

วารสาร นิติศาสตร์ และสังคมท้องถิ่น

Law and Local Society Journal

ISSN : 2985-2552 (Online)



คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2567



วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2567
Volume 8, Issue 2, July – December 2024
ISSN: 2985-2552 (Online)

วารสารนี้ เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวกับสังคมศาสตร์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จัดตีพิมพ์เผยแพร่สู่วงวิชาการและสาธารณชนผู้สนใจทั่วไป 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 สารพะพงษ์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
	รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน	มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนทอง วัฒนะประดิษฐ์	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สังจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรณรัตน์ ไสธระประการ	มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
	ดร.เยาวพา กองเกต	มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
	รองศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
	รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ เผือกคง	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชาย บุญคงมาก	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรอมา วงศ์เจริญ	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์จุไรพร ชีพประสพ	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

สำนักงานกองบรรณาธิการ	อาจารย์ทศพร จินดาวรรณ หัวหน้าสำนักงานกองบรรณาธิการ นางสาวรุ่งฤทัย เต็มไป เลขานุการสำนักงานกองบรรณาธิการ
สำนักงาน	สำนักงานวารสารนิเทศศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิเทศศาสตร์ 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

ต้นฉบับทุกเรื่องที่ตีพิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ด้วยรูปแบบ Semi-Blind Peer Review เฉพาะสาขานิเทศศาสตร์และสังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจากหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน

วารสารนิเทศศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
ผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI เป็นวารสารกลุ่มที่ 2 พ.ศ. 2563 - 2567

บทบรรณาธิการ

มนุษย์มีการดำรงชีวิตที่เกาะเกี่ยวเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบของสายโลหิต ก่อเป็นครอบครัวในฐานะบิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยาย บุตรหรือพี่น้อง ทั้งอยู่ในฐานะของความเป็นเพื่อนร่วมเรียน เพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้านในชุมชน เพื่อนในสังคม หรือเพื่อนที่ก่อตั้งกันเป็นกลุ่มสมาชิก และมีการพบปะสังสรรค์ในรูปแบบของกิจกรรมทางสังคมหลายประเภท เช่น งานมงคลสมรส งานขึ้นบ้านใหม่ งานอุปสมบท งานฌาปนกิจศพ เป็นต้น ดังนั้น การอยู่ร่วมกันของมนุษย์จึงเป็นหลักธรรมชาติทั่วไป แม้กระทั่งสัตว์ประเภทอื่น ๆ ก็มีให้เห็นอยู่เช่นเดียวกัน กรณีนี้ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก กล่าวไว้ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) จึงมีชีวิตร่วมกัน เป็นหมู่เหล่ามีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันในมวลสมาชิก

ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน มนุษย์มีความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการทำงานเป็นหน้าที่ของมนุษย์ ซึ่งในยุคปัจจุบันมีงานหลากหลายอาชีพที่ต้องอาศัยเพื่อนร่วมงาน เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จของงาน ดังนั้น “หลักความสามัคคี” จึงถูกยกขึ้นมากล่าวอ้างอยู่เสมอ จนทำให้ผู้เขียนระลึกถึงคำสอนในทางพระพุทธศาสนา สมัยหนึ่งที่ได้บวชเรียนหลักสูตรนักธรรมชั้นตรี เรียกว่า “นวโกวาท” เป็นหลักสูตรที่พระภิกษুবวชเรียนตอนเข้าพรรษา เมื่อออกจากพรรษาแล้วจึงได้สอบหลักสูตรนักธรรมชั้นตรี หนังสือนวโกวาทนี้ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงแต่งรวบรวมเอาไว้ได้ปรากฏหลักธรรมข้อหนึ่ง ชื่อว่า สาราณียธรรม (ธรรมเพื่อความสามัคคีและเอกภาพ) เมื่อนำมาสรุปแล้วจึงนำไปปฏิบัติใช้ได้กับเพื่อนร่วมงาน กล่าวคือ การเข้าไปตั้งกายกรรม วจีกรรม และมโนกรรม ประกอบด้วยเมตตาต่อเพื่อนทั้งต่อหน้า และลับหลัง คำว่า “กรรม” คือ การกระทำทั้ง 3 ประการ ในข้อแรก การกระทำทางกาย คือ การชวนช่วยช่วยเหลือกิจธุระของเพื่อนด้วยความยินดี ข้อต่อมา การกระทำทางวาจา หากเพื่อนหลงไปในสิ่งที่ผิด หรือผิดพลาดในงานที่รับผิดชอบ ควรกล่าวตักเตือนด้วยจิตเมตตา และช่วย

หาทางแก้ไข โดยไม่นำความผิดพลาดของเพื่อนไปแพร่พรายแก่ผู้อื่น และข้อที่สาม การกระทำทางใจ ควรมีความคิดในสิ่งที่ประโยชน์แก่เพื่อน ส่งเสริมเพื่อนในโอกาสที่จะมาถึง ทั้งไม่ควรคิดอิจฉาริษยากัน และไม่หวังผลประโยชน์ใด ๆ ที่แอบแฝงอยู่เบื้องหลัง

นอกจากนั้น หลักสารณียธรรม ได้กล่าวถึง การมีน้ำใจแบ่งปันกันในลาภหรือประโยชน์ที่ได้มาร่วมกัน ไม่เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ประพฤติตนไม่เป็นที่รังเกียจของเพื่อน และมีความเห็นร่วมกันในที่ประชุม ถ้าโต้แย้งก็ควรอยู่ในพื้นฐานของเหตุและผล ที่กล่าวมานี้ ทำให้เกิดความพร้อมเพรียงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่คณะ

อนึ่ง “นวโกวาท” ได้กำหนดหัวข้อ คำว่า “มิตร” ที่ตีความได้ว่า “เพื่อน” เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงการกระทำการแสดงออกของเพื่อน คำสอนในข้อนี้ได้เตือนสติให้หลีกเลี่ยงผู้ที่แสดงออกถึงการกระทำที่บ่งบอกได้ว่า เขาไม่ใช่มิตร เพื่อป้องกันเหตุเดือดร้อนที่จะเข้ามาในชีวิต

คำว่า “มิตร” ใน “นวโกวาท” ได้ถูกยกขึ้นกล่าวอยู่ ๒ ประการ คือ มิตรปฏิรูป คือ คนเทียมมิตร 4 จำพวก ได้แก่ คนปอกลอก, คนดีแต่พูด, คนหัวประจบ, และคนชักชวนในทางฉิบหาย โดยขยายพอสังเขป ดังนี้ คนปอกลอก มีลักษณะ ๔ คือ คิดเอาแต่ได้ฝ่ายเดียว, เสียให้น้อย คิดเอาให้ได้มาก, เมื่อมีภัยแก่ตัว จึงทำกิจของเพื่อน, คบเพื่อนเพราะเห็นประโยชน์ของตัว คนดีแต่พูด มีลักษณะ 4 คือ เก็บเอาของล่องแล้วมาปราศรัย, อ้างเอาของที่ยังไม่มีมาปราศรัย, สงเคราะห์ด้วยสิ่งหาประโยชน์มิได้, ออกปากฟังมิได้ คนหัวประจบ มีลักษณะ 4 ได้แก่ จะทำชั่วก็คล้อยตาม, จะทำดีก็คล้อยตาม, ต่อหน้าว่าสรรเสริญ, ลับหลังตั้งนินทา คนชักชวนในทางฉิบหาย มีลักษณะ 4 หมายถึง ชักชวนดื่ม น้ำเมา, ชักชวนเที่ยวกลางคืน, ชักชวนให้มัวเมาในการเล่น, ชักชวนเล่นการพนัน

บุคคลกลุ่มที่กล่าวมานี้ จึงถูกจัดให้อยู่ในจำพวก “คนเทียมมิตร” หรือไม่ใช่มิตร ไม่ควรอยู่ใกล้ชิด ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อหลักธรรมในมงคลสูตร 38 ประการ ที่กล่าวว่า อะเสวนา จะ พาลานัง เอตมัมมังคะละมุตตะมัง หมายถึง การไม่คบคนพาลเป็นมิตร เป็นมงคลอันสูงสุด

ส่วน มิตรอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า มิตรแท้ 4 จำพวก คือ มิตรมีอุปการะ มิตรร่วมสุขร่วมทุกข์ มิตรแนะประโยชน์ และมิตรมีความรักใคร่ โดยขยายพอสังเขป ดังนี้ มิตรมีอุปการะ มีลักษณะ 4 คือ ป้องกันเพื่อนผู้ประมาทแล้ว, ป้องกันทรัพย์สินสมบัติของเพื่อนผู้ประมาทแล้ว, เมื่อมีภัยเป็นที่พึ่งพำนักได้, เมื่อมีธุระช่วยออกทรัพย์ให้เกินกว่าที่ออกปาก มิตรร่วมสุขร่วมทุกข์ มีลักษณะ 4 ได้แก่ ขยายความลับของตนแก่เพื่อน, ปิดความลับของเพื่อนไม่ให้แพร่พราย, ไม่ละทิ้งในยามวิบัติ, แม้ชีวิตก็อาจสละแทนได้ มิตรแนะประโยชน์ มีลักษณะ 4 หมายถึง ห้ามไม่ให้ทำชั่ว, แนะนำให้ตั้งอยู่ในความดี, ให้ฟังในสิ่งที่ยังไม่เคยฟัง, บอกทางสวรรค์ให้ มิตรมีความรักใคร่ ได้แก่ ทุกข์ ๆ ด้วย, สุข ๆ ด้วย, ได้เถียงคนที่ติเตียนเพื่อน, รับรองคนที่พูดสรรเสริญเพื่อน

บุคคลกลุ่มนี้ จึงถูกจัดอยู่ในจำพวก “มิตรแท้” ควรอยู่ใกล้ให้ความสนิทสนมและไว้วางใจ มิตรแท้เป็นหนึ่งในข้อหลักธรรมในมงคลสูตร ๓๘ ประการ ที่กล่าวว่า ปณิธานัญจะ เสวนา เอตัมมังคะละมุตตะมัง หมายถึง การคบแต่บัณฑิต (ผู้ดำเนินชีวิตด้วยปัญญา) เป็นมงคลอันสูงสุด แต่บางกรณีเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลที่เราคบหานั้นอาจมีองค์ประกอบไม่ครบถ้วน ดังในหัวข้อที่ไว้ เช่น หัวข้อ มิตรร่วมสุขร่วมทุกข์ มิตรที่ปิดความลับของเพื่อนไม่ให้แพร่พราย ไม่ละทิ้งในยามวิบัติ เป็นต้น แต่ไม่จำเป็นถึงขนาดที่ว่าแม้ชีวิตของเขาก็อาจสละแทนเราได้ ก็ถือว่าเป็นมงคลแก่เราแล้ว ดังนั้น พึงรักษามิตรเช่นนี้ให้มั่นคงตลอดไป

ในปัจจุบันสังคมเกิดเหตุเดือดร้อนวุ่นวาย แกร่งแย่งแข่งขัน ฉกฉวยโอกาส เอาเปรียบ หลอกลวงกัน ตีฉันทินทาวากกล่าวใส่ร้ายกัน ฯลฯ มูลเหตุที่เกิดขึ้นนี้ส่วนหนึ่งเชื่อว่า เริ่มจากการ “คบมิตร” อย่างไม่ระมัดระวัง ใช้ชีวิตอย่างประมาท ขาดการพิจารณาตามหลักธรรมคำสอนในนักธรรมชั้นตรี ซึ่งเป็นเพียงการศึกษาขั้นแรกในระดับพื้นฐานของพระภิกษุ สามเณร เพื่อให้มีความรู้พระธรรมวินัยพอรักษาตัวได้ ดังนั้น “นวโกวาท” จึงได้นำมากล่าวในวารสารฉบับนี้ในพื้นที่อันจำกัด เพื่อว่ามีผู้อ่านท่านใดที่ยังไม่ได้เข้าถึงหลักคำสอนดังกล่าวจะได้นำไปพิจารณาแล้วเกิดความเข้าใจพอรักษาตัวได้ ย่อมถือว่า

เป็นธรรมชาติ ส่วนท่านผู้รู้ที่เข้าถึงแล้วก็ถือว่าเป็นการอ่านทบทวนคำสอน เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นต่อไป

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่นฉบับนี้ ได้เข้าสู่อายุปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2567) ประกอบด้วย บทความวิจัย จำนวน ๖ เรื่อง และบทความวิชาการ จำนวน 4 เรื่อง ทั้งนี้ ได้ผ่านการคัดเลือกและแก้ไขจากกองบรรณาธิการเป็นลำดับแรก และผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน ในหลากหลายสถาบัน กองบรรณาธิการจึงนำบทความที่ได้คัดสรรแล้วมาตีพิมพ์เผยแพร่ เพื่อประโยชน์ในวงวิชาการ และมีส่วนร่วมในการค้นคว้า อ้างอิง เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาผลงานด้านความรู้ในเชิงกฎหมาย และสังคมของนักวิชาการต่อไป

ภูณัช รัตนชัย

สารบัญ

บทบรรณาธิการ.....ก

บทความวิจัย

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล : กรณีแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชน
จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

กุลธิดา ตุ่มวารี, พินิจ ทิพย์มณี.....1

แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง

จารุวรรณ บุญไชย, ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา, สิทธิกร ศักดิ์แสง.....25

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิของผู้เสียหายตามมาตราป้องกันการกระทำ
ความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง

เมธอปราง วัชรมานนท์, จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ.....53

ยุทธศาสตร์การจัดการเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนในเขต
เทศบาลตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

หนู บัวชื่น, ชนัญชิตา ทิพย์ญาณ, วิศาล ศรีมหาโร.....89

แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
ตำบลบางโป้ง อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี : กรณีศึกษาช่องเรือชุมชน

ฤชมาศ พันธุ์มุลิก, จิตราพร ชูทอง.....103

สารบัญ (ต่อ)

การพัฒนากฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ดาวใจ บุญจันทร์, รุ่งแสง กฤตยพงษ์.....129

บทความวิชาการ

หลักการป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่าของกองบังคับการปราบปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พิชศาล พันธุ์วัฒนา.....157

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการระบับข้อพิพาทใน โครงการจัดสรรที่ดิน

สัณณัฏ์ ปัญวัฒนลิขิต.....187

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ กรณีการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค

พิชยา มณีนาวา.....209

ความสำคัญของสัญญาวิทยาและมายาคติต่อการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลัง สมัยใหม่

สุรียานนท์ พลสมิ.....229

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน.....255

การอ้างอิงเอกสาร.....259

บทความวิจัย

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล
: กรณีแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล*

Powers and Duties of the Government Lottery Office Board:
Case of Appointing Private Legal Entities as Lottery Distributors

กุลธิดา ตุ่มวาริ¹

Kultida Tumwari²

เลขที่ 578 ถนนแก้วเงินทอง แขวงคลองชักพระ เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร 10170.

No. 578, Kaoe Ngeon Thong Road, Khlong Chak Phra Sub-district,
Taling Chan District, Bangkok 10170

* Corresponding author E-mail: kultida.tumwari@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล : ศึกษากรณีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์” คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธูรักจันฑิตย์, พ.ศ. 2566.

¹ นางสาวกุลธิดา ตุ่มวาริ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธูรักจันฑิตย์.

² MissKultida Tumwari Master of Laws Department of Law, Pridi Banomyong Faculty of Law Dhurakij Pundit University.

พินิจ ทิพย์มณี³Pinit Tipmanee⁴

คณะนิติศาสตร์ปริดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

เลขที่ 110/1-4 ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210.

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University,
No. 110/1-4, Prachachuen Road, Thung Song Hong Sub-district,
Lak Si District, Bangkok 10210

E-mail: Tipmanee_dpu@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 12 เมษายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 20 ตุลาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 8 มิถุนายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

³ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์.

⁴ Associate Professor Pinit Tipmanee, Thesis advisor.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล กรณีแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เนื่องจากนิติบุคคลเอกชนหลายรายไม่สามารถเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 13 (7) กำหนดให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรสลากให้แก่วัฒนพยานและกำหนดวิธีจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล หากแต่การจัดสรรสลากดังกล่าวนี้ ไม่ได้ให้อำนาจนิติบุคคลเอกชนเข้ามาเป็นตัวแทนจำหน่ายด้วยแต่อย่างใด ทำให้นิติบุคคลเอกชนต้องรับซื้อสลากจากตัวแทนจำหน่ายรายย่อยมาจำหน่ายต่อในราคาที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ นำไปสู่ปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้กำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ไว้โดยชัดแจ้ง ทำให้นิติบุคคลเอกชนไม่สามารถจำหน่ายสลากบนแพลตฟอร์มออนไลน์ได้โดยชอบ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลใช้อำนาจในการกำหนดคุณสมบัติการเป็นตัวแทนจำหน่ายของนิติบุคคลเอกชนให้มีความชัดเจนเพิ่มโควตาให้นิติบุคคลเอกชนได้รับการจัดสรรสลาก และควรออกใบอนุญาตขึ้นทะเบียนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายสลากออนไลน์ของนิติบุคคลเอกชนให้มีความชัดเจนเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร ที่กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นการค้าที่เสรี โดยผู้ค้าสลากทุกคนต้องมีใบอนุญาตจำหน่ายสลาก จึงทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องการซื้อสลากหลายทอดจนเป็นเหตุทำให้สลากเกินราคา

คำสำคัญ: สลากกินแบ่งรัฐบาล, คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล, แพลตฟอร์มออนไลน์

ABSTRACT

This research article aims to examine the powers and duties of the Government Lottery Office (GLO) Board in appointing private legal entities as lottery distributors. The study highlights that several private entities cannot legally serve as distributors on online platforms.

The findings reveal that Section 13 (7) of the Government Lottery Office Act B.E. 2517 (1974) empowers the GLO Board to allocate lottery tickets to distributors and determine distribution methods. However, the allocation process does not explicitly authorize private legal entities to act as distributors. As a result, these entities are compelled to purchase tickets from small-scale distributors at inflated prices, leading to overpricing and consumer exploitation. Moreover, the absence of explicit provisions for online lottery sales has prevented private entities from operating legally on online platforms.

The researcher recommends that the GLO Board clearly define the qualifications for private legal entities to become authorized distributors, increase the allocation quota for these entities, and implement a licensing system for lottery distributors. Additionally, it is suggested that the GLO Board establish clear regulations for online lottery distribution, similar to practices in the United States, the Commonwealth of Australia, and the United Kingdom. These countries promote free trade in lottery sales by requiring all vendors to hold licenses, thereby eliminating issues related to multi-tiered ticket reselling and overpricing.

Keywords: Government Lottery, Government Lottery Office Board, Online Platforms

1. ความนำ

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 13 (7) กำหนดให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล และกำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

เมื่อคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล สามารถกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างอิสระ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้มีการจัดสรรสลากออกเป็น 2 ระบบ คือ (1) ระบบตัวแทนจำหน่าย ที่จัดสรรให้แก่ตัวแทนจำหน่าย 3 ประเภท ได้แก่ สมาคม/องค์กร/มูลนิธิ บุคคลทั่วไปรายย่อย คนพิการ และ (2) ระบบซื้อ-จองล่วงหน้าเท่านั้น (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2559) เห็นได้ว่าคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้มีการจัดสรรสลากให้ตัวแทนจำหน่ายที่เป็นบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งปลีกและส่งแต่อย่างใด ทำให้นิติบุคคลเอกชนที่ต้องการจำหน่ายสลากต้องรับซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจากตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยที่ได้รับโควตาการจัดสรรสลากมาจำหน่ายในนามของนิติบุคคลเอกชนเอง อันเป็นการเพิ่มภาระให้ผู้บริโภคที่ต้องซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีราคาเกินกว่าที่กำหนดไว้บนสลาก เนื่องมาจากสลากกินแบ่งรัฐบาลที่นิติบุคคลเอกชนรับซื้อไว้จากตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยนั้น มีราคาเท่ากับราคาที่กำหนดไว้บนสลาก แต่เมื่อการประกอบธุรกิจจำเป็นที่จะต้องมีการกำไร ทำให้นิติบุคคลเอกชนต้องกำหนดราคาสลากเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้บนสลาก กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

การที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักบังคับใช้ เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของนิติบุคคลเอกชนแต่อย่างใด ส่งผลให้นิติบุคคลเอกชนที่ประสงค์จะประกอบ

ธุรกิจจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากนิติบุคคลเอกชนสามารถเป็นตัวแทนจำหน่ายและสามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มฟอร์มออนไลน์ได้ การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยย่อมเกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม กล่าวคือ ตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถจำหน่ายสลากได้ทุกที่อย่างเสรี โดยมีราคาเป็นไปตามอุปสงค์และอุปทานอย่างแท้จริง และทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาเท่ากันในทุกช่องทางที่จำหน่าย อันเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการจำหน่ายสลากรายใดรายหนึ่งมีอำนาจเหนือตลาด และใช้อำนาจนั้นในการกำหนดราคาสลากให้มีราคาสูงอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นการผูกขาดทางการค้าและเอาเปรียบผู้บริโภค (อานันท์ เกียรติสารพิภพ, 2558)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก เพื่อให้เห็นถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวและหาแนวทางในการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหา

2. ทฤษฎีตลาดในระบบเศรษฐกิจศาสตร์

ในทางเศรษฐศาสตร์ได้มีการแบ่งลักษณะตลาดออกเป็น 2 ประเภท คือ ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ และตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (ประยูร เกลิงศรี, 2513)

2.1 ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์

ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ หรือตลาดเสรี มีลักษณะดังนี้

(1) เป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก หากแต่ผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละรายจะเป็นเพียงส่วนย่อยของตลาด ทำให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาได้ เมื่อราคาตลาดถูกกำหนดขึ้นโดยอุปสงค์และอุปทานอย่างแท้จริง สินค้าเดียวกันจึงมีราคาเพียงราคาเดียวเท่านั้น

(2) สินค้าที่ซื้อขายจะต้องมีลักษณะเหมือนกันหรือมีคุณภาพและมาตรฐานใกล้เคียงกันมาก กล่าวคือ เป็นสินค้าที่สามารถใช้ทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ในสายตาของผู้ซื้อ ไม่ว่าผู้ซื้อจะซื้อสินค้าประเภทเดียวกันจากผู้ขายคนใด ก็ย่อมที่จะได้รับความพอใจเหมือนกัน ดังนั้น หากผู้ขายรายใดเพิ่มราคาสินค้าของตนให้สูงกว่าผู้ขายรายอื่นเพียงเล็กน้อยก็จะไม่สามารถขายสินค้าของตนเองได้ ฉะนั้น เมื่อใดที่ผู้ซื้อรู้สึกว่าคุณภาพของสินค้าในในตลาดมีความแตกต่างกัน เมื่อนั้นภาวะของความเป็นตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์ก็จะหมดไป (พิไลวรรณ ประกอบผล, 2526)

2.2 ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

เป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนไม่มาก สินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดจะมีความแตกต่างกัน ทั้งด้านคุณภาพและรูปร่างจนไม่สามารถนำมาใช้ทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ผู้ขายแต่ละรายจึงมีอำนาจในกำหนดราคาสินค้าในส่วนที่ตนจำหน่าย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ตลาดผูกขาด ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย และตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

1) ตลาดผูกขาด เป็นตลาดที่มีผู้ขายเพียงรายเดียว ซึ่งผู้ขายในตลาดประเภทนี้ เรียกว่า ผู้ผูกขาด โดยสินค้าที่ซื้อขายในตลาดจะแตกต่างจากผู้ขายรายอื่น ๆ มากจนไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาใช้แทนกันได้ ผู้ผูกขาดจึงสามารถเอาเปรียบผู้บริโภคได้ โดยการผลิตสินค้าออกขายในปริมาณที่น้อยกว่าความต้องการ กล่าวคือ เมื่อสินค้าเกิดการขาดแคลนผู้ผลิตก็จะถือโอกาสนี้ในการปรับราคาสินค้าให้สูงขึ้นในตลาดผูกขาดนี้ ผู้ผูกขาดจึงมีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดราคาสินค้า

2) ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย ตลาดประเภทนี้จะมีผู้ขายเพียงไม่กี่รายและผู้ขายแต่ละรายจะขายสินค้าเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับปริมาณสินค้าทั้งหมดในตลาด โดยสินค้าที่ซื้อขายในตลาดจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันแต่ไม่เหมือนกันทุกประการ ดังนั้น การกำหนดราคาสินค้าของผู้ผลิตแต่ละรายจะมีผลกระทบต่อผู้ขายรายอื่น และในตลาดประเภทนี้ผู้ขายทุกคนจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาและปริมาณสินค้าในตลาด ฉะนั้น หากผู้ขายรายใดลดราคาสินค้าของผู้ขายรายอื่น ๆ ก็จะลดราคาลงด้วยเพื่อรักษาระดับการขายไว้

3) ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด เป็นตลาดที่มีลักษณะของตลาดที่แข่งขันสมบูรณ์และตลาดผูกขาดผสมกัน กล่าวคือ เป็นตลาดที่มีผู้ขายเป็นจำนวนมาก ผู้ผลิตรายใหม่สามารถเข้าและออกจากตลาดได้อย่างเสรีเช่นเดียวกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์ โดยสินค้าที่ซื้อในตลาดนี้จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่สามารถใช้แทนกันได้ ส่วนใหญ่แล้วจะต่างกันในรูปแบบของรูปลักษณ์ของตัวสินค้า การบรรจุหีบห่อ ทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถตั้งราคาสินค้าให้สูงเช่นเดียวกับตลาดผูกขาดได้ (ตลาดในทางเศรษฐศาสตร์, 2560)

เมื่อผู้ประกอบการแต่ละรายมีอำนาจทางตลาดไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่อาจกลั่นแกล้งและปิดกั้นผู้ประกอบการรายเล็กมิให้สามารถแข่งขันกับตนได้ (อานันท์ เกียรติสารพิภพ, 2558) ประเทศไทยจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาด และใช้อำนาจนั้นในการจำกัดผลผลิตที่ออกสู่ตลาดหรือกำหนดราคาสินค้า ให้มีราคาสูงอย่างไม่เป็นธรรมอันเป็นการผูกขาดทางการค้าและเอาเปรียบผู้บริโภค พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการและให้ความคุ้มครองการแข่งขันทางการค้าในตลาด ทำให้ตลาดเกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม

3. กฎหมายไทยเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ในการกำหนดคุณสมบัติตัวแทนจำหน่าย และวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้แก่

3.1 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมาตรา 5 และมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ รวมทั้ง

กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งตามมาตรา 11 เรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 (7) กล่าวคือ ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมถึงคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและกำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนี้ มาตรา 35 ยังได้ให้อำนาจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเอง หรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ดังนั้น คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงสามารถกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของตัวแทนจำหน่ายได้อย่างอิสระ ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรสลากออกเป็น 2 ระบบ คือ (1) ระบบตัวแทนจำหน่าย ที่จัดสรรให้แก่ตัวแทนจำหน่าย 3 ประเภท ได้แก่ สมาคม/องค์กร/มูลนิธิ บุคคลทั่วไปรายย่อย คนพิการ และ (2) ระบบ ชื่อ-จองล่วงหน้า (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2559)

3.2 ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6 : L6)

ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6 : L6) (2566) ได้มีการวางนโยบายการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักทั้งรูปแบบใบและแบบดิจิทัล ซึ่งเป็นสลากรูปแบบใหม่ รวมทั้ง กำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายสลากบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ โดยในข้อ 4 แห่งประกาศฉบับนี้ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “แพลตฟอร์ม” ให้หมายความว่า ระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่รองรับวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6: L6) และ “สลากแบบดิจิทัล” หมายความว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6: L6) ซึ่งจำหน่ายผ่านแพลตฟอร์ม และในข้อ 8 ของประกาศฉบับนี้ ได้มีการกำหนดวิธีการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักแบบใบและแบบดิจิทัลไว้ ดังนั้น วิธีการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักแบบใบนั้น ผู้ซื้อ

จะได้รับสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักแบบใบฉบับจริง ที่ระบุหมายเลขสลาก งวดวันที่ ชุดที่ รวมถึงรายละเอียดอื่น ๆ ที่พิมพ์ไว้บนใบสลาก เพื่อใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของสลากฉบับนั้น ๆ และเป็นหลักฐานในการขอรับเงินรางวัลในกรณีที่สลากฉบับนั้นถูกรางวัล

ส่วนการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักแบบดิจิทัล จะเป็นจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่รองรับวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก ซึ่งมีวิธีการซื้อขายดังต่อไปนี้ (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2566)

(ก) ผู้ซื้อสลากแบบดิจิทัล ต้องลงทะเบียนเป็นผู้ซื้อผ่านแพลตฟอร์ม และทำการยืนยันตัวตนผ่านแพลตฟอร์มตามที่กำหนด

(ข) สำนักงานจะเปิดให้ซื้อสลากแบบดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์ม ตั้งแต่เวลา 06.00 น. - 23.00 น. ของทุกวัน ยกเว้นวันออกรางวัลจะเปิดให้ซื้อสลาก ตั้งแต่เวลา 06.00 น. - 14.00 น.

(ค) ผู้ซื้อสลากแบบดิจิทัลสามารถสืบค้นสลากผ่านแพลตฟอร์มได้ 2 วิธี โดยสืบค้นหมายเลขสลากผ่านแพลตฟอร์ม หรือสืบค้นหมายเลขสลากจากร้านค้า

(ง) เมื่อผู้ซื้อสลากแบบดิจิทัลได้เลือกหมายเลขสลากที่ต้องการซื้อเรียบร้อยแล้ว ให้ทำการชำระเงินค่าสลาก หากไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด แพลตฟอร์มจะนำสลากแบบดิจิทัลกลับสู่ระบบการจำหน่ายผ่านแพลตฟอร์ม เพื่อจำหน่ายต่อไป

(จ) เมื่อผู้ซื้อสลากแบบดิจิทัลชำระเงินสำเร็จแล้วจะได้รับสลากแบบดิจิทัลที่มีข้อมูลสลากปรากฏอยู่ผ่านแพลตฟอร์ม และเมื่อทำการซื้อขายเสร็จเด็ดขาดแล้ว กรรมสิทธิ์ดังกล่าวตกเป็นของผู้ซื้อสลากแบบดิจิทัลทันที ทั้งนี้ ผู้ซื้อสลากแบบดิจิทัลไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในสลากแบบดิจิทัลที่ทำการซื้อขายเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นไปยังผู้อื่นได้

ดังนั้น การที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกประกาศฉบับนี้ โดยกำหนดให้จัดพิมพ์หรือจัดให้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักออกจำหน่ายทั้งรูปแบบใบและรูปแบบดิจิทัล ซึ่งจำหน่ายผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้ง กำหนดวิธีการซื้อขายด้วยนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และเพื่อให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นไปตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ซื้อให้สามารถซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ได้

4. กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการจำหน่ายสลาก

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการปกครองรูปแบบสาธารณรัฐ จึงทำให้การบริหารกิจการสลากกินแบ่งในรัฐต่าง ๆ เป็นอำนาจของแต่ละรัฐที่จะบัญญัติกฎเกณฑ์และมาตรการขึ้นมาใช้บังคับเอง ดังนั้น การจำหน่ายสลากกินแบ่งในแต่ละรัฐจะมีการตั้งองค์กรของตัวเองโดยเฉพาะในการจำหน่ายสลากกินแบ่ง

ทั้งนี้ การจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งของผู้ค้ารายย่อยในสหรัฐอเมริกานั้นจะอยู่ในรูปแบบของการให้เอกชนกำกับดูแล แม้การจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งของผู้ค้ารายย่อยจะเป็นการดำเนินการของเอกชน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายในแต่ละรัฐ ซึ่งผู้ค้าสลากรายย่อยจะต้องได้รับอนุญาตในการจำหน่ายสลากจากรัฐที่มีเขตอำนาจจึงสามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งได้โดยถูกกฎหมาย ดังนั้น ผู้ค้าสลากรายย่อยที่จะจำหน่ายสลากกินแบ่งได้จึงต้องมีใบอนุญาต และการซื้อขายสลากกินแบ่งจะต้องเป็นไปตามราคาที่เหมาะสมในแต่ละมลรัฐกำหนดเท่านั้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

มลรัฐไอโอวา (IOWA) ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งในรัฐไอโอวาไว้ในกฎหมาย IOWA CODE โดยได้จัดตั้งองค์กรรัฐ เรียกว่า สำนักงานลอตเตอรีของไอโอวาเป็นองค์กรสาธารณะของรัฐที่ไม่แสวงหาผลกำไร มีอำนาจครอบคลุมและกว้างขวางในการบริหารงานลอตเตอรีภายในรัฐ โดยรัฐไอโอวาจะดำเนินการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งด้วยการออกใบอนุญาตแก่ตัวแทนที่เป็นทั้งบุคคลและนิติบุคคลให้นำไปจัดจำหน่ายต่อ โดยให้คณะกรรมการลอตเตอรีของไอโอวาเป็นผู้พิจารณา

โดยรูปแบบของการประกอบกิจการจำหน่ายสลากของผู้ค้าสลากในสหรัฐอเมริกาจะมีความเป็นการค้าที่เสรี กล่าวคือ ผู้ซื้อสลากสามารถซื้อที่ใด เมื่อไร ก็ได้ ดังนั้นรูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งในสหรัฐอเมริกา จึงมีทั้งวิธีการค้าปลีกตามร้านค้าปลีก

หรือซูเปอร์มาร์เก็ต และจำหน่ายบนแพลตฟอร์มออนไลน์ ซึ่งผู้ค้าสลากที่เป็นตัวแทนการจำหน่ายส่วนมากจะจำหน่ายสลากทางออนไลน์ โดยการซื้อขายสลากกินแบ่งแบบออนไลน์นั้น ร้านค้าที่จำหน่ายสลากจะไม่สามารถกักสลากไว้ได้ เพราะผู้ซื้อจะต้องปรี๊ดกระดาชออกจากกระป๋องเมื่อมีการสั่งซื้อ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีปัญหาเรื่องซื้อสลากหลายทอดจนเป็นเหตุทำให้สลากกินแบ่งเกินราคา (ณัฏฐนรี นิภาเกษม, 2563)

4.2 เครือรัฐออสเตรเลีย

ในปี ค.ศ. 1933 รัฐบาลในแต่ละรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้มีการทำข้อตกลง NSW lotto ร่วมกัน ทำให้เกิดเครือข่ายลอตเตอรี่แห่งชาติหรือ RSITY ขึ้นมา ให้อำนาจแต่ละรัฐในการบริหารลักษณะการจำหน่ายสลากกินแบ่งด้วยการออกใบอนุญาตแก่บริษัทเอกชนเป็นผู้บริหารจัดการจำหน่ายสลากกินแบ่ง ดังนั้น เอกชนผู้ดำเนินการรายได้ที่ต้องการจำหน่ายสลากกินแบ่งจะต้องขออนุญาตจากรัฐหรือเขตเสียก่อนถึงจะสามารถดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งได้ จึงกล่าวได้ว่า ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งของแต่ละรัฐ จึงขึ้นอยู่กับแนวทางบริหารของเอกชน ซึ่งเป็นบริษัทจำกัด

นอกจากนี้ เครือรัฐออสเตรเลียยังสนับสนุนการขายลอตเตอรี่ออนไลน์กับผู้ขายสลากต่อ (Reseller) กล่าวคือ ระบบการจัดจำหน่ายจะขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหารของบริษัทเอกชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยบริษัทที่ได้รับอนุญาตจะเปิดรับสมัครตัวแทนจำหน่ายสำหรับการขายสาขากิจการของบริษัทเองเป็นร้านที่ประชาชนสามารถซื้อขายและรับรางวัลได้ทันที ทั้งนี้ บริษัทเอกชนยังเปิดช่องทางการจำหน่ายลอตเตอรี่ออนไลน์เป็นทางเลือกให้แก่ผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้บริโภคสามารถซื้อลอตเตอรี่จากทางบริษัทโดยตรงได้อีกด้วย (ณัฏฐนรี นิภาเกษม, 2563)

ดังนั้น รูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งของเครือรัฐออสเตรเลีย จึงขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหารของบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาต ซึ่งวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งของบริษัทเอกชน โดยทั่วไปบริษัทเอกชนจะจำหน่ายด้วยวิธีการตั้งร้านสาขา เพื่อขยายกิจการของบริษัท รวมทั้ง มีการเปิดระบบการขายสลากกินแบ่งออนไลน์ เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนอีกช่องทางหนึ่งด้วย

4.3 สหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ได้มีกฎหมายลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ. 1993 กำกับดูแลไว้ ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการจำหน่ายสลากกินแบ่ง โดยมีคณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission) เป็นองค์กรสำคัญในการกำกับดูแลกิจการลอตเตอรี่ในสหราชอาณาจักรภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 (The Gambling Act 2005) โดยจัดให้ลอตเตอรี่ยุคนี้เป็นส่วนหนึ่งของ National Lottery ซึ่งการได้รับอนุญาตสำหรับการจับสลากรางวัลให้เป็นส่วนหนึ่งของสลากกินแบ่งและต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (The National Lottery Commission: NLC) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1999 ภายใต้พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ. 1993 คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้กำหนดนโยบายในกิจการสลากกินแบ่งควบคุม และติดตามนโยบายและการบริหารงาน กำกับควบคุมผู้ดำเนินการด้านลอตเตอรี่ รวมทั้ง จัดประมูลและออกใบอนุญาตการเล่นลอตเตอรี่แก่ผู้ได้รับสัมปทานตามที่พระราชบัญญัติลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ. 1993 กำหนดให้กิจการลอตเตอรี่แห่งชาติอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชนที่ชนะการประมูลจากรัฐ (ณัฐภัทร ลือศรามาศ, 2564)

รูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งในสหราชอาณาจักร จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของเอกชนที่ชนะการประมูล กล่าวคือ เอกชนที่ชนะการประมูลจะเป็นผู้กำหนดวิธีการจำหน่ายสลาก โดยผู้จำหน่ายสลากจะต้องจำหน่ายในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายเท่านั้น เช่น ร้านค้าปลีก ซูเปอร์มาร์เก็ต และร้านหนังสือที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสลากกินแบ่งได้ ซึ่งปัจจุบันการจำหน่ายสลากกินแบ่งในสหราชอาณาจักรจะเป็นการจำหน่ายบนเว็บไซต์ออนไลน์เป็นส่วนใหญ่

5. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยวิเคราะห์สภาพปัญหาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลในการกำหนดแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชนเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 13(7) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้มีการจัดสรรสลากให้แก่ตัวแทนจำหน่ายเป็นผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา 35

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลอันเป็นคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้มีการจัดสรรสลากออกเป็น 2 ระบบ คือ (1) ระบบตัวแทนจำหน่ายที่จัดสรรให้แก่ตัวแทนจำหน่าย 3 ประเภท ได้แก่ สมาคม/องค์กร/มูลนิธิ บุคคลทั่วไปรายย่อย คนพิการ และ (2) ระบบซื้อ-จองล่วงหน้า ทำให้นิติบุคคลเอกชนที่ต้องการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้ถูกคัดเลือกให้ได้รับโควตาสลากในการจัดสรรของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่าย นิติบุคคลเอกชนดังกล่าวจึงต้องทำการรับซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจากตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยที่ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายในนามของตนเองแทน ทั้งที่นิติบุคคลเอกชนก็สามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เช่นเดียวกับตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อย ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา

อย่างไรก็ดี หากนิติบุคคลเอกชนไม่สามารถดำเนินกิจการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ ด้วยเหตุที่ว่าอาจเป็นการแข่งขันกับตัวแทนจำหน่ายสลากรายย่อยอื่นนั้น เหตุใดกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ จึงรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทประเภทธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการที่ บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด บริษัท หงษ์ทอง ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด และบริษัทลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด ต่างก็ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทประเภทธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งปึกและส่งผลให้สามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้ ดังนั้น แม้ว่านิติบุคคลเอกชนรายใดจะมีคุณสมบัติและสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของการ

เป็นตัวแทนจำหน่ายตามที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดไว้ครบถ้วน แต่นิติบุคคลเอกชนดังกล่าวก็ไม่อาจเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้รับเลือกให้ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ เนื่องจากระบบตัวแทนจำหน่ายไม่ได้กำหนดให้มีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่นิติบุคคลให้สามารถนำไปจำหน่ายได้ เห็นได้ว่า การที่นิติบุคคลเอกชนไม่ได้รับการจัดสรรสลากจากทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลย่อมนำไปสู่ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคา อันทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคที่ต้องการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องซื้อสลากดังกล่าวในราคาที่เกินกว่าราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดไว้บนสลาก เนื่องมาจากสลากกินแบ่งรัฐบาลที่นิติบุคคลเอกชนรับซื้อไว้จากตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยที่ได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น มีราคาเท่ากับราคาที่กำหนดไว้บนสลาก และเมื่อการประกอบธุรกิจจำเป็นต้องมีกำไร ทำให้นิติบุคคลเอกชนที่ต้องการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายในนามตนเองต้องกำหนดราคาสลากเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้บนสลาก เพื่อให้ได้กำไรจากการจำหน่ายกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในปัจจุบัน

เมื่อผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และศึกษาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบันไม่ได้มีเพียงแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้นที่ต้องการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล หากแต่นิติบุคคลเอกชนต่างก็ต้องการที่จะเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเช่นเดียวกัน ทำให้นิติบุคคลเอกชนต้องรับซื้อสลากจากตัวแทนจำหน่ายรายย่อยมาจำหน่ายในนามตนเอง จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่เป็นผลกระทบโดยตรงต่อผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้บริโภคที่ไม่สามารถเลือกซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่กำหนดไว้บนสลากได้ ดังนั้น การจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่นิติบุคคลเอกชน จึงเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งกับตัวแทนจำหน่ายและผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล อันจะทำให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาที่เป็นธรรมต่อผู้ซื้อ และยังเป็นการให้โอกาสนิติบุคคลเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ทั้งในสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักรนั้น ต่างให้ความสำคัญในเรื่องการให้อำนาจบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่ง และเรื่องการออกใบอนุญาตของผู้ค้าสลากเป็นสำคัญ เนื่องจากผู้ค้าที่มีใบอนุญาตในการประกอบอาชีพจำหน่ายสลากนั้นจะได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนการจำหน่ายทั้งในรูปแบบร้านค้าปลีก ร้านสะดวกซื้อ หรือแม้แต่ร้านหนังสือได้อย่างทั่วถึงจึงไม่มีปัญหาเรื่องการซื้อสลากหลายทอดจนเป็นเหตุทำให้สลากเกินราคาต่างกับกฎหมายของประเทศไทยที่ได้มีการจัดสรรสลากให้แก่ตัวแทนจำหน่าย 3 ประเภท ได้แก่ สมาคม/องค์กร/มูลนิธิ บุคคลทั่วไปรายย่อย คนพิการ เท่านั้น

5.2 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลในการกำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ของนิติบุคคลเอกชน

คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา 13 (7) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้มีการออกประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6 : L6) บังคับใช้ เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของนิติบุคคลเอกชนแต่อย่างใด จึงส่งผลให้นิติบุคคลเอกชนที่ประสงค์จะดำเนินธุรกิจในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นแพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์หลายแพลตฟอร์มถูกกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการเผยแพร่เว็บไซต์ เช่น กรณีของบริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ ได้ถูกกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการเผยแพร่เว็บไซต์บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด ในข้อหานำเข้าข้อมูลอันเป็นเท็จสู่ระบบคอมพิวเตอร์ประกอบธุรกิจตลาด

แบบโดยตรงโดยไม่ได้จดทะเบียนร่วมกันโฆษณาโดยใช้ข้อความอันเป็นเท็จ หรือความจริง ที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และร่วมเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลและ ยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคา โดยศาลอาญาพิเคราะห์พยานหลักฐานแล้ว มีคำสั่งสรุปว่า บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด เพียงแค่เป็นผู้รวบรวมสลาก ส่วนการกำหนดราคาขาย เป็นเรื่องของผู้ค้า ผู้ซื้อ-ผู้ขายที่กำหนดราคากันเอง บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด ไม่มี ส่วนในการกำหนดราคาดังกล่าว จึงฟังไม่ได้ว่า บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด มีความผิด ตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ดังนั้น ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งรับ สัญญาซื้อขายของ บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด มีคำสั่งยกคำร้อง (สยามรัฐออนไลน์, 2565)

กรณีของบริษัท หงษ์ทอง ลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือ หงษ์ทอง.COM ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์อีกแพลตฟอร์มหนึ่ง ที่ได้ถูก กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการ เผยแพร่หรือลบ “แพลตฟอร์ม หงษ์ทอง.COM” ข้อหาขายสลากเกินราคา ศาลอาญามี คำสั่งโดยสรุปว่า การขายสลากในแพลตฟอร์ม หงษ์ทอง.COM เป็นสลากฉบับจริง และสามารถตรวจสอบได้ จึงไม่ได้ทุจริตหรือหลอกลวงและไม่ได้ทำให้ผู้ซื้อเสียหาย เนื่องจาก ผู้ซื้อซื้อแล้วถูกรางวัลก็สามารถรับเงินรางวัลได้ จึงไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่า ด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 มาตรา 14 จึงมีคำสั่งยกคำร้อง (หงษ์ทอง ออนไลน์, 2565) และทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็ได้มีการจำหน่าย สลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ ที่เรียกว่า The Government Lottery Office หรือ GLO ที่มีรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ให้ผู้จำหน่าย ซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำการจำหน่ายบนแพลตฟอร์ม GLO ที่ให้บริการบน แอปพลิเคชัน เป๋าตัง โดยการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแอปพลิเคชัน เป๋าตัง มีการ จำหน่าย 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) โครงการสลาก 80 และ (2) สลากดิจิทัล

หากแต่กรณีของบริษัท ลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือกองสลากพลัส ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์เช่นเดียวกับแพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ข้างต้น ได้ถูกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) ขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายหรือลบแพลตฟอร์มกองสลากพลัสออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ในข้อหาขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและความผิดอื่น ๆ รวมถึงการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เด็กและเยาวชน ซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปี ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและอาจเข้าข่ายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลอาญามีคำสั่งให้ระงับการทำให้แพร่หลายหรือลบข้อมูลคอมพิวเตอร์ดังกล่าวออกจากระบบคอมพิวเตอร์ (ไทย พีบีเอส, 2566)

จากกรณี การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของแต่ละแพลตฟอร์มข้างต้นเห็นได้ว่า การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของบริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด และบริษัท หงษ์ทอง ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด ที่ได้ถูกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการเผยแพร่หรือลบแพลตฟอร์มจำหน่ายของทั้ง 2 บริษัทออกจากระบบคอมพิวเตอร์นั้น ศาลอาญาได้มีคำสั่งว่า บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด เพียงแค่เป็นผู้รวบรวมสลาก ส่วนการกำหนดราคาขายเป็นเรื่องของผู้ค้า ผู้ซื้อ-ผู้ขายที่กำหนดราคาตนเอง บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด ไม่มีส่วนในการกำหนดราคดังกล่าว ในส่วนการจำหน่ายสลากของบริษัท หงษ์ทอง ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด ในแพลตฟอร์มเป็นสลากฉบับจริง และสามารถตรวจสอบได้ จึงไม่ได้ทุจริตหรือหลอกลวง และไม่ได้ทำให้ผู้ซื้อเสียหาย จึงไม่มีความผิดศาลอาญาก็ไม่อาจมีคำสั่งระงับสัญญาณช่องทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของบริษัททั้ง 2 ได้ และศาลอาญามีคำสั่งยกคำร้องของทั้ง 2 บริษัท

ดังนั้น บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด และบริษัท หงษ์ทอง ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด จึงยังสามารถให้บริการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่ผู้ซื้อบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของตนเองต่อไปได้ นอกจากนี้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ก็ได้มีการจำหน่ายสลากดิจิทัล ซึ่งเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลรูปแบบใหม่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยสลากดิจิทัลจะ

มีการจำหน่ายผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ เรียกว่า The Government Lottery Office (GLO) ที่ให้บริการบนแอปพลิเคชัน เป้าตั้ง โดยให้ผู้จำหน่ายสลากรายย่อย ซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาทำการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแอปพลิเคชัน

แต่ในกรณีของ บริษัทลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือกองสลากพลัส ที่ได้ถูกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) ขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายหรือลบแพลตฟอร์มกองสลากพลัสออกจากระบบคอมพิวเตอร์เช่นเดียวกับบริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด และบริษัท หงษ์ทอง ลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด ข้างต้น ศาลอาญากลับได้มีคำสั่งให้บริษัท ลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือกองสลากพลัส ให้ระงับการทำให้แพร่หลายหรือลบข้อมูลคอมพิวเตอร์ดังกล่าวออกจากระบบคอมพิวเตอร์ เนื่องจากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของบริษัท ลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือกองสลากพลัส เป็นการขายในราคาเกินกว่าที่กำหนดไว้ในสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการขัดต่อกฎหมายและเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น บริษัท ลอตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือกองสลากพลัส จึงไม่สามารถทำการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มกองสลากพลัสต่อไปได้ และต้องทำการปิดเว็บไซต์ที่ทำการจำหน่ายตามคำสั่งของศาลอาญา

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ได้กำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ กรณีที่ผู้จำหน่ายเป็นนิติบุคคลเอกชน หากมีแต่เพียงการกำหนดลักษณะและวิธีการจำหน่ายสลากกรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์เองเท่านั้น ทำให้นิติบุคคลเอกชนที่ต้องการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ไม่สามารถทราบได้อย่างแน่ชัดว่า การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ต้องจำหน่ายด้วยลักษณะ หรือวิธีการใดจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี แพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ ทั้งในส่วนของ บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด บริษัท หงษ์ทอง ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต่างก็เป็นแพลตฟอร์มจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์เช่นเดียวกับ บริษัท ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือกองสลากพลัส แต่เหตุใด บริษัท มังกรฟ้า ล็อตเตอรี่ จำกัด บริษัท หงษ์ทอง ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงสามารถดำเนินการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของตนเองได้โดยชอบด้วยกฎหมายต่างกับบริษัท ล็อตเตอรี่ ออนไลน์ จำกัด หรือกองสลากพลัส ที่ไม่สามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ต่อไปได้

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และพิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัจจุบันวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้มีเพียงแค่การจำหน่ายในลักษณะการค้าปลีกต่อผู้ซื้อโดยตรงเท่านั้น หากแต่ยังมีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์เพิ่มขึ้นอีกช่องทางหนึ่งด้วย แต่เมื่อลักษณะและวิธีการจำหน่ายสลากออนไลน์นั้นยังไม่มีข้อกำหนดรูปแบบที่ชัดเจน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่เป็นผลกระทบโดยตรงต่อตัวแทนผู้จำหน่ายสลากที่ต้องการจำหน่ายสลากบนแพลตฟอร์มออนไลน์ ดังนั้น การกำหนดลักษณะและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ไว้ จึงเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งกับตัวแทนจำหน่ายสลาก เพื่อให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์มีประสิทธิภาพ และเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยยังไม่มีข้อกำหนดลักษณะและวิธีการอันเป็นหลักเกณฑ์การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ของตัวแทนจำหน่าย หากแต่มีเพียงการออกประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหกหลัก (Lottery 6 : L6) กำหนดสลากรูปแบบใหม่หรือสลากดิจิทัล รวมทั้งลักษณะและวิธีการจำหน่ายบนแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ดำเนินการโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักรแล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้ง 3 ประเทศข้างต้นต่างให้การประกอบกิจการจำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นการค้าที่เสรี กล่าวคือ วิธีการจำหน่ายสลากกิน

แบ่งของบริษัทเอกชน โดยทั่วไปบริษัทเอกชนจะจำหน่ายด้วยวิธีการจำหน่ายในร้านค้า ผู้ซื้อสลากสามารถซื้อที่ใด เมื่อไร ก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ค้าสลากที่เป็นตัวแทนการจำหน่ายส่วนมาก จะจำหน่ายสลากแบ่งทางออนไลน์เป็นหลัก อันเป็นการให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการเลือกซื้อสลาก

6. บทส่งท้าย

เมื่อคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและกำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา 13 (7) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้ทำการจัดสรรสลากออกเป็น 2 ระบบ คือ (1) ระบบตัวแทนจำหน่าย ที่จัดสรรให้แก่ตัวแทนจำหน่าย 3 ประเภท ได้แก่ สมาคม/องค์กร/มูลนิธิ บุคคลทั่วไปรายย่อย คนพิการ และ (2) ระบบซื้อ-จองล่วงหน้าเท่านั้น ไม่มีการจัดสรรสลากให้ตัวแทนจำหน่ายที่เป็นบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งปลีกและส่ง แต่อย่างไรก็ตามนิติบุคคลเอกชนที่ต้องการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากไม่ได้ถูกคัดเลือกให้ได้รับโควตาในการจัดสรรสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่าย ทำให้นิติบุคคลเอกชนดังกล่าวต้องรับซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจากตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยมาจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าที่กำหนดไว้บนสลาก เพื่อให้ได้กำไรจากการจำหน่าย กรณีดังกล่าวย่อมนำไปสู่ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคา อันทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคที่ต้องการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องซื้อสลากในราคาที่เกินกว่าราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดไว้บนสลาก

นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ใช้อำนาจในการออกประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6 : L6) กำหนดวิธีการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลหลักแบบดิจิทัลบนแพลตฟอร์มออนไลน์ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน

หากแต่บทกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดถึงวิธีการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ผู้จำหน่ายซึ่งเป็นนิติบุคคลเอกชนต้องการจำหน่ายสลากบนแพลตฟอร์มออนไลน์ไว้ด้วยแต่อย่างใด เป็นเหตุให้นิติบุคคลเอกชน ซึ่งเป็นผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สามารถทราบได้ว่า การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบนแพลตฟอร์มออนไลน์สามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใดจึงขอด้วยกฎหมาย จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้นิติบุคคลที่ต้องการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ สามารถเป็นตัวแทนจำหน่ายและสามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีราคาที่เป็นธรรมต่อทั้งตัวแทนจำหน่ายและผู้บริโภค

จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. มาตรการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลในการกำหนดแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชนเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

2. ควรเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยให้มีการกำหนดเรื่อง คุณสมบัติการเป็นตัวแทนจำหน่ายของนิติบุคคลเอกชนที่ประสงค์จะเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนี้

2.1 มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นบริษัท จดทะเบียนในประเทศไทย

2.2 มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายสลาก และไม่รับซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจากตัวแทนจำหน่ายมาจำหน่ายต่อ

2.3 รัฐบาลควรนำแนวทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งของสหรัฐอเมริกา, ออสเตรเลีย, สหราชอาณาจักร มาปรับใช้

3. มาตรการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลในการกำหนดวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ของนิติบุคคลเอกชน ควรเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลหลัก (Lottery 6 : L6) โดยให้มีการกำหนด เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลออนไลน์ ดังนี้

3.1 กำหนดให้จำหน่ายแก่บุคคลที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป พร้อมทั้งใช้วิธียืนยันบุคคลด้วยบัตรประจำตัวประชาชน และหมายเลขโทรศัพท์มือถือ โดยให้เก็บเป็นข้อมูลลับห้ามเปิดเผยแก่บุคคลอื่น

3.2 กำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับละ 80 บาท โดยห้ามมีค่าบริการอื่นเพิ่มเติม

3.3 กำหนดให้แสดงยอดจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งหมดที่จำหน่ายโดยสลากที่จำหน่ายแล้วห้ามนำกลับมาจำหน่ายซ้ำอีก และผู้ซื้อไม่สามารถโอนให้บุคคลอื่นได้

References

- Anan Kiatsanpipop. (2015). *Monopoly and Fair Competition: Reforming Trade Competition Laws. Parliament Journal and Bulletin: Hot Issue* (November 2015), 1-7.
- Digital School Thailand 4.0. (2017). *Markets in Economics*. Retrieved August 2, 2024, from http://www.digitalschool.club/digitalschool/social2_1_1/m5_2/content/socialeconomic/lesson2/item2_3.php
- Government Lottery Office. (2016, April 28). *Announcement on the Qualifications of Government Lottery Distributors*. Government Lottery Office.
- Government Lottery Office. (2023, September 17). *Announcement on the Issuance of Six-Digit Lottery Tickets (Lottery 6: L6)*. Government Lottery Office.
- Hongthong Online Co., Ltd. (2022). *Court Dismisses Charges Against Hongthong.com, Declaring Its Operations Legal*. Retrieved August 2, 2024, from <https://www.hongthongofficial.com/news/detail/60>

- Nathapat Lee-Isaramas. (2021). *Legal Measures in the Operations of the Government Lottery Office: A Case Study on the Establishment of the Government Lottery Fund for Social Development*. Master of Laws Thesis, Dhurakij Pundit University.
- Natnaree Nipakasem. (2020). *Alternative Criminal Punishments to Address the Problem of Overpriced Lottery Ticket Sales*. Master of Laws Thesis, Chulalongkorn University.
- Pilaiwan Prakopphon. (1983). *Consumer Economics*. Bangkok: King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang.
- Prayoon Thalingsri. (1970). *Principles of Economics* (4th ed.). Bangkok: Chuan Printing Press.
- Secretariat of the House of Representatives. (2016). *Summary Analysis of the Draft Gambling Act, Report No. 169/2559*. Secretariat of the House of Representatives.
- Siam Rath Online. (2022). *Court Dismisses Petition to Shut Down 'Blue Dragon' Website*. Retrieved August 2, 2024, from <https://siamrath.co.th/n/347775>
- Thai PBS. *Court Orders Permanent Closure of "Kong Salak Plus" Website for Overpriced Lottery Ticket Sales*. Retrieved July 10, 2024, from <https://www.thaipbs.or.th/news/content/327879>

บทความวิจัย

แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง*

**Guidelines for Mediating Disputes Before Filing
Administrative Cases**

จารุวรรณ บุญไชย¹

Jaruwan Boonchai²

กรมป่าไม้ เลขที่ 61 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900.

The Royal Forest Department, No. 61 Phaholyothin Road, Lat Yao

Subdistrict, Chatuchak District, Bangkok 10900.

* Corresponding author E-mail: i_aom2304@outlook.co.th

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง” คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, พ.ศ. 2567

¹ นางจารุวรรณ บุญไชย นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

² Mrs.Jaruwan Boonchai, Master of Laws student, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University.

ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา³

Pinyapat Tibwongsa⁴

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

เลขที่ 9 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University,

No. 9, Chaeng Watthana Road, Anusawari Sub-district,

Bang Khen District, Bangkok 10220

E-mail: pinyapat@pnru.ac.th

สิทธิกร ศักดิ์แสง⁵

Sittikorn Saksang⁶

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

เลขที่ 272 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University,

No. 272, Surat-Nasan Road, Khun Thale Sub-district, Mueang Surat Thani

District, Surat Thani Province 84100

E-mail: ssksanak@gmail.com

วันที่รับบทความ : 26 กรกฎาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 20 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ : 6 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

⁴ Assistant Professor Dr.Pinyapat Tibwongsa, Advisor.

⁵ รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

⁶ Associate Professor Sittikorn Saksang, Co-Advisor.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา หาแนวทางใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร โดยศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา

ผลการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง เพื่อช่วยลดปริมาณคดีในศาลประหยัดเวลา และประหยัดค่าใช้จ่าย ประเทศไทยจึงควรมีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเช่นเดียวกับต่างประเทศ โดยมีรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรแก้ไขมาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง และให้ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง พ.ศ.

คำสำคัญ: การใกล้เคียงข้อพิพาท, คดีปกครอง, ความสมัครใจ, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน่วยงานของรัฐ

ABSTRACT

This research article aims to explore the methods of dispute mediation before filing administrative lawsuits through qualitative research using documentary analysis. The study compares Thai law with the legal systems of the French Republic, the Federal Republic of Germany, and the United States.

The findings reveal that Thailand does not have mandatory laws regarding mediation before filing administrative lawsuits. However, in the French Republic, the Federal Republic of Germany, and the United States, mediation before filing administrative lawsuits is implemented to reduce the volume of cases in courts, save time, and lower costs. Therefore, Thailand should adopt similar dispute mediation procedures before filing administrative lawsuits, tailored to the Thai social context.

The researcher recommends amending Section 66/1 of the Administrative Court Establishment and Procedure Act (No. 12) B.E. 2562 to grant the Administrative Court the authority to mediate disputes before filing administrative lawsuits. Additionally, it is proposed to draft regulations by the General Assembly of Judges in the Supreme Administrative Court concerning mediation procedures before filing administrative lawsuits.

