

# วารสาร นิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

Law and Local Society Journal

ISSN : 2985-2552 (Online)



คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2568



---

**วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น**  
**คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี**  
**ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มิถุนายน ๒๕๖๘**  
**Volume 9, Issue 1, January – June 2025**  
**ISSN: 2985-2552 (Online)**

---

วารสารนี้ เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวกับสังคมศาสตร์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จัดตีพิมพ์เผยแพร่สู่วงการวิชาการและสาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งวางเป้าหมายยกระดับให้เป็นวารสารนานาชาติ

|               |                                                       |                                    |
|---------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------|
| เจ้าของ       | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี           |                                    |
| ที่ปรึกษา     | อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี                |                                    |
|               | รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี |                                    |
|               | คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |                                    |
| บรรณาธิการ    | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูณัช รัตนชัย                   | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |
| กองบรรณาธิการ | ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ                      | สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์       |
|               | Professor Dr.Harlida Abdul Wahab                      | Universiti Utara Malaysia          |
|               | ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ                                | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์              |
|               | รองศาสตราจารย์ตรีเนตร สารพะงษ์                        | มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี             |
|               | รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน                   | มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ          |
|               | รองศาสตราจารย์พนิจ ทิพย์มณี                           | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต            |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนทอง วัฒนะประดิษฐ์             | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล        | มหาวิทยาลัยรามคำแหง                |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ              | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์           |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรณรัตน์ ไสธระประการ                | มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี         |
|               | ดร.เยาวพา กองเกตุ                                     | มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย               |
|               | รองศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์                       | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรวิไล อัยดำรงธรรม              | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชาย บุญคงมาก                      | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์จุไรพร ชีพประสพ                     | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาดา ศรีใหม่                      | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรอุมมา วงศ์เจริญ                   | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |
|               | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ฉัตรตมาศ วิเศษสินธุ์                | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี      |

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

---

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

---

วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
ผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI เป็นวารสารกลุ่มที่ 2 พ.ศ. 2568 - 2572

## บทบรรณาธิการ

ปัจจุบันสังคมไทยเริ่มคุ้นชินใกล้ชิดกับคำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน” ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการเสนอข่าวสารที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีอย่างหลากหลาย เช่น ทางโทรทัศน์จากหลายช่องและเกือบทุกช่วงเวลา เป็นต้น ทำให้ได้รับความสนใจและติดตามจากสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น อาจเป็นการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ นักการเมือง ตลอดจนนักธุรกิจที่มีความสนิทสนมที่มีความเกี่ยวข้องกัน พฤติกรรมดังกล่าวมักจะสลับซับซ้อน แอบแฝง ปิดบัง ยากต่อการตรวจสอบยิ่งผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบมีส่วนเรียกรับผลประโยชน์ด้วยแล้ว ย่อมทำให้กระบวนการพิสูจน์เกิดความล้มเหลว เป็นความไม่น่าเชื่อถือ เกิดความไม่น่าไว้วางใจสะสมอยู่ในจิตใจผู้คนเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมว่า การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐกลายเป็นรายได้หลักในการครองชีพไปเสียแล้ว

ถ้อยคำ “ทุจริตคอร์รัปชัน” ได้ถูกนำไปกล่าวผสมกับคำว่า “สีเทา” สังคมมองว่าเป็นสัญลักษณ์ในเชิงลบ โดยนำไปประกอบกับคำนามที่สื่อถึงความหมายที่เกี่ยวข้องกัน ดังคำว่า จินเทา ธุรกิจสีเทา ทุนสีเทา ข้าราชการสีเทา นักการเมืองสีเทา เป็นอาทิ การกล่าวเปรียบเทียบกับเอาสีเทาเข้ามาจินตนาการนั้น เพื่อให้เห็นถึงความมัวหมองของอาชีพ ซึ่งหากมองในแง่จิตวิทยาด้านการทำนายบุคลิกภาพของคน ผู้ที่เลือกสีเทาเป็นอันดับแรกจะเป็นผู้ที่รักความสงบไม่ข้องเกี่ยวกับบุคคลอื่นมากนัก แต่จะเป็นผู้เฝ้าดูอยู่เบื้องหลัง และเป็นคนระมัดระวังตัวด้วยการสร้างเกราะป้องกันตนเองอยู่เสมอ ที่เอ่ยมาเช่นนี้ด้วยเห็นว่า บรรดาสิ่งที่หลายนั้นมีอิทธิพลกับความคิดของมนุษย์เสมอ ขึ้นอยู่กับการสื่อความหมายว่าควรจะเป็นเช่นไร

พุทธศตวรรษที่ ๒๕ เป็นปรากฏการณ์หนึ่งในสังคมที่บ่งถึงความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม เป็นความโลภชนิดหนึ่ง เมื่อเสพคุ้นแล้วย่อมแก้ไขได้ยาก เหมือนกับ “ปลวกในเสาไม้” ที่ทำลายความน่าเชื่อถือ และประสิทธิภาพขององค์กร นำไปสู่ความเสียหายต่อชื่อเสียง ตนเองและครอบครัว สังคมไทยถือว่า ผู้สร้างความคิดจะมีชื่อเสียงดี มีเกียรติยศเป็นศักดิ์ศรี แห่งวงศ์ตระกูล เมื่อเสียชีวิตไปแล้วจะเป็นมรดกแห่งคุณธรรมสืบทอดถึงลูกหลาน ผลงาน และคุณงามความดีที่ได้กระทำไว้จะถูกนำมากล่าวยกย่องและเป็นแบบอย่างให้แก่อนุชน รุ่นหลัง กรณีผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติ จึงเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณา ในการขอพระราชทานเพลิงศพเป็นกรณีพิเศษ แม้จะเป็นความเศร้าโศกของบุตรหลานที่ผู้อัน เป็นที่รักต้องจากไป แต่ก็มีคามปิตินติเป็นล้นพ้นที่ผู้ล่วงลับได้รับพระมหากรุณาธิคุณ จากพระมหากษัตริย์

อนึ่ง ผลของการประพตติหรือชั่วหลังความตายนั้น พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ อติธรรมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศในยุคสงครามโลกครั้งที่สอง และนักประวัติศาสตร์ ท่านได้ประพันธ์ไว้ในหนังสือวิชาการชุด “ศาสนาสาทุก” ว่าเมื่อ 7,000 ปีที่แล้ว ยุคของ ชาวอียิปต์เชื่อว่า เมื่อตายแล้วจะเกิดใหม่ ชาวอียิปต์จึงหวังโยในโลกหน้ายิ่งกว่าในโลกนี้ นั้นหมายถึง ความหวังโยชื่อเสียงของตณหลังความตาย โดยหวังว่าตายไปแล้วจะได้ฝังศพ ไว้อย่างมีเกียรติยศ เป็นที่ภาคภูมิใจของทายาท พิธีการของชาวอียิปต์มีอยู่ว่า หลังจาก ตายไปแล้วจะเอาศพผู้ตายไปวางไว้ต่อหน้าพระหลายรูป เรียกว่า องค์คณะผู้พิพากษา เพื่อรอว่า มีใครนำเรื่องมากล่าวโทษผู้ตายว่าได้ทำผิดร้ายแรงอย่างไรบ้าง แล้วทายาท ผู้ตายก็จะรอกกล่าวแก้โทษนั้น ถ้าหากพระเป็นผู้พิพากษา ได้พิพากษาว่า ผู้ตายเป็นผู้มีคุณ งามความดี ทายาทก็จะได้รับอนุญาตให้ฝังศพในที่ที่ดีได้ แต่ถ้าหากพระพิพากษาว่า เป็นคนประพตติชั่ว ทายาทก็ต้องนำศพไปทิ้ง ไม่มีโอกาสได้นำไปฝังอย่างมีเกียรติยศ ดังนั้น ขนบธรรมเนียมของชาวอียิปต์จึงเป็นแบบอย่างที่เป็นประโยชน์แก่สังคม แสดงให้ เห็นว่า การประพตติชั่วในขณะที่ตนเองเป็นบุคคลที่มีชีวิตอยู่จะไม่ได้ให้ผลร้ายแก่ตนเอง เพียงผู้เดียว แต่จะตกทอดแก่ทายาทและวงศ์ตระกูล แม้ว่าจะตายเป็นศพก็ไม่ได้รับการฝัง อย่างสมเกียรติ

ผู้เขียนเชื่อว่า โลกนี้กับโลกหน้าไม่ได้อยู่ห่างไกลกันเลย ความตายอยู่ใกล้กับตัวเราทุกขณะจิต การไขว่คว้าหาเงินทองด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน โดยไม่แยแสต่อเกียรติยศชื่อเสียง ไม่ใส่ใจต่อหิริโอตตปละ ตกเป็นเหยื่อแห่งความโลภ เพื่อสะสมทรัพย์เหล่านั้นให้กับตนเองและครอบครัว ด้วยหวังว่าบุตรของตนในอนาคตจะไม่ลำบาก เช่น ได้ศึกษาที่ต่างประเทศ มีตำแหน่งการทำงานที่สูงเกียรติ สถานะอยู่ในสังคมชั้นสูง มีความเจริญก้าวหน้ามั่นคง เป็นต้น แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ผิดพลาดอย่างมหันต์ หากวันหนึ่งความจริงได้ปรากฏถึงการกระทำนั้นก็จะกลายเป็นโทษภัยที่หวนกลับมาทำลายชื่อเสียงตนเองและครอบครัวให้ได้รับความอับอาย ถูกสังคมรังเกียจ และถูกลงโทษตามกฎหมาย ทั้งเป็นการย่ำยีอนาคตของบุตรหลาน เมื่อตายไปแล้วผลนั้นก็ตามมาจารึกเป็นประวัติศาสตร์ย้อนรอยการกระทำอันแสนอัปยศแก่ชาติตระกูล ดังพุทธภาษิตบทที่ว่า “อนธมมิตตา โหติ ยัม โลโก สหเต นร” หมายถึง ความโลภ เข้าครอบงำคนใดเมื่อใด ความมิดมิดย่อมมีเมื่อนั้น” ความเห็นผิดของมนุษย์ที่อดทน ออกกลืน ต่อความโลภไม่ไหว ย่อมส่งผลให้ชีวิตดำรงสูญหายนะทั้งในโลกนี้และโลกหน้า

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่เคยพบว่า มีประวัติศาสตร์ชาติไทยหรือชาติใดที่ยกย่องความประพฤติชั่ว เชิดชูการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่พบว่ามีศาสนาใดที่สอนให้สาวกก่อทุจริต โดยเฉพาะศาสนาพุทธเป็นศาสนาที่สอนให้พุทธสาวกทั้งหลายละซึ่งความชั่วประพฤตินี้ ทำจิตให้ผ่องใส กอปรกับประเทศไทยเป็นฐานที่ตั้งของศาสนาพุทธ แต่พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันได้แพร่หลายอย่างรุนแรง สวนทางกับคำสอนตามหลักพุทธ เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่คนเหล่านั้นเชื่อว่า “เงินทองมีคุณค่า ยิ่งกว่าคุณธรรม” และเชื่อต่อไปว่า “โลกหน้าไม่มีอยู่จริง” จึงกล้าที่กระทำความผิด ทุจริตต่อแผ่นดินเช่นนี้

กล่าวถึงหน้าปกวารสารฉบับนี้ ผู้เขียนได้นำภาพ “หินพัด” ก่อนหินมหัศจรรย์แห่งเมืองสุราษฎร์ หมู่ที่ 13 (บ้านยวนสาว) ตำบลท่าขนอน อำเภอคีรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ยกขึ้นมากล่าว หินก้อนนี้มีลักษณะคล้ายพัด ขนาดความสูงประมาณ 5-6 เมตร มีฐานกว้างเพียง 30 เซนติเมตร และดูเหมือนว่าตั้งตระหง่านอยู่บนฐานอันคอดกั้วบริเวณหน้าผาสูงในกลางป่า เป็นทัศนียภาพที่รอนักท่องเที่ยวไปเยี่ยมชมได้ตลอดทั้งปี

ในช่วงหลังฝนตกอาจจะพบทะเลหมอกที่ลอยผ่านไหล่เขาแมกไม้อย่างงดงาม ผู้มาเยือนมักสงสัยกันว่า ความแปลกพิเศษของหินก้อนนี้น่าจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเกิดโดยฝีมือมนุษย์ที่สามารถนำไปวางไว้ได้หรือไม่อย่างไร การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของเมืองสุราษฎร์ธานีที่วารสารนี้ได้ตั้งอยู่นี้ จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่เป็นประโยชน์แห่งการท่องเที่ยว โดยไม่กระทบต่อเนื้อที่ของการตีพิมพ์เผยแพร่วารสารแม้แต่ประการใด

วารสารฉบับนี้ได้รับรวบรวมผลงานบทความวิจัย จำนวน 6 เรื่อง และบทความวิชาการอีก 4 เรื่อง ซึ่งต้นฉบับทุกเรื่องที่ดีพิมพ์เผยแพร่จะต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 3 ท่าน เพื่อให้ปรากฏเนื้อหาที่มีความกระชับรัดกุมตามแนววิถีทางของการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ ในบทความฉบับนี้ผู้นิพนธ์ที่หลากหลาย ได้แก่ นักวิชาการ หนายความ นักศึกษาระดับปริญญาเอก ปริญญาโท และระดับปริญญาตรี การตีพิมพ์ฉบับนี้ทางวารสารได้เปิดโอกาสให้นักศึกษาระดับปริญญาตรีได้ถ่ายทอดแนวคิดลงหน้ากระดาษ แล้วนำผ่านการเผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์สู่สายตาผู้อ่าน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้นิพนธ์เป็นนักคิด นักค้นคว้า เกิดนักเขียนที่มีคุณภาพในอนาคต

ทั้งนี้ ในฉบับหน้าทางกองบรรณาธิการวารสารยังมุ่งหวังว่า จะพยายามคัดสรรผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพด้วยเนื้อหาสาระ นำมาเผยแพร่สู่สายตาท่านผู้อ่านอีกเช่นเคย

ภูภณัช รัตนชัย

---

## สารบัญ

---

บทบรรณาธิการ.....ก

### บทความวิจัย

การบังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย

กฤษฎา อภินวาวารกุล, ประพิน นุชเปี่ยม, วริยา ล้าเลิศ.....1

มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการคลุมอียูบของผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย

ปณดา ยงณรงค์เดชกุล, กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, วศิน สุวรรณรัตน์.....31

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ กรณีศึกษา ผู้สูงอายุใน  
อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย

เยาวพา กองเกตุ.....53

การศึกษาอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) กรณี อำนาจในการ  
ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นนทชัย โมรา, กิตติพิชญ์ โสภา, ขวัญทยา บุญเชิด, ฐานนท์ มณีนิล.....73

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วระเดช ภาวัตเวคิน, เด่นคุณ ธรรมนิตยชัยุต, กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว.....95

การจัดการขยะมูลฝอย โดยชุมชนมีส่วนร่วม อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร

สิทธิพร รอดบั้งหวาน.....119

## สารบัญ (ต่อ)

### บทความวิชาการ

ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคม  
ศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย กรณีศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550  
กิตติธัช หิรัญสาย.....137

### สิทธิของคนพิการในการรับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษา

ณวัฒน์ ตาตุ, ฐิติพร ทองชุ่ม, ศิวรุฒ ลายคราม.....167

### มุมมองทางกฎหมายการแสดงเจตนาทำสัญญาซื้อขายโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลาง

ณัฐวีร์ เนียมมี.....193

### ร่างพระราชบัญญัติบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล: ข้อพิจารณาประโยชน์ของ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินในกีฬาฟุตบอลอังกฤษ

ปิติเทพ อยู่ยืนยง.....221

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน.....251

การอ้างอิงเอกสาร.....255

บทความวิจัย

การบังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย\*

## The Insolvency Execution with Patent and Trademark

กฤษฎา อภินวถาวรกุล<sup>1</sup>

Krisda Apinawatawornkul<sup>2</sup>

เลขที่ 98/42 หมู่บ้านถ้ำแกรนด์เมาท์เทนวิว ถนนนวลแก้ว

ตำบลคองหงส์ อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา 90110.

No.98/42 Naphat Grand Mountain View Village, Noen Kaew Road,

Kohong Subdistrict, Hat Yai District, Songkhla Province, 90110.

\* Corresponding author E-mail: krisda@tsu.ac.th

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “การบังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย” คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ปี พ.ศ. 2568

<sup>1</sup> นายกฤษฎา อภินวถาวรกุล นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>2</sup> Mr.Krisda Apinawatawornkul LL.D. Student, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

ประพิน นุชเปี่ยม<sup>3</sup>Prapin Nuchplam<sup>4</sup>

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ชั้น 5 อาคารบุญชนะ อตถการ  
เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240.

Graduate School of Law National Institute of Development Administration  
5<sup>th</sup> Floor, Bunchana Atthakorn Building, 148 Serithai Road,  
Klong-Chan, Bangkok, Bangkok Thailand 10240.

Email: prapin.nuc@nida.ac.th

วริยา ล้าเลิศ<sup>5</sup>Wariya Lamlert<sup>6</sup>

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ชั้น 5 อาคารบุญชนะ อตถการ  
เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240.

Graduate School of Law National Institute of Development Administration  
5th Floor, Bunchana Atthakorn Building, 148 Serithai Road,  
Klong-Chan, Bangkok, Bangkok Thailand 10240.

Email: wariya\_lamlert@outlook.com

วันที่รับบทความ : 5 กุมภาพันธ์ 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 25 มีนาคม 2568

วันที่ตอบรับ : 31 มีนาคม 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประพิน นุชเปี่ยม, อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก<sup>4</sup> Assistant Professor.Pripin Nuchplam, Advisor<sup>5</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วริยา ล้าเลิศ, ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์<sup>6</sup> Assistant Professor Dr.Wariya Lamlert External expert, Thesis Advisor Co, Graduate School of Law National Institute of Development Administration

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาการบังคับคดีด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย ทั้งนี้ การบังคับคดีล้มละลายในประเทศไทยยังมีปัญหาที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ ปัญหาเรื่องความรู้ ความเชี่ยวชาญของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ การประเมินมูลค่า และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการและการสัมภาษณ์เชิงลึก แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคู่มือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญา กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ มิได้บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการที่จะทำให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติให้แนวทางการขายทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นในคดีล้มละลาย ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 123 เปิดโอกาสให้สามารถขายทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นได้หากได้รับความเห็นชอบจากกรรมการเจ้าหนี้ แม้คู่มือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาจะให้แนวทางในการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าไว้ แต่ก็เป็นคำแนะนำวิธีการอย่างกว้าง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานนำไปใช้ได้ยากในทางปฏิบัติ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีล้มละลายและการชำระบัญชี พ.ศ. 2520 โดยกำหนดเรื่องการแต่งตั้งผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ อำนาจและหน้าที่ การกำหนดค่าบำเหน็จ การกำกับ ดูแล การวางเงินประกัน รวมถึงคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และการขายด้วยวิธีการพิเศษ ตลอดจนปรับปรุงคู่มือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของกรมทรัพย์สินทางปัญญาให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าให้มากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** การบังคับคดีล้มละลาย, สิทธิบัตร, เครื่องหมายการค้า, การขายโดยวิธีอื่น

### ABSTRACT

This research article aims to study the enforcement of debt repayment through patents and trademarks in bankruptcy cases. In Thailand, there are three major issues regarding bankruptcy enforcement: the knowledge and expertise of official receivers, valuation of intellectual property, and the auction process. This study uses qualitative research methodology through the review of books, academic articles, and in-depth interviews with experts.

The findings reveal that the Bankruptcy Act B.E. 2483 (1940) and related laws, including the Intellectual Property Valuation Manual by the Department of Intellectual Property, Ministry of Commerce, do not specify the qualifications required for official receivers to effectively manage patents and trademarks. Furthermore, no legal provisions guide alternative methods of asset sales in bankruptcy cases, despite Section 123 of the Bankruptcy Act B.E. 2483 allowing such sales with creditor committee approval. Although the valuation manual offers broad guidelines for assessing the value of patents and trademarks, the recommendations are too general, making practical application difficult.

The researcher recommends amending the Ministry of Justice's Regulation on Bankruptcy Enforcement and Liquidation B.E. 2520 (1977) to include provisions for appointing assistant official receivers, defining their authority and duties, determining remuneration, overseeing procedures, setting financial guarantees, and establishing minimum qualifications. Moreover, the Intellectual Property Valuation Manual should be revised to better align with the specific characteristics of patents and trademarks.

**Keywords:** bankruptcy enforcement, patent, trademark, alternative sale method

## 1. ความนำ

สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันและเป็นหัวใจสำคัญในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากการดำเนินธุรกิจสมัยใหม่ที่สูงขึ้นให้ความสำคัญกับทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง โดยเฉพาะทรัพย์สินทางปัญญาที่มีแนวโน้มในการทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต นอกจากนี้สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้ายังเป็นทรัพย์สินที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างผลิตภัณฑ์และนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดอันส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันโดยประเทศไทยได้ให้การยอมรับทรัพย์สินทางปัญญาในฐานะที่เป็นทรัพย์สินที่สำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินธุรกิจอย่างหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากตรา “พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558” ซึ่งมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามแนวทางตามร่างกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจของคณะกรรมการการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติภายใต้กฎหมายต้นแบบ ที่เรียกว่า UNCITRAL Model Law on Secured Transaction ที่กำหนดให้ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นทรัพย์สินที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันทางธุรกิจได้

ดังนั้น หากเจ้าของสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าตกเป็นบุคคลล้มละลายทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าวในฐานะทรัพย์สินประเภทหนึ่ง อาจถูกบังคับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ หากเข้าใจผิดว่าทรัพย์สินที่อาจแบ่งได้ในคดีล้มละลายตามความในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 109 ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงกระบวนการในคดีล้มละลายที่กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในฐานะคนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมทรัพย์สินทุกชนิดของลูกหนี้ตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ย่อมมีหน้าที่ในการรวบรวมสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าของลูกหนี้ในคดีล้มละลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกองทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยจัดการขายให้ได้เงินสุทธิตามแบ่งเฉลี่ยจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายที่ได้ยื่นขอรับชำระหนี้ภายใต้หลักวิธีในคดีล้มละลาย เพื่อให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับชำระหนี้ในอัตราส่วนที่เท่าเทียมกัน (Pari Passu) (Euan Khunkaew, 2023, p.1)

อย่างไรก็ดี ด้วยลักษณะพิเศษสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง (Banyat Suchiwa, 2004, p.8) มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ไม่มีข้อจำกัดทางกายภาพ ทำให้การจัดการทรัพย์สินทางปัญญาประเภทดังกล่าวไม่อาจดำเนินการได้อย่างเช่นทรัพย์สินทั่วไปจำเป็นต้องอาศัยบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เป็นพิเศษ อีกทั้ง ด้วยคุณลักษณะที่เฉพาะเจาะจงของทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งจะมีมูลค่าสูงสุดก็ต่อเมื่ออยู่ในแวดวงธุรกิจหรืออุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน ทำให้ไม่อาจนำรูปแบบการขายทอดตลาดอันเป็นรูปแบบหลักของการขายในเรื่องการบังคับคดีมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเพียงพอ ประกอบกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเพื่อให้ได้เงินสดมาแบ่งเฉลี่ยจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ในคดีล้มลายนั้นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากประเทศไทยยังขาดบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเช่นว่านั้น

ประเด็นปัญหาที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเป็นทรัพย์สินทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ดี พบว่า กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องยังไม่มีวิธีการจัดการกับเรื่องดังกล่าวที่เหมาะสมแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้บังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลายมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงควรหาวิธีการที่เหมาะสมในการบังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย ซึ่งผู้เขียนจะได้นำการศึกษาต่อไป

## 2. กฎหมายล้มละลายในต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายล้มละลายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับชำระหนี้สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า ทั้งในเรื่องของคุณสมบัติของคนกลางการขายทรัพย์สินในคดีล้มละลาย รวมถึงแนวทางในการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเพื่อประโยชน์ในการขายทรัพย์สินดังกล่าว โดยจะกล่าวถึงกฎหมาย

ล้มละลายและแนวทางการประเมินมูลค่าของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

## 2.1 สหรัฐอเมริกา

การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายของสหรัฐอเมริกายู่ภายใต้การดำเนินงานของ United States Department of Justice โดยมี U.S. Trustee Program เป็นหน่วยงานหนึ่งของ Department of Justice ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดการและการดำเนินคดีล้มละลาย (28 U.S.C. §586 and 11 U.S.C. §101) โดยมีสำนักงาน (U.S. Trustee Offices) 21 แห่งทั่วประเทศ และมีสำนักงานใหญ่ (Executive Office for U.S. Trustees) ใน Washington D.C. (Executive Office for U.S. Trustees, 2025) ซึ่งสหรัฐอเมริกามีฐานข้อมูลที่สำคัญในการบังคับชำระหนี้ซึ่งเรียกว่า “Debt Collection Enforcement System” (Executive Office for United States Attorney, 2024) อันทำให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย ซึ่งสหรัฐอเมริกามีวิธีการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายโดยกำหนดให้มีคนกลางเป็นผู้มีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้อันได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้ (Thammasat University, 2011, p.211-212) U.S. Trustee ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลการบังคับคดีล้มละลาย 2) Private Trustee ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการบังคับคดีล้มละลาย (Thammasat University Research and Consulting Institute, 2011, p.84-85) ภายใต้การกำกับดูแลจาก U.S. Trustee ทั้งนี้ U.S. Trustee อาจดำเนินการแต่งตั้งคณะบุคคลเป็น Panel of Trustee ก็ได้ ซึ่งการจะเป็นทรัพย์สินในกรณีนี้จะต้องได้รับการประกาศชื่อใน Code of Federal Regulations (Department of Justice, 2021) และยังต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน 28 United States Code ซึ่งสามารถจำแนกโดยสรุปได้ดังนี้ (ก) คุณสมบัติด้านภูมิสำเนาโดยบุคคลผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นทรัพย์สินจะต้องมีภูมิสำเนาในเขตภูมิภาคหรืออยู่ในภูมิภาคที่ติดต่อกันของคดีล้มละลาย (Bankruptcy Code, Section 321) (ข) คุณสมบัติเฉพาะตัว อาทิ เป็นบุคคลผู้มีความ

ชื่อสัตย์สุจริต มีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงทั้งกายและจิตใจ และ (ค) คุณสมบัติด้านการศึกษาจะต้องเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา เป็นผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจมีรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจไม่น้อยกว่า 20 หน่วยกิตจากหลักสูตรที่มีระยะเวลาศึกษา 4 ปีเต็มเป็นผู้เรียนหลักสูตรนิติศาสตร์ในชั้นปีสุดท้ายหรือกำลังจะสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ ภายได้เงื่อนไขต้องได้รับคำแนะนำจากคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือคณะบริหารธุรกิจที่เกี่ยวข้องและจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ สมาชิกของคณะทรัสต์ที่เป็นเอกชน หรือสมาชิกของสภานายความท้องถิ่นที่ต้องการถ่ายทอดประสบการณ์ให้ผู้เรียน นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ แต่ไม่ได้มีคุณสมบัติทางการศึกษาตามเงื่อนไขที่กล่าวมาในช่วงต้นให้สามารถเข้าเป็นสมาชิกคณะทรัสต์ที่เป็นเอกชนได้หาก U.S. Trustee เห็นว่า มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสม

ทั้งนี้ การขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายนั้นกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติวิธีการขายทรัพย์สินในคดีล้มละลายไว้ 2 วิธีการ (Federal Rule of Bankruptcy Procedure, Rule 6004 (f) (1)) กล่าวคือ การขายทอดตลาด (Public Auction) และการขายโดยเฉพาะเจาะจง (Private Sale) ซึ่งการขายทอดตลาดในคดีล้มละลายสามารถจำแนกออกได้อีก 2 วิธี กล่าวคือ (1) การขายทอดตลาดแบบธรรมดา “Straight Auction Sale” (2) การขายทอดตลาดแบบ “Stalking Horse” ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการขายที่มีรูปแบบผสมผสานระหว่างการขายโดยเฉพาะ เจาะจงกับการขายทอดตลาด โดยมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้ ขั้นตอนแรก การเปิดโอกาสให้ผู้สนใจในทรัพย์สินทางปัญญาดำเนินการจัดทำข้อตกลงกับผู้ขาย โดยนำราคาในข้อตกลงนั้นมาใช้เป็นราคาตั้งต้น (Floor Price) ในการขายทอดตลาด (Corporate Finance Institute (CFI), 2021) ขั้นตอนที่สอง การประมูล ผู้ขายต้องทำหนังสือแจ้งไปยังเจ้าหนี้และผู้เข้าเสนอราคาทุกคนในขั้นตอนแรกและโฆษณาการประมูลแก่สาธารณชน เมื่อการประมูลสิ้นสุดลงหากไม่มีผู้เสนอราคาที่สูงกว่าราคาที่เสนอโดยผู้ที่เข้าทำสัญญาในขั้นตอนแรก ให้ถือว่า การประมูลนั้นเป็นอันเลิกไปและให้ผู้เข้าทำสัญญาในขั้นตอนแรกเป็นผู้ชนะการประมูล

(Corporate Finance Institute (CFI), 2024) ขั้นตอนที่สาม ผู้ขายต้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรับรองการขายดังกล่าวโดยต้องระบุถึงเหตุผลทางธุรกิจในการขายทรัพย์สินดังกล่าว และหากเจ้าหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าการขายทรัพย์สินเช่นว่านั้นไม่ถูกต้องเหมาะสมก็สามารถยื่นคำร้องเพื่อโต้แย้งต่อศาลล้มละลายได้

สำหรับการประเมินมูลค่านั้น สหรัฐอเมริกาไม่มีคู่มือกำหนดเรื่องการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาไว้โดยเฉพาะ แต่กรมสรรพากร (IRS) มีคู่มือการประเมินทรัพย์สินไม่มีรูปร่าง (Intangible Property Valuation Guidelines) ซึ่งครอบคลุมการประเมินสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า โดยใช้แนวทางที่หลากหลาย ได้แก่ วิธีต้นทุน (Cost-Based Methods) วิธีตลาด (Market-Based Methods) วิธีรายได้ (Income-Based Methods) วิธี Monte Carlo วิธี Option Valuation Methods แนวทางเหล่านี้ ช่วยให้การประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญามีความสมเหตุสมผล และเป็นมาตรฐาน

## 2.2 สหราชอาณาจักร

กฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักร เป็นต้นแบบของกฎหมายล้มละลายทั่วโลก โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากระบบการติดตามและทวงหนี้จนกลายมาเป็นกฎหมายล้มละลายในปัจจุบัน (Insolvency Act of 1986) (The Insolvency Act of 1986 (United Kingdom)) ทั้งนี้ กฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักรกำหนดทรัสต์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ต้องเป็นบุคคลดังต่อไปนี้ (1) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (Official Receiver) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) ผู้เชี่ยวชาญในคดีล้มละลายที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ (Insolvency Practitioner) ทั้งนี้ คู่มือการปฏิบัติงานในคดีล้มละลายของสหราชอาณาจักรการได้รับอนุญาตในการประกอบวิชาชีพสามารถทำได้ 2 วิธี ได้แก่ (1) ได้รับอนุญาตจากองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการรับรอง (2) ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้อนุญาตด้วยวิธีการใดผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพเป็นผู้เชี่ยวชาญในคดีล้มละลายที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้จะต้องสอบผ่าน Joint Insolvency Examination การได้รับอนุญาตจากองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการรับรอง (Recognised

professional body) ซึ่งโดยทั่วไปจะเรียกชื่อย่อว่า RPB โดยองค์กรดังกล่าวจะกำหนดข้อบังคับขององค์กร เพื่อแน่ใจว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตจะมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการเป็นผู้เชี่ยวชาญในคดีล้มละลายที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการรับรองหลายองค์กร อาทิ The Chartered Association of Certified Accountants, Insolvency Practitioners Association, The Law Society of England and Wales โดยในแต่ละองค์กรจะมีการกำหนดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการกำหนดคุณสมบัติของ Insolvency Practitioners Association ซึ่งกำหนดให้ผู้สมัครขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายล้มละลาย ต้องแสดงให้เห็นว่า (ก) เป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายล้มละลายที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ (ข) เป็นผู้ได้รับการยอมรับทั้งด้านคุณสมบัติ การฝึกภาคปฏิบัติและประสบการณ์ (ค) เป็นผู้ที่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้ความระมัดระวังอยู่เสมอ (ง) เป็นผู้ที่ได้ทำการศึกษาอันเกี่ยวข้องกับวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ทรัสต์ตามกฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักรมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินคดีล้มละลายเนื่องจากกฎหมายล้มละลาย (Insolvency Act 1986) กำหนดให้ทรัสต์ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนศาล ซึ่งทำให้ทรัสต์มีอำนาจอย่างกว้างขวางสำหรับการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ อันรวมถึงทรัพย์สินที่ลูกหนี้อาจได้มาในอนาคต ตลอดจนเอกสาร รายงานต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและกิจกรรมของลูกหนี้ อีกทั้ง ยังสามารถออกหมายบังคับเพื่อยึดทรัพย์สิน รวมถึงขอให้ออกหมายค้นหรือทำลายสิ่งกีดขวางในการยึดทรัพย์สินได้

ทั้งนี้ การขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายของสหราชอาณาจักรนั้นสามารถทำได้ 2 วิธี (1) การกำหนดวิธีการขายด้วยความตกลงระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในคดีล้มละลาย ซึ่งอาจนำวิธีการซื้อขายหรือการประมูลแบบปิดราคามาใช้กับกรณีดังกล่าว (2) การขายทอดตลาดตามวิธีการปกติ ส่วนการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้านั้น สหราชอาณาจักรมีคู่มือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญา (Guidance: Valuing Your Intellectual Property) ของกรมทรัพย์สินทางปัญญา

(Intellectual Property office: UKIPO) ซึ่งพบว่า สหราชอาณาจักรมีวิธีการประเมินมูลค่าที่หลากหลายแต่มีนิยมใช้การประเมินมูลค่าแบบพื้นฐาน กล่าวคือ วิธีการประเมินจากต้นทุน (Cost-Based Methods) วิธีการประเมินจากราคาตลาด (Market Based Methods) วิธีการประเมินจากรายได้ (Income-Based Methods)

### 2.3 ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร โดยประเทศญี่ปุ่นมิได้รวบรวมกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับกระบวนการล้มละลายไว้ในรูปแบบประมวลกฎหมาย (Code) แต่บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายออกเป็น 4 ฉบับ ดังนี้ (1) กฎหมายล้มละลาย (Bankruptcy Law) (2) กฎหมายฟื้นฟูกิจการขององค์กรทางธุรกิจ (Corporate Reorganization Law) (3) กฎหมายว่าด้วยการประนีประนอมหนี้ (Composition Law) (4) ประมวลกฎหมายการพาณิชย์ (Commercial Code) ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้ (1) การดำเนินคดีล้มละลาย (hasan-tetsuzuki) (2) การฟื้นฟูกิจการ (minji-saisei-tetsuzuki) (3) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร (kaisha-kousei-tetsuzuki) (4) การชำระบัญชีแบบพิเศษ (Tokubetsu-seisan-tetsuzuki) (Companies Act) สำหรับประเทศญี่ปุ่นเมื่อเริ่มต้นคดีล้มละลายศาลจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินหรือทรัสต์ (Bankruptcy Trustee) ซึ่งกฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้หน้าที่ในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายเป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากศาลหรือที่เรียกว่าผู้จัดการทรัพย์สินหรือทรัสต์ โดยเป็นหน่วยงานเอกชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล (Bankruptcy Act 2004, Article 74) ทั้งนี้ กฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นมิได้กำหนดคุณสมบัติของทรัสต์หรือผู้จัดการทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติศาลมักจะแต่งตั้งทนายความเข้ามาทำหน้าที่เป็นทรัสต์ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับและดูแลจากศาล (Thammasat University, Faculty of Law, 2016, p.198) ทั้งนี้ ศาลสามารถแต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินคนเดียวหรือมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควรเพื่อ

ประโยชน์ต่อการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และผู้จัดการทรัพย์สินยังสามารถแต่งตั้งตัวแทนในการทำหน้าที่ของตนหากได้รับอนุญาตจากศาล โดยผู้จัดการทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเองและตัวแทนหากเกิดความเสียหายจากการกระทำของตน (Bankruptcy Act 2004, Article 77)

ทั้งนี้ การขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายที่หลากหลายกว่าสหราชอาณาจักร กล่าวคือสามารถใช้วิธีการอื่นในการขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายนอกจากวิธีการขายทอดตลาดตามปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการขายทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้นำวิธีการขายทอดตลาดแบบ Stalking horse bids ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างการขายแบบเฉพาะเจาะจงกับการขายทอดตลาดโดยทั่วไปมาปรับใช้กับการขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายในบางกรณีด้วย (Balmond & Crinson, 2022, p. 346)

### 3. กฎหมายล้มละลายในประเทศไทย

ในคดีล้มละลายของประเทศไทย เมื่อศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวตามความในมาตรา 17 หรือพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ก็ตามเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางจะเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ตามความในมาตรา 22 ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) จัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้หรือกระทำการที่จำเป็นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นไป (2) เก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้ หรือซึ่งลูกหนี้มีสิทธิจะได้รับจากผู้อื่น (3) ประนีประนอมยอมความ ฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นคนกลางตามกฎหมายล้มละลายไทยนั้น ในประเด็นของการแต่งตั้งและการถอดถอนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์

ทรัพย์สินและมีได้กำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยยังไม่เคยมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภาคเอกชน นอกจากนั้น ยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดกำหนดคุณสมบัติของภาคเอกชนที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ด้วย ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยคงมีเพียงเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีคุณสมบัติเบื้องต้น คือ ต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับนิติศาสตรบัณฑิตเท่านั้น (Chuchai Sirinil., 1985, p.73-74)

ทั้งนี้ การขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายของประเทศไทยนั้น กฎหมายล้มละลายได้เปิดโอกาสให้สามารถขายทรัพย์สินของลูกหนี้ด้วยวิธีการอื่นนอกจากการขายทอดตลาด หากวิธีการขายทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นนั้นส่งผลดีและมีความสะดวกต่อการจัดการกองทรัพย์สินในคดีล้มละลาย หากได้รับความยินยอมจากที่ประชุมเจ้าหนี้ตามความในมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีบทบัญญัติ ระเบียบหรือข้อบังคับใดกำหนดรูปแบบของการขายโดยวิธีการอื่นนอกจากการขายทอดตลาดไว้ ทำให้ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มักจะขายทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายด้วยวิธีการขายทอดตลาดหรือขายในที่ประชุมเจ้าหนี้เท่านั้น

ส่วนการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า นั้น ประเทศไทยมีคู่มือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญา (Department of Intellectual Property and Thailand Development Research Institute (TDRI), 2021, p.1) โดยกำหนดวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาที่หลากหลาย อาทิ วิธีการประเมินมูลค่าจากต้นทุน (Cost Approach) วิธีการประเมินมูลค่าจากการเปรียบเทียบราคาตลาด (Market Approach) วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาจากรายได้ (Income Approach) วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาจากค่าเช่าสิทธิ (Relief from Royalty Approach) แต่อย่างไรก็ตาม คู่มือการประเมินมูลค่าดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและ

เครื่องหมายการค้าไว้โดยเฉพาะ ทำให้ผู้ปฏิบัติไม่อาจนำแนวทางการประเมินมูลค่าที่กำหนดไว้ในคู่มือไปปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย

สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ (1) เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง (2) เป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะผูกขาด (3) เป็นทรัพย์สินที่มีความจำเป็นในการรักษาความสมดุลประโยชน์ระหว่างสาธารณชนกับเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในฐานะปัจเจกชน ทำให้ไม่อาจนำวิธีการจัดการทรัพย์สินทั่วไปในคดีล้มละลายมาปรับใช้กับการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าได้อย่างเหมาะสม และเมื่อพิจารณาจากกระบวนการตามกฎหมายล้มละลายของประเทศไทย ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจำแนกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลายไว้สามประการ ดังนี้

##### 4.1 ปัญหาความรู้ ความเชี่ยวชาญของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกับทรัพย์สินทั่วไปทำให้การจัดการทรัพย์สินดังกล่าวมีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ แต่เมื่อพิจารณาถึงบริบทของการดำเนินคดีล้มละลายของประเทศไทยที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ล้วนแต่เป็นข้าราชการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถจัดการกับทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการจัดการทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยวิธีการที่แตกต่างออกไปไม่ว่าจะเป็นวิธีการประเมินมูลค่าหรือการขาย ซึ่งในกรณีดังกล่าวกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่นที่มีกจะแต่งตั้งภาคเอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเข้ามาเป็นคนกลาง สำหรับการทำหน้าที่ทรัพย์สินจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ ทั้งนี้

ผู้เขียนเห็นว่า การนำภาคเอกชนเข้ามาเป็นชนกลางในการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า นั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

#### 4.1.1 ปัญหาการนำภาคเอกชนเข้ามาเป็นชนกลางในการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย

การนำภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นชนกลางในคดีล้มละลายนั้นมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงความเชื่อมั่นของสังคม เนื่องจากการเป็นชนกลางในคดีล้มละลายนั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญต่อการดำเนินคดีล้มละลายเป็นอย่างมาก อาทิ การมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งจะตกแก่ลูกหนี้หรือซึ่งลูกหนี้มีสิทธิได้รับจากคนอื่น มีอำนาจในการประนีประนอมยอมความ ฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่มีต่อความเชื่อกันดังกล่าว ประเทศไทยอาจมีการแต่งตั้งภาคเอกชนเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในเรื่องการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยจำกัดอำนาจดังกล่าวไว้แต่เพียงกิจการหรือทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มอบหมายเป็นรายกรณี ๆ เท่านั้น ซึ่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ถือเป็นบุคคลที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มอบหมายและมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกิจการหรือทรัพย์สินที่ได้รับมอบหมายตามความที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ประกอบกับ มาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ทั้งนี้ การกำหนดค่าบำเหน็จอันเกิดจากการแต่งตั้งผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้น สามารถให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ว่าจะเป็นการประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกหรือการประชุมเจ้าหนี้ครั้งอื่นตามความใน มาตรา 31 และ 32 ตามลำดับเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาโดยเทียบเคียงกับกรณีมาตรา 120 วรรคสอง ที่ให้อำนาจที่ประชุมเจ้าหนี้เป็นผู้กำหนดค่าบำเหน็จในกรณีที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้แต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้ดำเนินกิจการหรือธุรกิจของลูกหนี้ที่ค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไป นอกจากนั้น ประเทศไทยอาจกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจเรียกให้ผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นำเงินมาวางประกันต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายแก่การปฏิบัติหน้าที่ โดยอาศัยแนวทางเช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (Code of Federal Regulations Title 28 Chapter 1 Part 58.3)

#### 4.1.2 ปัญหาคุณสมบัติของภาคเอกชนที่เข้ามาเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการจัดการสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย

แม้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 จะเปิดทางให้แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภาคเอกชนและแต่งตั้งผู้ช่วยได้ตามมาตรา 6 และ 139 แต่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกลับไม่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลเหล่านี้ไว้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณากฎหมายต่างประเทศและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนเห็นว่า สามารถนำแนวทางเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ โดยจะแยกวิเคราะห์เป็นสามประเด็น

ประการแรก คุณสมบัติด้านภูมิฐานะของผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (Bankruptcy Code Section 321) ได้บัญญัติเงื่อนไขของการขอขึ้นทะเบียนเป็นคณะทรัสต์ที่เป็นเอกชน (Panel of Trustee) ด้วยการกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องมีที่พักอาศัยหรือมีสำนักงานในเขตภูมิภาคหรืออยู่ในภูมิภาคใกล้เคียงกันกับภูมิภาคที่มีการดำเนินคดีล้มละลาย ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงิน รวมถึงการจัดการทรัพย์สินต่าง ๆ อันอาจแบ่งได้ในคดีล้มละลาย ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขเรื่องภูมิฐานะเข้ามาเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หากมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ประการที่สอง ด้านคุณสมบัติเฉพาะตัว สหรัฐอเมริกาคำหนดให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นคณะทรัสต์ที่เป็นเอกชน (Panel of Trustee) ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม จริยธรรม (Bankruptcy Code Section 321) เช่นเดียวกับ กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2558 และคุณสมบัติของ Insolvency Practitioner ตามแนวทางของ Insolvency Practitioner Association, 2021 ซึ่งควรนำมาใช้กำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของประเทศไทย โดยกำหนดให้ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่กรณีโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ทั้งนี้ Code of Federal Regulations Title 28 Chapter 1 Part 58 Section 58.3 ของสหรัฐอเมริกา และแนวทางของสหราชอาณาจักร กำหนดว่า ผู้จะเป็นทริสตีต้องมีสุขภาพกายและจิตที่สมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับ ซึ่งสอดคล้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ข้อ 13(5) จึงควรกำหนดให้ผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องไม่เป็นคนไร้ความสามารถ เสมือนไร้ความสามารถ วิกลจริต หรือมีโรคต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังควรกำหนด “ความเป็นกลาง” ตาม Title 28 Chapter 1 Part 58 Section 58.3 ว่าผู้จัดการทรัพย์สินต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อความเชื่อมั่นในการบริหารทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการว่า “คนกลางจะต้องมิใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกองทรัพย์สินของลูกหนี้นั่นเอง” (Sukanya Treephaichayonsak, 1998, p.15)

ประการที่สาม ด้านคุณสมบัติทางการศึกษา Code of Federal Regulations Title 28 Chapter 1 Part 58 Section 58.3 ของสหรัฐอเมริกาคำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้จะขึ้นทะเบียนเป็นทริสตีโดยชัดเจน ขณะที่กฎหมายล้มละลายของสหราชอาณาจักรแม้ไม่กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ผู้ที่จะเป็นทริสตีต้องเป็น Insolvency practitioner ซึ่งต้องเป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และต้องจบการศึกษาทางด้านบัญชีหรือนิติศาสตร์ นอกจากนี้ ผู้ขอขึ้นทะเบียนยังต้องสอบผ่าน Joint Insolvency Examination หรือเทียบเท่า ข้อกำหนดเหล่านี้สอดคล้องกับ กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ข้อ 13(3) ที่กำหนดให้ผู้ทำแผนต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านการเงิน บัญชี หรือกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ควรมีพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายหรือบัญชี จึงควรกำหนดให้มีคุณสมบัติศาสตรบัณฑิต หรือบัญชีบัณฑิต อย่างไรก็ตาม

ควรเปิดทางให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถใช้ดุลพินิจแต่งตั้งผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ในกรณีที่ทรัพย์สินมีความซับซ้อน เช่น สิทธิบัตรหรือเครื่องหมายการค้า นอกจากนี้ ข้อ 13(2) และ ข้อ 13(3) ของกฎกระทรวงเดียวกันยังกำหนดอายุขั้นต่ำ 30 ปี และมีประสบการณ์ด้านกฎหมาย การเงิน หรือบัญชีไม่น้อยกว่า 3 ปี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ด้วย เพื่อให้มีความเหมาะสม ทั้งในด้านวิวุฒิและคุณวุฒิในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 6, 22 และ 139 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย

#### 4.2 ประเด็นปัญหาการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า

การประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากการทราบถึงมูลค่าที่แท้จริงของทรัพย์สินดังกล่าวจะทำให้สามารถนำไปกำหนดเป็นราคาตั้งต้นสำหรับการขายทอดตลาดทรัพย์สินทางปัญญา สำหรับการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าของลูกหนี้เพื่อนำออกขายในคดีล้มละลาย ของคู่มีมือการประเมินมูลค่าทรัพย์ไม่มีรูปร่างของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่นนั้น มักนิยมใช้วิธีการประเมินมูลค่าพื้นฐาน กล่าวคือ วิธีการประเมินจากราคาตลาด (Market Based Methods) วิธีการประเมินจากต้นทุน (Cost-Based Methods) วิธีการประเมินจากรายได้ (Income-Based Methods) เป็นวิธีการหลักในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากวิธีการประเมินมูลค่าด้วยวิธีการพื้นฐานแล้ว การประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญายังมีวิธีการประเมินมูลค่าด้วยวิธีการประยุกต์ใช้วิธีการพื้นฐานอีกด้วย แต่วิธีการนี้มักจะเป็นวิธีการเฉพาะตัวของผู้ประเมินที่ประยุกต์และพัฒนามาจากวิธีการประเมินมูลค่าด้วยวิธีการพื้นฐาน โดยอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ทำให้วิธีการดังกล่าวมักถูกปกปิดเป็นความลับ ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำแนวทางการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าไปปฏิบัติได้จริง ก่อนที่ประเทศไทยจะมีจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่เพียงพอสำหรับการจัดการเรื่องดังกล่าว อาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมคู่มือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าว โดยนำลักษณะของสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้ามาวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับวิธีการ

ประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาแบบพื้นฐานตามข้อดีหรือข้อเสียในแต่ละวิธีการ แต่อย่างไรก็ตามก็อาจมีการเปิดโอกาสให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ในคดีล้มละลายในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อกองทรัพย์สินของลูกหนี้ สามารถกำหนดวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญารูปแบบอื่นมาใช้ประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลายได้ด้วยเช่นกัน

**4.2.1 ประเด็นปัญหาการประเมินมูลค่าสิทธิบัตร** เนื่องจากสิทธิบัตรเป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่มีความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมและเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการสร้างผลิตภัณฑ์ อันมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดต่อการจัดหารายได้ขององค์กรทางธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสิทธิบัตรเป็นทรัพย์สินที่มีกำหนดระยะเวลาในการให้ความคุ้มครอง ทำให้ปัจจัยเรื่องระยะเวลาในการคุ้มครองดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อมูลค่าของสิทธิบัตรอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยในส่วนี้ผู้เขียนจะขอจัดลำดับวิธีการประเมินมูลค่า โดยวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการประเมินมูลค่าสิทธิบัตรด้วยวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาแบบพื้นฐานหากมีปัจจัยครบถ้วนต่อการประเมิน ดังนี้

**ลำดับแรก วิธีการประเมินจากรายได้ (Income-Based Methods)** ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า วิธีการดังกล่าวมีข้อดี คือ (1) วิธีการนี้ได้นำปัจจัยเรื่องความสามารถในการแสวงหารายได้มาเป็นส่วนหนึ่งของสมการ (Thailand Development Research Institute, 2017, p.20) ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของสิทธิบัตรที่อันเป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่มีความสัมพันธ์กับการหารายได้ขององค์กรทางธุรกิจอย่างใกล้ชิด (2) วิธีการนี้ยังนำเรื่องระยะเวลาคงเหลือในการคุ้มครองสิทธิบัตรมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน ซึ่งมีความสอดคล้องกับเรื่องความจำเป็นในการสร้างความสมดุล (Need to Balance) อันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของสิทธิบัตร ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การประเมินมูลค่าโดยวิธีการดังกล่าวสามารถสะท้อนมูลค่าอันแท้จริงของสิทธิบัตรที่ต้องการประเมินมูลค่าได้อย่างใกล้เคียงที่สุด แต่อย่างไรก็ดี วิธีการนี้ยังมีข้อเสียที่สำคัญ คือ วิธีการนี้จำเป็นต้องอาศัยการประมาณที่เกิดจากการตั้งสมมติฐานเป็นข้อมูลโดยเฉพาอย่างยิ่งเรื่องปริมาณของ

กระแสเงินสดสุทธิในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งการประมาณดังกล่าวอาจมีความผันผวนและคลาดเคลื่อนได้ง่าย

### ลำดับที่สอง วิธีการประเมินจากราคาตลาด (Market Based Methods)

วิธีการนี้สามารถนำไปปรับใช้กับทรัพย์สินทางปัญญาทุกประเภท (The American Bar Association, 2005 p. 28) โดยผู้เขียนเห็นว่า วิธีการดังกล่าวมีข้อดี คือ สามารถประเมินมูลค่าของสิทธิบัตรที่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงในตลาดได้ แต่วิธีการดังกล่าวมีข้อเสียที่สำคัญสองประการ ดังนี้ (1) การขอรับสิทธิบัตรได้นั้นจะต้องมีความใหม่และสิทธิบัตรส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่มีลักษณะเฉพาะจึงทำให้การหาสิทธิบัตรที่มีคุณลักษณะเหมือนหรือคล้ายกันเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับคุณสมบัติจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก (2) ข้อมูลสำหรับการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิบัตรโดยส่วนใหญ่องค์กรทางธุรกิจมักจะเก็บเป็นความลับ ทำให้การหาข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับราคาจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

ลำดับที่สาม วิธีการประเมินมูลค่าจากต้นทุน (Cost Approach) ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นการประเมินมูลค่าวิธีคิดค่าใช้จ่ายจากข้อมูลในอดีต (Historical Cost Method) กับการประเมินมูลค่าโดยวิธีคิดค่าใช้จ่ายแทนที่ (Replacement Cost Method) (Reilly, 2015) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ทั้งสองวิธีมีข้อดีและข้อเสียที่เหมือนกัน ซึ่งมีข้อดีตรงที่วิธีการนี้สามารถนำมาใช้คำนวณมูลค่าสิทธิบัตรได้ง่าย แต่มีข้อเสียที่สำคัญซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถนำมาคำนวณให้得ราคาที่แท้จริงได้ ดังนี้ (1) วิธีการนี้ไม่ได้นำปัจจัยเรื่องความสามารถในการแสวงหารายได้มาใช้เป็นสมการรวมคำนวณ (2) วิธีการดังกล่าวมิได้นำปัจจัยเรื่องระยะเวลาคงเหลือสำหรับการคุ้มครองมาใช้เป็นปัจจัยในการคำนวณ

**4.2.2 ประเด็นปัญหาการประเมินมูลค่าเครื่องหมายการค้า** เนื่องจากเครื่องหมายการค้า คือ เครื่องหมายหรือตราสัญลักษณ์ที่ใช้กับสินค้าและบริการเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถแยกแยะสินค้าและบริการหนึ่ง ๆ ออกจากสินค้าและบริการของเจ้าของเครื่องหมายการค้าอื่น ทั้งนี้ แม้พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้เครื่องหมายการค้ามีระยะเวลาในการคุ้มครองเป็นเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้มีการจดทะเบียนตามมาตรา 53 ก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดระยะเวลา

สิ้นสุดการคุ้มครองเครื่องหมายการค้าไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเครื่องหมายการค้าเป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการให้ความคุ้มครองนั่นเอง แต่ในทางกลับกับผู้เขียนเห็นว่า เครื่องหมายการค้าที่ผ่านการใช้อย่างยาวนาน ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเครื่องหมายการค้านั้นเป็นที่ต้องการและผู้บริโภคให้ความเชื่อมั่นในเครื่องหมายการค้านั้น ปัจจัยด้านความต้องการและความเชื่อมั่นดังกล่าว จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อมูลค่าของเครื่องหมายการค้า โดยในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอจัดลำดับวิธีการประเมินมูลค่า โดยวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการประเมินมูลค่าเครื่องหมายการค้าด้วยวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาแบบพื้นฐานหากมีปัจจัยครบถ้วนต่อการประเมิน ดังนี้

**ลำดับแรก วิธีการประเมินจากราคาตลาด (Market Based Methods)** ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การประเมินมูลค่าด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่สามารถสะท้อนมูลค่าของเครื่องหมายการค้าที่แท้จริงด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ (1) วิธีการดังกล่าวได้นำอุปสงค์และอุปทานอันเป็นกลไกของตลาดที่สะท้อนความพึงพอใจของผู้ซื้อและผู้ขายมาใช้ในการประเมินมูลค่าเครื่องหมายการค้า (2) วิธีการประเมินมูลค่าด้วยวิธีการนี้มีวิธีการที่ไม่สลับซับซ้อนและสามารถทำได้ง่าย (3) การประเมินมูลค่าด้วยวิธีการนี้สามารถหาข้อมูลที่เป็นปัจจัยนำเข้าของการคำนวณได้ง่าย ซึ่งอาจหาได้จากงบทางบัญชีของเจ้าของเครื่องหมายการค้า (4) การหาข้อมูลเปรียบเทียบสามารถทำได้ง่ายเนื่องจากสภาวะตลาดในปัจจุบันมีสินค้าและบริการจำพวกเดียวกันแต่อยู่ภายใต้เครื่องหมายการค้าที่แตกต่างกันอยู่จำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวยังมีข้อเสียที่สำคัญ คือ หากเครื่องหมายการค้าที่ต้องการประเมินมูลค่ามีสินค้าและบริการที่มีลักษณะเฉพาะและมีคู่แข่งในตลาดค่อนข้างน้อย ย่อมทำให้การหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบสามารถทำได้ยาก

