com

วันที่รับบทความ : 12 มีนาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 17 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 7 พฤษภาคม 2567 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

³ รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอกหญิง ดร.ศิริพร นุชสำเนียง อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

⁴ Associate Professor Police Colonel Siriporn Nuchsamnieng Advisor

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยมุ่งเน้นไปที่งานรักษาความปลอดภัยซึ่งดำเนินงานโดยบริษัทเอกชน กรณีศึกษาธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขหรือข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับกฎหมายรวมไปถึงระเบียบ และพัฒนามาตรการรักษาความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และสร้างความสงบสุข

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย พบปัญหาหลักสองประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการรักษาความปลอดภัย ได้แก่ ความซับซ้อนของกฎหมาย และการขาดการฝึกอบรมอย่างเป็นรูปธรรม ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดช่องว่างและประสบปัญหาในกระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และส่งผลกระทบต่อมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการรักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้ (1) พัฒนากฎหมายควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจรักษาความปลอดภัย (2) พัฒนาระบบการฝึกอบรม และ (3) พัฒนาระบบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และมาตรฐานการจ้างงานการยกระดับระบบรักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องบุคคล สถานที่ ข้อมูลข่าวสาร และทรัพย์สินจากภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ ซึ่งแนวทางที่เสนอในบทความนี้ จะช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีการพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพสูงสุด สร้างความมั่นใจและความปลอดภัยให้กับบุคคล สถาบันการเงิน และระบบเศรษฐกิจโดยรวม

คำสำคัญ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย, การจัดจ้าง

ABSTRACT

This research article aims to study the employment process for security guards and focuses on security work performed by private companies, using the Bank of Thailand (BOT) as a case study. It also offers solutions to legal and regulatory-related issues and develops security measures that are efficient, secure, and promote peace.

The study concluded that the Bank of Thailand's employment procedure for security guards had two primary issues that hindered the efficacy of security measures: the complexity of the legislation and a lack of specific training. These issues led to holes and issues in the security guard hiring procedure and had an impact on relevant legal actions.

The researcher offers the following recommendations as a framework for developing the Bank of Thailand's security system. In order to improve the employment procedure standards and criteria, it is necessary to: (1) develop a law establishing control standards for security business operators; (2) develop a training program; and (3) develop a monitoring and performance assessment system. Additionally, the Bank of Thailand's security system should be progressed in order to safeguard people, locations, information, and assets from threats. The strategy put out in this article has the potential to improve the effectiveness of the Bank of Thailand's security system while instilling confidence and safety in people, financial institutions, and the economy as a whole.

Keywords: Bank of Thailand, Security Guard, Employment

1. ความนำ

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในฐานะธนาคารกลางของประเทศ มีความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน และส่งเสริมเศรษฐกิจ รวมถึงดูแลผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงสินทรัพย์ทางการเงิน ที่ต้องได้รับการปกป้องอย่างเคร่งครัด การจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยให้แก่ ธปท. นั้น มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีบทบาทในการปกป้องสินทรัพย์ทางการเงินที่มีค่าสูง เช่น โรงพิมพ์ธนบัตร ธนบัตรที่ผลิตเพื่อหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ และทองคำสำรอง (Gold Reserve) (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565) เป็นต้น ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อภาพลักษณ์ และความมั่นคงปลอดภัยของธนาคารกลาง

ดังนั้น การจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยจึงมีความสำคัญ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่ได้รับการจัดจ้างมา จึงจำเป็นต้องเป็นมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสม เพื่อรับมือต่อสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดการรักษาความปลอดภัยที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในธนาคารแห่งประเทศไทย

การรักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในปัจจุบันได้นำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบริษัทเอกชนภายนอกเพื่อให้บริการรักษาความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม มีปัญหาข้อขัดข้องบางประการที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและกระบวนการจัดจ้างที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการรักษาความปลอดภัยของธนาคาร ปัญหาที่พบมีหลายประการ ได้แก่ (1) ข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องและความไม่ชัดเจนในขั้นตอนการคัดเลือกพนักงานรักษาความปลอดภัย (2) กระบวนการจัดจ้างที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและความต้องการของธนาคาร และ (3) การประเมินคุณภาพและ

มาตรฐาน ที่มีความไม่สม่ำเสมอในการปรับปรุงและประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการรักษาความปลอดภัย การนำเสนอปัญหานี้เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาและ ปรับปรุงกระบวนการและกฎระเบียบ เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการรักษาความ ปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand) ดำรงฐานะเป็นสถาบันทางการเงิน กลางของประเทศ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เป็นได้ยอมรับถึง ความสำคัญ ต่อกระบวนการจัดการเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในระดับมือ อาชีพ เข้ามาปฏิบัติงานภายในหน่วยงานธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผล สำคัญ ก็คือ บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีความยืดหยุ่นอย่างใกล้ชิดใน เรื่องของความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ได้แก่ รับเงินฝาก กำหนด อัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ซื้อขายเงินตราต่างประเทศและ แลกเปลี่ยนกระแสดเงินสดในอนาคต กู้ยืมเงินตราต่างประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพ แห่งค่าของเงินตรา กู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินนโยบายการเงิน ซื้อขายหลักทรัพย์เท่าที่ จำเป็นและแลกเปลี่ยนกระแสดเงินสดในอนาคต เพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบการเงิน ของประเทศ รวมถึงยืมหรือให้ยืมหลักทรัพย์ตามที่กำหนดโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน เป็นต้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565) เป็นด้วยพันธกิจหน้าที่ที่สำคัญยิ่งดังกล่าว เหล่านี้ ทำให้การจัดหาจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพื่อปฏิบัติงานให้กับธนาคาร แห่งประเทศไทย ในการทำหน้าที่สร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และมีอาชกรกระทำโดยไร้หลักเกณฑ์การพิจารณาเชิงการบริหารจัดการอย่างรอบคอบไปได้ ด้วยเหตุเช่นนี้ ในการศึกษาภายใต้ บทบาททวนวรรณกรรม จึงจะได้ทำการศึกษาไปถึง แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ความเป็นมาของการจัดตั้งสถาบันธนาคาร

แห่งประเทศไทย และรวมไปถึงระเบียบข้อบังคับด้านมาตรฐานของการดำเนินงานด้าน
รักษาความปลอดภัย ปรากฏรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand) มีสถานะเป็นธนาคารกลาง และเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีหน้าที่หลักในการดูแลกำกับเรื่องการเงินของชาติ ทั้งออกกฎเกณฑ์และควบคุมสถาบันการเงิน นำออกหมุนเวียนซึ่งธนบัตรไทยรวมถึงการควบคุมการถ่ายโอนเงินตราระหว่างประเทศ และเฝ้าระวังอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเทียบกับสกุลเงินตราอื่นสำหรับอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2551 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565) ดังนี้ (1) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร เป็นผู้ออกธนบัตรของรัฐบาล (2) กำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน ได้แก่ รับเงินฝาก กำหนดอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ซื้อขายเงินตราต่างประเทศและแลกเปลี่ยนกระแสรายวันในอนาคต กู้ยืมเงินตราต่างประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา กู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินนโยบายการเงิน ซื้อขายหลักทรัพย์เท่าที่จำเป็นและแลกเปลี่ยนกระแสรายวันในอนาคต เพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบการเงินของประเทศ รวมถึงยึดหรือให้ยึดหลักทรัพย์ตามที่กำหนดโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน (3) บริหารจัดการสินทรัพย์ของ ธปท. (4) เป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล (5) เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน (6) จัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน ระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน และบริหารจัดการระบบดังกล่าวให้เกิดความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ (7) กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน (8) บริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา และ (9) ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา อนึ่ง

การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2563-2565 ที่ผ่านมา มุ่งเน้นการส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจการเงินไทยรองรับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงินและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่ทวีความรวดเร็วและรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะการรับมือผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์โควิด - 19 ที่ต้องตอบโจทย์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วทันการณ์

2.2 แนวคิดว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยสถานที่

“ความปลอดภัย” (ดิเรก ทองแผ่น, 2561) มีคำศัพท์ภาษาอังกฤษ ที่สามารถนำมาพิจารณา ได้อยู่ 2 คำ ด้วยกัน คือ “safety” และ “security” แต่การใช้นั้น จะใช้ในบริบทของความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่า “safety” หมายถึง มาตรการหรือวิธีการรักษาความปลอดภัยที่มุ่งป้องกันภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ (ความผิดพลาดของมนุษย์ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ด้านชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจะใช้ในสถานประกอบการเป็นสำคัญ ส่วนคำว่า “security” นั้น เป็นมาตรการป้องกันภัย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ที่อาจกระทำการใด ๆ เพื่อป้องกันภัยคุกคามในวงกว้าง โดยมุ่งเน้นไปที่เป็นการมั่นคงปลอดภัยของชีวิต ทรัพย์สินส่วนบุคคล องค์กร/หน่วยงาน และความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของความหมายของมาตรการในการรักษาความปลอดภัยสถานที่ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552) นั้น หมายถึง มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อพิทักษ์ รักษาให้ความปลอดภัยแก่ที่สงวน อาคาร และสถานที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงาน ตลอดจนวัสดุ อุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ และเอกสารในอาคารสถานที่ดังกล่าว ให้พ้นจากการโจรกรรม การจารกรรม และการก่อวินาศกรรม หรือเหตุอื่นใด อันอาจทำให้เสียสมรรถภาพในการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการได้

การกำหนดมาตรการเพื่อการป้องกันภัยคุกคามจากการรักษาความปลอดภัยจะกระทำออกมาได้ 3 วิธีด้วยกัน ดังนี้

1) การรักษาความปลอดภัยบุคคล หมายถึง กระบวนการคัดกรองบุคคลเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ การอนุญาตให้บุคคลเข้าถึงชั้นความลับ และมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจ

2) การรักษาความปลอดภัยเอกสาร หมายถึง การป้องกันบุคคลผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าถึงสิ่งที่เป็นความลับ และ

3) การรักษาความปลอดภัยสถานที่ หมายถึง การป้องกันทรัพย์สินไม่ให้ถูกโจรกรรม ป้องกันบุคคล (เจ้าหน้าที่) ทรัพย์สิน อาคารสถานที่ ให้พ้นจากการก่อวินาศกรรม และรวมไปถึงการป้องกันความลับไม่ให้ถูกจารกรรม

ทั้งนี้ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ได้อธิบายถึง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ไว้ในข้อ 4 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552) ระบุว่า มาตรการและการดำเนินการที่กำหนดเพื่อพิทักษ์รักษาและคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน ให้พ้นจากการรั่วไหล การจารกรรม การก่อวินาศกรรม การบ่อนทำลาย การก่อการร้าย การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งรัฐและการกระทำอื่นใดที่เป็นการเปิดเผยสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการ

กล่าวสรุปได้ว่า มาตรการรักษาความปลอดภัย เป็นมาตรการเชิงป้องกันที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ โดยมุ่งหวังระงับยับยั้ง หรือบรรเทาความเสียหายจากการจารกรรม วินาศกรรม และการบ่อนทำลาย ด้วยกระบวนการรักษาความปลอดภัยใน 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ การรักษาความปลอดภัยบุคคล การรักษาความปลอดภัยเอกสาร และการรักษาความปลอดภัยสถานที่

2.3 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย

การรักษาความปลอดภัยของเอกชนของประเทศไทย ได้มีวิวัฒนาการมาช้านาน โดยชาวชนบทนับแต่โบราณกาลรู้จักหาวิธีดูแลรักษาทรัพย์สินของตน การจัดเวรยามป้องกันวัวควาย และทรัพย์สินมีค่าอื่น ๆ ให้ปลอดภัยจากการถูกโจรกรรม หรือ

การปล้นสะดม ซึ่งการรักษาความปลอดภัยในระยะแรกนั้นจะเป็นการดูแลรักษาความปลอดภัยทรัพย์สินส่วนตัวของตน ด้วยเหตุนี้ การรักษาความปลอดภัยในขณะนั้นจึงยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยมาดูแลรักษาทรัพย์สิน แทนตนเอง จนกระทั่งเมื่อธุรกิจการค้าของชุมชนสังคมเริ่มมีความเจริญเติบโต ทำให้ อาชีพการรักษาความปลอดภัยเริ่มเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายตามไปด้วย โดยสามารถ อธิบายถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยที่เกิดขึ้นใน ต่างประเทศและประเทศไทย ดังนี้

1) วิวัฒนาการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยในต่างประเทศ

จุดเริ่มต้นของการดำเนินธุรกิจรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน ของต่างประเทศ ริเริ่มมาจากการมารวมตัวกันของประชาชนเพื่อปกป้องตนเองและ ครอบครัวให้พ้นจากสัตว์ร้ายและศัตรู ซึ่งในยุคโรมันโบราณนั้น การรักษาความปลอดภัย เอกชนประกอบด้วยกองทัพ ทาสและบุคคลซึ่งเอกชนจ้างมาเพื่อปกป้องประชาชน จนกระทั่งในศตวรรษที่ 19 ในสหราชอาณาจักร จึงเกิดการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชน กล่าวคือ เกิดการรวมกลุ่มกันของประชาชนเพื่อปกป้องตนเองและผู้อื่นและมีระบบนักสืบ เอกชนเกิดขึ้นมาพร้อมกันด้วย ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นรูปแบบเริ่มต้นของ การ ก่อเกิดเป็นระบบเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่ชุมชนสังคม ซึ่งใน ปี ค.ศ. 1819 ได้มีการจัดตั้งกรมตำรวจขึ้นในมหานครลอนดอนขึ้นเป็นครั้งแรก จาก รูปแบบการรักษาความปลอดภัยที่กล่าว ต่อมาในสหรัฐอเมริกาได้มีการก่อตั้งกรมตำรวจขึ้นใน เขตเมือง และมีการแต่งตั้งนายอำเภอในเขตชายแดนเพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับ การรักษา ความปลอดภัยให้แก่ชุมชน จนกระทั่งล่วงเข้าสู่กลางศตวรรษที่ 19 คือ ในช่วงปี ค.ศ. 1850 นายอลัน พิงเคอร์ตัน (Allan Pinkerton) ผู้ก่อตั้งหน่วยสืบสวนแห่งชาติพิงเคอร์ตัน ที่มีความชำนาญในงานสืบสวนสอบสวน โดยหน่วยปฏิบัติการดังกล่าวได้ริเริ่มเทคนิคการ สืบสวนแบบใหม่ อาทิ การลอบแฝงกาย การพิสูจน์ลายมือ การสะกดรอย การเก็บประวัติ อาชญากรรมไว้ร่วมกัน เป็นต้น (ปานจินต์ สุทธิกิจวิ, 2561) ซึ่งต่อมาเขาได้จัดตั้งองค์กร ภาคเอกชนเพื่อรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัย เพื่อรับผิดชอบหน้าที่ในการรักษา

ความปลอดภัยให้แก่ขบวนรถไฟ อันเป็นจุดเริ่มต้นธุรกิจรักษาความปลอดภัยขึ้นอย่างเป็นทางการ

2) วิวัฒนาการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยในประเทศไทย

ในช่วงริเริ่มของการรักษาความปลอดภัยภาคเอกชนในประเทศไทย การรักษาความปลอดภัยในอดีตยังอยู่ในรูปแบบของการจัดจ้างยามเฝ้าสถานที่ เพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยร้านค้าหรือสถานที่ต่าง ๆ ในเวลากลางคืนเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างแขกยามชาวอินเดียที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ แต่เนื่องจากแขกยามเหล่านี้ยังไม่มีความรู้ความสามารถ และไม่มีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน การจ้างแขกยามเพื่อให้เป็นผู้ดูแลรักษาความปลอดภัยในภายหลัง จึงไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร และค่อย ๆ จางหายไปในสังคม จนกระทั่งคำว่าอาชีพรักษาความปลอดภัยได้เริ่มขึ้นเป็นรูปธรรม เมื่อปี พ.ศ. 2508 แต่ก็ยังมิได้เป็นทางการ เนื่องจากยังไม่ปรากฏกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยขึ้นรองรับ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา ได้จัดส่งทหารเขามาร่วมรบในสงครามเวียดนาม ซึ่งได้มีการว่าจ้างบุคคลให้ดูแลรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ฐานทัพต่าง ๆ อาทิ ท่าเรืออู่ตะเภา เป็นต้น โดยการจัดจ้างในครั้งนั้น กองทัพสหรัฐอเมริกา ได้ทำการกำหนดคุณสมบัติของบุคคล ที่จะเข้ามาทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยอย่างเป็นระบบระเบียบ คือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและมีระเบียบวินัยเป็นอย่างดี ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีบริษัทรักษาความปลอดภัยภาคเอกชนเปิดให้บริการในประเทศไทย จึงได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งทำการรวบรวมทหารที่ปลดประจำการแล้ว มารับจ้างทำหน้าที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยฐานทัพ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในชื่อของ Thai Guard หรือไทยยาม (กัญญารัตน์ เชื้อขำ, 2561) จึงนับได้ว่า Thai Guard เป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มแรกที่เริ่มต้นงานด้านการรักษาความปลอดภัยของเอกชนในประเทศไทย หรือเรียกได้ว่า การประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยนั่นเอง ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ความเข้มแข็งของ การดำเนินธุรกิจรักษาความปลอดภัย ปรากฏการรวมตัวกันขึ้นเป็น “สมาคมผู้ประกอบการรักษาความปลอดภัยแห่งประเทศไทย (SSAT)” ซึ่งก่อตั้ง

ขึ้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2530 โดยการรวมตัวกันระหว่างเจ้าของธุรกิจรักษาความปลอดภัยในประเทศไทย มีความมุ่งหมายให้องค์กรนี้ เป็นตัวแทนของธุรกิจวิชาชีพรักษาความปลอดภัย และยังมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ ประกอบ (สมาคมผู้ประกอบการรักษาความปลอดภัยแห่งประเทศไทย, 2566) ดังนี้ (1) เพื่อเป็นศูนย์กลาง เสริมสร้างความสามัคคี ความสัมพันธ์อันดี แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข่าวสาร ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในหมู่สมาชิก (2) เพื่อยกระดับงานรักษาความปลอดภัยให้เป็นที่ยอมรับในฐานะวิชาชีพ ต่อสาธารณชน (3) เพื่อเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร วิชาการ เกี่ยวกับงานรักษาความปลอดภัย ต่อสาธารณชน (4) เพื่อติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อความเข้าใจอันดี และเป็นการประสานประโยชน์ร่วมกัน และ (5) เพื่อส่งเสริมงานวัฒนธรรมและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยในฐานะเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบัน ปรากฏการจัดตั้งนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยภายในประเทศไทยมากกว่า 4,000 นิติบุคคล (วรรณโชค ไชยสะอาด, 2559) จำแนกออกได้เป็น 5 รูปแบบการรักษาความปลอดภัย (ประธาน วัฒนวาณิชย์, 2538, หน้า 11) ดังต่อไปนี้ ประเภทที่ 1 การรักษาความปลอดภัยอาคารและสถานที่ (Physical Security) ประเภทที่ 2 การรักษาความปลอดภัยด้านการอำนวยความสะดวกและการจราจร ประเภทที่ 3 การรักษาความปลอดภัยแก่บุคคล (Personal Security) ประเภทที่ 4 การรักษาความปลอดภัยในการขนส่ง และประเภทที่ 5 การรักษาความปลอดภัยด้านข้อมูลข่าวสาร (information Security)

3. มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรักษาความปลอดภัย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการรักษาความปลอดภัย ประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำกับและควบคุมธุรกิจรักษาความปลอดภัยในประเทศไทย เพื่อเพิ่มความมั่นใจและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในการใช้บริการด้านรักษาความ

ปลอดภัย มีการกำหนดและตราไว้ถึงหลักการสำคัญสามข้อคือ การควบคุมและกำกับดูแล ธุรกิจรักษาความปลอดภัย (รปภ.) เพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เพื่อให้บริการที่มีคุณภาพและปลอดภัย นอกจากนี้ยังมีการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพ (รปภ.) เพื่อให้ธุรกิจรักษาความปลอดภัยปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดและสร้างเครื่องมือ และกลไกในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ยังมีการคุ้มครองผู้ใช้บริการ โดยจัดระเบียบและกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ได้รับการบริการที่ปลอดภัยและมีคุณภาพ ดังนั้น การประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอร่าง พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน พ.ศ. 2558 ได้เสนอและหลักการเหล่านี้ ได้ถูกตราไว้เพื่อให้มีความมั่นใจและความปลอดภัยในการใช้บริการด้านรักษาความปลอดภัยในประเทศไทยอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างเครื่องมือและหลักประกันให้กับธุรกิจรักษาความปลอดภัยในการปฏิบัติงานอย่างมีความรับผิดชอบและมีความสามารถที่จะป้องกันความเสี่ยงและอุบัติเหตุในการให้บริการให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย และสร้างเสริมคุณภาพการให้บริการที่มีมาตรฐานสูงสุด เพื่อสร้างความมั่นใจและความสบายใจแก่ผู้ใช้บริการ และสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นในการให้บริการด้านรักษาความปลอดภัยในประเทศไทยให้ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสูงสุดทั้งนี้ในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ ธุรกิจรักษาความปลอดภัยไว้ดังนี้ (พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558, 2558, หน้า 24-37)

1) นิยามและประเภทธุรกิจ กำหนดนิยามเกี่ยวกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย

ธุรกิจรักษาความปลอดภัย หมายถึงกิจกรรมธุรกิจที่มุ่งเน้นในการให้บริการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยแก่บุคคล หรือองค์กร เช่น การจัดติดตั้งระบบความปลอดภัย เครื่องมือหรืออุปกรณ์ป้องกัน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัย และการฝึกอบรมให้ความรู้เรื่องความปลอดภัย

พนักงานรักษาความปลอดภัย หมายถึง บุคคลที่ได้รับการฝึกอบรม และมีความรู้ความสามารถในการดูแลรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลหรือองค์กร โดยมุ่งเน้นในการป้องกันอันตรายและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

ประเภทธุรกิจรักษาความปลอดภัย ประกอบด้วยธุรกิจหลากหลายประเภท เช่น บริษัทรักษาความปลอดภัยทั่วไป บริษัทรักษาความปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และบริษัทรักษาความปลอดภัยด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยมีการให้บริการที่หลากหลายตามความต้องการและลักษณะของลูกค้าที่ต่างกัน

2) การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจต้องขอใบอนุญาตจากนายทะเบียน และต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

3) มาตรฐานการรักษาความปลอดภัย กำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยครอบคลุมถึง หลักสูตรการฝึกอบรม

4) เครื่องแต่งกาย อุปกรณ์ และสถานที่ฝึกอบรม

5) หน้าที่และความรับผิดชอบ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ พนักงานรักษาความปลอดภัยและผู้รับใบอนุญาต

6) บทลงโทษ : กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ซึ่งจะส่งผลให้ธุรกิจรักษาความปลอดภัยมีมาตรฐานและความเป็นมืออาชีพ พนักงานรักษาความปลอดภัยมีทักษะและความรู้ ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ถือเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาธุรกิจรักษาความปลอดภัยอย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่ต้องติดตามและพัฒนาต่อไป เช่นประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลธุรกิจ รปภ. การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ รปภ. ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันกลไกการคุ้มครองผู้ใช้บริการพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดระเบียบธุรกิจสร้างมาตรฐานวิชาชีพและยกระดับความปลอดภัยให้กับสังคมการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพจะนำไปสู่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสร้างความมั่นใจให้กับสังคมโดยรวม

3.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2552 เป็นกรอบกฎหมายที่สำคัญในการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ สารสำคัญของระเบียบมุ่งเน้นไปที่การปกป้องชาติให้พ้นจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอก โดยอาศัยกลไกการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ มาตรการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และการมีส่วนร่วมของประชาชน สารสำคัญของระเบียบ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 4-22)

1. การแบ่งชั้นความลับระเบียบนี้แบ่งชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ลับที่สุด ลับมาก และลับ
2. การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับบุคคลหน่วยงานของรัฐต้องมีกลไกตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมบุคคล ก่อนที่จะเข้าถึงข้อมูลลับ
3. การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับสถานที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการ เพื่อพิทักษ์รักษาความปลอดภัยสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ และข้อมูลข่าวสาร
4. มาตรการรักษาความปลอดภัยอื่น ๆ ระเบียบบัญญัติถึงมาตรการรักษาความปลอดภัยเพิ่มเติม ครอบคลุมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การจัดซื้อจัดจ้าง การต่างประเทศ และการป้องกันภัยพิบัติ

การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และพัฒนาระเบียบฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จะส่งผลให้ประเทศไทยมีความมั่นคง ปลอดภัย และสามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างยั่งยืน

3.3 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือ (พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง 2560) เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 แทนที่พระราชบัญญัติพัสดุ พ.ศ. 2481

โดยสาระสำคัญของพ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง 2560 มุ่งเน้นหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

- 1) ความโปร่งใส หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน
- 2) การแข่งขัน หน่วยงานรัฐต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าแข่งขันอย่างเป็นธรรม
- 3) มีประสิทธิภาพ หน่วยงานรัฐต้องจัดซื้อจัดจ้างให้ได้มาซึ่งพัสดุที่มีคุณภาพ ในราคาที่เหมาะสม
- 4) ตรวจสอบได้ หน่วยงานรัฐต้องมีระบบการตรวจสอบและติดตามการจัดซื้อจัดจ้างมีส่วนร่วม
- 5) หน่วยงานรัฐต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดจ้าง รปภ. ตาม พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้าง 2560 การจัดจ้าง รปภ.นั้น จัดอยู่ในประเภทของงานบริการ หน่วยงานรัฐต้องจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎกระทรวง

ขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง รปภ. หน่วยงานรัฐต้องมีแผนการจัดซื้อจัดจ้าง รปภ. ระบุจำนวน รายละเอียดงาน คุณสมบัติผู้รับจ้าง และวงเงินงบประมาณ โดยการประกาศเชิญชวนผู้ประกอบการ โดยวิธีที่เหมาะสม เช่น ประกาศทางเว็บไซต์ หนังสือพิมพ์ หรือแจ้งผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงาน สามารถตรวจสอบ

คุณสมบัติผู้ประกอบการ และเอกสารประกอบการเสนอราคาคัดเลือกผู้ประกอบการ โดยวิธีที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้และเป็นธรรม เช่น การประกวดราคา การขอเสนอราคา หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดทำสัญญาจ้าง กับผู้ประกอบการที่ผ่านการคัดเลือก

4. วิเคราะห์ผลการศึกษาของการบริหารจัดการเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแบบจัดจ้างกรณีธนาคารแห่งประเทศไทย

จากข้อมูลการศึกษาซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ (1) ศึกษามาตรการกฎหมายการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย (2) วิเคราะห์กระบวนการจัดการเกี่ยวกับการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย และ (3) พัฒนาแนวทางมาตรฐานกระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยข้อมูลการวิจัยได้รับมาจากการทบทวนวรรณกรรมในภาคแนวคิดทฤษฎี และการศึกษามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถนำมาวิเคราะห์ผลการศึกษา ได้ดังนี้

4.1 วิเคราะห์มาตรการกฎหมายการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นสถาบันทางการเงินที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกธนบัตรและรวมถึงพันธบัตรของรัฐบาล ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินตรา รวมถึงดำเนินนโยบายการเงินตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินกำหนด ได้แก่ รับเงินฝาก กำหนดอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ซื้อขายเงินตราต่างประเทศและแลกเปลี่ยนกระแสเงินสดในอนาคต กู้ยืมเงินตราต่างประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา กู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินนโยบายการเงิน ซื้อขายหลักทรัพย์เท่าที่จำเป็นและแลกเปลี่ยนกระแสเงินสดในอนาคต

เพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบการเงินของประเทศ รวมถึงยืมหรือให้ยืมหลักทรัพย์ตามที่กำหนดโดยมีหรือไม่ีค่าตอบแทน ด้วยพันธกิจหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าวเหล่านี้ ทำให้การจัดหาจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เพื่อปฏิบัติงานรักษาความปลอดภัยให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและเป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคลที่เข้ามานิติสัมพันธ์หรือรับบริการ โดยการอธิบายนัยยะของระดับความสำคัญและความครอบคลุมของการรักษาความปลอดภัยนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ได้อธิบายถึง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ไว้ในข้อ 4 อธิบายความหมายความขึ้นว่า “มาตรการ และการดำเนินการที่กำหนดเพื่อพิทักษ์รักษาและคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน ให้พ้นจากการรั่วไหล การจารกรรม การก่อวินาศกรรม การบ่อนทำลาย การก่อการร้าย การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งรัฐ และการกระทำอื่นใดที่เป็นการเปิดเผยสิ่งที่เป็นความลับของทางราชการ” ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ ยังได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับสถานที่นั้นด้วย โดยกำหนดมาตรการให้ความปลอดภัยแก่ที่สงวน อาคาร และสถานที่ของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนวัสดุ อุปกรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อมูลข่าวสารในอาคารสถานที่ดังกล่าว ให้พ้นจากการโจรกรรม การจารกรรม การก่อวินาศกรรม การก่อการร้าย หรือเหตุอื่นใดอันอาจทำให้เสียความสามารถในการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานของรัฐได้(ข้อ 33) ด้วยปัจจัยจากบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเป็นเหตุปัจจัยที่ชี้นำไปสู่การยอมรับว่าเป็นความจำเป็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องทำการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยมาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมีนัยยะสำคัญอย่างยิ่งก็ติ จากข้อมูลการศึกษาได้ค้นพบว่า การจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของ

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ปรากฏปัจจัยที่จะต้องนำมาคำนึงถึงในการจัดจ้างบริษัท รักษาความปลอดภัยใน 3 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง ปัจจัยด้านความน่าเชื่อถือของบริษัทรักษาความปลอดภัย

ประเด็นที่สอง ปัจจัยด้านการผ่านการฝึกอบรมมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด

ประเด็นที่สาม ปัจจัยด้านกระบวนการคัดเลือกประเมินทักษะเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

ปัจจัยทั้งสามประการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถนำเอารายละเอียดของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มาใช้เป็นฐานการพิจารณาเพื่อจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยจากบริษัทรักษาความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกำหนดไว้ถึงมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและรวมถึงการผ่านการอบรมหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยไว้อย่างชัดเจน ตามที่ “ระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานสถานฝึกอบรมและอัตราค่าธรรมเนียมการฝึกอบรม” และ “ระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย” กำหนดไว้เป็นรายละเอียดประกอบ จึงเป็นความเหมาะสมที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำไปบรรจุเป็นรายละเอียดด้านเงื่อนไขในสัญญาการจัดจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย บนมาตรฐานในระดับสากลและเป็นที่ยอมรับอย่างทั่วไป โดยกล่าวสรุปเป็นเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญต่อการกำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น 4 ประเด็น คือ (1) เงื่อนไขการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจรักษาความปลอดภัย (2) เงื่อนไขด้านแบบของสัญญาจ้าง (3) เงื่อนไขด้านมาตรฐานการรักษาความปลอดภัย และ (4) เงื่อนไขมาตรฐานด้านหลักสูตรการฝึกอบรม

