

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ISSN 3027-7582 (Print)

ISSN 3027-7590 (Online)

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2567) Vol.17 No.2 (July - December 2024)



พจนานุกรมชื่อคุณศัพท์ ฉบับที่ 2

เชิญชวนส่ง บทความวิชาการ และบทความวิจัย

ใน “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับครบรอบ 25 ปี”

หรือ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 18 ฉบับที่ 1”
ภายใต้ Theme ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม
ได้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึง วันที่ 10 มกราคม 2568

ที่มีเนื้อหาด้าน : รัฐศาสตร์ : รัฐประศาสนศาสตร์ : นิติศาสตร์ : การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : การส่งเสริมธรรมาภิบาล : การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
กระบวนการยุติธรรม : อาชญวิทยา : คุณธรรม : จริยธรรม

* หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์
ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร
ผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับต่อไป
** ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้สนับสนุนบทความ
ไม่ว่ากรณีใด ๆ

ส่งบทความได้ที่



ระบบส่งบทความออนไลน์



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์



ศูนย์วัดการอ้างอิงวารสารไทย
Thai-Journal Citation Index Centre

ผ่านการรับรองคุณภาพ กลุ่มที่ 2



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ที่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0 141 9146 Email : anyapatch@ombudsman.go.th



วารสารพุทธวิจารณ์แผ่นดิน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2567) Vol. 17 No. 2 (July - December 2024)

ISSN 3027 - 7582 (Print) 3027 - 7590 (Online)

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 2 ของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย

Thai - journal Citation Index Centre : TCI

วัตถุประสงค์

เผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม / อาชีวศึกษา คุณธรรม / จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

ที่ปรึกษาเกียรติยศ	นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ	ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ที่ปรึกษา	พันตำรวจโท กีรป กฤตธีรานนท์ นางสาวคมขวัญ กาญจนกุลบุตร นายเมธี มั่นคง นายสิริน ชาวเพ็ชรดี นางชนิษฐนันท์ อภิหารษากร ศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ รองศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ กัลยาจิตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์ ดร. น้ำแท้ มีบุญสร้าง ดร. ปัญญา อุดชาชน ดร. ศักดิ์ณรงค์ มงคล ดร. สมสุณีย์ ดวงแข นางสาวชาลินี ถนังงาน	เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยมหิดล สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยรังสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
กองบรรณาธิการ	นางสุพรรณ กองแก้ว	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
ภายในหน่วยงาน		
ผู้ช่วยบรรณาธิการ และเลขานุการ	นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
2. ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร. พัชรา สีนลอยมา
3. พลตำรวจตรี ดร. ธาตุกร นิมสมบุญ
4. พันตำรวจตรี ดร. ปริญญา สีลานันท์
5. ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทัย พวงงาม
6. ศาสตราจารย์ ดร. จำลอง โพธิ์บุญ
7. ศาสตราจารย์ ดร. ดวงเดือน พันธมนาวิน
8. ศาสตราจารย์ ดร. ดุจเดือน พันธมนาวิน
9. ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์
10. ศาสตราจารย์ ดร. บัญชา สมบูรณ์สุข
11. ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะนติ
12. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรณชัย บุญบำรุง
13. ศาสตราจารย์ ดร. วิลาศ นิตวิฒนานนท์
14. ศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด
15. ศาสตราจารย์ ดร. ศิวัง พงษ์เพียจันทร์
16. ศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
17. ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์
18. ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์
19. ศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉินันท์
20. ศาสตราจารย์ ดร. อัญญา ณ ระนอง
21. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภาภักดิ์ จันทวานิช
22. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา
23. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. เกษมสานต์ โชติชาครพันธุ์
24. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. กฤษณพงศ์ พุดระกูล
25. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจตรี ดร. ดนุศิน เจริญ
26. รองศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์
27. รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติวัฒน์ จันทรแจ่มใส
28. รองศาสตราจารย์ ดร. คม คัมภีรานนท์
29. รองศาสตราจารย์ ดร. จุฑารัตน์ ขมพันธุ์
30. รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมวุฒิ ศรีพรหม
31. รองศาสตราจารย์ ดร. ชนินท์ทรา ณ ถลาง
32. รองศาสตราจารย์ ดร. จูฑิตวี ชัยวัฒน์
33. รองศาสตราจารย์ ดร. เดือนเพ็ญ อีวรรณวิวัฒน์
34. รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์
35. รองศาสตราจารย์ ดร. ัญญธร อินสร
36. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์
37. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ปัจฉิมม์

ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ตำบลบางแม่นาง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

บทความวิจัย / บทความวิชาการที่ได้นำตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded จำนวน 3 คน

38. รองศาสตราจารย์ ดร. นรินทร์ ดำรงชัย
39. รองศาสตราจารย์ ดร. นฤมล อรุโณทัย
40. รองศาสตราจารย์ ดร. บดินทร์ รัชมีเทศ
41. รองศาสตราจารย์ ดร. บัญญัติ เศรษฐฐิติ
42. รองศาสตราจารย์ ดร. บุญอนันต์ พินัยทรัพย์
43. รองศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ
44. รองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์
45. รองศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ
46. รองศาสตราจารย์ ดร. พาชิตชนันต์ ศิริพานิช
47. รองศาสตราจารย์ ดร. พัทธพงศ์ วัฒนสินธุ์
48. รองศาสตราจารย์ ดร. พนารัตน์ ปานมณี
49. รองศาสตราจารย์ ดร. พิชา ยัตนดิกล ญ ภูเก็ต
50. รองศาสตราจารย์ ดร. พิรพล เจตโรจนานนท์
51. รองศาสตราจารย์ ดร. พลฤดี หุ่ยตระกูล
52. รองศาสตราจารย์ ดร. ภัคพงศ์ พจนารถ
53. รองศาสตราจารย์ ดร. ภัทราวดี มากมี
54. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์
55. รองศาสตราจารย์ ดร. มาตาลักษณ์ เสรมธากุล
56. รองศาสตราจารย์ ดร. โยธิน แสงวงศ์
57. รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน
58. รองศาสตราจารย์ ดร. วชิรศักดิ์ วานิชชา
59. รองศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
60. รองศาสตราจารย์ ดร. วิพุธ อ่องสกุล
61. รองศาสตราจารย์ ดร. วินัยกานต์ รุจิภักดิ์
62. รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ เลิศสมพร
63. รองศาสตราจารย์ ดร. วัลลภ รัฐฉัตรานนท์
64. รองศาสตราจารย์ ดร. ศราวุธ แรมจันทร์
65. รองศาสตราจารย์ ดร. ศศิวิมล มีอำพล
66. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์
67. รองศาสตราจารย์ ดร. สิริโฉม พิเศษบุญญเกียรติ
68. รองศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว
69. รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด
70. รองศาสตราจารย์ ดร. สมณทิพย์ จิตสว่าง
71. รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณา คุณดิลกณัฐวสา
72. รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์
73. รองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์
74. รองศาสตราจารย์ ดร. หลี่ เทรินเหลียง
75. รองศาสตราจารย์ ดร. อมรรัตน์ กุลสุจริต

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 มหาวิทยาลัยรังสิต
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยรังสิต
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยบูรพา
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 มหาวิทยาลัยพะเยา
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 เขตบึงกุ่ม กทม.
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ท่านสามารถส่งบทความเพื่อพิจารณาได้ที่

<http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman>

114. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์
 115. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. น้ำทิพย์ เสมอเชื้อ
 116. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เบญจมาศ นิลสุวรรณ
 117. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปาณิกา สุขสม
 118. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปณินดา จันทร์สุกรี
 119. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประทีป ฉัตรสุภาวงศ์
 120. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประพิน นุชเปี่ยม
 121. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา วิจิตรธรรมรส
 122. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
 123. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผุสดี บุญรอด
 124. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พงศ์ศรัณย์ บุญโณปกรณ์
 125. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชิต รัชตพิบูลภพ
 126. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชญ์อาภา พิศุทธิ์เศรณี
 127. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชยวรรณ นุชประยูร
 128. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพเราะ มากเจริญ
 129. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดมณี เทพานนท์
 130. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดชาย ชูติกาโม
 131. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระพีพร ศรีจำปา
 132. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติพร ถึงฝั่ง
 133. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณภา ลีระศิริ
 134. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณฤดี สกฤภักดิ์
 135. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วชิรวิทย์ วิชาสวัสดิ์
 136. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วริษา องสุพันธ์กุล
 137. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รวีวรรณ แพทย์สมาน
 138. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรลัญช์ โรจนพล
 139. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วันวร จะนุ
 140. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภกร ปุญญฤทธิ์
 141. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ศรีสุชาติ
 142. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภฤกษ์ สุขสมาน
 143. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุทธิกานต์ มีจั่น
 144. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี
 145. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริรักษ์ นิทัศน์เอก
 146. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมรักษ์ ชัยสิงห์กานานนท์
 147. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ เจริญพูล
 148. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิดา ศิวปฐมชัย
 149. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวิชา เป้าอารีย์
 150. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. แสน กิรตินวนันท์
 151. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หลัทัย นำประเสริฐชัย
- มหาวิทยาลัยนเรศวร
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
มหาวิทยาลัยบูรพา
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยนวมินทราชินา
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

190. ดร. ภาณุภูมิ โลหะวิธานนท์
191. ดร. ภูมิ เพชรกาญจนางค์
192. ดร. มัธยาสะ รอดยัม
193. ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี
194. ดร. รักเกียรติ อินทัททัน
195. ดร. รัชพล อ่ำสุข
196. ดร. ฤชากร ไตรรัตน์สรณ์
197. ดร. วรางคณา รัชตะวรรณ
198. ดร. วศิน โคมุท
199. ดร. วิศรา ไกรวัฒนพงศ์
200. ดร. วัชรศักดิ์ ลีละวัฒน์
201. ดร. ศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ
202. ดร. ศิรดา เขมานิภูฐานไท
203. ดร. ศักดา ขจรบุญ
204. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
205. ดร. สุขยีน เทพทอง
206. ดร. อัญธิกา ณ พิบูลย์
207. ดร. อรรถพล กาญจนพงษ์พร
208. นายกนกนัย ถาวรพานิช
209. นายกิตติภพ วังคำ
210. นางจงจิต อรรถยุกติ
211. นางสาวฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล
212. นายธิวัฒน์ ศรีจันทร์
213. นายทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์
214. นายพยนต์ สินธุนาวา
215. นายพีระพงศ์ สาคริก
216. นายสุรเดช แสงเพ็ชร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันพระปกเกล้า
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ
สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
กระทรวงยุติธรรม
มหาวิทยาลัยรังสิต
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

เจ้าของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146
Website: <http://ombstudies ombudsman.go.th/>

พิมพ์ที่ บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด เลขที่ 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ
10210 โทรศัพท์ 0 2996 7392 4 E-mail: octoberprint50@hotmail.com

ท่านสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
ด้วยการตอบแบบสำรวจความพึงพอใจต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ได้



แบบสอบถามความพึงพอใจ

152. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อานุภาพ รักษ์สุวรรณ
153. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาแว มะแส
154. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์
155. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อติลล่ำ พงศ์ยี่หล้า
156. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ เกิดศรี
157. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อารณีย์ วิวัฒนาภรณ์
158. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิชา ดวงรัตน์
159. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรนนท์ กลั่นทปฺระ
160. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรุณี สันธิติวิชัย
161. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัจฉรา บรรจงประเสริฐ
162. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์
162. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ขนิษฐา พุกกะเวส
164. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ เอื้ออมรวินิช
167. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฐา พชรอนนท
166. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิชัย ศรีรัตน์
167. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุนิษา โอบอ้อม
168. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สรศักดิ์ มั่นศิลป์
169. ดร. กมลพร กัญชนะ
170. ดร. กรณ์ หะนันนท
171. ดร. กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์
172. ดร. กิระเกียรติ พระทัย
173. ดร. ชมเกตุ งามไกวล์
174. ดร. ฌานินท์ สันตะพันธุ์
175. ดร. ญาดา เดชชัย เียรประสิทธิ์
176. ดร. ณรุจน์ วศินปิยมงคล
177. ดร. ณัฐสุดา รัตมณี
178. ดร. ตายูติน อูสมาน
179. ดร. นัชฎิภา ศรีพงษ์กุล
180. ดร. บัญชา พุฒินากุล
181. ดร. บุรเทพ โชคนานุกุล
182. ดร. ปราณ จินตะเวช
183. ดร. ปิยะมาศ ทัพมงคล
184. ดร. ปุริมปรัชญ์ แสงแก้ว
185. ดร. ปัทมา จันทร์เจริญสุข
186. ดร. พัฒนพงษ์ ทองเนื่อสุก
187. ดร. พิมพิกมล กองโกล
188. ดร. พิสมัย ศรีเนตร
189. ดร. เพียงกมล มานะรัตน์

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
มหาวิทยาลัยรังสิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

190. ดร. ภาณุภูมิ โลหะวิธานนท์
191. ดร. ภูมิ เพชรกาญจนางค์
192. ดร. มัธยาสะ รอดยิ้ม
193. ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี
194. ดร. รักเกียรติ อินทพัฒน์
195. ดร. รัชพล อ่ำสุข
196. ดร. ฤชากร ไตรรัตน์สรณ์
197. ดร. วรางคณา รัชตะวรรณ
198. ดร. วศิน โกมุต
199. ดร. วิศรา ไกรวัฒนพงศ์
200. ดร. วัชรศักดิ์ ลีละวัฒน์
201. ดร. ศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ
202. ดร. ศิรดา เขมานิภูฐานไ
203. ดร. ศักดา ขจรบุญ
204. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
205. ดร. สุขยีน เทพทอง
206. ดร. อัญธิกา ณ พิบูลย์
207. ดร. อรรถพล กาญจนพงษ์พร
208. นายกนกนัย ถาวรพานิช
209. นายกิตติภพ วังคำ
210. นางจจจิต อรรถยุกติ
211. นางสาวฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล
212. นายธิวัฒน์ ศรีจันทร์
213. นายทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์
214. นายพยนต์ สินธุนาวา
215. นายพีระพงศ์ สาคริก
216. นายสุรเดช แสงเพ็ชร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยพะเยา
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันพระปกเกล้า
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ
สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)
กระทรวงยุติธรรม
มหาวิทยาลัยรังสิต
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

เจ้าของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146
Website: <http://ombstudies.ombudsman.go.th/>

พิมพ์ที่ บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด เลขที่ 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ
10210 โทรศัพท์ 0 2996 7392 4 E-mail: octoberprint50@hotmail.com

ท่านสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
ด้วยการตอบแบบสำรวจความพึงพอใจต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ได้

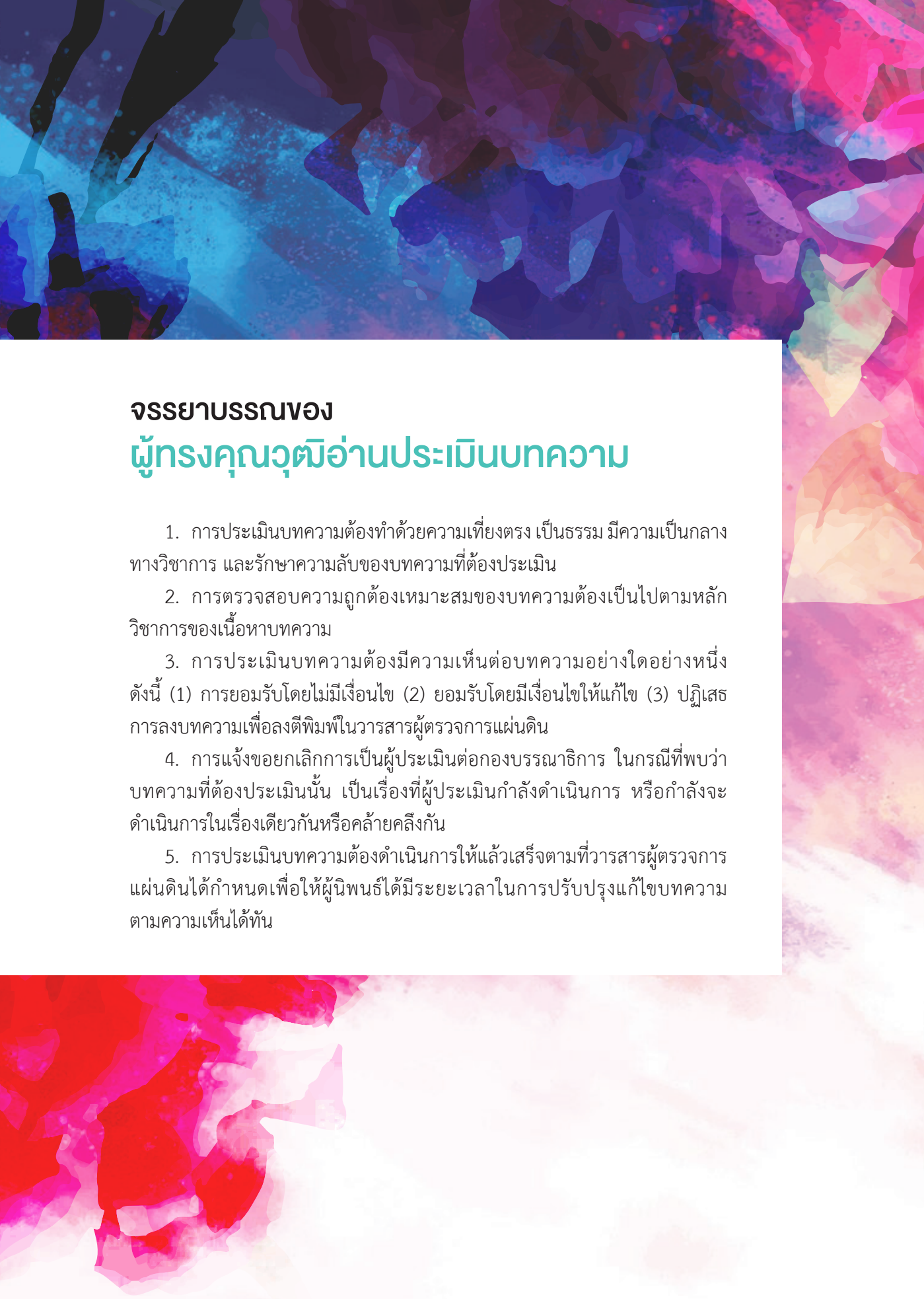


แบบสอบถามความพึงพอใจ

Ethics

จรรยาบรรณของ บรรณาธิการ

1. ตรวจสอบเนื้อหาของบทความโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงคุณประโยชน์ของบทความที่ได้รับด้วยความโปร่งใส
2. พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับจากผู้นิพนธ์ด้วยความเป็นกลาง
3. การตัดสินใจของบรรณาธิการต่อการยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของบทความ ความชัดเจนของบทความ ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของนโยบายของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ
4. การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน และตรงตามความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชา
5. การเต็มใจในการชี้แจงการแก้ไขด้วยความเต็มใจ การทำให้เกิดความกระจ่าง การถอน และการขอภัย หากจำเป็น
6. การพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยคำนึงถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความว่าบทความนั้น ๆ ควรนำลงตีพิมพ์ หรือปฏิเสธการลงตีพิมพ์ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม



จรรยาบรรณของ

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. การประเมินบทความต้องทำด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางวิชาการ และรักษาความลับของบทความที่ต้องประเมิน
2. การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบทความต้องเป็นไปตามหลักวิชาการของเนื้อหาบทความ
3. การประเมินบทความต้องมีความเห็นต่อบทความอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) ยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข (2) ยอมรับโดยมีเงื่อนไขให้แก้ไข (3) ปฏิเสธการลงบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
4. การแจ้งขอยกเลิกการเป็นผู้ประเมินต่อกองบรรณาธิการ ในกรณีที่พบว่าบทความที่ต้องประเมินนั้น เป็นเรื่องที่คุณประเมินกำลังดำเนินการ หรือกำลังจะดำเนินการในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
5. การประเมินบทความต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดเพื่อให้ผู้พิมพ์ได้มีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขบทความตามความเห็นได้ทัน

จรรยาบรรณของ

ผู้นิพนธ์

1. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น เป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
2. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น
3. การต้องไม่นำผลงานของตนเองที่ได้รับการเผยแพร่แล้วมาคัดลอกหรือเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วน ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดคิดว่าผลงานนั้นเป็นผลงานใหม่ของตนเอง
4. การไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น และต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง เมื่อนำผลงานของผู้อื่นมานำเสนอ หรือนำมาอ้างอิงในเนื้อหาภายในบทความของตน
5. การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดจากการทำวิจัย ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ
6. การไม่นำผลงานไปเผยแพร่ หรือตีพิมพ์ในแหล่งอื่น หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
7. การรับรองชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ปรากฏในบทความ จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในผลงานนี้จริง
8. การมีความรับผิดชอบในการอ้างอิงผลงาน ภาพ หรือตาราง หากมีการนำมาใช้ในบทความของตนเอง โดยให้ระบุ “ที่มา” เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (หากมีกรณีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์แต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารฯ จะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น)
9. การเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการจัดทำผลงานทางวิชาการ (ถ้ามี)
10. การปรับแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรือ อาจถูกถอดถอนออกจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
11. การนำเสนอบทความต้องทำให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน





ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. เป็นบทความวิจัย และ บทความวิชาการ ที่มีคุณค่าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษาค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือ เรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการตีพิมพ์

3. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

4. เนื้อหาด้านฉบับ (ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ) มีความยาว 10-20 หน้าพิมพ์ (กระดาษพิมพ์ดีดขนาด A4) ต้นฉบับพิมพ์ด้วยโปรแกรม MS-Word for Windows อักษรภาษาไทย/ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร ดังนี้ ชื่อเรื่องมีขนาดอักษร 18/ตัวหนา ชื่อผู้พิมพ์มีขนาดอักษร 14/ปกติ ชื่อสังกัดมีขนาดอักษร 12/ปกติ เนื้อหาส่วนอื่นมีขนาด 16/ปกติ พิมพ์หน้าเดียวแบบ 1 คอลัมน์ กั้นหน้าและกั้นหลัง 3.17 ซม. กั้นหัวและท้ายกระดาษ 2.50 ซม.

5. ในกรณีบทความผู้พิมพ์ที่เสนอเข้ามาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฯ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

6. ส่วนประกอบของบทความวิจัย

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้พิมพ์และสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ Email address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียว ที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขป ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์สรุปผล (Results Conclusion) และข้อเสนอแนะที่สำคัญ (Recommendations) พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัยสมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษาวิธีการศึกษานิยามศัพท์ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ พอสังเขป

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียงเรียงตามลำดับขั้นตอน พอสังเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลของการวิจัยมาศึกษา อธิบาย วิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือน หรือแตกต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผลมา ประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการ วิจัยในครั้งต่อไป

(8) หากมีการอธิบายขยายความ ของเนื้อหาในเนื้อเรื่องให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้อง คำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้าย เรื่อง

7. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail address) โดยทำ เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียว ที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้ง วัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ

(5) เนื้อหา (Body)

(6) สรุป (Conclusion)

(7) หากมีการอธิบายขยายความของ เนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(8) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้อง คำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรม ท้ายเรื่อง

8. การอ้างอิงแบบระบบนามปีแทรกใน เนื้อหา มีรูปแบบ ดังนี้

(ชื่อ - ชื่อสกุลผู้แต่ง, /ปีที่พิมพ์, /หน้าที่ ใช้อ้างอิง) หรือ

(ชื่อผู้แต่งที่เป็นนิติบุคคล, /ปีที่พิมพ์, / หน้าที่ใช้อ้างอิง)

(1) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่งคนเดียว ผู้แต่งชาวไทย ตัวอย่าง (ประเวศ ะสี, 2541, หน้า100) หรือ ประเวศ ะสี (2541, หน้า100)

ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ใส่เฉพาะ ชื่อสกุล ตัวอย่าง (Jensen, 1991, p.8) หรือ (Jensen, 1991, pp.8-11)

(2) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 2 คน ใช้คำว่า “และ” คั่นระหว่างชื่อ ผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาไทย ตัวอย่าง (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และ อัครพงศ์ อันทอง, 2549, หน้า 10)

ใช้คำว่า “and” หรือ “&” คั่น ระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาอังกฤษ ตัวอย่าง (Samit & Miller, 1997, p.50) (Samit and Miller, 1997, p.50)

(3) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 3-5 คน ใส่ชื่อผู้แต่งคนที่ 1 คั่นด้วยเครื่องหมาย (,) ตามด้วยชื่อผู้แต่งคนที่ 2 ไปเรื่อย ๆ และ ก่อนหน้าชื่อผู้แต่งคนสุดท้ายให้ใช้เครื่องหมาย (&) หรือคำว่า “และ” “and” ก็ได้

ตัวอย่าง (สุวัฒนา วิบูลย์เศรษฐ์, เกื้อ วงศ์บุญสิน, & วิพรรณ ประจวบเหมาะ 2500, หน้า125)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน
หรือมากกว่า

ใส่ชื่อเฉพาะผู้แต่งคนแรก และ
ตามด้วยคำว่า “และคณะ” หรือ “et al.”

ตัวอย่าง (อุบล บุญชู และคณะ,
2555, หน้า 158) (Tarantola, et al., 1998,
p.99)

9. รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมท้าย
บทความ

(1) การอ้างอิงจากหนังสือ

ชื่อผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// **ชื่อหนังสือ.**
ครั้งที่พิมพ์.// สถานที่พิมพ์.//
สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

เสนห์จามริก. (2540). **การเมืองไทย
กับการพัฒนารัฐธรรมนูญ.**
พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม.
กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการ
ตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์.

Nafziger, E.W. (1977). **The
economics of developing
countries.** 3rd ed. London:
Prentice-Hall International.

(2) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

ชื่อผู้เขียนวิทยานิพนธ์.// (ปีที่พิมพ์).//
ชื่อวิทยานิพนธ์. /ระดับ
วิทยานิพนธ์ ชื่อสาขาวิชาหรือ
ภาควิชา ชื่อคณะ ชื่อ
มหาวิทยาลัย.

ตัวอย่าง

อนุสรณ์ อุณโณ. (2541). **วิสามน
มาตรการและการลงทัณฑ์ใน
สังคมไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญา
สังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

Boonmathaya, R. (1997).
**Contested concepts of
development in rural
northeastern Thailand.**
Ph.D. Dissertation,
Department of
Anthropology, University
of Washington, U.S.A.

(3) การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

ชื่อผู้เขียนบทความ.// (ปีที่พิมพ์).//
ชื่อบทความ/ในชื่อบรรณาธิการ
(บรรณาธิการ). **ชื่อหนังสือ.**
(หน้า-).//ครั้งที่พิมพ์.สถานที่
พิมพ์.//สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง

อุกฤษณ์ แพทย์น้อย. (2530).
หลักการที่แท้จริงของทฤษฎี
สัญญาประชาคม. ใน ธนศ
วงศ์ยานนาวา (บรรณาธิการ).
**รัฐศาสตร์: ปรัชญาและ
ความคิด.** (หน้า57-59).
กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง
กรุ๊ป.

- Ngo, N.V. (1988). Some aspects of cooperation in the Mekong delta. In D.G. Marr & C.P. White (Eds.). **Postwar Vietnam: Dilemmas in socialist development.** (pp.163-173). NY: Cornell University, Southeast Asia Program.
- (4) การอ้างอิงจากบทความในวารสาร
ชื่อผู้เขียนบทความ.// (ปีที่พิมพ์).//
ชื่อบทความ./ **ชื่อวารสาร./**
ปีที่(ฉบับที่),/เลขหน้า.
ตัวอย่าง
เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม.
(2549). แนวคิดเศรษฐกิจ
พอเพียงในประเทศไทย.
วารสารราชบัณฑิตยสถาน,
31(4), 1140-1149.
- (5) การอ้างอิงจากการสัมภาษณ์
ชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์.// (วัน เดือน ปีที่
สัมภาษณ์).// **สัมภาษณ์./**
ตำแหน่ง(ถ้ามี)./หน่วยงาน
ที่สังกัดหรือที่อยู่.
ตัวอย่าง
สมควร ดีประเสริฐ. (20 สิงหาคม
2558). **สัมภาษณ์.** ราชภัฏ.
หมู่บ้านโนนม่วงต.ศิลาอ.เมือง
จ.ขอนแก่น.
- Skoonchai, S. (2017, August 8).
Interview. President.
Khon Khen University.
- (6) การอ้างอิงข้อมูลหรือเอกสารจาก
อินเทอร์เน็ต
ชื่อผู้แต่ง.// (ปีที่เผยแพร่).// **ชื่อเรื่อง//**
ค้นเมื่อ วัน เดือน ปีที่ค้น,
จาก URL.
ตัวอย่าง
ราชกิจจานุเบกษา. (2542).
พระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. 2542. ค้นเมื่อ
25 สิงหาคม 2559. จาก
[http://www.moe.go.th/
main2/plan/p-r-b42-01.htm](http://www.moe.go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm)
Alavi, Maryam. (2000).
Knowledge Management
and Knowledge Systems.
ICIS '97. Retrieved
September 8, 2016, from
[http://www.mbs.edu/is/
malavi/icis-97-kms/sld
011.htm](http://www.mbs.edu/is/malavi/icis-97-kms/sld011.htm).>
10. การพิจารณารับบทความ
(1) กองบรรณาธิการพิจารณาใน
เบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสม
ของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร
ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด
(2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่าน
ประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุม
คุณภาพทางวิชาการ จำนวน 3 คน/บทความ
ด้วยวิธีการประเมินแบบ **Double Blinded**
ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ Thaijo20 โดย
ผู้นิพนธ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็น
ของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้นิพนธ์มิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้นิพนธ์บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

11. อัตราการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้นิพนธ์บทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

(1) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่ส่งบทความวิชาการ / บทความวิจัย จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมารายไม่เกิน 6,000 บาท / บทความ

(2) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่วารสารขอเชิญให้เขียนบทความพิเศษ จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมารายไม่เกิน 5,000 บาท / บทความ

(3) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้นิพนธ์ที่ส่งบทความพิเศษ จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมารายไม่เกิน 4,000 บาท / บทความ

12. กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman> โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <https://omb-studies.ombudsman.go.th> (หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)

13. สถานที่ติดต่อ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146 Email:
anypatch@ombudsman.go.th □

Editor *Note*

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินปีที่ 17 ฉบับที่ 2 เตรียมส่งท้ายปีเก่าและต้อนรับศักราชใหม่ เปิดเล่มด้วยบทความพิเศษจากประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต) นำเสนอบทความ เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินรวมถึงการเสนอผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ให้ผู้อ่านได้ทราบ และเพื่อให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรทางเลือกในการช่วยเหลือประชาชนสามารถเข้าถึงความเป็นธรรมได้

นอกจากนี้ ภายในเล่มมีบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในรูปแบบ Double Blinded จำนวน 12 บทความ ประกอบด้วยบทความวิชาการ 7 บทความ ได้แก่ (1) “เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : ความแตกต่างและประโยชน์ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กร” (2) “ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” (3) “ความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรมที่เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16

ของสหประชาชาติภายใต้บริบทของไทย” (4) “แนวทางการศึกษาเพื่อพัฒนาโลก การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษา การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ผ่านมุมมองทฤษฎีสถาบัน” (5) “การรวบรวม พยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดทางศุลกากร ในชั้นสอบสวน” (6) “ปัญหาทางกฎหมาย ของกระบวนการยุติธรรมไทยในการคุ้มครอง ผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์” (7) “แนวทางการ พัฒนาช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทย จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ” และ *บทความวิจัย 5 บทความ* ดังนี้ (1) “ศฟัรไญาติ : การสืบสาว วาตรกรรมเกี่ยวกับการจัดการศฟัรไญาติของประเทศไทย” (2) “ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย” (3) “ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผน แม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา

อย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564–2566)” (4) “หลักประกันการได้รับจัดสรรงบประมาณ ตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง แห่ง รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ” (5) “การพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อขายสินค้า ออนไลน์”

พลาดไม่ได้สำหรับคอสมันประจำ “ท่านทราบ หรือไม่” ฉบับนี้เสนอเรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) ชี้ศาลรัฐธรรมนูญพ้นธงกฎหมายฟ้องชี้ ขัดกับสิทธิความเท่าเทียม”

และในนามของ *กองบรรณาธิการวารสาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน* ขอส่งความปรารถนาดีและ คำอวยพรมายังท่านในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ 2568 ขอให้ท่านประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน และมีความสุขสมหวังในทุกสิ่ง

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Content

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2567)

บทความพิเศษ

27

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทความวิชาการ

43

เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดิน
กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ : ความแตกต่างและประโยชน์
ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กร

ไพศาล จังวิพัฒน์กุล

77

ระบบการให้สิทธิประชาชน
ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพ
ตามรัฐธรรมนูญ

มนตรี กนกวารี

105

ความมั่นคงของชาติ
ด้านระบบงานยุติธรรม
ที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16
ของสหประชาชาติภายใต้บริบทของไทย

พงษ์ธร ธัญญศิริ

125 แนวทางการศึกษาเพื่อพัฒนา
กลไกการกำกับดูแลของ
คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตาม
การบริหารงบประมาณผ่านมุมมองทฤษฎีสถาบัน
ชินพงศ์ ตระกูลดิษฐ์
สิทธิ สุนทรานุรักษ์

147 การรวบรวมพยานหลักฐาน
เกี่ยวกับความผิดทางศุลกากร
ในชั้นสอบสวน
ปิ่นทพิสิษฐ์ วิศาลเสสก์

175 ปัญหาทางกฎหมายของ
กระบวนการยุติธรรมไทย
ในการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์
วรรณฤดี แสงเขียว
ปรีวัฒน์ ช่างคิด

207 แนวทางการพัฒนาช่องทาง
การสื่อสารของรัฐสภาไทย
จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ
อัจจิมา แสงรัตน์

บทความวิจัย

231 ศพไร้ญาติ : การสืบสาว
วาทกรรมเกี่ยวกับการจัดการ
ศพไร้ญาติของรัฐไทย
ภักคนันท์ เลื่องปัญญาวงศ์
สาริน สุนทรพันธุ์
นิมิต อังค์

253 ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติ
ในสังคมรัสเซีย
กฤษฎา พรหมเวศ

289 ปัจจัยความสำเร็จในการ
ขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหาร
จัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
อย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564 – 2566)
เพชรภัทรา เขียวชะอุ่ม

325 หลักประกันการได้รับจัดสรร
งบประมาณตามบทบัญญัติ
มาตรา 141 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2560
ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ
เมตตราวรรณ พันธุ์ไชย

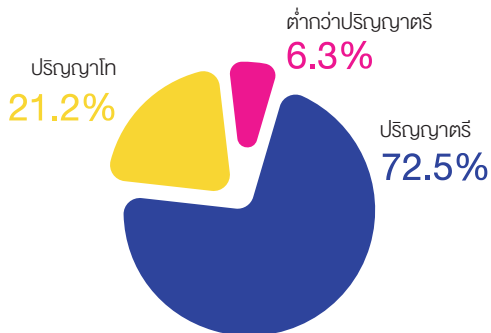
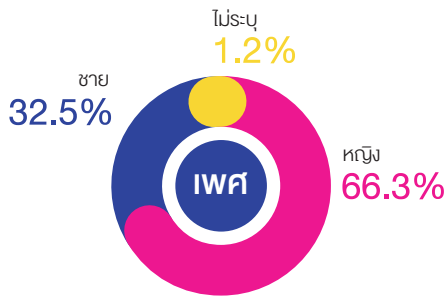
349 การพัฒนากฎหมายรองรับ
การซื้อขายค้าออนไลน์
ปัญญ์นิสาร์ องค์กรปรัชญากุล

คอลัมน์ประจำ

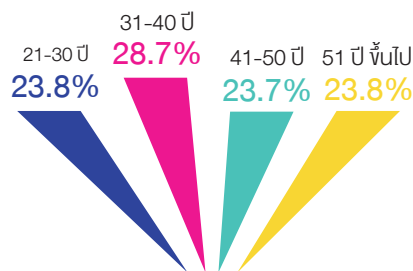
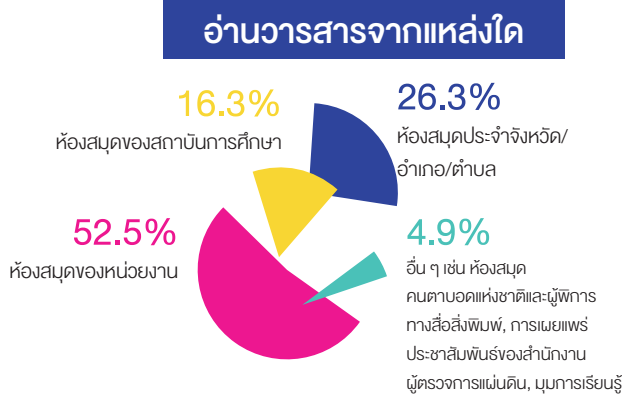
373 ท่านทราบหรือไม่
“ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.)
ชี้ศาลรัฐธรรมนูญพ้นรณกฎหมายฟ้องผู้
ขัดกับสิทธิความเท่าเทียม
สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

รายงานผลสำรวจความพึงพอใจ

ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 17 ฉบับที่ 1



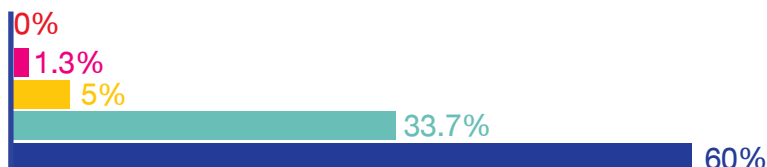
ระดับการศึกษา



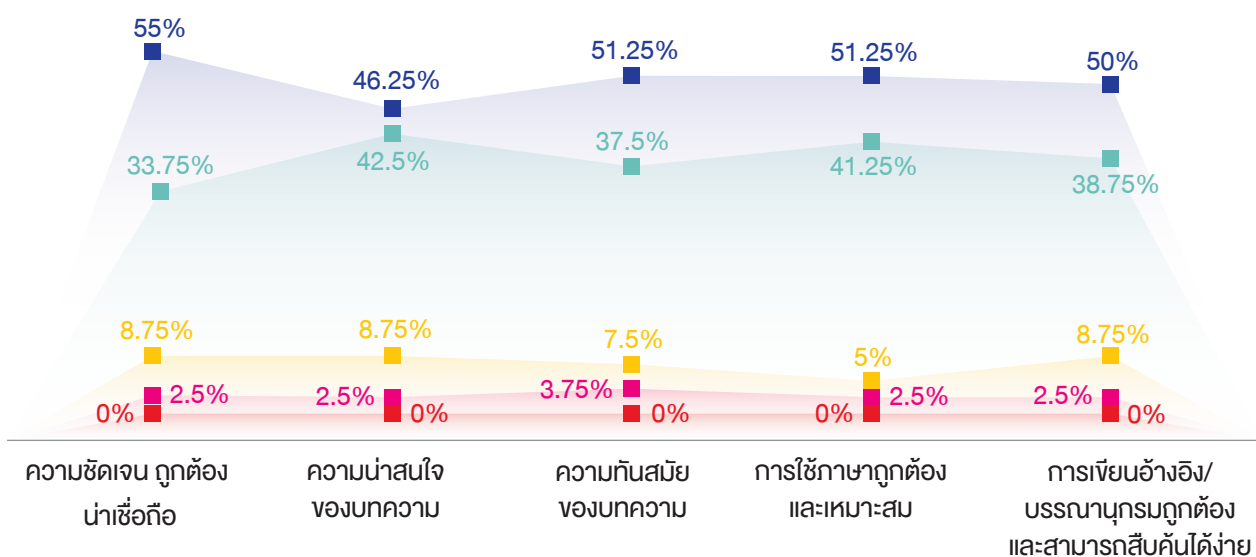
อายุ

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

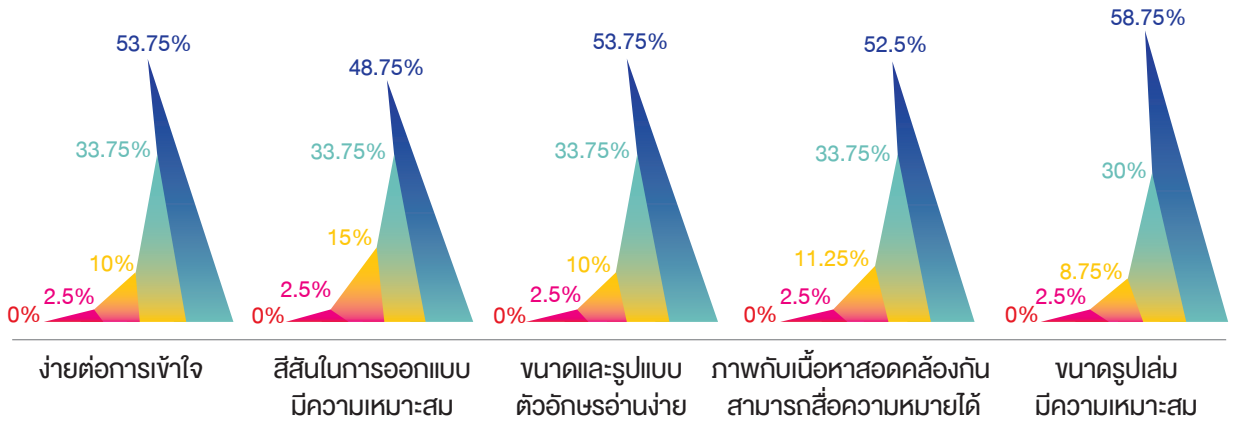
ความพึงพอใจโดยรวมต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



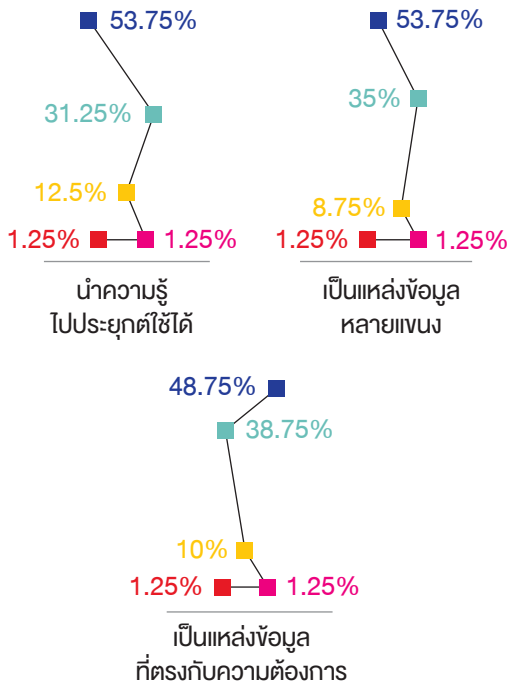
ความพึงพอใจด้านเนื้อหาของบทความ



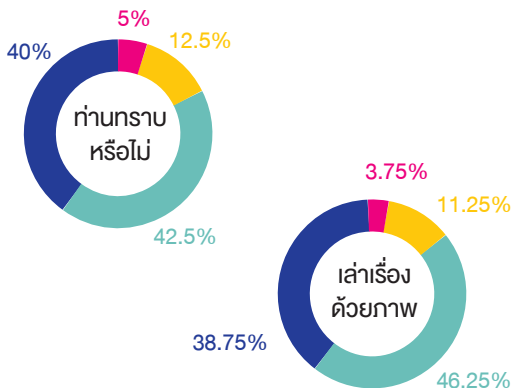
การออกแบบและการจัดรูปแบบ



ประโยชน์การนำไปใช้



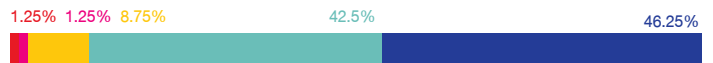
คอลัมน์ประจำ



คอลัมน์และบทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

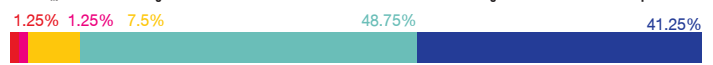
บทความพิเศษ

แนวทางการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ในการช่วยเหลือประชาชนตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

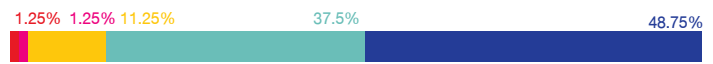


บทความวิชาการ

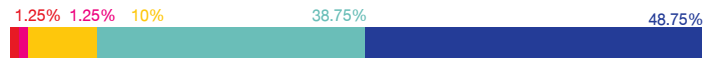
การประเมินแนวทางการสร้างเครือข่ายผ่านกิจกรรมความร่วมมือการสร้างความเป็นธรรมในหน่วยงานภาครัฐของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน : กรณีศึกษาเครือข่ายทำนุและผู้ใหญ่นบ้านจังหวัดนนทบุรี



แนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการลาออกของลูกจ้างหญิง

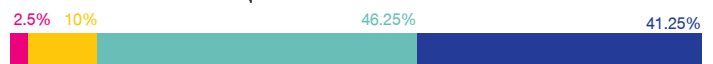


อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย

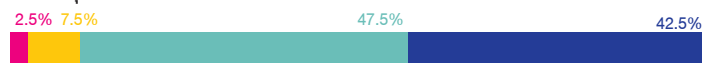


บทความวิจัย

การติดตามและประเมินการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ของโครงการพัฒนาระบบบริการสุขภาพเป็นมิตรสำหรับเด็กและเยาวชนในสถานควบคุม



การศึกษาแนวทางในการพัฒนาโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ



Reader view

- ขอชื่นชมเรื่องการออกแบบน่าสนใจ ทันสมัย ถึงแม้จะเป็นเอกสารทางวิชาการ
- บทความของวารสารมีเนื้อหาข้อมูลที่หลากหลาย ได้รับความรู้ และเป็นประโยชน์มากสำหรับผู้อ่านวารสาร ขอชื่นชมหน้ารายงานผลสำรวจความพึงพอใจ สรุปได้ชัดเจนและเข้าใจง่ายมาก
- สามารถนำความรู้จากบทความมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานการตรวจสอบภายใน เช่นกรอบแนวคิดวิจัย/การติดตามและการประเมินผลการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์/การลงพื้นที่แก้ไขปัญหา เรื่องร้องเรียน/แนวทางการใช้ Generative AI ฯลฯ
- ควรมีการจัดทำวารสารในรูปแบบตัวเล่มตลอดระยะเวลาการจัดทำวารสาร
- น่าจะมีการสรุปว่าวารสารวิจัย ผลงานเผยแพร่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยเฉพาะหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้านวิทยุท้องถิ่น



บทความ
พิเศษ





ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต¹
Somsak Suwansujarit¹
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²
Office of Thai Ombudsman²

ใน ประเทศที่ปกครองด้วยหลักนิติรัฐ มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ รัฐองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐนั้น การกระทำ หรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต่างต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าว จะกระทำการใด ที่จะละเมิดหรือกระทบต่อเสรีภาพของ ประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หลักนิติรัฐจะรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญและผูกพันบังคับให้องค์กรของรัฐต้องไม่กระทำการ อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่ได้รับ การคุ้มครองไว้ และการกระทำของรัฐในการ ตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อใช้บังคับ กับประชาชนเป็นการทั่วไปก็ต้องอยู่ภายใต้ กรอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้

มีการบัญญัติกฎหมายอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2544, หน้า 27-29)

นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติให้ จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการ ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นอยู่ใน ระดับชั้นสูงสุด กฎหมายลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นก็จะใช้บังคับไม่ได้ (ธีระ สุธีวรารากร, 2542, หน้า 74-75) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ

¹ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564

² ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติให้จัดตั้ง “องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน” ขึ้นเป็นครั้งแรก ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้มีความเห็นว่ายังไม่มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งเพียงพอและไม่มืองค์กรใดที่ประชาชนจะร้องทุกข์ได้โดยไม่ผ่านกระบวนการศาล รวมถึงไม่มีองค์กรที่พิจารณาในเรื่องของการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมจนกระทบสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน จึงกำหนดให้มืองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจในเรื่องดังกล่าว (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551, หน้า 52) และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนอกจากกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนไม่เป็นธรรม ยังกำหนดให้มหน้าที่และอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³ ซึ่งความสัมพันธ์กับศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น นับเป็นลักษณะเฉพาะของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่จะไม่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจส่งเรื่องไปยังศาล

รัฐธรรมนูญเหมือนกับผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยคงมีแต่เพียงผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศสเปน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551, หน้า 66) ที่มีอำนาจดังกล่าว โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศสเปนมีหน้าที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน และสอดส่องดูแลการทำงานของภาครัฐ หากในกรณีเห็นว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนถูกล่วงละเมิดโดยรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศสเปนสามารถส่งเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ (Senado, 2012, online)

พัฒนาการของหน้าที่และอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลเป็นการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร และในเวลาต่อมาได้มีการพัฒนา เปลี่ยนแปลง และปรับบทบาทอำนาจหน้าที่โดยผลของการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

(1) กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา⁴

(1.1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือ

ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁵

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่าได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เมื่อมีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเท่านั้น ไม่สามารถที่จะหยิบยกปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนขึ้นมาพิจารณาดำเนินการเองได้หากไม่มีการร้องเรียน รวมทั้งการจะเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณากรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนเช่นกัน

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เปลี่ยนแปลงชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และ

(1) กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน⁶

(1.1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 17

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 13

ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ
หน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่
ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือ
ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดย
ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบ
ด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลย
การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและ
องค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึง
การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(1.2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1.3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำ
ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ
รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(1.4) รายงานผลการตรวจสอบและ
การปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะ
รัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี
ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวลงใน
ราชกิจจานุเบกษาและเกิดเผยแพร่สาธารณะด้วย
ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ

แผ่นดินตามข้อ (1.1) (ก) (ข) และ (ค) ให้
ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน
ไว้แต่เป็นกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่
การกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหาย
ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์
สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและ
สอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน

(2) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอ
เรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง
เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(2.1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2.2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด
ของของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ
หน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอ
เรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่าการ
ปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญสำหรับการปฏิบัติ
หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ กำหนดให้
ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกปัญหา
ความเดือดร้อนของประชาชนขึ้นมาพิจารณา
ดำเนินการเองได้แม้จะไม่ได้มีการร้องเรียน (Own
Motion) โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นเรื่อง
มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชน
ส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(1) กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน⁷

(1.1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกิดสมควรแก่เหตุ

(1.2) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1.3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(1.4) หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกฎหมายอื่น

(2) ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1.1) (1.2) หรือ (1.3) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้⁸

(2.1) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ : เมื่อเห็นว่ามีกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(2.2) เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง : เมื่อเห็นว่ามีกรณี กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 32 กำหนดว่า “เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีการผิดที่การปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23

อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น”

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่า ปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงสามารถหยิบยกปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนขึ้นมาพิจารณา ดำเนินการเองได้แม้จะไม่มี การร้องเรียน (Own Motion) และถึงแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว จะไม่ได้กำหนดให้การดำเนินการเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียน ต้องเป็นเรื่องที่กระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ (มีชัย ฤชุพันธุ์, 2561, หน้า 12-13) ดังเช่นที่เคยกำหนดไว้ในอดีตก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณา หยิบยกเรื่องใดขึ้นมาดำเนินการโดยไม่มี การร้องเรียน ย่อมจะคำนึงถึงปัญหาความ เดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับส่วนรวมและประโยชน์ สาธารณะเป็นสำคัญ

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากเห็นว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจ การแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดย มีหลักเกณฑ์และข้อพิจารณา ดังนี้

1. “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁹ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ฝ่ายบริหารก็ตาม ได้แก่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ที่ได้การอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่มีผลใช้บังคับเทียบเท่า พระราชบัญญัติ

2. “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ผู้ตรวจการ แผ่นดินจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือกฎหมายที่ได้ประกาศใช้และมีผลใช้บังคับ แล้ว หากเป็นร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการยกร่าง หรืออยู่ระหว่างการพิจารณา หรือ ยังไม่ประกาศใช้นั้น ยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ย่อมไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของผู้ตรวจการ แผ่นดิน¹⁰

3. “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่จะเสนอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา นั้น ครอบคลุมถึง กฎหมายที่ตราขึ้น ทั้ง “ก่อน” และ “หลัง” การ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ¹¹ อันเป็นลักษณะสำคัญ ประการหนึ่งของหน้าที่และอำนาจผู้ตรวจการ แผ่นดินในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยกรณี “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอคำร้องได้โดยไม่มีอายุความ

⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2544

¹⁰ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1882/2565 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 2491/2565

¹¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2541 9/2541 11/2541 และ 16/2541

4. เป็นการตรวจสอบเฉพาะประเด็นเนื้อหาของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการโต้แย้งว่ารูปแบบขั้นตอน หรือกระบวนการในการตรากฎหมายมีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้ โดยสมาชิกรัฐสภา¹² หรือนายกรัฐมนตรี¹³ ที่สามารถเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบได้ทั้งเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการร่างกฎหมาย

ผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการสอบตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี 2542 จนถึงปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง และหลายคดีนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และเกิดผลอย่างมีนัยสำคัญต่อพัฒนาการและการยกระดับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีคดีรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความสำคัญเป็นที่สนใจของสาธารณะ และผลของคำวินิจฉัยได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบกฎหมายและสังคมที่จะนำเสนอเป็นกรณีศึกษา 2 เรื่องได้แก่

1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 8/2567 ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 22 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 22(1) ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ” เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 193 และมาตรา 196 รวมทั้งขัดต่อหลักนิติธรรม และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 148(1)

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 148(2)

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีความแตกต่างกัน ในส่วนของผู้มีอำนาจเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม คณะกรรมการผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย และกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการทางวินัยกับ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม กล่าวคือ มาตรา 22 (1) เดิม กำหนดเพียงให้คณะกรรมการบริหาร ศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) เสนอรายชื่อบุคคล เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นเลขาธิการสำนักงาน ศาลยุติธรรมต่อคณะกรรมการตุลาการศาล ยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่มาตรา 22(1) ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ประธานศาลฎีกา เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง เป็นเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต่อ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ ความเห็นชอบ และได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงาน ศาลยุติธรรมไว้โดยให้คณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีอำนาจดำเนินการทางวินัย แก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ ซึ่งจากความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้ หากเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมถูกกล่าวหา ว่ากระทำความผิดวินัยจะต้องถูกดำเนินการทางวินัย โดย ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ อันทำให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม มีสิทธิเพียงขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น โดยคำวินิจฉัย ของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด และไม่มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

เมื่อเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมิได้ มีสถานะเป็นข้าราชการตุลาการ และมีหน้าที่ เพียงควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของ สำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบ โดยไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการ พิจารณาพิพากษารอคดีดังเช่นผู้พิพากษา การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เลขาธิการ สำนักงานศาลยุติธรรมจะต้องถูกดำเนินการ ทางวินัยโดย ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ที่ใช้กับผู้พิพากษา จึงเป็นการกำหนดให้ข้าราชการ ศาลยุติธรรมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับ กับข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งเป็น ข้าราชการคนละประเภทกัน มีอำนาจและ หน้าที่แตกต่างกัน และอยู่ภายใต้กฎหมาย ที่มีความเคร่งครัดยิ่งกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับ กับข้าราชการศาลยุติธรรมตำแหน่งอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ได้กำหนดให้มีสิทธิ นำมติของ ก.ต. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อเทียบกับ กรณีรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ที่โอนมาจากข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ตามมติคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่า รองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ที่โอนมาฯ เป็นข้าราชการศาลยุติธรรม และ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายของข้าราชการ ศาลยุติธรรมที่ถูกดำเนินการทางวินัยแล้วย่อมมี สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และนำคำสั่ง ดังกล่าวไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อีกทั้ง ไม่มีเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอในการกำหนด ให้ ก.ต. เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยกับเลขาธิการ สำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องจากแม้เลขาธิการ

สำนักงานศาลยุติธรรมจะโอนมาจากหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับการเสนอชื่อและสั่งบรรจุโดยประธานศาลฎีกาก็ตาม แต่เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว จึงไม่ใช่ข้าราชการตุลาการที่จะต้องอยู่ภายใต้ ก.ต. และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอีกต่อไป อีกทั้ง ยังไม่ปรากฏว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) ที่เคยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมขาดความโปร่งใสหรือปราศจากความเป็นธรรมแต่อย่างใด

ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 196 แล้วย่อมเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 22(1) โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ก็เป็นการแก้ไขบทบัญญัติที่ขยายอำนาจของ ก.ต. ให้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายเพียงให้ ก.ต. มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเท่านั้น อีกทั้งทำให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่ถูกดำเนินการทางวินัยไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังเช่นข้าราชการศาลยุติธรรมตำแหน่งอื่น ๆ การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเกินสมควร

แก่เหตุ มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง อีกทั้งไม่มีการระบุเหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนดังกล่าวไว้ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 22(1) โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 3 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 196

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติโดยเสียงข้างมาก (7 ต่อ 2) วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 22(1) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 196

ความเห็นและข้อพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติตามมาตรา 22(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเฉพาะเนื้อหาส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เท่านั้น ที่มีปัญหา

เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและต้องสิ้นผลการบังคับใช้ แต่เนื้อหาส่วนอื่นในมาตราดังกล่าวอันได้แก่ ส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการบรรจุแต่งตั้งที่บัญญัติว่า “การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบและเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้วให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป” และส่วนที่ว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งที่บัญญัติว่า “เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว” เนื้อหาทั้งสองส่วนข้างต้นไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงยังใช้บังคับได้ต่อไป

2. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 13/2567 ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “สามีจะเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาไปในทำนองชู้สาวก็ได้ และภริยาจะเรียกค่าทดแทนจากหญิงอื่นที่แสดงตนโดยเปิดเผย

เพื่อแสดงว่าตนมีความสัมพันธ์กับสามีในทำนองชู้สาวก็ได้” เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของชายผู้เป็นสามีและหญิงซึ่งเป็นภริยาอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยให้ความคุ้มครองแก่สามีมากกว่า เนื่องจากสามารถเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาของตนซึ่งเป็นเพศใดก็ได้ แสดงตนโดยเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ ในขณะที่ภริยาหากจะเรียกค่าทดแทนผู้ซึ่งล่วงเกินสามีของตนต้องเป็นเพศหญิงเท่านั้น และต้องแสดงตนโดยเปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับสามีของตน ในทำนองชู้สาว จึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้แตกต่างกัน เป็นการปฏิบัติต่อสามีและภริยาอย่างไม่เสมอภาค ในกฎหมาย ให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาค อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด

จะกระทำมิได้” อันเป็นการบัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างบุคคลให้มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง และห้ามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องใด ซึ่งหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ

ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง บัญญัติว่า “สามีจะเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาไปในการทำงานของคู่สาวก็ได้ และภริยาจะเรียกค่าทดแทนจากหญิงอื่นที่แสดงตนโดยเปิดเผยเพื่อแสดงว่าตนมีความสัมพันธ์กับสามีในทำงานของคู่สาวก็ได้” เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าทดแทนและหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินคู่สมรสของตน แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าทดแทนเอาไว้แตกต่างกันระหว่างสามีภริยา คือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง กำหนดให้ภริยาเรียกค่าทดแทนจากหญิงอื่นที่แสดงตนโดยเปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับสามีในทำงานของคู่สาวกับสามีของตน ซึ่งหมายความว่า ผู้ถูกเรียกค่าทดแทนจะต้องเป็นหญิงเท่านั้น อีกทั้งยังต้องมีการกระทำโดยเปิดเผย แตกต่างจากกรณีสามีเรียกค่าทดแทนที่กำหนดเพียงว่าให้สามีเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาในทำงานของคู่สาวเท่านั้นโดยไม่ได้กำหนดเพศของผู้ถูกเรียกค่าทดแทน รวมถึงพฤติกรรมไม่ต้องมีการแสดงโดยเปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับ

ภริยาของตน ในกรณีสามีเรียกค่าทดแทน ผู้ถูกเรียกค่าทดแทนจะเป็นชายหรือหญิงก็ได้ และพฤติกรรมการล่วงเกินจะเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ การกำหนดเงื่อนไขในกรณีภริยาเรียกค่าทดแทนจึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมขึ้นจากกรณีสามีเรียกค่าทดแทน

อีกทั้ง การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ที่กำหนดในกรณีภริยาเรียกค่าทดแทนว่า “...แสดงตนโดยเปิดเผยเพื่อแสดงว่าตนมีความสัมพันธ์...” กรณีดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่สามีและหญิงที่ถูกเรียกค่าทดแทนต่างสมัครใจที่จะมีความสัมพันธ์กัน แตกต่างจากในกรณีสามีเรียกค่าทดแทนที่กำหนดว่า “...ล่วงเกิน...” ซึ่งอาจเป็นการล่วงเกินโดยภริยาจะสมัครใจหรือไม่ก็ได้ จากเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขในกรณีภริยาเรียกค่าทดแทนเพิ่มเติมขึ้นจากกรณีสามีเรียกค่าทดแทนอีกประการหนึ่ง

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้สามีสามารถเรียกค่าทดแทนจากผู้ล่วงเกินภริยาซึ่งเป็นเพศใดก็ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าภริยาจะสมัครใจหรือไม่ และยังไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำโดยเปิดเผย แต่ในขณะเดียวกันภริยาจะเรียกค่าทดแทนได้จากหญิงเท่านั้น และการกระทำที่ภริยาจะเรียกค่าทดแทนได้ต้องเป็นการมีความสัมพันธ์ในทำงานของคู่สาวโดยเปิดเผยด้วย อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมขึ้นจากกรณีสามีเรียกค่าทดแทนให้ต้องมีการแสดงออกต่อสังคมทั่วไปถึงความสัมพันธ์ในทำงานของคู่สาว อีกทั้งยังต้องเป็นการสมัครยินยอมมีความสัมพันธ์กันด้วย กรณีดังกล่าว

จึงเป็นการกำหนดสิทธิการเรียกค่าทดแทนของ ภริยาให้แคบกว่าสิทธิการเรียกค่าทดแทนของสามี และขัดกับสภาพความเป็นจริงที่สามีอาจมีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับเพศเดียวกัน หรือสามีอาจถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยไม่สมัครใจก็ได้ อีกทั้งยังขัดกับลักษณะพฤติกรรมโดยปกติ ที่การมีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับคู่สมรสของผู้อื่นมักมีพฤติกรรมที่ลักลอบปกปิดการกระทำ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายรับรองสิทธิในการเรียกค่าทดแทนจากบุคคลภายนอก โดยใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายสามีและฝ่ายภริยา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในการรับรองสิทธิตามกฎหมายของแต่ละฝ่ายให้แตกต่างกัน เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน จึงเป็นการดำเนินการไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมเพราะความแตกต่างทางเพศของบุคคล ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างสามีและภริยาไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยอาศัยความแตกต่างในเรื่องเพศ

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา

1523 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้น 360 วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ความเห็นและข้อพิจารณาจากคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญ

1. ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2567 สรุปว่า บทบัญญัติตามมาตรา 1523 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่สิ้นผลบังคับใช้ในทันที เนื่องจากคำวินิจฉัยข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้น 360 วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย โดยกระบวนการหลังจากนี้จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะไปดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

2. ในช่วงระยะเวลาที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ในช่วงเวลา 360 วัน นับแต่วันที่ศาลได้มีคำวินิจฉัย หากมีการฟ้องร้องเรียกค่าทดแทนจากผู้ล่วงเกินคู่สมรส ก็ยังคงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1523 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ยังไม่สิ้นผลไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231(1) เป็นกลไกที่สำคัญในการยกระดับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนมิให้ถูกบังคับหรือต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดีในศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือศาลปกครอง แล้วจึงใช้สิทธิยกข้อต่อสู้ในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่หากเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายที่มีเนื้อหาสาระขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัย ทำให้ประชาชนทุกระดับชั้นสามารถเข้าถึงความเป็นธรรมได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ดี จากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวที่ผ่านมา พบว่ามีข้อจำกัด และ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางส่วนยังขาดการรับรู้และความเข้าใจถึงประโยชน์ ความสำคัญ รวมถึง

หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยเห็นได้จากข้อมูลการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการยื่นร้องเรียนที่มีสาระสำคัญไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจำนวนมากในแต่ละปี ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาดังกล่าว และเห็นว่า นอกเหนือจากการสร้างการรับรู้ผ่านช่องทางการสื่อสารที่เป็นทางการ ยังจำเป็นต้องขยายผลการสร้างความเข้าใจให้เข้าถึงประชาชนในระดับพื้นที่ ปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ดำเนินโครงการสร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือในชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐในภูมิภาค รวมทั้งความร่วมมือในรูปแบบอาสาสมัคร ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง และผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นก็จะเป็นประโยชน์กับประชาชนและสังคมโดยรวมที่ปัญหาความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมและสิทธิเสรีภาพของจะได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2544). การจำกัดสิทธิเสรีภาพ. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**, ปีที่ 3(9), 27-29.
- ธีระ สุธีวรารังกูร. (2542). ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับฉบับก่อน ๆ. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**, ปีที่ 1(1), 74-75.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. (2561). ผู้ตรวจการแผ่นดิน : บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, ปีที่ 11 (1), 12-13.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2551). การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาล หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, (รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). หน้า 52.

ภาษาอังกฤษ

- Senada. (2012). **Spanish Constitution**. Retrieved June 8, 2024, from <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t1c4>

บทความ
วิชาการ



เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : ความแตกต่างและประโยชน์ ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กร

Compare the Ombudsman with the National Human Rights Commission : Distinction and benefits of existence of both organizations

ไพศาล จังวตธนกุล¹

Pisan Jungwuttanakun¹

สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

Legal Affairs and Litigation Bureau, Office of the Ombudsman¹

E-mail : pisan2478@gmail.com

Received 08.02.2024 ➤ Revised 05.11.2024 ➤ Accepted 12.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา และนำเสนอความแตกต่างของ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในเรื่อง ที่มา พันธกรณีกับต่างประเทศ ความหมาย หน้าที่และอำนาจ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ลักษณะการทำงาน รูปแบบสถานะ ผลการดำเนินงาน และความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กร เพื่อให้ประชาชน

ได้พิจารณาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และเป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ทั้งสององค์กรต่อไป

คำสำคัญ : ผู้ตรวจการแผ่นดิน, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ความแตกต่าง, ความซ้ำซ้อน

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

Abstract

This article aims to conduct a thorough examination and presentation of the distinctions between Ombudsman and National Human Rights Commission (NHRC) entities in Thailand. It explores their historical origins, connotations, mandates, powers, complaint investigation procedures, operational modalities, outcomes, and the interplay between both organizations. The primary

objective is to enable the public to assess whether Ombudsman and NHRC bodies exhibit overlapping functions and to propose potential constitutional amendments concerning the independent bodies afterward.

Keywords : the Ombudsman, the National Human Rights Commission, Distinction, Overlap

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สถาปนาองค์กรอิสระขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่น หรือสถาบันการเมืองอื่น โดยจัดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ ค้ำครองและดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล รวมทั้งการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ควบคุม จัดการและตรวจสอบการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของ

ประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติและการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำกับการตรวจเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ และการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ ในบรรดาองค์กรอิสระทั้ง 5 องค์กรดังกล่าว พบว่ามีภารกิจหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ใกล้เคียงกันอยู่ 2 องค์กร คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่ประเด็นเรื่องจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการทำงานของทั้งสององค์กร มีมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภาขึ้นก่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ต่อมากรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นด้วย มีปัญหาว่าจะให้เป็นองค์กรใหม่ต่างหากหรือให้รวมอยู่กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เนื่องจากระบบคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมี 2 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้คุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2) ระบบที่ปรากฏในประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย แอฟริกาใต้ โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นผู้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่างหาก มีการตั้งคณะกรรมการศึกษา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อศึกษาในรายละเอียด และคณะกรรมการศึกษาเสนอว่าสมควรให้การดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง ในที่สุดที่ประชุมเห็นว่า ภาระหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังมีภารกิจหน้าที่ที่แตกต่างกันอยู่ จึงมีมติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแยกต่างหากจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และได้มีการนำรูปแบบของประเทศแอฟริกาใต้มาใช้ ซึ่งมีองค์กรอิสระอยู่ 2 องค์กร คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจัดทำ

รายงานเสนอแนะแก้ไข และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพในสิทธิ การปกป้อง พัฒนาและการได้มาซึ่งสิทธิ ติดตามและประเมินเรื่องราวเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, 2542, หน้า 309-310)

ต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดที่มีศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาพัฒนาแห่งชาติ โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน โดยใช้ชื่อว่า “คณะผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิประชาชน”² โดยมีเจตนารมณ์ในการร่าง คือ ควบรวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไป คือ พิทักษ์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน และอำนาจหน้าที่เฉพาะตามอำนาจหน้าที่เดิมของทั้งสององค์กร อย่างไรก็ดี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาพัฒนาแห่งชาติ

² ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ)

มาตรา 275 ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนมีจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรอบรู้และประสบการณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินหรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้วย...

คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นมาคือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ เมื่อได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ผ่านเสียงเห็นชอบของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติใน พ.ศ. 2559 และกลายมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยยังคงมีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กร

จนถึงปัจจุบันที่มีการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ปรากฏแนวคิดจะรวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกครั้งตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับนายพริษฐ์ วัชรสินธุ กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 135,247 คน ที่เสนอให้ยุบผู้ตรวจการแผ่นดินและให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปรวมกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ³ แต่ที่ประชุม

ร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 17 พฤศจิกายน 2564 ลงมติไม่รับหลักการ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงตกไป อย่างไรก็ตาม นโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายเศรษฐา ทวีสิน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในชุดที่แล้ว ก็ได้มีการแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566 ว่ามีนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนไทยได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยยึดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งยังคงมีความเป็นไปได้ที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในส่วนขององค์กรอิสระด้วย นอกเหนือจากประเด็นปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนกันในการทำงานของทั้งสององค์กรแล้ว การเสนอให้มีการยุบหรือการคว่ำรวมนผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ายังมีประเด็นปัญหาเรื่องประชาชนไม่พอใจประสิทธิภาพการทำงาน ของทั้งสององค์กรอีกด้วย

³ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ฉบับนายพริษฐ์ วัชรสินธุ กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 135,247 คน)

มาตรา 17 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ พ้นจากตำแหน่งทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้

ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 สิ้นผลใช้บังคับ

ให้โอนบรรดาหน้าที่และอำนาจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้โอนบรรดาหน้าที่และอำนาจของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้โอนบรรดาบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ถือว่าอ้างถึงสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังนั้น บทความนี้จึงขอศึกษาเปรียบเทียบ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถึงความแตกต่างในเรื่อง ที่มา พันธกรณี กับต่างประเทศ ความหมาย หน้าที่และอำนาจ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ลักษณะการทำงาน รูปแบบสถานะ ผลการดำเนินงาน และความสัมพันธ์ ของทั้งสององค์กร เพื่อให้ประชาชนได้พิจารณาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือเป็นประโยชน์ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วน ขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2. ที่มา

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้ชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีเจตนารมณ์มุ่งหวัง ให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดย ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศแถบ สแกนดิเนเวียที่มีตำแหน่ง **ออมбудสแมน (Ombudsman)** ทำหน้าที่ดูแลปิดเป่าเรื่อง ทุกข์ร้อนของประชาชนแทน**พระมหากษัตริย์** ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทยในสมัยกรุงสุโขทัย ที่ประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อพ่อขุนรามคำแหง ได้โดยการส่งกระดิ่งที่ปากประตูเมือง หรือ การทูลเกล้าฯถวายฎีกาหรือการ “ตีกลองร้องฎีกา” ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เป็นการร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงบำบัดปิดเป่าความทุกข์ยากแก่ราษฎร

(สุเทพ เอี่ยมคง, 2554)

“Ombudsman” มาจากภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจ ในการตรวจการ” ในประเทศอังกฤษ เรียกว่า Parliamentary Commissioner of Administration ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ออมбудสแมน เป็นบุคลากรหรือองค์กรทำหน้าที่ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง โดย จะรับเรื่องที่ร้องเรียนมาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของ ฝ่ายปกครองมาพิจารณาแล้วสรุปรายงาน โดย มีการเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงาน ของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอ ต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือต่อประชาชนทั่วไป เพื่อก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ให้ผู้เกี่ยวข้อง แก้ไขปัญหาต่อไป มีต้นกำเนิดจากประเทศสวีเดน เมื่อ ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) เพื่อทำหน้าที่ ดูแลเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทน พระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ซึ่งองค์กรนี้ได้ ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี และได้มีการวิวัฒนาการเรื่อยมา ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาในประเทศเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ ที่แตกต่างไปจากฝ่ายตุลาการ โดยจะไม่เป็น ผู้ออกคำวินิจฉัยหรือสั่งการให้มีการดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่ง อันมีผลบังคับทางกฎหมาย โดยตรงเหมือนดังศาล แต่จะทำหน้าที่พิจารณาว่า ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรม อย่างไร หลังจากนั้นก็จะส่งเรื่องให้กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหา สำหรับประเทศไทยก็ได้รับ เอาแนวคิดดังกล่าว มาศึกษาและเป็นแนวทางการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) (สุเทพ เอี่ยมคง, 2554)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน : เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งขึ้นเนื่องด้วยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการในเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไว้ การที่นำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการให้ความสำคัญของปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง อันจะส่งผลให้มีการยกเลิกการตอบโต้ทางการค้าบางประการได้ เช่นเดียวกันกับที่ประเทศแอฟริกาใต้ได้รับการยกเลิกมาตรการตอบโต้ทางการค้าจากประเทศต่าง ๆ (มนตรีสุวรรณ และคณะ, 2542, หน้า 312-313)

สิทธิมนุษยชนเกิดจากสงครามโลก ครั้งที่ 2 ทำให้เกิดการทำลายล้างชีวิตและศักดิ์ศรีของมนุษยชนอย่างกว้างขวาง เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นบรรดาผู้นำของประเทศสมาชิกดั้งเดิมได้ร่วมลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) โดยประกาศเป้าหมายหลักว่า “เพื่อปกป้องคนรุ่นต่อไปจากภัยพิบัติของสงคราม และเพื่อยืนยันความศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี” และองค์การสหประชาชาติได้จัดตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Committee on Human Rights) ขึ้นเพื่อร่างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้เกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรอง เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อกันของบรรดานานาชาติ และมีอิทธิพลทางการเมืองทั่วโลก รวมทั้งเป็นแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีข้อความที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น ในมาตรา 4 ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” (วไล ฌ ป้อมเพชร, 2551, หน้า 124)

ข้อสังเกต : ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ **ออมбуд्सแมน** (Ombudsman) เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไป ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เลือกให้มีทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามแบบประเทศแอฟริกาใต้ อนึ่ง ปัจจุบันทั่วโลกมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จำนวน 163 ประเทศ/ดินแดน⁴ โดยแบ่งเป็นมีเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 43 ประเทศ/ดินแดน มีเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 43 ประเทศ/ดินแดน มีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยเดียวกัน จำนวน 32 ประเทศ/ดินแดน มีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแยกจากกัน จำนวน 45 ประเทศ/ดินแดน

3. หลักการพื้นฐานสากลและพันธกรณีกับต่างประเทศ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยโดยกฎหมาย (คณะกรรมการเวนิส) ได้รับรองและพัฒนามาตรฐานกฎหมายที่ช่วยปกป้องและส่งเสริมสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน เรียกว่า **“หลักการเวนิส”** (The Venice principles) เมื่อวันที่ 15-16 มีนาคม ค.ศ. 2019 ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระและความเป็นสากลของผู้ตรวจการแผ่นดิน

“หลักการเวนิส” ได้กำหนดถึงหลักการสำหรับการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในที่ที่ยังไม่มีและวางแนวทางสำหรับการปรับปรุงสำนักงานในปัจจุบัน โดยมีการเน้นย้ำว่า รัฐบาลควรเคารพหลักการดังกล่าวเพื่อประกันว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถบรรลุศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่และได้รับความคุ้มครองจากภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความอิสระและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2020 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีมติให้การรับรองข้อมติแห่งสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ย ข้อมติดังกล่าวถือเป็นการให้การรับรองหลักการที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งในด้านของความเป็นอิสระของหน่วยงาน ความเป็นกลาง ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค อีกทั้งยังเป็นก้าวสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้ถึงบทบาทการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี การส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ครอบคลุมถึงการผลักดัน ให้มีหลักการเกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการเฉพาะ โดยนำ “หลักการเวนิส” มาเป็นพื้นฐาน

ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (The International Ombudsman Institute หรือ IOI) ได้รับก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่สนับสนุนการร่วมมือกันของหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลกกว่า 150 แห่ง และสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association หรือ AOA) ได้รับก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นเวทีการประชุมอภิปรายถกเถียงที่มีความเป็นอิสระปลอดการเมือง และมีความเป็นวิชาชีพสำหรับหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินกว่า 37 แห่ง

⁴ ข้อมูลจาก Global Alliance of Human Rights Institution และ International Ombudsman Institute (IOI) ณ วันที่ 9 มกราคม 2567

ในภูมิภาคเอเชีย (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รายงานดังกล่าวได้นำไปสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (UN International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีสใน ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) ทำให้เกิดการจัดทำ “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Principles relating to the status of national institutions) หรือที่เรียกกันในชื่อ “**หลักการปารีส**” (Paris Principles) เป็นหลักการที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติใน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) หลักการปารีสได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ กำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ถือว่าหลักการปารีสเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ เช่น

การจัดตั้ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบองค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลาย และวิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตนให้เป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน

ปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ International Coordinating Committee of National Human Rights Institution (ICC) เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลก มีสมาชิกปัจจุบันทั้งสิ้น 106 สถาบัน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับหลักการปารีสจะได้รับการประเมินสถานะ “A” ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ICC ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ได้รับการประเมินให้รับสถานะ “A” ในช่วง พ.ศ. 2555-2557 และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions - APF) จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2539 เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความร่วมมือและความเข้มแข็ง ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาค มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 22 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2566)

ข้อสังเกต : แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีอริปไตยในการจัดการเรื่องภายในของประเทศ

ตนเอง แต่ก็มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการและระเบียบแบบแผนสากลที่ได้ยอมรับไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีข้อผูกพันตามระเบียบแบบแผนสากลเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อผูกพันของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการดำเนินงานคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ได้รับการประเมินสถานะ “A” เพื่อไม่ให้ถูกนำไปเป็นข้ออ้างในการตอบโต้ทางการค้าจากต่างประเทศได้

4. ความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออกแบบให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ในการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เบื้องต้นจึงควรศึกษาความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่คุ้มครอง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใดๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น

“เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (พงษ์วัฒน์บุญพิทักษ์) แบ่งได้ 29 อย่างตามมาตรา 25 ถึงมาตรา 49⁵

⁵ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้แก่

1) การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างกว้าง (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง) 2) การกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพ (มาตรา 25 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่) 3) การตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ (มาตรา 26) 4) ความเสมอภาค (มาตรา 27) 5) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 28) 6) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง (มาตรา 29 วรรคหนึ่ง) 7) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานในคดีอาญาไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา 29 วรรคสอง) 8) สิทธิไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน (มาตรา 30) 9) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 31) 10) สิทธิส่วนบุคคล (มาตรา 32) 11) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 33) 12) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 34 วรรคหนึ่ง) 13) เสรีภาพทางวิชาการ (มาตรา 34 วรรคสอง) 14) เสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน (มาตรา 35) 15) เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (มาตรา 36) 16) สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 37) 17) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา 38) 18) การห้ามเนรเทศบุคคลสัญชาติไทย (มาตรา 39) 19) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา 40) 20) สิทธิในข้อมูลข่าวสาร การร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และการฟ้องหน่วยงานรัฐ (มาตรา 41) 21) เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (มาตรา 42) 22) สิทธิอนุรักษฯ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เข้าชื่อเสนอแนะ และจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน (มาตรา 43) 23) เสรีภาพในการชุมนุม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 ใช้ถ้อยคำว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” จึงหมายถึงสิทธิเฉพาะแต่พลเมืองของรัฐไทยหรือผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินคุ้มครองจึงมีความหมายอย่างแคบ คือ “สิทธิพลเมือง” (Civil Rights) หมายถึง สิทธิที่เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากหลักการเวนีส ค.ศ. 2019 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้วย ทำให้โดยหลักการพื้นฐานสากลแล้ว “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินคุ้มครองจึงมีความหมายอย่างกว้าง คือ เป็นทั้ง “สิทธิพลเมือง” และ “สิทธิมนุษยชน” ด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการให้ความสำคัญของปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออกแบบให้องค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นจึงควรศึกษาความหมายของ “สิทธิ” ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่คุ้มครอง ได้แก่

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ใน

ความหมายอย่างแคบ หมายถึง สิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคนตั้งแต่เกิด มนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกัน เป็นสิ่งที่เป็นสากลไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนและไม่อาจแบ่งแยกได้ ตัวอย่างเช่น 1) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม 2) สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ 3) สิทธิและสถานะบุคคล และ 4) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

อย่างไรก็ดี ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้กำหนดให้สิทธิมนุษยชนรวมถึงสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเอง ได้แก่ 1) มีปัจจัยสี่ 2) ใช้ชีวิตอย่างเสรีและมั่นคงปลอดภัย 3) มีส่วนร่วมทางการเมือง 4) มีเสรีภาพในการพูด แสดงความคิดเห็น หรือชุมนุมโดยสันติ 5) มีเสรีภาพในการนับถือศาสนา 6) มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ 7) มีเวลาพักผ่อนอย่างเพียงพอ 8) ไม่ถูกทรมานหรือทำร้ายร่างกาย 9) ไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยพลการ 10) ไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือดูหมิ่นเหยียดหยาม 11) ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค 12) ได้เรียนหนังสือและรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ 13) เข้าถึงบริการสาธารณะ และ 14) ได้รับสวัสดิการสังคม

จากหลักการพื้นฐานสากลดังกล่าว เห็นว่าสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเอง ก็คือ “สิทธิพลเมือง” นั่นเอง ดังนั้น “สิทธิมนุษยชน” ในความหมายอย่างกว้าง จึงหมายความว่ารวมถึง “สิทธิพลเมือง” ด้วย

โดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 44) 24) เสรีภาพตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 45) 25) สิทธิของผู้บริโภค (มาตรา 46) 26) สิทธิรับบริการสาธารณสุข (มาตรา 47) 27) สิทธิของมารดาที่ตั้งครรภ์ (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง) 28) สิทธิคนชราและผู้ยากไร้ (มาตรา 48 วรรคสอง) 29) การห้ามใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 49)

ข้อสังเกต : ทั้ง “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิพลเมือง” ต่างก็เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจเจกบุคคลผู้ทรงสิทธิอาจยกขึ้นยันรัฐได้ เมื่อพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิทางรัฐธรรมนูญ อาจจำแนกสิทธิทางรัฐธรรมนูญออกเป็น สิทธิทางรัฐธรรมนูญที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิได้ ซึ่งเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” และสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ทรงสิทธิได้ ซึ่งเรียกว่า “สิทธิพลเมือง”

แม้ว่าหลักการพื้นฐานสากล (หลักการ เวนิส ค.ศ. 2019 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948) จะทำให้ความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง เป็น “สิทธิ” ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถคุ้มครองได้ทั้ง “สิทธิพลเมือง” และ “สิทธิมนุษยชน” ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เลือกระบบกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว ให้มีทั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควบคู่กัน จึงควรที่จะใช้ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง เป็น “สิทธิ” ในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ตรวจการ

แผ่นดินมุ่งคุ้มครอง “สิทธิพลเมือง” ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งคุ้มครอง “สิทธิมนุษยชน”

5. ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นสากล ได้แก่

- แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม
- จัดทำรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยดำเนินการ ได้แก่

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นสากล ได้แก่

- แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

⁶ มาตรา 197 และมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁷ มาตรา 244 และมาตรา 245 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยดำเนินการ ได้แก่

- การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

- ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เหมาะสม

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นสากล ได้แก่

- เสนอแนะปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ

ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

- แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้จัดการความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยดำเนินการ ได้แก่

- เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁹ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสากล ได้แก่

- ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อ

⁸ มาตรา 230 และมาตรา 231 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁹ มาตรา 200 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดำเนินการในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

- เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

- จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁰ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสากล ได้แก่

- ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

- เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

- จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยดำเนินการ ได้แก่

- เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

- พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

¹⁰ มาตรา 257 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹¹ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสากลได้แก่

- ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

- เสนอแนะมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

- สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยดำเนินการ ได้แก่

- ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องกรณีมีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

ข้อสังเกต : เริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังปรากฏความดำรงอยู่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่าผู้สถาปนารัฐธรรมนูญยังคงเห็นความจำเป็นในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรเพียงแต่ได้มีการปรับเปลี่ยนขอบเขตหน้าที่และอำนาจไปตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ตามที่ผู้สถาปนารัฐธรรมนูญจะเห็นประโยชน์ของแต่ละองค์กรในช่วงเวลานั้น ๆ

โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีภารกิจหลัก คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ภารกิจเพิ่มเติมคือการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายซึ่งเป็นมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มภารกิจเพิ่มเติมเรื่องการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่ง

¹¹ มาตรา 247 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ปรับเปลี่ยนภารกิจเพิ่มเติมเป็นเรื่องการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีกรณีหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีภารกิจหลัก คือ การตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน และการเสนอแนะปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีภารกิจเพิ่มเติมการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ปรับเปลี่ยนภารกิจเพิ่มเติมเป็นการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องกรณีมีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพบว่า**มีหน้าที่และอำนาจที่คล้ายกัน** ได้แก่

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

และการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2) การเสนอแนะปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นแก่ประชาชน และการเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ส่วนหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างกัน โดยถือเป็นอำนาจเฉพาะของแต่ละองค์กร สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่

1) การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

2) การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3) การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณีกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่

1) การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

2) การสร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

3) การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง กรณีมีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

6. วิธีการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น¹² โดยมีองค์ประกอบในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ดังนี้

- ผู้ร้องเรียน คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม
- ผู้ถูกร้องเรียน คือ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- วัตถุประสงค์การพิจารณา คือ การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัตินอกหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

ลักษณะการทำงาน กฎหมายกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำอำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกันและลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือ

เกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน¹³

นอกจากนี้ยังเพิ่มบทบาทการทำงานเชิงรุกโดยกฎหมายกำหนดให้เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ¹⁴ กล่าวคือการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องเรียนเท่านั้น สามารถจะหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้ด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : การพิจารณาเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง¹⁵ โดยมีองค์ประกอบ

¹² มาตรา 22(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹³ มาตรา 22 ววรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹⁴ มาตรา 32 ววรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹⁵ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ดังนี้

- ผู้ร้องเรียน คือ ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ผู้ถูกร้องเรียน คือ หน่วยงานของรัฐหรือ

เอกชน

- วัตถุประสงค์แห่งการพิจารณา คือ การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ลักษณะการทำงาน กฎหมายกำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องดำเนินการโดยมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบและให้เฝ้าระวังและติดตามเหตุการณ์หรือสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศอย่างต่อเนื่องโดยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประสานหรือแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคม¹⁶

นอกจากนี้ยังเพิ่มบทบาทการทำงานเชิงรุกโดยกฎหมายกำหนดให้เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมิใช่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตามว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและทำความจริงให้ปรากฏโดยไม่ล่าช้า¹⁷ กล่าวคือการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องเรียนเท่านั้น สามารถจะหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้ด้วย

ข้อสังเกต : การดำเนินงานเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและลักษณะการทำงาน พบว่างานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นปัญหาใดหรือเรื่องใดปัญหาทุกเรื่องจึงร้องเรียนไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ดังนั้นงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีลักษณะเป็นงานทั่วไป ส่วนงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ รวมถึงการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ดังนั้นงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีลักษณะเป็นงานเฉพาะ

7. รูปแบบ/สถานะขององค์กร

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : มีรูปแบบขององค์กรสถานะของหน่วยงานธุรการและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

- ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเป็นรูปแบบ “องค์กรเดี่ยว” ผู้ตรวจการแผ่นดินมี 3 คน (ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าสิบปีไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน) โดยแบ่งงานตามสายงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

¹⁶ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

¹⁷ มาตรา 34 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมาย

- กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน มีกรรมการสรรหา 9 คน¹⁸ ประกอบด้วย ประธาน ศาลฎีกา 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ผู้นำฝ่ายค้าน 1 คน ประธานศาลปกครองสูงสุด 1 คน บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง 5 คน

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ¹⁹ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชากำกับดูแลและรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการ²⁰ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน²¹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : มีรูปแบบขององค์กร สถานะของหน่วยงาน ธุรการและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนโดยมติของคณะกรรมการ เป็นรูปแบบของ “องค์กรกลุ่ม” ประกอบด้วยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 7 คน (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี ทั้งนี้ หลักการปารีส ค.ศ. 1991 กำหนดให้ต้องมีกรรมการจากภาคเอกชนด้วย)

- กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีกรรมการสรรหา 11 คน²² ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ผู้นำฝ่ายค้าน 1 คน ประธานศาลปกครองสูงสุด 1 คน ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน 3 คน ผู้แทนสหประชาชาติ 1 คน ผู้แทนสภาวิชาชีพแพทย์และสาธารณสุข 1 คน ผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชน 1 คน อาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาที่สอนด้านสิทธิมนุษยชน 1 คน

- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล²³ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹⁸ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹⁹ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

²⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

²¹ มาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

²² มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

²³ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

- เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสถานะเป็นข้าราชการ²⁴ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการโดยอนุโลม

ข้อสังเกต : องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความแตกต่างกันทั้งเรื่องรูปแบบองค์กร คุณสมบัติ จำนวนของกรรมการ และกระบวนการสรรหา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ จึงต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงมีกรรมการจากภาคเอกชน รวมถึงกรรมการสรรหาบางส่วนมาจากภาคเอกชนด้วย อีกทั้งสถานะของหน่วยงานธุรการและเจ้าหน้าที่ที่ปรากฏว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการ ส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นข้าราชการ

ความแตกต่างดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคอย่างมาก หากจะมีการควรวมทั้งสององค์กรเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรอิสระยึดโยงกับประชาชนมากยิ่งขึ้น อาจนำกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาใช้ในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน หรืออาจปรับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยเพิ่มสัดส่วนกรรมการสรรหาจากสภาผู้แทนราษฎรและภาคเอกชนให้มากขึ้น

8. ผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : มีผลการดำเนินงานดังนี้

- ภาพรวม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับงบประมาณจำนวน 323,243,800 บาท มีเจ้าหน้าที่จำนวน 320 คน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการทั้งสิ้น 5,380 เรื่อง โดยได้พิจารณาตรวจสอบ ประสานงาน แสวงหาข้อเท็จจริงจนมีคำวินิจฉัยหรือมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย หรือคำสั่งหรือขั้นตอนใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเป็นจำนวน 3,388 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 62.97 ของเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการในรอบปี โดยมีเรื่องร้องเรียนที่จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนดังนี้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566)

²⁴ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน

	หน่วยงาน	รวม	ร้อยละ
1	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1,395	23.25
2	กระทรวงมหาดไทย	1,289	21.48
3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	790	13.16
4	กระทรวงคมนาคม	322	5.37
5	กระทรวงยุติธรรม	266	4.43
6	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	185	3.08
7	กระทรวงการคลัง	181	3.02
8	กระทรวงสาธารณสุข	173	2.88
9	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	169	2.82
10	กระทรวงศึกษาธิการ	162	2.70
11	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	144	2.40
12	หน่วยงานอิสระอื่นของรัฐ	133	2.22
13	ศาลและหน่วยธุรการของศาล	126	2.10
14	สำนักนายกรัฐมนตรี	112	1.87
15	หน่วยงานเอกชน	69	1.15
16	กระทรวงกลาโหม	60	1.00

	หน่วยงาน	รวม	ร้อยละ
17	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	53	0.88
18	รัฐสภาและหน่วยราชการในฝ่ายรัฐสภา พรรคการเมือง	45	0.75
19	กระทรวงแรงงาน	37	0.62
20	กระทรวงอุตสาหกรรม	37	0.62
21	กระทรวงพาณิชย์	36	0.60
22	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	34	0.57
23	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	31	0.52
24	กระทรวงพลังงาน	30	0.50
25	หน่วยงานอิสระไม่สังกัดกระทรวง	30	0.50
26	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวง	25	0.42
27	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	14	0.23
28	กระทรวงการต่างประเทศ	13	0.22
29	กระทรวงวัฒนธรรม	9	0.14
30	องค์กรวิชาชีพ	9	0.14
31	รัฐวิสาหกิจในกำกับของรัฐมนตรี	3	0.05
32	หน่วยงานอื่น ๆ (วัด / กองทุนต่าง ๆ / มูลนิธิ ฯ)	19	0.31
	รวม	6,001	100.00

*หมายเหตุ: เนื่องจากเรื่องร้องเรียนบางเรื่องได้ร้องเรียนหลายหน่วยงาน ทำให้ผลรวมของจำนวนเรื่องที่จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมีจำนวนมากกว่าจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ

* หมายเหตุ : ตารางนี้ต้องการนำเสนอการจำแนกเรื่องร้องเรียนตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน

- ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่สำคัญ ได้แก่

1) เรื่องความล่าช้าในการดำเนินคดีและเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

เมื่อพนักงานสอบสวนมีหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหาไว้กับทางเรือนจำแล้วชะลอการดำเนินคดีไว้นานกว่าผู้ต้องหารายดังกล่าวจะครบกำหนดพ้นโทษในคดีเดิมเสียก่อน จึงจะนำตัวมาดำเนินคดีที่อายัดตัวไว้ต่อไป ทำให้จำนวนคดีที่มีการอายัดตัวค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อคดี เช่น บางคดีพนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการจนกระทั่งคดีขาดอายุความ ทำให้ไม่สามารถนำผู้ต้องหามาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ หรือส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานเสื่อมสลายหรือสูญหายไปตามระยะเวลาที่เนิ่นช้าออกไปจนไม่อาจพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้ ซึ่งความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาส่งผลกระทบต่อหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ตลอดจนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติและกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดีอาญาที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระ โดยกำหนดให้มีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว รวมถึงตรวจสอบการดำเนินการของสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหมั่นติดตามผลการดำเนินการของพนักงานสอบสวน

2) เรื่องการลบข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากร

ใน พ.ศ. 2563 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้นำข้อมูลและลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องหามาจัดเก็บในฐานข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรไว้ก่อน แม้ต่อมาพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือศาลพิพากษายกฟ้องก็ไม่ได้ตัดแยกรายชื่อของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นออกจากทะเบียนประวัติอาชญากรโดยอัตโนมัติ เป็นระเบียบที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีความวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินคดี อาจทำให้บุคคลดังกล่าวเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ และเป็นภาระแก่ประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือศาลมีคำพิพากษายกฟ้องถึงที่สุดให้ยกฟ้อง แต่ยังมีข้อมูลติดค้างอยู่ในทะเบียนประวัติอาชญากร จึงเสนอแนะต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าว

โดยแยกทะเบียนประวัติผู้ต้องหาออกจากทะเบียนประวัติอาชญากรซึ่งต่อมาในพ.ศ. 2566 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รายงานผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2566 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

3) เรื่องปัญหาผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติจะกระทำโดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่และมีแผนที่กำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยได้เกิดปัญหาข้อพิพาทจากผู้ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่ทำกินของประชาชน ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ปัญหาการจับกุมดำเนินคดีประชาชนโดยมิชอบ รวมถึงปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว และพบว่ามิมีประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาเกิดจากข้อกฎหมายระเบียบ และแนวปฏิบัติ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับ

สภาพสังคมและชุมชน ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขก็จะทำให้ความขัดแย้งขยายขอบเขตมากขึ้นในโอกาสที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ขึ้นแทนกฎหมายฉบับเดิม โดยมีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีดำเนินการหลายประการ และกฎหมายฉบับใหม่ได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งจะเป็นหัวใจหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งดูแลและบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้นำไปประกอบการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

4) เรื่องหญิงที่แต่งงานแล้วมีสิทธิที่จะใช้นามสกุลของตนเองได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 บัญญัติว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญเรื่องหลักความเสมอภาคจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ การวินิจฉัยดังกล่าวมีผลทำให้หญิงที่แต่งงานแล้วย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้นามสกุลเดิมของตนได้ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2545)

5) เรื่องหญิงมีสามีสามารถแยกยื่นภาษีเงินได้จากการยื่นรวมกับสามีทำให้เสียภาษีต่ำลง

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 กรณีที่บัญญัติให้ถือเอาเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่ยื่นภาษี ทำให้สามีภริยาต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นจากกรณีต่างฝ่ายต่างแยกยื่น เมื่อยังไม่มีกรมการสมรสเนื่องจากอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้เป็นอัตราก้าวหน้าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลภายหลังการสมรส จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ การวินิจฉัยดังกล่าวมีผลทำให้หญิงมีสามีสามารถแยกยื่นภาษีเงินได้และเสียภาษีต่ำลง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2555)

6) เรื่องคนพิการสมัครสอบเป็นผู้พิพากษา

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีทนายความเป็น โปลิโอสมัครสอบเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) มีมติไม่ให้ทนายความดังกล่าวมีสิทธิสอบข้อเขียน ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 26(10) “มีกาย...ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ” ไม่ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่ง ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ

หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545)

ต่อมากรณีคล้ายกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 26(10) “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ...” ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” เนื่องจากมีหลักการเหมือนรัฐธรรมนูญ 2540 แต่เพิ่มเติมคำว่า “ความพิการ” จึงวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555)

7) เรื่องข้อสันนิษฐานกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคล ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำ ความผิดด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีวัตถุประสงค์ให้ดำเนินคดีแก่กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคล โดยให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน ขัดกับหลักนิติธรรมในข้อที่ว่า

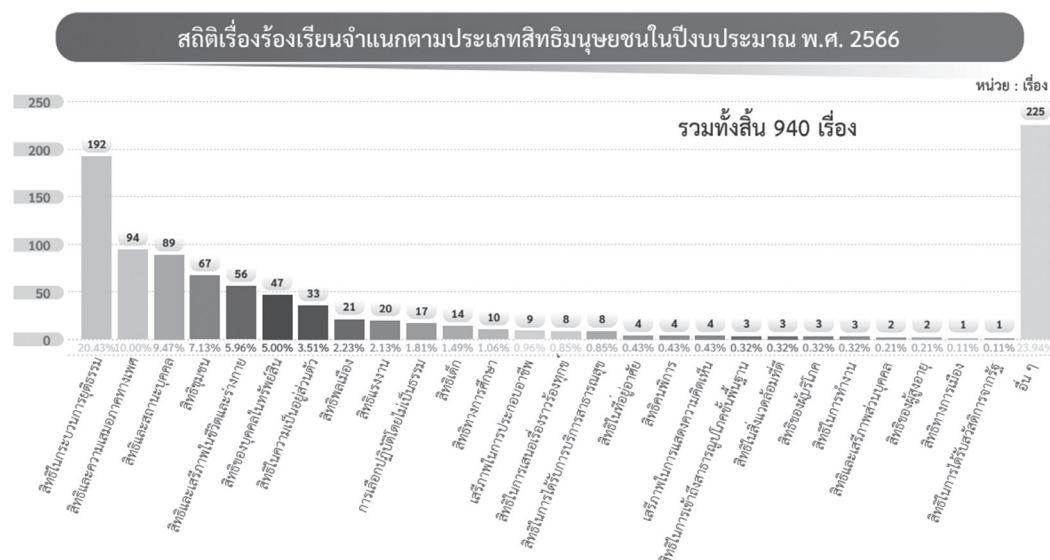
โจทก์ในคดีอาญาต้องมีการพิจารณาพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2556)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ :
มีผลการดำเนินงาน ดังนี้

- **ภาพรวม** ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับงบประมาณจำนวน 216,231,000 บาท มีเจ้าหน้าที่จำนวน 322 คน ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า

มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเรื่องที่ขอให้ดำเนินการรวมถึงเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบรวมทั้งสิ้น 940 เรื่อง รับไว้ดำเนินการ 610 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 64.89) และไม่รับไว้ดำเนินการ (มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณา) 330 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 35.11) มีสถิติเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทสิทธิมนุษยชนได้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2566)

แผนภาพที่ 1 : สถิติเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทสิทธิมนุษยชนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566



ที่มา : สำนักรับเรื่องร้องเรียนและประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2566)

- ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่สำคัญ ได้แก่

1) เรื่องพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกอายัดตัวล่าช้า (สิทธิในกระบวนการยุติธรรม) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำกับ

สถานีตำรวจทุกแห่งให้ความร่วมมือ ในการชี้แจงข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน ตรวจสอบหาสาเหตุความล่าช้า ให้เร่งรัดการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ประมวลข้อมูล ปัญหาอุปสรรค และ

ข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา ซึ่งถูกคุมขังในคดีอื่น เพื่อให้มีการกำหนดแนวทางในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับพนักงานสอบสวนทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาและปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้พนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยอาจนำระบบการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะการประชุมทางจอภาพและเทคโนโลยีด้านสารสนเทศมาใช้ในทางปฏิบัติให้มากขึ้น

ผลดำเนินการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือแจ้งกำชับให้พนักงานสอบสวนทั่วประเทศดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น กำชับและเร่งรัดพนักงานสอบสวนให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ให้ศึกษาคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหลักสิทธิมนุษยชน

2) เรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายขณะทำการจับกุม (สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม) ให้กำชับเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาล โคกครามและทุกหน่วยงานในสังกัดให้ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการบันทึกภาพและเสียงการตรวจค้น จับกุม และการสอบสวนคดีอาญา โดยเคร่งครัดด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ร่วมจับกุมผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบันทึกภาพและเสียง โดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่

ทางราชการจัดหาให้หรือสิ่งอื่นใดที่สามารถบันทึกภาพและเสียงได้ เว้นแต่มีเหตุอันมิอาจกระทำการได้ให้บันทึกเหตุแห่งการนั้นไว้ในบันทึกการจับกุม รวมทั้งให้มีการออกกฎระเบียบ หรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดและมีการใช้กำลังในการจับกุม ต้องรายงานการใช้กำลังต่อผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง โดยระบุรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ถูกจับ สภาพแวดล้อมระดับและพฤติการณ์ของการใช้กำลัง ผลของการใช้กำลังรวมถึงภาพและเสียงที่ได้บันทึกไว้เป็นหลักฐานในขณะทำการจับกุมด้วย

ผลดำเนินการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือกำชับไปยังหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว และมีคำสั่งให้อำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติการจับและให้เจ้าพนักงานตำรวจผู้จับกุมแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการจับให้ผู้ถูกจับทราบ โดยบันทึกไว้ในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีและบันทึกการจับกุม และมีคำสั่งให้มีการบันทึกภาพและเสียงการจับกุมไว้เป็นหลักฐานในขณะทำการจับกุม เพื่อเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) เรื่องปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำ (สิทธิในกระบวนการยุติธรรม) ให้คณะรัฐมนตรีเร่งหามาตรการให้แก่องคมราชทัณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำหรือทัณฑสถาน รวมทั้ง

เพิ่มจำนวนบุคลากรทางการแพทย์เพื่อให้การรักษาพยาบาลผู้ต้องขังครอบคลุมทั้งกลางวันและกลางคืน จัดอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และคณะรัฐมนตรีควรพิจารณาใช้นโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่มุ่งเน้นให้คดีความขึ้นสู่การพิจารณาของศาลน้อยลง และทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายได้มากขึ้น และกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู

ผลดำเนินการ คณะรัฐมนตรีโดยกระทรวงยุติธรรมรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อไปศึกษาข้อมูลและจัดทำแผนงบประมาณทั้งด้านทรัพยากรและบุคลากร เพื่อกำหนดสถานที่ที่เหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภทและจะจัดทำคำของบประมาณสนับสนุนเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการรักษาพยาบาลให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น กรมราชทัณฑ์ได้จัดหลักสูตรอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตามข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมาโดยตลอดสำหรับการพิจารณาให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ปัจจุบันมีมาตรการเพื่อการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรม กระแสหลักที่สำคัญ เช่น ระเบียบศาลยุติธรรมว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติงานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ก่อนฟ้องคดี พ.ศ. 2562 มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

4) เรื่องการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ
เขาปู่ - เขาย่า ทับที่ดินของราษฎร (สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน) ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีส่วนร่วมระหว่างราษฎรกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กันแนวเขตที่ดินพิพาทออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า เรงัดเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเพื่อพิจารณาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า และเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีรวมทั้งให้ส่งมอบพื้นที่ที่กันออกให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปจัดสรรให้แก่ผู้ร้อง

ผลดำเนินการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดที่ดินให้แก่ผู้ร้องแล้ว อีกทั้งปัจจุบันพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดให้พื้นที่บริเวณใดที่มีการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการแล้ว

5) เรื่องสถาบันการเงินเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นในการทำนิติกรรมสัญญาและธุรกรรมทางการเงิน (สิทธิคนพิการ) ให้บริษัทผู้ถูกร้องกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการแก่บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นโดยให้คำนึงถึงการให้บริการอย่างมีคุณภาพและปฏิบัติต่อลูกค้าอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 โดยให้ธนาคารพาณิชย์ยกเลิกระเบียบการให้บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น ซึ่งมีใช้คนเสมือนไร้ความสามารถนำบุคคลไปเป็นพยานในการทำธุรกรรมทางการเงินและจัดให้มีตู้ ATM ที่มีอักษรเบรลล์ที่แป้นกดตามความเหมาะสมเท่าที่จะทำได้โดยพนักงานธนาคารควรให้คำแนะนำวิธีการใช้งานในครั้งแรกแก่บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น

ผลดำเนินการ บริษัทผู้ถูกร้องได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการแก่บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น โดยคำนึงถึงการให้บริการอย่างมีคุณภาพและปฏิบัติต่อลูกค้าอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เช่น การกำหนดวิธีการแสดงตัวตนในรูปแบบที่หลากหลายการบริการเปิดบัญชีด้วยระบบ Online Application ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ลูกค้าอย่างเป็นธรรม (Market conduct) รวมถึงบุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง

อยู่แล้ว เช่น การพัฒนา Mobile banking application และเครื่องถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) ที่มีอักษรเบรลล์ ทั้งนี้ สถาบันการเงินหลายแห่งได้กำหนดระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคนพิการทางการมองเห็นโดยจัดให้พนักงานสาขาเป็นพยานในกรณีที่ถูกคำไม่นำพยานมาด้วยแล้ว และสมาคมธนาคารไทยและสถาบันการเงินจะปรับตู้ ATM ให้รองรับการถอนเงินสดของคนพิการทางการมองเห็นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

6) เรื่องการลบประวัติอาชญากรและแผนพิมพ์ลายนิ้วมือ (สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล) ให้สถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรธานี ตรวจสอบคัดแยกและทำลายแผนพิมพ์ลายนิ้วมือและรายการประวัติหรือบัญชีประวัติของบุคคลที่ถูกบันทึกในทะเบียนประวัติอาชญากรและภายหลังคดีถึงที่สุด โดยได้รับการพิจารณาว่าไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดออกจากสารบบหรือฐานข้อมูลประวัติอาชญากร และให้กองทะเบียนประวัติอาชญากร รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติติดตามและกำชับการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งผลการดำเนินคดีถึงที่สุด และการคัดแยกและทำลายแผนพิมพ์ลายนิ้วมือ รวมถึงรายการประวัติหรือบัญชีประวัติออกจากสารบบหรือฐานข้อมูลประวัติอาชญากร พร้อมทั้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแจ้งบุคคลหรือผู้ที่ถูกบันทึกทะเบียนประวัติอาชญากรได้รับรู้หรือทราบประวัติของตนเอง ในกรณีที่มีการลบหรือเปลี่ยนแปลงรายการฐานข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรของบุคคลที่ถูกบันทึกไว้ในประวัติอาชญากร

ผลดำเนินการ สถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรธานีได้คัดแยกและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำโปรแกรมบันทึกผลคดีถึงที่สุดผ่านเครือข่าย VPN และให้จัดการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้บันทึกผลคดีให้สถานีตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตรวจสอบข้อมูล และบันทึกผลคดีถึงที่สุดผ่านโปรแกรมดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2564 เป็นต้นไป โดยให้มีการบันทึกผลคดีถึงที่สุดค้างเก่าที่ยังไม่เคยมีการรายงานผลคดีตั้งแต่ พ.ศ. 2537 - ปัจจุบัน และอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อสังเกต: จากผลการดำเนินงานในภาพรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จำแนกเรื่องร้องเรียนตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนโดยมีสถิติหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน 10 อันดับแรก ได้แก่ 1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2) กระทรวงมหาดไทย 3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กระทรวงคมนาคม 5) กระทรวงยุติธรรม 6) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7) กระทรวงการคลัง 8) กระทรวงสาธารณสุข 9) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ 10) กระทรวงศึกษา

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จำแนกเรื่องร้องเรียนตามประเภทสิทธิมนุษยชนโดยมีสถิติประเภทเรื่องร้องเรียน 10 อันดับแรก ได้แก่ 1) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม 2) สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ 3) สิทธิและสถานะ

บุคคล 4) สิทธิชุมชน 5) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย 6) สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน 7) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว 8) สิทธิพลเมือง 9) สิทธิแรงงาน และ 10) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

จากการจำแนกประเภทดังกล่าวเห็นได้ว่าประเภทเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ของทั้งสององค์กรมีความคล้ายคลึงกัน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นสิทธิและสถานะบุคคล และสิทธิพลเมือง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนและสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เป็นต้น

ทั้งนี้ จากตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่สำคัญของทั้งสององค์กร วิเคราะห์ประกอบกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท

1) เรื่องที่ดำเนินการได้เฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ เรื่องหญิงที่แต่งงานแล้วมีสิทธิที่จะใช้นามสกุลของตนเองได้ เรื่องหญิงมีสามีสามารถแยกยื่นภาษีเงินได้ทำให้เสียภาษีต่ำลง และเรื่องข้อสันนิษฐานกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย โดยที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีพบปัญหาที่แห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550) ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะให้มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต้องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น

2) เรื่องที่ดำเนินการได้เฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แก่เรื่องสถาบันการเงินเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นในการทำนิติกรรมสัญญาและธุรกรรมทางการเงิน เนื่องจากเป็นกรณีเอกชนเป็นผู้ถูกร้องเรียน ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเอกชนที่เกี่ยวข้องได้ (ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มีอาจตรวจสอบเอกชนได้) ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะร้องเรียนการกระทำของเอกชนรวมทั้งการเฝ้าระวังความเสียหายก็ต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น

3) เรื่องที่ดำเนินการได้ทั้งสององค์กรและเป็นเรื่องร้องเรียนที่คล้ายกันได้แก่เรื่องความล่าช้าในการดำเนินคดีและเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

กับเรื่องพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกอายัดตัวล่าช้า เรื่องการลบข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากร กับ เรื่องการลบประวัติอาชญากรและแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ เรื่องปัญหาผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ กับเรื่องการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขาปู่ - เขาย่า ทับที่ดินของราษฎร โดยที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กร และปรากฏข้อเท็จจริงอยู่บ่อยครั้งว่าประชาชนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งสององค์กรจึงได้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนดังกล่าวควบคู่กันไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อทั้งสององค์กรเห็นว่าไม่เหมาะสมในการวิเคราะห์ ดังนี้

- มุมมองทางบวก เมื่อสามารถร้องเรียนได้ทั้งสององค์กรและทั้งสององค์กรก็มีหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนนั้นก็เป็นประโยชน์แก่ผู้ร้องเรียน ถือเป็นเรื่องดีที่มีหน่วยงานดูแลรับผิดชอบเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนได้มากกว่าหนึ่งองค์กร เปรียบได้กับการที่มีหลากหลายหน่วยงานของรัฐในการช่วยเหลือดูแลประชาชน เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กรและการตีความ “สิทธิ” ที่ทั้งสององค์กรมุ่งคุ้มครองในความหมายอย่างกว้าง

- มุมมองทางลบ การมีสององค์กรที่ดำเนินงานเรื่องร้องเรียนในเรื่องเดียวกันถือเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน เกิดความไม่คุ้มค่า

ที่ทั้งสององค์กรใช้กำลังคนและงบประมาณของแต่ละองค์กรมาพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องเดียวกัน ควรที่ทั้งสององค์กรจะได้ตกลงแบ่งงานกัน โดยกำหนดเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของแต่ละองค์กร ทั้งนี้โดยอาศัยการตีความ “สิทธิ” ในความหมายอย่างแคบเพื่อช่วยในการกำหนดแบ่งงานตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กร

9. ความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กร

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป²⁵

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการเรื่องใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน²⁶

ข้อสังเกต: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออกแบบกลไกให้มีองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเล็งเห็นแล้วว่าทั้งสององค์กรอาจมีการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ทั้งสององค์กรปรึกษาหารือวางหลักเกณฑ์ กำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งสององค์กรได้มีความตกลงร่วมมือกันในการส่งเสริมการปฏิบัติงานซึ่งกันและกันในหลาย ๆ เรื่อง แต่ด้วยความที่ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีขอบเขตหน้าที่และอำนาจกว้างขวาง และแต่ละองค์กรก็ประสงค์ทำหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในวงกว้าง จึงยังไม่ปรากฏว่าได้มีการปรึกษาหารือในการแบ่งงานกันเพื่อให้การปฏิบัติงานในบางเรื่องร้องเรียนไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน

10. บทสรุป

จากการเปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่าการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้สถาปนารัฐธรรมนูญเลือกระบบกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

²⁵ มาตรา 22 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

²⁶ มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

โดยเลือกให้มีสององค์กรทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามแบบของประเทศแอฟริกาใต้ ด้วยอีกเหตุผลหนึ่ง คือ ต้องการให้ประเทศไทยได้รับการยกเลิกมาตรการตอบโต้ทางการค้าจากประเทศต่าง ๆ เมื่อเลือกใช้ระบบที่มีสององค์กรแล้ว แม้ว่าทั้งสององค์กรจะมีความแตกต่างกันในความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง วิธีการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนที่งานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเป็นงานทั่วไป ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีลักษณะเป็นงานเฉพาะ รวมถึงรูปแบบ/สถานะขององค์กรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐและมีพนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการและมีเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจของทั้งสององค์กรมีความใกล้เคียงกัน อีกทั้งที่มาและหลักพื้นฐานสากลได้กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กรที่คล้ายกัน ซึ่งมาจากระบบที่ให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทำให้เรื่องร้องเรียนบางประเภทผู้ร้องเรียนสามารถยื่นเรื่องได้ทั้งสององค์กรเกิดความทับซ้อนกัน อย่างไรก็ตาม เห็นว่าอยู่ที่ที่จะเลือกมองว่าเห็นมุมมองใด ถ้าเห็นมุมมองก็เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่มีหลายองค์กรดูแลรับผิดชอบ ถ้าเห็นมุมมองก็ถือว่าเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกัน ก็ควรกำหนดแบ่งงานให้ชัดเจน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กรให้สามารถตกลงแบ่งงานกันได้²⁷

อนึ่ง ในการพิจารณาการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรนั้น นอกจากเรื่องเหตุผลความจำเป็นซึ่งผู้สถาปนารัฐธรรมนูญเห็นว่าควรมีทั้งสององค์กรแล้ว เรื่องผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนก็สำคัญเช่นกัน เห็นว่าทั้งสององค์กรยังมีผลงานที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเพียงแต่อาจยังไม่เป็นที่รับรู้รับทราบถึงประชาชนทั่วไป จึงควรเพิ่มบทบาทการทำงานเชิงรุกให้มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการหยิบยกเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนขึ้นมาพิจารณาเอง ซึ่งจะทำให้ผลงานเป็นที่รับรู้รับทราบและประชาชนจดจำได้ง่ายขึ้น เข้าใจอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กร รู้ว่าเรื่องประเภทใดควรร้องเรียนองค์กรใด ทำให้ประชาชนเลือกใช้บริการทั้งสององค์กร กลายเป็นองค์กรทางเลือกสำหรับประชาชนในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดแก่ประชาชน ให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนจึงถือเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญและมีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยที่องค์กรอิสระต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรอิสระ อาจปรับกระบวนการสรรหาให้มีความยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น และ

²⁷ มาตรา 221 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ได้เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้

ประชาชนได้พิจารณาถึงความแตกต่างและประโยชน์ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรด้วยแล้ว □

บรรณานุกรม

- พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สืบค้น เมษายน 20, 2567. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วไล ฅ ป้อมเพชร. (2551). *สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่ม 32 เรื่องที่ 4 สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2566). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2566). *หลักการปารีส*. สืบค้น ตุลาคม 17, 2566, จาก <https://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/Paris-Principles.aspx>
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2566). *รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2566). *สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ*. สืบค้น ตุลาคม 17, 2566, จาก http://ombstudies.ombudsman.go.th/ewt_news.php?nid=34
- สุเทพ เอี่ยมคง. (2554). *ผู้ตรวจการแผ่นดิน*. สืบค้น ตุลาคม 17, 2566, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.hp?title=%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99&oldid=7055>



ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำ อันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ¹

THE RIGHT TO SUBMIT A PETITION TO THE CONSTITUTIONAL COURT OF THAILAND SYSTEM IN CASE OF ACTS THAT VIOLATE RIGHTS AND LIBERTIES GUARANTEED BY THE CONSTITUTION

มนตรี กนกวารี²

Montree Kanokwaree²

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า²

Office of Trade Competition Commission of Thailand²

E-mail : montree2513@hotmail.com

Received 31.07.2024 ➤ Revised 06.11.2024 ➤ Accepted 12.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความนี้มุ่งศึกษาปัญหา แนวคิด วิธีการ และระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และ มาตรา 47 โดยการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด และระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้อง

¹ บทความทางวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการนำเสนอเพื่อการสอบวิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาควิชาการศึกษาที่ 2 ประจำปีการศึกษา 2566

² อาคารจอร์จ 5 ชั้น (BC 5) ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง กรุงเทพฯ 10210

ต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของต่างประเทศที่มีพัฒนาการมาก่อนประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์และศึกษาแนวทางที่เหมาะสมกับระบบการให้สิทธิดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญถูกละเมิดสิทธิมีปัญหา 4 ประการ คือ (1) ระบบการให้สิทธิที่ทับซ้อนการให้สิทธิของผู้ตรวจการแผ่นดินกับบุคคลผู้ยื่นคำร้องและวัตถุแห่งคดีที่ทับซ้อนกันในกรณีของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) ปัญหากระบวนการกลั่นกรองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยังขาดหลักเกณฑ์การจำแนกกรณีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 กับมาตรา 231(1) และการกลั่นกรองโดยบทบัญญัติของกฎหมายตามข้อยกเว้นของมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 (3) ปัญหากระบวนการพิจารณาคดีทั้งในด้านโครงสร้างที่กำหนดจำนวนตุลาการไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญและในด้านของวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาเฉพาะสำหรับกรณีการยื่นคำร้องดังกล่าว (4) ปัญหาความสอดคล้องของคำวินิจฉัยกับการเยียวยาสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเชิงระบบ โดยเกิดจากการตีความเพื่อเยียวยาสิทธิของบุคคลแต่เป็นการขยายเขตอำนาจที่ไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายและเขตอำนาจของศาลอื่น

และ (5) ปัญหาของระบบการให้สิทธิการใช้สิทธิทางศาลแบบคู่ขนานที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมที่ล่าช้าและความไม่แน่นอนว่าสิทธิเสรีภาพจะได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติตามหรือไม่ รวมทั้งคำพิพากษาของศาลต่าง ๆ ที่อาจขัดแย้งกัน โดยบทความนี้เสนอให้ปรับปรุงระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพ คือ (1) การให้อำนาจดุลพินิจในการยื่นคำร้องแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหากมีการกระทำที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและละเมิดต่อสิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับพิจารณาจากศาลรัฐธรรมนูญ (2) การกำหนดเงื่อนไขการรับคำร้องเฉพาะคดีที่มีความสำคัญต่อการวางรากฐานการใช้การตีความรัฐธรรมนูญที่จำเป็นหรือการวางแนวทางปฏิบัติขององค์กรของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (3) การใช้กลไกในการกลั่นกรองคดีโดยอาศัยระบบการรับรองโดยองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย และ (4) การปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือด้านกฎหมายมหาชนให้สอดคล้องกับบทบาทการกลั่นกรองและพัฒนาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนจากการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

คำสำคัญ : ปัญหา, ระบบ, สิทธิยื่นคำร้อง, ศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ABSTRACT

The purpose of this article aims at studying the problems, the concepts, the procedures and the systems of rights to submission to the Constitutional Court for acts that violate constitutional rights and freedoms system according to the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560), section 213, and the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561. The matter of study is compared to the country which principle of the right has been developed. The result of study is that this right has four problems : (1) the system of submitting rights that overlaps between the rights of the Ombudsman and individual and the object of the case that overlaps in case of the provisions of the law, (2) the Ombudsman's screening system that lacks the criteria for classifying cases under the implementation of the articles 213 and 231(1) of Constitution B.E. 2560 and the screening under the exemption of Article 47 of the Constitutional Act on the Procedure of the Constitutional Court B.E. 2561, (3) the structural and procedural system that the number of justices are not consistent with the authority and duties under section 213 of the Constitution B.E. 2560 and the judicial procedures of the Constitutional Court, which has not yet prescribed a specific procedure for this case, (4) the interpretation of Constitutional Court that tend to remedy the rights of the individual but result from ruling that extend jurisdiction and inconsistent with the legal system and jurisdiction of other courts, and (5) the system of right to submit a petition to defend rights and liberties to the courts in parallel system which causes delays in justice and uncertainty whether the rights and liberties will be protected and conformed, as well as the judgment of various courts that may conflict each other. This article proposes to improve the system for the right in 4 ways : (1) prescribing the discretion to submit petitions to constitutional organs if there are acts that are contrary to the Constitution and violate the rights of the people that should be considered by the Constitutional Court, (2) setting conditions for receiving petitions only in cases that are important for formulating the fundamental principle for the necessary interpretation of the Constitution or laying the guidelines for

the implementation of state organs in accordance with the Constitution, (3) applying the screening cases mechanism by relying on the affirmation system from the panel of the Constitutional Court or persons holding positions in the independent organs that implements the remedy for damages, and (4) improving the qualifications of the Ombudsman

with knowledge and experience related to the protection of rights and liberties or the public law in accord with the role of screening and developing constitutional principles and public law from the Ombudsman's adjudication duties.

Keywords Problems, System, Decision, Constitutional Court, Ombudsman

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 พัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ โดยบัญญัติมาตรา 213 ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขยายขอบเขตของการละเมิดที่เกิดจากการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มิใช่การละเมิดจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว และยังตัดถ้อยคำอันเป็นเงื่อนไขของการยื่นคำร้องของประชาชนที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบของการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46

และ มาตรา 47 ได้บัญญัติให้การใช้สิทธิของบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของการยื่นคำร้องที่จะต้องยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด วัตถุประสงค์การยื่นคำร้องที่จะต้องเป็นกรณีการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเสียหายเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น รวมทั้งการระบุดังกล่าวที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร รวมถึงข้อยกเว้นที่ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อาทิ การกระทำของรัฐบาล การพิจารณาคดีของศาลในกรณีระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เป็นต้น ซึ่งสะท้อนปัญหาบางประการของความไม่สอดคล้องของมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2560 ที่ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ขยายไปถึงการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ ในเชิงรับรองสิทธิของประชาชนดังกล่าว แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 47 ภายได้ข้อยกเว้นตามอนุมาตรา (1) – (6) ที่บัญญัติกฎหมายในเชิงของการร่างกฎหมายเชิงปฏิเสธสิทธิว่า การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีลักษณะตามมาตรา 47 ดังกล่าว คือ การกระทำอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเกิดคำถามว่าการกระทำใดอันละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

2. แนวคิดพื้นฐานของการให้สิทธิแก่ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ถูกล่วงละเมิดจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง มีพื้นฐานจากแนวคิดระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปได้อย่างจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กล่าวถึงการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 93(1) (4a) (4b) โดยมีความหมาย

โดยสรุปว่า “เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเมื่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่เป็นเสมือนสิทธิขั้นพื้นฐานของเขาถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ” (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 34-35) เมื่อพิจารณาจากหลักการอันเกิดจากนิยามดังกล่าว ทำให้การดำเนินการตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติจึงมีความกว้างขวางและครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจรัฐในทุกขอบเขตของการกระทำที่ครอบคลุมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการซึ่งไม่ถือว่าเป็นการอุทธรณ์หรือฎีกา แต่ถือเป็นกระบวนการพิเศษที่แยกออกมาต่างหากอีกกระบวนการหนึ่งด้วย รวมทั้งยังทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ในการตีความและปรับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเนื่องจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นมักจะไม่มีโอกาสให้ถูกบังคับใช้และตีความได้จนกว่าประชาชนจะถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐนำเอาบทบัญญัติกฎหมายไปใช้ในทางปฏิบัติอันนำมาสู่การพิจารณาว่า สิ่งที่รัฐกระทำลงไปนั้นละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนหรือไม่ อันจะทำให้การปรับใช้และตีความรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางหนึ่งเดียวกันกับระบบกฎหมาย

จากหลักการพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นระบบพิเศษที่มีความแตกต่างไปจากการฟ้องคดีปกติทั่วไปหรือคดีรัฐธรรมนูญอื่น ๆ โดยกำหนดเงื่อนไขวิธีการที่มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การให้สิทธิแก่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ

ขั้นพื้นฐานฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้โดยจะต้องเป็นบุคคลผู้มีความสามารถในการทรงสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ได้ (2) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีคือการกระทำโดยอำนาจรัฐทุกประเภท และ (3) การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมายเมื่อเหตุแห่งการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นถูกพิจารณาภายใต้กระบวนการยุติธรรมอื่นใดจนเสร็จสิ้นแล้ว และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมองว่าการละเมิดที่ตนได้รับ ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขอันสอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการส่วนเสริม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2556, หน้า 488-489) แต่แม้เยอรมนีจะนำระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ในกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจมหาชนมาใช้ก็ตาม แต่ก็ต้องผ่านข้อวิจารณ์จากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นการให้อำนาจที่เพิ่มมากขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ แต่การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญย่อมมีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐธรรมนูญของชนชาติเยอรมนีด้วย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2556, หน้า 475-476)

3. การวิเคราะห์ปัญหาของการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ

การศึกษาเปรียบเทียบระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพต่างประเทศกับระบบ

การให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีปัญหาที่เกิดขึ้น 4 ประการ ได้แก่

3.1 ปัญหาระบบการให้สิทธิ ประกอบด้วยประเด็นปัญหาดังนี้

3.1.1 การทับซ้อนของระบบการให้สิทธิ
สถานะของผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้อง ในมาตรา 46 และมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 386) จึงอาจเกิดประเด็นปัญหาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถยื่นคำร้องที่ไม่ครบตามเงื่อนไขการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีผู้มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมนีที่มีได้ มีการแยกผู้มีสิทธิเริ่มคดีกับผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลออกจากกัน จึงทำให้ไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิเริ่มคดีกับผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลหรือผู้ร้องเหมือนกันเช่นในระบบกฎหมายไทย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่าใครคือผู้ร้องหรือคู่กรณีที่แท้จริงที่จะทรงสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ร้องหรือคู่กรณีที่แท้จริงจะมีสิทธิและหน้าที่ที่สำคัญบางประการที่ต่างจากบุคคลภายนอกคดีที่ไม่ได้เป็นผู้ร้องหรือคู่กรณีจะไม่มีสิทธิดังกล่าว และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามช่องทางของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ประกอบกับมาตรา 46 และมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีดุลพินิจในการตรวจสอบในทาง “รูปแบบ” แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจเข้าไปตรวจสอบในทาง “เนื้อหา” ของคำร้องของบุคคลได้ เนื่องจากหากผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบในเนื้อหาของคำร้องดังกล่าวได้ย่อมทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเปลี่ยนสถานะไปสู่ผู้วินิจฉัยคำร้องซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเสียเองซึ่งไม่เกินไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาของฐานทางกฎหมายของการยื่นคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กล่าวมา อันเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายตามมาอีกหลายประการ เช่น สิทธิจากสถานะผู้ร้องเรียนที่เป็นบุคคลและสถานะผู้ร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นองค์กรของรัฐ (เฉลิมพงษ์ ถือดียิ่ง, 2555, หน้า 196-197) เนื่องจากผู้ร้องไม่ใช่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเดือดร้อนเสียหายแต่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน และหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ใด กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยอย่างไรบ้างกับสถานะผู้ทรงสิทธิดังกล่าวที่ทับซ้อนกัน

3.1.2 การทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี ในกรณีของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นวัตถุแห่งคดี (การกระทำทั้งหลายอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ) ตามนัยของบทบัญญัติมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่ามีความซ้ำซ้อนของช่องทางการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบัญญัติแห่งกฎหมายกับช่องทางการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ยังมีช่องทางตามบทบัญญัติมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 อันเป็นเรื่องของการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอื่น โดยวัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 วรรคหนึ่ง นั้น ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในการริเริ่มยกปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันอาจเป็นกรณีที่ศาลซึ่งกำลังพิจารณาคดีเห็นเองหรือคู่ความในคดีนั้นเป็นผู้โต้แย้งต่อศาลที่พิจารณาคดีก็ได้ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231(1) หากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป จากกรณีที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามมาตรา 212 และมาตรา 231(1) ดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาว่ากลไกดังกล่าวอาจมีปัญหาทับซ้อนกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ (อชนา ไชยชนะ, 2564, หน้า 147) เนื่องจากหากพิจารณาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่แล้วพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมักจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องกรณีมีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาด้วยเหตุผลว่าคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยการใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา 212 และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 231(1) ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ได้ เนื่องจากเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 47(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 อย่างไรก็ดี มีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องกรณีมีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้พิจารณา เช่น ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2563/4 ประมวลกฎหมายอาญาเรื่องการทำแท้งขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ

หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2564/5 กรณีการพิจารณาคดีที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 2545/18 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณีวัตถุแห่งคดีคือบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะมีช่องทางที่ทับซ้อนกับกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในช่องทางอื่น เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาจเป็นวัตถุแห่งคดีที่บุคคลสามารถเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ถึง 3 ช่องทาง รวมทั้งการที่ระบบการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม (ภายหลังการประกาศใช้กฎหมาย) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 ของประเทศไทยบัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีไม่มีอำนาจในการตรวจสอบได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่บังคับให้ศาลจะต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ³ ตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 112 เมื่อมีการโต้แย้งของคู่ความ

³ แต่มีข้อสังเกตว่า ศาลยุติธรรมได้เคยใช้อำนาจในคดีหมายเลขแดงที่ อม. อช. 4/2562 โดยศาลเห็นว่า เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งว่ากฎหมายฉบับใดมีกระบวนการตรากฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังที่จำเลยอุทธรณ์ไว้อีก จึงฟังไม่ได้ว่ารัฐธรรมนูญให้สิทธิเช่นนั้นไว้ และบทบัญญัติมาตรา 210(1) นี้ เป็นเพียงบทกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในภาพรวมเท่านั้น มิใช่บทบัญญัติให้สิทธิใหม่แก่บุคคลแต่อย่างใด เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยปัญหาเหล่านี้ไว้แล้ว การที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีนี้อีก จึงชอบด้วยมาตรา 212

ในคดีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลที่พิจารณาคดีจึงต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเสมอ อันทำให้การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ไม่มีที่ใช้รวมทั้งยังมีปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลในการส่งคำโต้แย้งของคู่ความว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดียุ่่นั้นนั้นต้องด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 หรือไม่แต่อย่างใด หรือในกรณีปัญหาบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีที่ถูกยกเลิกหรือไม่ได้ใช้บังคับแก่คดี หรือมิได้พิจารณาในเรื่องคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตรามีได้มีเนื้อหาที่จะเป็นการขัดรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด เป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่ไม่ได้เป็นกรณีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด⁴ แม้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ก็ตาม อันเป็นปัญหาที่เกิดจากความลักลั่นของบทบัญญัติที่ไม่ให้ศาลอื่นมีดุลพินิจ

3.2 ปัญหาระบบการกลั่นกรอง ประกอบด้วยประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

3.2.1 ปัญหาระบบการกลั่นกรองคดีโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ระบบดังกล่าวมีปัญหา

ที่สำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การสร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและระบบดังกล่าวอาจจะไม่ได้ช่วยลดปริมาณคำร้องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเท่าใดนักอาจทำได้เพียงประวิงเวลาไว้ชั่วคราวเท่านั้น รวมทั้งการขาดมาตรการในการตรวจสอบว่าได้มีการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในช่องทางตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231(1) ไม่ใช่ช่องทางการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ซึ่งเป็นช่องทางที่มีวิธีการยื่นคำร้องที่แตกต่างกัน อันส่งผลต่อผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 แต่เนื้อหาเป็นกรณีที่ไปไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231(1) (นงนันทน์ จันทราชโสธร, 2565, หน้า 375-376) รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนกระบวนการสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการกับคำร้องยังทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจรับคำร้องที่ขาดองค์ประกอบของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ เช่น การเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย หรือหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องทำคำร้องขึ้นเองหรือยื่นคำร้อง

⁴ คำวินิจฉัยที่ 19/2566 เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118/1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 หรือไม่ โดยให้เหตุผลส่วนหนึ่งในคำวินิจฉัยว่า “....ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118/1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 และมาตรา 26 หรือไม่... เห็นว่า มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติในหมวด 1 บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้...”

ของประชาชนผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเลย หรือหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น อันสะท้อนให้เห็นได้จากกรณีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการกระทำของรัฐสภาในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในรอบที่สองเป็นการต้องห้ามนำเสนอผู้ติดเชื้อตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภาเป็นการกระทำตามที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องดังกล่าวตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2566 โดยให้เหตุผลว่าผู้ร้องเรียนมิใช่บุคคลที่ถูกกระหนาบสิทธิโดยตรงเนื่องจากมิใช่บุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อ

3.2.2 ปัญหาระบบการกลั่นกรองโดยบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 จะเห็นได้ว่าขอบเขตของเรื่องที่สามารถใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญกว้างขวางมาก จนนำไปสู่ปัญหาว่า “ขอบเขต” ของ “การกระทำ” ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่อาจมาใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดตรงที่ใด แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วางหลักเกณฑ์เงื่อนไขของการใช้สิทธิตามมาตรา 213 โดยเฉพาะการกำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประกอบแนวคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าข้อยกเว้นดังกล่าวครอบคลุมเกือบจะ

ทุกประเภทของการกระทำของรัฐ จนแทบจะไม่มีกรกระทำใดที่สามารถอยู่ภายในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายจะเป็นการกระทำที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการและผู้ร้องไว้โดยเฉพาะเจาะจงแล้วตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 148 หรือมาตรา 212 ที่กำหนดให้ศาลที่กำลังพิจารณาคืออยู่เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือมาตรา 231(1) ที่ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้อง ส่วนการกระทำทางบริหารหากเป็นการกระทำทางรัฐบาลจะถูกยกเว้นโดยมาตรา 47(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หรือหากเป็นการกระทำทางปกครองจะเป็นการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง อันอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของมาตรา 47(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 คือ เป็นการกระทำที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการไว้แล้ว จึงจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเสียก่อน และหากได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแล้วจะเป็นกรณีตามข้อยกเว้นมาตรา 47(4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 คือ เป็นเรื่องที่ศาลอื่นกำลังพิจารณาหรือได้พิจารณาพิพากษาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการกระทำทางตุลาการนั้นอยู่ภายในขอบเขตข้อยกเว้นตามมาตรา 47(4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

ตั้งแต่การพิจารณาคดีไปจนถึงการมีคำพิพากษา หรือการออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคล ขององค์กรตุลาการเอง ตามมาตรา 47(6) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หรือการชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล ตามมาตรา 47(5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยไม่สามารถตีความเป็นอย่างอื่นได้ดังเช่น การกระทำขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายอื่น ในกรณีของการละเว้นการใช้อำนาจ (สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, 2562, หน้า 81)

นอกจากนั้น ปัญหาการตีความเขตอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการให้สิทธิ ประชาชนยื่นคำร้องตามมาตรา 47(1) ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งยังมีข้อถกเถียงขอบเขตและแนวคิดของ การกระทำของรัฐบาล ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัย ของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญในกรณี คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ว่าเป็นการ กระทำทางรัฐบาลหรือไม่ รวมทั้งบรรทัดฐาน คำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาล จากแนว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของ การกระทำทางรัฐบาลแม้จะยึดตามหลักการ การกระทำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ก็ตาม แต่การกระทำทางรัฐบาลบางประการเป็นการ ใช้อำนาจร่วมกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อื่นได้เช่นกัน อาทิ การตราพระราชกฤษฎีกา การเลือกตั้งโดยการกำหนดวันเลือกตั้ง การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการประจำ เป็นต้น รวมไปถึงความทับซ้อนของมาตรา 47(2)

และมาตรา 47(3) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณีการยื่นคำร้อง ตามมาตรา 47(2) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนด กระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณา วินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47(2) ซึ่งมีการตีความที่แตกต่างออกไป 2 แนวทาง ด้วยกัน (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2564, หน้า 1-3) คือ แนวทางที่ 1 การตีความ ให้รวมถึงศาลอื่น ตามหมวด 10 พิจารณาตาม ตัวบทกฎหมายประกอบแนวคำวินิจฉัยหรือ คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ และแนวทางที่ 2 การตีความที่หมายถึงเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ เท่านั้นไม่รวมศาลอื่นด้วย แต่การที่ศาล รัฐธรรมนูญได้วางแนววินิจฉัยในคำสั่งไว้ว่า หากเป็นการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น การฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ การกระทำทางปกครองอื่น เป็นกรณีตาม มาตรา 47(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ด้วย จึงไม่น่าจะเป็น การปรับใช้กฎหมายที่ถูกต้อง หากเป็นกรณีเช่นนี้ น่าจะเป็นการกระทำที่ถูกยกเว้นตามมาตรา 47(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่าหากเป็นกรณีที่กฎหมาย

กำหนดช่องทางไว้โดยเฉพาะ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการตามช่องทางนั้นจะนำการกระทำนั้นมาขึ้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไม่ได้โดยเฉพาะการยื่นคำร้องตามมาตรา 47(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการเป็นการเฉพาะ และผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้ครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47(3) โดยอาศัยการตีความที่แตกต่างกัน 3 แนวทางด้วยกัน (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2564, หน้า 3-4) คือ แนวทางที่ 1 เป็นกรณีที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นอกจากกรณีตามมาตรา 47(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเป็นการเฉพาะ และผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้ครบถ้วน ซึ่งมาตรา 47(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นส่วนที่เสริมซึ่งกันและกันกับมาตรา 47(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เปรียบเสมือนเป็นกำแพงอีกชั้นหนึ่ง แนวทางที่ 2 เป็นกรณีที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการไว้ นอกจากกรณีตามมาตรา 47(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดขั้นตอน

และวิธีการเป็นการเฉพาะ และผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้ครบถ้วนและคดีนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 หรือพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 ซึ่งกรณีนี้ หากผู้ร้องดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการดังกล่าวที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ย่อมสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และแนวทางที่ 3 คำว่า “กฎหมาย” มิใช่เพียงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น รวมทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับด้วย ซึ่งแนวทางที่ 3 นี้เป็นการพิจารณาตามถ้อยคำในตัวบทที่เป็นลายลักษณ์อักษรและความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญลงมา แสดงให้เห็นว่า กรณีมาตรา 47(2) และ มาตรา 47(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีความทับซ้อนกันอยู่ จากการพิจารณาแนวทางในการตีความบทบัญญัติทั้งสองมาตราย่อมเห็นได้ว่า ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความจากถ้อยคำได้ และสะท้อนข้อความคิดสำหรับระบบโครงสร้างการเยียวยาหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนโดยองค์กรศาล ที่ไม่ใช่แค่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังมีศาลอื่นที่คุ้มครองสิทธิได้ด้วย ภายใต้หลักการของการอ้างสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย

นอกจากนั้น ข้อยกเว้นการยื่นคำร้อง ตามมาตรา 47(4) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ยังก่อให้เกิดปัญหา ประเด็นการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณา โดย มีการตีความในบทบัญญัติดังกล่าวออกเป็น 3 แนวทาง (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2564, หน้า 5-6) คือ การพิจารณาตามถ้อยคำตาม ตัวบทและเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เขตอำนาจ ระหว่างศาลทับซ้อนกัน ดังนั้น เป็นกรณีคดีที่ อยู่ในอำนาจของศาลอื่นและอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอื่นหรือศาลอื่นมีคำพิพากษา ถึงที่สุดแล้ว ไม่ว่าศาลนั้นจะพิจารณาไม่รับ คำร้องด้วยเหตุใดหรือพิจารณาในเนื้อหาของ คดีหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้อง ไว้พิจารณาได้ แต่เมื่อพิจารณาแนวทาง ของการตีความโดยคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและเยียวยาให้แก่ประชาชน แม้มคตินั้น ศาลอื่นจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็ตาม หากไม่สามารถไปใช้สิทธิต่อศาลอื่นได้แล้ว และ ศาลอื่นไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหา ผู้ร้องย่อมมีสิทธิ ที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ อย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2563 (คตินายวิทเดอวิน จิบเบอ ยูลิช ชิส ไมเคิล) ที่ผู้ร้อง มีสัญชาติไทยแต่ถูกเนรเทศตามคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2563 ที่ศาลปกครอง ไม่รับไว้พิจารณาเพราะคดีขาดอายุความ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้มีผลเป็นการรื้อคดี ของศาลปกครองแต่อย่างใด กรณีมาตรา 47(4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงไม่ได้เปิดโอกาสประชาชนในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตีความ ตามมาตรา 47(4) ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นเพียง วิธีการหรือกระบวนการพิจารณาแต่นำมาซ้อนทับ หรือเป็นอุปสรรคกับหลักการที่รัฐธรรมนูญ รับรองและคุ้มครองไว้ จะทำให้บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ใช้ไม่ได้หรือเสียผล และกรณีการยื่นคำร้องมาสู่ศาลในคดีที่มีการพิจารณาในคดีของศาลอื่น จะปรากฏแต่ความเห็นของผู้ร้องที่ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในคดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏกรณี ที่ศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเสนอความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ศาลไม่ได้พิจารณา ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ กับคดีและเป็นประเด็นแห่งคดี หรือมีผลเป็นการ เปลี่ยนแปลงการวินิจฉัยหรือไม่

แม้ปัญหาของข้อยกเว้นดังกล่าวจะสามารถ อาศัยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในการ กระทำที่เป็นข้อยกเว้น อันได้แก่ การงดเว้น การใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติ หากมีผลทำให้สภาพการณ์ทางกฎหมายที่ ขัดหรือแย้งกับสิทธิขั้นพื้นฐานยังคงดำรงอยู่ อาจเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และละเมิดต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญของ ประชาชนได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2556, หน้า 980) หากมีกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นหน้าที่

ของรัฐสภาในการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชน หรือทำให้สิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถดำเนินการได้หรือต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและล่วงละเมิดต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญของบุคคล แต่รัฐสภาไม่ตราพระราชบัญญัติดังกล่าวออกมาใช้บังคับหรือกรณีการใช้อำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นที่สุดและศาลอื่นปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำนั้น เช่น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 225 และมาตรา 224(4) การกระทำขององค์กรสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 203 และมาตรา 217 แต่ในทางปฏิบัติการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอาจจะมีปัญหาในการปรับใช้ทฤษฎีดังกล่าว เนื่องจากการตีความคำว่า “เป็นที่สุด” โดยศาลอาจจะตีความว่ากรณีเช่นนี้ศาลไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ ดังนั้น หากกรณีที่ศาลทุกศาลปฏิเสธที่จะรับพิจารณาคดีดังกล่าว ย่อมเท่ากับบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพในกรณีนี้จะไม่ได้รับการวินิจฉัยและแก้ไขเยียวยาความเสียหายต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้เลยท้ายที่สุดแล้วย่อมขัดแย้งต่อมาตรา 25 วรรคสาม

ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และทำให้บทบัญญัติในมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดว่าการกระทำที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับไม่ได้นั้นไม่เป็นจริงนอกจากนั้นในกรณีที่เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคล การดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่อาจล่วงละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลได้ ซึ่งมีกรณีที่เคยมีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองไม่รับไว้พิจารณาเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 197 วรรคสาม ได้ยกเว้นเขตอำนาจของศาลปกครองไว้⁵ ดังนั้น หากมีการยื่นคำร้องขอให้ศาลอื่นวินิจฉัยการกระทำเหล่านี้และไม่มีศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงควรเป็นเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคดีไว้พิจารณาด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับกรณีที่กล่าวมาข้างต้นแต่ต้องอาศัยการพิจารณาว่าผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวจริง ๆ ไม่ใช่ประชาชนทั่วไป เช่น เป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครเข้ารับการสรรหา เป็นต้น

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร.111/2562 “บุคคลยื่นฟ้องคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีขอให้ศาลปกครองสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดยกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่าเป็นการฟ้ององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้อำนาจทางบริหารของรัฐโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจปกครองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่บรรลุผลจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง”

3.3 ปัญหาระบบการพิจารณาคดี เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการกำหนดจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จำเป็นต่อการจัดการกับภาระงานที่เกิดจากการใช้อำนาจเหล่านี้ แต่การกำหนดจำนวนตุลาการในปัจจุบันที่ยังไม่สัมพันธ์กับระบบการให้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวโน้มที่กำหนดจำนวนตุลาการที่เพียงพอจนถึงความสมดุลในการเป็นตัวแทนของสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองเท่านั้น (Venice Commission, 2021, p.8) เมื่อพิจารณาจากในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า ได้กำหนดให้มีจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คน ในสัดส่วนของผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษาอาชีพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และได้กำหนดสัดส่วนดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ด้วยเช่นกัน อันทำให้ยังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ในการกำหนดจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สะท้อนจากประสบการณ์และความหลากหลาย เพื่อให้การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกับหลักการในทางกฎหมายมหาชนที่มีความเกี่ยวข้องทั้งในด้านทางกฎหมายและด้านการเมือง โดยการเพิ่มสัดส่วนของนักกฎหมายมหาชน (นำพงษ์ ไทยเดช, 2554, หน้า 248) และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 49 แม้จะกำหนดให้ศาลจะแต่งตั้งตุลาการไม่น้อยกว่าสามคนเป็นผู้ตรวจและพิจารณา

คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ก็ตาม แต่ยังไม่มีอำนาจเด็ดขาดในกรณีหากองค์คณะดังกล่าวเห็นควรสั่งไม่รับคำร้องก็จะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งองค์คณะ ซึ่งนำมาใช้ในกรณีการพิจารณาคดีทุกประเภทของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ไว้ถึง 18 กรณี (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2567, หน้า 1) แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่มีการกำหนดแยกเป็นคดีทั่วไปและคดีเฉพาะ โดยเฉพาะในคดีการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและทำให้เกิดความล่าช้าออกไปหรือเกิดการตีความขยายความที่นอกเหนือจากอำนาจที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎหมายวิธีพิจารณาอย่างได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารับคำร้องสิ้นเกินไป โดยกำหนดให้จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 5 วัน นับจากวันที่องค์คณะที่พิจารณาได้รับคำร้องจากหน่วยธุรการซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยมากทำให้ระบบไม่สามารถกลั่นกรองคดีได้อย่างที่ควร และการขยายเวลาโดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แม้จะขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 บังคับใช้ และศาลรัฐธรรมนูญได้ออกประกาศศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยกำหนดระยะเวลา

ดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2566 โดยกำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้อง เว้นแต่ กรณีไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดระยะเวลาใหม่ที่คาดว่าจะแล้วเสร็จโดยเร็วที่สุดก็ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดี ที่อยู่นอกเหนือจากระยะเวลาที่กำหนดตาม รัฐธรรมนูญแล้ว เช่น คดีการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ การพิจารณาคดีหนังสือสัญญา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การให้สิทธิกับประชาชน ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกับการบริหารงาน คดีของศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีข้อพิจารณาอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ จำนวนเรื่อง que เข้าสู่ การพิจารณา โดยสร้างระบบกลั่นกรองเรื่อง ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนเพื่อมิให้คำร้องทั้งหลายที่ประชาชนต้อง เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ใช้ได้ผลกับประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนหลายคนที่สามารถแบ่งเป็นองค์คณะได้ แต่สำหรับประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนน้อย การตั้งคณะทำงานอาจจะทำให้ การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปอย่างล่าช้ายิ่งขึ้น (Venice Commission, 2010, pp.58-59) ดังนั้น การให้ศาลรัฐธรรมนูญ เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนโดยตรงจึงเป็นเรื่องที่สร้างภาระงาน ให้กับศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก และ

การกำหนดสถานะของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาเรื่องที่ผ่านมาจากการพิจารณาจากองค์กรอื่น มาแล้ว ก็จะทำให้สถานะของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในระดับที่สูงจนเป็นที่น่าวิตกว่าจะมีประชาชน ที่ไม่ยอมยุติปัญหาของตนเองในชั้นศาลฎีกา ดังนั้น ในหลายประเทศจึงมีการวางกลไก ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้อย่างเข้มงวด โดยกำหนดให้การกระทำหรือคำพิพากษา ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่จะนำมาร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็น การกระทำหรือคำพิพากษาที่เกิดจากกฎหมาย ที่นำมาใช้ในการสั่งการหรือในคำพิพากษา ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพื่อไม่ให้ส่งผล ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นศาลที่มีอำนาจ ในการทบทวนคำพิพากษาศาลฎีกาหรือศาล ปกครองสูงสุด

3.4 ปัญหาความสอดคล้องของคำวินิจฉัย กับการเยียวยาสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในเชิงระบบ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่าง คำวินิจฉัยกับการเยียวยาความเสียหาย เมื่อพิจารณา จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2563/4 ได้วินิจฉัยให้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 301 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยในคดีนี้ แม้จะมุ่งผลของคำวินิจฉัยที่การคุ้มครองสิทธิ ของหญิงผู้เป็นมารดาก็ตาม แต่ความสอดคล้อง ของคำวินิจฉัยกับคำแนะนำโดยอาศัยเหตุผล ของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงกับกฎหมาย ที่ล้าสมัย ทำให้อาจจะเลยต่อการพิจารณาถึง เหตุผลสำคัญของหลักการพื้นฐานของระบบ

การให้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ที่เป็นการเยียวยาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เป็นส่วนเสริม โดยการตีความเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจ ซึ่งการแก้ไขข้อจำกัดของระบบการให้สิทธิโดยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อบรรทัดฐานของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยการคำนึงถึงผลลัพธ์ที่มาก่อนเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญ และในส่วนของคำวินิจฉัยกับการพิจารณาคำขอเพื่อเยียวยาความเสียหาย ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2563/7 เป็นคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ อันเป็นคำวินิจฉัยที่มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของการวางหลักการของสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่อาจถูกเนรเทศได้ ซึ่งเป็นตัวอย่างของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งเน้นการเยียวยาสิทธิเสรีภาพให้กับบุคคล และอาจเป็นการขยายเขตอำนาจไปสู่การพิจารณาการกระทำในทางปกครองโดยอ้อม ซึ่งสะท้อนถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญมุ่งผลลัพธ์ของการวางหลักการสำคัญของสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีสัญชาติไทย จึงทำให้ตีความข้อบกพร่องในการพิจารณาคำร้องที่ได้รับการเยียวยาแก้ไขจากหน่วยงานทางปกครองไปแล้วก็ตาม อันอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการวางบรรทัดฐานต่อการยกคำร้องหรือขอเขตของการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจของการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ภายใต้ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้อง

ต่อศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 5/2564 แม้จะเป็นการคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะต่อการดำเนินโครงการที่ผิดพลาดของรัฐก็ตาม แต่การให้เหตุผลดังกล่าวโดยการตีความสถานะของมติที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาจากแบบพิธีการหรือกระบวนการ แต่เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการตีความต่อสถานะของกฎหมายภายในองค์กรตุลาการหรือศาลรัฐธรรมนูญเองด้วย หากมีการโต้แย้งต่อข้อกำหนดเหล่านี้ ในอนาคต (ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 2564, หน้า 3)

3.5 ปัญหาระบบการให้สิทธิการใช้สิทธิทางศาลแบบคู่ขนาน การใช้อำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในส่วนของเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น ในทางปฏิบัติกรณีที่เกิดประเด็นการโต้แย้งในเรื่องความชอบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลอื่นจะไม่ตรวจสอบหรือให้ความเห็นของศาลในคดีดังกล่าว อันทำให้ศาลอื่นไม่ได้ใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 25 กำหนดหรือตามหลักการทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะข้อยกเว้นมาตรา 47(4) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ แต่กลายเป็น

การคุ้มครองการใช้อำนาจของศาลเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งนิติฐานะมากกว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม รวมทั้งการใช้สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะของการยื่นคำร้องเพื่อประวิงคดีที่เกิดขึ้นในศาลอื่น ทำให้กลายเป็นการขยายระยะเวลาของการพิจารณาของศาลอื่นออกไป ตามการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในหลายคดีก็เป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีก่อนหน้านี้หรือมีมูลคดีที่เคยฟ้องร้องก่อนหน้านี้ รวมถึงการยื่นคำขอเพื่อเยียวยาความเสียหายที่ไม่ได้บัญญัติชัดเจน อันจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญหรือแนวทางจากศาลอื่นในการกำหนด

นอกจากนี้ ระบบการให้สิทธิแบบคู่ขนานเป็นระบบที่กำหนดให้ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปและศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะต่างมีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเขตอำนาจของตนในลักษณะคู่ขนานกัน ตามนัยมาตรา 25 วรรคสาม และมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แต่การกำหนดระบบดังกล่าวจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกลับทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเขตอำนาจทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญดังเช่นศาลอื่น และเมื่อพิจารณาจากมาตรา 47(4) ที่ห้ามมิให้นำการกระทำทางตุลาการมาเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องส่งผลให้บุคคลผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้จากคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น

ไม่อาจนำการกระทำดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ (กฤษนิศา กฤษรณ ญ อยุธยา, 2561, หน้า 85) และเมื่อพิจารณาลักษณะของระบบการให้สิทธิแบบคู่ขนาน แม้เป็นการส่งเสริมให้เกิดระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยศาลหลายแนวทางพร้อมกันไปก็ตาม แต่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ ก่อให้เกิดความสับสนเปลืองทั้งเวลาและทรัพยากรต่อคู่ความทั้งสองฝ่ายและศาลอื่นกับศาลรัฐธรรมนูญที่รับพิจารณาคดีเดียวกันนั้น ทั้งในช่วงก่อนและหลังการมีคำพิพากษาคำวินิจฉัยทำให้เกิดความยุติธรรมที่ล่าช้า อีกทั้งระบบคู่ขนานยังทำให้เกิดผลในการแก้ปัญหาที่ไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้ว่าคดีของตนนั้นจะได้รับการพิจารณาในศาลใดบ้างและความไม่แน่นอนหรือความไม่มั่นใจว่าสิทธิเสรีภาพจะได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติตามหรือไม่ และอาจเป็นเหตุให้คู่ความถูกปฏิเสธความยุติธรรม รวมทั้งคำพิพากษาของศาลทั้งสองที่อาจขัดหรือแย้งกันนั้น อาจถูกปฏิเสธการรับรองและบังคับตามคำพิพากษาของศาลอื่นเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะขัดหรือแย้งกับคำพิพากษาที่มีขึ้นโดยศาลที่จะมีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของแต่ละศาลที่อาจมีคำพิพากษาไปแล้วดังเช่นกรณีของศาลปกครองในคดีโครงการสัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานครที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปแล้วเมื่อ พ.ศ. 2562 หรือกรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 49/2567 ที่มีปัญหาจากข้อยกเว้นตามมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ก่อให้เกิดปัญหาทับซ้อนกันของข้อยกเว้น ดังจะเห็นได้จากกรณีการวินิจฉัยการดำเนินการทางวินัยของอดีตเลขาธิการศาลยุติธรรมที่อาจถือเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และเป็น การกระทำที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องต่อศาลยุติธรรมได้ ที่อาจเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 47(2) และ (5) ได้จากสถานะของศาลยุติธรรมที่มีการกระทำทางปกครองและการกระทำทางตุลาการในการใช้อำนาจของศาลยุติธรรม⁶

4. บทวิเคราะห์

จากสภาพปัญหาของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำละเมิดสิทธิเสรีภาพที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาความสอดคล้องในแนวคิดต้นแบบของการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีกับการนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ในกรณีของประเทศไทย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้นำเสนอส่วนสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยขยายอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบ

“การกระทำ” เพิ่มขึ้น รวมทั้ง การตัดเงื่อนไขที่ระบุให้บุคคลจะต้องใช้ช่องทางทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีเพื่อเยียวยาการละเมิดสิทธิจนหมดแล้วเสียก่อน ตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ออกไป เพื่อให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ตามแบบกรณีเยอรมนี ซึ่งในกรณีของไทยแม้จะทำให้เป็นการขยายสิทธิของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่คำถามที่ปรากฏขึ้นก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ขึ้นใช้บังคับ คือ “การกระทำ” ดังกล่าวนี้นับครอบคลุมการใช้อำนาจรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เหมือนในระบบกฎหมายเยอรมนีหรือไม่ แต่สิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ได้ถูกจำกัดให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องของเยอรมนี ดังจะเห็นได้จากสภาพของการใช้สิทธิของประชาชนและแนวทางการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในระยะแรก เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ การยื่นคำฟ้องของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันแรกที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ และมีผู้เข้ามายื่นคำร้องอยู่ทุกวันจนกระทั่ง

⁶ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญคำวินิจฉัยที่ 8/2567 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 22(1) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา 193 และมาตรา 196 เป็นการวินิจฉัยตามช่องทางของรัฐธรรมนูญ มาตรา 231(1)

มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แต่เพราะความเปิดกว้างของรัฐธรรมนูญนี้เอง ทำให้เรื่องที่เกิดขึ้นศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมากมาย หลากหลาย เช่น ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้รัฐบาลสนับสนุนโครงการดับไฟใต้ของตนเอง หรือสั่งให้คณะกรรมการเลือกตั้งพิจารณาใช้วิธีการเลือกตั้งในแบบที่ผู้ร้องเสนอ การเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ตัดสินใจให้ตนเองแพ้คดีนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นต้น อันสะท้อนได้ว่า ในด้านของการตื่นตัวการใช้สิทธิของประชาชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

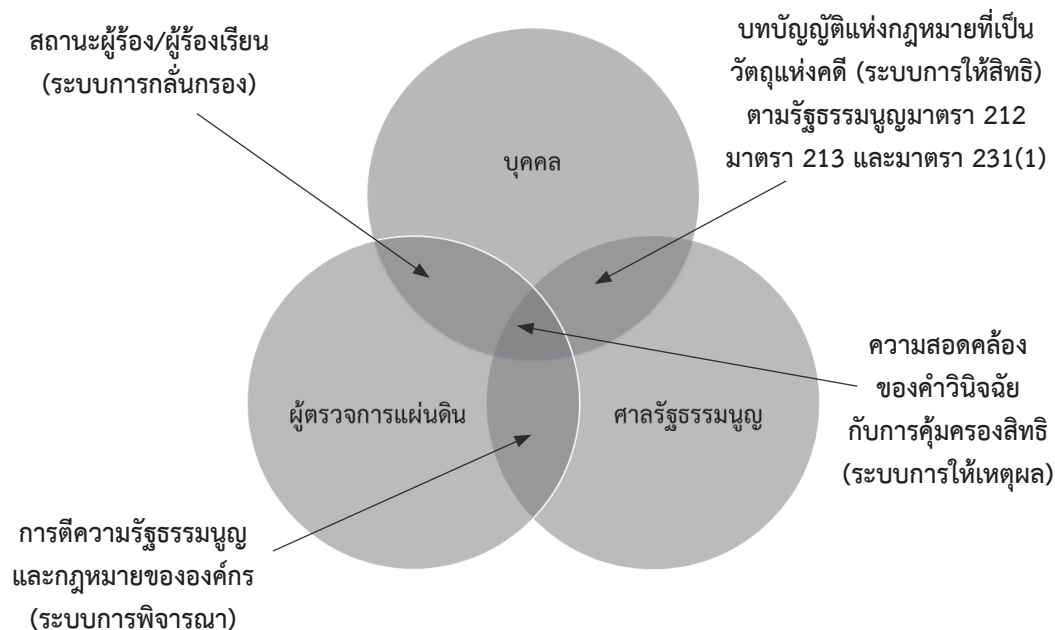
แต่เมื่อได้พิจารณาจากปัญหาของระบบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยข้อยกเว้นตามมาตรา 47 อันเป็นเงื่อนไขที่ในที่สุดอาจจะไม่มีกรณีใดที่ไม่เข้าข้อยกเว้นของมาตรา 47(1)-(6) ซึ่งเป็นการกำหนดที่แตกต่างจากของเยอรมนี ในลักษณะกลับกันที่กรณีของเยอรมนีที่สามารถตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนได้ แต่มีข้อยกเว้นเพียงประการเดียว

คือการหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายในการป้องกันสิทธิของตน แต่ในขณะที่กรณีของไทยกำหนดข้อยกเว้นตามระบบกฎหมายไทยและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรใช้อำนาจรัฐ อันทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีบทบาทตีความและวางหลักการที่จะสอดรับและอุดช่องว่างเพื่อการเสริมสร้างสิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ อันเป็นปัญหาจากการรับเอาระบบของเยอรมนีมาแต่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดและเงื่อนไขของการยื่นคำร้องของบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญไทยในกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจรัฐขององค์กรใช้อำนาจ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติในเรื่องการให้สิทธิกับการใช้สิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญนั้น โดยเฉพาะมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติขยายขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองจากที่บัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะแล้ว การกระทำใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลยังมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ภายใต้เงื่อนไขการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติการให้สิทธิประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 และบทบัญญัติในการใช้สิทธิตามมาตรา 46 และ มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของ

ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กลับปรากฏว่า ได้บัญญัติให้การให้สิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ เจนใจการยื่นคำร้อง และการกลั่นกรองคดี อันทำให้การให้สิทธิ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากตีความอย่างเคร่งครัด ตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่ต้องอาศัยการตีความ ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถพิจารณา รับคำร้องและวินิจฉัยคดี อันนำไปสู่ปัญหา ดังเช่นกรณีของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4/2563 ซึ่งความกังวลต่อปัญหาปริมาณ คดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ปัญหาด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กลับนำไปสู่ปัญหา ที่สำคัญของการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ ที่เคยเกิดขึ้นในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงดำรงอยู่แม้จะได้ปรับถ้อยคำที่ เป็นเงื่อนไขการใช้สิทธิตามมาตรา 112 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาปริมาณคำร้องที่ยื่นต่อศาล รัฐธรรมนูญเยอรมนีตามช่องทางนี้มีปริมาณ เกือบร้อยละ 90 ของคำร้องทั้งหมด แต่ศาล รัฐธรรมนูญเยอรมนีได้อาศัยการใช้ดุลพินิจ ในการเลือกพิจารณาคดีที่มีความสำคัญบางคดี ขึ้นมาพิจารณาก่อน อันเป็นอำนาจขององค์กร

ศาลโดยทั่วไป เนื่องจากเห็นถึงความสำคัญ ของการให้สิทธิดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่ง ที่สนับสนุนสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทางรัฐธรรมนูญ อันเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ต่อการเยียวยาสิทธิเสรีภาพให้เกิดผลทางปฏิบัติ ได้อย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็น ถึงปัญหาของความไม่สอดคล้องในเชิงระบบ ย่อยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 แต่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้สร้างระบบที่ ไม่สอดคล้องกัน ทั้งในกรณีระบบย่อยของการ ให้สิทธิ ระบบย่อยของการกลั่นกรองคำร้อง และระบบย่อยของการพิจารณาคดี จึงทำให้ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกละเมิด สิทธิเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญกระทำ ได้อย่างจำกัด รวมถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยอาศัยการตีความแก้ไขปัญหาลำบาก ดังกล่าวกลับทำให้เกิดปัญหาของการพิจารณาคดี และการมีคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับ เจนใจและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยสามารถอธิบายจากแผนภาพความสัมพันธ์ ของการทับซ้อนของระบบดังนี้



5. สรุป

ปัญหาของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยสรุปแล้วจะประกอบด้วยปัญหาสำคัญ 5 ปัญหา ประกอบด้วยปัญหาแรกคือ ปัญหาระบบการให้สิทธิที่มีการทับซ้อนของระบบการให้สิทธิ โดยเป็นปัญหาทั้งในด้านสถานะของผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องตามมาตรา 46 และมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ระหว่างผู้ร้องหรือคู่กรณีที่เกิดขึ้นจริงจะมีสิทธิและหน้าที่บางประการที่ต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่ได้เป็นผู้ร้องหรือคู่กรณีจะไม่มีสิทธิดังกล่าว ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีดุลพินิจในการตรวจสอบแต่เพียงในทางรูปแบบไม่อาจเข้าไปตรวจสอบในทาง

เนื้อหาของคำร้องของบุคคลได้จากสถานะดังกล่าว รวมทั้งยังเป็นปัญหาของการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดีในกรณีของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 แล้ว ยังมีช่องทางตามบทบัญญัติมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นวัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ รวมทั้งกรณีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231(1) ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ หากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่ง

กฎหมายอาจเป็นวัตถุแห่งคดีที่บุคคลสามารถเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ถึง 3 ช่องทาง ประกอบกับปัญหาการที่มาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดให้ศาลอื่นมีดุลพินิจอันทำให้ศาลอื่นไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีที่ถูกยกเลิกหรือไม่ได้ใช้บังคับแก่คดี หรือเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่อาจที่จะเป็นการขัดรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด

ปัญหาที่สอง คือ ปัญหาระบบการกลั่นกรองทั้งในกรณีของระบบการกลั่นกรองคดีโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เป็นการสร้างขึ้นตอนที่ไม่มีจำเป็นและยังไม่ได้ช่วยลดปริมาณคำร้องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และการขาดมาตรการในการตรวจสอบการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในช่องทางตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231(1) และ มาตรา 213 ที่ผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 แต่เนื้อหาเป็นกรณีที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231(1) รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนกระบวนการสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการกับคำร้องยังทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจรับคำร้องที่ขาดองค์ประกอบของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ รวมไปถึง ปัญหาระบบการกลั่นกรองโดยบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213

และข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ครอบคลุมเกือบทุกประเภทของการกระทำของรัฐ จนไม่อาจมีการกระทำใดที่สามารถอยู่ภายในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครอง การกระทำทางตุลาการนั้นอยู่ภายในขอบเขตข้อยกเว้นทั้งสิ้น โดยไม่สามารถตีความเป็นอย่างอื่นได้ดังเช่นการกระทำขององค์กรใช้อำนาจรัฐในกรณีของการละเว้นการใช้อำนาจ และแม้ศาลรัฐธรรมนูญพยายามที่จะตีความข้อยกเว้นดังกล่าวในระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องตามมาตรา 47(2) และมาตรา 47(3) แต่ก็ยังมีแนวทางการตีความอยู่หลายแนวทางที่สะท้อนข้อความคิดสำหรับระบบโครงสร้างการเยียวยาหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรศาล ไม่ใช่แค่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็สะท้อนปัญหาของการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในการกระทำที่เป็นข้อยกเว้น ที่อาจจะยังคงเป็นปัญหาต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจในกรณีขององค์กรนิติบัญญัติในการออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเรียกและการใช้อำนาจองค์กรอิสระที่เป็นที่สุด

ปัญหาที่สาม คือ ปัญหาระบบการพิจารณาคดี อันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 5 คน ในสัดส่วนของผู้ที่เคยเป็น

ผู้พิพากษาอาชีพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อันทำให้ยังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ ในการกำหนดจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้สะท้อนจากประสบการณ์และความหลากหลาย เพื่อให้การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกับหลักการ ในทางกฎหมายหมายมหาชนที่มีความเกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการกฎหมายและทางการเมือง และ องค์คณะย่อยของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีอำนาจ เด็ดขาดในการสั่งไม่รับคำร้อง รวมทั้งยังไม่มี การกำหนดวิธีพิจารณาคดีที่แยกออกเป็น ประเภทคดีทั่วไปและคดีเฉพาะ โดยเฉพาะ ในคดีการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญ ตลอดจนการกำหนดระยะเวลา ในการพิจารณารับคำร้องสั้นเกินไป

ปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาระบบความสอดคล้อง ของคำวินิจฉัยกับการเยียวยาสิทธิเสรีภาพ ของบุคคล เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาล รัฐธรรมนูญ ที่ 4/2563 โดยศาลรัฐธรรมนูญ อาศัยการตีความเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรใช้อำนาจ ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อบรรทัดฐานของ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยการคำนึงถึงผลลัพธ์ ที่มาก่อนเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญ และ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 7/2563 เป็นตัวอย่างของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่ ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบ การให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการเยียวยาสิทธิเสรีภาพ ให้กับบุคคลและอาจเป็นการขยายเขตอำนาจ ไปสู่การพิจารณาการกระทำในทางปกครอง โดยอ้อม รวมทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ 5/2564 ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการตีความ ต่อสถานะของกฎหมายภายในองค์กรตุลาการ หรือศาลรัฐธรรมนูญเอง

ปัญหาสุดท้าย คือ ปัญหาระบบการให้สิทธิ แบบคู่ขนาน ที่กำหนดให้ศาลที่มีเขตอำนาจ เป็นการทั่วไปและศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการ เฉพาะมีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตามขอบอำนาจของตนในลักษณะคู่ขนานกัน ตามนัยมาตรา 25 วรรคสาม และมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แต่การกำหนด ระบบนี้โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเขตอำนาจทั่วไป และเมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47(4) ที่มีให้นำการกระทำทางตุลาการมาเป็นวัตถุ ในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้บุคคล ผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ คุ้มครองไว้จากการพิจารณาพิพากษา คำพิพากษา หรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น ไม่อาจนำ การกระทำนั้นมาเป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ ทางรัฐธรรมนูญ รวมทั้งระบบดังกล่าวจะก่อให้เกิด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ ก่อให้เกิด ความสับสนเปลืองทรัพยากรต่อคู่ความและศาลอื่น กับศาลรัฐธรรมนูญที่รับพิจารณาคดีเดียวกัน ทั้งในช่วงก่อนและหลังการมีคำพิพากษา คำวินิจฉัย ทำให้เกิดความยุติธรรมที่ล่าช้าและ การถูกปฏิเสธความยุติธรรมจากความไม่อาจ คาดหมายคดีในศาลต่าง ๆ ว่าจะได้รับการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปฏิบัติตามหรือไม่

รวมทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่นที่อาจขัดแย้งกันในเรื่องของเขตอำนาจศาล และยังเป็นการก่อให้เกิดการคุ้มครองการใช้อำนาจของศาลและประโยชน์ของความมั่นคงแห่งนิติฐานะมากกว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในท้ายที่สุด

6. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.1 การให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยการให้อำนาจดุลพินิจองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือโดยการรับรองจากตุลาการในกรณีว่ามีประเด็นเกี่ยวกับการกระทำที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและละเมิดต่อสิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับพิจารณาจากศาลรัฐธรรมนูญ หรือมีความเห็นแย้งในการพิจารณาคดีนั้น ในประเด็นที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาเพื่อแก้ไข ปัญหาของระบบการกลั่นกรองจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

6.2 การกำหนดเงื่อนไขการรับคำร้องในการพิจารณาการรับคำร้องไว้พิจารณาเฉพาะคดีที่มีความสำคัญ โดยการกำหนดเงื่อนไขให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาเฉพาะคดีที่มีความสำคัญต่อการวางรากฐานการใช้การตีความรัฐธรรมนูญที่จำเป็นหรือการวางแนวทางปฏิบัติขององค์กรของรัฐให้เป็นไปตาม

รัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่กำหนดให้เป็นอำนาจในการพิจารณาโดยยึดประโยชน์สาธารณะที่มีความสำคัญ นอกเหนือจากประเด็นในทางรัฐธรรมนูญ หรือกำหนดจำนวนคะแนนเสียงของมติในการพิจารณารับคำร้องของการวินิจฉัยว่าการกระทำทางตุลาการหรือการกระทำที่ผ่านการพิจารณาพิพากษาคดีโดยฝ่ายตุลาการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องใช้คะแนนเสียงของมติเป็นพิเศษ จากเดิมที่ใช้เสียงข้างมากขององค์คณะจะเปลี่ยนเป็นการกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาจากผลกระทบของคดีที่มีต่อประโยชน์สาธารณะหรือการคุ้มครองหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญ

6.3 การใช้กลไกของศาลรัฐธรรมนูญในการกลั่นกรองคดี โดยใช้ระบบองค์คณะย่อยของศาลรัฐธรรมนูญและระบบการรับรองโดยองค์คณะหรือผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย โดยเฉพาะระยะเวลาการยื่นคำร้องที่ควรกำหนดให้มีการยื่นคำร้องภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือรู้ว่าอาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือกำหนดระยะเวลาในการฟ้องร้องคดีต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องยื่นคำร้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ รวมทั้งการกำหนดกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการรับคำร้องไว้โดยเฉพาะ โดยแก้ไขมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้องค์คณะตุลาการสามารถใช้มติเอกฉันท์พิจารณาไม่รับคำร้องได้ และในการพิจารณาไม่รับคำร้องนั้น จะต้องเป็นการพิจารณาไม่รับคำร้องนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่

กฎหมายหรือองค์คณะตุลาการสั่งให้ดำเนินการ การไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และคำร้องไม่เป็นสาระอันควรได้รับการ วินิจฉัยเท่านั้น เพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างและ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งนำการเชื่อมโยงของระบบฐานข้อมูล ในการยื่นคำร้องต่อองค์กรของรัฐเพื่อเป็นข้อมูล ประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

6.4 การปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ตรวจการ แผ่นดิน รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวนหนึ่งคน มาจาก ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็น สาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าสิบปี เพื่อเป็น หลักประกันว่าจะได้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาและ

อุปสรรคที่ประชาชนประสบอยู่อันเนื่องมาจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ หน่วยงานของรัฐ แต่การทำหน้าที่การกลั่นกรอง คำร้องของบุคคลในการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำละเมิดสิทธิเสรีภาพ จำเป็น ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือด้านกฎหมาย ทำให้คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ได้ระบุ เหตุผลทางรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมหาชน ประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาบทบาทของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการทำหน้าที่กลั่นกรอง และพัฒนาหลักรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มหาชนจากการทำหน้าที่ในการวินิจฉัย ของผู้ตรวจการแผ่นดิน □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฤษณินดา กฤษรณ อยุธยา. (2561). ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เฉลิมพงษ์ ถ้อยติ่ง. (2555). ปัญหาผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2564). เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตั้งตนเหนือศาลอื่น : พิทักษ์หรือบั่นทอน รัฐธรรมนูญ?. ค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2567. จาก <https://www.the101.world/constitutional-complaint/>
- นภนันทน์ จันทราชโธธร. (2565). การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาล รัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- นำพงษ์ ไกยเดช. (2554). การกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการสรรหากับความเป็นอิสระของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2563). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการ วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2556). ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ. วารสารนิติศาสตร์, 42 (4), 993.
- สุรศักดิ์ บุญญานุภูลกิจ. (2562). สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอ ต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2564). สรุปผลการสัมมนาโครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญ ระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : แอคทีฟพริ้นท์ จำกัด)
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2567). หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ. ค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2567. จาก https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/

อัชณา ไชยชนะ. (2564). พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาปัญหาวัตถุประสงค์. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Venice Commission. (2010). **STUDY ON INDIVIDUAL ACCESS TO CONSTITUTIONAL JUSTICE**. Retrieved February 3, 2024, from <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)039rev-e)>

Venice Commission (2021). **REVISED REPORT ON INDIVIDUAL ACCESS TO CONSTITUTIONAL JUSTICE**. Retrieved March 18, 2024, from <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2021\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2021)001-e)>



ความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรม ที่เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนา อย่างยั่งยืนที่ 16 ของสหประชาชาติ ภายใต้บริบทของไทย

*The National Security in Justice System with United Nation Sustainable
Development Goal 16 in Thai context*

พงษ์ธร ธัญญสิริ¹

Phongthon Thanyasiri¹

สำนักงานกิจการยุติธรรม¹

Office of Justice Affairs¹

E-mail : phongthon44@gmail.com

Received 31.07.2024 ➤ Revised 08.11.2024 ➤ Accepted 15.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความวิชาการนี้มุ่งศึกษาถึง
แนวทางการรักษาความมั่นคง
ของชาติด้านระบบงานยุติธรรมที่เป็นไปตาม
หลักเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16
ของสหประชาชาติ โดยให้เป็นไปตามแนวทาง
ของพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงาน
ยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 อันเป็นกฎหมาย
ด้านงานยุติธรรมที่เป็นการรักษาความมั่นคง
ของประเทศในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย

ให้เกิดขึ้นในสังคมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา
อาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยของ
ประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับ
ประชาชน การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
และให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชน โดยกลไก
ของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงาน
ยุติธรรมแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
และมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในงานยุติธรรม
เป็นกรรมการ ซึ่งมีสำนักงานกิจการยุติธรรม

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา เลขที่ 120 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 9 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

เป็นฝ่ายเลขานุการที่ทำหน้าที่ในการกำกับทิศทางการรักษาความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรม โดยมีแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมเป็นกรอบที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติในเป้าหมายที่ 16 ด้วย โดยในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566 - 2569) มีความเกี่ยวข้องกันในทั้ง 3 มิติ คือ มิติที่ 1 การสร้างความเป็นธรรม

ตามกฎหมาย มิติที่ 2 การพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล มิติที่ 3 การประสานความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่าง รัฐ เอกชน ประชาสังคมและชุมชน โดยเฉพาะกับประชาคมโลก อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนในทุกๆระดับอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การรักษาความมั่นคงของชาติ, ระบบงานยุติธรรม, เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16

Abstract

This academic article aims to study the principles of The National Security relating to justice system in customizing to Sustainable Development Goal, Goal 16 which is compatible to National Justice Administration Act B.E, 2549. The mentioned Act is an Act regarding justice system stipulating the prevention and solving of crimes; safeguarding security of life and property; and the protection of the rights and liberties of the people; the enforcement of the laws; and assistance for people in their encounters with the justice system. Such is done through the guidelines from National Commission for Justice Administration Development where the Prime Minister is the Chairman of the Commission.

The Commission also has representatives from agencies regarding justice system and Office of Justice Affairs act as the Secretariat. The Office of Justice Affairs directs the national security issues relating to justice system under the mechanisms of Master Plan for National Justice Administration and Master Plan for Justice Information Technology. The two Master Plans are related to National Strategy which also incline to Sustainable Development Goal, Goal 16. Besides, the 4th Master Plan for National Justice Administration (B.E. 2566-2569) is linked to national security in 3 all dimensions namely: Providing justice according to laws, developing justice according to international standards; and 3. Building Networking for cooperation in justice

administration. In Addition, it is necessary to seek cooperation among government sectors, private sectors, civil society and community; especially with the

world community, for a true sustainable development at all level.

Keyword : National Security, Justice System, Sustainable Development Goal 16

1. บทนำ

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศระบวาทศน์ใหม่ในการพัฒนาโลก เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาโลกในอีก 15 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2558 - 2573) ตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) ระดับชาติโดยสมัครใจ (Voluntary National Review : VNR) ประกอบด้วย 17 เป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน² อันเป็นการสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในมิติเศรษฐกิจ (Economic Dimension) มิติ

ทางสังคม (Social Dimension) และมิติสิ่งแวดล้อม (Environmental Dimension) ภายใต้หลักการ “เราจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (Leaving no one behind) ภายใน ค.ศ. 2030 หรือ พ.ศ. 2573 โดยกำหนดให้มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการร่วมกัน (Office of Justice Affairs, 2022)

ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในประเทศสมาชิกสหประชาชาติประเทศไทยได้นำ SDGs มาเป็นหนึ่งในกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศ มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของ

² เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ 17 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 : ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ เป้าหมายที่ 2 : ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 3 : สร้างหลักประกันการมีสุขภาพที่ดี และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับทุกคนในทุกช่วงวัย เป้าหมายที่ 4 : สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป้าหมายที่ 5 : บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรีและเด็กหญิงทุกคน เป้าหมายที่ 6 : สร้างหลักประกันเรื่องน้ำและการสุขาภิบาล ให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้สำหรับทุกคน เป้าหมายที่ 7 : สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน เป้าหมายที่ 8 : ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน เป้าหมายที่ 9 : สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม เป้าหมายที่ 10 : ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ เป้าหมายที่ 11 : ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความครอบคลุม ปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง และยั่งยืน เป้าหมายที่ 12 : สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 13 : ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น เป้าหมายที่ 14 : อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 15 : ปกป้อง ปันปัน และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เป้าหมายที่ 16 : ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ และเป้าหมายที่ 17 : เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกรอบในการจัดทำแผนการพัฒนาประเทศให้มีความสอดคล้องและบูรณาการกัน โดยมีกลไกการดำเนินงานผ่านคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) และ กพย. ได้มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนในเป้าหมายที่ 16 ที่ส่งเสริมสังคมสงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบและครอบคลุมในทุกระดับ (Peace, Justice and Strong Institutions) มุ่งเน้นการส่งเสริมสังคมที่สงบสุข สร้างความปลอดภัยให้ทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม และสร้างสถาบันที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งนี้ สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่าย

เลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ได้ใช้แนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนในเป้าหมายที่ 16 หรือ SDG 16 ผ่านแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) ที่เป็นการบูรณาการงานยุติธรรมตามกรอบของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ที่ขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญว่างานด้านกระบวนการยุติธรรม มีความจำเป็นต่อการสร้างความสงบเรียบร้อย ให้เกิดขึ้นแก่สังคมทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้เกิดความสะดวแก่ประชาชน อันจะเป็นการเชื่อมโยงบูรณาการและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ (Office of Justice Affairs, 2017)



แผนภาพที่ 1 : เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ ด้านที่ 16

ที่มา : Office of the National Economic and Social Development Council (2023).

จากการประเมินสภาพแวดล้อมของกระบวนการยุติธรรมสิ่งที่ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคม และยังเป็นความท้าทายสำหรับการบริหารงานยุติธรรมของไทยต่อไป เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญจำนวน 8 ด้าน (Office of Justice Affairs, 2023) คือ

1) การอำนวยความสะดวกตามสิทธิของประชาชน พบว่า ประชาชนยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนยากจนและกลุ่มคนที่มีสถานะด้อยในสังคมหรือคนชายขอบ รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอันนำไปสู่ความเสียเปรียบในการป้องกันตนเองจากความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทำให้ประชาชนเกิดภาวะความยากจนมากยิ่งขึ้นพร้อมทั้งส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมย่อมมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ จึงก่อให้เกิดความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามมา เมื่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายขณะที่ประชาชนมีรายได้น้อยหรือยากจนก็จะไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็น (Office of the National Economic and Social Development Council, 2018) อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายของผู้บังคับใช้กฎหมายยังมีข้อเคลือบแคลงสงสัย อันนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

2) ด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย พบว่า ระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ทำให้

ผู้ถูกกล่าวหาต้องพิสูจน์ตนเองและผู้ถูกกล่าวหาบางคนยังขาดศักยภาพในการปกป้องหรือช่วยเหลือตนเอง เนื่องจากยังขาดความรู้และความเข้าใจในกฎหมายและขาดช่องทางการเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือที่จากหน่วยงานรัฐที่เหมาะสม ซึ่งอาจเป็นผลมาจากโครงสร้างทางการศึกษาของประเทศที่ยังไม่สามารถที่จะให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างเพียงพอ (Office of the National Economic and Social Development Council, 2023) รวมถึงกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังขาดความทันสมัยที่เท่าทันต่อสถานการณ์ปัญหาและบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยอาจจะต้องมีการยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัยออกไป อีกทั้งกฎหมายมีการคุ้มครองผู้ต้องหาเป็นอย่างมากจนอาจจะละเลยการคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อและ การชดเชยหรือเยียวยายังไม่สามารถช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายได้จริง เป็นเพียงการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาแต่ยังขาดการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ

3) ด้านการบริหารและระบบการทำงาน พบว่า การบริหารงานหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมผ่านกลไกเชิงนโยบายยังขาดการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนแผนหรือนโยบายที่ชัดเจน ซึ่งมีการดำเนินการในลักษณะแยกส่วนขาดการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เนื่องจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างมีความเป็นอิสระและขาดการบูรณาการข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เป็นระบบ รวมถึงประชาชนมองว่าบางหน่วยงานอาจจะมีการถูกแทรกแซงโดยการเมืองโดยง่าย

และบางหน่วยงานก็มีความเป็นอิสระสูงจนยากต่อการตรวจสอบโดยภาคประชาชนหรือประชาสังคม อีกทั้งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดแคลนทรัพยากรและงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนอย่างเป็นธรรม ประกอบกับหากอาชญากรรมและการกระทำผิดเพิ่มมากขึ้น กระบวนการยุติธรรมก็ต้องแบกรับภาระในการดำเนินงานทั้งระบบ อาทิ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น เพื่อให้มีศักยภาพรองรับสถานการณ์เหล่านี้ (Office of the National Economic and Social Development Council, 2018)

4) ด้านบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม พบว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมบุคลากรที่มีไม่เพียงพอต่อการงานที่ต้องให้บริการและความต้องการของประชาชน รวมถึงบุคลากรยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย งานยุติธรรม และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เพียงพอที่จะรองรับต่อสภาพปัญหาอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ ๆ อีกทั้งระบบกฎหมายยังมุ่งเน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในระยะยาว และมุ่งใช้มาตรการทางอาญาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก และทำให้ต้องใช้ทรัพยากรและบุคลากรรวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการ (Teera Sindcharak, 2020)

5) ด้านการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด พบว่าจากแนวทางการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในปัจจุบันที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

(Rehabilitation) ที่เหมาะสมเป็นหลักซึ่งเป็นกระบวนการที่มีต้นทุนสูงและความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายที่มีความหลากหลาย รวมถึงสังคมยังมีแนวคิดเชิงลบต่อผู้กระทำผิดที่พ้นโทษหรือพักการลงโทษเนื่องจากการตีตราว่าเป็นบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่อันตราย ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการคืนสู่สังคมของผู้กระทำผิดและขาดโอกาสในชีวิตในการดำเนินชีวิตตามปกติในสังคม ประกอบกับการที่มีข่าวปรากฏอยู่เสมอว่ายังมีผู้กระทำผิดกลับไปกระทำผิดซ้ำอีกเมื่อได้รับการปล่อยตัว

6) ด้านการส่งเสริมแนวทางยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และมาตรการทางเลือก พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนยังมีความสับสนและความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในการนำเอาหลักการกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) หรือกระบวนการยุติธรรมกระแสรอง ที่เป็นหลักการว่ารัฐเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนมากกว่าผู้บังคับใช้กฎหมายหรือรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดการความขัดแย้งนั่นเองตามแนวของกระบวนการยุติธรรมกระแหลัก

7) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม พบว่า หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมค่อนข้างน้อย รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมในกระบวนการยุติธรรม ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นไปตามการกำกับควบคุมของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก มากกว่าการผลักดันหรือสนับสนุนให้ภาคส่วนอื่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะร่วม

ดำเนินการในเชิงเครือข่ายในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคมได้ รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐสู่สาธารณะอย่างโปร่งใส ไม่ปิดบัง หรือบิดเบือนข้อมูล (Open Government) ที่เป็นไปตามดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ในทุกมิติ

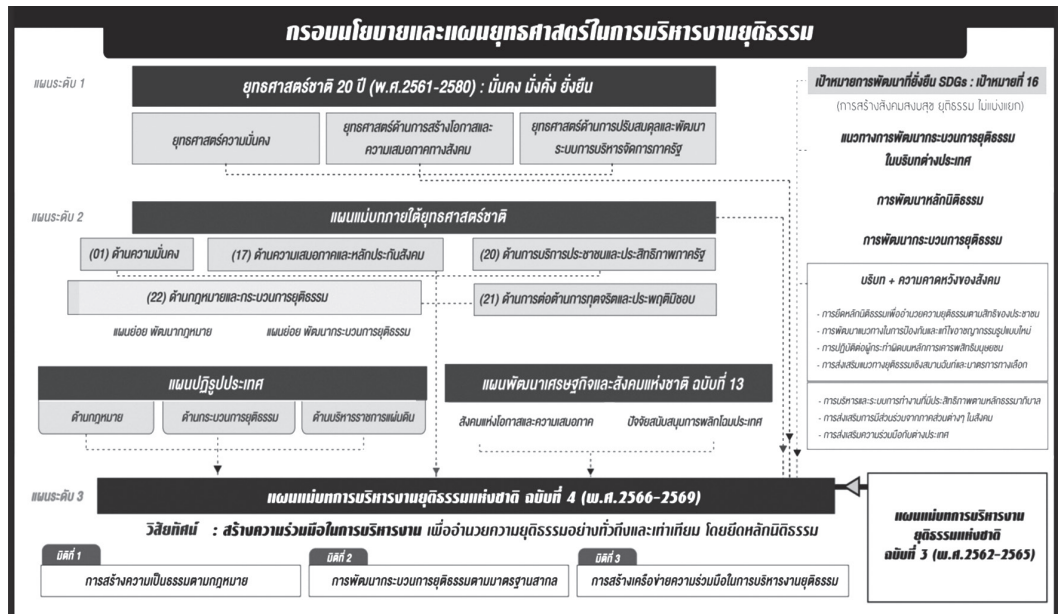
8) ด้านข้อมูลและเทคโนโลยี พบว่า การแลกเปลี่ยนข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดความเชื่อมโยงกันในประเด็นที่สำคัญและไม่สามารถใช้ประโยชน์ของข้อมูลในลักษณะการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ตอบโจทย์ต่อสถานการณ์อาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากหน่วยงานยังมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในข้อกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่กำหนดขอบเขตและข้อจำกัดในการเชื่อมโยงข้อมูลรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมบางส่วนยังไม่สามารถปรับตัวต่อเทคโนโลยีต่อการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มกำลัง ดังนั้นจึงควรต้องมีการพัฒนากระบวนการทำงานและพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Office of the National Economic and Social Development Council, 2018) อีกทั้งประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และยังไม่ระบบการติดตามคดีที่มี

ข้อมูลของแต่ละหน่วยงานตลอดกระบวนการเพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามข้อมูลคดีความของตนเองได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงแนวทางการรักษาความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรมที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16 ของสหประชาชาติที่เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

2. กฎหมายและความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาติในการบริหารงานยุติธรรม

กรอบการศึกษาเป็นไปตามแนวทางของแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม ที่มีความสอดคล้องกับแผนระดับ 2 คือ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 อันเป็นไปตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) รวมถึงกรอบการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในระดับสากล สถานการณ์และแนวโน้มที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม ปรากฏตามแผนภาพที่ 2 โดยมีรายละเอียด ดังนี้



แผนภาพที่ 2 : กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารงานยุติธรรม
ที่มา : Office of Justice Affairs (2017).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีบทบัญญัติหลักการที่เป็นกรอบการบริหารงานยุติธรรมของประเทศไทย ใน 2 หมวดที่สำคัญ คือ หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ “มาตรา 53 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ “มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร”

พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ได้มีบทบัญญัติในหมวด 3 เกี่ยวกับความร่วมมือในการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

“มาตรา 18 กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทาง การประสานความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรมระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติให้เป็นแผนระยะสี่ปี โดยแสดงทิศทาง

ของการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การประสานแนวทางการบริหารงานยุติธรรมของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมแต่ละแห่งเพื่อให้เกิดบูรณาการในภาพรวมที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ

(2) มาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานยุติธรรมของประเทศ

(3) แนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมเพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้แก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ ของประเทศ

(4) แนวทางการปฏิบัติงานให้เกิดความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม เพื่อให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน

(5) ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการยุติธรรมเพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรร่วมกันที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานยุติธรรม

(6) การดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานยุติธรรม”

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ยุทธศาสตร์แห่งชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่มีวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศคือ “ประชาชนชาติมั่งคั่ง ประชาชนเป็นสุข

เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน” โดยมียุทธศาสตร์ 3 ด้านหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม ดังนี้ (1) ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และ (3) ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) มีแผนที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมใน 8 ประเด็นคือ ประเด็นที่ 1 ความมั่นคง ประเด็นที่ 2 ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการต่างประเทศ ประเด็นที่ 10 การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม ประเด็นที่ 17 ด้านความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม ประเด็นที่ 20 ด้านการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ ประเด็นที่ 22 กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และประเด็นที่ 23 การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

แผนปฏิรูปประเทศ

แผนปฏิรูปประเทศในส่วนซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมที่นำมากำหนดเป็นมติการบริหารงานและแนวทางการดำเนินงาน มีทั้งหมด 3 ด้านหลัก คือ แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม รวมถึงคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการ

ปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเสนอ มี 3 ด้านหลัก คือ แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และ แผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ได้ยึดแนวทางตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิด Resilience เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ และโมเดลทางเศรษฐกิจ BCG มีความสอดคล้องในการบริหารงานยุติธรรมใน 2 มิติ คือ มิติโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ในหมวดหมู่ที่ 9 ที่มุ่งสร้างสังคมที่คนไทยทุกคนมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม และมีติปัจจัยผลักดันการพลิกโฉมประเทศในหมวดหมู่ที่ 13 ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2566-2570

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2566-2570 เป็นแผนระดับที่ 2 มีกรอบทิศทางระยะ 5 ปี ความเกี่ยวข้องและสอดคล้องในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569)

ใน 2 หมวด คือ หมวดประเด็นความมั่นคง ในประเด็นนโยบายและแผนด้านความมั่นคงที่ 7 การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ นโยบายและแผนด้านความมั่นคงที่ 8 การป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม นโยบายและแผนความมั่นคงที่ 10 การป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางไซเบอร์ และหมวดประเด็นศักยภาพความมั่นคง ในประเด็นนโยบายและแผนความมั่นคงที่ 16 การบูรณาการข้อมูลด้านความมั่นคง

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16 มุ่งหวังเป้าหมายสำคัญคือ การสร้างสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีการกำหนดเป้าหมาย (Target) ไว้ 10 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 16.1 ลดความรุนแรงทุกรูปแบบและอัตราการตายที่เกี่ยวข้องในทุกแห่ง ให้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เป้าหมายที่ 16.2 ยุติการข่มเหง การแสวงหาประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง การค้ำมนุษย์และความรุนแรง และการทรมานทุกรูปแบบที่มีต่อเด็ก เป้าหมายที่ 16.3 ส่งเสริมหลักนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศและสร้างหลักประกันว่าทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม เป้าหมายที่ 16.4 ลดการลักลอบ เคลื่อนย้ายอาวุธและเงิน เสริมความแข็งแกร่งของกระบวนการติดตามและส่งคืนสินทรัพย์ที่ถูกขโมยไป และต่อสู้กับอาชญากรรมที่จัดตั้ง ในลักษณะองค์การทุกรูปแบบภายใน ค.ศ. 2030

หรือ พ.ศ. 2573 เป้าหมายที่ 16.5 ลดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการรับสินบนทุกรูปแบบ เป้าหมายที่ 16.6 การพัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพมีความรับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกกระดับ เป้าหมายที่ 16.7 สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความเป็นตัวแทนที่ดีในทุกระดับการตัดสินใจ เป้าหมายที่ 16.8 ขยายและเสริมความแข็งแกร่งของการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในสถาบันของธรรมาภิบาลระดับโลก เป้าหมายที่ 16.9 จัดให้มีเอกลักษณ์ทางกฎหมายสำหรับทุกคน โดยรวมถึงการให้มีการจดทะเบียนเกิด (มีสูติบัตร) ภายใน ค.ศ. 2030 หรือ พ.ศ. 2573 เป้าหมายที่ 16.10 สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกฎหมายภายในประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงมีการกำหนดเป้าประสงค์ในการนำไปปฏิบัติ 2 เป้าประสงค์ ได้แก่ เป้าหมายที่ 16.a เสริมความแข็งแกร่งของสถาบันระดับชาติที่เกี่ยวข้อง โดยรวมถึงการกระทำผ่านทางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อสร้างขีดความสามารถในทุกระดับ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อจะป้องกันความรุนแรงและต่อสู้กับการก่อการร้ายและอาชญากรรม และ เป้าหมายที่ 16.b ส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่ไม่เลือกปฏิบัติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การบริหารงานยุติธรรมโดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงาน ยุติธรรมแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของกระบวนการยุติธรรมอย่างรอบด้านรวมถึงกฎหมายและนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยงานยุติธรรม คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติจึงได้จัดทำยุทธศาสตร์การบริหารงานยุติธรรมขึ้น ที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารงานยุติธรรมการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างรวดเร็ว ทัวถึงและเท่าเทียมใน 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมาย มิติที่ 2 การพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล และมิติที่ 3 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม โดยมี วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ ดังนี้

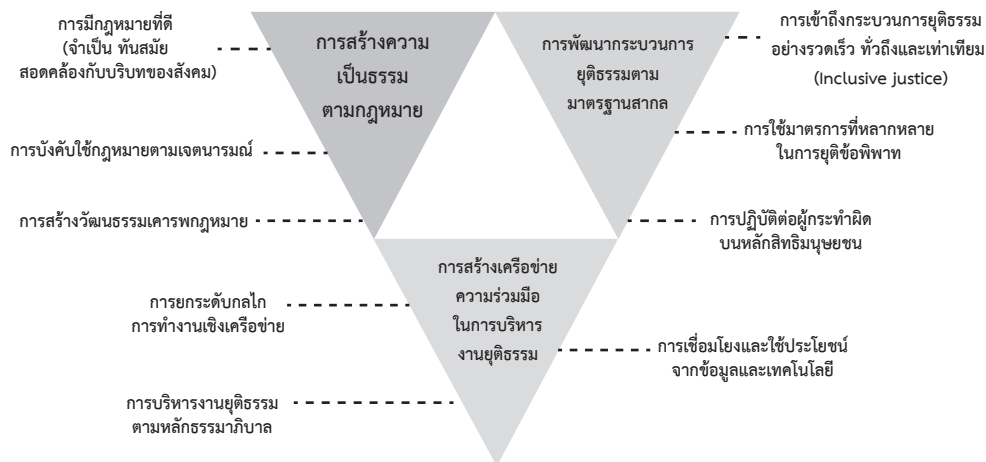
วิสัยทัศน์ของกระบวนการยุติธรรม

สร้างความร่วมมือในการบริหารงานเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรม อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยยึดหลักนิติธรรม

เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม

เป้าหมายที่ 1 ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

เป้าหมายที่ 2 การบริหารงานยุติธรรมมีความสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน



แผนภาพที่ 3 : เสาหลักของการบริหารงานยุติธรรม
ที่มา : Office of Justice Affairs (2017)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมาย

การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมาย เป็นการมุ่งผลักดันให้เกิดการทบทวนและพัฒนาเพื่อให้มีกฎหมายที่ดี และสามารถนำไปบังคับใช้ในสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย และนำไปสู่การยอมรับและปฏิบัติตามของประชาชน โดยเห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่รับประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง

เป็นการสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมาย ที่มุ่งผลักดันให้เกิดการทบทวนและพัฒนาเพื่อให้มีกฎหมายที่ดี และสามารถนำไปบังคับใช้ในสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยประกอบด้วย 3 เป้าหมายคือ

เป้าหมายที่ 1 การมีกฎหมายดี (จำเป็น ทันสมัย สอดคล้องกับบริบทของสังคม)

มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) ผลักดันให้มีการทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อลด ละ เลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น ลำสมัย หรืออาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน (2) ส่งเสริมให้มีการปรับปรุง แก้ไข และออกกฎหมายเท่าที่จำเป็น รวมทั้งยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่สร้างภาระ หรือก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เพื่อสร้างความเป็นธรรม และสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งคำนึงถึงการป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ (3) พิจารณาความเหมาะสมและผลกระทบจากบทลงโทษที่เหมาะสม สอดคล้องกับประเด็นปัญหา เพื่อพิจารณาบทลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด

เป้าหมายที่ 2 การบังคับใช้กฎหมายตามเจตนารมณ์ มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรมให้สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชน (2) รักษาสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของประชาชนเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างแท้จริง และ (3) สนับสนุนให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม และป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่

เป้าหมายที่ 3 การสร้างวัฒนธรรมเคารพกฎหมาย มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) สร้างความรู้และการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประชาชนทุกระดับอย่างเหมาะสมและทั่วถึงเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง (2) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนให้ประชาชนเกิดการยอมรับ (3) ส่งเสริมให้มีการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยง่าย สะดวก และเอื้อต่อการใช้บริการประชาชนของประชาชนทุกกลุ่ม

เพื่อลดภาระและค่าใช้จ่ายของประชาชนอย่างแท้จริง และ (4) ส่งเสริมค่านิยมในการยอมรับ เคารพ และพร้อมปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่ประชาชน ชุมชน และสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล

การพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล เป็นการพัฒนากลไก ระบบ และกระบวนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสากลที่ยอมรับกันทั่วไป เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ปกป้องคุ้มครองความปลอดภัย และสร้างความเป็นธรรมตามสิทธิพื้นฐานแก่ประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ทิ้งร่องรอยของความเสียหายและบาดแผลในจิตใจแก่บุคคลและสังคมเกินไปกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ทั้งผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย ตลอดจนประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่เป็นประโยชน์ที่แท้จริงแก่ประชาชนและสังคม

เป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล เป็นการพัฒนากลไก ระบบ และกระบวนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสากลที่ยอมรับกันทั่วไป โดยมี 3 เป้าหมาย คือ

เป้าหมายที่ 1 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเท่าเทียม มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) ผลักดันให้มีกลไกหรือช่องทางในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่หลากหลาย เพื่อเป็นหลักประกันความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึงและเท่าเทียม (2) ส่งเสริมการนำมิติ

การพัฒนาหรือกลไกทางสังคมมาใช้ในการป้องกันอาชญากรรมตามความจำเป็นและเหมาะสมกับคนทุกกลุ่ม และ (3) พัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อรับมือกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอาชญากรรมรูปแบบใหม่โดยเน้นการจัดการกับสาเหตุที่เป็นรากเหง้า (Root Cause) ของการก่ออาชญากรรม

เป้าหมายที่ 2 การสร้างมาตรการที่หลากหลายในการยุติข้อพิพาท มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) ผลักดันให้มีการกำหนดรูปแบบการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดและบริบทต่าง ๆ (2) สนับสนุนให้มีการนำมาตรการเชิงสมานฉันท์หรือมาตรการทางสังคมแทนการลงโทษทางอาญามาใช้ในการดำเนินงานจริงของแต่ละหน่วยงาน และ (3) พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทในชุมชนให้มีความชัดเจน และสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม

เป้าหมายที่ 3 การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดบนหลักสิทธิมนุษยชน มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) ส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน (2) ผลักดันให้มีการกำหนดแนวทางการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดที่เหมาะสม (3) ส่งเสริมแนวทางการแก้ไขพัฒนาผู้กระทำความผิดที่มุ่งเน้นการสร้างโอกาสให้ผู้กระทำความผิดสามารถดำเนินชีวิตในสังคมปกติได้จริงหลังการปล่อยตัว (4) สนับสนุนให้ภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะกลไกในการดูแลช่วยเหลือผู้กระทำความผิดที่กลับสู่สังคม และ (5) พัฒนาแนวทางการชดเชยเยียวยาแก่

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม เป็นการมุ่งยกระดับการประสานความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรมเพื่อให้มีเป้าหมายและทิศทางในการบริหารงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่มีความสอดคล้องกัน เพื่อมุ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและสังคมได้อย่างแท้จริง บนพื้นฐานของบทบาท อำนาจหน้าที่ และศักยภาพในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย และภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมในทุกขั้นตอน รวมทั้งเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมุ่งผลักดันให้เกิดการบริหารงานยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาลและการเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลและเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

เป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม ที่มุ่งยกระดับการประสานความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม โดยประกอบด้วย 3 เป้าหมาย คือ

เป้าหมายที่ 1 การยกระดับกลไกเครือข่าย มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 4 ประการ คือ (1) สร้างกลไกการทำงานในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Network) ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม (2) พัฒนากลไก

การทำงานของภาครัฐเชิงบูรณาการและเป็นเอกภาพ (3) ส่งเสริมการทำงานเชิงเครือข่ายกับทุกภาคส่วนทางสังคม และ (4) แสวงหาแนวทางและความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขอาชญากรรมทุกรูปแบบ

เป้าหมายที่ 2 การบริหารงานยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) ปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นองค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล และดำเนินงานบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม (2) ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งเน้นความสำเร็จในการอำนวยความยุติธรรมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric) (3) พัฒนาระบบการทำงานและบริการประชาชนที่เป็นมาตรฐานสากล (4) การพัฒนากลไกการป้องกัน ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาการทุจริต และการใช้อำนาจในทางมิชอบของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม (5) การกำหนดแนวทางเพื่อติดตามและประเมินผลความสำเร็จของการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน และ (6) ให้ความสำคัญกับงานวิชาการและสนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างการพัฒนาระบบการด้วยข้อมูลและองค์ความรู้ในการพัฒนาระบบการยุติธรรม

เป้าหมายที่ 3 การเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลและเทคโนโลยี มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (1) สนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ (2) ผลักดันให้มีการเปิดเผยข้อมูลการทำงานและเปิดโอกาสให้ประชาชน

สามารถเข้าถึงข้อมูล รวมทั้งของตนเองได้ และ (3) ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม

4. unสรุป

การรักษาความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรมตามหลักเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16 ตามกรอบของแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้วางแนวทางในการรักษาความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรมตามหลักเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16 ไว้ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 อันเป็นกฎหมายด้านงานยุติธรรมที่เป็นการรักษาความมั่นคงของประเทศในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม ทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชน ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในงานยุติธรรมเป็นกรรมการ ซึ่งมีสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่ในการกำกับทิศทางการรักษาความมั่นคงของชาติด้านระบบงานยุติธรรม โดยมีแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมเป็นกรอบ ทั้งนี้ แผนแม่บททั้งสองฉบับเป็นแผนระดับสามที่มีความสอดคล้องและ

เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้น และมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ ในเป้าหมายที่ 16 ด้วย โดยในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) มีความเกี่ยวข้องในทั้ง 3 มิติ คือ มิติที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมาย มิติที่ 2 การพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล และมิติที่ 3 การประสานความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 16 โดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง เป็นกรอบในการบริหารงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนในทิศทางเดียวกัน ควรมีแนวทางในการขับเคลื่อนใน 4 ประเด็นที่สำคัญ คือ

1) การสร้างการรับรู้และเข้าใจในเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) แก่หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการสร้างการรับรู้และเข้าใจในบทบาทของหน่วยงานที่มีบทบาทภารกิจในการบริหารงานยุติธรรมมีความแตกต่างกัน ซึ่งควรใช้กรอบของแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเป็นทิศทางในการพัฒนาและกำหนดดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม และสร้างการรับรู้ความเข้าใจ

โดยการจัดหลักสูตรอบรมในเข้าใจถึงเป้าหมายของความสำเร็จและประโยชน์ของแผนดังกล่าว รวมถึงการประชาสัมพันธ์และฝึกอบรมโดยตรงแก่เจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติงานถึงระดับนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยปัจจุบันมีหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง หรือ ยธส. และหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง หรือ ยธก. ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ให้บุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมาอบรมและสร้างการรับรู้ความเข้าใจในทิศทางของกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน โดยหลักสูตรดังกล่าวได้จัดทำโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานตามเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) อย่างเป็นรูปธรรม โดยจะมีแนวทางการทำงานอย่างเป็นระบบด้วยมีการจัดทำค่าของงบประมาณที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผ่านช่องทางของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ อันจะเป็นการสร้าง ความมั่นคงในระบบงบประมาณของชาติที่มีการจัดทำค่าของงบประมาณที่มีทิศทางเดียวกัน

2) การสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานที่มีส่วนสนับสนุนให้แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) และประชาชน โดยกำหนดให้มีแนวทางการสนับสนุนของหน่วยงานกลางที่สนับสนุนแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) โดยกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางที่สำคัญมาสนับสนุนการดำเนินงาน

คือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลทิศทางการพัฒนาตามแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 สำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการ กฎระเบียบ และการกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเกิดประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผล โดยหน่วยงานกลางของรัฐจะมีการทำงานสอดคล้องประสานเป็นเนื้อเดียวกันกับการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการเสริมแรงในทางบวกระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งให้มีการประชาสัมพันธ์แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติแบบเข้าใจง่ายแก่ประชาชน เพื่อให้เข้าใจถึงการทำงานที่มีทิศทางเดียวกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน

3) การสร้างกลไกคณะกรรมการในส่วนกลางและภูมิภาค โดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานยุติธรรม ที่เป็นกลไกระดับรองมีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุน ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

การจัดทำ ขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) ในระดับภูมิภาค โดยใช้กลไกคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานจังหวัด (กพยจ.) ในทุกจังหวัด ที่คณะกรรมการนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อขับเคลื่อนให้หน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ที่มีการจัดทำแผนปฏิบัติในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาคตามกรอบแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) และดำเนินการตามแผนแม่บทฯ รวมถึงผลักดันประเด็นสำคัญในแผนแม่บทฯ ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด โดยจะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน ประชาชนในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องประสานกับหน่วยงานในระดับภูมิภาค และในระดับท้องถิ่น รวมถึงจะเป็นการสะท้อนการทำงานในการกำหนดนโยบายของส่วนกลางลงสู่ในระดับพื้นที่ได้โดยตรง

4) การติดตามผลสำเร็จของการนำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) ไปเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยใช้กลไกการติดตามประเมินผลการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 มาตรา 19 ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบผลสำเร็จของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยนำแนวนโยบายและทิศทางตามแผนแม่บท

การบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) เป็นกรอบในการติดตามและประเมินผล โดยผ่านภาคประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดเป้าหมาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมและการดำเนินงานของหน่วยงานในประเด็นต่าง ๆ พร้อมปัญหาอุปสรรคจากการนำไปใช้ โดยกำหนดให้มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีงบประมาณ ที่เป็นการติดตามจากข้อมูลของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง (Administrative Data) และการติดตามจากการสำรวจข้อมูลภาคประชาชน (Public Survey) โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จของการรักษาความมั่นคงของชาติด้านงานยุติธรรมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชนในทุก ๆ ระดับ อันจะก่อให้เกิดความเข้มแข็งของพื้นที่และชุมชนอย่างยั่งยืน □

บรรณานุกรม

- Office of Justice Affairs. (2017). **National Justice Administration Development Act B.E. 2549 (2006)**. 6TH ed. Bangkok: Reprint Press Publications.
- Office of Justice Affairs. (2022). **Thailand Sustainable Development Goal (SDG16) Report, 2022**. Retrieved June 1, 2024, from <https://www.oja.go.th/2023/08/28/sdgs16-2022/>.
- Office of Justice Affairs. (2023). **The 4th Master Plan for National Justice Administration (B.E. 2566 (2023) - 2569 (2026))**. Bangkok: Office of Justice Affairs.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2018). **The Reform Plan in Justice Administration**. Retrieved June 1, 2024, from <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/03/แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม.pdf>.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2023). **The Thirteenth National Economic and Social Development Plan (2023-2027)**. Retrieved June 1, 2024, from https://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/Plan13_Final.pdf
- Teera Sindecharak. (2020). **To Study Problems Causes and Other Contexts Related Thailand Justice Process**. Retrieved June 1, 2024, from <https://repository.turac.tu.ac.th/handle/6626133120/925>



แนวทางการศึกษาเพื่อพัฒนากลไก การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร งบประมาณผ่านมุมมองทฤษฎีสถาบัน¹

The Study Framework for Improving Oversight Function of the Thai Public Accounts Committee through the lens of Institutional Theory

ชินพงศ์ ทระกุดิษฐ์² และ สุทธิ สุนทรานุรักษ์³

Chinnapong Trakuldist² and Sutthi Suntharanurak³

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน²⁻³

State Audit Office of the Kingdom of Thailand²⁻³

E-mail : chinnapong_t@oag.go.th and sutthisun@gmail.com

Received 30.07.2024 ➤ Revised 08.11.2024 ➤ Accepted 19.11.2024

บทคัดย่อ

ความ สัมพันธ์ระหว่างคณะ กรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีความสำคัญอย่างมากต่อการส่งเสริมหลัก

ความรับผิดชอบให้กับระบบบริหารการคลังภาครัฐ ซึ่งบทบาทของทั้งสององค์กรมีความเกี่ยวโยงกัน กล่าวคือ คณะกรรมการฯ เป็นผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียหลักและเป็นผู้ให้บริการการตรวจสอบ ของ สตง. ในขณะเดียวกัน สตง. ต้องอาศัยอำนาจ

¹ บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การวิเคราะห์เชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับ กระบวนการกำกับดูแลภาครัฐของรัฐบาลไทย (Institutional Analysis for Strengthening Oversight Function of the Thai Parliament)” หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารและการพัฒนา (หลักสูตรนานาชาติ) สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์

² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานต่างประเทศ ถนนพระรามที่ 6 แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

³ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานต่างประเทศ ถนนพระรามที่ 6 แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

ของคณะกรรมการฯ เพื่อผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐนำข้อเสนอแนะที่ได้จากการตรวจสอบไปปฏิบัติ อย่างไรก็ดี จากการศึกษาที่ผ่านมาพบข้อจำกัดด้านความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณกับ สตง. ในการกำกับดูแลการใช้เงินของหน่วยงานภาครัฐ อันเนื่องมาจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไม่ชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่เปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแลการใช้เงินของหน่วยงานภาครัฐแทนการใช้ข้อมูลจากการตรวจสอบของ สตง. ส่งผลให้ในระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมา สตง. พบว่าหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มกระทำผิดระเบียบ ใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ หรือมีการบริหารที่ผิดพลาดมากขึ้น และที่สำคัญคือมักเกิดจากประเด็นซ้ำๆ ซึ่งสะท้อนถึงการไม่ได้แก้ปัญหาที่ระบบ ดังนั้นบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษาบริบทเชิงสถาบันผ่านการทบทวน

วรรณกรรมอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับบทบาทและการทำงานของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณในการกำกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) ที่ว่าด้วยการทำให้เป็นสถาบันและเลียนแบบที่จะช่วยเสริมสร้างบริบทเชิงสถาบันให้กับองค์กร และ 2) เพื่อนำเสนอแนวทางการศึกษาบริบทเชิงสถาบันของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งในท้ายสุดจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการกำกับดูแล (Oversight Function) ของคณะกรรมการรัฐสภา และเกิดการพัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐสภากับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อรักษาเงินแผ่นดินต่อไป

คำสำคัญ: หลักความรับผิดชอบ, กรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ทฤษฎีสถาบัน

Abstract

The relationship between Public Accounts Committees (PAC) and Supreme Audit Institutions (SAI) is crucial for promoting accountability in the public financial management system. Their roles are closely connected, as the PACs are the primary stakeholders and recipients of SAI's services, while SAI also rely on parliamentary interests to influence the government to

implement their recommendations. However, in Thailand, many studies found limited collaboration between the Thai PAC and SAI Thailand in scrutinizing the execution of the budget thoroughly or assessing government performance. The lack of effective collaboration could stem from many factors, especially an unclear mandate of the PAC, which allows the committee to rely on discretion,

not audit results when performing oversight functions. Consequently, this could adversely affect Thai public financial management, as SAI Thailand found increasing trends of incompliance, misuse, and mismanagement of public funds caused by similar issues such as incorrect contracts, unuse of procured items, or unachieved objectives. Therefore, the objective of this paper is 1) to emphasize the importance and the contributions of studying institutional

contexts through a systematic review of relevant literature about Public Account Committees and institutional theory, and 2) to provide a framework for exploring institutional contexts of the Thai PAC. Consequently, this would possibly improve the oversight function of other committees and the relationship with Supreme Audit Institution of Thailand.