**ลำดับที่สอง วิธีการประเมินจากรายได้ (Income-Based Methods)** ผู้เขียนเห็นว่า การประเมินมูลค่าด้วยวิธีการนี้มีข้อดี คือ เป็นวิธีการที่ให้ความสำคัญกับความสามารถในการแสวงหารายได้ของเครื่องหมายการค้าโดยนำปริมาณของกระแสเงินสดสุทธิในแต่ละช่วงเวลา อัตราผลตอบแทนของนักลงทุนที่ได้รับจากการใช้ประโยชน์เครื่องหมายการค้ามาใช้เป็นสมการรวมคำนวณ แต่วิธีการนี้มีข้อเสียที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลที่นำมาใช้คำนวณด้วยวิธีการนี้เกิดจากการตั้งสมมติฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปริมาณของกระแสเงินสดในแต่ละช่วงเวลาหรืออัตราส่วนลด ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้คำนวณคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริงได้ (2) หากพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของเครื่องหมายการค้าในแง่ที่ว่าหากมีการนำเครื่องหมายการค้าออกใช้ยาวนานเท่าใด ยังมีผลกระทบเชิงบวกต่อมูลค่าของเครื่องหมายการค้ามากเท่านั้น เนื่องจากเครื่องหมายการค้านั้นได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นจากผู้บริโภคมาอย่างยาวนาน หากพิจารณาถึงสมการการคำนวณในวิธีการนี้ที่นำตัวแปรเรื่องอัตราส่วนลดมาใช้เป็นตัวแปรหนึ่งในการคำนวณมูลค่า อาจส่งผลให้มูลค่าที่ได้จากการคำนวณไม่สะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริงของเครื่องหมายการค้าได้ เนื่องจากอัตราส่วนลดจะมีอัตราส่วนที่ลดลงตามระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น

**ลำดับที่สาม วิธีการประเมินมูลค่าจากต้นทุน (Cost Approach)** ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นการประเมินมูลค่าโดยวิธีคิดค่าใช้จ่ายจากข้อมูลในอดีต (Historical Cost Method) กับการประเมินมูลค่าโดยวิธีคิดค่าใช้จ่ายแทนที่ (Replacement Cost Method) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การประเมินมูลค่าด้วยวิธีการดังกล่าวทั้งสองวิธีมีข้อดีที่เหมือนกัน คือ เป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้ประเมินมูลค่าเครื่องหมายการค้าได้โดยง่าย เนื่องจากข้อมูลที่ใช้เป็นสมการคำนวณซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถหาได้โดยง่าย นอกจากนี้ ยังมีข้อเสียที่เหมือนกัน คือ วิธีการนี้มิได้นำปัจจัยเรื่องการหารายได้มาเป็นส่วนหนึ่งของตัวแปรในการประเมินมูลค่า ทำให้การประเมินมูลค่าด้วยวิธีการนี้อาจทำให้ได้มาซึ่งมูลค่าที่ไม่แท้จริง

#### 4.3 ประเด็นปัญหาการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย

ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ที่แตกต่างจากทรัพย์สินโดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินที่ประเมินมูลค่าได้ค่อนข้างยากอีกทั้งจะมีมูลค่าสูงเป็นพิเศษเมื่ออยู่ในความต้องการของอุตสาหกรรมชนิดเดียวกัน ดังนั้นการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า จึงควรมีลักษณะพิเศษที่สอดคล้องกับลักษณะของทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

มาตรา 123 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีล้มละลายและการชำระบัญชี พ.ศ. 2520 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถใช้วิธีการอื่นนอกจากการขายทอดตลาดภายใต้ความเห็นชอบจากกรรมการเจ้าหนี้ หากวิธีการนั้นเป็นวิธีการที่สะดวกและได้ผลดีที่สุด แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดรูปแบบของการขายโดยวิธีอื่นเป็นทางเลือกสำหรับการขายทรัพย์สินในคดีล้มละลาย ทำให้ในทางปฏิบัติมักนิยมขายทรัพย์สินด้วยวิธีการขายทอดตลาดด้วยวิธีการตามปกติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การขายทอดตลาดด้วยวิธีการตามปกติมีความไม่เหมาะสมกับการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าด้วยเหตุผล 2 ประการคือ (1) การขายทอดตลาดด้วยวิธีการตามปกติจำเป็นต้องอาศัยการประเมินมูลค่าเพื่อกำหนดเป็นราคาเริ่มต้น แต่สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเป็นทรัพย์สินที่ประเมินมูลค่าได้ยากเมื่อเทียบกับทรัพย์สินโดยทั่วไป (2) การขายทอดตลาดเป็นการขายต่อหน้าสาธารณะชนเพื่อความโปร่งใส ทำให้วิธีการเชิญชวนต้องทำในลักษณะทั่วไป ซึ่งอาจทำให้ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ สำหรับประเด็นปัญหาการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลายนั้นสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 4.3.1 ประเด็นปัญหาเรื่องรูปแบบการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีล้มละลายและการชำระบัญชี พ.ศ. 2520 ได้เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถดำเนินการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าของลูกหนี้ในคดีล้มละลายโดยวิธีการอื่นภายใต้ความยินยอมจากที่ประชุมเจ้าหนี้ได้ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกำหนดรูปแบบของการขายโดยวิธีการอื่นไว้ ซึ่งในสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นได้นำวิธีการขายทอดตลาดแบบ “Stalking Horse bids” มาใช้กับการขายทอดตลาดสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีลักษณะเหมาะสมกับขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าอยู่หลายประการ จึงได้นำวิธีการขายดังกล่าวมาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย

พุทธศักราช 2483 โดยถือว่าเป็นการขายโดยวิธีการอื่นตามความในมาตรา 123 ซึ่งการที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการเจ้าหนี้ตามความในมาตรา 123 วรรคสอง ก่อน ซึ่งนำวิธีการขายแบบ Stalking Horse bids ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะขอเรียกว่า “การขายด้วยวิธีการพิเศษ” นั้น ผู้เขียนได้ดำเนินการออกแบบโดยกำหนดไว้เป็นสี่ขั้นตอนดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนแรก การเชิญชวนและทำสัญญาซื้อขายอันมีเงื่อนไขบังคับก่อน** ในการขายสิทธิบัตรหรือเครื่องหมายการค้า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถเชิญชวนผู้สนใจยื่นข้อเสนอเพื่อทำสัญญาซื้อขายแบบมีเงื่อนไขบังคับก่อน ซึ่งสัญญานี้จะมีผลเมื่อไม่มีผู้ใดประมูลเสนอราคาสูงกว่าที่ระบุในสัญญา ผู้เขียนเห็นว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 จึงสามารถดำเนินการเชิญชวนได้โดยไม่จำกัดวิธีการ การเชิญชวนควรมีหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิ หรือเจ้าของร่วมในทรัพย์สิน แนวทางนี้แตกต่างจาก Stalking Horse bids ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ลูกหนี้เป็นผู้เชิญชวน เนื่องจากลูกหนี้รู้จักผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันมากกว่า (Caracappa, 2021, p. 2) อย่างไรก็ตาม การเจรจาและพิจารณาข้อเสนอ เงื่อนไขต่าง ๆ รวมถึงค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เมื่อได้ข้อเสนอที่ดีที่สุด เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะนำสัญญาดังกล่าวเสนอที่ประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาข้อเสนอของผู้เขียนแตกต่างจากแนวทางของสหรัฐอเมริกาที่ให้ศาลเป็นผู้รับรองสัญญา (Mason & Setty, 2013) โดยเห็นว่า การให้ศาลเป็นผู้รับรองอาจต้องใช้เวลานานจนทำให้สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าเสื่อมมูลค่าได้

**ขั้นตอนที่สอง การประกาศขายทอดตลาด** สามารถนำแนวทางการขายทอดตลาด ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 มาใช้ได้โดยอนุโลมกับการจัดส่งประกาศขายทอดตลาดไปยังผู้มีส่วนได้เสีย การโฆษณาประกาศขายทอดตลาดในเว็บไซต์ต่าง ๆ การปิดประกาศการขายทอดตลาด หรือการตรวจสอบว่าผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่สิทธิบัตรหรือเครื่องหมายการค้า

ทราบถึงการขายทอดตลาดหรือไม่ คงแต่เพียงเรื่องการจัดทำประกาศที่ไม่อาจนำกฎกระทรวงดังกล่าวมาใช้โดยอนุโลมได้เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 ข้อ 9 (7) ได้กำหนดเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องใช้ราคาเริ่มต้นจากการประเมินมูลค่า แต่การขายด้วยวิธีการพิเศษจะต้องใช้ราคาเริ่มต้นจากมูลค่าในสัญญาซื้อขายอันมีเงื่อนไขบังคับก่อน นอกจากนี้ยังไม่อาจนำความในข้อ 9 (8) ที่กำหนดให้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องระบุข้อสัญญาและเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีและกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากการขายด้วยวิธีการพิเศษ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะต้องระบุรายละเอียดในสัญญาซื้อขายที่มีเงื่อนไขบังคับก่อนดังกล่าวลงในประกาศการขายทอดตลาดไว้แทน

**ขั้นตอนที่สาม การเสนอราคา** ในขั้นตอนนี้สามารถนำแนวทางการขายทอดตลาด ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พุทธศักราช 2563 มาใช้ได้โดยอนุโลม ไม่ว่าจะเป็นการแสดงหลักฐานของผู้เข้าเสนอราคา การกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคาวางหลักประกัน หรือการไม่อนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเสนอราคาในการประมูลต่อผู้ราคา

**ขั้นตอนที่สี่ การขายทอดตลาด** สามารถนำแนวทางการขายทอดตลาดตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 มาใช้ได้โดยอนุโลม ในเรื่องการควบคุมการขาย การแจ้งรายละเอียดของทรัพย์ การกำหนดอัตราการเพิ่มของกรเสนอราคา การเคาะไม้ การโอนทรัพย์สิน การชำระราคา การรับหลักประกัน โดยมีการเพิ่มเติมเรื่องของกรณีที่ผู้เข้าประมูลเสนอราคาสูงสุดมิใช่ผู้ซื้อตามสัญญาซื้อขายอันมีเงื่อนไขบังคับก่อนให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์คืนค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แก่ผู้ซื้อดังกล่าว และเพิ่มเติมในกรณีที่การประมูลสิ้นสุดแล้วและผู้เสนอราคาที่สูงกว่าราคาตามมูลค่าในสัญญารวมทั้งค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่กองทรัพย์สินต้องคืนให้แก่ผู้ซื้อในสัญญาซื้อขายอันมีเงื่อนไขบังคับก่อน ให้ถือว่าผู้ซื้อในสัญญาดังกล่าวเป็นผู้ชนะการประมูลทันที

#### 4.3.2 ปัญหาเรื่องการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าที่มีเจ้าของร่วม

สำหรับกรณีดังกล่าวมีข้อพิจารณาสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของร่วมหรือไม่ โดยตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 การโอนสิทธิบัตรต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของร่วมทุกราย ส่วนเครื่องหมายการค้า แม้พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ไม่กล่าวถึงเจ้าของร่วมโดยตรง แต่สามารถอนุมานใช้ตาม มาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ อย่างไรก็ดี ในกรณีล้มละลาย การขายทรัพย์สินเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งไม่มีกฎหมายใดกำหนดว่าต้องขอความยินยอมจากเจ้าของร่วมก่อน จึงสามารถขายได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมประการที่สองสิทธิของเจ้าของร่วมที่ไม่ได้ล้มละลายได้รับการคุ้มครองผ่านขั้นตอนการขายด้วยวิธีพิเศษ โดยเจ้าของร่วมสามารถมีส่วนร่วมได้สามระยะ คือ (1) ขั้นตอนเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอ (2) ขั้นตอนประกาศขายทอดตลาดให้เจ้าของร่วมรับรู้ (3) แม้ไม่เข้าร่วมเสนอราคา ยังสามารถใช้สิทธิกักเงินตาม มาตรา 323 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้ตามส่วนแห่งตน ทั้งนี้ ถือเป็นกลไกที่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของร่วมที่ไม่ได้ล้มละลาย

#### 5. บทส่งท้าย

การปรับปรุงแก้ไขประเด็นปัญหาเรื่อง ความรู้ ความเชี่ยวชาญของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ การประเมินมูลค่าสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า ตลอดจนการขายสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าจะนำไปสู่การบังคับชำระหนี้แก่ทรัพย์สินดังกล่าวในคดีล้มละลายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตามแนวทางของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นนั้นอาจส่งผลกระทบต่อเจ้าหนี้ กล่าวคือ บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับชำระหนี้มากยิ่งขึ้นต่อลูกหนี้ กล่าวคือ ลูกหนี้จะมีโอกาสได้รับการปลดจากการล้มละลายตามความในมาตรา 68 ประกอบมาตรา 71 หรือเพิ่มโอกาสให้ลูกหนี้ได้รับการยกเลิกการล้มละลายตามมาตรา 135 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ยังเกิดประโยชน์ต่อสังคมในแง่ที่ว่าเป็นการกระตุ้นให้เกิดการสร้างนวัตกรรมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ทรงสิทธิบัตรตระหนักได้ถึงมูลค่าของสิทธิบัตรและเป็นการลดความเสียหายต่อทางเศรษฐกิจจากการลงทุนพัฒนาสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า ตลอดจนอาจมีการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เนื่องจากการใช้สิทธิบัตรดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลให้เป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

การบังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในคดีล้มละลาย เพื่อนำไปสู่การบังคับชำระหนี้ด้วยสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าของลูกหนี้ผู้มีหนี้สินส่วนตัว เพื่อนำเงินสุทธิตามชำระหนี้ให้กับบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายเป็นจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถดำเนินการได้นั้นเอง (Maximize)

1. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีล้มละลายและการชำระบัญชี พ.ศ. 2520 ดังต่อไปนี้

1.1 แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีล้มละลายและการชำระบัญชี พ.ศ. 2520 หมวดที่ 3 บทที่ 2 การรวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สิน โดยมีสาระสำคัญในเรื่องของการแต่งตั้งผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ อำนาจและหน้าที่ การกำหนดค่าบำเหน็จ การกำกับและดูแล การวางเงินประกัน รวมถึงคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ช่วยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีล้มละลายและการชำระบัญชี พ.ศ. 2520 ลักษณะ 1 หมวดที่ 3 บทที่ 2/1 การขายด้วยวิธีการพิเศษ

2. มีการปรับปรุงคู่มือการประเมินมูลค่า กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ โดยจัดลำดับตามข้อดีและข้อเสียของวิธีการประเมินมูลค่าที่มีความเหมาะสมกับสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าในบทที่สอง เรื่อง การประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาเชิงปริมาณ โดยกำหนดไว้ในหน้าที่ 31 โดยเพิ่มเรื่อง แนวทางการประเมินมูลค่าสิทธิบัตร

และเครื่องหมายการค้า โดยเรียงลำดับวิธีการตามความเหมาะสมแก่สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า

3. ประเทศไทยควรเร่งจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและกำหนดมาตรฐานของภาคเอกชนเช่นเดียวกับแนวทางของสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ควรกำหนดมาตรฐานเรื่องความรู้ ความเชี่ยวชาญของภาคเอกชนที่ประสงค์จะเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สิน ภาคเอกชนเช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ควรกำหนดแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคลเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินที่มีลักษณะพิเศษ

## References

- Balmond, C., & Crinson, K. (2022). *Restructuring & Insolvency*. London: Law Business Research Ltd.
- Banyat Suchiwa. (2004). *Law on Property* (8th ed.). Bangkok: Jirawat Printing.
- Caracappa, J. (2021). *Benjamin Holt and Jeffrey Reisner*. Acquisition Tools for Purchasing IP During the Pandemic.
- Chuchai Sirinil. (1985). Scope of power, duties and responsibilities of the receiver. Master's thesis, Chulalongkorn University.
- Corporate Finance Institute (CFI). *Stalking-Horse Bid a Deal with a Potential Buyer that is Hidden from the Public, Creditors, and the Courts*. Retrieved November 23, 2021 from <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/Knowledge/deals/stalking-horse-bid/>
- Department of Intellectual Property and Thailand Development Research Institute (TDRI). *Manual for valuing intellectual property*. Retrieved

- November 11, 2021, from [http://www.ipthailand.go.th/images/3534/web\\_01052018/manual.compressed](http://www.ipthailand.go.th/images/3534/web_01052018/manual.compressed)
- Euan Khunkaew. (2013). *Bankruptcy Law* (11th ed.). Bangkok: Krung Siam Publishing.
- Mason, R. G., & Setty, S. R. (2021). *Bidding Procedures-Stalking-Horse Protections and Collusion*. Retrieved November 23, 2021, from <https://www.weil.com/~media/files/pdfs/363salestopics.pdf>
- Reilly, R. F. (2015). *Intellectual property and insolvency issues: Valuation of intellectual property within a bankruptcy context*. Retrieved October, 31 2022, from [https://willamette.com/pubs/presentations3/reilly\\_a\\_bi\\_conference\\_paper\\_2015.pdf](https://willamette.com/pubs/presentations3/reilly_a_bi_conference_paper_2015.pdf)
- Sukanya Treephaichayonsak. (1998). Problems in the Application of Temporary Asset Protection Measures. Master's Thesis, Thammasat University.
- Thailand Development Research Institute (TDRI). (2017). Study Report on Intellectual Property Valuation Project. Bangkok: Department of Intellectual Property, Ministry of Commerce.
- Thammasat University Research and Consulting Institute. (2011). Complete research report, research project on the role of the receiver in managing the debtor's business and assets. Bangkok: Department of Enforcement, Ministry of Justice.
- Thammasat University, Faculty of Law. (2016). Final Research Report on the Project to Upgrade Bankruptcy Enforcement to International Standards. Bangkok: Ministry of Justice, Legal Execution Department.
- The American Bar Association. (2005). *Intellectual property valuation: A primer for indentifying and determining value* Chicago: American Bar Association.

U.S. Department of Justice. *Office of the United States Attorneys. Debt Collection Enforcement System*. Retrieved May 30, 2023 from <https://www.justice.gov/usao/resources/making-foia-request/major-information-systems/debt-collection-enforcement-system>

บทความวิจัย

**มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการคลุมฮิญาบของผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย\***

**The Legal Measurements Regarding the Wearing of the Hijab  
by Thai Female Prisoners**

ปณตา ยงณรงค์เดชกุล<sup>1</sup>

Panata Yongnarongdetkul<sup>2</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เลขที่ 15 ถนนกาญจนวนิชย์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110.

Faculty of law, Prince of Songkla University,

No. 15 Kanchanawanit Road, Hat Yai District, Songkhla Province 90110.

E-mail: panatayong@gmail.com

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคลุมฮิญาบของผู้ต้องขังหญิง” มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปี พ.ศ. 2567

<sup>1</sup> นางสาวปณตา ยงณรงค์เดชกุล, นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

<sup>2</sup> MissPanata Yongnarongdetkul, Master of Laws Program student, Faculty of Law Prince of Songkla University

กฤษรัตน์ ศรีสว่าง<sup>3</sup>

Kritsarat Srisawang<sup>4</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เลขที่ 15 ถนนกาญจนวนิชย์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110.

Faculty of law, Prince of Songkla University,

No. 15 Kanchanawanit Road, Hat Yai District, Songkhla Province 90110.

\* Corresponding author E-mail: kritsarat.sr@gmail.com

วสิน สุวรรณรัตน์<sup>5</sup>

Wasin Suwannarat<sup>6</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เลขที่ 15 ถนนกาญจนวนิชย์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110.

Faculty of law, Prince of Songkla University,

No. 15 Kanchanawanit Road, Hat Yai District, Songkhla Province 90110.

E-mail: wasin.s@psu.ac.th

---

วันที่รับบทความ : 8 พฤศจิกายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 27 กุมภาพันธ์ 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---



---

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

<sup>4</sup> Associate professor Dr.Kritsarat Srisawang, Lecturer, Faculty of Law Prince of Songkla University

<sup>5</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.วสิน สุวรรณรัตน์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

<sup>6</sup> Associate professor Dr.Wasin Suwannarat, Lecturer, Faculty of Law Prince of Songkla University

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคลุมฮิญาบของผู้ต้องขังหญิง สภาพปัญหาอันเกิดจากการแต่งกายของผู้ต้องขังหญิงมุสลิมในเรือนจำที่ไม่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายในระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายสำหรับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 มาตรการทางกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยบริบทของการคลุมฮิญาบผู้ต้องขังหญิงมุสลิมเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขังหญิงมุสลิมในเรื่องของการสวมฮิญาบ โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร

ผลการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีมาตรการเรื่องผู้ต้องขังหญิงมุสลิมคลุมฮิญาบ แต่มาตรการทางกฎหมายของไทยมิได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ต้องขังหญิงมุสลิมคลุมฮิญาบขณะออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำ โดยระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 มีการกำหนดรายละเอียดเพียงเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขัง เพื่อแยกระหว่างนักโทษเด็ดขาดและผู้ต้องขังเท่านั้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายสำหรับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 ข้อ 12 ผู้ต้องขังหญิงซึ่งนับถือศาสนาอิสลามในเรือนจำหรือทัณฑสถานใช้ผ้าคลุมศีรษะให้ใช้ผ้าคลุมศีรษะเมื่อได้รับอนุญาตให้ออกภายนอกเรือนจำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการให้สิทธิผู้ต้องขังหญิงมุสลิมสวมฮิญาบเป็นสิทธิและเสรีภาพในการปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา

**คำสำคัญ:** มาตรการกฎหมาย, การคลุมฮิญาบ, ผู้ต้องขังหญิงมุสลิม

### ABSTRACT

This research article aims to study the legal issues concerning the wearing of the hijab by female Muslim inmates, particularly the challenges arising from their dress in correctional facilities, which does not align with the legal measures outlined in the Department of Corrections Regulation on Prisoner Uniforms B.E. 2538 (1995). It examines international legal measures in the context of hijab-wearing female Muslim inmates, comparing them with the laws of Thailand, Malaysia, the United States, and the Federal Republic of Germany. The objective is to propose legal measures that uphold the rights of female Muslim inmates regarding the wearing of the hijab. The research method employed is documentary research.

The study finds that foreign countries have legal measures permitting Muslim female inmates to wear the hijab. However, Thailand's legal framework does not clearly define regulations concerning the wearing of the hijab during outdoor prison activities. The Department of Corrections Regulation on Prisoner Uniforms B.E. 2538 primarily outlines prisoner clothing to distinguish between convicted prisoners and detainees, without specific provisions for religious garments.

The researcher recommends amending Article 12 of the Department of Corrections Regulation on Prisoner Uniforms B.E. 2538 to explicitly allow female inmates who practice Islam to wear head coverings when permitted to leave the correctional facility. This would align with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and the Universal Declaration of Human Rights, as the right of Muslim female inmates to wear the hijab is a matter of religious freedom and the right to religious expression.

**Keywords:** Legal measures, hijab, female Muslim inmates

## 1. ความนำ

การคลุมฮิญาบของผู้ต้องขังหญิงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีประเด็นข้อเรียกร้องด้านการแต่งกายตามหลักศาสนาหรือการประกอบศาสนกิจ เรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่เปราะบางเป็นอย่างมาก และยังคงมีประเด็นปัญหามาเป็นระยะ เช่น ข้อร้องเรียนจากญาติผู้ต้องขังว่า ผู้ต้องขังหญิงไม่มีการสวมฮิญาบให้ถูกต้องเหมาะสมตามหลักศาสนาเมื่อออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม 1202/3639 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2567 เรื่อง ขอรทราบบข้อเท็จจริง) หรือการคลุมฮิญาบของนักเรียนที่นับถือศาสนาอิสลามในโรงเรียนจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นโรงเรียนของรัฐ โดยผู้ปกครองของนักเรียนมุสลิมในโรงเรียนได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้บุตรหลานของตนสามารถคลุมฮิญาบไปโรงเรียนได้ (Ustaz Abdushakur bin Shafi'i (Abdul Suko Din-a)), 2024, Online) เนื่องจากโรงเรียนมีการออกคำสั่งห้ามนักเรียนสวมใส่ผ้าคลุมผมหรือฮิญาบมาโรงเรียน เพราะจะต้องแต่งกายตามระเบียบของโรงเรียนเท่านั้น แต่ท้ายสุดศาลปกครองได้มีคำตัดสินให้นักเรียนหญิงที่เป็นมุสลิมสามารถใส่ฮิญาบมาโรงเรียนได้

ในสังคมภายนอกที่มีพื้นที่เป็นอิสระและสาธารณะ สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกเกี่ยวกับการนับถือศาสนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่เปราะบาง นอกจากปัญหาดัวบทกฎหมาย คือ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 ที่อาจมองได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในเรื่องของการแต่งกาย เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมิได้กล่าวถึงสิทธิในการสวมฮิญาบอย่างชัดเจน ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกด้วย กล่าวคือ การที่การแต่งกายของผู้ต้องขังมุสลิมในพื้นที่เรือนจำสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกหยิบยกขึ้นมาในประเด็นการเสวนาในการประชุมต่าง ๆ ส่งผลให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้เข้ามามีส่วนร่วมผลักดันและสนับสนุนให้มีการสร้างครัวฮาลาลในเรือนจำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Manager Online, 2024, Online) เนื่องจากเกิดกรณีที่ผู้ต้องขังเรือนจำกลาง

ปัตตานีก่อเหตุจลาจลโดยมีข้อเรียกร้องให้มีเจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลเรื่องการประกอบศาสนกิจ เช่น การทำละหมาด และข้อเรียกร้องด้านอาหาร ซึ่ง ศอ.บต. ได้ร่วมกับหน่วยงานราชการในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการเปิดโครงการพัฒนาการควบคุมดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวิธีปฏิบัติศาสนาอิสลาม โดยมีการนำร่องที่เรือนจำจังหวัดนราธิวาส มีการปรับระเบียบให้สอดคล้องกับหลักการทางศาสนาโดยให้ผู้ต้องขังชายนุ่งกางเกงขาวคลุมเข้าในช่วงเวลาละหมาด และผู้ต้องขังหญิงสามารถสวมฮิญาบได้ทั้งขณะที่ถูกควบคุมตัวอยู่ภายในเรือนจำและออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำ พร้อมกับดูแลและสนับสนุนให้มีการประกอบอาหารฮาลาล ซึ่งหลักการของโครงการดังกล่าวนี้ เป็นไปเพื่อให้การดำรงชีวิตประจำวันของผู้ต้องขังที่อยู่ภายในเรือนจำหรือทัณฑสถานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีคุณภาพชีวิตที่ดี (Isra News Agency, 2024, Online)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดของผู้ต้องขังหญิงอีกอย่างหนึ่ง คือ การดำรงชีวิตในเรือนจำอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสอดคล้องกับเพศสภาพที่มีความแตกต่างจากผู้ต้องขังชาย สิทธิในการได้รับบริการด้านเครื่องแต่งกายหรือเครื่องนุ่งห่มตลอดจนการปฏิบัติศาสนากิจตามหลักศาสนาที่ตนเองนับถือ นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายของไทยยังมีช่องว่างที่ไม่สามารถเอื้อให้ผู้ต้องขังหญิงมีคุณภาพในการดำรงชีวิตภายในเรือนจำได้อย่างเหมาะสม

งานวิจัยเรื่องนี้ จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งกายของผู้ต้องขังหญิงมุสลิมเพื่อสร้างองค์ความรู้ทางกฎหมาย อันเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขัง ให้มีความถูกต้องกับหลักศาสนาและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีแหล่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

## 2. แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง

ผู้ต้องขังจำเป็นต้องอยู่ในกระบวนการบังคับโทษจำคุก โดยหลักการพื้นฐานที่ดีของการบังคับโทษจำคุกประกอบด้วยแนวคิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาค ซึ่งการบังคับโทษที่ตื้นเขินจำเป็นต้องมีการบังคับใช้ที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เนื่องจากการบังคับโทษเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องมีความเป็นประชาธิปไตย โดยทุกฝ่ายต้องสมัครใจและความยินยอมร่วมกัน และต้องทำเพื่อสังคมภายใต้ความโปร่งใสที่สามารถตรวจสอบได้ทั้งภายในและภายนอกองค์กรและจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการบังคับโทษโดยมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องโทษ (Thani Woraphat, 2009)

นอกจากนี้ การดำเนินการบังคับโทษที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น เนื้อหาของบทบัญญัติตลอดจนการดำเนินการบังคับโทษจะต้องทำให้ความแตกต่างระหว่างภายในกับภายนอกเรือนจำจะต้องไม่แตกต่างกันมากจนเป็นการทำลายลักษณะบุคลิกภาพของบุคคลนั้นหรือวัฒนธรรมเดิมในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังนั้น และกฎหมายจะต้องไม่มีการกำหนดกระบวนการในการบังคับโทษจนเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การกระทำทารุณโหดร้ายทั้งร่างกายและจิตใจ ในส่วนของภาคสังคมก็ต้องมีส่วนร่วมในการเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนที่จะให้ผู้ต้องโทษภายในเรือนจำเกิดความรู้สึกว่า หากถูกปล่อยตัวพ้นโทษออกมาสู่สังคมภายนอกแล้ว สังคมภายนอกยังให้การยอมรับและสามารถปรับตัวเข้ากันได้ (Thani Woraphat, 2015, p.23)

แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังเกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 กรมราชทัณฑ์ก็ได้กำหนดมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในด้านการอบรมแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีควบคู่ไปกับการลงโทษ (Apirat Phetsiri., 1986, p.291-292) แต่ก็มียาวช่วงเวลาที่เกิดการละเลยสิทธิของผู้ต้องขังจนก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องชอบธรรมและความเหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิ

อันพึง มีตามกฎหมายของผู้ต้องขังอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังต้องได้รับในฐานะมนุษย์และพลเมืองของประเทศ (Siraprapa Wiriypaha., 2020, p.16-17)

ทั้งนี้ การนับถือศาสนา การปฏิบัติศาสนกิจรวมถึงการแต่งกายตามจารีตธรรมเนียมของศาสนาถือเป็นสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่ง โดยสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศ ดังจะเห็นได้จากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) ข้อ 2 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิและเสรีภาพทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ โดยไม่มีการแบ่งแยกใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สี ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชนตึกาเนิดหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานะอื่นใด และข้อ 18 ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และเสรีภาพในการแสดงศาสนาหรือความเชื่อผ่านการสอน การปฏิบัติ การเคารพบูชา และการปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่นในชุมชน และในที่สาธารณะหรือส่วนตัว (United Nations, 2025, online)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31 บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ จะจำกัดเสรีภาพของบุคคลไม่ได้แต่การรับรองโดยสมบูรณ์นี้ไม่รวมถึงการแสดงออกด้วย ดังนั้น การแสดงออกซึ่งความเชื่อในทางศาสนาย่อมถูกจำกัดเสรีภาพได้โดยกฎหมาย ทั้งนี้ เสรีภาพในการนับถือศาสนาต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Pongthawat Boonpitak., 2024, Online) ดังนั้น ผู้ต้องขังย่อมต้องได้รับการปฏิบัติเฉกเช่นเดียวกับประชาชนบุคคลทั่วไปที่ต้องได้รับความรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะมีสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา และมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติตามพิธีกรรมความเชื่อของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Thani Woraphat., 2009, p.82)

### 3. การคลุมฮิญาบตามศาสนาอิสลาม

ในทางศาสนา ฮิญาบ คือ การปิดกั้นและความอ่อนน้อมถ่อมตน โดยมุสลิมชายและมุสลิมหญิงถูกสั่งให้คลุมฮิญาบ ซึ่งหมายถึง การปกคลุมปิดกั้นตนด้วยกิริยาในความอ่อนน้อมถ่อมตน มุสลิมหญิงพึงสงวนท่าทีและกิริยามารยาท แต่ความหมายโดยทั่วไปทางกายภาพของฮิญาบ คือ ผ้าคลุมศีรษะของมุสลิมหญิง ซึ่งเป็นเครื่องแต่งกายที่ใช้เป็นปกติในชีวิตประจำวันของสตรีทุกคนที่นับถือศาสนาอิสลาม การคลุมฮิญาบของมุสลิมหญิงมีเกณฑ์ตามเอาเราะฮ์ (สิ่งพึงปกปิด) โดยสามารถพิจารณาได้ในหลายหลักเกณฑ์ เช่น การปกปิดระหว่างชายหญิงทั่วไปหรือของเด็ก หรือระหว่างครอบครัวบุคคลในญาติพี่น้อง หรือระหว่างสามีภรรยา ซึ่งจะมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป หลักเกณฑ์การคลุมฮิญาบของมุสลิมหญิงระหว่างชายหญิงตามปกติทั่วไปนั้น สตรีมุสลิมต้องปกปิดร่างกายทั้งหมด ยกเว้นเพียงใบหน้าและฝ่ามือด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม การคลุมศีรษะต้องปิดบังเส้นผมจนถึงหน้าอกโดยไม่เผยให้เห็นทรวงตรงหรือส่วนหัวส่วนโค้งของร่างกาย (Pathum Thani Provincial Islamic Committee., 2024, Online)

การสวมฮิญาบของสตรีมุสลิมยังทำให้หญิงมุสลิมรู้สึกถึงความเป็นอำนาจ และมีศักดิ์ศรี เนื่องจากจะได้รับความเคารพจากผู้ที่มีความศรัทธาและผู้ที่ประพฤติดีเท่านั้นที่จะได้รับความยกย่องชมเชยและนับถือจากคนอื่น ส่วนผู้หญิงที่พยายามดึงดูดความสนใจจากผู้ชายไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นผู้มีความประพฤติดีที่แท้จริง ผู้หญิงมุสลิมที่ไม่สวมใส่ฮิญาบเพื่อหวังดึงดูดความสนใจจากเพศชายถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย ฉะนั้น ในมุมมองของศาสนาฮิญาบจึงมีคุณค่าและให้คุณประโยชน์จากการป้องกันความเสื่อมเสีย และเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกับผู้ชายทำให้มีเกียรติและน่านับถือ (Pathum Thani Provincial Islamic Committee., 2024, Online)

ดังนั้น วิถีชีวิตชุมชนมุสลิมจึงถูกกำหนดโดยพื้นฐานทางความเชื่อทางศาสนาเป็นสำคัญ วิถีชีวิตส่วนใหญ่จึงยึดถือการปฏิบัติตามพื้นฐานความเชื่อทางศาสนา และมีการดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ไว้อย่างยาวนาน โดยเฉพาะในเรื่องของการแต่งกาย หากเป็นชาวมุสลิมผู้หญิงต้องแต่งกายปกปิดมิดชิดตั้งแต่ศีรษะลงมาถึงเท้า

ไม่สามารถเปิดเผยได้ แม้กระทั่งผมก็ต้องมีการคลุมฮิญาบเพื่อปกปิดผมของหญิงนั้น เครื่องแต่งกายต้องปกปิดมิดชิด ไม่รัดรูป มิให้ผู้ชายได้เห็นส่วนหัวหรือส่วนโค้งของร่างกาย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายดึงดูดความสนใจของเพศชาย ส่งผลให้ต้องแต่งกายโดยเสื้อผ้าต้องสะอาด เรียบร้อย สวยงามเหมาะสมกับบุคลิกภาพของหญิง (National Human Rights Commission of Thailand, 2016, p.11)

แม้ว่ากรมราชทัณฑ์ได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องของการแต่งกายของผู้ต้องขังไว้โดยมีการออกระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายสำหรับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 เพื่อกำหนดรูปแบบเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขังไว้ แต่ก็มิได้มีข้อใดของระเบียบที่บัญญัติโดยเฉพาะเจาะจงไปถึงผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาอิสลามว่า หากเป็นผู้ต้องขังหญิงมุสลิม และออกทำกิจกรรมภายนอกแดนซึ่งอาจต้องพบกับเพศตรงข้ามแล้ว จะต้องแต่งกายอย่างไร ซึ่งตามหลักศาสนาแล้วจะต้องมีการคลุมฮิญาบปกปิดร่างกายของตนมิให้ผู้ชายได้เห็น จากประเด็นปัญหาของผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำข้างต้นเห็นได้ว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดของผู้ต้องขังหญิง คือ การดำรงชีวิตในเรือนจำอย่างมีคุณภาพมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเพศสภาพที่มีความแตกต่างจากผู้ต้องขังชาย การดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานในการปฏิบัติศาสนกิจหรือการปฏิบัติกิจกรรมตามหลักศาสนาถือเป็นสิทธิที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31

#### 4. มาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

มาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังประกอบด้วยข้อกำหนดสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

##### 4.1 ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง

United Nations Rules for a Treatments of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders หรือข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าผู้ต้องขังหญิงและผู้กระทำผิดหญิงมีความต้องการเฉพาะ

ด้านที่ต่างไปจากผู้ต้องขังชาย และเนื่องจากผู้ต้องขังหญิงเป็นประชากรกลุ่มน้อยในกระบวนการยุติธรรม ทำให้เรือนจำในประเทศต่าง ๆ มักถูกออกแบบขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงความต้องการเฉพาะด้านของผู้หญิง อาทิ เรื่องสุขอนามัย สุขภาพผู้หญิง การดูแลเด็กติดผู้ต้องขัง ทำให้การดูแลผู้ต้องขังหญิงในหลายประเทศ ยังขาดความละเอียดอ่อนด้านเพศสภาพ (gender sensitivity) (Thailand Institute of Justice (Public Organization), 2025, Online) อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับบริการด้านเครื่องแต่งกายหรือเครื่องนุ่งห่มไว้โดยตรงเฉพาะอย่างการสวมฮิญาบ แต่มีการกำหนดมาตรฐานให้เรือนจำทัณฑสถานสำหรับควบคุมผู้ต้องขังหญิงควรมีสิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ที่จำเป็น เพื่อตอบสนองสุขอนามัยตามความต้องการเฉพาะของผู้หญิง เรือนจำควรมีการสนับสนุนของใช้ส่วนตัวโดยไม่มีการเสียค่าใช้จ่าย

#### 4.2 ข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2015 หรือข้อกำหนดเนลสันแมนเดลลา (The Nelson Mandela Rules) มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ และแนวทางการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและการบริหารงานเรือนจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ สิทธิในการได้รับการบริการด้านเครื่องแต่งกายหรือเครื่องนุ่งห่มและผู้ต้องขังกลุ่มเปราะบาง (Thailand Institute of Justice (Public Organization), 2025, Online) ทั้งนี้ ข้อ 19 และข้อ 20 ได้วางแนวปฏิบัติว่า ผู้ต้องขังทุกคนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้เสื้อผ้าของตนเองจะต้องได้รับเสื้อผ้าที่เหมาะสมกับสภาพดินฟ้าอากาศและเพียงพอที่จะให้ผู้ต้องขังมีสุขภาพดี และเสื้อผ้าที่สวมใส่นั้นจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการย่ำยีศักดิ์ศรีหรือทำให้อับอาย มีความสะอาดเรียบร้อย เสื้อผ้าชั้นในจะต้องมีการเปลี่ยนและซักบ่อยครั้งตามความจำเป็นเพื่อสุขอนามัยที่ดี และหากผู้ต้องขังคนใดได้รับอนุญาตให้ใช้เสื้อผ้าของตนเองได้ เรือนจำควรจัดเตรียมให้เสื้อผ้ามีความสะอาดและเหมาะสมแก่การใช้สอย และข้อ 115 หากเป็นกรณีผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี จะต้องได้รับการอนุญาตให้สวมใส่เสื้อผ้าของตนเองที่มีความสะอาดและเหมาะสมอยู่

เสมอ แต่ถ้าหากบุคคลดังกล่าวสวมชุดของเรือนจำก็ต้องเป็นชุดที่มีความแตกต่างกับชุดที่จัดให้กับนักโทษเด็ดขาด ซึ่งก็ได้กล่าวถึงการสวมอียาบโดยตรง

## 5. การคลุมอียาบของผู้ต้องขังหญิงในต่างประเทศ

การคลุมอียาบของผู้ต้องขังหญิงในต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศมาเลเซีย สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

### 5.1 มาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม สำหรับกรณีของผู้ต้องขังนั้น ในเรือนจำกัจัง (Tai Watthana., 2024, Online) เป็นเรือนจำที่มีระบบงานราชทัณฑ์ตามมาตรฐานสากล เป็นเรือนจำขนาดใหญ่ในประเทศมาเลเซีย มีจำนวนผู้ต้องขังประมาณ 4,300 กว่าคน มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 400 กว่าคน การบริหารจัดการด้านสุขอนามัยและเครื่องแต่งกายภายในเรือนจำมีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามมาตรฐานสากลเช่นเดียวกับไทย โดยตั้งแต่กระบวนการรับตัวผู้ต้องขังเข้าใหม่มาภายในเรือนจำ จะมีการตรวจค้นตัวแบบไม่มีการลงล้าภายในร่างกาย มีการจัดหาสิ่งของใช้จำเป็นพื้นฐาน เช่น เครื่องแต่งกายชุดหลวง จำนวน 2 ชุด ผ้าขนหนู แปรงสีฟัน ยาสีฟัน ยาสระผม สบู่ ผ้าอนามัย เป็นต้น เครื่องหลับนอนจัดให้มีผ้าห่ม หมอน และที่นอน ได้มีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2538 กำหนดและให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังเกี่ยวกับด้านการจัดเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขังไว้ใน มาตรา 49 (1) ผู้ต้องขังต้องแต่งกายให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและรักษาสถานที่กักขังให้สะอาดและเมื่อออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำ เช่นการไปศาล หรือรักษาตัวที่โรงพยาบาล จะมีการกำหนดเครื่องแต่งกายไว้สำหรับออกทำกิจกรรมภายนอกแต่ละประเภทแยกกันไป

นอกจากนี้ ผู้ต้องขังหญิงมุสลิมมีการคลุมศีรษะทุกครั้งที่ออกภายนอกแดนหญิง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำประเทศมาเลเซีย นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่การแต่งกายก็จะเป็นการแต่งกายที่เหมาะสมและเป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการของศาสนา เป็นไปตามวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ของชาวมุสลิมอยู่แล้ว จึงไม่มีบทบัญญัติหรือระเบียบเกี่ยวกับการให้ผู้ต้องขังหญิงสวมอียาบ

ไม่ว่าจะเป็นการออกเยี่ยมญาติ การออกไปศาลเพื่อการต่อสู้คดีความ ผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำมาเลเซียสวมฮิญาบเป็นปกติตามอัตลักษณ์ของศาสนิกที่นั่นอยู่แล้ว (Baharudin, Mohamad, & Karim, 2020, 2020, p. 1009) ประเด็นในข้อนี้จึงมีความแตกต่างกับของประเทศไทย

## 5.2 สหรัฐอเมริกา

Aliah Abdo ได้กล่าวถึงการเข้าไปในเรือนจำทั้งผู้ที่มาเยี่ยมญาติและตัวผู้ต้องขังเองที่ถูกดำเนินคดี (Abdo, 2008, pp. 484-489) ต่างก็มิได้มีการคุ้มครองหรือปกป้องสิทธิของผู้หญิงมุสลิมในเรื่องของการสวมฮิญาบ โดยได้มีการกล่าวถึงคดี Rhouni v. Wisconsin Department of Corrections โดย Rhouni พาลูกชายไปที่เรือนจำโคลัมเบียในรัฐวิสคอนซิน เพื่อที่จะไปเยี่ยมพ่อ Rhouni ได้รับแจ้งว่าจะต้องถอดฮิญาบเพื่อเข้าภายในเรือนจำ ซึ่งเป็นขั้นตอนการจัดการของเรือนจำ ถึงแม้ว่าพื้นที่ตรงนั้นจะมีเจ้าหน้าที่ชายและผู้ต้องขังที่อยู่ด้วยก็ตาม เรือนจำก็ยังคงให้เธอแสดงตนด้วยการถอดผ้าคลุมศีรษะออกซึ่งถือเป็นการละเมิดในเรื่องของความเชื่อทางศาสนา ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว Rhouni ได้ดำเนินการฟ้องร้องคดี เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาศาลแขวงสหรัฐอเมริกาในเขตตะวันตกของรัฐวิสคอนซินได้มีคำพิพากษาให้คุ้มครองตามสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการเยี่ยมโดยให้ผู้ที่มาเยี่ยมสามารถสวมผ้าคลุมศีรษะตามความเชื่อของศาสนาตนเองได้ トラบไคที่ยังไม่ได้เป็นการปกปิดตัวตน ซึ่งเป็นการรองรับความเชื่อทางศาสนาของบุคคล

นอกจากนี้ ยังมีคดี Sihlangu v. Hollar ในศาลแขวงรัฐประจำเขตตะวันตกของเวอร์จิเนีย มีการปฏิเสธผู้ที่มาเยี่ยมผู้ต้องขังซึ่งเป็นสตรีมุสลิมในด้านการสวมใส่ฮิญาบ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นตามลัทธิความเชื่อศาสนาของตนเอง มีการกล่าวถึงสิทธิของชายมุสลิมโดยผู้ต้องขังที่เป็นมุสลิมได้ยื่นฟ้องเพื่อปกป้องสิทธิตนเองและชาวมุสลิมอื่น ๆ จากการเลือกปฏิบัติ โดยมีการให้ความช่วยเหลือจากรัฐในการจัดกิจกรรมของผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาคริสต์ ในขณะที่เดียวกันไม่ได้ให้การสนับสนุนผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาอื่น ๆ ในการ

ทำกิจกรรม นอกจากนี้ ยังมีการคัดค้านข้อกำหนดของเรือนจำเกี่ยวกับผู้ต้องขังหญิงมุสลิมที่ถูกบังคับให้ถอดฮิญาบด้วย (Jackson, 2020, online)

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธิของสตรีมุสลิมที่เข้าไปเยี่ยมผู้ต้องขังในเรือนจำและหญิงมุสลิมที่ถูกคุมขังยังไม่ได้รับการคุ้มครอง และกระทบต่อความเชื่อในทางศาสนา เนื่องจากกฎระเบียบที่ต้องถอดฮิญาบในแต่ละกรณี ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่มีกรอนุญาตให้ผู้ต้องขังหญิงมุสลิมสามารถคลุมฮิญาบได้ เนื่องจากข้อจำกัดระหว่างประเทศและภายในประเทศ รวมถึงการมีคตินิยมเกี่ยวกับการสวมใส่ฮิญาบและบางครั้งอยู่ระหว่างรอการดำเนินคดี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนถึงความล้มเหลวของศาลในการใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในการสวมฮิญาบ ซึ่งมีความแตกต่างจากไทยที่ยังไม่ปรากฏคดีพิพาทเกี่ยวกับการสวมฮิญาบ

### 5.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาโดยถือตามหลักทั่วไปที่ว่า การใช้เสรีภาพของบุคคลย่อมต้องมีขอบเขตและเสรีภาพในการนับถือศาสนาแม้จะไม่มีกฎหมายจำกัดขอบเขตไว้อย่างชัดเจน แต่ในบางกรณี การใช้เสรีภาพของบุคคลมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ถ้าเสรีภาพนั้นขัดกับเสรีภาพพื้นฐานในเรื่องอื่นหรือกระทบต่อสังคม เพราะหลักการของสิทธิพื้นฐานย่อมมีหลักประกันว่าทุกคนในสังคมมีสิทธิที่จะมีชีวิตในสิทธิพื้นฐานตราบเท่าที่การใช้เสรีภาพของบุคคลในสิทธิเหล่านี้ไม่ละเมิดสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลอื่น แต่ถ้าในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างสิทธิพื้นฐาน ศาลจะพิจารณาถึงประโยชน์และความจำเป็นทั้งสองด้านเพื่อความสมดุลในผลกระทบที่เกิดขึ้นระหว่างสิทธิทั้งสอง ดังนั้น ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเรือนจำมีการวางแผนทางเกี่ยวกับการส่งเสริมและการปฏิบัติตามศาสนกิจในด้านของการฝึกจิตใจ โดยมีการนำของผู้นำทางศาสนา เช่น นักบวช ตามศาสนาที่ผู้ต้องขังนั้นนับถือเข้ามาปฏิบัติศาสนกิจตามเทศกาลต่าง ๆ และหากผู้ต้องขังมีความประสงค์จะติดต่อกับนักบวชในการเกี่ยวกับศาสนาใด ก็ต้องได้รับความช่วยเหลือในการติดต่อนั้น และในกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษหรือ StVollzG ผู้ต้องขังมีสิทธิครอบครอง

หนังสือที่เกี่ยวกับศาสนาและผู้ต้องขังมีสิทธิในการเข้าร่วมพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน ได้รับอนุญาตให้ฟังสวดหรือร่วมกิจกรรมของศาสนาอื่นเมื่อนักบวชของศาสนา นั้นเห็นชอบด้วยแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ สำหรับผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาอื่นที่มีจำนวนไม่ มากพอสำหรับผู้สอนศาสนานั้น อาจจัดให้มีการดูแลด้านจิตใจโดยวิธีอื่นก็ได้ด้วยความ เห็นชอบของผู้บัญชาการเรือนจำ และผู้สอนศาสนาอาจมีช่วยสอนแทนได้ และในการนำ สวดมนต์หรือกิจกรรมทางศาสนาอื่นใด สามารถใช้ผู้แทนหรือผู้นำทางศาสนาจาก ภายนอกเข้ามาให้ความรู้และเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติศาสนกิจได้ (StVollzG. § 54) (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2025B, online)

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุกยึดหลักการที่ว่า การบังคับโทษ จะต้องไม่เป็นการทำลายบุคลิกภาพของผู้ต้องโทษนั้น สอดคล้องกับหลักของการเคารพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงคำนึงถึงหลักความใกล้เคียงของชีวิตบุคคลที่อยู่ภายใน เรือนจำกับภายนอกเรือนจำ เนื่องจากผู้กระทำผิดยังคงต้องออกไปใช้ชีวิตภายนอก เรือนจำอีก หากการที่เรือนจำปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้นเป็นการทำลายบุคลิกภาพของผู้ต้องขัง ไปการแก้ไขและบำบัดฟื้นฟูก็จะได้ไม่ผล และจะกลับวนเป็นวงจรเดิมทำให้สังคมเกิด ความเสียหายอีก ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ กฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมิได้มีการบัญญัติให้ผู้ต้องขังหญิงมุสลิมคลุมฮิญาบขณะออก ทำกิจกรรมภายนอกแดนควบคุมเหมือนกับกรณีของไทย เนื่องจากรัฐได้ดำเนินการจัดให้ มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานตลอดจนได้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยคำนึงถึงหลักความใกล้เคียงของ ชีวิตบุคคลที่อยู่ภายในเรือนจำกับภายนอกเรือนจำแล้วตามกฎหมายสูงสุด (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2025A, online)

## 6. วิเคราะห์มาตรการกฎหมายการคลุมฮิญาบของผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย

เมื่อพิจารณามาตรการกฎหมายการคลุมฮิญาบของผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย แล้ว พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่ง กายสำหรับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 มีการกำหนดลักษณะของเครื่องแต่งกายของนักโทษ

เด็ดขาดไว้โดยมีการแบ่งตามลำดับชั้นของนักโทษเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดในลำดับชั้นต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตามสิทธิในกฎหมาย ระเบียบดังกล่าวนี้กำหนดบังคับเฉพาะนักโทษเด็ดขาดและผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกาเท่านั้นที่จะต้องแต่งกายตามที่กรมราชทัณฑ์จัดให้ และกำหนดให้เรือนจำจัดของใช้ที่จำเป็นให้แก่ผู้ต้องขังเมื่อรับตัวเข้าภายในเรือนจำ ในส่วนของเสื้อผ้าที่ผู้ต้องขังสวมใส่ออกไปนอกเรือนจำ กรมราชทัณฑ์กำหนดเครื่องแต่งกายพิเศษไว้สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่ออกทำงาน สาธารณะให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงาน สาธารณะหรือทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ พ.ศ. 2563 และห้ามมิให้นักโทษเด็ดขาดใช้เครื่องแต่งกายส่วนตัวนอกจากเครื่องแต่งกายที่ทางราชการจ่ายให้เท่านั้น

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเรื่องการให้สิทธิผู้ต้องขังหญิงมุสลิมสวมฮิญาบเมื่อออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำของประเทศไทยนั้นยังมิได้มีการบัญญัติไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายสำหรับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 ทั้งนี้อาจประกอบไปด้วยหลายสาเหตุ เช่น อุปสรรคด้านการยืนยันตัวตนบุคคล หรือมาตรการด้านความมั่นคงปลอดภัย การตรวจค้นตัว เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในการทางปฏิบัติขณะผู้ต้องขังออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำไม่ว่าจะเป็นการออกไปศาลจะมีเอกสารรับส่งตัวผู้ต้องขังระหว่างเรือนจำกับศาล หรือเรือนจำกับตำรวจ เอกสารดังกล่าวนี้มีการให้ผู้ต้องขังพิมพ์ลายนิ้วมือไว้เป็นหลักฐาน หรือแม้จะเป็นการออกไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลไม่ว่าจะออกตามแพทย์นัดหรือออกฉุกเฉิน เรือนจำจะมีเอกสารที่เป็นทะเบียนประวัติของผู้ต้องขังนั้นแนบไปกับเอกสารการขออนุญาตออกภายนอกเรือนจำ ตลอดจนมาตรการตรวจค้นตัวผู้ต้องขังที่เข้าออกเรือนจำแบบไม่ล่วงล้ำ และผ่านเครื่องบอดี้สแกน (Walktrough) หรือเครื่องมือตรวจจับโลหะอย่างละเอียดอยู่แล้ว การสวมผ้าคลุมฮิญาบสำหรับผู้ต้องขังหญิงจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานดังกล่าว

แม้ว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ร่วมกับหน่วยงานราชการในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดโครงการพัฒนาการควบคุมดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำ และทัณฑสถานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวิธีปฏิบัติศาสนาอิสลามก็ตาม แต่การดำเนินโครงการดังนี้เป็นเพียงการปฏิบัติโครงการร่วมกันเท่านั้น การจัดการต่าง ๆ เกี่ยวกับสวมฮิญาบเมื่อออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำจึงมิได้มีสถานะการบังคับใช้เหมือนเช่นกฎระเบียบแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาการคลุมฮิญาบของผู้ต้องขังหญิงในต่างประเทศแล้ว จะพบว่า กรณีของประเทศมาเลเซีย แม้ว่ากฎหมายราชทัณฑ์มีการกำหนดและให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังเกี่ยวกับการจัดเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขังไว้ แต่ในอีกด้านหนึ่งการผู้ต้องขังหญิงมุสลิมสวมฮิญาบถือเป็นวิถีปกติทั่วไปของประเทศที่มีผู้นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่แม้จะมีกฎหมายราชทัณฑ์กำหนดเกี่ยวกับเครื่องแต่งกายทั่วไปของผู้ต้องขัง แต่ก็ยังไม่ได้เป็นประเทศที่มีผู้นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ เหมือนกับประเทศมาเลเซีย สำหรับสหรัฐอเมริกายังไม่มี การอนุญาตให้ผู้ต้องขังหญิงมุสลิมสามารถคลุมฮิญาบได้ประกอบกับยังปรากฏคดีพิพาทเกี่ยวกับการสวมฮิญาบ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้มีความแตกต่างจากประเทศไทย และประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี แม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติให้ผู้ต้องขังหญิงมุสลิมคลุมฮิญาบขณะออกทำกิจกรรมภายนอกเรือนจำ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเรื่องสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามกฎหมายสูงสุดเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นจึงมีเอกลักษณ์และกฎระเบียบที่แตกต่างกันไปตามบริบทของสังคม

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการอนุญาตให้ผู้ต้องขังหญิงมุสลิมสวมฮิญาบเมื่อออกทำกิจกรรมภายนอกจึงเป็นการให้เสรีภาพของบุคคลในการที่จะเป็นการปฏิบัติตามหลักศาสนาตามความเชื่อของตน และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สามารถบังคับใช้ได้กับผู้ต้องขังทั่วประเทศในกรณีการสวมผ้าคลุมศีรษะหรือฮิญาบของผู้ต้องขังหญิงที่นับถือศาสนาอิสลาม เป็นการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติและเป็นเสรีภาพที่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการเอื้อต่อเสรีภาพการดำเนินชีวิตตามหลักศาสนาจัดการเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรมและยอมรับในวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ทำให้ผู้ต้องขังได้ยอมรับซึ่งกันและกันและเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม

## 7. บทส่งท้าย

แม้บทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทยได้มีการบัญญัติถึงเครื่องแบบเครื่องแต่งกายของผู้ต้องขังไว้เป็นการเฉพาะโดยออกเป็นระเบียบกรมราชทัณฑ์แล้ว แต่เนื่องจากแนวคิดในการบังคับโทษของประเทศไทยเรื่องการคลุมฮิญาบสำหรับผู้ต้องขังมุสลิมหญิง ยังไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน เนื่องจากระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการแต่งกายของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 มีเพียงการบัญญัติไว้โดยภาพกว้าง เพื่อแยกหรือนักโทษเด็ดขาดและผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาเท่านั้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายสำหรับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 โดยให้เพิ่มเติมข้อความในข้อ 12

2. ควรบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งกายของผู้ต้องขังหญิงที่นับถือศาสนาอิสลามไว้เป็นการเพิ่มเติมในระเบียบของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน

## References

- Abdo, A. (2008). The icial status of Hijab in the United States: A look at the sociopolitical influences on the legal right to wear the Muslim Headscarf. *Hasting Race and Poverty Law*, 5(2), 484-489.
- Apirat Phetsiri. (1986). Human Rights and the Criminal Justice Process in Thailand. Bangkok: Thai Studies Institute, Thammasat University.
- Baharudin, M. N., Mohamad, M., & Karim, F. (2020). Managing, profiling and family support of Malaysian women drug abuse inmates. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 10(5), 1009.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (2025A). *Basic law for the Federal Republic of Germany*. Retrieved July, 16 2025, from <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (2025B). *Law on the Execution of Prison Sentences and Deprivation of Liability Measures for Reform and Security (Prison Act - StVollzG) § 54 Religious Events*. Retrieved July, 16 2025, from [https://www.gesetze-im-internet.de/stvollzg/\\_54.html](https://www.gesetze-im-internet.de/stvollzg/_54.html)
- Isra News Agency. (2024). New prison regulation day: “Male-female inmates” allowed to dress according to religious principles. Retrieved April 27, 2024, from <https://www.isranews.org/content-page/item/6079--q-q-sp-589626498.html>
- Jackson, A. (2020). *Religious-based discrimination against Muslims in North American and European Prisons: “Comprehensive Discrimination”*. Retrieved July, 16 2025, from <https://www.academia.edu/43336286>

/Religious\_Based\_Discrimination\_Against\_Muslims\_in\_North\_Americ  
an\_and\_European\_Prisons\_Comprehensive\_Discrimination\_#loswp-  
work-container

Manager Online. (2024). “Halal Kitchens” launched in prisons in 5 southern border provinces—new uniforms for inmates in accordance with religion. Retrieved April 26, 2024, from <https://mgronline.com/south/detail/9550000084502>

National Human Rights Commission of Thailand. (2016). Freedom of Religion and Religious Practice, and Unjust Discrimination: The Case of Prohibiting Muslim Women from Wearing the Hijab. Bangkok: Author.