4.2 วิเคราะห์กระบวนการจัดการเกี่ยวกับการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์ “เจ้าหน้าที่ชำนาญงาน” ในธนาคารแห่งประเทศไทย 4 ท่าน ข้อมูลชี้ให้เห็นรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ดังนี้ กล่าวสรุปได้ว่า “ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างและบริหารอาคาร เป็นฝ่ายที่ผู้ดูแลกระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย บริษัทผู้รับจ้างรักษาความปลอดภัย ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ดำเนินงานรักษาความปลอดภัยตามสัญญา มีกำหนดระยะเวลาการจ้างงาน 3 ปี กระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยภายนอกนั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการการเปิดให้ประมูลสัญญาโดยฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างและบริหารอาคาร จะทำการประกาศเชิญชวนให้มีการประกวดราคาด้วยวิธีการ e-bidding และเมื่อได้บริษัทรักษาความปลอดภัยที่ชนะการประมูล จะมีการทำสัญญาโดยละเอียดและถี่ถ้วนตามกรอบการจัดทำข้อกำหนดเงื่อนไข การประกวดราคา หรือ TOR ที่กำหนดไว้ ซึ่งถ้าบริษัทรักษาความปลอดภัย ไม่สามารถทำได้ตามสัญญาจะต้องเสียค่าปรับให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย” แต่ทว่าจากข้อมูลบทสัมภาษณ์ที่ได้รับมาจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึก กลับไม่ปรากฏข้อมูลว่า ได้มีการนำเอารายละเอียดของกระบวนการในการควบคุมมาตรฐานของผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 และระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานสถานฝึกอบรมและอัตราค่าธรรมเนียมการฝึกอบรม และระเบียบคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย ว่าด้วยกำหนดมาตรฐานสถานฝึกอบรมและอัตราค่าธรรมเนียมการฝึกอบรม พ.ศ. 2560 มาประกอบการพิจารณาในการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยไว้แต่อย่างใด แต่กระนั้นก็มีความเห็นในลักษณะการสนับสนุน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำเอาหลักเกณฑ์มาตรฐานของกระบวนการเกี่ยวกับการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มาบังคับใช้เช่นเดียวกัน ซึ่งให้สัมภาษณ์โดย “เจ้าหน้าที่ชำนาญงาน” โดยมีการให้ความเห็นขึ้นว่า

“เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาและยกระดับมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการมีพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ขึ้นมานั้น ก็จะช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหลักเกณฑ์หรือหลักการอ้างอิงที่ชัดเจน ในการบังคับใช้ข้อกำหนดหรือข้อห้ามต่าง ๆ ตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

อนึ่ง ประเด็นความคิดเห็นในส่วนนี้ มีความสอดคล้องกับข้อมูลการวิเคราะห์ที่ผู้ศึกษา ได้แสดงผลไว้ในกรวิเคราะห์ที่ผ่านมา และสอดคล้องกับความเห็นของ “นักวิชาการทางด้านการรักษาความปลอดภัย” เกี่ยวกับประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่จะมีสูงขึ้นจากผลของการมีพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ใช้บังคับ

กล่าวสรุปได้ว่า “กระบวนการบริหารจัดการรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่จัดจ้างโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 จะมีความแตกต่างที่จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและการจัดจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงในกระบวนการการคัดเลือกเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยด้วย และจากการที่มีหัวข้อหลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่ชัดเจน ย่อมจะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถมั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่ได้ตัวมาปฏิบัติงานนั้น มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ดังนั้น จากข้อมูลบทสัมภาษณ์ที่ได้รับมาเกี่ยวกับกระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย จะอาศัยวิธีการรูปแบบตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นสำคัญ เพราะเป็นความผูกพันในฐานะองค์กรภาครัฐอย่างหนึ่งที่จะถือปฏิบัติเป็นกฎหมาย แต่ในส่วน of กระบวนการพิจารณาด้านเนื้อหาด้านความรู้ความสามารถและมาตรฐานเกี่ยวกับการ

ผ่านหลักเกณฑ์การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ที่รับรองไว้โดยพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ยังไม่ปรากฏว่า ฝ่ายงานผู้รับผิดชอบในการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย นำมาเป็นกรอบการพิจารณาการจัดจ้างเท่าที่ควร ซึ่งความเห็นของนักวิชาการด้านการรักษาความปลอดภัย เห็นว่าเป็นโอกาสที่เหมาะสมในการจะนำเอาเรื่องดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาเพื่อการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เพราะจะสร้างความเชื่อมั่นในระดับที่สูงขึ้นอย่างมากจากผู้รับบริการหรือผู้ที่มีนิติสัมพันธ์ กับธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยมีการนำเอาเกณฑ์ในเรื่อง ของมาตรฐานการฝึกอบรมหลักสูตรรักษาความปลอดภัย ตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับ

4.3 วิเคราะห์การบริหารจัดการรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่จัดจ้างโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ชำนาญงานในธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าธนาคารใช้ระเบียบปฏิบัติในการบริหารจัดการด้านการรักษาความปลอดภัยจากระเบียบสองฉบับคือ ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยเลขที่ ท 34/2550 เรื่องการรักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย และระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยเลขที่ ท 24/2556 เรื่องการรักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีข้อกำหนดที่กำหนดไว้ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 และรวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยฉบับใหม่ด้วย เช่น ระเบียบคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย เรื่องกำหนดมาตรฐานสถานฝึกอบรมและอัตราค่าธรรมเนียมการฝึกอบรม พ.ศ. 2560 เป็นต้น แต่มีปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจากระเบียบทั้งสองฉบับนั้นกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 และระเบียบที่เกี่ยวข้องทำให้มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยที่ใช้ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับกฎหมายใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องของมาตรฐานการฝึกอบรมในหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย ดังนั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงข้อกำหนดในระเบียบปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย และเป็นไปตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยที่ถูกต้องและเหมาะสมในปัจจุบัน

5. บทส่งท้าย

กระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้นตามหน้าที่ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ณ ปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 รวมไปถึงระเบียบคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย ว่าด้วยกำหนดมาตรฐานสถานฝึกอบรมและอัตราค่าธรรมเนียมการฝึกอบรม พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องพัฒนากระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย มีกำหนดการฝึกอบรมทบทวนให้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่แนชด์ระบบการฝึกทบทวน เนื้อหา และห้วงเวลาที่ชัดเจนในการฝึกทบทวนลงในสัญญาจ้างงาน เพื่อเป็นการพัฒนากระบวนการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยยกระดับมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย และช่วยลดความเสี่ยงต่อภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมไปถึงความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้

6. ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์การจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ศึกษาขอเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่

1) การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัย โดยใช้พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 เป็นฐาน โดยการให้

ความสำคัญกับความน่าเชื่อถือของบริษัทรักษาความปลอดภัย การฝึกอบรม กระบวนการคัดเลือกและการรับรองมาตรฐาน

2) การพัฒนามาตรฐานการอบรมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยการใช้พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 เป็นฐาน และการพัฒนาระบบการคัดเลือกเจ้าหน้าที่

3) การพัฒนามาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยการติดตามผลการทำงานอย่างสม่ำเสมอและพัฒนาระบบการประเมินผลที่เป็นธรรมและเปิดเผย

4) การปรับปรุงมาตรฐานการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยยึดหลักการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกำหนดคุณสมบัติของผู้รับเหมาและสัญญาจ้างที่รัดกุม

แนวทางในการพัฒนาเชิงวิชาการ คือ การเพิ่มความชัดเจนและถี่ถ้วนในการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ตลอดจนการนำเอาเกณฑ์และมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยที่ชัดเจนมาใช้ในการกระบวนการคัดเลือกเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย นอกจากนี้ยังควรให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอและเปิดเผยผลการประเมินอย่างโปร่งใส และทำให้มั่นใจว่ากระบวนการจัดการเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและมีความเป็นธรรมและเปิดเผยในการดำเนินงานอย่างถ่องแท้

References

- Kanyarat Chuakham. (2018). *Demands and Operations of the Security Business: A Case Study of 2P Security Guard Company Limited in Minburi, Bangkok*. Retrieved on 8 January 2023, from <http://www.ceos-abstract.ru.ac.th>
- Direk Thongpuea. (2018). *Principles and Essential Practices Regarding Confidentiality and Security*. Retrieved on 10 November 2023, from <https://www.opm.go.th>
- Bank of Thailand. (2022). *History of The Bank of Thailand*. Retrieved on 8 September 2023, from <https://www.bot.or.th>
- Prathan Wattanawanich. (1995). *Economic Crime in A Changing Society: Meaning, Scope, and Remedial Measures*. *Journal of Law*, 23(3), 18
- Parnjin Sutthikawee. (2018). *Enforcement problems of the Security Guard Business Act, B.E. 2558 (2015). 1st National Conference on Jurisprudence: "Thai Legal System: Reform/Transition/Restoration"*. Retrieved on 8 June 2018, from <https://www.law.cmu.ac.th>
- Security Business Act 2015. (2015). *Royal Gazette*, 132, 104 Kor, 24-39.
- Regulation of The Office of Prime Minister on Maintenance of The National Security, B.E.2552 (2009). *Royal Gazette*, 126, 39 Ngor, 4-22.
- Wannachok Chaisard. (2016). "Assemble security guards" ... when a person's degree is more significant than their life experience. Retrieved on 17 January 1994, from <https://www.posttoday.com/politic/report/425934>

Association of Thai Securities Companies. (2023). *Background*. Retrieved on 10 November 2023, from <https://securitythaicenter.com>

Office of the Council of State. (2009 Kor). *Regulation of the Ministry of Finance on Public Procurement and Supplies Administration, B.E. 2560 (2017)*. Retrieved on 31 May 2023, from https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/B/052 /008_4/2.PDF

Regulation of The Office of Prime Minister on Maintenance of The National Security, B.E.2552 (2009). Retrieved on 15 April 2023, from <https://www.pcccr.ac.th/filesAttach/OIT/O6/7/24.pdf>

บทความวิจัย

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ:
ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*

Constitutional Independent Agencies and Inspection of the
Use of State Power: A Case Study of the National Anti-
Corruption Commission

ไพโรจน์ มณีอ่อน¹

Pairoj Manee-on²

เลขที่ 99/730 หมู่บ้านประดับดาว 7 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าอิฐ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120.

No.99/730 Pradubdao Village 7 Village No. 1 Tha-it Sub-district
Pak kret District Nonthaburi Province, 11120.

* Corresponding author E-mail: rojer17@gmail.com

วันที่รับบทความ : 2 ตุลาคม 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 22 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 7 ธันวาคม 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักงานกฎหมายโรจศิริพร พ.ศ. 2566

¹ พลตรี ไพโรจน์ มณีอ่อน ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา ลำดับ 092 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

² Major General Pairoj Manee-on, Expert to member of the Senate No. 092, The Secretariat of the Senate

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาท หน้าที่ อำนาจ และสถานะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และ (3) นำเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า การกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาจมีความไม่มั่นคง เนื่องจากมีกลุ่มที่เสียประโยชน์ต้องการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพบว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีปัญหาบางประการที่อาจเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดระยะเวลาในการไต่สวนที่ยาวนาน การไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการให้ประชาชนทราบ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดหลักการเรื่ององค์กรอิสระไว้อย่างกว้าง ๆ การจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระ ให้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับการไต่สวน การดำเนินการต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกดำเนินคดีร่วมกับผู้บังคับบัญชาสามารถอ้างพยานบุคคลในการไต่สวนได้ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ให้ผู้ถูกร้องสามารถนำบุคคลอื่นหรือทนายความอยู่ด้วยในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

คำสำคัญ: องค์การอิสระ, การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ, การทุจริตคอร์รัปชัน,
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ABSTRACT

The research article's objectives are to (1) study the National Anti-Corruption Commission's functions, responsibilities, power and status according to the Kingdom of Thailand's Constitution, B.E. 2560 (2017), (2) assess issues with the commission's use of its authority according to the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018), and (3) offer guidelines for amending relevant laws.

The study found that the establishment of an independent agency in accordance with the constitution could be instable due to the efforts of disadvantaged parties to curtail the authority of the National Anti-Corruption Commission. Additionally, it was revealed that the anti-corruption law had certain issues that could impede the efficient implementation of the law, including the protracted nature of the investigation and the prosecutor officials' and justice and administrative court judges' assets and liabilities not being disclosed to the public.

The researcher has recommended amending the Kingdom of Thailand's 2017 Constitution by defining extensive guidelines for determining the nature of Independent Agencies to be established by the act and its amendments, the 2018 Organic Act on Anti-Corruption regarding the investigation, prosecution of accused political office holders and government officials, filing an asset and liability accounts, disclosure of asset and liability accounts, permitting prosecuted officials and their superiors to

refer witnesses in the investigation, and changing the National Anti-Corruption Commission's inspection and investigation regulations, B.E. 2561 (2018), to ensure the accused is entitled to accompany with another person or lawyer to give testimony to the official.

Keywords: Independent Organization, Inspection of the Use of State Power, Corruption, National Anti-Corruption Commission

1. ความนำ

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นต้นมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวรมาแล้ว จำนวน 20 ฉบับ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดของประเทศเป็นของปวงชนชาวไทย และเพื่อป้องกันมิให้อำนาจอธิปไตยอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงมีการบัญญัติให้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่ องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล นอกจากนั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มืองค์กรอิสระขึ้นโดยมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Checks and Balances) และป้องกันมิให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยและนิติรัฐหรือนิติธรรมเป็นหลักในการปกครองประเทศ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2564, หน้า 1)

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มีจำนวน 5 องค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215-247

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะ ตามความในมาตรา 234 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมายังปรากฏกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ การปฏิบัติงานไปในทางลบหลายกรณี จากภาคสื่อภาคประชาชน ตลอดจนในวงการนักวิชาการอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น กรณี นาฬิกาห루ของนักการเมืองที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่ง เป็นต้น (BBC NEWS ไทย, 2561)

ด้วยเหตุดังกล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาท หน้าที่และสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎหมายลำดับรอง ที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ทั้งการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐตลอดถึงแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

2. ความหมาย ความเป็นมา และความสำคัญขององค์กรอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นสถาบันทางการบริหารที่เกิดขึ้นแล้วในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ จึงจำเป็นต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เกิดมีขึ้นอย่างแท้จริง (วิชณุ วรรณูญ, 2538, หน้า 6)

2.1 ความหมายขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ มีความหมายว่า องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ ที่มีหลักประกันกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นของรัฐหรือฝ่ายบริหารหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (นพดล เสงเจริญ, 2548, หน้า 43)

2.2 ความเป็นมาขององค์กรอิสระ

แนวความคิดเรื่ององค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมนั้นพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรรูปแบบใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1889 เรียกว่า Independent Regulatory Agency (IRA) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และจากความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรอิสระต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาทำให้ประเทศอื่น ๆ นำเอาแนวความคิดนี้ไปปรับใช้ในประเทศของตนบ้าง เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (วิชณุ วรรณูญ, 2538, หน้า 7-8)

2.3 ความสำคัญ/ความจำเป็นขององค์กรอิสระ

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งเดิมเป็นภารกิจของฝ่ายตุลาการ แต่ที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม (นพดล เสงเจริญ, 2548, หน้า 44-45)

3. องค์กรอิสระของรัฐต่างประเทศ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ริเริ่มนำแนวความคิดเรื่ององค์กรรูปแบบใหม่ที่เป็นอิสระมาใช้ในการแก้ปัญหาสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศจนสามารถแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง เมื่อปรากฏผลเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมโลกถึงความมีประสิทธิภาพขององค์กรอิสระดังกล่าว ทำให้ประเทศอื่น ๆ นำไปปรับใช้ภายในประเทศของตนบ้าง (วิชญ์ วรรณัญญ, 2538, หน้า 16-17)

3.1 องค์กรอิสระของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1889 โดยเรียกองค์กรประเภทนี้ว่า "Independent regulatory agencies" (IRAs) ทั้งนี้ สภาองเกรส (Congress) ได้ตราบัญญัติจัดตั้ง "Interstate Commerce Commission" (I.C.C.) โดยมีความประสงค์ที่จะให้กิจการบางอย่างมีความเป็นอิสระจากอำนาจของประธานาธิบดี (วิชญ์ วรรณัญญ, 2538, หน้า 16-17)

3.1.1 ลักษณะทั่วไปขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระของสหรัฐอเมริกา มีหลากหลาย แต่มีลักษณะพิเศษร่วมกันบางประการ ได้แก่ (1) องค์กรเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้โดยชัดเจน (2) การแต่งตั้งหรือคัดเลือกคณะบุคคลเข้าทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้ มักจะคำนึงถึงดุลยภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) ประธานขององค์กรอิสระเหล่านี้ปกติจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และ (4) จะมีมาตรการให้หลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้ โดยทั่วไปได้แก่ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้นานพอควรและให้เป็นได้วาระเดียว และการถอดถอนจะกระทำมิได้ เว้นแต่ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจน (Gentot, 1994, pp. 20-21)

3.1.2 ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

ความเป็นอิสระของ IRAs อาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระทางโครงสร้าง กำหนดให้องค์กรอิสระมีคณะผู้บริหารในรูปคณะกรรมการที่มีกรรมการเป็นจำนวนแน่นอนและไม่มีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนและมีวาระการดำรงตำแหน่งนานกว่าการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี การได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เว้นแต่มีเหตุอันควร และ (2) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน คือ การได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ องค์กรอิสระสามารถเสนอของบประมาณต่อสภาองเกรสได้โดยตรง (Breger, & Edles, 2000, p. 113)

3.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

เนื่องจากองค์กรอิสระ มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรจึงมีความหลากหลายและแตกต่างกัน เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบ ในการสอบสวนข้อเท็จจริง ในการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลแทนผู้เสียหาย และอำนาจในการเรียกให้ส่งมอบเอกสารหรือพยานหลักฐาน เป็นต้น (วิชญ์ วรรณ, 2538, หน้า 18)

3.1.4 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระ

การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระ อาจกระทำได้ ดังนี้ (1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ภายหลังจากถูกทบทวนการกระทำทางปกครองแล้วสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้อีกชั้นหนึ่ง โดยศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (2) การแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (Accountability) ด้วยการจัดทำรายงานประจำปีรายงานต่อรัฐสภาและรัฐสภาอาจควบคุมตรวจสอบโดยการแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และ (3) ในบางกรณีประธานาธิบดีมีอำนาจในการควบคุมองค์กรอิสระ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการขององค์กรอิสระ เป็นต้น (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 16)

3.2 องค์กรอิสระของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

ประเทศสหราชอาณาจักร ได้นำแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระ (IRAs) ของสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยเรียกชื่อว่า "Quasi- government" หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "Quangos" องค์กรอิสระเหล่านี้ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโดยพระบรมราชโองการ (Royal Charter) หรือโดยคำสั่งรัฐมนตรี ในปัจจุบันองค์กร Quangos ได้มีการเรียกชื่อใหม่ว่า Non Department Public Bodies หรือ NDPBs (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 37-38)

3.2.1 ลักษณะโดยทั่วไปของ NDPBs

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการของ NDPBs ต้องอยู่ภายใต้ Code of Practice กล่าวคือ (1) อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งเป็นของรัฐมนตรี โดยยึดถือหลักคุณธรรมและความสามารถ ผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการอิสระ (2) เปิดโอกาสให้ผู้สมัครอย่างเท่าเทียมกัน (3) คณะกรรมการต้องผูกพันภายใต้หลักบริการสาธารณะ และทำหน้าที่อย่างบูรณาการ (4) กระบวนการแต่งตั้งต้องมีความโปร่งใส และ (5) บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งต้องมีความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 22-23)

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของ NDPBs

NDPBs มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจโดยตรง เช่น (1) อำนาจในการจัดหาเงินงบประมาณจากเงินสนับสนุนหรือจากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และหรือการกู้ยืมและการให้ยืม (2) จัดให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงินเพื่อเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณะ (3) จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา (4) กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (5) ให้มีหลักเกณฑ์การฉีกกรรมการขององค์กรขาดคุณสมบัติจากการเป็นสมาชิกภาพในสภาผู้แทนราษฎร และ (6) หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (the Freedom of Information Act 2000) และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 23-25)

3.2.3 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ NDPBs

การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของ NDPBs สามารถกระทำได้ ดังนี้ (1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ โดยศาลที่มีเขตอำนาจซึ่งเป็นศาลพิเศษชื่อว่า The Administrative Court ในระบบศาลยุติธรรม (2) การแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (accountability) ได้แก่ การจัดทำรายงานประจำปี (annual report) และบัญชีทางการเงินประจำปี (annual account) เสนอต่อรัฐสภาและรายงานต่อสาธารณะ และต้องจัดให้มีสัมมนาอย่างน้อยปีละครั้งให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ารับฟังได้ และ (3) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 25-28)

3.3 องค์กรอิสระของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสจัดรูปแบบโครงสร้างของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวซึ่ง “รัฐ” เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจสูงสุดและควบคุมองค์กรปกครองอื่นตามลำดับชั้นมีหน่วยงานนิติบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แต่รัฐก็ยังมีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานเหล่านั้นอยู่ แนวความคิดที่จะมีองค์กรอิสระโดยที่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อ

สถาบันตามรัฐธรรมนูญได้เลย จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจการดำรงอยู่ขององค์กร เช่นนี้ได้ (วิชญ์ วรญญู, 2538, หน้า 27-28)

3.3.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กรอิสระ

ฝรั่งเศสได้นำเอาแนวความคิดองค์กรอิสระ (IRAs) ของ สหรัฐอเมริกามาจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยเรียกองค์กรประเภทนี้ว่า “Autorités administratives indépendantes: A.A.I.” ซึ่งมีได้เป็นนิติบุคคล มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรแรก คือ คณะกรรมการว่าด้วยข่าวสารและเสรีภาพ (Commission nationale de l'informatique et des libertés หรือ C.N.I.L.) ในปี ค.ศ. 1978 มีอำนาจหน้าที่ดูแลการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลผลข้อมูล (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 39-40)

3.3.2 ลักษณะของความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระอาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ (1) ความเป็นอิสระทางโครงสร้าง ที่บริหารงานในรูปกรรมการ เพื่อเป็นการคานอำนาจกันระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งซึ่งก่อให้เกิดหลักประกันความเป็นอิสระ และเพื่อเป็นการประกันว่าคำวินิจฉัยในเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและเป็นปัญหาจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและถูกต้อง และ (2) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติในกฎหมายก่อตั้ง ต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และได้รับการสนับสนุนทั้งทางกฎหมายและงบประมาณจากรัฐ (วิชิต จรัสสุขสวัสดิ์, 2544, หน้า 489-495)

3.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระจะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ซึ่งอาจแตกต่างกันไป ดังนี้ (1) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (2) อำนาจในการกำหนดมาตรการเฉพาะบุคคล (3) อำนาจในการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย (4) อำนาจในการสอบสวน

ข้อเท็จจริง (5) อำนาจในการลงโทษทางปกครอง แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจลงโทษทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายทันที เช่น การส่งคำตักเตือน เป็นต้น และอำนาจลงโทษทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายทันที เช่น การลงโทษปรับซึ่งจำนวนเงินที่สูง เป็นต้น และ (6) อำนาจในการให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือการปฏิบัติต่าง ๆ (วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, 2544, หน้า 495-501)

3.3.4 การควบคุมตรวจสอบองค์กรอิสระ

เนื่องจากในฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ ดังนั้น ในคดีปกครองศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ได้แก่ สภาแห่งรัฐหรือ Conseil d'Etat และต่อมาภายหลังเมื่อมีคดีมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้น (court of first instance) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (court of appeal) ขึ้นมา โดยที่สภาแห่งรัฐ จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 101-102)

4. แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจมิได้อยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกระทำโดยทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตน การกระทำดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547)

4.1 แนวคิดการตรวจสอบอำนาจรัฐ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ตามแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) เกิดจากการสละอำนาจอส่วนตัวของปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเป็นสังคม จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ มิให้ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ และเป็นการป้องกันการใช้

อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีขอบ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดหรือได้รับผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนนั้น ๆ (ยุทธพร อิศรชัย, ม.ป.ป.)

4.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย จะยึดหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอย่างแยกจากกันมิได้ กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐและขณะเดียวกันหลักนิติรัฐ ก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย จึงสามารถแบ่งหลักย่อยของหลัก นิติรัฐได้ 3 ประการ ได้แก่ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ และมีการถ่วงดุลกัน (check and balance) (2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมณู โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อนเท่านั้น และ (3) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547)

4.3 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร เป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ที่ใช้อำนาจยกเลิก เพิกถอน หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในกรณีที่ต้องกระทำฝ่ายปกครองกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และด้วยการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ในกรณีที่ขอให้หน่วยงานทางปกครองทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่เห็นว่าไม่ถูกต้อง และ

(2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ การควบคุมและตรวจสอบโดยรัฐสภา การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ (ยุทธพร อีสระชัย, ม.ป.ป.)

5. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 215 กำหนดให้องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจสรุปรายละเอียด ดังนี้

5.1.1 คณะกรรมการสรรหาและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 217 ประกอบมาตรา 203 กำหนดว่า ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหาองค์กรละ 1 คนเป็นกรรมการ รวมคณะกรรมการสรรหาจำนวน 9 คน

สำหรับบุคคลผู้ได้รับการสรรหาจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ไม่มีลักษณะต้องห้าม และมีคุณสมบัติเฉพาะตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 216 ประกอบมาตรา 201, มาตรา 202, มาตรา 232

5.1.2 องค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 232, มาตรา 233 และ มาตรา 234 กำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว จำนวน 7 ปี มีหน้าที่และอำนาจ ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และกำหนดให้บุคคลดังกล่าวยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

5.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา หน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และกำหนดมาตรการ วิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561)

5.2.1 การไต่สวน

การไต่สวนเป็นวิธีการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำความผิด ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือไม่ เมื่อมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตั้งพนักงานไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) การกำหนดเวลาในการไต่สวน ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ที่ให้ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี เว้นแต่เป็นเรื่องจำเป็นที่อาจขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้ ทั้งนี้ ในการกำหนดเวลาไต่สวน รวมทั้งที่อาจขยายระยะเวลาได้ดังกล่าวนับเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ในความรู้สึกรู้สึกของวิญญูชนทั่วไป

2) การลงโทษผู้รับผิดชอบในการไต่สวนที่ทำให้เรื่องที่รับไว้ขาดอายุความตามมาตรา 50 วรรคห้า ในกรณีที่ได้รับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะขาดอายุความ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งยุติการดำเนินคดีอาญา และหากการขาดอายุความดังกล่าวเกิดจากความผิดพลาดหรือจงใจปล่อยปละละเลยหรือประมาทเลินเล่อของผู้ใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเพื่อยกโทษ ผู้นั้นโดยเร็ว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีส่วนทำให้เรื่องที่รับไว้ดำเนินการต่อไปไม่ได้เพราะขาดอายุความดังกล่าวนี้ น่าจะถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงที่ต้องลงโทษสถานหนัก

5.2.2 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ

ตามมาตรา 106 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีการยกเว้น ให้ตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และอัยการ ไม่ต้องถูกเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่อาจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบบุคคลดังกล่าวได้ว่า อาจมีกรณีเข้าข่ายกระทำทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่

5.2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) กรณี การไม่ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พร้อมกับการส่งสำนวนการไต่สวน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปตามมาตรา 76 นั้นน่าจะไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

2) กรณีการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางแพ่ง ตามมาตรา 82 ที่กำหนดว่า ในการฟ้องคดีอาญา หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไปนั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่งแทนหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14)

5.2.4 การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1) ตามมาตรา 130 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ในมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และการกำหนดระยะเวลาการยื่น แบบรายการอื่น ๆ รวมทั้งการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นไว้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลากว่า 5 ปี แต่ยังไม่ปรากฏพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้แต่อย่างใด

2) กรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดเพราะผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำตามมาตรา 134 ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้วหรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบถึงเบาะแส ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้นให้เจ้าพนักงานผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาในกรณีดังกล่าวส่วนมาก

ย่อมจะไม่มีโอกาสหรือไม่สะดวกที่จะหักท้วงเป็นหนังสือ เพื่อความยุติธรรมควรจะให้โอกาสผู้ได้บังคับบัญชาพยานบุคคลเข้าให้การกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย

5.3 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 (2561) เป็นการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติในเรื่องการสอบสวนและ ไต่สวนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องและเป็นธรรม พบว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

5.3.1 การตรวจสอบ

กรณี การตรวจสอบตามข้อ 33 วรรคห้า ที่กำหนดว่าถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ลงทะเบียนรับเรื่อง ให้ขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 90 วัน หากเกินระยะเวลาดังกล่าวให้เสนอต่อกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครึ่งละไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้ หากขยายระยะเวลาทั้ง 3 ครั้งแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตามสมควรต่อไป

กรณีนี้ อยู่ในขั้นตอนตรวจสอบว่าเรื่องกล่าวหาอันมีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ ซึ่งระเบียบนี้ให้ระยะเวลาในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมาก กล่าวคือ รวมระยะเวลาที่สามารถดำเนินการในเกณฑ์ปกติ คือ 450 วัน หรือประมาณ 1 ปี 3 เดือนซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานมากในการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว

5.3.2 การห้ามบุคคลอยู่กับผู้ถูกร้องในการสอบปากคำ

กรณี ตามข้อ 38 ที่กำหนดว่า “ในการสอบปากคำ ห้ามมิให้พยานหรือผู้ร้องบันทึกเสียง ภาพ หรือภาพและเสียง... และห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่นั้นด้วย...”