Keywords: dispute mediation, administrative lawsuits, voluntariness, public officials, government agencies

1. ความนำ

คดีปกครอง หมายถึง คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักเทศกิจ, 2562) ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น คู่กรณีจะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนคดีที่รับเข้าสู่ศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 8,233 คดี ปี พ.ศ. 2563 มีจำนวน 8,320 คดี ปี พ.ศ. 2564 มีจำนวน 7,621 คดี ปี พ.ศ. 2565 มีจำนวน 9,065 คดี และในปี พ.ศ. 2566 มีจำนวน 8,484 คดี (ศาลปกครอง, 2566) จากสถิติแสดงให้เห็นว่า ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนมาก และในแต่ละคดีเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง จะใช้เวลาในการพิจารณาคดีเป็นเวลานาน ทำให้มีการนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้มากขึ้น คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้เฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากฟ้องคดีแล้วเท่านั้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับในต่างประเทศ นอกจากมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากฟ้องคดีปกครองแล้ว ยังมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองด้วย เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการบังคับให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง

คดีปกครองในคดีบางประเภท ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองทั้งก่อนและหลังฟ้องคดีปกครอง ในสหรัฐอเมริกาถึงแม้จะไม่มีศาลปกครอง แต่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครอง เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี พบว่า ในประเทศไทย มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา แต่ไม่มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในคดีปกครอง ผู้วิจัยจึงจะวิเคราะห์แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองว่ามีแนวคิดอย่างไร จึงจำเป็นต้องมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง นอกจากนี้ จะวิเคราะห์ความเหมาะสมของประเทศไทยในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เหมือนเช่นในต่างประเทศ และจะวิเคราะห์รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยว่าควรจะมีรูปแบบอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของไทย

2. ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) โดยทั่วไป หมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีพิพาทระบุดำเนินข้อพิพาท แสวงหาทางเลือก พิจารณาทางเลือก และพยายามบรรลุข้อตกลงร่วมกัน โดยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่แสดงบทบาทเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดทั้งในส่วนเนื้อหาและผลอันเป็นการยุติข้อพิพาท และต้องไม่ให้คำแนะนำในผลยุติแห่งข้อพิพาท หรือกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อแสวงหาทางออกของปัญหา แต่ทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือให้คู่กรณีได้พูดคุยเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน (นาตาชา วซินดิลก ผลพฤกษ์, 2557)

อย่างไรก็ตาม หากผู้ไกล่เกลี่ยจะมีบทบาทบางประการ ก็จะต้องจำกัดเพียงบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะถึงผลอันเป็นข้อยุติแห่งประเด็น ข้อพิพาทที่คู่กรณีอาจตกลงกันได้เท่านั้น มีข้อสังเกตว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) บางครั้งอาจใช้ในความหมายเดียวกันกับการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) แต่สำหรับผู้ที่มีความหมายของสองคำแตกต่างกัน เพราะมีมุมมองต่อบทบาทของผู้ประนอมกับผู้ไกล่เกลี่ยที่ต่างกัน โดย

เห็นว่า ผู้ประνομจะมีบทบาทมากกว่าผู้ไกล่เกลี่ยในการช่วยเหลือให้คู่กรณีบรรลุข้อตกลงร่วมกัน เพราะว่าผู้ประνομแม้จะไม่มีบทบาทเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดคดีเช่นเดียวกับผู้ไกล่เกลี่ย แต่ยังคงมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้กับคู่กรณีกำหนดประเด็นข้อพิพาท และพัฒนาทางเลือกในการยุติข้อพิพาทให้กับคู่กรณี อีกทั้ง ยังอาจมีบทบาทในการสนับสนุนให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยที่ผู้ประνομจะให้คำแนะนำในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญในประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี (นาตาชา วคินดิลก ผลพฤกษ์, 2557)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง หมายถึง การดำเนินกระบวนการทางเลือกก่อนเข้าสู่กระบวนการศาลปกครอง เพื่อให้คู่กรณีในคดีปกครองมีโอกาสเจรจาตกลงและระงับข้อพิพาท เป็นการส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นผลดีที่ทำให้คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทที่มีต่อกันได้ด้วยความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้องตามกฎหมาย (ศาลปกครอง, 2566)

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครอง เป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศ เนื่องจากช่วยลดความซับซ้อนในการดำเนินคดี ลดภาระของศาล และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างคู่กรณี แนวปฏิบัตินี้มีการประยุกต์ใช้อย่างหลากหลายในแต่ละประเทศ โดยมีลักษณะเฉพาะที่เหมาะสมกับระบบกฎหมายและโครงสร้างทางปกครองของประเทศนั้น ๆ

3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระบบศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ระบบศาลปกครองปกติ และระบบศาลปกครองพิเศษ โดยระบบศาลปกครองปกติ จะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น ส่วนในระบบศาลปกครองพิเศษนั้นจะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ได้แก่ บรรดาองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยโทษทางวินัย เช่น สภามหาวิทยาลัย แพทยสภา หรือ

บรรดาศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการคลัง เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาค และศาลตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการให้การอนุญาตในการก่อสร้าง สัญญาทางปกครอง การดำเนินการที่เป็นอำนาจหน้าที่ทางปกครอง การดำเนินการที่เกี่ยวกับการให้สวัสดิการทางสังคม หรือการให้เงินช่วยเหลือค่าที่พักอาศัย (อมรรัตน์ อามาศเสนา, 2562)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเริ่มต้นโดยคู่กรณีหรือโดยศาล โดยปกติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองอาจมีทั้งก่อนหรือหลังฟ้องคดีปกครองก็ได้ โดยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครอง มีบัญญัติไว้ในมาตรา Article L. 213-5 วรรคท้าย ต่อมาได้มีการยกเลิกโดยข้อที่ 27 กฎกฤษฎีกาหมายเลข 2021-1729 วันที่ 22 ธันวาคม 2564 (ค.ศ. 2021) เพื่อความเชื่อมั่นในสถาบันตุลาการ และมีการเพิ่มบทบัญญัติใน Section 4 : Médiation préalable obligatoire (V) ขึ้น โดยเพิ่มมาตรา Article L. 213-11 ถึง Article L. 213-14 เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองภาคบังคับขึ้นโดยเฉพาะ และมีกฤษฎีกาหมายเลข 2022-433 วันที่ 25 มีนาคม 2565 (ค.ศ. 2022) ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการไกล่เกลี่ยภาคบังคับล่วงหน้าที่ใช้บังคับกับข้อพิพาทด้านราชการและข้อพิพาททางสังคมบางประการ (Décret n° 2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux) เพิ่มบทบัญญัติ R. 213-3-1, R. 213-10 ถึงมาตรา R. 213-13 ทำให้การไกล่เกลี่ยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 2 รูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ยทั่วไป และการไกล่เกลี่ยเชิงบังคับก่อนฟ้องคดี (La Médiation Préable Obligatoire, MPO) (CDG 81, 2023)

การไกล่เกลี่ยภาคบังคับล่วงหน้าที่กำหนดไว้ในมาตรา L. 213-11 ของ Code de justice administrative ใช้กับการอุทธรณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคัดค้านคำสั่งของฝ่ายบริหารในบางเรื่อง เช่น การปฏิเสธที่จะให้พนักงานตามสัญญาโดยไม่ได้รับค่าจ้างการ

ตัดสินใจด้านการบริหารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการคืนสถานะของข้าราชการเมื่อสิ้นสุดการ
ลางาน เป็นต้น (French Republic, 2023)

ผู้ใกล้ชิดจะได้รับการแต่งตั้งโดยศูนย์การบริหารจัดการ (CDG) มีคุณสมบัติ
และได้รับการฝึกอบรมในเทคนิคการใกล้ชิด โดยจะรักษาความลับและเป็นอิสระจาก
อิทธิพลภายนอกใด ๆ (CDG 10, 2023) โดยผู้ใกล้ชิดจะมาจากการแต่งตั้งจากหน่วยงาน
ที่รับผิดชอบ ผู้ใกล้ชิดอาจเป็นนักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้ที่ขึ้นทะเบียนไว้ที่อยู่ในเขต
อำนาจ โดยค่าใช้จ่ายในการใกล้ชิดฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ออกเท่านั้น (Landot & Associés,
2022) โดยขั้นตอนการใกล้ชิดเชิงบังคับก่อนฟ้องคดีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้แย้ง
คำตัดสินของฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องติดต่อผู้ใกล้ชิดภายใน 2 เดือน นับแต่ฝ่ายบริหาร
มีคำสั่งปฏิเสธ หากมีการยื่นฟ้องต่อศาลก่อนการใกล้ชิด ศาลต้องส่งข้อพิพาทนั้นไปให้
ผู้ใกล้ชิดก่อน การติดต่อผู้ใกล้ชิดอาจทำโดยคู่กรณีหรือตัวแทน (CDG, 2023) ตัวแทน
จะต้องติดต่อผู้ใกล้ชิดทางไปรษณีย์หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ พร้อมด้วยสำเนา
คำตัดสินที่ได้แย้ง หรือสำเนาคำร้องขอที่เกี่ยวข้อง (พระราชกฤษฎีกาที่ 2022-433 ลงวันที่
25 มีนาคม 2022 มาตรา 2)

3.2 การใกล้ชิดข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาล
ปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสหพันธ์ หรือศาลปกครองสูงสุด
(สรรถ ธนโชติโกคิน, 2560)

การใกล้ชิดข้อพิพาทในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น
ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ศาลปกครองสามารถใช้
วิธีการใกล้ชิดข้อพิพาท โดยอำนาจจากกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาและประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาศึปกครองประกอบกัน ซึ่งได้ให้อำนาจศาลดำเนินการกระบวนการใกล้ชิดโดย
อาศัยหลักการดำเนินการกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่ง (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และบรรเจิด
สิงคะเนติ, 2562)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้ง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีและภายหลังการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีได้มีความ มุ่งหมายเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเท่านั้น แต่มุ่งที่จะให้คู่กรณีได้รับ ข้อตกลงที่ตรงกับความต้องการและมีความเป็นธรรม (Gerechtigkeit) (วรารัตน์ โคขุนทด, 2558) การไกล่เกลี่ยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นต้องเกิดจากความยินยอมของ คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย การไกล่เกลี่ยในศาลไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม แต่หากเป็นการไกล่เกลี่ยนอก ศาล จะมีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเงินค่าเดินทางให้ผู้ไกล่เกลี่ย หากการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จจะทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หากไม่ประสบความสำเร็จจะถูกส่งกลับไป ให้ผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาคดีต่อไป (Greger, 2011)

ศาลปกครองจะตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน (มาตรา 40 วรรค 1 VwGO) เช่น ข้อพิพาทในด้านกฎหมายคนเข้าเมือง ข้าราชการ คู่ครองข้อมูล หรือกฎหมาย ตำรวจ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนหรือการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ข้อพิพาท เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการฝึกอบรมหรือสวัสดิการที่อยู่อาศัย ข้อพิพาทเกี่ยวกับการ ออกใบอนุญาตร้านค้า ภาษีเทศบาล เป็นต้น (Ministry of Justice North Rhine-Westphalia, 2023) การไกล่เกลี่ยในศาลผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้พิพากษาในศาลปกครองที่ไม่ใช่ผู้พิจารณาคดี ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในศาล ปกครองนั้น กฎหมายให้นำกระบวนการของวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ โดยผู้ไกล่เกลี่ย จะต้องได้รับการแต่งตั้งตามข้อตกลงร่วมกันภายในหนึ่งสัปดาห์หลังจากที่ฝ่ายหนึ่งได้แจ้ง ให้อีกฝ่ายทราบถึงคำขอเป็นลายลักษณ์อักษร (คำขอไกล่เกลี่ย) หากคู่กรณีไม่ตกลงเรื่อง คนกลางภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ คณะกรรมการจะแต่งตั้ง ณ สำนักงานใหญ่ของฝ่าย ที่ได้รับคำขอไกล่เกลี่ย หากทั้ง 2 ฝ่ายไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในระหว่างการไกล่เกลี่ย ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ การยื่นฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตเฉพาะ เมื่อมีการนัดไกล่เกลี่ยอย่างน้อยหนึ่งครั้ง หรือผ่านไปนานกว่า 2 เดือน นับตั้งแต่คู่กรณี ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ย คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยอย่าง เท่าเทียมกัน เว้นแต่พวกเขาจะตกลงเป็นอย่างอื่น (La Kanzlei, 2020)

3.3 การใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ๆ ไม่มีการแยกศาลปกครองออกมาเหมือนประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่

การใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับความนิยมในการนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาทอย่างแพร่หลาย ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ ทั้งนี้ นอกจากการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในการยุติข้อพิพาททางแพ่งแล้ว ในสหรัฐอเมริกายังได้รับความนิยมในการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองอีกด้วย ทั้งก่อนและภายหลังฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะและความมุ่งหมายของการใกล้เคียงพบว่า วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยเฉพาะการใกล้เคียงก่อนฟ้องจะเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ดี เนื่องจากช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีร่วมกันหาทางออกของความขัดแย้งด้วย ความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองของสหรัฐอเมริกาจึงนิยมนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในการจัดการ หรือระงับข้อพิพาททางปกครอง ก่อนจะมีการฟ้องคดีต่อไป (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และสณิษฐา ดิษฐปาน, 2020)

สำหรับการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในสหรัฐอเมริกามีการนำมาใช้ในระดับรัฐบาลกลาง ในการระงับข้อพิพาททางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กองบัญชาการทหารช่างแห่งกองทัพกองอเมริกัน (U.S. Army Corps of Engineers) สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency) กระทรวงคมนาคมของสหรัฐอเมริกา (Department of Transportation) เป็นต้น ซึ่งในแต่ละหน่วยงานจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการใกล้เคียงข้อพิพาทให้มีความแตกต่างกันออกไป ต่อมา สำนักบัญชีทั่วไปแห่งชาติ ได้มีข้อกำหนดในกรณีข้อพิพาทที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางไม่สามารถใช้กระบวนการอื่นนอกจากกระบวนการทางศาล ในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาท เว้นแต่จะมีกฎหมายระดับรัฐบาลกลางอนุญาตให้กระทำได้ จึงทำให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครองขึ้น

ในปี 1990 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ชื่อว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 (Administrative Dispute Resolution Act of 1996) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้พิจารณากระบวนการระงับข้อพิพาทก่อนที่จะฟ้องคดี (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และสิณิษฐา ดิษฐปาน, 2020)

หน่วยงานทางปกครองอาจจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและพัฒนากฎเกณฑ์ต่าง ๆ หากหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาว่า การกำหนดกฎที่เจาะจงไว้นั้นเป็นสาธารณประโยชน์ (5 U.S. Code § 563) หัวหน้าของแต่ละหน่วยงานจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อาวุโสให้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาทของหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต้องจัดให้มีการฝึกอบรมเป็นประจำสำหรับผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาทของหน่วยงานและพนักงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายของหน่วยงาน การฝึกอบรมดังกล่าวครอบคลุมทฤษฎีและการปฏิบัติในการเจรจา การไกล่เกลี่ย หรือเทคนิคที่เกี่ยวข้อง (Administrative Dispute Resolution Act of 1996, Section 3)

ข้อพิพาทที่ไกล่เกลี่ยได้นั้น จะเกี่ยวกับการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะและการกำหนดสิทธิ สิทธิพิเศษ และภาระหน้าที่ของบุคคลทั่วไป ผ่านการสร้างกฎ การพิจารณาคดี การออกใบอนุญาต หรือการสอบสวน การไกล่เกลี่ยจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคู่กรณียินยอมทั้งสองฝ่าย (5 U.S. Code § 572 (a)) กรณีห้ามใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย (5 U.S. Code § 572 (b))

1. ข้อพิพาทคดีปกครองซึ่งมีประเด็นพิพาทที่ต้องตัดสินตามแนวบรรทัดฐานอันเคยมีแนววินิจฉัยไว้ หรือมีแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ยอมรับให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยในประเด็นพิพาท

2. ข้อพิพาทคดีปกครองที่มีประเด็นพิพาทสำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะต้องดำเนินการเพิ่มเติมก่อนที่จะมีการวินิจฉัยในประเด็นพิพาทนั้น รวมทั้งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจนำไปสู่ข้อเสนอด้านนโยบายแก่หน่วยงานของรัฐได้

3. ข้อพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของประเทศอันจะต้องคงไว้สำหรับนโยบายดังกล่าว หากมีแนวโน้มว่าการไกล่เกลี่ยไม่อาจรักษาไว้ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว การวินิจฉัยที่หลากหลายในประเด็นพิพาทเช่นนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้

4. ประเด็นพิพาทใดที่อาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยต่อบุคคลหรือองค์กรที่มีได้เป็นคู่กรณีในการดำเนินการระงับข้อพิพาท

5. ประเด็นพิพาทใดที่จำเป็นต้องมีการบันทึกการดำเนินการระงับข้อพิพาทนั้น แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ไม่อาจจัดให้มีการบันทึกดังกล่าวได้ และ

6. ข้อพิพาทคดีปกครองใดที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องให้มีการดำเนินคดีทางศาล หากมีการอนุญาตให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการต่าง ๆ ย่อมส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจปฏิบัติตามข้อกำหนดเช่นนั้นได้

ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นคนกลาง อาจเป็นเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราวของรัฐบาลกลางหรือบุคคลอื่นใดที่คู่กรณียอมรับในการดำเนินการระงับข้อพิพาท คนที่เป็นกลางจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างเป็นทางการหรือส่วนตัวเกี่ยวกับประเด็นที่มีการโต้แย้ง เว้นแต่ว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวจะได้รับการเปิดเผยอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แก่ทุกฝ่ายและทุกฝ่ายตกลงว่าผู้ที่เป็นกลางอาจทำหน้าที่ได้ (5 U.S. Code § 573(a))

ในแต่ละรัฐของสหรัฐอเมริกา จะมีหน่วยงานกลางที่ดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครอง เรียกว่า Office of Administrative Hearings (OAH) เช่น ในรัฐมินนิโซตา หากคู่กรณีต้องการผู้ไกล่เกลี่ยจะส่งแบบฟอร์มคำร้องขอไกล่เกลี่ยผ่าน eFiling เมื่อได้รับแบบฟอร์มคำร้องขอไกล่เกลี่ย OAH จะกำหนดหมายเลขคดีและผู้ไกล่เกลี่ย และกำหนดวันที่สำหรับการไกล่เกลี่ย อย่างน้อยเจ็ดวันก่อนการไกล่เกลี่ยตามกำหนดการทุกฝ่ายควรส่งคำแถลงการไกล่เกลี่ยที่เป็นความลับผ่าน eFile คำแถลงการณ์ไกล่เกลี่ยควรมีข้อมูลความเป็นมาที่เป็นประโยชน์ ฝ่ายต่าง ๆ จะต้องปรากฏตัวด้วยตนเองในการไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอกอาจเข้าร่วมทางโทรศัพท์ตามข้อตกลงของคู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ (Minnesota Office of Administrative Hearings, 2023)

4. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของไทย

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอย่างมาก เนื่องจากเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยลดภาระงานของศาลและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณี กระบวนการนี้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ด้วยความสมัครใจในรูปแบบที่ยืดหยุ่นและใช้เวลาไม่นาน โดยมีศาลปกครองเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก กระบวนการดังกล่าวได้รับการพัฒนาต่อเนื่องเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

4.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครองของไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 กำหนดเพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 ชื่อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” อยู่ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครองของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาในคดีปกครอง ผ่านการเจรจาประนีประนอม ลดความจำเป็นในการดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นในศาล กฎหมายฉบับนี้มุ่งหวังให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความรวดเร็ว ลดภาระด้านเวลาและค่าใช้จ่าย และเปิดโอกาสให้คู่กรณีหาข้อยุติร่วมกันโดยสันติวิธี ทั้งนี้ เพื่อสร้างประโยชน์ต่อคู่กรณีและสังคมโดยรวมบทบัญญัติในส่วนนี้มี 12 มาตรา ได้แก่ มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจะมีอำนาจไกล่เกลี่ยในคดีที่อยู่ในขอบเขตการพิจารณาของศาล และศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจไกล่เกลี่ยในคดีที่ฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

2. กรณีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ การไกล่เกลี่ยจะเกิดขึ้นได้ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเลยหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของเจ้าหน้าที่รัฐ การละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และกรณีอื่น ๆ ตามที่กำหนดในระเบียบของศาลปกครองสูงสุด หากข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับเงินหรือ

ทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้คู่กรณีได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น

3. กรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ มีข้อยกเว้นที่ไม่อนุญาตให้ไกล่เกลี่ย เช่น ขัดต่อกฎหมายหรือมีข้อห้ามชัดแจ้ง กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือประโยชน์สาธารณะ มีผลกระทบต่อสถานะบุคคลหรือการบังคับใช้กฎหมาย อยู่นอกขอบเขตอำนาจของคู่กรณี เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนี้ จะดำเนินการโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีนั้น ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยไม่ได้มีรูปแบบ พิธีการ หรือขั้นตอนที่เคร่งครัด เพื่อช่วยให้คู่กรณีสามารถสื่อสารความต้องการ และข้อจำกัดของทุกฝ่ายได้อย่างเต็มที่ และเปิดใจรับฟังซึ่งกันและกัน โดยมีระยะเวลาการไกล่เกลี่ยที่ชัดเจน และกระชับ คือ ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก คู่กรณีประสงค์จะขอให้ศาลปกครองดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเวลาใดก็ได้ นับแต่มีการฟ้องคดี จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะตั้งสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดี โดยจะดำเนินควบคู่ไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะมีผลทำให้คดีปกครองที่มีการฟ้องคดีไว้ต้องหยุดดำเนินการ หรือล่าช้าออกไป เมื่อมีการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย โดยคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะร่วมกันทำบันทึกข้อตกลง หรือสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามนั้น สำหรับกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จบางส่วน ศาลจะนำบันทึกข้อตกลงนั้น รวมพิพากษาไปพร้อมกัน คำพิพากษาในการไกล่เกลี่ยนั้น โดยปกติไม่สามารถอุทธรณ์ได้ เว้นแต่มีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนด (ศาลปกครอง, 2566)

4.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองของไทย

ในประเทศไทยไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง มีเพียงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครอง ซึ่งจะแตกต่างจากในคดีอาญาและคดีแพ่งที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นที่มาในการศึกษาในเรื่องดังกล่าว

5. วิเคราะห์แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง

ในประเทศไทยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองภายหลังฟ้องเท่านั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 แต่ยังไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเหมือนเช่นในต่างประเทศ ซึ่งควรจะมีการวิเคราะห์ว่า หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองมาใช้ในประเทศไทยจะมีความเหมาะสมหรือไม่ ผู้วิจัยจึงศึกษาวิเคราะห์ในประเด็น ดังนี้

5.1 แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะช่วยคู่กรณีระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยจะให้บุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลาง จะทำหน้าที่เพื่อหาแนวทางระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม ตรงความประสงค์ของคู่กรณีมากที่สุด โดยหลักทั่วไปแล้วการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบความสำเร็จต้องเป็นความสมัครใจของคู่กรณีที่เข้าไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะพบได้ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง

ในอดีตการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะปรากฏแค่เฉพาะภายหลังฟ้องคดี ซึ่งจะปรากฏเฉพาะแต่ในศาลยุติธรรมเท่านั้น แต่เนื่องจากปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลแต่ละคดีมีระยะเวลาที่ยาวนาน จนทำให้แนวคิดเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเริ่มมีการนำมาบังคับใช้มากขึ้น เพราะการไกล่เกลี่ยเป็นอีกวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก เป็นอีกช่องทางในการแบ่งเบาภาระชั้นศาล การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีจะมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ต้องการอย่างผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อที่จะรวมไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทอย่างเท่าเทียม เป็นธรรมโดย

สันติวิธี สามารถลดขั้นตอน ภาระค่าใช้จ่าย และระยะเวลาในการดำเนินคดีได้ เพราะไม่จำเป็นต้องสืบพยาน หรือจัดเตรียมเอกสารในการสืบพยาน

นอกจากในศาลยุติธรรมแล้ว ศาลปกครองเองก็เริ่มมีแนวคิดในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยเช่นกัน จนมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 คือ โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่ง ที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ถึงแม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากฟ้องคดีต่อศาลนั้นจะนำมาใช้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง แต่ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลก็ยังมีจำนวนที่มากอยู่ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีจึงเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศไทย โดยมีการออกพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เนื่องจากปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ขึ้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในคดีแพ่งประเทศไทยมีการนำมาตรการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องมาใช้บังคับหลายวิธีการ เพื่อเปิดช่องทางให้คู่กรณีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีให้มากที่สุด ซึ่งแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องก็เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยความพึงพอใจร่วมกัน ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดเป็นผู้ชนะแต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ และทั้งสองฝ่ายยังสามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันได้ต่อไป อีกทั้งเป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลอีกด้วย

ส่วนคดีปกครองนั้น ในประเทศไทยยังไม่มีมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้บังคับ แต่ในต่างประเทศมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้บังคับในคดีปกครองด้วย

สำหรับในต่างประเทศทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองมาใช้ ซึ่งโดยภาพรวมแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีและหลังฟ้องคดีปกครองนั้นจะเหมือนกับแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ที่มีแนวคิดเพื่อประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย อีกทั้งคดีปกครองมีวิธีการที่ไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควรและดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยอาศัยเอกสารเป็นสำคัญ คู่กรณีจึงไม่มีโอกาสหรือมีแต่เป็นโอกาสที่จำกัดในการแถลงถึงความต้องการของตนต่อศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีจะทำให้คู่กรณีได้เสนอความต้องการของตนก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการฟ้องคดี ทำให้คู่กรณีได้รับการเยียวยา

หากวิเคราะห์แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนั้นจะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองจะมีแนวคิดที่คล้ายกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครอง และจะมีแนวคิดเหมือนกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่ง ซึ่งแนวคิดนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนี้ เพื่อประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย ทำให้คู่กรณีได้เสนอความต้องการของตนได้อย่างตรงประเด็น เป็นการเยียวยาคู่กรณีได้มากที่สุด

5.2 ความเหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย

คดีปกครอง เป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งจะแตกต่างจากคดีแพ่งที่เป็นคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ก่อนฟ้องคดีจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมหลายอย่าง เพราะคู่กรณีอาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐ และผลของคดีอาจจะกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยจะส่งผลต่อรัฐ แตกต่างจากในคดีแพ่งที่ข้อตกลงจะมีผลกระทบกับเอกชนเท่านั้น

เมื่อพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในประเทศไทย จะพบว่าในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น นับตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ที่ศาลปกครองได้นำระบบดังกล่าวมาใช้ในศาลปกครองทุกศาลทั่วประเทศ พบว่ามีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 549 คดี ไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จ จำนวน 481 คดี คิดเป็นร้อยละ 87.61 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยเป็นคดีที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จทุกประเด็นหรือสำเร็จบางประเด็น จำนวน 269 คดี

ใกล้เคียงไม่สำเร็จ จำนวน 196 คดี และมีคดีอยู่ระหว่างกระบวนการ ใกล้เกลี่ย จำนวน 68 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2566) (ผู้จัดการออนไลน์, 2566)

จากสถิติแสดงให้เห็นว่า การนำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองหลังฟ้องคดีมีผลของการปฏิบัติที่ดี มีการใกล้เคียงสำเร็จ ซึ่งส่งผลให้ไม่ต้องมีการพิจารณาคดีต่อไป ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และคู่กรณีได้รับผลการใกล้เคียงที่ตนพอใจ เพราะในศาลปกครองไทยมีข้อจำกัดในการเยียวยาเป็นไปตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่การใกล้เคียงข้อพิพาทคู่กรณีสามารถตกลงกันได้นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ในต่างประเทศทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีการนำการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายให้ใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองไว้โดยตรง และมีลักษณะเป็นเชิงบังคับให้คู่กรณีต้องเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงก่อนที่จะมีการเข้าสู่การฟ้องคดี ส่วนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีกฎหมายใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองบัญญัติไว้โดยตรง แต่ให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการใกล้เคียงทางปกครองทั้งก่อนและหลังฟ้องคดีปกครอง ส่วนในสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่มีศาลปกครองโดยตรง แต่ในคดีปกครองมีการตรากฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทปกครองไว้ โดยมีการใกล้เคียงข้อพิพาททั้งก่อนฟ้องคดีและหลังฟ้องคดีปกครอง

จากที่กล่าวมาแสดงว่า ในต่างประเทศมีการนำการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครอง แสดงให้เห็นว่า การใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในต่างประเทศสามารถกระทำได้ ถึงแม้ว่าคดีปกครองจะมีข้อแตกต่างจากคดีแพ่งก็ตาม สำหรับในประเทศไทยนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการใกล้เคียงข้อพิพาทภายหลังฟ้องคดีปกครองไว้แล้วก็ตาม แต่จะต้องมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน ซึ่งผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทจะเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ไม่มีบุคคลภายนอกในการใกล้เคียง ซึ่งจะทำให้คู่กรณีมีความกดดันหรือเกรงใจในการที่จะเสนอความต้องการของตนได้อย่างแท้จริง อีกทั้ง การให้ตุลาการ

ศาลปกครองมาเป็นคนไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งควรจะให้เวลาแก่คดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ทั้งนี้ หากมีแต่เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอาจมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยประหยัดเวลาของทั้งคู่กรณี และศาลปกครอง จากการศึกษาในต่างประเทศ ผู้ที่ไกล่เกลี่ยไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการคดีปกครอง ฉะนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองจะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพราะไม่จำเป็นต้องรอตุลาการศาลปกครองเท่านั้น จะทำให้คู่กรณีได้รับการเยียวยาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ในคดีปกครองนั้น ก่อนคู่กรณีจะยื่นฟ้องต่อศาลจะมีขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หากเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองแล้ว มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้ต้องมีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือ วิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองประเภทนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือมีการดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนถึงแม้ว่าในประเทศไทยจะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองก็ตาม แต่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้น หรือเรียกได้ว่าเป็นคู่กรณี ซึ่งอาจจะมีการไกล่เกลี่ยกันภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้เสียหายก่อนก็ได้ แต่การไกล่เกลี่ยนั้นไม่ได้มีการไกล่เกลี่ยจากผู้มีความเป็นกลาง หรือเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยแท้จริง แต่เป็นการไกล่เกลี่ยที่อาจเรียกได้ว่าอีกฝ่ายเป็นผู้มีอำนาจ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้รับการเยียวยาที่แท้จริง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงไม่ได้เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่แท้จริง ต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี

ปกครองในต่างประเทศที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นบุคคลภายนอกมีความเป็นกลาง ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่อย่างใด ซึ่งจะทำให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบความสำเร็จได้ ผลลัพธ์ที่ทุกฝ่ายมีความพอใจ ผู้วิจัยเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

5.3 รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองที่ควรนำมาใช้ใน ประเทศไทย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และทำให้คู่กรณี ได้เสนอความต้องการของตนได้อย่างแท้จริง โดยควรจะต้องมีรูปแบบ ดังนี้

(1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จากการศึกษาในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ปกครอง โดยส่วนใหญ่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองจะเป็น หน่วยงานของรัฐ โดยอาจเป็นผู้พิพากษาหรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อ ดูแลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายให้อำนาจในการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำหรับในประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังฟ้องคดีปกครอง ในประเทศไทย จะอยู่ในอำนาจศาลปกครองในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีตุลาการศาลปกครองที่ไม่ได้เป็นองค์คณะพิจารณาคดี ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองนั้น ควรจะให้อยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน

(2) ประเภทคดี

ในต่างประเทศการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนั้นจะทำได้ หลากหลายคดี เช่น สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในด้านกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมาย ข้าราชการ กฎหมายคุ้มครองข้อมูล เป็นต้น สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติจัด ตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 และ มาตรา 66/3 บัญญัติประเภทคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า

การไต่ถามข้อพิพาทในศาลปกครองภายหลังฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 กำหนดประเภทคดีไว้เพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่สามารถไต่ถามได้ ไม่ใช่ทุกประเภทคดี ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยเห็นว่า ประเภทคดีปกครองที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้นั้น ควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2

(3) คุณสมบัติผู้ไต่ถามข้อพิพาท

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า ในทุก ๆ ประเทศกำหนดคุณสมบัติผู้ไต่ถามข้อพิพาทไว้ว่า ต้องมีความเป็นกลาง โดยมีทั้งตุลาการผู้ไต่ถาม และบุคคลภายนอก ซึ่งอาจต้องขึ้นทะเบียน และผ่านอบรมตามที่ประเทศนั้น ๆ กำหนด สำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่า ในการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนั้น ไม่ควรจะกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจไต่ถามเหมือนการไต่ถามภายหลังฟ้องคดีปกครอง เพราะเป็นกรณีการไต่ถามก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ไต่ถามจึงไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง ซึ่งจะสอดคล้องกับในต่างประเทศที่มีการให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษามาเป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทได้ โดยต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องผ่านการอบรม ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ผู้ไต่ถามต้องมีความรู้ ความสามารถด้านกฎหมายปกครองเฉพาะ ส่วนคุณสมบัติอื่น ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562

(4) กระบวนการไต่ถามข้อพิพาท

กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องในคดีปกครองในประเทศไทยนั้น ควรจะระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาปรับใช้ โดยต้องเริ่มต้นโดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ประสงค์จะไต่ถามข้อพิพาทยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง โดยควรเป็นประเภทคดีตามที่

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้ หากเป็นคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้ศาลปกครองจำหน่ายคำร้อง หากเป็นคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้ศาลปกครองส่งหนังสือแจ้งคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งว่า ประสงค์จะเข้าร่วมไกล่เกลี่ยหรือไม่ หากอีกฝ่ายหนึ่งประสงค์จะไกล่เกลี่ยให้ศาลปกครอง นัดประชุมคู่กรณี เพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับศาลปกครอง หากอีกฝ่ายไม่ ประสงค์จะไกล่เกลี่ยให้แจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายทราบ และจำหน่ายคำร้องดังกล่าว

(5) ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หลังจากที่คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น หากคู่กรณีสามารถ ตกลงกันได้ ก็ถือว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ หากตกลงกันไม่ได้ก็จะเข้าสู่กระบวนการ พิจารณาคดีต่อไป สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย นั้น หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ จะทำเป็นบันทึกข้อตกลงไว้ ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ย ต้องมีการปรึกษากับตุลาการศาลปกครองก่อน เพื่อให้แน่ใจว่าข้อตกลงดังกล่าวสามารถ บังคับได้ เนื่องจากคดีปกครองแตกต่างจากคดีแพ่ง เพราะมีเรื่องเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ เข้ามาเกี่ยวข้อง ผลการไกล่เกลี่ยจึงควรต้องผ่านการวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งก็คือ ตุลาการศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ศาลปกครอง จำหน่ายคำร้อง เป็นสิทธิของคู่กรณีที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

6. บทส่งท้าย

ประเทศไทยไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง มีเฉพาะแต่ใน คดีแพ่งและคดีอาญาตามพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี แต่จากการศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครอง การ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเป็นแนวทางหนึ่งในการทำให้ปริมาณคดีในศาล ลดลง ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และได้ข้อตกลงที่ตรงตามความต้องการของ ทั้งสองฝ่าย ประเทศไทยจึงควรมหาแนวทางที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ปกครองมาใช้ ในประเทศไทยเหมือนเช่นในต่างประเทศ เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการ

ยุติธรรมทางปกครองให้มีความทัดเทียมอารยประเทศ โดยควรมีรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรแก้ไขมาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เป็นดังนี้

“ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

ให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

2. ให้ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง พ.ศ.

Reference

- Administrative Court. (2023). *Annual Report*. Retrieved on December 12, 2023, from <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/10reportyear.html>
- Administrative Court. (2023). *Mediation of Disputes in Administrative Cases: A New Alternative for Dispute Resolution*. Retrieved on March 5, 2024, from https://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_140922_150249.pdf
- Administrative Dispute Resolution Act of 1996.
- Amornrat Ammatsettha and Banjerd Singkhaneti. (2019). The Appropriateness of Using Mediation to Resolve Administrative Disputes in Administrative Courts. *Academic Journal of Humanities and Social Sciences*, Nakhon Sawan Rajabhat University, 6(2), 305-319.
- Amornrat Ammatsettha and Sinitta Ditsapan. (2020). Guidelines for Developing the System of Mediation for Administrative Disputes Before Filing a Lawsuit: A Comparative Study of Mediation of Administrative Disputes Before Filing a Lawsuit in Thai and U.S. Legal Systems. *Journal of Politics, Administration, and Law*, 13(2), 303-319.
- Amornrat Ammatsettha. (2019). *The Appropriateness of Using Mediation to Resolve Administrative Disputes in Administrative Courts*. Master of Laws Thesis, National Institute of Development Administration.
- CDG 10. (2023). *Mandatory Prior Mediation (MPO)*. Retrieved October 11, 2023, from <https://www.cdg10.fr/missionsdaccompagnement/mediation/>
- CDG 81. (2023). *Mandatory prior mediation*. Retrieved November 3, 2023, from <https://www.cdg81.fr/M%C3%A9diation/51/>

- CDG. (2023). *Mediation in the territorial civil service*. Retrieved October 13, 2023, from https://www.cdg40.fr/cdg_missions_mediation_prelable.php
- French Republic (2023). *Public service dispute: What does mandatory mediation entail?* Retrieved November 3, 2023, from <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34528>
- Greger. R. (2011). *Mediation in bavarian administrative jurisdiction*. Bavarian: Bavarian Ministry of the Interior
- La Kanzlei. (2020). *Out-of-Court dispute resolution through mediation*. Retrieved November 7, 2023, from <https://www.qjvive.com/de/wissen/publikationen/aussergerichtliche-streitbeilegung-durchmediation>
- Landot & Associés. (2022). *Administrative mediation in France*. Retrieved October 13, 2023, from <https://www.landot-avocats.net/administrative-mediation>
- Manager Online. (2023). *Administrative Court Praises Mediation of Administrative Disputes, Resolving 481 Cases in Four Years. Campaigns for Simpler, Faster Alternatives*. Retrieved on July 26, 2024, from <https://mgronline.com/politics/detail/9660000082759>
- Minesota Office of Administrative Hearings. (2023). *Lawyers & litigants*. Retrieved November 8, 2023, from <https://mn.gov/oah/lawyers-and-litigants/mediation.jsp> 8/11/23
- Natasha Wasindilok Pholphuek. (2014). *Legal Issues Regarding Mediation of Administrative Disputes by the Administrative Court*. Master of Laws Thesis, Thammasat University.

- Sorrathorn Thanachotipokhin. (2017). *Research Report: Reform Guidelines for the Administrative Court System in Thailand*. Bangkok: Business Administration University.
- Sukhothai Thammathirat Open University. (2019). *Guide for Defending Administrative Lawsuits in Cases of Administrative Orders Under the Building Control Law*. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Virat Virachaninphawun. (1999). *Thai Administrative Courts: A Comparative Analysis of Structure, Powers, and Personnel Management with Administrative Courts in the UK, France, and Germany*. Bangkok: Nititham.
- Wararat Kaikhunthod. (2015). *The Current Situation of Mediation of Disputes by German Administrative Courts and Settlement of Disputes Through Compromise Agreements in German Administrative Courts, Which Provide Binding Resolution*. Academic Publication, Research and Academic Department, Administrative Court Office.

บทความวิจัย

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิของผู้เสียหายตามมาตราการ
ป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง *

Legal Issues in Exercising the Rights of Victims under Measures
for Preventing Recidivism Related to Gender-Based Violence
or Violent Acts

เฉอปราง วัชรมานนท์¹

Cherprang Watcharachanon²

เลขที่ 151/5 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

No. 151/1 Village No. 9 Khun Thale Subdistrict Mueang Surat Thani

District, Surat Thani Province. 84100.

* Corresponding author E-mail: Cherprang.Wut@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิของผู้เสียหายตามมาตราการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, พ.ศ. 2566.

¹ นางสาวเฉอปราง วัชรมานนท์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

² Miss.Cherprang Watcharachanon, Master of Laws (LL.M.) student, Faculty of Law, Surat Thani Rajabhat University.

จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ³

Jiddarom Ruttanawut⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี
จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

Faculty of Law Suratthani Rajabhat University
No. 272 Moo 9, TambonKuntalea, MueangSuratthani District,
Suratthani Province, 84100.

E-mail: lawman@sru.ac.th

วันที่รับบทความ : 15 มีนาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 22 ตุลาคม 2567
วันที่ตอบรับ : 5 สิงหาคม 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

³ รองศาสตราจารย์ ดร.จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

⁴ Associate Professor Dr.Jiddarom Ruttanawut, Thesis advisor.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษากฎหมายมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงของราชอาณาจักรไทย และต่างประเทศ และกรณีผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดี โดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร ค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ บทความวิจัย กฎหมายของราชอาณาจักรไทย และกฎหมายต่างประเทศ นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565

ผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยเปิดโอกาสให้รัฐและผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง ต่างจากหลายประเทศที่ให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้ฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายของราชอาณาจักรไทยไม่ได้ให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดมาตรการ ซึ่งอาจส่งผลให้มาตรการที่ใช้ไม่เหมาะสมและขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสังคม ปัญหาสำคัญที่พบ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในกระบวนการกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการดังกล่าว

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 19 ให้ทั้งอัยการและโจทก์มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการ และให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดมาตรการ

คำสำคัญ: การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ, ความผิดเกี่ยวกับเพศและความรุนแรง, การมีส่วนร่วมของผู้เสียหาย

ABSTRACT

This research article aims to study the legal measures for preventing recidivism in cases involving sexual offenses or violence in Thailand and other countries, focusing on cases where the victim acts as the plaintiff. The study employs a documentary research method, gathering data from books, academic articles, research papers, Thai laws, and foreign legal systems. These are analyzed and compared to propose guidelines for protecting the rights of victims who act as plaintiffs under the Prevention of Recidivism in Sexual or Violent Offenses Act, B.E. 2565 (2022).

The study found that Thailand's legal system allows both the state and victims to initiate criminal proceedings, unlike many other countries where only the state represents the victim in court. However, Thai law does not provide victims with a role in determining the preventive measures applied. This may lead to the implementation of measures that are unsuitable or contrary to the intent of the law in protecting society. A key issue identified is the lack of victim participation in the process of setting preventive measures, particularly in cases where the victim serves as the plaintiff. Under current legislation, victims do not have the legal authority to request the implementation of such measures.

The study recommends amending Section 19 of the Prevention of Recidivism in Sexual or Violent Offenses Act, B.E. 2565 (2022) to allow both prosecutors and plaintiffs to request the application of preventive measures. Additionally, victims should be granted the right to participate in the process of determining these measures.

Keywords: recidivism prevention, sexual and violent offenses, victim participation

1. ความนำ

ปัจจุบันปัญหาการก่ออาชญากรรมที่มีความรุนแรงในลักษณะของการกระทำความผิดซ้ำหลังจากผู้กระทำความผิดพ้นโทษมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในคดีอุกฉกรรจ์ที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางเพศหรือการใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขืน กระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศกับเด็ก การทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย เป็นต้น (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2563) แม้ว่าผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษจำคุกและพ้นโทษออกมาแล้ว แต่ก็ยังพบว่า มีการกระทำความผิดซ้ำในลักษณะเดิมอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายรายใหม่ (กรมคุมประพฤติ, 2564)

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงในการป้องกันและแก้ไขปัญหการกระทำความผิดซ้ำในลักษณะดังกล่าว เมื่อผู้กระทำความผิดพ้นโทษออกมาแล้วก็จะมิมีเงื่อนไขหรือมาตรการในการติดตามเฝ้าระวังอย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2565 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2566 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหการกระทำความผิดซ้ำในคดีอุกฉกรรจ์ที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางเพศหรือการใช้ความรุนแรง

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด การใช้มาตรการทางการแพทย์ การเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ คือ กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการยื่นคำร้อง

ขอใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นของพนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการดังกล่าว⁵

ประเด็นนี้ก่อให้เกิดคำถามสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไต้หวัน ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง⁶ แต่กลับไม่มีสิทธิในการร้องขอใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามกฎหมายฉบับนี้ (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2566) ประกอบกับเป็นการเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันอาชญากรรมในสังคม (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2562) นอกจากนี้ ยังเป็นการพิจารณาถึงความสอดคล้องของกฎหมายฉบับนี้กับหลักการดำเนินคดีอาญาของไทยที่ให้สิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง (คณิต ณ นคร, 2563)

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเน้นที่จะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิของผู้เสียหายตามมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง โดยพิจารณาทั้งในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีและกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยมากยิ่งขึ้น (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2565)

⁵ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 19 บัญญัติว่า “ในคดีที่มีการฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในระหว่างรับโทษจำคุกเพื่อป้องกันมิให้กระทำความผิดซ้ำ โดยจะขอรวมกันไปในการฟ้องคดีดังกล่าวหรือก่อนศาลมีคำพิพากษาก็ได้”

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28.

2. แนวคิดและทฤษฎี

แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา แบ่งออกเป็น 3 หลักการ คือ (1) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (2) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และ (3) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution)

เป็นแนวคิดทางกฎหมายที่มีรากฐานมาจากยุคโบราณ โดยพบว่า เคยใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงยุโรป แอฟริกา และประเทศไทย (ศุภษากีรติวรยศ, 2560) ภายใต้หลักการนี้ เอกชนมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมอาชญากรรมในสังคม โดยผู้เสียหายหรือญาติสามารถฟ้องร้องคดีอาญาและนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้โดยตรง แนวคิดนี้สอดคล้องกับปรัชญาปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยถือว่า รัฐไม่ควรล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าว (คณิต ฌ นคร, 2556) ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องคดีอาญาเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น

ในยุคโบราณ หลักการนี้ไม่ได้แยกแยะระหว่างความรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งอย่างชัดเจน กฎหมายมีไว้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนแทนที่จะใช้การแก้แค้นกันเอง (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2555) วัตถุประสงค์หลัก คือ การให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าผลกระทบต่อสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม ระบบนี้มีข้อจำกัดสำคัญ คือ การจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องเฉพาะผู้เสียหายและญาติเท่านั้น (Langbein, 1973) ทำให้ขาดมุมมองที่กว้างขึ้นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม นอกจากนี้ ยังอาจนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากความแตกต่างในทรัพยากรและความสามารถของแต่ละบุคคล (Douglas Hay, 1983)

ในปัจจุบัน แม้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนจะไม่ได้ใช้อย่างเข้มงวดเหมือนในอดีต แต่ยังคงมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายในหลายประเทศ โดยเฉพาะในแง่ของการรักษาสีติของผู้เสียหายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (อุดม รัฐอมฤต, 2558) ทฤษฎีนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากการเน้นสิทธิส่วนบุคคลไปสู่การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์สาธารณะในระบบกฎหมายปัจจุบัน

2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

เป็นแนวคิดทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการฟ้องร้องคดีอาญาโดยไม่จำกัดเฉพาะผู้เสียหายหรือญาติเท่านั้น (คณิต ฌ นคร, 2556) แนวคิดนี้มีรากฐานมาจากหลักการที่ว่า อาชญากรรมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนได้เสียและมีสิทธิในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2555)

ระบบนี้มีจุดเด่น คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐในการดำเนินคดีอาญา (อุดม รัฐอมฤต, 2558) อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลว่า อาจนำไปสู่การฟ้องร้องที่ไม่จำเป็นหรือการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้ง (ณรงค์ ใจหาญ, 2560) ในทางปฏิบัติหลายประเทศได้นำหลักการนี้มาปรับใช้ในรูปแบบที่จำกัดมากขึ้น เช่น การอนุญาตให้ประชาชนฟ้องคดีได้ในบางประเภทความผิดที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง หรือการให้สิทธิประชาชนในการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินคดี (สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์, 2555) แม้ว่า หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจะไม่ได้ใช้อย่างกว้างขวางในระบบกฎหมายปัจจุบัน แต่แนวคิดนี้ยังคงมีอิทธิพลต่อการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนแจ้งเบาะแสอาชญากรรม หรือการให้สิทธิองค์กรภาคประชาสังคมในการเข้าร่วมเป็นโจทก์ร่วมในคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Pubic Prosecution)

เป็นแนวคิดทางกฎหมายที่พัฒนาขึ้นในยุคสมัยใหม่ โดยมีหลักการสำคัญ คือ การให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินคดีอาญา (คณิต ณ นคร, 2561) แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความเข้าใจว่า อาชญากรรมไม่ได้เป็นเพียงการละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ภายใต้หลักการนี้ รัฐจะจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา เช่น พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ (อุดม รัฐอมฤต, 2558) โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะทำหน้าที่แทนรัฐในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

ข้อดีของระบบนี้ คือ การสร้างมาตรฐานและความเป็นมืออาชีพในการดำเนินคดีอาญา ช่วยลดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และป้องกันการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งหรือแก้แค้นส่วนตัว (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์ วัฒนกุล, 2555) นอกจากนี้ ยังช่วยให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น อาจทำให้ผู้เสียหายรู้สึกไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มที่ หรืออาจเกิดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ (ณรงค์ ใจหาญ, 2560) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงได้พัฒนากลไกเพิ่มเติมเพื่อถ่วงดุลอำนาจของรัฐและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น

ในปัจจุบัน หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้รับการยอมรับ และนำมาใช้ในระบบกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลก (Weigend, 2020) แม้ว่าจะมีความแตกต่างในรายละเอียดของการปฏิบัติ แต่แนวคิดพื้นฐานยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การให้รัฐมีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2554)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำ

การกระทำความผิดซ้ำอาจพิจารณาได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับนิยามที่กำหนด เช่น การที่ผู้กระทำความผิดมาแล้วและได้กลับไปกระทำความผิดอื่นอีกหรือผู้กระทำความผิดกระทำความผิดแล้วถูกพิพากษาแล้วกลับมาก่อทำความผิดอีก (Pradel, 2002) หรือการกระทำความผิดอาญาที่เป็นผลให้เกิดการจับกุมซ้ำ (Rearrest) พิพากษาลงโทษซ้ำ (Reconviction) หรือกลับเข้าสู่เรือนจำซ้ำ (Return to Prison) ไม่จำเป็นต้องมีการพิพากษาลงโทษสำหรับการกระทำความผิดครั้งใหม่ แต่จะนับเหตุการณ์ภายใน 3 ปี หลังจากพ้นโทษจากเรือนจำ (ปกป้อง ศรีสนิท, 2564) การพิจารณาการกระทำความผิดซ้ำในระยะเวลา 3 ปี หลังพ้นโทษนั้น มีเหตุผลทางสถิติและการวิจัย เนื่องจากพบว่าผู้กระทำผิดมีแนวโน้มที่จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำสูงสุดในช่วง 3 ปีแรกหลังพ้นโทษ (Durose et al., 2014)

การกระทำความผิดซ้ำ มีปัจจัยที่กระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) รัฐต้องหามาตรการตัดความสามารถมิให้กระทำความผิดอีก (Incapacitation) (2) คำพิพากษาลงโทษต้องมีผลเป็นการยับยั้งเฉพาะราย (Special Detention) และ (3) การฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ

2.5 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีที่มาจากหลักนิติรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ปกป้อง ศรีสนิท, 2555) การเฝ้าระวังมิให้ผู้กระทำความผิดออกจากรั้วที่พ้นโทษออกจากเรือนจำแล้วไปกระทำความผิดอีกย่อมสอดคล้องกับอำนาจรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อรักษาความสงบของสังคม แต่ในขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ต้องถูกมาตรการบังคับดังกล่าวด้วย

3. กฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศจะประกอบด้วยประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) คือ สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.1 ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law)

3.1.1 พระราชบัญญัติการลงโทษ ค.ศ. 2020 ของสหราชอาณาจักร (Sentencing Act 2020)

กฎหมายสหราชอาณาจักรได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่จัดว่าเป็น “ผู้กระทำความผิดที่อันตราย (Dangerous Offenders) จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขการป้องกันไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ ผู้กระทำความผิดที่อันตราย (Dangerous Offenders) หมายถึง ผู้กระทำความผิดตามฐานความผิดที่บัญญัติไว้ใน SCHEDULE 18, 1961 ของพระราชบัญญัติการลงโทษ ค.ศ. 2020 (Sentencing Act 2020) ได้แก่ ความผิดที่ใช้ความรุนแรงที่ถูกกำหนดใน Schedule 18 (Specified Violent Offence) ความผิดเกี่ยวกับเพศที่ถูกกำหนดใน Part 2 ของ Schedule 18 (Specified Sexual Offence) และความผิดก่อการร้ายที่ถูกกำหนดใน Part 3 ของ Schedule 18 (Specified Terrorism Offence) โดยมีมาตรการตามกฎหมาย เมื่อผู้กระทำความผิดที่อันตราย (Dangerous Offenders) ถูกพิพากษาลงโทษแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาสามารถกำหนดมาตรการ เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้ 3 ลักษณะ คือ

1) การขยายระยะเวลาจำคุก (Extended Sentence)

ศาลอาจกำหนดขยายระยะเวลาจำคุกในกรณีนักโทษที่อันตรายได้ โดยเมื่อศาลจะขยายระยะเวลาจำคุกภายในระยะเวลาการขยายระยะเวลาจำคุก (Extended Sentence) ผู้กระทำความผิดออกจากรั้วจะไม่มีโอกาสได้รับการปล่อยตัวภายใต้การพักโทษ (Release on License) แต่การขยายระยะเวลาจำคุกจะขยายเกินระยะเวลาจำคุกที่กำหนดในคำพิพากษาไม่ได้

2) การปล่อยตัวภายใต้การพักการลงโทษ

ผู้กระทำความผิดที่อันตราย (Dangerous Offenders) จะอยู่ภายใต้การปล่อยตัวโดยการพักการลงโทษเท่านั้น โดยในระหว่างการพักการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ และหากฝ่าฝืนเงื่อนไขก็ต้องกลับมารับโทษที่เหลืออยู่ตามที่ศาลกำหนด ซึ่งภายในระยะเวลาพักการลงโทษที่ผู้กระทำความผิดที่อันตรายจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็จะเป็นมาตรการคุมประพฤติเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ

3) การกำหนดโทษจำคุกตลอดชีวิตอย่างแท้จริง และการคุมประพฤติตลอดชีวิต

ในกรณีผู้กระทำความผิดที่อันตรายและมีพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ร้ายแรงเป็นพิเศษ ศาลที่พิจารณาพิพากษามีอำนาจกำหนดการจำคุกตลอดชีวิตอย่างแท้จริง (Whole Life Order) โดยไม่มีโอกาสปล่อยตัวก่อนกำหนด โดยศาลจะกำหนดการจำคุกตลอดชีวิตอย่างแท้จริงได้เมื่อเข้าเงื่อนไข คือ เป็นผู้กระทำความผิดที่อายุตั้งแต่ 21 ปี ขึ้นไป ศาลเห็นว่า มีความรุนแรงของฐานความผิด (Seriousness of Offence) หรือความรุนแรงของการกระทำความผิดหลายกรรมประกอบกัน (The Seriousness of the Combination of the Offence and one or More Offences associated With it) (ปกป้อง ศรีสนิท, 2564)

(1) พระราชบัญญัติผู้กระทำความผิดร้ายแรง ค.ศ. 2018 ของเครือรัฐออสเตรเลีย (The Serious Offenders Act 2018)

พระราชบัญญัติผู้กระทำความผิดร้ายแรง ค.ศ. 2018 ของเครือรัฐออสเตรเลีย มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ปกป้องสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดออกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง โดยกฎหมายเรียกร้องให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจออกคำสั่งตามกฎหมายให้คำนึงถึงความปลอดภัยของสังคม และการปกป้องสังคมเป็นอันดับแรก (Safety and Protection of Community Paramount in any Decision Under this Act) และช่วยเหลือส่งเสริมให้มีการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดออกฉกรรจ์

ที่ใช้ความรุนแรง โดยมีมาตรการตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติผู้กระทำความผิดร้ายแรง ค.ศ. 2018 ของเครือรัฐออสเตรเลียกำหนดว่า “ผู้กระทำความผิดที่เข้าข่ายการบังคับใช้ของกฎหมาย” (Eligible Offenders) หมายถึง บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้กระทำความผิดที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
- (2) เป็นผู้ได้รับโทษจำคุกในความผิดอาชญากรรมเกี่ยวกับเพศ (Serious Sex Offence) หรือความผิดอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง (Serious Violence Offence) ทั้งก่อนและหลังประกาศใช้กฎหมาย
- (3) ขณะที่กฎหมายบังคับใช้บุคคลเหล่านี้กำลังได้รับโทษจำคุกในความผิดอาชญากรรมเกี่ยวกับเพศ (Serious Sex Offence) หรือความผิดอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง (Serious Violence Offence)

ผู้กระทำความผิดที่เข้าข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายอาจเข้าสู่กระบวนการที่ศาลสั่งให้มีการคุมประพฤติหรือเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ (Supervision Orders) หรือคุมขังภายหลังพ้นโทษ (Detention Orders) ได้

กรณี คำสั่งคุมประพฤติหรือเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ (Supervision Orders) ก่อนที่ผู้กระทำความผิดที่เข้าข่าย (Eligible Offenders) จะพ้นโทษ ฝ่ายบริหารจะทำการประเมินความเสี่ยง (Assessment) และยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลออกคำสั่งคุมประพฤติหรือเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ (Supervision Orders) ซึ่งเป็นคำสั่งควบคุมดูแลและติดตามผู้พ้นโทษที่เป็นผู้กระทำความผิดอาชญากรรมเกี่ยวกับเพศ หรือความผิดอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรงให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ศาลสั่งเป็นระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี นับแต่พ้นโทษ

กรณี การคุมขังภายหลังพ้นโทษ (Detention Orders) ศาลจะออกคำสั่งให้มีการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามคำขอของพนักงานอัยการที่ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้พิสูจน์ครบ 2 ข้อ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้กระทำความผิดแสดงหรือจะแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่ไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable Risk) ในการกระทำความผิดอาชญากรรมเกี่ยวกับเพศหรือความผิดอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง หากปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไปสู่สังคมโดยไม่มีคำสั่งคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษ หรือคุมขังภายหลังพ้นโทษ

(2) ความเสี่ยงที่กระทำความผิดซ้ำไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable Risk) เว้นแต่จะมีการออกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ ผู้ถูกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษจะต้องถูกส่งตัวไปคุมขังตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดในเรือนจำ (Prison) ไม่เกิน 3 ปี

กรณี การมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในกระบวนการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติผู้กระทำความผิดร้ายแรง ค.ศ. 2018 ของเครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดให้ผู้เสียหายมีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมในกระบวนการออกคำสั่ง โดยผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นข้อสังเกตไปที่ศาลในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่ง คุมประพฤติหรือเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ หรือคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ รวมทั้ง กระบวนการทบทวนคำสั่งดังกล่าว (ปกป้อง ศรีสินท, 2564)

3.2 ระบบซีวิลลอว์ (Civil Law System)

3.2.1 กฎหมายการติดตามทางสังคมและตุลาการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Socio-Judicial Monitoring)

กฎหมายการติดตามทางสังคมและตุลาการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วยหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องอยู่ภายใต้หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติภายหลังพ้นโทษที่ประกอบด้วยมาตรการเฝ้าระวัง (Monitoring Measurement) และมาตรการช่วยเหลือ (Assistance Measure) ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ (Coming Back from Recurrence) และการฟื้นฟูแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดกลับเข้าสู่สังคมอีกครั้งหนึ่ง (Supporting Their Efforts With a View to Their Social Reintegration) ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาจะเป็นผู้กำหนดให้ใช้มาตรการ Socio-Judicial Monitoring ขณะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดอาชญากรรม ซึ่งมาตรการ Socio-Judicial Monitoring ประกอบไปด้วย

การบำบัดรักษาเฉพาะราย และมาตรการทางการแพทย์ (Injonction De Soins) ระหว่างอยู่ในเรือนจำ และมาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ โดยระหว่างอยู่ในเรือนจำและภายหลังพ้นโทษ ศาลปรับใช้โทษ (Sentencing Enforcement Judge, JAP) เป็นผู้ที่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข และติดตามเฝ้าระวังให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับคำสั่งให้ใช้มาตรการ Socio-Judicial Monitoring ปฏิบัติตามเงื่อนไขตลอดระยะเวลาที่อยู่ในมาตรการ

โดยมีมาตรการตามกฎหมายติดตามทางสังคม และตุลาการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ (1) มาตรการแก้ไขฟื้นฟูบำบัด (Care Order) และ (2) มาตรการเฝ้าระวัง (Monitoring Measurement) ได้แก่

1) มาตรการแก้ไขฟื้นฟูบำบัด (Care Order)

ศาลที่พิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดอาจออกคำสั่งให้ใช้การบำบัดทางการแพทย์ (Medical Treatment) โดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญจะเป็นผู้ทำการบำบัด ศาลที่พิพากษาลงโทษจะต้องแจ้งให้ผู้กระทำความผิดทราบถึงมาตรการทางการแพทย์ และขอความยินยอมจากผู้กระทำความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมเข้าสู่มาตรการบำบัดทางการแพทย์ในเรือนจำ ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาเต็มจำนวน

2) มาตรการเฝ้าระวัง (Monitoring Measurement)

หากศาลสั่งให้ผู้กระทำความผิดต้องอยู่ภายใต้ Socio-Judicial Monitoring ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขคุมประพฤติภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

(1) ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาของ Socio-Judicial Monitoring ไม่เกิน 10 ปี

(2) ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หากศาลมีเหตุผลพิเศษ ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาของ Socio-Judicial Monitoring ไม่เกิน 20 ปี

(3) ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาของ Socio-Judicial Monitoring ไม่เกิน 20 ปี

(4) ความผิดที่ศาลจำคุก 30 ปี ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาของ Socio-Judicial Monitoring ได้ 30 ปี

(5) ความผิดที่ศาลลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาของ Socio-Judicial Monitoring ไม่จำกัด (Without Time Limit) อย่างไรก็ตาม ศาลปรับใช้โทษ (Sentencing Court) ซึ่งประกอบด้วย องค์คณะ 3 นาย สามารถออกคำสั่งยุติมาตรการนี้ได้เมื่อพ้นระยะเวลา 30 ปี เงื่อนไขที่ผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติภายหลังพ้นโทษ ประกอบด้วย

การมารายงานตัวต่อศาลปรับใช้โทษหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และคุมประพฤติ การรับการเยี่ยมโดยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และคุมประพฤติแจ้งให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และคุมประพฤติดูแลถึงการย้ายที่ทำงาน แจ้งให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และคุมประพฤติดูแลถึงการย้ายภูมิลำเนาหรือการเปลี่ยนที่พักที่เกิน 15 วัน เมื่อการย้ายที่ทำงานหรือย้ายที่อยู่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ ศาลปรับใช้โทษ (Sentencing Enforcement Judge, JAP) จะเป็นผู้อนุญาต แจ้งให้ศาลปรับใช้โทษทราบถึงการเดินทางออกนอกประเทศ (ปกป้อง ศรีสนธิ, 2564)

3.2.2 ประมวลกฎหมายอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Criminal Court) หรือ (Strafgesetzbuch - StGB)

ประมวลกฎหมายอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Strafgesetzbuch - StGB) ได้กำหนดมาตรการพิเศษ เพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิดที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีลักษณะเฉพาะ โดยมุ่งเน้นการป้องกันสังคมและการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเหล่านี้ ถูกระบุไว้ใน Section 61 ซึ่งประกอบด้วย 6 วิธีการหลัก (Meier, 2019)

การส่งตัวไปรักษาที่โรงพยาบาลจิตเวช (Section 63) เป็นมาตรการสำหรับผู้กระทำความผิดที่มีปัญหาทางจิตเวช หรือพัฒนาการทางสมองบกพร่อง โดยมุ่งเน้นการรักษาและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ ระยะเวลาในการรักษาขึ้นอยู่กับความจำเป็นทางการแพทย์และการประเมินความเสี่ยง (Schöch, 2020)

การส่งตัวไปรักษาที่สถานบำบัดผู้ติดสารเสพติด (Section 64) ใช้กับผู้กระทำความผิดที่มีปัญหาการใช้สารเสพติดหรือแอลกอฮอล์ โดยมีเป้าหมายเพื่อบำบัดรักษา และลดความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำ ระยะเวลาในการบำบัดไม่เกิน 2 ปี แต่อาจขยายได้ตามความจำเป็น (Kinzig, 2021)

การควบคุมตัวเพื่อป้องกันภัยสังคม (Section 66) เป็นมาตรการที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพภายหลังจากการพ้นโทษจำคุกแล้ว มาตรการนี้ใช้กับผู้กระทำความผิดที่ถูกประเมินว่า มีความเสี่ยงสูงในการกระทำผิดรุนแรงซ้ำ โดยศาลสามารถสั่งให้ควบคุมตัวต่อไปได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแต่ต้องมีการทบทวนความจำเป็นทุกสองปี (Dessecker, 2022)

การควบคุมความประพฤติ (Section 68-68g) เป็นมาตรการที่ใช้กับผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วแต่ยังต้องการการติดตามดูแล โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น การรายงานตัว การห้ามเข้าพื้นที่เสี่ยง หรือการบำบัดรักษาต่อเนื่อง เป็นต้น มาตรการนี้มีระยะเวลาตั้งแต่ 2-5 ปี แต่อาจขยายได้ตามความจำเป็น (Rosenau, 2020)

การห้ามขับขี่ยานพาหนะ (Section 69-69b) ใช้กับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับจราจรหรือขี่ยานพาหนะในการกระทำผิด โดยมีระยะเวลาตั้งแต่ 6 เดือนถึงตลอดชีวิต ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำผิดและความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำ (Böhm, 2021)

การห้ามประกอบอาชีพ (Section 70-70b) ใช้กับผู้กระทำความผิดที่ใช้วิชาชีพหรือตำแหน่งหน้าที่ในการกระทำผิด โดยมีระยะเวลาตั้งแต่ 1-5 ปี หรืออาจสั่งห้ามตลอดชีวิตในกรณีร้ายแรง มาตรการนี้มุ่งเน้นการป้องกันการกระทำผิดในลักษณะเดิมและคุ้มครองสาธารณะ (Streng, 2019)

มาตรการเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของระบบกฎหมายเยอรมันที่พยายามสร้างความสมดุลระหว่างการลงโทษ การป้องกันสังคม และการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม มาตรการบางอย่าง โดยเฉพาะการควบคุมตัวเพื่อป้องกันภัยสังคม ยังคงเป็นประเด็นถกเถียงในแง่ของสิทธิมนุษยชนและความชอบธรรมในการจำกัดเสรีภาพภายหลังการพ้นโทษ (Drenkhahn, 2023)

4. มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำโดยผู้เสียหาย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ในประเด็นสิทธิการยื่นคำร้องเพื่อขอใช้มาตรการกรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดี กฎหมายกำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการที่สั่งฟ้องผู้ต้องหาเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้อง ทำให้ผู้เสียหายไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงได้ แม้ตนเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา ซึ่งแยกประเด็นพิจารณาได้ ดังนี้

4.1 กรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี

คดีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา 12 ฐานความผิด⁷ ได้แก่ มาตรา 276 ข่มขืนกระทำชำเรา มาตรา 277 กระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี มาตรา 278 กระทำอนาจารแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปี มาตรา 279 กระทำอนาจารแก่เด็กอายุไม่เกินสิบห้าปี มาตรา 283 ทวิ พายุบุคคลอายุเกินสิบห้าแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเพื่อการอนาจาร มาตรา 284 พาผู้อื่นไปเพื่อการอนาจาร มาตรา 288 ฆ่าผู้อื่น มาตรา 289 ฆ่าผู้อื่นโดยมีเหตุฉกรรจ์ มาตรา 290 ทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย มาตรา 297 ทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส มาตรา 298 ทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัสและมีเหตุฉกรรจ์ตามมาตรา 289 และมาตรา 313 เรียกค่าไถ่

⁷ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 3 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 276 มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 มาตรา 283 ทวิ มาตรา 284 มาตรา 288 มาตรา 289 มาตรา 290 มาตรา 297 มาตรา 298 และมาตรา 313 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ในกรณีศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามมาตราหนึ่งมาตราใดตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง แม้ศาลจะพิพากษาให้ลงโทษในความผิดอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ในวรรคหนึ่งก็ตาม ก็ให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับด้วย”

กรณีตัวอย่างไม่ว่าจะมีความผิดฐานอื่นด้วยหรือไม่ กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 สามารถแยกพิจารณาตามมาตรการได้ ดังนี้

4.1.1 มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

ในการพิจารณาการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดของพนักงานอัยการ กฎหมายให้คำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย ลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้ต้องหา รวมถึงให้คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือสังคมด้วย⁸

กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ก็ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล รวมไปถึงคำฟ้องหรือก่อนที่ศาลมีคำพิพากษา แต่หากว่าพนักงานอัยการไม่เห็นสมควรก็มีอำนาจที่จะไม่ยื่นคำร้องดังกล่าวได้ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องของพนักงานอัยการ กฎหมายให้เป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้⁹

4.1.2 มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ

ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 กฎหมายกำหนดให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล และให้ความเห็นว่า นักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังเพื่อ

⁸ ข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. 2565 ข้อ 10.