Pathum Thani Provincial Islamic Committee. (2024). Hijab 101: On the Wearing of Hijab by Muslim Women. Retrieved July 16, 2024, from <https://muslim-pathum.com/>

Pongthawat Boonpitak. (2024). Rights and Freedoms of the Thai People under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. Retrieved July 18, 2024, from [https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1728](https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728)

Siraprapa Wiriyapaha. (2020). Protection of Prisoners’ Rights: A Case Study on Visitation Rights for Family and Partners. Master’s thesis in Law, Thammasat University.

Tai Watthana. (2024). Understanding the best correctional practices in ASEAN through the experience of Kajang Prison, Malaysia. Retrieved February 17, 2024, from <http://researchcafe.tsri.or.th/penjara-kajang/>

- Thailand Institute of Justice (Public Organization). (2025). The Bangkok Rules. Retrieved March 5, 2025, from <https://www.tijbangkokrules.org/th/about-bangkok-rules>
- Thani Woraphat. (2009). Penal Law in Thailand: The Enforcement of Imprisonment. Doctoral dissertation in Law, Dhurakij Pundit University.
- Thani Woraphat. (2015). Laws on the Enforcement of Imprisonment (3rd ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Ustaz Abdushakur bin Shafi'i (Abdul Suko Din-a). (2024). The Fight for the Hijab: Muslimah School Uniforms vs. State School Regulations. Retrieved April 26, 2024, from <https://www.tcijthai.com/news/2023/6/article/13032>



บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ  
กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย\*

Legal Measures for Promoting Elderly Laborers: A Case Study  
of the Elderly Persons in Mueang Loei District, Loei Province

เยาวพา กองเกต<sup>1</sup>

Yaowapa kongket <sup>2</sup>

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

เลขที่ 234 ถนนเลย-เชียงคาน ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย 42000.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Loei Rajabhat University

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

Mueang Loei District, Loei Province, 42000.

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

---

วันที่รับบทความ : 8 พฤษภาคม 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 13 พฤษภาคม 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย” มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ปี พ.ศ. 2567.

<sup>1</sup> ดร.เยาวพา กองเกต, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

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

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (2) เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ และ (3) เพื่อหาแนวทางปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุให้เหมาะสมต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจุบันสถานการณ์จำนวนประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุไว้ตามมาตรา 27 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 48 วรรคสอง มาตรา 71 และมาตรา 74 ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุ และเป็นการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับแรงงานผู้สูงอายุที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งยังขาดมาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น การอุดหนุนทางการเงิน ทางภาษีที่มีรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นคงในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม และในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังไม่มีกฎหมายที่จัดหมวดหมู่เฉพาะเกี่ยวกับแรงงานผู้สูงอายุ ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดถึงค่านิยามและหลักเกณฑ์ของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุไว้มีเพียงแต่การกำหนดค่านิยามและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานไว้โดยทั่วไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ การให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นหมวดหมู่เฉพาะหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดมาตรการการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น และประเทศต่อไป

**คำสำคัญ:** การส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ, การจ้างงานผู้สูงอายุ, สิทธิผู้สูงอายุ

### ABSTRACT

This research article aims to (1) study the concepts and theories related to the promotion of older workers under Thai law and foreign laws; (2) examine legal issues and the enforcement of laws concerning the promotion of older workers; and (3) propose appropriate guidelines for improving and amending laws to the promotion of older workers.

The research findings indicated that the current situation of the elderly population in Thailand was rapidly increasing due to demographic shifts toward an aging society. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, contains provisions on the protection of the rights of older persons and older workers under Sections 27(3) and (4), 48(2), 71, and 74 which provide safeguards against age-based discrimination and protect the quality of life for the elder persons. However, when considering the relevant secondary laws concerning older workers, the key legislation is the Older Persons Act B.E. 2546, which still lacks measures to promote the employment of older workers, such as financial subsidies or tax incentives, with clear legal frameworks to ensure concrete stability in hiring older workers. Additionally, the Labor Protection Act B.E. 2541 does not contain any specific legal provisions categorizing older workers. There are no legal definitions or established criteria for hiring older workers; only general regulations on employment definitions and principles apply.

Therefore, it is needed to amend and supplement the provisions on the protection of older workers in the Labor Protection Act B.E. 2541 by revising the Older Persons Act B.E. 2546 by establishing specific measures for

safeguarding the rights of older persons to enhance appropriateness, which will benefit communities, localities, and the nation as a whole.

**Keywords:** promotion of older workers, employment of older workers, rights of older persons

## 1. ความนำ

ปัจจุบันสถานการณ์จำนวนประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว การรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นย่อมอาจส่งผลกระทบต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากเมื่ออัตราการเกิดและอัตรากำลังแรงงานนั้นได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งไม่สัมพันธ์กับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีเพิ่มขึ้น อันอาจส่งผลกระทบต่อการขาดแคลนแรงงาน เป็นต้น แรงงานผู้สูงอายุจึงถือเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร สังคม และประเทศชาติเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุไว้ตามมาตรา 27 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 48 วรรคสอง มาตรา 71 และมาตรา 74 ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุ และเป็นการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้อีกส่วนหนึ่งแต่หากพิจารณาในส่วนการคุ้มครองอย่างเฉพาะเจาะจง และครบถ้วนชัดเจนในสิทธิทางแรงงานของผู้สูงอายุนั้น ปรากฏว่า ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีเพียงเพียงกรอบกฎหมายในรูปแบบอำนาจหรือนโยบายที่กว้างไว้แบบกว้าง ๆ

แม้ปัจจุบันผู้สูงอายุจะได้รับประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ซึ่งในกฎหมายใช้คำว่า สิทธิผู้สูงอายุ ให้มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ รวมถึงสิทธิได้รับบริการด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม สิทธิในการพัฒนา

ตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และอื่น ๆ ก็ตาม แต่หากมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ ยังมีขาดความชัดเจนหลายประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการขาดกฎหมายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้โดยตรง อันนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การใช้แรงงาน สวัสดิการ สวัสดิภาพ แรงงาน การเลือกปฏิบัติต่าง ๆ จะเห็นได้ยังไม่มียกเว้นกฎหมายกำหนดถึงค่านิยม และหลักเกณฑ์ของการจ้างงานผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไว้เป็นหมวดหมู่ (2) ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขอบข่ายแรงงานผู้สูงอายุ มาตรการในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ มาตรการอุดหนุนทางการเงิน มาตรการทางภาษี ควรมีรูปแบบกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นคงในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม แม้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (3) ประกอบมาตรา 12 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิในการได้รับการส่งเสริมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมก็ตาม แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เกิดการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุนั้น แต่ก็ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ หากมีการแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน โดยกำหนดสิทธิเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และดำเนินงานอย่างบูรณาการกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ไปในทิศทางเดียวกันเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุ ก็จะทำให้แรงงานผู้สูงอายุมีศักยภาพและเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากยิ่งขึ้น

ในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนใช้กรณีศึกษาในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย โดยกลุ่มผู้สูงอายุในจังหวัดเลยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีทั้งกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เพราะไม่มีคนดูแล ไม่มีรายได้ เป็นผู้ให้ข้อมูลเพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์กับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานผู้สูงอายุต่อไป

## 2. สถานการณ์และแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ

ด้วยสถานการณ์ที่มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วสวนทางกับอัตราการเกิดใหม่ของประชากรในปัจจุบันทำให้จำนวนประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนมากกว่าประชากรวัยเด็ก ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยสถิติผู้สูงของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2563 พบว่ามีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 11,627,130 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.57 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ ขณะที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์เป็นประเทศที่สองของอาเซียนรองจากประเทศสิงคโปร์ โดยประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 13 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด รวมทั้งคาดการณ์ว่าในอีก 20 ปี ข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2583) ประเทศไทยจะมีจำนวนผู้สูงอายุ 20 ล้านคน หรือ 1 ใน 3 ของประชากรในประเทศจะเป็นผู้สูงวัย และจะมีประชากรที่อายุมากกว่า 80 ปีขึ้นไปมากถึง 3,500,000 คน ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้คาดการณ์ว่า ในช่วงปี ค.ศ. 2001-2100 จะเป็นศตวรรษแห่งสังคมผู้สูงอายุ โลกก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละประเทศจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านการแพทย์ การโภชนาอาหาร (Department of Older Persons, 2020)

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2010) มีการแบ่งเกณฑ์อายุตามสภาพของการมีอายุเพิ่มขึ้น ในลักษณะของการแบ่งช่วงอายุที่เหมือนกัน คือ

1. ผู้สูงอายุ (elderly) มีอายุระหว่าง 60-74 ปี
2. คนชรา (old) มีอายุระหว่าง 75-90 ปี
3. คนชรามาก (very old) มีอายุ 90 ปีขึ้นไป

สหประชาชาติ (United Nations) ยังไม่นิยามที่แน่นอนว่าอายุเท่าไรจึงจะเรียกว่าเป็น “ผู้สูงอายุ” (Older/Elderly person) แต่สหประชาชาติใช้อายุ 60 ปี ขึ้นไปในการนำเสนอสถิติ ข้อมูลและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (National Statistical Office, Ministry of Information and Communication

Technology, 2014) นิยามผู้สูงอายุ หมายถึงบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สำหรับประเทศไทย กรมกิจการผู้สูงอายุ ประเทศไทย แบ่งผู้สูงอายุ (Elderly) ดังนี้ คือ อายุระหว่าง 60-69 ปีคนชรา (Old) คืออายุระหว่าง 70 – 79 ปีและคนชรามาก (Very old) คืออายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป ขึ้นไป (The Act on Older Persons B.E. 2546 (2003 A.D.))

แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุในประเทศไทย ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรอย่างมากและรวดเร็ว จากภาวะการเกิดสูง การตายสูง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงผ่านทางระบาดวิทยาจากโรคระบาดและโรคติดต่อ มาสู่โรคเรื้อรังและโรคที่เกิดจากความเสื่อมสภาพของร่างกายตามวัย ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนจากสังคมเยาว์วัยสู่สังคมสูงวัย ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชากรของประเทศไทย เคยเพิ่มด้วยอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของรัฐบาลสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีนโยบายเร่งเพิ่มจำนวนประชากรเพื่อหวังใช้ในการพัฒนาประเทศโดยการส่งเสริมให้มีการแต่งงาน และการมีบุตรครอบครัวละหลาย ๆ คน นอกจากนี้ ยังมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการสร้างครอบครัวและการมีบุตร เช่น จัดพิธีสมรสหมู่ จัดงานวันแม่ จัดประกวดแม่ลูกดก และการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก ซึ่งในปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 26 ล้านคน และได้เพิ่มเป็น 60 ล้านคนในปี พ.ศ. 2539 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - ปี พ.ศ. 2559 ประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็น 65.9 ล้านคน ซึ่งเห็นได้ว่า ในช่วงเวลา 20 ปีหลังนี้ ประชากรของไทยเพิ่มขึ้นมาเพียง 5.9 ล้านคน รวมทั้งจากการศึกษาของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า ในปี พ.ศ. 2562 เป็นปีที่จำนวนประชากร วัยเด็กมีจำนวนเท่ากับประชากรผู้สูงอายุที่ 11.3 ล้านคน หลังจากนั้น จำนวนประชากรวัยเด็ก มีแนวโน้มลดลงสวนทางกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่จะมีแนวโน้มสูงขึ้น นอกจากนี้ อัตราส่วนของวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ซึ่งในปี พ.ศ. 2563 มีวัยแรงงาน 3.6 คนต่อผู้สูงอายุ 1 คน แต่ในปี พ.ศ.2583 จะลดลงเหลือวัยแรงงาน 1.8 คนต่อผู้สูงอายุ 1 คน (Office of the National Economic and Social Development Council, 2013)

โดยสรุปแล้ว การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอาจก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม โดยเฉพาะผลกระทบต่อการขาดแคลนแรงงานจากการที่มีประชากรในวัยทำงานลดลง ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้สังคม และเศรษฐกิจของประเทศดำเนินต่อไปได้อย่างมั่นคงจึงควรมีการส่งเสริมและสร้างคุณค่าให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อตลาดแรงงานและความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

#### 1) แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน

การใช้แรงงานมนุษย์นั้น เป็นเรื่องที่มีมาตั้งแต่ในสมัยสังคมโบราณ ซึ่งแต่เดิมนั้นการใช้แรงงานอาจจะมีขึ้นระหว่างบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน ต่อมาอาจจะมีการใช้แรงงานของบุคคลอื่นในรูปแบบของเกณฑ์แรงงาน การใช้แรงงานทาส หรือการแลกเปลี่ยนแรงงานในระหว่างกันเอง ดังจะเห็นได้ในภาคเกษตรกรรม แต่เมื่อยกเลิกระบบทาสไปและการแลกเปลี่ยนแรงงานระหว่างกันมีจำกัด แต่ความต้องการใช้แรงงานของคนก็ยังมีอยู่และยิ่งมีความต้องการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมุ่งที่จะผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ดังนั้น จึงต้องมีการว่าจ้างบุคคลอื่นให้ทำงานให้โดยมีสินจ้างหรือค่าจ้างเป็นการตอบแทน

การจ้างงานเป็นการทำสัญญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจ้างงานส่งผลให้สัญญาจ้างงานมีลักษณะพิเศษเนื่องจากมีความสัมพันธ์ทางบุคคลระหว่างนายจ้างและลูกจ้างทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อกันและแม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะมีประโยชน์ต่างกันแต่ก็จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของงานซึ่งโดยทั่วไปเมื่องานสำเร็จรู้ล่งด้วยดีนายจ้างย่อมได้ผลกำไรจากผลประกอบการส่วนลูกจ้างก็จะได้รับสินจ้างรวมถึงผลตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น โบนัสหรือรายได้ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี เป็นต้น ดังนั้น งานจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดและลูกจ้างประสงค์ที่จะมีความมั่นคงในการทำงานตลอดไปในทางกฎหมายการจ้างงาน หมายถึง การทำสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยที่ลูกจ้างยินยอม

ทำงานให้แก่นายจ้างภายใต้การควบคุม สั่งการ และกำกับดูแลของนายจ้าง และนายจ้างตกลงจะจ่ายค่าจ้างเป็นการตอบแทน ซึ่งแตกต่างจากการจ้างทำของซึ่งพิจารณาจากผลของงาน (Civil and Commercial Code, Section 575)

การจ้างงานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การจ้างงานในระบบ คือ การจ้างงานที่มีสัญญาจ้างซึ่งสัญญาจ้างจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นไรลายลักษณ์อักษรก็ได้ ซึ่งบุคคลสองฝ่าย เรียกว่านายจ้างและลูกจ้างหรือผู้ที่ยินดีทำงานให้เพื่อเอาค่าจ้างหรือเพื่อประโยชน์อื่นจากนายจ้างและนายจ้างยินดีจ่ายค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนให้เพื่อประโยชน์ในการผลิตและการจำหน่ายทางธุรกิจ การค้าของตน การจ้างงานในระบบจะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เป็นต้น

2. การจ้างงานนอกระบบ คือ การจ้างงานที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาจ้างและไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน เช่น แรงงานภาคเกษตรกรรมภาคขนส่งทางทะเล แรงงานอิสระต่าง ๆ เช่น คนเก็บขยะ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ทำขนมขาย หรืองานอื่น ๆ ที่ไม่มีนายจ้าง เป็นต้น ซึ่งแรงงานนอกระบบเหล่านี้ขณะนี้มากกว่า 25,000,000 คนในประเทศไทย ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มบุคคลอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป และเมื่ออายุมากขึ้นก็จะเป็นแรงงานนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบนอกจากนี้ ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานโดยใช้ความรู้และประสบการณ์เดิมเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น และลักษณะการทำงานส่วนใหญ่ไม่เน้นการแข่งขัน หรือการขยายงานที่เกินขีดความสามารถแต่แค่มีรายได้พอเลี้ยงตัวเอง และแบ่งเบาภาระช่วยครอบครัวเท่านั้น

## 2) แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

ปัจจุบันประชากรในประเทศไทยมีสุขภาพที่ดีและมีอายุยืนยาวกว่าในอดีตที่ผ่านมาอีกทั้งยังมีศักยภาพและสุขภาพที่ยังสามารถทำงานได้ซึ่งเป็นเหตุผลให้บุคคลที่มีอายุมากกว่า 60 ปีหรือบุคคลที่เกษียณอายุแล้วยังคงมีความต้องการที่จะทำงานต่อไปไม่ว่าความต้องการทำงานนั้น จะเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาทางการเงินหรือเหตุผลอื่น ๆ เช่น ต้องการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์หรือพบปะผู้อื่นในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุอาจประสบกับสภาวะสมรรถนะทางร่างกายลดลง แต่มีข้อดีในเรื่องของสมรรถนะทางความคิดและจิตใจความสามารถในการสื่อสารและการแก้ไขปัญหาที่ยุกยากซับซ้อนในสถานการณ์ต่าง ๆ เพราะจากประสบการณ์ที่สั่งสมมา ดังนั้น การจ้างแรงงานผู้สูงอายุจึงควรขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของลักษณะต่าง ๆ ที่ต้องการของแต่ละสถานประกอบการโดยการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้ ยังต้องพิจารณาคุณสมบัติที่สำคัญด้านอื่นด้วย

## 4. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ

### 1) การคุ้มครองแรงงานสูงอายุตามกฎหมายไทย

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุและแรงงานสูงอายุไว้ตามมาตรา 27 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 48 วรรคสอง มาตรา 71 และมาตรา 74 ซึ่งเป็นการคุ้มครองการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุไว้ส่วนหนึ่งและการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้อีกส่วนหนึ่ง แต่หากพิจารณาในส่วนการคุ้มครองอย่างเฉพาะเจาะจงในสิทธิทางแรงงานของผู้เป็นแรงงานสูงอายุนั้น ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมีแต่เพียงกรอบที่กว้างไว้กว้าง ๆ ตลอดจนเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะเห็นได้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานดังกล่าวยังมิได้กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเอาไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน

## 2) การคุ้มครองสิทธิของแรงงานสูงอายุตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ

### 2.1 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานสูงอายุตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสภาพการทำงาน แรงงานสูงอายุไว้ตามข้อเสนอแนะว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ฉบับที่ 162 โดยเฉพาะในข้อที่ 11, 13, และ 14 กำหนดให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงานในแต่ละช่วงอายุของแรงงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้ขอบเขตของนโยบายของแต่ละรัฐโดยจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมต่อเงื่อนไขแห่งรัฐและการดำเนินการในทางปฏิบัติให้แรงงานสูงอายุสามารถทำงานต่อไปตามเงื่อนไขที่แรงงานสูงอายุพึงพอใจ ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขด้วยการมีส่วนร่วมในการเป็นตัวแทนในสหภาพแรงงาน การแก้ไขสภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดีจะช่วยเรื่องกระบวนการส่งเสริมการทำงานของสูงอายุ การจำกัดชั่วโมงการทำงาน การเพิ่มวันหยุดประจำปี เป็นต้น

### 2.2 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานสูงอายุตามกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายที่ทำหน้าที่อย่างสำคัญในการส่งเสริมเสถียรภาพของแรงงานผู้สูงอายุ คือ กฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพการทำงานผู้สูงอายุ พ.ศ. 2514 หรือ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971 โดยกฎหมายฉบับนี้ วางข้อกำหนดให้นายจ้างต้องรักษาความปลอดภัยในการทำงานของผู้สูงอายุและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่แรงงานสูงอายุ กำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งกำหนดนโยบายให้แก่ทุกภาคส่วนต้องสนับสนุนมาตรการการรักษาเสถียรภาพในการจ้างแรงงานสูงอายุด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนสภาพการทำงานนั้นกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

ทั้งนี้ ในกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดการเพิ่มระยะเวลาเกษียณอายุโดยแก้ไขอายุของผู้สูงอายุในการทำงานให้ขยายจาก 60 ปี เป็น 65 ปี ต่อมาในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการจ้าง

แรงงานสูงอายุได้จนถึงอายุ 70 ปี โดยรัฐบาลจะออกกฎหมายเพื่อแก้ไขอายุให้มีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุได้ ต่อมา มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อบังคับให้นายจ้างยกเลิกการจำกัดอายุในการรับสมัครหรือรับเข้าทำงานและเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2556 ตาม Amended Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 2013 กำหนดว่าเป็นหน้าที่ของบริษัทที่ต้องจ้างลูกจ้างที่เกษียณอายุไว้หากลูกจ้างแสดงความประสงค์ นอกจากนี้ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติสัญญาจ้างแรงงาน พ.ศ. 2550 หรือ Labour Contract Act 2007 กำหนดห้ามมิให้มีความแตกต่างในสภาพการจ้างระหว่างลูกจ้างหรือลูกจ้างนอกเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การตกลงที่มีผลเสียต่อลูกจ้างที่ขัดมาตรา 20 หรือขัดมาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติลูกจ้างนอกเวลาทำงาน พ.ศ. 2536 หรือ Act on Improvement etc. of Employment Management for Part-Time Workers 1993 ที่มีขึ้นหลังจากที่ลูกจ้างนั้นเกษียณอายุแล้วเป็นอันไร้ผลและตกเป็นโมฆะ ทั้งนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาในคดีบริษัทขนส่ง “นากาซาว่า” ซึ่งตัดสินโดยศาลฎีกาเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2561 (Nagasawa Transport Case, Judgement of the Supreme Court June 1, 2018) นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานแรงงาน พ.ศ. 2490 (Labour Standards Act 1947) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา 3 ว่า นายจ้างจะไม่เกี่ยวข้องในการกีดกันหรือการเลือกปฏิบัติใด ๆ ที่เกี่ยวกับค่าจ้าง จำนวนชั่วโมงการทำงาน สภาพการจ้างงาน หลักความเชื่อทางศาสนาและสถานะทางสังคมของลูกจ้าง แต่จะเห็นได้ว่าในมาตรานี้กลับไม่ได้กำหนดคำว่า “อายุ” ไว้ในข้อห้ามการกีดกันด้วย ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม การกีดกันด้วยเหตุเรื่องอายุย่อมไม่มีผลและตกเป็นโมฆะเพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีตามมาตรา 90 ประมวลกฎหมายแพ่ง และอาจเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 709 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งอีกด้วย นอกจากนี้ ตามมาตรา 10 พระราชบัญญัติมาตรการการจ้างงาน พ.ศ. 2509 (Employment Measured Act 1966) กำหนดห้ามการใช้อายุเป็นพื้นฐานในการเลิกจ้างหรือในการจ้างงานและตามพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิภาพ กำหนดให้นายจ้างจ้างลูกจ้างด้วยความเท่าเทียมกัน ทั้งในการจ้างงานและ การเลิกจ้างโดยไม่เกี่ยวกับอายุ (Japan International Labour Foundation, 2020)

## 5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย

ปัจจุบันประชากรในประเทศไทยมีอายุยืนยาวมากขึ้น คนทำงานในวัยสูงอายุ (elderly workers หรือ aging workers) จึงมีมากขึ้นตามไปด้วย รัฐบาลได้เริ่มคิดค้นแนวทางหรือนโยบายต่าง ๆ เพื่อเพิ่มคุณภาพการทำงานในสังคมผู้สูงอายุ เช่น การเสนอเพิ่มระยะเวลาการเกษียณอายุคนทำงาน เช่น จากเดิม 60 ปีเพิ่มเป็น 65 ปี เป็นต้น ประเทศไทยต้องเตรียมรับมือกับ “สังคมสูงอายุ” คือ สังคมที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุ หรือ ประชากรที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไปได้เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของอัตราการเกิด และ จำนวนประชากรในวัยทำงานลดลง สถานการณ์ของประเทศไทย พบว่า กำลังจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้นี้ และเมื่อมีประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมีมากขึ้น การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจยามชราภาพของผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่คนส่วนใหญ่ในสังคมจะให้ความสำคัญในการจัดการกับเรื่องสุขภาพของผู้สูงอายุเท่านั้น ทำให้การแก้ปัญหาหลักมักจำกัดอยู่เพียงแต่กลุ่ม ๆ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา การจัดสวัสดิการต่าง ๆ แต่กลับไม่ได้เชื่อมโยงเข้ากับการเตรียมการตั้งแต่ยังอยู่ในวัยทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้ต่อเนื่อง สามารถพึ่งพิงตนเองได้โดยไม่เป็นภาระพึ่งพิงประชากรวัยแรงงาน และทำให้ผู้สูงอายุมีความภาคภูมิใจที่สามารถยังประโยชน์ต่อครอบครัวและประเทศชาติได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

แม้ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิผู้สูงอายุหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 และ 2560 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นมา ด้วยมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 53 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สิทธิเรื่องเบี้ยยังชีพ

ของผู้สูงอายุ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุ มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากรัฐ ตลอดจนเพิ่ม บทบัญญัติเรื่องการจ่ายเงินวงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย รวมถึงเงินบำรุงกองทุนที่ ได้รับจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าสุราและยาสูบตามตาม แต่จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ หรือมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ผู้สูงอายุโดยตรง โดยกฎหมายแรงงานหลัก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่แรงงาน ทุกกลุ่มโดยไม่คำนึงถึงอายุ ทำให้ขาดกรอบทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงในการคุ้มครอง สิทธิของแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากแรงงานทั่วไป เช่น ด้านสุขภาพ สมรรถภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ โดยใช้กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย เพื่อศึกษาสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขอบข่าย แรงงานผู้สูงอายุ มาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ มาตรการอุดหนุนการเงิน มาตรการทางภาษี ที่มีรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นคงในการจ้างแรงงาน ผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม เป็นต้น

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานในระยะยาว ประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ประชากรสูงอายุยังคงมีศักยภาพในการทำงานและต้องการมีรายได้เพื่อเลี้ยงชีพ ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ต่อเนื่องภายใต้ระบบที่ยืดหยุ่นและ ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมจึงเป็นวาระสำคัญของการพัฒนากฎหมายแรงงาน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนด สิทธิสวัสดิการ และแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไว้ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการดำรงชีพ สังคม และเศรษฐกิจ โดยมีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเป็นกลไกหลักในการ กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะ ด้านแรงงานโดยตรง แต่มีบทบัญญัติบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงาน

ผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐสามารถนำไปตีความในเชิงนโยบาย และหลักการทางกฎหมายได้ กล่าวคือ แม้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุจะมีปรากฏใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่น มาตรา 11 “ให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดนโยบายและแผนแม่บทเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำและการมีรายได้ของผู้สูงอายุ” ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการส่งเสริมการจ้างงานของผู้สูงอายุในเชิงนโยบาย แต่เนื้อหาของกฎหมายก็ยังไม่มียาละเอียดบทบัญญัติที่ลงลึกถึง มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือการกำหนดภาระหน้าที่ของนายจ้าง อันพึงปฏิบัติต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินการในรูปแบบนโยบายจึงมักจะออกมาในรูปแบบของแนวทาง หรือโครงการ จากหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 13 “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำการประกอบอาชีพอิสระ และการมีรายได้ตามสมควร” บัญญัติเพื่อสร้างสิทธิในเชิงสังคมให้แก่ผู้สูงอายุก็จริง แต่ไม่ได้เป็นสิทธิที่สามารถฟ้องร้อง เพื่อบังคับในทางกฎหมายได้โดยตรงกับหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำของผู้สูงอายุ สิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับ จึงเป็นเพียงสิทธิในทางทฤษฎี ไม่มีผลในทางปฏิบัติชัดเจน ดังนั้น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แม้มีเจตนารมณ์ที่ดีในการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ แต่ยังคงขาดความชัดเจนในมาตรการเชิงกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้จริง บทบัญญัติในมาตรา 11(2) และ 13 เป็นเพียงกรอบนโยบายและสิทธิทางสังคมเท่านั้น จึงควรได้รับการต่อยอดเป็นกฎหมายลำดับรองหรือร่างกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อการแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

5.2 ปัญหาการขาดกฎหมายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้วิธีการรวบรวมเอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา วิเคราะห์ได้ว่า ปัจจุบันการที่ยังไม่มีบัญญัติกฎหมายในเรื่องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ บัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่เฉพาะเรื่อง จะมีปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการตีความการใช้แรงงาน สวัสดิภาพ สวัสดิการแรงงาน หรือการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ เป็นต้น รวมถึงเมื่อไม่มีค่านิยามและบทบัญญัติของกฎหมายว่า "แรงงานผู้สูงอายุ" ควรได้รับการ

คุ้มครองในรูปแบบใด อาจส่งผลให้เกิด ช่องว่างทางกฎหมาย ที่อาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ (age discrimination) เช่น การไม่รับเข้าทำงาน การเลิกจ้างเพราะอายุ หรือการให้ค่าจ้างต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ การละเมิดสิทธิแรงงาน เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ชั่วโมงการทำงานที่ไม่เหมาะสม สภาพการทำงานที่ไม่เอื้อต่อสุขภาพ การไม่ได้รับโอกาสเท่าเทียม ในการฝึกอบรมหรือพัฒนาอาชีพใหม่ เป็นต้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ทำหน้าที่อย่างสำคัญในการส่งเสริมเสถียรภาพของแรงงานผู้สูงอายุ คือ กฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. 2514 หรือ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971 (โดยกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการรวมทั้งการรักษาเสถียรภาพในการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยกำหนดมาตรการที่ครอบคลุมและออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างมั่นคง เช่น การเพิ่มอายุเกษียณบังคับและการนำระบบการจ้างงานต่อเนื่องมาใช้ การอำนวยความสะดวกในการจ้างงานผู้สูงอายุ เป็นต้น และการสร้างโอกาสในการจ้างงานให้กับผู้ที่เกษียณอายุแล้วและผู้สูงอายุที่เกษียณอายุแล้ว โดยกำหนดคานียาม “ผู้สูงอายุ” ตามที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า บุคคลที่มีอายุเท่ากับหรือมากกว่าอายุที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ รวมถึงการบัญญัติกฎหมาย มาตรา 3, มาตรา 4 ให้ครอบคลุมการโอกาสในการจ้างงานและโอกาสในการทำงานอื่น ๆ ที่หลากหลายตามความต้องการและความสามารถตลอดชีวิตการทำงานของตน พร้อมทั้งเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยพัฒนาและปรับปรุงความสามารถในการทำงานของผู้สูงอายุ ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน และจัดให้มีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกมากมาย ตลอดจนสนับสนุนผู้สูงอายุซึ่งนายจ้างจ้างให้กลับเข้าทำงานใหม่ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า หากการบัญญัติกฎหมายมีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจง และชัดเจนในส่วนของแรงงานผู้สูงอายุ จะทำให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบกับหากมีการกำหนดนโยบายพื้นฐานในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับแนวโน้มการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ การเพิ่มโอกาสการจ้างแรงงาน

ผู้สูงอายุ หรือแนวทางที่กำหนดให้นายจ้างกระทำการที่เหมาะสม เช่น การพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของคนงาน การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน การปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ การดำเนินการตามมาตรการการจัดจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ข้อมูลเกี่ยวกับงานว่าง การสมัครงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่จัดหมวดหมู่ในส่วนของการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุอย่างชัดเจน บัญญัติถึงบทนิยามและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุไว้ ไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายหรือสิทธิประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้อย่างเป็นระบบ และทำให้แรงงานผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือหรือคุ้มครองทางกฎหมายได้ กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการประกอบอาชีพที่เหมาะสม

## 6. บทส่งท้าย

การส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ ในประเทศไทยมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะสถานการณ์ประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งสถานการณ์นี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของประเทศ โดยเฉพาะด้านแรงงาน ด้านเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งมีความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หากเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานวัยทำงาน อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภาคการผลิต และบริการ ขณะเดียวกัน กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพในการทำงานยังคงมีอยู่มาก แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงานอีกครั้ง จึงเป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานผู้สูงอายุไว้ใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2542 โดยรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมาย ควร มีรายละเอียด ดังนี้ คือ

1) เห็นควรเพิ่มเติมบทนิยาม และขอบเขตแรงงานผู้สูงอายุให้ชัดเจน กล่าวคือ มีบทนิยามเฉพาะเกี่ยวกับแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถแยกกลุ่มเป้าหมายของ มาตรการหรือสิทธิที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน “แรงงานผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่ง มีอายุกว่าหกสิบปีบริบูรณ์ และมีความสามารถในการทำงาน หรือสามารถประกอบอาชีพ ตามสมควร ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงผู้สูงอายุที่ทำงานโดยรับค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือมี รายได้จากการให้บริการ วิชาชีพ หรือการประกอบอาชีพอิสระ ไม่ว่าในลักษณะพนักงาน ประจำ พนักงานชั่วคราว หรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนในเรื่องการประเมินความสามารถ ในการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ ควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด

2) เห็นควรบัญญัติมาตรการคุ้มครองในที่ทำงานโดยเฉพาะให้แก่แรงงาน ผู้สูงอายุ บัญญัติมาตรการคุ้มครองในที่ทำงานโดยเฉพาะ กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมาย ห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ กำหนดให้การเลิกจ้าง การไม่รับเข้าทำงาน หรือ การปฏิบัติที่เป็นเลือกปฏิบัติเพียงเพราะอายุของลูกจ้าง เป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย เว้นแต่มีเหตุสมควรและจำเป็นทางวิชาชีพ

3) เห็นควรบัญญัติเงื่อนไขการทำงานให้เหมาะสมกันวัย เช่น กำหนดรูปแบบ งานที่มีความยืดหยุ่น ลดเวลาทำงาน ห้ามนายจ้างกำหนดสภาพการจ้างที่ไม่เหมาะสมกับ ร่างกายของผู้สูงอายุ เช่น งานที่ใช้กำลัง หรือทำงานกลางแจ้ง โดยไม่สนใจ รวมถึง สิทธิในความปลอดภัยและสุขภาพในที่ทำงาน โดยบัญญัติให้สถานประกอบการที่จ้าง แรงงานผู้สูงอายุต้อง จัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับอายุและสุขภาพ เป็นต้น

4) เห็นควรบัญญัติให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ และข้อร้องเรียน โดยเฉพาะให้จัดตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ” ระดับชาติ หรือ จัดตั้ง “ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือแรงงานผู้สูงอายุ” ในระดับจังหวัด เป็นต้น

5) เห็นควรบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างมาตรการจูงใจนายจ้าง เพื่อลดหย่อนภาษี ให้กับค่าจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เงินอุดหนุนรายหัว ให้สถานประกอบการขนาดกลางและ ขนาดย่อม (SMEs) รวมถึงการร่วมมือเป็นพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างกับสถานประกอบการ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีสัดส่วนแรงงานผู้สูงอายุ

6) เห็นควรบูรณาการกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น แก้มไข พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อเพิ่มหมวดแรงงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ แก้มไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้สอดคล้องกับสิทธิของแรงงานสูงวัยและเห็นควรให้บัญญัติกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานผู้สูงอายุโดยตรง กำหนดหน้าที่ของรัฐ นายจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการจ้างงาน และป้องกันการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ

ผู้วิจัยเห็นว่า การเพิ่มรายละเอียดของกฎหมายจะเกิดประโยชน์อย่างยิ่งในการบังคับใช้ และปัจจุบัน กฎหมายแรงงานของไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นด้านนิยาม สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง หรือมาตรการจูงใจที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการจ้างงานกลุ่มนี้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมาย และเสนอแนวทางการออกกฎหมายที่ชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน

## References

Civil and Commercial Code

Compiled from the Report on Population Projections for Thailand 2010–2040 (Revised Edition, TPQI, 2019).

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017).

Department of Older Persons. (2020). *Statistics of older persons in Thailand's 77 provinces as of December 31, 2022*. Retrieved December 30, 2023, from <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/1766>

Japan International Labour Foundation. (2020). *Revised Act for stabilization of employment of older persons comes into force* [Online], available URL: Retrieved March, 20, 2020 from <https://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2013/122.html>

Krungthep Turakij. (2020). TPQI predicted Thailand's Population will decrease by 2 million in 20 Years. Retrieved January 3, 2024, from <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/862386>.

Labour Protection Act B.E. 2541 (1998).

Ministry of Social Development and Human Security. (2008). Manual for the Protecting and Safeguarding Older Persons' Rights in Communities.

Office of the National Economic and Social Development Council. (2013). Population Projections for Thailand (2010-2040) (Revised Edition). Bangkok: Deuanthala Printing.

Pornpen Traipong. (2018). Legal Measures for Hiring Olderly Workers in Private Sector. Doctoral Dissertation in Law, Ramkhamhaeng University.

The Act on Older Persons B.E. 2546 (2003 A.D.)

บทความวิจัย

การศึกษาอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) กรณี  
อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา\*

The Authority of Teacher Civil Service and Educational Personnel  
Sub-Committee in Primary Educational Service Area (PESA): A  
Study of Disciplinary Proceedings on Teacher Civil Service and  
Educational Personnel.

นนทชัย โมรา<sup>1</sup>

Nontachai Mora<sup>2</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100  
Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University  
No.272 Moo 9, KhunThale Subdistrict, Suratthani Muang District,  
Surat Thani Province 84100

E-mail: nontachai.mor2@sru.ac.th

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “การศึกษาอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) กรณีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, ปี พ.ศ. 2567

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์นนทชัย โมรา, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

<sup>2</sup> Assistant Professor Nontachai Mora, Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

กิตติพิชญ์ โสภา<sup>3</sup>Kittipich Sopha<sup>4</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

No.272 Moo 9, KhunThale Subdistrict, Suratthani Muang District,

Surat Thani Province 84100

\* Corresponding author E-mail: kittipich.Sop2@sru.ac.th

ขวัญทยา บุญเชิด<sup>5</sup>Kwantaya Buncherd<sup>6</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

No.272 Moo 9, KhunThale Subdistrict, Suratthani Muang District,

Surat Thani Province 84100

E-mail: kwantaya.bun2@sru.ac.th

---

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติพิชญ์ โสภา, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

<sup>4</sup> Assistant Professor Kittipich Sopha, Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

<sup>5</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขวัญทยา บุญเชิด, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

<sup>6</sup> Assistant Professor Kwantaya Buncherd, Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

ฐานนท์ มณีนิล<sup>7</sup>Thanon Maneenin<sup>8</sup>

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

เลขที่ 133 ถนนเทศบาล 3 ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา 95000

Faculty of Humanities and Social Sciences, Yala Rajabhat University.

No.133 Tessaban 3 Road, Sateng, Amphone Muang Yala, Yala, 95000

E-mail: Thanon.m@yru.ac.th

---

วันที่รับบทความ : 16 กุมภาพันธ์ 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 27 กุมภาพันธ์ 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---

---

<sup>7</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ฐานนท์ มณีนิล, อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

<sup>8</sup> Assistant Professor Thanon Maneenin, Lecturer at the Faculty of Humanities and Social Sciences Yala Rajabhat University

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ไม่เป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่เป็นกลาง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาอุทธรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย ต้องพิจารณาว่าเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ ถ้าไม่ร้ายแรงก็ต้องพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะหรือไม่ ถ้ามีวิทยฐานะก็ต้องเป็นผู้อำนวยการเขต แต่ถ้าไม่มีวิทยฐานะก็จะเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนนั้น ๆ ถ้าเป็นวินัยร้ายแรงจึงจะให้เป็นการดำเนินการของ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในการพิจารณาลงโทษ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) ควรกำหนดให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจกับองค์กรบริหารงานบุคคลออกจากกัน คณะกรรมการควรให้บุคคลที่มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ (2) ควรกำหนดให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แยกออกจากกระบวนการบริหารงานบุคคล และ (3) กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา ในการดำเนินการทางวินัยทั้งวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

**คำสำคัญ:** อนุกรรมการข้าราชการครู, บุคลากรทางการศึกษา, เขตพื้นที่การศึกษา, การดำเนินการทางวินัย, ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

### ABSTRACT

This research article aims to study the concepts, theories, and legal provisions related to disciplinary actions, as well as the authority and duties of the Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area (A.K.K.S. of the Educational Service Area) regarding disciplinary proceedings for teachers and educational personnel.

The findings reveal that the Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004) contains provisions that are inconsistent with the independence of oversight bodies responsible for checking the discretionary power of superiors at the area level. The Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area is not independent from the authority of the administrative executive, resulting in a lack of impartiality in the exercise of discretion. There are also issues related to the authority of central agencies in overseeing disciplinary actions, which contradict the principle of neutrality in the appeals process. The determination of authority in disciplinary actions requires consideration of whether the offense is serious. If not serious, it must be further considered whether the teacher or educational personnel holds an academic standing. If so, the authority lies with the Director of the Educational Service Area Office; if not, it lies with the school principal. Only in cases of serious misconduct does the authority to impose disciplinary measures rest with the Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area.

The researcher proposes the following recommendations: (1) The bodies exercising disciplinary power should be separated from personnel administration bodies. Committee members should include experts in public

law or administrative law. (2) The appeals process should be separated from the personnel administration process. (3) The Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area should be authorized to handle all disciplinary matters, whether serious or minor, for teachers and educational personnel.

**Keywords:** Subcommittee on Teachers and Educational Personnel, Educational Service Area, Disciplinary Action, Independence, Neutrality

## 1. ความนำ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่สำคัญในระบบการบริหารงานบุคคล เป็นการส่งเสริมการบริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่ออำนวยความสะดวก ยุติธรรม ช่วยรักษาเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ ตลอดจนประโยชน์อื่นของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองในลักษณะการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นหลักการพื้นฐาน คือ การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังตามที่กฎหมายให้อำนาจ และอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ และตามมาตรา 96 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด

ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ส่วนการจะลงโทษสถานใดนั้น เป็นไปตามลักษณะความรุนแรงของความผิดซึ่งแบ่งไว้เป็น 2 ระดับ คือ (1) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และ (2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 23 (4) ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่มีวิทยฐานะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาในการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนทางวินัยได้เอง สำหรับกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ และในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยก็จะถูกดำเนินการลงโทษทางวินัยโดยทันที โดยไม่ได้รอให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ได้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จเสียก่อนตามอำนาจหน้าที่ การลงโทษทางวินัยย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

กรณีที่มีการกระทำผิดวินัยก็จะถูกดำเนินการลงโทษทางวินัยโดยทันที เห็นได้ว่ามิได้ใช้บทบัญญัติเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดี แต่กลับนำไปใช้ในทางปกป้องผู้กระทำความผิดหรือในทางกลับกันได้นำไปเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้อื่นซึ่งเป็นผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม อันส่งผลต่อเนื่องไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้การพิจารณาทางปกครองในการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการอำนวยความสะดวกให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรเป็นการดำเนินการโดยในรูปของคณะกรรมการที่เป็นกลางเพื่อการดำเนินการทางวินัยให้เกิดความแน่ชัดและเป็นธรรมกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกด้วย

## 2. ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้ให้ความหมายของข้าราชการครูไว้ ดังนี้ (Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547, 2004 p.22-23) Section 4

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬากระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัย ในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับวินัย

ความหมายของคำว่า “วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยคำว่าวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความหมายดังต่อไปนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ (Royal Institute, 2013)

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้ให้ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “วินัย” คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติ ที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหนึ่ง ๆ หรืออาชีพหนึ่ง ๆ หรืออีกนัยหนึ่ง “วินัย” คือ การลงโทษการปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ส่วนคำว่า “วินัยข้าราชการครู” หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการครูพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ละเว้นการประพฤติปฏิบัติสิ่งที่เป็นข้อห้ามสิ่งที่ไม่ชอบไม่ควร ซึ่งวินัยข้าราชการครูมีทั้งระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการ และสิ่งที่ครูจะต้องประพฤติตามความคาดหวังของสังคม ในฐานะที่อาชีพครูเป็นอาชีพพิเศษที่ทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนศิษย์ จำเป็นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และหากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัย (Office of the Teachers' Civil Service and Educational Personnel Commission (OTEP), 2011)

ดังนั้น วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงหมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

โทษทางวินัย (Jamnong Klaiphan, 1997) (Disciplinary action) แบ่งออกเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

### 1. ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

(1) ภาควินัย เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน นอกจากนี้ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษจะลดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือ ว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ผู้ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ไม่มีข้อห้ามไม่ให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ดังนั้น หากผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะเลื่อนขึ้นเงินเดือน ก็อาจได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีได้

(2) ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนและเป็นจำนวนเดือน เช่น ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นเวลา 2 เดือน แล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติผู้ถูกลงโทษตัดเงินเดือน จะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น

(3) ลดขึ้นเงินเดือน เป็นการลดขึ้นเงินเดือนของผู้นั้นลงเป็นจำนวนขึ้นของเงินเดือน เช่น ลดขึ้นเงินเดือน 1 ขึ้น จาก 5,560 บาท เป็น 5,260 บาท ผู้ถูกลงโทษลดขึ้นเงินเดือนจะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น

### 2. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปลดออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

(2) ไล่ออกเป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ การลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่า ผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณามีมติให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าผลของการสืบสวนปรากฏว่าเป็นกรณีอื่นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อไปได้

#### 4. คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา โดยย่อว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยในเขตพื้นที่ศึกษานั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์การร้องทุกข์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ มาตรา 21 ดังกล่าวนี (Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547, 2004, p.30-31)

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย (1) ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคนโดยเลือกจากอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (2) อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ต้องเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงิน การคลัง (3) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย

หรือด้านการเงินการคลังและด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละคน และ (4) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนห้าคน ได้แก่ ผู้แทนข้าราชการครูผู้สอนสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

## 5. หลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง

1. หลักความเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 30 รับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลในการดำเนินการทางปกครอง หลักความเสมอภาคเป็นหลักหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) คือ การใช้กฎหมายให้มีผลบังคับมากที่สุดแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ว่าในทางวิธีบัญญัติหรือในทางสารบัญญัติซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรพื้นฐานที่สำคัญของความยุติธรรมและขณะเดียวกันก็หมายถึงข้อห้ามในการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจด้วย และฝ่ายปกครองต้องมีข้อผูกพันในการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันให้เหมือนกัน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และได้ออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้วย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีก การที่จะเปลี่ยนแปลงแนววินิจฉัยใหม่นั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันออกไป และคำวินิจฉัยก่อน ๆ นั้นจะต้องขัดด้วยกฎหมาย ถ้ามีขัดด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองจะอ้างหลักความเสมอภาคให้ผูกพัน คำวินิจฉัยครั้งก่อน ๆ ของตนหาได้ไม่การที่ฝ่ายปกครองผูกพันต่อดุลพินิจก่อน ๆ ของตนนั้นมีใช้ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจ แต่ตนได้สร้างแนวการใช้ดุลพินิจของตนขึ้น และเนื่องจากหลักความเสมอภาคตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามแนวการใช้ดุลพินิจนั้น การที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามแนวการใช้ดุลพินิจนี้ถือว่าได้มีการใช้ดุลพินิจในกรณีเฉพาะรายแล้ว (Worajet Pakeerut, 2011 p.63-64)

2. หลักความพอสมควรแก่เหตุ การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชน แม้การกระทำทางปกครองนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเหตุที่หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรเหตุจึงเป็นหลักการที่ต้องใช้บังคับเสมอ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม (Worajet Pakeerut, 2011, p.57-58)

### 3. หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง

โดยเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว กำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนความคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองถือเป็นสาระัตถะที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 อย่างไรก็ตาม ระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้นอาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง แม้กระนั้นเราอาจกล่าวเป็นหลักการทั่วไปได้ว่ายิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมี

ลักษณะเป็นการล่วงล้ำหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้นเท่านั้น (Worajet Pakeerut, 2011, p.62)

#### 4. หลักสุจริตและหลักการใช้สิทธิโดยมิชอบ

ในระบบกฎหมายไทยหลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 5) ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบก็ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 421) เช่นเดียวกัน แม้หลักการทั้งสองประการดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่อันที่จริงแล้วหลักการทั้งสองประการข้างต้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย หากวิเคราะห์จากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญแล้วหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบออกมาจากหลักนิติรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจปกครองหรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหายจึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักสุจริตและหลักห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบนอกจากจะผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว ยังผูกพันราษฎรที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐด้วย ราษฎรคนใดกระทำการโดยไม่สุจริตรัฐย่อมไม่คุ้มครองประโยชน์ที่ราษฎรนั้นได้จากการกระทำโดยไม่สุจริตนั้น (Worajet Pakeerut, 2011, p.64-65)

#### 5. หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในระบอบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม

ตามมีข้อพึงระวังว่าการกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้นอาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยก็ได้ (Worajet Pakeerut, 2011, p.65-67)

#### 6. หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งที่มีผลกระทบบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะ หากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งปราศจากหลักความได้สัดส่วน ย่อมเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจ ส่วนหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมุ่งหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือมหาชนเป็นการน้อยที่สุด (Wuttichai Jittanu, 2006, p.44-45)

#### 6. การใช้อำนาจดุลพินิจ

ภายใต้หลักนิติรัฐ กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอันเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแบ่งพิจารณาได้ 4 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง การกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ ลักษณะที่สอง การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจใช้อำนาจ โดยมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถเลือกใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดที่กฎหมายกำหนดและต้องดำเนินการไปตามนั้น ลักษณะที่สาม การกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ โดยหากตัดสินใจแล้วจะไม่มีสิทธิเลือกมาตรการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ แต่จะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และลักษณะที่สี่การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดก็ได้ และหากตัดสินใจแล้วย่อมมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ ซึ่งกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ใน

ลักษณะนี้ โดยให้เจ้าที่ของรัฐมีสิทธิเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ และเมื่อเลือกที่จะใช้อำนาจแล้วสามารถเลือกที่จะใช้มาตรการหรือการดำเนินการใด ตามที่กฎหมายเปิดช่องการใช้อำนาจไว้ด้วย (Worapoj Wisarutphichit, 2002, p.133)

กฎหมายกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังกล่าวในมิติของที่มาของอำนาจนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ ในทางทฤษฎีสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (mandatory power) และอำนาจดุลพินิจ (discretionary power) (Worapoj Wisarutphichit, 1989, p.37-38)

ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน นอกจากนี้ นักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจดุลพินิจ” ไว้สรุปความได้ว่า อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจ และเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างและแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (Kamolchai Rattanasakawong, 1989, p.5) กล่าวได้ว่าการกำหนดให้อำนาจดุลพินิจนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพในการพิจารณาดำเนินการตามสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น (Rongphon Charoenphan, 1978, p.17)

## 7. ประเภทของอำนาจดุลพินิจ

การใช้กฎหมาย คือ การนำข้อเท็จจริงซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรม (concrete) มาปรับกับกฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป (norm) เพื่อให้ทราบถึงผลทางกฎหมายของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกองค์ประกอบออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ องค์ประกอบส่วนเหตุซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจ และองค์ประกอบส่วนผลซึ่งกำหนดผลทางกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมาย (Somyot Chueathai, 1987, p.50-51) ซึ่งโครงสร้างของบทบัญญัติทั้งสองส่วนนี้นำมาซึ่งการใช้

อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแบ่งได้เป็น อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ และอำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ดุลพินิจวินิจฉัย อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและกำหนดลักษณะกฎหมายให้แก่ข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย แล้วจึงนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาปรับเข้ากับตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการตีความกฎหมายและการปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมาย (Worapoj Wisarutphichit, 1989, p.37-38) อำนาจดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนขององค์ประกอบส่วนเหตุนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจวินิจฉัย” ซึ่งในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเลือกตัดสินใจตามความพอใจได้ แต่จะต้องตรวจสอบโดยวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่นั้นเพียงพอที่จะเชื่อว่ามีข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้นหรือไม่ แม้ว่าในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงนี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ แต่ในที่สุดแล้วจะต้องมีคำวินิจฉัยที่เด็ดขาดเป็นที่ยุติโดยปกติแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่นี้คือองค์กรตุลาการ (Somyot Chueathai, 1987, p.53) ในการนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีดุลพินิจในขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง (Ekkaboon Wongsawasdikul, 1991, p.23)

2. ดุลพินิจตัดสินใจ ดุลพินิจที่จะเลือกตัดสินใจวินิจฉัยในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดผลของการใช้อำนาจไว้เช่นไร เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นครบองค์ประกอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะเลือกผลในทางกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ ดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนของผลทางกฎหมายนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องไว้ให้ โดยจะต้องเป็นไปตาม

เจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการและดุลพินิจเลือกวิธีในการดำเนินการ (Worajet Pakeerut, 2011, p.76)

ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทจะมีลักษณะที่แตกต่างกันตามแต่ละภารกิจ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น เหมาะสม และเป็นธรรมในแต่ละกรณี อันส่งผลให้เป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจได้อย่างตายตัว ประกอบกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ในขณะเดียวกันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน จึงต้องคำนึงหลักการพื้นฐานทั่วไปที่ต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายต่าง ๆ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เช่น หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน เป็นต้น

## 8. วิเคราะห์อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้อง กับหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามที่ได้ศึกษามา และไม่เอื้อต่อการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่เป็นจำนวนมากและเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสีย และไม่ได้มีความเป็นอิสระ ตาม

พระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 24 กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมาตรา 21 อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ มีผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จึงอาจกล่าวได้ว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ ไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ความเห็นของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาย่อมมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่น การพิจารณาความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีอคติ เอนเอียง ให้สอดคล้องกับความเห็นของตนเองได้ ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การใช้ดุลพินิจไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา อาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นทั้งองค์กรใช้ดุลพินิจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในขณะเดียวกันที่กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีมติแล้ว นั้นด้วย ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Principle of Impartiality) มีที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ที่ได้รับการนับถือปฏิบัติในประเทศอังกฤษมาเป็นเวลานาน และเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติเพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว (Kamolchai Rattanasakawong, 1992, p.88) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหรือหลักความยุติธรรมทั่วไปนี้ เป็นหลักการพิจารณาคดีของศาลในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ หลักดังกล่าวถือกันว่าการพิจารณาคดีของศาลที่จะต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความกรณี (Thaworn Kiattatubthiw, 2006, p.347-351)

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องพิจารณาว่าเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ ถ้าเป็นวินัยไม่ร้ายแรงก็ต้องพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะหรือไม่ ถ้ามีวิทยฐานะก็ต้องเป็นผู้ชำนาญการเขต แต่ถ้าไม่มีวิทยฐานะก็จะเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนนั้นๆ ถ้าเป็นวินัยร้ายแรงจึงจะให้เป็นการอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ในการพิจารณาลงโทษ เช่น ข้าราชการครูโรงเรียนแห่งหนึ่งเล่นแชร์ถึงโกงเงินผู้อื่น คณะกรรมการเห็นว่าผิดวินัยไม่ร้ายแรงสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เพียง 1 เดือน ในกรณีดังกล่าวเป็นผิดวินัยร้ายแรงแต่เป็นการช่วยเหลือข้าราชการครูซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรม

## 9. บทส่งท้าย

จากการวิเคราะห์ทำให้เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา เห็นควรแก้ไขโดยกำหนดให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่องค์กรซึ่งใช้อำนาจควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบ กับองค์กรบริหารงานบุคคลออกจากกันอย่างเด็ดขาด การพิจารณาดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คณะกรรมการพิจารณาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจากการศึกษาแนวทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหาร และประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นกลางและมีวิธีพิจารณาที่เป็นกลาง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13-16

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองในการพิจารณาเรื่องการลงโทษทางวินัย และควรมีความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. ควรให้องค์กรพิจารณาวินัยจัญญุทธธรรมภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นไปอย่างเป็นธรรม มีความเป็นอิสระปราศจากอคติ และควรต้องกำหนดให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แยกออกจากกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเด็ดขาด โดยมีองค์กรภายนอกเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

3. ควรกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ในการดำเนินการทางวินัยทั้งวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

## Reference

- Ekkaboon Wongsawasdikul. (1991). Judicial control of administrative discretion in Thailand [Master's thesis, Thammasat University].
- Jamnong Klaiphon. (1997). Discretion in interpreting, adjusting laws, and imposing disciplinary sanctions: A case study on serious disciplinary offenses causing severe damage to government service [Master's thesis, Ramkhamhaeng University].