Keywords : Accountability, Public Accounts Committees, Supreme Audit Institutions, Institutional Theory

1. บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและองค์กรตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution : SAI) นับเป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารการคลังภาครัฐ (Public Financial Management) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกระบวนการกำกับดูแลและตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้รัฐบาลเกิดความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายตามที่รัฐสภาได้อนุมัติ ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ของรัฐสภาและ SAI มีความเกี่ยวข้องกันอย่างมาก กล่าวคือ รัฐสภาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นผู้ใช้บริการของ SAI เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะเดียวกัน SAI จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจของรัฐสภาในการกำกับให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติหน้าที่และใช้จ่ายเงินงบประมาณตามที่ได้อำนาจและคำแนะนำเพื่อให้เกิดผลลัพธ์สูงสุดจากการตรวจสอบ (Audit Impact) และในท้ายที่สุด การร่วมมือกันระหว่าง

รัฐสภาและ SAI จะช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบธรรมาภิบาลของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมให้ภาครัฐมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (Good Governance) โดยธนาคารโลกได้อธิบายหลักความรับผิดชอบไว้ว่า ความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งหรือองค์กรหนึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือถูกกำกับดูแล หรือถูกเรียกร้องให้แสดงหลักฐานข้อมูลในขณะปฏิบัติหน้าที่โดยบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น (The World Bank, 2018) ซึ่งจากความหมายข้างต้นแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญของหลักความรับผิดชอบ 2 องค์ประกอบ ได้แก่ ความสามารถในการให้ข้อมูล (Answerability) และการบังคับใช้คำสั่ง (Enforcement) โดยองค์ประกอบ

แรกเกี่ยวกับการให้ข้อมูลหลักฐานเพื่อแสดงเหตุผลรับรองการกระทำหรือการตัดสินใจต่อสาธารณะหรือต่อหน่วยงานกำกับดูแล สำหรับองค์ประกอบที่สองเกี่ยวกับความสามารถของสาธารณะหรือองค์กรกำกับดูแลในการบังคับใช้คำสั่งหากพบว่าการฝ่าฝืนหรือกระทำผิดซึ่งเมื่อพิจารณาหลักความรับผิดชอบผ่านบริบทของรัฐสภาและ SAI จะพบว่า SAI ทำหน้าที่ในส่วนองค์ประกอบแรกโดยเรียกขอข้อมูลหลักฐานจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อดำเนินการตรวจสอบ ในขณะเดียวกัน รัฐสภาทำหน้าที่ในส่วนองค์ประกอบที่สองโดยใช้ผลการตรวจสอบของ SAI ประกอบกับอำนาจทางการเมืองเพื่อกำกับดูแลถ่วงดุลรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติหน้าที่และใช้จ่ายเงินงบประมาณตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

กลไกการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณนับเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารการคลังภาครัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (OECD, 2023) ซึ่งในหลายประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ในการบริหารราชการแผ่นดิน SAI จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลภาครัฐผ่านงานตรวจสอบที่ต้องส่งให้รัฐสภาทราบเป็นประจำ อย่างไรก็ตามจากรายงานการสำรวจความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณแผ่นดินทั่วโลกประจำปี พ.ศ. 2560 (Open Budget Survey Report 2017) โดย International Budget Partnership (IBP) พบว่ารัฐสภาโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติมีแนวโน้มดำเนินการกำกับดูแลกระบวนการงบประมาณเฉพาะในขั้นตอนเริ่มต้นมากกว่าขั้นตอนการใช้

งบประมาณ หรืออีกนัยหนึ่งฝ่ายรัฐบาลมักถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเข้มงวดในกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่จะมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้นภายหลังจากงบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งทาง IBP มองว่าสถานการณ์เช่นนี้มีความอ่อนไหวและก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่เหมาะสมในอนาคตได้ (International Budget Partnership, 2018)

ในบริบทของประเทศไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบสูงสุดของประเทศ ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจสอบ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบในลักษณะต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน นอกจากนี้ สตง. ยังต้องจัดเตรียมและรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีต่อรัฐสภาทุกปี อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและ สตง. มีค่อนข้างจำกัดกล่าวคือนอกจากต้องการรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีต่อรัฐสภาแล้ว สตง. มีเพียงหน้าที่อธิบายและให้ความเห็นต่องบการเงินของหน่วยงานภาครัฐระหว่างกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้มีความร่วมมือกันระหว่าง สตง. และรัฐสภาโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อตรวจสอบเชิงลึกเกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณ หรือกำกับให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามข้อเสนอแนะอย่างทั่วถึง

ความร่วมมือที่จำกัดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและ สตง. เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ จากการศึกษาของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ (2543) พบว่าทั้งสององค์กรมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และต้องการรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระนั้น กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาลผ่านกลไกคณะกรรมการการ โดยมีคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณที่มีอำนาจเชิญข้าราชการที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ในขณะที่ สตง. ก็มีอำนาจในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นอิสระ และยังมีหลายกรณีในต่างประเทศที่ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบสูงสุดถูกแทรกแซงโดยการเมือง จึงอาจทำให้ทั้งสององค์กรต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่ได้ร่วมมือกัน นอกจากนี้ การศึกษาของ Suthewasinnon & Saikaew (2015) ยังพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการ ศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณมีความไม่ชัดเจน ซึ่งเป็นการเปิดทางให้คณะกรรมการฯ ไม่ต้องร่วมมือหรือใช้ผลการตรวจสอบของ สตง. เพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลภาครัฐ ประกอบกับการขาดบุคลากรฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภาครัฐ

และธรรมาภิบาล ทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการการฯ ได้อย่างเหมาะสม และยังขาดการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างคณะกรรมการการฯ และ สตง. ทำให้คณะกรรมการการฯ ไม่สามารถดำเนินการกำกับดูแลการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐตามหลักความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) ได้อย่างที่ควร

การสำรวจกรอบความรับผิดชอบการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย พ.ศ. 2552 (PEFA report 2009) โดยธนาคารโลกได้ยืนยันสถานการณ์ในข้างต้น กล่าวคือ จากการสำรวจดังกล่าวพบว่าภายหลังจากที่ สตง. ส่งและนำเสนอรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีต่อรัฐสภา ไม่พบว่ามี การตรวจสอบเชิงลึกหรือใช้ข้อมูลผลการตรวจสอบหรือข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบของ สตง. อีกเลย แม้แต่ในระดับคณะกรรมการที่มีทั้งตัวแทนของ สตง. และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้มีกระบวนการกำกับดูแลเพิ่มเติม (The World Bank, 2009) นอกจากนี้ จากรายงานการสำรวจความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณแผ่นดินทั่วโลกประจำปี พ.ศ. 2564 (Open Budget Survey 2021) พบว่ากระบวนการกำกับดูแลการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐโดยรัฐสภาไทยอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น และยังแนะนำให้ฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มการกำกับดูแลการใช้เงินงบประมาณ รวมถึงส่งเสริมให้พิจารณารายงานการตรวจสอบของ สตง. เพื่อประกอบการทำงานอีกด้วย (International Budget Partnership, 2021)

การขาดความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะคณะกรรมการการศึกษา การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และ สตง. ส่งผลกระทบเชิงลบต่อระบบบริหารจัดการการคลังภาครัฐของไทย อันจะนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว และหากปราศจากกระบวนการกำกับดูแล การใช้เงินงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ความเสี่ยงต่อการฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้จ่ายเงินไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพจะยิ่งเพิ่มขึ้น ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของ สตง. ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา สตง. พบว่า หน่วยงานภาครัฐมีพฤติกรรมฝ่าฝืนกฎหมายและใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่ถูกต้องเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 60.54 ของหน่วยรับตรวจทั้งหมด (มีหน่วยรับตรวจทั้งหมดประมาณ 9,000 หน่วย) ใน พ.ศ. 2561 เป็นร้อยละ 72.57 ใน พ.ศ. 2565 เป็นที่น่าสนใจว่า สตง. พบว่า พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายและไม่ถูกต้องเหล่านั้นเกิดจากประเด็นซ้ำ ๆ เช่น สัญญาหรือรายละเอียดข้อตกลงไม่ถูกต้อง พบข้อผิดพลาดระหว่างช่วงรับประกัน ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งที่จัดซื้อจัดจ้าง การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการหรือหลักการบริหารที่ดี ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ กิจกรรมไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสม และขาดระบบติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน่วยรับตรวจอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ สตง. ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สตง. เพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถรักษาหลักความรับผิดชอบของภาครัฐได้ และจำเป็นต้องได้รับแรงสนับสนุน

จากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อกำกับดูแลรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐให้มีธรรมาภิบาลในการดำเนินงานจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งระบบ

ดังนั้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาบริบทเชิงสถาบันผ่านการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษา การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) อันจะนำไปสู่แนวทางการศึกษาบริบทเชิงสถาบันของคณะกรรมการการศึกษา การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และในท้ายสุดจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการกำกับดูแล (Oversight Function) ของคณะกรรมการรัฐสภา และเกิดการพัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐสภา กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อรักษาเงินแผ่นดินต่อไป

ส่วนที่ 1 หลักการของคณะกรรมการศึกษา การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินด้วยระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่และบทบาทหลัก 3 ด้าน คือ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ออกกฎหมาย และทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลและกำกับการทำงานของฝ่ายรัฐบาล (Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme, 2017) โดยปกติการตรวจสอบถ่วงดุลและกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐจะดำเนินการผ่านกลไกคณะกรรมการ ซึ่งรวมถึงตรวจสอบถ่วงดุลและกำกับกระบวนการ

งบประมาณแผ่นดินประจำปี โดยรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด กล่าวคือ ชุดแรก ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลและกำกับดูแลก่อนงบประมาณอนุมัติ (ex-ante oversight) ส่วนชุดที่สองจะกำกับดูแลการบริหารเงินงบประมาณโดยหน่วยงานของรัฐภายหลังงบประมาณได้รับการอนุมัติ (ex-post oversight) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและคุณค่าของเงินสูงสุด (Value for Money)

คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ (Public Accounts Committees : PAC) เป็นหนึ่งในคณะกรรมการของรัฐสภาที่ทำหน้าที่ในส่วนที่สอง โดยหลักการแล้ว PAC มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายและการบริหารเงินงบประมาณของภาครัฐเพื่อรักษาหลักความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลในการบริหารการคลังภาครัฐ โดยพิจารณาจากผลการตรวจสอบของ SAI (Aldons, 1985) ตัวอย่างเช่น พรบ. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบ (Public Accounts and Audit Committee Act 1951) ของประเทศออสเตรเลียกำหนดให้ PAC ในแต่ละรัฐมีหน้าที่พิจารณารายงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทุกฉบับ หรือ พรบ. ว่าด้วยการตรวจสอบและการธนารักษ์ (Exchequer and Audit Departments Act 1866) ของประเทศอังกฤษ กำหนดให้ PAC ต้องทำงานร่วมกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งการทำงานร่วมกันระหว่างสององค์กรนับเป็นจุดสุดท้าย (Final stop) ของกระบวนการบริหารการคลังภาครัฐ (Dubrow, 2020) และเป็นจุดแข็งของการบริหารราชการด้วยระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (Westminster model) (Wehner, 2003)

ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (Westminster model) นับเป็นตัวแบบสำคัญต่อการพัฒนากลไกการกำกับดูแลการคลังภาครัฐและต่อการพัฒนาองค์กร PAC รวมถึงระบบการตรวจเงินแผ่นดินให้กับหลายประเทศทั้งในและนอกเครือจักรภพ (Commonwealth) กล่าวคือ ดร. สุทธิ สุนทรานุรักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานการคลังภาครัฐและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้สัมภาษณ์และยกตัวอย่างว่า PAC ของประเทศอินเดียมีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน โดยรายงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller and Auditor General of India : CAG) จะถูกนำเสนอให้ PAC ตรวจสอบ จากนั้น PAC จะพิจารณารายงานและเรียกประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และ PAC จะติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ CAG อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งทั้งรายงานของ CAG และผลการตรวจสอบของ PAC จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

PAC ของประเทศมาเลเซียและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Department of Malaysia : NADM) มีการสื่อสารอย่างใกล้ชิดเพื่อให้มั่นใจว่าผลการตรวจสอบมีความชัดเจน และสามารถดำเนินการได้ โดย PAC รายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาและประชาชนอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เห็นความโปร่งใสในการดำเนินงาน และ NADM จัดการฝึกอบรมให้กับสมาชิก PAC เพื่อเพิ่มความเข้าใจในด้านการเงินและการตรวจสอบ

PAC ของประเทศฟิลิปปินส์ทำงานร่วมกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Commission on Audit : COA) อย่างใกล้ชิด โดยให้รายงาน

หลักฐานสนับสนุนที่ละเอียดและเปิดให้สาธารณชนเข้าร่วม เพื่อเพิ่มความโปร่งใส และ PAC ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำและดำเนินแผนการปรับปรุงเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่พบในรายงานการตรวจสอบ

PAC ของประเทศเกาหลีใต้ทบทวนรายงานสำคัญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit and Inspection of Korea : BAI) อย่างเป็นระบบและมีการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ โดย PAC จะติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ BAI และจะนำเข้ามาในกระบวนการนิติบัญญัติและการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดการดำเนินการจริง นอกจากนี้

ทั้งรายงานของ BAI และกระบวนการทำงานของ PAC จะเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการตรวจสอบของรัฐบาล

PAC ของประเทศอินโดนีเซียให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลการตรวจสอบสำคัญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (The Audit Board of the Republic of Indonesia : BPK) และจัดประชุมกับหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง โดย PAC จะแจ้งสถานะการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ BPK ให้สาธารณชนรับทราบอย่างสม่ำเสมอ และ BPK จัดการฝึกอบรมและการประชุมเชิงปฏิบัติการให้กับสมาชิก PAC เพื่อเพิ่มความเข้าใจในกระบวนการตรวจสอบและการกำกับดูแลทางการเงิน

ตารางที่ 1 : ตารางเปรียบเทียบการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่าง PAC และ SAI

การทำงาน ประเทศ	ทำงานร่วมกันและ พิจารณารายงาน ของ SAI	ติดตามการปฏิบัติ ตามข้อเสนอแนะ ของ SAI	เปิดเผยต่อ สาธารณะ	ติดต่อสื่อสาร กับ SAI อย่างมี ประสิทธิภาพ	ได้รับการอบรม โดย SAI
อินเดีย	/	/	/	/	-
มาเลเซีย	/	/	/	/	/
ฟิลิปปินส์	/	/	/	/	-
สาธารณรัฐเกาหลี	/	/	/	/	-
อินโดนีเซีย	/	/	/	/	/
ไทย	-	-	/	-	-

ที่มา : สรุปจากบทสัมภาษณ์ ดร. สิทธิ สุนทรานุรักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานการต่างประเทศ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่าง PAC และ SAI ในต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบที่เข้มแข็งความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นและความโปร่งใสในด้านการบริหารจัดการการเงินภาครัฐ

นอกจากนี้ ดร. สุทธิ ให้ข้อสังเกตว่า PAC ของประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพมีแนวทางการทำงานที่คล้ายคลึงกันเพราะถอดแบบมาจากระบบรัฐสภาแบบอังกฤษที่กำหนดหน้าที่ของ PAC ไว้อย่างชัดเจนซึ่งนำไปสู่การพัฒนา

ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนถึงบริบทเชิงสถาบันที่แข็งแกร่งของ PAC (สุทธิสุนทรานุรักษ์, 2567)

สำหรับประเทศไทย ถึงแม้ว่าไทยไม่ได้อยู่ในเครือจักรภพ แต่ไทยรับเอาระบบรัฐสภามาใช้บริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ดี งานศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณอย่างเป็นทางการเริ่มมีใน พ.ศ. 2546 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้อำนาจรัฐสภากำกับดูแลกระบวนการงบประมาณทั้งก่อนและหลังจาก พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการอนุมัติโดยแต่งตั้งให้คณะกรรมการวิสามัญรับผิดชอบทบทวนและกำกับร่างงบประมาณก่อนการอนุมัติและแต่งตั้งให้คณะกรรมการสามัญ หรือ คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ทำหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายของภาครัฐภายหลังจากการอนุมัติ และจากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณประกอบด้วยคณะกรรมการสองประเภท คือ กรรมการที่เป็นสมาชิกของรัฐสภา (Standing Committee) และกรรมการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของรัฐสภา แต่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา (Select Committee) โดยจำนวนของกรรมการจะถูกกำหนดตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และอย่างที่ได้อธิบายไปในส่วนแรก เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณไว้อย่างชัดเจน จึงเปิดโอกาสให้สามารถเลือก

ประเด็นตรวจสอบหรือกำกับได้เองตามดุลพินิจ จึงมักพบว่าคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณไม่ได้สนใจประเด็นที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือความคุ้มค่าของการใช้เงินงบประมาณของภาครัฐ เพียงแต่เปรียบเทียบการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันกับในอดีตเท่านั้น (ทศพรศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2543) ซึ่งงานศึกษาของ นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ (2546) ก็ได้ยืนยันประเด็นความไม่ชัดเจนในหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายใดทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือระเบียบของรัฐบาลที่กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณเลย นอกจากนี้งานศึกษาของ สุชาติพิทย์ ถิ่นวัฒนากุล และคณะ (2548) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณขาดข้อมูลที่ละเอียดเพียงพอเพื่อตรวจสอบและกำกับการใช้เงินงบประมาณของภาครัฐ จึงนำไปสู่การออกรายงานที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ อันเห็นได้จากกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้สนใจประเด็นที่คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณได้ทักท้วงหรือชี้แนะ ซึ่งนับเป็นอันตรายต่อความเชื่อมั่น ความซื่อสัตย์ และความรับผิดชอบของภาครัฐในการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคต

ต่อมาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณมีอำนาจเรียกเอกสารที่ต้องการจากหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องได้ แต่หน่วยงานราชการส่วนใหญ่มักส่งเอกสารที่เป็นข้อมูลขั้นต้นหรือไม่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์มาก่อน จึงทำให้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณต้องใช้เวลาานเพื่อศึกษาเอกสาร ประกอบกับข้อจำกัดด้านเวลา คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณจึงไม่สามารถตรวจสอบเอกสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณยังมีอำนาจเรียกบุคคลหรือเจ้าหน้าที่มาให้ข้อมูลได้ และสามารถเชิญผู้เชี่ยวชาญมาร่วมประชุมและให้ความเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ ได้เช่นกัน (อมตพร แสงเดช, 2553) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านการสื่อสารระหว่างคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และ สตง. ส่งผลให้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณไม่สามารถตรวจสอบและกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐตามประเด็นที่ สตง. ได้นำเสนอ ในรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2552) และคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณยังประสบปัญหาขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารภาครัฐ กระบวนการงบประมาณหรือด้านอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าให้กับรายงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ (วิทยา จิตบุญ, 2555)

งานศึกษาล่าสุดเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่า รัฐสภาประกอบด้วย คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก จำนวน 17 คน และมีอำนาจทบทวนและตรวจสอบงบประมาณประจำปีที่จัดสรรให้กับหน่วยงานราชการ รวมถึงแต่งตั้งอนุกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ เลขาธิการ และสามารถเรียกบุคคลหรือเจ้าหน้าที่มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของรัฐได้ สำหรับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณของวุฒิสภามีสมาชิก จำนวน 15 คน และมีอำนาจพิจารณาการจัดสรรงบประมาณประจำปี รายได้ รายจ่าย และงบประมาณที่ผูกพันหลายปี รวมถึงสามารถติดตามพฤติกรรมการใช้เงินที่ไม่เหมาะสม และควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาและนโยบายของชาติได้ซึ่งเมื่อเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรที่เน้นการกำกับการใช้เงินงบประมาณแล้ว คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณของวุฒิสภามีอำนาจที่ครอบคลุมทั้งการจัดสรรและการใช้เงินงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณจะมีอำนาจในข้างต้น แต่หน่วยงานภาครัฐกลับไม่ได้นำข้อเสนอแนะไปปรับใช้อย่างจริงจัง และคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณก็ไม่มีกลไกติดตามการปฏิบัติตาม

ข้อเสนอแนะที่ให้ไปอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้จากการศึกษายังไม่พบว่ามีความร่วมมือเพื่อตรวจสอบการใช้งบประมาณของภาครัฐระหว่างคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และ สตง. ซึ่งผู้ศึกษาให้ความเห็นว่า เมื่อเทียบกับแนวปฏิบัติที่ดีของ PAC ในสากลแล้ว คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณยังมีจุดให้ต้องพัฒนาอีกมาก โดยเฉพาะเรื่องหน้าที่และการทำงาน (Sutheewasinon & Saikaew, 2015)

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 หมวด 5 กรรมการ ข้อ 90(14) ที่กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาขอข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามและประเมินผล การรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

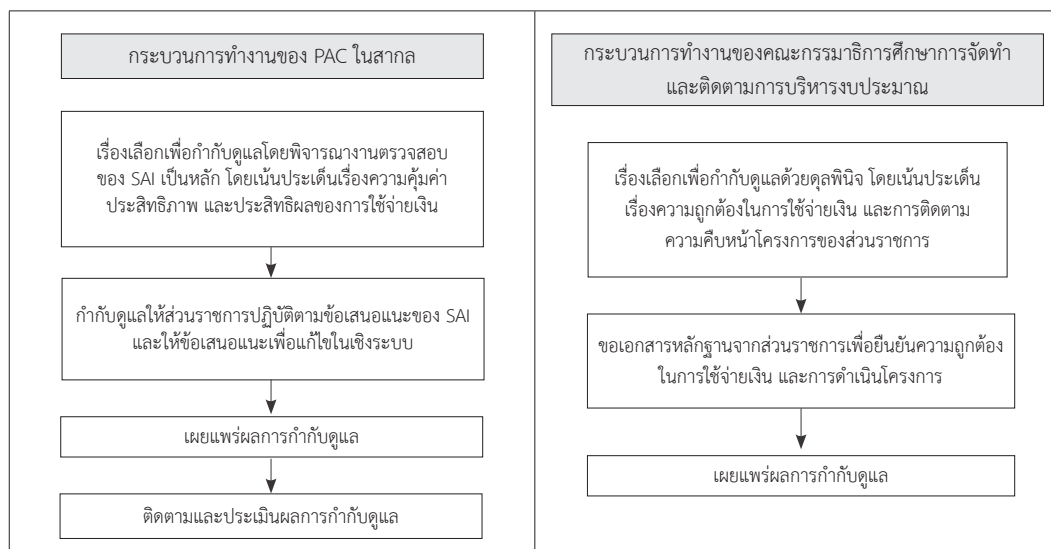
อย่างไรก็ดี จากการศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณชุดปัจจุบันที่ได้รับการแต่งตั้งใน พ.ศ. 2566 พบข้อสังเกตที่สะท้อนแนวปฏิบัติดังนี้ 1) คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้ความสำคัญกับประเด็นความถูกต้อง

ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการติดตามการดำเนินโครงการของส่วนราชการไม่ให้ล่าช้ามากกว่าประเด็นความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลของการใช้งบประมาณ โดยคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณจะเรียกขอเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องจากส่วนราชการเพื่อยืนยันความถูกต้องในการปฏิบัติตามระเบียบการใช้จ่าย หรือเพื่อชี้แจงสาเหตุหากโครงการเกิดความล่าช้า และในท้ายสุด คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณจะให้ข้อเสนอแนะแบบกว้าง ๆ เช่น ให้ทำให้ถูกต้องตามระเบียบให้คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมอบหมายให้ภาคส่วนต่าง ๆ ไปทำหน้าที่ของตนให้ถูกต้อง 2) คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้ความสำคัญกับความสามารถในการให้ข้อมูล (Answerability) มากกว่าการบังคับใช้คำสั่ง (Enforcement) ตามหลักหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ที่อธิบายไปในบทนำ กล่าวคือ จากแนวปฏิบัติในข้างต้นสะท้อนถึงความซ้ำซ้อนกับการกิจหลักของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีบทบาทในการตรวจสอบและร้องขอเอกสารหลักฐานจากหน่วยรับตรวจเพื่อยืนยันความถูกต้องในการใช้งบประมาณ และไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณได้ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อกดดันหรือกำกับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามตามคำแนะนำของ สตง. แต่อย่างไรก็ตาม 3) คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณแทบไม่ได้ใช้ประโยชน์

จากการตรวจสอบของ สตง. เพราะจากรายงานการประชุมทั้ง 41 ครั้ง ปรากฏว่ามีผู้แทนจาก สตง. ได้เข้าร่วมประชุมเพียง 8 ครั้ง และมีเพียงครั้งเดียวที่คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำ

และติดตามการบริหารงบประมาณร้องขอให้ สตง. ตรวจสอบเพิ่มเติม ซึ่งสะท้อนถึงการขาดการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพของทั้งสององค์กร

ตารางที่ 2 : ตารางสรุปกระบวนการทำงานของ PAC ในสากลเทียบกับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ



ที่มา : สรุปจาก Sutheewasinnon & Saikaew, 2015 และจากรายงานการประชุมของ คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ PAC ในส่วนแรกแสดงให้เห็นถึงหน้าที่และบทบาทของ PAC ในการเสริมสร้างความรับผิดชอบให้กับการบริหารการคลังและหน่วยงานภาครัฐผ่านตัวอย่างที่ดีจากต่างประเทศที่มีบริบทเชิงสถาบันที่แข็งแกร่ง รวมถึงลักษณะการทำงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณโดยจะเห็นได้ว่าพัฒนาการของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณในเรื่องหน้าที่และอำนาจในการทำงานไม่ได้เปลี่ยนไปมากนักจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะ

เรื่องความไม่ชัดเจนของหน้าที่ การไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่าของเงิน และไม่ได้มีความร่วมมือกับ สตง. ในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐตามตัวอย่างที่ดีจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งความเหมือนหรือความแตกต่างขององค์กรที่มีลักษณะคล้ายกันถูกอธิบายไว้ด้วยทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) ในส่วนต่อไป

ส่วนที่ 2 ทฤษฎีสถาบันและคณะกรรมการการศึกษา

ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) เป็นหนึ่งในทฤษฎีหลักของทฤษฎีองค์การ (Organizational Theory) มีวัตถุประสงค์เพื่อ

อธิบายความเหมือนและความต่างขององค์กรที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันผ่านกระบวนการทำให้เป็นสถาบัน (Institutionalization) และการเลียนแบบ (Isomorphism) เพื่อความอยู่รอดขององค์กรที่อยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมแบบสถาบัน ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบแบบแผน บรรทัดฐาน และธรรมเนียมปฏิบัติเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมขององค์กรและสมาชิกในองค์กรนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น องค์กรตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) เป็นองค์กรที่มีความเป็นสถาบันสูงเนื่องจากธรรมชาติของงานตรวจสอบที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการตรวจสอบ จึงทำให้องค์กรตรวจสอบสูงสุดทั่วโลกต้องกำหนดคู่มือการตรวจสอบให้สอดคล้องกับหลักสากล นอกจากนี้ยังมีองค์กรกลางหรือองค์การสถาบันตรวจสอบสูงสุดสากล (International Organization of Supreme Audit Institution) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางด้านองค์ความรู้ การตรวจสอบภาครัฐและจัดหลักสูตรฝึกอบรม แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์กรตรวจสอบสูงสุดในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการตรวจสอบมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ ดังนั้น องค์กรตรวจสอบสูงสุดจึงมีลักษณะองค์กร บุคลากร และการทำงานที่คล้ายคลึงกันทั่วโลก ในทางกลับกัน มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระสูงและไม่ค่อยมีความเป็นสถาบัน กล่าวคือแต่ละคณะสามารถออกแบบโครงสร้าง การปฏิบัติหน้าที่ วัฒนธรรม หลักสูตรวิชาการสอนได้ตามที่ต้องการ โดยอาจจะมีการอวดเชิงคุณภาพเป็นตัวควบคุมกว้าง ๆ แต่ท้ายสุดอาจารย์ก็สามารถใช้ดุลพินิจในการสอนและถ่ายทอด

บทเรียนให้กับนักศึกษา ส่งผลให้มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกัน เป็นต้น

DiMaggio and Powell (1983) อธิบายว่า สิ่งแวดล้อมแบบสถาบันมีแรงผลักดันให้องค์กรภายใต้สิ่งแวดล้อมนั้นเลียนแบบกัน (Institutional Isomorphism) ประกอบด้วย 1) การเลียนแบบจากการบังคับ (Coercive Isomorphism) มักเกิดจากการที่องค์กรต้องการความชอบธรรม (Legitimacy) หรือจำเป็นต้องพึ่งพาองค์กรอื่นจนต้องปฏิบัติตามแนวทางที่องค์กรอื่นกำหนด 2) การเลียนแบบจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จ (Mimetic Isomorphism) มักเกิดขึ้นในช่วงเวลาของความไม่แน่นอนในการบริหารองค์กร ส่งผลให้องค์กรต้องเลียนแบบมาตรฐานหรือแนวปฏิบัติจากองค์กรอื่นที่ประสบความสำเร็จ และ 3) การเลียนแบบจากธรรมเนียมปฏิบัติ (Normative Isomorphism) มักเกิดขึ้นกับองค์กรที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพ (Professional Standard) หรือธรรมเนียมปฏิบัติจนทำให้เกิดการเลียนแบบแนวทางการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับ

ในทางปฏิบัติการเลียนแบบทั้งสามประเภทมักเกิดขึ้นพร้อมกัน ตัวอย่างเช่น องค์กรที่แสวงหาความชอบธรรมด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายหรือแนวทางที่ถูกกำหนด (Coercive Isomorphism) อาจเลียนแบบองค์กรอื่นที่ดูมีความน่าเชื่อถือและมีความชอบธรรมมากกว่า (Mimetic Isomorphism) ในขณะเดียวกันกฎหมายหรือแนวทางที่กำหนดให้องค์กรอื่นต้องปฏิบัติตาม (Coercive Isomorphism) อาจ

สอดคล้องกับแนวทางที่เป็นมาตรฐานวิชาชีพขององค์กรนั้น ๆ (Normative Isomorphism) เป็นต้น

นอกจากการเลียนแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน (Structural Institutionalism) ที่ทำให้เกิดลักษณะโครงสร้างองค์กร ค่านิยม ธรรมเนียมปฏิบัติในข้างต้นแล้ว DiMaggio เสนอว่าผู้นำเชิงโครงสร้าง (institutional entrepreneurship) ยังสามารถผลักดันให้เกิดการเลียนแบบและปรับเปลี่ยนองค์กรได้เช่นกัน กล่าวคือ สมาชิกโดยเฉพาะผู้บริหารสามารถใช้ทรัพยากรขององค์กรประกอบกับเครือข่ายภายนอกเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ค่านิยม และแนวปฏิบัติขององค์กรเพื่อสร้างความชอบธรรม การยอมรับ และความอยู่รอดขององค์กร (DiMaggio, 1988)

เมื่อพิจารณาทฤษฎีสถาบันด้วยบริบทขององค์กรภาครัฐจะพบว่าองค์กรภาครัฐมีความอ่อนไหวต่อการเลียนแบบทั้งสามประเภทมากกว่าภาคเอกชน กล่าวคือ งานศึกษาของ Frumkin and Galaskiewicz (2004) อธิบายว่าองค์กรภาครัฐมีแนวโน้มเกิดการเลียนแบบเพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารงานของตน ทั้งที่ก่อนหน้านี้อาจมีความแตกต่างกันอยู่มากทั้งด้านลักษณะและวัฒนธรรมองค์กร บางองค์กรมุ่งสร้างนวัตกรรมและอีกหลายองค์กรเน้นสร้างประสิทธิภาพในการบริหาร แต่เมื่อเวลาผ่านไปองค์กรภาครัฐมักให้ความสำคัญและต้องการความชอบธรรมและการยอมรับจนทำให้เกิดการเลียนแบบองค์กรอื่นที่ดูมีความชอบธรรมมากกว่า

PAC ในฐานะที่เป็นองค์กรภาครัฐก็ได้รับ

อิทธิพลจากการเลียนแบบเช่นกัน กล่าวคือ Pelizzo et al. (2006) อธิบายว่าความสำเร็จของ PAC ขึ้นอยู่กับบริบทเชิงสถาบัน คุณสมบัติของสมาชิก และแนวปฏิบัติขององค์กร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวกำหนดลักษณะเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของ PAC ทั่วโลก นอกจากนี้ Jones & Jacobs (2006) สนับสนุนว่าคุณลักษณะของสมาชิกใน PAC จะช่วยส่งเสริมความเป็นสถาบันขององค์กร เนื่องจากสมาชิกแต่ละคนมีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันและมาจากต่างสาขาอาชีพ จึงมีโอกาสนำความรู้หรือเลียนแบบแนวทางปฏิบัติจากองค์กรที่ตนเคยมีประสบการณ์มาปรับใช้กับ PAC ต่อมาใน ค.ศ. 2009 Jones & Jacobs ได้ศึกษาการทำงานของ Victorian Committee of Public Accounts (VCPA) และ Joint Committee of Public Accounts and Audit (JCPA) ในประเทศออสเตรเลียและพบว่า การเลียนแบบจากการบังคับ (Coercive Isomorphism) และการเลียนแบบจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จ (Mimetic Isomorphism) มีผลต่อการกำหนดลักษณะโครงสร้างและแนวปฏิบัติในการทำงานของทั้ง 2 องค์กรมากกว่าอิทธิพลของความเป็นอาณานิคมในเครือจักรภพ (Jones & Jacobs, 2009)

Khan and Hoque (2016) ศึกษาแนวคิดโครงสร้างเชิงสถาบัน (Structural Institutionalism) และผู้นำเชิงสถาบัน (Institutional Entrepreneurship) เพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและแนวปฏิบัติของ PAC ในประเทศบังกลาเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและแนวปฏิบัติ

ของ PAC เกิดจากทั้งปัจจัยเชิงสถาบันภายนอก และผู้นำเชิงสถาบันจากทั้งจากภายนอกและภายในองค์กร กล่าวคือ เนื่องจากในขณะนั้น ประเทศบังกลาเทศได้รับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศโดยมีเงื่อนไขว่าต้องบริหารประเทศตามแนวทางที่เป็นสากล ประกอบกับบังกลาเทศต้องการเลียนแบบประเทศอื่นในเครือจักรภพ จึงส่งบุคลากรของรัฐไปศึกษาอบรมในประเทศออสเตรเลีย นอกจากนี้ ทั้งสมาชิกของ PAC และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller and Auditor General) ต่างต้องการพัฒนากระบวนการบริหารการคลังภาครัฐจึงรับเอา แนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศมาปรับใช้ ในประเทศ ซึ่งปัจจัยทั้งหมดนี้เป็นแรงผลักดัน ให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของ PAC บังกลาเทศตั้งแต่ ค.ศ. 1973-2001

สำหรับประเทศไทย ถึงแม้หน้าที่และ บทบาทของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำ และติดตามการบริหารงบประมาณถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 หมวด 5 กรรมการ ข้อ 90(14) แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ไม่ได้กำหนด รายละเอียดว่าต้องทำอะไร อย่างไรและคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณเองก็ไม่ได้พัฒนาคู่มือการทำงานที่มีรายละเอียดชัดเจนขึ้นมา แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาด้วยหลักการ เลียนแบบของทฤษฎีสถาบันในข้างต้นอาจ มองได้ว่า คณะกรรมการศึกษาการจัดทำ และติดตามการบริหารงบประมาณไม่ถูก

แรงผลักดันให้ลอกเลียนแบบจากการบังคับ (Coercive Isomorphism) เพื่อสร้างความชอบธรรม อันเห็นได้จากการใช้ดุลพินิจในการทำงานได้อย่างอิสระและไม่จำเป็นต้องร่วมมือกับ สตง. ในการตรวจสอบการใช้เงินของภาครัฐ ประกอบกับการที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การที่ประเทศไทย ไม่ได้เป็นสมาชิกของเครือจักรภพ จึงทำให้ คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณไม่สามารถเลียนแบบ ตัวอย่างที่ดี (Mimetic Isomorphism) หรือ ส่งบุคลากรไปอบรมแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติ กับ PAC ของประเทศอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Normative Isomorphism) อีกทั้งยังขาดการติดต่อสื่อสารกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงส่งผลให้ไม่เกิดการแลกเปลี่ยนแนวคิดและ มุมมองต่อกระบวนการกำกับดูแลการบริหาร เงินงบประมาณอย่างสมควรเป็น ดังนั้น เพื่อเป็นการยืนยันการคาดคะเน (Conjecture) เกี่ยวกับความอ่อนแอเชิงสถาบันของ คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณดังที่กล่าวไป การศึกษา ทศนคติและบริบทเชิงสถาบันของสมาชิก คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตาม การบริหารงบประมาณจึงเป็นสิ่งสำคัญและ จำเป็นต่อการพัฒนากระบวนการกำกับดูแล ในอนาคต

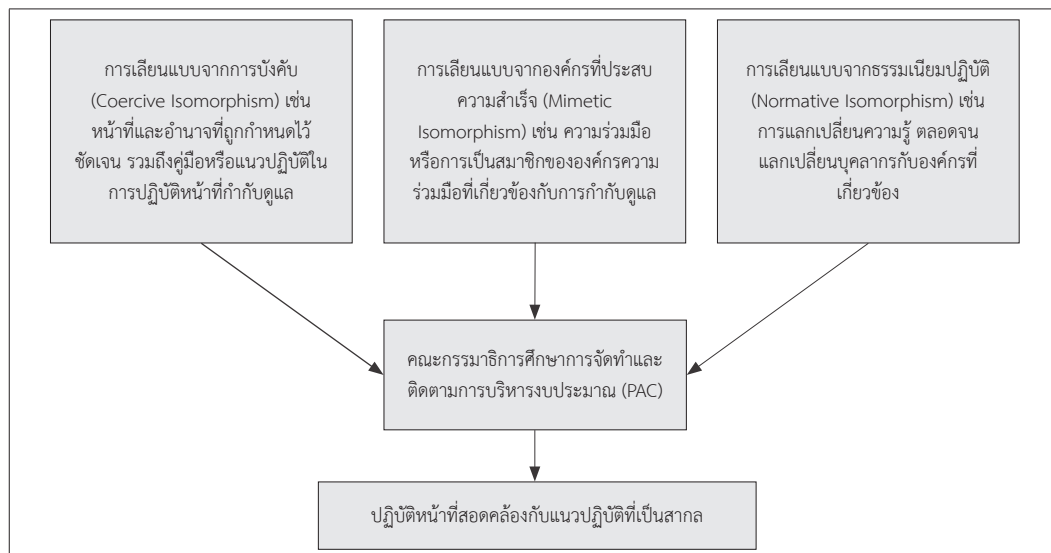
ส่วนที่ 3 แนวทางการศึกษาคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่ตามการบริหารงบประมาณ

การทบทวนวรรณกรรมในข้างต้นสามารถสร้างเป็นแนวทางการศึกษาคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณได้สองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกมุ่งเน้นการปรับปรุงองค์ความรู้เกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นปัจจุบัน เนื่องจากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนแรกชี้ให้เห็นว่าการศึกษาล่าสุดเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งหากนับถึงปัจจุบันก็เป็นเวลากว่า 17 ปีแล้วที่ไม่ได้มีการพัฒนาด้านวิชาการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อเป็นการปรับปรุงองค์ความรู้เกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นปัจจุบัน การศึกษาบทบาทหน้าที่ ลักษณะโครงสร้างและแนวปฏิบัติอย่างลึกซึ้งจึงมีความสำคัญและเป็นแนวทางการศึกษาในส่วนแรกประกอบด้วย การศึกษากฎหมายที่จัดตั้งและให้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ โครงสร้างสมาชิกรวมถึงฝ่ายเลขานุการ การบริหารงาน ความสัมพันธ์

กับ สตง. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบและกำกับดูแล สมรรถนะ และหลักปฏิบัติในการตรวจสอบและกำกับดูแล โดยสามารถเก็บข้อมูลเชิงลึกได้จากฝ่ายเลขานุการร่วมกับการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแนวทางการศึกษาในส่วนที่สอง ตั้งอยู่บนการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีสถาบันที่ว่าด้วยการเลียนแบบทั้งสามลักษณะ ได้แก่ 1) การเลียนแบบจากการบังคับ (Coercive Isomorphism) ที่สะท้อนผ่านปัจจัยภายนอก เช่น กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่สะท้อนถึงแนวทางการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน 2) การเลียนแบบจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จ (Mimetic Isomorphism) เช่น ความร่วมมือระหว่างรัฐสภาไทยกับต่างประเทศในการพัฒนาคู่มือและแนวปฏิบัติ หรือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรความร่วมมือของรัฐสภา และ 3) การเลียนแบบจากธรรมเนียมปฏิบัติ (Normative Isomorphism) เช่น การศึกษาดูงานการปฏิบัติงานกำกับดูแลโดยรัฐสภาอื่น ๆ หรือการส่งบุคลากรไปศึกษาแนวปฏิบัติจากต่างประเทศ โดยสามารถเก็บข้อมูลได้จากการสำรวจทัศนคติต่อบริบทเชิงสถาบันของสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ

ตารางที่ 3 : กรอบการศึกษาบริบทเชิงสถาบันของคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณบนหลักการเลียนแบบ (Isomorphism) ของทฤษฎีสถาบัน



ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า PAC ที่ประสบความสำเร็จมักมีประสบการณ์ในการเลียนแบบในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะประกอบกัน รวมถึงมักมีผู้นำเชิงสถาบัน (Institutional Entrepreneurship) คอยผลักดันให้เกิดการเลียนแบบและปรับปรุงองค์กรอยู่เสมอ ซึ่งสอดคล้องกับที่ ดร. สุทธิให้ความเห็นว่า PAC เหล่านี้มีบริบทเชิงสถาบันที่แข็งแกร่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษาว่า คณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณรับแนวคิดการเลียนแบบตามทฤษฎีสถาบันมาปรับใช้ในการออกแบบโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรบ้าง รวมถึงเพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำเชิงสถาบันทั้งในและนอกองค์กร การสำรวจทัศนคติของสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ

ต่อบริบทเชิงสถาบันจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนากระบวนการกำกับดูแล

2. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาโดยเฉพาะ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ (Public Accounts Committee : PAC) และองค์กรตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution : SAI) มีความสำคัญอย่างมากต่อระบบการบริหารการคลังภาครัฐ (Public Financial Management) กล่าวคือ ทั้งสององค์กรทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อเสริมสร้างหลักความรับผิดชอบ (Accountability) และการบริหารภาครัฐที่ดี (Good Governance) ให้กับหน่วยงานของรัฐ โดย PAC จะใช้งานตรวจสอบของ SAI เป็นข้อมูลหลักในการกำกับดูแลภาครัฐ

ในขณะเดียวกัน SAI พึ่งพาอำนาจทางการเมืองของ PAC ในการกำชับให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจากตรวจสอบ ซึ่งในท้ายที่สุดจะเกิดผลกระทบเชิงบวกต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม อย่างไรก็ตาม เมื่อพบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ PAC ในประเทศไทย พบว่าคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณทำหน้าที่เป็น PAC ของประเทศไทยซึ่งการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณนั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักการสากลที่ประเทศอื่นปฏิบัติกันโดยเฉพาะการไม่ร่วมมือกันกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อตรวจสอบการบริหารงบประมาณของภาครัฐ อาจด้วยสาเหตุที่ต้องการรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระหรือด้วยความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่และขาดบุคคลากร หรืออีกนัยหนึ่งคือ มีบริบทเชิงสถาบันที่อ่อนแอ เพราะหากพิจารณาจากแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศจะเห็นว่า PAC ในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ มักจะมีลักษณะองค์กรและการทำงานที่คล้ายกันเนื่องจากได้รับอิทธิพลจากระบบรัฐสภาอังกฤษ(Westminster Model) โดยจะกำหนดหน้าที่และบทบาทของ PAC ไว้อย่างละเอียดชัดเจนและมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างเช่น PAC ของประเทศบังคลาเทศและ PAC ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งสิ่งนี้นับเป็นกระบวนการเสริมสร้างความแข็งแกร่งเชิงสถาบันให้กับ PAC ดังนั้น ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) ที่ว่าด้วยการเลียนแบบ (Isomorphism)

จึงถูกนำเสนอเพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาบริบทเชิงสถาบันของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย 1) การศึกษาการเลียนแบบจากการบังคับ (Coercive Isomorphism) ผ่านกฎระเบียบ คู่มือ หรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของ PAC 2) การศึกษาการเลียนแบบจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จ (Mimetic Isomorphism) ผ่านการสำรวจทัศนคติของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณต่อการสร้างความร่วมมือกับ PAC ในต่างประเทศหรือองค์กรอื่น ๆ และ 3) การศึกษาการเลียนแบบจากธรรมเนียมปฏิบัติ (Normative Isomorphism) ผ่านการสำรวจทัศนคติของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณต่อการศึกษาดูงาน PAC ในต่างประเทศหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อท้ายที่สุดจะสามารถสร้างกรอบการพัฒนาให้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแบบสากล

นอกจากนี้ การศึกษาบริบทเชิงสถาบันของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ มีความสำคัญและก่อให้เกิดคุณประโยชน์อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับบริบทเชิงสถาบันของรัฐสภาไทย การศึกษาดังกล่าวนับเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเป็นสถาบันให้กับระบบรัฐสภาไทยโดยเฉพาะกับกรรมาธิการคณะต่างๆ เพราะจากการสำรวจพบว่า คณะกรรมาธิการส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแล (Oversight) ตามดุลพินิจมากกว่า

ตามคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งส่งผลให้การกำกับดูแลเป็นกิจกรรมเพื่ออำนาจทางการเมืองมากกว่าเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้ากับบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่อาศัยหลักวิชาการในการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับการอภิปราย ผู้เขียนเสนอแนะให้เริ่มจากศึกษาแนวทางการทำงานของ PAC ในต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศในเครือจักรภพ และสังเคราะห์เป็นคู่มือในการทำงานให้กับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งการพัฒนาคู่มือการปฏิบัติงานนี้เป็นการส่งเสริมการเลียนแบบจากการบังคับ (Coercive Isomorphism) เพื่อให้กรรมการชุดต่อไปหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง และในลำดับต่อมา อาจขอการสนับสนุนเชิงเทคนิคเพื่อพัฒนากระบวนการกำกับดูแลและความเป็นสถาบันจากองค์กรความร่วมมือของรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ที่รัฐสภาไทยเป็นสมาชิกอยู่ หรือจากประเทศพันธมิตรอื่นที่มีระบบกำกับดูแลของรัฐสภาที่เข้มแข็งเพื่อผลักดันให้เกิดการเลียนแบบจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จ (Mimetic Isomorphism)

คุณประโยชน์ประการที่สอง คือ เป็นจุดเริ่มต้นให้เกิดการประสานงานและติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐสภาไทย โดยเฉพาะคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งความร่วมมือกันของทั้งสององค์กรนี้นับเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหาร

การคลังภาครัฐตามกรอบความรับผิดชอบการเงินการคลังสาธารณะของธนาคารโลก สำหรับส่วนนี้ ผู้เขียนเสนอแนะให้ทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักกับรัฐสภาเพื่อชี้แจงข้อมูลรายงานการตรวจสอบ รับฟังข้อคิดเห็นจากรัฐสภาที่นับเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และจัดอบรมทำความเข้าใจรายงานการตรวจสอบให้กับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ โดยอาจเริ่มพัฒนาแนวทางจากคู่มือการสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Guidance on SAI's Engaging with Stakeholders) ที่พัฒนาโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาขององค์การตรวจสอบสูงสุดสากล (INTOSAI Development Initiative) ซึ่งการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพนี้จะส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และส่งเสริมให้เกิดการเลียนแบบจากธรรมเนียมปฏิบัติ (Normative Isomorphism) ระหว่างคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สุดท้ายนี้ จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทุติยภูมิทั้งงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบ และรายงานการประชุม ผู้เขียนมีความเห็นว่าคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณมีบทบาททางการเมืองที่สำคัญอย่างมากต่อกระบวนการบริหารการคลังของประเทศไทย แต่ยังไม่ได้แสดงบทบาทได้ดีเท่าที่ควรและยังทำงานซ้ำซ้อนกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการใช้จ่ายเงินในเชิงระบบได้ สะท้อนผ่าน

แนวโน้มการกระทำผิดของส่วนราชการ ที่เพิ่มขึ้นที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนของแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจถึงบทบาทของตนในการกำกับดูแล เพื่อส่งเสริมหลักความรับผิดชอบให้กับภาครัฐ

ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเพราะสาเหตุใดก็ตาม การศึกษา และเสริมสร้างบริบทเชิงสถาบันให้กับ คณะกรรมการศึกษาการ จัดทำและติดตาม การบริหารงบประมาณจะ ช่วยยกระดับกลไก การกำกับดูแลนี้ได้ไม่มากนักน้อย □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. (2543). การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (2546). ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) และสถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- วิทยา จิตบุญ. (2555). การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุชาติพิทย์ ถิ่นวัฒนากุล และคณะ. (2548). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล. คณะกรรมการการวิจัยและพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุทธิ สุนทรานุรักษ์. (21 มิถุนายน 2567). *สัมภาษณ์*. ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- สุพจน์ ทรายแก้ว. (2552). การเสริมสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน บทบาทของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 7, ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2552) หน้า 5-26.
- อมตพร แสงเดช. (2553). การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านเลขานุการของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาษาอังกฤษ

- Aldons, M. E. (1985). Classification of parliamentary committees. *Australian Journal of Public Administration*, 44(4), 333-351.
- DiMaggio, P. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dubrow, G. (2020). A Critical Review of Public Accounts Committees.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14(3), 283-307.

- Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme. (2017). *Global Parliamentary Report 2017*.
- International Budget Partnership. (2018). *Open Budget Survey 2017 Report*.
- International Budget Partnership. (2021). *Country Summary – Thailand*.
- Jones, K., & Jacobs, K. (2006). Governing the Government: The paradoxical place of the Public Accounts Committee. *Australasian Parliamentary Review*, 21(1), 63-79.
- Jones, K., & Jacobs, K. (2009). Public Accounts Committees, New Public Management, and Institutionalism: A Case Study. *Politics & Policy*, 37, 1023-1046._
- Khan, S. H., & Hoque, Z. (2016). Changes in the Public Accounts Committee of a Less Developed Democratic Country: A Field Study. *Financial Accountability & Management*, 32(1), 80-103._
- OECD. (2023). *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023*.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R., Sahgal, V., & Woodley, W. (2006). What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis. *Politics & Policy*, 34(4), 774-793._
- Sutheewasinnon, P., & Saikaew, S. (2015). The Public Accounts Committees in Thailand. *Making Governments Accountable*, (pp. 264-271)._
- The World Bank. (2009). *Kingdom of Thailand - Public expenditure and financial accountability : public financial management assessment*.
- The World Bank. (2018). *Strengthening legislative scrutiny in the Western Balkans*.
- Wehner, J. (2003). Principles and patterns of financial scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth. *Commonwealth & Comparative Politics*, 41, 21 - 36.



การรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับ ความผิดทางศุลกากรในชั้นสอบสวน¹

Evidence gathered relating to customs offence case inquiries

ปັນทีพิสิษฐ์ วิศาลเสถ์²

Punpisit Visarnsed²

กรมสอบสวนคดีพิเศษ²

Department of Special Investigation²

E-mail : punpisit2553@gmail.com

Received 13.06.2024 ➤ Revised 07.11.2024 ➤ Accepted 18.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดทางศุลกากรในชั้นสอบสวน เพื่อใช้ในการดำเนินคดีตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งกฎหมายศุลกากรมีลักษณะพิเศษทั้งทางแพ่งและทางอาญามีการนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายลักษณะพยานไปปรับใช้ในการสืบสวนสอบสวน อีกทั้งยังมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ปฏิบัติพิธีการทางศุลกากร ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 โดยผู้นำของเข้าผู้ส่งของออกมีหน้าที่เก็บและรักษาบัญชีเอกสารหลักฐาน และข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องของที่กำลังผ่านหรือได้ผ่านพิธีการศุลกากร

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมในคดีพิเศษเกี่ยวกับความผิดทางภาษีอากร หลักเกณฑ์มาตรฐานในการสั่งฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2567

² กรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขที่ 120 อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

เป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่นำของเข้าหรือส่งของออก³ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจสอบ และมาตรา 157(3) ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ศุลกากรยึดหรืออายัดบัญชี เอกสารหลักฐาน ข้อมูล หรือสิ่งของอื่นใดที่อาจใช้พิสูจน์ความผิดตามกฎหมายศุลกากรได้⁴ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีอาญาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจพบความผิดหลังจากการนำเข้าหรือส่งออกได้ล่วงเลยเป็นระยะเกินกว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกต้องเก็บรักษาเอกสารนั้น ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปได้โดยยาก ประกอบกับการขอความร่วมมือไปยังต่างประเทศตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มีขั้นตอนรายละเอียดมากและใช้ระยะเวลานานเกินควรหรือบางครั้งก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นว่า ประเทศไทยมีกฎหมายเพียงพอในเรื่องของพยานหลักฐาน แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ บทความนี้จึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในบางเรื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องกำหนดระยะเวลาในการเก็บเอกสารให้สอดคล้องกับอายุความทางอาญา และให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการลดขั้นตอนการขอพยานหลักฐานจากต่างประเทศและสามารถนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีความผิดทางศุลกากรได้

คำสำคัญ: การรวบรวมพยานหลักฐาน, พยานหลักฐาน, ความผิดทางศุลกากร

Abstract

This article aims to analyze evidence gathered relating to customs offence case inquiries. Evidence is intended for use in custom law proceedings. There are special civil and criminal characteristics of customs law. These are stated as legal principles in the Thailand Criminal Code (TCC), the Criminal Procedure Code (CPC), in terms of witness guidelines for application

during investigations. There are also legal measures required of operators who perform customs formalities, which must comply with the Customs Act B.E. 2560 (2017; The Act), stipulating that importers and exporters have a duty to keep and maintain accounts, documents, evidence and other information related to goods that are going through, or have been through, customs formalities over a period

³ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

⁴ มาตรา 157(3) แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

of not less than five years from the date of importation or exportation for customs official inspection. Section 157 (3) of The Act also authorizes customs officers to seize or attach accounts, documents, evidence, data or any other article which may be used to prove an offense under the customs law. The problem of criminal prosecution is that an offense may be found after import or export has occurred longer than the time limit required by law for importer or exporter to preserve documents. In such cases, it may be difficult to collect evidence. In addition, there are requests for cooperation from foreign countries according to the Act on Mutual Assistance in Criminal Matters BE 2535 (1992). Having many process and too long. Sometime it does not receive cooperation as it should have.

1. บทนำ

บทความวิชาการนี้ จะศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานและเป็นส่วนหนึ่งในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดทางศุลกากร ในคดีความผิดทางศุลกากรนั้น เป็นความผิดอันเกี่ยวกับปฏิบัติพิธีการทางศุลกากร โดยผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกมีการแสดงรายละเอียดของสินค้าเป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรไว้ไม่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งคำว่า “หลีกเลี่ยง

When considering relevant laws, it can be seen that Thailand has sufficient laws on matter of evidence but remains ineffective in terms of enforcement. This article therefore recommends amendments to certain relevant laws or regulations to increase efficiency in solving related problems, for example, amendments to the time limit for preserving documents in accordance with the timing of the criminal case. In addition, there should be coordination between relevant government agencies involved in law enforcement, including reducing the process of requesting evidence from abroad that is usable as evidence in customs cases.

Keywords: Evidence gathering, Evidence, Customs offence

อากร” คือ การหลบหลีกการเสียภาษีอากร ลักษณะของการกระทำมิได้ออกอาจเหมือนการลักลอบหนีศุลกากรแต่เป็นการหลอกลวงหรือหาช่องทางที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรทราบความจริงบางประการเพื่อให้ขนานนำเข้าหรือของส่งออกของตนรอดพ้นจากการเสียอากรหรือเสียอากรที่ต่ำกว่าความเป็นจริง โดยนำของนั้นมาให้ตรวจหรือผ่านพิธีการทางศุลกากรตามปกติแต่ไม่ได้แสดงของนั้นโดยเปิดเผยหรือมีการปกปิดข้อเท็จจริงบางประการไม่ให้ปรากฏ (มานิช รอดสม, 2561, หน้า 6) ซึ่งส่วนใหญ่

การดำเนินคดีทางอาญา พบว่าผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกจะกระทำการหลีกเลี่ยงตัวบทกฎหมายและข้อจำกัด อันเกี่ยวแก่การนำเข้าหรือส่งออก การขนของขึ้น การเก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบของนั้น การหลีกเลี่ยงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติและข้อบังคับของกรมศุลกากรมาขั้นหนึ่งก่อนแล้ว เช่น ในการส่งมอบของต้องจัดทำใบขนสินค้าขาเข้า และต้องรับรองความถูกต้องในใบขนสินค้าขาเข้าว่าข้อความที่ได้แสดงไว้นั้นถูกต้องเป็นความจริง นอกจากนี้ ยังคงต้องยื่นบัญชีราคาสินค้า ประกอบด้วยรายละเอียดของสินค้า ชนิด จำนวน และปริมาณของสินค้า หากรายการที่แสดงไว้ในใบขนสินค้าขาเข้าไม่ถูกต้องหรือบัญชีราคาสินค้ามีความคลาดเคลื่อน ผู้กระทำนั้นย่อมมีความผิดฐานสำแดงเท็จ แต่จากการแสดงนั้น จะเป็นความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรก็ต่อเมื่อมีเจตนาจะฉ้อค่าภาษีอากร การที่ชำระค่าภาษีอากรขาดไปตามปกติวิสัย หากไม่มีเจตนาจะฉ้อค่าภาษีอากร ก็จะไม่เป็นความผิดฐานนี้

พยานหลักฐานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการนำสินค้าส่งออก นอกจากใบขนสินค้าที่อยู่ในการเก็บรักษาของหน่วยงานของรัฐ คือ กรมศุลกากรแล้วยังมีเอกสารประกอบการนำเข้าหรือส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ บัญชีราคาสินค้า บัญชีเรือแคตตาล็อก หลักฐานการชำระเงิน ใบอนุญาตหรือเอกสารข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออกและการขนส่งระหว่างประเทศ เอกสารในส่วนนี้ผู้นำเข้าหรือผู้ประกอบการจะเป็นผู้เก็บรักษา การขอความร่วมมือไปยังกรมศุลกากร เพื่อขอเอกสารเกี่ยวกับการนำเข้า

พบว่าจะได้รับเพียงใบขนสินค้าเพียงอย่างเดียว ส่วนเอกสารประกอบการนำเข้า กรมศุลกากรไม่มีการจัดเก็บ แต่เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะตรวจสอบเอกสารในขณะนำเข้าและบันทึกการตรวจสินค้าอยู่ในระบบของกรมศุลกากร ซึ่งเอกสารประกอบดังกล่าวมีความสำคัญที่จะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้นำเข้าหรือผู้ประกอบการ แต่ส่วนใหญ่เอกสารมักจะถูกทำลาย สูญหายหรือไม่มีการจัดเก็บรักษาอย่างเป็นระบบที่จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถตรวจสอบได้

ในทางปฏิบัติปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีทางอาญาพบว่ามี การตรวจพบความผิดโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร เรียกว่า การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Audit) เป็นการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากร ภายหลังจากที่มีการนำเข้าหรือส่งออก ซึ่งการปฏิบัติพิธีการนำเข้าหรือส่งออกนั้น ได้ผ่านมาเป็นเวลานาน แต่กฎหมายกำหนดให้ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกต้องเก็บรักษาเอกสารมีระยะเวลาเพียงห้าปีนับแต่วันนำเข้าหรือส่งออก อีกทั้งเอกสารมีความสำคัญในการพิสูจน์ถึงเจตนาในการกระทำความผิดของผู้นำเข้าหรือผู้ประกอบการ ซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญอยู่ในต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศต้นทางในการส่งออก รวมถึงการขนส่งระหว่างประเทศ การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญา จึงมีการขอความร่วมมือไปยังประเทศที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 เพื่อพิสูจน์ทราบถึงรายละเอียดของสินค้าที่แท้จริงและเจตนาในการกระทำความผิดของผู้ต้องหา แต่การบังคับใช้กฎหมาย

ดังกล่าวมีขั้นตอนที่มีรายละเอียดมาก ผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ใช้ระยะเวลานานมาก อีกทั้งการให้ร่วมมือของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์และผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับประเทศนั้น ๆ ซึ่งไม่สามารถควบคุม หรือบังคับประเทศที่ขอความร่วมมือได้

2. การรวบรวมพยานหลักฐาน

2.1 ความหมายและการรับฟังของพยานหลักฐาน

ในระบบกฎหมายลักษณะพยานจะมีการกำหนดหลักการในการรับฟังพยานหลักฐานแล้ว และมีการวางหลักเกณฑ์เพื่อจำแนกประเภทของพยานหลักฐานเอาไว้ด้วย มาตรการเช่นนี้ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกลั่นกรองตรวจสอบพยานหลักฐานที่ต้องห้ามมิให้รับฟังให้ออกไปจากการรับรู้ของตุลาการผู้ทำหน้าที่ตัดสินคดี ป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีอย่างเที่ยงธรรม (บุญญฤทธิ์ ตันอารีย์, 2559, หน้า 523) กฎหมายลักษณะพยานของไทยในอดีตก็มีมาตรการในการกลั่นกรองพยานหลักฐานที่ต้องห้ามรับฟังไว้เช่นกัน ดังเช่นในพระไอยการลักษณะรับฟ้องที่วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ถ้าทวยราชฎ์ผู้มีอรรณะคดีถ้อยคำตึงทุเลาตึงพะยานต้องด้วยบท พระไอยการห้ามประการนี้ สืบสวนเปนสัจแล้วให้ทักเอาคดีเปนแพตามพระไอยการ ซึ่งท่านประหยัดไว้นี้เกิด (ราชบัณฑิตยสถาน, 2550, หน้า 290) การตึงทุเลานี้เป็นการดำเนิน

กระบวนการพิจารณาคดีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ร้องขอให้ตระลาการหยุดการพิจารณาคดีไว้ก่อน โดยอ้างว่าตนมีเหตุขัดข้องเนื่องจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการใด ๆ ต่อพยานอันเป็นการกระทำที่กฎหมายได้บัญญัติห้ามเอาไว้ และตนประสงค์จะได้แย้งคัดค้านต่อสภาตระลาการเพื่อให้ตระลาการวินิจฉัยตามข้อคัดค้านและพิพากษาให้คู่ความฝ่ายที่มีพฤติการณ์เช่นนั้นแพคดี โดยพฤติการณ์ที่เป็นเงื่อนไขให้คู่ความมีอำนาจตึงทุเลาคัดค้านมิให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้นั้นประกอบไปด้วย การข่มขู่พยาน การดิดสินบนพยาน การจ้างวาน เลี้ยมสอน หรือชักจูงพยาน ซึ่งพฤติการณ์เหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดหรือได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง (บุญญฤทธิ์ ตันอารีย์, 2559, หน้า 523-524)

ความหมายของพยานหลักฐาน

พยานหลักฐาน หมายถึง พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคล ซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์⁵ พยานหลักฐานจึงเป็นสิ่งที่ใช้พิสูจน์ความจริงในคดีอาญา ประกอบด้วยพยานวัตถุ พยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานผู้ชำนาญการพิเศษ พออธิบายได้ ดังนี้

2.1.1 พยานวัตถุ

พยานวัตถุ คือ สิ่งที่มีรูปร่างใด ๆ ซึ่งรวมตลอดถึงคนที่มีชีวิตและศพที่สามารถมีผลต่อความเห็นของศาลด้วยการมีอยู่ของสิ่งนั้น ที่ตั้งของสิ่งนั้นหรือสภาพของสิ่งนั้น นอกจากนี้ พยานวัตถุยังหมายรวมถึงสิ่งที่เกิดขึ้น ปรากฏขึ้นให้รับรู้ได้ เช่น ลักษณะของการจราจรของ

⁵ มาตรา 226 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ยวดยานพาหนะ ณ ทางแยกใดทางแยกหนึ่ง การรับรู้ยานวัตถุอาจรับรู้ได้โดยการสัมผัสทุกทาง (คณิต ณ นคร, 2556, หน้า 151) ในทางศุลกากร พยานวัตถุ หมายความว่ารวมถึงของอันเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดตามมาตรา 242 มาตรา 243 มาตรา 244 มาตรา 246 มาตรา 247 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นของอันพึงต้องรับตามกฎหมาย พยานวัตถุที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สินค้าที่นำเข้า หรือส่งออก ถือเป็นสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนสามารถยึด หรืออายัดของดังกล่าวไว้เป็นพยานหลักฐาน (กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2567, หน้า 17)

2.1.2 พยานเอกสาร

พยานเอกสาร คือ สิ่งที่มีการบันทึกตัวอักษร ตัวเลข หรือเครื่องหมายไว้ สิ่งนั้นจะเป็นอะไรก็ได้และจะบันทึกไว้โดยวิธีเขียนด้วยมือ พิมพ์ พิมพ์ติด แกะสลัก ถักร้อย หรือด้วยวิธีอื่นใด สิ่งที่มีผู้ลงชื่อเท็จจริงก็คือข้อความหรือความหมายของตัวอักษร ตัวเลข หรือเครื่องหมายที่บันทึกไว้ แต่ไม่ใช่ตัววัสดุที่บันทึก (โสภณ รัตนกร, 2536, หน้า 40)

การรวบรวมพยานเอกสารในคดีความผิดทางศุลกากรสามารถแยกออกเป็น 3 กลุ่มคือ

2.1.2.1 การรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อกฎหมายระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับของทางราชการและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการสืบสวนสอบสวนว่ามีที่มาหรือเจตนารมณ์

ในการออกกฎหมายอย่างไร มีการบังคับใช้อย่างไร มีคำพิพากษา คำวินิจฉัยชี้ขาดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร ความตกลงระหว่างประเทศมีเงื่อนไขอย่างไร

2.1.2.2 การรวบรวมเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของผู้ต้องหา เอกสารเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกสินค้า ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าในระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ใบขนสินค้า ใบตราส่งสินค้า บัญชีราคาสินค้า บัญชีรายละเอียดบรรจุหีบห่อ ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตสำหรับสินค้าควบคุมการนำเข้า ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.1.2.3 เอกสารทางบัญชี บันทึกทางธุรกิจ การตรวจสอบข้อมูลทางบัญชี หรือรายงานการเงิน หรืองบการเงิน ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบได้ โดยงบการเงินดังกล่าวจะต้องจัดทำขึ้นตามหลักการบัญชีที่มีการรับรองทั่วไปและต้องผ่านการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชี

2.1.3 พยานบุคคล

พยานบุคคล คือ บุคคลที่มาเบิกความให้ข้อเท็จจริงในคดีต่อศาล ศาลรับรู้ข้อเท็จจริงจากพยานชนิดนี้โดยการที่พยานเล่าเรื่องหรือตอบคำถามของศาลหรือคู่ความเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่พยานได้เห็น ได้ฟัง หรือได้ทราบมาก่อน ความจริงแล้วสิ่งที่เป็นพยานหลักฐานก็คือ คำเบิกความ หรือถ้อยคำของพยานหาใช่ตัวพยาน (witness) เองไม่ ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงพยานชนิดนี้จึงหมายถึง คำเบิกความของพยาน (testimony) หรือบางที

ก็เรียกว่า เป็นพยานถ้อยคำ (oral evidence or parol evidence) เพราะถ้าพยานอยู่เฉย ๆ ไม่เบิกความ ศาลก็จะไม่ได้ข้อเท็จจริงอะไร ผิดกับพยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ ซึ่งตัวอักษร หรือวัตถุชิ้นนั้นเองแสดงข้อเท็จจริงต่อศาล หรือ ศาลตรวจดูได้เอง และเนื่องจากศาลต้องบันทึก คำเบิกความของพยานเป็นลายลักษณ์อักษร เก็บรวมไว้ในสำนวนเพื่อเป็นหลักฐานในการ วินิจฉัยคดี พยานบุคคล จึงหมายถึงบันทึกคำ พยานที่ปรากฏอยู่ในสำนวน ซึ่งใช้ในการตัดสินคดี นั้นเองด้วย แต่ถ้าบันทึกคำพยานดังกล่าว นำไปใช้ในอีกคดีหนึ่งก็อาจกลายเป็นพยาน เอกสารไป พยานบุคคลนับว่าเป็นพยานสำคัญที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาจะเป็นพยานหลัก ตั้งแต่ในชั้นสืบสวนสอบสวนและในชั้นศาล แม้ในคดีแพ่งก็จะขาดพยานบุคคลไม่ได้ (โสภณ รัตนกร, 2565, หน้า 42)

พยานบุคคลที่เกี่ยวข้องทางคดีศุลกากร มีดังนี้ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2567, หน้า 12-14)

(1) พยานบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าพนักงานของกรมศุลกากรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจปล่อยสินค้า หรือนายตรวจ หรือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจจับปราบปรามของกรม ศุลกากร ประเด็นในการสอบสวนปากคำพยาน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการ มีขั้นตอนและวิธีการอย่างไร รวมถึงข้อกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ หรือประมวลระเบียบ ข้อปฏิบัติของกรมศุลกากร

(2) พยานบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญของกรม ศุลกากร ได้แก่ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่พิทักษ์

อัตราศุลกากร และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ บัญญัติไว้ให้มีการดำเนินการเข้าสู่คณะกรรมการ นั้น ๆ โดยประเด็นสำคัญ ได้แก่ ข้อกฎหมาย ที่เป็นประเด็นปัญหาของคดี ที่มา เหตุผล ของระเบียบและแนวทางปฏิบัติ เพื่อใช้พิจารณา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในกรณีที่มีการโต้แย้ง เกี่ยวกับข้อกฎหมาย

(3) พยานบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญของ หน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมการปกครอง กระทรวง พาณิชย์ ผู้ตรวจสอบบัญชี กรมการขนส่งทางบก หรือหน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรอื่น เช่น กรม สรรพากร กรมสรรพสามิต นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร สัตวแพทย์

(4) พยานบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการนำเข้าและการส่งออก ได้แก่ กระทรวง พาณิชย์ บริษัทเรือ ตัวแทนสายการบินเรือ ตัวแทนสายการบิน การท่าเรือแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ธนาคารพาณิชย์

(5) พยานบุคคลอื่น ๆ เช่น ตัวแทนผู้ผ่าน พิธีการศุลกากรแทนผู้นำเข้าหรือส่งออก (ชิปปิง) ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ที่เกี่ยวกับประเด็นทางคดี พนักงานของบริษัท ที่เกี่ยวข้อง และพนักงาน ลูกจ้างของบริษัท ที่เกี่ยวข้อง

2.1.4 พยานผู้ชำนาญการพิเศษ

พยานผู้ชำนาญการพิเศษ คือ บุคคล ที่มีความชำนาญการพิเศษให้ความคิดเห็น เชิงวิชาการ และเป็นบุคคลที่ได้ศึกษาโดยตรง และได้รับมอบหมายจากศาล ซึ่งกรณีนี้จะช่วย ในการวินิจฉัยปัญหาทางพยานหลักฐานของศาล

โดยอาศัยความรู้ในทางวิชาการของเขา (คณิต ณ นคร, 2556, หน้า 161-162)

ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางศุลกากร มีพยานหลักฐานบางส่วนที่ได้จากผู้ประกอบการ อาทิเช่น ใบขนสินค้า ใบตราส่งสินค้า บัญชีราคาสินค้า บัญชีรายละเอียดบรรจุหีบห่อ ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตสำหรับสินค้าควบคุม ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิธีการศุลกากรเนื่องจากตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 63⁶ กำหนดให้ผู้นำเข้าต้องเก็บรักษาเอกสารเกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันนำเข้า หากไม่ปฏิบัติตามมีบทลงโทษกำหนดไว้ในมาตรา 213⁷ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษที่ฝ่าฝืนตามบทกฎหมายดังกล่าวกับความเสียหายและความผิดหลักที่เกิดขึ้นแล้วไม่มีความสอดคล้องกันเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นบทลงโทษที่น้อยกว่าโทษที่ไม่เก็บรักษาเอกสารที่ต้องเก็บเพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจสอบ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ประกอบการที่กระทำความผิดทางศุลกากรก็เลือกที่จะกระทำความผิดและยินยอมที่จะรับผิดชอบในความผิดฐานไม่เก็บรักษาเอกสารเกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรตามมาตรา 63 ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในการพิสูจน์เจตนาในการกระทำความผิดฐานอื่น ๆ เช่น ความผิดฐานสำแดงเท็จหลีกเลี่ยงอากรที่มีบทลงโทษหนักกว่าเป็นไปได้โดยยาก

2.2 การรับฟังของพยานหลักฐาน

การรับฟังพยานหลักฐาน ส่วนใหญ่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 5 ว่าด้วยเรื่องพยานหลักฐาน ตั้งแต่มาตรา 226 ถึง มาตรา 244/1 ซึ่งบทบัญญัติทั้งหลายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานโดยครบถ้วน ดังนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงบัญญัติไว้ในมาตรา 15 ว่า “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้” โดยผลของมาตรานี้ หากมีกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพยานหลักฐานในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ก็ต้องนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐาน ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในคดีอาญาดำเนินโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับสภาพของกระบวนการพิจารณาคดีอาญา (บุญญฤทธิ์ ต้นอารีย์, 2559, หน้า 27) การที่พยานใด ๆ จะเข้าสู่สำนวนคดีได้นั้น ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(1) พยานหลักฐานนั้นจะต้องเข้ามาสู่สำนวนความโดยชอบด้วยกฎหมาย

(2) พยานหลักฐานนั้นต้องเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ตามกฎหมาย

การห้ามรับฟังพยานหลักฐานที่ฟุ่มเฟือย พยานหลักฐานที่ประวิงคดีให้ชักช้าและพยานหลักฐานที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นในคดี ศาลสามารถ

⁶ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

⁷ “มาตรา 213 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 63 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ตัดหรืองดการสืบพยานหลักฐานเหล่านั้นได้ และถ้าศาลมิได้ตัดหรืองดการสืบพยานหลักฐานเหล่านั้นในขณะที่สืบพยาน ศาลก็อาจจะไม่รับฟังพยานหลักฐานนั้นในภายหลังได้ (ปิติกุล จีระมงคลพาณิชย์, 2557, หน้า 15) โดยกฎหมายมิได้บัญญัติห้ามรับฟังพยานหลักฐานประเภทดังกล่าวไว้โดยเด็ดขาด แต่ให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังพยานหลักฐานนั้นเป็นรายกรณีไป รวมถึงการห้ามรับฟังพยานบุคคลที่ไม่เข้าใจและตอบคำถามได้ การห้ามรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นหรือได้มาโดยมิชอบ (Rule against illegally obtained evidence) อีกด้วย (บุญญฤทธิ์ ตันอารีย์, 2561, หน้า 41)

ซึ่งกฎหมายได้วางแนวทางการใช้ดุลพินิจของศาลไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226/1 วรรคสอง ให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ คุณค่าในเชิงพิสูจน์ ความสำคัญของพยานหลักฐานนั้น พฤติการณ์และความร้ายแรงของความผิดในคดี ลักษณะและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยมิชอบ และผู้กระทำโดยมิชอบเป็นเหตุให้ได้พยานหลักฐานนั้นมาได้รับการลงโทษหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การห้ามรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบนี้ เป็นมาตรการลงโทษ (sanction) และป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบในการแสวงหาพยานหลักฐาน แต่หากเจ้าหน้าที่ใช้วิธีการอันมิชอบในการแสวงหาพยานหลักฐานถูกลงโทษไปแล้ว ถือว่าประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบได้รับการเยียวยาแล้ว ก็สามารถรับฟัง

พยานหลักฐานดังกล่าวได้ (บุญญฤทธิ์ ตันอารีย์, 2559, หน้า 44) ซึ่งในคดีอาญา การรับฟังพยานหลักฐานจะต้องปราศจากความสงสัยเลยว่ามี การกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เป็นไปตามนัยตาม มาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่างพิพากษา ลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

3. ลักษณะความผิดและลักษณะพิเศษของกฎหมายศุลกากร

3.1 ลักษณะความผิดตามกฎหมายศุลกากร

คำจำกัดความของความผิดทางศุลกากร มีกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญในการกำหนดความผิดทางศุลกากร คือ อนุสัญญาว่าด้วยการทำให้พิธีการศุลกากร มีความเรียบง่ายและประสานงานระหว่างประเทศ (อนุสัญญาเกียวโต 1973) และคำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการสืบสวน ประเมินความผิดทางศุลกากร การจับกุม หรือกักขังสินค้าและยานพาหนะ ความผิดทางศุลกากร หมายถึง การหลอกลวงศุลกากรหรือการลักลอบขนสินค้าการไม่ชำระภาษีและอากรนำเข้าหรือส่งออก หรือการหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดตามที่กฎหมายศุลกากรกำหนด หรือได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ ในการละเมิดกฎหมายศุลกากร การลักลอบขนของก็เป็น การหลอกลวงศุลกากรด้วย เป็นการขนส่งสินค้าผ่านพรมแดนศุลกากรในลักษณะซ่อนเร้น ปกปิดอำพราง และครอบคลุมทุกช่องทาง

ในการขนส่งสินค้า รวมถึงไปรษณีย์ระหว่างประเทศ (Sergey, 2015, pp.219-220)

ในการปฏิบัติพิธีการศุลกากร ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับการนำเข้าสินค้าและการส่งออกสินค้า ซึ่งรวมถึงการนำเข้าและส่งออก ผ่านช่องทางการขนส่งทางเรือและทางอากาศยาน

เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ รวมถึงอำนาจอันเนื่องมาจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อดำเนินการกับของที่นำเข้าหรือส่งออกบริเวณพรมแดนของประเทศ และจัดเก็บภาษีศุลกากรรวมถึงภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ผู้ประกอบการ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อความถูกต้องแท้จริงของข้อมูลรายละเอียดสินค้าที่แสดงต่อกรมศุลกากร แม้ว่าผู้ประกอบการนั้นจะใช้บริการผ่านตัวแทนออกของหรืออื่น ๆ ในการเตรียมเอกสารเกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรให้แก่นักกัตตาม ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาดโปรดตรวจสอบเอกสารด้วยตนเอง กรณีใช้บริการตัวแทนออกของก่อนยื่นต่อกรมศุลกากร หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรกำหนดไว้จะมีความผิดตามกฎหมายและจะได้รับโทษ

การกระทำความผิดทางศุลกากรที่พบได้เสมอ ๆ ในการนำเข้าและการส่งออกสินค้าจำแนกออก เป็น 5 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

3.1.1 ความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร

การลักลอบหนีศุลกากร หมายถึง การนำของที่ยังไม่ได้เสียค่าภาษีอากร หรือของที่ควบคุมการนำเข้าหรือของที่ยังไม่ได้ผ่าน

พิธีการศุลกากรโดยถูกต้องเข้ามาหรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักรไทย โดยของที่ลักลอบหนีศุลกากรอาจเป็นของที่ต้องเสียภาษีหรือไม่ต้องเสียภาษีก็ได้ หรืออาจเป็นของต้องห้ามหรือของต้องกักตุนหรือไม่ก็ได้ (รติรัตน์ มุ่งรักษารธรรม, 2558, หน้า 71) หากไม่นำมาผ่านพิธีการศุลกากร ก็จะมีผลผิดฐานลักลอบหนีภาษีศุลกากร ตัวอย่างเช่น ในกรณีผู้โดยสารนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทยโดยทางเครื่องบิน และเป็นสินค้าที่ต้องเสียภาษีอากรติดตัวมาด้วย หากผู้โดยสารผ่านช่องเขียว (ไม่มีของต้องแสดง) ของศุลกากรที่สนามบิน เมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจพบการกระทำความผิด การกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรตามมาตรา 242 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 หากผู้โดยสารผ่านช่องแดง (มีของต้องแสดง) ของศุลกากรที่สนามบิน เมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจพบการกระทำความผิด การกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร ตามมาตรา 243 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรสำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ไว้อย่างสูงสุดคือ จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบของนั้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

3.1.2 ความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร

การหลีกเลี่ยงอากร หมายถึง การนำของที่ต้องชำระอากรเข้ามาหรือส่งของออกไปนอกราชอาณาจักรโดยนำมาผ่านพิธีการศุลกากรโดยถูกต้อง แต่ใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง

โดยมีเจตนาเพื่อมิให้ต้องชำระอากรศุลกากร หรือชำระในจำนวนที่น้อยกว่าที่จะต้องชำระ เช่น แสดงปริมาณ น้ำหนัก ราคา ชนิดสินค้า หรือ พิกัดอัตราศุลกากรเป็นเท็จ ดังนั้น ผู้นำของเข้า หรือส่งของออกจะมีความผิดฐานหลักเลียง ภาษีอากรและมีความผิดฐานสำแดงเท็จอีก ฐานหนึ่งด้วย (บุษยาภรณ์ เอลาวัลย์, 2561, หน้า 26) กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษ ผู้กระทำความผิดฐานหลักเลียงอากรไว้สูงสุด คือ จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินตั้งแต่ครั้งเท่า แต่ไม่เกินสี่เท่าของค่าอากรที่ต้องเสียเพิ่ม หรือ ทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

3.1.3 ความผิดฐานสำแดงเท็จ

การสำแดงเท็จ หมายถึง การแสดงใด ๆ เกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าไม่ตรงกับ หลักฐานเอกสารและข้อเท็จจริงในการนำเข้า และส่งออก การกระทำความผิดฐานสำแดงเท็จ มี 6 ลักษณะ อย่างเช่น ยื่นใบขนสินค้า การแสดง ใบรับรอง บันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่น ต่อกรมศุลกากรเป็นความเท็จ หรือไม่บริบูรณ์ หรือนำพาให้หลงผิดในรายการใด ๆ ก็ตาม การไม่ตอบคำถามของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยความสัตย์จริง การไม่ยอมหรือละเลย ไม่ทำ ไม่รักษานบันทึก เรื่องราว หรือทะเบียน หรือสมุดบัญชี หรือ เอกสาร หรือตราสาร อย่างอื่น ๆ ซึ่งกฎหมาย ศุลกากรกำหนดไว้ การปลอมแปลงหรือ ใช้เอกสาร บันทึกเรื่องราว หรือตราสารอย่างอื่น ที่ปลอมแปลงแล้ว

การแก้ไขเอกสาร บันทึกเรื่องราว หรือ ตราสารอย่างอื่น ภายหลังที่ทางราชการออกให้แล้ว การปลอมดวงตรา ลายมือชื่อ ลายมือชื่อย่อ หรือ เครื่องหมายอย่างอื่นของพนักงานศุลกากรซึ่ง พนักงานศุลกากรนั้น ๆ ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย

การกระทำตามลักษณะดังกล่าวข้างต้น ให้ถือเป็นความผิดโดยมิต้องคำนึงถึงว่า ผู้กระทำความผิดมีเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือไม่ ทั้งนี้กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษ ผู้กระทำความผิดฐานสำแดงเท็จไว้สูงสุด คือ จำคุก ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.1.4 ความผิดฐานนำของต้องห้ามต้องจำกัด เข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร

ของต้องห้าม หมายถึง ของที่กฎหมาย กำหนดห้ามนำเข้ามาในหรือส่งออกนอก ราชอาณาจักรโดยเด็ดขาด เช่น วัตถุลามก ของที่มีการแสดงถิ่นกำเนิดเป็นเท็จ ของที่ละเมิด ลิขสิทธิ์ หรือละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา

ของต้องจำกัด หมายถึง ของที่มีกฎหมาย กำหนดว่าหากจะนำเข้ามาหรือส่งออกนอก ราชอาณาจักรต้องได้รับอนุญาต หรือต้องปฏิบัติ ตามเงื่อนไขของการนำเข้าส่งออกให้ครบถ้วน ตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ก่อน (กรมศุลกากร, 2560) เช่น ต้องมีใบอนุญาตนำเข้า หรือส่งออกของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือ กระทรวงสาธารณสุข ต้องปฏิบัติตามประกาศ อันเกี่ยวกับฉลากหรือใบรับรองการวิเคราะห์ หรือเอกสารกำกับยา ของต้องจำกัดเหล่านี้

หากปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดแล้ว ก็สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้ กฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดในการนำของต้องห้ามต้องจำกัดเข้าประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตสำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ไว้อย่างสูงสุดคือ จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

3.1.5 ความผิดฐานฝ่าฝืนพิธีการศุลกากร

ในการนำเข้าและส่งออกสินค้าแต่ละครั้ง ผู้นำเข้าและส่งออกจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารและการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากร และการนำเข้า-ส่งออก เป็นไปด้วยความเรียบร้อย การกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนพิธีการศุลกากรมีหลายลักษณะ เช่น การขอยื่นปฏิบัติพิธีการศุลกากรแบบใบขนสินค้าขาเข้าตามมาตรา 19 ทวิ ย้อนหลัง การกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนระเบียบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับพิธีการศุลกากร ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับ 1,000 บาท

3.2 ลักษณะพิเศษของกฎหมายศุลกากร

3.2.1 ลักษณะพิเศษเกี่ยวกับเจตนา

โดยปกติแล้วความรับผิดชอบในทางอาญาองค์ประกอบของความผิดที่สำคัญ คือ การมีเจตนาในการกระทำความผิด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา⁸ แต่กฎหมายศุลกากรบางฐานความผิด คือ ฐานสำแดงเท็จ ฐานลักลอบหนีศุลกากร และฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามได้บัญญัติข้อยกเว้นหลักเจตนาในการกระทำความผิดดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความในมาตรา 252 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560⁹ ความผิดตามมาตรา 202¹⁰ เป็นลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการยื่น จัดให้ยื่น หรือยอมให้ผู้ยื่นใบขนสินค้า เอกสาร หรือข้อมูล ที่เกี่ยวกับการเสียอากรหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรไม่ถูกต้องหรือไม่บริบูรณ์ ความผิดตามมาตรา 242¹¹ เป็นความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร ซึ่งเป็นลักษณะความผิดที่ใช้บังคับทั้งการนำเข้าของเข้า การส่งของออก การย้ายของจากยานพาหนะ คลังสินค้าทัณฑ์บน

⁸ “มาตรา 59 บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาเมื่อได้กระทำความผิดโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำความผิดโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา...”