การห้ามมิให้มีบุคคลอื่นอยู่กับผู้ถูกร้องในการสอบปากคำของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว น่าจะเป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามกระบวนการยุติธรรม (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 7/1, มาตรา 8)

6. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎ ระเบียบ คำสั่งและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว นำมาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

6.1 ปัญหาบทบาท และสถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากสถานการณ์ทางการเมืองในห้วงปัจจุบัน ได้มีพรรคการเมืองบางพรรคได้พยายามผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระไว้หรือไม่ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระอีกต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอิสระอื่นก็จะหมดสถานะทางกฎหมายไปโดยปริยาย

ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคง อีกทั้งเกิดความยืดหยุ่นในการเพิ่มเติมองค์กรอิสระอื่น ๆ ขึ้นใหม่ด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยการกำหนดหลักการในเรื่ององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ และการจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระบ้าง ก็ให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ ดร.วิชณุ วรัญญู ที่ดำเนินการวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ในปี พ.ศ. 2538 ที่เสนอหนทางปฏิบัติในการกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น (วิชณุ วรัญญู, 2538, หน้า 48-49)

จากการศึกษาองค์กรอิสระของต่างประเทศ พบว่า ในการจัดตั้งองค์กรอิสระของแต่ละประเทศนั้น จะเป็นการสถาปนาขึ้นโดยรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

6.2 ปัญหาความอิสระ และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากปัญหาการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อกรณีนาฬิกาห루ของนักการเมืองระดับสูงที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่ง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ 5 ต่อ 3 เสียงว่าไม่มีความผิดกรณีจึงไต่สวนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์ วิจัยของนักวิชาการ สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปในวงกว้างต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างมากดังกล่าวไปในทางลบ ส่งผลให้มีการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการเปิดเผยเอกสารในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ยุติ ดังที่ปรากฏในสื่อสาธารณะอย่างแพร่หลายติดต่อกันมาอย่างต่อเนื่อง นับเป็นประเด็นปัญหาในด้านความอิสระ และความเป็นกลางของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว

จากการศึกษาองค์กรอิสระของต่างประเทศ พบว่า ในการพิจารณาว่าองค์กรอิสระมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ปราศจากการแทรกแซงก็คือ การที่ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการถอดถอนคณะกรรมการขององค์กรอิสระออกจากตำแหน่ง ซึ่งเรียกว่าเป็นความอิสระทางโครงสร้าง ส่วนความอิสระในการดำเนินงานพิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐบาล การได้มาและการบริหารงบประมาณที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ส่วนการรักษาความเป็นกลางพิจารณาได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการขององค์กรอิสระที่ตั้งอยู่บนหลักคุณธรรมและความสามารถ ประสิทธิภาพและคุณสมบัติที่เหมาะสม

สำหรับความอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็พิจารณาได้จากกระบวนการการสรรหาและแต่งตั้ง การถอดถอน

วาระการดำรงตำแหน่ง ความอิสระด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ จากหลักเกณฑ์ในการสรรหาจนได้ผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ช. มีหลายขั้นตอน หลายระดับ ซึ่งดำเนินการด้วยความพิถีพิถันในการคัดกรอง ส่วนในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ก็เป็นหน้าที่ของประธานศาลฎีกา โดยผู้ที่จะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายบริหาร ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการถอดถอนหรือลงโทษคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อย่างใด อีกทั้ง กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวเป็นเวลา 7 ปี ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องเกรงใจใคร ไม่ต้องพะวงว่า ถ้าปฏิบัติไม่ถูกใจผู้ใดแล้วอาจไม่ได้รับโอกาสให้กลับมาปฏิบัติหน้าที่อีก จึงเป็นหลักประกันที่น่าเชื่อถือได้ระดับหนึ่งว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นกลางและเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หรือปัจจัยอื่น ๆ

ส่วนความอิสระด้านงบประมาณ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสำนักงบประมาณและมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรงในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561) มาตรา 153 สำหรับด้านการบริหาร งานบุคคล ก็มีอำนาจดำเนินการได้อย่างอิสระ เช่น การกำหนดโครงสร้างภายในองค์กร การสรรหาบุคลากร การแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561) มาตรา 144

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับองค์การอิสระของต่างประเทศที่กล่าวแล้วข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี สังคมไทยเป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์ และเป็นสังคมที่มีการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลในด้านต่าง ๆ ไปในทางที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมมาเป็นระยะเวลา

ยาวนานที่ยังฝังแน่นอยู่ อาจทำให้การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยลงมติของกรรมการ ป.ป.ช. บางคนมีความเอนเอียงกรณีที่บุคคลผู้มีอำนาจดังกล่าวถูกตรวจสอบก็เป็นได้

6.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจโดยสรุป คือ ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีกระบวนการที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว ได้แก่ การไต่สวน และการกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน สรุปประเด็นปัญหา ดังนี้

6.3.1 ปัญหาในกระบวนการไต่สวน

การไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกฎหมายลำดับรอง มีบางประเด็นที่ควรต้องมีการทบทวนเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่

1) กรณี การกำหนดระยะเวลาในการไต่สวน ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสาม ที่กำหนดว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่ต้องไต่สวนต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

ในการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการในการตรวจสอบข้อกล่าวหาของพนักงานเจ้าหน้าที่หลังจากลงทะเบียนรับคำกล่าวหาแล้ว ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวน สามารถใช้เวลาได้ถึง 450 วัน หรือประมาณ 1 ปี 3 เดือน (ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน

พ.ศ. 2561, 2561) ข้อ 33 วรรคห้า เมื่อรวมกับระยะเวลาในการไต่สวน ตามมาตรา 48 แล้ว เป็นเวลาถึง 3 ปี 3 เดือนและอาจขยายระยะเวลาได้อีกเป็น 4 ปี 3 เดือน นับว่าเป็นเวลาที่นานเกินสมควร ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อผู้ถูกกล่าวหาและครอบครัว ในการดำเนินชีวิตด้วยความวิตกกังวลโดยยังไม่รู้ว่าตนเองจะถูกดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งการกำหนดให้มีระยะเวลาในการตรวจสอบที่ยาวนานย่อมส่งผลต่อการคงอยู่และความสมบูรณ์ของข้อมูลและพยานหลักฐานสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังอาจมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการในภาพรวมจากประชาชนทั่วไป ที่เห็นว่าการดำเนินการมีความล่าช้า

ดังนั้น จึงควรแก้ไขระยะเวลาในการไต่สวนให้แล้วเสร็จไม่เกิน 1 ปี ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะออกไปได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 ปี

2) กรณีตามมาตรา 50 วรรคห้า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำให้การดำเนินการกับเรื่องที่รับไว้พิจารณาขาดอายุความซึ่งเกิดจากความผิด หรือจงใจปล่อยปละละเลย หรือประมาทเลินเล่อของผู้นั้นหรือกรรมการชุดนั้น ทำให้ไม่อาจดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาได้อีกต่อไป ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเป็นความผิดร้ายแรง ที่ต้องลงโทษผู้หนึ่งในสถานหนัก กล่าวคือ ลงโทษไล่ออกหรือปลดออก (ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2561, 2561) ข้อ 65 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (2551) มาตรา 85 และมาตรา 87 จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษในกรณีนี้ไว้อย่างชัดเจน

3) กรณี การห้ามมิให้มีบุคคลอื่นอยู่กับผู้ถูกร้องในการสอบปากคำ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 “ข้อ 38” นั้น ควรจะต้องมีการทบทวน เนื่องจากผู้ถูกร้องอาจไม่เข้าใจหรือเข้าใจผิดในรายละเอียดในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ได้ให้สิทธิกับผู้ต้องหาในการนำทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการให้ปากคำหรือสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ในทุก

ขั้นตอน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1, มาตรา 8 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566) ดังนั้น การที่กำหนดห้ามบุคคลอื่นอยู่กับผู้ถูกร้องในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าว อาจเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกร้องเกินความจำเป็น ควรมีการแก้ไขให้ผู้ถูกร้องสามารถนำบุคคลอื่นหรือทนายความอยู่ด้วยในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

6.3.2 ปัญหาการไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในการยุติธรรม

กรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ มาตรา 106 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว เว้นแต่ ตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และอัยการ ที่ไม่ถูกกำหนดให้ ต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ ซึ่งน่าจะไม่เหมาะสมและเป็นการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง ควรให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ด้วย

6.4 ปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกี่ยวข้องข้อกำหนดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว พบว่ามีประเด็นปัญหาที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

6.4.1 ปัญหา การไม่ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะให้พนักงานอัยการ

การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่ามีพฤติการณ์ตามที่ถูกล่ามหาแล้วให้ส่งสำนวนการไต่สวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องต่อ

ศาลต่อไป โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อยการสูงสุด ตามมาตรา 76 ในกรณีดังกล่าว เมื่อเทียบเคียงกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป พนักงานสอบสวนมีสิทธิที่จะควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ตั้งแต่แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ต้องหาทราบเป็นต้นไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 84/1 และเมื่อทำการสอบสวนแล้ว ถ้ามีความเห็นควรสั่งฟ้องจะต้องส่งสำนวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566) อีกทั้ง ในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนแล้วมีมติว่ากระทำความผิด จะต้องส่งสำนวนการไต่สวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญา พร้อมแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาไปรายงานตัวกับอัยการสูงสุดด้วย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) มาตรา 92

ดังนั้น การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะดังกล่าว ก็ควรกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาไปรายงานตัวกับอัยการสูงสุดด้วย ทั้งนี้ เพื่ออัยการสูงสุดอาจต้องการข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติม หรือกำหนดมาตรการในการติดตามตัวได้โดยสะดวก และทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันเวลา ลดปัญหาดีชาดอายุความก่อนสั่งฟ้องได้ อีกทั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ อย่างเช่น กรณีการดำเนินการต่อบุคคลทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

6.4.2 ปัญหา ในการฟ้องคดีต่อศาลกรณีการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) ตามมาตรา 82 ในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคล

อื่น กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อไป ในกรณีนี้ กฎหมายควรกำหนดให้พนักงานอัยการเรียกค่าเสียหายแทนหน่วยงานของรัฐไปด้วยเลย โดยกำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เพราะพนักงานอัยการมีหน้าที่ดำเนินการทางคดีให้กับหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายอยู่แล้ว ส่วนในกรณีที่เอกชนเป็นผู้เสียหายร่วมด้วยก็ควรกำหนดให้สามารถยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหายเข้ามาในคดีของพนักงานอัยการได้ด้วย

ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ได้กำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐไว้ให้มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล... (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, 2553) มาตรา 14 สำหรับกรณีบุคคลอื่นที่เป็นเอกชนเป็นผู้เสียหาย ในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญากำหนดว่า ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตราย...หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566)

6.4.3 ปัญหา การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับชำนาญการพิเศษลงมาต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) ตามมาตรา 130 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ในมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา ต้องยื่นบัญชี

ทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในการกำหนดระยะเวลาการยื่น แบบรายการอื่นๆ รวมทั้งการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นไว้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การประกาศ ใช้แต่อย่างใด

เนื่องจากผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินตามมาตรา 130 นี้ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับชำนาญการพิเศษลงมา ซึ่งทั่วประเทศมีเป็นจำนวนมาก ในการดำเนินการแบบเหวี่ยงแหดังกล่าว ทำให้เสียเวลาและงบประมาณจำนวนมากโดยใช่เหตุ ควรพิจารณาเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการเงิน งบประมาณ ด้านกระบวนการ/ขั้นตอนในการตรวจสอบการอนุญาต/อนุมัติค่าของต่าง ๆ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลทรัพย์สินหรือทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าหน่วยงาน จึงควรกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เป็นผู้พิจารณาว่าจะให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินบ้าง

6.4.4 ปัญหา การไม่ให้โอกาสเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำ อ้างพยานบุคคลในการไต่สวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) ตามมาตรา 134 กรณีเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้ง ...แล้ว ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ในการหักท้วงของผู้ใต้บังคับบัญชาส่วนมากจะไม่มีโอกาสได้ทำคำโต้แย้งเป็นหนังสือได้ทัน ควรเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว สามารถอ้างพยานบุคคลในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิสูจน์ว่า ตนได้หักท้วงหรือโต้แย้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบด้วยวาจาแล้ว

7. บทส่งท้าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไว้จำนวน 5 องค์กร รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน ได้มีพรรคการเมืองบางพรรคที่พยายามจะแก้ไขหรือร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ อาจทำให้หน้าที่และอำนาจและสถานะขององค์กรอิสระเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรอิสระอื่นมีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคง อีกทั้งเกิดความยืดหยุ่นในการเพิ่มเติมองค์กรอิสระขึ้นใหม่ด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดหลักการในเรื่ององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ และการจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระบ้าง ก็ให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จากการศึกษาได้พบประเด็นปัญหาหลายประการที่อาจเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับรองด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาและภาพลักษณ์ที่ดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

7.1 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ด้วยการกำหนดหลักการในเรื่ององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ และการจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระบ้าง ก็ให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นกรณี ๆ ไป

7.2 แนวทางแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 48” โดยควรแก้ไขระยะเวลาในการไต่สวนให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รวมแล้วไม่เกิน 2 ปี

2) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 50 บรรทัด” การลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทำให้การดำเนินการกับเรื่องที่ได้รับพิจารณาขาดอายุความซึ่งเกิดจากความผิดหรือประมาทเลินเล่อของผู้นั้น ให้ถือว่ามีความผิดอย่างร้ายแรง และควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษในกรณีนี้ไว้อย่างชัดเจน

3) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 76” ในกรณี หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลแล้ว ควรกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาทุกรายไปรายงานตัวกับอัยการสูงสุด พร้อมกับการส่งรายงาน ส่วนคดีและความเห็นด้วย

4) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 82” ควรกำหนดให้พนักงานอัยการเรียกค่าเสียหายแทนหน่วยงานของรัฐด้วย ส่วนในกรณีที่เอกชนเป็นผู้เสียหายก็ควรกำหนดให้สามารถยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหายเข้ามาในคดีของพนักงานอัยการได้ด้วย

5) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 106” ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

6) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 130” โดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้พิจารณาและกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดบ้างที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้บังคับบัญชา

7) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติ “มาตรา 134” โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินคดีร่วมกับผู้บังคับบัญชาสามารถอ้างพยานบุคคลในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิสูจน์ว่า ตนได้หักท้วงหรือโต้แย้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบด้วย วาจาแล้ว

7.3 แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 “ข้อ 38” ในการสอบปากคำผู้ถูก

ร้องนั้น ให้ผู้ถูกร้องสามารถนำบุคคลอื่นหรือทนายความอยู่ด้วยในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

References

- Banjerd Singhaneti. (2004). *Controlling and Inspecting the Use of State Power*, Public Law Net. Retrieved on 25 July 2023, from <http://publiclaw.net/publaw>
- BBC NEWS Thailand. (2018). *Prawit won the NACC case 5 to 3; the lavish watches issue resolved*. Retrieved on 4 December 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand>
- Breger, M. J., & Edles, G J. (2000). Established by practice: The theory and operation of independent federal agencies. *Administrative Law Review*, 52(4), 1111-1294.
- Chaichai Sawangsak. (2018). *Independent Agencies: Public Law Considerations*. Bangkok: Winyuchon.
- Civil Service Act, B.E. 2551. (2008). *Royal Gazette*, 125, 22 Kor, 1.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. (2017). *Royal Gazette*, 134, 40 Kor, 1.
- Criminal Procedure Code, B.E. 2477 (1934). Office of the Council of State. Retrieved on 25 July 2023, from <https://www.krisdika.go.th/>
- Gentot, M. (1994). *Les autorités administratives indépendantes* (2^e éd). Paris: Montchrestien Coll.
- Noppadon Hengcharoen. (2005). *Independent Agencies: The Value of Reforming the Political System and Civil Service*. *Constitutional Court Journal*, 7(21), 43-75.

- Office of the Secretariat of the Senate. (2021). *Parliamentary System of the Kingdom of Thailand*. Bangkok: Press Office of the Secretariat of the Senate.
- Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561. (2018). *Royal Gazette*, 35, 52 Kor, 1.
- Prosecutor Organization and Public Prosecutors Act, B.E. 2553. (2010). *Royal Gazette*, 127, 75 Kor, 38.
- Regulations of the National Anti-Corruption Commission on Human Resource Management of the NACC Office, B.E. 2561. (2018). *Royal Gazette*, 135, 86 Kor, 1.
- Regulations of the National Anti-Corruption Commission on Inspections and Investigations, B.E. 2561. (2018). *Royal Gazette*, 135, 61 Kor, 4.
- Thanachai Meechok. (2005). *The Securities and Exchange Commission in accordance with the Concept of an Independent Administrative Organization*. Master of Laws Thesis, Chulalongkorn University.
- Wichit Jarassuksawas. (2001). French Autonomous Administrative Organization. *Journal of Law Thammasat University*, 31(3), 485-511.
- Wissanu Waranyu. (1995). *Independent State Organizations*. Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF).
- Yuthaphon Isarachai. (n.d.). *Examining the Use of State Power*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

บทความวิจัย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมือง
ในประเทศไทย*

The Criminal Justice Process and The Problem of Political
Corruption in Thailand

สุคิด ลั่นซ้าย¹

Sukid Lunsai²

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม
ซอยบุญชูศรี ถนนดินแดง แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400.

Office of the Narcotics Control Board Ministry of Justice
Soi Boonchusri, Dindaeng Road, Subdistrict Samsennai, Phythai District,
Bangkok 10400

Corresponding author E-mail: sukid.lunsai19@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2566

¹ ว่าที่ร้อยตรีสุคิด ลั่นซ้าย นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² Sub Lieutenant Sukid Lunsai Doctor of Philosophy (Justice Administration)
Faculty of Law Thammasat University

ณภัทร สรอัทธ³

Naphat Soraat⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Law Thammasat University

E-mail: naphat@tu.ac.th

อุดม รัฐอมฤต⁵

Udom Ratammarit⁶

ศาลรัฐธรรมนูญ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210.

Constitutional Court No. 120 Moo 3, Chaengwattana Road, Thung

Song Hong Subdistrict, Lak Si District, Bangkok 10210.

E-mail: udom@tu.ac.th

วันที่รับบทความ : 20 กรกฎาคม 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 18 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 27 ตุลาคม 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

³ รองศาสตราจารย์ ดร. ณภัทร สรอัทธ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

⁴ Associate Professor Dr.Naphat Soraat Ph.D. Dissertation advisor

⁵ ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

⁶ Professor Dr.Udom Ratammarit Ph.D. Dissertation co-advisor

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์การคอร์รัปชันทางการเมืองแล้วสร้างข้อสรุปเป็นหลักทั่วไป ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นำแนวความคิดและทฤษฎีด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้ในการแก้ไขปัญหา และให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อต่อสู้ป้องกัน ป้องปราม และปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมืองในอนาคต

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งโดยวิจัยเอกสารวิเคราะห์คำพิพากษาและโดยศึกษาเฉพาะกรณีคดีตัวอย่างพบว่า ปรากฏการณ์การคอร์รัปชันทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะธุรกิจการเมือง ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม จริยธรรมทางการเมือง ความชอบธรรมทางการเมือง ครอบงำการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และความเสื่อมโทรมทางการเมือง จึงถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาลงโทษจำคุกและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ กลั่นกรองคุณสมบัติที่เหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม มีความชอบธรรมขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดทิศทางการลดเล็กรับคอร์รัปชันอย่างจริงจัง จัดระบบควบคุมตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร สร้างดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ทำลายแรงจูงใจคอร์รัปชันของนักการเมืองธุรกิจและนักธุรกิจการเมือง วางระเบียบกฎหมายคุ้มครองคุณธรรมของกฎหมาย และใช้กลไกภายในบุคคลควบคุมปัจจัยเสี่ยงควบคู่ไปกับควบคุมภายนอกโดยกฎหมายและกลไกทางสังคม

คำสำคัญ: กระบวนการยุติธรรมทางอาญา, การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, การคอร์รัปชันทางการเมือง

ABSTRACT

The purpose of this research article is to study and analyze organizational issues is to investigate and assess the phenomenon of political corruption, draw broad conclusions, and look at how those in positions of political authority utilize state authority in accordance with the Constitution, Organic Law, and other relevant laws. Concepts and theories related to criminal justice that have been acquired will be applied to problem-solving and policy recommendations in order to combat, prevent, deter, and repress political corruption in the future.

According to the qualitative research by researching documents, analyzing judgments and studying sample cases, it was found the phenomenon of political corruption among people in positions of political authority had a nature of political business, conflict between personal interests and public interests, political ethics, political legitimacy, influences over the inspection and control of the use of state power, and political decay. Thus, in accordance with the Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999) and its revisions, the use of state power was regulated, looked into, and prosecuted. Those found guilty had their assets taken by the state and received prison sentences from the Criminal Division for Holders of Political Office.

The author offers the following recommendations: picking suitable candidates who meet the requirements without having any prohibited traits and who are legitimate in their political positions; establishing guidelines to drastically cut down on and refrain from corruption; setting up internal and external control and audit systems; striking the proper

balance between the legislative, executive, and judicial branches; eliminating the incentives for political businessmen and politicians to engage in corrupt behavior; creating rules and regulations to uphold the morality of the law; and using personal risk-control mechanisms in addition to external controls like laws and social structures.

Keywords: Criminal Justice Process, Control and Inspection of The Use of State Power, Holders of Political Office, Political Corruption

1. ความนำ

ประเด็นปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมืองได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เริ่มตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 45 - 46 (4 สิงหาคม 2531 - 23 กุมภาพันธ์ 2534) ที่มีพฤติการณ์คอร์รัปชันเรียกว่า “บุฟเฟต์คานีเน็ต (Buffet cabinet)” (เสนห์ จามริก, 2549, หน้า 354) และคณะรัฐมนตรีคณะที่ 54 - 55 (17 กุมภาพันธ์ 2544 - 19 กันยายน 2549) ที่มีพฤติกรรมประโชยชนทับซ้อนเรียกว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy corruption) (ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, 2549, หน้า 173) ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) สถานการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบในหลายกลุ่ม เป็นเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน มีการกระจายตัวไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งมีความเชื่อมโยงกันในระดับเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557, หน้า 4) ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 การทุจริตและประพฤติมิชอบได้ขยายตัวในวงกว้างทั้งในภาครัฐ เอกชน และองค์กรเอกชน โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายโดยกลุ่มนักการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, หน้า 12) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้จัดทำดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัป

ชั้น (Corruption Perception Index : CPI) เพื่อวัดระดับความรุนแรงของปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่สะท้อนโดยผลการสำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2566 ปรากฏว่าประเทศไทยยังคงถูกจัดอันดับให้มีปัญหาการคอร์รัปชันสูงมาก (สุคิด ลั่นซ้าย, 2566, หน้า 138)

ด้วยเหตุที่การคอร์รัปชันทางการเมืองเป็นความผิดที่กระทำต่อรัฐ รัฐบาลจึงบัญญัติกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่ไปกับการจัดตั้งองค์กรและกลไกขึ้นมารับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามโดยตรง และกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และแผนปฏิบัติการขึ้นมารองรับการดำเนินงานโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามการคอร์รัปชันทางการเมืองเป็นการกระทำทางนโยบายหรือการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องการเข้ามาแสวงประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหรือพวกพ้อง มีลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอาจจะครอบคลุมไปไม่ถึงสิ่งที่ถูกปกปิดไว้ การตรวจสอบการคอร์รัปชันโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังตามไม่ทันความซับซ้อนของโลกสมัยใหม่ที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การบังคับใช้กฎหมายยังมีช่องว่างท่ามกลางผลประโยชน์ทับซ้อน การตรวจสอบความเชื่อมโยงกับนักการเมืองไม่อาจพบได้ง่ายนักเพราะไม่มีรายใดทั้งพยานหลักฐานไว้ให้ผู้กมัตตนเอง ไม่สามารถสืบสาวไปถึงกลุ่มบุคคลผู้สร้างนโยบายที่ก่อให้เกิดช่องทางหรือโอกาสในการคอร์รัปชันได้ ขาดพยานหลักฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ในกรณีที่พบว่า มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองผู้กำหนดนโยบายกลายเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภามีใช้เรื่องที่จะมีความรับผิดชอบบุคคลของผู้เสนอนโยบาย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ

โจทย์วิจัยที่สำคัญคือ ที่ผ่านมามีแต่ละคนมองปรากฏการณ์การคอร์รัปชันของนักการเมืองเป็นเฉพาะกรณี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ดำเนินการไปเป็นรายคดี ยังไม่ชัดเจนว่าการคอร์รัปชันทางการเมืองหมายถึงอะไร ข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันทาง

การเมืองกระจุกกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ยังขาดข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทย การคอร์รัปชันทางการเมืองในแต่ละกรณีสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของรัฐเป็นมูลค่ามหาศาล

ปัญหาดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาและหาแนวทางเพื่อแก้ไขปรับปรุงและเสนอแนะให้รัฐนำไปปรับใช้เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่อไป

2. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้อาศัยแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่มด้วยกันคือ

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีการคอร์รัปชันทางการเมือง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทำให้เห็นมุมมองเกี่ยวกับการคอร์รัปชันทางการเมืองที่หลากหลาย แต่ส่วนใหญ่จะสัมพันธ์กับศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม ปทัสถาน ระบบคุณค่า และจุดอ้างอิงทางกฎหมาย มีการอธิบายการคอร์รัปชันทางการเมืองเอาไว้มากมาย เช่น โรเบิร์ต คลิตการ์ดนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันอธิบายพฤติกรรมการคอร์รัปชันว่าเกิดขึ้นเมื่อมีการผูกขาด (Monopoly) แล้วมีการใช้ดุลพินิจ (Discretion) โดยขาดการตรวจสอบ (Accountability) (Klitgaard, 1988, p. 175) เป็นต้น อาร์โนลด์ ไฮเดินไฮเมอร์ นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้รวบรวมนิยามของการคอร์รัปชันทางการเมืองที่มีอยู่แล้วเห็นว่ามียุติกัน 3 กลุ่มคือ (Heidenheimer, Johnston, & Victor, 1989, pp. 7-11)

1) กลุ่มที่ให้ความหมายโดยโยงกับแนวคิดเรื่องหน้าที่ของหน่วยงานราชการสมัยใหม่ (Public office centered definition) โดย กันนาร์ ไมร์ดัล เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีตามตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ (Myrdal, 1968, pp. 952-953)

2) กลุ่มที่ให้ความหมายโดยโยงกับแนวคิดเรื่องอุปสงค์ อุปทาน และการแลกเปลี่ยนในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Market centered definition) ซึ่ง

นาธานีล เลฟฟ์ เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปมีส่วนตัดสินใจหรือมีอิทธิพลเหนือกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Leff, 1964, pp. 8-14)

3) กลุ่มที่ให้ความหมายโดยโยงกับแนวความคิดเรื่องประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest centered definition) ได้แก่ เอ็ดเวิร์ด แวนรอย เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรหรืออิทธิพลหรือผลประโยชน์ของกลุ่ม (Van Roy, 1970, p. 86)

ผู้วิจัยอาศัยแนวความคิดพื้นฐานในการนิยามความหมายในกลุ่มหน้าที่ของหน่วยงานราชการสมัยใหม่และกลุ่มแนวคิดประโยชน์สาธารณะของอาร์โนลด์ ไฮเดนไฮเมอร์ มาปรับใช้ในการวิจัยในครั้งนี้และกำหนดความหมาย คำว่า การคอร์รัปชันทางการเมือง หมายถึง พฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบ บทบาท และสถานภาพทางสังคม เพื่อแสวงประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ตามทฤษฎีการตรวจสอบและถ่วงดุลของมองเตสกีเอนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศสที่เห็นว่าในแต่ละรัฐมี 3 อำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ถ้าอำนาจเหล่านี้ถูกนำมารวมกันในคนเดียวหรือคณะเดียวเสรีภาพจะไม่มีและอิสรภาพไม่อาจดำรงอยู่ได้ จึงต้องแยกอำนาจออกจากกันเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดจำเป็นต้องกำหนดให้อำนาจยับยั้งอำนาจ (Montesquie, 1989)

2.3 แนวความคิดและทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เซอร์เบิร์ต แพคเกอร์ นักอาชญวิทยาชาวอเมริกันเสนอทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Due process theory) โดยเห็นว่าหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ การให้ความเป็นธรรมภายใต้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องยึดหลักความรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้ความยุติธรรมและความถูกต้อง กระบวนการยุติธรรมต้องกลั่นกรองและชัดเจน

มิให้มีการลงโทษผู้บริสุทธิ์ รัฐบาลต้องถือว่าความผิดของบุคคลตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริง (Packer, 1964, pp. 1-68)

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรม มีการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด (คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 481/2535)

ปัจจุบันยังไม่มีการนิยามความหมายคำนี้ไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร แต่มีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอาไว้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และ (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ข้าราชการการเมือง ได้แก่ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง (6) รัฐมนตรี

ช่วยว่าการกระทรวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (11) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี (12) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (16) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 92 ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองหมายถึง (1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา (2) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา (3) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร (4) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา (5) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร (6) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา (7) ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (8) โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร (9) โฆษกประธานวุฒิสภา (10) โฆษกผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (11) เลขานุการประธานรัฐสภา (12) เลขานุการรองประธานรัฐสภา (13) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร (14) เลขานุการประธานวุฒิสภา (15) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (16) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา (17) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (18) ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา (19) ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา (20) ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร (21) ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา (22) ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (23) ผู้ช่วยเลขานุการ รองประธานวุฒิสภา (24) ผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหมายความว่า (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

การเมือง (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (7) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีบางตำแหน่งที่เหมือนและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการบังคับใช้ของกฎหมายแต่ละฉบับ

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กระทบกระเทือนต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

1) กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ยังคงใช้บังคับต่อไป และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการต่อไป

2) กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ให้คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติ (เฉพาะ) ที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป

นอกจากนี้กรณีมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้ได้กระทบกระเทือนต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในช่วงที่ผ่านมาแต่อย่างไร เนื่องจากมีบทเฉพาะกาลในมาตรา 192 วรรคสี่ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

โดยภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีดังนี้

1. กฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ

1) กฎหมายสารบัญญัติ ประกอบด้วย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540) หมวด 10 ส่วนที่ 4 มาตรา 308 ที่บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมถึงบุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 ส่วนที่ 4 มาตรา 275 ที่บัญญัติเพิ่มเติม ผู้ให้ ผู้ขอให้

หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) หมวด 12 ส่วนที่ 4 มาตรา 234 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (2542) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 (2550) เพื่อปรับปรุงอำนาจและวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (2554) เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 (2558) เพื่อปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศไทยให้อนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 (2559) เพื่อปรับปรุงการแต่งตั้งและอำนาจของพนักงานไต่สวนและหัวหน้าพนักงานไต่สวนให้เหมาะสมมากขึ้น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) มาตรา 4 นิยาม “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่

นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น”

2) กฎหมายวิธีสบัญญัติ ประกอบด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (2542) กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าคดีมีมูลที่จะดำเนินคดี ให้ส่งรายงานเอกสาร และพยานหลักฐาน รวมทั้งความเห็นเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หลังจากนั้นประธานศาลฎีกาจะเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนเก้าคน ในการพิจารณาคดีให้ยึดรายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก ศาลอาจได้สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 (2550) เพื่อปรับปรุงองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 (2560) ตามมาตรา 10 (1) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิพากษาคดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติหลักกฎหมายเอาไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 25 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ วรรคสาม

ในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มีให้นำบทบัญญัติ มาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ เป็นต้น

5. กระบวนการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาเพื่อดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในทางปฏิบัติกระบวนการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาเพื่อดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประกอบด้วย

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีองค์คณะไต่สวน คณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น พนักงานเจ้าหน้าที่และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร่วมในกลไกกระบวนการบริหารงาน (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, หน้า 5-48)

2) อัยการสูงสุดมีหน้าที่พิจารณากลับกรองสำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนฟ้องคดี โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมในกลไกกระบวนการบริหารงาน (ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563, 2563)

3) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่พิจารณาพิพากษา มีองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้มีบทบาทวินิจฉัยชี้ขาดตามกรอบหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้

4) กรมราชทัณฑ์ มีหน้าที่บังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษา

6. วิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมือง

ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยเป็นเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร ในคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือหุ้นในบริษัทมหาชนจำกัดแห่งหนึ่ง โดยกำหนดให้การออก

กฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและอนุบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การวินิจฉัยชี้ขาดว่าสิ่งฟ้องหรือสิ่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด และการพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นตัวแปรต้น และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดเป็นผู้ถูกตรวจสอบและดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ ถูกลงโทษทางอาญาและมาตรการบังคับทางการเมืองเป็นตัวแปรตาม

6.1 พฤติการณ์แห่งคดีกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือหุ้นในบริษัทมหาชนจำกัด

เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545) และให้ศึกษาความเป็นไปได้ของการนำระบบภาษีสรรพสามิตมาใช้ในธุรกิจโทรคมนาคม หลังจากนั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่บริษัทและบริษัทในเครือหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1) ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 โดยยกเลิกพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเดิม และกำหนดให้กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐลักษณะบริการที่เป็นกิจการโทรคมนาคมต้องเสียภาษีสรรพสามิตร้อยละ 50 ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ฉบับ พ.ศ. 2546 โดยแก้ไขบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” ซึ่งมีผลต่อการกำหนดประเภทบริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีสรรพสามิตในพิกัดอัตราที่กำหนด และออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 68) โดยเพิ่มความ “ตอนที่ 12 กิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในข้อที่ 12.01 กิจการโทรคมนาคม (ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต ฉบับที่ 68, 2546)

(1) กิจการโทรศัพท์พื้นฐาน อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติ
พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ร้อยละ 50 ลดลงเหลือร้อยละ 2

(2) กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือวิทยุคมนาคมระบบ
เซลลูลาร์ อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ร้อยละ 50
ลดลงเหลือร้อยละ 10” ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้อยลงกว่าเดิมและรายได้
ของรัฐลดลง

วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ
ตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอแนวทางการดำเนินการเพื่อหัก
ค่าภาษีสรรพสามิตออกจากส่วนแบ่งรายได้ที่คู่สัญญาจะต้องส่งให้การสื่อสารแห่ง
ประเทศไทยและบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า
บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขาดรายได้จากส่วนแบ่งรายได้
31,462,511,204.73 บาท และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ขาดรายได้จาก
ส่วนแบ่งรายได้ 25,992,081,182.53 บาท

2) เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2544 แก้ไขสัญญาอนุญาตให้
ดำเนินกิจการบริษัทโทรศัพท์เคลื่อนที่ฉบับลงวันที่ 27 มีนาคม 2533 โดยบริษัทเอกชน
ได้รับสัญญาให้ดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นเวลา 25 ปีนับตั้งแต่วันที่
1 ตุลาคม 2533 โดยต้องจ่ายเงินผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่องค์การโทรศัพท์แห่ง
ประเทศไทยตามอัตราที่คิดจากรายได้และเป็นอัตราก้าวหน้าตามช่วงเวลาของปีสัมปทาน
กล่าวคือ ปีที่ 1 ถึงปีที่ 5 อัตราร้อยละ 15 ปีที่ 6 ถึงปีที่ 10 อัตราร้อยละ 20 ปีที่ 11 ถึง
ปีที่ 15 อัตราร้อยละ 25 และปีที่ 16 ถึงปีที่ 20 อัตราร้อยละ 30 โดยปรับลดอัตราเหลือ
ร้อยละ 20 ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจได้รับผลตอบแทนตามสัญญาสัมปทานลดลง

3) เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2545 แก้ไขสัญญาอนุญาตให้
ดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ฉบับลงวันที่ 27 มีนาคม 2533 เพื่ออนุญาตให้ใช้
เครือข่ายร่วมและให้หักค่าใช้จ่ายจากรายรับและปรับลดอัตราค่าใช้เครือข่ายร่วม ทำให้
บริษัทเอกชนใช้เครือข่ายร่วมกับบริษัทเอกชนที่อยู่ในเครือเดียวกัน เอื้อประโยชน์ให้แก่