- Kamolchai Rattanasakawong. (1989). Basic concepts of administrative discretion in the Federal Republic of Germany. *Journal of Administrative Law*, 8, 5.
- Office of the Teachers' Civil Service and Educational Personnel Commission (OTEP). (2011). *Compilation of laws and regulations on personnel management for teachers and educational personnel*. Bangkok: OTEP, Ministry of Education.
- Rongphon Charoenphan. (1978). The use of discretion in German law. *Thammasat Law Journal*, 9(4), 17.
- Royal Institute. (2013). *Royal Institute Dictionary B.E. 2554 (2011)*. Bangkok: Nanmee Books Publications.
- Somyot Chueathai. (1987). Administrative acts. *Thammasat Law Journal*, 17(3), 50–51.
- Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004). (December 23, 2004). *Royal Gazette*, 121 (Special Part 79Kor), 22–23.
- Thaworn Kiattatubthiw. (2006). *Explanation of administrative law, administrative court, administrative cases, and administrative procedures*. Bangkok: Nitibannakarn.
- Worajet Pakeerut. (2011). *General Administrative Law*. Bangkok: Nitirat.
- Worapoj Wisarutphichit. (1989). Judicial control of administrative discretion. *Journal of Administrative Law*, 8, 37–38.
- Worapoj Wisarutphichit. (2002). *The principle of legality in administrative acts*. In *Administrative Law Study Guide*. Bangkok: The Institute of Legal Education of the Thai Bar Association.
- Wuttichai Jittanu. (2006). The application of the principle of proportionality in the protection of individual rights. *Journal of the Constitutional Court*, 8(22), 44–45.

บทความวิจัย

## มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น \*

## Legal Measures for Waste Management by Local Government

วระเดช ภาวัตเวคิน<sup>1</sup>

Voradesh Phavatvekin<sup>2</sup>

วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ  
เลขที่ 319 ถนนไทยพันทา ตำบลโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000.

College of Law and Government, Sisaket Rajabhat University,  
No. 319 Thaipantha Road, Phoe Subdistrict,  
Muang Sisaket District, Sisaket Province 33000.

E-mail: kittisak.noo@stou.ac.th

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ, ปี พ.ศ. 2567

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

<sup>2</sup> Associate Professor Dr.Voradesh Phavatvekin, Department of Law, College of Law and Government, Sisaket Rajabhat University

เด่นคุณ ธรรมนิത്യชยุต<sup>3</sup>

Denkhun Thummanitchayuth<sup>4</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

เลขที่ 85 ถนนสถลมารค ตำบลเมืองศรีไค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190.

Faculty of Law, Ubon Ratchathani University, 85, Sathonmark Road, Muang Sri Kai Subdistrict, Warin Chamrap District, Ubon Ratchathani Province 34190.

\* Corresponding author E-mail: Denkhun.thummanitchayuth@gmail.com

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว<sup>5</sup>

Kittisak Noochaikaew<sup>6</sup>

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เลขที่ 9/9 หมู่ที่ 9 ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120.

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University,

No.9/9 Mu 9, Chaengwattana Rd. Bangpood Subdistrict, Pakkret District,

Nonthaburi Province 11120.

E-mail: pangpond606@gmail.com

---

วันที่รับบทความ : 13 มีนาคม 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 18 มีนาคม 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---



---

<sup>3</sup> ดร.เด่นคุณ ธรรมนิത്യชยุต, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

<sup>4</sup> Dr. Denkhun Thummanitchayuth, Lecturer, Department of Law, Faculty of Law, Ubon Ratchathani University

<sup>5</sup> ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>6</sup> Dr.Kittisak Noochaikaew, Lecturer, Department of Law, Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับขยะมูลฝอย ศึกษานโยบาย กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ นโยบาย และกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาหลายประเด็น ได้แก่ ปัญหาในการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง ปัญหาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย และปัญหาการให้เอกชนมาดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ในเชิงธุรกิจ ซึ่งควรนำไปสู่การแก้ไข เพื่อประโยชน์ของประชาชนต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ การคัดแยกมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น โดยกำหนดว่า “กรณีที่บุคคลใดคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง สามารถนำมาเป็นส่วนลดค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยได้” การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ควรกำหนดให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย และควรกำหนดให้เป็นอำนาจนายอำเภอหรือผู้แทนอำเภอมอบหมายมีหน้าที่ในการตรวจสอบการออกข้อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยเชิงธุรกิจ ควรจะต้องมีการประชาพิจารณ์ของประชาชนในพื้นที่ก่อน

**คำสำคัญ:** มาตรการทางกฎหมาย, ขยะมูลฝอย, การจัดการ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ABSTRACT

This research article aims to study the definitions and concepts of solid waste, examine policies and laws related to solid waste management by local administrative organizations, and propose legal measures for managing solid waste at the local level.

The study finds that policies and laws relevant to solid waste management by local administrative organizations include the 20-Year National Strategy, the 13th National Economic and Social Development Plan, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), the Public Health Act B.E. 2535 (1992), and the Maintenance of Cleanliness and Orderliness of the Country Act B.E. 2535 (1992). However, there are still several legal and policy-related issues, such as problems in waste separation at the source, issues in determining waste collection and disposal fees, and concerns regarding private sector participation in commercial waste management. These issues should be addressed for the benefit of the public.

The researcher proposes the following recommendations: Local administrative organizations should issue local regulations stating that “individuals who separate waste at the source may receive a discount on waste collection and disposal fees.” The fee structure should reflect current economic conditions and actual operational costs. Moreover, the authority to inspect the issuance of local regulations should lie with the district chief or their assigned officer. In cases where private companies are allowed to manage waste commercially, public hearings should be conducted with local residents beforehand.

**Keywords:** Legal measures, solid waste, management, local administrative organizations

## 1. ความนำ

ในยุคปัจจุบันที่สังคมได้พัฒนาไปอย่างยิ่งยวด มีความเจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งด้านสังคม เมือง และด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความต้องการในการบริโภคของประชากรเพิ่มมากขึ้น อันนำไปสู่ปัญหาขยะตามมา ปัญหาขยะเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เนื่องจากปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตั้งแต่อดีตประชากรมีจำนวนน้อย การจัดการขยะไม่มีระบบที่เป็นรูปธรรม ผู้คนมักทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลกระจัดกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงบ้านเรือนและแหล่งน้ำ โดยไม่มีการจัดการที่เหมาะสม แต่เมื่อชุมชนขยายใหญ่ขึ้น และเมืองเจริญก้าวหน้าขยะเริ่มมีปริมาณมากขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการขยะอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการทิ้งขยะมูลฝอยตามสถานที่ต่าง ๆ นั้น มักประกอบไปด้วยใบไม้ เศษดิน เศษกระดาษ และถุงพลาสติก หากไม่มีการกำจัดอย่างถูกต้อง ไม่เพียงแต่จะส่งผลให้ชุมชนขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ยังนำไปสู่ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในหลายด้านอีกด้วย ทั้งในระดับประเทศ และรวมถึงระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ (Khemachart Kemawutthanont, Panet Manomaivibool, & Anan Uengvanichayapant, 2022, p.1-2)

ในการบริหารจัดการขยะนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ได้มีกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วน

ท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกิน อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และในปัจจุบัน มีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในการคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ไม่ใช่ปัญหากฎหมายโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ และส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง เพื่อง่ายต่อการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ประการที่สอง ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ และ อัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติ ในการกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมของตนเองได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างไรก็ตาม ในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติอาจมีผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการเลือกรูปแบบในการกำจัดขยะมูล ฝอยหรือสิ่งปฏิกูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือร่วมกับหน่วยงาน ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนิน การก็ได้

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นควรศึกษาถึงการจัดการขยะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่าง ยั่งยืนต่อไป

## 2. แนวคิดในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขยะเป็นปัญหาที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงแนวคิดในการจัดการขยะมูลฝอย ดังนี้

ความหมายของขยะ ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ขยะ” หมายถึง หยากเยื่อ มูลฝอย และคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษของที่ทิ้งแล้ว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำสองคำนี้เหมือนกันและใช้แทนกันได้ (Royal Institute Dictionary, 2012, Online)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนนตลาดที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น (Public Health Act, B.E. 2535 (1992), Section 4)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของขยะมูลฝอย จากพจนานุกรม และคำนิยามตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นได้ว่า ขยะมูลฝอยหมายความว่า เศษของเหลือใช้ทุกชนิดที่เกิดจากการทิ้ง หรือตกหล่นตามพื้นที่ต่าง ๆ

กรณีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและขยะอันตรายในประเทศ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบและครบวงจร

แผนแม่บทฉบับนี้เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมมือกันผลักดันการจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางสำคัญในการดำเนินงานประกอบด้วย การลดปริมาณขยะมูลฝอยและขยะอันตรายตั้งแต่ต้นทาง การนำขยะ

กลับมาใช้ซ้ำและเพิ่มมูลค่า การจัดเก็บและขนส่งขยะอย่างมีประสิทธิภาพ การกำจัดขยะอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการแปรรูปขยะเป็นพลังงานหรือเชื้อเพลิง (Nipapun Jentsantikul, 2022, p.2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ได้ส่งเสริมและสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะ “แยกก่อนทิ้ง” เพื่อผลักดันให้การจัดการขยะมูลฝอยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางภายในครัวเรือน (Nipapun Jentsantikul, 2022, p.3)

ทั้งนี้ หมู่บ้านและชุมชนได้ดำเนินการบริหารจัดการขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล ขยะอันตราย และขยะประเภทอื่น ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด โดยใช้หลัก 3Rs ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการลดปริมาณขยะและของเสียอันตรายของชุมชน ได้แก่ (Janeerat Inchan, 2017, p.30-32)

Reduce (ลดการใช้) ลดปริมาณการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพื่อลดขยะที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในชีวิตประจำวัน ด้วยแนวทางปฏิบัติ เช่น เตรียมภาชนะส่วนตัวสำหรับใส่อาหาร แทนการรับถุงพลาสติกจากร้านค้า หลีกเลี่ยงการซื้อสินค้าที่มีบรรจุภัณฑ์หลายชั้น หลีกเลี่ยงผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียวที่มีอายุการใช้งานสั้น เลือกซื้อสินค้าที่มีบรรจุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เพื่อลดปริมาณขยะเมื่อเทียบกับน้ำหนักของผลิตภัณฑ์

Reuse (ใช้ซ้ำ) นำบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่ในรูปแบบเดิมโดยไม่ผ่านกระบวนการแปรรูป

Recycle (รีไซเคิล) คัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำไปแปรรูปและใช้ใหม่

แนวทางดังกล่าว ช่วยให้การจัดการขยะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมพฤติกรรมที่เป็นมิตรต่อธรรมชาติในระยะยาว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการธนาคารขยะรีไซเคิล หรือธนาคารขยะฉาบกิจ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าและสร้างรายได้จากขยะรีไซเคิล โดยเปิดโอกาสให้มีการนำขยะมาฝากสะสมในบัญชีธนาคารขยะ ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินสดหรือของรางวัลตามความต้องการ (Nipapun Jentsantikul, 2022, p.3)

ขยะที่ถูกรวบรวมจะถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ และประสานกับร้านรับซื้อเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป โครงการนี้ไม่เพียงช่วยลดปริมาณขยะในชุมชน แต่ยังเป็นแนวทางในการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างยั่งยืน

### 3. นโยบาย และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการขยะเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่ผ่านมาทางคณะรัฐมนตรีได้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานบริหารจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางที่เป็นระดับครัวเรือนหรือชุมชน กลางทางหรือการรวบรวมและเก็บขนและปลายทางหรือการกำจัดขยะมูลฝอย การดำเนินงานบริหารจัดการที่ผ่านมาและปัจจุบันอยู่ภายใต้แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2559-2564 ซึ่งจะสิ้นสุดในระยะเวลาอันใกล้นี้ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 และขณะนี้กรมควบคุมมลพิษอยู่ในระหว่างการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ (พ.ศ. 2565-2570) ดังนั้น จึงขอกกล่าวถึงนโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยทั้ง 3 แผนแม่บทดังนี้ (Pollution Control Department, 2009, p.5)

#### 3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมอบหมายให้เป็นผู้กำหนดร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้เป็นแนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ก้าวสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำลังเผชิญกับวิกฤติ ทั้งปัญหาขยะล้นเมืองและการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในทุกมิติ

ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ได้กำหนดวิสัยทัศน์อันทรงคุณค่าให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็น ประเทศที่มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน พร้อมก้าวสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ผ่านแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ภายใต้มิติแห่ง "ความยั่งยืน" ได้เน้นย้ำถึงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถสร้างความเจริญรุ่งเรือง เพิ่มรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงรักษาสสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช่ทรัพยากรเกินขีดจำกัด และไม่ก่อให้เกิดมลภาวะที่เกินขีดความสามารถของระบบนิเวศในการฟื้นฟู การผลิตและการบริโภคต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ประชาคมโลกให้การยอมรับ

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติยังมุ่งสร้างสังคมที่มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ประชาชนมีจิตสำนึกแห่งความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม พร้อมทั้งดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

อนึ่ง ในภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 ได้ระบุถึงการเพิ่มศักยภาพเมืองด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการของเสีย ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ในมุมมองอนาคต ประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้าถูกกำหนดให้เดินหน้าไปสู่ เศรษฐกิจสีเขียว ที่เน้นการเติบโตอย่างยั่งยืน ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ขยายพื้นที่สีเขียว และส่งเสริมให้ประชาชนมีแนวคิดและพฤติกรรมการผลิตและบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง (Office of the National Economic and Social Development Board, 2016)

### 3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

การจัดบริการจัดการขยะของรัฐบาลนั้น ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งเป็นกำหนดไว้อย่างหลวม ๆ ภายใต้มิติความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายเหตุที่ 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ โดยมีการกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการ ดังนี้ การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ โดยการเพิ่มศักยภาพของอุตสาหกรรมและบริการ โดยการพัฒนาเครื่องมือและกลไก รวมถึง

สนับสนุนการวิจัย การใช้อรรถาธิบายเพื่อต่อยอดการใช้วัสดุหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการตามแนวทางทางเศรษฐกิจหมุนเวียนและ สังคมคาร์บอนต่ำ การสร้างรายได้สุทธิให้ชุมชน ท้องถิ่นและเกษตรกรจากเศรษฐกิจ หมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ เพิ่มรายได้ชุมชนจากแนวทางขยะสุทธิเป็นศูนย์ ทั้งจาก ขยะและวัสดุทางการเกษตร ส่งเสริมให้ชุมชนนำขยะและวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรใน ชุมชนมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ ๆ ที่มีมูลค่า สร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนกับ ผู้ประกอบการในพื้นที่ในการนำของเหลือในกระบวนการผลิตมาพัฒนาใช้ประโยชน์ใน ชุมชน เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบตลอดห่วงโซ่ในระดับ ชุมชน สนับสนุนการลดและคัดแยกขยะอย่างเป็นระบบในชุมชน ส่งเสริมให้เกิดกลไกการ คัดแยกขยะก่อนทิ้งเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการนำมาเป็นวัสดุในการ ผลิตในชุมชนและเป็นวัตถุดิบให้โรงงาน ส่งเสริมการแปรรูปขยะมูลฝอยและวัตถุดิบ ที่เหลือจากกระบวนการผลิตเป็นพลังงาน สร้างชุมชนต้นแบบที่มีความสามารถในการคัด แยกขยะและนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์สร้างรายได้ โดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี ที่เหมาะสมกับพื้นที่ เป็นต้น

### 3.3 แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 – 2570)

เนื่องจากแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ(พ.ศ. 2559- 2564) ได้สิ้นสุดในปี 2564 กรมควบคุมมลพิษจึงดำเนินการจัดทำแผนแม่บทฉบับที่ 2 เป็นแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570) เพื่อ เป็นกรอบและแนวทางในการขับเคลื่อนการแก้ไขภาวะมลพิษจากขยะที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ความเดือดร้อนและสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึง สภาพปัญหาและบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ ยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยให้ ความสำคัญกับการจัดการที่ต้นทางตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์เพื่อป้องกันการเกิดขยะ

ตั้งแต่การออกแบบ การผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อก้าวสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดความยั่งยืน ต่อไป

แผนปฏิบัติการดังกล่าว จัดทำขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดการจัดลำดับความสำคัญของการจัดการขยะรูปแบบใหม่ (The Waste Management Hierarchy) และการบริหารจัดการขยะตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Management Approach) โดยมีมาตรการและแนวทางการจัดการที่ครอบคลุมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การจัดจำหน่าย การบริโภค การคัดแยกและนำกลับมาใช้ใหม่ เช่น การจัดแบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะต้นทาง ระยะกลางทาง และระยะปลายทาง และการพัฒนาเครื่องมือเพื่อบริหารจัดการขยะ

นอกจากนี้ กรอบแนวคิดในการจัดการขยะตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ จะให้ความสำคัญกับการจัดการขยะควบคู่ไปกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผ่านแนวทางการนำกลับมาใช้ใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอันทันสมัยในการกำจัดของเสีย เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและบรรเทาปัญหามลพิษในระยะยาว ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการขยะยุคใหม่ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยหลักการดังกล่าวมี ดังนี้ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว (BCG Model) หลักการ 3R (Reduce, Reuse, Recycle) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP: Polluter Pays Principles) การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดการขยะ (Public Private Partnership) และการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตามหลักการ EPR (Extended Producer Responsibility) ที่ให้ผู้ผลิตคำนึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครบวงจร

### 3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งหากพิจารณากฎหมายหลักที่ให้อำนาจแล้ว ต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หลังจากนั้นจึงพิจารณากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายลำดับรอง ที่ควรพิจารณา ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นลำดับของกฎหมาย ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ ไว้ในหมวด 5 ซึ่งตามมาตรา 57 (2) กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ปันฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการขยะของหน่วยงานต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน จึงมีการกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐไว้ ซึ่งในการดำเนินการนั้น หน่วยงานของรัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอาจมีการตรากฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญนั้น มีดังนี้ (Office of the Council of State, 1992)

การดำเนินการทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ควรจะต้องคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

นั้น และควรมีรายละเอียด โดยมีแผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มีแผนการจัดหา และให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็น มีแผนการจัดเก็บภาษี อากรและค่าบริการเพื่อการดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบ การกำจัดของเสียรวม มีแผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียและ ของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และมีแผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและ ปรามปรามการละเมิด และฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ ธรรมชาติทรัพยากรธรรมชาติ (Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 38)

นอกจากนี้ ในการเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการ เพื่อบำบัดและจัด ชยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิด จากหรือมีที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่ เกิดจากหรือมีที่มาจากการสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดร คาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือ มีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเลเรือ บรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น (Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 78)

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ชนิดและประเภทของเสีย อันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทาง อุตสาหกรรมเกษตรกรรม การสาธารณสุข และกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ใน การนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการและวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวบรวม การรักษา ความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอก ราชอาณาจักรและการจัดการบำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่ เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย (Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 79)

3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้การกำจัดขยะมูลฝอยโดยได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานเรื่องขยะมูลฝอย กล่าวคือ การกำจัดสิ่งปฏิกูล ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและกำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะ (Public Health Act B.E. 2535 Section 18)

การดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเท่านั้น จึงสามารถดำเนินการได้ (Public Health Act B.E. 2535 Section 19)

นอกจากนี้ ยังให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของตนเอง ได้ดังต่อไปนี้ ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขึ้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้ และกำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ (Public Health Act B.E. 2535 Section 63 and Section 65)

4) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้น โดยที่การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ แต่ปัจจุบันการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณา

การร่วมกัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่ละประเภท อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ รวมทั้งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าว มีดังนี้

ประเภทของขยะมูลฝอย มีด้วยกัน 4 ประเภท คือ มูลฝอยอินทรีย์ เป็นสิ่งที่ย่อยสลายได้ง่าย เช่น เศษอาหาร ผัก ผลไม้ หญ้า กิ่งไม้ ซากพืช ซากสัตว์ เป็นต้น มูลฝอยรีไซเคิล สิ่งที่ยังมีประโยชน์สามารถนำไปแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ เช่น กระดาษ พลาสติก แก้ว โลหะ กระเบื้อง เป็นต้น มูลฝอยอันตราย สิ่งที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตราย วัตถุมีพิษ วัตถุติดเชื้อ วัตถุไวไฟ เช่น ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ กระเบื้องสเปร์ย ขวดน้ำยาล้างห้องน้ำ เป็นต้น และมูลฝอยทั่วไป สิ่งอื่น ๆ นอกเหนือข้างต้น นำมาใช้ใหม่ได้แต่ย่อยสลายยาก ไม่คุ้มค่าในการแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ เช่น เศษผ้า เศษหนัง พลาสติก ห่อขนม ของบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป เป็นต้น (Offences and fine rates according to the Act on the Maintenance of the Cleanliness and Orderliness of the Country, B.E. 2535 Section 4)

การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย การเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการเก็บขนมูลฝอย มีหลักการเริ่มตั้งแต่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอ และเหมาะสมกับประเภท โดยกำหนดให้มี “สีเฉพาะ” แยกประเภทประกอบด้วย สีน้ำเงิน สำหรับมูลฝอยทั่วไป สีเขียว สำหรับมูลฝอยอินทรีย์ สีเหลืองสำหรับมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ สีส้ม สำหรับมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย และสีแดง

สำหรับมูลฝอยติดเชื้อ (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34/1 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 ข้อ 9 และ 10)

การกำจัดมูลฝอย ให้คัดแยกมูลฝอยที่จัดเก็บได้ออกเป็น “มูลฝอยที่ย่อยสลายง่าย” “มูลฝอยที่ย่อยสลายยาก” และ “มูลฝอยที่ไม่ย่อยสลาย” ก่อนนำไปกำจัดตามความเหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพและคุณสมบัติของมูลฝอยนั้น หรือสอดคล้องกับสภาพ ภูมิสังคม และระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และในการดำเนินการให้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมและสามารถพึ่งพาตนเองในการกำจัดมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด ในการกำจัดมูลฝอยนี้ให้ดำเนินการตามวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธี ดังนี้ การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน หรือวิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำตามที่เห็นสมควร (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34/1 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 ข้อ 13 และ 14)

การมอบหมายให้เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย เป็นการให้ความสำคัญกับ “ผู้เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย” เช่น ราชการส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย หรือกรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง และอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยโดยอนุโลม หรือจะให้คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลางแนะนำ และกำกับในการรวมกลุ่มก็ได้ กรณีราชการส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ หรือกรณีมีดำเนินการข้ามเขตจังหวัดให้ขอคำแนะนำของคณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลางเท่านั้น

อีกทั้ง ยังสามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ ถ้าหากจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34/1 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 ข้อ 15 และ 16)

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัย พบประเด็นปัญหา ดังนี้

4.1 ปัญหาในการคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ไม่ใช่ปัญหากฎหมายโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะให้เพียงพอ และเหมาะสมกับประเภท โดยกำหนดให้มี “สีเฉพาะ” แยกประเภทของขยะมูลฝอยดังนี้ สีน้ำเงิน สำหรับมูลฝอยทั่วไป สีเขียว สำหรับมูลฝอยอินทรีย์ สีเหลือง สำหรับมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ สีส้ม สำหรับมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย และสีแดง สำหรับมูลฝอยติดเชื้อ

แต่อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดสีเฉพาะของภาชนะในการทิ้งมูลฝอยนั้น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดสีเฉพาะของภาชนะในการทิ้งมูลฝอยไว้แล้วก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่จะทิ้งไม่ตรงกับสีของภาชนะแต่ละประเภท โดยทิ้งตามความสะดวกสบายของประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง อันทำให้ในการกำจัดขยะมูลฝอยในขั้นตอนต่อไปเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

รวมทั้ง กรณีที่มีการกำหนดสีเฉพาะของภาชนะไว้แล้ว และประชาชนทิ้งขยะได้ถูกต้องตามสี และขยะแต่ละประเภทแล้ว แต่ขณะที่พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจัดเก็บขยะมูลฝอยนั้น ได้เทรวมกันในรถคันเดียว ซึ่งแม้จะมีการคัดแยกขยะมาแล้วเบื้องต้น ก็ไม่เกิดประโยชน์ในการดำเนินการแต่อย่างใด

นอกจากนี้ หากพิจารณาในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รวมทั้งมีตัวแทนจากหมู่บ้านต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกฯ ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงข้อดี ข้อเสียของการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง รวมทั้งสร้างความตระหนักในการคัดแยกขยะ เพื่อให้การบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บและขนมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติ ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของตนเองได้

ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บและขนมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีปัญหาในการดำเนินการ กล่าวคือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยไม่เป็นไปตามที่ประกาศในข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎกระทรวง นอกจากนี้ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นในภาพรวม มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกัน และไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจปัจจุบัน กล่าวคือ ตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2567 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2567 และกฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 360 วัน นับแต่วันที่ประกาศ ซึ่งหมายความว่า กฎกระทรวงฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2568 ดังนั้น ในการดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยนั้น ยังคงใช้กฎกระทรวงฉบับเดิมบังคับไปพลางก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม ตามสภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น มีต้นทุนในการจัดการทั้งระบบที่ค่อนข้างสูง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เท่ากัน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เกิดการเปรียบเทียบ อันอาจนำไปสู่การไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจมีการกระทบกระทั่งกับประชาชนในท้องถิ่นได้ ซึ่งประชาชนบางคนไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการดำเนินการที่ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการเลือกรูปแบบในการกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนดำเนินการโดยทำเป็นธุรกิจ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ แต่อย่างไรก็ตาม ต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้ง หากอนุญาตเอกชนเข้ามาดำเนินการเชิงธุรกิจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าบริการที่เอกชนที่ได้รับอนุญาตจะเรียกเก็บจากประชาชน

ในการจัดเก็บค่าบริการโดยเอกชนที่ได้รับอนุญาตนั้น หากพิจารณาแล้ว อาจเกิดผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนอาจมองว่า ในการจัดเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการอีก ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการประชาสัมพันธ์ และสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งในอนาคตต่อไป

## 5. บทส่งท้าย

การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การเก็บ ขน และกำจัดนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในเขตอำนาจบริการของตนเอง เมื่อกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่เตรียมภาชนะสำหรับใส่มูลฝอย โดยแบ่งเป็นสี ตามแต่ชนิดของมูลฝอย ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนทำการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยต่อไป

ในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเก็บค่าบริการ หรือไม่เก็บค่าบริการก็ได้ โดยในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น หรือบุคคลที่ท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนั้น ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ ในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ อยู่ที่ความสะดวกสบายของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ประโยชน์สูงสุด

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. การคัดแยกมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง โดยอาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น กำหนดว่า “กรณีที่บุคคลใดคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง สามารถนำมาเป็นส่วนลดค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยได้” ทั้งนี้ ต้องสร้างกลไก และวิธีการในการคำนวณส่วนลดให้เป็นธรรมต่อประชาชน

2. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย แต่ก็ไม่ควรสร้างภาระเกินสมควรให้กับประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ใกล้เคียงกันเพื่อไม่ให้เป็นข้อเปรียบเทียบ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้เป็นอำนาจนายอำเภอหรือผู้แทนนายอำเภอมอบหมาย มีหน้าที่ในการตรวจสอบการออกข้อกำหนดในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริการสาธารณะต่อไป

3. การดำเนินการในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการในเชิงธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องดำเนินการให้รัดกุม เนื่องจากเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่กระทบกับประชาชน ดังนั้น ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น ควรจะต้องพิจารณา โดยกำหนดกฎหมายควรกำหนดให้ทำประชาพิจารณ์จากประชาชนในพื้นที่ก่อน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในระยะยาว

## References

- Pollution Control Department. (2009). Guidelines for Calculating Fees for Solid Waste Management Services.
- Pollution Control Department. (2021). The Second National Action Plan on Waste Management (2022–2027). Retrieved April 20, 2025, from [https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2023/02/pcdnew-2023-02-20\\_06-35-59\\_190336.pdf](https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2023/02/pcdnew-2023-02-20_06-35-59_190336.pdf)
- Khemachart Kemawutthanont, Panet Manomaivibool, & Anan Uengvanichayapant. (2022). Local Administrative Officers 4.0: Intelligent Use of Information for Improving Solid Waste Management Systems [Research Report]. National Research Council of Thailand (NRCT).
- Janeerat Inchan. (2017). Municipal Waste Management Using 3Rs and Community Mechanisms: A Case Study of Pa Sao Subdistrict, Mueang Uttaradit District, Uttaradit Province. Master's thesis in Public Health, Thammasat University.
- Tangme Rachakkhi. (2022). Legal Measures for Managing Solid Waste Problems Caused by Homestays: A Case Study of Lang Suan and Sawi Districts, Chumphon Province. Master's thesis in Law, Thammasat University.
- Nipapun Jensantikul. (2022). Solid Waste Management of Local Administrative Organizations in Thailand. *Environmental Journal*, 26(1), 1–7.
- Royal Institute Dictionary. (2012). Solid Waste. Retrieved April 18, 2025, from <https://dictionary.orst.go.th/>
- Public Health Act, B.E. 2535 (1992), Section 4.
- Wichai Thosuwanjinda. (2015). Legal Measures for Solid Waste Management in Thailand. *Journal of Environmental Management*, 11(2), 77–89.

- Sujitra Wasanadumrongdee, Panet Manomaivibool, & Chanoksuda Phongsawang. (2022). Policy Framework Development for Packaging Management in Thailand Based on Extended Producer Responsibility [Research Report]. Pollution Control Department.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2016). Annual Report 2016.
- Supakorn Hantrakun. (2014). Legal Issues in Solid Waste Management. Master's thesis in Law, Dhurakij Pundit University.
- Udomsak Sinthiphong. (2022). Legal Development for Waste Management Towards a Circular Economy. Environmental Journal, 26(1), 1–1.

## บทความวิจัย

### การจัดการขยะมูลฝอย โดยชุมชนมีส่วนร่วม อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร\*

#### Solid Waste Management by Participation Community of

#### Langsuan District Chumphon Province

สิทธิพร รอดปังหวาน<sup>1</sup>

Sittiporn Rodpangwan<sup>2</sup>

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University

No.272 Moo 9, KhunTale Subdistrict, Mueang Suratthani District,

Suratthani Province 84100.

\* Corresponding author E-mail: sittipornrodpangwan@gmail.com

---

วันที่รับบทความ : 3 ตุลาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 27 กุมภาพันธ์ 2568

วันที่ตอบรับ : 26 เมษายน 2568 วันที่เผยแพร่ : มิถุนายน 2568

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “การจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชนมีส่วนร่วม อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร” มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, ปี พ.ศ. 2567

<sup>1</sup> ดร.สิทธิพร รอดปังหวาน, อาจารย์ประจำสาขาวิชาการพัฒนาชุมชน คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

<sup>2</sup> Dr.Sittiporn Rodpangwan, Lecturer, Community Development Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษา (1) บริบททั่วไปและการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน (2) การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนหาดยาย และ (3) ประเมินการมีส่วนร่วมการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนหาดยาย เป็นการวิจัยแบบผสม กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 42 คน โดยการเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย นายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอหลังสวน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหาดยาย ผู้นำชุมชน และตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 378 คน

ผลการศึกษาพบว่า อำเภอหลังสวน แบ่งเขตการปกครองเป็น 12 ตำบล การจัดการขยะดำเนินการโดยองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีปัญหา โดยใช้เทคนิค AIC ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนใน 3 ขั้นตอน ได้แก่ ให้ความรู้ ร่วมคิดโครงการ และนำสู่การปฏิบัติ โดยได้ 15 โครงการนำร่องในตำบลหาดยาย ผลประเมินพบว่า ด้านความรู้ความเข้าใจภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $= 3.77$ ) ด้านการมีส่วนร่วม ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $= 3.61$ ) และด้านความพึงพอใจ ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $= 3.67$ )

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการจัดการขยะมูลฝอย โดยเน้นการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมที่หลากหลายและต่อเนื่อง ให้ความสำคัญกับนโยบายรักษาสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน จัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน และจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็น เช่น งบประมาณ อุปกรณ์ บุคลากร และสถานที่กำจัดขยะอย่างเหมาะสม

**คำสำคัญ:** การจัดการขยะมูลฝอย, ชุมชน, การมีส่วนร่วมของชุมชน

### Abstract

This research article aims to study (1) the general context and solid waste management practices of the community, (2) the community participation in solid waste management in Hat Yai Subdistrict, and (3) the evaluation of community participation in solid waste management in Hat Yai Subdistrict. This is a mixed-methods research. The target group, selected through purposive sampling, consisted of 42 individuals, including the mayor of the local administrative organization in Lang Suan District, members of the Hat Yai Subdistrict Administrative Organization Council, community leaders, and representatives of relevant agencies. The sample group consisted of 378 individuals.

The results revealed that Lang Suan District is divided into 12 subdistricts. Waste management is handled by local administrative organizations; however, problems still persist. The AIC (Appreciation, Influence, Control) technique was used to promote community participation in three stages: providing knowledge, joint project planning, and implementation. This led to 15 pilot projects in Hat Yai Subdistrict. Evaluation results indicated that: overall knowledge and understanding were at a high level (mean = 3.77); overall participation was at a high level (mean = 3.61); and overall satisfaction was also at a high level (mean = 3.67).

The researcher makes the following recommendations: Community participation should be encouraged in all stages of solid waste management, emphasizing continuous and diverse learning activities. Environmental policies should be prioritized, and the participatory process should be strengthened. A clear action plan should be developed, and necessary resources such as

budget, equipment, personnel, and suitable waste disposal facilities should be appropriately allocated.

**Keywords:** solid waste management, community, community participation

## 1. ความนำ

ขยะมูลฝอย เป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย หากขยะมูลฝอยได้รับการจัดการอย่างไม่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิดมลพิษ เหตุเดือดร้อน รำคาญ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิในชั้นบรรยากาศของโลก เมื่อพิจารณาภาพรวมการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2565 มีปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น 25.70 ล้านตัน ถูกจัดการกันเองโดยบ้านเรือนและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบริการเก็บขน จำนวน 1.70 ล้านตัน ถูกคัดแยกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์จำนวน 4.00 ล้านตัน ขยะมูลฝอยที่เหลือประมาณ 20.00 ล้านตัน ถูกเก็บขนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนที่ได้รับอนุญาตในการให้บริการเก็บขนไปยังสถานที่คัดแยกหรือกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งมีขยะมูลฝอยได้รับการกำจัดอย่างไม่ถูกต้องประมาณ 5.40 ล้านตัน (Pollution Control Department, 2022, p.1-5)

จังหวัดชุมพร มีปัญหาด้านขยะมูลฝอยตกค้างในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ดำเนินการไม่ถูกต้องเป็นอันดับที่ 37 ของประเทศ มีจำนวน 51,673 ตัน และเป็นจังหวัดที่มีวิกฤตปัญหาด้านการจัดการขยะมูลฝอย ลำดับที่ 16 ของประเทศ (Pollution Control Department, 2017, p.29-35) โดยมีสถานที่กำจัดและสถานีขนถ่ายขยะมูลฝอยที่เปิดดำเนินการ จำนวน 15 แห่ง แต่มีสถานที่กำจัดขยะที่ให้บริการโดยเทศบาลเมืองหลังสวนเพียงแห่งเดียวที่ดำเนินการกำจัดอย่างถูกต้องโดยการฝังกลบ ในปี พ.ศ. 2565 มีปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในจังหวัดชุมพร จำนวน 446 ตันต่อวัน มีปริมาณขยะที่กำจัดอย่างไม่ถูกต้องจำนวน 186 ตันต่อวัน (Pollution Control Department, 2022, p.18-29)

สำหรับการจัดการขยะมูลฝอยในเขตอำเภอลำสน จังหวัดชุมพร ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่ง โดยมีขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น 91.37 ตัน/วัน (Pollution Control Department, 2017, p.323) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งยังมีขยะตกค้างอยู่จำนวนมาก โดยขยะมูลฝอยส่วนใหญ่เกิดจากชุมชน จึงจำเป็นต้องมีการให้การศึกษาเกี่ยวกับพิษภัยและอันตรายอันเกิดจากขยะมูลฝอย และปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่กระบวนการลด คัดแยก การเก็บรวบรวม การเก็บขน และการจัดการขยะขั้นสุดท้าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอย อีกทั้ง ยังก่อให้เกิดรายได้และลดค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอยอีกด้วย

จากปัญหาเหล่านี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการจัดการขยะมูลฝอย โดยชุมชนมีส่วนร่วม อำเภอลำสน จังหวัดชุมพร เพื่อเป็นแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมในหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อนำไปแก้ปัญหามลพิษที่เกิดประโยชน์ต่อชุมชนต่อไป

## 2. บริบททั่วไปและการจัดการขยะมูลฝอย อำเภอลำสน จังหวัดชุมพร

การศึกษาบริบททั่วไปและการจัดการขยะมูลฝอย อำเภอลำสน จังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลด้านบริบททั่วไปของชุมชน ด้านสภาพปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย ด้านวิธีการจัดการขยะมูลฝอย ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย และด้านอุปสรรคในการจัดการขยะมูลฝอย อำเภอลำสน จังหวัดชุมพร ดังนี้

### 2.1 บริบททั่วไปของชุมชน อำเภอลำสน จังหวัดชุมพร

อำเภอลำสนเป็นเมืองเก่าแก่ เป็นท้องที่มีผลไม้มากแห่งหนึ่ง จึงสันนิษฐานว่าคำว่า “ลำสน” เพี้ยนมาจากคำว่า “รังสน” หรือ “คลังสน” ซึ่งหมายถึง แหล่งหรือที่รวมของผลไม้ทุกชนิด อำเภอลำสนเป็นหนึ่งในแปดอำเภอของจังหวัดชุมพรมีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับอำเภอลำตะโก จังหวัดชุมพร ทิศใต้ติดต่อกับอำเภอละแม จังหวัดชุมพร ทิศตะวันออกติดต่อกับอำเภอไทย ทิศตะวันตกติดต่อกับอำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร มีลำน้ำที่สำคัญ ได้แก่ แม่น้ำลำสน มีความยาวประมาณ 100 กิโลเมตร ปัจจุบันอำเภอลำสน

หลังสวนประกอบด้วย 12 ตำบล ได้แก่ (1) เทศบาลเมืองหลังสวน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหลังสวนและตำบลขันเงินทั้งตำบล รวมทั้งบางส่วนของตำบลพ้อแดง ตำบลแหลมทราย และตำบลวังตะกอก มี 17 ชุมชน (2) ตำบลท่ามะปลา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่ามะปลาทั้งตำบล มี 9 หมู่บ้าน (3) องค์การบริหารส่วนตำบลนาขา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาขาทั้งตำบล มี 13 หมู่บ้าน (4) องค์การบริหารส่วนตำบลตำบลนาพญา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาพญาทั้งตำบล มี 19 หมู่บ้าน (5) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านควน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านควนทั้งตำบล มี 18 หมู่บ้าน (6) องค์การบริหารส่วนตำบลบางมะพร้าว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางมะพร้าวทั้งตำบล มี 14 หมู่บ้าน (7) องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำจืด ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางน้ำจืดทั้งตำบล มี 14 หมู่บ้าน (8) เทศบาลตำบลปากน้ำ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปากน้ำทั้งตำบล มี 6 หมู่บ้าน (9) องค์การบริหารส่วนตำบลพ้อแดง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลพ้อแดง (นอกเขตเทศบาลเมืองหลังสวน) มี 10 หมู่บ้าน (10) องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมทราย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแหลมทราย (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองหลังสวน) มี 12 หมู่บ้าน (11) เทศบาลตำบลวังตะกอก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวังตะกอก (นอกเขตเทศบาลเมืองหลังสวน) มี 13 หมู่บ้าน และ (12) องค์การบริหารส่วนตำบลหาดยาย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหาดยาย ทั้งตำบล มี 13 หมู่บ้าน (ฐานข้อมูล: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 12 แห่ง)

## 2.2 สภาพปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย

สภาพปัญหาขยะมูลฝอย พบว่า ปัญหาขยะมูลฝอยมีมากขึ้นทุกตำบลเนื่องจากการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชน และมีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ประกอบกับประชาชนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ขาดจิตสำนึกที่จะช่วยกันรักษาความสะอาด อีกทั้ง ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอย ส่วนชุมชนที่ติดกับริมแม่น้ำลำคลองหรือชายฝั่งทะเล ประชาชนนำขยะทิ้งลงในแม่น้ำลำคลองเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดสภาพน้ำเน่าเสียเป็นบางพื้นที่ ตลอดจนพืชและสัตว์น้ำตายอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อแหล่งทำมาหากินของประชาชนอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ประชาชนบางครัวเรือนมีการปล่อยน้ำเสียจากบ่อเลี้ยงปลา เลี้ยงกุ้ง ฟาร์มหมู ฟาร์มไก่ และน้ำทิ้งจากการอุปโภค

บริโภคและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ลงสู่แม่น้ำ ทำให้แม่น้ำลำคลองเน่าเสีย และส่งกลิ่นเหม็น ซึ่งประชาชนไม่เข้าใจถึงผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ปริมาณขยะมูลฝอยมีมากขึ้นบริเวณพื้นที่ต่าง ๆ เช่น พื้นที่หมู่บ้านจัดสรรและบ้านเช่าที่เป็นห้องแถวประชาชนนำขยะมาทิ้งกองรวมกันไว้ที่ริมถนนหรือบริเวณพื้นที่สาธารณะ และพื้นที่ที่เป็นปัญหามาก คือ ตลาดนัดหรือตลาดเปิดท้ายจะมีขยะตกค้างอยู่จำนวนมากทำให้ส่งกลิ่นเหม็น นอกจากนี้ พฤติกรรมของคนก็มักจะทำลาย เช่น ที่ใดปักป้ายห้ามทิ้งขยะไว้ ที่นั่นก็จะทิ้งขยะเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนทำได้ค่อนข้างยาก สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังขาดเครื่องมือในการจัดการขยะมูลฝอย ไม่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและขาดแคลนอุปกรณ์และบุคลากรในการจัดการขยะมูลฝอย ขาดงบประมาณในการจัดการขยะมูลฝอย ไม่มีถึงขยะมูลฝอยให้กับประชาชนอย่างเพียงพอตลอดจนรถเก็บขน

### 2.3 วิธีการจัดการขยะมูลฝอย

วิธีการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า ในอำเภอหลังสวนมีเทศบาลเมืองหลังสวนเพียงเทศบาลเดียว ที่มีความพร้อมในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องตามหลักมาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยโดยการฝังกลบ มีพื้นที่ฝังกลบ จำนวน 59 ไร่ ตั้งอยู่หมู่ที่ 14 ตำบลนาพญา อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร สำหรับการจัดการขยะมูลฝอย โดยเทศบาลเมืองหลังสวน ได้ดำเนินการเบื้องต้นให้กับประชาชน คือ การรณรงค์ส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนและเยาวชนรู้จักการคัดแยกขยะตั้งแต่ในครัวเรือน โดยนำขยะที่เป็นประโยชน์นำมารีไซเคิลหรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น การอบรมให้ความรู้ความเข้าใจการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องและปลูกฝังเยาวชนประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจถึงพิษภัยของปัญหาขยะมูลฝอย โดยไม่ทิ้งขยะลงในแม่น้ำลำคลองหรือพื้นที่สาธารณะ นอกจากนี้ ได้จัดโครงการหรือกิจกรรม เช่น โครงการสร้างจิตสำนึกให้ความรู้และกำหนดแนวทางการคัดแยกขยะต้นทาง โครงการร้านรับซื้อขยะในชุมชนเพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชน โครงการธนาคารขยะเพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชน โครงการอบรมให้ประชาชนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจและสามารถคัดแยกขยะได้อย่าง

ถูกต้อง โครงการแปรรูปขยะเป็นมูลค่า เช่น การนำเศษอาหารมาทำเป็นปุ๋ยหมัก น้ำหมัก หรือแก๊สชีวภาพ เป็นต้น โครงการรณรงค์ให้คนในชุมชนเอาขยะที่อันตราย เช่น หลอดไฟ กระป๋องสีสเปรย์ กระป๋องยาฆ่าแมลงและภาชนะต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายมาให้กับเทศบาลเมืองหลังสวน โครงการจัดตั้งธนาคารขยะชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้มีจิตสำนึกในการคัดแยกขยะและนำมาขายหรือแลกขยะเป็นสิ่งของ โครงการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ถุงผ้าหรือการใช้ตะกร้าในการจับจ่ายซื้อของในตลาด กิจกรรมอาสาทำความสะอาดชุมชน โครงการและกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ในวันสำคัญของชาติและศาสนา กิจกรรมประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนแต่ละครัวเรือนชุดบ่อเพื่อเก็บกักน้ำเสียในครัวเรือนและส่งเสริมให้บ้านเรือนทุกหลังติดตั้งบ่อดักจับไขมัน เนื่องจากประชาชนปล่อยน้ำทิ้งลงในแม่น้ำลำคลองทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย และการออกข้อบังคับในหมู่บ้านและการสร้างมาตรการในการบำบัดมลพิษสำหรับคนที่ทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง

#### 2.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย

การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยในทุกตำบล เนื่องจากประชาชนให้ความสำคัญกับการทำมาหากินเลี้ยงครอบครัวจึงไม่ค่อยให้ความสนใจ และใช้เวลาในการประชุมหรือเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการคัดแยกขยะและกำจัดขยะที่ถูกต้อง ในส่วนประชาชนที่มีส่วนร่วมก็จะมีความเข้าใจและรับรู้ในการจัดการขยะมูลฝอย แตกต่างจากประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมซึ่งจะเฉยและไม่สนใจในการจัดการขยะมูลฝอย โดยส่วนใหญ่การจัดการขยะมูลฝอย ประชาชนเป็นผู้จัดการขยะมูลฝอยกันเอง นอกจากนี้บ้านเรือนที่อยู่บริเวณแม่น้ำลำคลองยังคงทิ้งขยะลงในแม่น้ำลำคลอง แม้มีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ แต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร และบางพื้นที่ได้จัดทำป้ายติดไว้ข้างทางหรือพื้นที่สาธารณะห้ามทิ้งขยะมูลฝอย ซึ่งประชาชนให้ความร่วมมืออยู่บ้าง สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่ทำร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อผู้นำมีโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ประชาชนให้ความร่วมมือพอสมควร แต่เพียงบางครั้งบางคราว ซึ่งโครงการหรือกิจกรรมการจัดการขยะภายในชุมชนไม่ค่อยพัฒนาและสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร เพราะไม่ได้

ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะโครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ๆ ทำเพียงครั้งเดียวเป็นช่วงสั้น ๆ ในแต่ละปี และไม่ครอบคลุมทุกหมู่บ้านทุกครัวเรือน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่เพียงรณรงค์และประชาสัมพันธ์เท่านั้น

## 2.5 อุปสรรคในการจัดการขยะมูลฝอย

อุปสรรคในการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีพื้นที่สำหรับใช้เป็นที่พักจัดขยะมูลฝอย ขาดบุคลากรระดับปฏิบัติการที่มีความรู้ความสามารถความชำนาญ ขาดอุปกรณ์ต่าง ๆ ขาดงบประมาณและไม่มีรถให้บริการเก็บขนขยะในชุมชนอย่างทั่วถึง ตลอดจนประชาชนในท้องที่ขาดการมีส่วนร่วม ขาดความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกในการจัดการขยะมูลฝอยไม่คัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง จึงเป็นอุปสรรคในการจัดการและการกำจัดขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ประชาชนมีความคิดว่า ขยะมูลฝอยเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดการในเรื่องนี้ จึงไม่สนใจกับปัญหาขยะมูลฝอยที่จะเกิดขึ้น ประชาชนยังยึดติดกับการทิ้งขยะแบบเดิม ๆ โดยทิ้งเรี่ยราดทั่วไป หรือกองทิ้งไว้ทำให้มีกลิ่นเหม็นและสกปรก และทิ้งขยะลงทะเลและแม่น้ำลำคลอง โดยคิดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องปกติธรรมดา นอกจากนี้ ขยะที่เกิดจากการสัญจรไปมาของบุคคลภายในและภายนอกพื้นที่ทิ้งขยะตามริมถนนซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการ และยังขาดข้อบังคับของหน่วยงานที่ชัดเจนในการดำเนินการกับประชาชนที่ทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง ตลอดจนยังขาดผู้นำภายในชุมชนในการทำงานแก้ปัญหาขยะมูลฝอย หากไม่มีผู้นำในการคิดริเริ่มในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างจริงจัง การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่เกิดขึ้น

ผู้วิจัยได้นำองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอลำลูกนก เพื่อนำไปดำเนินการในพื้นที่ตำบลหาดยายเป็นพื้นที่นำร่องในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยโดยการประยุกต์ใช้กระบวนการ Appreciation Influence Control : AIC

### 3. การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนหาดยาย อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากเอกสาร การศึกษาภาคสนามในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนอำเภอหลังสวน มาดำเนินการการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนตำบลหาดยาย ผู้วิจัยได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ดังต่อไปนี้

#### 3.1 การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย

การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยการประยุกต์ใช้กระบวนการ Appreciation Influence Control : AIC คือ

1) ขั้นตอนการสร้างความรู้ ได้ดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาขยะมูลฝอยและการจัดการขยะที่ถูกต้อง รวมถึงรณรงค์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะที่ถูกต้อง ชุมชนเห็นความสำคัญในการจัดการขยะและต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะที่ถูกต้องเหมาะสมกับชุมชนของตน

2) ขั้นการสร้างแนวทางพัฒนา แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ (1) การคิดโครงการหรือกิจกรรมที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกต้องเหมาะสมกับชุมชนของตน ผลจากการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้โครงการหรือกิจกรรมรวมทั้งสิ้น จำนวน 15 โครงการ และ (2) การจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรมการจัดการขยะของชุมชน แบ่งออกเป็นประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนทำเองได้ จำนวน 8 โครงการ เรียงลำดับความสำคัญจากมากไปน้อยดังนี้ โครงการสิ่งประดิษฐ์จากวัสดุเหลือใช้ โครงการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด โครงการทำน้ำหมักชีวภาพ (ขยะเปียก ลดโลกร้อน) โครงการทำปุ๋ยหมักชีวภาพ โครงการตัดหญ้าและเก็บขยะริมถนน โครงการเยาวชนกำจัดขยะมูลฝอยพื้นที่สาธารณะ โครงการจัดทำตาข่ายใส่ขยะที่ขายได้ และโครงการจัดตั้งกลุ่มรับซื้อขยะในชุมชน และประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนทำได้เองบางส่วนและขอความสนับสนุนจากหน่วยงาน มีจำนวน 7 โครงการ คือ โครงการจัดทำแผ่นพับ “ร่วมมือ ร่วมใจ คัดแยกขยะในครัวเรือน” โครงการธนาคารขยะเพื่ออุปกรณ์การแพทย์และอาสาสมัครท้องถิ่นรักโลก โครงการรณรงค์ห้ามทิ้งขยะ

ริมทางและแม่น้ำลำคลอง โครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการกำจัดขยะมูลฝอยในครัวเรือนและชุมชน โครงการรณรงค์หมู่บ้านปลอดขยะอันตรายขยะติดเชื้อ โครงการจัดซื้อถังคัดแยกขยะมูลฝอย และโครงการจัดตั้งสถานที่ทิ้งขยะแยกประเภท และ

3) ขั้นการสร้างแนวทางปฏิบัติ ชุมชนร่วมกันนำโครงการมาสู่การปฏิบัติ โดยการประชุมแบ่งกลุ่มผู้รับผิดชอบโครงการ และแต่ละกลุ่มร่วมกันกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติการโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย

สอดคล้องกับ Phonphumuang, A., Hanphichanchai, K., & Siwinna, S. (2017, p.147-161) พบว่า การจัดกิจกรรมพัฒนาระบบคัดแยกมูลฝอยในชุมชนแบบมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ PAOR โดยใช้แนวคิด การศึกษาวิเคราะห์ชุมชนอย่างมีส่วนร่วม (PRA) กระบวนการประชุมแบบมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ (AIC) การจัดกิจกรรมได้โครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือน ทั้งหมด 9 โครงการ ได้ดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องและได้รูปแบบการพัฒนาระบบคัดแยกมูลฝอยเป็น MUANGSUANG - Model และสอดคล้องกับ Decha, N. (2014) พบว่า ผลการหามาตรการในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน โดยนำกระบวนการ AIC มาประยุกต์ใช้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา ร่วมวางแผนในการแก้ไขปัญหา ดำเนินการแก้ไขปัญหา อันก่อให้เกิดโครงการ “เลม็ดน่าอยู่ไร้ขยะมูลฝอย” โดยมีรูปธรรมในการดำเนินโครงการ คือ กองทุนมูลฝอย 1 แห่ง ซึ่งเป็นการสร้างรายได้และมีการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้น นำไปสู่การจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีส่วนร่วมในพื้นที่อย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับ Detwilai, S. (2010, p.108-114) พบว่า ตามวงจรวิจัยปฏิบัติการ โดยผู้วิจัยใช้กระบวนการ AIC ให้ประชาชนร่วมกันนำเสนอปัญหาขยะในชุมชน จากนั้นจึงร่วมกันกำหนดกิจกรรมโครงการ เพื่อการจัดการขยะได้ 3 โครงการ คือ โครงการพัฒนาชุมชนน่าอยู่ โครงการน้ำชีภาพและโครงการธนาคารขยะ

### 3.2 ปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วม

ปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ เป็นการนำโครงการหรือกิจกรรมการจัดการขยะมูลฝอยที่กำหนดมาดำเนินการใช้ในพื้นที่เป้าหมาย คือ ตำบลหาดยาย อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร โดยประชาชนทั้ง 13 หมู่บ้าน มีส่วนร่วมปฏิบัติการในกิจกรรมโครงการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกต้อง ตามแผนปฏิบัติการโครงการที่ได้รับมอบหมาย ในส่วนโครงการที่ประชาชนทำได้เองบางส่วนนั้นชุมชนได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน วัด โรงเรียน และองค์การบริหารส่วนตำบลหาดยาย ทำให้สามารถดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ ใช้ระยะ เวลา 3 เดือน ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่การคิดและตัดสินใจ การวางแผนงานร่วมกัน การดำเนินงาน ปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้ และได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากผู้นำชุมชนและหน่วยงานในชุมชนอย่างทั่วถึง