⁹ “มาตรา 252 การกระทำความผิดตามมาตรา 202 มาตรา 242 หรือมาตรา 244 ให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบแม้ได้กระทำความผิดโดยไม่มีเจตนา”

¹⁰ “มาตรา 202 ผู้ใดยื่น จัดให้ หรือยอมให้ผู้ยื่นใบขนสินค้า เอกสาร หรือข้อมูลซึ่งเกี่ยวกับการเสียอากรหรือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ถูกต้องหรือไม่บริบูรณ์ อันอาจก่อให้เกิดความสำคัญผิดในรายการใด ๆ ที่แสดงไว้ในใบขนสินค้า เอกสาร หรือข้อมูลดังกล่าวต่อพนักงานศุลกากร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท”

¹¹ “มาตรา 242 ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร หรือเคลื่อนย้ายของออกจากยานพาหนะ คลังสินค้าทัณฑ์บน โรงพักสินค้า ที่มั่นคง ท่าเรือรับอนุญาต หรือเขตปลอดอากร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานศุลกากร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบของนั้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่...”

โรงพักสินค้า ที่มั่นคง ท่าเรือรับอนุญาต หรือ เขตปลอดอากร ความผิดตามมาตรา 244¹² เป็นความผิดฐานหลักเลียงข้อจำกัดหรือ ข้อห้ามซึ่งเป็นลักษณะความผิดที่ครอบคลุม ทั้งการนำเข้า การส่งออก และการนำของ เข้ามาเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำ

3.2.2 ลักษณะพิเศษเกี่ยวกับข้อสันนิษฐาน ที่เป็นคุณกับศุลกากร

ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ไม่มีลักษณะพิเศษของกฎหมายศุลกากร ให้นำที่นำสืบตกอยู่แต่ผู้ถูกกล่าวหาหรือ ฝ่ายจำเลยเช่นเดียวกันกับการบัญญัติไว้ตาม พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว จึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไป เกี่ยวกับหน้าที่นำสืบที่ตกอยู่แก่ผู้กล่าวหาหรือ ฝ่ายโจทก์ไปใช้กับการกระทำความผิดตามกฎหมาย ศุลกากรด้วย อย่างไรก็ตามยังมีบทบัญญัติตาม พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับ ข้อสันนิษฐานอันเป็นคุณกับศุลกากรในเรื่อง การบันทึกข้อเท็จจริงของพนักงานศุลกากร ที่ได้พบเห็นผู้มีของอันพึงต้องริบไว้ในครอบครอง ที่ตามมาตรา 169¹³ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า

ข้อเท็จจริงที่ได้บันทึกไว้นั้นเป็นความจริง และ ผู้ครอบครองของนั้นได้นำเข้ามาโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย หรือนำเข้ามาโดยยังมิผ่าน พิธีการศุลกากร เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ในกรณีที่พนักงานศุลกากรพบว่า ของที่อธิบดีกำหนดให้ผู้ทำการค้าในเขตควบคุม ศุลกากรตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ต้องจัดทำบัญชีแสดงรายละเอียดไว้ มีจำนวน หรือปริมาณแตกต่างจากที่ระบุไว้ในบัญชี โดยไม่สามารถแสดงเหตุผลอันสมควรได้ กฎหมาย ศุลกากรให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าของที่มีจำนวน หรือปริมาณแตกต่างนั้นเป็นของที่มีไว้หรือ ได้มาโดยยังมิได้เสียอากร ดังบัญญัติไว้ตาม มาตรา 176 วรรคสอง¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2560

3.2.3 ลักษณะพิเศษเกี่ยวกับการลงโทษ ผู้สนับสนุนการกระทำความผิด

การสนับสนุนผู้กระทำความผิดเป็นการ ช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่น กระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด ตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญา ได้มีการกำหนดโทษที่ไม่เท่ากันระหว่างตัวการ

¹² “มาตรา 244 ผู้ใดนำของที่ผ่านหรือกำลังผ่านพิธีการศุลกากรเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งของดังกล่าวออกไปนอก ราชอาณาจักร หรือนำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำ โดยหลักเลียงข้อจำกัดหรือข้อห้ามอันเกี่ยวกับของนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นได้ ไม่ว่าจะมี ผู้ถูกลงโทษตราคำพิพากษาหรือไม่...”

¹³ “มาตรา 169 ถ้าพนักงานศุลกากรพบว่าบุคคลใดมีสิ่งของอันพึงต้องริบตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในครอบครอง ให้บันทึก ข้อเท็จจริงที่ตนเองได้พบเห็นไว้เป็นหลักฐาน โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าข้อเท็จจริงที่จดแจ้งไว้ในบันทึกนั้นเป็นความจริง และ ผู้นั้นได้นำสิ่งนั้นเข้ามาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือนำเข้ามาโดยยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น...”

¹⁴ “มาตรา 176 ภายใต้บังคับมาตรา 175 วรรคหนึ่ง อธิบดีมีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทหรือชนิดแห่งของที่ผู้ทำการค้า ภายในเขตควบคุมศุลกากรต้องจัดทำบัญชีเพื่อแสดงรายละเอียดแห่งของนั้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดี ประกาศกำหนดให้พนักงานศุลกากรมีอำนาจตรวจบัญชีและของที่ระบุไว้ในบัญชีตามวรรคหนึ่ง หากพบว่าของนั้นมีจำนวน หรือปริมาณแตกต่างจากที่ระบุไว้ในบัญชีโดยไม่สามารถแสดงเหตุผลอันสมควรได้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ของที่มีจำนวนหรือ ปริมาณแตกต่างนั้น เป็นของที่มีไว้หรือได้มาโดยยังมิได้เสียอากร”

ผู้ใช้ ผู้โฆษณา หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิด เช่น ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามหรือเพียงกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ แต่โทษตามกฎหมายศุลกากรในบางฐานความผิด คือความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรตามมาตรา 242 ความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรตามมาตรา 243 และความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามตามมาตรา 244 ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนหรือสมคบกันในการกระทำความผิด ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในการทำความผิด ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 245¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

3.2.4 ลักษณะพิเศษเกี่ยวกับการลงโทษฐานพยายามกระทำความผิด

การพยายามทำความผิด คือ พฤติกรรมที่ได้ลงมือกระทำความผิดแล้วแต่กระทำไปไม่ตลอด หรือทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ซึ่งตามมาตรา 80 และมาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติให้ลงโทษแก่ผู้พยายามกระทำความผิดเพียงสองในสามส่วน หรือให้ลงโทษเพียงไม่เกินกึ่งหนึ่ง

ของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ เท่านั้น แต่บางฐานความผิดของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ได้ลงโทษผู้พยายามกระทำความผิดเท่ากับบทลงโทษของการกระทำความผิดที่สำเร็จแล้ว คือความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรตามมาตรา 242 ความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรตามมาตรา 243 และความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามตามมาตรา 244

3.2.5 ลักษณะพิเศษในการระงับคดี

คดีอาญาแผ่นดินทั่วไป คดีจะระงับไปได้ก็โดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลเท่านั้น แต่การระงับคดีศุลกากรนั้นไม่จำเป็นต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติเสมอไป เนื่องจากความตามมาตรา 256¹⁶ และมาตรา 257¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศุลกากร หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบ ประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะระงับคดี โดยงดการฟ้องร้อง และการสั่งงดการฟ้องร้องดังกล่าวทำให้คดีศุลกากรนั้น ๆ เลิกกัน

¹⁵ “มาตรา 245 ผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือสมคบกันในการกระทำความผิดตามมาตรา 242 มาตรา 243 หรือมาตรา 244 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในการกระทำความผิดนั้น”

¹⁶ “มาตรา 256 ภายในบังคับมาตรา 257 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าบุคคลนั้นยินยอมใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีเห็นสมควรแล้ว อธิบดีจะงดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในกรณีอธิบดีเห็นสมควรจะฟ้องบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้บันทึกเหตุผลในการฟ้องผู้กระทำความผิดไว้ด้วย”

¹⁷ “มาตรา 257 ความผิดตามมาตรา 227 มาตรา 242 มาตรา 243 มาตรา 244 และมาตรา 247 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้

วรรคสอง คณะกรรมการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

วรรคสาม เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับ หรือได้ทำความตกลงหรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกัน ตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนนี้เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ และเพื่อให้คดีความทางศาลก้าวขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีได้ ซึ่งความผิดที่สามารถระงับคดีในชั้นศาลได้ ได้แก่ ความผิดตามมาตรา 227 คือ ความผิดฐานไม่ขนส่งของเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรระหว่างเขตแดนทางบกกับด้านตุลาการตามทางอนุมัติหรือทางอนุมัติเฉพาะคราวตามมาตรา 86 ความผิดตามมาตรา 242 คือ ความผิดฐานลักลอบหนีศาล ความผิดตามมาตรา 243 คือ ความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร และความผิดตามมาตรา 244 คือ ความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้าม หากราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่า 400,000 บาท อธิบดีกรมตุลาการ หรือผู้ที่อธิบดีกรมตุลาการมอบหมายไม่มีอำนาจที่จะสั่งงดการฟ้องร้อง แต่จะเป็นอำนาจการพิจารณาสั่งงดการฟ้องร้องโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ

เกี่ยวกับอำนาจในการระงับคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยปกติการที่กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบระงับคดีโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่กระบวนการของตุลาการมีอยู่บ้างในกฎหมายบางฉบับ แต่มีข้อสังเกตว่ากฎหมายนั้น ๆ จะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบระงับคดีเฉพาะคดีที่มีระวางโทษไม่สูงมากนัก หรือเฉพาะโทษปรับเท่านั้น ถ้าเป็นคดีที่มีระวางโทษสูง จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลทั้งสิ้น เช่น ตามมาตรา 126 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

ที่บัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้” แต่กฎหมายศาลการเป็นกฎหมายพิเศษเนื่องจากโทษทางศาลการเป็นโทษทางการคลัง ดังนั้น คดีศาลการไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดโทษไว้หนักเบาเพียงใด ทั้งโทษปรับและจำคุก ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมตุลาการ หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบแล้วแต่กรณีที่จะดำเนินการให้คดีเลิกกันได้ (มานิช รอดสม, 2561, หน้า 57-61)

4. การรวบรวมพยานหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศมีความจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือไปยังต่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีการทำสนธิสัญญาระหว่างกันว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (Mutual Legal Assistance in Criminal Matter : MLAT) ซึ่งพนักงานสอบสวนจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ซึ่งตามบทกฎหมายดังกล่าว ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ความช่วยเหลือ” หมายความว่า ความช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี รับผิดชอบ

และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา¹⁸ และ “ผู้ประสานงานกลาง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงานในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้¹⁹ โดยกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ประสานงานกลาง²⁰ มีอำนาจหน้าที่รับคำร้องขอความช่วยเหลือพิจารณาและวินิจฉัยว่าควรจะให้หรือขอความช่วยเหลือหรือไม่ ติดตามและเร่งรัดการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเสร็จสิ้นโดยเร็ว ออกระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องและดำเนินการอย่างอื่นเพื่อให้การให้หรือขอความช่วยเหลือบรรลุผล²¹ และการขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพิสูจน์ทราบถึงพยานหลักฐานที่ปรากฏในต่างประเทศส่งให้ประเทศไทยตามที่ร้องขอ ต้องดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนประสบการณ์และเทคนิคในการรวบรวมพยานหลักฐาน เอกสาร การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพิสูจน์ทราบถึงเจตนาในการกระทำความผิด

ในการขอความช่วยเหลือต้องเสนอเรื่องต่อผู้ประสานงานกลาง²² ซึ่งเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือไม่ โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ รายละเอียด

ข้อเท็จจริง และเอกสารประกอบ แล้วแจ้งให้หน่วยงานผู้ขอทราบ คำวินิจฉัยของผู้ประสานงานกลางเกี่ยวกับการขอความช่วยเหลือให้ถือเป็นยุติ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น²³

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการรวบรวมพยานหลักฐานที่อยู่ในต่างประเทศโดยใช้ MLAT ประสบปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นอย่างมาก ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเองกับการประสานงานกับหน่วยงานต่างประเทศต้องใช้ระยะเวลานานเกินสมควร และไม่คอยได้รับความร่วมมือจากประเทศผู้รับคำร้องขอเท่าที่ควร เนื่องจากมิได้มีสภาพบังคับเป็นเพียงการขอความร่วมมือในเรื่องทางอาญาจากต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งพยานหลักฐานในส่วนนี้ร่องรอยการแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำความผิดได้จางหายหรือบางครั้งก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้เลยหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากต่างประเทศเลย ตัวอย่างเช่น คดีพิเศษคดีหนึ่ง บริษัท พ จำกัด ผู้ประกอบการ เป็นผู้ต้องหา มีพฤติการณ์แอบอ้างการใช้ชื่อและที่อยู่ของบริษัท ฮ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิ GOLD CARD และได้รับสิทธิยกเว้นอากรจากสำนักงานคณะกรรมการการลงทุน นำเข้าสินค้าทางท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจากต้นทางเมืองฮ่องกง

¹⁸ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

¹⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

²⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

²¹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

²² มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

²³ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

โดยสายการบินระหว่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 5 มีนาคม 2550 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2550 รวม 95 เที่ยวบิน โดยสำแดงรายการสินค้าเป็น POWER SUPPLY เมืองกำเนิดประเทศญี่ปุ่น ชำระอากรในประเภท พิกัด 8504.400 ร้อยละ 10 และสำแดงเลขที่ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ไม่ใช่หนังสือยกเว้นค่าภาษีอากรของสินค้าที่นำเข้า เพื่อให้ได้รับสิทธิยกเว้นค่าภาษีอากร โดยมี นาย ช ซึ่งเป็นพนักงานของบริษัท พ เป็นผู้ติดต่อขอรับเอกสารจากคลังสินค้าของบริษัท บางกอกโฟลท์ เซอร์วิส จำกัด นำไปจ่ายให้แก่ ผู้แอบอ้างชื่อบริษัท ฮ แล้วมีการจัดทำใบขนสินค้าขาเข้าโดยส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบ EDI ของ กรมศุลกากร โดยสำแดงเลขที่หนังสือสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นเท็จเพื่อให้ได้รับสิทธิยกเว้นค่าภาษีอากร และได้รับการตอบรับข้อมูลจากระบบ EDI ให้เป็น ใบขนสินค้าประเภท Green Line และยกเว้น การตรวจปล่อย แล้วไปติดต่อขอรับสินค้า จากคลังสินค้าโดยมีผู้รับสินค้าคือ นาย ศ ซึ่งเป็น พนักงานของบริษัท เอ จำกัด เป็นผู้รับสินค้า ทุกครั้งเป็นเหตุให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหาย มูลค่าความเสียหาย 99,904,861 บาท (เก้าสิบบเก้าล้านเก้าแสนสี่พันแปดร้อยหกสิบเอ็ด บาทถ้วน) กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดฐานร่วมกันสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร ข้อห้าม ข้อจำกัด ตามมาตรา 99 มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ประกอบมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 (ปัจจุบันเป็นความผิดตามมาตรา 202 มาตรา

243 แห่งพระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2560) และฐานร่วมกันปลอมแปลงเอกสารและ ใช้เอกสารปลอมตามมาตรา 264 มาตรา 265 และมาตรา 268 ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษ รับไว้เป็นคดีพิเศษเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2552 คดีพิเศษดังกล่าว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ผู้รับผิดชอบได้มีความเห็นควรสั่งฟ้องตามข้อหา และส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการเมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ระหว่างการพิจารณา ของพนักงานอัยการ มีการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม และติดตามผลการสอบสวนเพิ่มเติมเป็นระยะ ๆ และพนักงานอัยการมีการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ในประเด็นเกี่ยวกับการขอความร่วมมือในทางอาญา ไปยังประเทศฮ่องกง ซึ่งเป็นประเทศต้นทาง ในการส่งออกสินค้า พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือ ระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 เพื่อพิสูจน์ทราบว่าผู้ใดเป็นเจ้าของสินค้า การจ้องระวางการขนส่ง การชำระค่าขนส่ง ทางอากาศ การชำระค่าสินค้าคตินี้อายุความ 15 ปี นับแต่วันกระทำความผิด ความผิดกรรมแรก จะครบอายุความวันที่ 4 มีนาคม 2565 และ จะขาดอายุความเรียงรายการกันไป ระหว่าง ดำเนินการตามกฎหมาย หน่วยงานของ ต่างประเทศมีการสอบถามประเด็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดและความเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิด มีการส่งเอกสารสอบถาม ไปมาระหว่างหน่วยงานกรมสอบสวนคดีพิเศษ กับพนักงานอัยการสำนักต่างประเทศ สำนักงาน อัยการสูงสุด มีการสอบถามประเด็นย่อย ๆ รวมถึงการแปลเอกสาร จนคดีใกล้จะขาด

อายุความอาญา ก็ยังไม่ทราบผลการดำเนินการ จนพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน ต้องยื่นฟ้องต่อ ศาลอาญา ตอนเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 มีการนำพยานนำสืบในชั้นศาลทั้งโจทก์และ จำเลยจนถึง พ.ศ. 2567 พนักงานสอบสวน คดีพิเศษก็ยังไม่ได้รับผลการขอความร่วมมือ ทางอาญาจากประเทศฮ่องกงแต่อย่างใด ซึ่งใช้ ระยะเวลาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ในขั้นตอนของเอกสารไปแล้วเป็นเวลา เจ็ดปีนับแต่วันส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ แต่ก็ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศฮ่องกงเลย

5. ปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน

ในคดีความผิดทางศุลกากร ประเด็นปัญหา ที่เกิดขึ้น คือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานแห่งคดี ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุด และการรับฟังพยานหลักฐาน เพราะการที่ศาล จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ ย่อมอยู่กับข้อเท็จจริงในคดีเป็นสำคัญ ดังที่ ศาสตราจารย์ประพนธ์ ศาตะมาน ได้กล่าวไว้ว่า “ในคดีอาญา ประมวลร้อยละ 90-95 เป็น ปัญหาข้อเท็จจริง” (ประพนธ์ ศาตะมาน, 2515, หน้า 44) หลักในคดีอาญาที่จะแพ้ชนะกัน จึงอยู่ที่ข้อเท็จจริงเท่านั้น ข้อกฎหมายอาจจะมีส่วน ที่เป็นการกระทำผิดพลาดในข้อเท็จจริง แต่ก็มีเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริง ครบถ้วนแล้ว ข้อกฎหมายก็จะไม่มีการผิดพลาด หรือทำให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นได้

การรับฟังพยานหลักฐาน หมายถึง ขั้นตอน ในการที่ศาลจะวินิจฉัยหรือใช้ดุลพินิจว่าพยาน

หลักฐานชั้นใดสามารถนำสืบหรือนำเข้าสู่ สำนวนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับ ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ในการรับฟัง พยานหลักฐานของศาลนั้น มิได้หมายความว่า หากพยานหลักฐานใดได้ถูกเสนอต่อศาลแล้ว ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานนั้นเสมอไป ทั้งนี้ เพราะพยานหลักฐานที่ศาลจะรับฟังได้นั้น มีหลักเกณฑ์อันเป็นข้อจำกัด กล่าวคือในเบื้องต้น พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่ได้มา โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งน่าจะพิสูจน์ความผิด หรือความบริสุทธิ์ของจำเลย และเป็นพยาน หลักฐานที่ไม่ต้องห้ามในการรับฟัง เช่น พยานหลักฐานที่ฟุ่มเฟือย พยานหลักฐาน ที่ประวิงคดีให้ชักช้า และพยานหลักฐาน ที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นในคดี รวมถึงการห้ามรับฟัง พยานบุคคลที่ไม่เข้าใจและตอบคำถามได้ การห้ามรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นหรือ ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นพยานหลักฐาน อันเกี่ยวกับเหตุผลโทษหรือบรรเทาโทษหรือ เหตุอันควรรอการลงโทษก็ได้หากพยานหลักฐานใด ไม่เกี่ยวข้อง กับประเด็นหรือไม่ตรงประเด็น ย่อมเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังไม่ได้ ซึ่งในการพิจารณาว่าพยานหลักฐานใดเกี่ยวข้อง กับประเด็นหรือไม่นั้น เป็นเรื่องของการใช้เหตุผล ทางตรรกวิทยา แต่ถ้าพิจารณาได้ในเบื้องต้นแล้ว พยานหลักฐานนั้นเกี่ยวกับประเด็นแล้ว กรณีก็ยังอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการรับฟัง พยานหลักฐานด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือพยาน หลักฐานที่รับฟังได้หมายถึงพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีและไม่ถูกห้าม รับฟังโดยกฎหมาย (ปภินวิช อรสว่าง, ม.ป.ป., หน้า 5-6)

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการรวบรวมพยานหลักฐานทางคดีความผิดทางศุลกากร สืบเนื่องมาจากกรมศุลกากรได้มีการนำระบบ Thai Customs Electronic System (TCES) ไปใช้ในการปฏิบัติผ่านพิธีการศุลกากร เป็นการยื่นใบขนสินค้าขาเข้าทางระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นระบบ PAPERLESS การจัดเก็บเอกสารในระบบของกรมศุลกากรจะจัดเก็บแต่เฉพาะใบขนสินค้าขาเข้า แต่เอกสารประกอบใบขนสินค้าขาเข้า อย่างเช่น บัญชีรายละเอียดสินค้า (Invoice) บัญชีเรือ (Manifest) ใบตราส่ง (Bill of Lading) ใบอนุญาตการนำเข้าเกี่ยวกับสินค้า หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสินค้า จะไม่มีการจัดเก็บในระบบดังกล่าว การรวบรวมพยานหลักฐานจึงต้องแสวงหารายละเอียดจากผู้ประกอบการ หรือประเทศต้นทางในการส่งออกสินค้า ประกอบกับไม่สามารถขอพยานหลักฐานแห่งคดีจากในระบบของกรมศุลกากรได้ ทำให้การพิสูจน์การกระทำความผิดเป็นไปด้วยความยากลำบาก ขาดพยานหลักฐานที่ชี้ชัดถึงการกระทำความผิดได้ ซึ่งพยานหลักฐานประกอบการสอบสวนประกอบด้วยสัญญาซื้อขาย เอกสารซื้อขายภายในประเทศ/ต่างประเทศ หลักฐานการชำระเงิน เอกสารที่ใช้ประกอบการลงบัญชี เอกสารเกี่ยวกับกระบวนการผลิต ผสม ประกอบ

พยานหลักฐานในคดีความผิดทางศุลกากรที่สำคัญ ประกอบด้วย เอกสารประกอบใบขนสินค้าขาเข้าเป็นเอกสารแสดงถึงสินค้า และรายละเอียดสินค้า อาทิเช่น ใบตราส่งสินค้า บัญชีราคาสินค้า บัญชีรายละเอียดบรรจุหีบห่อ ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต

สำหรับสินค้าควบคุม ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับพิธีการศุลกากร ซึ่งการปฏิบัติพิธีการศุลกากรส่วนใหญ่กว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจพบความผิด (การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Audit)) ระยะเวลาที่ล่วงเลยเป็นเวลานาน การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว จึงเป็นการยากที่จะแสวงหาพยานหลักฐานที่สำคัญและสามารถพอที่จะพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของผู้ประกอบการ หรือความเชื่อมโยงเป็นขบวนการได้ อีกทั้งในการปฏิบัติพิธีการผ่านศุลกากร มีการนำเอาระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปใช้ ทำให้ไม่ปรากฏพยานเอกสารที่เกี่ยวข้อง คือ เอกสารประกอบใบขนสินค้าขาเข้าที่สำคัญ เช่น บัญชีรายละเอียดสินค้า หลักฐานเกี่ยวกับราคาสินค้า หน่วยงานของรัฐจะไม่มีการจัดเก็บเอกสารประกอบดังกล่าว แต่เอกสารประกอบดังกล่าวจะอยู่ในการเก็บรักษาของผู้ประกอบการ หากผู้ประกอบการไม่เก็บรักษาตามที่กฎหมายกำหนดก็ต้องระวางโทษตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิดแก่รัฐจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการยอมที่จะเสียค่าปรับตามกฎหมาย ดีกว่าจะนำส่งเอกสารที่พิสูจน์ว่าตนเองกระทำผิด ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนมากหากพนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานที่สำคัญดังกล่าว อาจต้องขอความร่วมมือไปยังต่างประเทศที่เป็นประเทศต้นทาง หรือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่

ออกใบอนุญาต เช่น กรมขนส่งทางบก กรมปศุสัตว์ กรมประมง สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างในคดีความผิดทางศุลกากรที่ผ่านมาเป็นกรณีศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

คดีมีการกล่าวหาว่า บริษัท เอ จำกัด นำเข้าสินค้าและเคมีภัณฑ์เพื่อนำมาจำหน่ายหรือผลิตเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคภายในประเทศ โดยมีการโอนค่าสิทธิไปยังบริษัทแม่ที่ประเทศญี่ปุ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2558 รวมจำนวน 1,216,000,000 บาท ในฐานะผู้นำเข้า เมื่อมีการโอนค่าสิทธิที่เกี่ยวข้องกับของที่นำเข้าและเป็นเงื่อนไขของการขาย ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 132 (พ.ศ. 2543) เกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการใช้และการกำหนดราคาศุลกากร ลงวันที่ 9 มีนาคม 2543 ข้อ 9(1) และข้อ 8 ที่จะต้องนำค่าสิทธิและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับของที่นำเข้าไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม มารวมเป็นราคาศุลกากรเพื่อชำระภาษีอากร อันเป็นความผิดตามมาตรา 27 และมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ประกอบมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 บริษัท เอ จำกัด มีการชำระอากรที่ชำระไว้ขาด ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2558 เกี่ยวกับค่าสิทธิของสินค้าสำเร็จรูป จำนวน 20,000,000 บาท และค่าสิทธิของเคมีภัณฑ์ จำนวน 5,000,000 บาท รวมอากรขาดทั้งสิ้นจำนวน 25,000,000 บาท และยังมีการนำเข้า

วัตถุดิบประเภทเคมีภัณฑ์เพื่อผลิตสินค้าแบรนด์ แต่สำแดงพิกัดอัตราศุลกากรไว้ไม่ถูกต้อง เช่น สินค้าประเภทเคมีภัณฑ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2558 สำแดงพิกัดอัตราอากรไม่ถูกต้อง จำนวน 209 ใบ รวมอากรขาด จำนวน 5,000,000 บาท อันเป็นความผิดตามมาตรา 27 และมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ประกอบมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 เหตุเกิดตั้งแต่เดือนมกราคม 2551 - เดือนธันวาคม 2558

กรณีดังกล่าวพิจารณาได้ว่า บริษัท เอ จำกัด มีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีตามกฎหมายศุลกากร โดยการโอนค่าสิทธิ (Royalty) ค่าพัฒนาออกแบบผลิตภัณฑ์ (Initial) ออกไปยังต่างประเทศให้กับบริษัทแม่ที่ต่างประเทศ แต่ไม่ได้นำมารวมเป็นส่วนหนึ่งของราคาสินค้าที่นำเข้าเพื่อชำระภาษีให้ถูกต้อง และยังพบอีกว่า สินค้าวัตถุดิบเพื่อเป็นผลิตภัณฑ์ในกลุ่มบริษัทในประเทศไทยจงใจสำแดงประเภทพิกัดอัตราศุลกากรของสินค้าไม่ถูกต้องอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 มาตรา 27 และมาตรา 99 ประกอบกับพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 มาตรา 16 และมาตรา 17 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 132 (พ.ศ. 2543) เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้และการกำหนดราคาศุลกากร ลงวันที่ 9 มีนาคม 2543

ในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนได้เข้าตรวจค้นสถานประกอบการพบเอกสารหลักฐาน

ที่เกี่ยวกับการสั่งซื้อสินค้า การนำเข้าสินค้า สัญญาเกี่ยวกับค่าสิทธิ การหักภาษี ณ ที่จ่าย เกี่ยวกับค่าสิทธิที่จ่ายให้กับบริษัทแม่ที่ต่างประเทศ

ประเด็นเกี่ยวกับค่าสิทธินั้น การกำหนดราคาบุคลากรจะต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 132 พ.ศ. 2543 ซึ่งสอดคล้องกับการประเมินราคาตามความตกลง GATT การประเมินราคานี้มี 6 วิธี ได้แก่ วิธีที่ 1 ราคาซื้อขายของที่นำเข้า วิธีที่ 2 ราคาซื้อขายของที่เหมือนกัน วิธีที่ 3 ราคาซื้อขายของที่คล้ายกัน วิธีที่ 4 ราคาหักทอน วิธีที่ 5 ราคาคำนวณ และ วิธีที่ 6 ราคาย้อนกลับ ซึ่งราคาซื้อขายของที่นำเข้าตามวิธีที่ 1 ตามข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 132 จะต้องเป็นราคาที่ได้ชำระจริง หรือที่จะต้องชำระสำหรับของที่นำเข้านั้น เมื่อได้มีการขายเพื่อส่งออกมายังราชอาณาจักร ทั้งนี้ จะต้องปรับราคาตามข้อ 9 ถึง 11 ของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

กรณีที่สินค้าที่นำเข้ามีค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต้องนำมารวมเป็นราคาบุคลากรทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการปรับราคาตามข้อ 9(1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 132 พ.ศ. 2543 คือ

1. การชำระค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับของที่นำเข้า
2. การชำระค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมนั้น ต้องเป็นเงื่อนไขของการขาย
3. การชำระค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมนั้น ต้องยังไม่มีกรรวมเข้าไว้ในราคาซื้อขายของที่นำเข้า

สำหรับกรณีการชำระค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมนั้นต้องเกี่ยวข้องกับของที่นำเข้า ไม่ได้มีข้อยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 132 และไม่มีในหมายเหตุการตีความในความตกลงในมาตรา 7 ของ GATT ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ประเทศสมาชิก จึงใช้คำแนะนำของคณะกรรมการเทคนิคด้านการประเมินราคาของ WCO มาใช้ประกอบการพิจารณา โดยค่าสิทธิที่เกี่ยวข้องกับของที่นำเข้ามีแนวทางการพิจารณาดังนี้

1. กรณีที่เป็นเครื่องหมายการค้า ต้องเป็นเครื่องหมายการค้าที่ติดอยู่กับของที่นำเข้า หรือติดไว้หลังการนำเข้าหรือหลังจากผ่านกระบวนการผลิตในประเทศ
2. กรณีที่เป็นลวดลายการออกแบบ เช่น ลวดลายของผ้า ต้องมีลวดลายสะท้อนอยู่บนของที่นำเข้า
3. กรณีที่เป็น KNOW HOW หรือวิทยาการ ต้องแฝงอยู่ในของที่นำเข้า ส่วน KNOW HOW ของกระบวนการผลิตที่เกี่ยวข้องกับของนำเข้า เป็นการซื้อวัตถุดิบที่มี KNOW HOW แฝงอยู่จากบริษัทแม่เท่านั้น จึงจะนำมาใช้ในการผลิต ผสม ประกอบภายใต้ KNOW HOW หรือวิทยาการของบริษัทแม่ที่ให้มาได้ ดังนั้น การชำระค่าสิทธิ KNOW HOW ที่ใช้ในการผลิตสินค้านี้จึงเกี่ยวข้องกับของที่นำเข้า

และกรณีการชำระค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียม ต้องเป็นเงื่อนไขในการขายของนั้น ไม่ได้มีข้อยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 132 และไม่มีในหมายเหตุการตีความในความตกลงในมาตรา 7 ของ GATT ดังนั้น ในทางปฏิบัติ

ประเทศสมาชิกจึงใช้แนวทางที่ว่า “การชำระค่าสิทธิหรือค่าธรรมเนียมต้องเป็นเงื่อนไขในการขายของนั้น” มีดังนี้

1. มีการอ้างถึงค่าสิทธิในสัญญาการขายหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2. มีการอ้างถึงการขายสินค้าในสัญญาฯ ค่าสิทธิ

3. มีข้อสัญญา (Term) ว่า ถ้าไม่มีการชำระค่าสิทธิสัญญาจะสิ้นสุดลง

4. มีข้อสัญญา (Term) ว่า ถ้าไม่มีการชำระค่าสิทธิ ผู้ผลิตจะไม่ผลิตหรือขายสินค้าที่มีค่าสิทธิบัตร

5. ในสัญญาค่าสิทธิมีข้อสัญญาให้เจ้าของสิทธิบริหารจัดการผลิต หรือการขายระหว่างผู้ผลิตและผู้นำเข้า ยกเว้นการควบคุมคุณภาพ หรือ QC

กรณีสินค้าที่นำเข้าเป็นสินค้าสำเร็จรูป และมีเครื่องหมายการค้าของบริษัทผู้ให้สิทธิติดอยู่กับสินค้าในขณะนำเข้า ถือว่าการชำระค่าสิทธินี้เกี่ยวข้องกับของที่นำเข้า และการชำระค่าสิทธินี้จะเป็นเงื่อนไขการขายกรณีหากไม่ชำระค่าสิทธิสัญญาการขายจะสิ้นสุดลง นอกจากนี้ในสัญญากำหนดให้ชำระเป็นร้อยละของยอดขายแสดงให้เห็นว่ายังไม่มีการรวมค่าสิทธิอยู่ในสินค้าที่นำเข้า ดังนั้น ต้องนำค่าสิทธิมารวมในราคาศุลกากร และกรณีวัตถุดิบที่นำเข้าเป็นวัตถุดิบที่มีวิทยาการ (KNOW HOW) ของผู้ให้สิทธิแฝงอยู่ในขณะนำเข้าวัตถุดิบดังกล่าวมาใช้ผลิต ผสม ประกอบภายใต้วิทยาการ (KNOW HOW) ของผู้ให้สิทธิเพื่อผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปจำหน่ายในประเทศ ดังนั้น การชำระค่าสิทธิภายใต้กระบวนการผลิตจึงเกี่ยวกับของนำเข้าและการชำระค่าสิทธินี้จะเป็นเงื่อนไข

การขายกรณีหากไม่ชำระค่าสิทธิ สัญญาการขายจะสิ้นสุดลง นอกจากนี้ ในสัญญากำหนดให้ชำระเป็นร้อยละของยอดขายแสดงให้เห็นว่ายังไม่มีการรวมค่าสิทธิอยู่ในสินค้าที่นำเข้า ดังนั้น ต้องนำค่าสิทธิมารวมในราคาศุลกากร

จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดี เพื่อพิสูจน์ทราบถึงเจตนาของผู้ประกอบการในการกระทำความผิดซึ่งพยานหลักฐานที่ได้ ประกอบด้วย

1. ใบขนสินค้าขาเข้าที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2558 เป็นการนำเข้าสินค้าและวัตถุดิบที่เกี่ยวกับการชำระค่าสิทธิ ซึ่งกรณีศึกษาดังกล่าวพนักงานสอบสวนได้ตรวจพบความผิดเมื่อ พ.ศ. 2559 มีการตรวจสอบการพยานหลักฐานย้อนหลังสิบปี เพื่อให้สอดคล้องกับอายุความทางอาญา พนักงานสอบสวนรวบรวมได้เพียงใบขนสินค้าขาเข้าที่ได้รับจากกรมศุลกากร ส่วนเอกสารประกอบใบขนสินค้าขาเข้า เช่น บัญชีราคาสินค้า บัญชีแสดงรายละเอียดสินค้า เอกสารแสดงสูตรการผลิตเกี่ยวกับวัตถุดิบที่นำเข้า หลักฐานการโอนเงินค่าสิทธิไปต่างประเทศ ได้รับจากบริษัท เอ

2. ใบขนสินค้าขาเข้าที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2558 กรณีสำแดงพิกัดอัตราศุลกากรเป็นเท็จในส่วนนี้พบเพียงใบขนสินค้าขาเข้าจากผู้ประกอบการ แต่ไม่พบเอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของสินค้าที่นำเข้าซึ่งการที่พนักงานสอบสวนจะพิสูจน์ถึงเจตนาการกระทำความผิดของผู้ประกอบการจำต้องมีเอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของสินค้า ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่าสินค้านำเข้าบางชนิดบริษัทมิได้นำเข้ามาใน

ประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าสินค้าที่นำเข้าควรจัดอยู่ในประเภทพิกัดอัตราศุลกากรใด ทำให้การพิสูจน์ความผิดเป็นไปได้ยาก

3. เอกสาร Sales Report Royalty Fee ซึ่งเป็นเอกสารต่างประเทศที่บริษัทฯ ทำกับบริษัทที่ต่างประเทศ ทางบริษัทฯ มิได้เก็บรักษาเอกสารนี้ จึงต้องติดต่อประสานงานไปที่บริษัทในต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นปัญหาในการรับฟังและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน มีผลต่อความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน

4. สัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นเอกสารต่างประเทศที่บริษัทฯ ทำกับบริษัทต่างประเทศ ต้องขอความร่วมมือให้บริษัทฯ ซึ่งใช้ระยะเวลานาน

5. เอกสารการยื่นเสียภาษีอากรต่อกรมสรรพากร (แบบ ภ.ง.ด. 54) กรณีมีการหักภาษี ณ ที่จ่ายนำส่งเกี่ยวกับค่าสิทธิ สำหรับปี เป็นหลักฐานที่ได้จากกรมสรรพากร

6. กฎหมาย ประกาศ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี เป็นหลักฐานที่ได้จากหน่วยงานภายในของกรมศุลกากร และกระทรวงการคลัง

การวิเคราะห์ของผู้เขียน และผลของคดี

คดีพิเศษดังกล่าว คณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีการดำเนินคดีกับบริษัท เอ โดยการตรวจสอบพฤติกรรมการของบริษัทฯ เกี่ยวกับการนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทย ย้อนหลังสิบปี เพื่อให้มีความสอดคล้องกับอายุความอาญา และมีการพิจารณาประเด็นแห่งคดี

ที่อาจเป็นความผิดอยู่ 2 ประเด็น คือ 1. ความผิดเกี่ยวกับการสำแดงราคาศุลกากรเป็นเท็จ

2. ความผิดเกี่ยวกับการสำแดงพิกัดอัตราศุลกากรเป็นเท็จ

1. ความผิดเกี่ยวกับการสำแดงราคาศุลกากรเป็นเท็จ เนื่องจากบริษัท เอ มีการโอนชำระค่าสิทธิไปยังบริษัทในต่างประเทศ และในการโอนดังกล่าว มีการยื่นเสียภาษีอากรต่อกรมสรรพากรตามแบบ ภ.ง.ด. 54 โดยชำระค่าภาษีอากรในอัตราร้อยละ 15 แต่ในขณะนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทย บริษัท เอ ไม่มีการแจ้งการชำระค่าสิทธิให้กรมศุลกากรทราบ ซึ่งในทางปฏิบัติกรมศุลกากรก็ไม่อาจทราบได้ เพราะเป็นการจัดเก็บภาษีอากรที่มีความแตกต่างกัน บริษัท เอ ได้ยื่นเสียภาษีต่อกรมสรรพากรถูกต้องครบถ้วน แต่ในส่วนของกรมศุลกากร บริษัท เอ ต้องนำค่าสิทธิไปรวมเป็นราคาศุลกากร และต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 132 (พ.ศ. 2543) เกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการใช้และการกำหนดราคาศุลกากร ลงวันที่ 9 มีนาคม 2543 ให้ถูกต้องครบถ้วน แต่บริษัท เอ ไม่เคยปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ได้ขอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าของบริษัท เอ ต่อกรมศุลกากร

2. ความผิดเกี่ยวกับการสำแดงพิกัดอัตราศุลกากรเป็นเท็จ เนื่องจากบริษัท เอ มีการนำเข้าวัตถุดิบประเภทเคมีภัณฑ์เพื่อผลิตสินค้าแบรนด์เข้ามาในประเทศไทยจำนวนหลายรายการแต่สำแดงพิกัดอัตราศุลกากรไว้ไม่ถูกต้องตรงกันกับสินค้าที่นำเข้าและไม่ตรงกับการจัดประเภทของพิกัด

จากบริษัท เอ และจากการสืบสวนสอบสวน บริษัทฯ จึงยอมรับผิดตลอดทุกข้อกล่าวหา และมีการชำระค่าปรับและค่าภาษีอากร ที่ขาดต่อกรมศุลกากร ตามเกณฑ์ระงับคดี ของกรมศุลกากร และเป็นอำนาจเปรียบเทียบ ของคณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง ตามมาตรา 102 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ศุลกากร พุทธศักราช 2469 (ปัจจุบันเป็น มาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560) กรณีจึงเป็นการเปรียบเทียบปรับ ได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับ ตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีผล ทำให้คดีอาญาเลิกกัน ตามมาตรา 37(4) และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับ ตาม มาตรา 39(3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา พนักงานสอบสวนจึงมีความเห็นควร สั่งไม่ฟ้องคดีตามข้อกล่าวหา และพนักงานอัยการ มีความเห็นให้ยุติคดี ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

ในการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดีความผิดทางศุลกากรที่ผ่านมาอย่างเช่น คดีรถหุ้มสีดำลักลอบนำยาเสพติดเข้าเมือง คดีบุหรี่ยาสูบ หรือ คดีการลักลอบนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย พบว่าส่วนใหญ่ผู้กระทำความผิดอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกระทำความผิด การนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในกาควบคุมและกำกับดูแล รูปแบบของการกระทำความผิดมีลักษณะกระทำกันเป็นขบวนการ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน และการกระทำความผิดทางศุลกากรส่วนใหญ่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจพบความผิดเป็นการกระทำความผิด

ทั้งสองประเด็น ผลปรากฏว่าพยานหลักฐานที่ได้จากกรมศุลกากร มีเพียงเป็นใบขนสินค้าขาเข้าที่เกี่ยวข้อง ส่วนเอกสารประกอบใบขนสินค้าขาเข้า เช่น บัญชีรายละเอียดสินค้า ใบตราส่ง บัญชีเรือหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง พนักงานสอบสวนได้สอบถามไปยังกรมศุลกากร ได้รับแจ้งว่าไม่มีการจัดเก็บไว้เลย จะจัดเก็บแต่เฉพาะใบขนสินค้าขาเข้าเพียงอย่างเดียว หากพนักงานสอบสวนมีความประสงค์จะได้เอกสารดังกล่าวให้สอบถามกับบริษัท เอ ซึ่งในคดีนี้มีพยานหลักฐานที่สำคัญแห่งคดีที่สามารถพิสูจน์ความผิดของบริษัท เอ ได้แก่ บัญชีราคาสินค้า บัญชีแสดงรายละเอียดสินค้า เอกสารแสดงสูตรการผลิตเกี่ยวกับวัตถุดิบที่นำเข้า หลักฐานการโอนเงินค่าสิทธิไปต่างประเทศ เอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของสินค้า เอกสารรายละเอียดของ Sales Report Royalty Fee สัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ เอกสารการยื่นเสียภาษีอากรต่อกรมสรรพากร(แบบ ภ.ง.ด. 54)ซึ่งพยานหลักฐานที่ได้มาไม่ครบถ้วนตามจำนวนปี เนื่องจากบริษัท เอ จัดเก็บเอกสารเกี่ยวกับการนำเข้าเพียง 5 ปี นับแต่วันนำเข้า ส่วนเอกสารประกอบการนำเข้า ก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากบริษัท เอ และมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับสูตรการผลิตที่ต้องขอความร่วมมือไปยังบริษัทในต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการประเมินราคาและค่าอากรในส่วนนี้ก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

เกี่ยวกับการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร อันเป็นความผิดตามมาตรา 202 มาตรา 243 มาตรา 244 มาตรา 246 แห่งพระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2560 มีจำนวนหลายคดี ผู้กระทำความผิดหรือผู้ประกอบการเป็นบริษัทที่มีขนาดใหญ่ และเป็นผู้นำเข้าที่มีตัวแทนในการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากร ซึ่งคดีอาญาส่วนใหญ่จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน การกระทำผิดที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบ เกิดเหตุขึ้นมาเป็นเวลานานหลายปี ซึ่งเป็นภายหลังที่มีการนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทยแล้วกว่าจะมีการตรวจพบความผิดและดำเนินคดีทางอาญา พยานหลักฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า อันได้แก่ บัญชีราคาสินค้า บัญชีเรือ แคนตาล็อก หลักฐานการชำระเงิน หรือข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสินค้า อาจจะถูกทำลาย หรือสูญหาย หรือไม่มีการจัดเก็บรักษาอย่างเป็นระบบที่จะสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ในส่วนเอกสารประกอบการนำเข้าสินค้า เช่น บัญชีรายละเอียดสินค้าใบตราส่งหรือใบอนุญาต จะเป็นการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบในขณะผ่านพิธีการศุลกากรหรือนำเข้า หน่วยงานของรัฐ จะไม่มีการจัดเก็บในระบบ ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้กระทำความผิด ประกอบกับกรมศุลกากรมีการนำเอาระบบ Thai Customs Electronic System (TCES) ไปใช้ในการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากร ทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารนั้น เป็นไปอย่างยากลำบากและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีความผิดทาง

ศุลกากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องปรามการกระทำความผิดอีกทางหนึ่ง ในชั้นนี้จึงเห็นควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายในการจัดเก็บเอกสารของผู้ประกอบการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการกำหนดระยะเวลาให้มีความใกล้เคียงและสอดคล้องกับอายุความทางอาญาและการประเมินอากรตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ดำเนินการได้ภายในกำหนดสามปีนับแต่วันที่ได้ยื่นใบขนสินค้า ในกรณีจำเป็นไม่อาจประเมินอากรได้ให้ขอขยายระยะเวลาต่ออธิบดีกรมศุลกากรได้อีกไม่เกินสองปี และหากปรากฏหลักฐานที่เชื่อได้ว่าผู้มีหน้าที่เสียอากรมีเจตนาในการฉ้ออากร ให้พนักงานศุลกากรมีอำนาจประเมินอากรได้อีกภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กล่าวโดยสรุปเจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถประเมินอากรได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้ยื่นใบขนสินค้า และมีเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น ในกรณีนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นที่ควรแก้ไขตัวบทกฎหมาย มาตรา 63 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 เดิมกำหนดว่า “ผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออก ผู้ขนส่ง และบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องตามที่อธิบดีประกาศกำหนด มีหน้าที่เก็บและรักษาบัญชี เอกสาร หลักฐาน และข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องของที่กำลังผ่านหรือได้ผ่านพิธีการศุลกากรเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่น่าจะนำเข้าหรือส่งออก” แก้ไขเพิ่มเติมเป็น กำหนดว่า “ผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออก ผู้ขนส่ง และบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องตามที่อธิบดีประกาศกำหนด มีหน้าที่เก็บและรักษาบัญชี เอกสาร

หลักฐาน และข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่กำลังผ่าน หรือได้ผ่านพิธีการศุลกากรเป็นเวลาไม่น้อยกว่า สิบปีนับแต่วันที่นำเข้าหรือส่งออก โดยจะดำเนินการในรูปแบบของเอกสารหรือ รูปแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้” และบทกำหนดโทษ ตามมาตรา 213 เดิมกำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 63 ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 63 ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกิน หกแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งจะมีผลทำให้ ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออก จัดเก็บ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออก อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อันทำให้ หน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบได้ และ ส่งผลในเรื่องของการพิสูจน์ความผิดหรือ ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ทำให้การดำเนินคดี อาญากับผู้นำเข้าหรือผู้ประกอบการมีความเป็นธรรม และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้อีกด้วย และหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ก็จะต้องรับโทษมากขึ้น และยังมีผลกระทบต่อ การได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากรอีกด้วย รวมถึง ให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตรวจปล่อยสินค้า ที่นำเข้าอย่างละเอียดรอบคอบ และตรวจเอกสาร ที่เกี่ยวกับการนำเข้าอย่างถูกต้องครบถ้วน ส่วนการขอความร่วมมือในเรื่องทางอาญา จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่าง

ประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ควรที่จะ มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ เพื่อให้อำนาจหน่วยงานของรัฐภายในประเทศ สามารถติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายใน ของต่างประเทศได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่าน ผู้ประสานงานหลักในทุกกรณีและสามารถนำมาใช้ เป็นหลักฐานตั้งต้นได้เมื่อเริ่มคดีโดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 วรรคสองกำหนดว่า “ในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐภายในประเทศต้องการ ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ ต่างประเทศ ให้สามารถกระทำได้ และต้อง รายงานผลให้แก่ผู้ประสานงานกลางทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความช่วยเหลือ เสร็จสิ้น และให้นำความในส่วนที่ 2 มาบังคับใช้ โดยอนุโลม” ซึ่งจะทำให้พยานหลักฐานที่ได้มา ตามกฎหมายดังกล่าว มีความน่าเชื่อถือและ สามารถรับฟังได้ในชั้นศาลได้ อาจไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นมาประกอบ เนื่องจากมีการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนสามารถนำ พยานหลักฐานที่ได้มาระหว่างหน่วยงานของรัฐ ไปแสวงหาพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติมได้ และสามารถรวมเข้ากับสำนวนการสอบสวน ในคดีอาญาได้ เพื่อที่จะทำให้หน่วยงาน บังคับใช้กฎหมายได้ดำเนินคดีอาญาอย่างทัน่วงที เป็นธรรม รวดเร็วและเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพ □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมศุลกากร. (2560). **ความผิดทางศุลกากร**. ค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2567. จาก https://bangsaothong.customs.go.th/content.php?ini_content=customs_offenses&lang=th&left_menu=menu_customs_offense
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2567). **คู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ**. กรุงเทพฯ: กรมสอบสวนคดีพิเศษ.
- คณิต ณ นคร. (2556). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญญฤทธิ์ ตันอารีย์. (2559). **การคัดค้านการรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเก่าและกฎหมายต่างประเทศ**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- บุษยาภรณ์ เอลาวัลย์. (2561). **การประเมินอากรศุลกากร ศึกษากรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการยกเว้นอากรหรือลดอัตราอากรศุลกากร**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- ปณิวิช อรสว่าง. (ม.ป.ป.). **ผลงานวิชาการเรื่อง การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีความผิดฐานฟอกเงินที่เป็นคดีพิเศษ**. กรุงเทพฯ : กรมสอบสวนคดีพิเศษ.
- ประพนธ์ ศาตะมาน. (2515). **การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน**.วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1(2), 44.
- ปิติกุล จีระมงคลพาณิชย์. (2557). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน พยานหลักฐานที่ต้องห้ามมิให้รับฟัง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- มานิช รอดสม. (2561). **ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร**. พิมพ์ครั้งที่ 6 ม.ป.ท.: ม.ป.ท.
- รติรัตน์ มุ่งรักษาธรรม. (2558). **ปัญหาการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2550). **กฎหมายตราสามดวง ฉบับราชบัณฑิตยสถาน จัดพิมพ์ตามต้นฉบับหลวง เล่ม 1**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- โสภณ รัตนกร. (2536). **กฎหมายลักษณะพยาน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซนจูรี.
- โสภณ รัตนกร. (2565). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน**. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภาษาอังกฤษ

Sergey Ovchinnikov. **Definition of Customs Offences in International Law 2.**
Mediterranean Journal of Social Sciences 6 (3). 219-220.



ปัญหาทางกฎหมายของกระบวนการ ยุติธรรมไทยในการคุ้มครอง ผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์¹

Legal Issues in the Thai Justice System Regarding the Protection of Pregnant Inmates

วรสณฤดี แสงเขียว² และ ปรีวัฒน์ ช่างคิด³

Wanrudee Saengkhiaw² and Pariwat Changkid³

ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์²

Prachuap Khiri Khan Provincial Court.²

วิทยาลัยชุมชนระนอง³

Ranong Community College³

E-mail : nok99386@gmail.com and changkid.p@gmail.com

Received 11.06.2024 ➤ Revised 12.11.2024 ➤ Accepted 19.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอ ปัญหาทางกฎหมายของกระบวนการยุติธรรมไทยในการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ วิจัยเอกสาร ได้แก่ ศึกษากฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาดำรงหนังสือวิทยานิพนธ์ คุชชินีพนธ์ บทความ วารสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์/สังเคราะห์ และ นำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบ ปัญหาสำคัญทางกฎหมาย 4 ประการ ดังนี้ 1) ปัญหาการดูแลและสถานควบคุมตัวหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด 2) ปัญหาการเรียนรู้พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเด็กติดผู้ต้องขังหญิง 3) ปัญหาการฟ้องร้องหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด ระหว่างตั้งครรภ์ 4) ปัญหาการบำบัดรักษา ไม่เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องในทางการแพทย์

¹ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอปัญหาทางกฎหมายและหาทางออกเพื่อคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด

² ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตำบลประจวบคีรีขันธ์ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 77000

³ วิทยาลัยชุมชนระนอง ตำบลบางริน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง 85000

บทความนี้เสนอมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมไทยเพื่อคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด

คำสำคัญ : ปัญหาทางกฎหมาย, ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หญิงตั้งครรภ์, กระบวนการยุติธรรมไทย

Abstract

This article aims to present the legal issues in the Thai justice system concerning the protection of incarcerated pregnant women with drug addiction. A qualitative research approach was employed, including document research which examined relevant laws and regulations, court rulings, textbooks, theses, dissertations, journal articles, and electronic media. The collected data was analyzed, synthesized, and presented descriptively. The research findings reveal four major legal issues: 1) Problems in the care and detention of pregnant

women with drug addiction, 2) Problems regarding the negative behavioral influence on children living with incarcerated women, 3) Issues surrounding the prosecution of pregnant women with drug addiction during pregnancy, and 4) Problems with improper medical treatment not aligned with correct medical principles. This article proposes legal measures to address these issues within the Thai justice system to protect pregnant women with drug addiction.

Keywords: Legal Issue, Human dignity, Pregnant women, Thai justice system

1. บทนำ

หญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดส่งผลให้ทารกในครรภ์ได้รับผลร้ายจากยาเสพติดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลการวิจัยทางการแพทย์ว่ายานาเสพติดส่งผลต่อระบบประสาทและสมอง การคลอดก่อนกำหนด ทูพลงสภาพพิการทางสมองหรือร่างกาย ทำให้แท้งหรือตาย และมีภาวะจิตเวช หญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดควรได้รับการดูแลที่แตกต่างจากผู้ต้องขังทั่วไป

ไม่ว่าจะเป็นด้านการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย (วรรณฤดี แสงเขียว, 2566, หน้า 1) ตามหลักสนับสนุนทางเลือก (Pro-Choice) เพื่อให้มีสุขภาพที่ดีและได้รับการบำบัดรักษาตามกระบวนการที่ถูกต้องและได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) รวมถึงการให้การยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการมีสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยเสมอภาคกัน เพื่อคุ้มครองสุขภาพสวัสดิภาพ ระหว่างอยู่ในการควบคุมตัวซึ่ง

ส่งผลดีต่อทารกในครรภ์ ตามปฏิกิริยาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (สุขสมัย น่วมบัณฑิต, จักรพรรณ วงศ์พรพัฒน์, สุวิน ทองปั้น, จรัส ลีภา, 2564, หน้า 161) ซึ่งถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่นานาประเทศให้การยอมรับและยึดถือปฏิบัติ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำปรัชญาของสำนักกฎหมายธรรมชาติและหลักการในข้อ 7 เท้าเทียมกันตามกฎหมายของปฏิกิริยาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมาบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ซึ่งปรากฏในมาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” นอกจากนี้สารเสพติดส่งผลกระทบต่อพัฒนาการด้านระบบประสาท ความคิดและอารมณ์ในระยะยาว โดยส่งผลกระทบต่อสติปัญญาพื้นฐานอารมณ์ โรคสมาธิสั้น (กุลธิดา ศรีวิเชียร, 2563, หน้า 28) และยังเพิ่มอัตราการตายระหว่างคลอด การคลอดก่อนกำหนด และทารกน้ำหนักน้อยเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพจิตและโรคจิตเวช (จุฑารัตน์ ชัยวีรพันธ์เดช และ สิวลักษณ์ กาญจนบัตร, 2559, หน้า 55) อีกทั้งการใช้สารเสพติดในมารดามีความสัมพันธ์กับโอกาสติดสารเสพติดของลูกเมื่อโตขึ้นเป็นวัยรุ่นหรือผู้ใหญ่ตอนต้น ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้หญิงที่ติดยาเสพติดขณะตั้งครรภ์อยู่จำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลของกรมราชทัณฑ์พบว่าเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 มีผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ 193 คน และสถิติในเดือนมกราคม พ.ศ. 2562 มีผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ จำนวน 233 คน

(จุฑารัตน์ ชัยวีรพันธ์เดช และ สิวลักษณ์ กาญจนบัตร, 2559, หน้า 55) และเดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 มีผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ จำนวน 140 คน (กรมราชทัณฑ์, 2565) ซึ่งในกลุ่มผู้ต้องขังเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหญิงตั้งครรภ์ที่ติดยาเสพติด (กุลธิดา ศรีวิเชียร, 2563, หน้า 32) และรายงานยาเสพติดโลก ค.ศ. 2020 ของสำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม พบว่า ผู้ใช้ยาเสพติดทั่วโลกสูงขึ้น (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2021) ทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมไทย อันเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข 4 ประการ ดังนี้ 1) ปัญหาการดูแลและสถานควบคุมตัวหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด 2) ปัญหาการเรียนรู้พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเด็กติดผู้ต้องขังหญิง 3) ปัญหาการฟ้องร้องหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดระหว่างตั้งครรภ์ 4) ปัญหาการบำบัดรักษาไม่เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องในทางการแพทย์

จากสภาพปัญหาเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยยังประสบกับปัญหาที่กฎหมายล้าสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย แนวนโยบายของต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร (United kingdom) สหรัฐอเมริกา (United State Of America) สหพันธ์รัฐเยอรมนี (Germany) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) และประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบซึ่งจะนำไปสู่การแก้ปัญหาคะบวนการยุติธรรมไทย และนำมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดของประเทศไทย ตามบริบทที่เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้เพื่อให้ได้คำตอบเพื่อนำไปสู่การหาข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยในการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ที่ติดยาเสพติด จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายของกระบวนการยุติธรรมไทยในการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ที่ติดยาเสพติดของต่างประเทศและประเทศไทย

2. เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต่อผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ที่ติดยาเสพติด

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ที่ติดยาเสพติดและทารกในครรภ์ของต่างประเทศและประเทศไทย

4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไทยให้สามารถคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์ที่ติดยาเสพติดให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

วิธีการดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้ดำเนินการโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ แนวคิดทฤษฎี กฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และจากเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ ตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ บทความ

วารสารออนไลน์ หนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายของกระบวนการยุติธรรมไทยในการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ที่ติดยาเสพติด

2.1 มาตรการในการดูแลผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ของต่างประเทศและประเทศไทย

1) ข้อกำหนดของมาตรฐานขั้นต่ำของผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for The Treatment of prisoners 1955)

ตามข้อกำหนดของมาตรฐานขั้นต่ำของผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for The Treatment of prisoners 1955) ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีของข้อกำหนดนี้ต้องถือปฏิบัติ ประเทศไทยเป็นประเทศที่เป็นภาคีตามข้อกำหนดนี้ จึงต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ มีการกำหนดถึงการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังหญิงเพียงข้อเดียวเท่านั้น กล่าวคือ เรื่องการแพทย์ โดยกำหนดให้จัดสถานที่ให้แก่ผู้ต้องขังหญิงทั้งก่อนและหลังคลอด โดยกำหนดไว้ในข้อ 23 ของข้อกำหนดของมาตรฐานขั้นต่ำของผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for The Treatment of prisoners 1955) โดยไม่มีมาตรการบังคับที่ชัดเจนว่าประเทศในภาคีจะต้องจัดเตรียมสถานที่อย่างไร ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศนั้นจะคลอดนอกเรือนจำหรือในเรือนจำที่มีโรงพยาบาลก็ได้ แต่ไม่ให้ระบุเรือนจำแห่งนั้นเป็นสถานที่เกิด เพื่อป้องกันไม่ให้

เกิดปมด้อยแก่เด็ก เป็นเพียงแนวทางและมาตรฐานขั้นต่ำ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสิทธิความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง และมีความล้าสมัย จึงทำให้เกิดข้อกำหนดของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง และมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำ ความผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders) (ปิยะลักษณ์ ทฬัทธิกรม, 2554, หน้า 61-62)

2) ข้อกำหนดของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำ ความผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders)

ข้อกำหนดนี้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขังหญิงที่ยอมรับกันในระดับสากล เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ได้ยึดถือเป็นแนวทาง ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและผู้กระทำผิดหญิง โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านเพศสภาวะ ของผู้หญิงในเรือนจำและเด็กติดผู้ต้องขัง มิได้มาแทนข้อกำหนดของมาตรฐานขั้นต่ำของ ผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for The Treatment of prisoners 1955) และ กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (ข้อกำหนดโตเกียว) United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules) ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองยังใช้บังคับอยู่

แต่ข้อกำหนดนี้ทำให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น (สำนักงานศาลยุติธรรม, ศาลกับกระบวนการ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง, 2553, หน้า 15) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นข้อกำหนดทั่วไปของเรือนจำ และใช้กับผู้กระทำผิดหญิงที่อยู่ระหว่างควบคุม ตัวทุกประเภท ทุกสถานะคดีทั้งแพ่งและอาญา รวมถึงที่ถูกควบคุมตัวด้วยมาตรการเพื่อ ความปลอดภัยหรือกักกัน

ส่วนที่ 2 ข้อกำหนดที่ใช้สำหรับผู้ต้องขัง ลักษณะพิเศษ เช่น ผู้ต้องขังเหยื่อความรุนแรง ผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังที่เป็นชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย ชนเผ่า เป็นต้น

ส่วนที่ 3 มาตรการลงโทษที่ไม่ใช่เรือนจำ มุ่งบังคับกับผู้กระทำผิดหญิงที่กระทำผิด ไม่รุนแรง ประกอบปัจจัยทางกายภาพที่ไม่เหมาะสม กับการคุมขัง เช่น เยาวชนหญิง และผู้กระทำผิด ที่ตั้งครรภ์ โดยข้อกำหนดส่วนนี้สามารถใช้ได้ตั้งแต่ชั้นสอบสวนไปตลอดจนถึงชั้นหลัง คำพิพากษา

ส่วนที่ 4 เป็นการวิจัยเพื่อวิเคราะห์วิจัยถึง พฤติกรรมและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัจจัย ในการกระทำผิดในกลุ่มผู้หญิง การศึกษาถึง ผลกระทบที่มีต่อผู้ต้องขังและบุตร

ผู้วิจัยจะยกเฉพาะส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ดังนี้

ตามข้อกำหนดของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการ ที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำ ความผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders)

ข้อ 23 ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และผู้ต้องขังหญิงให้นมบุตร พึงได้รับคำแนะนำด้านสุขภาพและโภชนาการ ภายใต้โปรแกรมที่ออกแบบและดูแลโดยผู้ปฏิบัติงานด้านสุขภาพที่มีคุณสมบัติเหมาะสม นอกจากนี้ เรือนจำควรจัดอาหารที่เพียงพอตามเวลาที่เหมาะสม สภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ และโอกาสในการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายกับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ ทารก เด็กติดผู้ต้องขัง และผู้ต้องขังที่ให้นมบุตร

ผู้ต้องขังหญิงไม่ควรถูกลดโอกาสในการให้นมบุตร เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นด้านสุขภาพ

ผู้ต้องขังหญิงที่เพิ่งคลอดบุตรควรได้รับการดูแลทางการแพทย์และโภชนาการ แม้ว่าบุตรที่เกิดขึ้นจะไม่ได้อยู่ในเรือนจำกับผู้ต้องขังก็ตาม

การพิจารณาอนุญาตให้บุตรอยู่ในเรือนจำร่วมกับมารดานั้น ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เด็กจะได้รับเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เด็กติดผู้ต้องขังจะต้องไม่ได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นผู้ต้องขัง

ผู้ต้องขังหญิงที่มีบุตรอยู่ด้วยในเรือนจำควรได้รับโอกาสในการใช้เวลากับบุตรให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

เด็กที่อยู่ร่วมกับมารดาในเรือนจำควรได้รับการดูแลสุขภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพัฒนาการด้านอื่น ๆ ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้เชี่ยวชาญ โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานสาธารณสุขชุมชน

สภาพแวดล้อมในการเลี้ยงดูเด็กภายในเรือนจำควรมีความใกล้เคียงกับสภาพแวดล้อมของเด็กที่อยู่ภายนอกมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

การพิจารณาว่าเมื่อใดที่ควรจะแยกเด็กออกไปจากมารดาควรประเมินเป็นรายกรณี โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เด็กจะได้รับ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศนั้น ๆ