บริษัทที่ตนมีผลประโยชน์ร่วมอยู่ด้วยหักค่าใช้จ่ายจากรายรับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และปรับลดอัตราภาษีลง

4) ออกพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 แก้ไขสัดส่วนการถือหุ้นใหม่ ทำให้เอื้อต่อการระดมทุนจากนักลงทุนต่างประเทศ

6.2 ผลแห่งคดี

จากพฤติการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาศัยตำแหน่งหน้าที่และใช้อำนาจรัฐแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์โดยตรงแก่บริษัทและบริษัทในเครือ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าเงินที่ได้จากการขายหุ้นและเงินปันผลของบริษัทพร้อมดอกผลเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สมควรเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่ง ให้ตกเป็นของแผ่นดิน (ราชกิจจานุเบกษา, 2553) และวันที่ 30 กรกฎาคม 2563 พิพากษาว่าขณะดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงไว้ซึ่งหุ้นบริษัทและบริษัทที่รับสัมปทานจากรัฐเป็นการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม มีความผิดตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 122 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายอาญามาตรา 152 ให้จำคุก 5 ปี (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, หน้า 22-43)

1) ประเด็นต่อผู้คดี

จำเลยให้การต่อผู้คดีว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยสุจริตและมีมาก่อนที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการจรรยาผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่มีสภาพบังคับเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบ

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐไม่มีอำนาจตรวจสอบและดำเนินคดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

2) การวินิจฉัยประเด็นโต้แย้งในข้อกฎหมาย

ประเด็นโต้แย้งในข้อกฎหมายที่ว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง มีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สิ้นสุดลงด้วยหรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีการตราขึ้นใช้บังคับโดยชอบแล้วมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติทั่วไป หากไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมมีความสมบูรณ์และดำรงความเป็นกฎหมายอยู่ในตัวเอง สามารถนำมาใช้บังคับแก่กรณีต่าง ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ การสิ้นผลหรือการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในการยกเลิกกฎหมาย

ประเด็นโต้แย้งในข้อกฎหมายที่ว่าคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐมีอำนาจตรวจสอบและดำเนินคดีหรือไม่ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่า คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แม้จะไม่ใช้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด และศาลมีอำนาจพิจารณาคดีนี้

3) อุทธรณ์

จำเลยยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา องค์คณะพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 278 วรรคสาม ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551 ไม่สมควรที่จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นชอบ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา (ราชกิจจานุเบกษา, 2553, หน้า 1-35)

6.3 วิเคราะห์ลักษณะพฤติกรรมการคอร์รัปชันทางการเมือง

หลังจากที่ได้ประมวลปรากฏการณ์การคอร์รัปชันของกรณีศึกษาและวิเคราะห์แผนประทุษกรรมการคอร์รัปชันทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาทำตารางวิเคราะห์เพื่อสรุปให้เห็นภาพรวมของลักษณะพฤติกรรมการคอร์รัปชันทางการเมืองสำคัญ ดังนี้ (สุจิต ลั่นซ้าย, 2566, หน้า 279-281)

1) ธุรกิจการเมือง (Political business) กล่าวคือ ในทางทฤษฎีธุรกิจการเมืองเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนที่อิงอำนาจรัฐกับกลุ่มการเมืองเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ เป็นแรงจูงใจส่วนบุคคลที่ต้องการเงิน ทรัพย์สิน ความมั่งคั่ง หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยจังหวะและโอกาสละเมิดต่อกฎหมาย ในทางกฎหมายหากผู้กระทำความผิดประเมินโอกาสที่จะได้รับประโยชน์เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ถูกลงโทษจำคุกและริบทรัพย์สินแล้วคิดว่าคุ้มค่าต่อความเสี่ยงก็จะตัดสินใจกระทำความผิด ข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภริยาเป็นเจ้าของบริษัทโดยมีโครงสร้างการถือหุ้นที่สลับซับซ้อน บริษัทได้รับสัมปทานโครงการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศตามสัญญาลงวันที่ 11 กันยายน 2534 บริษัทนี้ยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทซึ่งได้รับสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่จากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามสัญญาลงวันที่ 27 มีนาคม 2533 และบริษัทนั้นเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในอีกบริษัทหนึ่งซึ่งได้รับสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่จากการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามสัญญาลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539

2) ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest) กล่าวคือ ในทางทฤษฎีขณะที่ฐานะหนึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะแต่ในอีกฐานะหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ตนเองกำหนดขึ้น และเมื่อสวมบทบาทเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแล้วไม่แยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดการขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น ในทางกฎหมายบริษัทเป็นคู่สัญญาสัมปทานกับกระทรวงคมนาคม ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายให้เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทของตนและพวกพ้อง จากข้อมูลเชิงประจักษ์แม้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภริยาจะโอนหุ้นไปแล้ว แต่ยังมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าเป็นเจ้าของหุ้นที่แท้จริง บุคคลผู้รับโอนหุ้นเหล่านั้นเป็นเพียงผู้ถือหุ้นแทน ทั้งสองคนมีสิทธิออกเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง ถือเป็นผู้มีอำนาจควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของบริษัท ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลทุกหน่วยงาน มีหน้าที่จัดการดูแลกิจการโทรคมนาคม ได้เข้าไปมีส่วนได้เสียในการดำเนินการ ส่งผลให้บริษัทได้รับประโยชน์

3) จริยธรรมทางการเมือง (Political ethics) กล่าวคือ ในทางทฤษฎีจริยธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของความประพฤติที่ถูกที่ควร มาตรฐานแห่งการปฏิบัติที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจำเป็นต้องมี ในทางกฎหมายมีการตรวจสอบเชิงจริยธรรม ผู้ที่ฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงจะมีความผิดและถูกลงโทษ ในข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในต่างประเทศ วันที่ 11 มิถุนายน 2542 โอนขายหุ้นบริษัทของตนให้แก่บริษัทนี้ในราคาพาร์ที่ลดลงเป็นเหตุให้จำนวนหุ้นที่ถือเพิ่มขึ้นโดยภริยาเป็นผู้ชำระค่าหุ้น วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2543 บุตรและบุตรเข้าเป็นกรรมการบริษัทใหม่นี้ วันที่ 1 กันยายน 2543 ขายหุ้นให้บุตรและน้องสาว ภริยาขายหุ้นให้บุตรและญาติในราคาพาร์ที่ต่ำกว่าราคาตลาดโดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การดำเนินงานทางธุรกิจดังกล่าวกลายเป็น

ประเด็นความถูกต้องทางกฎหมายกับความถูกต้องตามครรลองคลองธรรมที่สังคมคาดหวังและพึงประสงค์

4) ความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy) กล่าวคือ ในทางทฤษฎีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรมจะไม่ใช่ที่ยอมรับและนำไปสู่การขาดความชอบธรรมในที่สุด ความชอบธรรมทางการเมืองกับเสถียรภาพทางการเมืองมีความเกี่ยวข้องกัน ในทางกฎหมายมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักนิติรัฐนิติธรรม ในข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2549 บริษัทดังกล่าวโอนหุ้นที่ถืออยู่ทั้งหมดให้บุตรและบุตรสาว วันที่ 23 มกราคม 2549 บุคคลในกลุ่มขายหุ้นให้บริษัทในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นการสมคบกันเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี โดยได้รับประโยชน์จากส่วนต่างของค่าหุ้นอันอาจคำนวณได้เป็นเงินหรือเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้เข้าลักษณะเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร ต้องนำไปรวมคำนวณเพื่อเสียภาษี ประเด็นความชอบธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในความสนใจของสังคมมาโดยตลอด ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2549 มีการชุมนุมต่อต้านรัฐบาล

5) ครอบงำการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Political accountability) กล่าวคือ ในทางทฤษฎีผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากสาธารณะ องค์กรอิสระ กลไกทางการเมือง และองค์กรตุลาการ ในทางกฎหมายบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชันต้องพิสูจน์ความจริง ในทางปฏิบัติกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากเด็ดขาด ดังกรณีต่อไปนี้

(1) กรณีรัฐบาลชนะการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 โดยได้รับการเลือกตั้ง 248 คน หลังจากร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ต่อมาได้มีการยุบพรรคทำให้พรรครัฐบาลมี 372 เสียง ถือว่าเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด ฝ่ายค้านมีเพียงพรรคเดียวไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดตาม

มาตรา 185 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและถอดถอนรัฐมนตรี 8 คนและญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 7 คน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2545 (ราชกิจจานุเบกษา, 2545, หน้า 127-130) ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและถอดถอนรัฐมนตรี 1 คนและญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 4 คน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546, หน้า 147-150) ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและถอดถอนรัฐมนตรี 2 คนและญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 6 คน เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2547 (ราชกิจจานุเบกษา, 2547, หน้า 171-174) ผลการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเอาชนะเสียงข้างมากของรัฐบาลได้

(2) กรณีรัฐบาลชนะการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 โดยได้รับการเลือกตั้ง 377 คน เป็นรัฐบาลพรรคเดียว รัฐบาลถูกวิจารณ์ว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพ มีการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 1 คน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2548 (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, หน้า 176-177) ผลการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเอาชนะเสียงข้างมากของรัฐบาลได้เช่นกัน

6) ความเสื่อมโทรมทางการเมือง (Political decay) กล่าวคือ ในทางทฤษฎีความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อบรรทัดฐานทางสังคม กฎหมายและระเบียบ และการทำหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สังคมเรียกร้องให้เร่งรัดแก้ไขปัญหา หากเกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่เป็จริงจะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยนิตินัยและพฤตินัยรัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 พรรคร่วมฝ่ายค้านประกาศไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งในหลายเขตมีการลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนน (No vote) สูงกว่าคะแนนที่ออกเสียงเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง บางเขตเลือกตั้งมีคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงร้อยละ 20 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นเรื่องให้ศาล

รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาสำหรับเตรียมการจัดการเลือกตั้งห่างจากวันยุบสภาเพียง 37 วันไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม การจัดหาเลือกตั้งที่ทำให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งคนอื่น และบุคคลภายนอกสามารถสังเกตเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกหมายเลขใดในบัตรเลือกตั้งเป็นการละเมิดหลักการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน และขอให้เพิกถอนการเลือกตั้ง ต่อมาวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ราชกิจจานุเบกษา, 2549, หน้า 1-36) มีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 15 ตุลาคม 2549 กลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลยังคงเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง มีการเผชิญหน้ากันระหว่างมวลชนที่ขับไล่รัฐบาลกับกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาล เกิดความผันผวนทางการเมืองจนในที่สุดคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549

6.4 ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมือง

ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมืองที่สำคัญมีดังนี้

1) ปัญหาการแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงาน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการกำหนดให้องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชน โดยมีตัวแทนของพรรคการเมืองร่วมเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย อย่างกรณีรัฐบาลมีเสียงข้าง

มากในสภาผู้แทนราษฎร กรรมการสรรหาที่เป็นตัวแทนพรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงเป็นทีมของพรรครัฐบาล กระบวนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาและขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภามีการพูดจาเกลี้ยกล่อมชักจูงใจเพื่อให้มีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันจนกลายเป็นปัญหาเรื่องการบล็อกโหวต (Block vote) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 8) การให้วุฒิสภาที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้

2) ความเห็นชอบในการแต่งตั้งองค์กรอิสระส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระ

2) ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตรวจสอบกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิด แต่ผู้ถูกชี้มูลความผิดหลบหนีไป ทำให้คดีค้างอยู่ในศาล ตราบใดที่ยังไม่ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาอยู่ในอำนาจศาล การพิจารณาคดีย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ศาลต้องจำหน่ายคดีหรือหยุดพิจารณาคดีไว้ก่อน รวมทั้งกรณีหลบหนีไปหาแหล่งหลบซ่อนตัวในต่างประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มงวดหรือมีบทลงโทษที่ไม่รุนแรงหรือไม่สนใจสิทธิผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน ทำให้การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปด้วยความยากลำบาก

3) ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของภาคประชาสังคม บุคคลที่พบเห็นการคอร์รัปชันมักจะไม่ให้ความร่วมมือในการแจ้งเบาะแส ร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน ในขณะที่เดียวกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ไม่ต้องการให้มีการตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมของตน พยายามทุกวิถีทางเพื่อลดทอนอำนาจขององค์กรตรวจสอบและการตรวจสอบจากสาธารณะ รัฐบาลได้อำศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถอดรายการโทรทัศน์และวิทยุที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล รวมทั้งแทรกแซงสื่อ (ราชกิจจานุเบกษา, 2545, หน้า 179; ราชกิจจานุเบกษา, 2546, หน้า 133; ราชกิจจานุเบกษา, 2548, หน้า 185)

4) อุปสรรคจากลักษณะธรรมชาติของปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกร้องหรือถูกกล่าวหา มักใช้ชั้นเชิงทางการเมืองเพื่อให้เห็นว่ามิได้กระทำความผิด การกระทำไม่เป็นความผิด มีเหตุตามกฎหมายที่ไม่ต้องรับโทษ อาศัยเทคนิคทางวิธีพิจารณาเพื่อให้ได้เปรียบในคดี ประวิงเวลาเพื่อให้คดีขาดอายุความ เสนอพยานหลักฐานมากเกินความจำเป็นเพื่อให้ใช้เวลานานในการสืบพยาน ประเด็นต่อสู้คดีก็อ้างว่าข้อกล่าวหาไม่มีข้อเท็จจริงประกอบหรือข้อกฎหมายสนับสนุน ไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าทุจริต มีข้อโต้แย้งว่าไม่ให้อโอกาสในการต่อสู้คดีหรือนำพยานหลักฐานเข้ามาชี้แจงตามสมควร ไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้ได้รับการพิจารณาคดีอย่างไม่เป็นธรรม

5) อุปสรรคในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักอาศัยประโยชน์อายุความในการฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 และอายุความล่วงเลยการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 98 โดยไม่มาฟังคำพิพากษา หาช่องทางหลบหนีคดีหรือการลงโทษ

6) ความกดดันทางการเมืองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะอ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกลับถูกโจมตีว่าไม่ได้มาจากวิถีทางประชาธิปไตยหรือไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากการพิจารณาอรรถคดีและผลแห่งคดีมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เรื่องที่จะวินิจฉัยเป็นเรื่องร้ายแรงที่ส่งผลกระทบทางการเมือง ทำให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมถูกยึดโยงกับการเมือง มีการแสดงออกทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย มีทั้งคนชอบและไม่ชอบ เกิดกระแสสนับสนุนหรือต่อต้าน รวมทั้งความเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ กดดัน

เพื่อลดผลกระทบของพฤติกรรมคอร์รัปชันทางการเมืองทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (สุจิต ลั่นซ้าย, 2566, หน้า 298-301) ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในห้วงที่ผ่านมา (สุจิต ลั่นซ้าย, 2566, หน้า 329-342) จึงจำเป็นต้องยกระดับการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อ

รองรับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมือง และกำหนดแนวทางการต่อสู้ ป้องกัน ป้องปราม และปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมืองในแต่ละลักษณะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม (สุจิต ลั่นซ้าย, 2566, หน้า 357-373)

7. บทส่งท้าย

การวิจัยครั้งนี้มีทั้งลักษณะการนำแนวความคิดและทฤษฎีที่เป็นสากลมาประยุกต์ใช้อธิบายปรากฏการณ์คอร์รัปชันทางการเมืองในประเทศไทยและการนำแผนประทุษกรรมคดีคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมาสังเคราะห์สรุปและสร้างเป็นหลักทั่วไป ชี้ให้เห็นถึงกฎหมาย องค์กร และกลไกที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันจะถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและถูกบังคับโทษทางอาญา ทางทรัพย์สิน และมาตรการบังคับทางการเมือง สำหรับคดีที่เป็นกรณีศึกษาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวทางในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองที่มีลักษณะความชอบธรรมทางการเมืองโดยควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาอย่างจริงจัง ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ภายในกรอบอย่างเคร่งครัด และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ผิดพลาดบกพร่องอย่างเข้มงวด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่ีลักษณะต้องห้ามที่สำคัญต้องมีความชอบธรรมขณะดำรงตำแหน่ง

2. แนวทางในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองที่มีลักษณะความเสื่อมโทรมทางการเมืองโดยไม่ให้เกิดรัฐอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันทางการเมืองมิให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ และความ

มั่นคงของรัฐ เเร่งรัดกระบวนการออกกฎหมายและระเบียบที่สำคัญและจำเป็นต่อการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมืองให้เท่าทันกับพลวัตของปัญหา ตลอดจนร่วมกันกำหนดทิศทางการลดละเลิกคอร์รัปชันอย่างจริงจัง เป็นระบบ และยั่งยืน

3. แนวทางในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองที่มีลักษณะครอบงำการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐต้องไม่ถูกรองรับ จัดระบบการควบคุมตรวจสอบทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร และสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการที่เหมาะสมตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

4. แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมืองที่มีลักษณะธุรกิจการเมืองโดยควบคุมผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน ควบคุมการเอื้อประโยชน์ผ่านหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลทำลายแรงจูงใจคอร์รัปชันของนักการเมืองธุรกิจและนักธุรกิจการเมือง ป้องปรามโดยตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย กำหนดอัตราโทษที่คำนึงถึงมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการคอร์รัปชัน บังคับโทษริบทรัพย์สินตามมูลค่า และติดตามเอาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันกลับคืนสู่รัฐ

5. แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมืองที่มีลักษณะจริยธรรมทางการเมืองโดยวางระเบียบกฎเกณฑ์คุ้มครองคุณธรรมของกฎหมาย สอดส่องพฤติกรรมทางจริยธรรมที่เป็นประเด็นอ่อนไหวต่อสาธารณะ กำกับติดตามมาตรฐานทางจริยธรรม ใช้มาตรฐานทางสังคมเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมที่ไร้จริยธรรม รวมถึงกำหนดพฤติกรรมทางจริยธรรมที่พึงประสงค์

6. แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทางการเมืองที่มีลักษณะความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมโดยใช้กลไกภายในในระดับปัจเจกบุคคลควบคุมปัจจัยเสี่ยงการคอร์รัปชัน และใช้กลไกควบคุมภายนอกทั้งโดยกฎหมายและกลไกทางสังคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะและการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะทั้งในระหว่าง

ดำรงตำแหน่งหน้าที่และหลังพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายใด ๆ ไม่แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทั้งที่วัดเป็นตัวเงินได้และวัดเป็นตัวเงินไม่ได้ ไม่รับผลประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

References

- Act amending the Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2550. (2007). *Royal Gazette*, 124, 22 Kor, 1-3.
- Act Amending the Organic Act on Criminal Procedure for Holders of Political Office, B.E. 2542 (1999). *Royal Gazette*, 124, 39 Kor, 1-4.
- Announcement of the Ministry of Finance on Reduction of Rates and Exemption of Excise Taxes, No. 68. (2003). *Royal Gazette*, 120, Special Section 11 Kor, 1-6.
- Announcement of the National Anti-Corruption Commission on the Division of Government Agencies and Duties and Powers of Government Agencies under the Office of the National Anti-Corruption Commission, B.E. 2561 (2018). *Royal Gazette*, 135, 91 Kor, 5-48.
- Announcement of the Prosecutor General Committee on the Division of Departments and Determination of Powers and Duties of Internal Departments of the Attorney General Office, B.E. 2563. (2020). *Royal Gazette*, 137, 73 Kor, 77-98.
- Cabinet Secretariat. (2002). Results of the Cabinet Meeting on 23 July 2002. Retrieved on 19 March 2017, from www.thaigov.go.th
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2060. (2017). *Royal Gazette*, 134, 40 Kor, 1-90.

- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997). *Royal Gazette*, 114, 55 Kor, 1-99.
- Constitutional Court. Decision No. 9/2549. (2006). *Royal Gazette*, 123, 71 Kor, 1-36.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., & Victor, L. T. (1989). *Political corruption: A handbook*. New Brunswick: Transaction.
- Klitgaard, R. E. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley, California: University of California.
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3), 8-14.
- Minutes of Meeting of the House of Representatives, No. 21, Year 2, No. 11 (Ordinary Session), Thursday 14 March 2002. (2002). *Royal Gazette*, 119, 34 Ngor, 177-180.
- Minutes of Meeting of the House of Representatives, No. 21, Year 2, No. 26 (Ordinary Session), Wednesday 22 May 2002. (2002). *Royal Gazette*, 119, 53 Ngor, 127-130.
- Minutes of Meeting of the House of Representatives, No. 21, Year 3, No. 6 (Ordinary Session), Thursday February 20, 2003. (2003). *Royal Gazette*, 120, 24 Ngor, 133-135.
- Minutes of Meeting of the House of Representatives, No. 21, Year 3, No. 28 (Ordinary Session), Wednesday May 28, 2003. (2003). *Royal Gazette*, 120, 57 Ngor, 147-150.
- Minutes of Meeting of the House of Representatives, No. 21, Year 4, No. 28 (Ordinary Session), Wednesday May 19, 2004. (2004). *Royal Gazette*, 121, 53 Ngor, 171-174.

- Minutes of Meeting of the House of Representatives, No. 22, Year 1, No. 20 (Ordinary Session), Monday 27 June 2005. (2005). *Royal Gazette*, 122, 64 Ngor, 176-177.
- Minutes of Meeting of the House of Representatives, No. 22, Year 1, No. 15 (Ordinary Legislative Session), Thursday, 6 October 2005. (2005). *Royal Gazette*, 122, 100 Ngor, 183-185.
- Montesquieu. (1989). *The spirit of laws*. translated by A. M. Cohler, B. C. Miller, and H. S. Stone. London: Cambridge University Press.
- Myrdal, G. (1968). Corruption: Its cause and effects. *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nation*, 2, 952-953.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2014). *Strategy on Anti-Corruption, Phase 2 (2013-2017)*. Bangkok: Author.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2016). *The 12th National Economic and Social Development Plan (2017-2021)*. Bangkok: Author.
- Office of the Secretariat of the House of Representatives, Committee to Study Guidelines for Amendments to the Constitution. (2006). *Guidelines for Amending the Constitution regarding the National Anti-Corruption Commission*. Bangkok: Office of the Secretariat of the House of Representatives.
- Organic Act on Counter Corruption (No. 2), B.E. 2554. (2011). *Royal Gazette*, 128, 26 Kor, 1-37.
- Organic Act on Counter Corruption (No. 3), B.E. 2558 (2015). *Royal Gazette*, 132, 60 Kor, 1-9.

Organic Act on Counter Corruption (No. 4), B.E. 2559 (2016). *Royal Gazette*, 133, 114 Kor, 1-5.

Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999). *Royal Gazette*, 116, 114 Kor, 1-41.

Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2561 (2018). *Royal Gazette*, 135, 52 Kor, 1-79.

Organic Act on Criminal Procedure for Holders of Political Office, B.E. 2542 (1999). *Royal Gazette*, 116, 81 Kor, 18-29.

Organic Act on Criminal Procedure for Holders of Political Office, B.E. 2560 (2017). *Royal Gazette*, 134, 99 Kor, 1-20.

Packer, H. L. (1964). Two models of the criminal process. *University of Pennsylvania Law Review*, 113(1), 1-68.

Sanae Chamrik. (2006). *Thai Politics and Constitutional Development*. (3rd Edition). Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects.

Sukid Lansai. (2023). *Criminal Justice Process and The Problem of Political Corruption in Thailand*. Doctor of Philosophy Thesis, Thammasat University.

Supreme Court, Criminal Division for Holders of Political Office: Red Case No. Aor Mor. 5/2551. (2021). *Royal Gazette*, 138, 2 Kor, 22-43.

Supreme Court, Criminal Division for Holders of Political Office: Red Case No. Aor Mor. 1/2553. (2010). *Royal Gazette*, 127, 21 Kor, 1-124.

Supreme Court, Red Case No. Aor Mor. 1/2553. (2010). *Royal Gazette*, 127, 51 Kor, 1-35.

- Teerapat Serirangsan. (2006). *Thai Politicians: Ethics, Conflicts of Interest, Corruption, Problems, Causes, Effects and Solutions*. Bangkok: Saitharn Publication House.
- Van Roy, E. (1970). On the theory of corruption. *Economic Development and Cultural Change*, 19(1), 86. <https://doi:10.1086/450469>

บทความวิชาการ

ปัญหาความรับผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิดของ
ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Problems of Disciplinary Liability and Tort Liability of
Educational Institution Administrators under Local
Administrative Organization

พีระพงศ์ ธารเดชสุวรรณ¹

Peerapong Tharadetsuwan²

โรงเรียนเทศบาลเมืองภูเก็ต ถนนบางกอก ตำบลตลาดเหนือ

อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต 83000.

Muang Phuket Municipal School Bangkok Rd. Talat nuea,

Muang Phuket, Phuket, 83000.

Corresponding author E-mail: thaibar009@gmail.com

วันที่รับบทความ : 30 ตุลาคม 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 26 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 7 พฤษภาคม 2567 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

¹ นายพีระพงศ์ ธารเดชสุวรรณ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนเทศบาลเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

² Mr.Peerapong Tharadetsuwan Deputy Director, Muang Phuket Municipal School, Phuket

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการใช้อดุลพินิจที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย ย่อมมีโอกาที่จะเกิดการกระทำความผิดทั้งวินัย ข้าราชการและกระทำความผิดทางละเมิดได้ และอาจต้องรับผิดชอบจากการกระทำโดยประมาท และหากเกิดเสียหายแก่ราชการร้ายแรงย่อมมีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงด้วยแม้การกระทำนั้นจะกระทำโดยขาดเจตนา หรือประมาทแต่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และไม่ถึงกับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงก็ตาม แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแม้จะกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่เป็นการเฉพาะตัว ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำต้องรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งจะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวก็ต่อเมื่อกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

ข้อเสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีความผิดวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดได้ หากแต่ผลแห่งความรับผิดของกฎหมายทั้งสองฉบับแตกต่างกัน ส่งผลให้ระดับการลงโทษไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ควรวางหลักความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษาให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และเช่นเดียวกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำสำคัญ : สถานศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความผิดวินัย

Abstract

The purpose of this academic essay is to examine how educational institution administrators under the administration of a local administrative organization carry out their disciplinary liability and tort liability.

According to the study, administrators of educational institutions operating under a local administrative organization could violate civil service discipline and tort liability if they performed their duties in a way that did not comply with legal regulations or used discretion that did not follow legal principles. Even if their acts were thoughtless, done without malice and did not amount to gross negligence or degradation of government services, they could still be held accountable for any offence committed by negligence and degradation of government services. According to the Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B.E. 2547 (2004), administrators of educational institutions, under the local administrative organization, who carry out such acts in the course of performing non-personal duties must face harsh disciplinary action. This is not the same as the legislation regarding government officials' tort liability, which states that government officials can only be held personally accountable in cases of gross negligence.

The author makes the argument that administrators of educational institutions under the local administrative organization may be held liable for torts and disciplinary actions when carrying out their duties. The two laws' respective liability outcomes, however, differ. Because of this, the severity of the penalty varies. Therefore, the legislation pertaining to teacher

and educational personnel disciplinary action should establish fair and adequate liability rules for administrators of educational institutions, in a manner similar to the government officials' tort liability laws.

Keywords: Educational Institutions, Local Government Organizations, Disciplinary Violations

1. ความนำ

การจัดการศึกษาเป็นจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชน ซึ่งหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (4), มาตรา 54 วรรคหนึ่ง หน้าที่ของปวงชนชาวไทยและหน้าที่ของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560) รวมทั้งบัญญัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วยด้วยมาตรา 250 วรรคหนึ่ง และวรรคห้า เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของตนเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560) และการสนองนโยบายต่างๆ ของสถานศึกษาย่อมต้องกระทำผ่านกระบวนการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา

การกระทำผิดวินัยและการกระทำความผิดฐานละเมิดของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำผิดวินัยซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ หรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เช่น การไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีสอบราคาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครอง

สูงสุดที่ อ.573/2556, (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.317/2563), ต่อเติมอาคารเรียนอันเป็นเท็จ การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 84 วรรคสาม และมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.7/2565, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.181/2564), การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2555), สั่งอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ข้าราชการโดยข้าราชการไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ อันเป็นการจงใจกระทำความผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2552) (ชนุดม จรูญภาค, 2566: 7 - 13) การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการหรือหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ปฏิบัติผิดมาตรฐานวิชาชีพ ผ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบซึ่งกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติ และโดยเฉพาะการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารการเงิน การคลัง การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคคลที่รับนโยบายจากผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กรนั้น ๆ รวมถึงนโยบายระดับชาติที่สอดคล้องกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีอำนาจในการบังคับบัญชา มอบหมาย กำกับดูแลบุคลากร

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทั้งที่เป็นอำนาจอนุมัติ อำนาจสั่งการ อำนาจดุลพินิจ ที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายในและภายนอกสถานศึกษา ในทางการกระทำความผิดทางวินัย และความรับผิดทางละเมิด โดยทั่วไปการกระทำความผิดของผู้บริหารศึกษาแม้

กระทำโดยขาดเจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบในทางวินัยและหากการกระทำนั้นมีความรับผิดชอบทางละเมิดมาเกี่ยวข้องด้วยก็จะต้องรับผิดชอบทางละเมิดด้วยเช่นกัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เป็นกฎหมายที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติและเจตนารมณ์ที่ต่างกัน ส่งผลให้เห็นถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่กระทำความผิดไม่ถึงขั้นความเสียหายร้ายแรงตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยเฉพาะการกระทำความผิดทางละเมิดและการกระทำความผิดทางวินัย ผู้เขียนสนใจศึกษาองค์ประกอบของความผิดทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์ประกอบความผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิด หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในมุมมองการวิเคราะห์องค์ประกอบความผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากคำพิพากษาศาลปกครองอันเป็นกระบวนการศึกษาทางนิติศาสตร์

2. ความรับผิดทางวินัยของระบบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

หลักความรับผิดทางวินัยของระบบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศถือเป็นหลักสำคัญในการรักษามาตรฐานการปฏิบัติงาน กฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ยึดถือ และพึงปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติและรวมถึงความเรียบร้อยขององค์กร ความรับผิดทางวินัยไม่เพียงแต่เป็นการลงโทษแต่รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่ขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่จึงต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางเพื่อรักษามาตรฐานของอาชีพในการปฏิบัติงาน

2.1 ความรับผิดชอบทางวินัยของระบบกฎหมายไทย

ความรับผิดชอบทางวินัยของระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เน้นถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นหลักสำคัญในการรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานและความเรียบร้อยของสถานศึกษา

2.1.1 ความรับผิดชอบทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้นิยามความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, 2547)

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงาน เกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2544)

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมือง

พื้ชา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กค.) พนักงานครูส่วนท้องถิ่น หมายถึง พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือให้การศึกษาในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาไม่สังกัดสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม

จากนิยามความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคลากรทางการศึกษาเช่นเดียวกับผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษาในสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัย หมวด 6 มาตรา 82 ถึงมาตรา 97 ซึ่งมาตรา 82 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, 2547) จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติถึงการรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง การต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ และต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย และพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มาตรา 96 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย...” และมาตรา 96 วรรคสอง บัญญัติโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก โดยโทษตาม (1) ถึง (3) เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ส่วน (4) และ (5) เป็นความผิดวินัยร้ายแรงและในขณะเดียวกันโทษในข้อ (4) และ (5) นั้นมีผลต่างกันอีกด้วย กล่าวคือผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติข้อปฏิบัติ ข้อห้ามอันเป็นการกระทำว่าลักษณะใดเป็นความผิดวินัยร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 25 ได้กำหนดโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลไว้ 5 สถาน คือ 1. ภาคทัณฑ์, 2. ตัดเงินเดือน, 3. ลดขั้นเงินเดือน, 4. ปลดออก และ 5. ไล่ออก และกรณีที่พนักงานเทศบาลกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โทษที่จะลงมีเพียง 2 สถาน คือ โทษปลดออก และไล่ออกจากราชการ ซึ่งโทษปลดออกจากราชการ

เป็นโทษที่มีผลให้พนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดวินัยพ้นจากการเป็นข้าราชการ แต่พนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดยังคงมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหรือเงินบำนาญจากทางราชการ โดยถือว่าข้าราชการผู้นั้นลาออกหรือออกจากราชการ (ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558, 2558)

การรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง การต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ และต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย (ชนุดม จรุงภูภาค, 2566: 1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยไว้เพียงว่าการกระทำใดที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ที่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง โดยไม่ได้พิจารณาถึงการกระทำอันเป็นองค์ประกอบความผิด ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบภายนอกหรือการมีเจตนาพิเศษของการกระทำดังกล่าวว่าจงใจหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่หรือหากกระทำโดยประมาทจะเป็นการกระทำประมาทในระดับใด แต่หากจะพิจารณาการกระทำและโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดวินัยไว้ในหมวด 6 มาตรา 82 ถึง 97 โดยแยกลักษณะความผิดออกเป็น 2 ประเภท คือ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งสามารถแยกเป็นกลุ่มความผิดวินัยได้ ดังตาราง 1

ตารางที่ 1 แสดงกลุ่มความผิดวินัยและลักษณะความผิด

กลุ่มความผิดวินัย	ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง	ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
(1) ความผิดเกี่ยวกับการไม่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	ไม่สนับสนุนและวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 83)	
(2) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ	- ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม (มาตรา 84 วรรคหนึ่ง) หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ (มาตรา 84 วรรคสอง) - ไม่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล (มาตรา 85 วรรคหนึ่ง) - ละทิ้งหน้าที่ราชการ การไม่อุทิศเวลา (มาตรา 87 วรรคหนึ่ง)	- จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 วรรคสอง) - ละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 87 วรรคสอง)
(3) ความผิดต่อผู้บังคับบัญชา	- การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 86 วรรคหนึ่ง)	- ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 86 วรรคสอง)

กลุ่มความผิดวินัย	ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง	ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
(4) วินัยต่อผู้เรียน	- การไม่อุทิศเวลาแก่ผู้เรียน (มาตรา 87 วรรคหนึ่ง)	- ข่มเหง กลั่นแกล้ง ดูหมิ่นเหยียดหยาม ข่มเหงผู้เรียน ล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียน (มาตรา 88 วรรคสอง)
(5) วินัยต่อประชาชน	- ไม่ให้การต้อนรับอำนวยความสะดวก ให้ความเป็นธรรม (มาตรา 88 วรรคแรก)	- กลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม ประชาชน (มาตรา 88 วรรคสอง)
(6) วินัยต่อผู้ร่วมงาน	- ไม่รักษาความสามัคคี กลั่นแกล้ง กล่าวหา ร้องเรียนโดยปราศจากความจริง (มาตรา 89 วรรคแรก)	- ไม่รักษาความสามัคคี กลั่นแกล้ง กล่าวหา ร้องเรียนโดยปราศจากความจริงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (มาตรา 89 วรรคสอง)
(7) วินัยต่อตนเอง	- กระทำการหาผลประโยชน์ (มาตรา 90 วรรคแรก) - เป็นกรรมการผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท (มาตรา 92) - ไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 93)	- กระทำการซื้อขายหรือให้ได้รับการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 90 วรรคแรก) - คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการผู้อื่นโดยมิชอบ (มาตรา 91 วรรคแรก) - ร่วมคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการผู้อื่นโดยมิชอบ รับจัดทำผลงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ (มาตรา 91 วรรคสอง) - ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 94)

ที่มา. จาก ปฏิบัติราชการอย่างไร ไม่ให้ถูกดำเนินการทางวินัยและละเมิด ในโครงการเสริมสร้างหลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ครั้งที่ 3, (หน้า 2 – 55). โดยศาลปกครองพิษณุโลก, 2566, พิษณุโลก:ชนุดม จรุธภาค.