⁹ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 42.

เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ¹⁰ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 เพื่อพิจารณาว่า สมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังกับนักโทษเด็ดขาดรายใด โดยให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง¹¹

ในการยื่นคำร้องขอให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ กรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้คณะกรรมการฯ เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการในท้องที่เรือนจำ หรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 180 วัน ก่อนที่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นจะพ้นโทษ¹² หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดหลังพ้นโทษ ส่วนการไต่สวนคำร้องและมีคำสั่งของศาลอาจดำเนินการภายหลังการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดก็ได้¹³

มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มีวิธีการดำเนินการและระยะเวลา ดังนี้

¹⁰ คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนกรมราชทัณฑ์ และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

¹¹ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 23.

¹² เพิ่งอ้าง.

¹³ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 24.

1) วิธีการเฝ้าระวัง

ตามมาตรา 26 ตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำไว้หลายประการ โดยเริ่มจากการให้ผู้กระทำความผิดต้องรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานตามระยะเวลาและสถานที่ที่ศาลเห็นสมควร พร้อมทั้งต้องแจ้งที่อยู่หรือเขตพื้นที่อาศัยของตน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงข้อมูลดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ทราบ นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าไปในเขตกำหนดหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และห้ามติดต่อหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลที่อาจชักนำให้กระทำความผิดอีก ในส่วนของการควบคุมพฤติกรรม ศาลอาจกำหนดห้ามออกนอกสถานที่อยู่อาศัยในเวลากลางคืน เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือได้รับอนุญาต และอาจสั่งให้สวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อติดตามตัว รวมถึงการให้เข้ารับการบำบัดรักษาอาการทางจิตหรือพฤติกรรมที่อาจเป็นอันตราย ทั้งนี้ ศาลยังมีดุลพินิจที่จะกำหนดมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้อีกด้วย

2) ระยะเวลาเฝ้าระวัง

ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาในการใช้มาตรการเฝ้าระวังได้ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันพ้นโทษ (มาตรา 27 วรรคหนึ่ง) อย่างไรก็ตาม หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกเฝ้าระวังยังมีพฤติกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่ผู้อื่น ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังต่อไปอีกคราวละไม่เกิน 10 ปี (มาตรา 27 วรรคสอง)

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีการทบทวนความจำเป็นในการใช้มาตรการเฝ้าระวังทุก 1 ปี โดยคณะกรรมการฯ สามารถเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอให้เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังได้ (มาตรา 28)

มาตรการเฝ้าระวังนี้ มีเป้าหมายเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและคุ้มครองสังคม โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของผู้พ้นโทษและความปลอดภัยของสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานและการประเมินความเสี่ยงอย่างรอบคอบ เพื่อหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่จำเป็น

4.1.3 มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 28 กำหนดให้ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษ เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ผู้นั้นจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 29 กำหนดให้นำกระบวนการตามมาตรา 23 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยกำหนดให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล และให้ความเห็นว่า นักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ¹⁴ เช่นเดียวกับขั้นตอนในการพิจารณามาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ

¹⁴ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 23 และ 29.

4.2 กรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้น รวมทั้ง ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดต่อส่วนตัวที่กฎหมายให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องผ่านพนักงานอัยการ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์ วัฒนกุล, 2563) ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาของราชอาณาจักรไทยในทางปฏิบัติมีการประสานระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและโดยเอกชน ในส่วนของการพิจารณาคดีก็ใช้ทั้งระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา แบบควบคู่กันทั้งสองแนวทาง นอกจากนี้ กฎหมายยังให้สิทธิผู้เสียหายเข้าร่วมเป็นโจทก์ในคดีที่พนักงานอัยการฟ้องหรือพนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นโจทก์ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องได้¹⁵

4.2.1 มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญา ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนในเรื่องของการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 เนื่องจากมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 กำหนดให้พนักงานอัยการเท่านั้นมีอำนาจในการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในระหว่างรับโทษจำคุกเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ ประกอบกับข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดข้อ 10 ที่บัญญัติว่า คดีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา 12 ฐานความผิด ตามมาตรา 3 นั้น ไม่ว่าจะมีความผิดฐานอื่นด้วยหรือไม่ ให้พนักงานอัยการพิจารณาด้วยว่าคดีดังกล่าวสมควรขอให้ศาลมีคำสั่งใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูหรือไม่

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30, 31, 34.

4.2.2 มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ

มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เป็นกระบวนการภายหลังจากการพิจารณาคดีและศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษนักโทษเด็ดขาดแล้ว ซึ่งมาตรการในส่วนนี้อยู่ในความดูแลของรัฐ จึงไม่มีกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดี กฎหมายกำหนดให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล และให้ความเห็นเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 17 พิจารณาว่า สมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังกับนักโทษเด็ดขาดรายใด โดยให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง¹⁶

4.2.3 มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ

มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เป็นกระบวนการภายหลังจากการพิจารณาคดีและศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษนักโทษเด็ดขาดแล้ว ซึ่งมาตรการในส่วนนี้อยู่ในความดูแลของรัฐ จึงไม่มีกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเช่นกัน กฎหมายกำหนดให้นำกระบวนการตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง มาตรา 23 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นเดียวกับขั้นตอนในการพิจารณามาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ

¹⁶ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 23.

6. บทวิเคราะห์

6.1 การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำโดยผู้เสียหาย กรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี

6.1.1 มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

บทบาทของผู้เสียหาย ในระหว่างขั้นตอนที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอยังไม่มีความหมายให้อำนาจผู้เสียหายเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นหรือใช้สิทธิยื่นคำร้องขอใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงอย่างชัดเจน ผู้เสียหายจะไปมีบทบาทอีกครั้งก็ต่อเมื่อหลังจากที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอต่อศาลแล้ว หากศาลพิจารณาคำร้องของดังกล่าวแล้ว ศาลอาจรับฟังความเห็นของผู้เสียหายด้วยหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมแก่มาตรการที่สั่งใช้ว่าควรรับฟังผู้เสียหายหรือไม่ เพียงใด แล้วแต่กรณี¹⁷

อย่างไรก็ตาม ศาลมีอำนาจกำหนดให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการได้ โดยการรับฟังความเห็นของผู้เสียหาย แม้มาตรา 19 วรรคสี่¹⁸ ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้ง แต่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ และสอดคล้องกับมาตรา 19 วรรคสาม¹⁹ ที่ให้ศาลต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายด้วย ในข้อบังคับประธานศาลฎีกา ข้อ 13 วรรคสอง จึงกำหนดให้ศาลรับฟังความเห็นของผู้เสียหายด้วย ซึ่งสามารถทำได้หลายรูปแบบ ศาลอาจนำข้อ 16 วรรคสองมาใช้โดยอนุโลมด้วยการออกหมายเรียกหรือหมายแจ้งวันนัดและสำเนาคำร้องให้ผู้เสียหายทราบ โดย

¹⁷ ข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2566 ข้อ 13.

¹⁸ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 19 วรรคสี่.

¹⁹ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 19 วรรคสาม.

ให้แจ้งด้วยว่า ผู้เสียหายมีสิทธิให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟู ผู้กระทำความผิด หรือจะมาให้ความเห็นด้วยวาจาในวันนัดก็ได้กรณีศาลให้ผู้เสียหายมาให้ความเห็นด้วยวาจาในวันนัด ศาลอาจนำมาตรการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับจำเลยตามมาตรา 172 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้ ศาลมีดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมแก่มาตรการที่จะสั่งใช้ว่าควรรับฟังผู้เสียหายหรือไม่ เพียงใด เช่น หากเป็นการขอใช้มาตรการทางการแพทย์อาจไม่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายคนใดคนหนึ่งโดยตรง เป็นต้น (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2566)

6.1.2 มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ

กฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญสำหรับตัวผู้เสียหาย ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการกระทำของจำเลย เนื่องจากผู้เสียหายอาจเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่จะเป็นอันตรายหรือได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายหรือจิตใจ หากนักโทษที่มีแนวโน้มว่าจะออกมากระทำความผิดซ้ำอีกไม่ได้อยู่ในมาตรการควบคุมที่เหมาะสมภายหลังพ้นโทษ การจัดทำรายงานของกรมราชทัณฑ์ในการจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคลและให้ความเห็นว่า นักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เมื่อกรมราชทัณฑ์ส่งรายงานความเห็นดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำข้อมูลในส่วนนี้กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาส หรือช่องทางให้ผู้เสียหายเข้าไปรับทราบ

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นจากคณะกรรมการพิจารณามาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำแล้ว กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ก็ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนปล่อยตัว แต่หากว่า พนักงานอัยการไม่เห็นสมควร

ก็มีอำนาจที่จะไม่ยื่นคำร้องดังกล่าวได้ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องของพนักงานอัยการ กฎหมายให้เป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้²⁰

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในการยื่นคำร้องดังกล่าว ชัดกับสิทธิในการฟ้องคดีตามหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ให้สิทธิทั้งอัยการ และผู้เสียหายในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ และในกรณีที่อัยการมีความเห็นไม่สั่งฟ้องคดีก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเองได้ตามกฎหมาย

6.2 การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำโดยผู้เสียหาย กรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดี

การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ไม่ได้ให้อำนาจผู้เสียหายที่ฟ้องคดีอาญายื่นคำร้องขอใช้มาตรการดังกล่าวต่อศาลได้เองโดยตรง มีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายของราชอาณาจักรไทยออกมาบังคับใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพและไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง มีแนวโน้มที่จะออกมากระทำความผิดซ้ำ เนื่องจากไม่ได้อยู่ภายใต้มาตรการที่เหมาะสม

6.2.1 มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

กฎหมายราชอาณาจักรไทยปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจผู้เสียหายที่ฟ้องคดีอาญาเองในการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดต่อศาลได้โดยตรง เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 19 กำหนดให้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจยื่นคำร้องดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) ประกอบกับข้อบังคับของอัยการสูงสุดฯ ข้อ 10 ที่ระบุให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องเฉพาะในคดีที่ต้นสังกัด (สำนักงานอัยการสูงสุด, 2563)

²⁰ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาตรา 42.

ข้อจำกัดนี้ ส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ และไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (ปกป้อง ศรีสนิท, 2564) โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ซึ่งขัดกับหลักการฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวาง (คณิต ณ นคร, 2564)

การขาดการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในกระบวนการกำหนดมาตรการยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สมัยใหม่ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2563) ทั้งที่ผู้เสียหายเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำความผิด

ข้อดีของการให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดต่อศาลได้ มีดังนี้ เป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายสมัยใหม่ (อุดม รัฐอมฤต, 2564) ช่วยให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านมากขึ้นในการพิจารณากำหนดมาตรการ เนื่องจากผู้เสียหายเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2563) ช่วยเพิ่มความรู้สึกปลอดภัยให้ผู้เสียหาย การมีส่วนร่วมในกระบวนการช่วยลดความกังวลของผู้เสียหาย (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2565) เป็นการสร้างความสมดุลในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐและประชาชนในการดำเนินคดีอาญา (ณรงค์ ใจหาญ, 2560)

6.2.2 มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ

เป็นกระบวนการภายหลังจากการพิจารณาตัดสินคดีและศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษนักโทษเด็ดขาดแล้ว ซึ่งมาตรการในส่วนนี้อยู่ในความดูแลของรัฐ จึงไม่เป็นกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีจะเข้าไปดำเนินคดีได้

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของต่างประเทศ พระราชบัญญัติผู้กระทำความผิดร้ายแรง พ.ศ. 2561 ของเครือรัฐออสเตรเลีย (The Serious Offenders Act 2018) รัฐวิกตอเรีย รัฐจะเป็นหน่วยงานที่จัดการให้ทุกขั้นตอน การฟ้องคดีอาญาของเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐวิกตอเรีย รัฐได้มาควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยสำนักงานอัยการ (Office of Public Prosecutions) สำนักงานอัยการดำเนินคดีในนามของผู้อำนวยการฝ่ายอัยการ ซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนวิกตอเรียดำเนินคดีอาชญากรรมร้ายแรงบางประเภท เช่น การฆาตกรรม ความผิดทางเพศ ความผิดร้ายแรงในการขบี่ ค้ายาเสพติด การฉ้อโกง การโจมตีที่รุนแรง ลักทรัพย์ซ้ำเติม การปล้นด้วยอาวุธ อาชีวอนามัยและความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บสาหัส เป็นต้น ส่วนอาชญากรรมที่ร้ายแรงน้อยกว่าจะถูกดำเนินคดี โดยตำรวจวิกตอเรียในศาล Magistrates' Court of Victoria (Department of Justice and Community Safety, 2019) ซึ่งแตกต่างจากราชอาณาจักรไทยที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวาง

พระราชบัญญัติผู้กระทำความผิดร้ายแรง ค.ศ. 2018 ของเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐวิกตอเรีย เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการติดตามควบคุมสอดส่องผู้พ้นโทษคดีอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง ผู้กระทำความผิดที่เข้าข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายอาจเข้าสู่กระบวนการที่ศาลสั่งให้มีการคุมประพฤติหรือเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ (Supervision Orders) หรือคุมขังภายหลังพ้นโทษ (Detention Orders) ได้ (Department of Justice and Community Safety, 2019)

กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายมีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมในกระบวนการออกคำสั่ง โดยผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นข้อสังเกตไปที่ศาลในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่ง คุมประพฤติหรือเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ หรือคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ รวมทั้งกระบวนการทบทวนคำสั่งดังกล่าว ดังเช่น พระราชบัญญัติผู้กระทำความผิดร้ายแรง ค.ศ. 2018 ของเครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดให้ผู้เสียหายมีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมในกระบวนการออกคำสั่ง โดยผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นข้อสังเกตไปที่ศาลในกระบวนการ

พิจารณาออกคำสั่งคุมประพฤติหรือเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ หรือคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ รวมทั้ง กระบวนการทบทวนคำสั่งดังกล่าวด้วย

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ไม่ได้ให้อำนาจผู้เสียหายที่ฟ้องคดีอาญาเองในการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดต่อศาลได้โดยตรง

ข้อจำกัดนี้ ส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่และไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ซึ่งขัดกับหลักการฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวาง การขาดการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในกระบวนการกำหนดมาตรการยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสมัยใหม่ทั้งที่ผู้เสียหายเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำความผิด

กรณีต่างประเทศไม่มีปัญหาเรื่องผู้เสียหายฟ้องคดีเอง เนื่องจากระบบการฟ้องคดีอาญาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ รัฐเป็นผู้ดำเนินคดีแทนชุมชน โดยเฉพาะในคดีอาชญากรรมร้ายแรง

7. บทส่งท้าย

การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของราชอาณาจักรไทยในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในกรณีการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการ ปัญหาสำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการ เช่น การยื่นคำร้องขอใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งปัจจุบันเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น แม้ว่าศาลจะมีดุลพินิจในการรับฟังความเห็นของผู้เสียหาย แต่ก็ไม่ได้เป็นข้อบังคับ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจนในการยื่นคำร้องขอใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งขัดกับหลักการฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้ ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายภายหลังนักโทษพ้นโทษ กฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังหรือคุมขังภายหลังพ้นโทษ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายในบางประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย ที่ให้ผู้เสียหายมีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว เป็นต้น การที่ผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างเพียงพอในการกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ อาจส่งผลให้มาตรการที่ใช้ไม่เหมาะสมและไม่สามารถป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสังคม และผู้เสียหายจากอาชญากรรม

ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะในการกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณา เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรม

จากการศึกษา ปัญหาทางกฎหมายประกอบกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นถึงข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในชั้นไต่สวน ทำได้ 2 กรณี คือ แก้ไขมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ให้ผู้เสียหายเป็นโจทก์ร้องขอใช้มาตรการ และกรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์บัญญัติโดยชัดแจ้งกำหนดให้ศาลเรียกผู้เสียหายมาให้ความเห็นในการพิจารณากำหนดการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูนักโทษเด็ดขาด

2. การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายหลังนักโทษเด็ดขาดพ้นโทษ ให้สิทธิผู้เสียหายยื่นคำร้องขอใช้มาตรการ และกำหนดให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมโดยแก้ไขมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 บัญญัติโดยชัดแจ้งให้ผู้เสียหายเข้าไปมีส่วนร่วมโดยกำหนดให้ศาลหมายเรียกผู้เสียหายมาให้ความเห็นในการพิจารณากำหนดการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ

เอกสารอ้างอิง

- Böhm, K. H. (2021). Traffic offense restrictions and driving prohibitions: Legal frameworks and social protection. *German Criminal Law Review*, 45(3), 456-478.
- Department of Justice and Community Safety. (2019). *Review of the Serious Offenders Act 2018*. Retrieved July, 15 2024, from <https://www.justice.vic.gov.au/justice-system/laws-and-regulation/review-of-the-serious-offenders-act-2018>
- Dessecker, A. (2022). Preventive detention and social protection: Critical analysis of Section 66 in German criminal law. *Criminology and Criminal Justice Review*, 40(1), 88-112.
- Drenkhahn, K. (2023). Post-sentence preventive detention: Balancing social protection, human rights, and offender rehabilitation. *European Journal of Criminology*, 20(2), 245-267.
- Durose, M. R., Cooper, A. D., & Snyder, H. N. (2014). Recidivism of Prisoners Released in 30 States in 2005: Patterns from the Second Chances Act. Bureau of Justice Statistics Special Report. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.

- Hay, D. (1983). Controlling the English Prosecutor. *Osgoode Hall Law Journal*, 21(2), 165-186.
- John H. Langbein. (1973). The Origins of Public Prosecution at Common Law. *17 American Journal of Legal History*, 17(4), 313-335.
- Kanit Na Nakhon. (2013). *The Justice Process from the Perspective of Kanit Na Nakhon* (2nd ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Kanit Na Nakhon. (2018). *Criminal Procedure Law* (9th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Kanit Na Nakhon. (2020). *General Principles of Criminal Law* (7th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Kanit Na Nakhon. (2021). *Criminal Procedure Law Volume 1* (10th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Kinzig, J. (2021). Substance Abuse Treatment in Criminal Rehabilitation: An Analysis of Section 64 in German Criminal Law. *European Journal of Criminology*, 18(4), 512-535.
- Kittipong Kittayarak. (2011). *The Justice Process on the Path of Change* (3rd ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Kittipong Kittayarak. (2020). *Restorative Justice: A New Alternative for the Justice Process*. Bangkok: Winyuchon.
- Meier, H. J. (2019). Preventive Measures and Rehabilitation in German Criminal Law: Analysis of StGB Section 61. *German Criminal Law Review*, 55(2), 245-267.
- Narong Jaihan. (2017). *Principles of Criminal Procedure Law Volume 1* (13th ed.). Bangkok: Winyuchon.

- Office of Justice Affairs. (2020). (Draft) Act on Preventing Recidivism of Serious Offenders Using Violence, B.E. Retrieved August 10, 2024, from https://www.oja.go.th/wpcontent/uploads/2021/06/principle_JSOC.pdf
- Office of Justice Affairs. (2022). *Research Report on the Protection of Victims' Rights in Criminal Cases*. Bangkok: Ministry of Justice, Office of Justice Affairs.
- Office of the Attorney General. (2020). *Regulations of the Office of the Attorney General on Criminal Prosecution by Prosecutors B.E. 2563*. Bangkok: Office of the Attorney General.
- Office of the Council of State. (2022). Summary Analysis of the Draft Act on Measures to Prevent Recidivism in Sexual or Violent Offenses, B.E. Bangkok: Office of the Council of State.
- Office of the Judiciary. (2023). Operational Manual on Measures to Prevent Recidivism in Sexual or Violent Offenses. Bangkok: Office of the Judiciary.
- Pokpong Srisanit. (2012). *Research Project on the Justice Process and Violent Political Situations: Problems and Solutions*. Bangkok: Office of Justice Affairs, Secretariat of the Independent Truth and Reconciliation Commission of Thailand.
- Pokpong Srisanit. (2021). Guidelines for Legislative Improvement to Prevent Danger from Offenders or Ex-Offenders with Threatening Behavior to Society: Phase 1. *Thammasat Law Journal*, 50(4), 504-531.
- Pradel, J. (2002). Comparative Criminal Law: Recidivism and Legal Definitions. *International Criminal Law Journal*, 30(3), 658-672.
- Probation Department. (2021). Annual Report 2021. Retrieved August 11, 2024, from <https://www.probation.go.th/contentdl.php?id=56075>

- Rosenau, H. (2020). Criminal law and social control after punishment: Conditions and limits of post-sentence supervision. *German Law Journal*, 21(5), 789-805.
- Schöch, H. (2020). Psychiatric Treatment and Criminal Law: Analyzing Section 63 of the German Criminal Code. *International Journal of Forensic Mental Health*, 19(3), 221-240.
- Streng, F. (2019). Professional prohibition orders in criminal law: Prevention and public safety strategies. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 62(4), 612-635.
- Supasa Keeratiwarayoth. (2017). *The Power to Prosecute Criminal Cases by Victims* [Master's Thesis in Law]. Dhurakij Pundit University.
- Surasak Likitsittikul. (2012). *Explanation of Offenses Against Property under the Penal Code* (5th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Surasak Likitsittikul. (2019). *Penal Code of Criminal Procedure: Reference Edition* (19th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Surasak Likitsittikul. (2020). *Penal Code of Criminal Procedure: Reference Edition* (20th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Udom Rathamarit. (2015). *Explanation of Evidence Law* (6th ed.). Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, Textbook and Document Project.
- Udom Rathamarit. (2021). *Explanation of Evidence Law* (9th ed.). Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University, Textbook and Document Project.
- Weigend, T. (2020). The Concept of Criminal Procedure in Comparative Criminal Law. *Comparative Criminal Law Review*, 45(4), 1232-1242.
- Wirapong Boonyopas. (2022). *Criminology and Justice Work*. Bangkok: Nititham.

บทความวิจัย

ยุทธศาสตร์การจัดการเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนในเขต
เทศบาลตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี*

Sustainable Tourism City Management Strategy: A Case Study
of Communities in Ban Tai Subdistrict Municipality, Koh
Phangan District, Surat Thani Province

ทनु บัวชื่น¹

Tanu Buacheun²

เลขที่ 25 หมู่ที่ 4 ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84280.

No. 25, Moo 4, Ban Tai Subdistrict, Koh Phangan District,

Surat Thani Province, 84280.

* Corresponding author E-mail: tanu650525@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การจัดการเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี” คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, พ.ศ. 2567.

¹ นายทनु บัวชื่น นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

² Mr.Tanu Buacheun Master of Arts Student, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University.

ชนัญชิดา ทิพย์ญาณ³

Chanonchida Tipyan⁴

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

Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University,
No. 272, Surat-Nasarn Road, Khun Thale Subdistrict, Mueang Surat Thani
District, Surat Thani Province, 84100

E-mail: chsnanchida@gmail.com

วิศาล ศรีมหาวโร⁵

Wisan Srimahawaro⁶

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

Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University,
No. 272, Surat-Nasarn Road, Khun Thale Subdistrict, Mueang Surat Thani
District, Surat Thani Province, 84100

E-mail: wisanhumansru@gmail.com

วันที่รับบทความ : 7 พฤษภาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 29 ตุลาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 6 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

³ ดร.ชนัญชิดา ทิพย์ญาณ, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

⁴ Dr.Chanonchida Tipyan, Advisor.

⁵ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิศาล ศรีมหาวโร, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

⁶ Assistant Professor Dr.Wisan Srimahawaro, Co-Advisor.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา บริบทที่มีความสัมพันธ์และพัฒนา ยุทธศาสตร์การจัดการเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีลักษณะเป็น การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) การเก็บรวบรวมข้อมูลบุคคลที่มีส่วนได้เสียกับ ยุทธศาสตร์การจัดการเมืองน่าเที่ยวของชุมชนเขตเทศบาลตำบลบ้านใต้ คัดเลือก ประชากรเป้าหมายโดยใช้แบบเจาะจง จำนวน 30 คน เครื่องมือการวิจัย เป็นการวิเคราะห์ เอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก สทนากลุ่ม การวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมเพื่อค้นหายุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ (SWOT Analysis และ Blue Ocean) และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาชุมชนตำบลบ้านใต้ตามแนวทางยุทธศาสตร์และ พัฒนายุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับบริบทด้านการท่องเที่ยวของพื้นที่ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปกรรม ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้าน การบริหารจัดการภาครัฐ และยุทธศาสตร์ที่ 7 ด้านประชาคมอาเซียน การนำยุทธศาสตร์ มาต่อยอดเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน บริบทพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด เพื่อพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านใต้ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่น่าเที่ยว อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ คือ องค์กรภาครัฐและเอกชน จัดทำ MOU มีส่วนร่วมการพัฒนา เมืองท่องเที่ยวชุมชนตำบลบ้านใต้อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ ปลอดภัย และ มีความสุขเมื่อมาเยือนพื้นที่ตำบลบ้านใต้บนโครงสร้างพื้นฐานและตามแนวทางยุทธศาสตร์ การพัฒนาชุมชนตำบลบ้านใต้ให้เป็นเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์การจัดการเมือง, เมืองน่าเที่ยวยั่งยืน, พื้นที่ท่องเที่ยวตำบลบ้านใต้

ABSTRACT

This research article aims to study the context related to and develop strategies for sustainable tourism management in the community of Ban Tai Subdistrict Municipality. It is a qualitative study using action research methodology. Data was collected from individuals with a stake in the tourism management strategies of the Ban Tai community, with a target population of 30 people, selected through purposive sampling. The research tools included document analysis, in-depth interviews, focus group discussions, environmental factor analysis to identify strategies, and SWOT and Blue Ocean analyses. Data were analyzed using content analysis.

The study found that the development of the Ban Tai community according to the strategies and aligning them with the area's tourism context includes the following strategies: 1) infrastructure development, 2) quality of life and social development, 3) education, religion, and cultural arts development, 4) economic and tourism development, 5) natural resources and environmental management, 6) public administration management, and 7) ASEAN community development. The strategies aim to develop the infrastructure, local context, and improve the quality of life for the community's residents, thereby promoting the Ban Tai area as a sustainable and attractive tourist destination.

Recommendations include that government and private organizations should establish MOUs to continue collaborating in the development of the Ban Tai community as a sustainable tourism city, ensuring reliability, safety, and satisfaction for visitors, in line with the infrastructure development and community strategy framework to make Ban Tai an attractive tourist destination sustainably.

Keywords: tourism management strategies, sustainable tourist city, Ban Tai tourism area.

1. ความนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศชั้นนำด้านการท่องเที่ยว มีธรรมชาติ ภูเขา และเกาะที่สวยงามมากมาย ซึ่งเกาะพะงันเป็นเกาะในอ่าวไทย ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศไทย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นส่วนหนึ่งของอำเภอเกาะพะงัน มีชื่อเสียงจากงานฟูลมูนปาร์ตี้ที่จัดขึ้นที่หาดรีน เทศบาลตำบลบ้านใต้ เป็นองค์กรหนึ่งมีส่วนร่วมการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอเกาะพะงัน เพื่อให้เป็นเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รายงานตัวเลขนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาประเทศไทยกว่า 27 ล้านคน ในช่วง 1 มกราคม–27 ธันวาคม 2566 การตั้งเป้าหมายดึงดูดนักท่องเที่ยวในปี 2566 รัฐบาลได้วางแผนทางกระตุ้นการท่องเที่ยว ปี 2567 เพื่อเพิ่มเป้าหมายและสร้างรายได้เข้าประเทศกว่า 3.5 ล้านล้านบาท (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2566) อำเภอเกาะพะงัน เป็นเมืองน่าเที่ยวเมืองหนึ่งมีกิจกรรมที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจอย่างมาก ก็คือ กิจกรรมฟูลมูนปาร์ตี้ ซึ่งตรงกับขึ้น 15 ค่ำของทุก ๆ เดือน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมืองให้มีความน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้รับการถ่ายโอนภารกิจสำคัญ ๆ ในการพัฒนาเมือง มีการกำหนดทิศทางการอย่างอิสระ เทศบาลจัดว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบและจัดบริการขั้นพื้นฐานเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เป็นจริงได้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมถึงหาแนวทางแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น จึงถือเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเมืองน่าเที่ยว ชุมชนน่าเที่ยวโดยตรง

เทศบาลตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ยกฐานะเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2554 มีวิสัยทัศน์ “บ้านใต้ชุมชนน่าอยู่ คุณภาพชีวิตดี มีการพัฒนาเศรษฐกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมพัฒนาการบริหารจัดการให้เป็นเลิศ” ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่ทั่วโลกรู้จักคำว่า “Fullmoon Party” ซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลและจัดทำโครงการที่เกิดจากปัญหาความต้องการของประชาชนโดยการทำประชาคมที่เป็นเมืองท่องเที่ยวที่ในแต่ละปีจะมีนักท่องเที่ยวชาวไทยโดยเฉพาะต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมาก นับวันจึงมีความจำเป็นจะพัฒนาชุมชนเมืองให้มีความเป็นเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน แต่ยังขาดยุทธศาสตร์การพัฒนาในส่วนนี้จึงเป็นที่มาของงานวิจัยดังกล่าว

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการเมืองน่าเที่ยว : เทศบาลตำบลบ้านใต้

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิตและสังคม การศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น

2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญด้านการเมืองการปกครองของชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเป็นกลไกการบริหารการปกครองของรัฐย่อมมีหน้าที่การบริหารประเทศให้ประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย

ในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงของชาติ ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลอย่างทั่วถึง เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน อาจจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้และรวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานได้ไม่ทั่วถึง ดังนั้น การลดภาระรัฐบาลโดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการปกครองตนเอง เพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับวัตถุประสงค์ของชุมชนนั้น ๆ เป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้นกับชุมชน (สิวพร สุขเอียด, 2562)

เทศบาลตำบลบ้านไต้ มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยว และสามารถดึงดูดรายได้เปรียบของทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือในชุมชนมาพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่ม เป็นแหล่งสร้างรายได้ของประชาชน ตำบลบ้านไต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

2.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลจัดการบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในชุมชนตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ (ชานนท์ ทองสุกมาก, 2563)

เทศบาลตำบลบ้านไต้มีการวางนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองท่องเที่ยวไว้ 7 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน คือ พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางบก ระบบไฟฟ้าสาธารณะ ปรับปรุงระบบน้ำประปา และขุดลอกคูคลองน้ำเพื่อการเกษตร เพื่อเสริมรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ เพิ่มจุดขาย จุดเด่นของการมาเยือนตำบลบ้านไต้ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม คือ ส่งเสริมการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้ประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อลดปัญหาคนไร้บ้านและเร่ร่อนของพื้นที่ตำบลบ้านไต้ ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปกรรม คือ

สนับสนุนส่งเสริมโรงเรียนและเยาวชนเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยเยาวชนรุ่นใหม่ สืบสานวัฒนธรรม ประเพณี เอกลักษณ์ของท้องถิ่นตำบลบ้านไค้คงสืบไว้ต่อไปอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว คือ การสนับสนุนเศรษฐกิจในชุมชนอย่างมีคุณภาพ ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการให้ความรู้ และเสริมสร้างความชำนาญการสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวที่มาเยือนชุมชนตำบลบ้านไค้ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ สนับสนุนสร้างจิตสำนึกเฝ้าระวังและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมโดยองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน อำเภอเกาะพะงัน ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ คือ สร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อยกระดับการท่องเที่ยวให้เป็นเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์ที่ 7 ด้านประชาคมอาเซียน คือ สนับสนุนศักยภาพเอกชนการเปิดตลาดเสรีอาเซียน (สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านไค้, 2565)

2.3 รูปแบบการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วน ได้แก่ (1) การบริหารราชการส่วนกลาง (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการกระจายอำนาจให้แก่คนในท้องถิ่นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ รวม 5 ประเภท ได้แก่ (1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และ (2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562)

ในการจัดการพื้นที่ชุมชนตำบลบ้านไค้ให้น่าอยู่และจัดเป็นเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน ต้องมีการบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายสนับสนุนและส่งเสริมพื้นที่ให้มีกิจกรรมที่น่าสนใจขึ้น เช่น การจัดกิจกรรมฟูลมูนปาร์ตี้ การจัดกิจกรรม

ส่งเสริมทางวัฒนธรรมและศาสนา งานวัดประจำปี งานประเพณีชักพระทางทะเล และ
อนุรักษ์ ส่งเสริม พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นเมืองท่องเที่ยวทาง
ธรรมชาติ เป็นต้น (สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านใต้, 2565)

2.4 บทบาทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองหนึ่งของรัฐ เป็นการ
ปกครองที่เปิดโอกาสให้แก่ประชาชน เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน ทราบ
ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถพัฒนาเมืองได้ภายใต้การมีส่วนร่วมของ
ประชาชน ทั้งในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมภายในท้องถิ่น เป็นการ
แบ่งเบาภาระของภาครัฐ ให้ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น การจัดบริการ
มีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น (กรรณิการ์ ไกรกิจราษฎร์, กิตติพล บัวทะลา,
วันชัย บุษบา และโชติ บติรัฐ, 2566)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดบริการ
สาธารณะในท้องถิ่น การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล
และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่การจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่ได้รับ
มอบหมายและกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนเงินอุดหนุน เงินจากการจัดสรรภาษีและ
อากร เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ
ภารกิจที่มีการถ่ายโอนจากรัฐ แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ ด้านการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับ
โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน และด้านการ
ลงทุน เป็นต้น (มารดารัตน์ สุขสง่า และสันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2566)

การบริการสาธารณะโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) หน่วยงาน
ดำเนินการใช้ปัจจัยนำเข้าสู่กระบวนการการผลิต ออกมาเป็นผลผลิตของการบริการตาม
เป้าหมายที่วางไว้ การประเมินผลการดำเนินงานสามารถทำให้ทราบผลการดำเนินงาน
ในช่วงนั้นว่าเป็นเช่นไรนั้น หมายถึง การสรุปการให้บริการสาธารณะเชิงระบบ (สถาบัน
วิชาการชุมชน, 2560)

เทศบาลตำบลบ้านใต้ เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว การจัดบริการสาธารณะของพื้นที่ได้มีบริการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเดือดร้อน และส่งเสริมการดูแลนักท่องเที่ยวให้ได้รับบริการที่ดีที่สุดเมื่อมาเยือนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านใต้, 2565)

3. วิเคราะห์แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดการเมืองนำเที่ยวอย่างยั่งยืน

แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดการเมืองนำเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยผลการดำเนินการงานวิจัย ปรากฏดังนี้

3.1 แนวทางการจัดการยุทธศาสตร์ 7 ด้าน ดังนี้

- (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาการคมนาคมขนส่งอย่างรวดเร็ว และบริการดูแลความปลอดภัยของทรัพย์สิน สร้างความมั่นใจแก่นักท่องเที่ยว
- (2) ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมแก่ประชาชนตำบลบ้านใต้ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และส่งเสริมการสร้างรายได้กลุ่มอาชีพบริการ ให้มีความรู้ด้านการสื่อสารกับนักท่องเที่ยว และจัดหาบ้านให้แก่บุคคลเร่ร่อนและไร้บ้านที่อยู่อาศัย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชนในอนาคต
- (3) ด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปกรรม พัฒนาการปลูกฝังจิตสำนึก และอนุรักษ์ด้านศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน
- (4) ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว พัฒนาระบบบริการ การสื่อสาร การรักษาความสะอาด ความปลอดภัย และการสนับสนุนเสริมสร้างสินค้า OTOP ที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน
- (5) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนาส่งเสริมฟื้นฟู อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างจิตสำนึกแก่เยาวชนรุ่นใหม่ เข้ามามีส่วนร่วมการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่อย่างยั่งยืน

(6) ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ พัฒนาระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ร่วมกับภาคเอกชนในการจัดการเมืองท่องเที่ยวให้มีความสวยงาม สะอาด ปลอดภัย และ น่าเชื่อถือกับการเดินทางมาท่องเที่ยวในตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(7) ด้านการพัฒนาด้านประชาคมอาเซียน พัฒนาส่งเสริมนักท่องเที่ยวเดินทาง มาประกอบอาชีพและท่องเที่ยวในพื้นที่ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เข้าร่วมการลงทุนในตลาดการค้าเสรีของอาเซียน เพื่อให้มีความหลากหลายของกลุ่มธุรกิจ (สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านใต้, 2565)

3.2 ผลการศึกษายุทธศาสตร์การจัดการเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืน

โดยใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (จุดแข็ง: S และจุดอ่อน: w) และ สภาพแวดล้อมภายนอก (โอกาส: O และอุปสรรค: T) และค้นหากลยุทธ์การพัฒนาโดย เทคนิค Blue Ocean เป็น กลยุทธ์ยกเล็ก ได้แก่ (1) ยกเลิกการจัดหานักท่องเที่ยวผ่าน การแนะนำจากไกด์นำทางที่ไม่ถูกกฎหมาย และ (2) ยกเลิกวัสดุที่สร้างมลพิษสิ่งแวดล้อม ในช่วงเทศกาลหรือที่มีการจัดงานสร้างสรรค์ต่าง ๆ กลยุทธ์ลด ได้แก่ (1) ลดโครงการหรือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเนื่องจากมีตลาดรองรับน้อย และ (2) ลดการก่อสร้าง พื้นฐานบางอย่างที่ไม่จำเป็น กลยุทธ์ยกระดับหรือเพิ่มคุณค่า ได้แก่ (1) พัฒนาระบบ เทคโนโลยีดิจิทัลให้มีความทั่วถึงและมีระบบ WiFi ครอบคลุมทั่วถึง (2) เพิ่มการเรียนรู้ ด้านภาษาให้กับผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการและประชาชน (3) ยกระดับการประชาสัมพันธ์ ที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองของเทศบาลตำบลบ้านใต้ (4) เพิ่มระบบการจัดการขยะและของ เสียให้มากขึ้น (5) เพิ่มสวัสดิการที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของชุมชน (6) ยกระดับความเป็น อยู่ทางสังคมของเยาวชน (7) สร้างคุณค่าจากสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในเทศบาลตำบลบ้านใต้ และ (8) ปรับภูมิทัศน์ของเทศบาลให้มีความน่าอยู่และคงมีการจัดการดูแลรักษาอนุรักษ์ ป่าไม้และสัตว์สงวน กลยุทธ์สร้างเสริมตั้งใหม่ ได้แก่ (1) การสร้างผลิตภัณฑ์ที่บ่งบอก หรือสะท้อนถึงความเป็นเกาะพะงัน (2) สร้างกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น การนำ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ (3) พื้นฟูศิลปะ ประเพณี และวัฒนธรรมที่ปัจจุบันเริ่ม หายไป เช่น ประเพณีกินห่อ (4) สร้างกิจกรรมและทักษะการใช้ชีวิตให้มีคุณค่าและ

มีประโยชน์สุขแก่ผู้สูงอายุ (5) สร้างความสัมพันธ์ให้เยาวชนซึมซับประเพณีวัฒนธรรมของชุมชนอย่างเข้าใจและสร้างองค์ความรู้ (6) สร้างกฎหมาย ข้อกำหนดข้อจำกัดด้านการก่อสร้างสถานที่ธุรกิจที่เข้ามาในชุมชน และ (7) จัดโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจและสามารถเข้าถึงกับคำว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” แก่ชุมชน (สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านใต้, 2565)

4. บทส่งท้าย

การพัฒนายุทธศาสตร์การจัดการเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืนของอำเภอเกาะพะงัน มีการพัฒนาจิตสำนึกด้านการท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาตลาดท่องเที่ยว ด้านทรัพยากรในแหล่งท่องเที่ยว ด้านธุรกิจท่องเที่ยว และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการท่องเที่ยวของชุมชน ดังนั้น การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อปรับภูมิทัศน์ของชุมชนตำบลบ้านใต้ให้มีความสะอาด การจัดการขยะชุมชนอย่างเป็นระบบ ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ควรณรงค์ให้ผู้ประกอบการ/ประกอบธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการตลาดสินค้า และบริการ ควรมีความโดดเด่น น่าสนใจ ดึงดูดนักท่องเที่ยวจากการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาการมีส่วนร่วมมาจากการประชุมเวทีประชาคมค้นหาปัญหาร่วมกัน ร่วมวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยใช้ SWOT Analysis และเทคนิคกลยุทธ์ Blue Ocean ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมการตัดสินใจ และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนอย่างเป็นระบบ

การพัฒนาเมืองน่าเที่ยวอย่างยั่งยืนของอำเภอเกาะพะงัน ใช้เทคนิค Blue Ocean ด้านกลยุทธ์ยกระดับหรือเพิ่มคุณค่า เป็นการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัล เพิ่มการเรียนรู้ด้านภาษาให้แก่ผู้นำ ผู้ประกอบการและประชาชน ยกระดับการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการวางผังเมือง ระบบการจัดการขยะ เพิ่มสวัสดิการคุณภาพของชุมชน สร้างคุณค่าผลิตผลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับภูมิทัศน์ให้สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติพร้อม ๆ กับการดูแลรักษานูริรักษ์และพัฒนาป่าไม้และสัตว์สงวน กลยุทธ์สร้างเสริมสิ่งใหม่ โดยการผลิตภัณ์ที่บ่งบอกอัตลักษณ์ความเป็นเกาะพะงัน สร้างระบบและแนวทางดำเนินการพัฒนาสินค้าให้มีความโดดเด่นมากขึ้น

จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การออกนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของอำเภอเกาะพะงัน เน้นการลงพื้นที่ เข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น ผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรการท่องเที่ยว ภาครัฐให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและรัฐบาลควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเสนอแนะปัญหา วางแผนการดำเนินงานและติดตามประเมินผล และรัฐจะต้องเชิญชวนให้ผู้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวเข้ามามีส่วนร่วมกันพัฒนา จะทำให้รัฐประสบความสำเร็จและทำให้เกิดการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
2. การออกกฎข้อบังคับของชุมชนในการดูแลเมืองท่องเที่ยวตามบริบทของชุมชนตำบลบ้านใต้ เพื่อเพิ่มศักยภาพชุมชน เช่น การดูแลความสะอาดของชุมชน โดยเริ่มจากครัวเรือนคัดแยกขยะถูกต้อง กำจัดขยะถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐาน การลงโทษปรับหากพบมีบุคคลกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของชุมชนตำบลบ้านใต้หรือผิดกฎของชุมชน
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมวางแผนมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริมพัฒนาเมืองท่องเที่ยวของอำเภอเกาะพะงัน

References

- Ban Tai Subdistrict Municipality Office. (2022). *Development Plan of Ban Tai Subdistrict Municipality, 2018-2022*. Surat Thani Province: Policy Analysis and Planning Section, Municipal Secretary's Office.
- Ban Tai Subdistrict Municipality Office. (2022). *Strategic Development Plan of Ban Tai Subdistrict Municipality, 2017-2021*. Surat Thani Province: Policy Analysis and Planning Section, Municipal Secretary's Office.

- Chanon Thongsukmak. (2020). *Roles and Responsibilities of Local Administrative Organizations in Promoting and Protecting Geographical Indications under Related Principles and Laws*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Community Academic Institute. (2017). *Public Services*. Ubon Ratchathani Rajabhat University: Community Academic Service Office.
- Department of Local Administration. (2019). *Guidelines for Good Governance of Local Administrative Organizations*. Bangkok: Local Administration Development and Promotion Division.
- Kannika Kraikitra, Kittipon Buathala, Wanchai Busaba, & Choti Bodhirat. (2023). Thai Local Administrative Organizations and Public Service Management. *Journal of Modern Learning Development*, 8(1), 403-412.
- Maradarat Suksanga & Sanchai Ratanakhwan. (2023). Integrating Knowledge of Local Administration for the Development of Thai Local Administrative Organizations. *Journal of Innovation and Management*, 11(1), 16-24.
- Ministry of Tourism and Sports. (2023). *Statistics of International Tourists Visiting Thailand, January - December 2023*. Retrieved July 20, 2024, from <https://www.mots.go.th/news/category/706>
- Siwaporn Sukied. (2019). *Local Administration*. Retrieved August 10, 2024, from wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Local_Administration

บทความวิจัย

แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยว เชิงอนุรักษ์ตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี : กรณีศึกษาล่องเรือชุมชน*

The Development of English Communication Skills for Ecotourism in Bang Bai Mai Subdistrict, Mueang District, Surat Thani Province: A Case Study of Community-Based Boat Tours

กฤษฎา พันธ์มุสิก¹

Kritsamad Punmusik²

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.
Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University,
No. 272, Village No. 9, Khun Thale Subdistrict, Mueang Surat Thani District,
Surat Thani Province, 84100, Thailand.

E-mail: Kritsamad.pun@sru.ac.th

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี: กรณีศึกษาล่องเรือชุมชน” มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, พ.ศ. 2567

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤษฎา พันธ์มุสิก, อาจารย์ประจำสาขาภาษาอังกฤษ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

² Assistant Professor Kritsamad Punmusik, Lecturer in the English Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University.

จิตรพร ชูทอง³Chittraporn Chutong⁴

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University,
No. 272, Village No. 9, Khun Thale Subdistrict, Mueang Surat Thani District,
Surat Thani Province, 84100, Thailand.

* Corresponding author E-mail: chittraporn.chu@sru.ac.th

วันที่รับบทความ : 2 สิงหาคม 2567

วันที่แก้ไขบทความ : 21 ตุลาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 6 กันยายน 2567

วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

³ ดร.จิตรพร ชูทอง, อาจารย์ประจำสาขาภาษาอังกฤษ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

⁴ Dr.Chittraporn Chutong, Lecturer in the English Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความต้องการและแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และ (2) เสนอแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ กรณีศึกษา ล่องเรือชุมชน ผ่าน 3 กิจกรรม ได้แก่ ล่องเรืออุโมงค์ไบกจาก ล่องเรือชมวิถีชีวิตลัดเลาะ คลองร้อยสาย และล่องเรือชมหิ่งห้อย กลุ่มเป้าหมายแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน 3 กิจกรรม ๆ ละ 5 คน รวมจำนวน 15 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง และ (2) นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน 3 กิจกรรม ๆ ละ 3 คน รวมจำนวน 9 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบบังเอิญ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ประเด็นคำถามสอบถามความต้องการ และแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ เพื่อการท่องเที่ยวในชุมชน ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า (1) ความต้องการในการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ บทสนทนาในชีวิตประจำวัน สถานที่ท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก และสินค้า (2) แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เน้นการพัฒนาทักษะการฟังและการพูด โดยมีแนวทางในการพัฒนา 4 ขั้นตอน ดังนี้ หนังสือรวมคำศัพท์ และหนังสือรวมประโยคที่ใช้ในการสื่อสาร (เอกสาร/ออนไลน์) YouTube ออกเสียงคำศัพท์ และประโยค หนังสือรวบรวมข้อมูลการใช้เทคโนโลยีช่วยแปลภาษา และการฝึกปฏิบัติกับชาวต่างชาติ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ การพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ ควรได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดตั้งงบประมาณในการพัฒนา การดำเนินการสร้างป้ายหรือข้อมูลพื้นฐาน และดำเนินการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: ทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ, การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์, ล่องเรือชุมชน

ABSTRACT

This research aims to (1) study the needs and approaches for developing English communication skills for ecotourism, and (2) propose strategies for enhancing English communication skills for ecotourism through a case study of community boat tours. The study focuses on three activities: boat tours through nipa palm tunnels, boat tours showcasing the way of life along the Klong Roi Sai Canal, and boat tours to view fireflies. The target groups are divided into two categories: (1) Community members involved in the three community boat tour activities, with five participants per activity (15 participants in total), selected through purposive sampling. (2) Foreign tourists participating in the three boat tour activities, with three participants per activity (9 participants in total), selected through accidental sampling. The research tools include structured interviews with questions designed to gather information on the needs and approaches for developing English communication skills for community-based tourism. Data were analyzed using content analysis.

The findings revealed that: (1) Needs for developing English communication skills for ecotourism comprised four main aspects: daily conversations, tourist attractions, amenities, and products. (2) Strategies for enhancing English communication skills for ecotourism focused on developing listening and speaking skills through a four-step process: Compiling vocabulary and conversational sentence books (in printed and online formats). Utilizing YouTube for pronunciation of vocabulary and sentences. Developing a guidebook on using technology for translation assistance. Practicing communication with foreign tourists.

The study suggests that the development of English communication skills should involve collaboration from all relevant stakeholders to allocate budgets, create signage or provide basic information, and ensure the continuous improvement of English language skills.