การนำเด็กออกจากเรือนจำควรดำเนินการด้วยความละเอียดอ่อน และพึงกระทำเมื่อได้เตรียมการด้านความเป็นอยู่ภายนอกเรือนจำของเด็กไว้เรียบร้อยแล้ว และในกรณีของผู้ต้องขังต่างชาติ ควรมีการประสานความร่วมมือไปยังเจ้าหน้าที่ทางการทูตด้วย

ภายหลังที่เด็กถูกแยกออกจากมารดาและอยู่ภายใต้การดูแลของครอบครัว ญาติผู้ต้องขังหรือภายใต้การอุปถัมภ์อื่น ๆ ผู้ต้องขังหญิงควรได้รับโอกาสและการอำนวยความสะดวกด้านสถานที่สำหรับการพบกับบุตรของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ

ข้อ 24 การให้บริการด้านสุขภาพในเรือนจำจัดให้มีการจัดกิจกรรมบำบัด สำหรับผู้ต้องขังที่ติดสารเสพติด ผู้ตกเป็นเหยื่อ เช่น ผู้ต้องขังตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังมีบุตรติด ผู้ต้องขังที่มีความหลากหลายของภูมิหลังทางวัฒนธรรม

ข้อ 27-32 การลงโทษขังเดี่ยวจะต้องไม่นำมาใช้กับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังหญิงที่อยู่ระหว่างให้นมบุตร และผู้ต้องขังหญิงที่มีบุตรอยู่ด้วยในเรือนจำ

ข้อ 65-66 และ 70-81 เรือนจำควรมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังหญิงแม่ลูกอ่อน และผู้ต้องขังหญิงที่มีบุตรติด

และควรจัดให้มีสถานที่หรือการจัดการอื่น ๆ สำหรับการเลี้ยงเด็ก เพื่อให้ผู้ต้องขังหญิงกลุ่มดังกล่าวสามารถเข้าร่วมกิจกรรมอื่น ๆ ของเรือนจำได้ ควรดูแลด้านจิตสังคมแก่ผู้ต้องขังหญิง

ข้อ 79-81 ผู้ต้องขังหญิงที่พ้นโทษ และต้องการความช่วยเหลือด้านจิตใจ ด้านการแพทย์ ด้านกฎหมาย และด้านความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน ควรได้รับการช่วยเหลือเพิ่มเติม โดยมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อให้ผู้พ้นโทษดังกล่าวสามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร วรรณคดีให้มีการยกเลิกการใส่กุญแจมือผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์เมื่อถูกนำตัวไปตรวจรักษาในสถานพยาบาลภายนอกหรือในช่วงพักคลอดและหลังคลอด (ชลธิชา พันธุ์พาณิชย์, 2566, หน้า 227) กรมราชทัณฑ์ในสหราชอาณาจักรมีแนวทางในการจัดให้ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์มี Mother and Baby Units (MBUs) เป็นหน่วยงานมีหน้าที่ดูแลผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และเด็ก สิ่งที่สำคัญเป็นลำดับแรก คือ ประโยชน์สูงสุดของเด็ก วัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการที่สมบูรณ์ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม มีมาตรฐานเดียวกันกับเด็กนอกเรือนจำ การเลี้ยงดูที่ใกล้ชิดมารดานั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมาก มารดาและเด็กเป็นทรัพยากรของชาติ มีการประเมินความเหมาะสมของผู้ต้องขังหญิงเพื่อเข้าสู่ Mother and Baby Units (MBUs) (ปิยะลักษณ์ ทัพหิกรณ์, 2554) โดยมีหลักการดังนี้

- 1) ให้ความรู้แก่หญิงตั้งครรภ์เรื่องการให้นมแม่

ต่อบุตรในเรือนจำ 2) ให้ความสำคัญเรื่องการจัดอาหารสำหรับหญิงตั้งครรภ์โดยประเมินความเสี่ยงเป็นรายบุคคล (วรรณฉวี ชื่นจะบก, 2562, หน้า 832) เมื่อใกล้กำหนดคลอดจะมีสถานที่พิเศษภายในเรือนจำดูแลรักษาพยาบาลเหมือนภายนอกและให้ความช่วยเหลือด้านการให้นมบุตร เมื่อครบกำหนดคลอดจะส่งตัวไปโรงพยาบาลในท้องถิ่นที่เรือนจำนั้นตั้งอยู่ สหราชอาณาจักรยังมีสถานพยาบาลสำหรับผู้ต้องขังหญิง 7 แห่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เด็กที่เกิดขึ้นได้รับการพัฒนาที่สมบูรณ์แบบและเติบโตในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเช่นเดียวกับเด็กที่ถูกเลี้ยงดูภายนอกเรือนจำโดยเรือนจำสองแห่งยังอนุญาตให้ผู้ต้องขังหญิงอยู่กับบุตรของตนเองจนถึงอายุ 9 เดือน ในขณะที่อีกห้าแห่งจะอนุญาตให้ผู้ต้องขังหญิงอยู่กับบุตรของตนเองได้ 18 เดือน (ฐิตามพร จุลกิจ, 2560, หน้า 68)

สหรัฐอเมริกา มีหลายมลรัฐผู้วิจัยได้ค้นคว้าศึกษาเฉพาะมลรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่างานด้านราชทัณฑ์ถือว่าใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ของโลก การดูแลผู้ต้องขังเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ โดยแต่ละมลรัฐจะมีกรมราชทัณฑ์ของตนเองและจัดให้มีการจัดตั้ง Prisoner Mother Facilities ซึ่งเป็นศูนย์ที่ดำเนินการรับผิดชอบเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้เลี้ยงดูบุตรด้วยตนเอง เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมารดาและบุตร มีการดูแลรักษาโดยแพทย์ในเรือนจำหรือโรงพยาบาลชุมชนเป็นการเฉพาะตั้งแต่การรับตัวเข้าเรือนจำ โดยมีการตรวจการตั้งครรภ์ของผู้ต้องขังหญิงทุกคน มีการจัดอบรมทักษะ

การเลี้ยงดูบุตร ประมวลกฎหมายอาญาของ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Penal Code) กำหนดว่าเมื่อผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์ได้เข้ามาสู่ เรือนจำจะต้องมีการดูแลสุขภาพตามข้อกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำและต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ดังนี้ 1) จัดอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการตาม คำสั่งของแพทย์ 2) ให้ความรู้ในการดูแลสุขภาพ ทั้งก่อนและหลังคลอด 3) ให้ความรู้เกี่ยวกับการคลอดและการอบรมดูแลเด็ก 4) ให้บริการ ด้านทันตกรรมเมื่อครบกำหนดคลอดให้เจ้าหน้าที่ นำส่งตัวผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์ไปคลอดที่โรงพยาบาล ภายนอกเรือนจำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัย ในการคลอด โดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการคลอด มีสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กและเตรียมพร้อม เพื่อนำเด็กไปเลี้ยงนอกเรือนจำ ทั้งนี้ เรือนจำจะจัดสวัสดิการแก่ผู้ต้องขังอย่างเต็มที่ แต่ในขณะเดียวกันก็เข้มงวดในการปฏิบัติตน ของผู้ต้องขังด้วย เมื่อคลอดแล้วผู้ต้องขังจะต้อง เตรียมการเรื่องเลี้ยงดูเด็กโดยจะทำการประสานงาน กับชุมชนเพื่อนำเด็กออกไปเลี้ยงดูภายนอกเรือนจำ (ปิยะลักษณ์ ทัพพิกรณ์, 2554) ในช่วงสิบสี่ปี ที่ผ่านมา พบว่าสหรัฐอเมริกาที่มีผู้ถูกคุมขังหญิง เพิ่มขึ้นมากกว่าผู้ถูกคุมขังชายในอัตราร้อยละ 50 ล่าสุดใน ค.ศ. 2015 ผู้ถูกคุมขังหญิงเพิ่มขึ้น เกือบ 112,000 คนทั่วประเทศ และพบปัญหา หลายด้าน หนึ่งในนั้น คือ ปัญหาการตั้งครรภ์ และคลอดบุตรในเรือนจำ ในอัตราประมาณ 2,000 คนต่อปี และพรากจากแม่หลังคลอด ภายใน 24 ชั่วโมง โดยส่งไปอยู่กับครอบครัว อุปถัมภ์ สหรัฐอเมริกาจึงมีการจัดโครงการ รับเลี้ยงเด็กในเรือนจำ ซึ่งให้เด็กได้อยู่กับแม่

ระหว่างรับโทษ แต่ปัจจุบันมีเพียง 9 รัฐเท่านั้น ที่ดำเนินการ ได้แก่ แคลิฟอร์เนีย อิลลินอยส์ อินเดียนา เนแบรสกา นิวยอร์ก โอไฮโอ เซาท์ดาโคตา วอชิงตัน และเวสต์เวอร์จิเนีย ยังมีการล่อลวงผู้ต้องขังหญิงอยู่ในบางมลรัฐ และมีเพียง 3 มลรัฐเท่านั้นที่ห้ามล่อลวง ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ โครงการรับเลี้ยงเด็ก ในเรือนจำจะมอบเครื่องมือที่จำเป็นแก่แม่และ ทารกเพื่อให้ประสบความสำเร็จหลังจากออกจาก เรือนจำแล้ว โครงการนี้ยังได้รับการพิสูจน์แล้ว ว่าช่วยส่งเสริมความผูกพันระหว่างแม่และลูก ซึ่งส่งผลดีต่อเด็กในภายหลัง ในบทความเรื่อง “The Price They Pay : Protecting the Mother-Child Relationship Through the Use of Prison Nursery and Residential Parenting Programs” Anne E. Jbara กล่าวถึงประโยชน์ทางอารมณ์และทางปัญญา ของความผูกพันระหว่างแม่และลูก Jbara ตั้งข้อสังเกตว่าความผูกพันมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการพัฒนาทางจิตวิทยาของเด็ก (Analisa Johnson : The Benefits of Prison Nursery Programs : Spreading Awareness to Correctional Administrators Through Informative Conferences and Nursery Program Site Visits) แต่โครงการนี้อ่อนุญาตให้ เด็กอยู่กับผู้ต้องขังหญิงเพื่อตื๋นมแม่ได้ไม่เกิน 6 เดือน (Anne Eglash MD, IBCLC, FABM : Breastfeeding During Incarceration In the USA- IABLE)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สำหรับ ผู้ต้องขังหญิงที่มีบุตรอยู่ในเรือนจำด้วยจะสามารถ

ได้รับการตรวจป้องกันโรคที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการหรืออันตรายที่เกี่ยวข้องต่อร่างกายและจิตใจของบุตร จนกว่าบุตรจะมีอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์ ผู้ต้องขังหญิงระหว่างตั้งครรภ์จะได้รับการดูแลทางการแพทย์และการผดุงครรภ์ในโรงพยาบาลเรือนจำหรือในเรือนจำ แต่การทำคลอดจะทำในโรงพยาบาลนอกเรือนจำ หากมีเหตุผลพิเศษที่ต้องทำคลอดในเรือนจำจะต้องมีการจัดหาบริการยาหรือเวชภัณฑ์ให้เหมาะสมกับการรักษาไว้ (จูติมาพร จุกกิง, 2560, หน้า 68) เยอรมนียังคงใช้เครื่องพันธนาการเมื่อออกจากเรือนจำแต่หากต้องขึ้นพิจารณาคดีที่ศาลจะมีการถอนออก (จรณ์รินทร์ ตั้งเจริญสมุทร, 2562, หน้า 1)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้ผู้กระทำ ความผิดต่อหญิงตั้งครรภ์เป็นเหตุให้ผู้กระทำ ความผิดต้องรับโทษหนักขึ้น กำหนดให้หญิงตั้งครรภ์อยู่ในกลุ่มบุคคลที่มีความอ่อนแอ เช่นเดียวกับ ผู้อ่อนแอเพราะอายุ ผู้พิการ และ ผู้ป่วย (มินทิตา อัสวศิริศิลป์, 2561, หน้า 57-58) โดยแยกการคุมขังเป็น 2 ระบบ คือ สถานที่ คุมขังในระหว่างต่อสู้คดี หรือหากตัดสินแล้วก็เป็นกลุ่มที่มีโทษสถานเบา ในฝรั่งเศสมีนักโทษถึงร้อยละ 83 ที่มีโทษไม่ถึง 1 ปี กับอีกแบบ คือ เรือนจำเต็มรูปแบบสำหรับคุมขังผู้ได้รับโทษหนัก โดยสถานคุมขังจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี และกฎระเบียบที่ผ่อนปรนกว่าเรือนจำมาก โดยคำนึงและคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยซึ่งมีพื้นฐานว่าแม้จะเป็นนักโทษก็มีสิทธิเท่าเทียมกับคนภายนอก และมีสิทธิออกมารักษาภายนอกหากจำเป็น แม้แต่ผู้ต้องโทษหนักในคดีก่อการร้ายก็ได้รับสิทธินี้ แต่การนำนักโทษไปรักษานอกเรือนจำนั้น

ต้องมีเจ้าหน้าที่ควบคุมไป และจะตีตรวน เฉพาะนักโทษที่อาจก่ออันตรายกับตนเอง และบุคคลอื่นเท่านั้น สำหรับผู้ป่วยด้านจิตเวช มีการเสนอว่าจะต้องไม่อยู่ปะปนกับนักโทษทั่วไป และในปัจจุบันฝรั่งเศสจำคุกได้สูงสุดเพียง 30 ปี ไม่มีโทษจำคุกตลอดชีวิต และยังมีการลงโทษ อีกอย่างเรียกว่าการลงโทษที่ปลอดภัย ผู้ที่มีปัญหาทางจิตเมื่ออยู่ในเรือนจำออกมาแล้วจะอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยแต่ยังไม่ใช้สังคมวงกว้างนัก (Prachatai Special Report : Opening Thai Prisons 2011 Compared to French Prisons and Some Responses from the Department of Corrections) สภาพการกักขังสำหรับผู้หญิงมักจะดีกว่าผู้ชาย เนื่องจากความแออัดยัดเยียดเกิดขึ้นน้อยกว่า ตามรายงานเดือนมิถุนายน 2021 ซึ่งเป็นรายงานล่าสุดของ CPT (2022 Country Reports on Human Rights Practices : France) นักวิจัยแนะนำให้ชะลอการลงโทษผู้ต้องขังหญิง เพราะหากผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์หรือคลอดบุตร จะส่งผลเสียต่อทั้งแม่และเด็ก เช่น เสี่ยงต่อการติดเชื้อ พื้นที่นอนมีจำกัด ความเจ็บปวดของครรภ์ที่แยกจากแม่และเด็ก ซึ่งไม่สามารถอยู่กับแม่ในคุกได้หากลูกโต (กุลธิดา ศรีวิเชียร, 2563, หน้า 51) และฝรั่งเศสจัดประเภทสตรีมีครรภ์ เป็นบุคคลที่มีความอ่อนแอและเป็นประเภทเดียวกันกับผู้ป่วย โดยให้ความคุ้มครอง ในการตรวจคัดกรองโรค การให้การรักษาและการจัดที่ควบคุมตัวในเรือนจำและสถานคุมขัง แยกต่างหากไม่ปะปนกับนักโทษทั่วไป เพื่อความเหมาะสมและการคุ้มครองสิทธิ ตามสมควร (วรรณฤติ แสงเขียว, 2566, หน้า 109)

2.2 แนวปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ในการพัฒนาพฤตินิสัย ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรรค์ตามเกณฑ์ (Bangkok Rules)

ภารกิจสำคัญของกรมราชทัณฑ์คือการช่วยแก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังในเรือนจำเพื่อให้พวกเขาสามารถกลับสู่สังคมอย่างปกติและมีคุณธรรมภายหลังพ้นโทษ โดยการให้วิกฤตเป็นโอกาสในการพัฒนาตนเอง มีประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว สังคมและประเทศ ทั้งที่อยู่ในระหว่างถูกคุมขังหรือหลังพ้นโทษ

การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง หมายความว่า การแก้ไขบำบัด พื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อให้กลับตนเป็นคนดี(ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง พ.ศ. 2561)

โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้ การจัดกิจกรรมระหว่างต้องโทษให้กับผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรรค์ และผู้ต้องขังหญิงที่ให้นมบุตร ดำเนินการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้พัฒนาจิตใจ โดยดำเนินการตามมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัย ผู้ต้องขัง (Standard Operating Procedures for Prisoner Rehabilitation) ตามเกณฑ์ Bangkok Rules ให้แก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ ทัณฑสถาน และมาตรฐานการดำเนินงาน การพัฒนาจิตใจสร้างคุณธรรม จริยธรรมให้กับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรรค์ประกอบด้วยหลักสูตร ดังนี้ 1) การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังหญิงตั้งครรรค์ 2) การดูแลสุขภาพระยะตั้งครรรค์ เช่น ด้านอาหาร ด้านการออกกำลังกาย ฯลฯ 3) พัฒนาการของลูกที่อยู่ในครรภ์ 4) การส่งเสริมพัฒนาการของลูกในครรภ์ 5) เตรียมตัวก่อนคลอดและข้อกำหนดที่ 24

กำหนดว่าเครื่องพันธนาการจะต้องไม่ถูกนำมาใช้กับผู้ต้องขังหญิงขณะเจ็บครรภ์ก่อนคลอดระหว่างคลอดบุตร และทันทีหลังจากคลอดบุตร เป็นต้น

ประเทศไทย สนับสนุนการดำเนินการตามข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ ใน พ.ศ. 2549 สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา นเรนทิราเทพยวดี กรมหลวงราชสาริณีสิริพัชร มหาวัชรราชธิดา (พระธำมัญญ์ศิริกิติยาภรณ์) ได้ริเริ่มโครงการกำลังใจและในพ.ศ.2553ได้ยกระดับเป็นข้อกำหนดกรุงเทพฯ ข้อกำหนดกรุงเทพได้รับการออกแบบตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Principle of Non – Discrimination) โดยคำนึงถึงความต้องการเฉพาะตามเพศภาวะ และแนวทางการบำบัดฟื้นฟูที่สนองตอบกับลักษณะเฉพาะของผู้หญิงเพื่อให้ผู้ต้องขังหญิงและผู้กระทำผิดหญิงได้รับโอกาสในการบำบัดฟื้นฟูภายในเรือนจำหรือทัณฑสถานอย่างเท่าเทียม เพราะในภาพรวมแล้วจะพบว่าลักษณะของเรือนจำและทัณฑสถานส่วนใหญ่มักถูกสร้างขึ้นเพื่อผู้ชายเป็นหลักและไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิตและการบำบัดฟื้นฟูของผู้ต้องขังหญิงเนื่องจากตลอดมาจำนวนของผู้ต้องขังชายที่มีสูงกว่าจำนวนผู้ต้องขังหญิง และผู้ต้องขังหญิงมักตกเป็น “ประชากรผู้ถูกกลืน” ในเรือนจำ (สถาบันเพื่อความยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ), 2566)

โดยข้อกำหนดกรุงเทพฯ มีแนวทางปฏิบัติในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขัง แม้ปฏิบัติตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ แล้ว แต่ยังประสบปัญหาหลายอย่าง

เช่น งบประมาณ บุคลากร จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติตามข้อกำหนด ผู้ปฏิบัติต้องใช้มาตรการแก้ไขโดยช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 29 ที่กำหนดให้ผู้ต้องขังที่ป่วยเจ็บหรือเป็นหญิงมีครรภ์ได้รับการรักษาพยาบาลตามมาตรา 30 “เมื่อแพทย์ผู้ควบคุมการอนามัยของผู้ต้องขังยื่นรายงานแสดงความเห็นว่าผู้ต้องขังคนใด ป่วยเจ็บ และถ้ารักษาพยาบาลอยู่ในเรือนจำจะไม่ทุเลาขึ้น อธิบดีจะอนุญาตให้ผู้ต้องขังคนนั้นไปรักษาตัวในสถานที่อื่นนอกเรือนจำ โดยมีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่จะเห็นสมควรก็ได้” ประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นจนล้นเรือนจำ (วรรณวิ ชันจะบก, 2562, หน้า 831) ใน พ.ศ. 2560 ประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในลำดับที่ 5 ของโลกในกลุ่มประเทศที่มีจำนวนผู้ต้องขังหญิงจำนวนมาก รองจากสหรัฐอเมริกา จีน รัสเซีย และ ประเทศบราซิล แม้ว่าประเทศไทยจะมีประชากรน้อยกว่าอีกสามประเทศก็ตาม แต่จำนวนนักโทษหญิงดูเหมือนจะสูงพอๆกัน นำไปสู่ความแออัดยัดเยียดในเรือนจำและสร้างปัญหาด้านสุขอนามัย ขาดงบประมาณในการดูแลผู้ต้องขังกลุ่มนี้ มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่าการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังยังไม่ดีนัก พัฒนาการที่ไม่ดี โอกาสที่เด็กจะติดโรคติดต่อสูง การดูแลเด็กเหล่านี้แม่ไม่ให้ความรับผิดชอบหลักของกรมราชทัณฑ์ อย่างไรก็ตามการให้ความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนถือเป็นพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มี

สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและดีต่อสุขภาพ และมาตรา 6 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ของกลุ่มเปราะบาง รวมทั้งสตรีและเด็กต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการดูแลสุขภาพอย่างเหมาะสมตามกฎหมายที่รับรองไว้ไม่ใช่ดำเนินการตามหลักมนุษยธรรม จึงมีการจัดให้ผู้ต้องขังหญิงอยู่ในพื้นที่พิเศษ โดยสามารถให้นมบุตรในช่วงกลางวันได้ ส่วนเด็กที่โตแล้วจะมีการจัดให้มีผู้ดูแลหรือพี่เลี้ยง ในกรณีไม่มีญาติรับดูแลจะส่งไปยังสถานรับเลี้ยงของรัฐหรือเอกชน แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีการกล่าวถึงการปฏิบัติต่อหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดที่ถูกคุมขังในเรือนจำ

สำนักวิจัยและพัฒนาาระบบงานราชทัณฑ์ กลุ่มงานพัฒนาระบบการพัฒนาพฤตินิสัย (2554) กรมราชทัณฑ์ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์และเด็กติดผู้ต้องขังโดยศึกษาจากเรือนจำและทัณฑสถาน จำนวน 13 แห่งทั่วประเทศ ผลการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่เป็นหญิงกำลังตั้งครรภ์มีอายุระหว่าง 20-25 ปี ก่อนต้องโทษอาศัยอยู่ในชุมชนเมือง สภาพแวดล้อมไม่ดี แออัด เป็นแหล่งมั่วสุมที่มียาเสพติดซุกซุม ล่อแหลมต่อการก่ออาชญากรรมสูง มีพฤติกรรมเสพยาเสพติดมาก่อน เมื่อคลอดลูกแล้วผู้ต้องขังเลือกที่จะเลี้ยงดูต่อในเรือนจำ เด็กสามารถอยู่ในเรือนจำได้เพียงอายุ 1 ปีตามระเบียบเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ให้ความเห็นว่าอายุที่เหมาะสมที่จะอยู่กับแม่ในเรือนจำได้ไม่ควรเกิน 1 ปี เพราะเด็กอาจได้รับเชื้อโรค ข้อเสนอแนะทั่วไป ควรชะลอการลงโทษสำหรับผู้ต้องขังตั้งครรภ์

เปียงเบนหรือผลักดันให้มีการคลอดบุตร นอกเรือนจำก่อน จึงจะมารับโทษ และควรมีการแยกสถานที่ควบคุมหรือจัดสถานที่สำหรับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และผู้ต้องขังแม่ลูกอ่อนออกจากผู้ต้องขังทั่วไป

ผลการศึกษาของ กิติกร สันติประภา ใน พ.ศ. 2553 ทำการศึกษา เรื่อง มีชีวิตอยู่ได้ ด้วยการรักและดูแลเด็กที่เกิดในคุกพบว่าสาเหตุที่กลุ่มผู้ต้องขังหญิงเหล่านี้ถูกจำคุกเนื่องจากเกี่ยวข้องกับยาเสพติด (กุลธิดา ศรีวิเชียร, 2563, หน้า 28-38)

ต่อมา พ.ศ. 2560 ได้มีการตราพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ให้ความคุ้มครองผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์

มาตรา 39 กำหนดให้เด็กติดผู้ต้องขังอายุต่ำกว่าสามปี หากไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูเด็กนั้นอยู่ในเรือนจำได้จนอายุครบสามปี และหลังจากนั้นให้ส่งเด็กไปสถานสงเคราะห์ หรือพัฒนาพันธุ์เด็ก โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

มาตรา 57 กำหนดว่า “ให้เรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ได้รับคำแนะนำทางด้านสุขภาพและโภชนาการจากแพทย์ พยาบาล หรือเจ้าพนักงานเรือนจำที่ผ่านการอบรมด้านการพยาบาลและต้องจัดอาหารที่เพียงพอและในเวลาที่เหมาะสมให้แก่ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ ทารก เด็กและมารดาที่ให้นมบุตร และต้องไม่ขัดขวางผู้ต้องขังหญิงในการให้นมบุตรและดูแลบุตร เว้นแต่มีปัญหาด้านสุขภาพ” โดยให้เป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์

มาตรา 58 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้เรือนจำจัดให้หญิงตั้งครรภ์ได้คลอดบุตรในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลนอกเรือนจำ”

“วรรคสอง เมื่อผู้ต้องขังหญิงคลอดบุตรแล้ว ให้ผู้ต้องขังหญิงพักรักษาตัวภายหลังคลอดไม่เกิน 7 วัน นับแต่วันคลอด ในกรณีพักรักษาตัวนานกว่านี้ ให้เสนอความเห็นแพทย์ผู้ทำคลอดเพื่อขออนุญาตผู้บัญชาการเรือนจำ”

มาตรา 72 กำหนดว่า “ห้ามนายาเสพติดและสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำ”

มาตรา 75 กำหนดบทลงโทษ “ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 72 ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้”

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดูแลผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์หรือให้นมบุตร พ.ศ. 2561 กำหนดให้จัดสถานที่สำหรับผู้ต้องขังกลุ่มนี้แยกต่างหากจากผู้ต้องขังอื่น จัดให้มีพยาบาลหรือสูตินรีแพทย์ในการตรวจสุขภาพในเรือนจำหรือนอกเรือนจำตามกำหนด ให้สำนักพัฒนาพฤตินิสัยกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ให้กองบริการทางการแพทย์ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรทางการแพทย์ ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพ

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการเรียนรู้พฤติกรรมกระทำความผิด การรวมผู้ต้องขังทำให้เกิดการเรียนรู้พฤติกรรมกระทำความผิด แม้กระบวนการภายในเรือนจำพยายามปรับเปลี่ยนพฤตินิสัยของผู้ต้องขังด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ดูเหมือนว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะผู้ต้องขังระบุในทิศทางเดียวกันว่าไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤตินิสัยได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะผู้ต้องขังคดียาเสพติดเมื่อพ้นโทษออกไปยังกลับไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติดเหมือนเดิม และกลับเข้ามาในเรือนจำอีกครั้ง กลายเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำที่มีปริมาณมากที่สุด

พฤติกรรมส่วนหนึ่ง เกิดจากภายในเรือนจำ กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำผิดจากหลายคดีมาอยู่รวมกัน เกิดความสนิทสนมและแลกเปลี่ยนวิธีการกระทำความผิดรูปแบบต่าง ๆ จนเกิดการเรียนรู้การกระทำผิดอย่างหลากหลาย เมื่อผู้ต้องขังกลุ่มนี้พ้นโทษจึงมีโอกาสกลับไปใช้วิธีการที่เรียนรู้มาจากรือนจำ (ปรีวัฒน์ ช่างคิด และ รณพงษ์ ทราญแก้ว, 2566, หน้า 98) ส่งผลให้เด็กที่คลอดในระหว่างถูกควบคุมตัว และกฎหมายอนุญาตให้อยู่ในเรือนจำได้ถึง 3 ปี และเด็กติดผู้ต้องขังได้ซึมซับพฤติกรรมของผู้ต้องขัง และอาจติดเป็นพฤติกรรมเสียในการดำรงชีวิตหลังออกจากเรือนจำ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการกระทำความผิดได้จากการเรียนรู้พฤติกรรม การกระทำความผิดในขณะที่พักอาศัยในเรือนจำ

ผู้วิจัยได้ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ บุคลากรทางการแพทย์ เช่น พยาบาล นักจิตวิทยา ของเรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตลอดจนนักสังคมสงเคราะห์ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์จังหวัดประจวบ โรงพยาบาลประจวบคีรีขันธ์ นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ คลินิกจิตสังคมของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นบุคลากรที่ได้ทำงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิหญิงตั้งครรภ์ และหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำให้ความเห็นในแนวเดียวกันว่าไม่มีการแยกผู้ต้องขังติดยาเสพติดออกจากหญิงตั้งครรภ์และนักโทษหญิงทั่วไปอย่างเป็นรูปธรรม เพราะยังคงอยู่ในแดนเดียวกัน และกลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ให้ความเห็นในแนวเดียวกันว่า “การตรวจคัดกรองผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ ใช้แบบประเมินเช่นเดียวกับหญิงตั้งครรภ์

ทั่วไปและนำไปฝากครรภ์ที่โรงพยาบาลประจำบ้าน กรณีผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดก็ใช้มาตรการเดียวกัน ไม่ได้แบ่งแยกเป็นกรณีพิเศษว่าเป็นกลุ่มติดยาเสพติด และมีความเห็นให้ศาลมีคำสั่งส่งฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดที่สถาบันกัลยาธนาครินทร์ หรือโรงพยาบาลศูนย์ใกล้เขตอำนาจศาล เพื่อรักษาก่อนส่งเข้าเรือนจำ เพราะเรือนจำมีอุปสรรคในการส่งผู้ต้องขังเหล่านี้ไปบำบัดและกรณีที่หญิงตั้งครรภ์ไม่ติดยาเสพติดหรือไม่ เสนอให้ศาลมีอำนาจในการสั่ง โดยกำหนดเงื่อนไขให้คลอดก่อนและค่อยส่งตัวเข้าเรือนจำ จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ทั้งตัวผู้ต้องขังหญิงเอง ทารก และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ เด็กที่คลอดและต้องอาศัยกับผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ ยังจะได้รับหรือซึมซับพฤติกรรมของนักโทษซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเด็ก

2.3 แนวคิดการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามหลักอาชญาวิทยาการลงโทษ (Punishment)

เป็นกระบวนการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสังคมให้เกิดความสงบสุขและความเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม หากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษตามกฎหมาย การลงโทษก็จะมีอยู่หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการลงโทษด้วยต้องการให้เช็ดหลาบ ตัดโอกาสกระทำความผิดหรือไม่ให้กลับมากระทำผิดอีก การลงโทษนั้นจะมีวิธีการปฏิบัติต่อผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปตามยุคสมัย การลงโทษคือ ต้องการไม่ให้มีการกระทำความผิดในสังคม หรือมีอยู่ในสังคมให้น้อยที่สุดแบ่งได้เป็น 2 จุดมุ่งหมาย

(อันณพ ชูบำรุง, 2527, หน้า 136) คือ 1) การกำจัดพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา ใช้สำหรับกรณีที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้ว เช่น ประหารชีวิต ผู้กระทำผิดไม่มีโอกาสกลับมากระทำผิดอีก และประชาชนเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิด 2) การป้องกันพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา ใช้ในกรณีที่ยังไม่มีการกระทำผิด แต่เป็นการป้องกันไว้ก่อน เช่น การอบรม ให้การศึกษา ให้ความรู้ การคิดค้นมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

2.4 ปรัชญาแนวคิดการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด มีการพัฒนาทางความคิดมาตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 4 ยุค (สทธรณ รัตนไพจิตร, 2527, หน้า 30-39) คือ 1) **ยุคก่อนสำนักคลาสสิก** เป็นยุคเริ่มต้นของมนุษย์สังคมยุคนี้ ใช้หลักเรื่องศีลธรรม การปฏิบัติต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์จะมีลักษณะเป็นแบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน การลงโทษที่รุนแรง 2) **ยุคสำนักคลาสสิก (Classical Scholl)** ในช่วงศตวรรษที่ 18 บุกเบิกโดย ซีซ่า แบคคอร์เรีย นักวิชาการชาวอิตาลีเขียนหนังสือ “On Crime and Punishment” แบคคอร์เรีย ได้กล่าวว่าบุคคลกระทำความผิดเกิดจากปัจจัยพื้นฐาน 3 ประการ คือ ก) มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล ข) มนุษย์มีเจตจำนงอิสระ (Free will) ค) มนุษย์มีการคำนวณต้นทุนกำไร (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, อรรถพล ควรเลี้ยง, ทองใหญ่ อัยยะวรารกุล และ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, 2544, หน้า 7-8) โดยอธิบายว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลแล้วมีความคิดอิสระ การกระทำผิดของมนุษย์จะต้องเกิดจากแนวความคิดเขาเอง รัฐจึงต้องหามาตรการเพื่อทำให้ผู้กระทำผิดคิดว่าตนเอง

ขาดทุน เช่น คดียาเสพติดตามแนวความคิดนี้ รัฐก็ต้องออกกฎหมายลงโทษผู้กระทำผิด เน้นการลงโทษจำคุก ไม่รอลงอาญา การประหารชีวิตในความผิดที่เกิดอันตราย รวมทั้งการใช้มาตรการยึดทรัพย์สินผู้กระทำผิด นอกจากนั้นแล้ว แบคคอร์เรียยังให้เหตุผลในการลงโทษอีกว่า เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดนั้นกระทำความผิดซ้ำอีก และไม่ให้บุคคลอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง ผู้กระทำผิดต้องถูกลงโทษด้วยความรวดเร็ว รุนแรง และแน่นอน ให้สมกับการที่ได้กระทำไป

3) **สำนักคลาสสิกใหม่ (Neo-classical school)** เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 แนวความคิดนี้เห็นว่าทุกคนมีเจตจำนงไม่เท่ากัน จึงไม่ควรควรรับผิดชอบเท่ากัน เช่น เด็ก คนวิกลจริต และความประสงค์ของการลงโทษจะต้องประกอบด้วยการลงโทษเพื่อสาสมและกระทำไปเพื่อยุติธรรม ได้สัดส่วนกับความผิด ไม่รุนแรงเกินไปและยอมรับให้มีการลดโทษกันได้ เน้นการลงโทษให้เหมาะสมกับสภาพบุคคล โดยนำความเห็นผู้เชี่ยวชาญ แพทย์ จิตแพทย์มาประกอบ 4) **ยุคสำนักอิตาเลียน** เป็นสำนักแนวความคิดใหม่ เห็นว่าการลงโทษผู้กระทำผิดไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดได้ น่าจะต้องร่วมกันแก้ไข จึงเกิดแนวความคิดของสำนักปรัชญาฟื้นฟูขึ้น โดยมีรากฐานมาจากแนวความคิดกลุ่มอาชญาวิทยาแบบปฏิฐานนิยม (Positive Scholl) ซึ่งผู้ที่นำแนวความคิดนี้มาปรับใช้ คือ ซีซาร์ ลอมโบร์โซ นักวิชาการชาวอิตาลี ในช่วงศตวรรษที่ 19 แนวคิดนี้มองว่าการกระทำ ความผิดของมนุษย์เกิดจากแรงผลักดันนอกด้วย โดยเชื่อว่าพื้นฐานของมนุษย์เป็นคนดี เช่น การกระทำความผิดอาจจะเกิดจากการสิ่งแวดล้อม

ภายนอก แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มแนวความคิด

4.1) กลุ่มแนวความคิดทางด้านชีววิทยา (Biological Factors) มนุษย์มีการกระทำ ความผิดเกิดจากสภาพชีวเคมีในร่างกายที่ผิดปกติ

4.2) กลุ่มแนวความคิดทางด้านจิตวิทยา (Psychological Factors) เชื่อว่ามนุษย์กระทำความผิดเนื่องจากความบกพร่องทางจิต

4.3) กลุ่มแนวความคิดทางสังคมวิทยา (Sociological Factors) เชื่อว่ากระทำความผิดของมนุษย์เกิดจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี หากอยู่ในชุมชนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจำนวนมาก โอกาสที่จะติดยาสูง การเสพยาเสพติดเกิดจากแรงผลักดันภายนอก ไม่ได้เกิดจากความต้องการอิสระของตนเอง รัฐก็ไม่ควรที่จะลงโทษผู้กระทำผิด ควรแก้ปัญหาโดยการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด

2.5 แนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) เกี่ยวกับยาเสพติด

เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Medical Model นั่นคือการเยียวยา หมายถึงการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยวิธีการที่เหมาะสมมองว่าผู้กระทำผิดเป็นผู้ป่วย (patient) มุ่งเน้นการแก้ไขเป็นหลัก เชื่อว่าผู้กระทำผิดหรืออาชญากรสามารถแก้ไขหรือกลับใจและเคารพกฎหมายได้ จึงต้องแก้ไขปัญหที่สาเหตุและในส่วนของผู้กระทำผิดควรให้โอกาส เช่น การฝึกวิชาชีพ ให้การศึกษา ให้คำปรึกษา การคุมประพฤติ การพักโทษ การให้ชุมชนบำบัด เป็นต้น การลงโทษตามหลักอาชญาวิทยา ถือความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดนั้นเป็นความผิดที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของสังคม จึงไม่ใช่ความผิดที่เป็นอาชญากรร้ายแรงทางการแพทย์ได้อธิบายว่า การเสพยาเสพติด

เกิดจากการเสพยาหลาย ๆ ครั้ง ทำให้จิตใจเกิดความอยากอีก เป็นผู้ป่วยชนิดหนึ่งไม่ใช่อาชญากร อีกทั้งสาเหตุของการเสพยาเกิดจากสภาพภายนอกที่กดดัน เช่น สังคม สภาพแวดล้อมในชุมชน โรงเรียน และครอบครัวตามหลักอาชญาวิทยาผู้เสพยาเสพติดถือว่าเป็นเหยื่อ ได้รับผลร้ายจากการประกอบอาชญากรรมจึงเรียกว่าอาชญากรรมไร้ผู้เสียหาย (Victimless Crimes) ดังนั้นการแก้ไขปัญหามันผู้เสพจึงต้องให้ทุกหน่วยเข้ามามีส่วนร่วม การลงโทษต้องเป็นการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติด (Rehabilitation) การลงโทษผู้เสพยาเสพติดที่ดีที่สุดตามหลักอาชญาวิทยาต้องเป็นการแก้ไขฟื้นฟู เพื่อรักษาให้หายจากการเสพติด หากรักษาไม่หายก็จะกลับไปเสพยาเสพติดซ้ำอีก การแก้ไขฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดด้วยการรักษาจะทำให้ผู้กระทำผิดกลับสู่สังคมได้อย่างปกติสุข (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2539, หน้า 36)

3. กฎหมาย ระเบียบ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต่อผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด

การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต่อผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด ซึ่งในปัจจุบันถือว่าเป็นทั้งผู้ป่วยทางกาย ทางใจ และสังคม จะต้องประกอบด้วย 1) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านร่างกาย (Physical Rehabilitation) เป็นการ

รักษาอาการผู้ป่วยปรับสภาพร่างกาย รักษาโรคแทรกซ้อนเพื่อให้ผู้ป่วยดำรงตนได้โดยปราศจากยาเสพติด 2) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านจิตใจ (Mental Rehabilitation) เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่สุดของการฟื้นฟูสมรรถภาพ ครอบคลุมวิธีการทุกชนิดที่สามารถปรับสภาพจิตใจ บุคลิกภาพ พฤติกรรมของผู้ติดยาเสพติด หากสภาพจิตใจดีขึ้นการบำบัดฟื้นฟูถือว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง 3) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพ (Occupational Rehabilitation) เป็นการเพิ่มสมรรถภาพด้านอาชีพ วิชาชีพของผู้ติดยาเสพติดให้สามารถกลับไปอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ และมีวิชาชีพติดตัว สามารถหารายได้เลี้ยงตนเองได้จะได้ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอีก 4) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านสังคม (Social Rehabilitation) เป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้เสพยาเสพติดสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้เป็นปกติ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับคนในสังคม ซึ่งเป็นไปตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก เกี่ยวกับการตรวจดูแลหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด (วรรณฤติ แสงเขียว, 2566, หน้า 18) นอกจากนี้ ปิยชาติ ไช้คง พนักงานคุมประพฤติชำนาญการ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเคยร่วมงานกับผู้วิจัยให้ความเห็นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2567 ว่า การบำบัดผู้ติดยาเสพติดที่สมัครใจจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายยาเสพติด แต่หากไม่สมัครใจก็จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูตามคำสั่งศาล ควรมีการออกกฎหมายหรือมาตรการที่อนุญาตให้แพทย์สามารถตรวจคัดกรองตั้งแต่ตั้งครรภ์เพื่อส่งเสริมสุขภาพของทั้งมารดาและทารก นอกจากนี้

ควรมีการสุ่มตรวจและดูแลผู้ที่กลับไปอยู่ในครอบครัว เพื่อป้องกันปัญหาเสพยาเสพติดที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต ยาเสพติดยังส่งผลต่อการพิการของทารกในครรภ์ ซึ่งจะกลายเป็นภาระของรัฐในอนาคต ซึ่งใน พ.ศ. 2566 จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ใช้งบประมาณถึง 80 ล้านบาทในการดูแลกลุ่มนี้การมีมาตรการป้องกันที่เหมาะสมจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐได้อย่างมาก

1) กฎหมาย มาตรการและนโยบายด้านยาเสพติดต่อผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดของต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร (United Kingdom)

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประสบปัญหาจากการที่มีผู้เสพยาสูงสุดในทวีปยุโรปตะวันตก และมีอัตราการเสียชีวิตเนื่องจากการใช้ยาเสพติดสูงเป็นอันดับสองในประเทศกลุ่มทวีปยุโรปตะวันตก (ฉัตรสมุน พลภูมิบุญ, 2559, หน้า 3) จากปัญหาดังกล่าวนำมาสู่มาตรการในการลดจำนวนผู้ติดยาเสพติดที่ประสบความสำเร็จ

1. กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติด ในสหราชอาณาจักรมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้ยาในทางที่ผิด ค.ศ. 1971 (Misuse of Drugs Act 1971 (Uk.)) หรือที่เรียกว่า MDA รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการตราข้อกำหนดในการอนุญาตเพื่อครอบครองยาเสพติดสำหรับใช้ในการรักษาโรคเท่านั้น (Misuse of Drugs Act 1971 Section 7 (Uk.)) โดยผู้เสพยาเสพติดที่สมัครใจบำบัด จะได้รับการช่วยเหลือด้านเงินทุน เงินค่าครองชีพการจัดหางานให้ทำ โดยมาตรฐานจะเป็นไป

เช่นเดียวกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติดของประเทศ ตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ซึ่งประกาศของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 108/2557 โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการส่งบำบัด รักษา เป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจและเป็นผลดีต่อผู้เข้ารับการบำบัด และไม่มีข้อมูล ในฐานะอาชญากร ได้รับการดูแลจากแพทย์ อย่างใกล้ชิด จากการศึกษากฎหมายดังกล่าว ได้นำมาใช้กับผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติด และผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดด้วย

2. นโยบายด้านยาเสพติด นับตั้งแต่รัฐบาลของพรรคแรงงานอังกฤษได้รับการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้มีโครงการลดอาชญากรรม โดยแผนยุทธศาสตร์ 10 ปี ซึ่งอิงรูปแบบของสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาพบว่า มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ต่อกลุ่มผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดในประการสำคัญ เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำโดยการบำบัดรักษาอย่างถูกต้อง โดยการบังคับบำบัดในรูปแบบของศาลสั่ง ตามคำสั่งของชุมชนร่วมด้วย และแบบสมัครใจเช่นเดียวกับผู้เสพยาเสพติดทั่วไป (ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์, 2556, หน้า 143)

สหรัฐอเมริกา (United State of America)

สหรัฐอเมริกามีระบบการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดขึ้นเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1930 โดยเน้นใช้กับผู้เสพยาเฮโรอีนด้วยการฉีด ตลอดจนผู้ใช้สารเสพติดอื่นที่อาจเป็นอันตรายต่อตนเอง และสังคม โดยไม่ประสงค์เข้ารับการบำบัดรักษา

ยาเสพติด

1. กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติด มีการตราเป็นรัฐบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดใน ค.ศ. 1970 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1971 เพื่อให้ผู้เสพยาเข้ารับการ รักษาแทนการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ต่อมา ศูนย์บำบัดถูกถ่ายโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของเรือนจำ จึงทำให้ใน ค.ศ. 1997 มลรัฐของสหรัฐอเมริกาให้อำนาจในการควบคุมบำบัดผู้ติดยาเสพติดและเหล่าไม่ว่าสารเสพติดนั้น จะก่ออันตรายแก่ผู้อื่นหรือไม่ก็ตาม จึงเป็นกฎหมายในการบังคับบำบัดครั้งแรกของสหรัฐอเมริกา (CDC, 2001) จากการศึกษาการบังคับบำบัดได้นำมาใช้กับผู้หญิงติดยาเสพติด และผู้หญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด

2. นโยบายด้านยาเสพติด ใน ค.ศ.1956 สหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการป้องปรามยาเสพติด โดยกำหนดโทษและเพิ่มโทษหนักขึ้น แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ทำให้มีผู้เสพยาน้อยลง แต่กลับทำให้ผู้เสพยาเพิ่มขึ้น จึงนำระบบการบำบัดรักษามาใช้ใน ค.ศ. 1966 (NARA) (The Narcotic Addict Rehabilitation Amendments of 1971 Section 3401) และได้นำระบบการบำบัดรักษามาใช้กับผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติด และผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดด้วย

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Germany)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีคณะกรรมการยาเสพติดแห่งชาติ (National drug commissioner) ทำหน้าที่ประสาน อำนวยการ พัฒนา และติดตามผลการดำเนินงาน

1. กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติด สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐบัญญัติว่าด้วยสารควบคุม ค.ศ. 1981 (Betalbung-

smittelgesetz, 1981) เป็นเรื่องการบำบัดรักษา ผู้ติดยาเสพติดโดยระบบสมัครใจซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดนโยบายที่สำคัญในเยอรมนี ทั้งในส่วนของการดำเนินการต่อผู้กระทำผิด จากการศึกษาผู้กระทำผิดกฎหมายรวมถึงผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด โดยให้อำนาจกับอัยการโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะไม่ดำเนินคดีกับผู้ทำความผิดคดียาเสพติดเพียงเล็กน้อย และไม่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น อีกทั้งต้องไม่กระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ มีมาตรการในการเบี่ยงเบนคดีซึ่งเป็นการลดทอนความเป็นอาชญากรแก่ผู้ติดยาเสพติด การใช้สารเสพติดถือเป็นปัญหาทางสุขภาพ เน้นในเรื่องของการให้คำปรึกษา ด้านจิตใจผ่านคลินิก ด้านจิตสังคม และบำบัดโดยให้สารเสพติดสังเคราะห์แทน มีการช่วยเหลือผ่านการบำบัดทั้งต่อตนเองและครอบครัว มีการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาศลิกเฉพาะทาง ทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น รัฐเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนในการบำบัดรักษา (ศักดิ์ชัย เลิศพาณิชพันธ์, 2556, หน้า 65)

2. นโยบายด้านยาเสพติด

ตามนโยบายด้านยาเสพติดเป็นวาระแห่งชาติ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และมีแผนปฏิบัติการว่าด้วยยาเสพติดและการติดยาเสพติด ค.ศ. 2003 ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาว เพื่อต่อต้านยาเสพติด ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ (มานพ คณะโต, 2557, หน้า 30) จากการศึกษาได้นำมามาตรการการบำบัดและการให้คำปรึกษา มาใช้กับผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขัง

หญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด นอกจากนี้ยังได้นำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านยาเสพติดของสหภาพยุโรป (European Union : EU) ใน ค.ศ. 2005-2012 มาใช้ในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดของประเทศ โดยมีคณะกรรมการการร่วมว่าด้วยยาเสพติดและผู้ติดยาของสหพันธรัฐ (The National Interagency Drug and Addiction Council) โดยนโยบายในหัวข้อนี้มีประเด็นเรื่องของการดำเนินการเพื่อคุ้มครองทารกในครรภ์มารดา ตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบบำบัดและรักษาทารกให้คงอยู่ด้วย มีการตรวจสอบบำบัดผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) ถือเป็นประเทศมหาอำนาจอันดับห้าของโลก และเป็นประเทศที่มีความสำเร็จในเรื่องของการใช้มาตรการทางกฎหมายในการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด และการแก้ปัญหาผู้ติดยาเสพติดซึ่งมีจำนวนมากในฝรั่งเศส

1. กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติด สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติดที่สำคัญคือประมวลกฎหมายการสาธารณสุข ค.ศ. 1970 ที่ถูกกำหนดขึ้นเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุขเดิมมีการกำหนดกรอบกฎหมายโดยมีรากฐานมาจากการปราบปรามและจัดการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ การค้ายาเสพติดและการห้ามใช้อีก ทั้งยังเสนอทางเลือกในการบำบัดรักษาเพื่อให้ผู้ที่เข้ารับการรักษามิต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเบี่ยงเบนคดีสำหรับผู้ที่ไม่รุนแรง เช่น การให้รับโทษสถานเบา การกำหนด

ให้ผู้ป่วยยาเสพติดเป็นผู้ป่วยทางการแพทย์ ที่ต้องได้รับการรักษาและวินิจฉัยเช่นโรคทั่วไป ทั้งนี้ผู้ที่สมัครหรือตั้งครุภาก็จะต้องได้รับการควบคุมของแพทย์ตามระบบของการบำบัดรักษามีเป้าหมายในการให้ผู้ที่ติดยาซึ่งมีความหมายเท่ากับผู้ป่วยได้รับการแก้ไขพฤติกรรมให้เลิกใช้ยาเสพติด (ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์, 2556, หน้า 45) นอกจากนี้รัฐมีการออกใบรับรองแพทย์ให้แก่ผู้บำบัดยาเสพติดว่าอยู่ในระหว่างการบำบัดหรือผ่านการบำบัดแล้ว หากมีใบรับรองบุคคลนั้นจะไม่ถูกอัยการสั่งให้เข้ารับการบำบัดรักษาซ้ำอีก (The Public Health Code, 1970) ซึ่งทั้งนี้คำสั่งเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1999 กระทรวงยุติธรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญต่อการบำบัดรักษาโดยให้อัยการสั่งเข้าสู่ระบบการรักษามากกว่าการพิจารณาลงโทษจำคุกผู้เสพ (ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์, 2556, หน้า 45) เพราะสาธารณรัฐฝรั่งเศสมองผู้เสพติด ผู้ติดยาว่าเป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการฟื้นฟูรักษา

2. นโยบายด้านยาเสพติด ในการดำเนินการสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจากกระทรวง เพื่อเข้ามามีบทบาทในการควบคุมยาเสพติดโดยมีเรื่องของการใช้มาตรการลงโทษสถานเบากับผู้ใช้นายาเสพติด รวมถึงให้มีการบำบัดโดยสมัครใจเพิ่มขึ้น (ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์, 2556, หน้า 114)

2) กฎหมาย มาตรการและนโยบายด้านยาเสพติดในประเทศไทยต่อผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครุภักติดยาเสพติดของประเทศไทย

ทิศทางการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ป่วยยาเสพติดในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 64 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางเป็นพลังผลักดัน นำไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมี 6 ยุทธศาสตร์โดยแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) มีประเด็นยุทธศาสตร์เกี่ยวกับภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติดได้แก่ยุทธศาสตร์ชาติที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติที่ 3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์ชาติที่ 4 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (Office of the Secretary of the Drug Addiction Treatment and Rehabilitation Committee Ministry of Public Health (MOPH), 2022) รัฐบาลได้ดำเนินนโยบาย “ผู้เสพคือผู้ป่วย” ซึ่งหมายรวมถึงผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครุภักติดยาเสพติด โดยดำเนินการตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 ที่มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2564 ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบำบัดรักษาและฟื้นฟูด้วยแนวคิดที่ว่า “มองผู้เสพเป็นผู้ป่วย” มากกว่าเป็นอาชญากรซึ่งเป็นแนวคิดที่มีการใช้แล้วในต่างประเทศ เน้นไปที่การใช้กระบวนการ

บำบัดรักษาและฟื้นฟูในสัดส่วนที่มากกว่าการลงโทษทางอาญา จากเดิมที่เน้นการบังคับบำบัดรักษาตามพระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2545 ได้ปรับให้เป็นการบำบัดแบบไม่ต้องโทษ โดยรัฐบาลได้ให้โอกาสแก่ผู้ติดยาหรือสารเสพติดทุกคนสามารถเข้าสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟูโดยไม่ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดของโลก พ.ศ.2559 (United Nations General Assembly Special Session 2016 : UNGASS 2016) ได้มีมติและนโยบายใหม่ต่อปัญหาเสพติดว่าแท้จริงแล้ว ปัญหาเสพติดเป็นเรื่องสุขภาพ เรื่องของระบบสาธารณสุข เรื่องของอาชญากรรม

เรื่องของสิทธิมนุษยชน เรื่องของความยากจน ฯลฯ และให้มีการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยมุ่งเน้นด้านสาธารณสุข เน้นการดูแลสุขภาพผู้ป่วย

4. ผลการศึกษา

1. การศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายของกระบวนการยุติธรรมไทย ในการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรรค์ติดยาเสพติด ของต่างประเทศและประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า การนำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรรค์ติดยาเสพติดของต่างประเทศและประเทศไทย มีผลเหมือนและแตกต่างกัน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : ศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรรค์และเด็กของต่างประเทศและไทย

เรื่อง/ประเทศ	UK	USA	Germany	French	Thailand
การปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของผู้ต้องขัง	✓	✓	✓	✓	✓
การปฏิบัติตามข้อกำหนดของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีไขการคุมขังสำหรับผู้กระทำ ความผิดหญิง	✓	✓	✓	✓	✓

เรื่อง/ประเทศ	UK	USA	Germany	French	Thailand
มีการแยกผู้ต้องขังหญิงจากผู้ชังทั่วไป	✓ ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์อาศัยอยู่ที่สำนักงานคุมประพฤติแห่งชาติ	✓ จัดตั้งศูนย์แก้ไขผู้กระทำความผิดในชุมชน	✓	✓	✓
การใส่เครื่องพันธนาการ เมื่อต้องออกนอกเรือนจำ	ใส่เครื่องพันธนาการ แต่มีการรณรงค์ไม่ให้ใส่เครื่องพันธนาการ	มีการใส่เครื่องพันธนาการ แต่บางมลรัฐไม่ใส่	มีการใส่เครื่องพันธนาการ แต่เมื่อเข้าห้องพิจารณาคดีจะมีการถอดเครื่องพันธนาการเป็นต้น	ไม่ใส่เครื่องพันธนาการ ใส่เฉพาะนักโทษที่อันตรายกับบุคคลอื่น	มีการใส่เครื่องพันธนาการ แต่ไม่ใส่ในระหว่างคลอดบุตรตามข้อ 24 ของข้อกำหนด Bangkok Rule
การอนุญาตให้เด็กอยู่ในเรือนจำ	18 เดือน	24 ชั่วโมง เฉพาะมลรัฐที่โครงการรับเลี้ยงเด็กในเรือนจำเท่านั้น ให้เด็กอยู่ในเรือนจำได้ไม่เกิน 6 เดือน	6 ปี	อยู่ในเรือนจำได้แต่ไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนของระยะเวลา	3 ปี

2. การศึกษากฎหมาย ระเบียบ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต่อผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมาย ระเบียบ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต่อผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดและผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด มีผลเหมือนและแตกต่างกัน ดังตารางที่ 2

**ตารางที่ 2 : ศึกษาเปรียบเทียบการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดว่ามีการบังคับบำบัดหรือ
สมัครใจบำบัด ของต่างประเทศและไทย**

เรื่อง/ประเทศ	UK	USA	Germany	French	Thailand
การบังคับ บำบัดรักษา ตามกฎหมาย	✓	✓	X	X	X
การสมัครใจ บำบัดตาม กฎหมาย	✓ ไม่มีประวัติ การก่อ อาชญากรรม	✓	✓ ไม่มีประวัติ การก่อ อาชญากรรม เน้นการให้ คำปรึกษา ด้านจิตใจ ผ่านคลินิก จิตสังคม	✓ ผู้เสพยา ถือเป็น ผู้ป่วย เน้นการ บำบัดรักษาและ แก้ไขพฤติกรรม ให้เลิกใช้ยา หาก มีใบรับรองแพทย์ มาแสดงจะไม่ถูก ดำเนินคดี	✓ ผู้เสพยา ทุกคน สามารถ เข้าสู่ กระบวนการ บำบัดฟื้นฟู โดยไม่ถือว่า มีความผิด ตามกฎหมาย

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดและทารกในครรภ์ของต่างประเทศและประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์และคลอดของประเทศไทยไม่ได้รับการแยกออกจากผู้ต้องขังทั่วไปอย่างชัดเจนเพียงแยกสัดส่วนแต่อยู่ในแดนเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติมาตรา 246 ที่บัญญัติรับรองว่าให้ควบคุมไว้ในสถานที่อันควรหรือสถานที่ที่กำหนดในหมายจำคุก พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ 2561 เนื่องจากผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ยังถูกควบคุมตัวในแดนหญิง แดนเดียวกันกรมราชทัณฑ์จึงทำได้เพียงแยกผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์

ไว้ในแดนพยาบาลหรือแยกสถานที่นอนออกจากผู้ต้องขังทั่วไปเท่านั้น การให้เด็กอยู่ในเรือนจำนานถึง 3 ปี ทำให้เด็กซึมซับพฤติกรรมของนักโทษ และกลายเป็นพฤติกรรมเสียได้ ย่อมไม่ส่งผลดีแก่เด็กทั้งที่ต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ได้ให้ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์อาศัยอยู่ที่สำนักงานคุมประพฤติแห่งชาติ (National Probation Service Approved Premise) หรือ Hostels จัดให้เด็กอยู่กับมารดานานที่สุดไม่เกิน 18 เดือน เพื่อให้เด็กได้มีนมแม่และลดการซึมซับพฤติกรรมของผู้ถูกจับกุมในเรือนจำ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งศูนย์แก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน (Residential Community Corrections Facilities - RCCFs) ซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมดูแลมากกว่าการคุมประพฤติแบบปกติและการพักโทษ สถานที่ที่จัดไว้สำหรับ

ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์อาจใช้สถานที่เล็ก แต่มีความมั่นคงแข็งแรงมีอุปกรณ์ในการดูแลที่เหมาะสม มีทางเข้าออกที่เหมาะสม มีบริการทางการแพทย์สำหรับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ มีโปรแกรมฟื้นฟูสำหรับผู้กระทำความผิด ด้านเงื่อนไขเวลานั้นควรคุ้มครองผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ แต่ของประเทศไทยมีข้อจำกัดหลายอย่าง

กฎหมายด้านยาเสพติดและการคุ้มครองทารกในครรภ์มารดาที่ติดยาเสพติด ดังนี้ สหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการส่งตัวผู้ต้องสงสัยเข้าทำการบำบัดรักษา เพื่อลดอัตราการใช้ยาเสพติด เพื่อลดปัญหาอาชญากรรม มีการช่วยเหลือด้านการเงินและค่าครองชีพแก่ผู้ยากไร้ในระหว่างบำบัดรักษา

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Germany) มีการบังคับบำบัดเพราะรัฐเห็นว่าการใช้สารเสพติดเป็นปัญหาสุขภาพต้องได้รับการรักษา โดยให้คำปรึกษาผ่านคลินิกจิตสังคม รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) มีการลงโทษสถานเบากับผู้ติดยาเสพติดและเพิ่มมาตรการในการสมัครใจบำบัด มีการตราประมวลกฎหมายสาธารณสุข ค.ศ. 1970 กำหนดให้ผู้ป่วยยาเสพติดเป็นผู้ป่วยทางการแพทย์ ที่ต้องได้รับการรักษา วินิจฉัยโรคทั่วไป

สหรัฐอเมริกา (United States of America) มีระบบบำบัดรักษามาใช้ใน ค.ศ. 1966 (NARA) โดยตราเป็นรัฐบัญญัติฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดใน ค.ศ. 1970 และใน ค.ศ. 1971 มีการปรับแก้เพื่อให้ผู้เสพเข้าบำบัดแทนการถูกฟ้องร้องและต่อมา

ศูนย์บำบัดถูกถ่ายโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของเรือนจำ สหรัฐอเมริกาใช้ระบบการบำบัดรักษาหญิงติดยาเสพติด ทั้งเชิงบังคับและระบบสมัครใจ

เห็นได้ว่าต่างประเทศมีการแยกผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ให้อยู่ในสถานที่ที่เหมาะสม เช่น สหราชอาณาจักร ได้ให้ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์อาศัยอยู่ที่สำนักงานคุมประพฤติแห่งชาติ (National Probation Service Approved Premise) หรือ Hostels สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งศูนย์แก้ไขผู้กระทำความผิดในชุมชน (Residential Community Corrections Facilities - RCCFs) ซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมดูแลมากกว่าการคุมประพฤติแบบปกติและการพักโทษ สถานที่ที่จัดไว้สำหรับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์อาจใช้สถานที่เล็ก แต่มีความมั่นคง แข็งแรง มีอุปกรณ์ในการดูแลที่เหมาะสม มีทางเข้าออกที่เหมาะสม มีบริการทางการแพทย์สำหรับผู้กระทำความผิด และมีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง และมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non - Custodial Measures for Women Offenders) ซึ่งมีมาตรฐานที่ดี และสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ แม้ประเทศไทยจะมีข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ก็ตาม แต่ก็มิใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีมาตรการบังคับให้ต้องปฏิบัติหรือบทลงโทษจึงมีการ

ปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ตามบริบทที่เป็นอยู่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือหล่งลมในการคุ้มครองดูแลสิทธิของผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด เช่น ไม่มีการจัดสถานที่แยกต่างหากที่เป็นรูปธรรม มีการแยกสัดส่วนสถานที่ควบคุมตัวแต่ไม่มีการแยกที่ชัดเจน กล่าวคือหญิงตั้งครรภ์และหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด ยังอยู่ในแดนเดียวกับหญิงที่ถูกคุมขังประเภทอื่น ๆ ทั่วไป เมื่อออกจากเรือนจำยังต้องใส่เครื่องพันธนาการ เช่น กุญแจมือ กุญแจเท้า เป็นต้น และนอกจากนี้ ระบบการบำบัดรักษาของต่างประเทศเป็นทั้งเชิงบังคับและสมัครใจ กรณีสมัครใจก็จะไม่มีประวัติอาชญากรรม เช่น สหราชอาณาจักรใช้ระบบการบำบัดรักษาหญิงติดยาเสพติดทั้งเชิงบังคับและระบบสมัครใจ สหรัฐอเมริกาใช้ระบบการบำบัดรักษาหญิงติดยาเสพติดทั้งเชิงบังคับและระบบสมัคร และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการปรึกษคลินิกจิตสังคม เป็นต้น ทำให้ผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด ได้มีการปรับพฤติกรรมและเยียวยาจิตใจแต่ประเทศไทยไม่มีการปรึกษคลินิกเฉพาะทางหรือคลินิกจิตสังคม แม้เรือนจำจะมีนักจิตวิทยาแต่ก็ไม่มีปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หรือเป็นแนวทางที่ชัดเจน จากการศึกษาวิจัยประเทศไทยสามารถนำแนวทางมาตรการในการคุมขังหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด และมาตรการด้านยาเสพติดของต่างประเทศมาปรับใช้ตามบริบทที่เหมาะสมกับประเทศไทยเพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดในประเทศไทยต่อไป

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดมีความอ่อนแอและถือเป็นผู้ป่วย สารเสพติดที่เสพเข้าไปส่งผลต่อพัฒนาการของทารกในครรภ์ เกิดความพิการหรือตายและตกเป็นภาระแก่รัฐ การดูแลหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดของกระบวนการยุติธรรมไทยมีมาตรฐานเดียวกันกับกลุ่มผู้ถูกควบคุมตัวทั่วไปตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องในด้านกฎระเบียบทำให้กลุ่มเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองไม่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน หากมีมาตรการที่เหมาะสมหรือมีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันตามข้อเสนอแนะจะทำให้เจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้การคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดได้สูงขึ้น จะส่งผลดีต่อทารกในครรภ์ทำให้ได้รับการคุ้มครองไปด้วยการศึกษาแนวคิดทฤษฎี กฎหมายของต่างประเทศ เห็นได้ว่าการคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดที่สูงกว่าประเทศไทย ตามผลการศึกษานี้จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 ปัญหาการดูแลและสถานควบคุมตัวหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด

5.1.1 ประเทศไทยให้การดูแลผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์โดยการให้บริการทางการแพทย์สำหรับผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์โดยเฉพาะ ตั้งแต่การรับตัวเข้าเรือนจำ โดยทางเรือนจำจะทำการตรวจการตั้งครรภ์ของผู้ต้องขังหญิงทุกคนแต่ไม่มีการตรวจสารเสพติด จึงเสนอแนะให้มีมาตรการในการตรวจคัดกรองยาเสพติดในหญิงตั้งครรภ์ทุกราย เพื่อใช้มาตรการที่เหมาะสมกับ

หญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติด เช่น แยกสถานที่ควบคุมที่ชัดเจน การให้คำปรึกษา บำบัดรักษา เป็นต้น

5.1.2 กำหนดให้มีสถานที่พิเศษภายในเรือนจำและได้รับการดูแลรักษาพยาบาล เช่นเดียวกับการบริการภายในชุมชนมีทั้งการฝากครรภ์และการดูแลก่อนและหลังคลอด รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือด้านการให้นมบุตรเมื่อถึงกำหนดคลอดผู้ต้องขังจะได้รับการส่งตัวไปคลอดที่แผนกผดุงครรภ์ของโรงพยาบาลในท้องถิ่นที่เรือนจำนั้นตั้งอยู่ตามแนวทางของสหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส เพื่อให้เด็กที่คลอดออกมามีความสมบูรณ์และเติบโตในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เช่นเดียวกับเด็กที่ถูกเลี้ยงดูภายนอกเรือนจำ

5.1.3 ให้ความรู้เกี่ยวกับทักษะการเลี้ยงดูบุตรเมื่อใกล้คลอดทางเรือนจำจะนำผู้ต้องขังออกไปคลอดบุตรที่โรงพยาบาลในชุมชน และผู้ต้องขังจะต้องเตรียมการนำเด็กไปเลี้ยงดูและจะมีการประสานงานของเจ้าหน้าที่ในการนำเด็กออกไปเลี้ยงดูภายนอกเรือนจำตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา ตามประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Penal Code) ได้มีการกำหนดว่า เมื่อผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์ได้เข้ามาสู่เรือนจำจะต้องมีการดูแลสุขภาพตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและต้องปฏิบัติตามผู้ต้องขัง ดังนี้ 1) ได้รับอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการตามคำสั่งของแพทย์ 2) ได้รับข้อมูลในการดูแลสุขภาพทั้งก่อนการคลอดและหลังคลอด 3) ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคลอดและการอบรมดูแลเด็ก 4) ได้รับบริการทางการแพทย์ด้านทันตกรรม

เมื่อผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์ครบกำหนดคลอด ให้เจ้าหน้าที่นำส่งตัวผู้ต้องขังหญิงมีครรภ์ไปคลอดที่โรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยในการคลอด โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในด้านการให้บริการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการคลอด

5.2 ปัญหาการเรียนรู้พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเด็กติดผู้ต้องขังหญิง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของประเทศไทยอนุญาตให้เด็กติดผู้ต้องขังหญิงอยู่ในเรือนจำได้ถึง 3 ปี ตามพระราชบัญญัติราชพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 ซึ่งเห็นได้ว่าการให้เด็กที่อยู่ในเรือนจำเป็นเวลานานจะซึมซับพฤติกรรมของผู้ถูกคุมขังรายอื่น ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเด็กโดยส่งผลให้เด็กติดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในระยะยาว

ปัญหาการเรียนรู้พฤติกรรมการกระทำผิด การรวมผู้ต้องขังทำให้เกิดการเรียนรู้พฤติกรรม การกระทำผิด โดยเฉพาะผู้ต้องขังติดยาเสพติด เมื่อพ้นโทษออกไป ยังกลับไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติดเหมือนเดิม และกลับเข้ามาในเรือนจำอีกหลายครั้งกลายเป็นผู้กระทำผิดซ้ำที่มีปริมาณมากที่สุด พฤติกรรมส่วนหนึ่ง เกิดจากพฤติกรรมภายในเรือนจำ กล่าวคือ เมื่ออยู่รวมกัน เกิดความสนิทสนมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้พฤติกรรมการกระทำผิดกัน อย่างหลากหลาย มีการลอกเลียนหรือเลียนแบบพฤติกรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดการกระทำผิดที่รุนแรงขึ้น

เสนอแนะให้มีการแก้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 เดิม วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่ผู้ต้องขังมีเด็กอายุต่ำกว่าสามปี

ซึ่งอยู่ในความดูแลของตนติดตามยังเรือนจำ หรือเด็กซึ่งคลอดในระหว่างที่มารดาถูกคุมขัง ในเรือนจำ หากมีความจำเป็นหรือปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูเด็กนั้น ผู้บัญชาการเรือนจำ จะอนุญาตให้เด็กนั้นอยู่ในเรือนจำจนกว่า เด็กอายุครบสามปีก็ได้ หรือให้ส่งเด็กนั้นไปยัง หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ให้การสงเคราะห์ คุ้มครอง สวัสดิภาพ หรือพัฒนาฟื้นฟูเด็ก เพื่อดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตาม ระเบียบกรมราชทัณฑ์ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด ของเด็กเป็นสำคัญ”

แม้เป็น “ในกรณีที่ผู้ต้องขังมีเด็กอายุ 18 เดือน ซึ่งอยู่ในความดูแลของตนติดตามยังเรือนจำ หรือ เด็กซึ่งคลอดในระหว่างที่มารดาถูกคุมขังในเรือนจำ หากมีความจำเป็นหรือปรากฏว่าไม่มีผู้ใด จะเลี้ยงดูเด็กนั้น ผู้บัญชาการเรือนจำจะอนุญาตให้ เด็กนั้นอยู่ในเรือนจำจนกว่าเด็กอายุ 18 เดือนก็ได้ หรือให้ส่งเด็กนั้นไปยังหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ ให้การสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ หรือพัฒนา ฟื้นฟูเด็ก เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ” การเสนอแก้ดังกล่าวสืบเนื่องจากแนวทางของ ต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร และ การศึกษาเรื่องผลกระทบการซ้อมทรมานของ เด็กที่ประกอบความเห็นของผู้วิจัยเอง เห็นว่า ผู้ต้องขังหญิงควรอยู่กับบุตรเพียงแค่ 18 เดือน ก็เพียงพอ เพื่อให้เด็กได้ดื่มนมแม่ตามเวลา อันสมควร กรณีไม่มีญาติรับไปเลี้ยงดูก็ส่งให้ สถานสงเคราะห์ เพื่อลดการซ้อมทรมาน ที่ไม่เหมาะสมของผู้ต้องขังรายอื่นในเรือนจำ ที่มีผลต่อพฤติกรรมของเด็กในระยะยาว

เพื่อลดความเสี่ยงในการก่ออาชญากรรมในอนาคต อันสืบเนื่องจากการได้สัมผัสพฤติกรรม ที่ไม่เหมาะสมระหว่างอยู่ในเรือนจำ

5.3 ปัญหาการฟ้องร้องหญิงตั้งครรภ์ ดิตยาเสพติดระหว่างตั้งครรภ์ ทำให้เกิดปัญหา ในการดูแลหญิงตั้งครรภ์ ดิตยาเสพติด ของกรมราชทัณฑ์

จากการทำงานในทางปฏิบัติของผู้เขียน นำมาสู่ข้อเสนอแนะดังนี้ เห็นว่าในการฟ้อง ร้องดำเนินคดีต่อหญิงตั้งครรภ์ ดิตยาเสพติด ยัง ไม่มีการปฏิบัติที่แตกต่าง แม้เป็นหญิงตั้งครรภ์ หากไม่สมัครใจบำบัดรักษาตามประมวลกฎหมาย ยาเสพติด พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวน ให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องหญิงตั้งครรภ์ตามที่ กฎหมายกำหนด เพราะไม่มีข้อยกเว้นห้ามมิให้ ฟ้องหญิงตั้งครรภ์แต่อย่างใด หากมีการฟ้องและ หญิงตั้งครรภ์ไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ต้องส่งตัวไปควบคุมตัวที่เรือนจำ ย่อมส่งผลให้ ตกเป็นภาระแก่เรือนจำในการควบคุมตัว หาก มีมาตรการในการชะลอการฟ้องจนกว่าหญิงนั้น จะคลอดบุตร ย่อมส่งผลดีต่อหญิงตั้งครรภ์ และ ลดภาระในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ ราชทัณฑ์ได้พอสมควร

5.4 ปัญหาการบำบัดรักษาไม่เป็นไปตาม หลักการที่ถูกต้องในทางการแพทย์ กล่าวคือ มีการตัดวงจรยาเสพติดทันทีโดยไม่มีการ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามหลักอาชญาวิทยา ฟื้นฟู เมื่อการเลิกยาเสพติดที่ไม่เป็นไปตาม หลักการทางการแพทย์ที่ถูกต้องจะทำให้ ผู้เสพกลับมาเสพติด

จากการศึกษาวิจัย จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกคุมขังหญิง ดิตยาเสพติดในเรือนจำไม่ได้ถูกดำเนินการฟื้นฟู

ตามขั้นตอน หากดำเนินการตามข้อเสนอแนะในข้อ 1 โดยจัดสถานที่แยกต่างหากจากผู้ต้องขังทั่วไป เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

1) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านร่างกาย (Physical Rehabilitation) เป็นการรักษาอาการผู้ป่วยปรับสภาพร่างกาย รักษาโรคแทรกซ้อน เพื่อให้ผู้ป่วยดำรงตนได้โดยปราศจากยาเสพติด

2) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านจิตใจ (Mental Rehabilitation) เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่สุดของการฟื้นฟูสมรรถภาพ ครอบคลุมวิธีการทุกชนิดที่สามารถปรับสภาพจิตใจ บุคลิกภาพ พฤติกรรม ของผู้ติดยาเสพติด หากสภาพจิตใจดีขึ้นการบำบัดฟื้นฟูถือว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง โดยเห็นควรจัดให้มีคลินิกจิตสังคมในเรือนจำเป็นการเฉพาะ เพื่อให้คำปรึกษาด้านจิตใจแก่ผู้ถูกคุมขังหญิงตั้งครรภ์ ติดยาเสพติด เพื่อปรับทัศนคติและสภาพจิตใจ

3) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพ (Occupational Rehabilitation) เป็นการเพิ่มสมรรถภาพด้านอาชีพ วิชาชีพของผู้ติดยาเสพติดให้สามารถกลับไปอยู่ในสังคมได้อย่างปกติและมีวิชาชีพติดตัว สามารถหารายได้เลี้ยงตนเองได้จะได้ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอีก

4) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านสังคม (Social Rehabilitation) เป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้เสพยาเสพติดสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้เป็นปกติ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับคนในสังคม

5.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การออกกฎหมายของประเทศไทยเพื่อใช้บังคับในปัจจุบันนั้น จากการศึกษาและประสบการณ์ของผู้วิจัย พบว่ามีการออกกฎหมายหลายฉบับ

แต่ละหน่วยงานต่างออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน แต่หน่วยงานต่าง ๆ ขาดการประสานงานและขาดความเชื่อมโยงของกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ อาจเกิดจากสภาพของส่วนราชการไทยที่แบ่งแยกกระทรวง ทบวง กรมออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้กฎหมายขาดความเชื่อมโยง หากกฎหมายที่ออกมามีความเชื่อมโยงจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

ผู้ต้องขังหญิงติดยาเสพติดเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม ทุกภาคส่วนควรให้ความร่วมมือในการให้การบำบัดรักษาเพื่อให้เลิกยาเสพติดและบูรณาการร่วมกัน เช่น

กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นด่านแรกที่พบกลุ่มนี้เมื่อมาฝากครรภ์ ควรตรวจสอบสารเสพติดในหญิงตั้งครรภ์ทุกราย ตั้งแต่ฝากครรภ์ครั้งแรกและส่งต่อไปแก่สำนักงานพัฒนาสังคมในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลกลุ่มนี้ และรักษาอาการทางจิต เพราะยาเสพติดจะกระตุ้นให้การทำงานของจิตใจผิดปกติ โดยบำบัดรักษาไปพร้อมกัน

กรณีที่มีการตรวจสอบสารเสพติดโดยเจ้าพนักงานตำรวจควรมีการส่งฟื้นฟูบำบัดไปยังโรงพยาบาลท้องที่ของผู้เสพ โดยอาจไม่ต้องถามความสมัครใจเพราะปัจจุบันตามประมวลกฎหมาย ยาเสพติดต้องเกิดจากความสมัครใจก่อน จึงจะส่งบำบัดรักษาได้ การส่งบำบัดรักษาย่อมมีผลดีกว่าการต้องมาดำเนินคดี เป็นการรักษาที่ถูกวิธีหากหายจะไม่กลับมาเสพยาเสพติดซ้ำอีก

กรณีที่มีการฟ้องศาลต้องจัดให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิตามมาตรา 168 ตามประมวลกฎหมายยาเสพติดทุกรายเมื่อทราบผลดีของการบำบัดจึงได้ไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัว นอกจากนี้ อาจใช้มาตรการปล่อยชั่วคราวคือการไม่ควบคุมตัวโดยใช้มาตรการควบคุมด้วยผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่นหรือส่งบำบัดยาเสพติดที่โรงพยาบาลหรือคลินิกจิตสังคมของศาล เป็นต้น หากมีพฤติการณ์เปลี่ยนไปให้เจ้าหน้าที่

เร่งรายงานให้ศาลทราบ เพื่อป้องกันภัยต่อชุมชนหรือเหตุอื่น หรือบำบัดและรักษาจนหาย ศาลจะสั่งยุติคดี อันเป็นประโยชน์ต่อหญิงตั้งครรภ์ติดยาเสพติดมากกว่าที่จะส่งไปคุมขังในเรือนจำ

กรณีเข้าสู่เรือนจำ เรือนจำต้องปฏิบัติหน้าที่ในการปรับพฤติกรรมเสียอย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อคืนคนดีสู่สังคมหลังพ้นโทษ เป็นต้น □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กุลธิดา ศรีวิเชียร. (2563). การขับเคลื่อนนโยบายสิทธิทางด้านสุขภาพของเด็กติดผู้ต้องขังหญิง ใน ประเทศไทย. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ปีที่ 28. ฉบับที่ (1 มกราคม-มิถุนายน 2563).
- กรมราชทัณฑ์. (2565). สถิติผู้ต้องขังกลุ่มพิเศษ ประจำปี พ.ศ. 2565. ค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2566. จาก <https://opendata.nesdc.go.th/dataset/statistics-of-special-groups-of-prisoners>.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2539). สังคมทुरुชน : ยุทธศาสตร์ความล่มสลายของสังคม. กรุงเทพมหานคร: ชัคเชสมิเดีย.
- จรรยาพร ตังเจริญสมุทร. (2562). สิทธิมนุษยชนกับการควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยในศาล : ศึกษาการใช้โชตรวน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จุฑารัตน์ ชัยวีรพันธ์เดช และสิวลักษณ์ กาญจนบัตร. (2559). ผลกระทบต่อทารกจากการดาที่ใส่สารเมทแอมเฟตามีนก่อนคลอด. วชิรเวชสารและวารสารเวชศาสตร์เขตเมือง. ปีที่ 60, ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม 2559).
- ฉัตรสุมน พงษ์ภิญโญ. (2559). การทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้กฎหมายยาเสพติด เปรียบเทียบ: รูปแบบกฎหมายและแนวทางการควบคุมยาเสพติด แผนงานภาคีวิชาการ สารเสพติด (ภวส.) สำนักงานกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ชลธิชา พันธุ์พาณิชย์. (2566). โครงการวิจัยการสังเคราะห์วรรณกรรมและวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังในรอบ 7 ปี (พ.ศ. 2545-2551). วารสารสังคม สังเคราะห์ศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ (1 มกราคม-มิถุนายน 2566).
- ฐิติมาพร จุลกิจ. (2560). สิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังหญิง., วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ปรีวัฒน์ ช่างคิด และรณพงษ์ ทรายแก้ว. (2566). จองจำแต่อย่าตีตรา: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังในเรือนจำ. รัฐสภาสาร ปีที่ 71 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2566).
- ปิยชาติ ไช้คง. (1 มีนาคม 2567). สัมภาษณ์. พนักงานคุมประพฤติชำนาญการ. สำนักงาน คุมประพฤติจังหวัดประจวบคีรีขันธ์.