สอดคล้องกับ Decha, N. (2014) พบว่า ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมได้ร่วมแสดงความคิดเห็นโดยอภิปรายร่วมกันโดยอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการพัฒนาชุมชนจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ซึ่งสามารถนำมาวางแผนโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรมที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกต้องเหมาะสม จากการตั้งข้อสังเกตใน 5 ประเด็น ดังนี้ ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ประโยชน์ที่ได้รับ ความเป็นไปได้ ความร่วมมือของชุมชน และประหยัดงบประมาณ จากการหามาตรการและแนวทางในการจัดการขยะร่วมกัน โดยให้ที่ประชุมร่วมกันคิดแผนดำเนินงาน รวมทั้งผู้รับผิดชอบแต่ละหน้าที่ ซึ่งสมาชิกที่ประชุมร่วมกันกำหนดและร่วมกันรับผิดชอบต่อโครงการ ซึ่งทำให้รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการนำไปสู่การยอมรับและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกับ Songdetchtharanon, C. (2021, p.140-141) พบว่า การดำเนินงานแบบบูรณาการให้เกิดการ มีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องโดยรวม มีการวางแผนการดำเนินงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมครอบคลุมทุกภาคส่วน

มีการกำหนดนโยบาย แผนงานโครงการหรือกิจกรรมอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง ส่งผลให้การปฏิบัติการโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน ประสบผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายที่คาดหวัง

#### 4. ประเมินการมีส่วนร่วมการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนหาดยาย อำเภอลำสนธิ จังหวัดชุมพร

จากการปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่เป้าหมาย ผู้วิจัยได้ทำการประเมินการมีส่วนร่วมการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนตำบลหาดยาย อำเภอลำสนธิ จังหวัดชุมพร เสนอผลตามลำดับ ดังนี้

1) การประเมินความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนหาดยาย อำเภอลำสนธิ จังหวัดชุมพร พบว่า โดยภาพรวมทั้งฉบับอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.77$ ) การประเมินความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน อยู่ในระดับมากทุกด้าน เนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่เข้าประชุมฟังการบรรยายของหน่วยงานและผู้นำชุมชนเกี่ยวกับความรู้การจัดการขยะมูลฝอย ตลอดถึงการเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน และปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยด้วยตนเอง จึงทำให้มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการขยะเป็นอย่างดี

กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับ Meenakhon, J. (2011) พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมการมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับมาก มีการคัดแยกประเภทมูลฝอย ทำให้สามารถวางแผนในการกำจัดมูลฝอยครั้งสุดท้ายได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์หรือชักชวนให้ร่วมทำกิจกรรม เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งดูได้จากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการที่ทางตำบลบางนางลี่เป็นผู้กำหนด และประชาชนยังมีโอกาสในการเข้าไปร่วมขั้นตอนการค้นหาคำปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข และยังสอดคล้องกับ Pintamoon, D. (2012, p.86-90) พบว่า ด้านความรู้เกี่ยวกับขยะมูลฝอยอยู่ในระดับมาก ความรู้ด้านขั้นตอนในการจัดการขยะมูลฝอย ด้านความสามารถแยกประเภทขยะได้ ด้านความสามารถแยก

ขณะที่มีอันตรายได้ ด้านการให้การร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอย ด้านความเอาใจใส่ในการจัดการขยะมูลฝอย อยู่ในระดับมากทุกข้อ

2) การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน หาดยาย อำเภอลำสนธิ จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า โดยภาพรวมทั้งฉบับอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.61$ ) การประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิดและตัดสินใจ การวางแผน การดำเนินงาน การรับผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล มีการประชุมเป็นประจำทุกเดือนในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับ Najampa, P. (2014, p.93-96) พบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ และด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และสอดคล้องกับ Yungyuen, S., Somdee, T., Wiboon-uthai, J., & Thitisut, S. (2013) พบว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผน และการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมระดับมาก

กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับ Pintamoon, D. (2012, p.86-90) พบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน อยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาและความต้องการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนร่วมกับเทศบาล ร่วมวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนเพื่อจัดทำโครงการหรือกิจกรรมการจัดการขยะมูลฝอย และให้ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนของตนเองแก่เจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนร่วมกันในการวางแผนงาน/โครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชน และมีการจัดทำแผนปฏิบัติตามโครงการ หรือกิจกรรมแต่ละหมู่บ้าน ตลอดจนมีคณะกรรมการหรือคณะทำงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำหมู่บ้านและหน่วยงานต่าง ๆ

3) การประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน หาดยาย อำเภอลำสนธิ จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า โดยภาพรวมทั้งฉบับอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.67$ ) การประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมการจัดการขยะมูลฝอย โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

คิดและตัดสินใจ การวางแผนงานไปปฏิบัติ มีกระบวนการดำเนินงาน การรับผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล ซึ่งประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ ประชาชนจึงเห็นว่า โครงการหรือกิจกรรมเป็นกิจกรรมที่ดีทำให้ชุมชนสะอาด ประชาชนได้มีความรู้ และทำให้ประชาชนที่ทำกิจกรรมช่วยกันกำจัดขยะมูลฝอยในครัวเรือนของตนเอง และประชาชนให้ความสำคัญกับมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน ตลอดจนผู้นำชุมชน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งโครงการหรือกิจกรรม ประชาชนดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพราะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนอย่างยิ่ง ประชาชนได้รับความรู้ความเข้าใจถึงอันตรายของขยะและประโยชน์ของขยะ และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้มีจิตสำนึกถึงการกำจัดขยะ และยังทำให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็ง เพราะทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขยะร่วมกัน

กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับ Dueanjam, K. (2015) พบว่า โดยภาพรวมปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย อยู่ในระดับมาก และสอดคล้องกับ Chukan, K. (2011, p.93-94) พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก เนื่องจากมีกิจกรรมการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอย โดยจัดทำโครงการที่เน้นการลดปริมาณขยะมูลฝอยชุมชน เช่น โครงการจัดตั้งธนาคารขยะหรือวัสดุเหลือใช้ การหมักทำปุ๋ย การหมักปุ๋ยน้ำชีวภาพ ตลาดนัดขยะมูลฝอย ขยะรีไซเคิล ขยะมูลฝอยแลกไข่ ผ้าป่ารีไซเคิล สหกรณ์สินค้ารีไซเคิล เป็นต้น และส่งเสริมกิจกรรมรณรงค์การตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากขยะมูลฝอยประเภทต่าง ๆ โดยการหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีภายในบ้านเปลี่ยนมาใช้วิธีการทางธรรมชาติ

## 5. บทส่งท้าย

การดำเนินการศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชนมีส่วนร่วม อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed Methods) กลุ่มเป้าหมายโดยการเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอหลังสวน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหาดยาย ผู้นำชุมชน และตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 42 คน และกลุ่มตัวอย่างในการตอบแบบประเมิน จำนวน 378 คน ผู้วิจัยค้นพบว่า สภาพ

ปัญหาขยะมูลฝอยในอำเภอลำสนธิ จังหวัดลพบุรี ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องรับการแก้ไข ปัญหาทุกตำบล แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการณรงค์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ชุมชนในการจัดการขยะมูลฝอย และสร้างจิตสำนึกด้วยการดำเนินการโครงการและ กิจกรรมต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอย แต่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการ ดำเนินการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย โดยประยุกต์ใช้ กระบวน AIC เพื่อให้เกิดการร่วมกันคิดและตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติดำเนินงาน และร่วมติดตามประเมินผล การดำเนินงานแต่ละขั้นตอนอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้โครงการ ในการจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน จำนวน 15 โครงการ และนำไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้ เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง ซึ่งเห็นได้จากการประเมินการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในทุกด้านอยู่ในระดับมาก ดังนั้น การจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนต้องมีส่วน ร่วมกันทุกฝ่าย ทุกภาคส่วน จึงจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเข้ามามีส่วน ร่วมการจัดการขยะมูลฝอยในทุกขั้นตอน และควรให้ประชาชนได้ประสบการณ์เรียนรู้ กิจกรรมการจัดการขยะมูลฝอยที่หลากหลายและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการสร้างกลุ่มคนที่ สามารถพัฒนาการจัดการขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ และสามารถสร้างกลุ่มเครือข่ายสู่ ชุมชนใกล้เคียง จะทำให้เกิดการจัดการขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชน ควรให้ความสำคัญต่อบริบทนโยบาย ในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชน และควรมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการพัฒนาการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โรงเรียน และวัด ให้เป็นศูนย์กลางในการรณรงค์ และให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยกับประชาชนในชุมชนอย่างครบวงจร
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะ มูลฝอย และจัดหางบประมาณ อุปกรณ์ และบุคลากร ตลอดจนสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย เพื่อรองรับปัญหาขยะมูลฝอยในชุมชน และต้องบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงาน

ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยอย่างเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

## References

- Chukan, K. (2011). A Study of the Solid Waste Management System in Pak Kret Municipality, Nonthaburi Province. Master's thesis, Silpakorn University.
- Decha, N. (2014). Public Participation in Solid Waste Management in Lamet Subdistrict, Chaiya District, Surat Thani Province. Master's thesis, Prince of Songkla University.
- Detwilai, S. (2010). Participatory Action Research on Waste Management in Siwakhon Village, Moo 8, Thaiban Mai Subdistrict, Mueang District, Samut Prakan Province. Master's thesis, Dhonburi Rajabhat University.
- Dueanjam, K. (2015). Satisfaction and Factors Affecting Public Satisfaction in Solid Waste Management of Ban Bueng Town Municipality, Chonburi Province. Master's thesis, Burapha University.
- Meenakhon, J. (2011). Public Participation in Solid Waste Management of Bang Nangli Subdistrict, Amphawa District, Samut Songkhram Province. Research report, Suan Sunandha Rajabhat University.
- Najampa, P. (2014). Public Participation in Solid Waste Management of Khlong Yai Subdistrict Municipality, Trat Province. Master's thesis, Burapha University.

- Phonphumuang, A., Hanphichanchai, K., & Siwinna, S. (2017). Development of a Participatory Waste Separation System in Muang Suang Municipality, Roi Et Province. *Southern College of Nursing and Public Health Network Journal*, 4(Special Issue), 147–161.
- Pintamoon, D. (2012). Participatory Solid Waste Management in Ban Sok Subdistrict Administrative Organization, Lom Sak District, Phetchabun Province. Research report, Phetchabun Rajabhat University.
- Pollution Control Department. (2017). Thailand's Municipal Solid Waste Situation Report 2016. Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment, Waste and Hazardous Substances Management Bureau.
- Pollution Control Department. (2022). Thailand's Municipal Solid Waste Disposal Sites Situation Report 2022. Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment, Waste and Hazardous Substances Management Bureau.
- Saratam, T. (2008). Strategies for Developing the Solid Waste Management System in Dan Sai Subdistrict Municipality, Loei Province. Master's thesis, Loei Rajabhat University.
- Songdettharanon, C. (2021). Public Participation in Solid Waste Management in the Municipality of Mueang District, Khon Kaen Province. Master's thesis, Krirk University.
- Yungyuen, S., Somdee, T., Wiboon-uthai, J., & Thitisut, S. (2013). Participatory Research on Waste Bank Management in Ban Hua Nong Community, Kham Riang Subdistrict, Kantharawichai District, Maha Sarakham Province. Community Research Report, Mahasarakham University.

บทความวิชาการ

ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย  
โดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย  
กรณีศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

Uncertainty in the Exercise of Duties: A Legal Analysis of  
University Council Membership by Alumni Association  
Presidents under the Burapha University Act B.E. 2550

กิตติธัช หิรัญสาย<sup>1</sup>

Kittitat Hirunsai<sup>2</sup>

เลขที่ 255/188 แขวงทรายกองดิน เขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร 10510.

No. 255/188, Sai Kong Din Subdistrict,  
Khlom Sam Wa District, Bangkok 10510.

Corresponding author E-mail: Jobkitano9@gmail.com

---

วันที่รับบทความ : 17 กันยายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 27 กุมภาพันธ์ 2568  
วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---

---

<sup>1</sup> นายกิตติธัช หิรัญสาย, ทนายความ

<sup>2</sup> Mr.Kittitat Hirunsai, Attorney at law

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายฉบับ ล้วนแต่กำหนดให้นายกสมาคมศิษย์เก่าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ดี กลับไม่ได้มีบทบัญญัติคุณสมบัติหรือวิธีการได้มาให้ชัดเจนเทียบเท่ากับกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทอื่น จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กรณีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมที่ได้รับเลือกแต่อยู่ระหว่างจดทะเบียนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภาได้ และปัญหาการตีความสถานะของนายกสมาคมศิษย์เก่า อย่างไรก็ตาม บทความนี้มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าไว้ชัดเจน ส่งผลทำให้เกิดความปัญหาไม่ชัดเจนในการตีความสถานะทางกฎหมาย กระทบต่อการดำเนินการที่เป็นแบบพิธีตามกฎหมาย

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้ที่มาและหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าให้เป็นไปตามข้อบังคับสมาคม เพื่อสร้างความชัดเจนในสถานะและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

**คำสำคัญ** กรรมการสภามหาวิทยาลัย, นายกสมาคมศิษย์เก่า, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, การปฏิบัติหน้าที่

### Abstract

This academic article aims to examine the problems surrounding the position of the President of the Alumni Association as an ex officio member of the University Council, as prescribed by several statutes establishing autonomous universities in Thailand. These statutes commonly designate the President of the Alumni Association as an ex officio University Council member. However, unlike other types of University Council members, there are no clear legal provisions specifying the qualifications or appointment procedures for this position. This gap has led to practical issues, such as the inability of an elected President of the Alumni Association to assume council duties while pending legal registration, and interpretive challenges regarding the legal status of the position.

This article focuses specifically on the case study of the Burapha University Act, B.E. 2550 (2007). The study found that the Act does not clearly define the criteria or process for appointing the President of the Alumni Association as a University Council member, resulting in legal ambiguity and procedural uncertainties. These issues affect the formality and legality of council operations.

The author recommends that the Burapha University Act, B.E. 2550 (2007), be amended to specify the source of authority and criteria for the President of the Alumni Association in their role as an ex officio University Council member. These criteria should be aligned with the Alumni Association's regulations to clarify the legal status and improve the overall effectiveness of University Council functions.

**Keywords:** University Council Member, President of the Alumni Association, Burapha University Act B.E. 2550 (2007), Autonomous University, Performance of Duties

## 1. ความนำ

สถาบันอุดมศึกษาประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระบบกฎหมายไทยเป็นองค์กรของรัฐที่มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารสูงสุดในองค์กรซึ่งมีอำนาจเชิงกำกับดูแล กำหนดนโยบาย และวางระเบียบและประกาศเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานและปฏิบัติงานขององคัพพภายในมหาวิทยาลัย พิจารณาได้จากบทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมักกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารองค์กรผ่านคณะบุคคลสองกลุ่ม ได้แก่ (1) สภามหาวิทยาลัย และ (2) อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานมหาวิทยาลัย โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวในฐานะผู้บริหารมีความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรเป็นอย่างมากซึ่งแตกต่างจากหน่วยของรัฐในรูปแบบส่วนราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากบรรดาบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่าง ๆ ที่มักจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ที่สภามหาวิทยาลัยให้รวมถึงอำนาจออกข้อบังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการภายในมหาวิทยาลัยเพิ่มเติมจากที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย (Office of the Council of State Memorandum No. 1679/2021, 2021)

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นองค์กรของรัฐ มีฐานะนิติบุคคลมหาชนมีลักษณะแตกต่างจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และไม่ได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์กรมหาชนโดยมีพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยรองรับ (Ekkawit Maneethorn, 2008, p.5) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคลากร จัดการด้านการทรัพย์สินและงบประมาณ การบริหาร

และจัดองค์กร หรือแม้แต่การกำหนดหลักสูตรที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ โดยมีรัฐคอยกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ และยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่

แต่อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะ บทบาทการตัดสินใจและกำหนดทิศทางการพัฒนาและการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยนั้น หากพิจารณาจากโครงสร้างตามกฎหมายก็พบว่า คณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทเหล่านี้ คือ สภามหาวิทยาลัย โดยทางกฎหมาย และทางปฏิบัติ นั้น สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักภายในมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ใช้ดุลพินิจตัดสินใจ และใช้อำนาจผ่านการมีมติของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย อันอาจส่งผลดีและผลร้าย ในทางกฎหมาย เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการการกระทำที่อาศัยอำนาจทางกฎหมาย ด้วยรูปแบบการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงปรากฏอยู่ในรูปของ คณะกรรมการ เนื่องจากการดำเนินการด้านบริหารหรือกระทำการบางอย่างโดยมี เป้าหมายร่วมกันมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง (Office of Legislative Affairs, Office of the Council of State, 2011, p.2-10) และจะต้องสามารถสร้างการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายที่ล้วนประกอบกันเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีผู้แทนฝ่ายศิษย์เก่าร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผ่าน บทบาทของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัย ตำแหน่งดังกล่าวมีบทบาททั้งผู้แทนสมาคมและกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ผู้เขียนสนใจศึกษาการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยหลักคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามระบบกฎหมายไทย โดยศึกษาเฉพาะกรณีของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อของความสัมพันธ์ของการกระทำทางปกครองผ่านรูปคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่กระทำการ

ผ่านมติของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในมุมมองการวิเคราะห์จากการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษาศาลปกครอง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันเป็นกระบวนการศึกษาทางนิติศาสตร์

## 2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย จะพบว่า องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยถือเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาสถาบัน โดยเฉพาะตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้แทนองค์กรศิษย์เก่า ซึ่งสะท้อนบทบาทของศิษย์เก่าในการมีส่วนร่วมทางวิชาการและสังคมต่อมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาและกฎหมายประเทศแคนาดา ได้กำหนดบทบาท อำนาจ และสถานะของผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าในสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของหลักการทางกฎหมาย รูปแบบการแต่งตั้ง และขอบเขตหน้าที่ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### 2.1 กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของสหรัฐอเมริกา

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับมลรัฐ ดำเนินการในรูปแบบระบบของกลุ่มมหาวิทยาลัย ล้วนมีรูปแบบการดำเนินงานผ่านระบบคณะกรรมการ ในรูปคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (Regents of the University of California) ซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งแคลิฟอร์เนีย (Constitution of the State of California article 9 section 9) กำหนดให้องค์ประกอบคณะกรรมการประกอบด้วย

4 กลุ่ม กล่าวคือ (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งผู้ว่าการมณฑลแต่งตั้ง (Appointed Regent) (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนส่วนงานวิชาการ (Faculty representative Regent) (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนนักศึกษาและศิษย์เก่า (Student and Alumni Regents) และ (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง (Ex - officio Regents) บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งแคลิฟอร์เนียกำหนดให้ตำแหน่งดังต่อไปนี้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งได้แก่ ผู้ว่าการมณฑล (The Governor) รองผู้ว่าการมณฑล (Lieutenants Governor) ประธานสภานิติบัญญัติแห่งมณฑลแคลิฟอร์เนีย (Speaker of the Assembly) ศึกษาธิการแห่งมณฑลแคลิฟอร์เนีย (the Superintendent of Public Instruction) นายกและอุปนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย (The President and The Vice President of alumni association of the university) และอธิการบดีมหาวิทยาลัย (The President of The University)

ในส่วนของที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่าประกอบด้วย นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย รองนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย แม้ไม่ปรากฏว่าถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมณฑลแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยและรองนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยให้อาศัยกฎเกณฑ์ของมหาวิทยาลัย หรือข้อบังคับของสมาคมเป็นหลัก แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายลำดับกับรองซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยประกอบด้วยนั้น พบว่า ในทางปฏิบัติสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดนโยบายเรื่องกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนนักศึกษาและผู้แทนศิษย์เก่า โดยแนวนโยบายดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า นโยบายสภามหาวิทยาลัยที่ 1200 เรื่อง ผู้แทนนักศึกษาและผู้แทนศิษย์เก่า (Regents Policy 1200: Policy on Alumni Regents-Designate) โดยมีหลักการสรุปได้ว่า สมาคมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียจะต้องรับรองชื่อบุคคลที่

กำหนดให้ดำรงตำแหน่งนายกและรองนายกของสมาคมศิษย์เก่าแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียต่อเลขานุการสภามหาวิทยาลัยและหัวหน้าเจ้าหน้าที่ของคณะผู้บริหาร โดยให้วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มต้นวันที่ 1 กรกฎาคมของปีถัดไป สำหรับช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ก่อนหน้าวาระการดำรงตำแหน่งนายกและรองนายกของสมาคมศิษย์เก่าแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย บุคคลที่ได้รับการรับรองฐานะการดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยเรียกว่า ผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่า (Regents-designate) และจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมทั้งหมดของคณะกรรมการและคณะกรรมการย่อยภายในมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย โดยมีสิทธิเข้าร่วมประชุมพร้อมมีส่วนร่วมในการอภิปรายต่อที่ประชุมและมีสิทธิได้รับค่าเบี้ยประชุม และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในระหว่างช่วงเข้าสู่ตำแหน่งและในตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในขณะดำรงตำแหน่ง บุคคลเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของข้อบังคับซึ่งกำหนดว่าผู้บริหารจะไม่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นใดในฐานะผู้บริหาร และไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางบริหารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยซึ่งมีการจ่ายเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นใด นอกจากนี้ ผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่า (Regents-designate) จะปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลาหนึ่งปีในฐานะสมาชิกที่ปรึกษาแบบไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในคณะกรรมการของสภามหาวิทยาลัย สมาชิกที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงจะไม่นับรวมในการคำนวณองค์ประชุมของคณะกรรมการ ก่อนเข้ารับดำรงตำแหน่งแทนที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่าที่พ้นจากตำแหน่ง (University of California Board of Regents, 1984)

ดังนั้น กรณีใดที่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายก่อตั้งตำแหน่งคณะกรรมการประเภทผู้แทนองค์กรศิษย์เก่า ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน และกำหนดให้วิธีการได้มา หรือวิธีการคัดเลือก ให้เป็นเรื่องภายในของสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคล ทางเอกชนนั้น ก็จะต้องพิจารณาดำเนินการภายใต้ข้อบังคับและภายใต้การควบคุมที่ประชุมใหญ่สมาคม

ดังนั้น การดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยในเรื่อง สภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียเลือกใช้วิธีการออกนโยบายเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยของกลุ่มศิษย์เก่า ให้เป็นเรื่องภายในสมาคม โดยที่สภามหาวิทยาลัยจะไม่วินิจฉัยสถานภาพของการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนศิษย์เก่า

แต่อย่างไรก็ดี กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนนักศึกษาและศิษย์เก่า มีบทบาทเพียงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น กล่าวคือ มีสิทธิเข้าร่วมประชุม มีสิทธิอภิปรายในแต่ละวาระในที่ประชุม ทำหน้าที่เสมือนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทอื่น ๆ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง (Non - Voting Member) และไม่ถูกนับเข้าเป็นองค์ประชุมของสภามหาวิทยาลัย สำหรับในรัฐบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา มหาวิทยาลัยแห่งบริติช โคลัมเบีย เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายภายในรัฐชื่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษา ค.ศ. 1996 (University Act, 1996) โดยดำเนินการในรูปแบบกลุ่มมหาวิทยาลัยภายใต้กฎหมายดังกล่าว โดยดำเนินงานผ่านระบบคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา (Board of Governors) (British Columbia University Act. 1996 section 19 (2)) ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกสภา (Chancellor) (2) อธิการบดี (The President) ซึ่งเป็นอุปนายกสภาโดยตำแหน่ง (Vice Chancellor) (3) กรรมการสภาประเภทผู้แทนคณาจารย์ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย (4) กรรมการสภาประเภทผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

(5) กรรมการสภาประเภทผู้แทนนักศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัย (6) กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย และ (7) กรรมการสภาผู้แทนศิษย์เก่าซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย (Appointed persons whom nominated by the alumni association)

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของตำแหน่งนายกสภา ตามกฎหมายดังกล่าวและคู่มือคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย (Board of Governors Manual) (University of British Columbia Board of Governors Manual page 22) กำหนดเพียงว่า ให้มีลักษณะเพียงบทบาทหน้าที่เชิงพิธีการเท่านั้น มิได้มีบทบาทหน้าที่เชิงบริหารสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประธานที่ประชุมของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมาจากกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกคนหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งโดยมติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย เรียกว่า ประธานคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย (Chair of The Board)

### 2.1.2 กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของประเทศแคนาดา

ในกรณีประเทศแคนาดานั้น มีระบบปกครองปรากฏในรูปแบบสหพันธรัฐและเป็นระบอบระบอบประชาธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ โดยมีสมเด็จพระเจ้าชาลส์ที่ 3 แห่งสหราชอาณาจักรเป็นพระประมุขสูงสุด และมีผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจแทนพระองค์ (Governors – General) สำหรับภายในมณฑลต่าง ๆ ของประเทศแคนาดา ล้วนมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประจำแต่ละมณฑล โดยตำแหน่งดังกล่าวเรียกว่า รองผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (lieutenant governor) (Department of International Trade Promotion, 2021) ทั้งนี้ ผู้เขียนขออธิบายเฉพาะกรณีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบริติชโคลัมเบียซึ่งมณฑลหนึ่งของประเทศแคนาดา

ในกรณีของมหาวิทยาลัยบริติช โคลัมเบีย เป็นสถาบันอุดมศึกษาระดับมณฑล ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐบริติชโคลัมเบีย (University Act, 1996) ประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นกฎหมายหลักระดับมณฑลที่ใช้ควบคุมการจัดตั้ง การบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐในบริติชโคลัมเบีย เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บทบาทของศิษย์เก่าในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยมิได้ก่อตั้งในรูปของกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าว กลับใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในกระบวนการดำเนินการให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ปรากฏตามความในมาตรา 19 (2) (E) ซึ่งวางหลักว่า “ให้คณะกรรมการของมหาวิทยาลัยบริติชโคลัมเบียประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 21 คน”..... “บุคคลจำนวน 11 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคำแนะนำของสภการบริหาร กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีของรัฐบริติช โคลัมเบีย (Lieutenant Governor in Council) โดยในจำนวนนี้ ให้มีบุคคลจำนวน 2 คน ต้องได้รับการเสนอชื่อโดยสมาคมศิษย์เก่า จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า โดยสาระัตถะของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งกระบวนการมีส่วนร่วมของศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยผ่านการเสนอชื่อศิษย์เก่าซึ่งมีความเหมาะสมให้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย อันสะท้อนหลักการมีส่วนร่วมจากภาคประชาคมมหาวิทยาลัย

## 2.2 กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของกฎหมายไทย

สำหรับในประเทศไทย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะองค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีความแตกต่างกันไปในแต่ละบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีบทบัญญัติก่อตั้งตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระ

จอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 (King Mongkut's University of Technology North Bangkok Act, B.E. 2550 (2007) Section 20), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 (Chulalongkorn University Act, B.E. 2551 (2008) Section 19), มหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 (Thaksin University Act, B.E. 2551 (2008) Section 20), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 (Chiang Mai University Act, B.E. 2551 (2008) Section 21), สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 (King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang Act, B.E. 2551 (2008) Section 20), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 (Kasetsart University Act, B.E. 2558 (2015) Section 20), มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 (Khon Kaen University Act, B.E. 2558 (2015) Section 20), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 (Thammasat University Act, B.E. 2558 (2015) Section 20), มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559 (Silpakorn University Act, B.E. 2559 (2016) Section 20), มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559 (Prince of Songkhla University Act, B.E. 2559 (2016) Section 20), มหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560 (Maejo University Act, B.E. 2560 (2017) Section 20) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562 (National Institute of Development Administration Act, B.E. 2562 (2019) Section 19) และมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 (Burapha University Act, B.E. 2550 (2007) Section 19)

จากการศึกษาจากถ้อยคำบทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับของรัฐแต่ละราย พบว่า กลุ่มมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับของรัฐดังกล่าว กฎหมายจัดตั้งองค์กรล้วนบัญญัติให้นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยตำแหน่ง ซึ่งแนวคิดการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะองค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ด้วยเหตุว่า

สภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีบทบาทหน้าที่ด้านกำหนดทิศทางและนโยบายการพัฒนาและการดำเนินงานสถาบันอุดมศึกษาการดำเนินงานสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรการกำกับที่มีอำนาจกำกับดูแลติดตามให้สถาบันอุดมศึกษา มีการบริหารจัดการที่ดีมีธรรมาภิบาลและด้านการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาส่วนการบริหารงานประจำให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาจากพระราชบัญญัติเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาทำให้มีการบริหารสถาบันอุดมศึกษาโดยคณะกรรมการคือสภาสถาบันอุดมศึกษาและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรสูงสุด และด้วยสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่มีผู้บังคับบัญชาทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจบริหารจัดการเบ็ดเสร็จตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาได้ทุกอย่าง (Surapol Nitikraipot, 2012, p. 9-11)

ทั้งนี้ ก็สอดคล้องกับความเห็นของสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (Somwang Pittiyanuwat, 2019, p.19) ในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทกรรมการสภามหาวิทยาลัยว่า กรรมการสภาสถาบัน อุดมศึกษานอกจากปฏิบัติหน้าที่เป็นองค์คณะของสภาสถาบันอุดมศึกษาในการกำหนดและกำกับนโยบายดูแลการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายและพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษายังมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเป็นสภาผู้กำกับที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล เพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ดีตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า รูปแบบของการกำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในระบบกฎหมายไทย เกิดจากแนวคิดที่ว่า การสร้างกรรมมีส่วนร่วมจากประชาคมที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะมาจากพนักงานมหาวิทยาลัยจากผู้ทรงคุณวุฒิ จากภาคเอกชน หรือจากศิษย์เก่า ในรูปแบบคณะบุคคลที่เรียกว่า สภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการกิจการ

ของสถาบันให้ปฏิบัติตามกฎหมาย พันธกิจและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภาสถาบัน โดยถือว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามีศักดิ์และสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ที่เทียบเคียงเช่นเดียวกันกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทอื่น ๆ

### 3. กฎหมายเกี่ยวกับนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้บทบาทและความสำคัญของนายกสมาคมศิษย์เก่าไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของศิษย์เก่าในการพัฒนามหาวิทยาลัย ผ่านการกำหนดให้นายกสมาคมศิษย์เก่ามีบทบาทในโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัย ผ่านตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงแยกอธิบาย ดังนี้

#### 3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพา

องค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพาที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 (Burapha University Act, B.E. 2550, 2007) สามารถพิจารณาแยกองค์ประกอบ ด้วย 4 กลุ่ม ดังนี้ (Office of Legislative Affairs, Office of the Council of State, 2011, p.439)

3.1.1 นายกสภามหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดถึงที่มาของตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยว่า ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยสภามหาวิทยาลัย

3.1.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายดังกล่าวกำหนดถึงที่มาของตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยว่า ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิ และต้องเป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยสภามหาวิทยาลัย

กรรมการประเพณีนี้ มักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ โดยระบบกฎหมายไทยมักจะกำหนดให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในคณะกรรมการทุกคน (Somkit Lertpaithoon, 2024, p.96) รวมถึงสิทธิและบทบาทหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัยอีกหลายประการตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ คือ การทำหน้าที่เป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย หรือรองประธานกรรมการในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในกรณีนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยว่างลง ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือแม้แต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Ramkhamhaeng University Act B.E. 2541, 1998) มีบทบัญญัติกำหนดให้ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งอุปนายกสภามหาวิทยาลัย หรือรองประธานสภามหาวิทยาลัย จะต้องมาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยมีมติเลือก

3.1.3 กรรมการโดยตำแหน่ง กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการประเพณีนี้ โดยนัยหนึ่งมาจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี และนัยหนึ่งก็มาจากหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย เช่น ประธานสภานักงาน ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และรวมถึงผู้แทนองค์กรศิษย์เก่า คือ นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา

โดยลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการประเพณีนี้มักจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีกฎหมายก่อตั้งหรือมีบทบัญญัติให้มีตำแหน่งนั้นขึ้นมา เพราะคำนึงถึงภาวะการคงอยู่ของตำแหน่งมากกว่าสภาพบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง

3.1.4 กรรมการผู้แทนพนักงานมหาวิทยาลัย กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กรรมการประเภทนี้ยึดโยงกับพนักงานมหาวิทยาลัยในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับผู้บริหาร ระดับผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ และระดับผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ใช่อาจารย์

### 3.2 นายกสมาคมศิษย์เก่าตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

โดยที่สาระสำคัญของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 19 ได้จัดตั้งสถานะทางกฎหมายให้กับตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพาเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง เฉกเช่นเดียวกันกับกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งอื่นตามที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรานี้ อาทิ อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และประธานสภาพนักงาน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 กลับมิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพาไว้ชัดเจน จึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่มาของจัดตั้งตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพาไว้ กล่าวคือ ข้อบังคับสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นข้อบังคับอันเป็นตราสารจัดตั้งสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสมาคม กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 79 วางหลักว่า ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (1) ชื่อสมาคม (2) วัตถุประสงค์ของสมาคม (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง (4) วิธีรับสมาชิก และการขาดจากสมาชิกภาพ (5) อัตราค่าบำรุง (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวนกรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ และมาตรา 85 วางหลักว่า การแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ให้กระทำตามข้อบังคับของสมาคม และสมาคมต้อง

นำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมตั้งอยู่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม

บทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ที่มาของตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพานั้น เป็นเรื่องที่กฎหมายมุ่งประสงค์ให้เป็นเรื่องภายในของสมาคมศิษย์เก่าซึ่งเป็นองค์กรศิษย์เก่าที่มีฐานะเป็น “สมาคม” นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 เพิ่มเติมอีกหนึ่งหน้าที่หนึ่ง

#### 4. ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา

ปัญหาที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 พบว่า มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และหรือปัญหากฎหมายต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา และการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เขียนได้จำแนกได้ 2 ประการ ดังนี้

##### 4.1 ปัญหาการตีความสถานะนายกสมาคมศิษย์เก่า

ปัญหาประการแรกผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะการเป็นนายกสมาคมศิษย์เก่า อันหมายความว่ารวมถึง สถานะการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า เนื่องจากไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการเริ่มปฏิบัติหน้าที่นายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ปรากฏเป็นกรณีบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สถานภาพนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา กรณีบุคคลที่จดทะเบียนเป็นนายกสมาคมฯ ตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นแต่ต่อมาศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้ทุเลการบังคับไว้ก่อน สรุปได้ว่า ทางมหาวิทยาลัย

บุรพาได้มีหนังสือหารือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นบุคคลใดจะมีสถานะเป็นนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาและมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนของสมาคมในการดำเนินกิจการของสมาคมต่อบุคคลภายนอกได้ และถ้าไม่มีนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาเข้าร่วมประชุมได้ จะถือว่าสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี หรือคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีองค์ประกอบครบถ้วนหรือไม่ หรือควรจะต้องดำเนินการอย่างไร

โดยข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เป็นกรณีที่บริบทในขณะนั้นได้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาระหว่างผู้สมัครด้วยกัน จนมีการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลยุติธรรม จึงเป็นเหตุให้ทางมหาวิทยาลัยบุรพาได้มีข้อหารือถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะการเป็นนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาไปยังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองผ่านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสมาคมชุดใหม่ที่ได้รับจดทะเบียนนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อจากคณะกรรมการชุดเดิมได้ตามที่กำหนดในมาตรา 85 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นาย ส. ในฐานะนายกสมาคมศิษย์เก่าฯ คนใหม่จึงมีสถานะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยบุรพาตามมาตรา 19(4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบุรพา พ.ศ. 2550 การจดทะเบียนคณะกรรมการสมาคมศิษย์เก่าฯ ชุดใหม่จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทางกฎหมายต่อเนื่องไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเหตุอื่นตามที่กำหนดในมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น นาย ส. ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าฯ คนใหม่จึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสรรหาอธิการบดีและสามารถเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวได้ จนกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่างนายกสมาคมศิษย์เก่าฯ กับสภามหาวิทยาลัยจนต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อ

ศาลปกครอง โดยศาลปกครองได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 116/2565 สรุปได้ว่า การที่สภามหาวิทยาลัยไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัยในฐานะนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา มิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่า นาย ส. ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าตามปรากฏในใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมได้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยมติของคณะกรรมการสมาคม จนข้อพิพาทฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลชั้นต้นจนถึงศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2476/2558 สรุปได้ว่าการประชุมคณะกรรมการสมาคมไม่เป็นการประชุมใหญ่ ผู้ร้องในฐานะสมาชิกสมาคมไม่อาจร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมในครั้งนี้ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100

จากกรณีดังกล่าว ในความเห็นผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตีความทางกฎหมายการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยการหารือของมหาวิทยาลัยบูรพาในกรณีนั้น จะเห็นได้ว่า หากเกิดกรณีพิพาทภายในสมาคมฯ อันเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า ทางมหาวิทยาลัยจะให้เจ้าหน้าที่พิจารณาถึงเรื่อง สถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพา โดยยึดโยงให้ขึ้นอยู่กับคำสั่งการจดทะเบียนสมาคมตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่สามารถเข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ โดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อบังคับสมาคมอันเป็นข้อเท็จจริงประกอบกัน จึงอาศัยวิธีการหารือข้อกฎหมาย ไปยังหน่วยงานรัฐอื่นพิจารณาตอบข้อหารือต่าง ๆ โดยในระหว่างนี้ทางเลขานุการสภามหาวิทยาลัย ณ ขณะนั้นก็ได้ให้นาย ส. นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย ตามปรากฏในใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมคนปัจจุบันเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัยแต่

อย่างไรก็ดี ถือว่า ในทางปฏิบัติทางมหาวิทยาลัยบูรพาได้อำศัยมติวิธีอันเป็นก้ำว้าวจนฉวยไปถึงสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนไปโดยปริยาย

กรณีปัญหานี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตหมายรวมถึง กรณีที่นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยดำรงตำแหน่งครบวาระและไม่ปรากฏว่าเกิดข้อพิพาทในการเลือกตั้งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยจนถึงขนาดใช้สิทธิศาลดังเช่นกรณีศึกษาข้างต้น ซึ่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยคนเดิมได้ส่งมอบงานให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยที่นายกสมาคมศิษย์เก่าคนปัจจุบันได้มีหนังสือรับรองมติที่ประชุมใหญ่สมาคมและมอบอำนาจให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่ให้ดำเนินการจดทะเบียนแทนตนนั้น คงเหลือเพียงการดำเนินการทางทะเบียนต่อนายทะเบียนสมาคมเพื่อพิจารณาออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมให้คณะกรรมการสมาคมชุดใหม่ ทางมหาวิทยาลัยได้ยึดแนวทางเดิมตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวในมติของคำสั่งทางปกครองเพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่ไม่สามารถดำรงสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาถึงกฎหมายที่ก่อตั้งตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยกล่าวคือข้อบังคับขององค์กรนั้น ๆ และข้อเท็จจริงอื่นประกอบด้วย จะเห็นได้ว่า สถานะของผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่ เป็นผู้รักษาการนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามนัยข้อบังคับสมาคม และมีสถานะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งได้ ด้วยเหตุว่า การเป็นกรรมการโดยตำแหน่งเกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายหากจะพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้น (สำนักหลักนิติ

บัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, หน้า 2-10) ประกอบกับคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 นั้น มีลักษณะคณะกรรมการที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการพิจารณาออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย อำนาจในทางบริหารบุคคล อำนาจในการอนุมัติวุฒิการศึกษา รวมถึงอำนาจการให้ความเห็นชอบผลการสรรหาผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิการบดีมหาวิทยาลัย ซึ่งอำนาจเหล่านี้ตามที่กล่าวล้วนเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ อันมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย อันมีลักษณะตรงกับคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวอีกฐานะหนึ่ง

ในทางตำราอธิบายว่า หากกฎหมายเจาะจงให้กรรมการในกลุ่มหนึ่งต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยงานใดหรือกลุ่มบุคคลใด หากขาดผู้แทนของหน่วยงานนั้นหรือกลุ่มคนนั้น ย่อมถือว่าคณะกรรมการไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้คณะกรรมการไม่สามารถประชุมได้ และเป็นปัญหาที่อาจกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำทางปกครองใด ๆ ที่กระทำโดยสภามหาวิทยาลัยมิชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากว่า การไม่เชิญกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ครบทุกคนประชุมให้ถูกต้อง อันเนื่องมาจากปัญหาการตีความดังกล่าว (Somkit Lertpaithoon, 2024, p.203) นอกจากนี้ การดำเนินการบางประการตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 อาทิ กรณีการดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 19 วรรค 2 กำหนดให้ดำเนินการโดยกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งและกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

กรณีนี้บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดตัวองค์ประกอบของการดำเนินการของ คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างเคร่งครัดและเจาะจงตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ปัญหาในประเด็นนี้ อาจจะนำไปสู่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประชุมของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 80 และเป็นส่วนหนึ่งของการใช้สิทธิทาง กฎหมายในเวลาต่อมาได้

#### 4.2 ปัญหาไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าไว้ชัดเจน

สำหรับปัญหานี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย บุรพา พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรากฐานของการก่อตั้งสิทธิและหน้าที่ โครงสร้างองค์ประกอบ ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยพบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียด เกี่ยวกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการได้มา การปฏิบัติหน้าที่ กรรมการสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งการออกเสียงลงคะแนนในฐานะกรรมการสภา มหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย โดยให้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ ขอบบังคับขององค์กรนั้น ดังเช่น กรณีมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ปัญหา ทางกฎหมายลักษณะนี้ ได้รับการแก้ไขโดยการออกกฎหมายหรือนโยบายของสภามหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า เพื่อให้ เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง โดยไม่มี ผลกระทบต่อการบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัย หรือกรณีรัฐบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา ที่ปัญหานี้ ได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้ สมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยสามารถเสนอชื่อสมาชิกซึ่งเป็นศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยต่อรอง ผู้สำเร็จราชการแทนประจํารัฐบริติช โคลัมเบียพิจารณาแต่งตั้ง ในลักษณะว่าเป็นโควตา

สัดส่วนของศิษย์เก่าโดยมีสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยเป็นผู้แสดงเจตนาแทน เพราะเป็น เรื่องของกิจการภายในสมาคมโดยแท้

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในปัญหานี้ีกว่า แม้ว่าพิจารณาจาก ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ก็ไม่ พบถ้อยคำว่า “กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง” ก็ตาม แต่อย่างไรก็อนุมานได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติแต่เพียงตำแหน่งอื่นที่ไม่ระบุว่าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประเภทใด เช่น อธิการบดี ประธานสภาพนักงาน ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการ มหาวิทยาลัย และนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มุ่งประสงค์ก่อดังตำแหน่งดังกล่าวให้มีสถานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยการดำรงตำแหน่งนั่นเอง

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณามิติทางกฎหมายนั้น การที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัยถึงหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในฐานะ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ย่อมมีความสัมพันธ์กับปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มุ่งให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของ ชุมชน และวัตถุประสงค์การใช้ระบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับกรณีที่ต้องระดม ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้เสียที่มีความเชื่อมโยงกับ มหาวิทยาลัย อย่างเช่น ประชาคมพนักงาน ประชาคมศิษย์เก่า หรือเพื่อให้เกิดการใช้ ดุลพินิจให้เหมาะสมเท่านั้น

การที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 กำหนดให้การดำเนินการ ของสภามหาวิทยาลัยใช้ระบบคณะกรรมการหลายฝ่ายประกอบด้วยนั้น ย่อมจะต้องคำนึง อย่างยิ่งถึงเรื่องขององค์ประกอบ มากกว่าเรื่องขององค์ประชุม เนื่องจากการดำเนินการ

ของมหาวิทยาลัยซึ่งสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้แสดงออกเจตนาแทนนิติบุคคลมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นผลผลิตผลของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือตามกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครอง แยกออกได้ เป็นการปฏิบัติการทางปกครอง (Worapoj Wisarutphit, 2015, p.4) ซึ่งกรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพากำหนดกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้เป็นกลุ่ม ๆ หากต่อมา ขาดคณะกรรมการบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปทั้งหมดย่อมไม่ครบองค์ประกอบตามที่ กฎหมายกำหนด หากเป็นกรณีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 19 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา 2550 ได้จัดตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบเจาะจงให้บรรดาคณะกรรมการ โดย ตำแหน่งและคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนในกรณีเช่นนี้ หากขาดผู้แทน ของหน่วยงานนั้นหรือกลุ่มบุคคลนั้นย่อมถือว่าคณะกรรมการไม่ครบองค์ประกอบตามที่ กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้คณะกรรมการไม่สามารถประชุมได้และเป็นปัญหาที่อาจกระทบ ถึงการปฏิบัติหน้าที่และให้บริการสาธารณะ (Somkit Lertpaithoon, 2024) ที่เกิดจาก มติสภามหาวิทยาลัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง เพราะเนื่องจากองค์ประกอบสมาชิกในที่ประชุมสภา มหาวิทยาลัยมีไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ความสมบูรณ์ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย และก่อให้เกิดปัญหาการตรวจสอบ ถ่วงดุลระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันเนื่องจากการปัญหาการ ตีความกฎหมายในกรณีที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องสถานะการปฏิบัติหน้าที่ ของนายกสภามาคศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง

สรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาจากปัญหาและกรณีศึกษาข้างต้นและบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ผู้เขียนพบว่า ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ของกรรมการสภา มหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสภามาคศิษย์เก่าได้ ด้วยเหตุว่า นายกสภามาคศิษย์เก่า

มหาวิทยาลัยบูรพา เป็นตำแหน่งที่ก่อตั้งขึ้นโดยข้อบังคับสมาคม มีบทบาทในฐานะเป็นผู้แทนของสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคลทางเอกชนที่จดทะเบียนภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีรูปแบบการดำเนินการที่กำหนดสาระสำคัญของวิธีการดำเนินงาน การดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสมาคมและกรรมการไว้ชัดเจนไว้ในความในข้อกำหนดของข้อบังคับสมาคมและมติที่ประชุมใหญ่ของสมาคม เพราะกฎหมายมุ่งเน้นให้บุคคลมีสิทธิรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม การดำเนินงานของสมาคมก็ต้องเป็นไปตามกติกาของสมาคม ส่วนการจดทะเบียนกับนายทะเบียนเป็นเพียงเรื่องทางทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อรับรองฐานะกรรมการสมาคมในการทำนิติกรรมสัญญากับบุคคลภายนอกเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในทางกฎหมาย คู่ครองบุคคลภายนอกที่มาเป็นคู่สัญญากับสมาคมเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากนายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทอื่น ซึ่งมีเงื่อนไขที่มาที่กฎหมายกำหนดเป็นบทบังคับไว้ในเฉพาะว่า ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 เนื่องจากการสภามหาวิทยาลัย บางประเภทมีที่มาจากการสรรหาเพื่อโปรดเกล้าตามเงื่อนไขของกฎหมาย หรือบางประเภทมาจากการเลือกตั้งของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย เท่านั้น

โดยปัญหาเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงสถานะและหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่มักถูกตีความกฎหมายบ่อยครั้งว่าสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยเกิดขึ้นโดยคำสั่งนายทะเบียนสมาคมซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเกิดขึ้นโดยผลทางกฎหมายของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 เพราะการดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าเป็นเงื่อนไขของการดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 หรือเรียกว่าเป็นกรรมการโดยภาวะของการเป็นดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามข้อบังคับสมาคมอยู่แล้ว

ดังนั้นสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยนั้น เป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายโดยแท้ มิได้เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแต่อย่างใด เว้นแต่ กรณีเกิดกรณีพิพาทการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเกี่ยวกับมติที่ประชุมที่เกี่ยวข้องการเลือกตั้ง ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมถึงจะถูกนำมาใช้ในฐานะพยานเอกสารมหาชนในการสืบพยานประกอบการพิจารณาอรรถคดี

## 5. บทส่งท้าย

การที่ทบบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ไม่บัญญัติครอบคลุมฐานของกฎหมายที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า ให้เหมือนกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งอื่น ๆ ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภามหาวิทยาลัย ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนบุคลากรในมหาวิทยาลัยอาศัยข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ในฐานะกฎหมายลำดับรองเป็นฐานกฎหมายหลักในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย

แต่ในทางกลับกันในส่วนของตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ากลับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติระบุให้พิจารณาหลักเกณฑ์จากฐานกฎหมายใดเป็นหลัก จนส่งผลทำให้การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยนั้น ไม่ครบองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลและควบคุมกิจการมหาวิทยาลัยผ่านองค์กรสภามหาวิทยาลัยในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายตรวจสอบ ที่จะต้องมีศิษย์เก่าในฐานะสมาชิกในสังคมที่ผ่านการศึกษาในรั้วมหาวิทยาลัยและมีความผูกพันและความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนามหาวิทยาลัย อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาที่มองว่า ประชาคมศิษย์เก่า หรือเครือข่ายศิษย์เก่า (Alumni Community) และไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย มุ่งสร้างสมดุลระหว่างคุณวุฒิ ความเชี่ยวชาญ และตัวแทนของกลุ่มภายในมหาวิทยาลัย เพื่อให้การตัดสินใจมีมิติที่รอบด้านตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ สังคมไทยใน

ปัจจุบัน ให้การยอมรับว่าองค์กรศิษย์เก่าถือเป็นชุมชนหนึ่งในนิเวศสังคมโดยรอบมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันอุดมศึกษาที่จะต้องมีความเชื่อมโยงอย่างปฏิเสธไม่ได้  
ผู้เขียนจึงเสนอแนะดังนี้

1. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภาโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าเป็นไปตามข้อบังคับสมาคม
2. ควรกำหนดกฎหมายลำดับรอง อาทิ ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเชิญกรรมการโดยตำแหน่งเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและลดปัญหาการตีความทางกฎหมาย

## Reference

Burapha University Act, B.E. 2550 (2007)

Chiang Mai University Act, B.E. 2551 (2008)

Chulalongkorn University Act, B.E. 2551 (2008)

Committee on Administrative Procedures. Memorandum on the Status of the President of the Alumni Association of Burapha University in the Case Where the Registered Individual Was Declared as President by a Lower Court Judgment but the Appeal Court Later Granted a Stay of Execution.

Constitution of the State of California

Department of International Trade Promotion. (2021). Fact Sheet: Canada. Office of Commercial Affairs, Toronto.

Ekkawit Maneethorn. (2008). Autonomous Universities: For Whom? Why? How? Bangkok: Choraka Publishing.

Kasetsart University Act, B.E. 2558 (2015)

Khon Kaen University Act, B.E. 2558 (2015)

King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang Act, B.E. 2551 (2008)

King Mongkut's University of Technology North Bangkok Act, B.E. 2550 (2007)

Maejo University Act, B.E. 2560 (2017)

National Institute of Development Administration Act, B.E. 2562 (2019)

Office of Legislative Affairs, Office of the Council of State. (2011). Manual on Drafting Laws Concerning Committees.

Office of the Council of State. (2021). Memorandum No. 1679/2021: Term of Office for the Head of University Council Office and Head of President's Office at Burapha University.

Office of the Reporting and Shorthand Department, Secretariat of the Senate. (2006). Report of the National Legislative Assembly Meeting No. 13/December 20, 2006. Retrieved September 17, 2024, from [https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/286734/13\\_25491220\\_wb.pdf?sequence=1](https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/286734/13_25491220_wb.pdf?sequence=1)

Prince of Songkhla University Act, B.E. 2559 (2016)

Ramkhamhaeng University Act B.E. 2541 (1998)

Silpakorn University Act, B.E. 2559 (2016)

Somkit Lertpaithoon. (2024). Committees in Administrative Agencies under Thai Legal System. Bangkok: Thammasat University, Faculty of Law.

Somwang Pittiyanuwat. (2019). A Study of the Code of Conduct for University Council Members in Thailand: Final Report. Retrieved September 20, 2024, from <https://cmudc.library.cmu.ac.th/frontend/>

Supreme Administrative Court Judgment No. OrR. 116/2022

Supreme Court Judgment No. 2476/2015

Surapol Nitikraipot. (2012). Administrative Acts and the Responsibility of University Councils. University Governance Newsletter, 4(3), 9–11.

Thaksin University Act, B.E. 2551 (2008)

Thammasat University Act, B.E. 2558 (2015)

University Act. 1996 (British Columbia)

University of British Columbia. (2022). *Board of Governors Manual*. Retrieved September, 20 2024, from <https://bog3.sites.olt.ubc.ca/files/2023/06/BoG-MANUAL-2022.06.16.pdf> html

University of California Board of Regents Policy 1200: Policy on Alumni Regents-Designate

University of California. (1984). *Regents Policy 1200: Policy on Alumni Regent Designate*. Retrieved September, 20 2024, from <<https://regents.universityofcalifornia.edu/governance/policies/1200.html>

Worapoj Wisarutphit. (2015). The Principle of Legality in Administrative Acts: Lecture Notes for Course LA 565 - Administrative Acts and Administrative Liability. Thammasat University, Faculty of Law, Graduate Diploma Program in Public Law.

บทความวิชาการ

สิทธิของคนพิการในการรับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษา

The Right of Persons with Disabilities for being A Judges

ณัฐวัฒน์ ตาตุ<sup>1</sup>

Nuwat Tatu<sup>2</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

เลขที่ 140 ถนนกาญจนวนิช หมู่ที่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000.

Faculty of Law, Taksin University

No. 140 Kanchanawanit Road, Village No. 4, Khao Rup Chang Subdistrict,

Mueang Songkhla District, Songkhla Province 90000.

E-mail: nuwat.t15@gmail.com

---

<sup>1</sup> อาจารย์ณัฐวัฒน์ ตาตุ, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

<sup>2</sup> Mr.Nuwat Tatu, Lecturer, Faculty of Law, Taksin University

ฐิติพร บรมทองชุม<sup>3</sup>Thitipawn Boromthongchum<sup>4</sup>

สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

เลขที่ 160 ถนนกาญจนวนิช หมู่ที่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000.

Office of The President, Songkhla Rajabhat University

No. 160 Kanchanawanit Road, Village No. 4, Khao Rup Chang Subdistrict,

Mueang Songkhla District, Songkhla Province 90000.

\*Corresponding author E-mail: thitipawn.b@gmail.com

ศิริรุท ลายคราม<sup>5</sup>Siwarut Laikram<sup>6</sup>

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

เลขที่ 222 ตำบลไทยบุรี อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160.

Faculty of Law, Walailak University

No. 222, Thaiburi Subdistrict, Thasala District,

Nakhon Si Thammarat Province 80160.

E-mail: Laikramnaja@yahoo.com

วันที่รับบทความ : 6 มีนาคม 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 21 เมษายน 2568

วันที่ตอบรับ : 26 เมษายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

<sup>3</sup> นางสาวฐิติพร บรมทองชุม, นักวิชาการอิสระ สำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา<sup>4</sup> MissThitipawn Boromthongchum, Independent Scholar. Office of The President, Songkhla Rajabhat University<sup>5</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริรุท ลายคราม, อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์<sup>6</sup> Assistant Professor Siwarut Laikram, Lecturer, School of Law, Walailuk University

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาโอกาสของคณพิการในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ารับราชการ ในตำแหน่งผู้พิพากษา โดยมุ่งพิจารณาที่คุณสมบัติของผู้สมัครตามมาตรา 26 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เป็นสำคัญ ซึ่งบทความนี้จะได้วิเคราะห์กฎหมายดังกล่าวว่า สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ และสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่หรือไม่ ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนา กฎหมายไทยให้คุ้มครองคณพิการให้เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเสมอภาค

ผลการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยเคยมีคณพิการสมัครเข้ารับการทดสอบ เพื่อรับราชการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษามาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ถูกปฏิเสธมิให้เข้ารับการทดสอบความรู้ ด้วยเหตุผลว่า ขาดคุณสมบัติด้านร่างกายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดมา แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวแล้วก็ตาม

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวควรต้องมีการแก้ไข คุณสมบัติของผู้เข้ารับการทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นผู้พิพากษา โดยกำหนดห้ามมิให้มีการพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติทางร่างกายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาประกอบกับการจัดการการช่วยเหลือตามความเหมาะสมแล้วด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**คำสำคัญ:** คณพิการ, เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม, สอบบรรจุเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา

### ABSTRACT

This academic article aims to examine the opportunities available to persons with disabilities in accessing their fundamental right to employment, with a particular focus on entering the civil service in the position of judge. The primary emphasis is placed on analyzing the eligibility criteria of applicants under Section 26 (11) of the Act on Judicial Service Regulations B.E. 2543. This article seeks to assess whether such legal provisions are consistent with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, as well as with relevant international human rights laws to which Thailand is a party. A comparative analysis is also conducted against relevant legal theories and frameworks both within Thailand and internationally, with the overarching aim of developing Thai law to ensure equal access to fundamental rights for persons with disabilities.