Keywords: English communication skills, ecotourism, Community boat cruise

1. ความนำ

การท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นการท่องเที่ยวที่สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ต่อชุมชน โดยกิจกรรมการท่องเที่ยวมุ่งสร้างปฏิสัมพันธ์และความผูกพันระหว่างเจ้าบ้านกับผู้มาเยือนผ่านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมท่องเที่ยว ซึ่งนำไปสู่การเรียนรู้ เข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงรากเหง้าของชุมชนเน้นความยั่งยืน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างทรัพยากรการท่องเที่ยว สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของสมาชิกในชุมชน รวมถึงสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับสมาชิกในชุมชน และก่อให้เกิดการเรียนรู้ประสบการณ์ที่มีคุณค่ากับผู้มาเยือน การจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน ประกอบด้วย การวางแผน การจัดการองค์การ การนำการประสานงาน และการควบคุม โดยทุก ๆ กระบวนการเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมพัฒนา ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และมีส่วนร่วมประเมินผล (ณัฐพัชร มณีโรจน์, 2560) โดยมีเป้าหมาย เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวได้

ชุมชนบางใบไม้ ตั้งอยู่ตำบลบางใบไม้ เป็นหนึ่งในชุมชนที่อยู่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี บางใบไม้ คนในพื้นที่เรียกว่า “ในบาง” พื้นที่ที่มีคลองสายเล็ก ๆ กว่าร้อยสายเชื่อมโยงกันไหลออกแม่น้ำตาปี เป็นชุมชนเก่าแก่ มีวิถีชีวิตริมคลองแบบเรียบง่าย บรรยากาศรอบชุมชนมีความร่มรื่น อุดมสมบูรณ์ด้วยพรรณไม้นานาชนิดตลอดสองฝั่งคลอง มีกิจกรรมล่องเรือชมโคม์ต้นจากผ่านคลองร้อยสาย เรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การทำน้ำส้มจาก และน้ำผึ้งจาก ซึ่งเป็นของดีขึ้นชื่อของชุมชน นอกจากนี้ ในชุมชนยังได้จัดให้มีตลาดน้ำประชารัฐ

บางใบไม้ ที่รวบรวมสินค้าท้องถิ่นของในพื้นที่และจากชุมชนใกล้เคียงมาจำหน่าย และมีการนำเรือหางยาวพานักท่องเที่ยวชมธรรมชาติ โดยมีกิจกรรม อุโมงค์ใบจาก ชมวิถีชีวิตลัดเลาะคลองร้อยสาย และชมหิ่งห้อย

ปัจจุบันการท่องเที่ยวในชุมชนเป็นที่นิยมทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ ดังนั้นการสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญในการติดต่อประสานงานในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษที่เป็นภาษาที่ใช้ทั่วโลก ภาษาอังกฤษกลายเป็นภาษาที่ทั่วโลกใช้กันมากภาษาหนึ่ง ประเทศไทยจึงมองเห็นอนาคตของคนไทยกับการใช้ภาษาอังกฤษในยุคปัจจุบันสำคัญมากที่สุด และเกี่ยวข้องกับนักเรียน นิสิต นักศึกษา พนักงานเจ้าหน้าที่ และคนทำงานทุกสาขา และทุกอาชีพ ที่ปัจจุบันคนไทยจำเป็นต้องมีความรู้และมีความเข้าใจทักษะด้านภาษาอังกฤษ โดยเฉพาะทักษะภาษาอังกฤษทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย การฟัง การพูด การอ่าน และการเขียน ดังนั้น ผู้ประกอบการการท่องเที่ยวในชุมชน ควรได้รับการพัฒนาเพื่อยกระดับให้มีขีดความสามารถในการสื่อสารให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566-2570) โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2566)

2. การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism: CBT)

การพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวที่มีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย และมีความหลากหลายตามความต้องการของนักท่องเที่ยว ซึ่งในปัจจุบันกระแสการท่องเที่ยวโดยชุมชนมีอัตราการเติบโตเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนเพื่อเป็นฐานสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวสู่ระดับสากล โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนา การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism: CBT) เป็นการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับความนิยมจากทั่วโลก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนจัดการท่องเที่ยวด้วยตนเอง โดยกิจกรรมการท่องเที่ยวก่อให้เกิดการสร้างงานและกระจายรายได้สู่คนในท้องถิ่น ยกย่องคุณค่าวิถีชีวิตของคนในชุมชนควบคู่ไปกับ

การอนุรักษ์ธรรมชาติและวัฒนธรรม (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564) นอกจากนี้ การท่องเที่ยว เป็นการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม กำหนดทิศทางการท่องเที่ยวโดยสมาชิกในชุมชน จัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนเพื่อชุมชน และชุมชนเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวมีบทบาทเป็นเจ้าของมีสิทธิ์ในการจัดการดูแลเพื่อให้เกิดการเรียนรู้แก่ผู้มาเยือน (พจนา สวนศรี และสมภาพ ยี่จ่อหอ, 2556) การท่องเที่ยว เป็นเครื่องมือของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของท้องถิ่น โดยการจัดการท่องเที่ยวอย่างสมดุลส่งผลให้ประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้จากการท่องเที่ยวจะย้อนคืนมาสู่ชุมชนและท้องถิ่น (ดรชนิ เอมพันธุ์, 2550) ความสำเร็จของการจัดการท่องเที่ยวนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพของชุมชน พื้นที่ เศรษฐกิจชุมชน สังคม ประชาชนในชุมชนให้มีชีวิตอยู่ดีกินดีและสิ่งแวดล้อมได้รับการอนุรักษ์ รวมถึงการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิตอันดีงามของชุมชนสืบทอดรุ่นต่อรุ่น บริหารทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความยั่งยืนในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับ สถาบันการท่องเที่ยวโดยชุมชน (2560) ที่กล่าวว่า การท่องเที่ยวโดยชุมชน หมายถึง การท่องเที่ยวที่บริหารจัดการโดยชุมชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา ผ่านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการทรัพยากร ภูมิปัญญาอันทรงคุณค่า สร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นำไปสู่คุณภาพชีวิต ความสุขของคนในชุมชน นักท่องเที่ยวและผู้มาเยือน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวได้ การท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ส่งเสริมให้ชุมชน มีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยผ่านกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาระดับ คุณภาพชีวิต และการกระจายรายได้ในท้องถิ่น (กรมการท่องเที่ยว, 2561)

3. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนับเป็นอุตสาหกรรมสำคัญของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศและยังคงเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของผู้ประกอบการการท่องเที่ยวอันหลากหลาย ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการท่องเที่ยว (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (05) การท่องเที่ยว พ.ศ. 2566-2580 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, 2566) ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งระบบ สร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยว และมุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ คงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรม อัตลักษณ์ความเป็นไทย ให้มีความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้น เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของท่องเที่ยวที่เน้นรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศรวมถึงรักษาวัฒนธรรมของท้องถิ่นไว้ภายใต้ภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่กับการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง องค์การการท่องเที่ยวสหประชาชาติ (World Tourism Organization : WTO) ได้มีการกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวได้ 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ (1) รูปแบบการท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติ (Natural Based Tourism) (2) รูปแบบการท่องเที่ยวในแหล่งวัฒนธรรม (Cultural Based Tourism) และ (3) รูปแบบการท่องเที่ยวในความสนใจพิเศษ (Special Interest Tourism) ในส่วนของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามวิถีชนบทมีนักวิชาการหลายท่านเสนอแนวคิดไว้ว่า การท่องเที่ยวที่คำนึงถึงการใช้ชีวิตของสิ่งมีชีวิต ชุมชน ขนบธรรมเนียมประเพณี และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างไม่เบียดเบียน (ศิริพร บุตรสนม, 2564) องค์ประกอบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ประกอบไปด้วยทั้งหมด 4 องค์ประกอบหลัก คือ ประการที่หนึ่ง คือ ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ยังคงสภาพเดิมของสภาพแวดล้อมของชุมชนนั้นไว้ เช่น การคงอยู่ของวัฒนธรรมท้องถิ่น คงไว้ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นของชุมชน ประการที่สอง คือ นักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติต้องมีพฤติกรรมสนใจในการท่องเที่ยวประเภทนี้โดยเน้นที่สถานที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติโดยตรง ชื่นชอบสนใจในประเพณีท้องถิ่น

วัฒนธรรมท้องถิ่นที่ไม่เคยสัมผัสมาก่อน ประการที่สาม คือ โปรแกรมการท่องเที่ยวและช่องทางการสื่อสารระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบการต้องเข้าถึงง่ายและมีความสนใจที่ตรงกัน ประการที่สี่ คือ การบริการ อันหมายถึง ต้องให้ข้อมูลและการบริการนักท่องเที่ยวได้เข้าถึงประสบการณ์ ความรู้ที่จะได้รับจากภูมิปัญญาชาวบ้าน และมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับธรรมชาติ ปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กำลังได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวจำนวนมาก หากชุมชนสามารถดึงศักยภาพการท่องเที่ยวในชุมชนและคนในชุมชนเข้าด้วยกัน สามารถสร้างรายได้ให้กับชุมชน ส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งไว้ โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน การจัดการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่นเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ยั่งยืน ดังนั้น แนวคิดของรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามวิถีชนบท คือ รูปแบบการท่องเที่ยวที่แสดงความรับผิดชอบต่อธรรมชาติและเคารพคุณค่าวิถีชีวิตชนบทในการเข้ามาเยี่ยมชมท้องถิ่น ในขณะที่มีการศึกษาทบทวนเกี่ยวกับผลกระทบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Das M., & Chatterjee B., 2015; Tugva Kiper, 2013; Poyyamoli G., 2018) ได้ทำการวิจัยและประเมินผลกระทบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศต่าง ๆ มีสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าดึงดูด เนื่องจากความหลากหลายทางวัฒนธรรมประเพณี มีการเน้นย้ำว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแพร่หลายในประเทศกำลังพัฒนามากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว และลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจในการพิจารณาผลกระทบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Tiffany M. Doan., 2010)

4. ชุมชนบางใบไม้: กรณีศึกษาช่องเรือชุมชน

ตำบลบางใบไม้ ตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองสุราษฎร์ธานี ประมาณ 2 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร มี 5 หมู่บ้าน ประชากร ประมาณ 3,000 คน สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีลำคลองหลายสายไหลผ่าน และเชื่อมต่อกับแม่น้ำตาปีทางตอนใต้ของตำบลก่อนจะไหลลงสู่ทะเลที่อ่าวบ้านดอน อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลำคลองในตำบลบางใบไม้ (รวมทั้งตำบลใกล้เคียง) จึงมีทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม เป็นหนึ่งในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่คลองร้อยสาย จังหวัดสุราษฎร์ธานี หรือที่เรียกอีกอย่างว่าชุมชนในบาง เพราะมีคลองเล็กคลองน้อยนับร้อย ๆ สายเชื่อมต่อกัน แม่น้ำทุกสายจะไหลไปบรรจบกับแม่น้ำสายหลัก คือ แม่น้ำตาปี ชุมชนบางใบไม้ เป็นตำบลที่เต็มไปด้วยใบไม้สมชื่อชุมชนด้วยใบจากและพืชน้ำจำนวนมากขึ้นหนาแน่นตลอดสองฝั่งคลอง รวมถึงต้นมะพร้าวสูงใหญ่ ทั้งหมดล้วนสร้างรายได้ให้กับชาวบ้านที่นี่ ไม่ว่าจะเป็นทำสวนมะพร้าว หรือทำประมงชายฝั่ง อีกทั้ง ความสมบูรณ์ของทรัพยากรที่มีอยู่หลากหลาย ทำให้ชาวชุมชนที่อาศัยอยู่ (คนในบาง) ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ วิถีชีวิตของชาวชุมชนที่นี่จึงผูกพันกับสายน้ำ และธรรมชาติอย่างไม่อาจแยกออกจากกัน จึงเป็นเสน่ห์ที่โดดเด่นสำหรับผู้มาเยือน พื้นที่ในชุมชนบางใบไม้เหมาะที่จะปลูกมะพร้าว ผลมะพร้าวของที่นี่จะมีเนื้อหนา เมื่อเอามาคั้นจะได้น้ำกะทิที่เข้มข้น รสชาติหวานมัน มีกลิ่นหอม เอาไปทำกับข้าวหรือทำขนมก็จะได้อาหารที่ “อร่อยแรง” หรืออร่อยมาก ชาวบ้านประมาณ 80% มีอาชีพทำสวนมะพร้าว สืบทอดมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ ส่วนที่เหลือทำประมงชายฝั่ง รับจ้าง และค้าขายทั่วไป อีกทั้งสองข้างลำคลองยังหนาแน่นไปด้วยต้นจาก ใช้ประโยชน์ได้สารพัด เช่น ลูกจากนำมาทำขนม งวงจากให้น้ำตาลเหมือนมะพร้าวหรือตาล เรียกว่า “น้ำผึ้งจาก” นำมาหมักทำน้ำส้มสายชู ใบเอามาบุหลังคา ทำฝ้ายบ้าน ทำหมวก ภาชนะตักน้ำ ยอดจากเอามาตากแดดใช้ฆวนบุหรี ใบอ่อนเอามาห่อขนมจาก ฯลฯ เป็นภูมิปัญญาที่สืบทอดกันมา (สำนักพัฒนานวัตกรรมชุมชนจัดการความรู้และสื่อสาร, 2566; สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2566)

กิจกรรมที่นิยมในการท่องเที่ยวชุมชนบางใบไม้ (ในบาง) ได้แก่ วัดต่าง ๆ ตลาดน้ำ ประชาธิรัฐ คลองร้อยสาย ท่องเที่ยวชุมชน ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ โดยกิจกรรมล่องเรือในชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมท่องเที่ยวชุมชนในบาง คลองร้อยสาย เป็นชื่อเรียกของลำน้ำเล็ก ๆ ที่แตกแขนงมาจากแม่น้ำตาปี ซึ่งมีคลองเล็กคลองน้อยนับร้อยสาย โดยจะประกอบไปด้วยพื้นที่ 6 ตำบลของอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี ได้แก่ ตำบลบางใบไม้ ตำบลบางชนะ ตำบลคลองฉนาก ตำบลบางไทร ตำบลคลองน้อย และตำบลบางโพธิ์ ซึ่งชุมชนเหล่านี้ เป็นชุมชนชนบทที่แฝงอยู่ในตัวเมือง ทำให้ผู้คนทั่วไปขนานนามผู้คนในพื้นที่ว่า “คนในบาง” (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2566)

5. ทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ

สถานการณ์การท่องเที่ยวในปัจจุบัน พบว่า นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติยังให้ความนิยมแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในประเทศไทย หากผู้ให้บริการในพื้นที่สามารถใช้ทักษะภาษาอังกฤษในการสื่อสารได้อย่างคล่องแคล่ว และมีศักยภาพ สามารถเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติให้มากขึ้น และสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยว โดยมีความเชื่อมโยงกับทักษะและความสามารถที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 (21st Century Skills) โดยครอบคลุมทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ ทักษะด้านศีลธรรม และทักษะภาษาต่างประเทศ รับรู้และเข้าใจความแตกต่างของบุคคลต่างภาษาและวัฒนธรรม แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูลข่าวสาร และสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ ภาษาอังกฤษจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะภาษาสากลที่ใช้ติดต่อสื่อสารกันในโลก ทักษะการใช้ภาษา (Literacy) เป็นทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิสัมพันธ์กับบริบทสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกกัน จากการศึกษาปัญหาที่พบมากในการสื่อสารภาษาอังกฤษ พบว่า ระดับปัญหาการใช้ทักษะการฟัง ทักษะการพูด ทักษะการเขียน และทักษะการอ่าน เพื่อการสื่อสารภาษาอังกฤษในการทำงาน และความจำเป็นในการต้องการพัฒนา คือ ด้านทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ (ชัยญนิษฐ์ อินทร และคณะ, 2563)

ดังนั้น การหาแนวทางในพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ตำบลบางโป๊ะ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นหนึ่งในสถานที่ท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวนิยมภายในจังหวัด จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ และเพิ่มพูนทักษะภาษาอังกฤษที่จำเป็นในการให้บริการให้แก่ผู้ให้บริการในชุมชน และเพื่อให้ผู้ให้บริการในชุมชนได้นำความรู้และทักษะภาษาอังกฤษที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพ และเพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้ทักษะภาษาอังกฤษเพื่ออาชีพ และรองรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในอนาคต

6. กระบวนการวิเคราะห์ความต้องการและแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

กระบวนการวิเคราะห์ความต้องการและแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ตำบลบางโป๊ะ: กรณีศึกษาท่องเที่ยวชุมชน ผู้วิจัยดำเนินการ ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย ที่ใช้ในการวิจัย แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวท่องเที่ยวชมชุมชน ได้แก่ ล่องเรืออุโมงค์ไบบาง ล่องเรือชมวิถีชีวิตลัดเลาะคลองร้อยสาย และล่องเรือชมหิ้งห้อย กลุ่มละ 5 คน รวมจำนวน 15 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง

2) นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวชมล่องเรือชมชุมชน ได้แก่ ล่องเรืออุโมงค์ไบบาง ล่องเรือชมวิถีชีวิตลัดเลาะคลองร้อยสาย และล่องเรือชมหิ้งห้อย กลุ่มละ 3 คน รวมจำนวน 9 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบบังเอิญ

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการวิจัย แบ่งเป็น 2 เครื่องมือ ดังนี้

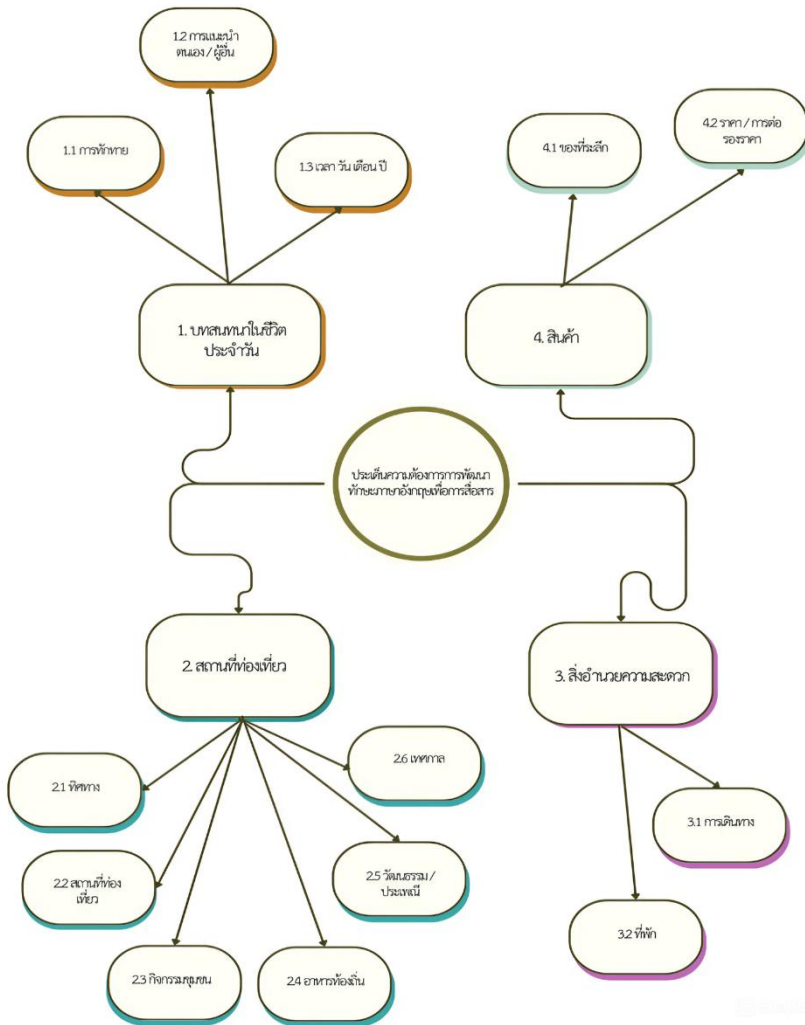
1) แบบสัมภาษณ์กลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวชมล่องเรือชมชุมชน เป็นแบบมีโครงสร้าง โดยมี 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 การสัมภาษณ์ความต้องการการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ โดยมีข้อคำถาม 6 ข้อ และตอนที่ 2 การสัมภาษณ์แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ข้อคำถาม 5 ข้อ

2) แบบสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยมี 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 การสัมภาษณ์ความต้องการการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของกลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน ข้อคำถาม 7 ข้อ และตอนที่ 2 การสัมภาษณ์แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ข้อคำถาม 5 ข้อ

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล ใช้เวลาประมาณ 20-30 นาที ต่อ 1 คน เก็บข้อมูลช่วงระยะเวลาเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา

7. ผลการวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร

ได้ดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหาจากการสัมภาษณ์กลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวล่องเรือชุมชนและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชนจากการท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน 3 กิจกรรม ได้แก่ ล่องเรืออุโมงค์ใบบาง ล่องเรือชมวิถีชีวิตลัดเลาะคลองร้อยสาย และล่องเรือชมหิ่งห้อย ผลการวิเคราะห์พบว่า ความต้องการในการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารของทั้ง 2 กลุ่ม มีความใกล้เคียงกัน คือ ต้องการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษในด้านการฟัง และการพูด เป็นลำดับแรก เนื่องจากต้องการเน้นการสื่อสารพูดคุยกัน เพื่อสร้างความเข้าใจ และต้องการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษในด้านการอ่าน และการเขียนเป็นลำดับที่สอง นอกจากนี้ กลุ่มชุมชนมีความต้องการที่แตกต่างจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ได้แก่ การเรียนรู้คำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยวไม่ต้องการการสื่อสารตามหลักไวยากรณ์ แต่ต้องการการสื่อสารที่เข้าใจตรงกัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นเนื้อหาที่ต้องการพัฒนาจากกลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน โดยผู้วิจัยสรุปประเด็นและนำเสนอประเด็นความต้องการการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ ดังนี้



ภาพ 1 สรุปประเด็นความต้องการการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร
ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์บุรีรัมย์ โดย ผู้วิจัย.

จากภาพประกอบที่ 1 อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับความต้องการการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตำบลบางไผ่ อำเภอมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีศึกษาล่องเรือชุมชน รายประเด็น ดังนี้

7.1 บทสนทนาในชีวิตประจำวัน พบว่า กลุ่มชุมชนมีความต้องการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับบทสนทนาในชีวิตประจำวัน เนื่องจากความต้องการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพกับนักท่องเที่ยวผ่านการทักทายเมื่อพบเจอ และการพูดคุยข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการแนะนำตนเอง เพื่อให้การสื่อสารมีความเป็นกันเองมากขึ้น เมื่อรู้จักชื่อหรือข้อมูลทั่วไปของนักท่องเที่ยวและทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดี และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชนมีความต้องการให้กลุ่มชุมชนได้พัฒนาเกี่ยวกับบทสนทนาในชีวิตประจำวัน เนื่องจากเป็นการสร้างความเข้าใจและสร้างมิตรภาพเกิดความสุขสนทนาระหว่างการท่องเที่ยว และสามารถติดต่อประสานงานเกี่ยวกับวัน เวลา การนัดหมายที่ถูกต้อง เพื่อให้สามารถวางแผนการท่องเที่ยวได้ถูกต้อง

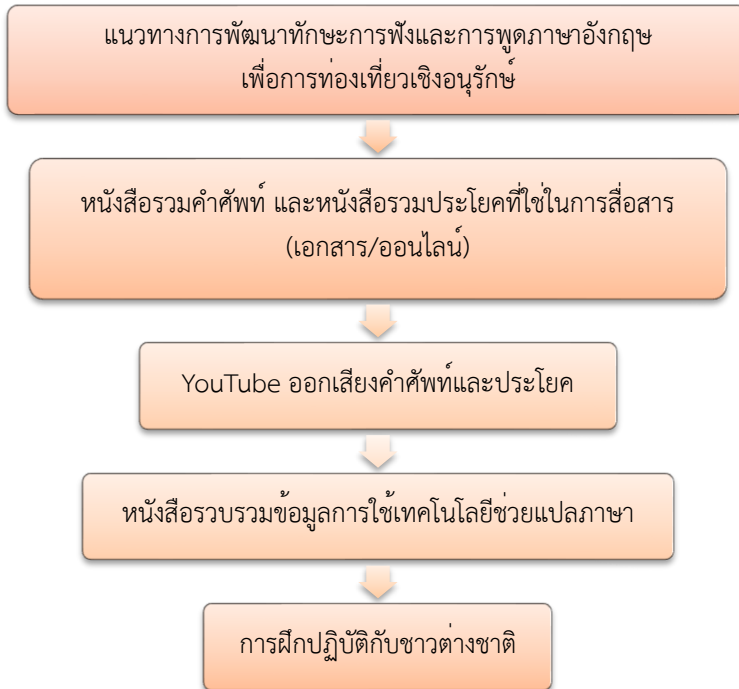
7.2 สถานที่ท่องเที่ยว พบว่า กลุ่มชุมชนมีความต้องการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว เนื่องจากความต้องการพูดคุยกับนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับรายละเอียดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อให้ข้อมูลการบริการต่าง ๆ ทั้งด้านการอธิบายและให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว ประวัติความเป็นมา ประเพณีวัฒนธรรม กิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เมนูอาหาร เพื่อเพิ่มความน่าสนใจและสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยวทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกถึงการได้รับการบริการที่ดี และยังเพิ่มความสนใจในการท่องเที่ยวและส่งเสริมการท่องเที่ยวบริเวณใกล้เคียง และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชนมีความต้องการให้กลุ่มชุมชนได้พัฒนาเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว เนื่องจากต้องการทราบข้อมูลการบริการ ข้อมูลสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อให้ทราบข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว ได้เรียนรู้ประเพณี วัฒนธรรม ทราบข้อมูลเกี่ยวกับอาหารท้องถิ่น และการสอบถามข้อมูลสถานที่ท่องเที่ยวเพิ่มเติม เพื่อให้เพลิดเพลินเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวนั้น ๆ และที่สำคัญที่สุด คือ การได้ทำใหู้สึกว่าได้รับประสบการณ์การท่องเที่ยวที่ดี

7.3 สิ่งอำนวยความสะดวก พบว่า กลุ่มชุมชนมีความต้องการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก เนื่องจากต้องการพูดคุยกับนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับรายละเอียดการเดินทาง ระบบการขนส่ง และที่พัก เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับความสะดวกและได้รับข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน สามารถตอบข้อสงสัยและให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ได้ เพื่อสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว และทำให้นักท่องเที่ยวได้แนะนำสถานที่ท่องเที่ยวหรือการบริการให้กับเพื่อนหรือครอบครัว เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชนมีความต้องการให้กลุ่มชุมชนได้พัฒนาเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก เนื่องจากต้องการทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานที่พัก การเดินทาง ระบบการขนส่งข้อมูลที่ถูกต้อง ปลอดภัย และทำให้รู้สึกมั่นใจในข้อมูลที่ได้รับการแนะนำจากกลุ่มชุมชน อีกทั้ง ยังทำให้ลดเวลาในการสืบค้นหาข้อมูล

7.4 สินค้า พบว่า กลุ่มชุมชนมีความต้องการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับสินค้า เนื่องจากต้องการพูดคุยกับนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสินค้าในชุมชน ทั้งรายละเอียดสินค้าวัตถุดิบ กระบวนการผลิต เพื่อสร้างความมั่นใจในการตัดสินใจซื้อสินค้า และทำให้นักท่องเที่ยวมีความพึงพอใจต่อการซื้อสินค้า และมีแนวโน้มในการซื้อสินค้าท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ การพัฒนาตนเองเกี่ยวกับราคา และการต่อรองสินค้า ทำให้การซื้อขายสินค้าประสบความสำเร็จ และได้รับความเข้าใจที่ตรงกัน และมีความพึงพอใจกับทั้งกลุ่มชุมชนและนักท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชนมีความต้องการให้กลุ่มชุมชนได้พัฒนาเกี่ยวกับสินค้า เนื่องจากต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุดิบ กระบวนการผลิต วิธีการใช้งานก่อนการตัดสินใจซื้อสินค้านั้น ๆ เพื่อให้ได้สินค้าที่มีคุณภาพ และเหมาะสมกับความต้องการ

8. แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์มาจากการสัมภาษณ์กลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน จากการท่องเที่ยวล่องเรือชุมชน 3 กิจกรรม ได้แก่ ล่องเรืออุโมงค์ใบจาก ล่องเรือชมวิถีชีวิตลัดเลาะคลองร้อยสาย และล่องเรือชมหิ่งห้อย ผลการวิเคราะห์พบว่า แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทั้ง 2 กลุ่ม มีความใกล้เคียงกัน คือ แนวทางการพัฒนาเฉพาะทักษะการฟังและทักษะการพูด โดยรูปแบบที่ใช้เข้าถึงได้ง่าย สะดวก ใช้ระยะเวลาสั้น ๆ การรวบรวมประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านเอกสารหรือหนังสือ การฝึกปฏิบัติ และเน้นเฉพาะเจาะจงเนื้อหาที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ในส่วนของแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างกันของกลุ่มชุมชน ได้แก่ แนวทางการพัฒนาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต การเรียนรู้การฟังและการพูดจากชาวต่างชาติที่มีความหลากหลายเชื้อชาติ เพื่อเรียนรู้สำเนียงที่ต่างกัน การรวบรวมคำศัพท์ที่ใช้ในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การใช้ภาษาคาราโอเกะประกอบการศึกษาเอกสาร และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ได้แก่ การพัฒนาที่ไม่ต้องเน้นไวยากรณ์ การจัดทำคู่มือประกอบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การจัดทำป้ายแนะนำสถานที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ นอกจากนี้ ประเด็นที่แตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างกลุ่มชุมชนและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ได้แก่ การใช้เทคโนโลยีประกอบการสื่อสาร เนื่องจากกลุ่มชุมชนส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ที่ไม่ถนัดการใช้เทคโนโลยี (ร้อยละ 70) แต่ นักท่องเที่ยวทุกคนมีความต้องการให้ใช้เทคโนโลยีประกอบการสื่อสาร (ร้อยละ 100) ทั้งนี้ จากผลการสัมภาษณ์และการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์สรุปได้ ดังนี้



ภาพ 2 แนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
ที่มว. โดย ผู้วิจัย.

จากภาพประกอบที่ 2 อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีศึกษาล่องเรือชุมชน ตามลำดับการพัฒนาได้ ดังนี้

8.1 การพัฒนาหนังสือรวมคำศัพท์ และหนังสือรวมประโยคที่ใช้ในการสื่อสาร โดยดำเนินการทั้งที่เป็นรูปแบบเอกสาร และรูปแบบออนไลน์ เพื่อให้ครอบคลุมความต้องการของกลุ่มชุมชนทั้ง 2 กลุ่ม รูปแบบที่นำเสนอ จะเป็นการเขียนคำศัพท์ และประโยคภาษาอังกฤษ คำอ่านภาษาคราโอเกะ และคำแปล เพื่อให้ผู้ใช้ทุกคนสามารถนำเอกสารไปใช้ได้ทุกคน ทั้งนี้ คำศัพท์และประโยคที่อยู่ในหนังสือ จะประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ

ตามความต้องการการพัฒนา 4 ประเด็น ได้แก่ บทสนทนาในชีวิตประจำวัน (การทักทาย การแนะนำตนเอง/ผู้อื่น และเวลา วัน เดือนปี) สถานที่ท่องเที่ยว (ทิศทาง สถานที่ท่องเที่ยว กิจกรรมชุมชน อาหารท้องถิ่น วัฒนธรรม/ประเพณี และเทศกาล) สิ่งอำนวยความสะดวก (ที่พัก และการเดินทาง) และสินค้า (ของที่ระลึก ราคา/การต่อรองราคา) สอดคล้องกับผลการวิจัย การนำหนังสือคำศัพท์อิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการพัฒนาทักษะทางภาษา ช่วยให้ชุมชนสามารถพัฒนาทักษะการฟังและการพูดได้มากขึ้น เนื่องจากผู้ได้รับการพัฒนาสามารถจำคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำคำศัพท์ไปใช้ในการแต่งประโยคได้อีกด้วย (Carla Wood and et al., 2018)

ตัวอย่างคำศัพท์ (คำที่ขีดเส้นใต้) และประโยคที่ใช้ในการสื่อสาร

ประเด็นที่ 1 บทสนทนาในชีวิตประจำวัน

A: Hello! Welcome to Bang Bai Mai.

B: Thank you! It's beautiful here.

A: Yes, our village is known for its peaceful mangrove forests and friendly people.

ประเด็นที่ 2 สถานที่ท่องเที่ยว

A: Do you want to visit the floating market?

B: Yes, I've never been to one before.

A: Our floating market is special because it's surrounded by nature and local culture.

ประเด็นที่ 3 สิ่งอำนวยความสะดวก

A: Hi, can I rent a bicycle here?

B: Sure! It's 5 Bath for the day.

A: That's perfect. Do you have a map of the village?

B: Yes, here you go. Have a nice ride!

ประเด็นที่ 4 สิ้นค้า

A: Do you like our handmade baskets?

B: Yes, they are beautiful. Are they made here?

A: Yes, they are made by local villagers using natural materials from the mangrove forest.

8.2 YouTube ออกเสียงคำศัพท์และประโยคที่ใช้ในการสื่อสาร โดยดำเนินการจากการนำข้อมูลหนังสือรวมคำศัพท์ และหนังสือรวมประโยคที่ใช้ในการสื่อสารมาเพิ่มการออกเสียงโดยชาวต่างชาติแบบช้า ๆ โดยใน YouTube จะมีทั้งคำศัพท์ ประโยค คำอ่านภาษาคาราโอเกะ คำแปล รูปภาพ วิดีโอ ภาพยนตร์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กลุ่มชุมชนได้ฝึกการออกเสียงที่ถูกต้อง นอกจากนี้ YouTube มีข้อดีในการพัฒนาทักษะการพูด ดังนี้ ชุมชนสามารถเข้าถึงวิดีโอเพื่อการเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองผ่านวิดีโอเจ้าของภาษา ได้เรียนรู้ในรูปแบบที่สนุกและน่าสนใจ สร้างบรรยากาศที่แตกต่างจากที่พบเจอในปัจจุบัน สามารถออกเสียง เพิ่มคลังคำศัพท์ และเห็นท่าทางหรือการแสดงออกของผู้พูดในวิดีโอ และผลการวิจัยการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษผ่าน YouTube พบว่า YouTube ทำให้สามารถพัฒนาทักษะการพูดได้เป็นอย่างดี (Putu Enik Kristiani and Diah Ayu Manik PradnyDewi, 2021) ทั้งนี้ หากกลุ่มชุมชนที่ไม่ถนัดด้านเทคโนโลยี อาจจะมีการทำเป็นคลิปเสียงผ่านอุปกรณ์ที่กลุ่มชุมชนต้องการ

ตัวอย่าง YouTube

1) <https://www.youtube.com/watch?v=nNTR-sdHwdY>

2) <https://www.youtube.com/watch?v=n0dTgofsZPY>

8.3 หนังสือรวบรวมข้อมูลการใช้เทคโนโลยีช่วยแปลภาษา โดยดำเนินการนำเสนอข้อมูลขั้นตอน วิธีการใช้เทคโนโลยีช่วยแปลภาษา โดยอธิบายทีละขั้นตอนแบบละเอียด เพื่อให้กลุ่มชุมชนเข้าใจง่าย ทั้งนี้ นำเสนอเทคโนโลยีช่วยแปลภาษามากกว่า 1 เทคโนโลยี เนื่องจากกลุ่มชุมชนสามารถเลือกใช้ได้ตามความถนัด และเลือกใช้ได้ตาม

การใช้เทคโนโลยีที่หลากหลายของนักท่องเที่ยว สอดคล้องกับผลการวิจัย การนำ AI แหบทบอท (AI Chatbots) มาใช้ในการพัฒนาทักษะการสื่อสาร พบว่า ผู้ได้รับการพัฒนาสามารถออกเสียงได้ชัดเจนมากขึ้น สามารถโต้ตอบ และตอบคำถามได้ สื่อสารได้มีแรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง มีความคล่องแคล่วในการสื่อสาร ทั้งการออกเสียง และการใช้ประโยค และที่สำคัญมีความมั่นใจในการสื่อสารมากขึ้น (Hea-Suk Kim, Yoonkung Cha and Na Young Kim, 2021)

ตัวอย่าง เทคโนโลยีช่วยแปลภาษา เช่น ChatGPT, Google Translate, Gemini และ QuillBot เป็นต้น

8.4 การฝึกปฏิบัติกับชาวต่างชาติ โดยดำเนินการคัดเลือกชาวต่างชาติที่นิยมมาใช้บริการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตำบลบางโป้ อำเภอมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อให้กลุ่มชุมชนได้ศึกษาและฝึกปฏิบัติจากบริบทจริง และนำปัญหาหรือข้อบกพร่องที่พบ มาปรับปรุงพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพในการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ต่อไป สอดคล้องกับผลการวิจัยที่พัฒนาการทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ โดยใช้การสื่อสารกับชาวต่างชาติ พบว่า การได้รับการพัฒนาทักษะการสื่อสารกับชาวต่างชาติ ทำให้ได้เรียนรู้วิธีการสื่อสาร ได้ฝึกทักษะการฟัง และการพูด มีความมั่นใจในการสื่อสาร นอกจากนี้ ยังช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมต่าง ๆ ของชาวต่างชาติอีกด้วย (Syarifudin and Herry Rahmat, 2021)

ตัวอย่าง การฝึกปฏิบัติกับชาวต่างชาติ ดำเนินการโดย ขอความอนุเคราะห์จากชาวต่างชาติจากสัญชาติที่หลากหลาย เช่น American, English, Canadian, French และ Italian เป็นต้น เพื่อมาฝึกปฏิบัติ

9. บทส่งท้าย

การดำเนินการศึกษาแนวทางการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีศึกษาช่องเรือชุมชน เป็นการศึกษผ่านการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวช่องเรือชุมชน และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ท่องเที่ยวช่องเรือชุมชน จากการท่องเที่ยวช่องเรือชุมชน 3 กิจกรรม ได้แก่ ช่องเรือโม่งค์ใบจาก ช่องเรือชมวิถีชีวิตลัดเลาะคลองร้อยสาย และช่องเรือชมหิ่งห้อย ผู้วิจัยค้นพบว่ากลุ่มชุมชนมีความพยายามที่จะพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ โดยเฉพาะทักษะการฟังและการพูด เพื่อรองรับการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติที่นิยมมาท่องเที่ยวในปัจจุบันค่อยข้างเยอะ ทั้งนี้ กลุ่มชุมชนมีแหล่งท่องเที่ยวเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่หลากหลาย มีการศึกษาเส้นทางการท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพื่อให้มีสถานที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับความต้องการในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของทั้งนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ และนักท่องเที่ยวในประเทศ กลุ่มชุมชนจึงควรได้รับการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว และพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้มีชื่อเสียงต่อไป

จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ควรได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดตั้งงบประมาณในการพัฒนาทักษะให้กลุ่มชุมชนได้รับการพัฒนาที่ตรงตามความต้องการ
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการเกี่ยวกับป้ายหรือข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสถานที่ต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว และให้นักท่องเที่ยวมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสถานที่ก่อนไปท่องเที่ยวยังสถานที่จริง
3. กลุ่มชุมชน ควรได้รับการพัฒนาทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทักษะ และสามารถสื่อสารกับชาวต่างชาติได้อย่างมั่นใจ เพื่อยกระดับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

Reference

- Chanyanit Intara, Prachanan Charoenapornwatana, & Rapin Chuchuen. (2020). Problems and Needs for Developing English Communication Skills in the Workplace: A Case Study of Commercial Bank Employees in Pattaya City. *Pathumthani University Academic Journal*, 12(2), 266-276.
- Community Organizations Development Institute (CODI), Office of Innovation and Knowledge Management Development (Public Organization). (2023). The Way of 'Khon Klong Roi Sai' in Bang Bai Mai Subdistrict, Surat Thani Province, and the Community Market's Adaptation During Crises. Retrieved July 10, 2024, from <https://web.codi.or.th/20220423-33490/>.
- Community-Based Tourism Institute. (2017). Community-Based Tourism Institute: CBT-I. Retrieved July 20, 2024, from https://www.facebook.com/cbticlub/?locale=th_TH.
- Danchanee Empanthun. (2007). *The Development of Community-Based Tourism and Homestay Activities*. Bangkok: Kasetsart University Press.
- Department of Tourism. (2018). *Community-Based Tourism Standards*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- National Tourism Policy Committee. (2023). The 3rd National Tourism Development Plan (2023-2027). Retrieved July 10, 2024, from <https://planning.dusit.ac.th/main/wp-content/uploads/2023>.
- Natthaphat Maneeroj. (2017). Community-Based Tourism Management. *Journal of Thai Hospitality and Tourism*, 13(2), 25-46.

- Pojana Suansri & Sompop Yeejorhor. (2013). *Community-Based Tourism Standards Manual*. Chiang Mai: Payap University.
- Siriporn Butsanom. (2021). Tourism Behavior, Satisfaction, and Decision-Making for Ecotourism at Rak Samet Bridge, Rayong Province. *Nakhon Pathom Rajabhat University Journal of Management Science*, 8(2), 167-178.
- Somsak Samakkidhamma. (2021). Community-Based Tourism, Philosophy of Sufficiency Economy, and Sustainable Development. *Journal of Social Development*, 23(1), 21-225.
- Surat Thani Provincial Public Health Office. (2023). Bang Bai Mai Subdistrict, Mueang District, Surat Thani Province. Retrieved July 15, 2024, from <https://xn-2222cehaco3gb0etasham2az7ci5bmc7hjavfrketfc.com/bangbaimai/>.
- Das, M. & Chatterjee, B. (2015). Ecotourism: A panacea or a predicament? *Tourism Management Perspectives*, 14, 3-16.
- Doan, T. M. (2010). The effects of ecotourism in developing nations: An analysis of case studies. *Journal of Sustainable Tourism*, 8(4), 288-304.
- Kim, Hea-Suk, Cha Y.. & Kim, Na Young (2021). Effects of AI Chatbots on EFL students' communication skills. *Korean Journal of English Language and Linguistics*, 21, 712-734.
- Kiper, T. (2013). Role of Ecotourism in Sustainable Development. In: *Advances in Landscape Architecture*, IntechOpen, London, 773-802.

- Kristiani P. E., & PradnyDewi, Diah Ayu M. (2021) The Effectiveness of YouTube as Learning Media in Improving Learners' Speaking Skills. *The Art of Teaching English As a Foreign Language (TATEFL)*, 2(1), 7-11.
- Poyyamoli G. (2018). Ecotourism policy in India: rhetoric and reality. *Grassroots Journal of Natural Resources*, 1(1), 46–61.
- Syarifudin, & Rahmat, H. (2021) Intercultural Communication of EFA Students with Foreigners as A Strategy of Teaching Speaking. *Journal of English Language Education*, 4(1), 65-89.
- Wood, C., Fitton, L., & Rodriguez, E. (2018). Home Literacy of Dual-Language Learners in Kindergarten from Low-SES Backgrounds. *AERA Open*, 4(2).

บทความวิจัย

การพัฒนากฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีโดยทุจริต
ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย*

The Development of Laws to Prevent Fraudulent Financial
Statement Manipulation by Listed Companies in the Stock
Exchange of Thailand

ดาวใจ บุญจันทร์¹

Daojai Boonjan²

เลขที่ 98/47 เดอะคิวบ์เซาท์ แจ้งวัฒนะ 15/1 แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210.

No. 98/47, The Cube South, Chaengwattana 15/1, Thung Song Hong
Sub-district, Lak Si District, Bangkok 10210.

* Corresponding author E-mail: daojai.boonjan@spumail.net

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การพัฒนากฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, พ.ศ. 2567.

¹ นางสาวดาวใจ บุญจันทร์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

² MissDaojai Boonjan Master of Laws (LL.M.) Student, Faculty of Law, Sripatum University.

รุ่งแสง กฤตยพงษ์³

Rungsaeng Kittayapong⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

เลขที่ 2410/2 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900.

Faculty of Law, Sripatum University,

No. 2410/2 Phaholyothin Road, Chatuchak District, Bangkok 10900

E-mail: rungsaeng@kss.co.th

วันที่รับบทความ : 31 กรกฎาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 23 ตุลาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 5 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

³ ดร.รุ่งแสง กฤตยพงษ์, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

⁴ Dr.Rungsaeng Kittayapong, Thesis Advisor.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิดหลักการเกี่ยวกับการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (2) มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ (3) ปัญหาผลกระทบจากการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และ (4) แนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายที่ใช้ในการป้องกันการเกิดการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีความอิสระในการใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชีไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาความเชี่ยวชาญของผู้ตรวจสอบบัญชีและขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการที่เกี่ยวกับการจัดการผลประโยชน์ที่จะกระทบต่อบทบาทความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีตลาดทุนยังไม่ใช่เป้าหมายในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ทั้ง ๆ ที่ส่วนสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือของนักลงทุน

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 8/1 ให้มีสำนักงานกำกับดูแลด้านการบัญชีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ มาตรา 8/2 กำหนดอำนาจหน้าที่สำนักงานกำกับดูแลบัญชี มาตรา 62/1 ออกกฎกระทรวงความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีกำหนดกิจกรรมต้องห้าม และเพิ่มเติมมาตรา 62/2 กำหนดบทลงโทษสำนักงานสอบบัญชี หากผู้สอบในสังกัดทำผิดการกระทำผิดตามร่างพระราชบัญญัตินี้

คำสำคัญ : การพัฒนากฎหมาย, การตกแต่งบัญชี, ความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี

ABSTRACT

This research article aims to study (1) the concepts and principles regarding fraudulent financial statement manipulation by listed companies in the Stock Exchange, (2) legal measures to prevent financial statement manipulation of listed companies in the Stock Exchange of Thailand, compared with foreign laws, (3) problems and impacts arising from fraudulent financial statement manipulation by listed companies in the Stock Exchange, and (4) guidelines for amending and developing laws to prevent fraudulent financial statement manipulation by listed companies. This is a qualitative research study, with data collected from books, articles, theses, research reports, and relevant documents.

The study found that the Securities and Exchange Act of B.E. 2535 (1992) does not specifically establish an independent regulatory body to oversee and audit accounting practices. This results in issues related to the expertise of auditors and a lack of unity, as Thai law does not prioritize measures addressing conflicts of interest that could affect the independence of auditors. The Capital Market Supervisory Board does not target the oversight of accounting practices in the Securities and Exchange Act, even though they are crucial for ensuring investor confidence.

The researcher suggests that the Securities and Exchange Act of B.E. 2535 (1992) be amended by adding Section 8/1 to establish a supervisory office for the accounting practices of listed companies. Section 8/2 should define the duties and powers of the office, Section 62/1 should issue ministerial regulations on auditor independence and prohibited activities, and Section

62/2 should impose penalties on auditing offices if their auditors violate this proposed law.

Keywords: Legal development, financial statement manipulation, auditor independence

1. ความนำ

ในปัจจุบันตลาดหุ้นไทยได้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาล กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดจากหุ้น STARK ซึ่งความเสียหายเกิดจากบริษัทฯ ได้ถูกกล่าวหาว่า กระทำการตกแต่งบัญชีเพื่อหลอกลวงให้นักลงทุนรายย่อยที่ได้รับความเสียหายมากกว่า 20,000 ราย หลงเชื่อว่าเป็นบริษัทที่มีความน่าเชื่อถือ และจะได้รับผลตอบแทนสูงหากลงทุนแต่ผลที่ได้รับกลับตรงกันข้าม ทำให้นักลงทุนบางรายถึงกับหมดเนื้อหมดตัว ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รายงานทางการเงินถือเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับนักลงทุน เพื่อประกอบการพิจารณาในการลงทุน ซึ่งบริษัทควรจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่ตรงกับความจริงให้นักลงทุนทราบ การที่บริษัทไม่ได้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงทำให้นักลงทุนเข้าใจผิด ซึ่งถือได้ว่า บริษัทมีเจตนาปิดบังและบิดเบือนข้อเท็จจริง การกระทำความผิดกล่าวสร้างความเสียหายแก่นักลงทุนเป็นอย่างมาก ส่งผลให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นต่อบริษัท

จากข่าวสารต่าง ๆ ที่ปรากฏตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า มีการกระทำความผิดทางบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทยและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อนักลงทุนอย่างมาก รวมถึงสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของโลกด้วย โดยการกระทำความผิดทางบัญชีนี้บางกรณีเกิดจากการกระทำของผู้บริหารร่วมกับผู้สอบบัญชี ทำให้มีการพัฒนาการกระทำความผิดให้แยบยลมากขึ้น ตรวจสอบยากขึ้น การกระทำความผิดทางบัญชีกันอย่างแพร่หลายและกว้างขวาง โดยในปัจจุบันได้มีการพัฒนามาตรฐานการบัญชีเพื่อเป็นข้อกำหนดให้บันทึกบัญชีอย่างถูกต้อง และเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วโลก เป็นการเพิ่มข้อจำกัดเพื่อสร้างอุปสรรคให้แก่บริษัทที่ต้องการกระทำความผิดทางบัญชี และภาครัฐยัง

มีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาช่วยกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัท และการลงโทษหากมีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กำหนด

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ถึง มาตรา 8/1 มาตรา 8/2 มาตรา 62/1 และมาตรา 62/2 ทางกฎหมายที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ยังมีส่วนที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ เพื่อให้การป้องกันการตกแต่งบัญชีมีประสิทธิภาพ ไม่ให้เกิดการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตและสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลในอนาคตขึ้นมาอีก ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทย โดยทำการศึกษาจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสิงคโปร์ ในประเด็นที่มุ่งศึกษาดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือ ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชี และความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันการตกแต่งบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สอง คือ ปัญหาความเป็นอิสระและจริยธรรมของผู้สอบบัญชีในการสอบบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สาม คือ ปัญหาการกำกับดูแลและบทลงโทษสำหรับสำนักงานสอบบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

2. แนวคิดที่เกี่ยวกับการตกแต่งบัญชี

การตกแต่งบัญชี (Creative Accounting) เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการจัดการข้อมูลทางการเงิน เพื่อให้ผลลัพธ์ของงบการเงินดูดีขึ้นกว่าที่เป็นจริง แนวคิดนี้สามารถแบ่งออกเป็นหลายด้าน เช่น การบันทึกข้อมูล การใช้มาตรฐานบัญชี การจัดการงบประมาณ และการรายงานผล เป็นต้น ซึ่งการตกแต่งบัญชีอาจช่วยให้บริษัทมีผลประกอบการที่ดีในระยะสั้น แต่ในระยะยาวอาจนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายและความเชื่อมั่นจากนักลงทุนได้ ดังนั้น ควรใช้ความระมัดระวังและความซื่อสัตย์ในกระบวนการบัญชีเสมอ

สมชาย สุภัทรกุล (2548) ระบุว่า บริษัทต่าง ๆ มีความพยายามที่จะแสดงผลการดำเนินงานโดยใช้เทคนิคต่าง ๆ รวมทั้ง การใช้แนวโน้มความคาดหวังของนักลงทุนให้ต่ำลงทดแทนหรือควบคู่ไปกับการตกแต่งกำไร เพื่อรายงานผลกำไรให้เป็นไปตามเป้าหมายของกำไร โดยเป้าหมายของกำไรที่ผู้บริหารของบริษัทต้องการไปให้ถึงมี 4 เป้าหมาย คือ หลีกเลี่ยงผลการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้ ผลการดำเนินงานที่เป็นลบ ผลการดำเนินงานที่ต่ำกว่าประมาณการกำไรของผู้บริหาร ผลการดำเนินงานที่มีแนวโน้มลดลง และผลดำเนินงานที่ต่ำกว่าความคาดหวังของนักลงทุน

Schipper (1989) ให้ความหมายว่า การตกแต่งกำไร คือ การแทรกแซงในรายงานทางการเงินที่เปิดเผยให้แก่บุคคลภายนอก เพื่อต้องการที่จะปกปิดกำไรที่แท้จริงของบริษัท

Schroeder, Penner, Dovidio, and Piliavin (1995) กล่าวว่า การตกแต่งกำไร (Earnings management) เกิดจากความพยายามของผู้บริหารที่มีความต้องการจะเพิ่มกำไรของกิจการในระยะเวลายาว ๆ โดยเชื่อว่า กำไรส่งผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุน โดยการเพิ่มกำไรมีหลายวิธีแต่วิธีที่ผู้บริหารจะลดการตัดสินใจของการลงทุนออกไปนำมาตรฐานการบัญชีมาใช้ก่อนวันที่มีผลบังคับใช้เนื่องจากเอื้อให้ผลการดำเนินงานดีขึ้น การบันทึกค่าใช้จ่ายให้สูง เพื่อผลประโยชน์ทางภาษี รวมทั้ง ทำให้รอบบัญชีถัดไปมีผลการดำเนินงานตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งสอดคล้องกับ Mulford, Comiskey, and Nutt (1996) กล่าวว่า การบริหารกำไร เป็นการปรับแต่งผลการดำเนินงานด้วยความตั้งใจที่จะสร้าง

ภาพลักษณ์ของผลการดำเนินงานให้แปรเปลี่ยนไปในทิศทางที่ต้องการ โดยแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ (1) การเพิ่มกำไรของงวดปัจจุบันให้สูงขึ้น (2) การเปลี่ยนแปลงทางการบัญชีไปตามดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร (3) การกำหนดช่วงเวลาที่จะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน (4) การลดกำไรของงวดปัจจุบัน และ (5) การล้างบางซึ่งเป็นพฤติกรรมการเร่งตัดรายการค่าใช้จ่ายรอบตัดบัญชี และรายการความเสียหายในอดีตในระยะที่ผู้บริหารคาดการณ์ว่าผลการดำเนินงานจะตกต่ำ เพื่อให้ผลการดำเนินงานในงวดบัญชีนั้นต่ำที่สุดในบางครั้งอาจอาศัยสถานการณ์ สภาพเศรษฐกิจที่ทรุดตัวขณะนั้น เพื่อการตั้งต้นใหม่ในงวดบัญชีต่อไป (Schroeder, Penner, Dovidio, & Piliavin, 1995)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การตกแต่งบัญชีนั้นเป็นปัญหาในวงกว้างและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก เป็นวัฒนธรรมที่ส่งผลในทางลบต่อกระบวนการรายงานทางการเงิน และเป็นข้อจำกัดต่อความพยายามของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานกำกับดูแล หรือหน่วยงานจัดทำมาตรฐานบัญชีในการลดปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ หากต้องการลดการตกแต่งบัญชีเพื่อเพิ่มคุณภาพข้อมูลทางการบัญชีรัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับดูแล จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด และต่อเนื่อง รวมถึงการบังคับใช้หลักบรรษัทภิบาลมาช่วยในการควบคุมด้วย (วรวิทย์ เพ็ชรรัตน์, 2561)

3. แนวคิดที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสำนักงานสอบบัญชี

ในการกำกับดูแลสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนนั้นเกิดขึ้นมาจากบทบาทของสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมให้ผู้สอบบัญชีปฏิบัติตามจรรยาบรรณและดำรงบทบาทให้มีความโปร่งใส เพื่อส่งเสริมบรรษัทภิบาล และความน่าเชื่อถือในการลงทุนในตลาดทุน โดยในการกำกับดูแลสำนักงานสอบบัญชีนั้นจะอาศัยหลักการสำคัญ ดังนี้

หลักกำกับดูแลผู้คุ้มครองนักลงทุน คือ การกำกับดูแลบริการทางการเงินและตลาดทุนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลและความล้มเหลวตลาดอื่น ๆ เช่น ความเสี่ยงเชิงระบบ เป็นต้น และเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของการให้บริการทางการเงินและตลาดทุน เป็นต้น การกำกับดูแลผู้คุ้มครองนักลงทุนจึงเป็นวิธีการ

หนึ่งของการกำกับดูแลที่ได้รับความนิยมในช่วงหลังมานี้ โดยเฉพาะเมื่อรัฐมีนโยบายในการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการโดยตรงรัฐเลือกที่จะเข้ามากำกับดูแลผ่านผู้คุ้มครองนักลงทุนแทน ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านการกำกับดูแลใน 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้ ได้แก่ (1) การควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์ (2) การสร้างแรงจูงใจในการรักษาชื่อเสียง และ (3) การสร้างความเสี่ยงอันเกิดจากคดีโดยจะมุ่งเน้นไปที่บทบาทของผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีเป็นสำคัญ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2567)

การควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์เป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้บทบาทการสอบบัญชีและการรายงานทางการเงินในตลาดทุนมีขอบพร้อมและไม่มีประสิทธิภาพ การขัดกันของผลประโยชน์นี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีทำงานภายใต้อิทธิพลของบริษัทจดทะเบียนที่เป็นผู้ว่าจ้างแทนที่จะเป็นผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ของข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการลงทุน ในขณะเดียวกัน ในทางปฏิบัติบริษัทจดทะเบียนก็มักจะว่าจ้างให้บริษัทสอบบัญชีดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือไปจากงานสอบบัญชีอย่างเดียวด้วย ดังนั้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจทำให้ผู้สอบบัญชีหรือสำนักงานสอบบัญชีอาจถูกครอบงำโดยบริษัทจดทะเบียนที่เป็นลูกค้า ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสามารถดำเนินการผ่าน 3 วิธีการ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล การจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อน และการกำกับดูแลโดยด้านกฎระเบียบผ่านหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2567)

การกำหนดมาตรการในลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้น เพื่อป้องกันมิให้กระทบต่อการทำหน้าที่โดยอิสระของผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน ซึ่งมีหน้าที่ต้องคอยกวาดล้างและควบคุมดูแลผู้สอบบัญชีในสังกัด

4. แนวคิดที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ

การกำกับดูแลกิจการที่ดีมีความสำคัญต่อบริษัทจดทะเบียน เพราะแสดงให้เห็นถึงการมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจต่อผู้ถือหุ้น นักลงทุน ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และนำไปสู่ความมั่นคงก้าวหน้า

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2560) ได้ให้ความหมายของการกำกับดูแลกิจการ หมายถึง ความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแลรวมทั้งกลไกมาตรการที่ใช้กับการตัดสินใจของคนในองค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลัก (Objectives) การกำกับกลยุทธ์ นโยบาย และพิจารณาอนุมัติแผนงานและงบประมาณและการติดตาม ประเมิน และดูแลการรายงานผลการดำเนินงาน (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2567)

การกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หมายถึง การกำกับดูแลกิจการที่เป็นไปเพื่อการสร้างความคุณค่าให้กับกิจการอย่างยั่งยืน นอกเหนือจากการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุน

หลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการ คณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้กำหนดหลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการ เมื่อ พ.ศ. 2543 โดยยึดหลักภาวะผู้นำพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ (1) ความโปร่งใส (Transparency หรือ Openness) (2) ความซื่อสัตย์ (Integrity) (3) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (Accountability) และ (4) ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) (ศิลปพร ศรีจันทพร, 2560)

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) คือ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี 2560 (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2560) ตลาดทุนไทยมีการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการที่เสริมสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนในผลการประเมินต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันบริษัทจดทะเบียนต้องเผชิญกับความท้าทายที่มากขึ้นทั้งเรื่อง

การสร้างผลตอบแทนให้กับธุรกิจท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงด้านสภาพแวดล้อม เทคโนโลยี รวมทั้ง ความคาดหวังความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จึงเห็นความสำคัญในการ กำหนดหลักการกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี 2560 เพื่อเป็นหลักปฏิบัติ ที่จะช่วยสนับสนุนคณะกรรมการบริษัทจดทะเบียนในการสร้างกลไกกำกับดูแลกิจการที่ดี

5. มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่นำมาศึกษา ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และเป็นประเทศที่มีตลาดหุ้นที่ใหญ่ติดอันดับต้น ๆ ของโลก

5.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

การพัฒนาตลาดทุนของประเทศไทยที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นการพัฒนาตลาดรองซึ่งเป็นตลาดซื้อขายหลักทรัพย์เป็นหลักแต่ยังขาดการพัฒนาตลาดแรกอันเป็นตลาดสำหรับหลักทรัพย์ออกใหม่ควบคู่กันไปด้วย ทำให้บทบาทที่สำคัญของตลาดรองในการเป็นตลาดที่สนับสนุนตลาดแรกไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาตลาดแรกได้กว้างขวางขึ้นและให้มีตราสารประเภทต่าง ๆ ได้มากขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุน นอกจากนี้ การควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับตลาดทุนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานทำให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนขาดความเป็นเอกภาพทั้งยังขาดมาตรการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีกฎหมายและหน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และล่าสุดในปี พ.ศ. 2562 ได้ปรับปรุงแก้ไขเป็นครั้งที่ 6 ซึ่งเป็นการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลตลาดทุนโดยปรับปรุงที่มาจากประกอบ คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของ

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับตลาดทุนเพื่อทำหน้าที่ในการตรากฎเกณฑ์กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจและการทำธุรกรรมต่าง ๆ ในตลาดทุนปรับปรุงที่มาและการพ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งเพิ่มข้อห้ามมิให้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หลังการพ้นจากตำแหน่งด้วยตลอดจนปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการเสนอขายหลักทรัพย์เพื่อรองรับพัฒนาการของรูปแบบการจัดตั้งผู้ออกหลักทรัพย์ โดยกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีของบริษัทที่มีการระดมทุนในตลาดทุนในด้านหน้าที่ความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารและสิทธิของผู้ถือหุ้นของบริษัท ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์ให้เป็นสากลปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจหลักทรัพย์และหลักเกณฑ์คุ้มครองทรัพย์สินของลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์กำหนดบทบัญญัติรองรับการทำธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์ (พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535)

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีหน้าที่กำกับดูแลบริษัทจดทะเบียนให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการบัญชีเพื่อความถูกต้องโปร่งใส และปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันโดยติดตามประสานงาน รวมทั้งให้คำปรึกษาคำแนะนำแก่บริษัทจดทะเบียนและผู้เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ผู้ถือหุ้นและนักลงทุนทั่วไปได้รับข้อมูลที่สำคัญของบริษัทจดทะเบียนอย่างครบถ้วนถูกต้อง และทันเวลา (พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535)

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้กำหนดให้มีการจัดทำและเปิดเผยข้อมูลในงบการเงินของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานรายงานทางการเงินที่กำหนดขึ้นโดยสภาวิชาชีพบัญชี ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานบัญชีและมาตรฐานรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ และต้องให้ผู้สอบบัญชีได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์

และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นผู้สอบทาน (กรณีงบการเงินรายไตรมาส) หรือ ผู้ตรวจสอบ (กรณีงบการเงินประจำปี) รวมทั้งติดตามและตรวจทานงบการเงินของบริษัท ที่ออกหลักทรัพย์ทุกไตรมาสเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ลงทุนจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน หากเห็นว่ามีผลกระทบทำความผิดทำให้เกิดผลเสียหายต่อสาธารณะชนโดยตั้งใจและไม่สามารถแก้ไขได้มีความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็จะร้องทุกข์กล่าวโทษไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่สำคัญในการกำกับตลาดทุน คือ พระราชบัญญัติและตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางด้านบัญชีของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใด เน้นการลงโทษรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท ทั้งนี้ มีโทษทางอาญาของผู้สอบบัญชีกรณีความผิดทางด้านบัญชีด้วย (พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535)

5.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการล่มสลายของบริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่อย่าง Enron และ WorldCom และบริษัทอื่น ๆ ที่ตามมาในสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นถึง องค์กรขาดการกำกับดูแลและขาดระบบการควบคุมภายในที่ดี ทำให้สภาองค์กรของสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่ง เรียกว่า Sarbanes-Oxley Act หรือ SOX เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันนักลงทุนจากการตกแต่งบัญชีของบริษัท เนื่องจากเหตุการณ์ล้มละลายของ Enron และ WorldCom โดยกำหนดให้ผู้บริหารจะต้องมีการประเมินการควบคุมภายใน รับรองความถูกต้อง และความเชื่อถือได้ของการเปิดเผยข้อมูลของบริษัท ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดและการร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อป้องกันการฉ้อฉลและการทุจริตทางบัญชี (Accounting Fraud) และมีบทลงโทษขององค์กรที่กระทำผิด เพื่อให้เกิดความมั่นใจและปกป้องผลประโยชน์ของพนักงานและผู้ถือหุ้นตามหลักการกำกับดูแล (Corporate Governance)

รัฐบัญญัติการทุจริตในต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1977 หรือเรียกย่อ ๆ ว่ากฎหมาย FCPA มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มุ่งสร้างความโปร่งใสทางบัญชีภายใต้กฎระเบียบและการกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (U.S. Securities and Exchange Commission: SEC) ตามรัฐบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities Exchange Act of 1934) และส่วนที่สอง มุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ (bribery of foreign officials)