2.1.2 กรณีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 84 วรรคสาม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.860/2561 ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน บ. ได้ส่งแบบประมาณการซ่อมแซมอาคารเรียนรักเมืองไทย 14 โดยประมาณการวัสดุมากกว่าความเป็นจริง และอาศัยชื่อของห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำสัญญาเพื่อรับจ้างซ่อมแซมอาคารเรียนดังกล่าวเอง ทั้งยังดำเนินการซ่อมแซมโดยใช้วัสดุเพียงบางส่วน ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการที่ได้ประมาณการไว้ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาเข้ารับจ้างซ่อมแซมอาคารเรียนดังกล่าวโดยประสงค์เงินค่าจ้างที่มากกว่าปริมาณงานที่แท้จริง อันมีลักษณะเป็นการอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) มีมติเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากโทษปลดออกจากราชการ เป็นโทษไล่ออกจากราชการ และการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม ศึกษา น่าน เขต 2 มีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.933/2560 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งครูชำนาญการ ได้มีการโต้เถียงกับผู้ผู้อำนวยการโรงเรียนสงขลาวิทยาคม โดยพูดจาก้าวร้าวและเสียงดังจริง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมีอาจถือได้ว่าเป็นแบบอย่างที่ดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูพึงกระทำและเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความไม่สุภาพเรียบร้อย อันเป็นพฤติกรรมที่ขัดกับวินัยของการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 88 วรรคหนึ่ง แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 16) มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2003/2559 พนักงานครูเทศบาลโรงเรียนเทศบาลวัดนิโครธาราม ลงชื่อมาปฏิบัติงานในช่วงเช้า แต่ในช่วงระหว่างเวลา 14.00 นาฬิกา ถึงเวลา 16.30 นาฬิกา ของวันทำการได้ไปตรวจรักษาโรคที่โรงพยาบาล และไม่กลับเข้ามาทำงานอีก รวมทั้งสิ้น 25 ครั้ง โดยไม่ยื่นใบลาต่อผู้บังคับบัญชายอมถือเป็นการทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบแผนของทางราชการเกี่ยวกับการลา อีกทั้งลงเวลากลับอันเป็นเท็จ ย่อมเป็นการไม่รักษาวินัยและเป็นแบบอย่างที่ไม่พึงปฏิบัติในฐานะครูผู้สั่งสอนศิษย์ อันเป็นการผิดจรรยาบรรณวิชาชีพครู ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่รักษาสื่อเสียงและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามข้อ 13 วรรคหนึ่งและข้อ 19 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดพัทลุง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบสวนการลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เมื่อเหตุที่พนักงานครูเทศบาลดังกล่าวต้องออกจากโรงเรียนก่อนเวลา ก็เนื่องจากต้องเดินทางไปรับการรักษาโรคมะเร็งที่โรงพยาบาลอย่างต่อเนื่อง โดยในการเดินทางแต่ละครั้งต้องใช้เวลาพอสมควร กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็น อีกทั้งไม่ปรากฏว่า การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการมากนัก การที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพัทลุงมีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์เป็นอัตราโทษที่เหมาะสมแล้ว

มาตรา 94 วรรคสาม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.165/2564 ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนและเป็นครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญามี

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 297 วรรคแรก ประกอบมาตรา 285 จำคุก 4 ปี และปรับ 24,000 บาท แต่มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสาม คงจำคุก 2 ปี 8 เดือน และปรับ 16,000 บาท และให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด 3 ปี และคุมประพฤติมีกำหนด 2 ปี กับให้ทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคสาม ฐานกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนซึ่งเป็นการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ศึกษาธิการจังหวัดชัยภูมิ) มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต 2 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้นจึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย

จากตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษา สามารถแบ่งกลุ่มการกระทำความผิดได้เป็นลักษณะต่าง ๆ เช่น ความผิดที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การใช้อำนาจดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นต้น

2.2 ความรับผิดทางวินัยในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ระบบกฎหมายความรับผิดทางวินัยในประเทศอย่างประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส แม้จะมีกรอบการดำเนินการทางวินัยที่ต่างกันอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวในระบบกฎหมาย แต่กฎหมายความรับผิดทางวินัยทั้งสองระบบยังคงเจตนารมณ์ถึงมาตรฐานและความเรียบร้อยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในองค์กร

2.2.1 ประเทศอังกฤษ

ความรับผิดชอบทางวินัยของประเทศอังกฤษได้นำแนวคิด หลักการ และปรัชญาของหลักกฎหมายปกครองมาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน และแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติได้มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งมีแนวความคิดว่าในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และสถานที่ โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีเหตุผล (สฺรพันธ์ อรรถนารถ, 2537: 121-122) ซึ่งประกอบด้วย

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ และหลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ ซึ่งศาลอังกฤษอาศัยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นเครื่องมือในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไม่เพียงในเรื่องดุลพินิจเท่านั้น แต่รวมทั้งวิธีพิจารณาด้วยโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงเสมอและเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจของตน การกระทำของเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองวินิจฉัย และการไม่รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้กระทบสิทธิศาลจะถือว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (สฺรพันธ์ อรรถนารถ, 2537: 121-122)

หลักการต้องใช้เหตุผล หลักกฎหมายธรรมชาติเหตุผลเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดทางวินัย และเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวเองสิ่งใดที่มีเหตุผลย่อมเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปยอมรับ ซึ่งเหตุผลที่จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังนี้ (1) เหตุผลที่ให้ต้องแจ่มแจ้งไม่เคลือบคลุม (2) เหตุผลที่ให้ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง (3) เหตุผลที่ให้ต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก และ (4) เหตุผลต้องสอดคล้องต้องกันหลักการวินิจฉัย (สฺรพันธ์ อรรถนารถ, 2537: 121-122) ต้องประกอบด้วยหลักกฎหมาย ความคิดเห็นและแนวความคิดที่ขัดแย้งด้วยโดย

คณะกรรมการสอบสวนจะต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างกระจ่างแจ้งและรัดกุม การวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายว่าควรเชื่อหรือไม่ด้วยเหตุผลอะไรและหลักกฎหมายที่คณะกรรมการสอบสวนยกขึ้นปรับในการวินิจฉัยคณะกรรมการสอบสวนเห็นสมควรเป็นประการใด และเพราะเหตุผลใด (สุรพันธ์ อธิวนารถ, 2537: 121-122)

2.2.1.1 การดำเนินการทางวินัย

ระบบกฎหมายอังกฤษมีระบบการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี (by Order in Council) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) กรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะถือเป็นข้าราชการ (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”, 2567: ออนไลน์)

2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึง (1) ข้าราชการของราชการส่วนกลาง (2) ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค (3) ข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐ

2.2.2.1 โทษทางวินัย

สำหรับของโทษทางวินัย ในกฎหมายฝรั่งเศสโทษทางวินัย (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2545: 76-77) แบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่

กลุ่ม 1) เป็นโทษที่เบาที่สุดผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน ตำหนิ

กลุ่ม 2) ประกอบด้วย การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่ง หรือระดับ การเลื่อนชั้น การให้ออกชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

กลุ่ม 3) ประกอบด้วย การลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน ถึง 2 ปี และ

กลุ่ม 4) ประกอบด้วย การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

2.2.2.2 การดำเนินการทางวินัย

ขั้นตอนและรูปแบบดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กล่าวเช่นนี้เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการต่างมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลโดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใด ๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็น

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก (เจตน์ สถาวรศีลพร, 2549: 71-81)

3. หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด อย่างเช่น การกระทำเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ซึ่งการจะพิจารณาการกระทำละเมิดทั้งในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ ต่างมีองค์ประกอบความรับผิดที่ต่างกันออกไป

3.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายไทย

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่บังคับใช้โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่จึงใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ 5 ละเมิดมาตรา 420 – 448 ในการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาปรับใช้กับความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนก่อให้เกิดปัญหาหลายประการจนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ปัญหาจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้กับฝ่ายปกครอง รวมถึงการพิจารณาการกระทำละเมิดในทางปกครองตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ความหมายละเมิดมีนัยกฎหมายได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เช่น

ละเมิด คือ การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งกระทำหรือ ละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และด้วยการกระทำหรือ ละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายต่อ ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549: 315)

ละเมิด คือ พันธะหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลมีหนี้อันเป็นการก่อให้เกิดหนี้ทางกฎหมาย (obligation legal) โดยมีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 (สุมาลี วงษ์วิจิต, 2548: 13)

3.1.1 องค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1) ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มีองค์ประกอบ คือ มีการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียงและสิทธิอื่น ๆ และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด ดังนี้

ก) มีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมาย

การกระทำที่ผิดกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่เป็นการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก และรวมทั้งการดเว้นกระทำการในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำ ซึ่งเป็นผลให้กระทบต่อสิทธิของเอกชนที่กฎหมายคุ้มครอง และผลแห่งการละเมิดหรือการกระทบสิทธินั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ถูกระทำ ตามปกติเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในสองลักษณะ กล่าวคือ มีหน้าที่กระทำการเพื่อให้เกิดผล กับมีหน้าที่กระทำการเพื่อป้องกันผล (สุขุม ศุภนิธย์, 2543: 15)

ข) การกระทำเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายเช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่ว่าใจกระทำอาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามถ้าการเล็งเห็นผลนั้น ไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า

“จะต้องเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541: 375)

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา คือ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง รอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่วิญญูชนพึงจะใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541: 375)

พฤติการณ์ประกอบการกระทำ หมายถึง เหตุภายนอกตัวผู้กระทำซึ่งเป็นส่วนประกอบที่ทำให้การใช้ความระมัดระวังนั้นมีความแตกต่างกันไปได้ เช่น ลักษณะและปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ สภาพสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ การจัดระบบการบริหารงานภายในหน่วยงาน จำนวนประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น (สุชม ศุภนิธย์, 2543: 15)

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนาแต่เป็นการกระทำ ซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552)

ค) มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น

ความเสียหายเป็นองค์ประกอบสำคัญของความรับผิดทางละเมิด เพราะเหตุว่าแม้จะมีการกระทำผิดกฎหมาย แต่ถ้าไม่มีบุคคลใดได้รับความเสียหายหรือความเสียหายยังไม่เกิดแล้ว ไม่อาจเกิดเป็นความผิดฐานละเมิดขึ้นได้ ซึ่งความเสียหายที่ทำให้เกิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ต้องมีลักษณะดังนี้ 1) ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน ซึ่งเป็นได้ทั้งความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตที่จะต้องเกิดขึ้นแน่นอน 2) ต้องเป็นความเสียหายตามกฎหมาย

กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่กฎหมายยินยอมรับรองเข้าเป็นความเสียหายโดยนิตินัย มิใช่เป็นแค่ความเสียหายโดยพฤตินัย เช่น ผู้เสียหายยินยอมให้กระทำแม้จะเกิดความเสียหายก็ไม่ใช่ความเสียหายตามกฎหมาย อันจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ และ 3) ต้องเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง หากไม่มีกฎหมายรับรองก็เรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ (ชนุดม จรูญภาค, 2566: 1)

3.1.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” และมาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” จากข้อความในบทบัญญัติทั้งสองมาตรา จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีขอบเขตการบังคับใช้ ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, 2539).

3.1.3 การพิจารณาการกระทำละเมิดในทางปกครอง

ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่าง

อื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 2542) ต้องเป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากสาเหตุ ดังนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ทั้งนี้โดยผลของการกระทำละเมิดดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นการกระทำละเมิดในทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

3.2 หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ระบบกฎหมายต่างประเทศ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายต่างประเทศ ทั้งระบบ common law และระบบ civil law มีวิวัฒนาการมาจากแนวความรับผิดทางละเมิด (Torts) ทางกฎหมายแพ่งเป็นพื้นฐาน โดยแนวความคิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการเจ้าหน้าที่ซึ่งการละเมิดนั้นเนื่องมาจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานทางปกครองอันประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายต่างประเทศมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 กฎหมายประเทศอังกฤษ

ในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐแยกออกจากต่างหากเป็นพิเศษจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเอกชนทั่วไป เนื่องจากรากฐานความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักกฎหมายอังกฤษชื่อไดซี่ (Dicey) ที่เห็นว่าไม่ควรยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลธรรมดา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบในการกระทำเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมายอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐในระบบกฎหมายอังกฤษ จึงเป็นความรับผิดชอบที่อาศัยหลักเกณฑ์ของ common law (Law of Torts) ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้ (วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2545: 555 – 581)

1) องค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิด โดยศาลเป็นผู้พัฒนาเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดประเภทต่างๆ โดยบุคคลจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการละเมิดของละเมิด หากโจทก์ต้องการที่จะฟ้องคดีให้จำเลยรับผิดชอบในการกระทำละเมิดโจทก์จะต้องบรรยายฟ้องให้ครบองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด และองค์ประกอบความรับผิดในลักษณะทั่วไปที่ไม่ยึดโยงอยู่กับสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาด้วย ได้แก่ ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (breach of statutory duty) ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาท (negligence)

2) ความผิดกฎหมาย ความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเนื่องจากการกระทำโดยประมาท (negligence) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจะถือว่าเป็น “ความผิดกฎหมาย” ก็ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ใช้ความระมัดระวังต่อหน้าที่ ทั้งนี้ในการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ความระมัดระวังหรือไม่นั้นให้พิจารณาในทางภาวะวิสัย

3) ความผิด การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเกินขอบอำนาจนั้น ในบางกรณีจะถือว่า

เป็นละเมิดอันทำให้ฝ่ายปกครองต้องเข้ามารับผิดชอบ หรือร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการดังกล่าวก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการนั้นไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ

4) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยพิจารณาว่าผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อสามารถคาดหมายได้ว่าการกระทำของตนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความสามารถในการคาดหมายผลเสียดังกล่าวนี้ให้พิจารณาจากสามัญชนที่มีเหตุผลโดยทั่วไปอย่างไรก็ตาม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความประสังข์ใจของผู้กระทำ ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบถึงแม้ว่าพิจารณาจากสายตาของสามัญชนทั่วไปแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่อาจคาดหมายได้ก็ตาม

3.2.2 กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายเกี่ยวกับละเมิดแยกต่างหากจากกฎหมายเอกชนโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐอาจรับผิดชอบได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชนและตามหลักในกฎหมายแพ่งขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังเป็นการรับผิดชอบที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดชอบที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับว่าความผิดนั้นเป็น *faute personnelle* หรือ *faute de service* และหากเป็นกรณีทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกัน ความรับผิดชอบนั้นจะกลายเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555: 178-180)

1) โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย

1.1 ความผิด (faute) หากเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะย่อมถือว่าเป็นความรับผิดของรัฐโดยตรง ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายเพราะถ้าการละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้วย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดเองไม่ใช่รับผิดแทน ทั้งนี้รัฐย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตนตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การและการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการที่ถือว่ารัฐรับผิดโดยตรงย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียหายซึ่งไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำความผิดได้ละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองตนหรือไม่ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555: 78-180)

1.2 ความผิดกฎหมาย การที่รัฐจะเข้ามารับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องปรากฏว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและในการพิจารณาความผิดกฎหมายของการกระทำของรัฐจะต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบริการสาธารณะ (service public) นั้น ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเสียหายย่อมฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้โดยไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นได้

1.3 ความเสียหาย จะต้องเป็นความเสียหายที่เห็นเป็นรูปธรรมและสามารถกำหนดลงไปได้ แม้กระนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นความเสียหายในปัจจุบันเท่านั้น ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากไม่ใช่เป็นแต่เพียงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นความเสียหายที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้น

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล จะคำนึงว่าถ้าไม่มีเงื่อนไขหรือสาเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจะเกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ กล่าวคือในเบื้องต้นจะคำนึงถึง

เงื่อนไขหรือสาเหตุทุกประการแต่ในที่สุดแล้วเงื่อนไขที่ถือว่าเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผล คือ เงื่อนไขหรือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหายนั่นเอง

2) ขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นความผูกพันที่จะต้องแก้ไขเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกให้กลับคืนสู่สภาพเดิมซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างการทำอันเป็นความผิดและความเสียหาย

“หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง นิติบุคคลมหาชนทั้งหลายในระบบการปกครอง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น รวมตลอดถึงองค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “องค์การที่ใช้อำนาจมหาชน” และในเวลาต่อมาหลักความรับผิดชอบ แห่งของฝ่ายปกครองได้ถูกนำไปใช้กับนิติบุคคลเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะทาง ปกครองให้แก่รัฐและในการนี้ได้รับอำนาจมหาชนจากรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ศาลปกครองยังให้หมายรวมไปถึงนิติบุคคลเอกชน ผู้รับเหมาก่อสร้าง วิศวกร และสถาปนิกที่ทำการก่อสร้างอาคารสาธาณูปโภคขนาดใหญ่ อีกด้วย ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจาก หน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552: 27)

4. การวิเคราะห์องค์ประกอบของความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้เขียนได้วิเคราะห์องค์ประกอบของกฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกับคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดและระบบกฎหมายประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส พบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ กฎหมายทั้งสองฉบับ มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมความประพฤติของครูและบุคลากรทางการศึกษาและเจ้าหน้าที่

ของรัฐให้กระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ และต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด และเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่บนพื้นฐานของความระมัดระวัง รอบคอบ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ และในกรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษาละเว้นการปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตามผู้บริหารสถานศึกษาจำต้องรับผิดชอบ

ในการที่จะวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษานั้น ซึ่งหากไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้นั้นอันจะทำให้ผู้บริหารสถานศึกษานั้นมีความผิดวินัยหรือไม่ นอกจากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยแล้วยังต้องคำนึงถึงแนวคิดหลักการ ปรัชญาเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศมาพิจารณาด้วย ดังเช่นหลักความยุติธรรมของกฎหมายธรรมชาติในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งเป็นหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของคณะกรรมการสอบวินัย เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หรือแม้แต่หลักการรับฟังข้อเท็จจริง และหลักการต้องให้เหตุผลของคณะกรรมการสอบวินัยจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ เหตุผลที่ต้องเข้มงวดไม่เคลือบคลุม, เหตุผลที่ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง, เหตุผลที่ต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก และเหตุผลต้องสอดคล้องต้องกัน หลักการวินิจฉัยโดยต้องอาศัยหลักการเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการลงโทษทางวินัยแก่ผู้บริหารสถานศึกษา และไม่เพียงแต่การใช้ดุลพินิจเท่านั้น แต่รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีด้วยโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับโทษทางวินัยในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มที่เป็นโทษที่เบาที่สุดผู้บังคับบัญชาสามารถส่งลงโทษ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน คำหนิ, กลุ่มการกระทำความผิดที่ลงโทษโดย

การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ การเลื่อนชั้น การให้ออกชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น, กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน ถึง 2 ปี และกลุ่มความผิดวินัยรุนแรงลงโทษโดยการให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ ซึ่งหากพิจารณาระดับการลงโทษในกฎหมายประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่าไม่แตกต่างกับโทษทางวินัยตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ในระบบกฎหมายต่างประเทศการที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบใดนั้น มีขั้นตอนและรูปแบบดำเนินการทางวินัยที่จะต้องสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ ดังนั้นหลักการในการพิจารณาว่าผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หรือไม่นั้นควรนำหลักกฎหมายทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว หลักการ ทฤษฎี วิธีพิจารณารวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยควรต้องยึดหลักการดังกล่าวด้วยเช่นกัน

สำหรับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบความผิดและผลแห่งการละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดาและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้จ่ายเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่จำเป็นต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว แต่หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดแทนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกหรือเอกชนผู้เสียหายและผู้บังคับบัญชาไม่

จำเป็นต้องสอบสวนวินัย และสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่ถูกไต่เบี่ยให้จ่ายเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบไต่เบี่ยให้จ่ายเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากพิจารณากับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งมีองค์ประกอบความรับผิดที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดประกอบของความรับผิดทางละเมิด การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย มีลักษณะการกระทำที่เป็นความผิด และความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งหากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากเจตนาหรือจงใจของผู้กระทำแล้ว ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบถึงแม้ว่าพิจารณาจากสายตาของสามัญชนทั่วไปแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่อาจคาดหมายได้ก็ตาม และหากจะถือว่าเป็นละเมิดที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องเข้ามารับผิด หรือร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ก็ต่อเมื่อกระทำการนั้นไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ดังนั้น การที่ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมายที่บัญญัติหากการกระทำที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหาย ผู้บริหารสถานศึกษาไม่จำเป็นต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว แต่หากปฏิบัติหน้าที่โดยเจตนา จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้วก่อให้เกิดความเสียหายก็ย่อมต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว เฉกเช่นตามเจตนารมณ์ของความรับผิดตามกฎหมายไทยก็เช่นเดียวกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ผลแห่งความรับผิดแตกต่างกันมาก ทำให้บางกรณีมีการกำหนดโทษทางวินัยไม่เหมาะสมและเป็นโทษอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา แต่ในขณะเดียวกันตามหลักความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดใดๆ เลยหากความเสียหายเกิดจากปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายเป็นการเฉพาะตัวจึงจะได้รับโทษวินัยอย่างร้ายแรงเช่นกัน ดังนั้น การวางหลักความรับผิดระหว่างกฎหมายสองฉบับนี้ก่อให้เกิดปัญหา ความแตกต่างที่ไม่สอดคล้องกัน อันส่งผลต่อหลักความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษากับเจ้าหน้าที่ไม่เกิดความเสมอภาค กรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อ ธรรมดาและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ผู้บริหารสถานศึกษาจำต้องรับโทษฐานผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปต้องตั้งกรรมการสอบสวนวินัยในกรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บริหารจำต้องรับโทษฐานผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลแห่งความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ และผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย

การกระทำความผิดของผู้บริหารสถานศึกษาไม่ว่ากรณีความผิดใด ๆ ก็ตามที่ผู้บริหารสถานศึกษากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปจำต้องตั้งกรรมการสอบวินัยเป็นการเบื้องต้น สำหรับความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎหมายค่านึงเพียงผลแห่งเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงว่าการกระทำนั้นมีเจตนาหรือไม่ หรือจงใจหรือไม่ หรือกระทำโดยประมาท หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ย่อมมี

ความผิดวินัย และหากก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกจึงเข้าหลักกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ต้องรับโทษทั้งทางวินัยและความรับผิดทางละเมิด

อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังมีบางส่วนที่ยังมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกัน เมื่อได้ปฏิบัติตามหน้าที่ ขั้นตอน วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว เมื่อได้กระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ด้วยความสุจริตและเพื่อประโยชน์ของบริการสาธารณะ แต่หากกระทำไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว หรือความผิดที่เกิดจากเจตนาทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัยนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารสถานศึกษาหรือข้าราชการครูย่อมอยู่ภายใต้บทบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎหมายวินัยไม่ได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ประกอบการกระทำว่าได้กระทำโดยจงใจหรือไม่จงใจ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยกฎหมายวินัยไม่ได้คุ้มครองผู้บริหารสถานศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากแต่การกระทำตามหน้าที่นั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัด จะกำหนดโทษทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษาว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัดมากน้อยเพียงใด อันเป็นการลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ซึ่งต่างจากกฎหมายความรับผิดทางละเมิดที่มีเจตนารมณ์คุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติและหากการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดการละเมิดต่อบุคคลภายนอก หากเพียงกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดากฎหมายก็ย่อมให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องรับผิดชอบในผล

ละเมิดแต่หากประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จำต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งมีความเหมาะสมและเป็นธรรมดังที่กล่าว

5. บทส่งท้าย

การบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งวางหลักไว้ว่าในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นต้นสังกัดต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้บริหารสถานศึกษาได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นต้นสังกัดได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้บริหารสถานศึกษาไม่ได้ แต่หากพิจารณากฎหมายวินัยผู้บริหารสถานศึกษาต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหากผลการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการซึ่งความเสียหายนั้นอาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่วางหลักความรับผิดทางละเมิดเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่เพียงระดับไม่ร้ายแรง กฎหมายยังคุ้มครองไม่เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่การวางหลักความรับผิดทางวินัยที่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองผู้บริหารสถานศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในระดับความประมาทเลินเล่อ หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการก็จะมีคามผิดวินัยทันทีไม่ว่าจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่เป็นธรรมกับผู้บริหารสถานศึกษาเท่าที่ควร

6. ข้อเสนอแนะ

1. กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ควรวางหลักความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาโดยให้มีเจตนารมณ์ในการรับผิดชอบอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ในความผิดทางวินัยควรพิจารณาถึงหลักกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบความผิด และพฤติการณ์ประกอบการกระทำสำหรับความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ มิใช่เพียงคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐหรือความเสียหายแก่ราชการเพียงอย่างเดียว

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานต้นสังกัดควรพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และนำหลักความรับผิดชอบละเมิดตามพระราชบัญญัติความละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานต้นสังกัดควรจัดอบรมกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ได้เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และสามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

References

- Chet Satawornsilphon. (2006, May - August). Civil Service Institutions and The Disciplinary System and Disciplinary Punishment: Experiences of The French Republic. *Administrative Court Academic Journal*, 6(2), 62-93.
- Chanudom Charoonphak. (2023). How to Carry Out Official Tasks without Disciplinary and Tort Violations. Initiative to Improve Performance Principle for Government Employees and The General Public's Understanding of Good Governance from Administrative Court Rulings. Fiscal year 2023, No. 3, (pp. 1-49). Phitsanulok: Phitsanulok Administrative Court.
- Announcement of the Central Committee of Municipal Employees on General Standards Regarding Discipline and Maintaining Discipline and Disciplinary Actions, B.E. 2558 (2015). (26 November 2015).
- Announcement of the Local Personnel Administration Standards Committee (2001). (2 July 2001). *Royal Gazette*, Volume 118, Special Section 62 Ngor, page 1.
- Teacher Civil Service and Educational Personnel Regulations Act, B.E. 2547 (2004). (23 December 2004). *Royal Gazette*, Volume 121, Section 79 Kor, pages 52-56.
- Official Tort Liability Act, B.E. 2539 (1996). (14 November 1996). *Royal Gazette*, Volume 113, Section 60 Kor, Page 29.

- Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (2021) (10 October 1999). Royal Gazette, Volume 116, Section 94 Kor, Page 4.
- Phuritchaya Wattanarung. (2024, 12 August). Principles of Legality of Administrative Actions. Retrieved on 16 March 2024, from <http://www.archanpoo.net>
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). (6 April 2017). Royal Gazette, Volume 134, Section 40 Kor, Page 14.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). (6 April 2017). Royal Gazette, Volume 134, Section 40 Kor, Page 74.
- Worachet Pakeerut. (2006). Introduction to Administrative Law: Basic Principles of Administrative Law and Administrative Acts, (3rd Edition), Bangkok: Winyuchon Publication House.
- Worachet Pakeerut. (2012). Comparative Administrative Law: State Liability in the German, French and English Legal System (1st Edition). Bangkok: Thammasat University Press.
- Worapoj Wisarutpit. (1998, June). Law on Tort Liability of Government Officials. Journal of Law Thammasat University, 28(2), 366-387.
- Thammasat University Research and Consultancy Institute. (2009). Research Report on Analysis of Administrative Judgments of Foreign Administrative Courts. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.

- Sumalee Wongwittit. (2005). Law of Tort, Management of Affairs Without Mandate, Undue Enrichment (5th Edition). Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.
- Suraphan Aranyarth. (1994). Unfair Disciplinary Action Against Civil Servants in The Pre-Decision Making Process. Master of Laws Thesis (Jurisprudence). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Susama Suphanit. (2000). Explanation of the Civil and Commercial Code: Tort. Bangkok: Nitibannakan Publisher.
- Udom Rathamarit, Somchai Srisutthiyakorn, Banjerd Singkhaneti, Aeksak Kongtrakul, Chukiat Rattanachaichan, Khomsan Phokong and Pakorn Nilpaphan. (2002). Reform of the Disciplinary System, Appeals and Complaints against Government Officials. Volume 1. (Research Report). Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.

บทความวิชาการ

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
กรณีการถือหนังสือของนักการเมือง

Some Observations on the Prohibited Characteristics of
Election Candidates in the case of Politicians' Media Sharing

มารุตพงศ์ มาสิงห์¹

Marutphong Masing²

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

เลขที่ 79 หมู่ที่ 1 ถนนพหลโยธิน หลักกิโลเมตรที่ 55

ตำบลลำไทร อำเภอน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170.