The findings reveal that, in Thailand, persons with disabilities have previously applied to sit for the competitive examination to serve as assistant judges on multiple occasions. However, they were consistently denied the opportunity to take the examination on the grounds of lacking the required physical qualifications as prescribed by the aforementioned Act. This practice has persisted despite Thailand's ratification of relevant international human rights instruments and the existence of rulings by the Constitutional Court on this matter.

The author recommends that the eligibility criteria under the said Act should be amended. In particular, the disqualification of candidates based solely on physical conditions should be prohibited. Instead, such assessment must take into account the availability and appropriateness of reasonable accommodations. This amendment would bring the law in line

with Thailand's international human rights obligations and ensure compliance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017).

**Keywords:** Persons with Disabilities, Unfair Discrimination, Work as Judges

## 1. ความนำ

สิทธิในการประกอบอาชีพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยได้มีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ นอกจากนี้ ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศก็ได้มีการรับรองหลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุต่าง ๆ ไว้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้แล้ว แต่คนพิการกลับไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการประกอบอาชีพของตนได้อย่างเสมอภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพผู้พิพากษา

ในระดับระหว่างประเทศนั้นสิทธิในการประกอบอาชีพของมนุษย์ทุกคนได้รับการรับรองอย่างชัดเจน โดยจะเห็นได้จากปญญาสาส์นว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 23 (1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 6 (1) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ข้อ 27.1 โดยกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของคนทุกคนไว้ในลักษณะเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศได้มีการแต่งตั้งให้คนพิการเป็นผู้พิพากษาด้วย เช่น ประเทศอังกฤษได้มีการแต่งตั้งให้เซอร์ จอห์น วอล เป็นผู้พิพากษาในศาลสูง (High court) โดยเซอร์ จอห์น วอล เป็นผู้พิการทางสายตาตั้งแต่วัยเด็ก เนื่องจากการป่วยเป็นโรคต้อหิน ซึ่งหลังจากที่ท่านได้กลายเป็นคนพิการทางสายตาแล้วก็ได้ตั้งใจศึกษากฎหมายและได้ต่อสู้จนกระทั่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาในศาลสูง (The Times, 2008)

ส่วนในประเทศไทยนั้น สิทธิในการประกอบอาชีพของคนทุกคนและหลักการห้ามเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุแห่งความพิการก็ได้มีการตรากฎหมายเพื่อรับรองไว้เช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราช

อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากตามมาตรา 4 ของ รัฐธรรมนูญฯ ได้คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของ บุคคลทุกคน รวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการวางหลักให้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต้องรับคนพิการเข้าทำงาน ตลอดจนมีการวางหลักการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น คนพิการจึงต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพอย่างเสมอภาคกับทุกคนในสังคม

แม้จะมีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของคนพิการ แต่ยังมีกรณีที่คนพิการ ถูกปฏิเสธการเข้าสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นทนายความ พิการทางการเคลื่อนไหว ได้เผยแพร่ข้อมูลว่าไม่มีสิทธิ์สอบตำแหน่งดังกล่าวเนื่องจากขาด คุณสมบัติด้านร่างกาย (Matichon Online, 2024) ตามประกาศคณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม (2567) โดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้ชี้แจงว่าผู้สมัครไม่สามารถเขียนหนังสือ ด้วยมือตนเองติดต่อกันเป็นเวลานาน จึงขอให้บุคคลอื่นเขียนคำตอบแทน โดยผู้สมัคร จะบอกคำตอบแก่บุคคลนั้น ซึ่งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเห็นว่า เป็นการ ได้เปรียบผู้สมัครอื่น ๆ และอาจทำให้คำตอบในกระดาษคำตอบไม่ได้เกิดจากความเข้าใจ ของผู้เข้าสอบโดยตรง นอกจากนี้ คณะกรรมการเห็นว่าไม่เป็นไปตามระเบียบการทดสอบ ความรู้ จึงถือว่าผู้สมัครขาดคุณสมบัติด้านร่างกายในการทดสอบ แม้ว่าผู้สมัครจะอุทธรณ์ คำตัดสินดังกล่าว แต่ไม่มีการโต้แย้งข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ทำให้คณะกรรมการตุลาการศาล ยุติธรรมไม่มีเหตุให้วินิจฉัยเปลี่ยนแปลงการตัดสิน (Office of The Judiciary, 2024)

ผู้เขียนจึงต้องการพิจารณากฎหมายการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าบรรจุเป็นผู้ช่วย ผู้พิพากษาว่า สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ รวมถึงพิจารณาทฤษฎีและควินิจนัยของศาลรัฐธรรมนูญ ด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายไทยให้สามารถคุ้มครองสิทธิของคนพิการและทำให้สามารถเข้าถึง สิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเสมอภาค ตามหลักการระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการเป็นพื้นฐานความคิดสำหรับนำไปพัฒนาเป็นทั้งนโยบาย กฎหมาย และแนวปฏิบัติในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่ากฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบความรู้เพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษามีความเป็นสากลหรือไม่ และเป็น การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการหรือไม่นั้น กรณีนี้ย่อมต้องเข้าใจพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับคนพิการก่อน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า พื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับคนพิการสามารถพิจารณาได้เป็น 2 แนวคิดใหญ่ ๆ ดังนี้ (Singsuriya & Angsumalin, 2010)

2.1 การพิจารณาคนพิการในเชิงการแพทย์ (Medical Model of Disabilities) การพิจารณาคนพิการในแง่มุมนี้ เริ่มมีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีจำนวนคนพิการเพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกันวิทยาการแพทย์สมัยใหม่ก็มีความก้าวหน้ามากขึ้นด้วยเช่นกัน จากปัจจัยดังกล่าวจึงทำให้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการมีพัฒนาการมากขึ้นด้วย เช่นนี้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการจึงมีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางการแพทย์ แนวคิดทางจิตวิทยา และแนวคิดด้านสังคมจิตวิทยาเป็นสำคัญ

จากการที่พื้นฐานสำคัญของการศึกษาคนพิการตั้งอยู่บนแนวคิดด้านการแพทย์ และด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง การศึกษาคนพิการจึงมีลักษณะเป็นการพิจารณาที่ความบกพร่อง (Impairment) ของร่างกายทั้งในแง่รูปลักษณ์และการทำหน้าที่ของอวัยวะ หากบุคคลใดมีร่างกายที่มีรูปลักษณ์ไม่เป็นไปตามปกติหรือมีอวัยวะใดทำงานไม่เป็นไปตามปกติตามแง่ทางการแพทย์ กรณีนี้ย่อมถือว่ามีความบกพร่องเกิดขึ้น คนที่มีภาวะดังกล่าวจึงมีสถานะเสมือนผู้ป่วย และต้องได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อแก้ไขภาวะดังกล่าวให้กลับคืนสู่ภาวะปกติตามความเห็นของแพทย์ เช่นนี้คนพิการจึงเปรียบเสมือนผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษาเพื่อให้หายจากอาการเจ็บป่วยในที่สุด (Albert, 2004)

นอกจากการพิจารณาคนพิการในแง่มุมนี้ จะถือว่าคนพิการเป็นคนป่วย และมุ่งเน้นที่การบำบัดรักษาแล้ว แนวคิดนี้ยังพิจารณาครอบคลุมไปถึงความบกพร่องที่ไม่อาจทำให้มีสภาพปกติตามความเห็นทางการแพทย์ด้วย โดยแนวคิดนี้เห็นว่า คนพิการ

เป็นบุคคลที่มีความชำรุดบกพร่อง จึงต้องได้รับการฟื้นฟู ฝึกอบรม หรือได้รับการพัฒนาจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้คนพิการสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ใกล้เคียงกับคนปกติตามความเห็นทางการแพทย์และสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมและครอบครัวได้ (Tatu, 2019)

## 2.2 การพิจารณาคนพิการในเชิงสังคม (Social Model of Disabilities)

แนวคิดนี้มีได้มุ่งศึกษาที่ความบกพร่องของคนพิการ แต่มุ่งศึกษาจากประสบการณ์ของคนพิการในการใช้ชีวิตในสังคม โดยแนวคิดนี้เห็นว่าอุปสรรคในการใช้ชีวิตของคนพิการนั้นมิได้เกิดจากความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ แต่เกิดจากสิ่งต่าง ๆ ในสังคมที่ถูกออกแบบขึ้น โดยเชื่อว่าคนพิการนั้นเป็นคนที่มีลักษณะไม่ตรงตามความคาดหวังของสังคม เช่น ลักษณะทางร่างกาย พฤติกรรม หรือการเป็นกลไกทางเศรษฐกิจ (Pfeiffer, 2001) เช่นนี้การพิจารณาคนพิการในเชิงสังคมจึงมีพัฒนาการใน 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) แนวคิดแรก เป็นแนวคิดที่ได้ให้ความสำคัญกับข้อบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจของบุคคล แต่จะมุ่งพิจารณาที่ความเสียเปรียบของคนพิการในแง่การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของรัฐหรือสวัสดิการจากรัฐ เนื่องจากแม้ว่าคนพิการจะได้รับสวัสดิการจากภาครัฐในการบำบัดรักษา ฟื้นฟู หรือสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับความมีอิสระของคนทั่วไปในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การเดินทางด้วยถนน การเดินทางด้วยทางเดินเท้า โอกาสในการทำงาน เป็นต้น คนพิการก็ยังไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเสมอภาค

นอกจากนี้ แนวคิดดังกล่าวก็มีการปฏิเสธแนวคิดที่ว่าความพิการเกิดจากความชำรุดบกพร่องด้วย เนื่องจากแนวคิดนี้เห็นว่า บุคคลทุกคนย่อมมีโอกาสสัมผัสประสบการณ์การเป็นผู้พิการได้ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวก็ตาม ดังนั้น ความพิการจึงไม่ถือเป็นเรื่องผิดปกติหรืออาการเจ็บป่วย หากมีการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งต่าง ๆ ให้เหมาะสม คนพิการย่อมสามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระและไม่มีแตกต่างจากคนอื่นในสังคม

แนวคิดนี้ยังเห็นอีกว่า ทศนคติของคนในสังคมเป็นสิ่งที่อาจทำให้คนพิการต้องเผชิญหน้ากับประสบการณ์ในทางลบ เช่น ความเชื่อว่าคนพิการเป็นบุคคลที่ต้องได้รับการดูแลรักษาและไม่มีศักยภาพในการทำสิ่งต่าง ๆ ได้ ทศนคติในลักษณะนี้จะทำให้การออกแบบโครงสร้างพื้นฐานไม่มีการคำนึงถึงการใช้ชีวิตของคนพิการ ดังนั้นประสบการณ์ทางลบของคนพิการจึงมีได้เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกเท่านั้น แต่สามารถเกิดจากทศนคติของคนอื่นในสังคมซึ่งถือเป็นปัจจัยภายในได้ด้วย (Tatu, 2019)

(2) แนวคิดที่สอง เห็นว่า ลักษณะของคนพิการถือเป็นความแตกต่างหลากหลายของบุคคล อุปสรรคที่เกิดขึ้นกับคนพิการนั้นเป็นสิ่งที่เกิดจากเครื่องกีดขวางต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งสามารถขจัดอุปสรรคเหล่านั้นได้ด้วยอุปกรณ์ทางการแพทย์หรืออุปกรณ์ให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ หากมีการขจัดเครื่องกีดขวางทางสังคมแล้ว คนพิการก็ย่อมสามารถใช้ชีวิตได้ใกล้เคียงกับคนทั่วไปในสังคม (Dewsbury et al., 2004)

จากการศึกษาพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับคนพิการจะเห็นได้ว่า ทั้งสองแนวคิดต่างก็เป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับคนพิการ และเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่เนื่องจากทั้งสองแนวคิดมีมุมมองต่อคนพิการที่แตกต่างกัน การใช้แนวคิดใดเป็นฐานในการพัฒนาประเด็นต่าง ๆ จึงต้องมีการศึกษาพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ

### 3. ความหมายของคนพิการ

3.1 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on The Rights of Persons with Disabilities)

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจะเห็นได้ว่า มิได้มีการกำหนดประเภทของคนพิการไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดนิยามของคนพิการไว้ในมาตรา 1 กล่าวคือ “คนพิการ รวมถึง คนที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือประสาทสัมผัสในระยะยาว ซึ่งเมื่อประกอบกับทศนคติหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคต่าง ๆ อาจขัดขวางการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียม

กับบุคคลอื่น” (Article 1 Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.) จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อนุสัญญานี้มีได้มุ่งพิจารณาที่ความบกพร่องเพียงอย่างเดียว แต่มีการพิจารณาถึงอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยอื่นนอกจากตัวคนพิการด้วย กล่าวคือ มีการพิจารณาถึงทัศนคติของสังคมและอุปสรรคที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมในสังคมด้วย เช่นนี้จึงย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้มีการพิจารณาคนพิการโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดคนพิการในเชิงสังคม (Social Model of Disabilities) และเห็นได้ว่าคนพิการตามอนุสัญญานี้มีขอบเขตที่กว้างมาก

### 3.2 ความหมายของคนพิการตามกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 4 แล้วจะเห็นว่า ได้มีการวางหลักไว้ว่า คนพิการ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม อันเนื่องมาจากความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป จากหลักการดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) การมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการมีส่วนร่วมทางสังคม เช่น การเข้าถึงการขนส่งสาธารณะได้อย่างยากลำบาก การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้อย่างยากลำบาก เป็นต้น

(2) ข้อจำกัดดังกล่าวต้องเกิดจากความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ พฤติกรรม หรือความบกพร่องอื่นใด เช่น พิการทางสายตา พิการทางการเคลื่อนไหว เป็นต้น

(3) อุปสรรคในด้านต่าง ๆ โดยในกรณีนี้เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อประกันสิทธิของคนพิการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการที่ประเทศไทย

เป็นภาคีอยู่ด้วย ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคนพิการจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีเรื่องคนพิการในเชิงสังคม เช่นนี้อุปสรรคในด้านต่าง ๆ จึงหมายถึงปัจจัยอื่นนอกเหนือจากเนื้อตัวร่างกายของคนพิการ เช่น ทักษะคิดของสังคม นโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

(4) บุคคลเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันหรือมีส่วนร่วมกับสังคม เช่น การใช้กายอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำกิจกรรมในชีวิตประจำวัน การกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงคนทุกคน การบังคับใช้กฎหมายที่คำนึงถึงคนทุกคน เป็นต้น

จากการศึกษาความหมายของคนพิการทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายในประเทศจะเห็นได้ว่า ล้วนแล้วแต่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีเรื่องคนพิการในเชิงสังคม ซึ่งแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวมิได้พิจารณาเฉพาะตัวคนพิการเท่านั้น แต่มีการพิจารณาปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วย โดยแนวคิดดังกล่าวนี้เรียกร้องให้สังคมควรมีการออกแบบหรือปรับปรุงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคม เช่น ทางเดินเท้า อาคาร สำนักงาน กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย หรือแนวปฏิบัติ ให้รองรับการเข้าถึงสิทธิของคนทุกคนให้มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้คนทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นคนที่มีสภาพร่างกายสมบูรณ์ คนสูงอายุ คนพิการ คนด้อยโอกาส ฯลฯ สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีใกล้เคียงกัน และสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตน เช่น สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ได้อย่างเสมอภาค

ส่วนการพิจารณาว่า คนพิการประเภทใดบ้างที่ควรมีสิทธิในการเข้ารับการทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการนั้น การพิจารณาที่ลักษณะความพิการแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีคนพิการในเชิงสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีการพิจารณาปัจจัยภายนอกด้วย ดังนั้น จึงควรต้องมีการพิจารณาด้วยว่าหน่วยงานต่าง ๆ ควรต้องมีการปรับตัวในด้านใดบ้างเพื่อให้สามารถประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการได้และยังคงสามารถดำเนินการกิจของหน่วยงานได้ด้วย เช่น ด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติ เป็นต้น

#### 4. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า ประเทศไทยได้เคยมีการปฏิเสธมิให้ผู้พิการเข้ารับการทดสอบเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษามาแล้วหลายครั้ง และเคยมีการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นดังกล่าวโดยศาลรัฐธรรมนูญมาแล้วด้วย ดังนั้น การที่จะพิจารณาประเด็นการเข้าถึงสิทธิในการรับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษา จึงควรต้องมีการศึกษาแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

##### 4.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545

เมื่อปี พ.ศ. 2542 นายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจิต กลับประสิทธิ์ ซึ่งมีอาชีพเป็นทนายความ ได้สมัครเข้าทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเข้าเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี พ.ศ. 2542 และได้เข้ารับการตรวจร่างกายและจิตใจที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์กับคณะกรรมการแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการกำหนด ซึ่งปรากฏว่า นายศิริมิตร บุญมูล เป็นโรคโปลิโอ และนางสาวบุญจิต กลับประสิทธิ์ มีอาการกระดูกสันหลังคดงอ คณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบจึงมีมติไม่รับสมัคร จากนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (Singkanati, 2005)

ต่อประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หากบุคคลผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการตุลาการแล้ว จะต้องมีการขอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ซึ่งการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะด้านสุขภาพร่างกายที่สมบูรณ์และบุคลิกภาพที่เหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ และมีหน้าที่ภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ อีกทั้ง ในบางกรณีอาจต้องปฏิบัติหน้าที่นอกศาลด้วย จึงต้องมีมาตรฐานที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าตำแหน่งอื่น รัฐธรรมนูญมาตรา 29 กำหนดว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้เฉพาะกรณี ที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและเท่าที่จำเป็น โดยไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิ

นั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) และ (11) แล้ว จึงเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ และมีความจำเป็นเหมาะสมกับลักษณะหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นว่า เป็นการพิจารณาลักษณะทางกายภาพเป็นสำคัญ และไม่มีการพิจารณาปัจจัยภายนอก เช่น การจัดความช่วยเหลือในสถานที่ทำงาน เพื่อนร่วมงาน หรือประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องเลย ดังนั้น คำวินิจฉัยนี้ จึงตั้งอยู่บนแนวคิดคนพิการเชิงการแพทย์อย่างชัดเจน

#### 4.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555

เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 นายศิริมิตร บุญมูล ได้สมัครเข้าทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 58 ประจำปี พ.ศ. 2552 และได้ตรวจร่างกายกับคณะกรรมการแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการฯ กำหนดแล้ว แต่ปรากฏว่า นายศิริมิตร บุญมูล ไม่มีสิทธิเข้าสอบ นายศิริมิตร จึงได้ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในประเด็นดังกล่าว (Constitutional Court, 2012)

ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ซึ่งมีการรับรองหลักการห้ามเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความพิการและกำหนดให้สิทธิในการทำงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว อีกทั้ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ก็มีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และก่อนการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ดังนั้น บางบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ จึงอาจไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการฯ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “มีกายหรือ

จิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” ขัดหรือแย้งกับมาตรา 30 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (Constitutional Court, 2012)

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดพื้นฐานที่มีต่อคนพิการ โดยมีได้พิจารณาคนพิการโดยตั้งอยู่บนพื้นฐาน ความคิดทางการแพทย์ แต่เป็นการพิจารณาคนพิการในเชิงสังคม กล่าวคือ มีการยอมรับว่าข้อจำกัดที่เกิดขึ้นแก่คนพิการเกิดจากสภาพแวดล้อมที่ออกแบบโดยไม่คำนึงถึงคนทุกคน ทำให้คนพิการมีข้อจำกัดในการใช้ชีวิตอย่างเป็นอิสระเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคม อีกทั้งเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่า มิได้มีการพิจารณาเลยว่า คนพิการประเภทใดบ้างที่ควรมีสติธิเข้ารับการศึกษาเพื่อประกอบอาชีพเป็นข้าราชการตุลาการ เช่นนี้จึงยอมรับได้ว่า เป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงคนพิการในภาพรวม และการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความพิการจะกระทำมิได้ ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสอดคล้อง กับบริบทด้านคนพิการที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องถือว่าคำวินิจฉัยฉบับนี้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

## 5. วิเคราะห์สิทธิของคนพิการในการรับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษา

หัวข้อนี้จะวิเคราะห์สิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการในการเข้ารับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษา โดยเริ่มด้วยการศึกษาพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในการทำงานของคนพิการ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการทบทวนกฎหมายไทยและประเมินการเปิดโอกาส รวมถึงการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ จากนั้นจะเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายไทยเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่และสามารถประกันได้หรือไม่ว่าคนพิการจะสามารถเข้าถึงสิทธิในการประกอบอาชีพของตนเองได้

### 5.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการทำงานของคนพิการ

หัวข้อนี้จะพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในการทำงานของคนพิการ โดยมุ่งพิจารณาหลักการที่รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพและหลักการ

ห้ามเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์สิทธิคนพิการในการสมัครและดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สำคัญฉบับหนึ่งของโลก (United Nations, N.D.) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมรับรอง (Voted in Favour) กฎหมายระหว่างประเทศฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) โดยเมื่อพิจารณาปฏิญญานับนี้เห็นว่า ข้อ 23 1. ได้มีการวางหลักการเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพไว้แล้ว กล่าวคือ ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขการทำงานที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวย และในการคุ้มครองจากการว่างงาน (Right to work, free choice of employment, just and favourable conditions of work, protection against unemployment) นอกจากนี้ ปฏิญญาดังกล่าวก็ได้วางหลักการห้ามเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Principal of Non-discriminations) ไว้ด้วย กล่าวคือ ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใด ๆ เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทร์พัยสิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด เมื่อพิจารณาหลักการดังกล่าวนี้จึงย่อมเข้าใจได้ว่า คนทุกคนมีสิทธิในการประกอบอาชีพ และการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุต่าง ๆ ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งประเทศไทยก็ต้องเคารพหลักการเหล่านี้

(2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) โดยข้อ 6 ได้วางหลักไว้ว่า รัฐบาลต้องยอมรับสิทธิในการทำงานของทุกคนตามที่ทุกคนเลือก และต้องดำเนินการต่าง ๆ อย่างเต็มที่ เพื่อให้สิทธิดังกล่าวนี้สามารถเป็นจริงได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาข้อ 2

วรรคสอง จะเห็นได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศฉบับนี้ได้มีการวางหลักการห้ามเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กฎหมายระหว่างประเทศนี้ได้กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องรับประกันว่าสิทธิตามกติการะหว่างประเทศนี้จะต้องถูกบังคับใช้กับทุกคนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ

(3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on The Rights of Persons with Disabilities) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิของคนพิการ และประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีแล้วเช่นกัน โดยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ซึ่งข้อ 27 ของอนุสัญญานี้ได้วางหลักว่า รัฐภาคีต้องรับรองสิทธิของคนพิการในการทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น รวมถึงการห้ามเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการ ซึ่งรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในการสรรหา การเลื่อนตำแหน่ง และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง ยังมีการกำหนดให้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต้องรับประกันสิทธิในการทำงานของคนพิการด้วย ตลอดจนการวางหลักให้หน่วยงานต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นคนพิการ ด้วยการพิจารณาหลักการดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า นอกจากประเทศไทยจะมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการรับรองสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการแล้ว ประเทศไทยยังมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ในการทำให้สิทธิในการทำงานของคนพิการเป็นจริงด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ แนวนโยบาย แนวปฏิบัติ โครงสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกตามความเหมาะสม เช่นนี้จึงมีประเด็นน่าพิจารณาว่าหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยได้มีการดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้พร้อมต่อการทำงานของคนพิการหรือไม่

## 5.2 การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

การทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษานั้น เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการทดสอบแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การทดสอบความรู้สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี

สาขานิติศาสตร์ (สนามใหญ่) การทดสอบสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ (สนามเล็ก) และการทดสอบความรู้สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกในสาขานิติศาสตร์ (สนามจิว) โดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่การประกาศรับสมัครเข้ารับการทดสอบจนถึงการบรรจุเข้ารับราชการ (Chonlasaktrakul & Supattrakul, 2019)

การเข้าทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาทั้ง 3 สนามนั้น มีกระบวนการเป็นไปในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ มีการประกาศรับสมัครโดยคณะกรรมการตุลาการฯ จากนั้นผู้สมัครต้องยื่นเอกสารตามที่ประกาศกำหนด ซึ่งรวมถึงใบรับรองแพทย์ตามแบบที่คณะกรรมการตุลาการกำหนดด้วย เมื่อมีการยื่นเอกสารทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการตุลาการฯ จะตรวจคุณสมบัติของผู้สมัครตามเอกสารและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการทดสอบความรู้ ซึ่งผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้มีคุณสมบัติก็ต้องเตรียมตัวเพื่อเข้ารับการทดสอบความรู้ตามวัน เวลา และสถานที่ตามที่คณะกรรมการตุลาการฯ กำหนด

อย่างไรก็ดี ในขั้นของการรับสมัครนี้ขั้นตอนที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของคณาพิการในการประกอบอาชีพมากที่สุด คือ การพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง จะเห็นว่า มีการกำหนดให้ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (10) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต. และ (11) ไม่เป็นผู้มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกาศกำหนด

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า แม้ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ได้ตัดคำว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” ออกแล้ว เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555 ได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการซึ่งเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ (11) กลับบัญญัติไว้ว่า “ไม่เป็นผู้มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกาศกำหนด” ซึ่งจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้เปิดช่องให้ ก.ต. ใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมในการพิจารณาว่า จะให้ผู้นั้นในสมครเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ เช่นนี้จึงน่าพิจารณาว่า บทบัญญัติในลักษณะนี้จะเป็นอุปสรรคแก่คนพิการในการสมัครเข้าทดสอบความรู้เพื่อดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้พิพากษาหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

(1) เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้พบว่า ได้มีการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลทุกคนไว้แล้วตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง (Tipchai et al., 2023) และเนื่องจากคนพิการก็ถือเป็นบุคคลตามกฎหมาย คนพิการจึงย่อมอยู่ในขอบเขตของบทบัญญัตินี้ด้วย ดังนั้น โดยหลักแล้วคนพิการจึงมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเช่นเดียวกับบุคคลอื่น

นอกจากนี้ มาตรา 40 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า การจำกัดเสรีภาพในกรณีนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพิกงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น (Kittiyapong, 2019) ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 จะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ แต่เนื่องจากการตราเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับ และเป็นไปเพื่อ

ความจำเป็นในการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ในทางนิติศาสตร์และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย บทบัญญัตินี้จึงต้องด้วยมาตรา 40 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น จึงสามารถจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้

เมื่อพิจารณามาตรา 27 วรรคสาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็จะเห็นว่า มีการบัญญัติไว้ด้วยว่า การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดนั้นจะกระทำมิได้ และมาตรา 27 วรรคสี่ ได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมว่าการที่ภาครัฐกำหนดมาตรการขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคในการใช้สิทธิของบุคคล หรือมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกของบุคคลในการใช้สิทธิ ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เช่นนี้จึงย่อมเข้าใจได้ว่า การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมนั้น โดยหลักแล้วย่อมไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตามหากการกำหนดมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นไปเพื่อการจัดอุปสรรคในการใช้สิทธิของบุคคลหรือช่วยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถใช้สิทธิของตนเองได้ มาตรการเช่นว่านั้นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้นในทางกลับกัน หากไม่มีการกำหนดมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นและส่งผลให้บุคคลบางคนไม่สามารถใช้สิทธิของตนเองได้ กรณีดังกล่าวอาจต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมว่าถือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่

อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (11) เป็นบทบัญญัติที่ไม่อาจพิจารณาให้เข้ากับองค์ประกอบใดในมาตรา 40 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เลย เนื่องจากหากคนพิการมีความรู้ความสามารถทางนิติศาสตร์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ครบถ้วนตามกฎหมาย ถึงขนาดที่คนพิการสามารถมีคะแนนสอบสูงจนผ่านการสอบคัดเลือกการทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาได้ กรณีนี้ก็อาจมีข้อน่าพิจารณาว่าการที่ประเทศมีข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาซึ่งเป็นคนพิการนั้นกระทบกระเทือนถึงประโยชน์สาธารณะอย่างไร

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545 ก็จะทำให้เห็นว่า เหตุผลหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เพื่ออธิบายว่า การปฏิบัติสิทธิให้คนพิการสมัครเข้ารับ การทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษานั้น มุ่งเน้นที่เรื่องบุคลิกภาพของคน พิการ และการไม่สามารถเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกศาลในบางกรณีได้ ทั้งที่คนพิการที่ สมัครเข้ารับการทดสอบความรู้ก็สามารถเดินทางไปสอบได้ ดังนั้นเมื่อมีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555 ที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือก ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการและถือเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จึงนำพิจารณา ต่อว่า เหตุใดจึงยังมีการบัญญัติตาม (11) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งที่บทบัญญัติ ดังกล่าวอาจเป็นการทำให้ ก.ต. มีอำนาจใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายให้ขยายขอบเขต จนเกินไปกว่าบทยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ

นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังอาจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อย่างไม่เป็นธรรมแก่คนพิการและทำให้ประเทศไทยไม่สามารถให้หลักประกันแก่ คนพิการในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งถือเป็นการ ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศทุกฉบับที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

(2) นอกจากการรับรองสิทธิในการประกอบอาชีพและหลักการห้ามการเลือก ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจะได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การรับรองสิทธิดังกล่าว ยังปรากฏในกฎหมายฉบับอื่นด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 33 ที่วางหลักให้หน่วยงานภาคเอกชนและภาครัฐต้อง รับคนพิการเข้าทำงานตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแรงงานด้วย (Intapanom, 2016) รวมถึงตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ก็ได้วางหลักไว้อีกว่า การกำหนด นโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ แนวปฏิบัติ ของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีลักษณะ เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้น ไม่สามารถกระทำได้ ตลอดจน มาตรา 15 วรรคสอง ก็ได้กำหนดเพิ่มเติมไว้ว่า การกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่แม้จะมีได้มุ่งโดยตรงให้เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ แต่หากผลอันเกิดจาก

การกระทำหรืองดเว้นกระทำการนั้นทำให้คนพิการเสียสิทธิหรือประโยชน์ที่ควรได้รับ เพราะเหตุแห่งความพิการ การกระทำหรืองดเว้นกระทำการเช่นนั้นก็ถือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเช่นกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการในการทำงานและหลักการห้ามเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความพิการไว้แล้ว ซึ่งเป็นการกำหนดรับรองที่สอดคล้องกับทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น มาตรา 27 มาตรา 40 เป็นต้น และพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 จะเห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่วางหลักการเกี่ยวกับคนพิการตามแนวคิดการพิจารณาคคนพิการในเชิงสังคม (Social Model of Disabilities) กล่าวคือ การพิจารณาว่าอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การใช้ชีวิตของคนพิการนั้นสามารถเกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อม ทักษะของสังคม หรือกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ได้ด้วย ดังนั้นบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์มุ่งขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่ขัดขวางคนพิการในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการ และกฎหมายฉบับอื่นก็วางกลไกในการทำให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ เช่นนี้จึงสามารถกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฯ มีการบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาตรา 26 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เฉพาะส่วนที่ให้อำนาจแก่ ก.ต. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า จะให้บุคคลใดเป็นผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายในการสมัครเข้าทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้เปิดช่องให้คณะบุคคลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตว่า

หากกฎหมายซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิได้วางหลักการเกี่ยวกับการจัดอุปสรรคของทุกคนในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง กรณีเช่นนี้กฎหมายจะใช้กลไกใดเพื่อประกันว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะไม่ขัดขวางคนพิการในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง หากพระราชบัญญัตินี้ไม่มีกลไกในการประกันว่าคนพิการจะสามารถเข้าถึงสิทธิในการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการตุลาการได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลอื่น กรณีนี้อาจต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

(3) จากการศึกษาพบว่า เสรีภาพในการประกอบอาชีพของคนทุกคนนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้นแล้วทั้งสิ้น และได้เป็นภาคีเป็นเวลาเกินกว่า 10 ปีแล้วด้วย จากกรณีดังกล่าวจึงทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศให้แก่ประชาชน ซึ่งย่อมต้องรวมถึงคนพิการด้วย และต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในประเทศ นโยบาย แนวปฏิบัติ โครงการ หรือดำเนินการในประการอื่นเพื่อให้คนทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ เช่นนี้คนพิการที่มีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายกำหนดจึงควรมีสิทธิเข้าทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาด้วย แต่ในปี พ.ศ. 2567 กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้พิการถูกตัดสินว่าไม่มีสิทธิเข้ารับการทดสอบความรู้เพื่อบรรจุในตำแหน่งดังกล่าวด้วยเหตุผลว่าขาดคุณสมบัติด้านร่างกาย เช่นนี้จึงน่าพิจารณาว่าประเทศไทยจะปฏิบัติตามพันธกรณีในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ได้อย่างไร

## 6. บทส่งท้าย

จากการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีการรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่การรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ยังคงมีประเด็นที่ต้องพัฒนา โดยจะเห็นได้จาก

การที่เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมการรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนให้มีความครอบคลุมและมีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้แล้ว แต่กลุ่มคนพิการกลับไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยจะเห็นได้จากการที่มีคนพิการที่สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรนิติศาสตร์ และเป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา ตลอดจนมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน แต่กลับถูกปฏิเสธมิให้เข้ารับการทดสอบเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาเรื่อยมาทั้งที่ประเทศไทยก็เป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว รวมถึงมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ตลอดจนมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย

เมื่อผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ก็พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (11) ได้มีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ในการประกาศกำหนดว่า ลักษณะทางกายหรือจิตใจอย่างใดบ้างที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่คณะบุคคลในการใช้ดุลพินิจซึ่งอาจทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจเกินกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ ซึ่งย่อมส่งผลให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สามารถประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพของคนพิการได้ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ จะเปิดช่องให้สามารถตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ แต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวก็ต้องกระทำไปอย่างจำกัดและภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น อีกทั้ง การที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อให้เกิดการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของคนพิการเช่นนี้ ย่อมทำให้ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิตามพันธกรณีในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไข มาตรา 26 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เป็นว่า “ไม่เป็นผู้มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกาศกำหนด แต่ ก.ต. จะถือว่าบุคคลใดขาดคุณสมบัติตามมาตรานี้ด้วยเหตุแห่งความพิการมิได้ เว้นแต่บุคคลนั้นจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยผู้พิพากษาได้ แม้ว่าจะได้มีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควรแล้วก็ตาม”

บทบัญญัตินี้จะทำให้คนพิการทุกคนมีสิทธิเข้ารับการทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เว้นแต่จะเป็นคนพิการที่ความพิการเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการทำให้กฎหมายการประกันสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้นด้วย

## Reference

- Bunjert singkanati. (2005). The Constitutional Court's Decisions and the Administrative Court's Judgments: Regarding the Right to Apply for an Examination. Retrieved December 25, 2024. From <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=813>.
- Constitutional Court Ruling No. 15/2555 (2012). (2012, October 18). Royal Thai Government Gazette. No. 129. p. 94.
- Dewsbury, G., Clarke, K., Randall, D., Rouncefield, M., & Sommerville, I. (2004). The anti-social model of disability. *Disability & Society*, 19(2), 145–158.
- Grerkgiat TipChai, Treenate Sarapong, Ganganya Jaigarnwongsakul, Wasin Suwanrut & Kittisak Nuchaikaw. (2023). Some considerations regarding civil servants' freedom to engage in occupation outside of working hours. *Journal of Local Administration and Innovation*, 7(3), 273-292.

- Nuwat Tatu (2019). Legal problems on access to copyright works for persons who are blind and visually impaired. Thesis Master of Business Law. Thammasat University.
- PakornSingsuriya & Wipada Angsumalin (2010). Dualism in Medical and Social Model of Disability. Journal of Ratchasuda College for Research and Development of Persons with Disabilities, 3(1-2), 27-45.
- Pfieffer D. (2001). The conceptualization of disability. Research in social science and disability, 2(1), 29-52.
- Pornpech Chonlasaktrakul & Nutdanai Supattrakul. (2019). The appropriateness of applying the entry position system to the judges of justice in The United States of America in Thailand. Academ-hv8bfc Journal Phranakhon Rajabhat University, 10(2), 334-344.
- Sarawoot Intapanom (2016). Barriers on the rights to equal employment opportunity with persons with disabilities in Thailand. Journal of Social Development and Management Strategy, 18, 89-106.
- Torpong Kittianupong (2019). Theory of fundamental rights (2nd ed.). Bangkok: Winyuchon Press.
- The Times. (2008). Sir John Wall: First blind High Court judge of modern times. Retrieved April 22, 2025, From <https://www.thetimes.com/uk/law/article/sir-john-wall-first-blind-high-court-judge-of-modern-times-njmkhwg6l8n?region=global>

Matichon Online. (2024). Human rights lawyers association claims that the judicial commission has violated the law against discrimination against persons with disabilities in the judge examination. Retrieved December 25, 2024, From [https://www.matichon.co.th/local/news\\_4832999](https://www.matichon.co.th/local/news_4832999)

Office of The Judiciary. (2024). The office of the judiciary clarifies the qualifications for the judge selection examination under the judicial officers Act B.E. 2543, Section 26(11). Retrieved December 25, 2024, From <https://iprd.coj.go.th/th/content/page/index/id/450505>

บทความวิชาการ

มุมมองทางกฎหมายการแสดงเจตนาทำสัญญาซื้อขาย  
โดยมีสุนัขเป็นสื่อกลาง

An analytical study on expression of intent to enter into a  
sales contract with a dog as an intermediary

ณัฐวีร์ เนียมมี<sup>1</sup>

Natthawee Neammee<sup>2</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง  
เลขที่ 248 หมู่ที่ 2 ตำบลปงยางคก อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง 52190.

Faculty of law, Thammasat University Lampang Campus  
No.248 Moo 2 Pongyangkok Subdistrict, Hangchat District,  
Lampang Province 52190.

\* Corresponding author E-mail: natthawee.tle@gmail.com

---

วันที่รับบทความ : 5 กันยายน 2566      วันที่แก้ไขบทความ : 2 สิงหาคม 2567  
วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568      วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---

---

<sup>1</sup> นายณัฐวีร์ เนียมมี, นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง

<sup>2</sup> Mr.Natthawee Neammee, Law student in Faculty of law, Thammasat University  
Lampang Campus

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์ประเด็นในทางกฎหมายว่าด้วยการแสดงเจตนาทำสัญญาซื้อขายโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลาง เมื่อปัจจุบันสุนัขมีบทบาทในการรับมอบทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งหนี้ จึงมีความซับซ้อนในการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีหลักการทำคำเสนอ คำสนอง หน้าที่ในสัญญาซื้อขาย

ผลการศึกษาพบว่า เจ้าของร้านอาหารมักจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายของทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้ไม่ว่าจะแบ่งเป็นบริบทที่เจ้าของสุนัขมอบเงินให้สุนัขคาบไปซื้ออาหารจากร้านอาหาร แต่สุนัขกลับกินอาหารบางส่วนที่สั่งไว้ หรือบริบทที่เจ้าของร้านอาหารให้อาหารให้สุนัขนำไปส่งให้เจ้าของสุนัข เนื่องจากเป็นกรณีการแสดงเจตนาไปไม่ถึงคู่สัญญาโดยตรง หรือหากเป็นกรณีการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ก็อาจต้องชำระหนี้ใหม่ ชดใช้ค่าเสียหาย หรือถูกเลิกสัญญาได้

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า การเพิ่มแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าของร้าน เช่น การบอกกล่าวกับเจ้าของสุนัขก่อนที่จะมอบทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งหนี้ให้สุนัข เพื่อตัดประเด็นสถานที่การชำระหนี้ และการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งมีอยู่เฉพาะหน้า โดยให้สุนัขเป็นสื่อกลางในการรับมอบทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งหนี้เพียงอย่างเดียว

**คำสำคัญ:** สุนัขเป็นสื่อกลาง, สัญญาซื้อขาย, การแสดงเจตนา

### ABSTRACT

This academic article aims to analyze legal issues regarding the expression of intent in sales contracts in which a dog acts as an intermediary. In the modern context, dogs have come to play a role in receiving property that constitutes the object of debt, thereby creating complexities in the application of the Civil and Commercial Code—particularly in relation to offers, acceptances, and obligations in a sales contract.

The study finds that restaurant owners are typically held liable for the risk associated with the object of the debt. This holds true in contexts where a dog is entrusted by its owner with money to purchase food from a restaurant but ends up eating part of the ordered food, or where the restaurant entrusts the food to the dog to deliver to the owner. These situations raise legal concerns because the expression of intent does not directly reach the other contracting party. Furthermore, if the debt is not discharged in accordance with legal principles, the debtor may be required to make a new payment, compensate for damages, or face contract termination.

The author proposes that restaurant owners adopt practical guidelines, such as informing the dog owner before entrusting the property that constitutes the object of debt to the dog. This would address concerns regarding the place of performance and the expression of intent toward an absent person, while limiting the dog's role to that of merely receiving the object of debt.

**Keywords:** dog as intermediary, sales contract, expression of intent

## 1. ความนำ

ในปัจจุบันผู้คนมีโอกาสมากขึ้นในการทำสัญญาซื้อขายในหลายโอกาส เช่น การซื้ออาหารเพื่อบริโภค ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการตกลงเรื่องราคา ชำระเงินและรับมอบทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามก็อาจมีกรณีที่ได้อบรมหมายหน้าที่ในการรับมอบทรัพย์สินและการปฏิบัติชำระหนี้ตกให้แก่สัตว์อย่างสุนัข ดังจะเห็นตามที่พาดหัวข่าวต่าง ๆ เช่น เจ้าของสุนัขมอบเงินให้สุนัขไปซื้อลูกชิ้น (“Smart Dog Carries Money to Buy Meatballs by Itself, Delighting Netizens”, 2022, Online) ปรากฏการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความน่าสนใจว่าผลในทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ผลทางกฎหมายของการทำสัญญาซื้อขายโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลางในข้อเท็จจริง 2 บริบท คือ บริบทแรก เมื่อเจ้าของสุนัขได้มอบเงินให้สุนัขคาบไปเพื่อซื้ออาหารกับเจ้าของร้านอาหารแห่งหนึ่ง แต่ปรากฏว่าสุนัขตัวดังกล่าวได้กินอาหารซึ่งเป็นหนึ่งในรายการที่เจ้าของสุนัขสั่งซื้อ นำมาสู่ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติว่าควรส่งมอบอาหารที่ใด แล้วคู่สัญญาฝ่ายใดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินที่ซื้อขาย โดยพิเคราะห์ถึงหลักกฎหมายเรื่องของสถานที่ปฏิบัติชำระหนี้ ว่าได้มีการปฏิบัติชำระหนี้โดยชอบหรือไม่ โดยผู้เขียนจะแบ่งย่อยพิจารณาตามฐานกฎหมายเรื่องหน้าที่ในการปฏิบัติชำระหนี้ ได้แก่ กรณีที่เจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านไม่ได้ตกลงกันก่อนว่าจะส่งมอบอาหารนั้นที่ใด และกรณีเจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านตกลงกันก่อนว่าจะส่งมอบอาหารนั้นที่ใด

บริบทที่สองเป็นกรณีเจ้าของร้านอาหารได้มอบอาหารให้สุนัขนำไปให้เจ้าของสุนัข จะแบ่งย่อยพิจารณาตามฐานกฎหมายเรื่องการเกิดขึ้นของสัญญา คือ กรณีมีพฤติการณ์อันก่อน ๆ ไม่ว่าจะเป็นพฤติการณ์ที่เจ้าของสุนัขได้เคยซื้ออาหารจากเจ้าของร้านอาหาร โดยมีสุนัขเป็นสื่อกลางหลายครั้ง ในเวลาเดิม อาหารรายการเดิม เป็นประจำทุกวันโดยเขียนรายการติดตัวสุนัขไป แต่ครั้งนี้ไม่มีการเขียนรายการก็ดี หรือพฤติการณ์ว่าเจ้าของร้านอาหารได้นำอาหารให้สุนัขบ่อยครั้ง แล้วเก็บเงินค่าอาหารกับเจ้าของสุนัขก็ดี ซึ่งบริบทดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของสัญญาซื้อขายว่าพฤติการณ์ใดของ

คู่กรณีที่จะทำให้สัญญาซื้อขายได้เกิดขึ้น ผลในทางนั้นเป็นอย่างไร และหากเป็นกรณีไม่มีพฤติการณ์อื่นก่อน ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นก็ดี จะทำให้สัญญาซื้อขายเกิดขึ้นอย่างไร และหากไม่เกิดสัญญาซื้อขายขึ้นผลในทางทรัพย์สินจะเป็นไปในทางใด

บทความนี้จะเริ่มจากการสรุปหลักกฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลางซึ่งจะกล่าวตั้งแต่หลักการทำข้อเสนอ คำสนอง หน้าที่ในสัญญาซื้อขาย และการใช้สิทธิกรณีปฏิบัติชำระหนี้ไม่ถูกต้องไม่ว่าจะเป็นสิทธิขอให้บังคับชำระหนี้ สิทธิเรียกค่าเสียหาย หรือสิทธิในการเลิกสัญญา จากนั้นจึงนำหลักกฎหมายมาวิเคราะห์ประกอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผลในทางกฎหมาย แล้วจึงสรุปว่า หลักกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นปัญหาในการตีความข้อเท็จจริงหรือไม่

## 2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขาย

สัญญาซื้อขายเป็นนิติสัมพันธ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 ได้ให้นิยามไว้ว่าเป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาอยู่สองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ขาย และอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ซื้อ โดยมีเนื้อหาให้ผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้ผู้ซื้อ และผู้ซื้อใช้ราคาทรัพย์สินซึ่งได้โอนกรรมสิทธิ์นั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่ได้นำหลักกฎหมายเรื่องตัวแทนมาอธิบาย เนื่องจากสุนัขเป็นทรัพย์สินและเป็นเพียงวัตถุแห่งสิทธิ จึงไม่มีสถานะเป็นตัวแทนของเจ้าของสุนัขในการทำนิติกรรมใด ๆ จึงมีเพียงประเด็นเดียว คือ สัญญาซื้อขายโดยมีคู่สัญญาเป็นเจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านอาหาร

เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญาซื้อขาย คือ การโอนกรรมสิทธิ์ จึงมีประเด็นด้านมิติเวลาในการโอนกรรมสิทธิ์ว่าควรเกิดขึ้นเมื่อใด อาทิ เมื่อมีการทำสัญญาซื้อขาย หรือเมื่อมีการชำระราคา หรือเมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สิน เป็นต้น โดยปัญหาด้านมิติเวลาในการโอนกรรมสิทธิ์นั้นเป็นไปตามมาตรา 458 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่า ให้การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้น เกิดขึ้นในขณะที่ทำสัญญาซื้อขายกัน กล่าวอีกนัย สัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาดแล้ว (Phaithachit Ekchariyakorn, 2022, p.156-157)

ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 458 ก็มีข้อยกเว้นตามมาตรา 459 ซึ่งวางหลักให้ตกลงเป็นอย่างอื่นได้ โดยการมีเงื่อนไข หรือเงื่อนไขในการหน่วงการโอนกรรมสิทธิ์นั้นไว้ก่อนจนกว่าเงื่อนไขจะสำเร็จ หรือถึงกำหนดเงื่อนไขเวลา เช่น คู่สัญญาอาจตกลงกันให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งซื้อขายโอนไปยังผู้ซื้อ ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อชำระราคาครบถ้วน (Sanankorn Sottapan, 2023, p.150-151)

อย่างไรก็ดี หลักกฎหมายที่จะนำไปปรับใช้แก่กรณีข้อเท็จจริง ไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องการหน่วงการโอนกรรมสิทธิ์ตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา

เมื่อกล่าวถึงลักษณะสัญญาซื้อขายเบื้องต้นแล้ว เนื้อหาที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเป็นการนำหลักกฎหมายจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาซื้อขายโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลางมาพิจารณา ซึ่งจะนำเนื้อหาส่วนนี้ไปวิเคราะห์ในบทถัดไป ได้แก่

## 2.1 การเกิดขึ้นของสัญญาซื้อขาย

หลักการเกิดขึ้นของสัญญาเป็นหลักที่ต้องวิเคราะห์ในบทถัดไปว่าในแต่ละข้อเท็จจริงสัญญายกเกิดขึ้นเมื่อใด เช่น เวลาที่สุนัขได้รับมอบอาหาร เวลาที่เจ้าของสุนัขได้มอบเงินให้ หรือเวลาที่เจ้าของร้านอาหารนำอาหารให้สุนัข เป็นต้น โดยจะพิจารณาหลักของคำเสนอ คำสนอง และการแสดงเจตนาทำคำเสนอหรือตอบรับคำเสนอไปถึงคู่สัญญาหรือไม่

### 2.1.1 คำเสนอ

หลักการทำคำเสนอนั้นมีประเด็นที่ต้องนำไปปรับใช้แก่กรณีข้อเท็จจริงว่าการกระทำใดของเจ้าของสุนัข หรือเจ้าของร้านอาหารบ้างที่เป็นคำเสนอ โดยหลักคำเสนอนั้นไม่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยตรง แต่นักกฎหมายไทยก็ได้ให้นิยามคำเสนอคล้ายคลึงกัน ดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสณี ปราโมช อธิบายคำเสนอว่า เป็นการแสดงเจตนาของบุคคลฝ่ายหนึ่ง แจ้งให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งทราบว่า ตนมีความประสงค์จะผูกพันตนทำสัญญาด้วยประการใด ขอให้อีกฝ่ายหนึ่งร่วมความประสงค์ทำสัญญาด้วยตามที่เสนอไป

นั้น นอกจากนี้ ท่านได้อธิบายการแสดงเจตนาทำคำเสนอโดยปริยายส่วนหนึ่งของการแสดงเจตนาโดยปริยาย กล่าวคือ การแสดงเจตนาโดยไม่ต้องเป็นเรื่องที่ได้ออกไปโดยชัดแจ้ง อาจมีการแสดงเจตนาต่อกันโดยปริยายก็ได้ (Seni Pramoj & Munin Pongsapan (Eds.), 2018, p.312)

ศาสตราจารย์ ดร. จิต เศรษฐบุตร อธิบายคำเสนอว่าเป็นคำขอให้ทำสัญญา ต้องมีความชัดเจนแน่นอนมากพอที่จะถือเป็นข้อผูกพันในสัญญาได้ แต่ก็มี การแสดงเจตนาทำคำเสนอโดยปริยายได้ กล่าวคือ เป็นการแสดงการกระทำอันใดอันหนึ่งแปลได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นคำเสนอได้ (Jit Sretthabut & Daraporn Thirawat (Eds.), 2013, p.201-202)

ศาสตราจารย์ ดร. ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์ อธิบายคำเสนอว่า เป็นการแสดงเจตนาขอทำสัญญา ซึ่งคำเสนอนั้นอาจเป็นการแสดงเจตนาด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษรหรือกิริยาก็ได้ และต้องเป็นการแสดงเจตนาที่ชัดแจ้งปราศจากข้อเคลือบแคลงสงสัยว่าเป็นคำขอให้ทำสัญญา ย่อมไม่มีคำเสนอโดยปริยายเพราะคำเสนอนั้นต้องเป็นการแสดงเจตนาที่ชัดแจ้งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ท่านก็ได้อธิบายการแสดงเจตนาโดยปริยาย ว่าหมายถึง การแสดงเจตนาด้วยการกระทำที่ไม่ชัดแจ้งว่าผู้กระทำมุ่งหมายจะแสดงเจตนาเพื่อทำนิติกรรมหรือไม่ จึงต้องอาศัยการสันนิษฐาน หากพิจารณาโดยรวมแล้วสามารถสันนิษฐานได้ว่า การกระทำนั้นเป็นการแสดงเจตนา (Sanankorn Sottapan, 2023, p.351-352)

ในมุมมองของผู้เขียนเรื่องคำเสนอนั้น สรุปได้ว่า คำเสนอเป็นการแสดงเจตนาขอเข้าทำสัญญาและต้องมีความชัดแจ้งพอที่ผู้รับคำเสนอรู้ว่าเป็นการขอเข้าทำสัญญาโดยไม่มีข้อสงสัย แต่ผู้รับคำเสนออาจใช้การสันนิษฐานได้ว่าเป็นคำเสนอหรือไม่ แต่การสันนิษฐานของผู้รับคำเสนอต้องมีปัจจัยชี้เจตนาตามสมควรที่ชัดเพียงพอ หากไม่มีปัจจัยที่ชี้ชัดเพียงพอจนผู้รับคำเสนอเองสงสัยว่าการสันนิษฐานของตนถูกต้องหรือไม่ เช่นนี้ย่อมเป็นกรณีที่ไม้อาจสันนิษฐานได้ ซึ่งคำเสนอนั้นเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว ทั้งนี้

การแสดงเจตนาโดยปริยายนั้นมิได้ แต่ไม่อาจมีคำเสนอโดยปริยาย เพราะการแสดงเจตนาทำคำเสนอต้องเป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งปราศจากความสงสัย

การแสดงเจตนาโดยปริยายตามความเห็นของผู้เขียนนั้น คือ การสันนิษฐานการแสดงเจตนาว่าหมายถึงสิ่งใด ซึ่งการสันนิษฐานดังกล่าวต้องมีปัจจัยชี้เจตนาตามสมควรชัดเพียงพอจนไม่มีข้อสงสัยว่าการสันนิษฐานดังกล่าวนั้นถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากหากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติที่สันนิษฐานเจตนาอยู่แล้ว เช่น มาตรา 324 สถานที่ชำระหนี้ มาตรา 464 ค่าขนส่งในการซื้อขาย บทบัญญัติดังกล่าวมีเพื่อสันนิษฐานเจตนา หากมีข้อสงสัยในการสันนิษฐานก็ควรบังคับใช้ตามบทบัญญัติข้างต้น

ประเด็นหลักการทำคำเสนอนั้น หากเป็นกรณีที่คำเสนอโดยชัดแจ้งคงไม่มีปัญหาที่จะนำไปปรับใช้แก่กรณีข้อเท็จจริงว่าการกระทำใดของเจ้าของสุนัขหรือเจ้าของร้านอาหารบ้างที่เป็นคำเสนอ แต่กรณีจะเป็นปัญหาให้น่าวิเคราะห์แค่เรื่องการทำคำเสนอโดยปริยายเท่านั้น ว่าในบริบทที่มีพฤติการณ์อันก่อน ๆ ของเจ้าของสุนัขหรือเจ้าของร้านอาหารใดบ้างที่จะเป็นคำเสนอโดยปริยายได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์โดยละเอียดในบทถัดไป

### 2.1.2 คำสนอง

ประเด็นคำสนอนั้นเป็นประเด็นที่ต่อเนื่องมาจากการทำคำเสนอ ซึ่งจะใช้เป็นจุดในการพิจารณาว่าสัญญาได้เกิดขึ้นเมื่อใด และนำไปปรับใช้แก่กรณีข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นพิพาทระหว่างเจ้าของร้านอาหารและเจ้าของสุนัข ว่าสัญญาเกิดขึ้นช่วงไหนแล้วฝ่ายใดต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ นิยามของคำสนองไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับคำเสนอ โดยนักกฎหมายไทยมีความเห็น ดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ให้นิยามคำสนองว่า การกระทำที่สื่อถึงการแสดงเจตนารับทำสัญญาตามคำเสนอ โดยต้องไม่มีการแก้ไขเนื้อหาคำเสนอ ซึ่งคำสนอนั้นเป็นนิติกรรมแสดงเจตนาอย่างหนึ่ง (Seni Pramroj & Munin Pongsapan (Eds.), 2018, p.326)

ศาสตราจารย์ ดร. จิต เศรษฐบุตร ให้นิยามคำสอนว่า เป็นคำตอบรับทำสัญญาตามคำเสนอ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาทำนิติกรรมฝ่ายเดียว (Jit Sretthabut & Daraporn Thirawat (Eds.), 2013, p.213)