กฎหมาย FCPA กำหนดว่า การกระทำที่เป็นอาชญากรรม ได้แก่ การจ่ายเสนอ หรือให้สิ่งใด ๆ ที่มีมูลค่าแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ พรรคการเมืองต่างประเทศ (หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองดังกล่าว) หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรัฐมนตรีในต่างประเทศ โดยมีจุดประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเหล่านั้น กฎหมายนี้บังคับใช้ถึงแม้ว่า การรับ-จ่ายดังกล่าวเป็นเรื่องปกติธรรมดาในประเทศเหล่านั้น การจ่ายเงินสินบนเพื่อประโยชน์ตอบแทน หรือการเสนอจ่ายเงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินการจ่ายเงินที่เป็นการไม่ถูกต้อง ถือเป็นอาชญากรรมทั้งสิ้น มีผลบังคับกับธุรกิจประชาชน และผู้มีถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกาทั้งหมด และยังมีบทบาทในการกำกับ “ผู้ออกตราสารสัญญาชาติสหรัฐฯ” ด้วย ซึ่งหมายความว่า มีผลบังคับครอบคลุมบริษัทหรือบริษัทข้ามชาติทั้งหมดที่ออกตราสารเพื่อการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา บริษัทที่ต้องยื่นรายงานประจำปีต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐฯ (SEC) ตลอดจนบริษัทย่อยในต่างประเทศของบริษัทสัญชาติสหรัฐฯและบริษัทย่อยของบริษัทต่างด้าวที่ตั้งอยู่ในสหรัฐอเมริกาด้วย

Sarbanes-Oxley Act หรือ SOX บัญญัติให้จัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า คณะกรรมการกำกับดูแลการจัดทำบัญชีของบริษัทมหาชน หรือ PCAOB ซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ด้านการสอบบัญชีการควบคุมคุณภาพ มารยาท ความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีและมาตรฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรายงานการสอบบัญชีของบริษัทจดทะเบียน สอบสวนและดำเนินการทางวินัยกับสำนักงานสอบบัญชีและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาคุณภาพของงานสอบบัญชีเพื่อปกป้องนักลงทุน ผลประโยชน์ของสาธารณะ และเงินกองทุน โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดมิให้สำนักงานสอบบัญชีรับงานที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระต่อวิชาชีพในการแสดงความเห็นต่องบการเงิน ซึ่งประกอบด้วยห้ามมิให้รับจัดทำบัญชีหรือให้งานบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกรายการหรือการจัดทำงบการเงินของลูกค้าที่รับงานสอบบัญชีการรายงานของผู้สอบบัญชีต่อคณะกรรมการตรวจสอบความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ คณะกรรมการผู้มีอำนาจ และการกำกับดูแล

สรุปการเปรียบเทียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อกำกับดูแลด้านการบัญชีของบริษัทมหาชนเป็นการเฉพาะ แต่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและอนุคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนได้ และไม่มีการกำหนดเรื่องความเป็นอิสระและจริยธรรมของผู้สอบบัญชีไว้ โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาวิชาชีพบัญชี แต่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการสอบบัญชีโดยตรง แยกต่างหากจากองค์กรวิชาชีพและตลาดหลักทรัพย์ คือ (Public Company Accounting Oversight Board) หรือ (PCAOB) และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี 3 วิธีการสำคัญในการรักษาความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี ได้แก่ การกำหนดบริการต้องห้าม การหมุนเวียนผู้สอบบัญชี และการกำหนดห้ามผู้สอบบัญชีรับตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่บริหารหรือเทียบเท่า นับจากพ้นจากการสังกัดสำนักงานบัญชี

5.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร

การกำกับดูแลกิจกรรมการสอบบัญชีและการสอบทานรายงานทางการเงินในตลาดทุนประเทศสหราชอาณาจักรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ Financial Reporting Council (FRC) ซึ่งอาศัยอำนาจในการกำกับดูแลตาม The Statutory Auditors and Third Country Auditors Regulations ทั้งนี้ ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่ FRC ในการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีหรือสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน แต่ผู้สอบบัญชีหรือสำนักงานสอบบัญชีนั้นจะต้องได้รับการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานรับรองคุณภาพวิชาชีพบัญชีที่เรียกว่า Recognised Supervisory Bodies (RSBs) และ Recognised Qualifying Bodies (ROBs) ที่อาจเทียบเคียงได้กับสภาวิชาชีพบัญชีของประเทศไทย ซึ่งแม้ว่า FRC จะไม่ได้ให้ความเห็นชอบสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน แต่การอาจนุমানได้ว่า เหตุที่ RSBs และ ROBs จะต้องถูกกำกับดูแลและได้รับอนุญาตให้ตั้งจาก FRC จึงเป็นการควบคุมสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนโดยปริยาย

มาตรการในการกำกับดูแลภายหลังการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบมาตรการในการกำกับดูแลนี้เป็นมาตรการภายหลัง (ex-post) จากการได้รับการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบ โดยเน้นไปที่การกำกับดูแลให้สำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน การรักษาระบบการควบคุมคุณภาพให้เหมาะสมตามมาตรฐานการควบคุมคุณภาพผ่านการตรวจสอบและประเมินการปฏิบัติงาน (inspection) ซึ่งจะอิงอยู่กับมาตรฐานการควบคุมคุณภาพมากกว่าบทบัญญัติของกฎหมาย

แม้ FRC จะไม่ให้จัดให้มีการขึ้นทะเบียนให้ความเห็นชอบสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนโดยตรง แต่กฎหมายรับรองให้ FRC มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจกรรมการสอบบัญชีและการสอบทาน รายงานทางการเงินของสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนของประเทศสหราชอาณาจักร โดย FRC จะทำการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนว่าเป็นไปตามมาตรฐานการควบคุมคุณภาพ (International Standard Quality Control (UK and Ireland) 1: ISQC (UK) 1) ซึ่งการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยอาศัยหลักเกณฑ์การประเมิน 5 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านความเป็นผู้นำและการมีบทบาทในการควบคุมดูแลสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน (leadership and governance) (2) ด้านค่านิยมและพฤติกรรมขององค์กร (values and behaviors) (3) ด้านรูปแบบธุรกิจและความมั่นคงทางการเงิน (business model and financial soundness) (4) ด้านการบริหารและการควบคุมความเสี่ยง (risk management and control) และ (5) ด้านคุณภาพของหลักฐานการสอบบัญชี (evidence on audit quality)

ในแง่ของความถี่ของการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงานของสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน FRC จะพิจารณาความถี่ของการตรวจสอบตามขนาดของสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน โดย FRC จะพิจารณาสำนักงานสอบบัญชีขนาดใหญ่ที่มีส่วนแบ่งในตลาดสูงสุดจำนวน 6 ลำดับแรก ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะสร้างความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อตลาดทุนจะถูกประเมินทุก ๆ ปี

สรุปการเปรียบเทียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยกับประเทศสหราชอาณาจักร พบว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลด้านการบัญชีของบริษัทมหาชนเป็นการเฉพาะ แต่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและอนุคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งแทนได้ และไม่มีการกำหนดเรื่องความเป็นอิสระและจริยธรรมของผู้สอบบัญชีไว้ โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาวิชาชีพบัญชี แต่ประเทศสหราชอาณาจักรมีการกำกับดูแลการสอบบัญชีและการสอบทานรายงานทางการเงิน อยู่ในอำนาจของ (Financial Reporting Council) หรือ (FRC) และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี 4 วิธีการ ได้แก่ การกำหนดห้ามดำเนินกิจกรรมที่ไม่ใช่งานสอบบัญชี การจำกัดอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดที่จะเก็บได้จากบริการอื่นที่ไม่ใช่งานสอบบัญชี การหมุนเวียนผู้สอบบัญชี และการหมุนเวียนสำนักงานสอบบัญชี

5.4 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับการจัดอันดับจาก Moody's Investors Service, Standard & Poor's และ Fitch Rating ให้อยู่ในระดับ AAA โดยได้รับความนิยมนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนมากกว่าร้อยละ 40 ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งสิงคโปร์เป็นบริษัทต่างชาติ โดยมีบริษัทจีนมากที่สุดถึงร้อยละ 42 ตลาดหลักทรัพย์แห่งสิงคโปร์เป็นตลาดหลักทรัพย์ที่ตั้งอยู่ประเทศสิงคโปร์เป็นสมาชิกของสมาพันธ์ตลาดหลักทรัพย์โลกและสหพันธ์ตลาดหลักทรัพย์ภาคพื้นเอเชียและโอเชียเนีย ซึ่งถือว่าประเทศสิงคโปร์เปิดโอกาสให้นักลงทุนได้กระจายความเสี่ยง โดยจัดว่าเป็นตลาดที่มีอิสระในการซื้อขายหลักทรัพย์เป็นอันดับสองของโลกรองจากตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง มีอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มการเติบโตสูง เช่น เกล็ดภัณฑ์ บริการด้านการเงิน การธนาคาร การท่องเที่ยว และการขนส่ง

การกำกับดูแลกิจกรรมสอบบัญชีและการรายงานทางการเงินในตลาดทุนประเทศสิงคโปร์อยู่ในอำนาจของ Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการทำบัญชี การสอบบัญชี และการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของประเทศสิงคโปร์โดยกฎหมาย Accountants Act 2004 (Accountants Act, 2004) กำหนดให้สำนักงานสอบบัญชีที่จะดำเนินการจัดทำหรือจัดเตรียมรายงานทางการเงินของ PIEs จะต้องได้รับการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบจาก ACRA โดยสำนักงานที่จะได้รับการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบจะต้องบรรลุนเงื่อนไขและมีคุณสมบัติ ดังนี้ (1) สำนักงานสอบบัญชีที่ขอขึ้นทะเบียนจะต้องเป็นสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนที่ไม่ใช่ชื่อที่มีลักษณะต้องห้าม (2) สำนักงานสอบบัญชื่อนั้นจะต้องมีผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหมดเป็นผู้สอบบัญชีที่ได้รับการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีในตลาดทุน เว้นแต่ในกรณีที่สำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนมีหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอยู่เพียงแค่ 2 คน อย่างน้อยหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นคนหนึ่งจะต้องเป็นผู้สอบบัญชีในตลาดทุน และ (3) สำนักงานสอบบัญชีดังกล่าวที่ให้บริการจัดทำหรือจัดเตรียมรายงานทางการเงินของ PIEs จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม

และบริหารจัดการของหุ้นส่วนผู้จัดการที่เป็นผู้สอบบัญชีที่ได้รับการขึ้นทะเบียน/ให้ความเห็นชอบให้เป็นผู้สอบบัญชีในตลาดทุน

สรุปการเปรียบเทียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์ พบว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลด้านการบัญชีของบริษัทมหาชนเป็นการเฉพาะ แต่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและอนุคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนได้ และไม่มีกำหนดเรื่องความเป็นอิสระและจริยธรรมของผู้สอบบัญชีไว้ โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาวิชาชีพบัญชี แต่ประเทศสิงคโปร์มีการกำกับดูแลการสอบบัญชีและการสอบทานรายงานทางการเงินอยู่ในอำนาจของ (Accounting and Corporate Regulatory Authority) หรือ (ACRA) และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี 2 วิธีการ ได้แก่ (1) การกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับความเป็นอิสระ โดยปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักการรักษาความลับ (confidentiality) และ (2) หลักการจัดการการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) และการกำหนดหมุนเวียนผู้สอบบัญชีในตลาดทุนที่เป็นผู้สอบบัญชีรับผิดชอบงาน (engagement partners)

6. วิเคราะห์ปัญหาการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาการพัฒนากฎหมายเพื่อป้องกันการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สามารถวิเคราะห์ปัญหาการตกแต่งบัญชีโดยทุจริตของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนี้

6.1 ปัญหาหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชีและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันการตกแต่งบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

พบว่า ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชีไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงการบัญญัติให้การกำกับดูแลตลาดทุนในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการอีกจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 6 คน อีกทั้งให้อำนาจคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและคณะอนุกรรมการตรวจสอบเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนได้ ทำให้เกิดปัญหาว่า การควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับตลาดทุนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานทำให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนขาดความเป็นเอกภาพทั้งยังขาดมาตรการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลทำให้ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบบัญชีอย่างแท้จริง

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี พบว่า เมื่อปี พ.ศ. 2532 บริษัท เพาเวอร์ พี จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้ถูกกล่าวหาว่า ทำการตกแต่งบัญชีเพื่อหลอกลวงสร้างความเสียหายต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมาก โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นควรสั่งฟ้องกรรมการผู้จัดการบริษัท เพาเวอร์ พี จำกัด (มหาชน) กับพวกและผู้สอบบัญชีของบริษัทในการกระทำความผิด ต่อมา ยังพบว่า บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท รอยเนท จำกัด (มหาชน) ก็ได้ถูกกล่าวหาว่า ทำการตกแต่งบัญชีเพื่อหลอกลวงสร้างความเสียหายต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากเช่นกัน และล่าสุดในปี 2566 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลในตลาดหุ้นไทยซ้ำรอยกับเหตุการณ์ในอดีตนั้น ก็คือ ความเสียหายที่เกิดจากหุ้น STARK (บริษัท สตาร์ค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ความเสียหายจากหุ้น STARK มีความเสียหายมากกว่า 50,000 ล้านบาท ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ บริษัทฯ ได้ถูกกล่าวหาว่าทำการตกแต่งบัญชีเพื่อให้ตัวเลขทางบัญชีดีเกินจริง เพื่อหลอกลวงให้นักลงทุนรายย่อยที่ได้รับความเสียหายมากกว่า 20,000 ราย หลงเชื่อว่าเป็นบริษัทที่ดีมีอนาคต

คาดหมายว่า จะได้รับผลตอบแทนสูงจากการลงทุนในหุ้นดังกล่าว แต่ผลที่ได้รับกลับตรงกันข้าม นักลงทุนบางรายถึงกับสิ้นเนื้อประดาตัว และส่วนใหญ่ผู้เสียหายเป็นวัยหลังเกษียณ เป็นการตอกย้ำปัญหาให้เห็นว่า ประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยี ด้านกฎหมาย และด้านอื่น ๆ จากอดีตเป็นอย่างมาก แต่ยังเกิดเหตุการณ์ช้ำรายจากการที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ถูกกล่าวหาว่าได้ทำการตกแต่งบัญชีที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลขึ้นมาอีก แสดงให้เห็นได้ว่า การควบคุมดูแลจากหน่วยที่รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพ อาจจะเป็นเพราะหน่วยงานดังกล่าวรับผิดชอบงานที่หลากหลาย จึงขาดบุคลากรในองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญที่จะเป็นมอนิเตอร์คอยตรวจสอบถึงความผิดปกติที่เกิดขึ้นของงบการเงินหรือเอกสารทางบัญชีได้ในเวลาอันรวดเร็วและแจ้งเตือนแก่ผู้ลงทุนได้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะความเสียหายในตลาดทุนหากเกิดขึ้นแล้วจะสร้างความเสียหายมากกว่าความเสียหายที่เกิดจากด้านอื่น ๆ หลายเท่า

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้างต้น พบว่า ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันการกำกับดูแลผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนนั้น เป็นอำนาจของสำนักงาน ก.ล.ต. ซึ่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในใช้อำนาจกำกับดูแลตรวจสอบการสอบบัญชีไว้เป็นการเฉพาะทำให้เกิดปัญหาความเชี่ยวชาญของบุคลากรผู้ตรวจสอบการสอบบัญชีและขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการกำกับดูแลด้านบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลด้านบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ อีกทั้ง เฝาระวังไม่ให้เกิดการตกแต่งบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ พร้อมทั้งมีการแจ้งเตือนนักทุนได้ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมในประเทศ

6.2 ปัญหาความเป็นอิสระและจริยธรรมของผู้สอบบัญชี

จากการวิเคราะห์พบว่า การรักษาความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีในตลาดทุนนั้น ถูกกำกับดูแลโดยระบบการควบคุมคุณภาพตามมาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนกับลูกค้าสอบบัญชี นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนกับลูกค้าสอบบัญชีแล้ว สำนักงาน ก.ล.ต. ได้มีประกาศหลักเกณฑ์ให้บริษัทจดทะเบียนลูกค้าจะต้องมีการหมุนเวียนผู้สอบบัญชีในตลาดทุนที่เป็นผู้สอบบัญชีให้กับบริษัทจดทะเบียน โดยการหมุนเวียนผู้สอบบัญชีในตลาดทุนนี้ เป็นการหมุนเวียนเฉพาะตัวบุคคลที่เป็นผู้สอบบัญชีเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของมาตรการเพื่อรักษาความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีในตลาดทุน ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นมาตรการดังกล่าวอาจจะยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาระหว่างการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) ระหว่างสำนักงานสอบบัญชีและบริษัทจดทะเบียนที่เป็นลูกค้าสอบบัญชี โดยจากการประเมินของธนาคารโลก (World Bank) ในปี พ.ศ. 2556 เกี่ยวกับบรรษัทภิบาลของประเทศไทยและได้มีข้อสังเกตว่า ประเทศไทยควรกำหนดลักษณะของกิจกรรมต้องห้าม (non-audit service) เพิ่มเติมนอกเหนือจากการกำหนดในเรื่องการหมุนเวียนผู้สอบบัญชีเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในตลาดทุนของประเทศไทย ประกอบกับบทสัมภาษณ์ของนายทรงเดช ประดิษฐ์สมานนท์ ประธานบริษัทสำนักงาน อีวาย จำกัด (EY) ประการณการเป็นผู้สอบบัญชีมากกว่า 60 ปี ในรายการ Money Chat Thailand เมื่อวันที่ 28 มิ.ย. 2566 ดำเนินรายการโดย เนาวรัตน์ เจริญประพิณ ในประเด็นเรื่อง “เปิดใจผู้สอบบัญชี BIG 4 STARK จุดวัดใจจรรยาบรรณ - Money Chat Thailand - ทรงเดช ประดิษฐ์สมานนท์” นาทีที่ 48.15 - นาทีที่ 49 ว่า “ผู้สอบบัญชีถูกกล่าวหาในเรื่อง ขาดความเป็นกลางอย่างสูงมีมากที่สุดทีเดียว เป็นการตอกย้ำไปอีกว่าปัญหาการตกแต่งบัญชีที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลก็เกิดจากการขาดความเป็นกลางหรือขาดความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีและควรได้รับการแก้ไขโดยเร็ว ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีอย่างชัดเจน (ทรงเดช ประดิษฐ์สมานนท์, 2566)

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศส่วนใหญ่ที่ได้ทำการศึกษามานั้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีในเรื่องการกำหนดกิจกรรมที่ไม่ใช่การสอบบัญชี ซึ่งห้ามสำนักงานสอบบัญชีให้บริการด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสอบบัญชี ทั้งในเวลาที่ดีรงบทบาทเป็นผู้สอบบัญชีและก่อนจะเข้าดำรงบทบาทเป็นผู้สอบบัญชี ซึ่งในกรณีประเทศไทย ควรจะมีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเอาไว้ โดยสำนักงาน ก.ล.ต. อาจดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองออกมาเพื่อกำหนดในลักษณะของ “White List” ของกิจกรรมที่ไม่ควรจะดำเนินการโดยอาจาศัยแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร พร้อมทั้งอาจกำหนดชั่วโมงการทำงานขั้นต่ำว่าสามารถดำเนินการกิจกรรมเหล่านี้ได้เท่าไร ก่อนที่ผู้สอบบัญชีหรือสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนจะรับงานสอบบัญชีนั่น โดยอาจอ้างอิงระยะเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ สำนักงาน ก.ล.ต. ตรากฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับกรณีที่มีผู้สอบบัญชีหรือสำนักสอบบัญชีในตลาดทุนอาจจะเกิดสถานการณ์ที่เป็นการขัดกันของผลประโยชน์ในภายหลัง โดยให้แจ้งสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขเช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดไว้ ในส่วนของมาตรการหมุนเวียนสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนนั้น ในปัจจุบัน เนื่องจากจำนวนผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนของประเทศไทย ยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อยมาก ซึ่งการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ อาจจะเป็นการขัดกับสภาพตลาดในปัจจุบันและอาจจะกลายมาเป็นปัญหาได้ จึงยังไม่สมควรนำมาใช้ในบริบทปัจจุบัน

6.3 ปัญหาบทลงโทษสำหรับสำนักงานของผู้สอบบัญชี

จากการวิเคราะห์พบว่า ในปัจจุบันเนื่องจากสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนไม่ใช่เป้าหมายในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ทั้งที่เป็นสำนักงานของผู้สอบบัญชี คือ ส่วนสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือของนักลงทุน เพราะเมื่อนักลงทุนเห็นว่างการเงินที่เผยแพร่ออกมาสู่สาธารณะนั้น ผ่านการสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชีที่สังกัดอยู่ในสำนักงานสอบบัญชีที่มีสำนักงานของผู้สอบบัญชีขนาดใหญ่และมีชื่อเสียง ยิ่งถ้าเป็นผู้สอบบัญชีที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานสอบบัญชี กลุ่ม BIG 4 คือ ‘ดีลอยท์’ (Deloitte) EY KPMG และ PWC แล้ว ยิ่งทำให้สร้างความเชื่อมั่น ให้นักลงทุนเชื่อมั่นในงบการเงินและตัดสินใจลงทุนในบริษัทที่มีผู้สอบบัญชีที่สังกัดในบริษัท กลุ่ม BIG 4

ดังกล่าวรับรองงบการเงิน แต่แท้จริงแล้วงบการเงินนั้นกลับเป็นเท็จ ไม่ได้มีสถานะทางบัญชี ความเป็นจริง ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล แต่แม้จะตรวจจะสอบพบข้อบกพร่องเนื่องมาจากระบบการควบคุมคุณภาพมีปัญหาหรือสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระหรือกระทำความผิดโดยการรับรองทางบัญชีอันเป็นเท็จก็ตาม สำนักงาน ก.ล.ต. ก็ไม่สามารถกล่าวโทษหรือเอาผิดไปถึงสำนักงานของผู้สอบบัญชีใด ๆ ได้นอกจากพิกหรือเพิกถอนการให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีเป็นรายบุคคลในสังกัดของสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานกำกับดูแลผู้สอบบัญชีในตลาดทุนของต่างประเทศ โดยกรณีของหุ้น STARK หรือ บริษัท สตาร์ค คอร์เปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ ผู้สอบบัญชีเดิมของ STARK คือ ‘ดีลอยท์’ (Deloitte) ซึ่งเป็น 1 ในสำนักงานสอบบัญชี กลุ่ม BIG 4 ยิ่งทำให้สร้างความเชื่อมั่น ให้นักลงทุนเชื่อมั่นในงบการเงิน และตัดสินใจลงทุนในบริษัทที่มีผู้สอบบัญชีที่สังกัดในบริษัท กลุ่ม BIG 4 ดังกล่าวรับรองงบการเงินทำให้แก่นักลงทุนอย่างมหาศาล

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในส่วนของมาตรการลงโทษในปัจจุบันของสำนักงาน ก.ล.ต. ไม่ได้มีมาตรการลงโทษที่เป็นการเฉพาะสำหรับสำนักงานสอบบัญชี โดยในกรณีที่สำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนใดถูกพบว่า ไม่มีระบบควบคุมคุณภาพเพียงพอ สำนักงาน ก.ล.ต. อาจดำเนินการพิกหรือเพิกถอนการให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีในตลาดทุนทั้งหมด ซึ่งผลกระทบดังกล่าวไม่ได้กระทบเพียงเฉพาะสำนักงานสอบบัญชีเดียว แต่กระทบต่อการสอบบัญชีในตลาดทุนทั้งหมดในภาพรวม ในขณะเดียวกันการลงโทษเฉพาะผู้สอบบัญชีเป็นรายบุคคลเพียงอย่างเดียวนั้นอาจจะไม่แก้ไขปัญหาข้อบกพร่องใด ๆ เนื่องจากโดยสภาพการทำงานของผู้สอบไม่สามารถทำงานได้เพียงลำพัง แต่บทบาทการทำงานนั้นต้องได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานสอบบัญชีและทีมงานผู้สอบบัญชี ดังนั้น การมุ่งเป้าหมายเพื่อลงโทษผู้สอบบัญชีเป็นรายบุคคลจึงอาจไม่ช่วยแก้ไขความบกพร่องของระบบการควบคุมคุณภาพรวมถึงไม่ลดพฤติกรรมที่สำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนจะร่วมมือกับบริษัทจดทะเบียนในตลาดทุนเพื่อดำเนินการฉ้อโกง

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมานี้ จึงควรกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน เพื่อเป็นเครื่องมือในการโน้มน้าวให้สำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนรักษามาตรฐานของระบบควบคุมคุณภาพ และเป็นการห้ามปรามมิให้ตัดสินใจเข้าร่วมการฉ้อโกงกับบริษัทจดทะเบียนในตลาดทุน ในส่วนของมาตรการลงโทษอาจใช้บทลงโทษในทำนองเดียวกับผู้สอบบัญชีแต่จะเน้นไปทางค่าปรับที่มีการหนดให้สูงมาก ทำให้สำนักงานสอบบัญชีผู้กระทำผิดได้ไตร่ตรองดูว่าคุ้มหรือไม่กับการที่จะร่วมมือกับบริษัทจดทะเบียนในตลาดทุนเพื่อดำเนินการฉ้อโกง ดังนี้ (1) การพักหรือเพิกถอนการขึ้นทะเบียนให้ความเห็นชอบสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน (2) การภาคทัณฑ์หรือการภาคทัณฑ์ร้ายแรงต่อสาธารณะ (3) การให้สำนักงานสอบบัญชีพบทวนรายงานทางการเงินที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบใหม่ (4) การห้ามเรียกค่าธรรมเนียมการสอบบัญชีหรือการคืนค่าธรรมเนียมสอบบัญชีที่รับมา (5) การจำกัดการทำงานของสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน (6) การกำหนดเงื่อนไขให้สำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนดำเนินการเพื่อปรับปรุงคุณภาพของสำนักงาน และ (7) การลงโทษปรับ

7. บทส่งท้าย

จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า ปัญหาที่สำคัญในการกำกับดูแลการสอบบัญชีในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ ความเป็นอิสระและจริยธรรมของผู้สอบบัญชี การลงโทษสำหรับสำนักงานสอบบัญชี

จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2535 โดยควรเพิ่มเติม มาตรา 8/1 ให้มีสำนักงานกำกับดูแลด้านการบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8/2 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานกำกับดูแลด้านการบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 62/1 ให้ออกกฎหมายกระทรวงเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีโดยกำหนดกิจกรรมต้องห้ามสำหรับสำนักงานของผู้สอบบัญชี

4. ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62/2 กำหนดบทลงโทษสำนักงานสอบบัญชี หากผู้สอบบัญชีในสังกัดกระทำความผิด มีเจตนาทุจริต รับรองบัญชีอื่นเป็นเท็จตามร่างพระราชบัญญัตินี้

References

- Mulford, C. W., Comiskey, E. E., & Nutt, S. R. (1996). *Causes of a sudden decline in earnings: Warnings for lenders and loan review Officers*. Com. Lending Rev.
- Silaporn Srijanphet. (2017). *Forensic Accounting*. Bangkok: Thammasat University.
- Somchai Supatharkul. (2005). *Motivation for Profit Manipulation to Achieve Profit Goals. TBS on Corporate Governance–Good Corporate Governance*. Bangkok: Thammasat University, Faculty of Commerce and Accountancy.
- Securities and Exchange Commission. (2017). *Good Corporate Governance Principles for Listed Companies 2017*. Retrieved on August 10, 2024, from https://www.sec.or.th/TH/Documents/CompanyHandbooksandGuidelines/CGcode2560_th.pdf
- Schroeder, D. A., Penner, L. A., Dovidio, J. F., & Piliavin, J. A. (1995). *The psychology of helping and altruism: Problems and puzzles*. New York: McGraw-Hill.
- Securities and Exchange Act B.E. 2535 (1992). Retrieved on July 25, 2024, from <https://www.sec.or.th/TH/Documents/ActandRoyalEnactment/Act/act-sea2535-codified.pdf>

- Schipper. (1989). *Earnings management*. Retrieved July 26, 2024, from https://www.researchgate.net/publication/290269621_Earnings_Management
- The Stock Exchange of Thailand. (2024). *Corporate Governance*. Retrieved on July 25, 2024, from <https://www.setinvestnow.com/th/glossary/corporate-governance>
- Worawit Petcharoon. (2018). Accounting Manipulation Behavior and Related Factors. *Journal of Business Administration, Economics, and Communication*, 13(1), 29-40.

บทความวิชาการ

หลักการป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่าของกองบังคับการปราบปรามการ
กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

The Principles for Preventing Wildlife Trafficking of The Natural
Resources and Environmental Crime Suppression Division

พิชิตล พันธ์วัฒนา¹

Pitsarn Phanwattana²

คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

เลขที่ 90 หมู่ที่ 7 ตำบลสามพราน อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม 73110.

Faculty of Police Science, Royal Police Cadet Academy

90 Moo 7, Sam Phran Sub-district, Sam Phran District,

Nakhon Pathom 73110.

* Corresponding author E-mail: Pitsarn_ph@rpca.ac.th

วันที่รับบทความ : 28 เมษายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 21 ตุลาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 6 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.พิชิตล พันธ์วัฒนา อาจารย์ประจำคณะตำรวจศาสตร์
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

² Asst.Prof.Pol.Col.Dr.Pitsarn Phanwattana, Lecturer, Faculty of Police Science,
Royal Police Cadet Academy.

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสถานการณ์ทั่วไปสัตว์ป่าไทย ปัจจัยคุกคามสัตว์ป่า สถานการณ์และผลกระทบจากการลักลอบค้าสัตว์ป่าในปัจจุบัน และหลักการของหน่วยงานป้องกันลักลอบค้าสัตว์ป่าของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันสัตว์ป่าไทยยังคงถูกคุกคามจากการทำลายที่อยู่อาศัย ขยายพื้นที่เพาะปลูก พื้นที่อยู่อาศัย และการล่าโดยตรงจากมนุษย์ โดยสัตว์จำพวกนกเป็น กลุ่มสัตว์ที่มีการลักลอบค้าในตลาดการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายมากที่สุด รองลงมา คือ กลุ่มสัตว์เลื้อยคลาน และกลุ่มสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ซึ่งปัญหาสำคัญของการดำเนินงาน ด้านป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย พบว่า การปรับตัวของผู้ค้าสัตว์ป่าที่เริ่มใช้ กลวิธีในการคัดกรองลูกค้ารวมถึงการระมัดระวังตัวในการขนส่งและแลกเปลี่ยนสัตว์ป่า มากขึ้น

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า แนวทางป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่าของกองบังคับ การปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำต้อง ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการทำงานข่าว เพื่อมุ่งป้องกันการลักลอบ การค้าสัตว์ป่าผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ ทั้งทางไลน์ เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ รวมถึงการ สร้างแนวร่วมประชาชนโดยประชาสัมพันธ์ช่องทางการแจ้งเหตุผ่านหมายเลขโทรศัพท์ สายด่วน หรือผ่านระบบสื่อสังคมออนไลน์

คำสำคัญ: หลักการป้องกัน, การลักลอบค้าสัตว์ป่า, กองบังคับการปราบปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ABSTRACT

This academic article aims to study the general situation of wildlife in Thailand, factors threatening wildlife, the current state and impacts of wildlife trafficking, and the principles adopted by anti-wildlife trafficking units under the Royal Thai Police.

The findings indicate that Thai wildlife remains under threat from habitat destruction, agricultural and residential expansion, and direct hunting by humans. Birds constitute the most trafficked group in the illegal wildlife trade market, followed by reptiles and mammals. A major challenge in combating illegal wildlife trafficking is the adaptability of traffickers, who increasingly employ sophisticated methods to screen customers and exercise greater caution during the transportation and exchange of wildlife.

The author suggests that the prevention of illegal wildlife trade by the Natural Resources and Environmental Crime Division should emphasize public participation and intelligence-led principles. This approach aims to prevent wildlife trafficking through social media platforms such as Line, Facebook, and Twitter. Additionally, fostering public collaboration through publicizing reporting channels, including hotline numbers and social media systems, is essential.

Keywords: Prevention principles, wildlife trafficking, Natural Resources and Environmental Crime Suppression Division

1. ความนำ

บทนิยามหรือความหมายของสัตว์ป่ามีหลายลักษณะขึ้นอยู่กับผู้ใช้ว่าเป็น นักชีววิทยา นักนิเวศวิทยา นักวิทยาศาสตร์ หรือนักจัดการสัตว์ป่า สัตว์ป่า อาจหมายถึง สัตว์ที่อาศัยอยู่ในป่าตามธรรมชาติ แต่ไม่รวมถึงสัตว์ป่าที่นำมาเลี้ยงไว้ในบ้านหรือใน สวนสัตว์หรือในที่ใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมชาติของสัตว์ นอกจากนี้ สัตว์ปายังรวมไปถึงสัตว์ บ้านที่นำไปปล่อยในป่าและสัตว์เหล่านั้นได้คืนสภาพความเป็นสัตว์ป่าไปแล้ว (Wilderness) แต่ถ้าสัตว์ดังกล่าวมีคุณสมบัติเหมือนสัตว์บ้าน คือ ยังมีความเชื่อต่อมนุษย์ก็ไม่ถือเป็น สัตว์ป่า โดยมีนักวิชาการบางกลุ่มให้คำจำกัดความว่า สัตว์ป่า หมายถึง สัตว์ที่มีกระดูก สันหลังทั้งหมดที่เกิดขึ้นในธรรมชาติ อันประกอบด้วยพวกปลา (Pices) นก (Aves) สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ (Amphibian) พวกสัตว์เลื้อยคลาน (Reptile) และพวกเลี้ยงลูก ด้วยนม (Mammalia) โดยการจัดสถานภาพของสัตว์ป่าตามอนุสัญญา Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) แบ่งเป็น สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ สัตว์ที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ สัตว์ที่หายาก สัตว์ที่ไม่สามารถ พิจารณาสถานภาพ และสัตว์ที่อยู่ในข่ายสงสัยซึ่งยังขาดข้อมูลจัดสถานภาพ (CITES, 1993) ขณะที่สัตว์ป่าในประเทศไทย แบ่งได้ 3 ประเภทตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ประกอบด้วย (1) สัตว์ป่าสงวน หมายความว่า สัตว์ป่าหา ยากหรือสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์จำเป็นต้องสงวนและอนุรักษ์ไว้อย่างเข้มงวด (2) สัตว์ป่า คุ้มครอง หมายความว่า สัตว์ป่าที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศหรือจำนวนประชากรของ สัตว์ป่าชนิดนั้น มีแนวโน้มลดลงอันอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ และ (3) สัตว์ป่า ควบคุม หมายความว่า สัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่าง ประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และสัตว์ป่าอื่นที่ต้องมีมาตรการควบคุม ที่เหมาะสม (Ministry of Natural Resources and Environment, 2019)

สถานการณ์ 5 ปี ย้อนหลังของสัตว์ป่าทั้ง 3 ประเภท ตามการแบ่งของประเทศไทย ประสบปัญหาการลักลอบการค้า ภาควิชาอนุสัญญาไซเตส (CITES) รายงานว่า ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการลักลอบค้าสัตว์ป่า มีการลักลอบค้าสัตว์ป่าที่สำคัญ 4 ชนิดพันธุ์ ได้แก่ เสือ ช้าง (งาช้าง) แรด (นอแรด) และตัวนึ่ง ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่หายากเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์และถูกคุกคามอย่างมากจากขบวนการลักลอบค้าสัตว์ป่าอันเนื่องจากเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ความต้องการซื้อ (demand) เพื่ออุปโภคและบริโภค แปรรูปเป็นสินค้า เช่น อาหาร ยาแผนโบราณ เครื่องประดับ และของตกแต่ง และความต้องการขาย (supply) สัตว์ป่า ซากสัตว์ป่า ชิ้นส่วนของสัตว์ป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากสัตว์ป่า (นันทพงศ์ ไชยอัครพงศ์, 2563) ซึ่งการลักลอบค้าสัตว์ป่าในประเทศไทยแถบบริเวณใกล้เคียงเริ่มจากการล่าที่มักใช้วิธีฆ่าสัตว์เพื่อให้สะดวกต่อการขนย้ายซากสัตว์ เว้นแต่กรณีที่ต้องการสัตว์ที่มีชีวิต เครือข่ายลักลอบค้าสัตว์ป่าเป็นกระบวนการรวมกระทำหลายกลุ่ม เริ่มแต่ผู้ล่า พ่อค้าคนกลาง ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก ผู้บริโภค และผู้ใช้ (World Bank, 2008) และแม้ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาไซเตส (CITES) ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2526 รวมถึงมีการออกกฎหมายและแก้ไขบทลงโทษทางกฎหมายหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร โดยที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ไม่สามารถคุ้มครองการค้าสัตว์ป่าในประเทศได้ทุกชนิดพันธุ์ตามที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีรายชื่อท้ายอนุสัญญา (Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation, 2023) ยิ่งปัจจุบันขบวนการลักลอบค้าสัตว์ป่าใช้เฟสบุกสื่อสังคมออนไลน์เป็นแพลตฟอร์มสำหรับสนับสนุนการลักลอบค้าสัตว์ป่า (Thai PBS B, 2024) ทั้งยังปรับตัวและรูปแบบวิธีการที่ให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้การเข้าถึงเพื่อจับกุมผู้ลักลอบทำได้ยาก ปัญหาการลักลอบค้าสัตว์ป่ายังคงกระจายอยู่หลายพื้นที่ในประเทศ (วสวัตต์ ฤกษ์ศิริสวัสดิ์, 2566)

การป้องกันลักลอบค้าสัตว์ป่าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะสัตว์ป่าถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งในการช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศ หากไม่มีการควบคุมจะทำให้ชนิดพันธุ์บางชนิดอาจสูญพันธุ์ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในภาพรวม (ประภาสินี ฉินสกลธนาพร และลาวัณย์ ถนัดศิลป์กุล, 2565) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) สังกัด กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความผิดในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าแห่งชาติ การปกป้องคุ้มครองผืนป่าและสัตว์ป่า รวมไปถึงการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นการทำลายระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม (Royal Thai Police, 2009) จำต้องแสดงบทบาทป้องกันเชิงรุก โดยนำหลักการป้องกันอาชญากรรมตามแนวคิดป้องกันปราบปรามประยุกต์ใช้ร่วมกับหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่อสัตว์ป่า (UNOCD, 2017) เพื่อป้องกันการกระทำผิดของขบวนการลักลอบค้าสัตว์ป่า

2. สถานการณ์ทั่วไปสัตว์ป่าไทย

สัตว์ป่า แม้จะเป็นเพียงสัตว์เศรษฐกิจในโลกนี้ก็ตามแต่การอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือบ้านของสัตว์ป่ามีความสำคัญต่อการคงอยู่และสถานภาพของสัตว์ป่า สัตว์ป่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของระบบนิเวศของป่า สัตว์ป่าเป็นตัวช่วยเร่งให้เกิดการหมุนเวียนของพลังงานในระบบนิเวศของป่า จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาระบบความสมดุลทางธรรมชาติ และทำให้ระบบนิเวศมีความมั่นคง ดังนั้น สัตว์ป่าจึงถูกใช้เป็นตัวชี้วัดคุณภาพของทรัพยากรป่าไม้ ในทางกลับกันสถานภาพของทรัพยากรป่าไม้ก็ส่งผลโดยตรงต่อการคงอยู่ของสัตว์ป่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นด้วยเช่นกัน เพราะระบบนิเวศของป่าไม้และสัตว์ป่ามีการเกื้อกูลกันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยการจัดการสถานภาพทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย ได้มีการจำแนกสัตว์ป่าตามการถูกคุกคาม

ออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) สูญพันธุ์ (extinct) (2) สูญพันธุ์ในธรรมชาติ (extinct in the wild) (3) ใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง (critically endangered) (4) ใกล้สูญพันธุ์ (endangered) (5) มีแนวโน้มจะสูญพันธุ์ (vulnerable) (6) ใกล้ถูกคุกคาม (near threatened) และ (7) ข้อมูลไม่เพียงพอ (data deficient)

การจัดสถานภาพของสัตว์ป่าตามบัญชีที่ 1 และ 2 (Appendix I, II) ของอนุสัญญา CITES และเอกสารของ IUCN (1993) และที่มองในภาพรวมในระดับกว้างทั้งถิ่นการกระจายทั้งหมดของสัตว์ป่าแต่ละชนิด ไม่แต่เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น หากพิจารณาสถานภาพด้านการอนุรักษ์ พบว่า ปัจจุบันมีสัตว์ป่าที่ถูกคุกคาม (threatened species) โดยแบ่งเป็นหลายระดับ ได้แก่ สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ สัตว์ที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ สัตว์ที่ยังไม่สามารถพิจารณาสถานภาพ และสัตว์ที่อยู่ในข่ายสงสัย ซึ่งยังขาดข้อมูลเพื่อจัดสถานภาพชนิดสัตว์ป่าที่พบในประเทศไทย ซึ่งมีสถานภาพเป็นสัตว์ที่ถูกคุกคามที่ปรากฏตามเอกสารของ IUCN (1993) มี 116 ชนิด ประกอบด้วยสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 33 ชนิด นก 38 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 21 ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก 4 ชนิด ปลา 11 ชนิด และสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง 9 ชนิด (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2018) ตัวอย่างเช่น

1. สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ (Endangered species: E) ได้แก่ ชะนิ่มงกฏ (Hylobates pileatus) ควายป่า (Bubalus bubalis) ภูปรี (Bos sauveli) กระซู่ (Dicerorhinus sumatrensis) แรด (Rhinocerossondaicus) สมเสร็จ (Tapirus indicus) เก้งหม้อ (Muntiacus feae) ช้าง (Elephas maximus) เสือโคร่ง (Panthera tigris) และอีเห็นน้ำ (Cynogale bennettii)

2. สัตว์ที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ (Vulnerable species: V) ได้แก่ ละอง ละมั่ง (Cervus eldi) กระตัง (Bos gaurus) วัวแดง (B.javanicus) หมีหมา (Ursus malayanus) หมีควาย (Ursus thibetanus) หมาใน (Cuon alpinus) เสือลายเมฆ (Neofelis nebulosa) นกยูง (Pavo muticus) เป็ดก่า (Cairinascutulata) และเต่าหก (Manouria emys)

3. สัตว์ที่หายาก (Rare species: R) ได้แก่ ค้างคาวคุณกิตติ (*Craseonycteris thonglongyai*) ค้างคาวด้ายัก (*Dyacopterus spadiseus*) และนกเงือกคอแดง (*Aceros nipalensis*).

4. สัตว์ที่ไม่สามารถพิจารณาสถานภาพ (Indeterminate species; I) ได้แก่ เสือไฟ (*Felis temmincki*) เลียงผา (*Capricornis sumatrensis*) กวางผา (*Naemoredus goral*) และนกเงือกกรมช้างปากเรียบ (*Aceros subruficollis*)

5. สัตว์ที่อยู่ในข่ายสงสัย ซึ่งยังขาดข้อมูลเพื่อจัดสถานภาพ (Insufficiently known species: K) ได้แก่ เสือปลา (*Felis viverrina*) แมวลายหินอ่อน (*Felis marmorata*) แมวป่าหัวแบน (*Felis planiceps*) นากเล็บสั้น (*Aonyx cinerea*) นากใหญ่ขนเรียบ (*Lutra perspiculata*) นากใหญ่จุมูกขน (*Lutrasumatrana*) ลิงเสน (*Macaca aratoides*) เพี้ยงพอน สันหลังดำ (*Mustela strigidorsa*) เต่าเตี๋ย (*Manouria impressa*) เต่าหก (*Manouria emys*) และปลาอีสก (*Probatus iullieni*)

3. สาเหตุของการลดลงหรือสูญพันธุ์ของสัตว์ป่า

การลดลงหรือสูญพันธุ์ของสัตว์ป่าเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้ (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2023)

1. การทำลายที่อยู่อาศัยหรือขยายพื้นที่เพาะปลูก เพื่อการดำรงชีพของมนุษย์ ได้ทำลายที่อยู่อาศัยและที่ดำรงชีพของสัตว์ป่าไปโดยไม่รู้ตัว สัตว์ป่าเหล่านี้ จึงไม่มีที่อยู่อาศัย และเสี่ยงต่อการถูกค้าสัตว์ป่าได้ง่าย

2. สภาพธรรมชาติ การลดลงหรือสูญพันธุ์ไปตามธรรมชาติของสัตว์ป่า เนื่องจากการปรับตัวของสัตว์ป่าให้เข้ากับการดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สัตว์ป่าชนิดที่ปรับตัวได้ก็จะมีชีวิตรอด หากปรับตัวไม่ได้ก็จะล้มตายไปทำให้จำนวนลดลง และสูญพันธุ์ในที่สุด

3. การล่าโดยตรง หากเป็นการล่าโดยสัตว์ป่าด้วยกัน สัตว์ป่าจะลดลงหรือสูญพันธุ์อย่างรวดเร็ว เช่น เสือโคร่ง เสือดาว หมาใน หมาจิ้งจอกล่ากวาง เก้ง เป็นต้น ซึ่งสัตว์ที่ถูกล่าสองชนิดนี้อาจจะตายลงไปบ้างแต่จะไม่หมดไปเลยทีเดียว เพราะในธรรมชาติแล้วจะเกิดความสมดุลอยู่เสมอระหว่างผู้ล่ากับผู้ถูกล่า แต่ถ้าถูกล่าโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการล่าเป็นอาหารหรือเพื่ออาชีพ สัตว์ป่าจะลดลงอย่างมาก

4. สารพิษ เมื่อเกษตรกรใช้สารเคมีในการเพาะปลูก เช่น ยาปราบศัตรูพืช จะทำให้เกิดสารพิษตกค้างในสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การสาธารณสุขบางครั้งจำเป็นต้องกำจัดหนูและแมลงเช่นกัน สารเคมีที่ใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้มีหลายชนิดที่มีพิษตกค้าง ซึ่งสัตว์ป่าจะได้รับพิษตามห่วงโซ่อาหารทำให้สารพิษไปสะสมในสัตว์ป่ามาก หากสารพิษมีจำนวนมากพออาจจะตายลงได้หรือมีผลต่อลูกหลาน เช่น ร่างกายไม่สมบูรณ์ ไม่สมประกอบ ทำให้ประสิทธิภาพในการให้กำเนิดลดลง การเกิดต่อไปมีจำกัดขึ้น ในที่สุดจะมีปริมาณลดลง และสูญพันธุ์ไปในที่สุด

4. วัตถุประสงค์ของการลักลอบค้าสัตว์ป่า

1. อาหารและยารักษาโรคจากสัตว์ป่า วัฒนธรรมการล่าสัตว์ป่าเพื่อนำมาปรุงยาและประกอบอาหารยังคงพบได้ในหลายประเทศ เช่น ดินแดนกวมของสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีวัฒนธรรมการกินค้างคาวเป็นอาหาร โดยค้างคาวแม่ไก่จำนวนมากจะถูกล่าเพื่อนำไปประกอบเป็นอาหาร ซึ่งสามารถขายได้ในราคาจานละประมาณ 700 บาท หรือแม้กระทั่งในตำราเรียนของวิชาการศึกษาแผนจีนที่ถูกตีพิมพ์ออกมายังคงมีการกล่าวถึงสรรพคุณของยารักษาโรคที่ทำมาจากชิ้นส่วนของสัตว์ป่า เช่น กระดุกเสือ นอแรด อวัยวะเพศหมี น้ำดีงู เป็นต้น (Newman, Field, Epstein, & de Jong, 2011)

2. อวัยวะสัตว์ป่ากับการตอบสนองต่อความเชื่อของมนุษย์ ความเชื่อเป็นเรื่องธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และถือเป็นหนึ่งในวัฒนธรรมของมนุษย์ การดำรงชีวิตของมนุษย์ในโบราณกาล ซึ่งอาจจะยังมีความเจริญทางด้านวิชาการน้อย ส่งผลให้เกิดความเชื่อและความศรัทธาต่อวัตถุสิ่งของในมุมมองที่ต่างกันไปตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของ

แต่ละพื้นที่ อย่างเช่น ในวัฒนธรรมของชาวจีนมีความเชื่อว่า การครอบครองงาช้างจะสามารถนำโชคลาภและความโชคดีมาให้แก่ผู้ที่ครอบครองงาช้าง ส่วนในประเทศไทย ยังคงมีความเชื่อเช่นเดียวกับชาวจีนในมุมมองของการครอบครองหนังเสือ เขี้ยวเสือ หรือ เล็บเสืว่าจะทำให้ตนมีพลังอำนาจเฉกเช่นเดียวกับเสือที่เป็นสัตว์ป่า ซึ่งมีความดุร้าย และ ส่งเสริมให้ผู้ครอบครองมีอำนาจบาปมีเป็นที่น่าเกรงขาม

3. สัตว์ป่าที่ถูกนำมาเป็นสัตว์เลี้ยง ภัยคุกคามที่มาในอีกรูปแบบหนึ่งของปัญหา การลักลอบค้าสัตว์ป่า คือ ความนิยมของกลุ่มคนชอบเลี้ยงสัตว์ป่า โดยการนำสัตว์ป่ามาเป็นสัตว์เลี้ยง เป็นการสนับสนุนให้เกิดการล่าหรือลักลอบนำสัตว์ป่าออกมาเพาะเลี้ยง และขยายพันธุ์เพื่อนำไปขาย ทั้งนี้ อาจเกิดจากความชอบส่วนบุคคลหรือการมีสื่อต่าง ๆ เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความต้องการได้มาซึ่งสัตว์เหล่านั้น โดยในประเทศไทยสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมที่เป็นที่นิยมเลี้ยง และมักถูกนำมาเสนอขายในสื่อสังคมออนไลน์ คือ นากเล็กเล็บสั้น (*Aonyx cinerea*) นางอาย (*Nycticebus coucang*) (Nijman, Morcatty, Fedde ma, Campera, & Nekaris, 2022) หรือไก่ป่าที่คนไทยครอบครองโดยผิดกฎหมาย โดยนำมาประชันเสียงเพื่อแข่งขัน (สมชาย บุญคงมาก และพิทักษ์ พรหมสนิท, 2566)

5. ปัจจัยคุกคามสัตว์ป่า

ในอดีตสัตว์ป่ายังมีคุณค่าและบทบาทต่อสังคมไทยในระดับประเทศ ดังเช่น การนำช้างมาเป็นสัญลักษณ์สื่อความหมายแทนประเทศไทย ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยใช้ภาพช้างเผือกประดับอยู่บนธงชาติ ในสมัยรัชกาลที่ 2 มีภาพช้างเผือกปรากฏอยู่บนผ้าสีแดงภายในรูปจักรสีขาว ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 นำรูปจักรออกไปเหลือเพียงภาพช้างเผือก และเปลี่ยนมาเป็นธงชาติรูปช้างทรงเครื่องในสมัยรัชกาลที่ 6 ก่อนเปลี่ยนเป็นแถบสีแดงสลับขาวและเป็นธงไตรรงค์ในปัจจุบัน ซึ่งสาเหตุที่นำช้างมาเป็นสัญลักษณ์นั้น เนื่องจากในสมัยบรรพบุรุษของชาวไทยใช้ช้างในการออกรบต่อสู้กับข้าศึก ซึ่งมีความสำคัญต่อการเป็นชาติ กลายเป็นสัตว์คู่บ้านคู่เมือง ผูกพันกับระบบกษัตริย์ และ

นอกจากนี้ ชาวบ้านที่เป็นไพร่ฟ้าพลเมืองยังเชื่อว่า เมื่อช้างเหยียบนา พญาเหยียบเมืองนั้น ถือว่า เป็นเกียรติแก่ครอบครัวตระกูลและผืนดินทำกินของตนเอง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศไทยเริ่มติดต่อกับชาติตะวันตกมากขึ้น มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศในการค้าขาย ทำให้ความต้องการสัตว์ป่าเป็นสินค้าจากภายนอกก็มากขึ้น สัตว์ป่าหลายชนิดเริ่มกลายเป็นสินค้าส่งออก เช่น ในสมัยอยุธยาไทยมีการติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศ สัตว์ป่าที่เป็นสินค้าส่งออกในขณะนั้น เช่น หนังงาช้าง ปลาแห้ง นอแรด งาช้าง ช้าง เป็นต้น และยังมีหลักฐานเรื่อง การเก็บอากรรังนกนางแอ่นในสมัยกรุงธนบุรี และพบว่า ในช่วงที่มีการล่าอาณานิคม ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งสัตว์ป่าได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น และเมื่อมีสัมปทานตัดไม้สักทางภาคเหนือของไทยและขยายไปสู่ภาคอื่น ๆ มากขึ้นก็ยังมีผลกระทบต่อทั้งประชากรสัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่ามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เริ่มมีค่านิยมเลียนแบบชาติตะวันตกขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะชนชั้นผู้มีบารมี ชนชั้นพ่อค้า ในการสะสมสัตว์ป่า ซากสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นงาช้าง หนังเสือ เขาและเขี้ยวสัตว์ป่าต่าง ๆ เพื่อประดับบารมีตามค่านิยมชาติตะวันตก และยังเกิดค่านิยมล่าสัตว์เป็นเกมสันทนาการ การนันทนาการมากขึ้น โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการล่าสัตว์ป่าโดยใช้อาวุธที่ทันสมัยใช้อาวุธที่หลงเหลือจากสงครามมาใช้ล่าสัตว์ป่า ประกอบกับการสัมปทานป่าไม้ทำให้ทรัพยากรสัตว์ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว ค่านิยมในการสะสมซากสัตว์ต่าง ๆ ขยายตัวอย่างกว้างขวางและยังคงสืบทอดต่อเนื่องในหมู่ผู้มีอิทธิพล นายทุนหรือนักการเมือง เพื่อเสริมบารมีให้กับตัวเอง เกิดความต้องการและมีราคาสูง ก่อเกิดกระบวนการค้าสัตว์ป่า ซากสัตว์ป่า ซึ่งเป็นธุรกิจมืดในสังคมไทย สังคมอาเซียนโดยเฉพาะประเทศไทย เคยถูกจัดว่าเป็นศูนย์กลางการค้าสัตว์ป่าที่ใหญ่แห่งหนึ่งของโลก ซึ่งมีตลาดจัดจกรเป็นตลาดใหญ่ใจกลางกรุงเทพมหานคร กระทั่งรัฐบาลต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ในปี พ.ศ. 2562 เนื่องจากถูกกดดันจากสมาชิก CITES ที่ไม่ให้ค้าขายกับประเทศไทย ทำให้การค้าสัตว์ป่าถูกกดดันเข้าสู่ระบบการค้าแบบตลาดมืดเช่นเดียวกับยาเสพติด และของผิดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งกลับกลายสินค้าที่มีราคาค่างวดมากขึ้น และเป็นที่มาของปัจจัยแรงจูงใจให้มีกระบวนการค้าสัตว์ป่าเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันในสังคมไทย

เพราะมีค่าตอบแทนที่คุ้มค่ากับการเสี่ยงเหมือนของผิดกฎหมายอื่น ๆ ทั่วไป (ณัฏฐ์นรี ศรีสมบุรณ์, ณัชชา เมืองสง และทวีชัย สังข์ประสาธ, 2556)

ปัจจุบันถึงแม้ว่าคนไทยจะบริโภคสัตว์ป่าน้อยลง เนื่องด้วยมีกฎหมายบังคับ มีทางเลือกในการบริโภคแหล่งอาหารโปรตีนจากการเพาะเลี้ยงในประเทศมากขึ้น ทั้งฟาร์มหมู ไก่ ปลา วัว ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจกลุ่มทุนธุรกิจอาหารสัตว์ แต่พบว่า จะมีค่านิยมใหม่ ๆ เกี่ยวกับสัตว์ป่าเพิ่มขึ้น เช่น การเลี้ยงสัตว์เป็นเพื่อนแก้เหงาหรือเลี้ยงเป็นแพชชั่นมากขึ้น โดยเฉพาะสังคมเมือง ทั้งการเลี้ยงปลาสวยงาม นกสวยงาม สัตว์เลื้อยคลานแปลก ๆ หนูน่ารักต่าง ๆ ซึ่งยังคงจับมาจากป่าของไทย และนำเข้าจากต่างประเทศอย่างน้อย 10 ประเทศ โดยมีรายงานพบว่า มีการทอดทิ้ง ทรมาณสัตว์ป่าที่นำไปเลี้ยงมากขึ้น โดยเฉพาะสัตว์จำพวกลิง ชะนี โดยมักจะมีเหตุผลข้ออ้างว่า ดูแลไม่ไหว สัตว์มีรูปร่างหน้าตาเปลี่ยนแปลงกว่าตอนเป็นลูกสัตว์ และมักจะนำไปปล่อยตามวัดหรือสถานที่รับอุปการะ ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เนื่องมาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมเปลี่ยนไป คนทำงานหนักมากขึ้น เครียด อยากผ่อนคลาย อยากมีเพื่อน นอกจากนี้ยังมีค่านิยมในหมู่วัยรุ่นที่ชอบเลี้ยงสัตว์แปลก เช่น สัตว์เลื้อยคลาน งูต่าง ๆ ซึ่งนำมาสู่การพัฒนากระบวนการซื้อขายกันทางอินเทอร์เน็ตมากยิ่งขึ้น เกิดสังคมไซเบอร์ที่เลี้ยงสัตว์เหมือนกัน และปัจจุบันตลาดนัดจตุจักร ซึ่งมีการขยายพื้นที่ตลาดก็ยังเป็นแหล่งซื้อขายสัตว์เหล่านี้อยู่ในปัจจุบันถึงแม้ว่าค่านิยมคนทั่วไปที่พึ่งพิงเนื้อสัตว์ป่า เพื่อการดำรงชีพโดยตรงนั้นลดลง แต่กลับพบว่า สังคมไทยมีกิจกรรมนันทนาการเกี่ยวกับสัตว์ป่าที่เติบโตเป็นเงาตามตัวธุรกิจท่องเที่ยวมากขึ้น เช่น สวนสัตว์ สถานที่แสดงสัตว์ อควาเรียม ซาฟารี สวนสัตว์เอกชน สวนนก สวนงู สวนลิง ปางช้าง สวนจระเข้ สวนผีเสื้อ เป็นต้น กระจายมากมาย ทั้งในจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต ชลบุรี จันทบุรี เป็นต้น ส่งผลให้ธุรกิจด้านสัตว์ป่าเติบโตอย่างมาก (เจนณรงค์ เทียนสว่าง, 2563)

6. ผลกระทบจากการลักลอบค้าสัตว์ป่า

การลักลอบค้าสัตว์ป่าที่เกิดขึ้นในไทยนั้น มีผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งหมด 6 ด้าน (นันทพร พิช ไซยอัศรพงศ์, 2563) ดังนี้

1. ด้านสัตว์ป่า คือ สัตว์ป่าพื้นเมืองของไทยบางชนิดพันธุ์ที่อยู่ในความต้องการของผู้บริโภคมีจำนวนลดลง เข้าสู่ภาวะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์หรือสูญพันธุ์ไปในที่สุด เนื่องมาจากความต้องการของผู้บริโภคที่ยังคงมีอย่างต่อเนื่อง หรือจากการถูกคุกคามจากสัตว์ป่าต่างประเทศ เพราะถูกผู้บริโภคที่ไม่ต้องการจะเลี้ยงแล้วนำไปปล่อยในป่าโดยมิได้มีข้อมูลและความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสัตว์ป่าต่างประเทศที่ตนนำมาเลี้ยง เมื่อนำสัตว์ป่าต่างประเทศที่มีความแข็งแรงและดุร้ายกว่าสัตว์ป่าพื้นเมืองของไทยไปปล่อยป่า โอกาสที่สัตว์ป่าต่างประเทศเหล่านั้นจะไปทำร้ายสัตว์ป่าพื้นเมืองของไทยจนได้รับบาดเจ็บ ล้มตาย ย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นสูง หรือแม้กระทั่งมีโอกาสติดโรคที่แพร่มาจากสัตว์ป่าต่างประเทศที่ถูกลักลอบนำเข้ามาในไทย แม้กระทั่งพฤติกรรมและลักษณะนิสัยของสัตว์ป่าเปลี่ยนเป็นสัตว์เลี้ยงภายใต้การดูแลของมนุษย์ ไม่สามารถที่จะหากินได้เองหากถูกนำไปปล่อยคืนสู่ป่า รวมไปถึงความเป็นไปได้ที่สัตว์ป่าที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติใกล้เคียงกับสัตว์ป่าชนิดเดิมที่ต้องสูญพันธุ์ไปจะถูกล่า เพื่อนำมาใช้แทนสัตว์ป่าชนิดที่สูญพันธุ์ไปแล้ว หรืออาจจะเปลี่ยนไปบริโภคสัตว์ป่าชนิดพันธุ์อื่นแทน