Faculty of Social Sciences Mahachulalongkornrajavidyalaya University

79, No. 1, Phahonyothin Road, Kilometer 55 Lam Sai Subdistrict,

Wang Noi District, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province 13170.

* Corresponding author E-mail: Marutphong.mas@mcu.ac.th

¹ นายมารุตพงศ์ มาสิงห์ อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

² Mr.Marutphong Masing Lecturer, Department of Public Law Faculty of Social
Sciences Mahachulalongkornrajavidyalaya University

พัฒนะ เรือนใจดี³

Pattana Reonchaidee⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240.

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

Hua Mak Subdistrict, Bang Kapi District, Bangkok 10240.

E-mail: Marutphong.mas@mcu.ac.th

วันที่รับบทความ : 2 พฤศจิกายน 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 7 พฤษภาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 5 มิถุนายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

³ รองศาสตราจารย์พัฒนะ เรือนใจดี อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

⁴ Assoc.Prof.Pattana Reonchaidee Lecturer, Department of Public Law Faculty of Law Ramkhamhaeng University

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของกฎหมายลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีของการถือหุ้นสื่อของนักการเมือง ตามที่มีปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 โดยเปรียบเทียบกฎหมายการถือหุ้นสื่อของนักการเมืองของประเทศประชาธิปไตยตะวันตก

ผลการศึกษาพบว่า บทบัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรณีของการถือหุ้นสื่อดังกล่าว มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นไปในลักษณะของนิรนัยมลันเกิน ที่ยืดรูปแบบมากกว่าเนื้อหา ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการถ่วงถ่วงและหาผลประโยชน์ทางการเมือง.

ผู้เขียนตั้งข้อเสนอแนะกฎหมายการถือหุ้นสื่อของนักการเมือง ที่ปรากฏในประเทศตุรกี, ประเทศบราซิล, ประเทศอิตาลี, ประเทศเยอรมัน, ประเทศสวีเดน, ประเทศออสเตรเลีย ประเทศประชาธิปไตยตะวันตกมักจะไม่นิยามนักการเมืองเป็นเจ้าของสื่อเพื่อรักษาหลักเสรีภาพในการแสดงความเห็นและความหลากหลายหรือความเป็นพหุนิยมในสังคมมักจะไม่นิยามนักการเมืองเป็นเจ้าของสื่อเพื่อรักษาหลักเสรีภาพในการแสดงความเห็นและความหลากหลายหรือความเป็นพหุนิยมในสังคม

คำสำคัญ: หุ้นสื่อ, ผู้สมัครรับเลือกตั้ง, นักการเมือง

Abstract

This article seeks to study the issue of laws on election candidates' prohibited characteristic in the context of politicians' media shareholding under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) through a comparative analysis of the media shareholding laws of politicians in western democratic countries.

According to the study, it was found that the legislation pertaining to prohibited characteristic of election candidates in the context of media shareholding did not align with the spirit of the constitution. It was inherent in hyper-legalism and always employed as a tool for intimidation and political gain which adhered more to formal form than content.

The author offers legislative recommendations that Turkey, Brazil, Italy, Germany, Sweden, Australia, and other Western democracies do not forbid politicians from owning media outlets in order to uphold the values of diversity and pluralism in their communities and freedom of speech. To protect the values of freedom of speech and diversity or pluralism in society, their politicians are not forbidden from owning media.

Keywords: Media Share, Election Candidates, Politicians

1. ความนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนเองแบบมีเงื่อนไขระยะเวลา หากปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเลือกคนอื่นที่ดีกว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ เพราะเป็นศูนย์กลางที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ในการที่จะออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังนั้น การเลือกตั้งจึงถือเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร แต่ระบบการเลือกตั้งที่จะให้ได้มาซึ่งสภา ผู้แทนราษฎรที่ดี และเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น จะต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และโปร่งใส

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 98 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ (พัฒนา เรือนใจดี, 2566, หน้า 295) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (3) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ บทบัญญัติดังกล่าวไม่เพียงพอในการที่จะควบคุมนักการเมืองไม่ให้ครอบงำสื่อได้ เพราะนักการเมือง สามารถที่จะทำการย้ายการดำเนินการกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ผ่านตัวแทนแต่เมื่อยึดตามลายลักษณ์อักษร ในการที่จะพยายามเชื่อมโยง โดยมิได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการยึดรูปแบบมากกว่าเนื้อหา ใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง กฎหมายห้ามถือหุ้นสื่อ ควรที่จะมุ่งเน้นไปที่การเปิดเผยความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองหรือนักการเมืองกับสื่อแต่ละสำนักให้รู้โดยทั่วกันเปิดเผย เปิดพื้นที่ให้สื่อนำเสนอข่าวอย่างเสรี โดยรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบเนื้อหาที่สื่อการเมืองนำเสนอ ไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการจัดการและวางบรรทัดฐานของกฎหมาย ข้อบัญญัติคำว่า สื่อ ให้มีความครอบคลุมและเหมาะสมกับสื่อปัจจุบัน เพื่อมิให้ใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งทางการเมือง

สภาพปัญหาของสื่อเทคโนโลยีในปัจจุบันที่มีการนำมาใช้หาเสียงที่ไปไกลเกินกว่าตัวบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98(3) ที่กำหนดห้ามไว้แต่เดิมขณะนั้นเพราะมีเพียงสื่อโทรทัศน์ วิทยุ ที่อาจทำให้เกิดการครอบงำสื่อเพื่อใช้ประโยชน์เอาเปรียบคู่แข่งในการเลือกตั้งได้ แต่ปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ข้อต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนด เพราะการใช้วิธีการหาเสียงทางสื่อโซเชียล เฟสบุ๊ก ทวิตเตอร์ และสื่ออื่น ๆ อีกมากมายที่ผู้สมัครสามารถกระทำได้โดยชอบ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรที่จะกำหนดวิธีการใช้สื่อโซเชียลในปัจจุบันมากกว่าเพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบ เสียเปรียบของผู้สมัคร

2. ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรณีการถือหุ้นสื่อของนักการเมือง

เป็นที่น่าสังเกตว่าลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หุ้นสื่อของนักการเมืองที่ควรต้องกำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้งหรือในกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พัฒนา เรือนใจดี, 2566, หน้า 4-8) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 98 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 (2561) มาตรา 42 เวลานี้มีการขยายออกไปมากหลายเรื่องและหลายประเด็นทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายรอบเกิดปัญหาขึ้นและนำไปสู่การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การรับโทษในทางอาญาหรือเป็นเหตุในการนำไปสู่การยุบพรรคการเมือง (พัฒนา เรือนใจดี, 2564, หน้า 429-431) ที่ตนสังกัด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนขอเปรียบเทียบลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนี้

ตาราง 1

เปรียบเทียบลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
ติดยาเสพติด ให้โทษ	ติดยาเสพติด ให้โทษ (ม. 109(1))	ติดยาเสพติดให้โทษ (ม. 102(1))	ติดยาเสพติดให้โทษ (ม. 98(1))
ล้มละลาย	เป็นบุคคล ล้มละลายซึ่ง ศาลยังไม่สั่ง ให้พ้นจากคดี (ม. 109(2))	เป็นบุคคลล้มละลายหรือ เคยเป็นบุคคล ล้มละลายทุจริต (ม. 102(2))	เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคล ล้มละลายทุจริต (ม. 98(2))
เกี่ยวข้องใน กิจการ หนังสือ พิมพ์หรือ สื่อมวลชน	ไม่ได้ กำหนดไว้	ไม่ได้กำหนดไว้ แต่มี ม. 48 รัฐธรรมนูญ 2550 ภายหลังได้เป็นส.ส.แล้ว)	เป็นเจ้าของหรือผู้ถือ หุ้นในกิจการ หนังสือพิมพ์หรือ สื่อมวลชนใด ๆ (ม. 98(3))
บุคคลผู้มี ลักษณะ ต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิ เลือกตั้ง สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร	1. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช 2. อยู่ใน ระหว่างถูก เพิกถอนสิทธิ เลือกตั้ง	1. เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช 2. อยู่ในระหว่างถูกเพิก ถอนสิทธิเลือกตั้ง 3. วิกลจริตหรือจิตฟั่น เฟือนไม่สมประกอบไม่ว่า คดีนั้นจะถึงที่สุดแล้ว หรือไม่	1. เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช 2. อยู่ในระหว่างถูกเพิก ถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่า คดีนั้นจะถึงที่สุดแล้ว หรือไม่ 3. วิกลจริตหรือจิตฟั่น เฟือนไม่สมประกอบ

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
	3. วิกลจริต หรือจิตฟั่น เฟือนไม่สม ประกอบ (ม.109(3) + 106 (1), (2), (4)]	(ม.102(1)+100(1),(2),(4))	(ม.98(4)+96(1),(2),(4)]
ระงับการใช้ สิทธิหรือถูก เพิกถอนสิทธิ สมัครรับ เลือกตั้ง	ไม่ได้ กำหนดไว้	ไม่ได้กำหนดไว้	อยู่ระหว่างถูกระงับการ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการชั่วคราวหรือถูก เพิกถอนสิทธิสมัครรับ เลือกตั้ง (ม. 98(5))
คำพิพากษา ให้จำคุกและ ถูกคุมขัง	ต้องคำ พิพากษาให้ จำคุกและถูก คุมขังอยู่โดย หมายของ ศาล (ม.109(4))	ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมาย ของศาล (ม. 102(4))	ต้องคำพิพากษาให้ จำคุกและถูกคุมขังอยู่ โดยหมายของศาล (ม. 98(6))
การพ้นโทษ ตาม คำพิพากษา	เคยต้องคำ พิพากษาให้ จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป	เคยต้องคำพิพากษาให้ จำคุกโดยได้พ้นโทษมายัง ไม่ถึง5ปีในวันเลือกตั้งเว้น แต่ในความผิดอันได้	เคยได้รับโทษจำคุกโดย ได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 10 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
ให้จำคุก	โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้งแต่วันแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท (ม. 109(5))	กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (ม. 102(5))	กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (ม. 98(7))
การพ้นจากตำแหน่งราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ	เคยถูกไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติดมิ	เคยถูกไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ม. 102(6))	เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ (ม. 98(8))

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
	ขอบในวง ราชการ (ม.109(6))		
ร่ำรวย ผิดปกติ	เคยต้องคำ พิพากษา หรือคำสั่ง ของศาลให้ ทรัพย์สินตก เป็นของ แผ่นดิน เพราะร่ำรวย ผิดปกติ (ม. 109(7))	เคยต้องคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดินเพราะ ร่ำรวยผิดปกติ (ม.102(7))	เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลอัน ถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตก เป็นของแผ่นดินเพราะ ร่ำรวยผิดปกติหรือเคย ต้องคำพิพากษาอันถึง ที่สุดให้ลงโทษจำคุก เพราะกระทำความผิด ตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต (ม. 98(9))
เคยต้องคำ พิพากษาอัน ถึงที่สุดใน ความผิดตาม กฎหมาย ต่าง ๆ เช่น	ไม่ได้ กำหนดไว้	ไม่ได้กำหนดไว้	เคยต้องคำพิพากษาอัน ถึงที่สุดว่า (ม. 98(10)) -กระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
-ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในการยุติธรรม -ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา -ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน -ความผิดฐานฟอกเงิน			-กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ -มีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา -มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน -ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิตนำเข้าส่งออกหรือผู้ค้า -ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก -ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
			ปราบปรามการค้า มนุษย์ -ตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการฟอก เงินในความผิดฐานฟอก เงิน
ทุจริตในการ เลือกตั้ง	ไม่ได้ กำหนดไว้	ไม่ได้กำหนดไว้	เคยต้องคำพิพากษาอัน ถึงที่สุดว่ากระทำการ อันเป็นการทุจริตในการ เลือกตั้ง (ม. 98(11))
ข้าราชการ	เป็น ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงิน เดือนประจำ นอกจาก ข้าราชการ การเมือง (ม. 109(8))	เป็นข้าราชการซึ่งมี ตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำนอกจากข้าราชการ การเมือง (ม. 102(8))	เป็นข้าราชการซึ่งมี ตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำนอกจาก ข้าราชการการเมือง (ม. 98(12))
สมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือ ท้องถิ่นหรือ	เป็นสมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร	เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ม. 102(9))	เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ม. 98(13))

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
ผู้บริหาร ท้องถิ่น	ท้องถิ่น (ม. 109(9))		
สมาชิก วุฒิสภา	เป็นสมาชิก วุฒิสภา (ม. 109(10))	เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือ เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดลง แล้วยังไม่เกิน2ปี (ม. 102(10))	เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือ เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุด ลงยังไม่เกิน2ปี (ม. 98(14))
พนักงานหรือ ลูกจ้างของ หน่วยงาน ของรัฐหรือรัฐ วิสาหกิจหรือ ของราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ส่วนท้องถิ่น หรือเป็น เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ	เป็นพนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วย งานของรัฐ หรือรัฐ วิสาหกิจหรือ ของราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเป็น เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ (ม. 109(11))	เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจหรือของ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ (ม. 102(11))	เป็นพนักงานหรือ ลูกจ้างของหน่วยงาน ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วน ท้องถิ่นหรือเป็น เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ (ม. 98(15))
ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรง	เป็น กรรมการ การเลือกตั้ง	เป็นตุลาการศาล รัฐธรรมนูญกรรมการการ เลือกตั้งผู้ตรวจการ	เป็นตุลาการศาล รัฐธรรมนูญหรือดำรง

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
ตำแหน่งใน องค์กรอิสระ	ผู้ตรวจการ แผ่นดินของ รัฐสภา กรรมการ สิทธิ มนุษยชน แห่งชาติตุลา การศาล รัฐธรรมนูญ ตุลาการศาล ปกครอง กรรมการ ป.ป.ช.หรือ กรรมการ ตรวจเงิน แผ่นดิน (ม. 109(12))	แผ่นดินกรรมการป.ป.ช. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ (ม. 102(12))	ตำแหน่งในองค์กร อิสระ (ม. 98(16))
ดำรง ตำแหน่งทาง การเมือง	อยู่ใน ระหว่าง ต้องห้ามมิให้ ดำรง ตำแหน่งทาง การเมือง	อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง (ม.102(13))	อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิ ให้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง (ม. 98(17))

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
	ตามมาตรา 295 (ม. 109(13))		
วุฒิสภาถอด ถอน	เคยถูก วุฒิสภามีมติ ตามมาตรา 307ให้ถอด ถอนออก จากตำแหน่ง และยังไม่พ้น กำหนด5ปี นับแต่วันที่ วุฒิสภามีมติ จนถึงวัน เลือกตั้ง (ม. 109(14))	เคยถูกวุฒิสภามีมติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอน ออกจากตำแหน่ง (ม. 102(14))	ไม่ได้กำหนดไว้
พ้นจาก ตำแหน่ง	ไม่ได้ กำหนดไว้	ไม่ได้กำหนดไว้	เคยพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุตาม -มาตรา144 มีส่วนใน การใช้งบประมาณ -มาตรา 235 วรรค 3 มี พฤติการณ์ร้ายชัด ปกติทุจริตต่อหน้าที่

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ 2540	รัฐธรรมนูญ 2550	รัฐธรรมนูญ 2560
			หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อ รัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือ ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่าง ร้ายแรง (ม. 98(18))

จากตารางข้างต้นเมื่อพิจารณาจากประเด็นที่เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่หยิบยกมาข้างต้นจะพบว่า ในเรื่องดังต่อไปนี้มักจะมีปัญหากันในทางกฎหมายให้ต้องตีความและเกิดข้อพิพาทอันนำไปสู่การร้องเรียนยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่

- 1. ความเกี่ยวข้องในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน
- 2. การถูกระงับการใช้สิทธิหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- 3. การพ้นโทษตามคำพิพากษาให้จำคุก
- 4. การร่ำรวยผิดปกติ
- 5. เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดตามกฎหมาย

เรื่องที่จะนำเสนอในบทความนี้จะนำเสนอวิเคราะห์ในทางกฎหมายถึงเรื่องการถือหุ้นสื่อของนักการเมืองซึ่งประเทศประชาธิปไตยตะวันตกมักจะไม่ห้ามนักการเมืองเป็นเจ้าของสื่อทั้งก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือภายหลังจากที่ได้รับการ

เลือกตั้งเข้ามาแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น⁵ และความหลากหลายอันเป็นพื้นฐานของสังคมตะวันตก (พหุนิยม) โดยมีตัวอย่างของบางประเทศนำเสนอเป็นตารางได้ดังนี้ในเชิงเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

⁵ นายธนธร จิรงูเรืองกิจ (พรรคอนาคตใหม่) : “เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2562 หลังการเลือกตั้งได้เพียง 2 วัน “ศรีสุวรรณ จรรยา เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทยได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) ให้ตรวจสอบการถือหุ้นสื่อของ “ธนธร จิรงูเรืองกิจ” หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (3) ที่ห้ามผู้เป็น ส.ส.เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการ หนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ หรือไม่ กระทั่ง 16 พฤษภาคม 2562 กกต. มีมติเอกฉันท์ยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพของ “ธนธร” ให้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 82 วรคส. กรณีความปรากฏ หรือมีเหตุอันควรสงสัยต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “ธนธร” เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 101 (6) ประกอบมาตรา 98 (3)”

นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ (พรรคประชาธิปัตย์) : “การเลือกตั้ง 2566 ยังมีเคสที่ถูกตัดสินสิทธิการลงสมัคร ส.ส. โดยนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ ผู้สมัคร ส.ส. จังหวัด นครนายก หมายเลข 2 พรรคประชาธิปัตย์ ถูก กกต. นครนายก ตัดสิทธิการสมัครเป็น ส.ส. เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2566 เนื่องจากพบว่ามีกรถือหุ้น บริษัท แอด วานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ AIS ซึ่งนาย ชาญชัย เปิดเผยว่า ตนเป็นเพียงนักลงทุนรายย่อยเท่านั้น และเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งตนเองนั้นไม่สามารถเข้าไปดูในรายละเอียดของบริษัท AIS ต่อมาวันที่ 2 พฤษภาคม 2566 ศาลฎีกา มีคำพิพากษาให้คืนสิทธิการเป็น ส.ส. แก่นายชาญชัย โดยศาลฎีกาให้ เหตุผลว่า นายชาญชัย ถือหุ้นใน AIS เพียง 200 หุ้น จาก จำนวนหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด 2,873,425,791 หุ้น และ มูลค่าหุ้นทั้งหมดของบริษัท AIS ตามราคาตลาด ณ สิ้นปี 2565 เป็นเงิน 579,971,000,000 บาท ในขณะที่หุ้นของ นายชาญชัย มีมูลค่าตามราคาตลาดในวันเดียวกันเพียง 39,000 บาท ถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากย่อมไม่มีอำนาจ สั่งการให้บริษัท AIS ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ตน และพรรคการเมืองที่ตนสังกัด”

นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ (พรรคก้าวไกล) : “นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ยื่นคำร้องต่อ กกต. ขอให้ตรวจสอบกรณี นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ ผู้สมัคร ส.ส.บัญชี รายชื่อและแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีของ

ตาราง 2

กฎหมายการถือหุ้นสื่อของนักการเมืองซึ่งประเทศประชาธิปไตยตะวันตกมักจะไม่ห้าม นักการเมืองเป็นเจ้าของสื่อเพื่อรักษาหลักเสรีภาพในการแสดงความเห็นและความหลากหลายหรือความเป็นพหุนิยมในสังคม

ประเทศตุรกี	ประเทศบราซิล	ประเทศอิตาลี	ประเทศเยอรมัน
ตุรกี ในปี 2011 ได้ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทวิทยุและโทรทัศน์และบริการสื่อระบุว่า “ไม่สามารถให้ออกใบอนุญาตแพร่ภาพกระจายเสียงแก่พรรคการเมือง (และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง)” และ “พรรคการเมืองไม่สามารถถือหุ้นของผู้ให้บริการสื่อไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม	บราซิล รัฐธรรมนูญระบุชัดว่าห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวข้องกับธุรกิจสื่อ โดยเด็ดขาดแต่จากการศึกษาโดยองค์กรนักข่าวไร้พรมแดน (RSF) พบว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐบาลสหพันธรัฐ 32 คนและวุฒิสมาชิก 8 คน เกี่ยวข้องบริษัทสื่อหรือบางครั้งหุ้นของสื่ออยู่ในกำมือของสมาชิกในครอบครัว นักการเมืองบราซิลจึงเป็นตัวอย่างของ	อิตาลี หนังสือพิมพ์มักเป็นกระบอกเสียงของพรรคการเมืองและพรรคการเมืองต่าง ๆ จะเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ นักการเมืองในอิตาลี จะครอบครองสื่ออย่างโจ่งแจ้งโดยไม่ผิดกฎหมาย เช่น เจ้าพ่อสื่ออย่างซิลวิโอแบร์ลุสโคนีใช้ช่องทางสื่อต่าง ๆ ในเครือ Mediaset ช่วยหนุนให้เขาก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและหลัง	เยอรมนี ศูนย์พหุนิยมและเสรีภาพสื่อ Centre for Media Pluralism and Freedom) รายงานว่า ในบางกรณีพรรคการเมืองในเยอรมนีเป็นผู้ถือหุ้นของหนังสือพิมพ์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Sodal Democratic Party) และยังเป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อยโดยทางอ้อมของสถานีวิทยุ/โทรทัศน์แต่พรรค

พรรคก้าวไกล (ก.ก.) พบถือหุ้นใน บริษัท โอทีวี จำกัด (มหาชน) จำนวน42,000 หุ้น ว่ากรณีดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (3) หรือไม่”

ประเทศตุรกี	ประเทศบราซิล	ประเทศอิตาลี	ประเทศเยอรมัน
	ประเทศที่มีข้อห้าม นักการเมืองถือหุ้นสื่อ แต่ไม่มีประสิทธิภาพใน การดำเนินการเอาผิด ทางกฎหมาย	จากนั้นยังใช้สื่อช่วย ระดับปกครองอำนาจ มาโดยตลอดแต่การที่ นักการเมืองมีสื่อในกำ มือทำให้เกิดกระแส กังวลเรื่องการผูกขาด ช่องทางการสื่อสารกับ ประชาชน	การเมืองทุกพรรค จะต้องชี้แจงการมีส่วน ร่วมในบริษัทสื่อต่อ ประธานรัฐสภาและ แถลงการณ์เหล่านี้จะ ถูกเผยแพร่ต่อ สาธารณะอย่างไรก็ ตามพรรคการเมืองจะ ไม่ได้รับอนุญาตให้ถือ หุ้น ในสถานีวิทยุ/ โทรทัศน์แห่งชาติ

ตาราง 3

กฎหมายการถือหุ้นสื่อของนักการเมืองซึ่งประเทศประชาธิปไตยตะวันตกมักจะไม่ห้าม
นักการเมืองเป็นเจ้าของสื่อเพื่อรักษาหลักเสรีภาพในการแสดงความเห็นและความ
หลากหลายหรือความเป็นพหุนิยมในสังคม

ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศสวีเดน	ประเทศไทย
ออสเตรเลีย มีการ เสนอให้แก้ไข กฎหมายครอบ ครองสื่อเนื่องจาก ธุรกิจหนังสือพิมพ์ถึง 70% ตกอยู่ในกำมือ นักธุรกิจเพียง 1 คน คือ รูเพิร์ตเมอร์ด็อก แห่ง News Corp	มาเลเซีย ไม่มี กฎหมายห้าม นักการเมืองถือ ครองหุ้นสื่อ แต่เมื่อ ปีที่แล้ว รัฐบาล มาเลเซียเริ่มศึกษา ความเป็นไปได้ที่จะ จำกัดการถือครอง หุ้นในสื่อของผู้นำ ทางการเมืองหรือ พรรคการเมือง เพื่อให้สื่อรายงาน ด้วยความเป็นกลาง มากขึ้น	สวีเดน ได้ริเริ่มให้มี ระบบกองทุน ช่วยเหลือสื่อสิ่งพิมพ์ หรือ หนังสือพิมพ์ (press subsidies system ขึ้นในปี ค.ศ. 1971 เพื่อช่วยให้ หนังสือพิมพ์สามารถ คงความหลากหลาย และอยู่รอดได้ ท่ามกลางสภาวะ ปัญหาการตลาดที่ผัน ผวน ทำให้สวีเดน สามารถ รักษาระบบที่ หนังสือพิมพ์แต่ละหัว ยังสามารถสนับสนุน พรรคการเมืองของตน ได้ต่อไป ปัจจุบัน กองทุนช่วยเหลือ หนังสือพิมพ์หรือสื่อ	หลังเกิดการรัฐประหาร 2549 มีการกำหนดไว้ใน มาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 ระบุว่า “ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองจะ เป็นเจ้าของกิจการหรือถือ หุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเอง หรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของ กิจการหรือถือหุ้นแทน หรือ จะดำเนินการโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม ที่สามารถบริหาร กิจการดังกล่าวได้ในทำนอง เดียวกับการเป็นเจ้าของ กิจการหรือถือหุ้นในกิจการ ดังกล่าว” ในรัฐธรรมนูญ

ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศสวีเดน	ประเทศไทย
		ของสวีเดนก็ ยังคงมีอยู่ แต่พัฒนาให้ทันสมัยมากขึ้น โดยเพิ่มการสนับสนุนช่วยเหลือหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ด้วยระบบดิจิทัล ด้วย นอกเหนือจากการสนับสนุนหนังสือพิมพ์ที่ดีพิมพ์เผยแพร่ทางกระดาษ ในช่วงปี ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2563) กองทุนช่วยเหลือสื่อมีการจัดสรรให้เงินช่วยเหลือโดยตรงแก่สื่อ หนังสือ พิมพ์และสื่ออื่น ๆ เป็นจำนวน 102 ล้านยูโร 3,806,904,679.80 บาท โดยแบ่งเป็นเงินช่วยเหลือ หนังสือพิมพ์ประมาณร้อยละ 75 และสื่ออื่น ๆ	แห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2560 มีการระบุไว้ในมาตรา 98 (3) ซึ่งว่าด้วยคุณสมบัติที่ห้ามลงสมัคร ส.ส. โดย ระบุว่า “ห้ามเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ” และหากสมาชิกส.ส มีการถือหุ้นในสื่อจะถือว่าขาดสมาชิกภาพการเป็นส.ส. ซึ่งจะกระทบเฉพาะบุคคลนั้น ๆ เท่านั้นไม่ทำให้พรรคต้องถูกยุบ

ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศสวีเดน	ประเทศไทย
		ประมาณร้อยละ 25 หนังสือพิมพ์ที่ เข้าเกณฑ์ขอรับเงิน ช่วยเหลือจาก กองทุน ช่วยเหลือ ปัจจุบัน กล่าวได้ว่า การเป็น เจ้าของกิจการสื่อ หนังสือพิมพ์ในสวีเดน เกือบทั้งหมดแทบจะ ไม่มีความ เกี่ยวข้อง หรือมีสายสัมพันธ์อัน ใดกับพรรคการเมือง หรือ นัก การเมือง ยกเว้นสื่อออนไลน์ อิสระเล็ก ๆ เท่านั้น	

บทส่งท้าย

บทบัญญัติ มาตรา 98 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวไม่เพียงพอในการควบคุม เพราะนักการเมือง พรรคการเมือง สามารถ ยักยอก การจัดการกิจการสื่อสารมวลชนได้ผ่านตัวแทน ญาติ หรือแม้แต่ผ่านอุดมการณ์ ร่วมกัน โดยไม่ต้องใช้เจ้าตัวเข้าไปถือครองกิจการเอง แต่เมื่อใช้ก็ยึดตามลายลักษณ์อักษร พยายามเชื่อมโยงให้ผิด ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องใช้กฎหมายเอาผิดให้จนได้ โดยไม่ได้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นนิตินิยมล้นเกิน (hyper-legalism) ที่ยึดรูปแบบ มากกว่า เนื้อหา ละเลยเนื้อหา เมื่อกฎหมายใช้ไม่ได้จริง ใช้ได้แต่เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งทาง

การเมือง ฉะนั้น กฎหมายห้ามถือหุ้นสื่อนี้ควรยกเลิก และหน่วยงานของรัฐควรมุ่งเน้นไปที่การเปิดเผยความสัมพันธ์ระหว่างพรรคหรือนักการเมือง กับสื่อแต่ละสำนักให้ทราบและรับรู้โดยเปิดเผย เปิดพื้นที่ให้สื่อแต่ละสำนัก นำเสนอข่าวอย่างเสรี โดยรัฐเป็นกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบเนื้อหาที่สื่อการเมือง แต่ละสำนักนำเสนอว่าถูกต้องหรือไม่ หรือเป็นการเผยแพร่ข่าวเท็จ ข่าวปลอม (fake news, misinformation, disinformation) อย่างเป็นมืออาชีพและ ตรงไปตรงมา เป็นภารกิจที่ ควรทำอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่ประสบปัญหาด้านเสรีภาพในการแสดงออกและความเป็น มืออาชีพของสื่อมวลชนตลอดมา

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ กล่าวคือ ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีการถือหุ้นสื่อของนักการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (3) ควรมีการแก้ไขตามความมุ่งหมายของกฎหมายการถือหุ้นสื่อของนักการเมือง ตามประเทศประชาธิปไตยตะวันตกที่ผู้เขียนยกมาเปรียบเทียบจะเห็นว่า ไม่ห้ามนักการเมืองเป็นเจ้าของสื่อตามที่กฎหมายของประเทศเยอรมัน ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดน เพื่อรักษาหลักเสรีภาพในการแสดงความเห็นและความหลากหลายเป็นความเป็นพหุนิยมในสังคมต่อไป

References

- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997). Royal Gazette, 114, 55 Kor, 1.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007). Royal Gazette, 124, 47 Kor, 1.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. (2017). Royal Gazette, 134, 40 Kor, 1.
- Pattana Reonchaidee. (2021). *Laws on the Political Party System*. (2nd Edition). Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.
- Pattana Reonchaidee. (2022). *Principles of Public Law*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.
- Pattana Reonchaidee. (2023). *Principles of Public Law*. (2nd Edition). Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.

บทความวิชาการ

ก่อนรัฐประหารครั้งที่ 14*

Before the 14th Coup Attempt

ณัฐดนัย พยัคพจน์¹

Natdanai Payakpun²

เลขที่ 272 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี
จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

272 Faculty of Humanities and Social Sciences Suratthani Rajabhat
University, Surat-NasanRoad, Khun Thale Subdistrict, Mueang Surat Thani
District Surat Thani Province 84100.

* Corresponding author E-mail: natdanai.now@gmail.com

วันที่รับบทความ : 19 กรกฎาคม 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 22 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 18 กันยายน 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

* บทความนี้ได้ผ่านการนำเสนอในการประชุมวิชาการนานาชาติและนำเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตแห่งชาติ ครั้งที่ 57 (The International and 57th National Graduate Research Conference) ระหว่างวันที่ 14 – 15 กันยายน 2566 ณ โครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวและสหวิทยาการสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัฐดนัย พยัคพจน์ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

² Assistant Professor Natdanai Payakpun, Lecturer of Faculty of Humanities and Social Sciences SuratthaniRajabhat University

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้ มุ่งนำเสนอแนวทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการเมืองบางประการเพื่อยับยั้งการรัฐประหารครั้งที่ 14 มิให้เกิดขึ้นซ้ำอีกครั้ง ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยนำเสนอคิวดวงจรรัฐประหารในการเมืองไทยที่มาจากแนวคิดทางการเมืองของชยอนันต์ สมุทวณิช มาเป็นฐานคิดสำคัญในการเขียนบทความวิชาการเรื่องนี้

ผลการศึกษา พบว่า นับแต่การปฏิวัติการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน (2567) เกิดรัฐประหารในประเทศไทยถึง 13 ครั้ง โดยคำกล่าวอ้างของคณะผู้ก่อการเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน คือ รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถแก้ไขวิกฤต เศรษฐกิจ การคอร์รัปชันและความขัดแย้งทางการเมืองจนส่งผลให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงของประชาชนในสังคม สถาบันทหารจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงการเมืองการปกครองเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขและความสามัคคีของคนในชาติ

ผู้เขียนจึงเสนอว่า การยับยั้งวงจรรัฐประหารไม่ให้เกิดซ้ำเป็นครั้งที่ 14 สามารถทำได้โดยปฏิรูปกองทัพแยกทหารออกจากการเมือง ยกกระตือรือร้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีสิทธิและหน้าที่ในการต่อต้านและยับยั้งการรัฐประหาร บรรจุหลักสูตรพลเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในสถานศึกษาเพื่อให้เยาวชนความตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ: รัฐประหาร, การเมืองไทย, ประชาธิปไตย

ABSTRACT

The purpose of this scholarly paper is to provide recommendations for altering social and political systems in order to avert the 14th coup attempt in Thai political history. The concept of the coup d'état cycle in Thai politics, as proposed by Dr. Chai-anan Samutvanich, serves as the foundation for this study.