ศาสตราจารย์ ดร. ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์ ให้นิยามคำสอนว่า “เป็นการแสดงเจตนาตอบรับคำเสนอเพื่อที่จะเข้าทำสัญญากับผู้ทำคำเสนอ” (Sanankorn Sottapan, 2023, p.357)

กล่าวโดยสรุป จากมุมมองคำนิยามของคำสอนทั้งสามท่านนั้น หมายถึง การแสดงเจตนาตอบรับคำเสนอ ซึ่งคำสอนนั้นมีสถานะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวอย่างหนึ่ง แต่เมื่อการทำคำสอนนั้นถูกต้องตรงกันกับคำเสนอจนเกิดเป็นสัญญา ก็จะเป็นนิติกรรมหลายฝ่ายขึ้นมา มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า สัญญาซื้อขายนั้นแตกต่างจากหลักกฎหมายทรัพย์สินในแพ่งฝรั่งเศสที่ไม่มีประเด็นเรื่องคำเสนอ คำสอน แต่สัญญาจะสมบูรณ์เมื่อได้มีการส่งมอบทรัพย์สิน หากไม่มีการส่งมอบทรัพย์สินจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้ เป็นไปตามมาตรา 1109 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส (Somkiat Worapanyanan, 2021, p.343)

### 2.1.3 ผลของการแสดงเจตนา

หลักกฎหมายเรื่องผลของการแสดงเจตนามีความสำคัญยิ่งในการนำไปปรับใช้แก่กรณีข้อพิพาทว่า เมื่อเจ้าของสุนัขได้แสดงเจตนาทำคำเสนอซื้อหรือเจ้าของร้านอาหารได้แสดงเจตนาทำคำเสนอขาย มีปัญหาว่าการแสดงเจตนาอันจะมีผลหรือไม่ ซึ่งก็ใช้เป็นอีกเกณฑ์ในการพิจารณาการเกิดขึ้นของสัญญาและนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางกฎหมาย

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความมีผลของการแสดงเจตนามีหลายทฤษฎีด้วยกัน ดังนี้ (Krasut Khopuangklang, 2022, p.8-10)

ทฤษฎีเผยเจตนาหรือทฤษฎีแสดงออก มีหลักว่าการแสดงเจตนาอันมีผลทันทีในเวลาที่ผู้แสดงเจตนาได้แสดงเจตนาออกมาให้ปรากฏรับรู้ได้

ทฤษฎีส่ง มีหลักว่า การแสดงเจตนาที่มีผลทันทีที่ผู้แสดงเจตนาส่งเจตนาไปยังผู้รับการแสดงเจตนา

ทฤษฎีรับ มีหลักว่า การแสดงเจตนาจะมีผลเมื่อการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ไม่ว่าจะเป็นรับไว้ในตัวจดหมาย หรือคนรับใช้

ทฤษฎีรู้ มีหลักว่า การแสดงเจตนาจะมีผลเมื่อผู้รับการแสดงเจตนาทราบถึงการแสดงเจตนา กล่าวอีกนัย ต้องให้รู้และเข้าใจความหมายการแสดงเจตนาที่อีกฝ่ายแสดงออกมา

ความมีผลของการแสดงเจตนาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอยู่ 2 บทบัญญัติด้วยกัน คือ มาตรา 168 ประการหนึ่ง วางหลักว่า “การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่ผู้รับการแสดงเจตนาได้ทราบการแสดงเจตนา...” โดยหลักกฎหมายจะมีผลสมบูรณ์เป็นการแสดงเจตนาต่อเมื่ออีกฝ่ายได้เข้าใจความหมายที่แสดงเจตนาออกมาและทราบถึงการแสดงเจตนา นั้นจึงต้องนำหลักที่ทำให้รู้และเข้าใจในการแสดงเจตนา หรือทฤษฎีรู้มาใช้

มาตรา 169 อีกประการหนึ่ง วางหลักว่า “การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนา นั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา...” นักกฎหมายมีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรนำทฤษฎีรู้มาใช้ เพราะจะเพิ่มหน้าที่ผู้แสดงเจตนาในการติดตามว่าเมื่อการแสดงเจตนา นั้นไปถึงแล้ว ผู้รับรู้แล้วหรือไม่ ซึ่งจะเป็นเหตุแห่งความยากลำบากที่ผู้แสดงเจตนาจะต้องติดตาม จึงควรนำทฤษฎีรับมาใช้ โดยผู้ที่ได้แสดงเจตนาออกไปจะมีหน้าที่ติดตามเพียงว่าการแสดงเจตนา นั้นไปถึงแล้วหรือไม่ (Seni Pramroj & Munin Pongsapan (Eds.), 2018, p.45)

#### 2.1.4 การตีความการแสดงเจตนา

การตีความการแสดงเจตนาหรือสัญญา มักถูกนำมาใช้เมื่อสัญญานั้นมีช่องว่างหรือมีปัญหาที่ต้องตีความ ทั้งนี้ กรณีข้อเท็จจริงนั้นก็มียางบริบทที่ต้องนำหลักการดังกล่าวมาใช้ อาทิ บริบทที่เจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านอาหารไม่ได้ตกลงกันเรื่องสถานที่ชำระหนี้ให้ชัดเจน ก็เป็นช่องว่างหนึ่งของสัญญาว่าควรส่งมอบทรัพย์สินใด เป็นต้น

โดยบทบัญญัติการตีความการแสดงเจตนา นั้นมี 2 มาตรา ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่

ประการแรก มาตรา 171 เป็นหลักการตีความเพื่อค้นหาเจตนาอันแท้จริง ซึ่งเจตนาที่แสดงออกมานั้นหากมีปัญหาว่าต้องตีความไปในทางใด ต้องถือตามเจตนาอันแท้จริง แม้ตัวบทจะใช้คำว่า “เจตนาอันแท้จริง” ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องตีความไปในทางเจตนาอันแท้จริงที่อยู่ในใจผู้แสดงเจตนาออกมาเสมอ แต่ยังมีกรณีการตีความเพื่อบังคับตามเจตนาภายนอก กล่าวคือ เป็นการตีความที่นำประโยชน์ได้เสียของคู่กรณีมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตีความเพื่อคุ้มครองความสุจริตหรือความไว้วางใจของคู่กรณีจึงควรคุ้มครองคู่กรณีด้วย (Krasut Khopuangklang, 2022, p.140) เป็นไปตามหลักทฤษฎีความรับผิดชอบในการแสดงเจตนา ซึ่งอาจเป็นเพราะความผิดของผู้แสดงเจตนาตัวเอง จึงต้องถือเอาเจตนาที่แสดงออก (Chaiyos Hemaratchata, 2022, p.81)

การนำมาตรา 171 มาตีความการแสดงเจตนา นั้น ตามแนวทางของศาลแบ่งเป็นกรณีกว้าง ๆ ได้แก่ (Kamchai Jongjakpan, 2001, p.45) มีความสงสัยในถ้อยคำที่ใช้ ข้อความที่ใช้ในตอนหน้าและตอนหลังขัดแย้งกัน ถ้อยคำหรือข้อความที่แสดงออกไม่ตรงกับเจตนาภายใน ซึ่งหลักสำคัญ คือ เจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเหมือนกัน (Krasut Khopuangklang, 2022, p.152)

ประการสอง มาตรา 368 นั้นเป็นหลักการตีความที่ไม่ได้ถือเอาเจตนาแท้จริงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการตีความโดยสุจริตว่า กรณีที่มีประเพณีปฏิบัติกันนั้นให้คาดหมายว่า คู่สัญญามีความประสงค์ตามนั้นเมื่อมิได้แสดงเจตนาไว้อย่างอื่น (Sak Sanongchat, 2014, p.392-393) ซึ่งในการตีความสัญญานั้น จะใช้ 3 กรณี (Krasut Khopuangklang, 2022, p.149) ได้แก่ เจตนาแสดงออกไม่ตรงกับเจตนาในใจจริง ๆ ของคู่สัญญา ข้อความหรือถ้อยคำในสัญญามีความไม่ชัดเจน มีความหมายหลายนัย และสัญญามีช่องว่าง

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตรา มีลำดับการใช้ที่แตกต่างกันเป็น 2 แนวความเห็นทางวิชาการ (Krasut Khopuangklang, 2022, p.151) แนวทางแรก คือ การตีความมาตรา 171 เพียงแต่เจตนาภายในเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีที่ต้องคุ้มครองคู่กรณีหรือผู้รับการแสดงเจตนาจะไม่นำมาตรา 171 มาปรับใช้ แต่จะปรับใช้มาตรา 368 ในการ

บังคับตามเจตนาภายนอก การตีความตามแนวทางแรกจึงไม่มีลำดับชั้น กล่าวอีกนัย ปรับใช้มาตรา 171 พร้อมปรับใช้มาตรา 368 ส่วนแนวทางที่สอง คือ การปรับใช้มาตรา 171 หากไม่อยู่ในบังคับให้ใช้มาตรา 368 เป็นลำดับการใช้ที่มีขั้นตอน กล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า หากเป็นกรณีการตีความนิติกรรมให้ใช้มาตรา 171 หากเป็นกรณีตีความสัญญาให้ใช้มาตรา 368

ในความเห็นของผู้เขียนเรื่องการตีความสัญญาและการตีความการแสดงเจตนา นั้น ควรยึดตามความเห็นที่สอง เนื่องจากหากพิจารณากรณีที่เห็นเพียงแต่นิติกรรม ไม่ถึงขั้นสัญญา จะไม่อาจตีความตามความเห็นแรกที่ตีความทั้งมาตรา 171 และ 368 ควบคู่กัน

กล่าวโดยสรุป ลำดับการตีความสัญญานั้น ประการแรก ต้องปรับใช้มาตรา 171 ก่อน ประการสอง หากไม่สามารถปรับใช้มาตรา 171 ได้ต้องปรับใช้บทสันนิษฐานของกฎหมาย ประการสุดท้าย หากไม่สามารถค้นหาเจตนาที่แท้จริงได้ และไม่มีบทสันนิษฐานเจตนาตามกฎหมาย จึงปรับใช้มาตรา 368 (Krasut Khopuangklang, 2022, p.155) โดยหลักการตีความนี้จะได้นำไปวิเคราะห์อย่างละเอียดในบริบทที่เจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านอาหารไม่ได้ตกลงกันเรื่องสถานที่ส่งมอบชำระหนี้ว่าต้องตีความการแสดงเจตนาของทั้งสองฝ่ายว่าควรส่งมอบทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งหนี้ที่ใด

## 2.2 สิทธิหน้าที่ตามสัญญาซื้อขาย

เมื่อสัญญาซื้อขายระหว่างเจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านอาหารได้เกิดขึ้น ย่อมก่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ซื้อและผู้ขาย โดยแบ่งพิจารณา ดังนี้

### 2.2.1 การปฏิบัติชำระหนี้

สัญญาซื้อขายนั้นเป็นสัญญาต่างตอบแทน ซึ่งทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต่างก็มีหน้าที่ในการปฏิบัติชำระหนี้ คือ ผู้ซื้อมีหน้าที่ชำระราคา ส่วนผู้ขายมีหน้าที่ส่งมอบทรัพย์สิน (Sanankorn Sottapan, 2023, p.11)

อย่างไรก็ดี หน้าที่ในการปฏิบัติชำระหนี้นั้นมีได้หลายกรณี แต่ในบริบทที่เป็นประเด็นปัญหาของบทความนี้ คือ การที่เจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านอาหารไม่ได้ตกลงกันเรื่องสถานที่ชำระหนี้ ผลในทางกฎหมายเป็นอย่างไร โดยหลักแล้วหากมีข้อตกลงไว้ผู้ที่

ต้องชำระหนี้ก็ต้องปฏิบัติตามข้อตกลง หากไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็เป็นกรณีปฏิบัติชำระหนี้ไม่ถูกต้อง ขดใช้ค่าเสียหายตามกันไป (Sopon Rattanakorn, 2013, p.93-94) ซึ่งบริบทของการมีข้อตกลงไว้ก็ไม่ได้มีความซับซ้อนในการวิเคราะห์

สถานที่ปฏิบัติชำระหนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 324 บัญญัติว่า “เมื่อมิได้แสดงเจตนาไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าจะพึงชำระหนี้ ณ สถานที่ใดไซ้ร หากจะต้องส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง ท่านว่า ต้องส่งมอบกัน ณ สถานที่ซึ่งทรัพย์สินนั้นได้อยู่ในเวลาเมื่อก่อให้เกิดหนี้ขึ้น ส่วนการชำระหนี้ประการอื่น ท่านว่าต้องชำระ ณ สถานที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาปัจจุบันของเจ้าหนี้” แบ่งได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นการส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่งให้ส่งมอบสถานที่ซึ่งทรัพย์สินตั้งอยู่ และกรณีที่สอง เป็นกรณีที่มิใช่ทรัพย์สินเฉพาะสิ่งให้ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งเป็นภูมิลำเนาปัจจุบันของเจ้าหนี้ โดยการตีความว่าเป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่งหรือไม่ต้องพิจารณาว่า ลูกหนี้ได้กระทำการอันตนจะพึงทำต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นทุกประการแล้ว หรือลูกหนี้ได้เลือกกำหนดทรัพย์สินที่จะส่งมอบแล้วด้วยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามมาตรา 195 ซึ่งบทกฎหมายตามมาตรา 324 นั้น ไม่ใช่บทบังคับที่ได้เด็ดขาดที่คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตาม แต่จะนำมาใช้ก็ต่อเมื่อคู่สัญญาไม่ได้แสดงเจตนากำหนดสถานที่ชำระหนี้กันไว้ (Sopon Rattanakorn, 2013, p.499)

ในมุมมองของผู้เขียนนั้น ไม่เห็นด้วยกับความเห็นว่า การกำหนดสถานที่ชำระหนี้ต้องเกิดจากการตกลงโดยชัดแจ้งเท่านั้น เพราะหากคลุมเครือก็ต้องใช้มาตรา 324 (Daraporn Thirawat, 2020, p.238) แต่เห็นด้วยว่า สามารถแสดงเจตนาโดยปริยายในการกำหนดสถานที่ชำระหนี้ได้ ซึ่งตรงกับความเห็นของศาสตราจารย์พิเศษ ไพโรจน์ วยูปภาพ (Pairoj Wayupap, 2020, p.494) และศาสตราจารย์พิเศษ โสภณ รัตนาก (Sopon Rattanakorn, 2013, p.499) เนื่องจาก ผู้เขียนมองว่าในทางปฏิบัติก็เชื่อว่าทุกกรณีที่จะมีการตกลงเรื่องสถานที่ชำระหนี้โดยชัดแจ้ง แต่คาดหมายได้อย่างแน่แท้ว่าต้องการให้ชำระหนี้ที่ใด เช่น เจ้าของสุนัขเคยมอบเงินให้สุนัขไปซื้ออาหารแล้วคาบกลับมาหาเจ้าของเป็นประจำที่ร้านอาหารนั้น แม้จะไม่มีการตกลงกันเรื่องสถานที่ชำระ

หนี้ในครั้งนี้ แต่พฤติการณ์อันก่อน ๆ ก็เป็นปัจจัยในการชี้เจตนาตามสมควรแล้วทำให้เจ้าของร้านอาหารมอบอาหารให้สุนัข เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การสันนิษฐานการแสดงเจตนาที่กำหนดสถานที่ชำระหนี้ต้องมีปัจจัยที่ชี้เจตนาได้ตามสมควร มิฉะนั้นก็ควรต้องใช้มาตรา 324 ซึ่งเป็นบทกฎหมายสันนิษฐานเจตนา แม้จะมีความเห็นทางวิชาการที่นำการตกลงกันเรื่องสถานที่มาใช้ตามมาตรา 368 โดยอาศัยทางประเพณีปฏิบัติระหว่างพ่อค้าได้ (Tulya Rojthangtham & Kaew suppasawat., 2022, p.101) แต่สถานที่ในการชำระหนี้มีบทบัญญัติที่กฎหมายสันนิษฐานเจตนาอยู่แล้ว ในมาตรา 324 ส่วนการจะนำมาตรา 368 มาใช้ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากจะต้องนำบทบัญญัตินั้นมาตีความอุดช่องว่างของสัญญาก่อน ไม่อาจข้ามขั้นตอนมาใช้มาตรา 368 มาตีความสัญญาได้

เมื่อพิจารณาตามหลักหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขาย พบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการส่งมอบตามมาตรา 462 บัญญัติว่า “การส่งมอบนั้นจะเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้สุดแต่ว่าเป็นผลให้ทรัพย์สินนั้นไปอยู่ในเงื้อมมือของผู้ซื้อ” ซึ่งมีข้อควรพิจารณาว่า การจะใช้มาตรา 462 และ มาตรา 324 ต้องใช้อย่างไร มีความเห็นทางกฎหมายแตกต่างกัน ดังนี้ (Phaithachit Ekchariyakorn, 2022, p.202-204)

แนวแรก อธิบายมาตรา 462 ว่า คำว่า “เงื้อมมือของผู้ซื้อ” นั้น ไม่ชัดเจนว่าเป็นการส่งมอบสถานที่ใดจึงได้นำมาตรา 324 มาตีความประกอบ กล่าวคือ หากมีการตกลงว่าส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายที่ใด ก็เป็นไปตามนั้น แต่หากไม่ได้กำหนดถึงสถานที่ที่จะมีการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขาย ก็ต้องกลับไปใช้มาตรา 324 ซึ่งเป็นการตีความมาตรา 462 ร่วมกับมาตรา 324 ควบคู่กันไป

แนวทางที่สอง อธิบายมาตรา 462 ว่าต้องส่งมอบโดยวิธีการใด ส่วนกรณีอื่นจะนำมาตรา 324 มาพิจารณาเพียงสถานที่ส่งมอบ วิธีการส่งมอบอื่น ๆ จะไม่นำมาตรา 324 มาพิจารณาประกอบ

ในกรณีตีความมาตรา 462 นั้นผู้เขียนเห็นว่าการตีความคำว่า “เงื้อมมือของผู้ซื้อ” แบบกว้าง ๆ ตามแนวแรก เนื่องจากหากผู้ขายส่งมอบไม่ถูกต้องตามสถานที่ส่งมอบตามมาตรา 324 ก็หมายถึงไม่อยู่ในเงื้อมมือของผู้ซื้อด้วยตามมาตรา 462 จึงควรนำมาตรา 324 มาพิจารณาประกอบมาตรา 462

ประเด็นสถานที่ปฏิบัติชำระหนี้ที่ผู้เขียนจะได้นำไปวิเคราะห์ในบทถัดไปในบริบทที่เจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านอาหารไม่ได้ตกลงกันเรื่องสถานที่ปฏิบัติชำระหนี้ไว้ โดยวิเคราะห์ร่วมกับหลักการตีความเจตนาหรือสัญญา ว่าผลสุดท้ายแล้วควรนำหลักกฎหมายเรื่องใดมาปรับใช้แก่กรณีดังกล่าว

### 2.2.2 ผลทางกฎหมายเมื่อปฏิบัติชำระหนี้ไม่ถูกต้อง

เมื่อพิจารณาหน้าที่ของคู่สัญญาซื้อขายแล้ว หากเจ้าของสุนัขหรือเจ้าของร้านอาหารไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ในสัญญาของตนจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร อาจแบ่งได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก พิจารณาการบังคับชำระหนี้ตามมาตรา 213 วางหลักว่า “ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้น...” เป็นการบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ เป็นหนี้กันอยู่อย่างใดก็ต้องชำระหนี้ให้เป็นเช่นนั้นตามผลธรรมดาที่สุดของหนี้ ซึ่งเจ้าหนี้สามารถขอให้บังคับลูกหนี้ชำระหนี้ได้ ในกรณีที่ลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้ของตนนั้นหมายความว่ารวมถึง การชำระหนี้บกพร่องจนถึงกับเป็นการไม่ชำระหนี้เสียเลย (Seni Pramoj & Munin Pongsapan (Eds.), 2019, p.623-624) ส่วนการชำระหนี้บกพร่องแต่ยังไม่ถึงขนาดเป็นการไม่ชำระหนี้นั้นไม่อยู่ในบังคับมาตรา 213

ประการสอง พิจารณาการชดเชยค่าเสียหายตามมาตรา 215 บัญญัติว่า “เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่การนั้นก็ได้” ซึ่งการชำระหนี้ในสถานที่ชำระหนี้ไม่ถูกต้อง เป็นการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ในมูลหนี้ กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 324 ทำให้การชำระหนี้ดังกล่าวไม่เป็นไปตามบทบัญญัติหมวด 5 ความ

ระงับแห่งหนึ่ง ส่วนที่ 1 การชำระหนี้ ย่อมเป็นการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ เพราะหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นหน้าที่ของลูกหนี้ที่มีอยู่ตามกฎหมายลักษณะหนี้ (Pairoj Wayupap, 2020, p.196)

ประการสุดท้าย พิจารณาการเลิกสัญญาตามมาตรา 387 ซึ่งสิทธิเจ้าหนี้ในการเลิกสัญญา ต้องปฏิบัติตามองค์ประกอบมาตรา 387 เสียก่อน กล่าวคือ ประการแรกต้องเป็นกรณีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งหรือลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ประการสอง อีกฝ่ายหรือเจ้าหนี้ต้องกำหนดระยะเวลาพอสมควร และบอกกล่าวให้อีกฝ่ายหรือลูกหนี้ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดนั้น ประการสาม หากอีกฝ่ายยังไม่ชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนด เมื่อครบองค์ประกอบสามประการข้างต้นเจ้าหนี้หรืออีกฝ่ายจึงมีสิทธิเลิกสัญญาตามมาตรา 387 ทั้งนี้ การไม่ชำระหนี้ของอีกฝ่ายตามบทบัญญัติมาตรา 387 หมายความว่ารวมถึงการชำระหนี้ล่าช้าหรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสมควรด้วย (Seni Pramroj & Munin Pongsapan (Eds.), 2018, p.394) อย่างไรก็ตาม หากมีการปฏิบัติชำระหนี้ถูกต้อง มีผลให้หนี้ที่เกิดขึ้นระงับไป

กลไกในการเยียวยาความเสียหายของไทยนั้นมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายอังกฤษที่มุ่งเน้นไปที่การเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาด้วยค่าเสียหาย ซึ่งเป็นหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) ดั้งเดิม ส่วนการชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง (specific performance) เป็นหลักเอควิตี้ (equity) ที่มาผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) กล่าวอีกนัย การชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงเป็นข้อยกเว้นของการเรียกร้องค่าเสียหาย (Cartwright, 2007, p. 250) ในขณะที่ของไทยให้สิทธิเจ้าหนี้ในการเลือกที่จะใช้สิทธิใด

ผลทางกฎหมายจากการปฏิบัติชำระหนี้ไม่ถูกต้องนั้นจะได้นำไปใช้วิเคราะห์ต่อว่าหากเจ้าของร้านอาหารหรือเจ้าของสุนัขฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติชำระหนี้ไม่ถูกต้อง อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเรียกร้องใดตามที่ผู้เขียนได้อธิบายข้างต้น

### 3. วิเคราะห์มุมมองทางกฎหมายการแสดงเจตนาทำสัญญาซื้อขายโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลาง

ในหัวข้อนี้จะเป็นการตั้งประเด็นข้อเท็จจริงที่น่าพิเคราะห์ประกอบหลักกฎหมาย โดยอาจแบ่งเป็นบริบท ดังนี้

#### 3.1 กรณีเจ้าของสุนัขได้นำเงินให้สุนัขคาบไปเพื่อซื้ออาหาร

หากมีข้อเท็จจริงว่า สุนัขได้กินอาหารซึ่งเป็นหนึ่งในรายการที่เจ้าของสุนัขให้สุนัขคาบรายการพร้อมเงินสดไป มีประเด็นว่า เจ้าของร้านปฏิบัติชำระหนี้อย่างถูกต้องหรือไม่ หากชำระหนี้อย่างถูกต้องและโดยชอบ หนี้ก็ต้องระงับ ซึ่งการจะหาคำตอบดังกล่าวได้ก็ต้องแยกข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ดังนี้

##### 3.1.1 กรณีเจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านไม่ได้ตกลงกันก่อนว่าจะส่งมอบอาหารนั้นที่ใด

ในข้อเท็จจริงนี้เป็นกรณีที่ขัดแย้งในข้อเท็จจริงว่า เจ้าของร้านอาหารและเจ้าของสุนัขไม่เคยซื้อขายอาหารโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลางกันมาก่อน กล่าวอีกนัย เป็นการซื้อขายกันครั้งแรก โดยเจ้าของร้านอาหารนำอาหารใส่บรรจุภัณฑ์ส่งมอบให้สุนัขคาบ เมื่อพิจารณาหน้าที่ของผู้ซื้อและผู้ขายนั้น เป็นประเด็นทางกฎหมายเรื่องสถานที่ชำระหนี้

การจะนำมาตรา 324 มาใช้นั้นจะต้องปรากฏว่ามีการตกลงกันไม่ว่าชัดเจนหรือเป็นการแสดงเจตนาโดยปริยายก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริง เจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านอาหารจะไม่ได้ตกลงกันอย่างชัดเจนว่าส่งมอบอาหารนั้นที่ใด จึงต้องพิจารณาว่าเป็นการตกลงเรื่องสถานที่โดยการแสดงเจตนาโดยปริยายหรือไม่

การตกลงเรื่องสถานที่ชำระหนี้โดยการแสดงเจตนาโดยปริยายนั้น ตามหลักการแสดงเจตนาโดยปริยายต้องสันนิษฐานเจตนาของเจ้าของสุนัขว่าต้องการส่งมอบอาหารนั้นที่ใด หากจะพิจารณาพฤติการณ์ของสุนัขด้วย ก็เป็นการยากเช่นกันที่จะกล่าวว่า หากสุนัขแสดงพฤติกรรมเช่นนั้นแสดงว่าเจตนาของเจ้าของสุนัขต้องการให้ส่งมอบอาหารที่ใด เช่น หากสุนัขคาบรายการไปให้เจ้าของร้านอาหารแล้วส่งเสียงเห่าแสดงว่าเจ้าของสุนัขต้องการให้เจ้าของร้านส่งมอบอาหารให้สุนัขคาบ ก็คงจะกล่าวไม่ถนัด เพราะ

สุนัขอาจจะเห่าแบบบังเอิญก็เป็นได้ กลายเป็นว่าต้องพิจารณาพฤติการณ์ของทรัพย์ เพื่อหาเจตนาของมนุษย์อย่างนั้นหรือ

หากจะพิจารณาว่า การที่เจ้าของสุนัขใช้ให้สุนัขไปซื้ออาหารเองสันนิษฐานว่า เจ้าของสุนัขต้องการให้ส่งมอบอาหารให้สุนัขนั้น ก็ยังเป็นการสันนิษฐานที่ปราศจากปัจจัยชี้เจตนาได้ตามสมควรสำหรับกรณีที่เจ้าของสุนัขต้องการรับประทานอาหารนั่นเองหรือไม่ เพราะหากต้องการรับประทานอาหารนั้นเองก็คงอยากให้ผู้เจ้าของร้านอาหารส่งมอบอาหารให้ถึงมือตน ไม่ใช่สุนัขของตน การสันนิษฐานเจตนาของคู่กรณียังปราศจากปัจจัยชี้เจตนาได้ตามสมควรย่อมไม่ใช่การสันนิษฐานที่ดีจนสรุปได้ว่า เป็นการกำหนดสถานที่ชำระหนี้โดยการแสดงเจตนาโดยปริยาย ในมุมมองผู้เขียนจึงมองว่า ไม่สามารถเป็นการแสดงเจตนาโดยปริยายเพื่อกำหนดสถานที่ชำระหนี้

ทั้งการนำมาตรา 171 มาตีความเพื่อค้นหาว່ງต้องส่งมอบในสถานที่ชำระหนี้ได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวนี้ไม่อาจอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 171 ได้ แม้ข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่าเป็นกรณีที่มีการแสดงเจตนามีช่องว่าง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้แสดงเจตนาแก่คู่กรณีในนิติกรรมไม่ได้แสดงเจตนาหรือตกลงกันในเรื่องสถานที่ชำระหนี้ แต่ต่อมามีข้อสงสัยในประเด็นดังกล่าว แต่การจะนำมาตรา 171 มาค้นหาเจตนาอันแท้จริงในเรื่องสถานที่ชำระหนี้ซึ่งมีมาตรา 324 เป็นบทสันนิษฐานการแสดงเจตนาของผู้แสดงเจตนาเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากบทสันนิษฐานการแสดงเจตนาของผู้แสดงเจตนาบทอื่น ๆ หากพิจารณามาตรา 324 ที่บัญญัติคำว่า “ถ้ามิได้มีแสดงเจตนาไว้เป็นอย่างอื่น...” ในตัวบทจะเห็นว่าต้องแสดงเจตนาตกลงกันเสียก่อน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยปริยาย หากมิได้แสดงเจตนาเป็นอย่างอื่น ค่อยว่าไปตามตัวบทมาตรา 324 แตกต่างจากบทสันนิษฐานเจตนามาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา 457 บัญญัติว่า “ค่าฤชาธรรมเนียมทำสัญญาซื้อขายนั้น ผู้ซื้อผู้ขายพึงออกเท่ากันทั้งสองฝ่าย” ก็ไม่ได้บัญญัติไว้ในตัวบทว่า “ถ้ามิได้มีแสดงเจตนาไว้เป็นอย่างอื่น ค่าฤชาธรรมเนียมทำสัญญาซื้อขายนั้น ผู้ซื้อผู้ขายพึงออกเท่ากันทั้งสองฝ่าย” จึงสามารถนำมาตรา 171 มาตีความการแสดงเจตนาได้กรณีที่มิได้มีการตกลงกันอันเป็นช่องว่างของการแสดงเจตนา

ดังนั้น การนำมาตรา 171 มาตีความกรณีที่มีการแสดงเจตนาที่มีช่องว่าง คือ ไม่ได้แสดงเจตนาตกลงกันในเรื่องสถานที่ชำระหนี้เป็นกรณีไม่มีการแสดงเจตนาเป็นอย่างอื่น ควรอยู่ภายใต้มาตรา 324 บทสันนิษฐานเจตนาตามกฎหมายทันที ไม่อาจนำมาตรา 171 มาหาเจตนาได้ เพราะมาตรา 324 บัญญัติชัดเจนว่าการหนี้ได้มีแสดงเจตนาไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อไม่มีการตกลงกันชัดแจ้งและการตกลงสถานที่ชำระหนี้โดยปริยาย จึงต้องนำมาตรา 324 มาพิจารณาซึ่งต้องตีความก่อนว่า อาหารตามรายการนั้นเป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่งหรือไม่ โดยทั่วไปอาหารนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่ระบุไว้แน่นอนว่าเป็นทรัพย์สินใดจึงไม่ใช่ทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง เพราะเจ้าของร้านจะต้องทำอาหารหรือนำอาหารใส่บรรจุภัณฑ์เสียก่อน กล่าวอีกนัย จะต้องผ่านกระบวนการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 195 วรรคสอง จึงจะเป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่งอันเป็นวัตถุแห่งหนี้ เมื่อไม่เป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง การส่งมอบอาหารนั้น จำต้องส่งมอบที่ภูมิลำเนาของเจ้าหนี้ การส่งอาหารให้สุนัขคาบไป ย่อมยังไม่ถึงภูมิลำเนาของเจ้าหนี้

การที่เจ้าของร้านอาหารส่งมอบอาหารในบรรจุภัณฑ์ถึงปากสุนัขจึงเป็นการปฏิบัติชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามมาตรา 324 และเป็นการส่งมอบทรัพย์สินไม่ถึงเจือมมือของผู้ซื้อ ขัดต่อมาตรา 462 จึงเป็นกรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ตามมาตรา 215 ดังนั้น เมื่อสุนัขได้กินอาหารอันเป็นหนึ่งในรายการที่เจ้าของสุนัขสั่งซื้อ การชำระหนี้บกพร่องดังกล่าวเป็นกรณีที่ลูกหนี้ชำระหนี้บกพร่องจนถึงขนาดไม่ชำระหนี้เสียเลย เจ้าของสุนัขจึงสามารถขอบังคับให้เจ้าของร้านชำระหนี้ใหม่ได้ตามมาตรา 213 วรรคแรก นอกจากนี้ เจ้าของสุนัขสามารถเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของร้านอาหารตามมาตรา 215 ได้ หรืออาจใช้สิทธิเลิกสัญญาโดยปฏิบัติตามองค์ประกอบมาตรา 387 ก็ได้ เนื่องจากการชำระหนี้ไม่ถูกต้องก็หมายถึงการไม่ชำระหนี้ตามความในมาตรา 387 เช่นกัน

ในกรณีดังกล่าวนี้ เป็นช่องว่างทางสัญญาที่ผู้ซื้อและผู้ขายไม่ตกลงกันเรื่องสถานที่ในการชำระหนี้ แต่สถานที่ในการชำระหนี้นั้นมีบทบัญญัติที่เป็นเจตนาสันนิษฐานของกฎหมายอยู่แล้ว คือ มาตรา 324 การจะนำมาตรา 368 มาใช้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายสันนิษฐานเจตนา เพราะเมื่อมีกฎหมายสันนิษฐานเจตนา จะต้องนำกฎหมายนั้นมาตีความอุดช่องว่างของสัญญาเสียก่อน ไม่อาจข้ามขั้นตอนมาใช้มาตรา 368 มาตีความสัญญาได้

การนำมาตรา 324 มาใช้กับข้อเท็จจริงนี้เอง ผู้เขียนกลับเห็นว่า หากเจ้าของร้านเชื่อโดยสุจริตว่า ต้องส่งมอบอาหารให้กับสุนัข ไม่ใช่เจ้าของสุนัข การปรับใช้บทกฎหมายดังกล่าวไม่ยุติธรรมต่อตัวเจ้าของร้าน แต่การจะนำมาตรา 368 มาปรับใช้ก็จะเป็นการขัดต่อลำดับตีความสัญญาตามที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคงมีเพียงแต่การเพิ่มแนวปฏิบัติระหว่างคู่สัญญาเพิ่มเติม เช่น ตกลงกันก่อนว่าจะส่งมอบอาหารนั้นที่ใด หรือตกลงเรื่องความเสี่ยงภัยในทรัพย์สินให้ตกเป็นพบแก่ใคร เป็นต้น

### 3.1.2 กรณีเจ้าของสุนัขและเจ้าของร้านตกลงกันก่อนว่าจะส่งมอบอาหารนั้นที่ปากของสุนัข

ในกรณีนี้เมื่อมีการตกลงเรื่องสถานที่ส่งมอบจึงไม่จำเป็นต้องนำมาตรา 324 มาพิจารณา เพราะหน้าที่ของผู้ขาย คือ ต้องส่งมอบอาหารตามสถานที่ที่ผู้ซื้อและผู้ขายตกลง

เมื่อเจ้าของร้านอาหารส่งมอบอาหารที่ปากสุนัข เป็นกรณีที่เจ้าของสุนัขปฏิบัติชำระหนี้ถูกต้องแล้วในเรื่องของสถานที่ชำระหนี้ เป็นการปฏิบัติชำระหนี้โดยชอบหนี้เป็นอันระงับ

อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปรากฏพฤติการณ์ก่อน ๆ ที่เจ้าของสุนัขเคยให้สุนัขคาบรายการอาหารไปซื้อเจ้าของร้านบ่อยครั้ง และครั้งก่อน ๆ ก็เคยตกลงกันได้เสมอว่านำส่งอาหารให้สุนัขคาบได้เลย เพียงแต่ครั้งนี้ไม่ได้ตกลงกันก่อนก็พิจารณาได้ว่า เป็นการแสดงเจตนาตกลงกันเรื่องสถานที่โดยปริยาย ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 324 เจ้าของร้านเพียงทำตามที่เคยตกลง คือ นำอาหารให้สุนัขคาบ หนี้ก็เป็นอันระงับ

กล่าวโดยสรุป ประเด็นตามหัวข้อ 3.1 เป็นประเด็นสถานที่ชำระหนี้ ซึ่งหากชำระหนี้ในสถานที่ชำระหนี้ไม่ถูกต้องขัดต่อมาตรา 324 และเป็นการส่งมอบไม่ถึงเงื้อมมือของผู้ซื้อ ขัดต่อมาตรา 462 ในกรณีข้อเท็จจริงตามข้อ 3.1.1 เจ้าของร้านก็อาจต้องชำระหนี้ใหม่ตามมาตรา 213 หรือต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 215 หรือเลิกสัญญาตามมาตรา 387 แต่หากชำระหนี้ในสถานที่ถูกต้องตามที่ตกลงกันไว้ในกรณีข้อเท็จจริงตามข้อ 3.1.2 หนี้ก็ระงับ

### 3.2 กรณีเจ้าของร้านขายอาหารได้มอบอาหารให้สุนัขคาบไปให้เจ้าของ

หากเจ้าของสุนัขไม่ได้เขียนรายการและเงินสดติดตัวสุนัขไปเลย แต่เจ้าของร้านอาหารกลับให้อาหารสุนัขตัวนั้นเสียเอง ก็อาจเกิดประเด็นขึ้นว่า สัญญาซื้อขายได้เกิดขึ้นหรือไม่ และเจ้าของร้านจะเรียกให้เจ้าของสุนัขชำระเงินได้หรือไม่ โดยแยกพิจารณารายข้อเท็จจริง ดังนี้

#### 3.2.1 กรณีมีพฤติการณ์อันก่อน ๆ

การมีพฤติการณ์อันก่อน ๆ ตามหัวข้อนี้ หมายถึง มีการปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของสุนัขได้เคยซื้ออาหารโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลางหลายครั้ง ในเวลาเดิม อาหารรายการเดิม เป็นประจำทุกวันโดยเขียนรายการติดตัวสุนัขไป อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ หากครั้งนี้ไม่มีการเขียนรายการ ผลในทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร

หากพิจารณาจากพฤติการณ์ก่อน ๆ ว่าเจ้าของร้านอาหารเคยขายอาหารให้เจ้าของสุนัข ตามหลักการแสดงเจตนาโดยปริยายนั้น ต้องสันนิษฐานการแสดงเจตนาของเจ้าของสุนัขว่า การที่สุนัขเดินไปแถวนั้นเป็นการแสดงเจตนาโดยปริยายหรือไม่ เมื่อนำพฤติการณ์อันก่อน ๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาพิจารณา ผู้เขียนมีความเห็นว่า พฤติการณ์ในปัจจุบันที่กำลังพิจารณา ไม่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์อันก่อน ๆ ที่เคยเกิดขึ้น เนื่องจาก พฤติการณ์อันก่อน ๆ คือ เจ้าของสุนัขเขียนรายการติดตัวสุนัขไป แต่พฤติการณ์ปัจจุบัน เจ้าของสุนัขส่งมอบอาหารให้สุนัขโดยที่ไม่มีรายการใดที่เจ้าของสุนัขเขียน การจะสันนิษฐานว่าพฤติการณ์สุนัขที่เดินมาแถวนั้นเป็นคำเสนอซื้อ จึงเป็นการปราศจากปัจจัยที่ชี้เจตนาได้ตามสมควร

เมื่อการที่สุนัขไปอยู่บริเวณนั้นไม่ใช่การแสดงเจตนาโดยปริยาย จึงไม่ใช่คำเสนอ แต่การที่เจ้าของร้านอาหารนำอาหารให้สุนัขโดยมีเจตนาจะขายอาหารให้เจ้าของสุนัขนั้น ก็อาจเป็นคำเสนอได้ ทั้งนี้ ลักษณะคำเสนอนั้นต้องมีความชัดเจน เมื่อพิจารณาพฤติการณ์อันก่อน ๆ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ยังไม่ชัดเจนพอที่จะเป็นคำเสนอขายอาหารเช่นกัน ด้วยพฤติการณ์อันก่อน ๆ ที่เคยเกิดขึ้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์ใหม่เลย การนำอาหารให้สุนัขจึงเป็นลักษณะจำหน่วยทรัพย์สินในกรรมสิทธิ์ของตนออกไปตามมาตรา 1336 เท่านั้น ไม่สามารถเรียกให้เจ้าของสุนัขชำระเงินได้

หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปว่า พฤติการณ์อันก่อน ๆ ที่เกิดขึ้น คือ เจ้าของร้านอาหารได้นำอาหารให้สุนัขบ่อยครั้ง แล้วเก็บเงินค่าอาหารกับเจ้าของสุนัข จึงมีประเด็นว่า การที่เจ้าของร้านอาหารให้อาหารสุนัขอาจเป็นการแสดงเจตนาโดยปริยายในการทำคำเสนอขายได้ หากพิจารณาพฤติการณ์อันก่อน ๆ ของเจ้าของร้านอาหารนั้น ล้วนมีความเกี่ยวเนื่องกัน และสามารถสันนิษฐานได้อย่างแน่แท้ว่าเป็นการแสดงเจตนาทำคำเสนอขาย จึงเป็นการแสดงเจตนาทำคำเสนอโดยปริยาย

ปัญหามีอยู่ว่า หากสุนัขรับประทานอาหารระหว่างทางที่ไปถึงเจ้าของ จะมีผลทางกฎหมายอย่างไร เมื่อพิจารณาการเกิดขึ้นของสัญญา พบว่า เจ้าของร้านอาหารให้อาหารสุนัขนั้นเป็นคำเสนอขาย และมีประเด็นต่อมาว่าคำเสนอไปถึงเมื่อใด ควรตีความขณะที่สุนัขรับอาหารหรือเจ้าของสุนัขได้รับอาหารจากสุนัข ผู้เขียนเห็นว่า การทำคำเสนอขายตามข้อเท็จจริงนั้นเป็นกรณีการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งมีอยู่เฉพาะหน้าจำต้องบังคับตามมาตรา 169 โดยนำทฤษฎีรับมาพิจารณา พบว่า โดยหลักนั้นการแสดงเจตนาตามทฤษฎีรับจะมีผลเมื่อการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แต่คำว่า “ไปถึง” นั้นไม่ได้จำกัดแค่ตัวผู้รับการแสดงเจตนาขอเพียงแค่ผู้จดหมายหรือคนรับใช้ ก็เป็นกรณีที่มีการแสดงเจตนาไปถึงได้ แต่ก็มีประเด็นตามมาว่า การแสดงเจตนาจะไปถึงสุนัขซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีชีวิตจิตใจสามารถเคลื่อนที่ได้นอกเหนือการควบคุมของเจ้าของสุนัขเองอันแตกต่างกับผู้จดหมายซึ่งแม้จะเป็นทรัพย์สินแต่ก็ไม่เคลื่อนที่ไปไหนวันแต่เจ้าของจะเคลื่อนย้ายคงอยู่ใน

ความควบคุมของเจ้าของทรัพย์สิน การตีความให้การแสดงเจตนาไปถึงผู้จำหน่ายกับสุนัขควรมีความแตกต่างกันหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า การมีพฤติการณ์อันก่อน ๆ เพียงพอที่จะตีความว่าการส่งมอบอาหารให้สุนัขเป็นกรณีที่การแสดงเจตนาทำคำเสนอนั้นไปถึงเจ้าของสุนัขแล้ว ตระกะนั้นผู้เขียนสกัดมาจากเหตุผลในคดี Adam v. Lindsell (1818) B & Ald 681. ของประเทศอังกฤษที่มองว่าการแสดงเจตนาทางไปรษณีย์มีผลทันทีที่ส่งให้ไปรษณีย์ เนื่องจากไปรษณีย์เป็นของรัฐและมีการติดต่อทางไปรษณีย์เป็นประจำจึงถือเสมือนว่า ไปรษณีย์เป็นตัวแทนของผู้รับ (Cartwright, 2007, p. 250) เมื่อพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงพิพาทแล้ว สุนัขตัวดังกล่าวก็เป็นสุนัขของเจ้าของและมีพฤติการณ์ในการนำอาหารให้สุนัขคาบเป็นประจำอยู่แล้ว ดังนั้น การแสดงเจตนาคำเสนอจะไปถึงเจ้าของสุนัขก็ต่อเมื่อสุนัขได้นำอาหารไปถึงเจ้าของสุนัขตามหลักการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งไม่อยู่เฉพาะหน้า ประกอบกับทฤษฎีรับ ทั้งนี้ สามารถทฤษฎีเผยแพร่เจตนา ทฤษฎีส่ง และทฤษฎีรู้ได้ แม้อาจจะให้ผลเหมือนกันในข้อเท็จจริงนี้ก็ตาม แต่มาตรา 169 นั้นเป็นบทบัญญัติที่ต้องใช้กับทฤษฎีรับเสมอ จึงไม่อาจนำทฤษฎีอื่นมาตีความควบคู่กับมาตรา 169 ได้

เมื่อคำเสนอไปถึงเจ้าของสุนัขตอนที่สุนัขนำอาหารไปถึงเจ้าของ หากเกิดภัยแก่ทรัพย์สินนั้น เช่น ระหว่างทางสุนัขได้กินอาหารนั้นจนหมด หรือสุนัขได้ทำอาหารหล่นหายไป เจ้าของสุนัขก็ต้องจ่ายค่าอาหารนั้น เพราะสัญญาได้เกิดขึ้นแล้ว

### 3.2.2 กรณีไม่มีพฤติการณ์ก่อน ๆ

การไม่มีพฤติการณ์อันก่อน ๆ ตามหัวข้อนี้ หมายถึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดเลยว่ เจ้าของสุนัขเคยซื้ออาหารจากเจ้าของร้านโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลาง ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าของร้านอาหารเคยขายอาหารให้เจ้าของสุนัขโดยมีสุนัขเป็นสื่อกลางเช่นกัน จึงมีประเด็นว่าหากเจ้าของร้านอาหารได้มอบอาหารให้สุนัขโดยมีเจตนาต้องการขายให้เจ้าของสุนัข กล่าวอีกนัย ให้อาหารสุนัขกินแต่ไปเรียกให้เจ้าของสุนัขชำระเงินในภายหลัง จะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร

ประเด็นดังกล่าว เป็นการแสดงเจตนาต่อบุคคลมิใช่เฉพาะหน้าตามมาตรา 169 การแสดงเจตนาดังกล่าวต้องนำทฤษฎีรับมาใช้ ซึ่งสุนัขเป็นทรัพย์สินที่มีชีวิตจิตใจสามารถเคลื่อนที่ได้นอกเหนือการควบคุมของเจ้าของสุนัขเอง ดังนั้นการเจตนาไปถึงสุนัขซึ่งเป็นทรัพย์สิน ไม่เป็นกรณีที่การแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แตกต่างจากที่ได้วิเคราะห์ในข้อ 3.2.1 เนื่องจากมีพฤติการณ์อันก่อน ๆ มาประกอบด้วย

ดังนั้น กรณีข้อเท็จจริงนี้การแสดงเจตนาข้อเสนอจะไปถึงเจ้าของสุนัขก็ต่อเมื่อสุนัขได้นำอาหารไปถึงเจ้าของสุนัขตามหลักการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งไม่อยู่เฉพาะหน้าประกอบกับทฤษฎีรับ ข้อเท็จจริงมีว่าเจ้าของร้านได้มอบอาหารให้สุนัขกินทันทีนั้น จึงเป็นการแสดงเจตนาไม่ถึงผู้รับการแสดงเจตนา สัญญาไม่อาจเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาให้ แต่เป็นการให้ทรัพย์สินกับสุนัขซึ่งเป็นทรัพย์สิน ตามกรรมสิทธิ์ในอาหารตามมาตรา 1336 เรื่องการจำหน่ายทรัพย์สินออกไป กล่าวอีกนัย เป็นการจำหน่ายทรัพย์สินตามสิทธิในมาตรา 1336 อย่างหนึ่ง

#### 4. บทส่งท้าย

จากการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในบทความนี้ ผู้เขียนได้จำแนกประเด็นปัญหาออกเป็น 2 บริบทหลัก โดยใน บริบทแรก กล่าวถึงกรณีที่เจ้าของสุนัขมอบเงินให้สุนัขไปซื้ออาหาร แต่สุนัขกลับกินอาหารนั่นเอง ผู้เขียนวิเคราะห์ตามฐานกฎหมายเรื่องการชำระหนี้และสถานที่ชำระหนี้ โดยเห็นว่าหากไม่มีการตกลงสถานที่ส่งมอบอาหารล่วงหน้า การส่งมอบอาหารให้สุนัขถือเป็นการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามมาตรา 324 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจทำให้เจ้าของสุนัขมีสิทธิบังคับชำระหนี้ใหม่ เรียกค่าเสียหาย หรือเลิกสัญญาได้ แต่หากมีการตกลงล่วงหน้าชัดเจน ก็ถือว่าการส่งมอบอาหารให้สุนัขนั้นชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ย่อมระงับไป

ใน บริบทที่สอง ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าของร้านมอบอาหารให้สุนัขนำไปส่งให้เจ้าของ ผู้เขียนวิเคราะห์ตามหลักการเกิดขึ้นของสัญญา หากเคยมีพฤติการณ์มาก่อน เช่น การซื้อขายลักษณะเดิมเกิดขึ้นสม่ำเสมอ และมีการเขียนรายการแนบสุนัข ผู้เขียนเห็นว่าหากไม่มีรายการแนบในครั้งล่าสุด พฤติการณ์ดังกล่าวไม่เพียงพอจะถือเป็นคำเสนอซื้อหรือคำเสนอขายใหม่ได้ การส่งมอบอาหารจึงเป็นเพียงการจำหน่ายทรัพย์สินตามมาตรา 1336 และเจ้าของร้านไม่อาจเรียกค่าอาหารได้

อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปเป็นว่าร้านค้าเคยส่งอาหารผ่านสุนัขเป็นประจำและเก็บเงินภายหลัง การส่งมอบอาหารในลักษณะนั้นอาจถือเป็นคำเสนอขายที่ถึงยังเจ้าของสุนัขแล้ว เมื่อสุนัขได้รับอาหาร สัญญาย่อมเกิดขึ้นตามหลักการแสดงเจตนาต่อบุคคลที่มีได้อยู่เฉพาะหน้า ซึ่งหากเกิดความเสียหายต่ออาหารภายหลัง เช่น สุนัขกินหรือทำอาหารหาย เจ้าของสุนัขก็ต้องรับผิดชอบค่าอาหาร

โดยสรุป ประเด็นข้อกฎหมายเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า การใช้สุนัขเป็นสื่อกลางในสัญญาซื้อขายมีความเสี่ยงในแง่ของการแสดงเจตนาและการชำระหนี้ ผู้เขียนจึงเสนอว่าการทำสัญญาควรมีการแสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งระหว่างคู่สัญญาก่อน และควรจำกัดบทบาทของสุนัขไว้เพียงในฐานะผู้รับมอบทรัพย์สินเท่านั้น เพื่อความชัดเจนและลดข้อพิพาททางกฎหมาย

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. กรณีเจ้าของสุนัขได้มอบเงินให้สุนัขคาบไปเพื่อซื้ออาหารกับเจ้าของร้านอาหาร ควรตกลงกันในเรื่องสถานที่การส่งมอบทรัพย์สินก่อน
2. กรณีเจ้าของร้านอาหารได้มอบอาหารให้สุนัขนำไปให้เจ้าของสุนัข ควรบอกกล่าวเจ้าของสุนัขก่อน ส่วนสุนัขให้มีหน้าที่เป็นเพียงสื่อกลางในการรับมอบทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งหนี้เพียงอย่างเดียว

## References

- Cartwright, J. (2007). *Contract Law An Introduction to the English Law of Contract for the Civil Lawyer*. Oregon: Hart Publishing.
- Chaiyos Hemaratchata. (2022). *Principles of Legal Acts and Contracts* (3rd ed.). Bangkok: Nititham.
- Daraporn Thirawat. (2022). *Law of Obligations: General Principles* (3rd ed.). Bangkok: Bar Association Training and Legal Education Office.
- Jit Sretthabut & Daraporn Thirawat (Eds.). (2013). *Principles of Civil Law: Legal Acts and Contracts* (7th ed.). Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University.
- Kamchai Jongjakpan. (2001). *Explanation of the Civil and Commercial Code by Sections: Legal Acts, Prescription Period, Limitation Period* (Sections 149–193/35). Bangkok: Professor Jitti Tingsapat Fund.
- Krasut Khopuangklang. (2022). *Legal Acts, Contracts, and Promises*. Bangkok: Textbook and Teaching Material Project, Faculty of Law, Thammasat University.
- Pairoj Wayupap. (2020). *Explanation of the Civil and Commercial Code: Obligations* (13th ed.). Bangkok: Bar Association Training and Legal Education Office.
- Phaithachit Ekchariyakorn. (2022). *Explanation on Sale, Exchange, Gift* (12th ed.). Bangkok: Winyuchon.

- Sak Sanongchat. (2014). Explanation of the Civil and Commercial Code on Legal Acts and Contracts: Including Time Periods and Limitation, Unfair Contract Terms (According to the Unfair Contract Terms Act B.E. 2540), and Electronic Transactions (According to the Electronic Transactions Act B.E. 2544) (11th ed.). Bangkok: Nitibannakarn.
- Sanankorn Sottapan. (2022). Explanation on Legal Acts and Contracts (25th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Sanankorn Sottapan. (2023). Explanation on Sale, Exchange, Gift (10th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Seni Pramroj & Munin Pongsapan (Eds.). (2018). Civil and Commercial Code: Legal Acts and Obligations, Vol. 1 (Parts 1–2) (4th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Seni Pramroj & Munin Pongsapan (Eds.). (2019). Civil and Commercial Code: Legal Acts and Obligations, Vol. 2 (Final Part) (4th ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Somkiat Worapanyanan. (2021). Property Contracts. In Ajarayabucha: 60 Years of Professor Dr. Kamchai Jongjakpan, p. 342.
- Sopon Rattanakorn. (2013). Explanation of the Law on Obligations (11th ed.). Bangkok: Nitibannakarn.
- “Smart Dog Carries Money to Buy Meatballs by Itself, Delighting Netizens.” (2022). Kom Chad Luek Online. Retrieved May 5, 2023, from <https://www.komchadluek.net/hot-social/501527>
- Tulya Rojthangtham & Kaewsuppasawat. (2022). Principles of Sale, Exchange, Gift, Lease, and Hire-Purchase (8th ed.). Bangkok: Winyuchon.



บทความวิชาการ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล: ข้อพิจารณาประโยชน์  
ของการรักษาเสถียรภาพทางการเงินในกีฬาฟุตบอลอังกฤษ

Football Governance Bill: Public Interest Considerations in the  
Financial Stability of English Football

ปีติเทพ อยู่ยืนยง<sup>1</sup>

Pedithep Youyuenyong<sup>2</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เลขที่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200.

Faculty of Law, Chiang Mai University,

No.239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200.

\* Corresponding author E-mail: pedithep.y@cmu.ac.th

---

วันที่รับบทความ : 19 สิงหาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 27 กุมภาพันธ์ 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---

---

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปีติเทพ อยู่ยืนยง, อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>2</sup> Assistant Professor Dr.Pedithep Youyuenyong, Faculty of Law, Chiang Mai University

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาแนวคิดริเริ่มที่เกิดขึ้นมาภายใต้ร่างกฎหมายฉบับนี้ พร้อมกับประเมินพัฒนาการของร่างกฎหมายฉบับนี้สามารถเป็นก้าวแรกไปสู่อนาคตที่ดีได้อย่างแท้จริง เพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายเสถียรภาพทางการเงินในกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือว่าหน่วยงานกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอิสระที่จะเกิดขึ้นมาใหม่นี้จะกลายมามีบทบาทสำคัญช่วยแก้ปัญหาอันอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษได้หรือไม่

ผลการศึกษาพบว่า เมื่อมีปัญหาทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษซึ่งมีกลไกกำกับดูแลตนเอง การแทรกแซงของรัฐน่าจะมีส่วนช่วยยกระดับความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม เมื่อพบเจออุปสรรคต่าง ๆ ในทุกระบบสลีกการแข่งขันของอังกฤษ การวิเคราะห์ทางกฎหมายใช้เป็นเครื่องสะท้อนความสำคัญของการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอิสระ เพื่อสอดส่องดูแลเสถียรภาพทางการเงินในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างเร่งด่วน และประกาศใช้เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการบังคับใช้อย่างจริงจังต่อไป พร้อมกับเผยแพร่แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลให้สโมสรกีฬาฟุตบอลได้รับทราบ เพื่อให้บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลใช้ประกอบการดำเนินงานหรือการบริหารงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละสโมสรให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว

**คำสำคัญ:** ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล, ความยั่งยืนทางการเงิน, หน่วยงานกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอิสระ, ประโยชน์สาธารณะ, กีฬาฟุตบอลอังกฤษ

### ABSTRACT

One specific challenge for a lack of financial resilience across most clubs in England is the treatment for reducing the severity of financial crisis in the English football industry. This paper presents an overview of a new “Football Governance Bill” for promoting the governance of men's elite football in England, the establishment of a new Independent Football Regulator (IFR) for English men's elite football and the public commitment to safeguard the financial stability of English football.