- ปิยะลักษณ์ ทัพพิกรณ์. (2554). การปฏิบัติต่อหญิงมีครรภ์ในระหว่างการดำเนินคดีอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานพ คณะโต. (2557). การศึกษาประสิทธิภาพการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดใน รูปแบบค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม. กรุงเทพมหานคร: เครือข่ายพัฒนาวิชาการและข้อมูลสารเสพติดภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- มินจิตา อัสวศิริศิลป์. (2561). การคุ้มครองสตรีมีครรภ์จากการกระทำความผิดทางอาญา : ศึกษาการกำหนดให้เป็นเหตุฉกรรจ์.”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต.มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรณฉวี ขึ้นจะบก. (2562). สิทธิของผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรรณฤดี แสงเขียว. (2566). มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทารกในครรภ์มารดาที่ติดยาเสพติด. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเกริก.
- ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษากฎหมายยาเสพติดในต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน โปรตุเกส อังกฤษและสหรัฐอเมริกา. การวิจัยภายใต้โครงการกำลังใจในพระราชดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, อรรถพล ควรเลี้ยง, ทองใหญ่ อัยยะวรากุล และศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. (2544). รายงานการวิจัยการศึกษาเพื่อนำแนวความคิดการทำให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย (legalization) การไม่เอาโทษทางอาญา(decriminalization) และการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดมาใช้เพื่อพัฒนานโยบายด้านยาเสพติดของประเทศไทย. สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ป.ป.ส. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันเพื่อความยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ). (2566). ครบรอบ 13 ปี ข้อกำหนดกรุงเทพฯ. ค้นเมื่อ 14 ตุลาคม 2567. จาก <https://www.tijthailand.org/highlight/detail/info-13th-bangkok-rules-1> 2566
- สทนต์ รัตนไพจิตร. (2527). ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุขสมัย นำบัณฑิต, จักรพรรณ วงศ์พรพวัน, สุวิน ทองปิ่น, จรัส ลีกา. (2564). ประชุมกฎหมายธรรมนูญที่มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารบัณฑิตศึกษามหาจุฬาลงกรณ์ ปที่ 8 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2564).

สำนักงานศาลยุติธรรม (2553). ศาลกับกระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการกำลังใจในพระราชดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้ากิตติยาภา กระทรวงยุติธรรม.

อณณพ ชูบำรุง. (2527). ทฤษฎีอาชญาวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไฮเดียนส์โตร์.

ภาษาอังกฤษ

Analisa Johnson . The Benefits of Prison Nursery Programs: Spreading Awareness to Correctional Administrators Through Informative Conferences and Nursery Program Site Visits. [Online]. Available URL:

<https://www.bu.edu/writingprogram/journal/past-issues/issue-9/johnson/> [2024, 14 November]

Anne Eglash MD, IBCLC, FABM. Breastfeeding During Incarceration In the USA - IABLE. [Online]. Available URL: <https://lacted.org/questions/breastfeeding-during-incarceration-in-the-usa/> [2024, 14 November].

Betäubungsmittelgesetz. 1981. [Online]. Available URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/btmg_1981/gesamt.pdf. [2023, 23 September]

CDC. (2001). Drug Use, HIV, and the Criminal Justice System [Online], Available URL: <http://www.cdc.gov/idu/facts/druguse.html> ,2023 (August 26). Misuse of Drugs Act 1971. (Uk.)

Office of the Secretary of the Drug Addiction Treatment and Rehabilitation Committee Ministry of Public Health (MOPH). 2022.

The Narcotic Addict Rehabilitation Amendments of 1971.

The National Interagency Drug and Addiction Council.

The Research Project: “Synthesis of Literature and Research on the Treatment of Female Prisoners and Children Accompanying Inmates over the Past 7 Years (2002-2008), 2011.

The Public Health Code 1970.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Synthetic Drugs in East and Southeast Asia Latest Developments and Challenges 2021 [Cited 2023 Sep 5], URL: https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/Publications/2021/Synthetic_Drugs_in_East_and_Southeast_Asia_2021.pdf.

2022 Country Reports on Human Rights Practices: France. (2022). Available URL: <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/france/>[2024, 14 November].



แนวทางการพัฒนาช่องทางการสื่อสารของ รัฐสภาไทยจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ¹

Guidelines for Developing Communication Channels of the Thai Parliament Based on International Case Studies

อัจจิมา แสงรัตน์²

Atchima Sangrat²

สถาบันพระปกเกล้า²

King Prajadhipok's Institute²

E-mail : atchima.sa@kpi.ac.th

Received 30.01.2024 ➤ Revised 08.11.2024 ➤ Accepted 12.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ การสื่อสารของรัฐสภาไทย ในปัจจุบัน เพราะการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการ ถ่ายทอดความคิด และกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัว การที่รัฐจะประชาสัมพันธ์นโยบายต่าง ๆ ไปสู่ ประชาชนได้นั้นจะต้องอาศัยช่องทางการสื่อสาร ที่ทันสมัย รวดเร็ว และที่สำคัญต้องเป็นการ สื่อสารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐและการสื่อสารกับ ประชาชนเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จากประชาธิปไตยแบบติดตาม ตรวจสอบ เป็น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อีกทั้งยังเป็นการ เสริมสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐ ที่ผ่านมารัฐสภาไทยมีช่องทางการสื่อสาร ที่หลากหลายซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ

¹ บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัย เรื่อง ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภา ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยภายใต้โครงการ พัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐสภาในบทบาทความเป็นตัวแทนของประชาชน ของสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า ประจำปี 2566

² ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐสภาต้องมีการพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ในการสื่อสารเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐสภาในทุกวันให้ประชาชนรับรู้ และต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทั้งข้อมูลการประชุมรัฐสภา กิจกรรมภายในรัฐสภา การเปิดเผยกระบวนการประชุมของคณะกรรมการทุกชุด จนนำไปสู่การเพิ่มมาตรฐานในการดำเนินงานของรัฐสภา

อย่างเช่นกรณีศึกษารัฐสภาต่างประเทศที่มีการพัฒนาการสื่อสารจนมีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และยกระดับประสิทธิภาพในการสื่อสารระหว่างรัฐสภากับประชาชน ซึ่งจะเป็นแนวทางในการพัฒนาการสื่อสารของรัฐสภาไทยให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มการมีส่วนร่วมจากประชาชน

คำสำคัญ : การสื่อสาร, รัฐสภาไทย, ช่องทางการสื่อสาร, รัฐสภาแบบเปิด

Abstract

This article examines about the current communication practices of the Thai Parliament, highlighting how communication serves as a tool for conveying ideas and engaging public awareness. Effective government communication requires modern, rapid, and participatory channels to inform citizens of various policies successfully. Open access to government information and active communication with the public are mechanisms that facilitate a shift from a democracy focused on monitoring and accountability to one that encourages public participation. This also enhances transparency in the exercise of government authority. In recent years, the Thai Parliament has developed diverse communication channels to engage citizens in the legislative process. However, with today's

global changes, the Parliament must adopt new methods for communicating daily parliamentary activities to ensure public awareness. This includes making parliamentary meetings, activities, and committee deliberations accessible, thereby raising operational standards within the institution. Furthermore, this study draws on cases of foreign parliaments that have developed highly effective communication strategies, enabling public participation and enhancing transparency in parliamentary processes. These cases offer a framework for improving the Thai Parliament's communication methods to increase efficiency and foster greater public involvement.

Keywords : Communication, Thai Parliament, Communication Channels, Open Parliament

1. บทนำ

ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การสื่อสารประกอบกับความพร้อมของ ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่งผลให้ ประชาชนมีการเรียกร้องการมีส่วนร่วม ทางการเมืองในกระบวนการต่าง ๆ มากขึ้น รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น ผู้แทนของประชาชน จึงจำเป็นต้องพัฒนา กระบวนการทำงาน และช่องทางการสื่อสารกับ ประชาชน โดยอาศัยการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทันสมัยและกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทางการเมืองอย่างแท้จริง สำหรับรัฐสภาไทย มีช่องทางการสื่อสารในหลากหลายรูปแบบ ทั้งสื่อวิทยุโทรทัศน์ และสื่อในรูปแบบแพลตฟอร์ม ออนไลน์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา อีกทั้ง ยังมีรายการให้ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครองจำนวนมาก ที่สำคัญช่องทางการสื่อสารในรัฐสภาเป็นสื่อที่ใกล้ชิดกับแหล่งข่าว ทางการเมืองมากที่สุด สามารถนำเสนอข่าวสาร ได้อย่างตรงประเด็น รวดเร็ว แต่กลับกลายเป็นว่า ช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ของรัฐสภาไม่ได้รับความ นิยมมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ ให้ความสนใจต่อการรับชมการประชุมรัฐสภา อย่างต่อเนื่อง หรือเข้าร่วมในรายการต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ซึ่ง อาจเป็นเพราะเนื้อหาที่ยาก รูปแบบการนำเสนอ ไม่น่าสนใจ หรือแม้กระทั่งการประชาสัมพันธ์ถึง ช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ของรัฐสภาทำได้ ไม่ทั่วถึงมากนัก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงประสิทธิภาพของช่องทาง

การสื่อสารของรัฐสภา พร้อมกับการศึกษาถึง ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการสื่อสารของ รัฐสภาไทยให้ตอบโจทย์ความต้องการของ ประชาชน และกลายเป็นช่องทางการสื่อสารที่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตาม แนวคิดแบบอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อีกทั้งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุง ช่องทางการสื่อสารระหว่างรัฐสภากับประชาชน ให้มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษารูปแบบและช่องทางการสื่อสารระหว่าง รัฐสภากับประชาชน ทั้งรัฐสภาไทยและรัฐสภา ต่างประเทศ รวมถึงแนวทางในการพัฒนาและ ปรับปรุงการทำงานของรัฐสภาในฐานะผู้แทน ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย แบ่งออกเป็นสามส่วน คือ (1) รูปแบบและ ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทย ซึ่งจะเป็น ข้อมูลสำหรับผู้เกี่ยวข้องหรือผู้กำหนดนโยบาย ที่จะมองเห็นจุดแข็ง จุดอ่อน หรือข้อบกพร่อง ในการสื่อสารของรัฐสภาไทย เช่น ปัญหาในด้านการ ใช้เทคโนโลยี ข้อมูลที่ประชาชนได้รับ ไม่เพียงพอและการขาดช่องทางที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (2) ช่องทาง การสื่อสารของรัฐสภาต่างประเทศ จะเป็น ประโยชน์ในการนำเสนอแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เช่น แพลตฟอร์มที่เปิดโอกาสให้ประชาชน แสดงความคิดเห็น โดยมีการเปรียบเทียบกับ ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทยซึ่งจะเป็น แนวทางในการพัฒนาการสื่อสารของรัฐสภาไทย

สู่มาตรฐานสากล และ (3) แนวทางในการพัฒนา ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทยให้มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นสอดคล้องกับแนวคิด อธิปไตยเป็นของปวงชน และทำให้เกิดการพัฒนา การสื่อสารของรัฐสภาไทย มีการสร้างช่องทาง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงและมีส่วนร่วม และ เป็นการ สร้าง ความ โปร่งใส และ ความไว้วางใจต่อระบบการทำงานของรัฐสภา

2. รูปแบบและช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับ รัฐสภาไว้ในหมวด 7 แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ทั้งโครงสร้าง องค์ประกอบของรัฐสภาที่กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสองสภา สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร มีทั้งอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการเป็นผู้แทน ส่วนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา มีทั้ง การเป็นผู้แทนของประชาชน อำนาจในการ เข้าร่วมประชุมรัฐสภา การพิจารณาร่างกฎหมาย และการเสนอให้ความเห็นในประเด็นต่าง ๆ นอกจากทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาแล้วนั้น สมาชิกทั้งสองสภายังต้องทำหน้าที่ในฐานะ คณะกรรมาธิการเพื่อร่วมกันพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่มีอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสมาชิกรัฐสภา ยิ่งกว่านั้นสมาชิกทั้งสองสภา

ยังมีภาระหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมสภา การอภิปราย การตั้งกระทู้ เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ารัฐสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การกำหนดเวลาและหลักเกณฑ์ซึ่งสภา จะดำเนินงานการประชุมสภา การจัดทำ กฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย การควบคุม ราชการแผ่นดิน ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นภาระหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมที่ส่งผลกระทบต่อ สาธารณะ จึงจำเป็นที่ภาระหน้าที่ของรัฐสภา ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อส่งเสริมให้เกิดเป็น รัฐสภาโปร่งใสที่ส่งเสริมให้ประชาชน มีส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและครบถ้วน การกำหนดให้ข้อมูลด้านนิติบัญญัติเป็นข้อมูล ที่เข้าถึงได้ง่ายจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นระหว่าง รัฐสภาและประชาชนตามหลักการว่าด้วย รัฐสภาแบบเปิด (The Declaration on Parliamentary Openness) (Inter-Parliamentary Union, 2023, pp.1-14) ที่มี จุดประสงค์เพื่อสร้างระบบรัฐสภาแบบเปิด อันหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลให้แก่สาธารณะ และนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น

สำหรับรัฐสภาไทยเองก็มีความพยายาม ในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อขับเคลื่อนให้เป็นรัฐสภา แบบเปิด ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ ถูกต้องและครบถ้วน ที่สำคัญตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องอาศัยช่องทางการสื่อสารที่มี ประสิทธิภาพด้วยการเปิดเผยข้อมูลและสร้าง ความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกรัฐสภา และประชาชนที่จะนำไปสู่ประชาธิปไตย

แบบมีส่วนร่วม ที่ผ่านมารัฐสภาไทยมีช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยช่องทางการสื่อสารระหว่างรัฐสภากับประชาชน มีดังนี้

สื่อวิทยุกระจายเสียง เมื่อ พ.ศ. 2532 คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้มีแนวคิดในการก่อตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงของรัฐสภาเพื่อเป็นสื่อกลางในการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ จึงนำไปสู่การจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาโดยออกอากาศจริงครั้งแรกในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ต้องการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีภารกิจหลักในการถ่ายทอดเสียงการประชุมรัฐสภา การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา อีกทั้งมีหน้าที่ในการเผยแพร่ข่าวสารการดำเนินงานของรัฐสภา และองค์ความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ณัฐพร บุรภักดิ์, 2550, หน้า 5-9) ดังนั้นสื่อวิทยุกระจายเสียงจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญทางการเมืองที่มีบทบาทในการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐ แนวความคิด นโยบายต่าง ๆ ไปยังประชาชน (สัพพัญญู อนุพันธ์, 2545, หน้า 1-2) จนในปัจจุบันมีการพัฒนาสามารถรับฟังในรูปแบบออนไลน์ผ่านช่องทางยูทูปของรัฐสภาได้ด้วย

สื่อโทรทัศน์ ใน พ.ศ. 2535 ศาสตราจารย์มารุต บุณนาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้น มีดำริที่จะให้

รัฐสภามีสถานีโทรทัศน์รัฐสภาขึ้นเพื่อเผยแพร่ภารกิจด้านนิติบัญญัติ เป็นการนำเสนอองค์ความรู้ด้านกฎหมายและด้านการเมืองการปกครอง จึงทำให้ในปัจจุบันนี้ประชาชนทุกคนสามารถรับชมภาพข่าวกิจกรรมต่างๆ ของรัฐสภา ถือว่าเป็นการพัฒนาช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาเพื่อให้ตอบโจทย์การรับบริการของประชาชนอย่างทั่วถึงและไม่มีข้อจำกัด โดยมีรายการต่าง ๆ ที่จะทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น รายการมองรัฐสภา รายการเกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมืองกิจกรรมของรัฐสภา การดำเนินการถ่ายทอดภาพและเสียงการประชุมรัฐสภา (ณัฐาศิริ สุขภาพ, 2551, หน้า 4-5) ตลอดจนการทำให้เป็นเวทีสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และยังเป็นช่องทางที่ให้ประชาชนร่วมตรวจสอบการทำงานที่ฝ่ายบริหารให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จนในปัจจุบันสถานีโทรทัศน์ได้ปรับเปลี่ยนการออกอากาศมาเป็นระบบดิจิทัล ประชาชนไม่จำเป็นต้องติดตั้งดาวเทียมแบบเดิม สามารถรับชมได้อย่างทั่วถึง

สื่อสังคมออนไลน์ สื่อสังคมออนไลน์ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2559 รัฐสภาไทยเองก็ได้มีการพัฒนาช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ใหม่ ๆ ในการสื่อสารกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเว็บไซต์ของรัฐสภาที่ได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

การประชุมสภา ร่างกฎหมาย และกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภา เป็นต้น โดยช่องทางการสื่อสารในรูปแบบออนไลน์ของรัฐสภา ได้แก่ เว็บไซต์ สื่อสังคมออนไลน์ทั้งเฟซบุ๊ก อินสตาแกรม ยูทูบ และทวิตเตอร์ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นช่องทางการสื่อสารที่ขยายมาจากสถานีวิทยุและโทรทัศน์รัฐสภาแทบทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่า ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทยในปัจจุบันนี้ มุ่งเน้นการส่งเสริมเผยแพร่บทบาทภารกิจของสมาชิกรัฐสภา และกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภาเพื่อให้ประชาชนรับรู้พร้อมกับการสร้างความรู้ความเข้าใจ อีกทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา สถานีโทรทัศน์รัฐสภา แพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ ของรัฐสภา โดยทุกช่องทางมีภารกิจในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และบทบาทภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามพบว่า ช่องทางการสื่อสารเหล่านั้นยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมและเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะส่วนใหญ่เป็นการสื่อสารทางเดียว อีกทั้งความนิยมของประชาชนในการรับสื่อจากช่องทางการสื่อสารของรัฐสหายังมีน้อยมาก ดังนั้นจำเป็นที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีการเพิ่มรายการในลักษณะการสื่อสารสองทาง (two way communication) ให้มากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็น และนำเสนอความคิดเห็นความต้องการเหล่านั้นของประชาชนผ่านรัฐสภาสู่สมาชิก รัฐสภาให้รับรู้และดำเนินการในลำดับต่อไป

3. ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาต่างประเทศ

หลายประเทศทั่วโลกได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพด้านการพูดและแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ช่องทางการสื่อสารจึงมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ และองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนรับทราบข่าวสารและถ่ายทอดข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการถ่ายทอดข่าวสารไม่ใช่เป้าหมายหลักเพียงอย่างเดียวของการสื่อสารแต่จำเป็นจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมาพร้อมกับแนวคิดเรื่องการเปิดเผยข้อมูลรัฐสภาสู่การเป็นรัฐสภาแบบเปิด ซึ่งรัฐสภาแบบเปิดคือ รัฐสภาที่ส่งเสริมความโปร่งใส (transparency) การมีส่วนร่วม (participation) และสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกรัฐสภา บุคลากรในวงงานรัฐสภาซึ่งจะนำไปสู่การเปิดเผยข้อมูล หรือ open data ซึ่งรัฐสภาจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ และสามารถตั้งคำถามต่อชุดข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ

การเปิดเผยข้อมูลของรัฐสภานั้นถือเป็นภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสภา ที่จะนำไปสู่การสนับสนุนและสร้างการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน จำเป็นที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส อันหมายถึง การที่รัฐสภา มีการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่อย่างตรงไปตรงมา ด้วยรูปแบบ วิธีการ และภาษาที่เหมาะสมต่อสาธารณชนผ่านช่องทางที่หลากหลายครอบคลุม รวมทั้งในการทำงานของรัฐสภา ต้องปลอดจากอิทธิพลต่าง ๆ อีกหนึ่งพื้นฐานที่สำคัญ คือ รัฐสภาต้องสามารถเข้าถึงได้ง่าย กล่าวคือ สื่อและสาธารณชนสามารถรับทราบ ข้อมูลข่าวสารของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา มีการเปิดโอกาสและมีช่องทางที่หลากหลายให้แก่สาธารณชนสามารถติดตามด้วยข้อมูลต่าง ๆ กับรัฐสภาได้โดยตรง และสุดท้ายคือ รัฐสภาต้องมีสำนักรับผิดชอบ หมายถึง รัฐสภาต้องตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ ความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ตลอดจนเคารพความเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเองอย่างไ้ก็ตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นผลทำให้รัฐสภาต้องมีบทบาทในการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ค่านิยม ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากขึ้น (สุวิจักขณ์ นาควัชระชัย, 2558, หน้า 171-173) ซึ่งในขณะนี้รัฐสภาในหลายประเทศได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อนำไปสู่การสร้างรัฐสภาแบบเปิด เช่น กรณีของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐอย่างจริงจังและต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคม หรือในกรณีของ

สหราชอาณาจักรได้ออกสมุดปกขาวว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐใน ค.ศ. 2012 หรือรัฐสภาออสเตรเลีย ที่กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐและประกาศชัดเจนว่าต้องเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนรับรู้โดยทั่วไป อีกทั้งประชาชนจะต้องสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้ โดยข้อมูลที่เปิดเผยจะต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (ทิพย์ศรีน ภัคธณกุล และ ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์, 2566, หน้า 1-24)

ตั้งแต่ ค.ศ. 2008 รัฐสภาหลายประเทศทั่วโลกเริ่มให้ความสำคัญกับการเป็นรัฐสภาแบบเปิดและมีการสื่อใช้สังคมออนไลน์มากขึ้น ตัวอย่างเช่นในประเทศบราซิลมีสื่อที่เรียกว่า e-Cidadania และ e-Democracia และ Virtual Senator ส่วนรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา และแคนาดาที่มีการเปิดบัญชี Facebook ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบัญชีของรัฐสภาได้มากกว่า 100,000 คน หรือร้อยละ 70 ของประชากรทั้งประเทศในการเข้าถึงบัญชี Facebook ของรัฐสภา ในขณะที่รัฐสภาอิตาลี เป็นรัฐสภาแรก ๆ ที่เริ่มสร้างบัญชี Twitter ทำให้มีผู้ติดตามจำนวนมาก หรืออย่างในกรณีของรัฐสภาอังกฤษ พบว่าสมาชิกรัฐสภาอังกฤษส่วนใหญ่ใช้ Twitter และ Facebook ในการสื่อสารกับประชาชน พบว่ามากกว่าร้อยละ 80 ของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษที่ใช้โซเชียลมีเดียในการนำเสนอข่าวสารรายงานและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสื่อสารกับประชาชน ประเด็นสำคัญ คือ การใช้ช่องทางการสื่อสารโดยเฉพาะแพลตฟอร์ม

ออนไลน์ของรัฐบาลเป็นการขยายพื้นที่ให้รัฐบาลเป็นที่รู้จักมากขึ้น และการใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นการประชาสัมพันธ์การทำงานของรัฐบาลให้เป็นที่รู้จักในวงกว้างมากขึ้น (Democratic Audit, 2014, pp.1-4) นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศที่สมาชิกรัฐบาลได้ใช้เทคโนโลยีและแพลตฟอร์มดิจิทัลในการสื่อสารกับประชาชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน คือ รัฐบาลของประเทศเอสโตเนีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมาย ประชาชนสามารถส่งข้อเสนอแนะ และมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ อีกทั้งมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อร่วมกันแบ่งปันข้อมูล นำเสนอข้อคิดเห็น สภาพปัญหาต่าง ๆ ในสังคมร่วมกัน รัฐบาลของประเทศไอซ์แลนด์ที่สมาชิกรัฐบาลได้ใช้สื่อออนไลน์ที่ได้รับความนิยมในปัจจุบันทั้ง Facebook และ X (Twitter) ในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน นอกจากนี้ รัฐบาลไอซ์แลนด์ยังได้ใช้แพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยเฉพาะแพลตฟอร์มที่เรียกว่า “Better Reykjavik” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและการลงมติในข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายที่สำคัญ หรือกรณีรัฐบาลเกาหลีใต้ที่ใช้เทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนติดตั้งแอปพลิเคชันเพื่อสื่อสารกับประชาชนจนสามารถรวบรวมข้อเสนอแนะและคำติชมต่าง ๆ จนนำมาพัฒนาปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและตอบโจทย์

ประชาชนมากขึ้น ก่อนหน้านี้แม้ว่ารัฐบาลจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นสาธารณะอยู่แล้ว แต่เมื่อไม่มีการสื่อสารถึงกิจกรรมภายในอย่างเป็นสาธารณะ ในบริบทดังกล่าวการใช้ช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนได้ง่ายมากขึ้น ประชาชนสามารถรับรู้การทำงานของรัฐบาลผ่านสื่อของรัฐบาลเองนำไปสู่การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยยกตัวอย่างกรณีศึกษาจากต่างประเทศ ดังนี้

รัฐสภาเกาหลี สถานีโทรทัศน์แห่งสาธารณรัฐเกาหลี (NATV) มีวัตถุประสงค์เพื่อการนำเสนอการถ่ายทอดสดเกี่ยวกับการประชุมรัฐสภาและกิจกรรมทางด้านนิติบัญญัติเพื่อตอบสนองสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับในกิจกรรมที่เกิดขึ้นในรัฐสภา รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเพื่อช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตย สถานีโทรทัศน์แห่งสาธารณรัฐเกาหลีเป็นสถานีโทรทัศน์กระจายเสียงที่ออกอากาศเผยแพร่ไปทั่วประเทศ ซึ่งมีการเผยแพร่ข่าวสารจากรัฐสภาถึง 16 ชั่วโมงต่อวัน โดยมีรายการที่หลากหลายเช่น รายการถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา รายการพิจารณาร่างกฎหมาย กิจกรรมความรู้ด้านการเมืองสำหรับเด็กและเยาวชน รายการเกี่ยวกับปัญหาสังคม เศรษฐกิจ งบประมาณ และรายการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น โดยมีแนวคิดหลักเพื่อให้รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนเสียงของประชาชนในฐานะเจ้าของ

อธิปไตย จึงจำเป็นต้องมีช่องทางการสื่อสารที่เป็นตัวช่วยให้การเชื่อมต่อกับประชาชนสามารถกระทำได้ในรูปแบบสองทางเพื่อจัดระเบียบและดำเนินการในการจัดเก็บข้อมูลต่างๆของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนชาวเกาหลี (Geneva, 2006, pp.55-60)

รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา โทรทัศน์รัฐสภา หรือที่เรียกว่า C-span หรือ Cable Satellite Public Affairs Network เป็นเครือข่ายเคเบิลทีวีและดาวเทียมของสหรัฐอเมริกา สร้างขึ้นใน ค.ศ. 1979 มีการถ่ายทอดสดการดำเนินงานของรัฐบาลและรายการประชาสัมพันธ์ต่างๆ โดยมีจุดประสงค์ในการมุ่งเน้นการถ่ายทอดกิจกรรมต่างๆของรัฐบาล ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร การถ่ายทอดสดเหตุการณ์ทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาและการรายงานข่าวแบบเรียลไทม์ของรัฐบาล ตลอดจนเหตุการณ์สำคัญอื่น ๆ ทั่วโลก ตลอดจนการรายงานข่าวและนโยบายต่าง ๆ โดยไม่มีการปกปิดหรือตัดต่อเนื้อหาเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ไม่มีการปกปิดเกี่ยวกับการเมืองและการดำเนินงานของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการรายงานข่าวที่นอกเหนือจากการเมือง นอกจากนี้ยังมีเว็บไซต์ของ C-span คือ C-span.org เป็นแพลตฟอร์มออนไลน์ที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาองเกรส วุฒิสภา และข่าวสารต่างๆ นอกจากนี้ยังมี C-span Podcasts เป็นช่องทางที่ได้รับความนิยมจากผู้ฟังในสหรัฐอเมริกาที่สามารถรับฟังได้ในรูปแบบของ MP3 และยังมี C-Span video Library เป็นแพลตฟอร์มออนไลน์ในการค้นหาข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับรัฐสภาได้ฟรี

รวบรวมข้อมูลข่าวสาร รายการต่าง ๆ รัฐสภาสหรัฐอเมริกายังมีการพัฒนาช่องทางการสื่อสารเพื่อสร้างช่องทางที่หลากหลายมากขึ้น อย่าง C-Span classroom เพื่อเป็นแพลตฟอร์มในการเรียนรู้สำหรับเด็กระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของเด็กและเยาวชน ซึ่งหากเยาวชนสนใจสามารถสมัครเป็นสมาชิก ทำให้สามารถเข้าถึงคลิปวิดีโอ การอภิปราย และสามารถส่งข้อซักถามเข้าไปในรัฐสภาได้ (Hastings, 2023, pp.1-15)

รัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลีย ในเครือรัฐออสเตรเลีย การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการดำเนินการผ่านองค์กรของรัฐใน 2 ระดับ คือ ระดับรัฐ และระดับมลรัฐ สำหรับในส่วนของ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ หากเป็นในระดับเครือรัฐ รัฐสภาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Parliament) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละรัฐและจากเขตปกครองตนเองเข้ามาทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับสำหรับทุกรัฐและเขตปกครองตนเองเฉพาะเรื่องที่ได้บัญญัติขึ้นเท่านั้น สำหรับระดับรัฐนั้น แต่ละรัฐจะมีรัฐสภาเป็นของตนเอง (state parliament) เพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมายอื่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งรัฐขึ้นใช้บังคับภายในอาณาเขตของรัฐนั้น ซึ่งได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับการศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข การเกษตร และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ละรัฐต่างก็มีหลักเกณฑ์วิธีการและแนวปฏิบัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแตกต่างกันไป ภายในรัฐสภาออสเตรเลียได้มีการจัดเตรียม

ช่องทางการสื่อสาร ที่ทำให้บุคลากรทั้งภายในและภายนอก รวมถึงประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นทางการของรัฐสภาได้ ทั้งข้อมูลการประชุม การสัมภาษณ์สมาชิกรัฐสภา ยิ่งกว่านั้น รัฐสภาออสเตรเลียยังมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่สนับสนุนการเข้าถึงของข้อมูลในรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น (Geneva, 2006, pp.25-35) ในส่วนของช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาออสเตรเลีย คือ *ช่องทางโทรทัศน์* การถ่ายทอดสดการแพร่ภาพการดำเนินงานของรัฐสภาได้ดำเนินการผ่านทาง House Monitoring Service เพื่อให้บุคลากรในวงงานรัฐสภาและประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและรับทราบความเป็นไปในรัฐสภาด้วยเช่นกัน ตั้งแต่ ค.ศ. 1999 รัฐสภาได้จัดให้มีการถ่ายทอดสดการอภิปรายภายในรัฐสภาผ่านทางเว็บไซต์ของรัฐสภาเอง โดยมีการถ่ายทอดสดและบันทึกภาพและเสียง โดยหน่วยงานการบริการของรัฐสภาจะทำหน้าที่ในการบันทึกภาพและเสียงการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยประชาชนสามารถค้นหาการบันทึกข่าววิทยุและโทรทัศน์ รายการเหตุการณ์ปัจจุบัน และการประชุมได้ที่เว็บไซต์ของรัฐสภา

ช่องโทรทัศน์ออนไลน์ของรัฐสภาออสเตรเลีย มียอดผู้เข้าชมประมาณ 350,000-400,000 คน ในแต่ละปี นอกจากการถ่ายทอดสดที่จัดทำโดยรัฐสภาแล้วนั้น หากมีการร้องขอโดยสมาชิกรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการเปิดเผยข้อมูลการประชุมในส่วนอื่นที่เกิดขึ้น ในรัฐสภาจะต้องมีการทำข้อตกลงร่วมกันก่อน เช่นเดียวกันกับกรณีที่มีการร้องขอสัญญาณการถ่ายทอดสดจากสื่อเอกชนเพื่อถ่ายทอดสด

การประชุมสภา รวมทั้งการประชุมของคณะกรรมการธิการ นอกจากนี้รัฐสภาออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับช่วงเวลาของการถามตอบของสมาชิกรัฐสภาในแต่ละวาระ ซึ่งได้รับความนิยมจากประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากประชาชนอยากทราบมุมมองทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาแต่ละท่าน (David, 2023) นอกจากนี้รัฐสภาออสเตรเลียยังมี *ระบบติดตามร่างกฎหมาย* รัฐสภาออสเตรเลียยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามเฉพาะร่างกฎหมายที่ตนเองสนใจได้ (Track) ผ่านการแจ้งเตือนรายบุคคลทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) โดยประชาชนต้องทำการลงทะเบียนใช้งานผ่าน My Parliament ด้วยการกรอกข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะที่อยู่ของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรัฐสภาจะมีการส่งข้อมูลความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในกระบวนการร่างกฎหมายแต่ละฉบับที่ประชาชนลงทะเบียนสนใจ นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถติดตามการทำงานของคณะกรรมการธิการในแต่ละชุดผ่านทางหน้าเว็บไซต์ของคณะกรรมการ ซึ่งอยู่ในเว็บไซต์ของรัฐสภา นอกจากนี้ยังสามารถรับข้อมูลข่าวสารและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการธิการและการทำงานอื่น ๆ ของคณะกรรมการได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหลักการทำงานของรัฐสภาออสเตรเลีย ตั้งอยู่บนกรอบคิดเรื่องหลักนิติธรรมและให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นที่ตั้ง กล่าวคือ กระบวนการออกกฎหมายต้องชัดเจน โปร่งใส มีเหตุผล และนำไปสู่ความเป็นธรรมภายในสังคม อีกทั้งกระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยและตรวจสอบได้

โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ อันเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐสภาออสเตรเลียได้นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพื่อสร้างรัฐสภา (Smart Parliament) ให้มากขึ้น กล่าวคือ (1) การประมวลข้อมูลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับอย่างเป็นระบบครบถ้วนสมบูรณ์และนำเสนออย่างเป็นระบบผ่านเว็บไซต์ของรัฐสภา (2) มีระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามร่างกฎหมายที่สนใจ (Track) ผ่านการแจ้งเตือนรายบุคคลผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) (3) มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายและมีการเปิดเผยความคิดเห็นของประชาชนต่อสาธารณชน ซึ่งจะทำให้เป็นคลังข้อมูลด้านกฎหมายที่สำคัญของประเทศ (ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์, 2560, หน้า 1-15)

รัฐสภายุโรป (European Parliament : EP) เป็นสถาบันรัฐสภาแห่งเดียวของสหภาพยุโรป ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกลุ่มสหภาพยุโรปที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของรัฐสภายุโรป สำหรับการให้ข้อมูลแก่สาธารณะของรัฐสภายุโรปนั้น มีทั้งรูปแบบของสื่อวิทยุโทรทัศน์ โดยนำเสนอข้อมูลทั้งการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา การถ่ายทอดสดการประชุมของคณะกรรมการ การให้ข้อมูลโดยตรงต่อสาธารณะในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้จำเป็นต้องมีช่องทางการสื่อสารที่สามารถส่งต่อข้อมูลข่าวสารจากรัฐสภาสู่ประชาชนได้ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา

และความคิดเห็นของประชาชน เป็นสิ่งแรกสุดที่ต้องถูกนำเสนอและทำให้เกิดความสนใจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและประชาชนกลายเป็นสิ่งที่ค่อนข้างซับซ้อนและยาก เนื่องจากมีข้อมูลหลากหลายที่จะก่อให้เกิดความไม่เข้าใจร่วมกัน จึงจำเป็นต้องอาศัยทั้งแหล่งที่มาของสื่อ เครื่องมือ วิธีการต่าง ๆ ในการให้ความรู้แก่สาธารณะ เพราะรัฐสภาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีทางการเมือง ที่ต้องอาศัยการพัฒนา ปรับปรุงให้ดีขึ้นร่วมกัน เนื่องจากข้อมูลของรัฐสภามีความเกี่ยวข้องข้อมูลทางการเมืองจำนวนมาก (David, 2023, pp.1-5) รัฐสภาของยุโรปมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสและเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุดเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิ และสามารถเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐสภายุโรป ช่องทางการสื่อสารที่สร้างขึ้นโดยรัฐสภาเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดความไว้วางใจและเชื่อมั่นในการทำงาน อีกทั้งทำให้รัฐสภาสามารถใกล้ชิดกับประชาชนได้มากขึ้นในรูปแบบที่ทันสมัย เข้าถึงได้ง่าย ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีจำนวนช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาเพิ่มขึ้นมากมาย บางส่วนดำเนินการโดยบริษัทกระจายเสียงแห่งชาติ (เช่น BBC ของรัฐสภา) และมีบางแห่งดำเนินการโดยรัฐสภาแห่งชาติเอง เช่น ในฝรั่งเศส และในกรีซ เป็นต้น (Jaume, 2008, pp.1-9) ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2008 รัฐสภาของสหภาพยุโรปได้มีการประกาศใช้เว็บไซต์เป็นของตนเองโดยมีชื่อโทรทัศน์แบบออนไลน์ หรือที่เรียกว่า Europarl tv ทำการ

แพร่ภาพการทำงานของสมาชิกรัฐสภายุโรป เพื่อให้ทุกคนจากทั่วโลกสามารถเข้าถึงและรับชมการทำงานของรัฐสภาของสหภาพยุโรปได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐสภาของแต่ละประเทศมีความพยายามในการพัฒนาช่องทางการสื่อสารมาโดยตลอดมีการปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี มีตัวอย่างของช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาต่างประเทศจำนวนมาก เช่น C-span ของสหรัฐอเมริกา ช่องโทรทัศน์ออนไลน์ของรัฐสภาอังกฤษ ที่นำเสนอกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐสภา ทั้งการอภิปรายการประชุมและกิจกรรมของสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดสดผ่านช่องทางโทรทัศน์ทั้งแบบเคเบิลดาวเทียม และผ่านทางออนไลน์ ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาจะต้องไม่ใช่แค่เสียงเท่านั้น แต่ต้องมีตาในการสอดส่องจากประชาชนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาของแต่ละประเทศยังมีจุดประสงค์หลักเพื่อเผยแพร่การดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภาแล้วนั้นยังให้การศึกษาในกระบวนการทำงานของรัฐสภาแก่ประชาชนทั่วไปด้วยเช่นกัน และในปัจจุบันนี้รัฐสภาส่วนใหญ่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตั้งคำถามต่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภาผ่านช่องทางการสื่อสารที่รัฐสภาร่างขึ้นมา จากการที่รัฐสภาได้เล็งเห็นความสำคัญของการสื่อสาร และมีการพัฒนา

ช่องทางการสื่อสารมาโดยตลอดเป็นผลทำให้ประชาชนให้ความสนใจต่อกิจกรรมหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย (Inter-parliamentary Union, 2022, pp.1-82)

จากกรณีศึกษาต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ารัฐสภาของแต่ละประเทศมีความพยายามในการพัฒนาช่องทางการสื่อสารมาโดยตลอดมีการปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี เช่นเดียวกับรัฐสภาไทย แต่ตัวอย่างของรัฐสภาต่างประเทศได้แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันรัฐสภาส่วนใหญ่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตั้งคำถามต่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภาผ่านช่องทางการสื่อสารที่รัฐสภาร่างขึ้นมา และให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลในทุกกิจกรรมให้แก่สาธารณชน เพื่อให้ประชาชนมีความสนใจต่อกิจกรรมหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐสภาไทยสามารถนำมาพัฒนาการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพ เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เน้นการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักมาตรฐานสากลและทัดเทียมกับรัฐสภาต่างประเทศ โดยสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

รัฐสภา	ช่องทางการสื่อสาร	เนื้อหา	รูปแบบการนำเสนอ
ไทย	โทรทัศน์รัฐสภา วิทยุ รัฐสภา สื่อสังคม ออนไลน์ (Facebook Twitter Instagram)	- การถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา - การเผยแพร่ข่าวสารของรัฐสภา - องค์ความรู้ด้านการเมือง	- ถ่ายทอดสด - รายการข่าว - เชิญสมาชิกรัฐสภา/ นักวิชาการมาร่วมพูดคุย
เกาหลี	โทรทัศน์รัฐสภา และ สื่อสังคมออนไลน์	- การประชุมรัฐสภา - การประชุมคณะกรรมการธิการ - การเผยแพร่ข่าวสารของรัฐสภา - องค์ความรู้ด้านการเมือง การปกครอง	- การถ่ายทอดสด - การจัดทำเป็นซีรีส์/ภาพยนตร์ - รายการข่าว/สารคดี - เชิญสมาชิกรัฐสภา/ นักวิชาการมาร่วมพูดคุย
สหรัฐ อเมริกา	C-span ทีวี/C-Span Podcasts/C-Span Digital bus	- การประชุมรัฐสภา - การประชุมคณะกรรมการธิการ - การเผยแพร่ข่าวสารของรัฐสภา - องค์ความรู้ด้านการเมือง การปกครอง - รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ สภาองเกรส	- ถ่ายทอดสด - รายการข่าว - เชิญสมาชิกรัฐสภา/ นักวิชาการมาร่วมพูดคุย - รถบัสบริการเคลื่อนที่ ไปยังชุมชนท้องถิ่น
ออสเตรเลีย	โทรทัศน์/เว็บไซต์ของ รัฐสภา/ระบบติดตาม ร่างกฎหมาย (Track)	- การประชุมรัฐสภา - การประชุมคณะกรรมการธิการ และเนื้อหาที่มีการร้องขอโดย สมาชิกรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ในการเปิดเผยข้อมูล - เป็นการให้บริการประชาชน ในการสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ของ รัฐสภา โดยเฉพาะร่างกฎหมาย - ติดตามร่างกฎหมายและ ติดตามการทำงานของ คณะกรรมการธิการ	- การถ่ายทอดสดและมีบริการให้ ดาวน์โหลดไฟล์ภาพและ เสียง และมีเวลาของการ ถามตอบของสมาชิกรัฐสภา - ระบบในการติดตามร่าง กฎหมาย (Track) ผ่านการ แจ้งเตือนรายบุคคลทาง อีเมลโดยลงทะเบียนผ่าน My Parliament

4. ส่วนที่ 3 แนวทางในการพัฒนา ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทย ให้มีประสิทธิภาพ

รัฐสภาหลายประเทศทั่วโลกมีช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลที่หลากหลาย ทั้งสื่อหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุและสื่อสังคมออนไลน์ แต่พบว่าบางครั้งมีข้อจำกัด ทั้งนี้จึงจำเป็นต้องมีการแยกความแตกต่างของข้อมูล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย จุดยืนของสมาชิกพรรคการเมืองในฐานะสมาชิกรัฐสภา ถ้อยแถลงของสมาชิกรัฐสภา และหัวข้อการอภิปรายต่าง ๆ ในรัฐสภา ในส่วนของการออกอากาศเกี่ยวกับการประชุมรัฐสภานั้น พบว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูล การทำให้รัฐสภาเป็นศูนย์กลางของการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง ซึ่งต้องหันกลับมาพิจารณาช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ หรือโทรทัศน์ที่ต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเชื่อมต่อระหว่างรัฐสภากับประชาชนโดยเฉพาะการอภิปรายในรัฐสภา สิ่งจำเป็นที่สุด คือ ช่องทางการสื่อสารจะต้องเป็นช่องทางที่รวดเร็วที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่รวบรวมผู้เล่นไว้อย่างหลากหลาย ไม่ใช่เฉพาะนักการเมืองเท่านั้น แต่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำรัฐสภา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา รวมไปถึงประชาชนทั่วไป ซึ่งปัจจุบันนี้รัฐสภาส่วนใหญ่หันมาใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางการสื่อสารหลักในการส่งต่อข้อมูล และเชื่อมโยงกับประชาชน สื่อสังคมออนไลน์ที่นำเสนอการดำเนินงานของรัฐสภาได้ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน

และรัฐสภามากขึ้น สื่อสังคมออนไลน์ได้เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นและสามารถตอบกลับถึงการทำงานของสมาชิกรัฐสภาได้ในทันที ทำให้การทำงานของสมาชิกรัฐสภาเป็นที่รับรู้ในวงกว้างมากขึ้น จากมติของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary หรือ IPU) ใน ค.ศ. 2013 ที่เห็นชอบให้มีการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน พบว่ารัฐสภาหลายประเทศทั่วโลกหันมาใช้สื่อสังคมออนไลน์มากขึ้น เช่น ในบราซิล มีการใช้ระบบ e-Domocracia เพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐสภาไปยังประชาชน รัฐสภาฝรั่งเศสและอังกฤษค่อนข้างชัดเจนว่ามีการใช้โซเชียลมีเดียเป็นหลักในการเป็นช่องทางการสื่อสารระหว่างประชาชนกับรัฐสภา (Bandeira and Bender, 2001, pp.5-15) หรือประเทศไอซ์แลนด์ ที่รัฐสภาได้เน้นใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนวคิด หรือเกี่ยวกับนโยบาย และลงคะแนนเสียงในข้อเสนอต่าง ๆ รวมทั้งร่างกฎหมายแต่ละฉบับ เกาหลีใต้เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของประเทศที่เน้นใช้แพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกเหนือจากช่องทางการสื่อสารอย่างสถานีโทรทัศน์แห่งสาธารณรัฐเกาหลี (NATV) แล้วนั้น รัฐสภาเกาหลีใต้ยังเปิดให้มีระบบคำร้องอิเล็กทรอนิกส์ที่ประชาชนสามารถยื่นคำร้องทางออนไลน์

การประชุมคณะกรรมการธิการของรัฐสภาหลายประเทศทั่วโลกก็มีการเปิดให้มีการถ่ายทอดสด สำหรับตัวอย่างประเทศที่เปิดให้มีการถ่ายทอดสดเกี่ยวกับการประชุม

ของคณะกรรมการธิการ เช่น ในสวิตเซอร์แลนด์ ตั้งแต่มีการปฏิรูปรัฐสภาใน ค.ศ. 1991 คณะกรรมการธิการได้ตัดสินใจให้มีการรับฟัง การพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญหรือตัวแทนของ กลุ่มผลประโยชน์โดยต้องจัดขึ้นและเผยแพร่ใน รูปแบบสาธารณะผ่านรายการวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งมีการกำหนดหัวข้อข่าวหรือเรื่องที่จะแถลง จากประธานคณะกรรมการธิการก่อนที่จะเผยแพร่สู่สาธารณะ สำหรับเบลเยียมและลิทัวเนีย ประธานคณะกรรมการธิการจะมีการอนุญาต ให้มีการถ่ายทอดสดผ่านวิทยุและโทรทัศน์ จะเห็นได้ว่าแต่ละรัฐสภามีเงื่อนไขหรือบริบท ที่อนุญาตให้มีการถ่ายทอดสดการประชุม คณะกรรมการธิการแตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่ จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

ดังนั้นการสื่อสารของรัฐสภาจึงเป็นกลไกหลัก ที่ทำให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทน ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ที่เชื่อว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระ และ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจแทน ประชาชนโดยผ่านการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไป ซึ่งทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กัน เพราะการ สื่อสารของรัฐสภาจะเป็นการสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการ และปัญหาของประชาชน เพื่อให้ผู้แทนในรัฐสภานำไปพิจารณาในการ ออกนโยบายและกฎหมายที่ตอบสนองต่อผล ประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง และเมื่อ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รัฐสภา ในฐานะผู้แทนจึงต้องมีความโปร่งใสในการ ทำงาน การสื่อสารที่เปิดเผยผ่านช่องทางต่าง ๆ จะช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน

ของรัฐสภาและผู้แทนได้ ที่สำคัญเป็นการ สร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจในกระบวนการ ประชาธิปไตย สุดท้ายการเน้นย้ำถึงการมี ส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ทางการเมือง การสื่อสารที่ดีจากรัฐสภาไม่เพียงแต่ เป็นการส่งข้อมูลไปยังประชาชนเท่านั้น แต่ ต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดง ความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการ ต่าง ๆ ได้ โดยมีแนวทางในการพัฒนาช่องทาง การสื่อสารของรัฐสภาไทยให้มีประสิทธิภาพ สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1) *การพัฒนาสื่อโทรทัศน์* ที่เน้นการ ถ่ายทอดสดการประชุมสภา การอภิปราย ภายในรัฐสภา และเป็นช่องที่มีรายการเฉพาะ เกี่ยวกับนิติบัญญัติ หรือความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเมืองการปกครองจึงไม่ใช่เรื่องง่าย นักที่จะดึงดูดให้ประชาชนสนใจรับชมหรือ ติดตามอยู่ตลอด ด้วยเนื้อหาที่ไม่น่าสนใจและ มีศัพท์เฉพาะมากมาย ด้วยเหตุนี้รัฐสภาที่อาศัย ช่องโทรทัศน์เป็นช่องทางการสื่อสารหนึ่งจำเป็น ต้องหารูปแบบที่สามารถดึงดูดผู้ชมให้สนใจ ในช่องโทรทัศน์ของรัฐสภาให้มากขึ้น จากตัวอย่าง ของช่องทางการสื่อสารในต่างประเทศ รัฐสภา ฝรั่งเศส และรัฐสภาเกาหลีเป็นรัฐสภาที่มีความพยายามในการพัฒนารูปแบบเนื้อหา ที่จะนำเสนอในรายการโทรทัศน์ และให้ ความสำคัญกับการออกแบบเนื้อหาและรูปแบบ ที่จะถ่ายทอดผ่านสื่อโทรทัศน์มาโดยตลอด ตั้งแต่เริ่มให้มีช่องโทรทัศน์ของรัฐสภา เช่น ในรูปแบบของสื่อภาพยนตร์ หรือซีรีส์ ที่สามารถ ดึงดูดให้ประชาชนติดตามได้มากขึ้น

2) สื่อวิทยุ เป็นอีกหนึ่งช่องทางการสื่อสาร ที่ได้รับความนิยมจากรัฐสภาหลายประเทศ รวมทั้งของไทย แต่เมื่อมีสื่อสมัยใหม่ ทำให้รัฐสภาหลายประเทศละเลยสื่อเก่า แต่รัฐสภาไทย ยังคงรักษาสื่อวิทยุไว้ตลอดโดยมีการปรับเปลี่ยน ให้สื่อวิทยุรัฐสภาสามารถเผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์ ซึ่งถือว่าการปรับตัวที่ค่อนข้างดี ของวิทยุรัฐสภาไทย แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการ ตระหนักถึงการผลิตและออกอากาศรายการ วิทยุที่น่าสนใจให้มากขึ้นเพื่อดึงดูดผู้ฟัง และที่สำคัญ ต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ด้วยเช่นกัน

3) แพลตฟอร์มออนไลน์ ได้กลายเป็น ช่องทางหลักของรัฐสภาหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งรัฐสภาไทย เนื่องจากความนิยมใช้ ของประชาชน จึงจำเป็นที่รัฐสภาต้องมีการปรับตัว หันมาใช้แพลตฟอร์มออนไลน์มากขึ้น แพลตฟอร์มออนไลน์มีหลากหลายรูปแบบ เช่น เว็บไซต์ของรัฐสภาและสื่อสังคมออนไลน์ แต่กลับกลายเป็นว่ารัฐสภาไทยไม่ได้ใช้ สื่อสังคมออนไลน์ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร จึงควรพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการเปิดเผยข้อมูล หรือข่าวสารให้น่าสนใจมากขึ้น ลดความเป็น ทางการเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มต่าง ๆ ได้ง่าย โดยอาศัยสื่อมวลชนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการสื่อสาร กับประชาชนให้มากขึ้น เพราะว่าปัจจุบันนี้ ประชาชนไม่ได้ใกล้ชิดกับสมาชิกรัฐสภาหรือ รัฐสภาแต่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ ได้รับข้อมูลข่าวสารจากท้องถิ่นมากกว่า สื่อหลักของรัฐสภา ดังนั้นช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ของ รัฐสภานั้น ควร มีบทบาทสำคัญ

ในการถ่ายทอดไปสู่ท้องถิ่น รวมถึงควรมีการเผยแพร่ ข้อมูลให้กับสถานศึกษาในแต่ละท้องถิ่น ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้การประชุมรัฐสภาทุกครั้ง จะใช้เวลายาวนาน มีคำศัพท์ที่ประชาชนบางกลุ่ม อาจไม่เข้าใจ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ช่องทาง การสื่อสารของรัฐสภาในฐานะสื่อกลาง จะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงในการนำเสนอข้อมูล การประชุมสภาให้เข้าใจง่าย เข้าถึงประชาชน หรืออาจต้องปรับปรุงรูปแบบการถ่ายทอดสด การประชุมรัฐสภาที่น่าเบื่อและเข้าถึงยากให้ง่าย กระชับและเข้าใจได้ในทันที

5. บทสรุป

การสำรวจรูปแบบการมีส่วนร่วมของ สาธารณะในปัจจุบันของรัฐสภาไทย เช่น สถานีวิทยุ รัฐสภา สถานีโทรทัศน์รัฐสภา และสื่อสังคม ออนไลน์ ทั้ง Facebook Twitter Instagram TikTok blog และ Youtube เป็นต้น ล้วนแล้วแต่ เป็นบัญชีที่รัฐสภาสร้างขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ ข่าวสาร และติดต่อกับประชาชน ทำให้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างเท่าตัว ถึงแม้ว่าโซเชียลมีเดียจะไม่สามารถตอบโจทย์ การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเพิ่มมากขึ้นกว่าสื่อในรูปแบบเดิม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการกระจายข้อมูล ของรัฐสภาเองด้วย ซึ่งสื่อสังคมออนไลน์ มีความเหมาะสมในการสนับสนุนการให้ข้อมูล และสร้างความเข้าใจ รวมถึงการสร้างความรู้สึกร่วม และความคิดเห็นของประชาชน ถือว่า เป็นการเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ในระบอบประชาธิปไตย การใช้สื่อสังคมออนไลน์

สามารถที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐสภาได้ในระดับที่เพิ่มขึ้นจากช่องทางการสื่อสารในรูปแบบอื่น ๆ การมีบทบาทเพิ่มขึ้นของอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันทำให้รัฐสภามีบทบาทและเป็นที่รับรู้มากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงของรัฐสภาหลายประเทศทั่วโลกในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจากการที่ไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ได้พัฒนาไปสู่การเผยแพร่และมีการสื่อสารข้อมูลของรัฐสภาผ่านทางแพลตฟอร์มออนไลน์มากขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบันที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลทุกอย่างของรัฐสภา จากเดิมที่รัฐสภาเปิดเผยข้อมูลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการที่โลกหันมาใช้อินเทอร์เน็ตมากขึ้น จึงทำให้ง่ายต่อการเข้าถึงข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการสื่อสารของรัฐสภาในหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และบริบทการสื่อสารของโลกที่ปัจจุบันเน้นใช้ช่องทางการสื่อสารออนไลน์มากขึ้น รัฐสภาเองก็มีการปรับตัวตามบริบทดังกล่าวโดยการพัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์ให้เป็นช่องทางหลักในการสื่อสารกับประชาชน เช่น รัฐสภาสหราชอาณาจักร รัฐสภาสหรัฐอเมริกา รัฐสภาเกาหลีใต้ และรัฐสภาไทย เป็นต้น

รัฐสภาแต่ละแห่งมีการใช้ข้อมูลในการเผยแพร่ในหลากหลายรูปแบบ เช่น ข้อมูลทั่วไปสำหรับประชาชนทั่วไป การจัดพิมพ์หนังสือเล่มเล็กที่เผยแพร่เกี่ยวกับกระบวนการทำงานของรัฐสภา และกิจกรรมต่าง ๆ การตีพิมพ์แผ่นพับที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นของการอภิปรายในรัฐสภา การผลิตสื่อสารสนเทศ

เพื่อเผยแพร่ในโอกาสพิเศษเป็นสาธารณะ การจัดทำและเผยแพร่บันทึกการประชุมของรัฐสภา และคณะกรรมการ การจัดทำเอกสารข่าวประชาสัมพันธ์ในหัวข้อเฉพาะที่กำลังเป็นที่สนใจในรัฐสภาและสาธารณะ การจัดตั้งบริการสายด่วนเพื่อนำเสนอข้อมูลกิจกรรมรายวันของรัฐสภา โดยอาศัยช่องทางการสื่อสารที่แตกต่างกัน

สามารถสรุปได้ว่า รัฐสภาจำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนในการทำงานเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ การสร้างสัมพันธ์กับประชาชน รัฐสภาต้องมีการพัฒนาการให้บริการข้อมูลแก่ประชาชนในวงกว้าง มีนโยบายการสื่อสารที่ออกแบบมาเพื่อดึงดูดให้ประชาชนสนใจและปลูกเร้าให้พวกเขามีความสนใจเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐสภา จนทำให้รัฐสภามีข้อมูลที่จะสามารถพัฒนาปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นได้ และต้องมีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหนึ่งในปัจจัยในการพัฒนาช่องทางการสื่อสาร ต้องทำให้ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐสภาและการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐสภา และการอภิปรายในรัฐสภาเป็นเรื่องทั่วไป ที่ทุกคนให้ความสนใจ และสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องเป็นการสื่อสารทั้งในรูปแบบส่วนตัวและส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้ายที่สุดอาจกล่าวได้ว่าการสื่อสารเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ดังนั้นสถาบันทางการเมืองอย่างรัฐสภาต้องใช้วิธีการสื่อสารต่อสังคมในรูปแบบที่สมดุลและเหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงเสรีภาพและความเป็นพหุนิยมที่เป็นอยู่ในสังคม เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าของสิทธิพลเมืองและประชาธิปไตย อีกทั้งเป็น

การสร้างเชื่อมั่นในสถาบันทางการเมือง (David, 2023, pp.1-5)

6. ข้อเสนอแนะ

ความเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐสภาต้องมีการพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ในการสื่อสาร เรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐสภาในทุกวันให้ประชาชนรับรู้ รับทราบ และต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือการนำข้อมูลข่าวสารไปนำเสนอ ทั้งข้อมูลการประชุมรัฐสภา กิจกรรมภายในรัฐสภา การเปิดเผยกระบวนการประชุมของคณะกรรมการธิการทุกชุด มีการเพิ่มมาตรฐานในการอภิปรายภายในรัฐสภา โดยต้องเริ่มต้นจากการสนับสนุนการวิจัยเพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและสื่อมวลชน อีกทั้งรัฐสภาจำเป็นต้องเคารพการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนทั้งของรัฐสภาและสื่อมวลชนภายนอก ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สะท้อนความคิดของประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนานโยบายและแก้ไขปัญหาทางสังคม โดยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) สิ่งที่รัฐสภาควรทำในการสื่อสาร รัฐสภาต้องมีการพัฒนาวิธีการในการสื่อสารให้สร้างสรรค์และน่าสนใจเพื่อเสริมสร้างการรายงานข่าวของรัฐสภาให้มีความน่าสนใจมากยิ่งขึ้น เช่น การทำจัดในรูปแบบซีรีส์ อินโฟกราฟิกที่เข้าใจง่าย หรือใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการสื่อสารให้เป็นประโยชน์ หรือการเผยแพร่ไปยังท้องถิ่น เช่น ตัวอย่างของรัฐสภาออสเตรเลีย รัฐสภาสหรัฐอเมริกา และ

ต้องทำหนักขึ้นในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจในสถานการณ์ทางการเมืองของสังคมโดยทั่วไป สำหรับสมาชิกรัฐสภาเองก็ต้องตระหนักรู้ในหน้าที่และภารกิจของตนเอง สมาชิกรัฐสภาต้องเข้าใจการทำหน้าที่ของสื่อ เพื่อช่วยเสริมสร้างสังคมที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจที่ตรงกันผ่านการเผยแพร่ความคิดเห็น ความรู้ที่มีคุณภาพและยอมรับความคิดเห็นที่หลากหลาย

2) การพัฒนาช่องทางการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพ

ช่องทางการสื่อสารของรัฐสภาไทยในปัจจุบันมีหลายช่องทาง แต่เพื่อเป็นการพัฒนาช่องทางการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น ต้องมีการปรับเปลี่ยน ดังนี้

(1) จากเดิมเป็นการเผยแพร่ข้อมูลจากบนสู่ล่างเพียงอย่างเดียว อาจมีการปรับเปลี่ยนเป็นการรับข้อมูลในแนวนานเพราะการสื่อสารเป็นการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและรัฐสภา อีกทั้งเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพอาจต้องมีการร่วมมือกับท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ประชาชน หรือสื่อมวลชนท้องถิ่น เช่น จัดให้มีนักข่าวพลเมืองในกรณีเดียวกับสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (Thai PBS) หรือรถบัสเคลื่อนที่ในการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

(2) การปรับเปลี่ยนรูปแบบ เนื้อหา ภาษา และช่องทางในการเข้าถึงเนื้อหาของรัฐสภา ในครั้งเดียว การปรับรูปแบบเนื้อหา ภาษาให้อยู่ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน เช่น การจัดทำคลิป วิดีโอ ซีรีส์ หรืออินโฟกราฟิกที่เข้าใจง่าย

นอกจากนี้รัฐสภาต้องพัฒนาช่องทางในการแจ้งเตือนไปยังจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ข้อความหรือหมายเลขโทรศัพท์ (Track) ที่ประชาชนได้ลงทะเบียนไว้เพื่อแจ้งข้อมูลข่าวสารความเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเด็น และเพื่อเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประชาชนและรัฐสภาผ่านช่องทางการสื่อสารดังกล่าว

(3) การประชุมคณะกรรมการการควมมีการถ่ายทอดสด หรือทำเป็นประเด็นสั้น ๆ เผยแพร่ให้ประชาชนรับรู้ หากเป็นการประชุมลับควรมีการพิจารณาขอมติจากที่ประชุมคณะกรรมการการ นอกจากนี้ควรมีการออกแบบช่องทางการสื่อสารระหว่างคณะกรรมการการกับประชาชน หากประชาชนสนใจในประเด็นใดก็สามารถเข้าไปปรับชมผ่านช่องทางที่รัฐสภาจัดเตรียมไว้ให้ ซึ่งทำให้ได้รับข้อมูลที่ตรงตามกลุ่มเป้าหมายของแต่ละคณะกรรมการมากขึ้น

(4) ควรมีช่องทางการสื่อสารที่สามารถสะท้อนความคิดเห็น ปัญหา หรือข้อเสนอแนะจากประชาชนโดยรัฐสภาต้องมีการประชาสัมพันธ์ถึงช่องทางที่เปิดไว้สำหรับประชาชนในการแลกเปลี่ยน หรือการจัดรัฐสภาพูดคุยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่สำคัญมีการนำผลการรับฟังต่าง ๆ ไปพัฒนาต่อยอดอย่างไรบ้าง โดยเผยแพร่ให้ประชาชนรับรู้อยู่เสมอ โดยการทำ track ติดตามแบบรัฐสภาออสเตรเลียทั้งติดตามร่างกฎหมายและการดำเนินงานของรัฐสภา

3) การเข้าถึงของรัฐสภาและการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐสภาควรมีกลยุทธ์ในการสื่อสารและทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐสภา คือ

(1) ความชอบธรรมของรัฐสภาขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนและการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานภายใต้ระบบรัฐสภา ถ้าหากเมื่อใดที่ประชาชนเห็นว่าชีวิตพวกเขาไม่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา ทำไมต้องเลือกตั้ง นักการเมืองที่ถูกเลือกเข้าไปในรัฐสภาเข้าไปทำอะไร มีบทบาทอย่างไร มีแนวโน้มที่จะทำให้ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจทางการเมืองต่อรัฐสภาลดน้อยลง ดังนั้นจึงจำเป็นที่รัฐสภาต้องปรับตัวและพัฒนาช่องทางการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในการทำงานของผู้แทนที่ถูกเลือกเข้าไป

(2) การใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นการยกระดับการสื่อสาร จากทางเดียวเป็นสองทาง มีการพูดคุยโต้ตอบระหว่างประชาชนกับรัฐสภา ถือว่าเป็นการยกระดับการทำงานของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สื่อสังคมออนไลน์ทำให้การสื่อสารของรัฐสภาเปลี่ยนจากบนลงล่างเป็นแนวนาน มีการรับข้อมูลจากประชาชน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และมีการปกป้องผู้ให้ข้อมูลด้วยเช่นกัน ดังนั้นรัฐสภาควรมีการพัฒนาและเคลื่อนไหวในสื่อสังคมออนไลน์อยู่เสมอ โดยมีผู้ดูแลสื่อสังคมออนไลน์คอยทำหน้าที่ในการรับส่งข้อมูลจากประชาชนสู่สมาชิกรัฐสภา

(3) สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือที่สำคัญในปัจจุบันในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน บัญชีโซเชียลมีเดียต่าง ๆ ที่รัฐสภาสร้างขึ้น จะทำให้เกิดการส่งต่อข้อมูล และในทางเดียวกัน ก็เป็นการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อประชาชนต่อรัฐสภา อีกทั้งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นในประเด็นทางการเมือง

นอกจากนี้สื่อสังคมออนไลน์ของรัฐสภาจะเป็นช่องทางในการสร้างชื่อเสียง มีคำติชม และสร้างความประทับใจและเชื่อมั่นให้เกิดแก่ประชาชนต่อการทำงานของรัฐสภาได้

โดยข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้อาจนำมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการทำงานของรัฐสภา และมีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะที่บังคับใช้โดยทั่วไปเพื่อทำให้การทำงานเกี่ยวกับการสื่อสาร

ในรัฐสภาทำงานได้สะดวกและง่ายขึ้น นอกจากนี้ประชาชนทุกคน หรือทุกหน่วยงานสามารถเข้าถึงการบริการของรัฐสภาในวงกว้าง และไม่ซับซ้อน ไม่หลายขั้นตอน รัฐสภาจะต้องมีความพยายามในการพัฒนาการสื่อสารระหว่างรัฐสภากับประชาชนให้หลากหลายเพื่อตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในฐานะเจ้าของอธิปไตยที่แท้จริง □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ณัฐาศิริ สุขภาพ. (2551). การบริหารการจัดการสถานีโทรทัศน์รัฐสภาเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. วิทยานิพนธ์วารสารมหาบัณฑิต (สื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐพร บุรภักดี. (2550). บทบาทของสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาภายหลังการปฏิรูปสื่อ. รายงานโครงการเฉพาะบุคคล. วารสารศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารสื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์. (2560). รัฐสภาอัจฉริยะ (Smart Parliament) กับการส่งเสริมหลักนิติธรรม : กรณีศึกษาของออสเตรเลียและข้อเสนอเบื้องต้นสำหรับประเทศไทย. ค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2566 จาก <https://www.ega.or.th/th/content/890/11939/>
- ทิพย์ศรีน ภัคธนกกุล และทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์. (2566). การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลแบบเปิด : นวัตกรรมการบริหารราชการแผ่นดินยุคดิจิทัลของประเทศไทย. ค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2566. จาก https://www.dga.or.th/wpcontent/uploads/2016/11/file_8fa586cf682605b8cbaf62cefcf901c0.pdf
- สัพพัญญู อนุพันธ์. (2545). การบริหารงานสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา. รายงานโครงการเฉพาะบุคคล หลักสูตรวารสารศาสตรมหาบัณฑิต (การสื่อสารภาครัฐและเอกชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวิจักขณ์ นาควัชระชัย. (2558). บทบาทของรัฐสภาในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 17(49), 170-185.