2. ด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ คือ ระบบนิเวศขาดความสมดุล เนื่องมาจากการตั้งสัตว์ป่าบางชนิดพันธุ์ออกจากป่าด้วยวิธีการลักลอบล่าหรือฆ่าโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของสายพันธุ์นั้นทำให้สัตว์ป่าชนิดนั้นเหลือน้อยลงหรือหมดไปจากระบบนิเวศ ย่อมทำให้ระบบห่วงโซ่อาหารของพื้นที่ป่าบริเวณดังกล่าวขาดความสมดุล และเมื่อระบบนิเวศขาดความสมดุลแล้วสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นจะเปลี่ยนแปลงไปจนกระทบต่อระบบนิเวศในบริเวณใกล้เคียง และความเสียหายที่เกิดขึ้นในระบบนิเวศหนึ่งจะขยายวงกว้างออกไป

3. ด้านความเป็นอยู่และสุขภาพอนามัยของมนุษย์ คือ การละทิ้งถิ่นฐานแล้วย้ายไปอาศัยที่อื่น อันเนื่องมาจากจำนวนสัตว์ป่าลดลง เพราะล่าสัตว์ป่าจำนวนมากเกินความต้องการที่จำเป็นหรือล่าโดยผิดวิธีจนทำให้สัตว์ป่านั้นเข้าสู่ภาวะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์

หรือแม้กระทั่งการคุกคามหรือการแพร่ระบาดของเชื้อโรคจากสัตว์ป่าต่างประเทศ ทำให้สัตว์ป่าพื้นเมืองของไทยที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศลดลงจนกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่นั้น ทั้งยังส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในพื้นที่ดังกล่าว

4. ด้านเศรษฐกิจ คือ รัฐสูญเสียรายได้ที่มาจากภาษีของประชาชน และภาคธุรกิจ รวมถึงรายได้จากการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ จากข้อมูลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเคยประเมินมูลค่าความเสียหายเบื้องต้นหากประเทศไทยถูกระงับการค้าสัตว์ป่า รวมทั้งพืชป่าตามบัญชีอนุสัญญาไซเตสกับประเทศภาคี จะทำให้ไทยสูญเสียรายได้จากการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าเป็นมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท โดยมูลค่าความเสียหายจากการค้าจระเข้ หนึ่งจระเข้ และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากหนังจระเข้ น้ำจืดและจระเข้ น้ำเค็ม ปลาตะพืด ม้าน้ำ ปลาช่อนอเมซอน และอื่น ๆ ประมาณ 2,220 ล้านบาท หรือมูลค่าความเสียหายที่จะมาจากการค้าผลิตภัณฑ์ที่ทำจากหนังจระเข้ไคแมน นกแก้วสวยงาม แผลง และหนังงู ประมาณ 1,200 ล้านบาท นอกจากประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้จากการค้าสัตว์ป่าและพืชป่ากับประเทศภาคีแล้ว ยังทำให้ประเทศไทยต้องเสียส่วนแบ่งทางการตลาดการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าข้างต้นไปให้แก่ประเทศอื่น ๆ เป็นระยะเวลากว่า 3-4 ปี โดยรายได้ที่รัฐต้องสูญเสียไปนั้นเป็นเงินที่รัฐจะนำมาพัฒนาประเทศและดูแลประชาชนในประเทศให้อยู่ดีกินดีย่อมลดลงตามไปด้วย เมื่อรายได้ที่เข้าสู่ประเทศลดลง ย่อมทำให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุข การศึกษา รวมทั้งด้านอื่น ๆ ต้องชะลอหรือหยุดการพัฒนาปรับปรุงไปชั่วขณะ รวมไปถึงการตั้งงบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ลง

5. ด้านสังคม คือ ความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ต้องอยู่ท่ามกลางสภาพสังคมที่ขาดความเป็นระเบียบ ขาดความสงบสุข เนื่องจากสัตว์ป่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ สร้างรายได้ และประโยชน์ให้แก่ประเทศอย่างมาก อีกทั้ง การกระทำในรูปแบบของการลักลอบค้าสัตว์ป่าถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมที่ทำให้ประเทศดำเนินไปอย่างไม่มั่นคงปลอดภัย ได้แก่ การทุจริตและประพฤติดมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์การอาชญากรรม ผู้มีอิทธิพล การลักลอบเข้าประเทศ และการลักลอบ

ขนส่งสินค้าผิดกฎหมาย โดยส่วนใหญ่แล้วเครือข่ายอาชญากรเหล่านี้จะมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ยาเสพติด อาวุธ มนุษย์ รวมไปถึงสัตว์ป่า โดยองค์การธนาคารโลก (World Bank) ยืนยันว่า การลักลอบค้าสัตว์ป่ามีปรากฏแนชต์พร้อม ๆ กับการลักลอบค้าอาวุธ และค่านมนุษย์

6. ด้านการเมือง คือ การบั่นทอนทำลายชื่อเสียง ความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ ส่งผลต่อการเมืองระหว่างประเทศที่เชื่อมโยงกับการยอมรับจากนานาประเทศ

7. สถานการณ์การลักลอบค้าสัตว์ป่าในปัจจุบัน

ความนิยมของตลาดการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายในประเทศไทย พบว่า กลุ่มสัตว์จำพวกนก เป็นกลุ่มสัตว์ที่มีการลักลอบค้าในตลาดการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายมากที่สุด รองลงมา คือ กลุ่มสัตว์เลื้อยคลาน และกลุ่มสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมตามลำดับ โดยอาจเนื่องจากสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมมักจะขายได้เฉพาะกลุ่ม หายาก ราคาสูง และพบในประเทศไทยเพียงไม่กี่ชนิดเมื่อเทียบกับสัตว์อีกสองจำพวกข้างต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะพบเฉพาะสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมขนาดเล็กเท่านั้นที่นิยมนำมาเลี้ยง เช่น นาก นางอาย แมวดาว เป็นต้น โดยสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมบางชนิดอาจนิยมนำมาค้าขายเฉพาะส่วน เช่น เล็บหมี หนังเสือ เกล็ดตัวลีน งาช้าง เป็นต้น ซึ่งมักมีการโพสต์ขายอยู่ในกลุ่มประเภทเครื่องรางของขลัง ซึ่งจะมีค่าสำคัญในการค้นหาที่ต่างจากการลักลอบค้าสัตว์ป่าที่จะนำไปเป็นสัตว์เลี้ยง แต่หากเป็นชนิดที่มีความต้องการซื้อมาจากต่างประเทศ เช่น ตัวลีน มักจะไม่ค่อยพบการโพสต์ขายทางสื่อสังคมออนไลน์ เนื่องจากมีคำสั่งซื้อมาจากนายทุนจึงไม่จำเป็นต้องนำมาโพสต์ขายบนสื่อสังคมออนไลน์ โดยข้อมูลแหล่งที่มาของการลักลอบค้าสัตว์ป่าที่นำไปเป็นสัตว์เลี้ยงส่วนใหญ่ พบว่า สัตว์จำพวกสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมมักจะถูกลักลอบจับออกมาขายจากพื้นที่ภาคใต้ ภาคเหนือ มักเป็นสัตว์จำพวกนก ภาคตะวันออก มักเป็นเหี่ยว และโดยส่วนใหญ่สัตว์เหล่านี้ จะถูกลักลอบขนส่งมายังพื้นที่ภาคกลาง ส่วนในพื้นที่ภาคอีสานจะไม่ค่อยพบเห็นการเลี้ยงสัตว์ป่า แต่มักเป็นเส้นทางของการลักลอบนำสัตว์ป่าส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน (BBC News Thai, 2024)

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านปราบปรามการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายในประเทศไทย พบว่า การปรับตัวของผู้ค้าสัตว์ป่าที่เริ่มใช้กลวิธีในการคัดกรองลูกค้ารวมถึงการระมัดระวังตัวในการขนส่ง และแลกเปลี่ยนสัตว์ป่ามากขึ้น เช่น การจ้างบุคคลที่สามสำหรับการเปิดบัญชีปลอม การยกเลิกรูปแบบการขนส่งแบบชนมือ การปรับเปลี่ยนคำสำคัญที่ใช้ในการโพสต์ขายสัตว์ป่า เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรด้านสื่อสังคมออนไลน์บางแพลตฟอร์มยังมองว่า การกระทำด้านการลักลอบค้าสัตว์ป่าบางชนิดอาจไม่ได้เข้าข่ายตามนโยบายขององค์กรที่จะสามารถอนุมัติให้เกิดการปิดกลุ่มการซื้อขายสัตว์เลี้ยง หรือการตรวจสอบข้อมูลไปยังตัวตนของผู้โพสต์ได้ จึงไม่ได้มีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างองค์กร ส่งผลให้การสืบค้นไปยังตัวบุคคลผู้กระทำผิดต้องอาศัยระยะเวลาในการติดตามค่อนข้างนานและทำได้ยากมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ปัญหาจากการขาดการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการล่อซื้อ และปัญหาเชิงโครงสร้างของรูปแบบการบริหารจัดการสัตว์ป่าของกลางที่ถูกกำหนดมาให้เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเลี้ยงดูสัตว์ป่าของกลางประเภทสัตว์มีชีวิตจนกว่าสัตว์เหล่านั้นจะสิ้นอายุขัย (วสวัตดี กฤษศิริสวัสดิ์, 2565)

การพัฒนาของระบบเทคโนโลยีและเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่กระจายครอบคลุมในหลากหลายพื้นที่มากขึ้น ทำให้ข้อจำกัดของการสื่อสารระหว่างบุคคลเป็นเรื่องง่ายมากกว่าที่เคยเป็นมา ซึ่งปัญหาการค้าสัตว์ป่าเกิดขึ้นมาจากการต้องการของตลาด และเมื่อตลาดการค้าสัตว์ป่าเข้ามาอยู่ในแพลตฟอร์มของสื่อสังคมออนไลน์จึงเป็นการลดข้อจำกัดของการเข้าถึงตลาดของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายนั้น คือ ผู้ขายสามารถโพสต์ข้อมูลสินค้าของตนได้ตลอดเวลา ในขณะที่ผู้ซื้อก็สามารถค้นหา เลือกซื้อ หรือแม้กระทั่งแจ้งความต้องการของลักษณะสินค้าให้กับผู้ขายได้โดยตรง และทันที (Real-time communication) ผวนกับในปัจจุบันการสร้างบัญชีผู้ใช้งานของสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ อาจไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลส่วนตัวที่เป็นความจริง ทำให้การติดตามข้อมูลและการเข้าจับกุมการก่ออาชญากรรมลักลอบค้าสัตว์ป่าเป็นไปได้ยาก จึงเป็นสาเหตุให้ปัญหาการค้าสัตว์ป่าในปัจจุบันมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น (วสวัตดี กฤษศิริสวัสดิ์, 2565;

Morcatty, Feddema, Nekaris, & Nijman, 2021) เช่น การลักลอบค้าสัตว์ป่าในปัจจุบันที่ ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจับขบวนการลักลอบค้าสัตว์ป่าข้ามชาติ สิงลิเมอร์ 48 ตัว เต่า 1,076 ตัว ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ลักลอบนำเข้าไทยผิดกฎหมาย (Thai PBS A, 2024) หรือที่ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าจับกุมขบวนการลักลอบค้าสัตว์ป่า ได้ผู้ต้องหา 4 ราย ของกลางสัตว์ป่าที่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ได้แก่ นกกระรางคอดำหรือนกขอสู นกกางเขนดงหรือนกบินหลาดงหรือนกจิงปั๋ว นกกวักหรือนกกระรางหัวหงอก นกกรงหัวจุกหรือนกปรอดหัวโขน และนกกระทาทุ่ง รวมทั้งหมด 27 ตัว และของกลางจำนวนมาก เป็นต้น (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดแม่ฮ่องสอน, 2567)

8. หลักการของหน่วยงานป้องกันลักลอบค้าสัตว์ป่าของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปัจจุบันปัญหาการป้องกันลักลอบค้าสัตว์ป่าของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) ที่สำคัญ คือความร่วมมือในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน เพื่อป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่าที่จำต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เกิดความร่วมมือ มุ่งสู่ประสิทธิผลในการทำงาน

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) สังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความผิดในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าแห่งชาติ การปกป้องคุ้มครองผืนป่าและสัตว์ป่า รวมไปถึงการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นการทำลายระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม (Royal Thai Police, 2009)

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

1. ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบงานธุรการและงานสารบรรณ งานบริหารงานบุคคล งานกฎหมาย งานคดีและงานวินัย งานนโยบายและแผนและงาน ยุทธศาสตร์ งานการเงินและการบัญชี งานงบประมาณ งานส่งกำลังบำรุง งานสวัสดิการ งานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการ งานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร งาน ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร งานศึกษาอบรม งานการข่าว งานบันทึก ตรวจสอบ ควบคุม และรายงานข้อมูลสถานภาพกำลังพลของข้าราชการตำรวจในสังกัด รวมทั้ง ตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวกับฐานข้อมูลกำลังพลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และดำเนินการ เพื่อให้ข้อมูลสถานภาพกำลังพลในความรับผิดชอบไปอย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

2. กองกำกับการ 1-6 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษา ความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สืบสวน สอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้ง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือ สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. กลุ่มงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สืบสวนสอบสวนการกระทำผิดที่มีโทษ ทางอาญาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำผิดตามกฎหมาย อาญาอื่นที่เกี่ยวข้องทั่วราชอาณาจักร รวมทั้ง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ภารกิจป้องกันของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการตามภารกิจด้านการป้องกันให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยได้พัฒนาเจ้าหน้าที่ด้วยการดำเนินการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ทักษะและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานป้องกันรักษาสัตว์ป่าในหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานเป็นประจำทุกปี โดยเป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันกับทหารเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และประชาชนในพื้นที่ เช่น โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนาศักยภาพหัวหน้าหน่วยป้องกันรักษาป่า โครงการฝึกอบรมการวางแผนยุทธการด้านการป้องกันรักษาสัตว์ป่า โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการจัดทำแผนที่จากภาพถ่ายอากาศยานไร้คนขับ (UAV) สำหรับงานด้านการป้องกันรักษาป่า การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง เพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันรักษาป่าในพื้นที่โครงการรื้อถอนทำลาย เป็นต้น มุ่งให้ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความรู้เท่าทันสภาพการณ์ลักลอบค้าสัตว์ป่าในปัจจุบัน และการให้ความรู้ การรณรงค์ การประชาสัมพันธ์ พัฒนาเครือข่ายในพื้นที่ โดยตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการให้ความรู้กับราษฎรในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ด้วยการให้ความรู้โดยจัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ รวมทั้งประชาสัมพันธ์และส่งเสริมกิจกรรมให้ราษฎรเกิดความรู้ความเข้าใจ มีจิตสำนึก และร่วมมือกันในชุมชน หน่วยงานของรัฐ และเอกชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะการเสริมสร้างเครือข่ายราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า (รสป.) เพื่อสร้างจิตสำนึกและอุดมการณ์ร่วมกันในการป้องกันรักษาป่าระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับราษฎรในการดูแล พื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่หมู่บ้าน ประสานขอความร่วมมือองค์กรเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ให้เข้ามามีส่วนช่วยหน่วยงานรัฐในเรื่องการลดความต้องการซื้อและความต้องการขายสัตว์ป่า

การกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการลักลอบการค้าสัตว์ป่าของตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันควรต้องยึดหลักการ 2 ประการ ประกอบด้วย

8.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่เป็นองค์ประกอบในการพัฒนา อย่างยั่งยืนและหลักการธรรมาภิบาลที่หน่วยงานรัฐต้องตอบสนองความต้องการของภาค ประชาชนมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รัฐต้องให้ความคุ้มครองในสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลอย่าง เหมาะสม และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ หลักการมีส่วนร่วมปรากฏ ชัดเจนในหลักการที่ 10 ของปฏิญญาริโอที่กล่าวว่า ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะจัดการได้ดี ที่สุด หากมีการมีส่วนร่วมจากประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยในระดับชาติประชาชน ต้องมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ภาครัฐมีได้อย่างเหมาะสม มีโอกาสที่จะมีส่วน ร่วมกระบวนการตัดสินใจ และรัฐต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ประชาชนตระหนัก ถึงการมีส่วนร่วมโดยจัดให้มีข้อมูลที่ประชาชนหาได้ง่าย นอกจากนี้ ยังต้องจัดให้ประชาชน เข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครอง รวมถึงการชดเชยและการเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย (The United Nations Conference on Environment and Development, 1992)

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่ให้ประชาชนมีส่วน ในการตัดสินใจและให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา กับประชาชนในการตัดสินใจประกอบด้วย (1) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (2) การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน (3) การปรึกษาหารือกันระหว่างภาครัฐและประชาชน (4) การวางแผนร่วมกัน (5) การร่วมลงมือปฏิบัติ และ (6) การลงประชามติ ซึ่งแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดที่ต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับภาครัฐที่มีฐานะ เป็นผู้ปกครองโดยที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการตัดสินใจเพื่อการดำเนิน

กิจการต่าง ๆ ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือร่วมกัน การเจรจาต่อรอง และการตัดสินใจร่วมกัน ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและส่วนรวมในการจัดการดูแลสัตว์ป่า โดยจัดตั้งเป็นกลุ่มชมรม มูลนิธิ สมาคม หรือกองทุน (Hofer, Wicki, & Kaufmann, 2024) ส่วนการมีส่วนร่วมในชุมชน (Community engagement) เป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์จากการทำงานร่วมกัน เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตของตนได้การมีส่วนร่วมในชุมชนเป็นการพัฒนา และทำให้ความสัมพันธ์การทำงานระหว่างรัฐกับกลุ่มชุมชนและพลเมืองมีความยั่งยืน เพื่อช่วยให้ทุกฝ่ายเข้าใจและระบุความต้องการที่จำเป็นต่าง ๆ ของแต่ละชุมชนได้ เช่นนี้ งานชุมชนสัมพันธ์ของตำรวจ จึงหมายถึง งานที่ตำรวจได้กระทำเพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคมหรือชุมชนต่าง ๆ เกิดการรวมตัวกันมีความสัมพันธ์ผูกพันเกี่ยวข้องต่อกัน ร่วมมือประสานการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจและเป็นการดำเนินงานอย่างเป็นกระบวนการเพื่อให้ตำรวจสัมพันธ์อันดีกับชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความเข้าใจในปัญหาซึ่งกันและกัน ตลอดจนร่วมมือกันในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในชุมชนหรือสังคมนั้น ตัวอย่างการมีส่วนร่วมในชุมชนของประชาชนในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันลักลอบการล่าสัตว์ในพื้นที่ คือ โครงการป่าชุมชนในพื้นที่กลุ่มป่าตะวันตกของประเทศไทย ซึ่งเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ มีประชากรประมาณ 2,000 คน อาศัยอยู่กระจายตัว โดยเจ้าหน้าที่รัฐ มูลนิธิทำงานกับประชาชนในชุมชนแม่จันในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอู้มผาง ทำงานประสานร่วมกันป้องกันพรานป่า ผู้แปลกหน้าเข้าพื้นที่ เวลาผ่านไป 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า การลักลอบล่าสัตว์มีปริมาณลดลงกว่าอดีตชัดเจน สังเกตได้จากจำนวนเสือ และเหยื่อของเสือที่เพิ่มมากขึ้น (IUCN, 2017)

8.2 หลักการทำงานข่าว

งานการข่าวเกี่ยวข้องกับการประเมินสถานการณ์และภัยคุกคามที่อาจส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่าและจัดทำรายงานแจ้งเตือนภัย โดยอาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชนที่ผ่านการสร้างเครือข่ายโดยสร้างความสัมพันธ์ ความร่วมมือผ่านกระบวนการชี้ให้เห็น

ถึงประโยชน์ร่วมกัน ผูกมิตรไมตรีต่อกัน แนะนำกัน มีการสื่อสารต่อกันเพิ่มความใกล้ชิด กระทั่งนำไปสู่ทำข้อตกลงประสานงานระหว่างกัน ซึ่งการปฏิบัติการข่าวที่ตื้นนั้น ต้องมีการข่าวที่ดีเพราะข้อมูลเป็นหัวใจหลักของเนื้อหาข่าว (ธิดารัตน์ คำล้อม, วรทีธินันท์ แก้วอนันต์, อุทัยวรรณ ผิวพรรณ และนวนวิทย์ พงศ์อนันต์, 2560) เช่นนี้ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินงานด้านนี้ จำต้องให้ประชาชนในชุมชนเรียนรู้ภาคทฤษฎีเป็นเบื้องต้น เพื่อให้รู้วิธีที่ถูกต้อง ได้มาตรฐานสากลต่อการส่งข่าวสารประสานงานกัน ลดข้อบกพร่องของข่าวสารที่ส่ง (UNOCD, 2018) ทั้งนี้ ประชาชนนอกชุมชนใกล้เคียงที่อาศัยสัตว์ป่ามีส่วนร่วมในการป้องกันการค้าสัตว์ป่าในส่วนการปฏิบัติด้านการข่าวได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารประเภทสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่อยู่ในรูปแบบการซื้อขายออนไลน์สัตว์ป่าผิดกฎหมายที่ปัจจุบันผู้ค้าสัตว์ป่าใช้เป็นช่องทางสื่อสารหลักในการกระทำความผิด ประชาชนทั่วไปสามารถช่วยเหลือตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยการส่งข้อมูลผ่านช่องทางที่ตำรวจจัดทำและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ขอความร่วมมือเป็นหูเป็นตา แจ้งเบาะแสการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย ซึ่งแนวทางดำเนินการอาจสร้างแรงจูงใจ โดยกำหนดจำนวนเงินที่เป็นค่าตอบแทนให้ประชาชนทั่วไปที่แจ้งเบาะแส กระทั่งนำไปสู่การจับกุม ความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชนในพื้นที่เสี่ยง และประชาชนทั่วไปที่อยู่นอกพื้นที่จักสร้างความเปลี่ยนแปลงเป็นรูปธรรมต่อการป้องกันการการค้าสัตว์ป่า

อย่างไรก็ดี ประเด็นนี้ในระดับสากลปฏิบัติตามแนวทาง UNOCD โดย (1) ใช้แนวทางแบบองค์รวม เพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมด้านสัตว์ป่า (2) สนับสนุนกิจกรรมนิติวิทยาศาสตร์สัตว์ป่า เพื่อสร้างฐานหลักฐานที่แข็งแกร่งยิ่งขึ้นสำหรับการดำเนินคดี (3) ใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของหน่วยงานสหประชาชาติอื่น ๆ เพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมสัตว์ป่า (4) กำจัดจุดดัดของอาชญากรรมสัตว์ป่า การทุจริต การฟอกเงิน และอาชญากรรมทางไซเบอร์ และ (5) สร้างสะพานเชื่อมระหว่างภูมิภาค เพื่อทำลายเครือข่ายอาชญากร (UNOCD, 2023)

การปฏิบัติการของงานการขำนำไปสู่การสนธิกำลังเข้าจับกุมแอดมินเพจลักลอบค้าสัตว์ป่าคุ้มครองพร้อมของกลางนกหายาก จำนวน 34 ตัว โดยที่กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน กองร้อยที่ 447 เจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.ระแงง เจ้าหน้าที่สายตรวจปราบปรามการกระทำความผิดว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่าประจำ และเจ้าหน้าที่สายตรวจปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายด้านสัตว์ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 สาขาปัตตานี ร่วมกันจับกุมนางสาวเอ (นามสมมติ) อายุ 34 ปี โดยกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ความผิดตามมาตรา 17 ฐานมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองโดยไม่ได้รับอนุญาตประกอบมาตรา 92 และมาตรา 29 ฐานค้าสัตว์ป่าคุ้มครองโดยไม่ได้รับอนุญาตประกอบมาตรา 89 โดยมีของกลางประกอบดังนี้ (1) นกกางเขนดง จำนวน 3 ตัว ลำดับที่ 138 (2) นกปรอดหน้าवल จำนวน 8 ตัว ลำดับที่ 577 (3) นกปรอดสีน้ำตาลตาแดง จำนวน 4 ตัว ลำดับที่ 572 (4) นกกางเขนบ้าน จำนวน 2 ตัว ลำดับที่ 144 (5) นกเขียวก้านทองเล็ก จำนวน 2 ตัว ลำดับที่ 262 (6) นกกระจาบทองแดง จำนวน 2 ตัว ลำดับที่ 30 (7) นกขมิ้นท้ายทอยดำใหญ่ จำนวน 1 ตัว ลำดับที่ 219 (8) นกเขียวคราม จำนวน 2 ตัว ลำดับที่ 265 (9) นกปรอดคอลาย จำนวน 5 ตัว ลำดับที่ 555 (10) นกปรอดเหลืองหัวจุก จำนวน 3 ตัว ลำดับที่ 584 (11) นกปรอดทอง จำนวน 2 ตัว ลำดับที่ 559 และ (12) นกเขียวก้านทองปีกสีฟ้า จำนวน 1 ตัว ลำดับที่ 261 ตามกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 รวมของกลางสัตว์ป่าคุ้มครอง จำนวน 34 ตัว (COP'S, 2024)

9. บทส่งท้าย

การป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่าของตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และหลักการทำงานข่าว ตำรวจจำต้องเข้าถึงชุมชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจผ่าน การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลเพื่อจัดการกับช่องว่างในการตอบสนองต่อกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาต่ออาชญากรรมสัตว์ป่าในประเทศไทย (UNOCD, 2017) โดยตำรวจ ชี้แจงทำความเข้าใจให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ประเภทสัตว์ป่า ให้ชุมชนได้มีสิทธิเข้าร่วมมีสิทธิแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจและกำหนดทิศทางการบริหารจัดการ และอนุรักษ์สัตว์ป่าด้วยตนเองย่อมเกิด ความรัก ความหวงแหนในสัตว์ป่า (Office of the Constitutional Court, 2018) ในส่วน ของกองบังคับการปราบปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในกำกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้นำองค์ความรู้ประยุกต์ปรับใช้กับการ ป้องกันลักลอบค้าสัตว์ป่า โดยจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านปฏิบัติงานชุมชนสัมพันธ์ด้าน การป้องกันลักลอบค้าสัตว์ป่าออกลงพื้นที่ที่ชุมชนจุดเสี่ยงตามข้อมูล เพื่อรณรงค์ เชิญชวน ประชาสัมพันธ์ โฆษณา เผยแพร่ข้อมูล ประกาศ บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็งจริงจัง ผลักดันประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นชุมชน สมาคม มูลนิธิ เพื่อป้องกันการลักลอบ ค้าสัตว์โดยนำแนวคิดชุมชนสัมพันธ์ (Community Relation Approach) ที่มุ่งให้ความสำคัญ ไปที่ชุมชนและการอยู่ร่วมกัน ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและ ควบคุม โดยที่งานชุมชนสัมพันธ์ในหน้าที่ของตำรวจกระทำเพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในสังคมหรือชุมชนต่าง ๆ เกิดการรวมตัวกันมีความสัมพันธ์ผูกพันเกี่ยวข้องกันและร่วมมือ ประสานการปฏิบัติ เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจและเป็นการ ดำเนินงานอย่างเป็นกระบวนการผ่านรูปแบบงานการข่าวที่จักเป็นแนวทางการทำงานที่ สำคัญที่จะช่วยให้งานป้องกันการค้าสัตว์ป่าประสบผลสำเร็จอีกทางหนึ่ง เน้นป้องกันใน ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ ทั้งทางไลน์ เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ ที่ปัจจุบันเป็นช่องทางหลักที่ใช้

ลักลอบค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายในประเทศ สร้างแนวร่วมประชาชน โดยประชาสัมพันธ์
ช่องทางการแจ้งเหตุผ่านหมายเลขโทรศัพท์สายด่วน หรือผ่านระบบสื่อสารสังคมออนไลน์

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่า ควรดำเนินงาน
หลากหลายวิธีการดังต่อไปนี้

1. สนับสนุนให้เกิดการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งกับองค์กรด้านสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อพัฒนากลไกการตรวจจับข้อมูลการลักลอบ
ค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายบนสื่อสังคมออนไลน์ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการ
ตรวจสอบ ติดตาม เฝ้าระวัง และแก้ปัญหาการลักลอบค้าสัตว์ป่าบนสื่อสังคมออนไลน์
หรือแม้กระทั่งแพลตฟอร์มออนไลน์อื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากการปรับตัวของ
ขบวนการลักลอบค้าสัตว์ป่าให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. สนับสนุนนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสำรวจนำหลักปฏิบัติ
งานชุมชนสัมพันธ์ของตำรวจ ใช้เป็นแนวทางตั้งภาคประชาชน ประชาสังคมเข้าร่วม
กิจกรรมการต่อต้านการลักลอบค้าสัตว์ป่า

3. พัฒนาศักยภาพด้านการข่าว โดยจัดฝึกอบรมเทคนิค วิธีการสังเกตการณ์
การสนทนา และการรักษาความปลอดภัยในระหว่างการรวบรวมข่าวสาร เพื่อให้ได้มาซึ่ง
ข่าวสารที่สมบูรณ์ มีความถูกต้อง ตรงตามสภาพแห่งความจริง และสอดคล้องกับบริบท
ของปัญหาในปัจจุบัน

4. เพิ่มประสิทธิภาพในการณรงค์ด้านการสร้างความตระหนักรู้ต่อสาธารณะ
โดยการเผยแพร่ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่าง ๆ ที่เป็นการลบเลือนความเชื่อผิด ๆ
เกี่ยวกับการครอบครองซึ่งสัตว์ป่าและอวัยวะสัตว์ป่า เพื่อให้สังคมเกิดการสนับสนุนต่อ
การลักลอบค้าสัตว์ป่าน้อยลง โดยอาจแฝงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการสูญเสีย
ทรัพยากรสัตว์ป่าเหล่านั้น อันจะส่งผลโดยตรงต่อผลประโยชน์ภาพรวมของชุมชนหรือ
บุคคล เพื่อเป็นแรงส่งเสริมให้เกิดความคิดและจิตสำนึกในด้านการดูแลรักษา และป้องกัน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลประโยชน์ต่อตนเองภายในสังคม

5. พัฒนาข้อบังคับทางกฎหมาย เช่น การปรับบทลงโทษที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อการก่ออาชญากรรมลักลอบค้าสัตว์ป่า และลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- BBC News Thai. (2024). *Tactics for illegal wildlife trade How do you change to escape capture?*. Retrieved August, 17 2024, from <https://www.bbc.com/thai/articles/cv2g40dngvgo>
- Boonkongmark, S., & Promsanit, P. (2023). Problems of enforcing the wildlife preservation and protection Act B.E. 2562 (2019): A case study of verification, possession and arrest of Red Junglefowl Owner. *Law and Local Society Journal*, 7(2), 1-26.
- Chaiakaraphong, N. (2020). Green criminology and wildlife trafficking in Thailand. *Journal of Social Sciences Faculty of Political Science, Chulalongkorn University*, 50(1), 81-102.
- Chinsakontanaporn, P., & Thanadsillapakul, L. (2022). Implementation of CITES for Thailand's problem wildlife trade. *Journal Suan Sunandha Rajabhat University*, 14(2), 134-151.
- CITES. (1993). *Convention on international trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Retrieved August, 17 2024, from <https://cites.org/sites/default/files/eng/disc/CITESConvention-EN.pdf>
- Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation. (2023). *Statistics on illegal import, export, and transit cases of wild animals according to the CITES list*. Retrieved August, 20 2024, from [https://opendata.nesdc.go.th/dataset/cites-wildlife-crim e-report](https://opendata.nesdc.go.th/dataset/cites-wildlife-crim-e-report)

- Hofer, K., Wicki, M., & Kaufmann, D. (2024). *Public support for participation in local development*. World Development, 178.
- IUCN. (2017). *Community participation in combating illegal trade in wild animals and plants: Lessons from Southeast Asia*. Retrieved August, 20 2024, from https://www.iucn.org/sites/default/files/content/document/2017/final_ws._thai.pdf
- Khamlom, T., Kaewanan, V., Phiwphan, U., & Phongsanan, N. (2017). People participation in forest and wildlife resources conservation at Peninsular Botanical Garden (Thung Khai), Trang Province. *Thai Forest Ecology Research Journal*, 1(1), 75-81.
- Krissirisawad, W. (2023). *Illegal Wildlife Trade on Social Media in Thailand*. Master of Science (Environmental Management). National Institute of Development Administration.
- Mae Hong Son Provincial Public Relations Office. (2024). *Arrested for illegal wildlife trafficking, 4 suspects, 24 wildlife seized and a large quantity of stolen goods were seized*. Retrieved August, 20 2024, from <https://maehongson.prd.go.th/th/content/category/detail/id/9/iid/271233>
- Morcatty, T. Q., Feddema, K., Nekaris, K. A. I., & Nijman, V. (2021). Online trade in wildlife and the lack of response to COVID-19. *Environmental Research*, 193 (February 2021), 1-6.
- Newman, S. H., Field, H., Epstein, J., & de Jong, C. (2011). *Investigating the role of bats in emerging zoonoses: Balancing ecology, conservation and public health interest*. Retrieved September, 22 2024, from <https://www.fao.org/4/i2407e/i2407e00.pdf>

Nijman, V., Morcatty, T.Q., Feddema, K., Campera, M., and Nekaris, K.A.I. (2022). Disentangling the Legal and Illegal Wildlife Trade–Insights from Indonesian Wildlife Market Surveys. *Animals*, 12(5), 1-21.

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2018). *Conclude Threatened species of Thailand: Vertebrates*. Bangkok: Natural Resources and Environmental Management Coordination Division Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning.

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2023). *Policy proposals for conservation, protection and use habitat of plant and animal species threatened*. Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment.

Office of the Constitutional Court. (2018). *Principles of Human Rights: What benefits does the state have of the principle of rights? human rights from promoting community rights to have participating in conserving natural resources and the environment in Thailand*. Retrieved September, 22 2024, from https://www.constitutionalcourt.or.th/oc_c_web/ewt_dl_link.php?nid=8848

Royal Thai Police. (2009). *Royal Thai Police Regulations on determining the powers and duties of government agencies of the Royal Thai Police*, B.E. 2009. Government Gazette, 126(65A).

Srisomboon, N., Sangprasat, T., & Muangsong, N. (2012). *Legal problems of transnational crimes : A Case Study of Law Enforcement against Wildlife Trafficking between Thailand-Cambodia*. Chanthaburi: Ram bhaibarni Rajabhat University.

- Thai PBS. (2024 A) *Crack down on international animal trafficking gang, seize over 1,000 lemurs and turtles*. Retrieved September, 25 2024, from <https://www.thaipbs.or.th/news/content/339593>
- Thai PBS. (2024 B). *Young man arrested for trafficking in protected wildlife through Facebook A lot of seized items*. Retrieved September, 25 2024, from https://drive.google.com/file/d/1979xBJGqgfBpFUKwxY7loC7f_F-ZxZh/view
- The United Nations Conference on Environment and Development. (1992). *The RIO Declaration of Environment and Development 1992*. Retrieved September, 28 2024, from https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/media_files/rio_e.pdf
- Thiansawang, J. (2020). *Teaching materials Course set 91466: Recreational and economic animal production*. Retrieved September, 28 2024, from <https://agri.stou.ac.th/UploadedFile/>
- UNODC. (2017). *Addressing gaps in the criminal justice response to wildlife crime in Thailand: A Rapid Assessment*. United Nations Office on Drugs and Crime.
- World Bank. (2008). *What's Driving the Wildlife Trade? A Review of Expert Opinion on Economic and Social Drivers of the Wildlife Trade and Trade Control Efforts in Cambodia, Indonesia, Lao PDR, and Vietnam*. H Street. NW: Washington, DC.

บทความวิชาการ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการระงับข้อพิพาท
ในโครงการจัดสรรที่ดิน

Legal Issues Regarding Land Use and Dispute Resolution in
Land Development Projects

สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต¹

Sanyalux Panwattanalikit²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

เลขที่ 2410/2 ถนนพหลโยธิน แขวงเสนานิคม เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900.

Faculty of Law, Sripatum University

No.2410/2 Phaholyothin Road, Senanikom, Chatuchak District,

Bangkok 10900

* Corresponding author E-mail: sanyalux@thairail-logistics.com

วันที่รับบทความ : 30 กรกฎาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 20 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ : 24 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

² Associate Professor Dr.Sanyalux Panwattanalikit, Faculty of Law, Sripatum University

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในกรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรและการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นฐานคิดสำคัญในการเขียนบทความวิชาการเรื่องนี้

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีปัญหาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการกำหนดให้มีการจัดทำระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจรรยาบรรณในที่ดินจัดสรรไว้หลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิใด ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อ และจำต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ออกมาในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งของตนและของส่วนกลางก็ตาม และส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมา และ (2) ปัญหาในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ และต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาททั่วไป โดยการใช้สิทธิทางศาล ทำให้ไม่สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็ว ซึ่งทั้ง 2 กรณี ดังกล่าวแตกต่างจากของต่างประเทศ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของผู้ซื้อตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นขอรับใบอนุญาตในการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้ผู้ซื้อได้ทราบถึงข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อ และให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อใช้เป็นกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

คำสำคัญ: การจัดสรรที่ดิน, ข้อบังคับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร, ข้อจำกัดสิทธิ, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the laws related to land allocation in the case of land use in land development projects and the resolution of disputes that arise, analyzing them in conjunction with relevant concepts and theories, and comparing them with laws from other countries. This is intended to serve as a foundation for writing this academic article.

The study found that the Land Allocation Act B.E. 2543 (2000) presents two significant issues (1) The problem of requiring the creation of regulations regarding public utilities, housing, and traffic within the land development after the establishment of the homeowners' association, which prevents buyers from reviewing the conditions or restrictions of rights before making their purchasing decisions, thereby forcing them to comply with rules imposed later, even if they affect the property rights of both individual and communal owners. This leads to disputes and (2) The absence of specific mechanisms in the Land Allocation Act B.E. 2543 (2000) or any related laws for dispute resolution, requiring general dispute resolution methods, such as court action, which do not allow for quick resolution of conflicts. These two issues contrast with practices in foreign countries.

The author suggests that land developers should be required to set regulations regarding rights restrictions for buyers from the stage of applying for land allocation permits, so that buyers are aware of the limitations before deciding to purchase. Additionally, the Land Allocation Act B.E. 2543 (2000) should include provisions for dispute mediation to provide a mechanism for resolving arising disputes.

Keywords: land allocation, homeowners' association regulations, rights restrictions, dispute mediation

1. ความนำ

ปัจจุบันธุรกิจหรือโครงการจัดสรรที่ดินมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีปริมาณความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น โดยธุรกิจประเภทนี้ให้ต้นทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยลดลงและมีมาตรฐานที่ดีกว่าการปลูกสร้างด้วยตนเอง ผู้ซื้อได้รับความสะดวกสบายจากสาธารณูปโภคต่าง ๆ อีกทั้ง การชำระยังสามารถผ่อนจ่ายได้เป็นงวด ๆ และมีสถาบันการเงินเข้ามาให้การสนับสนุนสำหรับการกู้ยืมเงิน ทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยได้ง่ายมากขึ้น โดยปัจจุบันธุรกิจดังกล่าวมีการดำเนินการอยู่หลายลักษณะทั้งในรูปแบบของการจัดสรรที่ดินแบ่งขายและให้ทำการก่อสร้างบ้านเอง การจัดสรรพร้อมการก่อสร้างบ้าน รวมถึงการอำนวยความสะดวกด้วยการจัดหาแหล่งการกู้ยืมเงินให้

เดิมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้น เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคจากการจัดสรรที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล รวมถึงการกระจายอำนาจเพื่ออนุญาตและควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีประเด็นปัญหาที่สำคัญและน่าสนใจอยู่ 2 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่ทำการจัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจราจรภายในที่ดินจัดสรรตั้งแต่ขั้นตอนที่มีการยื่น

ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่ได้กำหนดไว้ในภายหลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อกำหนดสิทธิใด ๆ ก่อนที่จะทำการตัดสินใจซื้อ และจำต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ออกมาในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนหรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางก็ตาม เช่น การห้ามเลี้ยงสัตว์ การห้ามต่อเติมบ้านหรือรั้วบ้าน การห้ามประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ เป็นต้น และส่งผลให้เกิดข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมาระหว่างผู้ซื้อผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้าน

2. ปัญหา ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการอันเป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้เป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการอยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจะต้องไปใช้วิธีการระงับข้อพิพาททั่วไปโดยการใช้สิทธิทางศาล ถึงแม้จะมีการนำข้อพิพาทดังกล่าวไปให้คณะกรรมการนิติบุคคลช่วยในการพิจารณา แต่ก็พบว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการนิติบุคคลในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ไม่สามารถบังคับอะไรได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2. แนวคิด หลักการ และกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ธุรกิจหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินนั้น มีแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายสำคัญของประเทศไทย ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหมู่บ้านจัดสรร

หมู่บ้านจัดสรร หมายความว่า บ้านหลาย ๆ หลังที่ถูกสร้างขึ้นพร้อมกันตามแบบแปลนที่กำหนดไว้ โดยอาจสร้างขึ้นโดยภาครัฐ เพื่อเป็นการจัดหาที่อยู่อาศัยให้

ประชาชนได้ซื้อหรือเช่าในราคาที่ไม่แพง เช่น บ้านเอื้ออาทร หรือสร้างขึ้นโดยภาคเอกชน ภายใต้โครงการหมู่บ้านจัดสรรชื่อต่าง ๆ เป็นต้น รูปแบบของหมู่บ้านโดยปกติแล้วมักจะทำให้บ้านมีรูปแบบและโครงสร้างที่เหมือนหรือคล้ายกัน เพื่อทำให้เห็นว่า เป็นชุมชนเดียวกัน ต่อมาลักษณะของหมู่บ้านจัดสรรได้มีการเปลี่ยนแปลงไป คือ มีการใช้พื้นที่ส่วนกลาง เพื่อทำเป็นสวนหย่อม ทางเดินเท้า ทางเดินรถ จัดที่ส่วนกลางสำหรับจอดรถ มีการจัดพื้นที่สีเขียวรอบ ๆ หมู่บ้าน หรือการมีพื้นที่สำหรับกิจกรรมสันทนาการตามกลุ่มวัยของผู้ที่พักอาศัย เป็นต้น (Eszter Bakay & et al., 2011)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลชุมชนสำหรับที่อยู่อาศัยของเอกชน

นิติบุคคลชุมชนสำหรับที่อยู่อาศัยของเอกชน จัดตั้งขึ้นโดยสัญญาของเอกชน ที่ตกลงจะรวมกลุ่มกันเพื่อเป็นองค์กร มีข้อกำหนดที่ตกลงร่วมกันโดยให้เจ้าของบ้านหรือที่ดินต้องเป็นสมาชิกของนิติบุคคลชุมชนนั้น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น การกำหนดค่าส่วนกลาง การบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง จัดหาบริการต่าง ๆ และกำกับควบคุมการใช้ทรัพย์สิน เป็นต้น โดยการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลชุมชนนั้นจะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ และสมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งจะทราบล่วงหน้าตั้งแต่ก่อนการซื้อขายแล้ว โดยอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนจะคล้าย ๆ กับการปกครองส่วนท้องถิ่น (อนันญา อนุมาศ, 2565) เพราะต้องบริหารจัดการหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับ ซึ่งมาจากมติที่ประชุมของสมาชิกผู้ที่ซื้อ และอาศัยอยู่ในที่ดินจัดสรรดังกล่าว

2.3 หลักการและความหมายของการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย

ปัจจุบันการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล กระจายอำนาจการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดมากขึ้น โดยกำหนดให้การจัดสรรที่ดินเป็นการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่

10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือการแบ่งจากที่ดินหลายแปลง ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นเป็นค่าตอบแทน และหมายความรวมถึงกรณีที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลง และต่อมาได้ทำการแบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมอีกภายใน 3 ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปด้วย โดยการจัดสรรที่ดินจะต้องมีระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เข้าถึง เช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น และต้องมีพื้นที่ส่วนกลาง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ขาย ทั้งนี้ ที่ดินที่สามารถนำมาจัดสรรได้นั้นต้องเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ และสามารถจำหน่ายหรือโอนแก่กันได้ตามกฎหมาย

2.4 นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการบริหารจัดการสาธารณูปโภคส่วนกลางตามกฎหมายของประเทศไทย

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งคัดเลือกขึ้นมาโดยสมาชิกที่อาศัยอยู่ในโครงการเป็นผู้บริหารจัดการ ข้อดี เช่น การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีเป็นกรณีพิเศษ การมีงบประมาณสำหรับดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลาง หรือการที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถออกข้อกำหนดหมู่บ้านเป็นของตนเองได้ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ เป็นต้น ส่วนการจัดการกับสาธารณูปโภคภายในหมู่บ้านจัดสรรนั้นอาจทำได้ 3 วิธี ได้แก่ (1) เจ้าของโครงการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีหน้าที่ในการเก็บค่าสาธารณูปโภคส่วนกลาง (2) สมาชิกในหมู่บ้านนั้นรวมกันยื่นเรื่องต่อกรมที่ดินเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านขึ้นมา และ (3) การโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการจัดการแทน (อธิป จันทนโรจน์ และสัลลักษ์ ปิ๋ววัฒนลิขิต, 2562)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีการขออนุญาตจัดสรรที่ดินและการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

ผู้ที่จะทำการจัดสรรที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการและต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมด้วยหลักฐานและรายละเอียด เช่น โฉนดที่ดิน แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยและเนื้อที่โดยประมาณ หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภคและ

บริการสาธารณะต่าง ๆ โดยต้องทำการแสดงแผนผัง รายละเอียดการก่อสร้าง ประมาณการ กำหนดเวลา หรือแผนงานโครงการด้วย กรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่อนุญาตไม่ว่าด้วย ประการใดผู้ที่ขออนุญาตมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้ และ เมื่อได้ออกใบอนุญาตให้จัดสรรแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่นั้น จะทำการจดแจ้ง รายละเอียดลงในเอกสารสิทธิ์ของที่ดินนั้นต่อไป

2) การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผัง โครงการมีมติให้ทำการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้น และได้ทำการตั้งตัวแทนไปยื่น คำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมข้อบังคับแล้ว คณะกรรมการหมู่บ้านจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของนิติบุคคลหมู่บ้านตามกฎหมายและข้อบังคับ ของหมู่บ้าน และถือเป็นตัวแทนของนิติบุคคลหมู่บ้านในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ภายนอก โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนถือว่าเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านโดยอัตโนมัติ และ มีการจัดเก็บค่าส่วนกลางจากเจ้าของที่ดินแปลงย่อยทุกแปลงในโครงการจัดสรรนั้น โดย นิติบุคคลหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับหรือระเบียบของหมู่บ้านเกี่ยวกับการ ใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การจัดการจราจรภายในหมู่บ้าน การเก็บค่าส่วนกลางใน การบำรุงรักษาและบริหารจัดการสาธารณูปโภค การยื่นคำร้องทุกข์หรือการเป็นโจทก์ฟ้อง ร้องคดีแทนสมาชิกในหมู่บ้าน การจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อเป็นสวัสดิการของสมาชิก หรือดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด

3) การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นจะตกอยู่ใน ภาระจำยอม เพื่อประโยชน์สำหรับที่ดินจัดสรร และผู้จัดสรรที่ดินมีภาระหน้าที่ที่จะต้อง บำรุงรักษาให้คงสภาพดีต่อไป และจะพ้นจากภาระหน้าที่ดังกล่าวเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ ทำการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านขึ้นแล้วตามกฎหมายและรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการ และดูแลบำรุงรักษา หรือเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ทำการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้ เป็นสาธารณประโยชน์แล้วเท่านั้น

2.5 อำนาจแห่งกรรมสิทธิ์และข้อจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ได้กำหนดอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายได้ ซึ่งดอกผล ติดตาม และเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิ และขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจากกฎหมายโรมันความหมายของกรรมสิทธิ์นั้นมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ (1) กรรมสิทธิ์ถือเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สิน (2) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่แสดงถึงอำนาจอย่างสมบูรณ์เหนือวัตถุและเป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น และ (3) กรรมสิทธิ์เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดได้โดยกฎหมายหรือทรัพย์สินอื่น (อานนท์ มาม้าย, 2560)

อย่างไรก็ตาม อำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ที่ได้กำหนดไว้ก็ยังคงต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายอื่นด้วย โดยรัฐสามารถออกกฎหมายมาจำกัดอำนาจนั้นได้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์สาธารณะแต่กฎหมายนั้นต้องมีความชัดเจนว่า สิทธิที่ถูกจำกัดนั้นได้แก่อะไรบ้าง โดยการจำกัดอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีอยู่หลายประการ ตั้งแต่มาตรา 1338 ถึง 1355 นอกจากนี้ การจำกัดอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น การจำกัดสิทธิของผู้ซื้อที่ดินเมื่อได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างเจ้าของบ้านด้วยกันหรือกับนิติบุคคลหมู่บ้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานหรือผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลางจะช่วยให้สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้เร็วขึ้น โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีทั้งโดยหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งวิธีการนี้ถือเป็นทางเลือกในการแสวงหาข้อยุติของปัญหาที่ดี เพราะกระบวนการไกล่เกลี่ยจะพยายามแสวงหาข้อตกลงที่ยอมรับได้จากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยแตกต่างจากการนำข้อพิพาทไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งต้องว่ากันตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัดใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจไม่คุ้มค่ากับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ (อนันตญา อนุมาศ, 2565) และกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จหรือไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกันไว้ก็สามารถส่งคำร้อง

ไปยังอนุญาโตตุลาการเพื่อให้ตัดสินได้ และถ้าหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการก็ยังสามารถร้องขอไปยังศาล เพื่อให้เพิกถอนคำบังคับนั้นต่อไปได้

ประเทศไทยได้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้แบ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง โดยปรากฏอยู่ในกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นต้น และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้อง โดยหลังจากที่ศาลได้รับคำฟ้องไว้แล้ว ก็สามารถนำการไกล่เกลี่ยมาใช้กับกรณีนั้นได้ เพื่อให้คู่ความได้ทำการตกลงระงับข้อพิพาทกันอีกครั้งแทนการตัดสินคดีโดยศาล และ (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคของประชาชน มี 2 ลักษณะ คือ การไกล่เกลี่ยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ประนีประนอมประจำศาล เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้บังคับ และการไกล่เกลี่ยโดยภาคประชาชน เช่น อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 จากศูนย์ยุติธรรมชุมชน ซึ่งมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นผู้ประสานงานภายในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด (อนันตญา อนุมาศ, 2565)

3. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ย่อมมีการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัย และมีกฎหมายสำหรับเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เพื่อกำกับดูแล และควบคุมการดำเนินธุรกิจ และเพื่อรักษาประโยชน์ทั้งของรัฐ ผู้ซื้อ และผู้จัดสรร โดยในบทความนี้จะยกตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐฟลอริดา ซึ่งมีการจัดระบบของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้อย่างเป็นระบบ และประเทศออสเตรเลีย ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีระบบเป็นไปในทิศทางเดียวกับมลรัฐฟลอริดา ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กรณีเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรหรือนิติบุคคลที่เรียกว่า “สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (Homeowners Association (HOA))” เพื่อกำหนดให้มาทำหน้าที่ดูแลชุมชน ซึ่งเกิดจากการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัย โดยในแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ HOA นี้แตกต่างกันไป โดยจะขอยกตัวอย่างในมลรัฐฟลอริดาที่มีรายละเอียดของ HOA ที่เรียกว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยแห่งมลรัฐฟลอริดา (The Florida Homeowners’ Association Act) ซึ่งมีการจัดระบบขององค์กรไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1) การจัดตั้งและสถานะทางกฎหมาย

สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (HOA) คือ บริษัทตามกฎหมายที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการชุมชน โดยจะต้องทำการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อจัดตั้งเป็นบริษัทประเภทไม่หวังผลกำไร³ และมีกรรมการเป็นผู้บริหารงานและมีอำนาจในการกระทำแทนสมาคมโดยการเป็นสมาชิกของ HOA นั้น ถือเป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับเจ้าของที่ดินในแต่ละแปลง⁴ ในตอนเริ่มแรกนั้นเจ้าของโครงการหรือผู้จัดสรรจะเป็นผู้ก่อตั้ง HOA ขึ้น โดยจะกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบและข้อบังคับในเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ กำหนดเงื่อนไขการเข้าอยู่ในโครงการ การควบคุมและบริหารงานสมาคม และในภายหลังก็จะทำการถ่ายโอนอำนาจนั้นให้แก่เจ้าของผู้ถือครองที่อยู่อาศัยต่อไป

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลก่อนการซื้อที่ดินจัดสรร

รัฐบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวของมลรัฐฟลอริดานั้น ได้มีการกำหนดให้ผู้จัดสรรจะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญให้แก่ผู้ซื้อ และจะต้องทำตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนที่จะมีการเข้าซื้อที่ดินนั้น โดยกำหนดให้ผู้ซื้อจะต้องได้รับการสรุปข้อมูลโดยเปิดเผยก่อนการเข้า

³ The Florida Homeowners’ Association Act Section 720.302(1).

⁴ The Florida Homeowners’ Association Act Section 720.301(9).

ทำสัญญาซื้อขายที่ดิน ซึ่งข้อมูลนั้นจะต้องระบุให้ละเอียดถึงการที่ผู้ซื้อจะต้องผูกพันตนในการเป็นสมาชิกของสมาคม HOA ต้องระบุถึงข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของผู้ซื้อในการที่จะใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของตนและการเข้าไปอาศัยอยู่ในโครงการ รวมถึงต้องระบุถึงภาระและหน้าที่ในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของส่วนกลาง เป็นต้น โดยการเปิดเผยข้อมูลนี้จะต้องมีการใช้ภาษาที่ชัดเจนและจะต้องมีการระบุว่า ผู้ที่กำลังจะซื้อนั้นจะไม่ทำสัญญาด้วยจนกว่าจะได้รับทราบและได้อ่านสรุปการเปิดเผยข้อมูลเสียก่อน หากการสรุปการเปิดเผยข้อมูลนั้นไม่ได้มีการแจ้งให้ทราบก่อนการเข้าทำสัญญา สัญญาซื้อขายนั้นถือเป็นโมฆะ⁵

3) อำนาจหน้าที่ของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (HOA)⁶

โดยสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยมีอำนาจจัดการเรื่องสำคัญๆ เช่น

(1) การวางข้อกำหนดหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ส่วนกลางดำเนินการยุติเรื่อง อุทธรณ์ หรือกระทำการไต่สวนในฐานะผู้แทนของสมาชิกในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม

(2) การดูแลและปกป้องทรัพย์สินทั้งของบุคคลและของส่วนกลาง ทำการฟ้องร้องคดีต่อศาล เข้าต่อสู้คดีความหรือทำการฟ้องกลับในฐานะผู้แทนของสมาชิก

(3) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การระงับสิทธิในการจะใช้พื้นที่ส่วนกลางหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของสมาชิก การสั่งให้ระงับสิทธิของสมาชิกในการออกเสียงลงคะแนน กรณีที่สมาชิคนั้นไม่จ่ายค่าธรรมเนียมรายปี หรือการกำหนดค่าปรับสำหรับการกระทำผิดของสมาชิก โดยกำหนดได้ไม่เกิน 100 เหรียญ

(4) ดำเนินคดีต่าง ๆ กับสมาชิก กรรมการ เจ้าหน้าที่สมาคม ผู้เช่าหรือแขกผู้มาพัก ทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในที่ดินนั้นหรือที่ใช้พื้นที่ส่วนกลาง กรณีที่พบว่า มีการไม่ปฏิบัติตามเอกสารจัดตั้งระเบียบของสมาคม หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁵ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.401.

⁶ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.303(1).

4) การระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ว่าด้วยเรื่องดังกล่าวของมลรัฐฟลอริดานั้น ได้นำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยและวิธีการทางอนุญาโตตุลาการมาใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับสมาคม ซึ่งนอกจากจะช่วยลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลแล้ว ยังเป็นทางเลือกที่ถือว่ามีประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการใช้วิธีการฟ้องร้องคดีต่อศาล โดยอาจแบ่งได้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการถดถอยและการเลือกตั้งกรรมการกำหนดให้จะต้องนำกระบวนการอนุญาโตตุลาการมาใช้หรือให้นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเท่านั้น และกรมควบคุมธุรกิจและวิชาชีพจะเป็นผู้สั่งให้คู่ความรับผิดชอบเบื้องต้นตามคำวินิจฉัยของศาล⁷

(2) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สอยหรือเปลี่ยนแปลงที่פקอาศัยหรือพื้นที่ส่วนกลาง การบังคับตามข้อตกลงเกี่ยวกับที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงเอกสารจัดตั้งการประชุมคณะกรรมการหรือของสมาชิกฯ กำหนดให้ต้องยื่นเรื่องต่อกรมควบคุมธุรกิจและวิชาชีพเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคบังคับก่อน หากการดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จกำหนดให้คู่ความสามารถยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในประเด็นที่ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จได้⁸

3.2 ประเทศออสเตรเลีย

กรณีเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยในประเทศออสเตรเลียได้มีการนำเอาระบบ Strata Title มาใช้ โดยการจัดให้เป็นระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินในส่วนของตนและในพื้นที่ส่วนกลาง โดยในพื้นที่ส่วนกลางนั้นจะกำหนดให้มีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการให้ ซึ่งในแต่ละมลรัฐก็จะมี ความแตกต่างกันไป ตัวอย่างในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่มี The Community Land Development Act 1989 (CLDA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเอาไว้ (อนันญา อนุมาศ, 2565) โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

⁷ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.311(1).

⁸ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.311(2)(a).

1) การจัดตั้งและสถานะทางกฎหมาย

CLDA กำหนดให้ผู้ที่ทำกรจัดสรรที่ดินจะต้องดำเนินการยื่นผังโครงการตามรายละเอียดที่กำหนด และเมื่อได้ทำการจดทะเบียนผังโครงการแล้วจะต้องทำการจัดตั้ง Community Association ขึ้นมาทันที⁹ และได้กำหนดให้ผู้ที่ทำกรจัดสรรที่ดินนั้นต้องดำเนินการบริหารจัดการองค์กรนั้นไปก่อนจนกว่าจะมีการจัดตั้ง Owner Corporation ขึ้น จึงจะสามารถโอนอำนาจการบริหารจัดการมาให้แก่กลุ่มของผู้ซื้อได้ โดยมีการแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการและการกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวเป็นอีกฉบับหนึ่ง คือ The Community Land Management Act 1989 (CLMA 1989) และที่แก้ไขล่าสุดในปี 2021 (CLMA 2021) โดยบังคับใช้กับการบริหารจัดการขององค์กรที่อยู่อาศัย (Corporation) นับตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นต้นมา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก โดยการจัดตั้งองค์กรที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องทำการจดทะเบียนนับตั้งแต่ที่ผู้จัดสรรได้ทำการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และกำหนดให้เป็นองค์กรประเภทที่ไม่แสวงหากำไรมีบทลงโทษสำหรับสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้และการจัดเก็บค่าใช้จ่ายจากสมาชิก¹⁰

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่อยู่อาศัย หรือ Corporation

CLMA 1989 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ Association เอาไว้ โดยได้กำหนดให้มีอำนาจในการควบคุมและการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกทุกคนและหากจะนำเอาพื้นที่ของส่วนกลางไปใช้ทำประโยชน์เชิงพาณิชย์จะต้องได้รับความยินยอมจากสมาชิกด้วย และให้มีอำนาจในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายจากสมาชิก การออกค่าบังคับ หนังสือแจ้งเตือน และการกำหนดบทลงโทษตามที่ข้อบังคับได้กำหนดเอาไว้¹¹ และให้มีหน้าที่ต้องทำบัญชีประมาณรายรับและรายจ่ายด้วย

⁹ The Community Land Development Act 1989 Section 25.

¹⁰ The Community Land Management Act 1989 Section 20.

¹¹ The Community Land Management Act 1989 Section 5 – 25.

3) การระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

CLMA 2021 กำหนดให้มีกระบวนการระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้โดยตรง โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอระงับข้อพิพาทต่อ Registrar ได้ และกำหนดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคนกลางก่อนที่จะมีการนำคำร้องมายื่นต่อ Principal Registrar เว้นแต่ว่า ได้ทำการไกล่เกลี่ยแล้วแต่ไม่สำเร็จ¹² และกำหนดให้ Adjudicator มีคำสั่งให้ข้อตกลงที่ได้มีการทำสัญญาร่วมกันมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย¹³ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้จึงจะให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ Adjudicators หรืออาจส่งเรื่องต่อให้แก่ Tribunal เพื่อทำการพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป¹⁴ โดยกำหนดให้ Tribunal เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายกับศาลในการระงับข้อพิพาทขององค์กรที่อยู่อาศัย โดย CLMA ถือเป็นกฎหมายพิเศษที่เป็นข้อยกเว้นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับในคดีแพ่งทั่วไป และได้กำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนเอาไว้เป็นการเฉพาะ

4. วิเคราะห์สิทธิการเข้าถึงเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิของผู้บริโภคก่อนซื้อที่ดินจัดสรร และการระงับข้อพิพาทในโครงการจัดสรรที่ดิน

เมื่อผู้เขียนได้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินมาวิเคราะห์เข้ากับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในมลรัฐฟลอริดาของประเทศสหรัฐอเมริกา และมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลียแล้ว ได้บทสรุปที่น่าสนใจ ดังนี้

¹² The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021) Section 64.