This paper examines these different initiatives and assesses whether these evolutions can truly be the first steps towards a brighter future for the enforcement of financial stability rules in English football or whether a new proposed regulator for English football provides a fresh approach to the problem of safe-guarding the public interests of English football. This paper also discusses the challenges for the protection of the public interest in English football, with a focus on the functions of the regulatory regime.

This paper reveals that when significant financial issues occur in the self-regulated football industry in England, the state intervention might be able to enhance appropriate financial resilience across the English football leagues. Legal analysis is used to illustrate the importance of creating an independent football regulator to oversee the financial sustainability of English football and its possible benefits.

**Keywords:** Football Governance Bill; Financial Sustainability; Independent Football Regulator; Public Interest; English Football

## 1. ความนำ

อุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ (Football Industry in England) ถือเป็นกิจกรรมที่ใช้ขับเคลื่อนการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีก (Leagues) ให้เจริญรุดหน้าต่อไป ทั้งผู้จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกที่ดีหรือบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกก็ตาม มักการใช้เงินทุนทรัพย์สิน แรงงานเพื่อผลิตสินค้าและจัดให้มีบริการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแข่งขันกีฬาฟุตบอลให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการของบรรดาผู้บริโภคในอุตสาหกรรมดังกล่าว อีกทั้งบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลต่างก็อาจพยายามลงทุนหรือทุ่มเทงบประมาณที่ตนมีอย่างจำกัด เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีก ถ้าอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษทั้งระบบมีระดับเสถียรภาพทางการเงินอยู่ในระดับที่ยังคงความสามารถในการทำกำไรของผู้จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกและบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกได้ ปราศจากแรงกดดันทางการเงินและการเผชิญความเป็นไปได้ของการเผชิญภาระหนี้สินจากการประกอบธุรกิจสูงขึ้น อุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษก็น่าจะดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น

ในทางกลับกันถ้าอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษปราศจากระบบการเงินที่เข้มแข็ง เพราะสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เป็นสมาชิกของการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกรายหนึ่งรายใดเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจ มีมีหนี้สินล้นพ้นตัวมากเสียจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามระยะเวลาที่เจ้าหนี้กำหนดเอาไว้ หรือเพราะสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เป็นสมาชิกของการแข่งขันกีฬาฟุตบอลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดใช้ศักยภาพทางการเงินที่เหนือกว่าสร้างอำนาจผูกขาดเหนือตลาดอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ แสดงพฤติกรรมที่ไม่โปร่งใสไปทำลายหรือกีดกันโอกาสในการครอบครองทรัพยากรอย่างเท่าเทียมระหว่างบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอล เช่นนี้ก็อาจทำให้การจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความเป็นมาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล ตลอดจนบทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ (Independent Football Regulator หรือ IFR) เป็นสถาบันอิสระที่ใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินกลไกหลักในการกำกับดูแลและบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล (ที่กำลังจะมีผลบังคับใช้) ซึ่งถือเป็นกฎหมายสำหรับกำกับดูแลวินัยการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการเงินของวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษ (Financial Sustainability of English Football) ผ่านการวางกลไกติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลเพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนในด้านต่าง ๆ โดยคำนึงถึงการเติบโตอย่างยั่งยืนของธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอังกฤษ ที่ต้องใช้การบริหารการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลช่วยขับเคลื่อนกิจกรรมทางสังคมและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับสโมสรกีฬาฟุตบอลให้เจริญรุดหน้าไปได้ (เช่น การวางแผนธุรกิจสัมพันธ์ระหว่างสโมสรกีฬาฟุตบอลกับผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (Fan Engagement) หรือการปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของสโมสรกีฬาฟุตบอล (Club Heritage Protection))

โดยเป็นการศึกษาภายใต้ขอบเขตแนวคิดร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล ที่ครอบคลุมถึงการกำกับดูแลกิจการหรือบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) โดยเป็นไปภายใต้ฐานแนวคิดที่ว่า การบริหารจัดการการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลต้องโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ และคำนึงถึงการเติบโตของสโมสรกีฬาฟุตบอลอย่างยั่งยืน ซึ่งฐานแนวคิดเช่นนี้ถือเป็นพื้นฐานเพื่อมุ่งไปสู่ความยั่งยืนของวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษที่ต้องมีเศรษฐกิจฐานรากของสโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละแห่งที่เข้มแข็งอันนำไปสู่บทบาทสำคัญต่อการพัฒนางานวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษอย่างยั่งยืน

## 2. การบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลของประเทศอังกฤษกับการแทรกแซงของรัฐเพื่อประโยชน์ของวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษ

แนวคิดที่ว่ารัฐอาจต้องใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซง (Intervention) การประกอบธุรกิจหรือการดำเนินกิจกรรมของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของประเทศอังกฤษ (Legal Entities) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษ ได้กลายมาเป็นแนวคิดสำคัญอย่างหนึ่ง (Houben, 2023) เพราะในโลกธุรกิจกีฬาฟุตบอล สโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษแต่ละสโมสรมีฐานะทางการเงินที่ไม่เท่าเทียมกันและมีการครอบครองทรัพยากรในการดำเนินการของสโมสรที่เหลื่อมล้ำกัน สโมสรมีฐานะทางการเงินที่ดีกว่าหรือมีโอกาสทางธุรกิจที่ดีกว่าอาจดำเนินการเอารัดเอาเปรียบสโมสรรายอื่น ๆ ที่ด้อยกว่าในด้านต่าง ๆ ตลอดจนสโมสรที่มักตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบมักมีอำนาจต่อรอง (Bargaining Powers) ที่ด้อยกว่าจำต้องเสียเปรียบสโมสรมีฐานะทางการเงินที่ดีกว่าและมีการครอบครองทรัพยากรในการดำเนินการของสโมสรที่มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสโมสรที่สังกัดอยู่ในลีกระดับสูง (Top Tiers of English Football) หรือการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับสูงของระบบลีกกีฬาฟุตบอลอังกฤษ อาจใช้ช่องทางเอารัดเอาเปรียบสโมสรรายอื่น ๆ ที่ด้อยกว่าในด้านต่าง ๆ ระบบลีกกีฬาฟุตบอลอังกฤษเขavnานี้ประกอบไปด้วยการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระหว่างบรรดาสโมสรในลีกระดับต่าง ๆ ซึ่งทีมสโมสรที่ได้รับชัยชนะในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับต่าง ๆ ก็จะได้สิทธิเลื่อนชั้นไปแข่งขันในลีกระดับสูงกว่าในทางตรงกันข้ามทีมสโมสรที่พ่ายแพ้ในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับต่าง ๆ ก็จะต้องถูกลดชั้นไปแข่งขันในลีกระดับล่าง เหตุนี้เองสโมสรที่สังกัดอยู่ในลีกระดับสูงจึงมักใช้โอกาสทางธุรกิจของตนที่เหนือกว่าเพื่อพยายามหรือดิ้นรนเพื่อให้ทีมสโมสรของตนยังคงสังกัดอยู่ในลีกระดับสูงหรือไม่ถูกลดชั้นไปแข่งขันในลีกระดับล่าง

เนื่องจากปัจจุบันการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลของประเทศอังกฤษ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทำให้มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจกำหนดนโยบายกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจและการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอลใน

ประเทศอังกฤษ และไม่มีการส่งเสริมการดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอลและการรักษาความอยู่รอดทางธุรกิจของวงการกีฬาฟุตบอลแบบองค์รวม ส่งผลให้รัฐไม่อาจใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงรักษาเสถียรภาพทางการเงินในวงการกีฬาฟุตบอล รวมทั้งรัฐไม่อาจใช้อำนาจวางกฎระเบียบส่งเสริมความมั่นคงด้านเสถียรภาพระบบการเงินในวงการกีฬาฟุตบอลให้มีสุขภาพดี ไม่ให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษไปเป็นวงกว้าง อันอาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดทางธุรกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอล การบริการทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาจติดขัดไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่นหรืออาจมีปัจจัยไม่คาดฝันทางเศรษฐกิจอื่น ๆ มาส่งผลกระทบต่อระบบธุรกิจในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษ เพื่อให้การกำหนดนโยบายสร้างหลักประกันเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐบาลอังกฤษจึงนำแนวคิดที่กล่าวมาในช่วงต้นมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล (Football Governance Bill) เพื่อให้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษให้มีการดำเนินการทางการเงินอย่างยั่งยืน พร้อมกับกำกับดูแลให้สโมสรกีฬาฟุตบอลมีการดำเนินนโยบายการเงิน การจัดหางบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงิน และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน (Frazer, 2024)

กฎระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐจึงอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในขณะเดียวกัน กฎระเบียบหรือข้อบังคับเช่นนี้อาจเป็นเครื่องมือที่มีสภาพบังคับกำหนดให้ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อรักษาประโยชน์ของธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลที่ไม่เพียงตอบสนองต่อการดำรงอยู่ของธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาเท่านั้น แต่ยังตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหมู่มากหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ในสังคมที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาในทางหนึ่งทางใด ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนด้านกีฬา (Sponsors) องค์กรผู้จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอล

ระบบลีก (Organizing Bodies of the Football League) นักกีฬาฟุตบอล (Players) ผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (Spectators) และแฟนกีฬาฟุตบอลบอล (Fans) นั้นหมายความว่า การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของบรรดาผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล ไม่ใช่ประโยชน์ของบุคคลรายหนึ่งรายใด ผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอาจได้รับผลประโยชน์ได้ในเชิงบวกหรือประโยชน์ในทางหนึ่งทางใด หากธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาที่ตนเองเข้าไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในทางหนึ่งทางใดสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง นั้นหมายความว่า กฎระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐอาจวางกลไกหรือสร้างเครื่องมือที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอาจได้รับประโยชน์จากการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาอย่างต่อเนื่องเป็นสำคัญ (Regulatory Policy Committee, 2024) แล้วกฎระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐในทำนองนี้ต้องกำกับดูแลหรือควบคุมพฤติกรรมของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล เพื่อให้การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลดังกล่าวจึงถูกบริหารจัดการหรือดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง เพราะหากกิจการต้องสะดุดหยุดลงหรือหยุดชะงักไปแล้ว ประชาชนหม่มากหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ในสังคมที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาก็อาจได้รับผลกระทบในด้านลบในทางหนึ่งทางใด

การกำกับดูแลหรือควบคุมพฤติกรรมโดยรัฐต่อภาคธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลย่อมสร้างโอกาสที่นำไปสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชนหม่มากหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ในสังคมที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาในทางหนึ่งทางใด ในอีกด้านหนึ่งก็เพิ่มโอกาสที่จะภาคธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาสามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวม ควบคุมไปกับตอบสนองความต้องการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมจากการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมของตน สอดคล้องกับความเห็นของสโมสรผู้ชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลอังกฤษ (Football Supporters' Association หรือ FSA) (2024) ที่ให้ความเห็นไปในทางที่ว่าการแทรกแซงของรัฐควรเป็นจุดยืนนโยบายด้านกีฬา

ซึ่งสนับสนุนให้รัฐบาลมีจุดยืนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองกีฬาเพื่อแก้ไขความล้มเหลวของทางการเงินในธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลและส่งเสริมกลยุทธ์ทางการเงินเพื่อเสถียรภาพระบบการเงินในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษอย่างยั่งยืน

รัฐบาลกลางของสหราชอาณาจักร (UK Government) เล็งเห็นว่าการสร้างดุลยภาพระหว่างการแสวงหารายได้และการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอล (Football Clubs) โดยรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลไม่ให้สโมสรต่าง ๆ ใช้จ่ายเงินงบประมาณจนนำไปสู่การก่อหนี้สินมากเกินไปจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ ตลอดจนใช้อำนาจแทรกแซงเพื่อควบคุมพฤติกรรมการใช้เงินงบประมาณของแต่ละสโมสรให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคตได้ (Frazer & Andrew, 2024)

ทั้งนี้ โดยรัฐบาลกลางของสหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน (Financial Stability) เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลมีการแสวงหารายได้มาใช้จ่ายในลักษณะต่าง ๆ สามารถแสวงหารายได้และกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณให้ได้ผลสูงสุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด รัฐบาลกลางของสหราชอาณาจักรจึงมีแนวคิดที่จะวางกลไกสำคัญในการสอดส่องดูแลความเสี่ยงต่อเสถียรภาพระบบการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ (England) (ประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม (Woodhouse, 2024a) สามารถมีงบประมาณเพียงพอที่จะพัฒนาสโมสรกีฬาฟุตบอลให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน เพื่อรองรับการพัฒนาสโมสรให้ยั่งยืนต่อไปในอนาคต (Woodhouse, 2024b)

ในอีกด้านรัฐบาลกลางของสหราชอาณาจักรเห็นว่าระบบลีกกีฬาฟุตบอลอังกฤษ (English Football League System) อันเป็นการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระหว่างสโมสรในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแข่งขันอย่างมีระเบียบแบบแผน อันประกอบด้วยระบบการเลื่อนชั้นกับการตกชั้นของสโมสรที่เข้าร่วมการแข่งขันระบบดังกล่าว ระบบลีกกีฬาฟุตบอลอังกฤษจะอยู่รอดได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพระบบการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษแบบองค์รวม เพราะหากปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเงินต่อสโมสรกีฬาฟุตบอลรายหนึ่งรายใดแล้วล้ม ก็อาจคาดหมายได้ว่าผลกระทบทางอ้อมต่อ

เสถียรภาพทางการเงินต่อผู้จัดระบบลีกกีฬาฟุตบอลอังกฤษน่าจะส่งผ่านมาทางความผันผวน (Resilience) ของระบบการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ สอดคล้องกับความเห็นของ Zgliniski (2024) ที่ให้ความเห็นในทำนองที่ว่า การวางกฎระเบียบของรัฐอาจกลายมาเป็นเครื่องมือสำหรับดำเนินการให้การรักษาเสถียรภาพระบบการเงินในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษบรรลุผล และมีการสร้างกระบวนการอย่างมีแบบแผนทำให้สโมสรต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐอย่างเคร่งครัด

เมื่อการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในประเทศอังกฤษตั้งแต่วาระระดับบนจนถึงระดับล่าง อาทิ พรีเมียร์ลีก (Premier League) อีเอฟแอล แชมเปียนชิพ (English Football League Championship หรือ EFL Championship) อีเอฟแอลลีกวัน (English Football League One หรือ EFL League One) อีเอฟแอลลีกทู (English Football League Two หรือ EFL League Two) และเนชันนอลลีก (National League) เป็นการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในระบบลีกที่มีประโยชน์ตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนหมู่มากที่ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในทางหนึ่งทางใด (Michie & Oughton, 2005)

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เข้ามาร่วมกิจกรรมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในประเทศอังกฤษ ซึ่งโดยทั่วไปกิจกรรมทางเศรษฐกิจมักเป็นเสรีภาพของสโมสรกีฬาฟุตบอลในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล โดยเฉพาะการใช้อำนาจวางระเบียบและกลไกเข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายของสโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละแห่ง อันมีลักษณะเป็นการดำเนินการกำกับดูแลให้สโมสรกีฬาฟุตบอลรักษาวินัยในการใช้จ่ายและการก่อหนี้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินของสโมสรกีฬาฟุตบอลมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนอันเป็นเป้าหมายที่รัฐบาลอังกฤษประสงค์จะให้เกิดขึ้นในวงการกีฬาฟุตบอลประเทศอังกฤษ

ในอีกด้านหนึ่งการวางระเบียบและกลไกเช่นนี้นี้ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดสมดุลของการแข่งขันกีฬาในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในประเทศอังกฤษ ตั้งแต่ระดับจนถึงระดับล่าง (Competitive Sporting Balance of the English Football Pyramid) ซึ่งเป็นรากฐานของการส่งเสริมสถานะแวดล้อมของการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในประเทศอังกฤษ สก๊อตกันไม่ให้สโมสรกีฬาฟุตบอลเพียงบางรายหรือบางกลุ่มใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนกดดันไม่ให้สโมสรกีฬาฟุตบอลอื่นมีโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีก การได้รับการเลื่อนชั้นขึ้นไปเล่นในลีกการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระดับบนทำได้ยาก ทำให้สโมสรกีฬาฟุตบอลเพียงบางรายหรือบางกลุ่มมีโอกาสได้รับชัยชนะหรือประสบความสำเร็จในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลมากไปกว่าสโมสรกีฬาฟุตบอลรายอื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Plumley Ramchandani และ Wilson (2018) ที่ให้ความเห็นไปในทำนองที่ว่าการสร้างสมดุลกับความสามารถทางการแข่งขันของสโมสรกีฬาทุกรายที่ลงทำการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในระบบการแข่งขันกีฬาฟุตบอลแบบลีก อาจทำได้ด้วยการวางกฎระเบียบโดยรัฐ เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลทุกรายในประเทศปรับใช้ให้มีพฤติกรรมค่าใช้จ่ายงบประมาณและบริหารการเงินเหมาะสมกับความสามารถของตนและสอดคล้องกับความเป็นธรรมในการลงทำการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในระบบการแข่งขันกีฬาฟุตบอลแบบลีก

ด้วยเหตุนี้รัฐสภาอังกฤษจึงพยายามจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ขึ้นมา เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลหรือผู้เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษมีพฤติกรรมไปในทางที่ช่วยเสริมสร้างเศรษฐกิจที่ดีให้กับระบบลีกกีฬาฟุตบอลอังกฤษ เศรษฐกิจที่ดีเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงสำหรับติดตามสอดส่องหรือกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของสโมสรกีฬาฟุตบอลที่คำนึงถึงความยั่งยืนทางการเงิน (Financial Sustainability) ในทำนองที่ส่งเสริมสนับสนุนให้สโมสรกีฬาฟุตบอลทุกสโมสรที่เข้าร่วมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษมีวินัยทางการเงินเพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลทุกสโมสรมีการบริหารการเงินที่ยืดหยุ่น (Financial

Resilience) เตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ทางการเงินในทุกสถานการณ์ พร้อมกับบริหารความเสี่ยงทางการเงินในทำนองที่สโมสรกีฬาฟุตบอลไม่สามารถคืนเงินทั้งหมดหรือบางส่วนที่เป็นหนี้ให้กับเจ้าหนี้ได้ (House of Commons Culture, Media and Sport Committee, 2023)

อนึ่ง ความเสี่ยงทางการเงินเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงิน ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลได้วางกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมความยั่งยืนทางการเงินวางแผนทางการเงินหรืองบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอล ที่ดำเนินการในลักษณะที่ช่วยให้สโมสรกีฬาฟุตบอลที่เข้าร่วมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษมีวินัยการใช้จ่ายเงินตามที่รัฐต้องการ (House of Commons Culture, Media and Sport Committee, 2023) นั้นหมายความว่าร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นให้สโมสรกีฬาฟุตบอลดังกล่าวมีการบริหารการเงินอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรเทาความท้าทายด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สโมสรกีฬาฟุตบอลอาจต้องเผชิญหากเกิดภาวะวิกฤตทางการเงินจากการบริหารการเงินของสโมสรที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่สามารถตรวจสอบได้

ในอีกด้านหนึ่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลวางกลไกให้รัฐใช้อำนาจเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจหรือสังคม ผ่านแนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) เพื่อกำกับดูแลหรือควบคุมให้สโมสรกีฬาฟุตบอลที่เข้าร่วมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษมีวินัยการใช้จ่ายเงินตามที่รัฐต้องการ พร้อมวางกลไกให้หน่วยงานกำกับดูแล สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในทำนองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การออกใบอนุญาต (Licensing System) เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลทุกสโมสรที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานทางการเงินที่รัฐได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด จนได้รับอนุญาตจากรัฐให้สามารถเข้าร่วมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในรายการที่กฎหมายระบุเอาไว้ (Specified Competitions)

### 3. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลของประเทศ อังกฤษ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill กำหนดให้มีองค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือ Independent Football Regulator (องค์กร IFR) เป็นสถาบันอิสระที่ใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินกลไกหลักในการกำกับดูแลวินัยทางการเงินและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละสโมสร รวมทั้งบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของตน (Department for Culture, Media & Sport, 2024f) โดยองค์กรเช่นนี้ถือเป็นฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งที่มีอำนาจการกระทำทางปกครองสำหรับดำเนินกลไกซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้ มีผลบังคับใช้ให้สโมสรกีฬาฟุตบอลต้องผูกพันปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือ องค์กร IFR มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความเป็นอิสระ ดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางและปราศจากความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในการดำเนินการพิจารณากระทำทางปกครองสำหรับกำกับดูแลวินัยทางการเงินและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละสโมสร (Department for Culture, Media & Sport, 2024b)

สำหรับการกระทำทางปกครองอันเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR นั้น ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง (Decisions) ในทำนองที่เป็นการใช้อำนาจภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือ องค์กร IFR ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง บุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของ สโมสรกีฬาฟุตบอล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวนั้นก็คือ คำสั่งออกใบอนุญาต (Licensing) เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลดำเนินกิจการของสโมสรต่อไปได้ หากสโมสรกีฬาฟุตบอลปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานด้านวินัยทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณตามที่

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในอนาคตได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ แต่หากสโมสรกีฬาฟุตบอลไม่ยอมรับกฎวินัยทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณตามร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างเคร่งครัด สโมสรเหล่านี้ก็อาจคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินกิจการของสโมสรกีฬาฟุตบอล (Withdrawing a Licence) ผลที่ตามมาย่อมทำให้สโมสรดังกล่าวไม่รักษาวินัยทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับนี้ระบุเอาไว้ไม่อาจเข้าร่วมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษได้ (Department for Culture, Media & Sport, 2024c)

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากสโมสรกีฬาฟุตบอลทำกิจกรรมกีฬาของสโมสรที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (Sporting Competition) เช่น การฝึกซ้อมกีฬาฟุตบอล การส่งทีมลงทำการแข่งขันกีฬา หรือการแข่งขันกีฬาในสนามกีฬา กิจกรรมเหล่านี้เป็นเพียงกิจกรรมเป็นผลผลิตของกิจกรรมกีฬาฟุตบอลโดยแท้ จึงไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ที่จะมากำกับดูแลกิจกรรมเหล่านี้หรือไม่อยู่ภายใต้บังคับตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill อีกทั้งถ้าระหว่างบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลที่ถูกกำกับหรือควบคุมโดยกฎหมายฉบับนี้ ลงทำการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในรายการเดียวกัน (Competitiveness of Regulated Clubs) การลงทำการแข่งขันกีฬาในสนามกีฬาเช่นว่านี้ถือเป็นผลผลิตของกิจกรรมกีฬาฟุตบอลโดยแท้ จึงไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษที่จะมาตรวจสอบกิจกรรมเหล่านี้หรือองค์กร IFR หรือไม่อยู่ภายใต้บังคับตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill กล่าวอีกนัยหนึ่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill นั้นเป็นร่างกฎหมายที่วางหลักการไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอล โดยเป้าหมายสำคัญให้สโมสรกีฬาฟุตบอลต้องดำเนินการใช้จ่าย การแสวงหารายได้ การจัดทำงบประมาณ การบริหารการเงิน และการก่อหนี้ เป็นไปอย่างมีโปร่งใส มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้เท่านั้น

แต่องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าแทรกแซงกิจกรรมกีฬาฟุตบอลโดยแท้

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ให้สามารถใช้อำนาจตัดสินใจที่จะเลือกออกใบอนุญาตให้กับสโมสรกีฬาฟุตบอลหรือไม่ออกใบอนุญาตให้กับสโมสรกีฬาฟุตบอลตามที่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือองค์กร IFR มีความผูกพันกับเงื่อนไขบังคับในการออกใบอนุญาต (Mandatory license conditions) ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ระบุให้เงื่อนไขเกี่ยวกับนโยบายการใช้จ่ายเงิน การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงิน และการก่อหนี้ ให้ถือเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ต้องพิจารณาเงื่อนไขประกอบการออกใบอนุญาตอย่างเคร่งครัด (Department for Culture, Media & Sport, 2024d)

เหตุผลที่กล่าวมาเพื่อใช้ประกอบการคำสั่งออกใบอนุญาต ซึ่งคำสั่งเช่นนี้ต้องมีเนื้อความเป็นไปตามที่ร่างกฎหมายกำหนดไว้เอาไว้อย่างชัดเจน เงื่อนไขบังคับในการออกใบอนุญาตเป็นเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้นเองภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill เพื่อให้องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือองค์กร IFR ใช้ดุลพินิจผูกพันกับข้อเท็จจริงหรือหลักฐานทางการเงินอย่างเหมาะสมและเคร่งครัด อย่างไรก็ตามองค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ยังคงมีดุลพินิจในการปรับข้อกำหนดตามให้สอดคล้องเป็นไปตามตัวเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเงินการงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เป็นอยู่ในขณะนั้น โดยที่การปรับใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล (appropriate) โดยคำนึงถึงประวัติทางการเงินที่

ผ่านมาของสโมสรและความเสี่ยงทางการเงินของสโมสรที่กำลังเผชิญอยู่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเงินการงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เป็นอยู่ในขณะนั้น อาทิ ประวัติทางการเงินที่ผ่านมาของสโมสรและความเสี่ยงทางการเงินของสโมสรที่กำลังเผชิญอยู่ ถือเป็นเงื่อนไขประกอบดุลพินิจในการออกใบอนุญาต (Discretionary license conditions) เปิดช่องให้องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ใช้อำนาจออกใบอนุญาตโดยถือเอาเงื่อนไขประกอบดุลพินิจในการออกใบอนุญาตมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจออกใบอนุญาตอย่างเหมาะสม โดยองค์กรเช่นนี้ต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงประโยชน์ของคนหมู่มากในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษเป็นที่ตั้ง แต่ก็ต้องไม่ใช้อำนาจเกินไปกว่าเงื่อนไขที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเอาไว้

จากที่กล่าวมาในช่วงต้นอาจเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาใบอนุญาตเพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลดำเนินกิจการของสโมสรต่อไปได้ (A license to operate) ซึ่งหากสโมสรสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ สโมสรก็สามารถส่งทีมลงทำการแข่งขันในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในประเทศอังกฤษตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่าง แต่ก็อาจมีคำถามตามมาว่าจะมีเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำกับควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR เอาไว้ ในทำนองที่กำกับให้องค์กรอิสระเช่นนี้ดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจตามเงื่อนไขบังคับในการออกใบอนุญาตและเงื่อนไขประกอบดุลพินิจในการออกใบอนุญาตเอาไว้ เพื่อให้องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือองค์กร IFR สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสำหรับกำกับดูแล (regulatory principles) (Department for Culture, Media & Sport, 2024a) ให้สโมสรกีฬาฟุตบอลดำเนินกิจกรรมตามมาตรฐานด้านวินัยทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance

Bill กำหนดเอาไว้ อันเป็นหลักการพื้นฐานของการวางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระ กำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือองค์กร IFR ในฐานะฝ่ายปกครองกับสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษในฐานะผู้อยู่ในอำนาจ แล้วหลักการเช่นว่านี้ก็สอดคล้องกับธรรมชาติของการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอล ประกอบด้วยหลักการย่อย 7 หลักการด้วยกัน ได้แก่ การบริหารการเงินของสโมสรที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม (Expedient and Efficient) ได้แก่ การบริหารการเงินและงบประมาณที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของสโมสรให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์ต่อสโมสรสูงสุด รวมทั้งการวางแผนการใช้จ่ายที่นำไปสู่การลดปริมาณการใช้ทรัพยากรที่กำลังใช้อยู่หรือจะใช้ในอนาคตให้อยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสม (Sport England & UK Sport, 2021)

การบริหารการเงินของสโมสรแบบมีส่วนร่วม (Participative) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสโมสรทั้งระดับล่างไปจนถึงระดับบนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการเงินซึ่งอาจมีผลต่อการดำเนินกิจกรรม การดำรงอยู่และความอยู่รอดอย่างยั่งยืนของสโมสรในอนาคต (Sport England & UK Sport, 2021)

การบริหารการเงินของสโมสรแบบได้สัดส่วน (Proportionate) ได้แก่ การพิจารณาว่ารายรับรายจ่ายเกิดภาวะสมดุลหรือไม่ ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงทางการเงินของสโมสรในระยะสั้นและระยะยาว ภาวะสมดุลเช่นนี้นัย่อมหมายถึงภาวะสมดุลระหว่างรายจ่ายกับประโยชน์ที่สโมสรพึงมีพึงได้จากการใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันการใช้จ่ายของสโมสรต้องก่อให้เกิดหนี้สินหรือปัญหาทางการเงินให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Sport England & UK Sport, 2021)

การบริหารการเงินของสโมสรโดยคำนึงถึงบริบทเฉพาะของกีฬาฟุตบอล (Football context-specific) ได้แก่ การบริหารการเงินและงบประมาณที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับกฎว่าด้วยการแข่งขันกีฬา การบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลระบบสมาชิกของการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ตลอดจนสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบตามความผูกพันภายใต้กฎว่าด้วยการแข่งขันกีฬา การบริหารปกครองกีฬาและระบบสมาชิกของการแข่งขันกีฬาฟุตบอล (Sport England & UK Sport, 2021)

การบริหารการเงินสโมสรโดยปรับใช้กฎระเบียบให้เข้ากับสถานการณ์ที่สโมสรกำลังเผชิญอยู่ (Tailored but consistent) ได้แก่ การบริหารการเงินสโมสรให้สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษอย่างสม่ำเสมอ ในทางเดียวกันการบริหารการเงินสโมสรต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ พร้อมกับตรวจสอบว่าปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ไว้หรือไม่ ตลอดจนปรับการบริหารการเงินให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่สโมสรกำลังเผชิญอยู่ แต่ต้องสอดคล้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายและกฎระเบียบได้กำหนดเอาไว้ (Sport England & UK Sport, 2021)

การบริหารการเงินของสโมสรโดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารสโมสรระดับสูง (Senior management responsibility) ได้แก่ ความรับผิดชอบของผู้บริหารสโมสรระดับสูงต้องเป็นไปตามความเหมาะสม โดยผู้บริหารสโมสรระดับสูงพึงตระหนักว่าตนเองต้องมีส่วนที่รับผิดชอบในการตัดสินใจในฐานะที่เป็นผู้บริหารสโมสรระดับสูงที่อาจชี้ชะตาหรืออนาคตของสโมสรได้ (Department for Culture, Media & Sport, 2024e) อาทิ ผู้จัดการอาวุโส กรรมการบริหารสโมสร และเจ้าของสโมสร) โดยพึงรับผิดชอบต่อการทำงานในนามสโมสรและการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

การบริหารการเงินของสโมสรอย่างโปร่งใส (Transparent) ได้แก่ การบริหารการเงินสโมสรและการกระทำอันใดสโมสรต้องแสดงออกถึงความชัดเจน ตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน สามารถตรวจสอบได้

ทั้งนี้ การพัฒนาร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ไม่เพียงอาจส่งผลให้สโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละแห่งสามารถคงอยู่รอดต่อไปได้และไม่เผชิญความเสี่ยงในการล้มละลาย อันมีสาเหตุมาจากการที่สโมสรมีหนี้สินมากจนไม่สามารถชำระเงินคืนเจ้าหนี้ได้เท่านั้น หากแต่ยังอาจช่วยลดความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษเป็นวงกว้าง รวมทั้งลดความเสี่ยงที่จะกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษ ซึ่งการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของอังกฤษจำต้องอาศัยรากฐานทางเศรษฐกิจที่ดีของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลที่เข้ามาเป็นสมาชิกในระบบลีกของอังกฤษ

การบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลที่ประกอบไปด้วยการกำกับดูแลการเงินของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษย่อมทำให้เกิดเสถียรภาพระบบการเงินของแต่ละสโมสร สามารถทำให้บริหารกิจการของสโมสรเป็นไปได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตามท้ายที่สุด การบริหารกิจการของสโมสรอาจนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมพัฒนาสโมสรในด้านต่าง ๆ เพื่อต่อยอดไปสู่การพัฒนาสโมสรอย่างยั่งยืนอนาคต และตอบสนองภาพรวมเศรษฐกิจของธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอังกฤษในปัจจุบัน โดยที่ภาพรวมทางเศรษฐกิจของวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษในปัจจุบันไม่ส่งผลอันอาจนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอังกฤษในอนาคต อีกด้านหนึ่งสโมสรกีฬาฟุตบอลที่มีเสถียรภาพทางการเงินย่อมมีความสามารถในการใช้จ่ายเพื่อสร้างการได้รับประโยชน์ร่วมกันระหว่างสโมสรกับบรรดาผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสโมสรในทางหนึ่งทางใด เช่น ประธานสโมสร ผู้จัดการสโมสร นักกีฬาฟุตบอล ผู้ปฏิบัติงานในสโมสร แฟนบอล และชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ ตลอดจนก่อให้เกิดภาวะเกื้อกูลเป็นการอยู่ร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์จากการดำรงอยู่ของสโมสร ส่วนสโมสรอาจมีงบประมาณเพียงพอที่จะส่งเสริมเกื้อหนุนให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับประโยชน์และเศรษฐกิจท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ในอนาคต

นอกจากนี้ การพัฒนาร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ยังส่งผลดีต่อเสถียรภาพระบบการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลภายในประเทศอังกฤษกับในระดับภูมิภาคยุโรป เพราะสามารถเกื้อหนุนต่อการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลภายในประเทศอังกฤษกับในระดับภูมิภาคยุโรปให้เป็นไปอย่างราบรื่น ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill วางแนวทางให้อำนาจแก่องค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษหรือองค์กร IFR ในการใช้ดุลพินิจในฐานะฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ในออกคำสั่งห้ามไม่ให้สโมสรกีฬาฟุตบอลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลในระบบลีกของประเทศอังกฤษ (Licensed Clubs) ไปเข้าร่วมหรือข้องแวะกับการจัดแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่จัดขึ้นโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานการ

จัดการแข่งขันจากรัฐบาลอังกฤษ อาทิ การแข่งขันกีฬาฟุตบอลยูโรเปียน ซูเปอร์ลีก (European Super League หรือ ESL) (Brannagan, Scelles, Valenti, Inoue, Grix, & Perkin, 2022)

เหตุที่ร่างกฎหมายฉบับนี้วางหลักการเช่นนี้นั้นก็เพราะว่า รัฐบาลอังกฤษต้องการสกัดกั้นไม่ให้เกิดความพยายามในการร่วมกันหรือสมคบกันระหว่างกลุ่มสโมสรกีฬาฟุตบอลที่มีประสิทธิภาพของทีมโดดเด่นและมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง จนนำไปสู่ก่อตั้งระบบลีกการแข่งขันกีฬาฟุตบอลเป็นของกลุ่มตนเอง เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มตนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ทางธุรกิจภายในกลุ่มของตน มากกว่าประโยชน์ต่อสาธารณชน (Department for Culture, Media & Sport, 2023) รัฐบาลอังกฤษจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจเข้าไปกำกับดูแลโดยการกฎหมายเพื่อสกัดกั้นพฤติกรรมการค้าเงินธุรกิจดังกล่าว ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อโครงสร้างการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกในรูปพีระมิดของประเทศอังกฤษและภูมิภาคยุโรป (European and English Football League Pyramid System) (Wilson, Plumley, & Ramchandani, 2013) ที่มีการเรียงลำดับการบริหารปกครองและกำกับดูแลการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลภายในประเทศอังกฤษและภูมิภาคยุโรปจากบนลงล่าง (Malagila, Zalata, Ntim, & Elamer, 2021)

#### 4. ความท้าทายในการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลเพื่อประโยชน์สาธารณะในกีฬาฟุตบอลอังกฤษ

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ไม่เพียงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอล อังกฤษ หรือองค์กร IFR เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอล ดำเนินการไปได้อย่างราบรื่นและป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลที่ไม่โปร่งใสเท่านั้น หากแต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังพยายามจัดวางสร้างระบบนิเวศกีฬาฟุตบอลอังกฤษ (England's Football Ecosystem) ให้มีเสถียรภาพทาง

การเงินที่ดีและธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลภายใต้การดำเนินการของแต่ละสโมสรสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น รองรับการแลกเปลี่ยนทางธุรกิจและการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบรรดาสโมสรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ส่งเสริมกันในฐานะพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อส่งมอบประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับผู้จัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอลที่ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือความสัมพันธ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่างบรรดาสโมสรต่าง ๆ (อาทิ การสร้างตลาดการโอนย้ายนักกีฬาฟุตบอลข้ามสโมสร (Transfer Market)) ที่เน้นการทำธุรกรรมการโอนย้ายนักกีฬาฟุตบอลข้ามสโมสรซึ่งมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้จากทุกภาคส่วน (Behravan & Razavi, 2021)

ในอีกทางหนึ่ง การทำธุรกรรมในทำนองนี้ก็ควรไม่นำไปสู่การขาดดุลทางการเงินของสโมสร โดยสร้างหนี้ให้สโมสรเพิ่มมากขึ้น จนทำให้สโมสรขาดวินัยมีรายจ่ายที่จ่ายไปสูงกว่ารายได้ที่ได้รับ) ความสมดุลของระบบนิเวศกีฬาฟุตบอลอังกฤษดำเนินต่อไปได้อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้และมีเสถียรภาพการเงินที่เข้มแข็ง トラบเทาที่มีร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill มาเป็นกฎระเบียบกำกับระบบ ซึ่งกฎระเบียบในทำนองนี้จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นระเบียบแบบแผน และมีกลไกการตรวจสอบที่สมเหตุผล สโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละแห่งจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของของระบบนิเวศกีฬาฟุตบอลอังกฤษ ที่จะมีเสถียรภาพทางการเงินเพื่อให้มีการบริการการเงินและงบประมาณเพียงพอที่กิจการของสโมสรจะอยู่รอดได้อย่างยั่งยืน ก็ต่อเมื่อมีกลไกทางกฎหมายมากำกับให้องค์ประกอบด้านการเงินและบริบทด้านการบริหารของสโมสรเป็นไปอย่างยั่งยืน แล้วองค์ประกอบด้านการเงินและบริบทด้านการบริหารของสโมสรนั้น ก็จะมาเกื้อหนุนให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศกีฬาฟุตบอลอังกฤษ ความสัมพันธ์ของบรรดาสโมสรกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสโมสรที่อยู่ร่วมกันในระบบนิเวศเช่นว่านี้ ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากความสัมพันธ์หรือมีการพึ่งพาเกื้อหนุนระหว่างกันภายใต้ความสัมพันธ์ (Łukomski, 2020) กล่าวอีกนัยหนึ่งความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบนิเวศเช่นว่านี้แต่ละฝ่ายต่างตกลงผูกพันตอบแทนระหว่างกันตามความสัมพันธ์

ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลของสโมสร (แฟนบอล) (Fan Engagement) ผ่านการใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนการสร้างปฏิสัมพันธ์ ความผูกพัน และประสบการณ์ที่มีคุณค่ากับแฟนบอลอย่างต่อเนื่อง นำไปสู่ความจงรักภักดีที่แฟนบอลมีต่อสโมสร สะท้อนให้เห็นผ่านการติดตามรับชมกิจกรรมของสโมสรอย่างต่อเนื่อง มีการบริโภคผลิตภัณฑ์ของสโมสรหรือใช้บริการของสโมสรซ้ำแล้วซ้ำเล่า พร้อมกับมีความผูกพันจงรักภักดีต่อสโมสร (Football Supporters' Association, 2024) และการจัดสรรงบประมาณของสโมสรบางส่วนเพื่อดำรงรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของสโมสร (Club Heritage Protection) ทั้งที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (เช่น สิ่งปลูกสร้างอันทรงคุณค่าที่อยู่คู่กับสโมสร อนุสาวรีย์ของบุคคลสำคัญของสโมสร จดหมายเหตุบันทึกประวัติของสโมสร ฯลฯ) และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (เช่น เพลงเชียร์ของสโมสร ประเพณีที่สืบทอดของสโมสร และความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ของสโมสร) เพื่อให้คงอยู่กับสโมสรและสร้างความภาคภูมิใจให้กับชุมชนท้องถิ่นต่อไป (Lawton et al., 2022)

## 5. บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลของประเทศไทย

แม้ว่าสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศไทยย่อมมีสิทธิในการประกอบธุรกิจการค้าหรือประกอบกิจกรรมกีฬาฟุตบอล เช่น สิทธิในการประกอบธุรกิจการค้า สิทธิในการลงทุน สิทธิในการบริหารทรัพย์สินของสโมสร ฯลฯ ซึ่งสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำไปสู่ประโยชน์ที่สโมสรพึงมีพึงได้ในเชิงเศรษฐกิจ นั้นหมายความว่าสโมสรแต่ละแห่งมีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่ได้รับการรับรองจากกฎหมายอังกฤษให้สามารถกระทำได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจมหาชนเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจการค้าของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศไทย อังกฤษ ซึ่งจะส่งผลต่อเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือ

ตัดสินใจลงทุนของบรรดาสโมสรได้อย่างเต็มที่ โดยระบบธุรกิจการค้าที่ดำเนินไปโดยสโมสรกีฬาฟุตบอลมักเป็นไปตามกลไกราคา (หรือกลไกตลาด) กับเป้าหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการของสโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละแห่ง เป็นไปโดยปราศจากอุปสรรคหรือข้อจำกัดจากกฎระเบียบของภาครัฐ เท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษอ้างถึงความจำเป็นที่จะต้องรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงินของวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษในภาพรวม และปกป้องคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงการกีฬาฟุตบอลที่อาจจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสโมสรกีฬาฟุตบอลในทางหนึ่งทางใด เหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงผลักดันให้มีร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อวางกลไกใช้อำนาจแทรกแซงเพื่อควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินของบรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษ

หลักการของร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance กำหนดให้รัฐจำกัดเสรีภาพในการใช้จ่ายเงินหรือบริหารงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อการอันเป็นประโยชน์ต่อตัวสโมสรเองและเพื่อการอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างควบคู่กันไป แต่ในทางกลับกันหากปล่อยให้สโมสรกีฬาฟุตบอลสามารถมีอิสระในการบริหารการเงินอย่างไม่มีข้อจำกัดหรือการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไร้ขีดจำกัดแล้ว ก็อาจส่งผลดีต่อผู้ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือแฟนบอลทั่วไปในฐานะที่เป็นผู้บริโภคในธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอังกฤษ เพราะถ้าเปิดโอกาสให้สโมสรกีฬาฟุตบอลสามารถใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ตนมีเพื่อแข่งขันกันในตลาดธุรกิจอุตสาหกรรมกีฬาฟุตบอลอังกฤษอย่างเสรีแล้ว อาจเป็นหนทางที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารสโมสรหรือเพื่อแสวงหาผลิตภัณฑ์ (หรือบริการ) ให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือแฟนบอลทั่วไปในฐานะที่เป็นผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี เพราะถ้าหากมีการแข่งขันทางธุรกิจระหว่างบรรดาสโมสรและแต่ละสโมสรบริหารจัดการงบประมาณหรือจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว ก็จะมีการตอบสนองต่อความต้องการของผู้ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือแฟนบอล โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งเมื่อสโมสรหนึ่งสโมสรได้มุ่งลงทุนใช้จ่ายเงินพัฒนาสโมสรเพื่อดึงดูดให้ผู้ติดตามรับชมการแข่งขันกีฬาฟุตบอลหรือแพนบอลได้มีทางเลือกใช้ก็ได้ผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายหรือได้รับการในคุณภาพที่สูงขึ้น ในทางกลับกันหากปล่อยให้สโมสรบางรายโดยเฉพาะอย่างยิ่งสโมสรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าบรรดาสโมสรรายอื่น ๆ สามารถใช้ศักยภาพทางการเงินที่เหนือกว่าสโมสรรายอื่น ๆ พยายามลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรในการพัฒนาสโมสรที่เหนือไปกว่าสโมสรอื่น ส่งผลให้เกิดการผูกขาดทางธุรกิจและผูกขาดชัยชนะของบรรดาสโมสรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีเหล่านี้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill ก็พบว่าร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นสกัดกั้นไม่ให้เกิดสถานการณ์ที่สโมสรขนาดใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีรวมหัวกันเอาเปรียบสโมสรรายอื่น ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีเป้าหมายให้บรรดาสโมสรทุกสโมสรสามารถอยู่รอดและเติบโตทางธุรกิจไปได้อย่างยิ่ง

## 6. บทส่งท้าย

กล่าวโดยสรุป กรอบความคิดของร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill มาจากกระบวนการทัศน์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งต้องการผลักดันให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเข้าไปเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสโมสรกีฬาฟุตบอลอังกฤษ โดยวางมาตรฐานการบริหารการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลในประเทศอังกฤษเพื่อให้บรรดาสโมสรเหล่านี้สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินของสโมสรของตนเองได้ในอีกด้านหนึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอังกฤษก็ต้องการให้รัฐเข้าไปมีอำนาจติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลวินัยการใช้จ่ายของบรรดาสโมสรต่าง ๆ โดยมีแนวคิดตั้งหน่วยงานทางปกครองเฉพาะขึ้นมาเป็นการเฉพาะ นั่นก็คือ องค์การอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือองค์กร IFR เพื่อให้เป็นหน่วยงานตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลหรือ Football Governance Bill คอยทำหน้าที่ตามภารกิจด้านการติดตามตรวจสอบและกำกับดูแล

วินัยการใช้จ่ายของบรรดาสโมสรต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของบรรดาสโมสรต่าง ๆ ให้บรรลุผลเพื่อประโยชน์ในการอยู่รอดทางธุรกิจของสโมสรแต่ละแห่งและความมั่นคงของระบบการเงินในการแข่งขันกีฬาฟุตบอลระบบลีกของประเทศไทยอังกฤษอันถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมในวงการกีฬาฟุตบอลอังกฤษ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ควรมีการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างเร่งด่วน และประกาศใช้เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการบังคับใช้อย่างจริงจังต่อไป พร้อมกับเผยแพร่แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลให้สโมสรกีฬาฟุตบอลได้รับทราบเพื่อให้บรรดาสโมสรกีฬาฟุตบอลใช้ประกอบการดำเนินงานหรือการบริหารงบประมาณของสโมสรกีฬาฟุตบอลแต่ละสโมสรให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนแนะนำอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรอิสระกำกับดูแลกีฬาฟุตบอลอังกฤษ หรือ IFR เพื่อให้สโมสรกีฬาฟุตบอลตระหนักว่าการบริหารปกครองกีฬาฟุตบอลของตนต้องอยู่ภายใต้กลไกการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางในอนาคต

## References

- Behravan, I., & Razavi, S. M. (2021). A novel machine learning method for estimating football players' value in the transfer market. *Soft Computing (Berlin, Germany)*, 25(3), 2499–2511. <https://doi.org/10.1007/s00500-020-05319-3>
- Brannagan, P. M., Scelles, N., Valenti, M., Inoue, Y., Grix, J., & Perkin, S. J. (2022). The 2021 European Super League attempt: motivation, outcome, and the future of football. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 14(1), 169–176. <https://doi.org/10.1080/19406940.2021.2013926>

Department for Culture, Media & Sport. (2023). *Policy paper: A sustainable future - reforming club football governance: consultation response*. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.gov.uk/government/publications/reforming-club-football-governance-consultation-response/a-sustainable-future-reforming-club-football-governance-consultation-response>

Department for Culture, Media & Sport. (2024a). *Football Governance Bill: European convention on human rights memorandum on introduction to the House of Commons/House of Lords*. Retrieved August 2, 2024, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65f8b232ca3670001a13a360/Football\\_Governance\\_Bill\\_\\_ECHR\\_memorandum.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65f8b232ca3670001a13a360/Football_Governance_Bill__ECHR_memorandum.pdf)

Department for Culture, Media & Sport. (2024b). *Impact assessment: Fact sheet - duties on clubs and competition organisers*. Retrieved August 4, 2024, from <https://www.gov.uk/government/publications/football-governance-bill-supporting-documents/fact-sheet-duties-on-clubs-and-competition-organisers>

Department for Culture, Media & Sport. (2024c). *Impact assessment: Fact sheet - financial distribution backstop mechanism*. Retrieved August 3, 2024, from <https://www.gov.uk/government/publications/football-governance-bill-supporting-documents/fact-sheet-financial-distribution-backstop-mechanism>

Department for Culture, Media & Sport. (2024d). *Impact assessment: Fact sheet - investigations, enforcement, and appeals*. Retrieved August 2, 2024, from <https://www.gov.uk/government/publications/football-governance-bill-supporting-documents/fact-sheet-investigations-enforcement-and-appeals>

Department for Culture, Media & Sport. (2024e). *Impact assessment: Fact sheet - owners and directors of regulated clubs*. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.gov.uk/government/publications/football-governance-bill-supporting-documents/fact-sheet-owners-and-directors-of-regulated-clubs>

Department for Culture, Media & Sport. (2024f). *Impact assessment: Fact sheet - the Independent Football Regulator (IFR)*. Retrieved August 4, 2024, from <https://www.gov.uk/government/publications/football-governance-bill-supporting-documents/fact-sheet-the-independent-football-regulator-ifr>

Football Supporters' Association. (2024a). *The Football Governance Bill: A Briefing Paper for the All Party Parliamentary Group for Football Supporters*. Retrieved June 11, 2025, from <https://thefsa.org.uk/wp-content/uploads/2024/12/FSA-BRIEFING-2-FINANCIAL-DISTRIBUTION-IN-ENGLISH-FOOTBALL.pdf>

Football Supporters' Association. (2024b). *The Football Governance Bill: Briefing Paper for FSA Affiliate and Associate Members*. Retrieved August 3, 2024, from <https://thefsa.org.uk/wp-content/uploads/2024/05/FSA-BRIEFING-FOR-AFFILIATE-AND-ASSOCIATE-MEMBERS.pdf>

- Frazer, L. (2024). *Football Governance Bill: Government Bill*. Retrieved August 2, 2024, from <https://bills.parliament.uk/bills/3701>
- Frazer, L. & Andrew, S. (2024). *Press release: Historic Football Governance Bill introduced in Parliament*. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.gov.uk/government/news/historic-football-governance-bill-introduced-in-parliament>
- Houben, R. (2023). Sports governance (in football) under attack. *The International Sports Law Journal*, 23(3), 271–292. <https://doi.org/10.1007/s40318-023-00253-6>
- House of Commons Culture, Media and Sport Committee. (2023). *Football Governance Ninth Report of Session 2022–23*. Retrieved August 3, 2024, from <https://committees.parliament.uk/publications/40681/documents/198244/default/>
- Lawton et al. (2022). *102796 Contingent Valuation of men's Professional Football Clubs and the Fan-Led Review Recommendations for DCMS*. Retrieved August 1, 2024, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63f8eadfe90e0740d12b7d6b/Research\\_report\\_Contingent\\_valuation\\_of\\_men\\_s\\_professional\\_football\\_clubs\\_and\\_the\\_Fan-Led\\_Review\\_recommendations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63f8eadfe90e0740d12b7d6b/Research_report_Contingent_valuation_of_men_s_professional_football_clubs_and_the_Fan-Led_Review_recommendations.pdf)
- Lukomski, J. (2020). On the finalisation of international football transfers and professional football players' contracts. *The International Sports Law Journal*, 20(3–4), 157–179. <https://doi.org/10.1007/s40318-020-00170-y>

- Malagila, J. K., Zalata, A. M., Ntim, C. G., & Elamer, A. A. (2021). Corporate governance and performance in sports organisations: The case of UK premier leagues. *International Journal of Finance and Economics*, 26(2), 2517–2537. <https://doi.org/10.1002/ijfe.1918>
- Michie, J., & Oughton, C. (2005). The Corporate Governance of Professional Football Clubs in England. *Corporate Governance : An International Review*, 13(4), 517–531. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2005.00446.x>
- Plumley, D., Ramchandani, G. M., and Wilson, R. (2018). Mind the Gap: An analysis of competitive balance in the English Football League system. *International Journal of Sport Management and Marketing*, 18(5). 357–375.
- Regulatory Policy Committee. (2024). *Regulation of English men's professional football*. Retrieved August 1, 2024, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65fb0cf1703c42001a58f0eb/2023-11-28-DCMS-5250\\_2\\_-Football\\_Governance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65fb0cf1703c42001a58f0eb/2023-11-28-DCMS-5250_2_-Football_Governance.pdf)
- Sport England & UK Sport. (2021). *A code for sports governance*. Retrieved August 3, 2024, from <https://sportengland-production-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2021-12/A%20Code%20for%20Sports%20Governance..pdf?VersionId=Q0JD6BVXB.VgwbGEacG0zWsNPiWcGDHh>
- Wilson, R., Plumley, D., & Ramchandani, G. (2013). The relationship between ownership structure and club performance in the English Premier League. *Sport, Business and Management*, 3(1), 19-36. <https://doi.org/10.1108/20426781311316889>

Woodhouse, J. (2024a). *Football Governance Bill*. Retrieved August 1, 2024, from <https://researchbriefings.files.parliament.uk/document/CBP-9996/CBP-9996.pdf>

Woodhouse, J. (2024b). *Football Governance: Time for change?* Retrieved August 1, 2024, from <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9255/CBP-9255.pdf>

---

## 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. 2568-2572 ต้นฉบับทุกเรื่องที่พิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ด้วยรูปแบบ Semi-Blind Peer Review เฉพาะสาขานิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจากหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน

### เกี่ยวกับผลงานที่จะรับ

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

2. ต้นฉบับเขียนเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษก็ได้ 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/llsj/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

**\*\*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, &amp; 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, &amp; Harold Burris-Meyer &amp; Edward C. Cole (2011, p.300-315)

## 2) การอ้างอิงมากกว่าสองแหล่งข้อมูลที่ผู้แต่งแตกต่างกัน ให้เขียนเรียงตามลำดับตัวอักษร ตัวอย่าง

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

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

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

## 3) การอ้างอิงจากข้อมูลจากแหล่งข้อมูลระดับทุติยภูมิ “อ้างถึงใน” สำหรับภาษาไทย หรือ “as cited in” สำหรับภาษาอังกฤษ

|        |                                                |
|--------|------------------------------------------------|
| ไทย    | ชื่อ/สกุล/(อ้างถึงใน/ชื่อ/สกุล./ปี./เลขหน้า)   |
| อังกฤษ | ชื่อ/สกุล/(as cited in/ชื่อ/สกุล./ปี./เลขหน้า) |

### ตัวอย่าง

สุภา ศรีเมือง (อ้างถึงใน พรชัย ชันดี, 2561, หน้า 89)

อัจฉริยา ชูตินันท์ (อ้างถึงใน เพชรรัตน์ ینگศารมณี 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 ถินดี, 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

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

## ตัวอย่าง

นิพนธ์ วิสารทนนท์, 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

สุชาดา ศรีใหม่. (2559). หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายตามประมวล  
กฎหมายอาญา เปรียบเทียบพุทธรินัย. 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). มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคา  
รუნแรงในครอบครัว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิตย์.

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) บุคคลานุกรม

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

##### ตัวอย่าง

นิรมล ถิ่นดี (ผู้ให้สัมภาษณ์) ฉัตรมาส 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). สังข์อธิบติกรรมอุทยานฯ ออกราชการไว้ก่อน คาดไม่  
เสร็จโดยเร็ว สอบวินัยร้ายแรง. มติชนออนไลน์, 1. [http://www.matichon  
.co.th/news\\_detail.php?newsid=1295414263&grpId=&catid=](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1295414263&grpId=&catid=)

### 7) รายงานการประชุมวิชาการ

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

### ตัวอย่าง

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

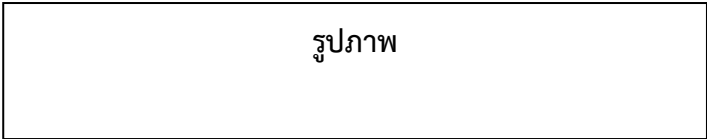
### 8) ราชกิจจานุเบกษา

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 / หมายถึงระยะเวณวรรค 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 📠 093-6946868 ✉ j.sociallaw@gmail.com

🌐 <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/llsj> 📘 วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น

ออกแบบภาพโดย : นางสาวพนอมพรรณ ทัดทอง ขอบคุนเจ้าของภาพ : จศ.ดร.ภูวนัย รัตนชัย



วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น



ISSN : 2985-2552 (Online)