The analysis discovered that there have been 13 coups d'état in Thailand between the administrative revolution of 1932 to the present (2024). The coup leaders consistently offered explanations for overthrowing civilian governments, including their incapacity to address issues such as economic downturns, corruption, and political disputes that escalated into bloody altercations between individuals. Accordingly, in order to preserve national harmony and peace, the military institute had to get involved in politics and governance.

As a result, the author suggests ways to break the cycle of coups before the fourteenth coup d'état attempt. Politics and the military should be kept apart and reformed. Encouragement of citizens' political engagement and the decentralization are two important goals. Every Thai person should be entitled to oppose and put an end to the coup, and educational institutions should implement a citizenship under democracy curriculum to make sure that future generations understand the value of preserving democracy.

Keywords: Coup, Thai Politics, Democracy

1. ความนำ

การยึดอำนาจการปกครองของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นพฤติกรรมที่แทรกแซงทางการเมืองที่นำไปสู่ความเสียหายแก่รัฐและประชาชนอย่างร้ายแรง การยึดอำนาจการปกครองนั้นแม้เพียงครั้งเดียวก็ถือว่าเป็นความผิดล้นครุที่ไม่อาจลบล้างและย่อมส่งผลร้ายแรงต่อความมั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

13 คือ จำนวนครั้งที่ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารนับแต่ปี พ.ศ.2475 ค่าเฉลี่ยการรัฐประหารในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนั้นอยู่ที่ 7 ปีต่อครั้ง ซึ่งนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีการรัฐประหารมากที่สุดเป็นอันดับที่ 3 ของโลก หากนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 (ค.ศ.1901 - ปัจจุบัน) (ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ, 2564, หน้า 1) และการรัฐประหารครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เวลา 16.30 น. คณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะกระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล รักษาการนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในขณะนั้น และได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงยกเว้นหมวด 2

การรัฐประหารครั้งที่ 13 เป็นอีกปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ย้ำให้เห็นว่าประวัติศาสตร์การปกครองของไทยเต็มไปด้วยบาดแผล จากการใช้กำลังทหารแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคม ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งระดับชาติและท้องถิ่นที่กำลังเติบโตถูกทำให้ชะงักงัน และอาจต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าที่จะกลับมาแบ่งบานอย่างกล้าแกร่งอีกครั้ง (ณัฐดนัย พยัคฆ์พันธ์, 2566, หน้า 172)

จากการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลา 92 ปีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำให้ผู้เขียนตระหนักว่า การประวัติศาสตร์การรัฐประหารในประเทศไทยไม่ได้เป็นเพียงสิ่งที่เคยเกิดขึ้นเท่านั้นแต่มีโอกาสเกิดซ้ำไปซ้ำมาอย่างไม่รู้จบ หากตัวละครทางการเมืองทั้งหลาย

ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเรือน ประชาชน สถาบันทหารรวมถึงสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ไม่ถูกจัดสรรอำนาจ สิทธิและบทบาทให้เหมาะสม ด้วยตระหนักถึงวิกฤตทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นจากการยึดอำนาจการปกครอง บทความวิชาการเรื่องนี้จึงมุ่งนำเสนอแนวทางการยับยั้งและป้องกันมิให้เกิดการรัฐประหารครั้งที่ 14 ที่อาจส่งผลร้ายจนเกินเยียวยาต่อพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมไทยในอนาคต

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรัฐประหาร

จากการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารผู้เขียนพบทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรัฐประหาร พบว่า “รัฐประหาร” (Coup d’Etat) มีการให้คำอธิบายที่แตกต่างกัน ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “รัฐประหาร” หมายถึง เป็นการใช้กำลังเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลโดยฉับพลัน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554)

นอกจากนี้ สุรชาติ บำรุงสุข (2558, หน้า 65) ได้ให้ความหมายของการรัฐประหารและการปฏิวัติ ว่ามีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้ การปฏิวัติ (Revolution) คือ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง การรัฐประหาร คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงผู้นำรัฐบาลโดยไม่เป็นไปตามกติกาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือประเพณีการปกครอง

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2549, หน้า 36) กล่าวถึงการรัฐประหารว่า การรัฐประหารเป็นการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง เช่น กษัตริย์ ขุนนางฝ่ายปกครอง และขุนนางฝ่ายข้าราชการ โดยไม่มีตัวละครที่ชื่อ ประชาชน เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการนี้

จากการที่ประเทศไทยมีรัฐประหารที่ประสบผลสำเร็จรวม 13 ครั้ง ซึ่งในแต่ละครั้งมีการกล่าวอ้างถึงความจำเป็นที่นำไปสู่การรัฐประหารที่แตกต่างกันไป ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ข้ออ้างในการรัฐประหารจากแนวคิดของอังครัตน์ เดชวัฒน์โยธิน (2565, หน้า 349-350) สามารถสรุปได้ดังนี้

ตาราง 1 การรัฐประหารและข้อกล่าวอ้างในการทำรัฐประหาร

การรัฐประหาร	ข้อกล่าวอ้างในการทำรัฐประหาร
รัฐประหาร ครั้งที่ 1 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 นำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา	เกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองของไทย
รัฐประหาร ครั้งที่ 2 วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 นำโดย พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ยึดอำนาจรัฐบาล พระยามโนปกรณนิติธาดา	เกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองของไทย โดยให้เหตุผลว่าเพราะรัฐบาลกระทำการเป็นเผด็จการ ทำลายระบอบใหม่ บริหารราชการแผ่นดินไม่ถูกต้อง
รัฐประหาร ครั้งที่ 3 วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นำโดย พล.ท.ผืน ชุมพะวัน ยึดอำนาจรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์	เพื่อจัดและทำลายฐานการเมืองของพรรคเสรีไทยที่มีหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นหัวหน้าและสืบเนื่องจากเหตุการณ์สวรรคตของรัชกาลที่ 8 มีการนำรัฐธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2490 (รัฐธรรมนูญตุ้มแดง) ออกมาใช้
รัฐประหาร ครั้งที่ 4 วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2491 คณะนายทหารกลุ่มที่ทำการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จับคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมอบตำแหน่งต่อให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม	เพื่อโอนอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินกลับมาอยู่กับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม
รัฐประหารครั้งที่ 5 วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง	เกิดจากปัญหาความยุ่งยากในรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ซึ่งยึดหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองในรัฐสภา แต่รัฐบาลของคณะรัฐประหารไม่มีพรรคการเมือง
รัฐประหารครั้งที่ 6 วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม	เกิดจากการคอร์รัปชันของรัฐบาล จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขปี 2495
รัฐประหารครั้งที่ 7 วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (ตามที่ตกลงกันไว้)	เกิดจากการคอร์รัปชันของรัฐบาลและความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี จึงประกาศยกเลิกกฎหมายและสถาบัน

	การเมือง บริหารประเทศภายใต้กฎอัยการศึก และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
รัฐประหารครั้งที่ 8 วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 นำโดย จอมพลถนอม กิตติขจร ยึดอำนาจ รัฐบาลตนเอง	เนื่องจากต้องการกำจัดเสรีภาพของประชาชน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2511
รัฐประหารครั้งที่ 9 วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ยึดอำนาจรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	เนื่องจากเหตุการณ์ประท้วงการกลับมาของจอม พลถนอม กิตติขจร การชุมนุมของนักศึกษา มี การประกาศยุบสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2517
รัฐประหารครั้งที่ 10 วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ยึดอำนาจ รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	เนื่องจากประเทศไทยทรุดลงทั้งทางเศรษฐกิจ และสถานการณ์ทางการเมือง
รัฐประหาร ครั้งที่ 11 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 นำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ยึดอำนาจ รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ	เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำและรัฐบาลมีพฤติกรรม แสวงผลประโยชน์ในการทำงานจนได้ชื่อว่าบุฟ เฟต์คาบิเนต
รัฐประหาร ครั้งที่ 12 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ยึด อำนาจรัฐบาลรักษาการ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	เพื่อแก้ไขวิกฤตทางการเมือง และความแตกแยก ของคนในสังคมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ
รัฐประหาร ครั้งที่ 13 วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นำโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยึด อำนาจรัฐบาลรักษาการนิวัฒน์ธำรง บุญทรง ไพศาล (ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีหลังยัง ลักษณะ ชินวัตรถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้น จากตำแหน่ง)	เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และทำให้บ้านเมืองเข้าสู่ ภาวะปกติ

ที่มา. จาก เงื่อนไขนำไปสู่การก่อรัฐประหารของไทย (หน้า 335-356), โดย วารสาร
สหวิทยาการวิจัยและวิชาการ, 2565, มหาสารคาม: อังครัตน์ เดชพัฒน์โยธิน.

จากตารางข้างต้นผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า ข้อกล่าวอ้างที่คณะผู้ก่อการรัฐประหารมักจะใช้เป็นเหตุอ้างเพื่อก่อการยึดอำนาจการปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนชั้นหรือกลุ่มทางการเมือง เช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มเสรีนิยม กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน เป็นต้น จนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงจนมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก การใช้ข้ออ้างนี้ในการยึดอำนาจปรากฏในการรัฐประหารครั้งที่ 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12 และ 13

2. ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและการคอร์รัปชัน เป็นอีกสาเหตุสำคัญที่คณะรัฐประหารมักจะใช้เป็นข้ออ้างเพื่อยึดอำนาจการปกครอง เช่น การยึดอำนาจจากรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หรือ ครั้งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม การใช้ข้ออ้างนี้ในการยึดอำนาจปรากฏในการรัฐประหารครั้งที่ 6, 7, 10 และ 11

ข้อสังเกตของผู้เขียนพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของสุจิต บุษงการ (2562, หน้า 25) ที่กล่าวว่า ทุกครั้งที่ทหารเข้าทำรัฐประหารจะให้เหตุผลว่า เพื่อต้องการแก้ไขภาวะเสื่อมโทรมของประเทศ รักษาความมั่นคงปลอดภัยและบูรณภาพของชาติ ปรับปรุงประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือน หากย้อนรอยการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน (พ.ศ. 2567) มีจำนวนทั้งหมด 13 เหตุการณ์ ดังที่สุรชาติ บำรุงสุข (2551, หน้า 50) ได้กล่าวไว้ว่า การแทรกแซงของทหารในการเมืองไทยได้กลายเป็นกฎมากกว่าข้อยกเว้น

3. ปัจจัยเงื่อนไขนำไปสู่การก่อรัฐประหารของไทย

จากการศึกษาแนวคิดปัจจัยเงื่อนไขนำไปสู่การก่อรัฐประหารของไทยของ อังครตน์ เดชวิฒน์โยธิน (2565, หน้า 335-356) ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์รายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

3.1 ปัจจัยทางสังคม

1.1 ประเทศที่ไม่ได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุปัจจัยใดก็ตาม มักส่งผลให้ประชากรขาดโอกาสทางการศึกษา ประชากรไม่มีความรู้พื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต จนส่งผลให้มีความเสี่ยงที่จะล้มละลายในการดำรงชีพ อัตราการเกิดสูงอัตราการตายสูงและมีปัญหาขาดแคลนอาหาร ประชากรถูกตัดขาดจากโลกภายนอก อำนาจทางการเมืองมักจะตกอยู่กับกลุ่มผู้นำที่มีการศึกษาดีและความเป็นอยู่ที่มั่นคง คนส่วนใหญ่ไม่ได้มีสิทธิหรือเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ในกรณีดังที่กล่าวมานี้ การก่อรัฐประหารหรือการแทรกแซงทางการเมืองของสถาบันทหารจึงเกิดขึ้นได้ง่ายและมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงเนื่องจากประชาชนถูกตัดออกจากสมการทางการเมืองตั้งแต่แรก

1.2 การครอบงำจากชาติมหาอำนาจ ประเทศที่ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนด้านงบประมาณ เทคโนโลยีหรือด้านความมั่นคงจากชาติมหาอำนาจ ย่อมมีโอกาสถูกแทรกแซงอำนาจอธิปไตยได้ง่าย การก่อรัฐประหารในประเทศเหล่านั้นจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลยหากไม่ได้รับไฟเขียวจากชาติมหาอำนาจ

1.3 การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หากประเทศไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจการปกครองไปยังส่วนท้องถิ่น ย่อมส่งผลให้ภาคประชาสังคมขาดโอกาสในการเติบโตภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างแข็งแกร่งจนไม่สามารถต่อต้านการยึดอำนาจได้ แต่นั่นอาจเป็นข้อดีสำหรับผู้ก่อการรัฐประหาร เพราะแน่ใจได้ว่าจะไม่ถูกขัดขวางระหว่างปฏิบัติการยึดอำนาจการปกครอง

1.4 รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความรุนแรงและความแตกแยกทางความคิดของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะความแตกแยกทางชน

ขึ้นจากนโยบายประชานิยม ระหว่างประชาชนรากหญ้าที่มีความยากจนกับชนชั้นกลาง และชนชั้นสูงในเมือง จนนำไปสู่การปะทะกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จนเกิดการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินจำนวนมาก

จากแนวคิดข้างต้นผู้เขียนสรุปได้ว่า เงื่อนไขนำไปสู่การก่อรัฐประหารของไทย จากนั้นประกอบไปด้วยปัจจัยจำนวนมาก ทั้งความล่าช้าทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความขัดแย้งทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนรูปแบบการจัดสรรอำนาจทางการเมืองที่ไม่ให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ บริหารทรัพยากรเชิงอำนาจและทุนมากนัก หล่มปัญหาเหล่านี้เปรียบดังกองเพลิงที่สุ่มรมเร่รุ่มให้ประชาชนเดือดดาลจนไม่อาจทนไหว จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในประเทศ และเมื่อภาคประชาชนที่มีความเห็นทางการเมืองและสังคมต่างกัมาปะทะกัน ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ประสงค์ก่อรัฐประหารใช้เป็นเหตุอ้างในการยึดอำนาจการปกครองในที่สุด

3.2 ปัจจัยภายในของทหาร

ปัจจัยเงื่อนไขไปสู่การก่อรัฐประหารของไทยประเภทต่อมาคือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทหาร ผู้เขียนวิเคราะห์จากแนวคิดของอังครัตน์ เดชพัฒน์โยธิน (2565, หน้า 335-356) ได้ดังนี้

2.1. การยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของสถาบันทหารในแต่ละครั้ง มักจะมีการอ้างเหตุเพื่อความชอบธรรมในการล้มรัฐบาลพลเรือน และมักตั้งอยู่บนความเชื่อว่าการกระทำของตนเองเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ดังจะเห็นได้จากการสื่อสารทางการเมืองผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ ของผู้ก่อการรัฐประหารที่พยายามชี้ให้ประชาชนเชื่อว่า คณะผู้ก่อการมีความจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครอง เพราะทหารเป็นองค์กรที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก และขอให้มั่นใจว่าการกระทำรัฐประหารนี้จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่เบื้องหลังการล้มรัฐบาลพลเรือนนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวอ้างเท่านั้น ยังมีผลประโยชน์แอบแฝงอื่น ๆ ด้วย กรณีดังต่อไปนี้

(1) ผลประโยชน์เกี่ยวกับงบประมาณ ในประเทศที่ถูกปกครองโดยผู้นำที่มาจากสถาบันทหาร ย่อมให้ความสำคัญกับการเพิ่มงบประมาณด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพิทักษ์ขอบเขตอาณาและขอบอำนาจ ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องอีกด้วย

(2) ความต้องการควบคุมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ การมีรัฐบาลหรือนักการเมืองที่มาจากประชาชนเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจหรือจัดสรรงบประมาณกองทัพ การลดบทบาทของทหารในการเมืองและหน่วยงานราชการอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่กระตุ้นให้สถาบันทหารกระทำการรวบรวมอำนาจมาไว้ที่ตนเองแต่เพียงผู้เดียว

2.2 ปัจจัยในกองทัพ รัฐบาลมีการแทรกแซงกิจการภายในกองทัพ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งสำคัญของกองทัพ การตัดงบประมาณ เป็นต้น เป็นการขัดผลประโยชน์ภายในของกองทัพ การปฏิบัติตามประเพณีของกองทัพที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาซึ่งปัจจัยภายในของทหารไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ขององค์การทหาร และปัจจัยภายในกองทัพ ล้วนเป็นปัจจัยจูงใจที่ก่อให้เกิดการรัฐประหาร อาจกล่าวได้ว่า การเข้าแทรกแซงกิจการภายในกองทัพของรัฐบาลพลเรือน เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งสำคัญของกองทัพ การตัดงบประมาณสนับสนุนในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การกำหนดกรอบปฏิบัติแบบใหม่ที่ขัดแย้งกับประเพณีภายในของกองทัพที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยจูงใจให้สถาบันทหารกระทำการรัฐประหารได้ทั้งสิ้น

จากแนวคิดปัจจัยภายในของทหารที่วิเคราะห์จากแนวคิดของอังครัตน์ เดชวัฒน์โยธิน ผู้เขียนสรุปได้ว่า สถาบันทหารที่เป็นองค์กรเพื่อการรักษาความมั่นคงของประเทศ ปกป้องดินแดนจากการแทรกแซงของกองกำลังต่างชาติ กลับกลายเป็นสถาบันที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทและสถานภาพของตน แต่พยายามเข้ามามีบทบาททางการเมืองอยู่ตลอดเวลา ใช้อำนาจทางอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ได้รับการจัดสรรจากเงินภาษีประชาชน มาแทรกแซงกิจการทางการเมือง ทั้งนี้อังครัตน์ เดชวัฒน์โยธิน ยังให้แง่คิดที่น่าสนใจว่า ปัจจัยสำคัญที่เร่งเร้าให้สถาบันทหารกระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาลที่มาจาก

ประชาชนและคอยหาโอกาสที่เหมาะสมในการยึดครองอำนาจมาเป็นของตนเอง คือ การสูญเสียทรัพยากรและอำนาจในการต้อนองนั่นเอง

3. ผลกระทบที่เกิดจากการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหาร

ผู้เขียนศึกษาแนวคิดของ ชีร์ภักดิ์ เสรีรังสรรค์ (2564, หน้า 103-117) ที่กล่าวถึงผลกระทบที่เกิดจากการรัฐประหารหรือการแทรกแซงระบอบการเมืองโดยคณะทหารซึ่งอย่างน้อยมีอยู่ 4 ประการสำคัญ ได้แก่

(1) การรัฐประหารทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกาหลักของการปกครองประเทศทำให้เกิดความสับสนระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในประเทศต้องหยุดชะงักเนื่องจากไม่มีกติกาหรือกฎหมายใด ๆ มารับรองการกระทำว่าถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมาย สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ก่อการรัฐประหารต้องฉีกรัฐธรรมนูญทุกครั้งหลังยึดอำนาจสำเร็จ เนื่องจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับมักกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดล้มล้างการปกครองและต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญาเอาไว้ หากคณะผู้ก่อการไม่ฉีกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมทิ้งและร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่เว้นโทษให้แก่ตนเองและพรรคพวก นั้นหมายถึงคณะผู้ก่อการทั้งหมดจะต้องกลับไปรับโทษทางกฎหมายตามที่บัญญัติเอาไว้

(2) การก่อรัฐประหารของคณะทหารส่งผลต่อการทำงานของพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติ สภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือสาเหตุอื่นและกำลังรอคอยการช่วยเหลือจากภาครัฐต้องประสบกับความลำบากมากยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากความไม่ต่อเนื่องในการทำหน้าที่ของรัฐบาล พรรคการเมืองและนักการเมือง ดังเช่น การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นหัวหน้าคณะกระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล รักษาการนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในขณะนั้น การรัฐประหารครั้งนี้ผู้เขียนพบว่า มี

ประกาศที่ส่งผลให้ระบบการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องไม่เป็นไป
จำนวนถึง 5 ครั้งดังนี้

เลื่อนเลือกตั้งครั้งที่ 1 : จากปลายปี 2558

เลื่อนเลือกตั้งครั้งที่ 2 : จากกลางปี 2560 สู่ปลายปี 2560

เลื่อนเลือกตั้งครั้งที่ 3 : จากปลายปี 2560 สู่ปลายปี 2561

เลื่อนเลือกตั้งครั้งที่ 4 : จากพฤศจิกายน 2561

เลื่อนเลือกตั้งครั้งที่ 5 : จากวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562 สู่ไม่เกินกรอบ 150 วัน

หรือจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การ
ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว สถานการณ์ปัจจุบันไม่
อาจจัดเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารครบวาระหรือว่างลงได้คณะรักษาความ
สงบแห่งชาติ ประกาศว่าในกรณีสมาชิก-ผู้บริหารครบวาระ หรือพ้นตำแหน่ง ให้แต่งตั้งให้มี
การเลือกตั้งจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง (โพสท์ทูเดย์, 2557, หน้า 1)

(3) ข้าราชการทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ
บัญญัติ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ข้าราชการทหารไม่ควรเข้ามามี
ตำแหน่งและบทบาทโดยตรงในทางการเมือง แต่ภายหลังการยึดอำนาจการปกครอง
จากรัฐบาลพลเรือนแล้ว เพื่อให้ตนเองและพวกพ้องสามารถควบคุมทรัพยากร อำนาจ
และงบประมาณได้อย่างเบ็ดเสร็จจึงมีการนำข้าราชการทหารที่เป็นกลุ่มชนชั้นนำเข้ามามี
อำนาจตัดสินใจทางการเมืองเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนและพวกพ้อง

นอกจากนั้นยังมีความพยายามในการวางโครงสร้างผลประโยชน์และสร้างกติกาสภา
อำนาจที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเองได้อีกด้วย ดังเช่นในอดีตที่มีการรัฐประหาร
เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา นายทหารผู้ทำการรัฐประหารพ.ศ. 2490
นี้ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองสูงขึ้นเป็นลำดับควบคู่ไปกับการมีตำแหน่งทางทหารที่
สูงขึ้นและได้อยู่ในอำนาจทางการเมืองติดต่อกันตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2516 เป็นเวลานานถึง
26 ปี ระหว่างการก่อร่างความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองนี้จะมีการสร้างหรือพุ่มพัก
ผู้สืบสายเลือดทางการเมืองขึ้นมาอย่างต่อเนื่องด้วย ดังเช่น อดีตผู้นำทางการเมืองที่มียศ

พันเอกในปี พ.ศ. 2500 และได้เป็น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ติดต่อกันเป็นเวลาถึง 20 ปี ก่อนที่จะก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองนั้น มิใช่การ เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างกะทันหันแต่มีลักษณะที่การเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง นั้น ได้มีการปูพื้นฐานและการเรียนรู้ทางการเมืองอย่างเป็นขั้นเป็นตอนที่ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่

(4) การแตกแยกเป็นกลุ่มก๊กต่าง ๆ ในกองทัพอันเนื่องมาจากการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหาร การก่อรัฐประหารในแต่ละครั้งอาจไม่ได้มาจากความสมัครใจร่วมกันของทุกกรมกอง เมื่อการยึดอำนาจการปกครองของคณะทหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้วเสร็จจึงมักจะมีการจัดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายในกองทัพที่ผู้ยึดอำนาจเห็นว่าไม่จงรักภักดีกับพวกตนหรือไม่ก็ทำการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในกองทัพ การกระทำดังกล่าวเป็นผลให้กองทัพมีความแตกแยกเป็นฝักฝ่ายมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในอดีตกรณีการรัฐประหารของในปี พ.ศ.2500 และ พ.ศ. 2501 ก็มีการโยกย้ายนายทหารที่เป็นพรรคพวกของฝ่ายตรงข้ามออกไปจากตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกองทัพบก หรือในกรณีของกลุ่มกบฏยังเติร์ก ที่ล้มเหลวในการรัฐประหารระหว่างวันที่ 1-3 เมษายน พ.ศ. 2524 เพื่อยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอินทรี ในขณะนั้น ก็ได้มีการปลดและการโยกย้ายนายทหารในกองทัพบกเป็นจำนวนมาก

4. แนวคิดวงจรรัฐประหารในการเมืองไทย

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องวงจรรัฐประหารในการเมืองไทย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539 อ้างถึงใน ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2557) ที่ได้แสดงให้เห็นว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่มีบทบาทต่อการเมืองของไทยนั้นได้แสดงออกในรูปแบบเดิมอยู่เป็นระยะ กล่าวคือ ภายหลังจากการรัฐประหารจะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแล้วจัดการเลือกตั้ง แต่เมื่อการระบอบการเมืองในรัฐสภาเกิดความวุ่นวายแล้ว การเข้ามาของทหาร

ในช่วงวิกฤตทางการเมืองนั้นจะเกิดขึ้นตามมาและวนเวียนเป็นวัฏจักรดังกล่าวจากแนวคิดดังกล่าวสามารถเสนอแผนภาพได้ดังนี้



ภาพ 1 วงจรรัฐประหารในการเมืองไทย

ที่มา. จาก ความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐสภาไทย (หน้า 33-44), โดย วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา, 2557, กรุงเทพมหานคร: ชાયชัย จิตรเหล้าอาพร.

สอดคล้องกับแนวคิดของลิขิต ธีรเวคิน (2548, หน้า 161-162) ที่กล่าวว่า การเมืองไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังคงวนเวียนอยู่กับการยึดอำนาจ ทั้งที่เป็นการรัฐประหารและการก่อกบฏ โดยที่ทหารเมื่อยึดอำนาจได้จะทำลายรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทหารอาจปกครองอยู่ชั่วระยะหนึ่ง เมื่อเห็นว่าบ้านเมืองสงบเรียบร้อยดีแล้วจึงจัดให้มีการเลือกตั้ง มีกระบวนการทางรัฐสภา เมื่อคณะรัฐบาลใหม่บริหารประเทศสักระยะก็จะเกิดความขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่วิกฤติการณ์ที่ทำให้ทหารเข้ามาแทรกแซงในรูปแบบของการยึดอำนาจและรัฐประหาร วนเวียนอยู่ในลักษณะเช่นนี้จนเกิดเป็นรูปแบบของวงจรรัฐประหารในการเมืองไทย

จากแนวคิดที่ปรากฏข้างต้นเกี่ยวกับวงจรรัฐประหารในการเมืองไทย ผู้เขียนสังเกตเห็นว่า การรัฐประหารในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย ล้วนแต่มีมูลเหตุที่ถูกนำมาอ้างเพื่อใช้ในการก่อการรัฐประหารรวมถึงปลายทางของคณะผู้ก่อการหลัง

รัฐประหารเป็นไปในทิศทางเดียวกันเสมอ คือ เข้าแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองโดยอำนาจวิฤตทางเศรษฐกิจ ความแตกแยกในสังคมและการคอร์รัปชันของรัฐบาล จากนั้นถือครองอำนาจที่ได้มาจากการปล้นชิงกระทั่งถึงจุดอิ่มตัวและสิ้นสุดเส้นทางอำนาจด้วยการมีชีวิตที่ดีและมั่งคั่ง และสิ่งที่น่าวิตกกังวลคือวงจรรัฐประหารในการเมืองไทยนี้เกิดขึ้นซ้ำไปมารวม 13 ครั้ง ภายในระยะเวลาเพียง 92 ปีนับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดที่จะบั่นได้วงจรรัฐประหารในการเมืองไทยนี้จะสิ้นสุดลง

5. บทส่งท้าย

ความพยายามในการก่อการปฏิวัติ รัฐประหารของคณะนายทหารและกลุ่มขุนนางในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยนับแต่ปี.ศ. 2475 - ปัจจุบันประสบผลสำเร็จถึง 13 ครั้ง เฉลี่ยแล้วการรัฐประหารจะเกิดขึ้นทุก 7 ปี นั่นหมายถึง ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่คณะราษฎรเพาะปลูกเอาไว้ในสังคมไทยจะไม่สามารถเติบโตและเบ่งบานได้อย่างที่ควรจะเป็น การเข้ายึดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้ก่อการรัฐประหารแต่งตั้งตนเองเป็นรัฐาธิปัตย์ใช้อำนาจเข้าควบคุมสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ส่งผลร้ายต่อกระบวนการเรียนรู้และบ่มเพาะสิทธิ เสรีภาพของประชาชนภายใต้กระบวนการประชาธิปไตย การใช้ปลายกระบอกลั่นรับกระบวนการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ และตั้งกฎเกณฑ์เพื่อแข่งชิงสังคมเหล่านี้ ส่งผลเสียต่อการขับเคลื่อนของภาคประชาชน องค์กรเอกชนและระบบเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง จากปรากฏการณ์ที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การรัฐประหารที่เกิดขึ้นมาทั้ง 13 ครั้งตลอดระยะเวลา 91 ปีของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นส่วนหนึ่งของวงจรรัฐประหารในการเมืองไทยที่มีอยู่จริงในสังคมไทย ผู้เขียนตระหนักเป็นอย่างยิ่งว่า หากสังคมไทยยังไม่สามารถหยุดยั้งวงจรนี้ได้ การรัฐประหารครั้งที่ 14 คงจะเกิดขึ้นในอีกไม่ช้า

จากการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ทางการเมืองและปัจจัยทางสังคมของไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน ผู้เขียนเชื่อว่าการยุติวงจรนี้ไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำในอนาคต จำเป็นต้อง กำหนดนโยบายพร้อมสร้างแนวปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปฏิรูปกองทัพ จากประวัติศาสตร์การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทย พบว่าแก่นนำหลักที่ทำให้การรัฐประหารประสบความสำเร็จคือ การเข้ามามีส่วนร่วมของ กองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคง แนวทางการปฏิรูปกองทัพให้ห่างไกลจากการ รัฐประหารนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1.1 ตัดสิทธิ์ทหารทุกระดับชั้นไม่ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลและทรัพยากรทางทหารในการแทรกแซงกระบวนการทางการเมือง หากประสงค์เข้ามามีบทบาททางการเมืองทางเป็นทางการต้องเว้นจากราชการ ทหารไม่น้อยกว่า 5 ปี

1.2 ย้ายที่ตั้งค่ายทหารไปอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมทางภูมิรัฐศาสตร์ และต้องตั้งอยู่นอกเขตชุมชนไม่น้อยกว่า 30 กิโลเมตร เพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรกำลังทหาร เคลื่อนย้ายกองกำลังเข้ายึดจุดภูมิศาสตร์สำคัญของประชาชนในขณะเกิดรัฐประหารได้ สะดวกจนเกินไป

2. ยกระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่น กล่าวคือ

2.1 เพิ่มช่องทางและโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปติดตามการ ทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ข้าราชการการเมือง องค์กรทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองทุกประเภทได้อย่างเสรี เช่น การเลือกตั้ง การประชุมประจำเดือน เป็นต้นพร้อมให้อำนาจประชาชนในการตั้งกระทู้เพื่อทักท้วง สอบถามหรือพิสูจน์ความผิดปกติในการ บริหารการปกครอง

2.2 กระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น เพิ่ม อำนาจการบริหารและการจัดการทรัพยากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอ และเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องรอความ

ช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ ผลจากการกระจายอำนาจเช่นนี้จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักถึงสิทธิในทรัพยากรของตนเองและเสรีภาพในการแสดงออก เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเอง เรียนรู้และใส่ใจกระบวนการบริหารจัดการจากภาครัฐ อันนำไปสู่การตั้งคำถามและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรต่าง ๆ กระบวนการเหล่านี้เป็นการบ่มเพาะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนทางอ้อมอีกด้วย

3. กำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีสิทธิและหน้าที่ในการต่อต้านการรัฐประหาร เสนอกฎหมายให้กำหนดให้ ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการต่อต้านการรัฐประหาร ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น มีสิทธิและหน้าที่ในการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะทหารหรือคณะบุคคลใดที่ก่อการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ

4. สถานศึกษาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรบรรจุเนื้อหาหลักสูตรเกี่ยวกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในหลักสูตรการเรียนรู้ทุกช่วงวัย เพื่อบ่มเพาะจิตใจของเยาวชนให้ห่างไกลจากความเป็นเผด็จการ อันจะเป็นการสร้างพลเมืองพร้อมใช้ในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถยืนหยัดต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

Reference

- Angkarat Dechwattanayothin. (2022). Conditions leading to the Thai coup. *Interdisciplinary Journal Research and Academic*, 2(3), 335-356.
- Chanchai Chitlaoarporn, (2014). The Political Institution of Thai Parliament. *Journal of Interdisciplinary Research: Graduate Studies*, 3(1), 33-44.
- Likit Thiravekin. (2005). *Ideal Thai people*. Bangkok: Mac.
- Narongkorn Manochanphen. (2021). *Countries with the most successful coups. Since the 20th century (1901 to the present)*. Retrieved August 3, 2023, from <https://thestandard.co/most-coup-detat-country-since-1901/>
- Natdanai Payakpun. (2023). Thai politics after the 2014 military coup and the concept of conquered free States, with their own laws and orders of Machiavelli. *Journal of Humanities and Social Sciences Surattthani Rajabhat University*, 15(1), 163-173
- Nithi Eawsriwong. (2006). *Thai politics during the Narai era*. Bangkok: Matichon.
- Posttoday. (2014, 16 July). *NCPO orders local elections to be canceled – recruiting instead*. Retrieved 1 July 2023, 2023, from <https://www.posttoday.com/politic/news/306853>
- Royal Academy. (2011). *Royal institute dictionary, 1999*. Bangkok: Nanmee Bookshelf Publications.
- Suchit Boonbongkan. (2019). *The military and the development of Thailand*. Bangkok: Foundation for Democracy and Development Studies Torch Printing Project.
- Surachat Bamrungsuk. (2008). *Trisonakhom, military coup, and Thai politics*. Bangkok: Pridi Banomyong Institute.