¹³ The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021) Section 68.

¹⁴ The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021) Section 76.

1. กรณีปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจราจรภายในที่ดินจัดสรรตั้งแต่ขั้นตอนที่มีการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่กำหนดไว้หลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้เกิดกรณีปัญหาว่า ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ จากระเบียบดังกล่าวก่อนที่จะทำการตัดสินใจซื้อที่ดินหรือที่อยู่อาศัยในโครงการนั้น ๆ ทำให้ผู้ซื้อจำต้องอยู่ภายใต้ระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกมาในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนหรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางก็ตาม เช่น การห้ามเลี้ยงสัตว์บางชนิด การห้ามต่อเติมดัดแปลงหรือทาสีบ้านหรือรั้วบ้าน การห้ามประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ หรือการห้ามจอดรถในพื้นที่ส่วนกลางเกินกว่าจำนวนที่กำหนด เป็นต้น ส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมาทั้งระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดิน และนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จากกรณีปัญหาดังกล่าว แม้ว่าจะระเบียบหรือข้อบังคับที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ออกมาบังคับใช้จะกระทบต่อกรรมสิทธิ์อันเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินนั้น¹⁵ แต่ก็ยังคงต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายอื่นด้วยเช่นกัน และข้อจำกัดสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามระเบียบหรือข้อบังคับที่นิติบุคคลหมู่บ้านได้ออกมาบังคับใช้นั้นเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณีจึงสามารถจำกัดสิทธิบางประการของเจ้าของทรัพย์สินนั้นได้

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในที่ดินของตนเอง เช่น การเลี้ยงสัตว์บางชนิดที่ตนรัก หรือผูกพัน การต่อเติมหรือดัดแปลงบ้านหรือรั้วบ้าน เพื่อความสะดวกต่อการใช้ประโยชน์หรือด้วยความจำเป็น การทาสีเพื่อตกแต่งบ้านหรือรั้วบ้านตามความชอบหรือความเชื่อของผู้ที่อยู่อาศัย หรือการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์บางประเภทตามความจำเป็นในอาชีพ เช่น การขายของชำขนาดเล็ก การเปิดสถานที่กวดวิชา การทำธุรกิจ ขายสินค้าออนไลน์

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336.

สำนักงานทนายความหรือสำนักงานบัญชี หรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางเพื่อจอตรก ซึ่งผู้ซื้ออาจมีความจำเป็นต้องใช้รถเกินกว่าจำนวนที่กำหนด เป็นต้น กรณีดังกล่าว ล้วนแต่มีเหตุผลถึงความจำเป็นหรือความต้องการ ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่เป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิต รวมถึงส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวันและความสะดวกสบายใจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ดังนั้น การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความจำเป็นหรือความต้องการ รวมถึงความสะดวกสบายใจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และยังเป็นการได้รับทราบหรือรับรู้ถึงข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวภายหลังจากที่ได้มีการซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยไปแล้วยังทำให้เกิดความลำบากใจและไม่มีทางเลือกอื่นใด และแม้ว่าจะเป็นการซื้อที่ดินที่ออกโดยความเห็นชอบจากมติของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรนั้นก็ตาม แต่มติดังกล่าวนั้นตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 กำหนดให้ถือเอาเพียงแค่เสียงข้างมากในที่ประชุม¹⁶ และการประชุมใหญ่ก็สามารถทำได้ถ้ามีผู้เข้าประชุมเพียงหนึ่งในสามของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด¹⁷ ดังนั้น มติอันเป็นข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงไม่ได้สะท้อนถึงความเห็นชอบหรือความต้องการอย่างแท้จริง ของคนส่วนใหญ่ของผู้ที่ซื้อและที่อาศัยอยู่ในที่ดินจัดสรรดังกล่าว ประกอบกับอาจมีปัจจัยอีกหลายอย่างที่อาจทำให้ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงไม่ได้เข้าร่วมประชุมและออกเสียงดังกล่าวได้

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แตกต่างจากในมลรัฐฟลอริดาของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในรัฐบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่ทำกรจัดสรรต้องทำการก่อตั้งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย และต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในเบื้องต้นขึ้นก่อน และกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลนี้ให้แก่ผู้ที่จะซื้อตั้งแต่ขั้นตอนแรกก่อนที่จะทำการซื้อที่ดิน ซึ่งทำให้

¹⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 ข้อ 14.

¹⁷ กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 ข้อ 13.

ผู้ซื้อได้รับทราบถึงข้อจำกัดสิทธิและภาระหน้าที่ในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจทำสัญญาซื้อขาย หากผู้จัดสรรไม่ได้แจ้งข้อมูลนี้กำหนดให้สัญญาซื้อขายนั้นถือเป็นโมฆียะ และผู้ซื้อสามารถที่จะบอกล้างสัญญานั้นได้ ดังนั้น ผู้ซื้อที่ดินจึงมีทางเลือกที่จะซื้อหรือไม่ซื้อที่ดินดังกล่าว และถ้าเลือกซื้อที่ไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวได้

2. กรณีปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะสำหรับข้อพิพาทระหว่างผู้ซื้อที่ดิน ผู้จัดสรรที่ดิน และนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจะต้องไปใช้วิธีการระงับข้อพิพาททั่วไปโดยการใช้สิทธิทางศาล และแม้จะมีการนำข้อพิพาทไปให้คณะกรรมการนิติบุคคลช่วยในการพิจารณา แต่ก็พบว่า ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการนิติบุคคลในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ และเมื่อเกิดการไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นก็ไม่สามารถบังคับอะไรได้ แม้ในข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีการใช้สิทธิทางศาล คู่กรณีอาจมีการนำเอากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการการไกล่เกลี่ยซึ่งมีขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคของประชาชน แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวก็เป็นเพียงกระบวนการทางเลือกเท่านั้น มิได้มีผลบังคับกับคู่กรณีแต่อย่างใด และท้ายสุดแล้วคู่กรณีมักจะเลือกใช้สิทธิทางศาลเพื่อหาข้อยุติมากกว่าไกล่เกลี่ย แต่กระบวนการในชั้นศาลนั้น มีระยะเวลาที่ค่อนข้างล่าช้าจึงไม่สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็ว

กรณีดังกล่าวจะเห็นว่า แตกต่างจากในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและการกำกับดูแลองค์กรที่อยู่อาศัย และมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกระบวนการระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้โดยตรง และกำหนดให้ต้องมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นก่อนที่จะมีการนำคำร้องมายื่นต่อ Registrar เมื่อมีการไกล่เกลี่ยแล้วก็มีคำสั่งให้ข้อตกลงที่ได้นั้น มีผลบังคับตามกฎหมายต่อไป แต่ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้จึงจะให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ

Adjudicators หรือส่งเรื่องต่อให้แก่ Tribunal ซึ่งเป็นหน่วยงานคล้ายศาลที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กรที่อยู่อาศัยเพื่อให้ทำการพิจารณาต่อไป

5. บทส่งท้าย

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินในกรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรและการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังมีปัญหาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดให้มีการจัดทำระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจรรยาบรรณในที่ดินจัดสรรไว้ภายหลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิใด ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อ และจำต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ออกมาในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนหรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางก็ตาม ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมาหลายประการ และ (2) ปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการอันเป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อนำข้อพิพาทไปให้คณะกรรมการนิติบุคคลช่วยพิจารณาก็พบว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ จึงเกิดการไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นและไม่สามารถบังคับอะไรได้ และทำให้คู่กรณีต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการใช้สิทธิทางศาล และแม้ว่าคู่กรณีอาจมีการนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการของการไกล่เกลี่ยซึ่งมีขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคของประชาชน แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวก็เป็นเพียงกระบวนการทางเลือกเท่านั้น ไม่ได้มีผลบังคับกับคู่กรณีแต่อย่างใด และท้ายสุดแล้ว คู่กรณีมักจะเลือกใช้สิทธิทางศาลเพื่อหาข้อยุติมากกว่าไกล่เกลี่ย แต่กระบวนการในชั้นศาลนั้นมีระยะเวลาที่ค่อนข้างล่าช้า จึงไม่สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็ว

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. เพิ่มเติม (11) ในมาตรา 23 ดังนี้

“(11) ระเบียบอันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการเข้าอยู่ในโครงการ”

เพื่อกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของผู้ซื้อในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการเข้าอยู่ในโครงการตั้งแต่ขั้นตอนที่มีการยื่นขอรับใบอนุญาตในการจัดสรรที่ดิน

2. เพิ่มเติม วรรคสอง ในมาตรา 29 ดังนี้

“ผู้จัดสรรจะต้องแจ้งระเบียบอันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและการเข้าอยู่ในโครงการตามมาตรา 23 (11) ให้แก่ผู้ซื้อตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการทำสัญญาซื้อที่ดิน หากหากผู้ซื้อไม่ได้รับแจ้งระเบียบนี้ ให้สัญญาซื้อขายเป็นโมฆียะ”

เพื่อกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินมีโอกาสได้รู้และรับทราบถึงสิทธิหน้าที่และข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ เสียก่อน และเพื่อให้มีข้อมูลใช้ประกอบการพิจารณาว่าจะซื้อหรือไม่ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าว และถ้าตัดสินใจซื้อแล้วก็ไม่มีสิทธิปฏิเสธข้อจำกัดสิทธิดังกล่าว

3. แก้ไข มาตรา 48 วรรคแรก (1),(2) และวรรคสอง ดังนี้

วรรคแรก

“(1) แก้ไขหรือเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค

(2) แก้ไขหรือเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรร”

วรรคสอง

“การดำเนินการตาม (1) (2) และ (5) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด”

เพื่อกำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจเพียงแค่การแก้ไขหรือเพิ่มเติมเกี่ยวกับระเบียบในการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดิน

จัดสรรเท่านั้น และเพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีดังกล่าวซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญจะต้องใช้คะแนนเสียงที่มากกว่าเดิมเพื่อให้สะท้อนถึงเสียงส่วนใหญ่อย่างแท้จริงของผู้ที่ซื้อและอาศัยอยู่ในที่ดินจัดสรรดังกล่าวมากขึ้น

4. เพิ่มเติม (3/1) ในมาตรา 14 เป็นดังนี้

“(3/1) มีคำสั่งให้ข้อตกลงในชั้นไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมายพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทกรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และให้คำวินิจฉัยชี้ขาดถือเป็นที่สุด”

เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และเพื่อกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นถือเป็นที่สุด

5. เพิ่มเติม หมวดที่ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นใหม่ โดยให้เป็นหมวด 6 และหมวด 6 (เดิม) บทกำหนดโทษ ให้เลื่อนไปเป็นหมวด 7 แทน และเพิ่มบทบัญญัติในหมวด 6 ดังนี้

“หมวด 6 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

มาตรา 57/1 ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดิน หรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกี่ยวกับการบังคับใด ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้อำนาจไว้ให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดแต่งตั้งขึ้นภายใน 1 ปี นับแต่รู้ถึงเหตุอันเป็นข้อพิพาทนั้น

มาตรา 57/2 ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดแต่งตั้งขึ้นดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และส่งข้อตกลงให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมีคำสั่งให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย”

เพื่อให้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้มีกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ และเพื่อเป็นการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นจากการบังคับใด ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้อำนาจไว้ เพื่อให้กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถหาข้อยุติได้เร็วมากขึ้น

Referent

Anan Mamoaw. (2017). *Ownership*. Bangkok: Winyuchon.

Ananya Anumas. (2022). Development of the law on the management of juristic persons of housing estates in Thailand [Doctor of Laws, National Institute of Development Administration]. ThaiLIST. <http://tdc.thailist.or.th/>

Athip Chantanaroj and Sanyalux Panwattanalikit. (2019). In Research report on the problem of ownership rights in land allocation projects: A case study of land allocation projects in Chiang Mai Province. Chiang Mai: Payap University.

Bakay, Eszter, Hutter, Dora and Szilagyi, Kinga. (2011). *The evolution of open spaces and green surfaces on high-density developments since 1950*. Corvinus University, Budapest.

Civil and Commercial Code.

Ministerial Regulation on Registration, Management, Merger, and Dissolution of Housing Estate Juristic Persons B.E. 2545 (2002)

The Community Land Development Act 1989.

The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021).

The Florida Homeowners' Association Act.

บทความวิชาการ

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ กรณีการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค

Legal Measures for Animal Protection: The Case of Slaughtering Animals for Consumption

พิชยา มณีนาวา¹

Pichaya Maneenawa²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี
จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University
No.272 Moo 9, Surat-Nasarn Road, Khun Thale Sub-district,
Mueang Suratthani District, Suratthani Province 84100.

* Corresponding author E-mail: Pichsys.man2@sru.ac.th

วันที่รับบทความ : 14 พฤษภาคม 2567	วันที่แก้ไขบทความ : 23 ตุลาคม 2567
วันที่ตอบรับ : 20 กันยายน 2567	วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิชยา มณีนาวา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

² Assistant Professor Pichaya Maneenawa Lecturer, Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการคุ้มครองสัตว์ในกรณีการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 โดยการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมตามเจตนารมณ์ที่เกี่ยวกับการดูแลสัตว์ให้มีสวัสดิภาพที่ดีขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสัตว์ตามแนวคิดเรื่องสวัสดิภาพสัตว์ และยอมรับสิทธิของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากสัตว์ แต่ต้องใช้รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมและปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรม การฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคถือเป็นการได้ประโยชน์จากสัตว์ แต่ต้องไม่กระทำการอย่างทารุณโหดร้ายและต้องปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรม มาตรา 21 (2) ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ให้เหมาะสมตามหลักสวัสดิภาพสัตว์และเป็นไปในทางเดียวกันกับกฎหมายในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รูปแบบและวิธีการดังกล่าวใช้เฉพาะในการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เท่านั้น และไม่นำมาใช้กับการฆ่าสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อเป็นอาหาร ตามมาตรา 21 (1)

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เพื่อคุ้มครองสัตว์และจัดสวัสดิภาพของสัตว์อย่างเหมาะสม การฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหารตามมาตรา 21(1) ควรมีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เรื่อง การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2564 หรือให้ข้อยกเว้นการฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหารดังกล่าว ต้องเป็นการฆ่าอย่างมีมนุษยธรรม ไม่เป็นการทารุณโหดร้าย หรือทำให้สัตว์ได้รับความเจ็บปวดทรมาน

คำสำคัญ: การคุ้มครองสัตว์, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์, การฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค

ABSTRACT

This academic article aims to study the protection of animals in the context of slaughter for consumption under the Prevention of Cruelty and Animal Welfare Act, B.E. 2557 (2014). It examines relevant concepts, theories, and laws both in Thailand and internationally to propose revisions and improvements in legislation for better animal welfare.

The study finds that the Prevention of Cruelty and Animal Welfare Act, B.E. 2557, emphasizes animal welfare principles while recognizing humans' rights to utilize animals, provided such utilization is conducted in appropriate and humane ways. Slaughtering animals for consumption is acknowledged as a permissible use of animals but must not be carried out cruelly or inhumanely. Section 21(2) stipulates the proper methods and practices for slaughtering animals in slaughterhouses, ensuring compliance with animal welfare principles, aligning with international standards. However, these standards apply exclusively to slaughterhouses and do not extend to animal slaughter for food as addressed under Section 21(1).

The author suggests that, to ensure the appropriate protection and welfare of animals, slaughter for food under Section 21(1) should adhere to the same guidelines set forth in the Ministerial Regulation on Animal Slaughter Operations, B.E. 2564 (2021). Alternatively, exceptions for slaughtering animals for food must be humane, avoiding cruelty or causing unnecessary pain or suffering to the animals.

Keywords: Animal Protection, Universal Declaration on Animal Welfare, Slaughter for Consumption

1. ความนำ

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่ยอมรับว่า สัตว์ในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตมีสิทธิบางประการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองมิให้มนุษย์ไปกระทำการให้สัตว์ได้รับการทุกข์ทรมานเกินสมควรและต้องกระทำต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรม โดยบัญญัติห้ามมิให้บุคคลกระทำการที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์ โดยการคุ้มครองสัตว์กำหนดให้การกระทำที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์เป็นการกระทำที่เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา นอกจากนั้นยังมีเจตนารมณ์ที่เห็นว่าสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากสัตว์ได้แต่มนุษย์พึงจะต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์อย่างเหมาะสม ดังนั้นในพระราชบัญญัตินี้จึงไม่ได้ห้ามการฆ่าสัตว์โดยเด็ดขาด แต่ให้ฆ่าสัตว์ได้เพื่อใช้เป็นอาหาร เช่น การฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ เป็นต้น โดยเป็นข้อยกเว้นไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์

อย่างไรก็ดี การยกเว้นให้มีการฆ่าสัตว์ได้ในกรณีการฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหาร ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์นั้น อาจทำให้การฆ่าสัตว์ใช้รูปแบบวิธีการที่สวดกและประหยัดค่าใช้จ่าย ส่งผลให้ใช้วิธีการฆ่าเป็นไปอย่างทารุณโหดร้ายขาดเมตตาธรรมต่อสัตว์ ทำให้สัตว์ไม่ได้รับความคุ้มครองทั้งตามหลักจริยธรรมและไม่ได้เป็นการจัดสวัสดิภาพในเรื่องวิธีการฆ่าจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ด้วยปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงศึกษาถึงพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ทั้งในเชิงแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้ให้คุ้มครองสัตว์ได้ตามเจตนารมณ์

2. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์

แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ไม่ให้ถูกทารุณกรรมเริ่มจากการคำนึงสถานะของสัตว์ มีความคิด เหตุผลสนับสนุนว่า สัตว์มีสิทธิบางประการและมนุษย์จะมีสิทธิใช้ประโยชน์จากสัตว์ได้ แต่จะต้องมีการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสม โดยมีมาตรการรูปแบบวิธีการที่จะกระทำต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรมอย่างเหมาะสมกับสัตว์ไม่ทำให้สัตว์ต้องได้รับความเจ็บปวดทรมานโดยไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุผล แม้แนวคิดเหล่านี้ จะไม่มีสถานะและมีผลบังคับตามกฎหมาย แต่ในปัจจุบันแนวความคิดเหล่านี้ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ โดยได้นำเอาเหตุผล หลักการตามแนวความคิดไปบัญญัติเป็นกฎหมายปรากฏอยู่ ทั้งในความตกลงระหว่างประเทศและในกฎหมายภายในของรัฐต่าง ๆ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ในอดีต

แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ในระยะแรกนั้นเห็นว่า สัตว์ถูกสร้างมาเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ สัตว์เป็นเพียงทรัพย์สินอย่างหนึ่งของมนุษย์ การที่สัตว์ไม่สามารถมีเหตุผล ไม่มีภาษา ไม่มีจิตใจ มนุษย์จึงมองว่า สัตว์มีอาจมีความรู้สึกเจ็บปวด มนุษย์จึงสามารถทำสิ่งใด ๆ ต่อสัตว์ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ โดยสัตว์ไม่มีสิทธิหรือไม่มีสถานะใด ๆ ที่จะได้รับความคุ้มครองอย่างมนุษย์ ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ได้รับแนวคิดทางศาสนา ซึ่งแม้จะยังคงเห็นว่า สัตว์ไม่มีสิทธิและไม่มีสถานะใด ๆ ในทางกฎหมายอย่างเช่นมนุษย์ แต่มนุษย์ก็มีหน้าที่ทางศีลธรรมที่จะปฏิบัติต่อสัตว์ด้วยเมตตาธรรมและไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์หรือโหดร้ายต่อสัตว์ การทารุณสัตว์เป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์เป็นการกระทำที่ชั่วร้าย การใช้ประโยชน์จากสัตว์ต้องทำอย่างเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งแนวคิดนี้การปฏิบัติต่อสัตว์จะมีเฉพาะเจ้าของสัตว์หรือผู้ที่มีความรักความเมตตาต่อสัตว์เท่านั้น ไม่ได้มีผลบังคับหรือสถานะทางกฎหมายแต่อย่างใด (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ในปัจจุบัน

แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์สมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญกับสัตว์ โดยมีความเห็นที่ได้แย้งแนวคิดเดิมที่มองว่า สัตว์เป็นเพียงประโยชน์หรือสัตว์เกิดมาเพียงเพื่อรองรับประโยชน์ของมนุษย์ที่มนุษย์จะทำกับสัตว์อย่างไรก็ได้ หรือแนวคิดที่มนุษย์จะต้องปฏิบัติต่อสัตว์อย่างไม่เป็นการทรมานหรือทารุณโหดร้ายด้วยเหตุผลในทางศีลธรรม แต่พัฒนาและยกระดับขึ้นมาในลักษณะที่เป็นมุมมองในทางกฎหมายโดยเห็นว่า สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่พึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แนวคิดที่สนับสนุน ได้แก่ แนวคิดในเรื่อง สิทธิของสัตว์ (Animal Right) และแนวคิดเรื่อง สวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare) (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

แนวคิดเรื่อง สิทธิของสัตว์นั้น การที่มนุษย์มีความสำคัญกว่าสัตว์และการที่สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่ไม่มีเหตุผลไม่มีภาษานั้นก็ได้หมายความว่า สัตว์นั้นจะไม่มีเจตจำนงหรือความรู้สึกที่มนุษย์สามารถกระทำอย่างใดต่อสัตว์ก็ได้ไม่ว่าจะเป็นการฆ่า การใช้งาน การทรมานหรือทารุณโหดร้าย แนวคิดนี้ จึงเห็นว่า แม้สัตว์จะไม่สามารถมีสิทธิหรือมีสถานะอย่างเช่นมนุษย์ได้ แต่สัตว์ในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตควรมีสติที่จะไม่ถูกกระทำอย่างใด ๆ จากมนุษย์มีสิทธิที่จะไม่ถูกฆ่าถูกทรมานหรือถูกทารุณโหดร้าย แนวคิดเรื่องสิทธิสัตว์นี้ ปกป้องสิทธิของสัตว์ถึงขนาดที่ว่ามนุษย์ไม่มีสิทธิที่จะฆ่าหรือนำสัตว์ไปใช้งาน

ส่วนแนวคิดในเรื่อง สวัสดิภาพสัตว์ เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่เห็นว่า สัตว์เป็นสิ่งที่พึงได้รับความคุ้มครอง แต่ไม่ได้เคร่งครัดเหมือนกับแนวคิดเรื่องสิทธิสัตว์ที่เห็นว่า สัตว์มีสิทธิที่จะไม่ถูกรบกวนจากมนุษย์ โดยยอมรับว่ามนุษย์อาจใช้ประโยชน์จากสัตว์ได้ตามสมควร แต่ต้องจัดให้สัตว์ได้มีสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่เพียงพอเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตและการใช้ประโยชน์จากสัตว์จะต้องมีมาตรการในการปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรมและต้องไม่กระทำการใดที่ทำให้สัตว์ต้องเจ็บปวดหรือทรมานอย่างไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุผล

ในปัจจุบันการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ตามแนวคิดนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในระดับนานาชาติที่ริเริ่มโดยสหภาพยุโรป (EU) เรียกว่า “หลักเสรีภาพห้าประการในการปฏิบัติต่อสัตว์” (Five Freedoms) ประกอบด้วย

- 1) ความเป็นอิสระจากความหิว กระหายและการให้อาหารที่ไม่ถูกต้อง (Freedom from hunger and thirst)
- 2) อิสระจากความไม่สบายกาย (Freedom from discomfort)
- 3) อิสระจากความเจ็บปวดและโรค (Freedom from pain, injury, and disease)
- 4) อิสระจากความกลัวและความทุกข์ทรมาน (Freedom from fear and distress)
- 5) อิสระจากการแสดงพฤติกรรมตามธรรมชาติ (Freedom to express normal behaviour)

แนวคิดเรื่อง สิทธิสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์นี้ ต่อมาได้นำไปประยุกต์ปรับใช้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ ทั้งที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศและในระดับกฎหมายภายในหลายประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดดังกล่าว และหลักเสรีภาพให้ประชากรในการปฏิบัติต่อสัตว์มาปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และได้ปรากฏเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 (อัจฉรา จันทน์เสนะ, 2563).

3. กฎหมายคุ้มครองสัตว์ในต่างประเทศ

กฎหมายคุ้มครองสัตว์ทั้งที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศหรือที่เป็นกฎหมายภายในของภูมินั้น จะบัญญัติถึงการกระทำที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์และข้อยกเว้น และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ โดยเฉพาะกฎหมายภายในมีเรื่องของสภาพบังคับทางกฎหมายด้วย แต่บทความนี้เป็นการศึกษาถึงการคุ้มครองสัตว์ กรณีที่เป็นการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค การกล่าวถึงกฎหมายต่าง ๆ ในต่างประเทศ นอกจากจะกล่าวถึงในภาพรวมแล้วยังมุ่งเน้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคด้วย

3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของสัตว์ (Universal Declaration of Animal Right)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของสัตว์ เป็นข้อตกลงในระดับนานาชาติที่ยอมรับถึงสิทธิของสัตว์ทุกชนิดว่า มีสิทธิตามธรรมชาติ การมีชีวิตอยู่ของสัตว์ และยังได้ประกาศรับรองสิทธิของสัตว์ไว้ในเรื่องต่าง ๆ (The World Society for the Protection of Anima, 2016) โดยมีหลักการว่า สัตว์ทุกตัวมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันที่จะมีชีวิตอยู่ มนุษย์จะต้องเคารพต่อสิทธิของสัตว์โดยไม่ฆ่าทำลายชีวิตของสัตว์ ต้องปกป้องสวัสดิภาพของสัตว์โดยจะต้องไม่กระทำการทารุณหรือโหดร้ายต่อสัตว์ หากจำเป็นต้องฆ่าสัตว์จะต้องกระทำทันที ไม่เจ็บปวดและไม่เกิดอาการวิตกกังวล ที่สำคัญสถานะทางกฎหมายของสัตว์และสิทธิของสัตว์จะต้องได้รับการยอมรับจากกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงสถานะของสัตว์และสิทธิของสัตว์เป็นเรื่องทางกฎหมายที่มีผลบังคับไม่ใช่เรื่องทางศีลธรรมหรือมนุษยธรรมอย่างในอดีตอีกต่อไป และไม่ใช่มโนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสัตว์แต่มีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ในเรื่องอื่น

3.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ (Universal Declaration on Animal Welfare หรือ UDAW)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ UDAW เป็นการเสนอโดยองค์กรพิทักษ์สัตว์แห่งโลก (World Animal Protection) ในปี ค.ศ. 2000 ให้สหประชาชาติรับรองในหลักการที่ยอมรับถึงความสำคัญของความรู้สึกของสัตว์และความรับผิดชอบของมนุษย์ที่จะป้องกันการทารุณกรรม ลดความเจ็บปวดทุกข์ทรมานของสัตว์และส่งเสริมมาตรฐานสวัสดิภาพสัตว์ในด้านต่าง ๆ โดยมีหลักการสำคัญว่า สวัสดิภาพของสัตว์จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันของทุกรัฐ โดยนโยบาย กฎหมายและมาตรฐานสวัสดิภาพสัตว์ของรัฐจะต้องได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม ทั้งนี้ รัฐจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมทั้งหมดรวมทั้งรัฐต้องปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรม เพื่อป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และลดความเจ็บปวดทุกข์ของสัตว์ (Global Animal Law GAL Association, 2022)

แม้ปฏิญญาฯ ทั้งสองฉบับจะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่เนื้อหาของปฏิญญาก็ได้นำแนวคิดในเรื่องสิทธิของสัตว์และแนวคิดเรื่องสวัสดิภาพสัตว์มาเป็นหลักการในปฏิญญา โดยหลักการดังกล่าวได้ออกแบบและส่งเสริมให้รัฐนำไปปรับใช้ริเริ่มเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ได้ ซึ่งจะเห็นได้ในกฎหมายภายในของรัฐต่าง ๆ ที่มีหลักการเหตุผลและเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักการในปฏิญญารวมถึงมีหลักเกณฑ์ในกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของปฏิญญาทั้งสองฉบับด้วย

3.3 อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่จะถูกฆ่าเพื่อการบริโภค (European Convention for the Protection of Animal for Slaughter)

อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่จะถูกฆ่าเพื่อการบริโภค เปิดให้มีการลงนามโดยรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปและสำหรับการภาคยานุวัติโดยรัฐที่ไม่ใช่รัฐสมาชิก เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2522 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2525 วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญา คือ เพื่อหาวิธีการฆ่าสัตว์ที่มีมนุษยธรรมให้สอดคล้องกัน ในยุโรป โดยบทบัญญัติในส่วนแรก กำหนดพันธกรณีหลายประการเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ ได้แก่ การใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับการขนถ่ายสัตว์ ไม่ทารุณกรรมสัตว์หรือปฏิบัติอย่างโหดร้ายต่อสัตว์ ไม่ตีส่วนที่บอบบางของร่างกาย เช่น ลูกตา อวัยวะ เป็นต้น กำหนดรูปแบบหรือวิธีการเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ได้ฆ่าทันทีที่สัตว์มาถึงรวมถึงการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในโรงฆ่าสัตว์

ในส่วนของวิธีการฆ่าสัตว์กำหนดให้สัตว์ทุกตัวต้องถูกทำให้สลบหรือก่อนที่เลือดจะออก ในกรณีสัตว์ใหญ่การทำให้สลบจะต้องกระทำด้วยปืนพิเศษหรืออุปกรณ์ที่เจาะทูลระดับสมอง (เพื่อให้สัตว์ต้องเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมาน) แต่การฆ่าสัตว์ตามพิธีกรรมการฆ่าโดยถูกเฉือน การฆ่าสัตว์ปีกจะได้รับการยกเว้น นอกจากนั้น การฆ่าสัตว์จะต้องกระทำในลักษณะที่จะละเว้นความทุกข์ทรมานที่ไม่จำเป็นของสัตว์ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการทั้งหมดนี้จะใช้บังคับอย่างเดียวกันกับการฆ่าสัตว์ในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่โรงฆ่าสัตว์ด้วย

แนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการฆ่าสัตว์ตามอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่จะถูกฆ่าเพื่อการบริโภคนี้มีรูปแบบที่สำคัญ คือ ต้องการให้สัตว์ที่จะถูกฆ่านั้นไม่ได้รับความทุกข์ทรมาน และใช้บังคับกับการฆ่าทั้งในโรงฆ่าสัตว์และสถานที่อื่น ๆ ด้วย (Council of Europe, 2024)

3.4 การคุ้มครองสัตว์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียอมรับและให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสัตว์โดยบัญญัติรับรองสิทธิของสัตว์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่า รัฐจะต้องปกป้องคุ้มครองพื้นฐานของชีวิตสัตว์ตามกฎหมาย (Basic Law for the Federal of Republic of Germany Art. 20a.) และยังบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องสวัสดิภาพของสัตว์ในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยสวัสดิภาพของสัตว์ ค.ศ. 1998 (Animal welfare Act AD 1998) ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองชีวิตและความเป็นอยู่ของสัตว์

ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสวัสดิภาพของสัตว์ ค.ศ. 1998 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิของสัตว์ โดยบัญญัติถึงการกระทำที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์ ซึ่งได้แก่ การทำให้สัตว์เกิดความเจ็บปวด ทรมานหรือเป็นอันตราย เป็นการกระทำที่ต้องห้าม และมีโทษทางอาญา เช่น การฆ่าสัตว์มีกระดูกสันหลังโดยไม่เหตุนั้นสมควร หรือกรณีที่ทำให้สัตว์มีกระดูกสันหลังเจ็บปวดทรมานอย่างโหดร้ายทารุณ ทำให้ต้องเจ็บปวดหรือทรมานอย่างต่อเนื่องไปเรื่อย ๆ ต้องได้รับโทษ (Animal Legal and Historical Center, 2024) นอกจากนั้น ในรัฐบัญญัติดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องสวัสดิภาพสัตว์ โดยบัญญัติถึงการกระทำที่ต้องทำต่อสัตว์ และห้ามกระทำต่อสัตว์ในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นหมวดหมู่ เช่น การเลี้ยงสัตว์ การทดลองในสัตว์ การเคลื่อนย้ายสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเรื่องที่กฎหมายให้ความสำคัญเรื่องหนึ่งในเรื่องสวัสดิภาพของสัตว์ ก็คือ การฆ่าสัตว์ในหมวดที่ 3 ได้กำหนดถึงวิธีการฆ่าสัตว์เอาไว้ว่า จะต้องดำเนินการตามรูปแบบแนวทางที่กฎหมายกำหนด เช่น การฆ่าสัตว์ที่มีกระดูกสันหลัง (vertebrates) การฆ่าสัตว์เลือดอุ่น (warm-blooded animals) การฆ่าปลาหรือสัตว์เลือดเย็นอย่างอื่น (fish and other cold-blooded animals) ก็จะมีวิธีการที่แตกต่างกัน

การคุ้มครองสัตว์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีผลบังคับและสถานะทางกฎหมาย มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งในพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิของสัตว์ และเรื่องสวัสดิภาพของสัตว์ โดยเฉพาะในเรื่องสวัสดิภาพสัตว์นั้น มีการกำหนดถึงรูปแบบและวิธีการฆ่าสัตว์ไว้อย่างชัดเจน

4. กฎหมายคุ้มครองสัตว์ที่เกี่ยวกับการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคของประเทศไทย

แต่เดิมมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสัตว์ของไทยมีการบัญญัติถึงการกระทำที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์ ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาเพียง 2 มาตรา ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 381 และมาตรา 382 ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยมีโทษไม่มากนักหรือในทางกฎหมายอาญา เรียกว่า เป็นความผิดลหุโทษ เพราะเห็นว่า การกระทำต่อสัตว์เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและไม่ได้เป็นเรื่องสำคัญในสังคม นอกจากนั้น ความผิดในสองมาตรานี้ไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสัตว์ แต่เพื่อให้คนมีความเมตตาต่อสัตว์โดยไม่กระทำการทารุณกรรมต่อสัตว์เท่านั้น (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2553)

ต่อมา จากความตื่นตัวในเรื่องของการคุ้มครองสัตว์ตามแนวคิดสิทธิสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ อีกทั้ง มีความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าว ประเทศไทยจึงได้มีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะคุ้มครองสัตว์ขึ้นในปี พ.ศ. 2557 คือ “พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557” โดยมีหลักการและเหตุผลคือ “เนื่องจากสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งแวดล้อม จึงควรได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกกระทำการทารุณกรรม และเจ้าของสัตว์ ซึ่งนำสัตว์มาเลี้ยงจะต้องจัดสวัสดิภาพให้เหมาะสมตามประเภทและชนิดของสัตว์ทั้งในระหว่างการเลี้ยงดู การขนส่ง การนำสัตว์ไปใช้งาน หรือใช้ในการแสดง ดังนั้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ เพื่อให้สัตว์ได้รับการคุ้มครองตามธรรมชาติของสัตว์อย่างเหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ได้ให้ความหมายของสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ไว้ในมาตรา 3 “สัตว์” หมายความว่า สัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์บ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง หรือ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีเจ้าของหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“การจัดสวัสดิภาพสัตว์” หมายความว่า การเลี้ยงหรือการดูแลให้สัตว์มีความเป็นอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีที่อยู่ อาหาร และน้ำอย่างเพียงพอ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ ซึ่งบัญญัติถึงการกระทำที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์และข้อยกเว้นเอาไว้ในหมวด 5 ส่วนในหมวด 6 ได้บัญญัติถึงเรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์โดยให้ความหมายของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ไว้อย่างกว้าง ๆ ส่วนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง (มาตรา 22 เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์) สภาพบังคับของกฎหมาย หากผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 20 คือ กระทำทารุณกรรมสัตว์ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในมาตรา 22 และมาตรา 24 จะต้องรับโทษทางอาญา

ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 หมวด 5 การป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ มาตรา 20 ที่ได้บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมสัตว์ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายโดยกระทำการทารุณกรรมสัตว์ก็จะต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 บทกำหนดโทษตามมาตรา 31 โดยในเรื่องของการทารุณกรรมสัตว์ดังกล่าว ได้บัญญัติถึงกรณียกเว้นไว้ว่า การกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์

โดยข้อยกเว้นที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคนั้น มีบัญญัติ อยู่ในมาตรา 21(1) การฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหาร ทั้งนี้ เฉพาะสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร และในมาตรา 21 (2) การฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่าย เนื้อสัตว์ ซึ่งก็คือ ให้การฆ่าสัตว์เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการออกกฎกระทรวง เรื่อง การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2564 กำหนดรายละเอียดของการประกอบกิจการ ฆ่าสัตว์ ในหมวดที่ 2 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การฆ่าสัตว์เอาไว้ โดยมีรูปแบบและวิธีการ คือ ต้องมีการงดอาหารและมีการพักสัตว์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนทำการฆ่า ต้อง มีขั้นตอนทำให้สัตว์สลบด้วยกระแสไฟฟ้า ปืนทำสลบ (Captive bolt pistol) หรือก๊าซ ก่อนทำการฆ่า โดยเลือกใช้ให้เหมาะสมกับชนิดของสัตว์ตามคำแนะนำของพนักงาน เจ้าหน้าที่ การนำเลือดออกจากสัตว์ ต้องปล่อยให้เลือดออกอย่างสมบูรณ์ โดยสัตว์ต้อง ตายก่อนลอกหนังหรือลวกถอนและปั่นขน (กฎกระทรวง เรื่อง การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ พ.ศ.2564 หมวด 2 การฆ่าสัตว์และการชำแหละเนื้อสัตว์ ข้อ 5 (1)-(3))

5. วิเคราะห์การคุ้มครองสัตว์กรณีการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาแนวคิดในการคุ้มครองสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดสิทธิของสัตว์ แนวคิดสวัสดิภาพสัตว์ ข้อตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิสัตว์ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครอง สัตว์ที่จะถูกฆ่าเพื่อการบริโภค รวมถึงกฎหมายคุ้มครองสัตว์ของสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและ การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 แล้ว มีประเด็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ กรณี การฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคของกฎหมายไทย ดังต่อไปนี้

5.1 ภาพรวมและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากการศึกษาแนวคิดสิทธิของสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 นั้นเป็นไปตามแนวคิดสวัสดิภาพสัตว์ กล่าวคือ แม้กฎหมายจะยอมรับสิทธิของสัตว์ในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตย่อมมีสิทธิที่จะมีชีวิต โดยไม่ถูกระงับการทารุณโหดร้ายจากมนุษย์ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังยอมรับว่า มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากสัตว์ได้ เช่น สามารถฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหาร ทำการทดลอง เพียงแต่ต้องจัดหาสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต การใช้ประโยชน์จากสัตว์ต้องมีรูปแบบหรือวิธีการที่เหมาะสมไม่กระทำความผิดต่อสัตว์ที่เป็นการทารุณโหดร้ายและต้องปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรมอันเรื่องสวัสดิภาพของสัตว์ที่พัฒนาขึ้นมาให้มีสถานะทางกฎหมายและมีสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญาที่เหมาะสมกับการทำผิด อันแสดงให้เห็นถึง พัฒนาการของกฎหมายและการยอมรับเรื่องสิทธิของสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ตามหลักสากล ซึ่งเป็นการแตกต่างและเพิ่มเติมจากเดิมที่บัญญัติให้การกระทำทารุณต่อสัตว์หรือการใช้งานสัตว์เกินสมควรเป็นแต่เพียงความผิดลหุโทษอันเป็นความผิดเล็กน้อยในประมวลกฎหมายอาญา อันแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ อีกทั้ง กฎหมายอาญาในสองฐานความผิดนี้ก็บัญญัติขึ้นเพียงเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ มิได้มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสัตว์หรือจัดสวัสดิภาพให้สัตว์

5.2 การคุ้มครองสัตว์ในกรณีการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค

การฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกระทำที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์และช้อยกเว้น อีกทั้ง ยังเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 โดยการฆ่าสัตว์อาจเป็นการทำให้สัตว์ได้รับความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน หรือเป็นการกระทำโหดร้ายทารุณต่อสัตว์ และอาจมีรูปแบบวิธีการที่ไม่เหมาะสมต่อการดูแลสัตว์ที่จะฆ่า

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ได้บัญญัติถึงการกระทำที่เป็นการทารุณกรรมสัตว์ไว้อย่างกว้าง ๆ ใน มาตรา 3 โดยบัญญัติว่า “การทารุณกรรม หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวดความเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย...” ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดและปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิของสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ และการกำหนดความหมายของการทารุณกรรมสัตว์ดังกล่าวยังสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสวัสดิภาพของสัตว์ ค.ศ. 1998 (Animal welfare Act AD 1998) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ยึดหลักความรับผิดชอบของมนุษย์ต่อสัตว์อื่น ๆ ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้สัตว์ได้รับความเจ็บปวด ทุกข์ทรมาน หรือได้รับอันตรายโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 จะได้บัญญัติถึงการทารุณกรรมสัตว์ดังกล่าว แต่กฎหมายก็บัญญัติถึงการกระทำที่เป็นข้อยกเว้นมิให้ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ไว้ในมาตรา 21 ซึ่งการกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์อาจแบ่งได้เป็น 4 กรณี คือ

1) การฆ่าสัตว์ในกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา 21 (1)-(6) โดยใน (1)-(2) เป็นการฆ่าสัตว์เพื่อเป็นอาหารอันเป็นการใช้ประโยชน์จากสัตว์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง มาตรา 21 (3) เป็นการฆ่าสัตว์เพื่อการควบคุมโรคระบาด มาตรา 21 (4) ในกรณีที่สัตว์ป่วย พิการ หรือบาดเจ็บและไม่สามารถเยียวยาหรือรักษาให้มีชีวิตอยู่รอดได้โดยปราศจากความทุกข์ทรมาน อันเป็นการปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีเมตตาและมีมนุษยธรรมต่อสัตว์ มาตรา 21 (5) เป็นเรื่องพิธีกรรมและความเชื่อทางศาสนา มาตรา 21 (6) เป็นการฆ่าในกรณีที่จำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกายของมนุษย์หรือของสัตว์อื่น

2) การกระทำต่อร่างกายของสัตว์ ซึ่งเข้าลักษณะของการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ และการการตัด หู หาง ขน เขา หรือางา โดยมีเหตุอันสมควรและไม่เป็นอันตรายต่อสัตว์ หรือการดำรงชีวิตของสัตว์ มาตรา 21 (7)-(8)

3) การจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ตามประเพณีท้องถิ่น มาตรา 21 (9)

4) การกระทำอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้เป็นการเฉพาะ หรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มาตรา 21 (10)-(11)

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21 (2) บัญญัติให้การฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ เป็นข้อยกเว้นที่ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 โดยในมาตรา 14 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์มีอำนาจออกกฎกระทรวง เรื่องการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2564 หมวด 2 กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการฆ่าสัตว์ไว้ว่า จะต้องจัดให้มีการพักสัตว์ก่อนการฆ่า การทำให้สัตว์สงบไม่เกิดการหวาดกลัวก่อนถูกฆ่า การทำให้สัตว์สลบก่อนการฆ่าเพื่อไม่ต้องเจ็บปวดทรมานด้วยวิธีการที่เหมาะสม เช่น ใช้กระแสไฟฟ้า ปืนทำสลบ (Captive bolt pistol) การนำเลือดออกจากสัตว์ การลอกหนัง ลวกถอนต้องให้สัตว์นั้นตายก่อน (กฎกระทรวง การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2564 หมวด 2 ข้อ 5 (1)-(3)) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การฆ่าสัตว์ที่มีรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ ปณิธานสากล และเป็นไปในทางเดียวกันกับกฎหมาย/ข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่จะถูกฆ่าเพื่อการบริโภค (European Convention for the Protection of Animal for Slaughter) และรัฐบัญญัติว่าด้วยสวัสดิภาพของสัตว์ ค.ศ. 1998 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ที่กำหนดรูปแบบและวิธีการฆ่าสัตว์ดังกล่าวใช้เฉพาะกรณีการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เท่านั้น ไม่ได้นำมาใช้กับกรณีการฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหารเฉพาะสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ในกรณีการยกเว้นไม่ถือว่าเป็นการทารุณสัตว์ตามมาตรา 21 (1) ด้วย อาจเป็นเพราะกฎหมายต้องการที่จะให้ประชาชนทั่วไปซึ่งมีความรู้

ความเชี่ยวชาญ มีอุปกรณ์เครื่องมือที่ต่างจากโรงฆ่าสัตว์เกิดความสะอาด ประหยัดค่าใช้จ่าย ไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการฆ่าสัตว์ที่เลี้ยงไว้ใช้เป็นอาหาร แต่การที่กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้เช่นนี้อาจทำให้ประชาชนทั่วไป ร้านอาหาร ตลาดสดที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ สามารถฆ่าสัตว์ที่ตนเลี้ยงไว้เพื่อเป็นอาหารด้วยวิธีการอย่างใดก็ได้ ทำให้การฆ่าสัตว์ในกรณีดังกล่าวอาจใช้วิธีการที่ทารุณโหดร้าย ทำให้สัตว์ได้รับความเจ็บปวดทรมาน และได้เป็นการปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรมอันเป็นการขัดต่อแนวคิดเรื่องสิทธิสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ ข้อตกลงระหว่างประเทศ และยังทำให้การกระทำดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557

หากจะเปรียบเทียบกรณีการฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหาร เฉพาะสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21 (1) ดังกล่าวนี้นักบอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่จะถูกฆ่าเพื่อการบริโภค (European Convention for the Protection of Animal for Slaughter) จะเห็นว่า ในอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการในการฆ่าสัตว์ทั้งหมดใช้บังคับอย่างเดียวกันกับการฆ่าสัตว์ในกรณีและสถานที่อื่นที่ไม่ใช่โรงฆ่าสัตว์ด้วย

ในส่วนของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า หมายถึง การเลี้ยงหรือการดูแลให้สัตว์มีความเป็นอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีที่อยู่ อาหาร และน้ำอย่างเพียงพอ ส่วนการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะหรือให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิภาพในเรื่องการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคนี้นี้ มีการจัดให้เหมาะสมเฉพาะแต่การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 เท่านั้น แต่ไม่ได้นำมาใช้กับการฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหารที่เป็นสัตว์เลี้ยง ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21(1)

นอกจากนี้ การจัดสวัสดิภาพในเรื่องการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคที่มีการจัดให้เหมาะสมแก่การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวง การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2564 ดังกล่าว ในทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวก็ไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากการดำเนินการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ไม่สะดวกและมีค่าใช้จ่ายสูง จึงต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการตามกฎหมาย รวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดด้วย เพื่อให้การจัดสวัสดิภาพสัตว์ที่เกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เป็นไปตามกฎหมาย (ณัฐนันท์ คงทน, การสัมภาษณ์, 27 เมษายน 2567)

6. บทส่งท้าย

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะคุ้มครองสัตว์ไม่ให้อำนาจการทารุณกรรมด้วยการกระทำที่โหดร้าย ทำให้สัตว์ได้รับความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน และให้การยอมรับในเรื่องสวัสดิภาพของสัตว์ ซึ่งสอดคล้องเป็นแนวทางเดียวกันกับแนวคิด และข้อตกลงระหว่างประเทศ

การฆ่าสัตว์เพื่อนำมาใช้เป็นอาหารหรือเพื่อการบริโภคนั้น มนุษย์สามารถกระทำได้ แต่ต้องมีรูปแบบวิธีการในการฆ่าสัตว์อย่างเหมาะสม ต้องไม่ทำให้สัตว์ต้องได้รับความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน ไม่ใช้วิธีที่ทารุณโหดร้ายต่อสัตว์ ซึ่งการฆ่าสัตว์ด้วยวิธีการดังกล่าวยังเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายไม่ให้ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ด้วย

ในประเทศไทยการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคใช้วิธีการฆ่าอย่างเหมาะสมดังที่ได้กล่าวมา มีเฉพาะแต่การฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21 (2) เท่านั้น ทำให้การคุ้มครองสัตว์ไม่ให้อุทการุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในส่วนที่เกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ไม่ครอบคลุมใช้บังคับกับการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคโดยทั่วไปด้วย ดังนั้น การฆ่าสัตว์โดยทั่วไปเพื่อนำมา

ใช้เป็นอาหารหรือเพื่อการบริโภค จึงทำการฆ่าด้วยด้วยวิธีการอย่างใดก็ได้ ดังนั้น การฆ่าสัตว์ที่เลี้ยงไว้เพื่อเป็นอาหารที่เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21(1) จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหารตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21 (1) จะต้อง มีหลักเกณฑ์ วิธีการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2564 หมวด 2 ข้อ 5 (1)-(3) กล่าวคือ ต้องมีการงดอาหารและมีการพักสัตว์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนทำการฆ่า ต้องมีขั้นตอนทำให้สัตว์สลบด้วยกระแสไฟฟ้า ปืนทำสลบ (Captive bolt pistol) หรือก๊าซ ก่อนทำการฆ่า โดยเลือกใช้ให้เหมาะสมกับชนิดของสัตว์ การนำเลือดออกจากสัตว์ต้องปล่อยให้เลือดออกอย่างสมบูรณ์ โดยสัตว์ต้องตายก่อนลอกหนังหรือลวกถอนและป็นขน

2. กำหนดให้การฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหารที่เป็นข้อยกเว้นที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21(1) นั้น จะต้องเป็นการฆ่าสัตว์อย่างมีมนุษยธรรม ไม่ทำให้สัตว์เจ็บปวดทุกข์ทรมานและไม่เป็นการทารุณโหดร้ายต่อสัตว์ด้วย

References

- Animal Legal and Historical Center. Michigan State University. (2024). *Animal Welfare Act*. Retrieved September, 12 2024, from <https://www.animallaw.info/College of Law, Cruelty Prevention and Welfare of Animal Act, B.E. 2557>.
- Control of Animal Slaughter for the Distribution of Meat Act, B.E. 2559 (2016).
- Animal Welfare Act of 1998.
- Atchara Juntasana. (2020). *Animal Welfare: Animal Welfare Principles in Thailand*. Retrieved March 26, 2024, from <https://psub.psu.ac.th/?p=5303>.
- Council of Europe. (2024). *European Conventions for the Protection of Animals On animals for slaughter (ETS No.102)*. Retrieved April, 3 2024, from <https://www.coe.int/en/web/cdcj/protection-of-animals>
- Global Animal Law GAL Association. (2022). *Universal Declaration on Animal Welfare (UDAW) Modern*. Retrieved October, 24 2024, from <https://www.globalanimallaw.org/matrix/universal/adoption/modern/>
- King Prajadhipok's Institute. (2019). *Issues Regarding the Enforcement of the Prevention of Cruelty and Animal Welfare Act, B.E. 2557 (2014)*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Natthanun Kongthon (Interviewee), Phichaya Maneenava (Interviewer). At the Faculty of Law, Surattani Rajabhat University, Khun Thale Sub-district, Mueang District, Surattani Province. Interviewed on April 27, 2024.
- Taweekiat Meenakanit. (2010). *Explanation of Criminal Law: Offenses and Petty Offenses* (6th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- The World Society for the Protection of Animals. (2016). *Universal Declaration on animal Welfare*. WSPA, London.

บทความวิชาการ

ความสำคัญของสัญวิทยาและมายาคติ
ต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่

The Significance of Semiotics and Ideology in the Study
of Postmodern Public Administration

สุริยานนท์ พลสิม¹

Suriyanon Pholsim²

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
เลขที่ 123 ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002.

College of Local Administration, Khon Kaen University
No.123, Nai Mueang Subdistrict, Mueang Khon Kaen District,
Khon Kaen Province, 40002.

* Corresponding author E-mail: Suripho@kku.ac.th

วันที่รับบทความ : 4 เมษายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 18 พฤศจิกายน 2567
วันที่ตอบรับ : 26 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

¹ ดร.สุริยานนท์ พลสิม อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² Dr. Suriyanon Pholsim, Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University.

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์ว่าด้วยทฤษฎีสัญญะวิธากับมายาคติต่อความสำคัญในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ รวมถึงมุ่งศึกษาอิทธิพลของสัญญะวิทยาและมายาคติต่อการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ด้วย

ผลการศึกษาพบว่า ในภาวะสังคมยุคหลังสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยความไร้ระเบียบเป็นสังคมแห่งสัญญะ และปรากฏการณ์ทางสังคมต่างถูกเคลือบฉาบไปด้วยมายาคติ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่จำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยระเบียบวิธีการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมแบบสัญญะวิทยาและการวิเคราะห์มายาคติร่วมกับวิธีการศึกษาแบบอื่น ๆ ตลอดจนสัญญะวิทยาและมายาคติยังเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ใน 5 ประการ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์มากขึ้น โดยการบูรณาการแนวคิด เรื่อง สัญญะวิทยาและมายาคติ จะช่วยขยายพรมแดนองค์ความรู้ และระเบียบวิธีของสาขารัฐประศาสนศาสตร์ให้กว้างขวางขึ้น

คำสำคัญ: สัญญะวิทยา, มายาคติ, รัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่, รัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์

ABSTRACT

This article aims to analyze the application of semiotics and ideology in postmodern public administration studies. It also examines their influence on understanding these phenomena.

The study reveals that in the postmodern era characterized by disorder and a society dominated by signs, where social phenomena are often masked by various ideologies the study of postmodern public administration must adopt a semiotic approach and analyze ideologies in conjunction with other methodological frameworks. Semiotics and ideology are identified as essential concepts for examining postmodern public administration phenomena in five specific ways.

The author suggests that methodological approaches in postmodern public administration studies should emphasize more critical perspectives. Integrating the concepts of semiotics and ideology is recommended to expand the boundaries of knowledge and methodology within the field of public administration.

Keywords Semiology, Mythology, Postmodern Public Administration, Critical Public Administration

1. ความนำ

ธรรมชาติของการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีลักษณะที่โดดเด่น คือ ความเป็นพหุศาสตร์ (multidisciplinary) ที่สามารถบูรณาการศาสตร์ ระเบียบวิธี หรือองค์ความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ มาปรับใช้ในสาขาวิชาของตนเองได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม ภาวะความเป็นพหุศาสตร์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระเบียบวิธี และองค์ความรู้ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งยังมีทฤษฎีมหภาคหรือทฤษฎีหลักของสาขาวิชา (grand theory) อยู่เพียงน้อยนิดเมื่อเทียบกับสายสังคมศาสตร์อื่น ๆ หนึ่งในสาเหตุหลักก็เนื่องมาจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่ก่อกำเนิดมาได้ไม่นาน และนักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นงานวิจัยที่ยึดโยงกับบริบทหรือข้อเท็จจริงของระบบเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละยุคสมัย ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (van Thiel, 2022, pp. 4-5; Riccucci, 2010) ดังนั้น แนวคิดหลักของสาขาวิชาจึงปรับเปลี่ยนความสนใจไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ทำให้ทฤษฎีหลักในระดับมหภาคของสาขาวิชาเกิดขึ้นน้อย

นับตั้งแต่มีการก่อตัวของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ก็เริ่มมีการถกเถียงถึงสถานภาพของวิชาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนจุดเน้นเชิงระเบียบวิธีในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังแปรเปลี่ยนไปตามพลวัตของเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ในยุครัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม นักวิชาการในยุคนี้มุ่งเน้นระเบียบวิธีการศึกษาแบบปฏิฐานนิยม (positivism) เป็นที่ตั้งหลักในการศึกษาปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบริบทต่าง ๆ จนเกิดเป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นระบบกฎเกณฑ์ตายตัว และมีความเป็นวิทยาศาสตร์สูง เช่น การจัดการแบบราชการตามแนวทางของเวเบอร์ (Weberian Bureaucracy) หรือหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของเทย์เลอร์ (Taylor's scientific management) กระทั่งรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบันเริ่มให้ความสนใจกับการนิยามคุณค่าของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในบริบทใหม่ที่ปฏิเสธวิธีการแบบปฏิฐานนิยมและหันมาตั้งคำถามกับความเป็นตัวแทน (representation) และความชอบธรรม (legitimacy) ในการบริหารรัฐกิจมากขึ้น (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2561)

อีกทั้ง ยังให้ความสนใจกับความเป็นจริงและความซับซ้อนของสังคม รวมถึงตระหนักต่อข้อเท็จจริงว่าด้วยข้อจำกัดขององค์ความรู้ในสาขาวิชานำมาสู่ระเบียบวิธีใหม่ ๆ ที่มุ่งเชื่อมโยงรัฐประศาสนศาสตร์เข้ากับสังคมมากยิ่งขึ้นด้วย เช่น ทฤษฎีเครือข่ายภาคีภิบาล (Collaborative Governance) หรือการอภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) เป็นต้น (Frederickson & Kevin, 2018; Torfing & Trafton, 2013)

อย่างไรก็ตาม ภาวะสังคมโลกยุคหลังสมัยใหม่ได้สะท้อนให้เห็นว่า พลวัตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กลายเป็นสังคมแบบแตกกระจายและแยกส่วน ซึ่งแบบแผนทางเศรษฐกิจและสังคมมีรูปแบบไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (disrupted society) ส่งผลให้การแสวงหาองค์ความรู้หรือระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทในแต่ละยุคสมัยอยู่เสมอเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จึงต้องปรับเปลี่ยนระเบียบวิธีหลักจากปฏิฐานนิยม (Positivism) มาสู่การศึกษาแบบปรากฏการณ์นิยม (Phenomenology) ที่ไม่เพียงแต่มุ่งเน้นความเป็นเหตุผล (rationalization) และความวิทยาศาสตร์ แต่จะต้องให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีที่มุ่งแสวงหา “ความจริง (reality)” การวิพากษ์ การตีความหมายปรากฏการณ์ การรื้อสร้าง ระบบภาษา หรือระเบียบวิธีอื่น ๆ ที่ศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างละเอียดลึกซึ้งด้วย เพื่อให้พรมแดนองค์ความรู้และระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น (ธีรยุทธ บุญมี, 2558)

บทความนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาการนำแนวคิดสัญวิทยา (Semiology) ของโซซูร์ และการวิเคราะห่มายาคติ (Mythology) ของบาร์ตส์ มาอธิบายและวิเคราะห์ถึงแนวทางในการปรับใช้แนวคิดดังกล่าวกับระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ภายใต้กรอบแนวคิดสัญวิทยาและการวิเคราะห่มายาคติ ซึ่งวิธีวิทยาว่าด้วยการตีความในเชิงสัญวิทยาและการวิเคราะห่มายาคติยังเป็นถูกนำมาใช้ในงานศึกษาวัยทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์ (critical public administration)

2. สัญวิทยา (Semiology) และมายาคติ (Myth)

แนวคิดด้วยสัญวิทยา มีต้นกำเนิดมาจากเฟอร์ดิน็อง เดอ โซซูร์ (Ferdinand de Saussure) นักภาษาศาสตร์และโครงสร้างนิยมร่วมสมัยชาวเบลเยียม ผู้พัฒนาแนวคิดสัญวิทยาหรือสัญศาสตร์ขึ้นมา เพื่อวิเคราะห์และตีความหมายของสัญลักษณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งแนวคิดสัญวิทยาของโซซูร์นี้ ส่งผลกระทบต่อแวดวงวิชาการในสาขาภาษาศาสตร์และสังคมศาสตร์เป็นวงกว้าง เพราะสัญวิทยานี้ได้เปิดมุมมองและแนวทางในการวิเคราะห์และตีความหมายปรากฏการณ์ทางสังคมใหม่ ๆ ให้กับนักวิชาการในเชิงวิพากษ์ เพื่อทำความเข้าใจกับสัญลักษณ์และปรากฏการณ์ทางสังคมผ่านการศึกษาโครงสร้างในเชิงลึกด้วยระเบียบวิธีการศึกษาเชิงโครงสร้างแบบระบบภาษา ซึ่งแนวคิดสัญวิทยาของโซซูร์มองว่าภาษาหรือสัญลักษณ์ต่าง ๆ นั้นมีความเป็นระบบซ่อนอยู่ โดยโซซูร์แยกระบบดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน (Saussure, 1981) ได้แก่ ตัวหมาย (signifier) และสิ่งที่ถูกหมาย (signified)

สำหรับตัวหมาย (signifier) หรือสัญลักษณ์ นั้น คือ “สิ่งใด ๆ” หรืออะไรก็ตามที่ทำให้เกิด “ความหมาย” เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่จับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ เช่น เครื่องหมายสัญลักษณ์ ประติมากรรม ภาพวาด คำพูด ภาษา รวมถึงเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ทางสังคมต่าง ๆ ฯลฯ ส่วน สิ่งที่ถูกหมาย (signified) คือ ความคิดหรือความหมายที่เกิดขึ้นประกอบตัวหมาย (signifier) ซึ่งสร้างการรับรู้ให้เกิดขึ้น (ธีรยุทธ บุญมี, 2558) เช่น เมื่อเรามองเห็นรูปปั้นของพระพุทธรูปที่อยู่ในวัด “รูปปั้นพระพุทธรูป” ที่เรามองเห็นซึ่งเกิดภาพขึ้นในระบบความรู้สึนึกคิดของเรา ก็คือ ตัวหมาย (Signifier) ส่วนความหมายที่เราเข้าใจและรับรู้ว่าสิ่งนั้น คือ พระพุทธรูปที่มีคุณค่าประจำศาสนาพุทธ ซึ่งเราต้องให้ความเคารพบูชาและหากล่วงละเมิดด้วยกายหรือวาจาก็อาจเป็นบาปติดตัว ก็คือ ความคิดที่ถูกหมาย (signified) ซึ่งเกิดขึ้น เพื่อให้คุณค่าและสร้างการรับรู้ให้แก่ตัวหมาย (signifier) นั้นเอง (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2551) ดังนั้น การวิเคราะห์สัญวิทยา (semiology) ของโซซูร์หลัก ๆ จึงประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ ตัวหมาย และความคิดที่ถูกหมาย

อย่างไรก็ตาม ความน่าสนใจของแนวคิดสัญวิทยาอยู่ที่การตีความหมายของสัญลักษณ์ ๑ อาจมีความหมายที่แตกต่างให้ความหมายไปในทิศทางที่แตกต่างออกไปจากความหมายเดิม หรือไม่เกี่ยวข้องกับตัวสัญลักษณ์ก็ได้ ซึ่งโรลองด์ บาร์ต (Roland Barthes) ได้นำเอาแนวคิดสัญวิทยาของโซซูร์ไปพัฒนาต่อจนเกิดเป็นแนวคิดในการวิเคราะห์ “มายาคติ (myth)” ซึ่งมีแนวคิดหรือระเบียบวิธีที่มุ่งแสวงหาความจริงที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้สัญลักษณ์หรือชุดความหมายที่ถูกสร้างขึ้นมา และเคลือบฉาบสัญลักษณ์ดังกล่าวนั้นอยู่ ดังที่ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2551) กล่าวว่า “มายาคติจะนำสัญลักษณ์ในระดับของภาษามาบิดเบือนความหมาย ให้ความหมายเดิมอยู่ไกลจนเรามองข้ามไป และใส่เฉพาะสิ่งที่มายาคติต้องการให้เรารับรู้เข้าไปแทน ซึ่งมายาคติเหล่านี้จะเข้าไปกับการรับรู้ของคนในสังคม... มายาคติจะทำให้ผู้คนมองหรือเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นว่าเป็นธรรมชาติ ไม่มีการปรุงแต่ง จึงเป็นการสร้างความบริสุทธิ์ ความชอบธรรมให้กับความหมายสัญลักษณ์ มายาคติจึงเป็นระบบสัญลักษณ์ที่ผัน (inflexion) ตัวเองสู่ระบบความจริง”

3. รัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อน-ระหว่าง-หลังสมัยใหม่

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงและดำรงอยู่อย่างมีพลวัต ในยุครัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมหรือยุคก่อนสมัยใหม่ มุ่งให้ความสำคัญกับแนวคิดที่ล้าสมัย และระเบียบวิธีในการศึกษาถูกรวบงำโดยความเชื่อของสังคมที่ไม่อนุญาตให้ตั้งข้อสงสัยหรือตีความกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ในสังคมมิติต่าง ๆ กระทั่งในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ที่ระเบียบวิธีการแบบวิทยาศาสตร์และการแสวงหาความรู้แบบปฏิฐานนิยมเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น ระเบียบวิธีการศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ จึงมุ่งเน้นความสนใจไปที่การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่มุ่งพิสูจน์หรืออธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐและการเมืองอย่างมีเหตุผลมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะอธิบายถึงพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใน 3 ยุคหลักกว่า มีจุดเน้นเชิงระเบียบวิธีในการศึกษาอย่างไรนับตั้งแต่รัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสมัยใหม่ ยุคสมัยใหม่ และยุคหลังสมัยใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคก่อนสมัยใหม่ (Pre-modernity) แนวคิดเรื่อง “เทวสิทธิ์” หรืออำนาจในการปกครองประเทศมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเทพเจ้าหรือบรรดาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ต่าง ๆ “อำนาจสมบูรณ์” ในการปกครองประเทศอยู่ที่ผู้มีฐานะเป็น “ผู้มีบุญญาธิการ” ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงต่อสถานะของผู้ปกครองหรือกษัตริย์ ตลอดจนผู้นำศาสนา ซึ่งมีศูนย์กลางของอำนาจอยู่ที่เทพเจ้า ซึ่งมนุษย์ไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งข้อสงสัยใด ๆ ต่อการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น เพราะถือว่าทุกสิ่งล้วนเป็นความจริงที่สมบูรณ์ (Absolutism) ที่ถูกกำหนดโดยพระเจ้าหรือผู้ปกครอง ดังนั้น ในยุคก่อนสมัยใหม่ ความเชื่อทางศาสนาและแนวคิดเทวสิทธิ์มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการจัดการระเบียบอำนาจในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ (Modernity) หรือในยุคแห่งความรู้แจ้ง (Enlightenment) ได้เกิดการโต้แย้งและปฏิเสธแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคก่อนสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับความเชื่อหรือคติทางศาสนาและอำนาจของพระเจ้า อันเป็นผลมาจากการพัฒนา และความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

นอกจากนี้ ยุคสมัยใหม่เริ่มมีการพัฒนาระเบียบวิธีการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) มาปรับใช้ในช่วงศตวรรษที่ 17 และ 18 ซึ่งการศึกษแบบปฏิฐานนิยมนี้ เป็นระเบียบวิธีในการศึกษาสังคมแบบวิทยาศาสตร์ มุ่งใช้ตรรกะเหตุผลในการอธิบายปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอย่างชัดเจน จนนำมาสู่การก่อตัวของระเบียบวิธีในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific-oriented approach) ที่ให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบ โครงสร้าง ระบบ หรือการจัดการแบบวิทยาศาสตร์เป็นหลัก โดยในยุคสมัยใหม่นี้เองที่นักวิชาการในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ได้มุ่งนำเอาข้ออ้างหรือระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์มาปฏิเสธแนวคิดความเชื่อ หรือระเบียบวิธีดั้งเดิมในยุคก่อนสมัยใหม่ (Slattery, 2003) จนนำมาสู่การก่อตัวของแนวคิดสำคัญในการศึกษาในสาขาสังคมศาสตร์ ปรัชญา หรือรัฐศาสตร์ เป็นวงกว้าง

เช่น แนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง สิทธิเสรีภาพ หลักปรัชญาการเมือง การแบ่งแยกอำนาจ สัญญาประชาคม ฯลฯ ซึ่งนักคิดคนสำคัญในยุคนี้ที่มีอิทธิพลต่อการวางรากฐานระเบียบวิธีทางการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ เช่น ฮูม วอลแตร์ คานท์ ล็อค หรือ รัสโซ เป็นต้น (สุรางค์ จันทวนิช, 2557)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายยุคสมัยใหม่นี้ระเบียบวิธีแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) ได้ฝังรากฐานเข้าไปในการศึกษาทางปรากฏการณ์ทางสังคม และการเมืองอย่างเข้มข้นจนกลายเป็นระเบียบวิธีกระแสหลักที่ของนักวิชาการในยุคนั้นเป็นวงกว้าง เนื่องจากนักวิชาการมองว่า แนวทางแบบปฏิฐานนิยมเป็นวิธีในการแสวงหาความรู้และอธิบายปรากฏการณ์ที่แม่นยำ มุ่งการพิสูจน์ได้ในเชิงประจักษ์ ทำนายผลลัพธ์ได้ ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ นักวิชาการในยุคสมัยนี้เชื่อว่า วิธีในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมแบบอื่นไม่สามารถแสวงหาความจริงได้ดีเท่ากับระเบียบวิธีศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์แบบปฏิฐานนิยม (Positivism) ซึ่งมีลักษณะเป็นลัทธิประจักษ์นิยม (Empiricism) ที่มนุษย์สามารถอธิบายและทำนายปรากฏการณ์สังคมได้โดยอาศัยระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์เชิงประจักษ์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระเบียบวิธีแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) จะขยายตัวและได้รับการยอมรับเป็นวงกว้าง แต่การศึกษาโดยมุ่งเน้นกระบวนการเชิงวิทยาศาสตร์มากเกินไปก็ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม ซึ่งมีซับซ้อนสูงได้อย่างสมบูรณ์ เพราะวิธีแบบปฏิฐานนิยมเน้นการแสวงหาความรู้ที่มีอยู่จริงตามธรรมชาติไม่อาจทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ หรืออธิบายปรากฏการณ์ที่มีความหมายหรือคุณค่าซ่อนเร้นอยู่ภายในปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ จึงนำมาอยู่ขั้วอกเถียงของนักวิชาการในยุคโพสต์โมเดิร์น (นพพร จันทรนาชู, 2559) ที่มุ่งเน้นการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในเชิงวิพากษ์ เพื่อทำความเข้าใจกับความหมายและคุณค่าของปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างลึกซึ้งมากขึ้น

สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่หรือยุคโพสต์โมเดิร์น (postmodern public administration) เริ่มเกิดขึ้นในช่วงหลังปี 1918 ตามการจัดแบ่งของอาร์โนลด์ ทอยน์บี (Hassan, 2006) และแนวคิดเรื่องโพสต์โมเดิร์นเริ่มถูกนำมาใช้มากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960-1970 โดยเฉพาะในแวดวงศิลปะและวรรณกรรมผ่านผลงานของโรลิ่ง บาร์ตส์ แดริต้า และนิเซ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทต่อการบุกเบิกทฤษฎียุคโพสต์โมเดิร์น (ราม โชติคุต, 2550) ผ่านผลงานเขียนของ Lyotard (1984) เรื่อง *Postmodern Condition: A Report of Knowledge* โดยแนวคิดหลักของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่นี้ปฏิเสธระเบียบวิธีการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมแบบวิทยาศาสตร์ตามแนวปฏิฐานนิยม เพราะมองว่า แนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคม ไม่สามารถอธิบายความจริงได้อย่างสมบูรณ์ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรม (Marini, 1971) จึงทำให้เกิดกลุ่มนักคิดในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ขึ้น ซึ่งให้ความสำคัญกับแนวทางการศึกษาแบบปรากฏการณ์นิยม (phenomenology) มุ่งพัฒนาระเบียบวิธีเพื่อการศึกษาภาวะต่าง ๆ ในสังคมที่ซับซ้อน ไม่แน่นอนตายตัว และมีความไร้ระเบียบสูง ตลอดจนนักวิชาการในยุคหลังสมัยนี้ยังปฏิเสธการใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์มาศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมหรือแสวงหาองค์ความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย (อภิญา เพื่องฟูสกุล, 2546)

สำหรับภาวะสังคมยุคหลังสมัยใหม่ในมิติของกลไกทางเศรษฐกิจนั้น เป็นเรื่องการผลิตความหมายซ้ำในระบบเศรษฐกิจ ส่วนภาวะสังคมยุคหลังสมัยใหม่ในแง่ของวัฒนธรรมจะพบว่า ในปัจจุบันมีสถาบันทางสังคมที่หลากหลายซึ่งทำหน้าที่ผลิต “สัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม” ให้ปัจเจกบุคคลในสังคมบริโภคผ่านการใช้ “สัญญาณ” รูปแบบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการผลิต สำหรับในแง่การเมืองยุคหลังสมัยใหม่นั้น มุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาอำนาจที่ไม่มีอำนาจใดเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ และตั้งคำถามต่อแก่นแท้ และการดำรงอยู่ของอำนาจในสังคม (Sedgwick, 1995) ซึ่งในยุค

หลังสมัยใหม่พบว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจมีความเป็นพลวัตสูง เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ยืดหยุ่นไม่ตายตัว และนักวิชาการในยุคหลังสมัยใหม่มองว่าอำนาจในปัจจุบันไม่ได้มีอยู่จริง อำนาจที่เกิดขึ้นในทางการเมืองเป็นเพียงเกมส์ทางการเมืองขนาดใหญ่ (Giant Play Station) ที่สามารถถูกยึดครอง ชี้นำ หรือเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น การศึกษาอำนาจทางการเมืองในยุคหลังสมัยใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการตีความหมายเชิงวิพากษ์ และการรื้อสร้าง เพื่อค้นหาความจริงภายใต้ปรากฏการณ์ต่าง ๆ

สำหรับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ในบทความนี้ ผู้เขียนมุ่งนำแนวคิดสัญวิทยาและการวิเคราะห์ภาษาคติมาอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญต่อระเบียบวิธีทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบตีความ (interpretivist approach) ซึ่งสัญวิทยาและภาษาคติถือเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาในทางภาษาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และรัฐศาสตร์เป็นวงกว้าง แต่ในทางสาขารัฐประศาสนศาสตร์นั้นยังมียุทธศาสตร์และระเบียบวิธีทางรัฐประศาสนศาสตร์เชิงตีความหรือเชิงวิพากษ์อยู่ค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบวิธีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โครงสร้างของสังคมด้วยระบบของภาษาผ่านการศึกษากระบวนการทางสัญลักษณ์ตามแนวทางของโซซูร์และการวิเคราะห์ภาษาคติตามแนวทางของบาร์ต ดังนั้น การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสังคมหลังสมัยใหม่ จึงต้องให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีเชิงวิพากษ์หรือการตีความเพื่อแสวงหาความจริงที่เกิดขึ้นในสังคมมากขึ้น รวมถึงการวิเคราะห์แบบรื้อสร้าง (deconstructive analysis) เพื่อตีความหมายในหลากหลายลักษณะ และใช้วิธีสร้างความรู้ด้วยตนเองของสังคม (social constructivism) เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและทำความเข้าใจกับความเป็นจริง (reality) ต่าง ๆ ในปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ (Bogason, 2001)

4. สัญวิทยาและมายาคติกับการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโพสต์โมเดิร์น

ในยุคสังคมโพสต์โมเดิร์น เป็นสังคมที่ประกอบสร้างไปด้วยสภาพเสมือนความจริงที่ล้าเกินจริง รวมถึงปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ล้วนมีความหมายแฝงหรือความหมายอื่นที่ซ่อนเร้นอยู่ในปรากฏการณ์ดังกล่าว ดังนั้น การจะศึกษาวิเคราะห์หรืออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมยุคโพสต์โมเดิร์น จึงจำเป็นต้องประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีเชิงการตีความ (Critical Approach) เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความหมายและรื้อสร้าง เพื่อแสวงหาความหมายที่แท้จริงซึ่งแฝงอยู่ในปรากฏการณ์ทางสังคมนั้น ๆ

เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีที่มีอิทธิพลต่อวงวิชาการด้านโครงสร้างทางสังคม และภาษาศาสตร์คงจะหนีไม่พ้นทฤษฎีสัญศาสตร์ของโซซูร์และแนวคิดการวิเคราะห์มายาคติของโรล็องต์ บาร์ตส โดยทฤษฎีสัญศาสตร์ หรือที่ส่วนใหญ่เรียกว่า สัญวิทยา (Semiology) นี้พัฒนามาจากแนวคิดเชิงโครงสร้างนิยมและนักทฤษฎีภาษาศาสตร์ร่วมสมัยชาวเบลเยียมอย่าง เฟอร์ดินานด์ เดอ โซซูร์ (Ferdinand de Saussure: 1857-1913) ซึ่งเป็นนักวิชาการผู้คิดค้นทฤษฎีสัญศาสตร์ (Since of Sign) ขึ้นมา และส่งผลกระทบต่อระเบียบวิธีในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมในสายภาษาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และสังคมวิทยาเป็นวงกว้าง นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา

ศาสตร์แห่งสัญญะนี้ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อใช้ศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมมิติต่าง ๆ ที่วางอยู่บนฐานของการทำความเข้าใจกับโครงสร้างในเชิงลึกผ่านวิธีการศึกษาโครงสร้างและระบบของภาษา ซึ่งแนวทางของโซซูร์ดังกล่าวนี้ ปฏิเสธระเบียบวิธีของกลุ่มนักคิดแนวปฏิฐานนิยม (Positivism) รุ่นก่อน ๆ เนื่องจากโซซูร์เสนอว่า “ภาษาและสิ่งที่อ้างอิงถึงเป็นคนละสิ่งกัน” ซึ่งภาษามี 2 ส่วน คือ ตัวหมายกับสิ่งที่ถูกหมาย (อัมพร อารังลักษณ์, 2558) มีผลทำให้กลุ่มนักคิดหลายสำนักหันมาสนใจแนวคิดสัญญวิทยาเป็นวงกว้างและมีการนำระเบียบวิธีการศึกษาของสัญญวิทยาดังกล่าวนี้อธิบายการปรากฏการณ์ทางสังคมในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง กระทั่งสัญญวิทยาได้กลายมาเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่

เปิดเส้นทางไปสู่การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมยุคโพสโตโมเดิร์นนิสม์อีกด้วย โดยเฉพาะในวงการสังคมวิทยาและภาษาศาสตร์ (ธีรยุทธ บุญมี, 2558)

ทฤษฎีสัญศาสตร์นี้มีรายละเอียดที่ซับซ้อน แต่ก็น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นทฤษฎีที่ถูกนำมาใช้เพื่อศึกษาและอธิบายสังคมผ่านการใช้การวิเคราะห์ “ภาษา” ทั้งระบบ ซึ่งโซซูร์ได้แบ่งระบบของภาษาหรือสัญญาณออกเป็น 2 ส่วน (Saussure, 1981) โดยส่วนแรก คือ “ตัวหมาย (Signifier)” คือ ส่วนที่เป็นภาษา (Langue) คำพูดที่เปล่งเสียงออกมา หรือ “สิ่งอื่น ๆ” ที่ทำให้เกิดความหมาย (รวมถึงความเคลื่อนไหวหรือปรากฏการณ์ทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ) อย่างไรก็ตาม ตัวหมายนี้ไม่ได้เป็นวัตถุรูปธรรม แต่เป็นรอยประทับของภาพและเสียงที่เกิดขึ้นในสมองของเรา (ธีรยุทธ บุญมี, 2558) ซึ่งทำหน้าที่เพื่อระบุถึงสิ่ง ๆ หนึ่ง และส่วนที่สอง คือ “ความคิดที่ถูกหมาย (Signified)” คือ ส่วนที่เป็นความคิดหรือความหมายที่เกิดขึ้นประกอบกับตัวหมายนั้น หรือเป็นความหมายของตัวหมายที่เราระบุถึง เช่น เมื่อเราพูดหรือได้ยินคำว่า “การชุมนุมประท้วง” คำที่เราพูด ได้ยิน หรือได้เห็นก็คือตัวหมาย ส่วนความหมายของการชุมนุมประท้วงที่เรานึกถึง และนิยามให้กับสิ่งที่เราพูดหรือได้ยินได้นั้นก็คือ ความคิดที่ถูกหมาย ดังนั้น การวิเคราะห์ระบบของภาษาหรือระบบของสัญญาณตามแนวทางของโซซูร์ จึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ตัวหมาย (Signifier) กับความคิดที่ถูกหมาย (Signified) ซึ่งตัวหมาย คือ รูปของสัญญาณที่เราระบุถึง หรือเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความหมาย ส่วนความคิดที่ถูกหมาย ก็คือ ความคิดเกี่ยวกับตัวหมายที่เราระบุถึงหรือเป็นความหมายของตัวหมายนั้น ๆ

สิ่งที่น่าสนใจ คือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวหมายกับความคิดที่ถูกหมาย จะไม่ตายตัว ตัวหมายหรือคำหนึ่ง ๆ อาจจะมีหลายความหมายที่แตกต่างออกไปหรืออาจจะมีหลายความหมายใหม่ที่เกิดขึ้นต่างจากความหมายเดิม แต่ตัวหมายหรือสัญญาณยังมีลักษณะคงเดิม ยังเป็นคำเดิมหรือเสียงเดิม (สุภาวศ์ จันทวานิช, 2557) ประเด็นนี้เองเป็นความน่าสนใจของแนวคิดสัญวิทยาที่สามารถนำไปใช้พัฒนาในการศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในยุคหลังสมัยใหม่ที่ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะแสวงหา

“ความจริง” ของเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้น ด้วยการเข้ารหัสและถอดรหัส เพื่อทำความเข้าใจกับความสัมพันธ์และโครงสร้างต่าง ๆ ในเชิงลึก กระทั่ง โรล็องด์ บาร์ต ได้นำแนวคิดสัญวิทยาตั้งกล่าวนี้นำไปพัฒนาต่อยอดจนนำไปสู่การก่อตัวของแนวคิดการวิเคราะห์ “มายาคติ” ที่พยายามแสวงหาความสัมพันธ์และความจริงที่ถูกซ่อนอยู่ภายใต้เงาเคลือบของชุดมายาคติต่าง ๆ ของสังคมในยุคโพสโมเดิร์นนิสม์นี้ (นพพร ประชากุล, 2547)

แนวคิดมายาคติ ถูกพัฒนาขึ้นมาโดย โรล็องด์ บาร์ต (Roland Barthes: 1915-1980) นักคิดชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้รับการยอมรับจากนักวิชาการว่า เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในยุคโพสโมเดิร์นนิสม์อย่างยิ่ง ซึ่งแนวคิดหลักของโรล็องด์ บาร์ต อธิบายว่า “มายาคติ” เป็นชุดแนวคิดที่ห่อหุ้มความจริงบางประการและเคลือบฉาบสัญลักษณ์ต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งมายาคติเป็นการสื่อความหมายด้วยการเข้ารหัสตัวหมายหรือสัญลักษณ์ (Encoding) เพื่อสร้างความหมาย คติความเชื่อ อุดมการณ์หรือแนวคิดชุดหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็น “ความหมายแฝง” อันไม่ใช่ความหมายที่แท้จริงให้เกิดขึ้นเพื่อเป้าหมายบางประการและทำการกลบเกลื่อนความจริง (Truth) บางชุด จนกระทั่งชุดความหมายแฝงนั้นสร้างการรับรู้ คั่นเคย และทำให้คนเชื่อ กระทั่งคนเหล่านั้นมองเป็นเรื่องธรรมชาติโดยไม่รู้ตัวว่ามีมายาคติครอบอยู่ ซึ่งไม่ใช่การหลอกแต่เป็นการลวงให้เชื่อโดยกลบเกลื่อนความจริงด้วยชุดความหมายแฝงเพื่อเป้าหมายบางอย่าง ดังนั้น การวิเคราะห์มายาคติ จึงต้องทำการถอดรหัส (Decoding) เพื่อวิเคราะห์ความหมายแฝงที่ทำหน้าที่กลบเกลื่อนความจริงจนเป็นธรรมชาติ แล้ววิเคราะห์หาชุดความจริงที่ซ่อนอยู่ภายใต้มายาคติและความหมายแฝงดังกล่าว ดังนั้น แนวทางในการวิเคราะห์มายาคติของบาร์ต จึงเป็นระเบียบวิธีที่ถูกนำมาใช้ในการแสวงหา “ความจริง” ที่ซ่อนอยู่ภายใต้สัญลักษณ์นั้น ๆ ซึ่งถูกมายาคติเคลือบฉาบชุดความหมายหรือชุดความจริงดังกล่าวอยู่ โดยมายาคติจะทำหน้าที่ในการสื่อความหมายผ่านสัญลักษณ์ซึ่งเป็นตัวที่เชื่อมโยงความคิดเข้ากับภาพจนเกิด

เป็นชุดความหมายหนึ่ง ๆ ออกมา ซึ่งความหมายที่เกิดขึ้นอาจเป็นความหมายชุดใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสัญลักษณ์หรือสิ่งที่สื่อความหมายเลยก็ได้ อย่างไรก็ตาม มายาคติไม่จำเป็นต้องสื่อผ่านภาษาพูดหรือตัวหนังสือเพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถสื่อผ่านสิ่งอื่น ๆ ได้ เช่น วิดีโอ ภาพ กีฬา อาหาร สิ่งของ วาทกรรม ปรากฏการณ์ทางสังคม หรือวัฒนธรรม ฯลฯ (Barthes, 1972) ซึ่งสัญลักษณ์เหล่านี้ ล้วนมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับมายาคติโดยตรงผ่านกระบวนการเชื่อมโยงความคิดและการสร้างความหมาย (Sontag, 1982)

บาร์ตได้นำสัญลักษณ์ของโซซูร์มาพัฒนาสู่การวิเคราะห์มายาคติ เนื่องจากสัญลักษณ์ของโซซูร์เน้นการวิเคราะห์และทำความเข้าใจกับโครงสร้างและความหมายเบื้องต้นของสัญลักษณ์นั้น ในขณะที่แนวคิดการวิเคราะห์มายาคติของบาร์ตไม่ได้มองแค่ความหมายเบื้องต้นของสัญลักษณ์ แต่ได้แสวงหาระเบียบวิธีในการศึกษาความหมายระดับที่สองของสัญลักษณ์ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับค่านิยม อุดมการณ์ เจตนารมณ์ซ่อนเร้น วัฒนธรรม หรือแนวความเชื่อต่าง ๆ นอกเหนือออกไปจากความหมายเบื้องต้นของสัญลักษณ์ ซึ่งมีสถานะเป็น “มายาคติ” ตามแนวทางการศึกษาของบาร์ตนั่นเอง (นพพร ประชากุล, 2547) ซึ่งบาร์ตมองว่า วัฒนธรรมสมัยใหม่เป็นระบบสัญลักษณ์ที่มีความหมายซ่อนเร้นอยู่หลายชั้น จนนำมาสู่การพัฒนาระเบียบวิธีในการวิเคราะห์มายาคติ สัญลักษณ์ ตัวบท และการวิเคราะห์วาทกรรม ซึ่งถูกนำมาปรับใช้ในงานศึกษาด้านสังคมศาสตร์ สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์เป็นวงกว้าง

5. ความสำคัญของสัญลักษณ์และมายาคติต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสาขาวิชาที่มีความเป็นกึ่งวิชาชีพหรือไม่ได้มีสถานะที่มีความเป็นวิชาชีพเต็มตัวเหมือนสายสังคมศาสตร์อื่น ๆ เช่น สังคมวิทยา จิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ นอกจากนี้ ทฤษฎีหลักของสาขาวิชายังมีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีสถานะเป็นศาสตร์ประยุกต์ที่สามารถนำแนวคิด ทฤษฎี

หรือองค์ความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ มาปรับใช้ในระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้อย่างกว้างขวาง เช่น สังคมวิทยา วิทยาการจัดการ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือ ภาษาศาสตร์ ฯลฯ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ จากนักวิชาการเป็นวงกว้างต่อสถานภาพของสาขาวิชาและพรมแดนองค์ความรู้ที่ไม่แน่ชัด (van Thiel, 2022) ส่งผลให้ระเบียบวิธีในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมของรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะแบบการ “เข้าซื้อ” ทฤษฎีหรือแนวคิดจากศาสตร์อื่น ๆ มาสร้างแนวทางของตนเอง เพื่อแสวงหาคำตอบและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นแต่รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาก็ไม่ได้เป็นเจ้าของแนวคิดหรือมีทฤษฎีหลักเป็นของตัวเองที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ยังขาดความเป็นเอกลักษณ์ของวิชา (พิทยา บวรวัฒนา, 2541)

อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์มีสถานภาพทางการศึกษาที่เป็นทฤษฎีระดับกลาง (Mind-rang Theory) ซึ่งมีข้อจำกัดในการนำไปใช้ เพราะเป็นทฤษฎีที่ไม่มีความแน่นอนตายตัว เนื่องจากทฤษฎีหรือแนวคิดที่นำมาศึกษาปรากฏการณ์ในทางรัฐประศาสนศาสตร์สามารถพิสูจน์ใหม่และหักล้างได้เสมอ (Kuhn, 1962) ตลอดจนข้อสรุปในการศึกษานั้นจะเปลี่ยนไปตามฐานของปรากฏการณ์รูปธรรมที่ได้ศึกษาหรือข้อสรุปบางอย่างอาจใช้ได้ ถูกต้อง และเป็นจริงเฉพาะบางบริบทเท่านั้น แต่ยังเป็นทฤษฎีที่ไม่มั่นคง ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์ทำให้ได้ข้อสรุปที่เป็นสมมติฐาน เพื่อให้นำไปสู่การตรวจสอบพิสูจน์ความจริงต่อไป (สุภางค์ จันทวานิช, 2557) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมยุคหลังสมัยใหม่ยังทำให้สภาพความเป็นระเบียบวิธีในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไร้ตัวตนด้วยการแอบอิง “เข้าซื้อ” แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มาศึกษาอธิบาย และทำความเข้าใจสังคมมากยิ่งขึ้น

สำหรับภาวะสังคมยุคหลังสมัยที่เต็มไปด้วยความไร้ระเบียบและสังคมแห่ง
สัญญาณนี้ ทฤษฎีสัญวิทยาและมายาคติสามารถก้าวเข้ามามีอิทธิพลต่อการยกระดับ
ระเบียบวิธีในการศึกษาปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมได้
อย่างกว้างขวางมากขึ้น จากแต่เดิมที่แนวคิดเหล่านี้ถูกใช้กันมากในทางภาษาศาสตร์
และวรรณกรรม ในยุคหลังสมัยใหม่นี้สัญญาณวิทยาและมายาคติได้ทำให้นักวิชาการในสาย
สังคมศาสตร์อื่น ๆ รวมถึงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้ตระหนักถึงความสำคัญ
ต่อระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัยเชิงวิพากษ์และวิธีการตีความเพื่อค้นหาความหมายและ
ความจริงที่ซ่อนอยู่ในสัญญาณต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ตลอดจนการทำความเข้าใจโครงสร้างเชิงลึก
ที่มีผลต่อการก่อตัวของปรากฏการณ์ทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น ระเบียบวิธีการศึกษา
ทางรัฐประศาสนศาสตร์ จึงไม่ควรที่จะละเลยความสำคัญของแนวคิดด้วยสัญญาณวิทยาและ
มายาคติไปได้ เพราะสัญญาณวิทยาและมายาคติมีระเบียบวิธีและขอบเขตแนวคิดที่สามารถ
นำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาทางสังคมศาสตร์ได้อย่างยืดหยุ่นและกว้างขวาง โดยเฉพาะ
ปรากฏการณ์ในภาวะสังคมยุคหลังสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนนี้

ในยุคสังคมโพสต์โมเดิร์นที่ไม่มีอะไรแน่นอนแต่ตายตัว มีภาวะเสมือนความจริงที่ล้า
เกินจริง ตลอดจนปรากฏการณ์ทางสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นล้วนมีความหมายซ่อนอยู่หลาย
ชั้น ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับความจริง ค่านิยม และอุดมคติอื่น ๆ ดังนั้น ระเบียบวิธีในการ
ศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมภายใต้ภาวะของสังคมหลังสมัยใหม่นี้ต้องตระหนักถึงความ
สำคัญต่อระเบียบวิธีเชิงการตีความ (Critical Perspectives) และการรื้อสร้างความหมาย
เพื่อทำความเข้าใจกับความจริงที่ซ่อนเร้นอยู่ในกระบวนการหรือปรากฏการณ์ทาง
เศรษฐกิจและสังคมให้ได้ เช่นเดียวกับระเบียบวิธีในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์
ซึ่งเป็นแขนงวิชาหนึ่งของสังคมศาสตร์ที่ไม่มีทฤษฎีในการศึกษาแน่นอนและมีสถานภาพ
ของความเป็นวิชาชีพแบบไร้ตัวตน สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงตกอยู่ใน
สภาพที่ขาดเอกลักษณ์ของสาขาวิชา (พิทยา บวรวัฒนา, 2541) ที่ต้องแอบอิงแนวคิดและ

ทฤษฎีจากสาขาวิชาอื่นมา เพื่อการศึกษาปรากฏการณ์และอธิบายถึงข้อสรุปที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างเป็นรูปธรรมหรือได้รับการยอมรับมากนักเพราะล้วนมีข้อสรุปใหม่และหักล้างได้เสมอ

หากพิจารณาถึงภาวะสังคมยุคโพสโมเดิร์นจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องปรับตัวและให้ความสำคัญกับการประยุกต์ระเบียบวิธีในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมเพื่อค้นหา “ความจริง” ที่เกิดขึ้นในพลวัตของสังคมที่เต็มไปด้วย สัญญาและมายาคติผ่านกระบวนการผลิตซ้ำ และการกลบเกลื่อนความจริงในรูปแบบต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมแบบ “ตีความหมาย” “การถอดรหัส” และ “การวิเคราะห์ความจริง” ภายใต้กรอบทฤษฎีสัญญาและมายาคติมีอิทธิพลและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ เพราะระเบียบวิธีในการศึกษาแบบตีความและแสวงหาความจริงที่เป็นระบบมีความละเอียด และทำการศึกษาระบบย่อยแบบแยกส่วนอย่างเป็นโครงสร้าง อันเป็นผลมาจากการวิเคราะห์สัญญาแบบระบบของภาษาที่นำมาอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างลึกซึ้ง ระเบียบวิธีในการศึกษาสังคมของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่แบบการตีความและแสวงหาความจริงในลักษณะนี้ สามารถนำไปอธิบายปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างครอบคลุมทั้งพฤติกรรมองค์การการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมองค์การ ทฤษฎีองค์การยุคหลังสมัยใหม่ การสื่อสารองค์การ ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารภาครัฐแนวหลังใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี หรือวัฒนธรรม ตลอดจนปรากฏการณ์จากสัญญาและมายาคติที่มีผลต่อการเลือกตั้ง ฯลฯ ซึ่งการนำทฤษฎีสัญญาและมายาคติมาใช้ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่นั้นเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาความเข้าใจปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ที่ควรยึดความสำคัญกับการศึกษาปรัชญาแบบใหม่ที่ถือว่าข้อเท็จจริงและค่านิยมไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ต้องอาศัยระเบียบวิธีศึกษาแบบปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ในเชิงลึกอย่างเป็น

ระบบที่ให้ความสำคัญกับโลกแห่งความเป็นจริงภายใต้ภาวะที่มีทั้งความเป็นระเบียบ (Order) และความไร้ระเบียบ (Chaos) ที่เกิดขึ้นในสังคม (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549) ตลอดจนอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ ยิ่งทำให้เห็นความจำเป็นของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่จะต้องให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีการศึกษาแบบปรากฏการณ์วิทยาผ่านการประยุกต์ใช้สัญวิทยาและมายาคติเพื่อเข้าใจข้อเท็จจริงในปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับประโยชน์ของการประยุกต์ใช้ทฤษฎีสัญวิทยาและการวิเคราะห์มายาคติที่มีต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่นี้สามารถจำแนกได้ 5 ประเด็น ได้แก่

1. ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ต้องตระหนักถึงการให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างเป็นระบบแบบแยกส่วนย่อยในการศึกษา แต่ไม่แยกความสัมพันธ์โยงใยกันของแต่ละส่วนในปรากฏการณ์ที่ได้ทำการศึกษาผ่านกระบวนการศึกษาสังคมแบบปรากฏการณ์วิทยาด้วยการวิเคราะห์สัญลักษณ์ แยกส่วน รื้อสร้าง และวิเคราะห์ความหมายของปรากฏการณ์ ทำให้การศึกษามีความละเอียด ลึกซึ้ง และสามารถเข้าใจ “ความจริง” ของปรากฏการณ์ที่ศึกษาแบบครอบคลุม “ทั้งระบบ”

2. ทำให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ต้องสนใจการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมแบบพหุวิทยา ภายใต้ภาวะความเป็นระเบียบและความไร้ระเบียบในสังคมยุคหลังสมัยใหม่ กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาปัจจัยหลักและบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งมีผลต่อกระบวนการสร้างความหมายและบิดเบือนข้อเท็จจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา มีผลทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ต้องศึกษาปรากฏการณ์แบบ “หลายชั้น” ไม่ใช่แต่เพียงผิวเผินเพราะจะทำให้การศึกษาพบเพียงความหมายเบื้องต้นของปรากฏการณ์ที่อาจเป็นมายาคติหรืออาจเป็นความหมายที่ถูกต้อง

บิดเบือนเคลือบฉาบอยู่ เนื่องจากปรากฏการณ์ทางสังคมในภาวะยุคหลังสมัยใหม่มีความหมายแฝงอยู่หลายชั้น ซับซ้อน และเป็นระบบเต็มไปด้วยภาวะเสมือนจริงที่ล้ำเกินจริง

3. สร้างความตระหนักรู้ต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ในการให้ความสำคัญต่อระเบียบวิธีการศึกษาแบบการ “ตีความ” “ถอดรหัสปรากฏการณ์ทางสังคม (Decoding)” และ “การแสวงหาความจริง (Truth)” ร่วมกับระเบียบวิธีการศึกษาทางสังคมศาสตร์แบบอื่น ๆ เพราะล้าพั้งเพียงแต่อาศัยการศึกษาแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่มีความไม่ยืดหยุ่นแบบวิทยาศาสตร์ย่อมไม่เพียงพออยู่แล้ว หรือแอบอิงนำแนวคิดการศึกษาทางสังคมศาสตร์รูปแบบอื่น ๆ มาใช้ศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในภาวะสังคมยุคหลังสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยความรู้ และเป็นสังคมแห่งสัญญา หากยึดแนวทางการศึกษาวิธีใดวิธีหนึ่งเป็นสรณะแล้วก็ย่อมไม่สามารถทำความเข้าใจต่อความหมาย “ที่แท้จริง” ของปรากฏการณ์ทางสังคมได้ หากไม่ประยุกต์ใช้หรือให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีการศึกษาแบบตีความของสัญญาวิทยาและการวิเคราะห์หามายาคติ

4. สัญญาวิทยาและมายาคติยังมีคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อระเบียบวิธีในการศึกษาการบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ โดยเฉพาะทฤษฎีองค์การยุคหลังสมัยใหม่ พฤติกรรมองค์การ และวัฒนธรรมองค์การในยุคหลังสมัยใหม่ เพราะสัญญาวิทยาและมายาคติสามารถสร้างคำอธิบายต่อการตีความหมายพฤติกรรมและวัฒนธรรมองค์การได้อย่างลึกซึ้ง และเป็นระบบอย่างมีโครงสร้างแบบแผน อันจะทำให้สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมและปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การได้อย่างครอบคลุมทั้งปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก องค์การ และบริบทแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องผ่านการวิเคราะห์แบบสัญญาวิทยาและถอดรหัสความหมายของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การยุคหลังสมัยใหม่ อันจะมีผลทำให้บทบาทของรัฐประศาสนศาสตร์ต่อการวิเคราะห์ทฤษฎีองค์การยุคหลังสมัยใหม่ มีบทบาทสำคัญและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

5. สร้างความตระหนักให้แก่การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในภาวะยุคหลังสมัยใหม่ต่อการแสวงหาและศึกษา “ข้อเท็จจริง” ของความเป็นนามธรรมในสิ่งที่เป็นสัญญา และ “ปรากฏการณ์ทางสังคมที่เป็นรูปธรรม” ซึ่งโยงโยกับการ “ผลิตซ้ำ” ด้วยกระบวนการต่าง ๆ ส่งผลให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งแต่เดิมส่วนใหญ่มุ่งเน้นศึกษาเรื่องกระบวนการ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ต้องหันมาให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีความเป็นนามธรรม จิตสำนึก ค่านิยม วัฒนธรรม การให้คุณค่า และสร้างความหมายหรือปัจจัยนามธรรมอื่น ๆ ที่มีผลให้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมรูปแบบต่างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

6. บทส่งท้าย

วิวัฒนาการของระเบียบวิธีในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีการเปลี่ยนแปลงตามบริบทที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละภาวะสมัย ตั้งแต่ช่วงก่อนสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ต่อมาในยุคสมัยใหม่หรือยุคแห่งความรู้แจ้งของภูมิปัญญา (Enlightenment) ก็ให้ความสำคัญกับการศึกษาและอธิบายสังคมด้วยวิธีแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) ซึ่งเน้นการศึกษาเชิงประจักษ์แบบวิทยาศาสตร์ผูกขาดการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม แต่ต่อมายุคหลังสังคมสมัยใหม่ในช่วงศตวรรษที่ 19 (Hassan, 2006) ได้เริ่มมีการศึกษาและอธิบายสังคมแบบปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenonism) และปฏิเสธการผูกขาดระเบียบวิธีในการศึกษาสังคมแบบปฏิฐานนิยมเป็นที่ตั้ง และให้ความสำคัญกับการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในภาวะที่สังคมเต็มไปด้วยความไร้ระเบียบ (Chaos) และเป็นสังคมแห่งสัญญา ในขณะที่การปรับตัวต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังขาดเอกลักษณ์และตัวตนของลักษณะวิชาที่ชัดเจน (พิทยา บวรวัฒนา, 2541) ทำให้ต้องหยาบยืมแนวคิดและทฤษฎีของศาสตร์อื่น ๆ มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีลักษณะแบบการ “เข้าซื้อ” ทฤษฎีจากศาสตร์อื่น ๆ มาใช้เป็นวิธีในการศึกษาแต่รัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่มีทฤษฎีที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ

กระนั้นก็ตาม ทฤษฎีสัญวิทยาของโซซูร์ และแนวคิดการวิเคราะห์มายาคติของบาร์ตส มีผลต่อการเบิกเส้นทางในการศึกษาสังคมยุคโพสต์โมเดิร์น (ธีรยุทธ บุญมี, 2558) และมีคุณประโยชน์ต่อการสร้าง “ความตระหนัก (Realization)” ในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีดังกล่าวร่วมกับวิธีการศึกษาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่อย่างยิ่ง เพราะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ตระหนักถึงสถานภาพของภาวะสังคมยุคหลังสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยสัญญาณ มายาคติ และความไร้ระเบียบ การจะทำความเข้าใจกับ “ความจริง” ที่เกิดขึ้นของปรากฏการณ์ทางสังคมได้ รัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องอาศัยสัญวิทยา และการตีความตลอดจนระเบียบวิธีในการแสวงหาความหมายและความจริงรูปแบบต่าง ๆ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นให้มีความสมบูรณ์ และลึกซึ้ง

บทความนี้ผู้เขียนพยายามแสดงให้เห็นว่า สัญวิทยา (Semiology) และการวิเคราะห์มายาคติ (Mythology) ได้เข้ามามีบทบาทและมีคุณประโยชน์ต่อการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม และสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ อย่างมีนัยสำคัญ หากสามารถนำกรอบแนวคิด ทฤษฎีสัญวิทยากับมายาคติมาประยุกต์ใช้กับระเบียบวิธีในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modernity) ได้อย่างเหมาะสมก็จะทำให้เข้าใจความจริง ความหมาย ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการของปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นได้อย่างลึกซึ้ง อย่างไรก็ตาม ในภาวะสังคมยุคหลังสมัยใหม่ได้มีการนำแนวคิดสัญวิทยาและมายาคติไปประยุกต์กับการศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในสาขาวิชาต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในทางเศรษฐศาสตร์ ภาษาศาสตร์ วรรณกรรม รัฐศาสตร์ และสังคมวิทยา ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่นี้ จึงไม่ควรอย่างยิ่งที่จะเพิกเฉยต่อทฤษฎีดังกล่าวนี้ และจำเป็นอย่างยิ่งเช่นกันที่จะต้องให้ความสำคัญกับ “สัญวิทยา” และ “มายาคติ” ต่อการศึกษาสังคมในภาวะยุคหลังสมัยใหม่นี้อย่างละเอียดละลึกได้

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยควรให้แบ่งปรากฏการณ์ที่วิเคราะห์ออกเป็น 2 ระดับ คือ ปรากฏการณ์ในฐานะตัวหมาย (Signifier) กับการวิเคราะห์ความคิดที่ถูกหมาย (Signified) ดังนั้น ปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง หรือการบริหารกิจการสาธารณะที่นำมาศึกษาจะต้องทำการถอดรหัส (Decoding) เพื่อวิเคราะห์ ตีความ หรือแสวงหาความหมายแฝงที่ซ่อนเร้นอยู่ภายในปรากฏการณ์นั้น ๆ ให้ได้ว่า ความหมายแฝงดังกล่าวทำหน้าที่กลบเกลื่อนความจริงบางประการอะไรไว้ จากนั้นจึงวิเคราะห์หาชุดความจริงที่ซ่อนอยู่ภายใต้ความหมายแฝงหรือมายาคติของปรากฏการณ์ดังกล่าว ด้วยวิธีการในการศึกษายุคหลังสมัยใหม่ที่น่าเอาแนวคิดสัญวิทยา (Semiology) และมายาคติ (Myth) มาบูรณาการร่วมกับการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะนี้ จะทำให้ผู้ศึกษามีโอกาสสร้างทฤษฎีข้อถกเถียง หรือชุดคำอธิบายใหม่ ๆ ต่อปรากฏการณ์การบริหารกิจการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ที่จะช่วยขยายพรมแดนองค์ความรู้ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้กว้างขวางออกไป และมีความร่วมสมัยมากยิ่งขึ้น

References

- Amphon Tamrongluksana (Ed.). (2015). *Postmodern Public Administration and Political Science*. Bangkok: Textbook and Publication Project, Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Apinya Fuangfuskul. (2003). *Identity: A review of theories and conceptual frameworks*. Bangkok: National Research Council of Thailand, Sociology Section.
- Barthes, D.R. (1972). *Mythologies*. Translated by Annette Lavers. London: Jonathan Cape.
- Bogason, P. (2001). Postmodernism and American Public Administration in the 1990s. *Administration & Society*, 33(2), 165-193.

- Chairat Jaroensino-larn. (2008). *Language and politics/political being*. Bangkok: Thammasat University Press.
- Frederickson, G., H., & Kevin, S., B. (2018) *The public administration theory primer*. Westview Press.
- Hassan, I. (2006). *From postmodernism to postmodernity: The local/global context*. Retrieved May 16, 2015 from [www.ihabhassan.com/From Postmodernism to Postmodernity](http://www.ihabhassan.com/From-Postmodernism-to-Postmodernity)
- Kanchana Kaewthep & Somsuk Hinwiman. (2008). *The stream of political economy theorists and communication studies*. Bangkok: Parbpim.
- Kuhn, T. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Liotard, J. (1984). *The postmodern condition: A report on knowledge* (Translated by Geoffrey Bennington and Brian Massumi). Minnesota: University of Minnesota Press.
- Marini, F. (1971). *Toward a new public administration: The minnow brook perspective*. Saranton: Chandler Pub.co.
- Nopporn Chantaranamchoo. (2016). Development education: Diversity of paradigms in education development. *Silapakorn Journal*, 38(2), 150-171.
- Nopporn Prachakul. (2004). *Introduction to the translation of roland barthes's mythologies*. (translated by Wannapim Ankasirisap) Bangkok: Kobfai Publishing.
- Pittaya Bowornwathana. (1 9 9 8) . *Public administration: Theories and approaches (1887-1970)*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.

- Prayuth Songklin. (2018). *Postmodern public administration* (2nd ed.). Maha Sarakham: Apichart Printing.
- Ram Chotikutt. (2007). Nietzsche and the Dawn of Postmodernity. *Journal of Political Science and Public Administration*, 41(2), 70-87.
- Riccucci, N., M. (2010). *Intellectual heritage and theoretical developments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Samrit Yossomsak. (2006). *Public administration: Concepts and theories*. Bangkok: Expernet Publishing.
- Saussure, F. (1981). *Course in general linguistics* (trans. Baskin, Wade). London: Faontana/Collins.
- Sedgwick, P., R. (1995). *Neitzsche: A critical reader*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Slattery, M. (2003). *Key ideas in sociology*. Cheltenham: Nelson Thornes.
- Sontag, S. (1982). *Barthes: Selected writing*. London: Jonathan Cape.
- Supang Chantawanich. (2014). *Sociological theory* (6th ed.). Bangkok: Chula longkorn University Press.
- Teerayuth Boonmee. (2015). *Ferdinand de saussure's semiotic revolution: Path to postmodernism*. Bangkok: Vipasa Publishing.
- Torring, J., & Traintafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.
- van Thiel, S. (2022). *Research methods in public administration and public management: An introduction* (2nd edition). New York: Routledge.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

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

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น เป็นวารสารวิชาการที่มีมาตรฐานตามเกณฑ์วารสารวิชาการระดับชาติที่เผยแพร่ผลงานบทความทางวิชาการ (Article) และบทความงานวิจัย (Research Article) รับประทานบทความวิชาการ และบทความวิจัยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการของวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น จะครอบคลุมเนื้อหาด้านนิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสังคมศาสตร์ ได้แก่ ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมวิทยา ผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI เป็นวารสารกลุ่มที่ 2 พ.ศ. 2563-2567 ตันฉบับทุกเรื่องที่พิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการ 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 ถ้าเป็นผลงานการวิจัยที่เขียนภาษาไทย ต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

3. เนื้อหาบทความหรือข้อคิดเห็นที่พิมพ์ในวารสารเป็นความคิดเห็นของผู้เขียนเท่านั้น กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

4. ต้นฉบับต้องได้รับการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน ก่อนการตีพิมพ์

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

วารสารนิเทศศาสตร์และสังคมท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเสนอบทความ และค่าตีพิมพ์เผยแพร่บทความในวารสาร

การจัดเตรียมต้นฉบับ

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

2. ชื่อเรื่องให้จัดกึ่งกลาง ขนาดตัวอักษร 16 ตัวหนา ถ้าเป็นผลงานภาษาไทย ต้องมีชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ

3. ชื่อผู้เขียนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พร้อมระบุชื่อสังกัดหรือหน่วยงาน และอีเมล จัดให้อยู่กึ่งกลาง ขนาดตัวอักษร 14 อยู่ถัดลงมาจากชื่อเรื่อง และใช้อ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association) กำกับเหนือตัวอักษรสุดท้ายของ

นามสกุลสำหรับผู้เขียนเพื่อติดต่อ (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 ให้นำเอาเฉพาะประเด็นสำคัญของงานวิจัยที่ได้มาจากการวิเคราะห์และคำตอบที่ได้มาจากการศึกษางานวิจัย พร้อมกับข้อเสนอแนะ ซึ่งอาจจะมีประเด็นเพิ่มเติมจากการศึกษาวิจัย เพื่อนำไปศึกษาค้นคว้าต่อไปได้อีก (โดยไม่ต้องจำเป็นมีหัวข้อที่ปรากฏตามรายงานวิจัย)

6. เอกสารอ้างอิง ใช้แบบ APA (American Psychological Association) เอกสารที่นำมาอ้างอิงควรได้มาจากแหล่งที่มีการตีพิมพ์ชัดเจน อาจเป็นวารสาร หนังสือหรือแหล่งข้อมูลอินเทอร์เน็ตก็ได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนเป็นผู้รับผิดชอบต่อความถูกต้องของเอกสารอ้างอิงทั้งหมดในการตีพิมพ์บทความ เนื่องจากบทความที่มีการอ้างอิงไม่ถูกต้อง จะไม่ได้รับการส่งต่อเพื่อพิจารณาโดยผู้ทรงคุณวุฒิจนกว่าการอ้างอิงเอกสารจะได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง 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

เอกสารที่ต้องแนบมาพร้อมต้นฉบับ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ดังนี้

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

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

สำนักงานวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

272 หมู่ 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>

****ผู้เขียนต้องจัดทำบทความให้เป็นไปตามรูปแบบที่วารสารกำหนดทุกประการ****

การอ้างอิงเอกสาร

การอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation)

1) การอ้างอิงในเนื้อหาใช้ระบบนาม-ปี

ผู้แต่ง 1 คน

ไทย	ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์/เลขหน้า)
อังกฤษ	(ชื่อ/สกุล,/ปี ค.ศ./เลขหน้า)

ตัวอย่าง

สุพจน์ ภูมิวนะชัย (2553, หน้า 14)

(Wellman, 2010, p. 18-19)

ผู้แต่ง 2 คน

ไทย	ชื่อ/สกุลคนที่ 1/และคนที่ 2/(ปี/เลขหน้า)
อังกฤษ	(ชื่อ/สกุลคนที่ 1/และคนที่ 2/ปี ค.ศ./เลขหน้า)

ตัวอย่าง

นิพนธ์ วิสารทานนท์ และจักรพงษ์ เจริญศิริ (2541, หน้า 16)

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

ผู้แต่ง 3 คน

ไทย	(ชื่อ/สกุลคนที่ 1./คนที่ 2/และคนที่ 3/(ปี/เลขหน้า)
อังกฤษ	(ชื่อ/สกุลคนที่ 1./คนที่ 2/และคนที่ 3/(ปี ค.ศ./เลขหน้า)

ตัวอย่าง

(พวงทอง เครือมังกร, นิพนธ์ วิสารทานนท์ และจักรพงษ์ เจริญศิริ (2554, หน้า 42)

(Paul Dunay, & Harold Burris-Meyer & Edward C. Cole (2011, p.300-315)

2) การอ้างอิงมากกว่าสองแหล่งข้อมูลจากผู้แต่งแตกต่างกัน ให้เขียนเรียงตามลำดับตัวอักษร ตัวอย่าง

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

ทฤษฎีการลงโทษ ฉัตรมาส วิเศษสินธุ์ (2564, หน้า 69; พรอุมา วงศ์เจริญ, 2560)

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

3) การอ้างอิงจากข้อมูลจากแหล่งข้อมูลระดับทุติยภูมิ “อ้างอิงใน” สำหรับภาษาไทย หรือ “as cited in” สำหรับภาษาอังกฤษ

ไทย	ชื่อ/สกุล/(อ้างอิงใน/ชื่อ/สกุล./ปี./เลขหน้า)
อังกฤษ	ชื่อ/สกุล/(as cited in/ชื่อ/สกุล./ปี./เลขหน้า)

ตัวอย่าง

สุรภา ศรีเมือง (อ้างอิงใน พรชัย ชันดี, 2561, หน้า 89)

อัจฉริยา ชูตินันท์ (อ้างอิงใน เพชรรัตน์ ینگสารมณี และคณะ, 2563, หน้า 34)

Newman (as cited in Karpman, 2021, p.20)

4) การอ้างอิงจากบทสัมภาษณ์

ไทย	(ชื่อ/สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์./สัมภาษณ์:/วัน/เดือน/ปี)
อังกฤษ	(ชื่อ/สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์./สัมภาษณ์:/วัน/เดือน/ปี)

ตัวอย่าง

(นิรมล ถิ่นดี, สัมภาษณ์: 15 เมษายน 2559)

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

5) การอ้างอิงข้อมูล กรณีไม่มีชื่อผู้เขียน

สารสนเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของงานอื่น (บทในหนังสือ/บทความในวารสาร/สารานุกรม)

ไทย (“ชื่อเรื่อง”,/ปีที่พิมพ์,/เลขหน้า)

อังกฤษ (“ชื่อเรื่อง”,/ ปีที่พิมพ์,/เลขหน้า)

ตัวอย่าง

(“ความเสมอภาค”, 2560, หน้า 30)

(“Criminal Careers and Career Criminals”, 2012, p. 21)

สารสนเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของงานอื่น ๆ (หนังสือ/รายงาน/เว็บไซต์)

สารสนเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของงานอื่น (บทในหนังสือ/บทความในวารสาร/สารานุกรม)

ไทย (“ชื่อเรื่อง”,/ปีที่เผยแพร่,/ออนไลน์)

อังกฤษ (“ชื่อเรื่อง”,/ปีที่เผยแพร่,/ออนไลน์)

ตัวอย่าง

(“ทฤษฎีการลงโทษของนักอาชญาวิทยา”, 2562, ออนไลน์)

(“Crime and Delinquency”, 2019, Online)

6) การอ้างอิงราชกิจจานุเบกษา

การอ้างอิงราชกิจจานุเบกษาทำข้อความในเนื้อหานั้น ให้ใช้ชื่อกฎหมายและตามด้วยปี

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562, 2562

รูปแบบรายการอ้างอิงในบรรณานุกรม

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). กรุงเทพมหานคร: 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 วิสารทานนท์, และจักรพงษ์ เจริญศิริ. (2541). *โรคผลไม้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร:
 สำนักวิจัยและการเกษตร.

ผู้แต่ง 3 คนขึ้นไป

ไทย ชื่อ/สกุล1,/ชื่อ/สกุล2,/และชื่อ/สกุล3. /(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/
 สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.
 อังกฤษ ชื่อ/สกุล1,/ชื่อ/สกุล2,/และชื่อ/สกุล3. /(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/
 สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

วัลลภ สวัสดิวัลลภ, สุเวช ณ หนองคาย, เบญจรัตน์ สีทองสุข, และนารินทร์ เทียมเมือง.
(2557). สารนิเทศเพื่อการศึกษาค้นคว้า (พิมพ์ครั้งที่ 3). นครปฐม: ภาควิชา
บรรณารักษศาสตร์ สถาบันราชภัฏนครปฐม.

2) บทความในวารสาร

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/ปีที่ออก(ฉบับที่ออก)/เลขหน้า.
อังกฤษ ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร/ปีที่ออก(ฉบับที่ออก)/เลขหน้า.

ตัวอย่าง

สุชาติ ศรีใหม่. (2559). หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายตามประมวล
กฎหมายอาญา เปรียบเทียบพหุวินัย. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 8(2), 96.

Tuntulani, T. (2015). Colorimetric detection of mercury(II) based on goldna
noparticles. *E-Journal of Applied Psychology*, 2(2), 30-42.

3) วิทยานิพนธ์

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์/วิทยานิพนธ์และชื่อปริญญา/ชื่อสถาบัน.
อังกฤษ ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์/วิทยานิพนธ์และชื่อปริญญา/ชื่อสถาบัน.

ตัวอย่าง

เฉลิมวุฒิ สารกิจ. (2556). มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความ
รุนแรงในครอบครัว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย.

Brown, L. M. (2017). *Exploring social media's role in modern communication*.
(Master's thesis), Harvard University.

4) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ไทย ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง./ค้นเมื่อ วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL

อังกฤษ ชื่อ/สกุล/(ปีที่พิมพ์)/ชื่อเรื่อง./Retrieved/วันที่/เดือน/ปี./from/URL

ตัวอย่าง

กระทรวงสาธารณสุข. (2566). แนวทางป้องกันโรคโควิด-19 สำหรับประชาชน. ค้นเมื่อ 9

พฤศจิกายน 2567, จาก <https://www.moph.go.th/covid-19-guidelines>

World Bank. (2021). *World development report 2024: Data for better lives.*

Retrieved July, 17 2024, from <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2021>

5) บุคลาณุกรม

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 ตำบล

ขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี. จังหวัดสุราษฎร์ธานี. เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2559.

6) หนังสือพิมพ์และหนังสือพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

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

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

ตัวอย่าง

ดวงกมล ขำดี. (2566, 7 มกราคม). สังขิบัติกรรมอุทธานฯ ออกราชการไว้ก่อน คาดไม่

เสร็จโดยเร็ว สอบวินัยร้ายแรง. มติชนออนไลน์, 1. <http://www.matichon>

.co.th/news_detail.php?newsid=1295414263&gpid=&catid=

7) รายงานการประชุมวิชาการ

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

ตัวอย่าง

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

8) 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.

9) การอ้างอิงที่มาของภาพ

รูปภาพ

ตัวอย่าง

ภาพ 2 สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานแบบร่วมมือ
ที่มา. จาก เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย (หน้า 15), โดย ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2553,
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

10) การอ้างอิงที่มาตาราง

ตาราง 1

ข้อมูลประชากรในเขตเมืองพัทยา ปี พ.ศ. 2567

ที่มา. จาก ข้อมูลประชากรเมืองพัทยา ปี พ.ศ. 2567 (หน้า 69), โดย ฝ่ายวิจัยและประเมินผลส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนา สำนักยุทธศาสตร์และงบประมาณเมืองพัทยา.ชลบุรี: ผู้แต่ง.

หมายเหตุ / หมายถึงระยะเวนนาราค 1 ครั้ง

จริยธรรมของการตีพิมพ์ (Publication Ethics)

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

การดำเนินงานของกองบรรณาธิการวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่นได้กำหนดจริยธรรมในการตีพิมพ์ผลงานในวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ สำหรับบรรณาธิการ ผู้ประเมินบทความ และผู้เขียนบทความ

สำหรับบรรณาธิการ (For Editor)

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

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 ผู้เขียนจะตกลงชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดกับวารสารเป็นจำนวนเงินเท่ากับเงินสมนาคุณที่ทางวารสารได้มอบให้แก่ผู้ประเมินบทความ



มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

สำนักงานวารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

272 หมู่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

☎ 077 918 378 📠 098-6946868 ✉ j.socallaw@gmail.com

🌐 <https://so04.tei-thajjo.org/index.php/lsj> 📘 วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

ออกแบบภาพโดย : นางสาวรุ่งนฤทัย เต็มใจ ขอบคุณเจ้าของภาพ : ช่างป่า นายปิยะพจน์ รัตนชัย



วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น



ISSN : 2985-2552 (Online)