Surachart Bumrungsorkhor. (2015). *Senathipatai: Coup and Thai politics*.

Bangkok: Matichon.

Teeraphat Sereerangsan (2021). Breaking the coup cycle. *Journal of Modern Learning Development*, 6(6), 104-117.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ได้จัดทำวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง สังคมศาสตร์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จัดตีพิมพ์เผยแพร่สู่วงการวิชาการและสาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งต้องการยกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติ

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น เป็นวารสารวิชาการที่มีมาตรฐานตามเกณฑ์วารสารวิชาการระดับชาติที่เผยแพร่ผลงานบทความทางวิชาการ (Article) และบทความงานวิจัย (Research Article) รับพิจารณาบทความวิชาการ และบทความวิจัยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการของวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น จะครอบคลุมเนื้อหาด้านนิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสังคมศาสตร์ ได้แก่ ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมวิทยา ผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI เป็นวารสารกลุ่มที่ 2 พ.ศ. 2562 ต้นฉบับทุกเรื่องที่พิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ด้วยรูปแบบ Semi-Blind Peer Review เฉพาะสาขานิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจากหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน

เกี่ยวกับผลงานที่จะรับ

1. เป็นบทความวิจัยและบทความวิชาการ สาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสังคมศาสตร์ ได้แก่ ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมวิทยา ที่ส่งมาต้องไม่เคยเผยแพร่ (ถ้าได้รับการตอบรับที่จะให้ลง) หรือกำลังเสนอตีพิมพ์ในวารสาร รายงาน หรือสิ่งพิมพ์อื่นที่ใดมาก่อน

2. ต้นฉบับเขียนเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษก็ได้ ถ้าเป็นผลงานการวิจัยที่เขียนภาษาไทยต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

3. เนื้อหาบทความหรือข้อคิดเห็นที่พิมพ์ในวารสารเป็นความคิดเห็นของผู้เขียนเท่านั้น กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

4. ต้นฉบับต้องได้รับการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่านก่อนการตีพิมพ์

ประเภทบทความที่รับ (Types of Articles)

1. บทความวิชาการ (Article)
2. บทความงานวิจัย (Research Article)

กำหนดการออกเผยแพร่ (Publication Frequency) ปีละ 2 ฉบับ คือ

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม - มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม - ธันวาคม

ค่าธรรมเนียมการเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเสนอบทความ และค่าตีพิมพ์เผยแพร่บทความในวารสาร

การจัดเตรียมต้นฉบับ

1. ต้นฉบับที่จะส่งต้องพิมพ์บนกระดาษขาว ขนาด A5 เว้นระยะขอบ 1.5 x 1.5 เซนติเมตร ใส่เลขหน้ากำกับมุมบนขวาทุกหน้า (ยกเว้นหน้าแรก) ใช้แบบอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 14 ใส่หัวกระดาษ ขนาดตัวอักษร 11 เว้นว่างไว้ 3 บรรทัด

2. การจัดต้นฉบับ ชื่อเรื่องให้จัดกึ่งกลาง ขนาดตัวอักษร 16 ตัวหนา ถ้าเป็นผลงานภาษาไทยต้องมีชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ

3. ชื่อผู้เขียนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พร้อมระบุชื่อสังกัดหรือหน่วยงาน และอีเมล จัดให้อยู่กึ่งกลาง ขนาดตัวอักษร 14 อยู่ถัดลงมาจากรายชื่อเรื่อง และใช้การอ้างอิงแบบเอพีเอ (APA-American Psychological Association) กำกับเหนือตัวอักษรสุดท้ายของนามสกุลสำหรับผู้เขียนเพื่อติดต่อ (Corresponding Author) และใส่ตำแหน่ง สังกัดหรือหน่วยงาน ด้านล่างหน้ากระดาษ

4. บทคัดย่อ ต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่เกิน 300 คำ ผู้เขียนควรกำหนด คำสำคัญ (Keywords) ของเรื่อง แต่ไม่เกิน 3-5 คำ

5. เนื้อหาในบทความวิจัย และบทความวิชาการ ประกอบด้วย ความนำ เนื้อหา และบทส่งท้าย ในส่วนของบทความวิจัย ให้นำเอาเฉพาะประเด็นสำคัญของงานวิจัย ที่ได้มาจากการวิเคราะห์และคำตอบที่ได้มาจากการศึกษาวิจัย พร้อมกับข้อเสนอแนะ ซึ่งอาจจะมีประเด็นเพิ่มเติมจากการศึกษาวิจัย เพื่อนำไปศึกษาค้นคว้าต่อไปได้อีก (โดยไม่ต้องจำเป็นหัวข้อที่ปรากฏตามรายงานวิจัย)

6. เอกสารอ้างอิง **ใช้การอ้างอิงแบบเอพีเอ (APA-American Psychological Association)** เอกสารที่นำมาอ้างอิงควรได้มาจากแหล่งที่มีการตีพิมพ์ชัดเจน อาจเป็นวารสาร หนังสือหรือแหล่งข้อมูลอินเทอร์เน็ตก็ได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนเป็นผู้รับผิดชอบต่อความถูกต้องของเอกสารอ้างอิงทั้งหมดในการตีพิมพ์บทความ เนื่องจากบทความที่มีการอ้างอิงไม่ถูกต้องจะไม่ได้รับการส่งต่อเพื่อพิจารณาโดยผู้ทรงคุณวุฒิจนกว่าการอ้างอิงเอกสารจะได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง รูปแบบของการอ้างอิงเอกสารอยู่ในส่วนถัดไป ทั้งนี้ ให้คัดสรรเฉพาะเอกสารอ้างอิงเท่านั้น (ไม่ใช่บรรณานุกรม)

7. ถ้ามีภาพประกอบ กราฟ หรือตาราง ให้ใส่ประกอบไว้ในเนื้อเรื่อง ต้องมีชื่อภาพ ที่มาของภาพ และเลขกำกับภาพ กราฟ ตาราง ตัวอักษรที่ปรากฏในภาพ กราฟ ตารางต้องเป็นตัวอักษรชนิดเดียวกับที่ใช้ในบทความ

8. ความยาวของเรื่อง รวมภาพ ตาราง และเอกสารอ้างอิง ตั้งแต่ 10-25 หน้า สำหรับบทความขนาดยาวให้จัดเป็นตอนโดยมีรูปแบบดังที่กล่าวแล้ว

9. ผู้เขียนต้องส่งต้นฉบับที่เป็นเอกสารจำนวน 1 ชุด และส่งผ่านระบบออนไลน์ในรูปแบบ Word และ PDF มายัง <https://www.tci-thaijo.org/index.php/llsj/index>

เอกสารที่ต้องแนบมาพร้อมต้นฉบับ

เอกสารที่ต้องแนบมาพร้อมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์ในวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ดังนี้

1. แบบฟอร์มส่งต้นฉบับบทความวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ซึ่งผู้เขียนและผู้เขียนร่วมทุกท่านต้องลงนามยืนยัน
2. หนังสือรับรองจริยธรรมวิจัยในมนุษย์ 1 ฉบับ (ถ้ามี)

หมายเหตุ : ส่งบทความและเอกสารแนบในรูปแบบ Word และ PDF ผ่านระบบ Thaijo ตามลิ้งค์ <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/llsj/index> เท่านั้น

****ผู้เขียนต้องจัดทำบทความให้เป็นไปตามรูปแบบที่วารสารกำหนดทุกประการ****

การอ้างอิงเอกสาร

การอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation)

1) การอ้างอิงในเนื้อหาใช้ระบบนาม-ปี

ผู้แต่ง 1 คน

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปี:/เลขหน้า) หรือ (ชื่อ/สกุล,/ปี:/เลขหน้า)

อังกฤษ สกุล/(ปี:/เลขหน้า) หรือ (สกุล,/ปี:/เลขหน้า)

ตัวอย่าง

สุพจน์ ภูมิวนะชัย (2553: 14) หรือ (สุพจน์ ภูมิวนะชัย, 2553: 14)

Wellman (2010: 18-19) หรือ (Wellman, 2010: 18-19)

ผู้แต่ง 2 คน

ไทย ชื่อ/สกุลคนที่ 1/และ/คนที่ 2/(ปี:/เลขหน้า) หรือ (ชื่อ/สกุลคนที่ 1/และคนที่ 2,/ปี:/เลขหน้า)

อังกฤษ สกุลคนที่ 1/และ/คนที่ 2/(ปี:/เลขหน้า) หรือ (สกุลคนที่ 1/และคนที่ 2,/ปี:/เลขหน้า)

ตัวอย่าง

นิพนธ์ วิสารทนนท์ และ จักรพงษ์ เจริญศิริ (2541: 16) หรือ

(นิพนธ์ วิสารทนนท์ และ จักรพงษ์ เจริญศิริ, 2541: 16)

Harold Burris-Meyer & Edward C. Cole (1975: 52) หรือ

(Harold Burris-Meyer & Edward C. Cole, 1975: 92)

ผู้แต่ง 3 คน

ไทย ชื่อ/สกุลคนที่ 1/และคณะ/(ปี:/เลขหน้า) หรือ (ชื่อ/สกุลคนที่ 1/และคณะ/ปี:/เลขหน้า)
 อังกฤษ สกุลคนที่ 1/และคณะ/(ปี:/เลขหน้า) หรือ (สกุลคนที่ 1/และคณะ/ปี:/เลขหน้า)

ตัวอย่าง

พวงทอง เครือมังกร และคณะ (2554: 42) หรือ (พวงทอง เครือมังกร และคณะ, 2554: 42)

Paul Dunay & et al. (2011: 300-315) หรือ (Paul Dunay & et al., 2011: 300-315)

2) การอ้างอิงมากกว่าสองแหล่งข้อมูลให้ผู้แต่งแตกต่างกัน ให้เขียนเรียงตามลำดับ

ตัวอักษร ชื่อผู้แต่งค้นด้วยเครื่องหมายอัฒภาค (;) กรณีที่งานทั้งภาษาไทยและ

ภาษาต่างประเทศถูกอ้างพร้อมกัน ให้เริ่มที่งานเขียนภาษาไทยก่อน

ตัวอย่าง

Several studies (John Nuttall, 2020: 12; Seena Fazel, 2021)

ทฤษฎีการลงโทษ (ฉัตรมาส วิเศษสินธุ์, 2564: 69; พรอมา วงศ์เจริญ, 2560)

ฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (สมชาย บุญคงมาก, 2565: 63; Stephen Machin, 2006)

3) การอ้างอิงจากข้อมูลจากแหล่งข้อมูลระดับทุติยภูมิ “อ้างถึงใน” สำหรับภาษาไทย

หรือ “as cited in” สำหรับภาษาอังกฤษ

การอ้างอิงหน้าข้อความ

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปี:/เลขหน้า/อ้างถึงใน/ชื่อ/สกุล,ปี)...

อังกฤษ สกุล/(ปี:/เลขหน้า/as cited in/สกุล,ปี)...

ตัวอย่าง

สุรภา ศรีเมือง (2559: 89, อ้างถึงใน พรชัย ชันดี, 2561)...

อัจฉริยา ชูตินันท์ (2560: 34, อ้างถึงใน เพชรรัตน์ อิงคสารมณี และคณะ, 2563)...

Newman (2018: 20, as cited in Karpman, 2021)...

การอ้างอิงท้ายข้อความ

ไทย ... (ชื่อ/สกุล, ปี: / เลขหน้า/ อ้างถึงใน/ ชื่อ/ สกุล, ปี)...

อังกฤษ ... (สกุล, ปี: / เลขหน้า/ as cited in/ สกุล, ปี)...

ตัวอย่าง

...(สุรภา ศรีเมือง, 2559: 89, อ้างถึงใน พรชัย ชันดี, 2561)...

...(อัจฉริยา ชูตินันท์, 2560: 34, อ้างถึงใน เพชรรัตน์ ینگคารมณี และคณะ, 2563)...

...(Newman, 2018: 20 as cited in Karpman, 2021)...

4) การอ้างอิงจากบทสัมภาษณ์

ไทย ชื่อ/สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์/(สัมภาษณ์: วัน/เดือน/ปี) หรือ (ชื่อ/สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์,/ สัมภาษณ์: วัน/เดือน/ปี)

อังกฤษ สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์/(สัมภาษณ์: วัน/เดือน/ปี) หรือ (สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์,/ สัมภาษณ์: วัน/เดือน/ปี)

ตัวอย่าง

นิรมล ถิ่นดี (สัมภาษณ์: 15 เมษายน 2559) หรือ (นิรมล ถิ่นดี, สัมภาษณ์: 15 เมษายน 2559)

John, I. M (interview: July 27, 1983) หรือ (John, I. M, interview: July 27, 1983)

5) การอ้างอิงข้อมูล กรณีไม่มีชื่อผู้เขียน

สารสนเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของงานอื่น (บทในหนังสือ/บทความในวารสาร/สารานุกรม)

ไทย “ชื่อเรื่อง”/(ปีที่เผยแพร่:/เลขหน้า) หรือ (“ชื่อเรื่อง”,/ปีที่เผยแพร่:/เลขหน้า)

อังกฤษ “ชื่อเรื่อง”/(ปีที่เผยแพร่:/เลขหน้า) หรือ (“ชื่อเรื่อง”,/ปีที่เผยแพร่:/เลขหน้า)

ตัวอย่าง

“ปัญหาการร้องเรียนของกรมราชทัณฑ์” (2559: 98) หรือ (“ความเสมอภาค”, 2560: 30)
 “Criminal Careers and Career Criminals” (2012: 51) หรือ (“Criminal Careers
 and Career Criminals”, 2012: 21)

สารสนเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของงานอื่น ๆ (หนังสือ/รายงาน/เว็บไซต์)

สารสนเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของงานอื่น (บทในหนังสือ/บทความในวารสาร/สารานุกรม)

ไทย “ชื่อเรื่อง”/(ปีที่เผยแพร่:/ออนไลน์) หรือ (“ชื่อเรื่อง”,/ปีที่เผยแพร่:/ออนไลน์)
 อังกฤษ “ชื่อเรื่อง”/(ปีที่เผยแพร่:/ออนไลน์) หรือ (“ชื่อเรื่อง”,/ปีที่เผยแพร่:/ออนไลน์)

ตัวอย่าง

“ทฤษฎีการลงโทษของนักอาชญาวิทยา” (2556: ออนไลน์) หรือ
 (“ทฤษฎีการลงโทษของนักอาชญาวิทยา”, 2562: ออนไลน์)
 “Crime and Delinquency” (2019: Online) หรือ (“Crime and Delinquency”,
 2019: Online)

6) การอ้างอิงราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562, 2562

หมายเหตุ : การอ้างอิงราชกิจจานุเบกษาท้ายข้อความในเนื้อหานี้ให้ใช้ชื่อกฎหมาย
 และตามด้วยปี

รูปแบบรายการอ้างอิงท้ายบทความ

1) หนังสือ

ผู้แต่ง 1 คน

ไทย ชื่อ/สกุล./(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ./(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

สุพจน์ ภูมิานะชัย. (2553). สัญญาธุรกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิทย์พัฒน์.

Wellman. (1983). The Social Psychology of Creativity (6th ed.). New York: Springer – verlay Publishers.

ผู้แต่ง 2 คน

ไทย ชื่อ/สกุล./และ/ชื่อ/สกุล./(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ./&สกุล/อักษรย่อชื่อ./(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

นิพนธ์ วิสารทนานนท์, และ จักรพงษ์ เจริญศิริ. (2541). โรคผลไม้ม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและการเกษตร.

ผู้แต่ง 3-20 คน ให้ใส่ชื่อทุกคน

ไทย ชื่อ/สกุล1./ชื่อ/สกุล2./ชื่อ/สกุล3./ชื่อ/สกุล4./ชื่อ/สกุล5./ชื่อ/สกุล6./และ/ชื่อ/สกุล7./(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ1./สกุล/อักษรย่อชื่อ2./สกุล/อักษรย่อชื่อ3./สกุล/อักษรย่อชื่อ4./สกุล/อักษรย่อชื่อ5./สกุล/อักษรย่อชื่อ6./&สกุล/อักษรย่อชื่อ7./(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

วัลลภ สวัสดิวัลลภ, สุเวช ณ หนองคาย, เบญจรัตน์ สีทองสุข, และ นาริรัตน์ เทียมเมือง.

(2557). สารนิเทศเพื่อการศึกษาค้นคว้า = Information or study skills and research (พิมพ์ครั้งที่ 3). นครปฐม: ภาควิชาบรรณารักษศาสตร์ สถาบันราชภัฏนครปฐม.

2) หนังสืออิเล็กทรอนิกส์

มีผู้แต่ง ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สำนักพิมพ์./URL

ไม่มีผู้แต่ง ชื่อเรื่อง/(ปีที่พิมพ์)/สำนักพิมพ์./URL

ตัวอย่าง

พลสุข สังข์รุ่ง. (2564). การสร้างความเสมอภาคในสังคม (พิมพ์ครั้งที่3). วิญญูชน.

<https://www.scimath.org/ebook-technology/item/12567-1-4-1-2>.

ส่องปัญหานักโทษล้นคุก. (2563). วิญญูชน.https://maejopress2.mju.ac.th/wtms_newsDetail.aspx?nID=5140&lang=th-TH

3) หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ที่มีเลข DOI

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สำนักพิมพ์./<https://doi.org/เลขDOI>

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สำนักพิมพ์./<https://doi.org/เลขDOI>

ตัวอย่าง

Tuntulani, T. (2015). The psychology of prejudice: From attitudes to social action (7th ed.). American Psychological Association.<https://doi.org/10.1037/0000165-000>

4) บทความในวารสารแบบรูปเล่ม

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์/เดือน)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/เลขของปีที่(เลขของฉบับที่)/เลขหน้า.

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ/(ปีที่พิมพ์/เดือน)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/เลขของปีที่(เลขของฉบับที่)/เลขหน้า.

ตัวอย่าง

สุชาติ ศรีใหม่. (2559, กรกฎาคม-ธันวาคม). หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา เปรียบเทียบพหุวินัย. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 8(2), 96.

5) บทความในวารสารแบบอิเล็กทรอนิกส์

บทความวารสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีเลข DOI

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/เลขของปีที่(เลขของฉบับที่)/เลขหน้า/URL

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/เลขของปีที่(เลขของฉบับที่)/เลขหน้า/URL

ตัวอย่าง

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2559). ความผิดอาญาที่ควรนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทชั้นพนักงานสอบสวน. วารสารสุทธิปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 30(93), http://www.dpu.ac.th/dpurc/assets/uploads/magazine/cb8aif4_af1w8swkssso.pdf

Tuntulani, T. (2015). Colorimetric detection of mercury(II) based on gold nanoparticles. E-Journal of Applied Psychology, 2(2), 30-42. <http://ojs.lib.swinedu.au/index.php/ejap>

บทความวารสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเลข DOI

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/เลขของปีที่(เลขของฉบับที่)/เลข
หน้า/https://doi.org/เลข DOI

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/เลขของปีที่ (เลขของฉบับ
ที่) /เลขหน้า /https://doi.org/เลข DOI

ตัวอย่าง

ฉัตรมาศ วิเศษสินธุ์. (2563). ปัญหาการรับฟังคำรับสารภาพของผู้ถูกซักถามตามกฎหมาย
พิเศษด้านความมั่นคง. สังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ, 7(8), 356-372.
<https://doi.org/10.14456/cbsr,2020.3>

Chantana, C. (2019). A Cooling System for a Mushroom House for Use in the
Upper Central Region Climate of Thailand. Naresuan University
Journal: Science And Technology, 27(3), 10-19. <https://doi: 10.14456 /nujst.2019.22>

6) การอ้างอิงสื่อสังคมออนไลน์

ตัวอย่างการอ้างอิงทวิตเตอร์

กรมประชาสัมพันธ์ [@prd_official]. (10 กันยายน 2563). เปรียบเทียบโควิด-19 กับโรค
ระบาดอื่น ๆ ในรอบ 1,000 ปี [ทวีต]. ทวิตเตอร์. https://twitter.com/prd_offical/status/1303944693047148544

World Health Organization (WHO) [@WHO]. (2020, September 20). #Thai land
launched its response to #COVID19 on 3 January 2020 a 10 days
before the first case was detected in [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/WHO/status/1307388947568484353>

ตัวอย่างการอ้างอิงเฟซบุ๊ก

กรมประชาสัมพันธ์. (10 กันยายน 2563). สรุปลสถานการณ์โควิด - 19 ทั้งในประเทศและทั่วโลก (20 ก.ย. 63) พบผู้ป่วยรายใหม่ 6 ราย กลับจากต่างประเทศ [อินโฟกราฟิก]. เฟซบุ๊ก. <https://www.facebook.com/Sumnakaow.PR/ posts/5059776200714526>

World Health Organization (WHO). (2020, September 20). Media briefing on a world in disorder, The Global Preparedness Monitoring Board 2020 report [Video]. Facebook. <https://facebook.com /WHO/videos/801931560622302>

7) วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต และวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/วิทยานิพนธ์/ชื่อย่อปริญญา/(สาขาวิชา)/จังหวัด:/ชื่อสถาบันการศึกษา.

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/วิทยานิพนธ์/ชื่อย่อปริญญา/(สาขาวิชา)/เมืองหรือรัฐ/ชื่อสถาบันการศึกษา.

ตัวอย่าง

เฉลิมวุฒิ สารกิจ. (2556). มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัว. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (นิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

Sunanta Nilpeteh. (1995). Factors Affecting Participation in Natural Resources Conservation of the Local Fisherman in Coastal Areas of Krabi and Trang Provinces, M.A. (Science). Songkla: Prince of Songkla University.

วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต และวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตจากเว็บไซต์

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่เผยแพร่)/ชื่อวิทยานิพนธ์/[วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิตหรือวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต/ชื่อมหาวิทยาลัย]/ชื่อเว็บไซต์/URL

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ/(ปีที่เผยแพร่)/ชื่อวิทยานิพนธ์/[doctoral dissertation หรือ master's thesis/ชื่อมหาวิทยาลัย]/ชื่อเว็บไซต์/URL

เลขหน้า.URL

ตัวอย่าง

สันติ ผิวทองคำ. (2564). การพัฒนาระบบสอบสวนคดีอาญาในบทบาทพนักงานสอบสวน [ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. ThaiLIS. <https://tdc.thailis.or.th/>

8) บุคลานุกรม

ชื่อ/สกุลผู้ให้สัมภาษณ์/(ผู้ให้สัมภาษณ์)/ชื่อ/สกุลผู้สัมภาษณ์/(ผู้สัมภาษณ์)/ณ
/ชื่อหมู่บ้าน/หมู่ที่/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด./เมื่อวันที่/วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์

ตัวอย่าง

นิรมล ถิ่นดี (ผู้ให้สัมภาษณ์) ฉัตตมาศ วิเศษสินธุ์ (ผู้สัมภาษณ์). ณ บ้านนิคม หมู่ 7 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี. จังหวัดสุราษฎร์ธานี. เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2559.

9) หนังสือพิมพ์และหนังสือพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปี./วัน/เดือน)/ชื่อคอลัมน์/ชื่อหนังสือพิมพ์/เลขหน้า./URL (ถ้ามี)

อังกฤษ สกุล/อักษรย่อชื่อ/(ปี./วัน/เดือน)/ชื่อคอลัมน์/ชื่อหนังสือพิมพ์/เลขหน้า./URL (ถ้ามี)

ตัวอย่าง

ดวงกมล ขำดี. (2566, 7 มกราคม). สั่ง อธิบดีกรมอุทยานฯ ออกราชการไว้ก่อน คาดไม่เสร็จโดยเร็ว สอบวินัยร้ายแรง. มติชนออนไลน์, 1. http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1295414263&grpId=&catid=06&subcatid=0600

10) หนังสือพิมพ์แปล**มีชื่อผู้แต่งเดิม**

สกุล, ชื่อผู้แต่งเดิม/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่องภาษาไทย/[ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]/(พิมพ์ครั้งที่)/(ชื่อผู้แปล/ผู้แปล)/สถานที่พิมพ์/สำนักพิมพ์.

ไม่มีชื่อผู้แต่งเดิม

ชื่อ-สกุล, ผู้แปล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่องภาษาไทย/[ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

Baron Von Munchhausen (บารอน ฟอน มินซ์เฮาเซ่น). (2014). นิทานโกหกเยอรมัน [Tales of German Lies] (พิมพ์ครั้งที่ 2) (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: นานามีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.

11) สารานุกรม

ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อสารานุกรม/เล่มที่, น./เลขหน้า.

ตัวอย่าง

ณัฐนิชา พิมพ์วรรณ. (2554). สารานุกรมเยาวชน ชุด ธรรมชาติของงู. สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคกลาง. 1, น. 5778-5779.

12) ราชกิจจานุเบกษา

ชื่อกฎหมาย/(วัน/เดือน/ปี)/ราชกิจจานุเบกษา/เล่ม/ตอนที่//หน้า/เลขหน้า.

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2564. (8 พฤศจิกายน 2564).
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนที่ 73ก หน้า 87.

13) รายงานการประชุมวิชาการ

ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ใน/ชื่อบรรณาธิการ (บ.ก.),/ ชื่อหัวข้อการประชุม./
ชื่อการประชุม/(เลขหน้า)/สถานที่พิมพ์/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

สุทธิเกียรติ ชลลาภ. (2565). การพัฒนาเครื่องวัดปริมาณรังสีชนิดพกพา และเก็บข้อมูล
บนหน่วยความจำ. ใน อนุดช ราชดำริ (บ.ก.), เกษตรศาสตร์อัจฉริยะ สุขภาวะ
คนไทย สู้ภัยเศรษฐกิจ. การประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 19, (น. 305-312).
นครปฐม: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.

14) ภาพจากงานวิจัย

ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อภาพ/ใน/ชื่อเรื่อง/สถานที่พิมพ์/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

สมหมาย มั่นคงสุข. (2565). ผู้ต้องขัง. ใน รายงานวิจัยเรื่องทฤษฎีอาชญาวิทยา.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.

15) ภาพที่ผู้เขียนถ่าย

ชื่อ/สกุล/(ผู้ถ่ายภาพ)./ชื่อภาพ./ณ/ชื่อหมู่บ้าน/หมู่ที่/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด./เมื่อวันที่/
วัน/เดือน/ปีที่ถ่ายภาพ.

ตัวอย่าง

เทพพร สวัสดิ์ (ผู้ถ่ายภาพ). หมายจำเป็น. ณ ห้องพุดตาน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ราชภัฏสุราษฎร์ธานี. เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2566.

16) สื่อโซเชียล

ตัวอย่าง

ภูวนาถ คุณผลิน. (2542). เจ้าไม่มีศาล ใน แกรมมีโกลด์ ซีรีส์ [ซีดี]. กรุงเทพฯ: จี เอ็ม
เอ็ม แกรมมี.

อิทธิสุนทร วิชัยลักษณ์ (ผู้กำกับ). (2544). โหมโรง [ภาพยนตร์]. กรุงเทพฯ: สหมงคล
ฟิล์ม อินเตอร์เนชั่นแนล.

หมายเหตุ / หมายถึงระยะเวณวรรค 1 ครั้ง

สำนักงานวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

272 หมู่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีจังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

โทรศัพท์ 077 - 913378 ต่อ 1615 มือถือ 093 - 6946868 โทรสาร 077 - 913379

E-mail: J.sociallaw@gmail.com

เว็บไซต์: <http://jsociallaw.sru.ac.th>

จริยธรรมของการตีพิมพ์ (Publication Ethics)

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

การดำเนินงานของกองบรรณาธิการวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น ได้กำหนดจริยธรรมในการตีพิมพ์ผลงานในวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ สำหรับบรรณาธิการ ผู้ประเมินบทความ และผู้เขียนบทความ

สำหรับบรรณาธิการ (For Editor)

1. บรรณาธิการมีหน้าที่ในการพิจารณาคุณภาพของบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารของตนเอง
2. บรรณาธิการต้องพิจารณาคัดเลือกบทความที่มีเนื้อหาทันสมัยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อเข้าสู่กระบวนการประเมินบทความ
3. บรรณาธิการต้องไม่นำข้อมูลของผู้เขียนและผู้ประเมินบทความไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่นที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง
4. บรรณาธิการต้องไม่ตีพิมพ์บทความที่เคยได้รับการเผยแพร่หรือตีพิมพ์มาก่อน
5. บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนและผู้ประเมินบทความ
6. บรรณาธิการจะตอบรับการตีพิมพ์เผยแพร่ให้แก่ผู้เขียนบทความเมื่อผ่านกระบวนการประเมินบทความและแก้ไขเป็นที่เรียบร้อยแล้วตามระยะเวลาที่เหมาะสมและเหมาะสมเท่านั้น

สำหรับผู้ประเมินบทความ (For Reviewer)

1. ผู้ประเมินบทความมีหน้าที่ในการพิจารณาคุณภาพของบทความ โดยพิจารณาความสำคัญของเนื้อหาในบทความที่อาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างเต็มศักยภาพ
2. ผู้ประเมินบทความต้องไม่นำข้อมูลของผู้เขียนหรือเนื้อหาของบทความไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่น

3. ผู้ประเมินบทความต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบหากพบว่าส่วนใดของบทความเป็นการคัดลอกคล้ายกับผลงานของบุคคลอื่น
4. ผู้ประเมินบทความต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ

สำหรับผู้เขียน (For Author)

1. ผู้เขียนต้องเขียนบทความตามรูปแบบของวารสารที่กำหนดไว้
2. ผู้เขียนต้องรับรองว่าบทความที่ส่งมาเป็นผลงานของตนเองตามที่ระบุไว้จริง
3. ผู้เขียนต้องรับรองว่าบทความที่ส่งมาเป็นผลงานที่ไม่เคยเผยแพร่หรือตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
4. ผู้เขียนขอรับรองว่าบทความที่ส่งมาเพื่อตีพิมพ์ได้ส่งมายังวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวเท่านั้น
5. หากทางวารสารได้พิจารณาบทความและผ่านการประเมินบทความจากผู้ประเมินบทความเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากผู้เขียนไม่แก้ไขตามข้อเสนอแนะจากผู้ประเมินบทความภายในเวลาที่กำหนดจนเกิดความล่าช้าเสียหายหรือผู้เขียนมีความประสงค์จะถอนบทความจากการรับพิจารณาตีพิมพ์ ผู้เขียนจะตกลงชดเชยค่าเสียหายที่เกิดกับวารสารเป็นจำนวนเงินเท่ากับเงินสมนาคุณที่ทางวารสารได้มอบให้แก่ผู้ประเมินบทความ



สำนักงานวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
272 หมู่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

 077 913 378  093-6946868  j.sociallaw@gmail.com

 077 913 379  <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/llsj>  วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

ออกแบบภาพโดย : นางสาวรุ่งฤทัย เต็มไป