ภาษาอังกฤษ

- Cristina Leston Bandeira and David Bender. (2001). How deeply are Parliaments Engaging on Social Media?. **ResearchGate**, October, 1-18.
- Danny Hastings. (2023). **C-Span Cameras on the House Floor**. Retrieved January 25, 2023 from <https://www.closeup.org/c-span-cameras-on-the-house-floor/>.
- David Hendy. (2023). **Broadcasting of Parliament**. Retrieved May 22, 2023, from <https://www.bbc.com/historyofthebbc/100-voices/elections/broadcasting-parliament/>.

- Democratic Audit. (2014). **Parliaments use social media mainly as a reporting tool rather than for public engagement**. Retrieved March 25, 2023, from <https://www.democraticaudit.com/2014/02/26/parliaments-use-social-media-mainly-as-a-reporting-tool-rather-than-for-public-engagement/>.
- Inter- Parliamentary Union. (2022). **Global Parliamentary Report 2022 : Public engagement in the work of parliament**.
- Inter-Parliamentary Union. (2023). Declaration on Parliamentary Openness. Retrieved October 31, 2023, from <https://openingparliament.org/static/pdfs/english.pdf>
- Jaume Duch Guillot. (2008). Launch of Europarltv, the webtv of the European Parliament. **The European Parliament**, 17(9), 1-9.
- Xavier Roques Geneva. (2006). **Parliamentary relations with the media**. Retrieved April 19, 2023, from <https://www.asgp.co/node/29943>

บทความ
วิจัย





ศพไร้ญาติ : การสืบสาววาทกรรมเกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติของรัฐไทย¹

Unclaimed Bodies: The Discourse Tracing of Thailand Management of Unclaimed Bodies

ภักคณันต์ เลื่องปัญญาวงศ์², สาธิน สุนทรพันธ์³ และ นิมิต อังค์⁴

Phakkanan Leongpanyawong², Satin Soonthornpan³, and Nimid Ang⁴

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง²⁻⁴

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University²⁻⁴

E-mail : phakkanan.leong@rumail.ru.ac.th, satin@ru.ac.th, nimid.ang@gmail.com

Received 31.07.2024 ➤ Revised 07.11.2024 ➤ Accepted 18.11.2024

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเกี่ยวกับศพไร้ญาติกลายเป็นภารกิจของมูลนิธิของประชากรไทยอาจนำไปสู่ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการมีผู้สูญเสียชีวิตที่ไม่มีผู้ดูแลจัดการศพ หรือที่อาจเรียกว่า “ศพไร้ญาติ” มากขึ้นในอนาคต อนึ่ง การจัดการศพไร้ญาติของไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากหลายประเทศ เนื่องจากลักษณะของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของไทยทำให้การจัดการศพไร้ญาติกลายเป็นภารกิจของมูลนิธิคนจีน บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการให้ความหมายและข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นศพไร้ญาติของรัฐไทย ผ่านระเบียบวิธีการวิเคราะห์แบบสืบสาววาทกรรมและกรอบทฤษฎีเกี่ยวกับการทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตายในการชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของการจัดการศพไร้ญาติจากระดับมหภาค ระดับกลาง

¹ บทความวิชาการนี้เรียบเรียงขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติของรัฐไทยและสืบสาวถึงการมีหรือไม่มีแนวทางในการจัดการศพไร้ญาติของรัฐ โดยไม่ได้รับทุนสนับสนุนในการศึกษา

² เลขที่ 2086 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

³ เลขที่ 2086 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

⁴ เลขที่ 2086 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

และระดับจุลภาค ผลการศึกษาพบว่า รัฐไทยพิจารณาศพไร้ญาติจากมุมมองด้านสุขอนามัย ทว่ากลุ่มมูลนิธิคนจีนพิจารณาศพคนตายจากมุมมองด้านความเชื่อทางศาสนาซึ่งสามารถผลักดันเข้าสู่กระบวนการจัดการของภาครัฐ

และมีอิทธิพลต่อความคิดของคนในสังคม ทำให้การจัดการศพไร้ญาติกลายเป็นเรื่องของมูลนิธิจีนมากกว่าภารกิจของรัฐไทยไปโดยปริยาย

คำสำคัญ : ศพไร้ญาติ, การจัดการของภาครัฐ, การสืบสาววาทกรรม, มูลนิธิจีน

Abstract

As Thailand's population structure shifts, issues surrounding the dead without caretakers, unclaimed bodies, are likely to increase in the future. This study examines Thailand's management of unclaimed persons and how it differs from that of other countries due to unique historical factors. Chinese foundations have monopolized the management of unclaimed persons in Thailand. The primary objective of this paper is to analyze the Thai state's definition and articulation of the issue of unclaimed bodies. Through the use of discourse tracing methods and the concept of the "Modernization of Death," the study evaluates state relations with unclaimed persons at the micro, meso, and macro levels.

The findings reveal that the Thai state views unclaimed persons as part of public health management, while Chinese foundations, influenced by religious beliefs, have assumed the state's role and shaped societal norms surrounding unclaimed deaths. By allowing Chinese foundations to manage unclaimed persons, the state has effectively relieved itself of its obligations in this area, as observed in contemporary Thailand. Overall, the study underscores how historical factors shape the management of unclaimed persons and highlights the significant role of Chinese foundations in Thai society.

Keywords: unclaimed persons, management, discourse tracing, Chinese foundations

1. บทนำ

*“ความตายคือปัญหาของคนเป็น
คนตายไปแล้วไม่มีปัญหาอะไร...”*

Norbert Elias (1985, p.3)

ข้อความข้างต้นของนอร์เบิร์ต เอเลียส (Norbert Elias) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน แสดงให้เห็นถึงความย้อนแย้งของสังคมมนุษย์ ซึ่งนับตั้งแต่การเกิดรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ตามสนธิสัญญาสันติภาพเวสฟาเลียและการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป⁵ รัฐได้กลายเป็นองค์พหุพหุสำคัญในการจัดการปฏิสัมพันธ์และวิถีชีวิตประจำวันของมนุษย์ในการนี้การเกิดและตายได้กลายเป็นเรื่องของรัฐกล่าวคือ รัฐรองรับการเกิด โดยการให้สัญญาบุคคลที่เกิดว่าเป็นประชากรของตน (องค์ประกอบของรัฐสมัยใหม่) ผู้ให้กำเนิดจะต้องมีกระบวนการแจ้งแก่รัฐว่าได้ให้กำเนิดทายาท ซึ่งรัฐจะให้สัญญาในรูปของสัญชาตินำไปสู่การเข้าถึงบริการและโครงสร้างต่าง ๆ ของรัฐ แน่นอนว่าเมื่อ

ประชากรดังกล่าวเสียชีวิตลง รัฐก็มีวิธีจับสัญญาของรัฐกับประชากรด้วยการทำทะเบียนแจ้งการตายตามกฎหมายของรัฐหนึ่ง ๆ ต่อไปอย่างไรก็ดี การตายของคน ๆ หนึ่งจะเป็นปัญหาของคนเป็นตามที่เอเลียสได้กล่าวไว้ในประโยคข้างต้นนั้น เกิดขึ้นเมื่อลักษณะของมุมมองต่อการตายที่เปลี่ยนไปในสังคมและรัฐสมัยใหม่ การตายไม่เพียงเป็นการสูญเสียบุคคลในครอบครัวของผู้ตายเท่านั้นหากเป็นการสูญเสียผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของรัฐ (Hakola, Heinämaa, & Pihlström, 2015, pp.2-3) รัฐจึงพยายามหลีกเลี่ยงการตายและขยายอายุขัยของประชากรด้วยการพัฒนาองค์ความรู้ทางการแพทย์และการเข้าถึงทรัพยากรทางการแพทย์ของประชากรของตน

อนึ่งข้อความในย่อหน้าข้างต้นเป็นการกล่าวถึงความตายตามแนวคิดทางปรัชญา สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชากรของรัฐในแง่ที่ประชากรถือเป็นองค์ประกอบ

⁵ สนธิสัญญาสันติภาพเวสฟาเลีย (Peace of Westphalia) ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการยอมรับในหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ของรัฐ แม้ว่าจะเป็นสนธิสัญญาเพื่อสิ้นสุดสงคราม 30 ปี ของการสู้รบระหว่างนิกายโรมันคาทอลิกและนิกายโปรเตสแตนต์ที่ลากยาวความขัดแย้งทางศาสนาที่ยาวนานข้ามศตวรรษ หลักการของสนธิสัญญานี้ ทำให้องค์อธิปัตย์ที่ปกครองเหนือดินแดน มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ยอมรับการแทรกแซงจากศาสนจักรที่กรุงโรมหรืออำนาจภายนอกมาเหนือการจัดการและปกครองรัฐอีกต่อไป จุดนี้ทำให้องค์อธิปัตย์สามารถดำเนินการระดมทรัพยากรและเลือกทางเดินของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ แน่นอนว่าความสามารถในการระดมทรัพยากรและมีศักยภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจของตนอย่างสมบูรณ์ ย่อมทำให้เกิดอิสรภาพบางประการในการ “จัดการ” จนเมื่อเกิดการพัฒนาด้านการผลิตของมนุษย์เข้าสู่กระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรม แนวทางของอุตสาหกรรมก็ผสมผสานบทบาทอำนาจที่รัฐสมัยใหม่มี เปลี่ยนผ่านสังคมของรัฐเข้าสู่ภาวะสังคมแบบอุตสาหกรรมทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ แต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมดังกล่าวได้เสริมสร้างกำลังอำนาจของรัฐและทำให้เกิดการเปรียบเทียบทางอำนาจระหว่างประเทศของรัฐต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศได้ การที่รัฐสมัยใหม่ใช้วิธีการผลิตแบบอุตสาหกรรมเป็นเครื่องมือสำคัญ ย่อมทำให้สภาพสังคมและการดำเนินชีวิตของประชาชนของรัฐเปลี่ยนผ่านไปสู่การดำเนินชีวิตในรูปแบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน จุดนี้กลายเป็นสารตั้งต้นในการพิจารณาว่าสภาพสังคมและการดำรงชีวิตของคนในยุคอุตสาหกรรม มีความแตกต่างจากการดำรงชีวิตในยุคเกษตรกรรม และทำให้การพิจารณาคุณค่าของความเป็นมนุษย์ในสภาพสังคมที่แตกต่างกันนั้นไม่เหมือนกันโดยปริยาย

ส่วนสำคัญในการดำรงอยู่ของรัฐสมัยใหม่ เพียงแต่เราจะพบว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเดียวกันเพราะประชากรของรัฐกลุ่มต่าง ๆ มีความต้องการและ/หรือความสามารถเข้าถึงโครงสร้างการทำงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชากรไม่เหมือนกัน นัยสำคัญของการตาย เพราะเมื่อบุคคลหนึ่งสิ้นชีวิตลงนั้น กระบวนการของรัฐที่เกี่ยวข้องส่วนหนึ่ง คืองานด้านการทะเบียนราษฎร งานด้านการพิสูจน์บุคคลทางนิติเวชเพื่อสนับสนุนงานด้านอาญา ฯลฯ หลังจากนั้นกระบวนการต่อไปจะเป็นเรื่องของญาติผู้ตายที่นำร่างผู้ตายไปประกอบพิธีศพตามประเพณี แต่หากบุคคลดังกล่าวไม่มีญาติมารับศพก็จะถูกระบุเป็นศพไร้ญาติ (Unclaimed Person) ซึ่งความน่าสนใจของประเด็นนี้สืบเนื่องไปยังวิธีการจัดการกับศพไร้ญาติของรัฐ ซึ่งเมื่อประชากรผู้สิ้นชีวิตลงไม่มีญาติมารับศพเพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการตายนั้น รัฐมีการจัดการต่อบุคคลดังกล่าวอย่างไร

จากการสำรวจแนวการจัดการของภาครัฐพบว่ากฎระเบียบราชการที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงต่อการจัดการกับศพไร้ญาติของรัฐได้แก่ “ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557” (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557, หน้า 15-17) ซึ่งมีระเบียบให้ประชาชนยื่นขอรับความสนับสนุนเงินสงเคราะห์ค่าทำศพตามประเพณี ให้ทั้งศพไร้ญาติและญาติมีฐานะยากจนจำนวน

2,000 บาท โดยข้อความในประกาศกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้องและควรนำมาพิจารณา มีรายละเอียดดังนี้

“ข้อ 4 การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีนั้น ผู้สูงอายุที่ตายต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- (2) มีสัญชาติไทย

(3) ผู้สูงอายุอยู่ในครอบครัวที่ยากจนตามข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา

(4) ไม่มีญาติ หรือมีญาติแต่มีฐานะยากจนไม่สามารถจัดการศพตามประเพณีได้”

จะเห็นได้ว่าข้อความในประกาศข้อที่ 4 การสงเคราะห์เกี่ยวกับศพไร้ญาตินั้น การจัดการศพดังกล่าว ผู้ตายจะต้องมีคุณสมบัติสำคัญตาม (1) ถึง (4) โดยเฉพาะ (4) นั้น การไม่มีญาติตามประกาศนี้หมายถึง *ผู้สูงอายุที่ไม่มีญาติ* เท่านั้นจึงจะมีสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือตามประกาศกระทรวงฯ

มากไปกว่านี้การยื่นคำขอความช่วยเหลือจากรัฐดังกล่าว ยังเต็มไปด้วยอุปสรรคตามกระบวนการ (procedure barriers) เช่น ผู้ยื่นขอการสงเคราะห์ต้องมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานท้องที่หรือท้องถิ่นว่าเป็นผู้มี ความเกี่ยวข้อง มีการลงทะเบียนและขั้นตอนในการลงข้อมูล ระบุตัวตน การตรวจสอบความถูกต้องของผู้ตาย การตรวจสอบความเกี่ยวข้องของผู้ยื่นคำขอ ฯลฯ และในกรณีที่ เป็นศพไม่มีญาติ ประกาศกระทรวงฯ ไม่ได้ระบุ ความรับผิดชอบในการจัดการ หรือมอบอำนาจ

หน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐใด ๆ คำถามที่ตามมาคือ บุคคลหรือนิติบุคคลใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อศพไร้ญาตินั้น สำหรับกรณีนี้ “คู่มือ การดำเนินโครงการการสนับสนุนการจัดการ ศพผู้สูงอายุตามประเพณี ประจำปีงบประมาณ 2562” ซึ่งจัดทำโดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นคู่มือให้แก่เจ้าหน้าที่ในการลงทะเบียน และดำเนินการเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ค่าสงเคราะห์จัดพิธีศพนั้น ระบุว่า “บุคคลที่ รับผิดชอบในการจัดการศพผู้สูงอายุเป็น ผู้ยื่นคำขอรับเงิน ค่าจัดการศพ เช่น ผู้ให้การดูแล ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น” (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2561, หน้า 1) ดังนั้น เงินค่าทำศพผู้สูงอายุไร้ญาติ จึงขึ้นอยู่กับ การจัดการของผู้นำชุมชนที่ผู้ตายอาศัยอยู่ และ กลายเป็นข้อวินิจฉัยส่วนบุคคลของผู้นำชุมชน ว่าจะดำเนินการจัดการกับศพไร้ญาติ (สูงอายุ) ดังกล่าวหรือไม่และอย่างไร ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติ โดยการจัดการโดยตรงของหน่วยงานรัฐ

ซึ่งเมื่อพิจารณาการจัดการศพไร้ญาติ ของไทยดังที่คณะผู้เขียนยกมาข้างต้นนี้ คำถาม ที่ตามมาคือการจัดการศพไร้ญาตินั้นถือเป็น หน้าที่ของรัฐหรือไม่ และหากเป็นหน้าที่ของรัฐ แล้วจะสามารถจัดการได้อย่างไร ในประเด็นนี้ ขอยกตัวอย่างกรณีเปรียบเทียบการจัดการ ศพไร้ญาติของประเทศที่มีกระบวนการจัดการ เช่น กฎหมาย Burials Assistance Act 1965 ของมลรัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งกำกับให้รัฐจัดการศพอย่างถูกต้องและ ด้วยความเคารพในการจัดการกับศพไร้ญาติ (Palin, 2016) ด้านสหรัฐอเมริกาหน่วยงาน

ระดับท้องถิ่นมีภาระในการรับผิดชอบจัดการ กับศพไร้ญาติ โดยมีการจัดสรรงบประมาณ ในแต่ละรัฐแตกต่างกันตั้งแต่ 450 ถึง 1,800 เหรียญสหรัฐ (Friesen, 2009) กรณีของประเทศ เพื่อนบ้านอย่างเช่นมาเลเซีย รัฐบาลกลางนำโดย กระทรวงสาธารณสุขมีกระบวนการจัดการ ศพไร้ญาติอย่างชัดเจนโดยกำหนดระยะเวลา รอคอยการปรากฏตัวของญาติ หากไม่มีญาติ มารับศพรัฐก็จะจัดส่งไปยังโรงเรียนแพทย์ และดำเนินการจัดการตามประเพณีศาสนา ของผู้ตายต่อไป จากตัวอย่างที่ยกมานี้ แสดงให้เห็นว่าการจัดการศพไร้ญาตินั้น ในระดับหนึ่งเป็นเรื่องของการจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับ หน่วยงานทางการ ได้แก่ โรงพยาบาล สุสาน ของรัฐหรือเอกชน (ทำหน้าที่จัดเก็บไปจนถึง เผาศพ) ที่ดินฝังศพของรัฐหรือเอกชน และ มีกระบวนการที่วางกรอบไว้โดยกฎหมายระดับรัฐ หรือมลรัฐ ดังนั้นการจัดการศพไร้ญาติ จึงถือเป็นการบริการสาธารณะที่รัฐจัดสรรไว้ให้ ประชาชน

สำหรับกรณีของประเทศไทยนอกจาก แนวทางการช่วยเหลือซึ่งอาจอนุมานเป็นการ จัดการของรัฐดังที่ระบุไว้โดยชัดเจนตาม ประกาศของกระทรวงพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และ การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพ ตามประเพณี พ.ศ. 2557 นั้น คณะผู้เขียน ไม่พบกฎหมายและระเบียบทางราชการที่ระบุหรือ ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการจัดการศพไร้ญาติ โดยเฉพาะศพไร้ญาติที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุแต่อย่างใด งานชิ้นนี้จึงมุ่งความสนใจไปที่ประเด็นเกี่ยวกับ

การจัดการศพไร้ญาติของรัฐไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อศพไร้ญาตินั้นอาจเป็นเด็กทารกแรกเกิด เด็ก ผู้ใหญ่วัยกลางคน ผู้ไม่มีภูมิลำเนาเป็นหลักแหล่ง ฯลฯ ซึ่งไม่อยู่ในกรอบการช่วยเหลือตามประกาศกระทรวงฯ แล้วนั้นรัฐไทยมีการจัดการกับศพไร้ญาติกลุ่มนี้อย่างไร

2. วรณกรรมและกรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติ

2.1 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับมโนทัศน์ศพไร้ญาติ

จากการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับศพไร้ญาติพบว่างานวิชาการที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ โดยวรรณกรรมกลุ่มแรกเกี่ยวข้องกับมุมมองเรื่องทางอาชญาวิทยาที่เกี่ยวข้องกับศพไร้ญาติ ส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาในประเทศ เช่น การศึกษาของอาร์วินด์ กุมาร์ และคณะ เรื่อง “Deaths of Homeless Unclaimed Persons in South Delhi (2001-2005) : A Retrospective Review” (Kumar et al., 2009, pp.46-50) และซาซิล กุมาร์ และคณะ เรื่อง “Homeless and Unclaimed Persons’ Deaths in North India (Jan 2008-Nov 2012) : A Retrospective Study” (Kumar et al., 2015, pp.11-15) งานทั้งสองชิ้นเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างศพไร้ญาติกับการเป็นบุคคลไร้บ้านในชุมชนแออัดของอินเดีย ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าการมีศพไร้ญาติเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุของการเพิ่มของปัญหาจากผู้อพยพและคนไร้บ้านนำมาสู่ปัญหาเรื่องอาชญากรรมและการตายของประชากรที่ไม่สามารถสืบหาครอบครัวได้

งานอีกชิ้นที่คล้ายคลึงกันแต่เป็นการศึกษาในสหรัฐอเมริกาโดยเคนนา ควินเน็ต และคณะ เรื่อง “Who are the Unclaimed Dead?” (Quinet, Nunn & Ballew, 2016, pp.131-139)

ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งของวรรณกรรมกลุ่มนี้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับจริยธรรมในการศึกษาวิจัยทางการแพทย์กับศพไร้ญาติ เช่นงานของ วาย. ไมเคิล บาร์เลียน เรื่อง “Bodyworlds and the Ethics of Using Human Remains : A Preliminary Discussion” (Barilan, 2006, pp.233-247) แสดงข้อถกเถียงเกี่ยวกับการใช้อวัยวะของผู้ตายและสิทธิของร่างกายผู้ตายที่ควรได้รับการเคารพตามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประเด็นของบาร์เลียนเป็นส่วนหนึ่งในข้อถกเถียงทางจริยธรรมว่าด้วยสิทธิในร่างกายของคนตาย เน้นอนว่ากระบวนการบริจาคร่างกายให้แก่การวิจัยทางการแพทย์และการบริจาคอวัยวะให้แก่ผู้ป่วยที่ต้องการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะทำได้เมื่อมีการระบุความยินยอมของผู้ตาย เมื่อครั้งมีชีวิต ทว่าในกรณีของศพไร้ญาตินั้น หากไม่มีข้อมูลการระบุความยินยอมหรือไม่สามารถหาหลักฐานการยินยอมได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องควรจะใช้ร่างกายนี้อย่างไรให้เป็นประโยชน์แก่ผู้มีชีวิตอยู่ได้หรือไม่? คำถามดังกล่าวก็เป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาในงานกลุ่มนี้

ในส่วนของวรรณกรรมกลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มที่สองที่เป็นงานเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านศาสนา ประเพณี ความเชื่ออันมีความเกี่ยวข้องกับศพไร้ญาติ งานวิจัยในประเทศไทยที่ศึกษาเกี่ยวกับศพไร้ญาติจัดอยู่ในกลุ่มนี้โดยเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการศึกษาเรื่องประเพณีท้องถิ่นทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เช่น

งานของนฤพนธ์ ตัววิเศษ และ ปณวัฒน์ ผ่องจิต เรื่อง “ชุมชนกับความเชื่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในอำเภอบ้านแพ้วและอำเภอกะทู้แบบ จังหวัดสมุทรสาคร” (นฤพนธ์ ตัววิเศษ และ ปณวัฒน์ ผ่องจิต, 2560) ซึ่งศฟไร้ญาติเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาประเพณีล้างป่าช้าของคนในอำเภอบ้านแพ้วและอำเภอกะทู้แบบ จากการสำรวจวรรณกรรมในเบื้องต้นนี้ พบว่าไม่มีงานศึกษาที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของประเด็นเรื่องศฟไร้ญาติกับกระบวนการจัดการเรื่องศฟไร้ญาติกับรัฐ บทความนี้จึงเป็นการเปิดบทสนทนาประเด็นดังกล่าวในวงวิชาการทางรัฐศาสตร์

2.2 แนวคิดความเป็นสมัยใหม่ของความตาย

สำหรับแนวคิดหลักอีกประการหนึ่งที่ใช้อย่างกว้างขวางในบทความ คือกรอบแนวคิดและทฤษฎีซึ่งประสานมโนทัศน์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐสมัยใหม่กับความตาย ตามแนวคิด *การทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตาย* (modernization of death) จากงานเชิงประวัติศาสตร์ของฟิลิป แอริส ชื่อ “Western Attitudes Toward Death from the Middle Ages to the Present” (Aries, 1974) และงานเชิงสังคมวิทยาของนอเบิร์ต เอเลียส ชื่อ “The Loneliness of Dying” (Elias, 1985) โดยแนวคิดเรื่องการทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตายนั้น เกิดจากมุมมองที่ว่ารัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องดำรงอยู่และมีความสามารถในการสร้างผลิตผลให้เกิดขึ้นเพื่อแข่งขันกับรัฐอื่น ประชากรของรัฐจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่รัฐต้องทะนุถนอมและหาทางเพิ่มอายุขัยให้ประชากร รวมถึงส่งเสริมประสิทธิภาพของประชากรให้สูงขึ้นเพื่อสร้างผลิตผล

ให้แก่รัฐโดยรวม ดังนั้นความตายจึงถูกมองว่าเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนาตามมุมมองของรัฐและจะถูกผลักดันให้เป็นสิ่งที่ควรซ่อนเร้นจากสาธารณชนโดยรวม แนวคิดเช่นนี้ได้ปฏิเสธความตายหรือต้องการสร้างความเป็นอมตะทางชีวภาพ ทว่าเป็นการทำให้การดำรงชีพของประชากรรัฐเป็นไปเพื่อสร้างประสิทธิผลสูงสุดให้แก่รัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิด การทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตายสัมพันธ์กับกระบวนการจัดการเกี่ยวกับศฟและการแพทย์สมัยใหม่ โดยเฉพาะเมื่อองค์ความรู้เกี่ยวกับสุขอนามัยชี้ชัดความสัมพันธ์ระหว่างเหตุแห่งโรคที่มีที่มาจากเชื้อโรคนั้น ทำให้การจัดการศฟคนตายมีความสำคัญอย่างยิ่งในภาวะโรคระบาดและภาวะปกติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องทำหน้าที่จัดการศฟคนตายเพื่อไม่เป็นแหล่งแพร่เชื้อหรือสร้างความเสี่ยงต่อการดำรงชีพของประชากรกลุ่มอื่นๆ ของสังคม (Solomon & Buchbinder, 2020) ดังนั้นกรณีที่คนตายไม่มีญาติหรือคนที่เกี่ยวข้องมาดูแลจัดการเกี่ยวกับศฟภาระดังกล่าวจึงตกเป็นของรัฐ ที่จำเป็นต้องจัดการก่อนที่ศฟดังกล่าวจะกลายเป็นปัญหาทั้งทางสุขอนามัยหรือสุขภาพจิตของประชากรในชุมชน กรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดการศฟไร้ญาติของรัฐสมัยใหม่จึงมีความสัมพันธ์กับลักษณะของการทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตาย กล่าวคือในกระบวนการจัดการศฟไร้ญาติของรัฐอุตสาหกรรม จะพบว่ากระบวนการจัดการความตายเริ่มตั้งแต่โรงพยาบาลมาถึงสุสาน ซึ่งหากไม่มีญาติมารับศฟ ศฟดังกล่าวจะไม่ปรากฏในชุมชน (Heinämaa, 2015) สุสาน

ทำหน้าที่เก็บศพดังกล่าวไว้เพื่อดำเนินการตามแต่กฎหมายของแต่ละประเทศ กรอบแนวคิดการทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตายจึงมีเป็นฐานคติของการจัดการเกี่ยวกับความตายของรัฐสมัยใหม่ได้อย่างชัดเจน

2.3 แนวทางการศึกษาและวิเคราะห์

โดยสรุปจากการทบทวนวรรณกรรมและกรอบการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง พบว่าการศึกษเกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติของรัฐโดยเฉพาะในกรณีการจัดการศพไร้ญาติในประเทศไทย วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เน้นศึกษาผ่านกรอบมุมมองของประเพณี ศาสนา และความเชื่อ ยังไม่พบวรรณกรรมที่ทำการศึกษเกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติของรัฐโดยตรง และเมื่อพิจารณาผ่านกรอบการวิเคราะห์การทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตาย การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติในงานเขียนนี้จะพิจารณากระบวนการจัดการของรัฐไทย ซึ่งมีความจำเป็นในการจัดการกับศพคนตายโดยเฉพาะศพไร้ญาติที่เป็นภาระของรัฐหากรัฐต้องการจัดการสังคมอุตสาหกรรมและพัฒนาเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองโลก และประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557 ซึ่งแสดงความเกี่ยวข้องของรัฐกับศพไร้ญาติเฉพาะกรณีผู้ตายเป็นผู้สูงอายุเท่านั้นกลับไม่แสดงแนวทางการจัดการกับศพไร้ญาติของกลุ่มผู้ตายอื่น

การศึกษาประเด็นนี้อาจต้องดำเนินการศึกษาย้อนกลับไปพิจารณาจุดตั้งต้นของ

การดำเนินการประเด็นนี้ในสังคม ดังนั้นบทความฉบับนี้จึงอาศัยระเบียบวิธีการสืบสาววาทกรรม (Discourse Tracing) ในการศึกษา “การจัดการ” ศพไร้ญาติของรัฐไทยด้วยหลักฐานจากเอกสารราชการปัจจุบันย้อนกลับไปยังเอกสารประวัติศาสตร์ที่ปรากฏความเกี่ยวข้องของรัฐกับการจัดการศพไร้ญาติ

การสืบสาววาทกรรมเป็นระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (LeGreco & Tracy, 2009) เพื่อสร้างระเบียบวิธีเชิงตีความที่สามารถใช้ตอบข้อวิพากษ์จากกรอบคิดแบบปฏิฐานนิยม กล่าวคือการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการตีความเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ มักจะถูกตั้งข้อสงสัยจากกลุ่มผู้ศึกษาที่เน้นความเที่ยงตรงของหลักฐาน ลักษณะของข้อขัดแย้งนี้ผลักดันให้เลอเกรโคและเทรซีเสนอระเบียบวิธีสืบสาววาทกรรมโดยเน้นที่ระเบียบการปฏิบัติในการศึกษาเพื่อลดข้อกังขาในการตีความหลักฐาน อาศัยแนวคิดจากคุณูปการของระเบียบวิธีแบบชาติพันธุ์วรรณา (Ethnography) การวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) กรณีศึกษา (Case Studies) และการสืบสาวกระบวนการ (Process Tracing) (Redden, 2017)

ในทางปฏิบัติ ระเบียบวิธีแบบสืบสาวกระบวนการจะให้ความสำคัญกับหลักฐานจากทั้ง 3 ระดับการวิเคราะห์ได้แก่ ระดับจุลภาค (Micro-level) เช่น ข้อความหรือเอกสารที่ใช้ในกลุ่มหนึ่ง ๆ ระดับกลาง (Meso-level) เช่น คู่มือปฏิบัติ นโยบายหรือเอกสารองค์กร ที่นำเอาลักษณะกรอบคิดของระดับจุลภาคไปยังบริบทอื่น และท้ายสุดระดับมหภาค (Macro-level) คือ กรอบความคิดที่เข้าใจร่วมกันในสังคมหรือ

ปทัสฐานที่ยึดถืออยู่ทั่วไปเป็นธรรมดา (Taken-for-granted Norms) การวิเคราะห์สืบสาววาทกรรมจะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของหลักฐานในแต่ละระดับที่มีปฏิสัมพันธ์และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง โดยระเบียบวิธีนี้จะต้องชี้ให้เห็นจุดเปลี่ยน (Turning-point) ที่วาทกรรมได้สร้างให้เกิดแนวทางปฏิบัติจากจุดเปลี่ยนดังกล่าว (Redden, 2017)

3. การจัดการศพไร้ญาติในประเทศไทย : ความเชื่อ พัฒนาการ และการจัดการ

ในปัจจุบันประเด็นเกี่ยวกับศพไร้ญาติในสังคมไทยส่วนใหญ่ถูกกล่าวถึงในลักษณะความเชื่อทางศาสนา โดยเฉพาะความเชื่อของกลุ่มชาวไทยเชื้อสายจีน ซึ่งแสดงออกในลักษณะกิจกรรมของมูลนิธิต่าง ๆ จากสถิติ

พบว่าการล้างป่าช้าแต่ละครั้ง⁶ มีศพไร้ญาติไม่ต่ำกว่า 500 ศพซึ่งเป็นจำนวนสะสมตามขนาดพื้นที่ของสุสานฝังรอตที่แต่ละมูลนิธิตะรองรับได้ หากเป็นมูลนิธิขนาดใหญ่ก็จะมีจำนวนมากถึงหลักพัน ยกตัวอย่างพิธีล้างป่าช้าของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ใน พ.ศ. 2558 มีรายงานจำนวนศพไร้ญาติถึง 3,890 ศพ โดยในจำนวนนี้แยกเป็นศพผู้ใหญ่ 1,775 ศพ และศพเด็กอีก 2,115 ศพ (ไทยรัฐออนไลน์, 2558) การล้างป่าช้าของมูลนิธิเป็นการทำพิธีใหญ่ เพื่อเรียกผู้มีจิตศรัทธาให้มาร่วมกันประกอบพิธีโดยส่วนใหญ่เชื่อว่าการทำบุญกับ “ศพผู้ยากไร้” จะเป็นการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ซึ่งจะสร้างบุญใหญ่แก่ผู้เข้าร่วมพิธี รวมถึงเป็นการระดมทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของมูลนิธิ (นฤพนธ์ ด้วงวิเศษ และ ปณวัฒน์ ผ่องจิต, 2560, หน้า 44-49)



ภาพที่ 1 : งานขุดศพไร้ญาติของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ณ อ.บ้านแพ้ว จ.สมุทรสาคร
ที่มา : นฤพนธ์ ด้วงวิเศษ และ ปณวัฒน์ ผ่องจิต, 2560

⁶ เป็นกิจกรรมที่มูลนิธิทำการขุดศพไร้ญาติ ที่ฝังอยู่ในที่ดินสุสานของมูลนิธิ เอามาทำพิธีทางศาสนาและให้ประชาชนทั่วไปร่วมกันสร้างบุญ ลักษณะของกระบวนการล้างป่าช้าจะเริ่มด้วยการประกาศทำพิธีให้แก่คนทั่วไปได้ทราบกำหนดเวลา จากนั้นในวันพิธี (วันบุญใหญ่) เจ้าหน้าที่จะขุดศพ ซึ่งเหลือแต่โครงกระดูกขึ้นมาทำความสะอาด รอญาติมาแจ้งรับศพครั้งสุดท้าย หากไม่มีใครมาแจ้งก็จะเผารวมกันตามพิธีทางศาสนาพุทธแบบจีน

ในกระบวนการจัดการศพไร้ญาติเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าศพไร้ญาติมีความสัมพันธ์กับมูลนิธิเงินมากกว่ากระบวนการจัดการของรัฐ และแม้ว่าบางหน่วยงานของรัฐที่จัดการเกี่ยวกับศพและศพไร้ญาติก็จะพบว่าในทางปฏิบัติ มีการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อระดมทุนเข้ามาจัดการศพไร้ญาติที่อยู่ในความรับผิดชอบ ไม่ได้ใช้งบประมาณของทางราชการ หรือมีการส่งต่อไปยังหน่วยงานรัฐอื่น ๆ แต่อย่างใด ยกตัวอย่างกรณีของ สถาบันนิติเวชวิทยาสังกัดโรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่สนับสนุนตรวจสอบสาเหตุการตายของบุคคลในการสืบสวนคดีอาญามีการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อขอเงินสนับสนุนตั้งระบุข้อความบนหน้าเว็บไซต์ดังนี้

“สถาบันนิติเวชวิทยา เป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ในการตรวจศพเพื่อหาสาเหตุการตาย ของคนทุกระดับชั้นที่เสียชีวิตในราชอาณาจักรโดยผิดธรรมชาติ หรือไม่ทราบสาเหตุ... ในปีหนึ่งหนึ่ง สถาบันนิติเวชวิทยาต้องรับศพเข้าทำการตรวจจากทั่วประเทศนับหมื่นราย ในจำนวนนี้ บางรายเป็นผู้ขัดสนยากไร้ ไม่มีแม้แต่เงินจะซื้อโลงใส่ศพ ไม่มีเงินฉีดยากันศพเน่า หรือเสียค่าธรรมเนียมการผ่าศพ และจ้างรถเพื่อนำศพไปวัด บางครั้งก็ไม่มีเงินเป็นค่าเดินทางมารับศพหรือเพื่อยืนยันชื่อศพ ทำให้เกิดศพไม่มีญาติจำนวนมาก สถาบันฯ จึงเชิญชวนผู้มีเมตตาจิตบริจาคโลงศพ หรือค่าใช้จ่ายในการทำศพให้ด้วย” (สถาบันนิติเวชวิทยา, 2563)

แนวโน้มของการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศพไร้ญาติกับการจัดการของมูลนิธิ

สงเคราะห์ต่าง ๆ กลายเป็นเรื่องปกติที่เข้าร่วมกันในสังคมเห็นได้จากข้อความขอระดมเงินบริจาคเข้ามามูลนิธิสถาบันนิติเวชวิทยาข้างต้น ซึ่งแม้จะระบุว่าเป็น “หน่วยงานราชการ” ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายแต่ประสบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณที่จัดสรรเพื่อดูแลจัดการเกี่ยวกับศพไร้ญาติที่สถาบันรับมา และเสนอจัดตั้งมูลนิธิเพื่อมาดูแลกิจกรรมดังกล่าวเป็นการเฉพาะตั้งนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับพัฒนาการของการจัดการศพไร้ญาติในประเทศไทย เพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับสาเหตุของการที่รัฐไทยไม่มีกระบวนการจัดการศพไร้ญาติอย่างชัดเจนในปัจจุบัน โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนแรกความคิดเกี่ยวกับ “ศพไร้ญาติ” เป็นการพิจารณาในระดับมหภาคเพื่อแสดงให้เห็นแนวคิดที่เข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับศพไร้ญาติ ในสังคมไทย ส่วนที่สองพัฒนาการของการจัดการศพไร้ญาติ วิเคราะห์กฎหมายและนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติ ซึ่งถือเป็นการพิจารณาในระดับกลาง และส่วนที่สามผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติ แสดงแนวทางปฏิบัติและการจัดการศพไร้ญาติของหน่วยงานตัวอย่างคือ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ถือเป็นการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค

3.1 ความคิดเกี่ยวกับ “คนตาย” ในสังคมไทย: การวิเคราะห์ระดับมหภาค

ก่อนการกล่าวถึงเรื่องความคิดของคนในสังคมไทยเกี่ยวกับศพไร้ญาตินั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวิเคราะห์ความเชื่อพื้นฐานของคนในสังคมเกี่ยวกับความตาย ซึ่งความเชื่อเกี่ยวกับความตายของชนชาติไทยนั้นมีการผสมกันระหว่างความเชื่อผีกับความเชื่อในศาสนาพุทธและ

มีการแยกกันระหว่าง การตายดี และการตายเลว ดังที่การตายดีนั้นจะเป็นการตายที่มีญาติพี่น้องมาร่วมสรรเสริญและส่งให้ผู้ตายไปสู่สรวงสวรรค์ดังข้อความบันทึกของฟรังซัวร์ อังรี ทรูแปง ชาวฝรั่งเศสที่เข้ามาในสยาม

“ชาวสยามมีพิธีงานศพเป็นของเขา โดยเฉพาะ... ขณะที่กำลังเตรียมพิธีศพ เขาจุดเทียนและเครื่องหอมรอบ ๆ ศพผู้ตาย เวลาที่กลางคืนพระภิกษุสวดมนต์ เพื่อชี้ทางที่วิญญาณต้องเดินไปถึงสวรรค์ ครั้นแล้ว เขาก็เผาศพท่ามกลางเสียงเครื่องดนตรี ต่อหน้าญาติมิตร...แม้ว่าศาสนาไม่เข้ามาเกี่ยวในงานศพ แต่เขามีธรรมเนียมนิมนต์พระภิกษุมาร่วม เพื่ออยู่ช่วยให้ศพสงบยิ่งขึ้น...” (ปอล ชาเวียร์, 2530, หน้า 45)

อนึ่งในการบรรยายพิธีศพของทรูแปงข้างต้น คณะผู้เขียนพบว่ากระบวนการพิธีดังกล่าวเป็นลักษณะของงานศพของชนชั้นเจ้านายหรือคหบดีพ่อค้าที่มั่งมีมีไข่นาฬิกาพิธีกรรมของไพร่หรือคนทั่วไป ซึ่งประเด็นนี้ยิ่งชี้ชัดว่าการตายดีนั้นยังเป็นเครื่องบ่งบอกถึงความแตกต่างของฐานะบุคคลในสังคมและคนในชั้นไพร่หรือทาสมีแนวโน้มตายเลวมากกว่าชนชั้นสูงหรือพ่อค้า ซึ่งการตายเลวนั้นก็ถือเป็นเรื่องที่ชาวสยามต้องการหลีกเลี่ยง การตายเลวตามบันทึกของทรูแปงได้แก่ ผู้กระทำความผิดที่ตายเพราะกฎหมายลงโทษให้ประหารชีวิต สตรีที่ตายเพราะคลอดลูกยาก และคนตายโหงทุกคน ซึ่งคนตายจากเหตุเหล่านี้จะต้องนำไปฝังดินอันถือเป็นเรื่องอัปยศอย่างร้ายแรงที่ผู้ตายจะได้รับ (ปอล ชาเวียร์, 2530, หน้า 45-46).

การตายโหง (Inauspicious Death) นี้เองก็ถือเป็นประเด็นสำคัญซึ่งทำให้คนทั่วไปในสังคมเกิดความเกรงกลัวและเมื่อเห็นศพของผู้ตายโหงจึงเลือกที่จะหลีกเลี่ยง จากการศึกษาเกี่ยวกับการสืบสวนทางอาชญาวิทยาและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชากรของไตรย์ เพียร์สัน (Trais Pearson) เรื่อง Sovereign Necropolis: The Politics of Death in Semi-Colonial Siam (Pearson, 2020) ซึ่งว่าการจัดประเภทแบ่งแยกการตายของชาวสยามนั้นเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติที่ทางราชการพึงกระทำต่อศพผู้ตาย กล่าวคือการตายโหงเป็นการตายอันไม่เป็นธรรมชาติ (Unnatural Death) และไม่พึงปรารถนา ซึ่งทำให้วิญญาณของผู้ตายผูกพันกับสถานที่ตายและกลายเป็นวิญญาณร้ายซึ่งอาจทำร้ายผู้มีชีวิต ความเชื่อเช่นนี้ทำให้ชาวสยามพยายามหลีกเลี่ยงการปฏิสัมพันธ์กับศพตายโหง เพราะเชื่อว่าอาจได้รับสิ่งไม่ดีเข้าสู่ตัวผู้สัมผัสใกล้ชิดกับศพนั้น (Pearson, 2020, p.16) คนในชุมชนใกล้เคียงจึงกลายเป็นผู้จัดการหลัก โดยวิธีการจัดการที่ดีที่สุดคือการนำศพไปฝังดิน และให้พระสงฆ์สวดไล่วิญญาณร้าย

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าศพตายโหงคือสิ่งไม่ดีที่คนในสังคมพึงหลีกเลี่ยง แต่เพื่อพิจารณาในบริบทนี้ศพตายโหงไม่ถือว่าเป็นศพไร้ญาติ ในบริบทของบทความนี้เสนอไปเพราะศพตายโหงอาจเป็นศพที่มีญาติแต่ด้วยความเชื่อเกี่ยวกับวิญญาณร้ายและสิ่งไม่ดี ญาติจึงไม่พึงปรารถนาที่จะจัดพิธีศพ และชุมชนเองก็ไม่อยากให้มีศพตายโหงเกี่ยวข้องกับชุมชนเป็นเวลาหลายวัน แต่ในทางกลับกันเราอาจอนุมานได้ว่าแนวโน้ม

ของการเป็นศพไร้ญาติอาจถูกผูกเข้ากับการตายโหงได้ด้วยเหตุที่ว่าในด้านหนึ่งเมื่อการตายโหงกลายเป็นเรื่องที่ทำให้ผู้คนในชุมชนปฏิเสธการเข้าใกล้ ศพดังกล่าวจึงต้องถูกจัดการแยกเช่นเดียวกับศพไร้ญาติ นั่นคือไม่มีพิธีกรรม ไม่มีพระภิกษุชี้ทางไปสวรรค์ หรือเลวร้ายที่สุดคือถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่มีใครเข้าไปดูแล

ข้อปฏิบัติต่อศพตายโหงข้างต้นบ่งชี้ขึ้นยะสำคัญที่ชาวสยาม/ไทยมีต่อการตายและศพไร้ญาติ นั่นคือการตายแล้วและการตายไม่มีญาติ เป็นเรื่องอับยศของผู้ตายอย่างยิ่ง การจัดการกับผู้ตายโหงและไม่มีญาติกลายเป็นข้อปฏิบัติที่ไม่พึงปรารถนา เป็นพิธีกรรมที่มีขึ้นเพื่อปกป้อง “คนเป็น” จากความชั่วร้ายและสิ่งอับยศจากผู้ตาย ความแตกต่างในพิธีเผาศพที่สมเกียรติกับการฝังดินชี้ให้เห็นถึงลักษณะทั่วไปที่เป็นรากฐานความคิดเกี่ยวกับการตายของคนในสังคมไทยขณะนั้น

เมื่อพิจารณาในบริบทปัจจุบันการมีพิธีกรรมศพที่สมเกียรติยิ่งถือเป็นเรื่องสำคัญของความคิดคนในรัฐสมัยใหม่ หลักฐานที่ชี้ชัดถึงการให้เกียรติผู้ตายจากญาติคือหนังสืองานศพที่เป็นที่นิยมมาตลอดเห็นได้จากจำนวนหนังสืองานศพที่กลายเป็นอนุสรณ์แก่ผู้ตาย ไม่ว่าผู้ตายจะมีสถานะก่อนตายอย่างไร มีหน้าที่การงานในระดับใด การมีหนังสืองานศพก็เป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของผู้ตายต่อสังคมในระดับหนึ่ง ดังนั้นการตายแล้วจึงเป็นเรื่องไม่พึงปรารถนาและการเป็นศพไร้ญาติก็เป็นเรื่องที่ยิ่งหลีกเลี่ยง

3.2 พัฒนาการของการจัดการศพไร้ญาติของประเทศไทย : การวิเคราะห์ระดับกลาง

เมื่อวิเคราะห์ระดับมหภาคเกี่ยวกับบทสถานหรือทัศนคติของคนในสังคมไทยต่อคนตายและศพไร้ญาติดังข้อ 3.1 แล้วนั้น เนื้อหาในส่วนจึงเกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติ ดังปรากฏในเอกสารของทางราชการไทย ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในระดับกลางจากหลักฐาน เช่น ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ เอกสารนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี โดยคณะผู้เขียนทำการสำรวจเอกสารราชการเพื่อหาร่องรอยของแนวทางการจัดการศพไร้ญาติ ที่ปรากฏนอกเหนือจากประกาศของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557 คณะผู้เขียนพบว่า มีเอกสารทางราชการที่อาจเกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติของทางรัฐไทย ได้แก่ พระราชกำหนดศุขาภิบาลรัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ. 2440) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติศุขาภิบาล พ.ศ. 2495

ในเอกสารทั้ง 3 ฉบับนี้ พระราชกำหนดศุขาภิบาล รัตนโกสินทร์ศก 116 ถือเป็นเอกสารทางกฤษฎีกาฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงการจัดการศพที่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และยังไม่มีผู้ใดมารับศพ ข้อคำนึงของการประกาศพระราชกำหนดเป็นข้อคำนึงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัย โดยจะพิจารณาได้ว่า

ในสมัยรัชกาล 5 นั้น สยามถูกกดดันจากการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งได้ยึดเอาดินแดนใหญ่ได้แก่อินเดียกับส่วนหนึ่งของจีน และดินแดนใกล้สยามได้แก่ พม่า อินโดจีน และมาลายา ลักษณะเหตุการณ์ในต่างประเทศข้างต้นถือเป็นประเด็นหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำเนินพระราชโบายนำสยามเข้าสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ ดังจะเห็นได้จากการปฏิรูปประเทศในหลายด้านให้ทัดเทียมประเทศตะวันตกเพื่อป้องกันเหตุในการเข้าแทรกแซงกิจการของสยาม (กัญญิกา ศรีอุดม, 2546, หน้า 312)

การทำให้ทัดเทียมชาติตะวันตกด้านหนึ่งก็เป็นการพัฒนาระบบสาธารณสุขซึ่งมีการระบุอย่างชัดเจนในพระราชกำหนดศุขาภิบาลรัตนโกสินทร์ศก 116 ว่า

“ด้วยการศุขาภิบาล กรุงเทพพระมหานครนั้น เป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้ แลจะได้จัดการให้สำเร็จบริบูรณ์แบบต่อไป เพื่อได้ป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรที่จะต้องตั้งเจ้าพนักงานศุขาภิบาลขึ้น... สำหรับให้ได้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดบางอย่างขึ้น ในทันทีเพื่อที่ป้องกันโรคภัยอันตรายในกรุงเทพฯ แลให้สืบสวนตรวจตรา การที่เกี่ยวข้องในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป...กับทั้งจะให้เปนระเบียบเรียบร้อยแลงดงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดเขตแขวงพระนคร” (พระราชกำหนดศุขาภิบาล รัตนโกสินทร์ศก 116, 2440, หน้า 517-518)

เป้าหมายของการประกาศพระราชกำหนดนี้มี 2 ประการ ได้แก่ การป้องกันโรคที่เกิดจากการผิดสุขลักษณะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของกรุงเทพฯ

“ให้เปนระเบียบเรียบร้อยแลงดงาม” ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดมาตรา 8 ซึ่งระบุว่าสิ่งที่ก่อโรคและความไม่เจริญหูเจริญตาได้แก่ “ข้อ 1 ...ขยะเคลื่อนมูลฝอย ข้อ 2...อุจจาระแลปัสสาวะของมหาชนทั่วไป ข้อ 3...ปลุกสร้างหรือซ่อมเรือนโรงที่จะเปนเหตุให้บังเกิดโรคได้ ข้อ 4...สิ่งโสโครกแลสิ่งที่ราคาญของมหาชน...” (พระราชกำหนดศุขาภิบาล รัตนโกสินทร์ศก 116, 2440, หน้า 520)

ซึ่งเมื่อพิจารณาในมาตรา 20 ซึ่งขยายความหน้าที่ปฏิบัติของทางราชการ เกี่ยวกับการขนย้าย “สิ่งโสโครกแลสิ่งที่ราคาญของมหาชน” มีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 20 กรมศุขาภิบาล จะต้องจัดการ ให้ขนย้ายสิ่งซึ่งเป็นที่น่าราคาญแลซึ่งจะทำให้เกิดโรค หรืออันตรายได้แก่มหาชนนั้น ไปเสียให้พ้นจากถนนหลวง หรือจากที่ของเอกชนใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรมศุขาภิบาลอันต้องด้วยกฎหมาย... แลอีกประการหนึ่งให้กรมศุขาภิบาลมีหน้าที่จัดการรักษาถนน ทางน้ำ รางน้ำ ตรอกทางคลอง แลที่ใด ๆ ให้เรียบร้อยอย่าให้โสโครกเปื้อนเปรอะได้” (พระราชกำหนดศุขาภิบาล รัตนโกสินทร์ศก 116, 2440, หน้า 524)

ทั้งนี้แม้ว่าในพระราชกำหนดจะไม่ได้ระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าสิ่งโสโครกนี้รวมถึงศพที่ถูกทิ้งตามถนนหรือบริเวณอื่นของเมืองหรือไม่ แต่จากการบรรยายในบันทึกของ

ขุนวิจิตรมาตรา (กาญจนาภรณ์) ได้ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่การจัดการดังกล่าวว่า

“...ข้าพเจ้าแห่งวัดมหาธาตุมีต้นมะขามใหญ่มากต้นหนึ่ง มีคนนอนตายอยู่โคนต้นมะขามถึง 2-3 วัน จนขึ้นอืดไม่เห็นมีใครมาจัดการอย่างไร (คงจะเป็นคนขอทานหรืออย่างไรไม่ทราบ) ข้าพเจ้าออกไปดูทุกวัน จนกระทั่งศพหายไป แสดงว่าพลตระเวนหรือกรมสุขาภิบาลอะไรยังล้าหลังเหลือเกิน...” (ศิลปวัฒนธรรม, 2562, หน้า 20)

ซึ่งจากข้อความนี้จะเห็นได้ว่ากรมสุขาภิบาลมีหน้าที่ในการจัดการศพที่ถูกทิ้งหรือศพไร้ญาติซึ่งเป็นหน้าที่หนึ่งตามพระราชกำหนดสุขาภิบาล รัตนโกสินทร์ศก 116 ในผู้รับผิดชอบจัดการ “สิ่งซึ่งเปนที่น่ารำคาญแลซึ่งจะทำให้เกิดโรค” ออกจากพื้นที่ที่สาธารณชนใช้ในการดำเนินชีวิต

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477 จะเห็นพัฒนาการที่สำคัญเกี่ยวกับการสาธารณสุข โดยรัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้นำเอาแนวทางจัดการด้านการสาธารณสุขเข้ามารวมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 (พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, 2495, หน้า 1261-1276) เหลือเพียงข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้อำนาจการบริหารราชการเท่านั้น

การรวมการสุขาภิบาลและการสาธารณสุขเข้าเป็นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477 นี้ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้แสดงให้เห็นการจัดการของรัฐเกี่ยวกับศพไร้ญาติได้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ในพระราชกำหนด

สุขาภิบาล รัตนโกสินทร์ศก 116 ระบุการจัดการสิ่งสกปรกทั้งสี่ในภาพรวม คือมีทั้งสุขอนามัยและสภาพแวดล้อมของเมืองแต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477 ได้ระบุเหตุของการเกิดโรคต่าง ๆ ซึ่งมีสิ่งสกปรกทั้ง 4 ดังพระราชกำหนดฯ แต่ขยายความประเด็นเกี่ยวกับเหตุแห่งโรคเพิ่มเติม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องโรคระบาด ดังมาตรา 71 ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วยคำแนะนำของพนักงานสาธารณสุขจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควรเกี่ยวแก่การป้องกันและระงับโรคระบาด... (4) จัดการอย่างใดเกี่ยวแก่การกำจัดความติดโรค การกักกัน การตรวจ บุคคล สัตว์ ซากศพ สถานที่ ภาชนะ หรือวัตถุอื่น ๆ ตามสมควร... (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477, 2478, หน้า 314)

“ซากศพ” ในบริบทของกฎหมายฉบับนี้หมายถึงศพมนุษย์ที่ไม่ได้มีผู้รับไปประกอบพิธี ซึ่งจะเห็นได้ว่าศพที่ถูกทิ้งไว้ตามจุดต่าง ๆ ได้รับการมองว่าเป็นเหตุของโรคระบาด และสมควรที่จะต้องมีการจัดการ รวมถึงไม่ได้หมายความว่าสัตว์ที่ตายเพราะ “ซากสัตว์” ถูกนิยามในกลุ่มของ “มูลฝอย” (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477, 2478, หน้า 283) ทั้งนี้ คณะผู้เขียนวิเคราะห์ว่าซากศพนี้หมายถึง “ศพไร้ญาติ” ซึ่งหากผู้ตายดังกล่าวมีญาติและรับรู้การตายก็มีเหตุให้ไม่กลายเป็นซากศพหรือการตายเลวดังกล่าวไว้ในหัวข้อข้างต้น

จากการพิจารณากฎหมายทั้ง 3 ฉบับ พบว่าลักษณะการกล่าวถึง “ศพไร้ญาติ” ของรัฐมีการมองในลักษณะที่เป็นข้อกังวลเกี่ยวกับการสาธารณสุขและเหตุของการเกิดโรค การมอง

ลักษณะนี้ทำให้แนวคิดการจัดการเหตุแห่งโรคออกมาในรูปแบบกฎหมายเกี่ยวกับการสุขภาพและสาธารณสุข ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการทำให้เป็นสมัยใหม่ของความตาย (modernization of death) ซึ่งเมื่อสยามเข้าสู่กระบวนการการเป็นรัฐสมัยใหม่ ขอกังวลเกี่ยวกับการตายและสุขอนามัยของคนในสังคมกลายเป็นเรื่องที่รัฐพึงพิจารณาและจัดการ ดังนั้นได้จากหลักฐานเอกสารที่ยกมานี้

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐจะแสดงข้อกังวลและมีมาตรการเกี่ยวกับการสุขภาพและสาธารณสุขจะเห็นได้ว่าในแนวทางจัดการของรัฐนั้นมีลักษณะของการทำให้เหตุแห่งโรคพ้นไปจากการปฏิสัมพันธ์กับคนที่อยู่อาศัยในชุมชนหรือในเมืองโดยไม่เกี่ยวข้องกับลักษณะของความคิดหรือความเชื่อเกี่ยวกับความตาย รัฐเองก็ไม่ได้ระบุว่า “ซากศพ” มนุษย์ที่อาจเป็นแหล่งบ่มเชื้อนั้นแตกต่างจาก “ซากสัตว์” อย่างไร เพราะถูกจัดไว้ในหมวดหมู่ของแหล่งแพร่โรคระบาดเท่ากัน เทียบเคียงได้กับ “ภาชนะหรือวัตถุอื่น ๆ” ด้วย

ดังนั้นการวิเคราะห์ที่เกี่ยวเนื่องกับการนำความคิดการจัดการศพไร้ญาติที่สอดคล้องกับการจัดการ “ศพมนุษย์” คือมีการให้คุณค่าว่าศพของคนที่ยายนั้น เคยเป็นผู้ที่มีชีวิตและดำรงชีวิตเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ จำเป็นต้องพิจารณาการจัดการของกลุ่มคนะบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สำคัญคือ “คณะเก็บศพได้ยงก หรือมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง” ในปัจจุบัน

3.3 กำเนิดแนวคิดเกี่ยวกับศพไร้ญาติ : การวิเคราะห์ระดับจุลภาค

จากการวิเคราะห์เอกสารทางการโดยเฉพาะ

กฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องบังคับใช้ทั่วเขตอำนาจรัฐ จะเห็นได้ว่ารัฐไทยมีการจัดการ “ซากศพ” ซึ่งหมายถึงคนตายที่ไม่มีญาติหรือคนเกี่ยวข้องมารับไปทำพิธีทางศาสนาหรือความเชื่อทำให้คนตายเหล่านั้นกลายเป็นเหตุแห่งการแพร่เชื้อและต้อง “จัดการ” เพื่อรักษาลักษณะสุขอนามัยของสาธารณชนในเมืองและชุมชนของรัฐ

อย่างไรก็ดีเมื่อเกิดพระราชกำหนดสุขภาพรัตนโกสินทร์ศก 116 สังคมไทยได้ปะทะสังสรรค์ทางวัฒนธรรมกับชาวจีนซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่ชาวจีนกลุ่มนี้เข้ามาทำงานเป็นแรงงานรับจ้าง และเมื่อเก็บทุนได้ระดับหนึ่งอาจเปิดร้านค้าทำธุรกิจเป็นของตนเอง แต่ขณะเดียวกันชาวจีนจำนวนหนึ่งก็เสียชีวิตลง การเสียชีวิตในดินแดนที่อพยพไปนั้นมักทำให้คนตายไม่ได้รับการจัดการศพเหตุเพราะว่าเมื่ออพยพมายังประเทศไทย หลายคนเดินทางมาตัวคนเดียวไม่ได้พาญาติหรือลูกเมียมาพร้อมกัน และหากตายโดยที่ยังไม่ได้ลงหลักปักฐานก็จะกลายเป็นศพไร้ญาติตามความเชื่อของคนจีน (Henriot, 2009, pp.407-437)

นอกจากนี้หากพิจารณาจากจำนวนชาวจีนในประเทศไทยจะเห็นลักษณะของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการตายไม่มีญาติได้ชัดเจนขึ้น โดยใน พ.ศ. 2474 มีชาวจีนอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวน 445,000 คน เพิ่มมาเป็น 2,500,000 คน และ 2,670,000 คน ใน พ.ศ. 2490 และ 2503 ตามลำดับ (วัลภา บุรุษพัฒน์, 2517, หน้า 6) จำนวนคนจีนที่คิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรไทยช่วง พ.ศ. 2503 จากสถิตินี้ จะพบว่าแนวโน้มของการเกิดศพไร้ญาติของคนจีนอพยพมีสูงมาก

แม้ว่าชาวจีนจะสามารถจัดการให้มีสุสานเพื่อฝังศพไว้ก็ตาม แต่กรณีชาวจีนผู้ยากไร้การเข้าถึงหลุมฝังศพยังเป็นปัญหาสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ชาวจีนมีคณะเก็บศพขึ้นมาจากการเรียรตั้งแต่ พ.ศ. 2452 ชื่อ “คณะเก็บศพไต้ฮงกง” ซึ่งจะจ้างพนักงานนำโลงและเครื่องนุ่งห่มศพตามพิธีของชาวจีนไปขนเอาศพมาจัดการฝังไว้ในสุสานที่เตรียมไว้ (กรณีการณ์ต้นประเสริฐ และคณะ, 2543, หน้า 53) โดยใช้สุสานสาธารณะชอยวัดดอนเป็นที่ฝังศพไร้ญาติจากการดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2452-2455 พบว่าคณะเก็บศพฯ ทำการเก็บศพไร้ญาติถึงปีละ 2,250 ศพ และประสบปัญหาทางการเงินใน พ.ศ. 2455 จนต้องขอความช่วยเหลือจากทางการ ขอความการขอความช่วยเหลือที่ส่งถึงพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2455 มีความน่าสนใจดังนี้

“...ด้วยเมื่อศก 128 พวกข้าพเจ้าทั้งหลายได้พร้อมใจกันออก และเรียรตั้งคณะเก็บศพไม่มีญาติสาธารณะประโยชน์ให้ชื่อว่าไต้ฮงกง และได้จ้างให้มีพนักงานสำหรับนำโลงกับเครื่องนุ่งห่มสำหรับศพไปหามมาจัดการฝังไว้โดยเรียรบร้อย บรรดาศพที่เก็บมาฝังนั้นไม่เฉพาะแต่ศพชาติจีนชาติเดียว แม้แต่ศพไทยหรือศพที่ไม่มีญาติชาติอื่น ๆ ก็นำมาฝังไว้ไม่เลือกหน้า... ข้าพเจ้ามาดำริห์ว่าการที่เก็บศพไม่มีญาติมาช่วยฝังไว้เป็นที่ดังนี้ ย่อมนับว่าเป็นกุศลอันพิเศษส่วนหนึ่ง แล้วให้บ้านเมืองหมดจดสอาดด้วย นับว่าเป็นประโยชน์ดีส่วนหนึ่ง... เหตุนี้พวกข้าพเจ้าจึงพร้อมกันขอความกรุณาบารมีของใต้ทำกรุณาเป็นที่พึง โปรด

อุดหนุนแก่สาธารณะสถานอันนี้อย่าให้ล้มเลิก โดยนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อขอรับพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์ให้สาธารณะสถานนี้คงมีกำลังจัดการได้ตลอดไป...” (กรณีการณ์ต้นประเสริฐ และคณะ, 2543, หน้า 59-60)

และทางพระยายมราชได้มีหนังสือไปยังพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนี้

“...การที่คณะไต้ฮงกงได้จัดทำขึ้นก็เป้นสาธารณะกุศลพิเศษส่วนหนึ่ง แลเป้นประโยชน์แก่การศุขาภิบาลสำหรับพระนครด้วยมากอยู่...สมควรที่จะได้รับพระราชทานพระมหากรุณา ให้กรมศุขาภิบาลออกเงินอุดหนุนคณะนี้สักปีละ 2,000 บาท พอให้เป้นกำลัง...” (กรณีการณ์ต้นประเสริฐ และคณะ, 2543, หน้า 59-61)

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตอบหนังสือของพระยายมราชว่า “ดีแล้วอนุญาต” ความน่าสนใจของข้อความร้องขอและการตอบรับจากทางราชการไทยต่อวิถีปฏิบัติของกลุ่มชาวจีนนี้ จะเห็นได้ว่าพระยายมราชอาศัยเหตุของการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการสุขอนามัยและการสาธารณสุข ซึ่งทำให้การเก็บศพไร้ญาติของคณะเก็บศพไต้ฮงกงสอดคล้องกับพระราชกำหนดศุขาภิบาลรัตนโกสินทร์ศก 116 การช่วยเหลือทางการเงินจากราชการผ่านกรมศุขาภิบาลได้ทำให้การเก็บศพไร้ญาติ กลายเป็นส่วนหนึ่งของความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการสุขอนามัยของประเทศไทย การจัดการเกี่ยวกับศพไม่มีญาติจึงกลายเป็นงานสาธารณกุศลที่ชุมชนชาวจีนในประเทศไทยจัดทำขึ้น และขยายออกจากกลุ่มคณะเก็บศพ

ได้ยังงเป็นมูลนิธิจินต่าง ๆ ลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่ามโนทัศน์เกี่ยวกับศพไร้ญาติในประเทศไทยนั้น เป็นมโนทัศน์ที่ผูกพันเข้ากับการทำหน้าที่ของมูลนิธิจินหาได้พิจารณาเป็นภารกิจของรัฐ

การเปลี่ยนแปลงซึ่งถือเป็นจุดพลิกผันเกี่ยวกับการจัดการศพไร้ญาติคือ การพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้คณะเก็บศพได้ยังงได้รับการสนับสนุนและดำเนินกิจกรรมเก็บศพไร้ญาติต่อเนื่อง จนกระทั่งจัดตั้งเป็นมูลนิธิปอเต็กตึ๊งมีการขยายภารกิจออกไปจากการเก็บศพ เช่น การจัดตั้งมหาวิทยาลัยหัวเฉียวโรงพยาบาลหัวเฉียว แต่งานเก็บศพไร้ญาติยังคงเป็นภารกิจหลักสำคัญเห็นได้จากการมีช่องบริจาคโลงศพเพื่อให้ประชาชนสามารถบริจาคเงินให้กับมูลนิธิในการกิจจัดการศพไร้ญาติในกรุงเทพมหานครและสาขาต่างจังหวัดทั่วประเทศ

4. ศพไร้ญาติ มูลนิธิจิน และรัฐไทย

จากการพิจารณาการจัดการศพไร้ญาติของรัฐไทยจากระดับการวิเคราะห์มหภาค ระดับกลางและระดับจุลภาค จะเห็นได้ว่าลักษณะของความคิดเรื่องศพไร้ญาติได้รับการจุดประกายจากกลุ่มคนจีนอพยพ โดยเฉพาะคณะเก็บศพได้ยังงซึ่งตระเวนเก็บศพไร้ญาติตามที่ต่าง ๆ จนกลายเป็นสัญลักษณ์ของการจัดการศพไร้ญาติในกรุงเทพมหานคร ลักษณะการจัดการศพไร้ญาติของคณะเก็บศพได้ยังงได้รับการสนับสนุนจากทางราชการและ

ผนวกเข้ากับแนวทางการจัดการสุขาภิบาลและสาธารณสุขของรัฐ โดยการได้รับทุนสนับสนุนจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือเป็นระดับกลางในการวิเคราะห์จากระเบียบวิธีแบบสืบสาววาทกรรม

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดจากระดับจุลภาคและระดับกลางทำให้มุมมองเกี่ยวกับศพไร้ญาติกลายเป็นลักษณะที่สามารถจัดการได้ โดยเฉพาะเมื่อมองว่าการตายโหงหรือการตายเลวของคนในสังคมไทยนั้น ไม่เพียงปรารถนาและการเข้าใกล้ศพที่มีการตายดังกล่าว ย่อมเป็นสิ่งพึงหลีกเลี่ยง การจัดการศพไร้ญาติของคณะเก็บศพได้ยังงจึงทำหน้าที่ในการบรรเทาปัญหาสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นจาก “ซากศพ” และสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพดังข้อสัมภาษณ์ของนายสมาน นายน ว่า

“...สมัยก่อนเมื่อคนตายไม่มีญาติ เขาบอกให้รถปองแปง⁷ มารับศพคนตาย เราใช้ตะโกนกัน... ยังจำได้ว่ารถนี้ทาสีเขียวลากยาวมาทำอย่างดีมีผ้าขาวกระดาดขาง... สมัยก่อนคนมันพูดติดปากว่า เฮ้ย! ไม่ต้องห่วงข้าหรือ... ข้าตายไปเดี๋ยวปองแปงเขาก็เก็บไปเองแหละ คือจะไม่พูดถึงวัดแต่จะพูดถึงปองแปง...” (กรรณิการ์ ดันประเสริฐ และคณะ, 2543, หน้า 64)

คำกล่าวของนายสมานแสดงให้เห็นประสิทธิภาพของคณะเก็บศพได้ยังง และการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการตายของความเชื่อคนในสังคมระดับหนึ่งทั้งนี้จะเห็นได้ว่า

⁷ รถรับศพของคณะเก็บศพได้ยังง ได้ชื่อว่าปองแปงเพราะเวลาคนลากรถออกไปรับศพจะสั่นกระปองตามเสียงสัญญาณการเคาะกลองระหว่างการเดินทาง

นายสมานมองการเก็บศพไร้ญาติ เป็นเรื่องปกติ และสามารถทำให้กลายเป็นเรื่องซ้ำซ้อนเมื่อคู่กับมิตรสหายได้รวมถึงการอ้างถึงคณะเก็บศพในฐานะของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการศพไร้ญาติมากกว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมสุขภาพจิต หรือวัดในฐานะสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการตายหลักของคนไทย

จากข้อพิจารณาข้างต้น เมื่อมองการจัดการศพไร้ญาติผ่านระเบียบวิธีการศึกษาแบบสืบสาววาทกรรม ทำให้เห็นลักษณะของความเชื่อมโยงระหว่างวาทกรรมระดับจุลภาคกับระดับกลาง รวมถึงอิทธิพลที่มีต่อกรอบความคิดในระดับมหภาคของสังคม การจัดการศพไร้ญาติในสังคมไทยจึงไม่ถูกผูกติดกับการกิจของรัฐดังเช่นกรณีเปรียบเทียบในสังคมของประเทศอื่น ทว่ากลายเป็นภารกิจของหน่วยงานเอกชน ซึ่งในที่นี้ได้แก่ คณะเก็บศพได้ยังงและมูลนิธิอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาจนถึงปัจจุบัน

5. สรุป

จากการพิจารณาการจัดการศพไร้ญาติของประเทศไทย ผลการศึกษาสามารถตอบคำถามของบทความทั้งสองดังนี้ คำถามประการที่หนึ่ง ประเทศไทยมีการจัดการศพไร้ญาติอย่างไร? จากการพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศพไร้ญาติ ซึ่งจัดว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่รัฐนั้นพบว่าแม้ว่าจะมีกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติโดยเฉพาะกฎหมายสุขภาพจิตและสาธารณสุข แต่ข้อความในกฎหมายนั้นมองศพไร้ญาติเป็นแหล่งของการแพร่เชื้อโรค และไม่ได้ระบุวิธีจัดการที่ชัดเจน

นอกจากการให้เจ้าพนักงาน “จัดการเสียให้พ้นทาง” ไม่แตกต่างจากการจัดการ ซากสัตว์ ภาชนะ หรือวัตถุอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาสู่คำถามถัดมาคือสาเหตุของการที่รัฐไทยปัจจุบันไม่มีกระบวนการจัดการศพไร้ญาติอย่างเป็นทางการ โดยการตอบคำถามนี้ คณะผู้เขียนพบว่าระเบียบวิธีการสืบสาววาทกรรม ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะที่ศพไร้ญาติถูกจัดการโดยกลุ่มคนจีนในสังคม และสร้างภาวะการรับรู้ว่าการจัดการศพไร้ญาติเป็นกิจกรรมที่ดำเนินโดยกลุ่มคนจีนมากกว่ากิจกรรมที่จะจัดการโดยรัฐ รวมไปถึงลักษณะการจัดการที่ผูกเข้ากับความเชื่อทางศาสนา ทำให้การจัดการศพไร้ญาติกลายเป็นกระบวนการที่มีลักษณะเฉพาะ ปฏิสัมพันธ์ของการจัดการของกลุ่มในระดับจุลภาคได้รับการเชื่อมโยงโดยระดับกลางและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการรับรู้และความเชื่อของคนในสังคมหรือระดับมหภาค ศพไร้ญาติในสังคมไทย จึงกลายเป็นภารกิจของมูลนิธิจีนมากกว่าหน้าที่ของรัฐ

แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่ามูลนิธิจีนจะสามารถจัดการเกี่ยวกับศพไร้ญาติในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากพิจารณาในกระบวนการจัดการของแต่ละมูลนิธิแล้วอาจมีข้อแตกต่างที่น่าสนใจในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปในอนาคต เพราะประเด็นเกี่ยวกับศพไร้ญาติยังเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริการสินค้าสาธารณะของรัฐ ประการหนึ่งซึ่งหากใช้กรอบความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ภาครัฐอาจไม่สามารถละเลยบทบาทของตนเอง

ในการดำเนินการจัดการกับประเด็นเรื่อง ศพไร้ญาติได้ โดยเฉพาะในปัจจุบัน ซึ่งไทย เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการ ประชาชนมีทายาทลดลง กลไกเกี่ยวกับการ ดำเนินการด้านการจัดการศพไร้ญาติ อาจต้องมีความเป็น “ทางการ” มากขึ้นกว่า ที่เป็นอยู่ไม่ใช่ย้ายภาระหน้าที่ไปยังกลุ่มมูลนิธิ

ตามแต่การบริจาคของคนที่ไม่เมตตา แต่เป็น การสร้างกระบวนการ “รับ” “จัดการ” และ “บันทึก” ความทรงจำของเขาเหล่านั้น ซึ่งเป็นที่ อาจคาดการณ์ได้ว่าบุคคลที่เสียชีวิต โดยไม่มีผู้รับรองความเป็นญาติอาจทวีจำนวน มากขึ้นในอนาคตอันใกล้ □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2561). **คู่มือการดำเนินโครงการการสนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ประจำปีงบประมาณ 2562**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557) ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557. ใน **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 207 ง**, (หน้า15-17). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- กรรณิการ์ ตันประเสริฐ และคณะ. (2543). **90 ปีมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งบนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย: ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า**. กรุงเทพฯ: สภามหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- กัญญิกา ศรีอุดม. (2546). **ร.5 เสด็จอินเดีย โดย สาดชิตอนันท์ สหาย**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2558) **‘ป่อเต็กตึ๊ง’ ล้างป่าช้าประจำปี เตรียมเผา 2,002 ศพ ทารกวัดไผ่เงิน**. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2563. จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/536045>.
- นฤพนธ์ ด่วงวิเศษ และปณวัฒน์ ผ่องจิต. (2560). **ชุมชนกับความเชื่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในอำเภอบ้านแพ้วและอำเภอกะทู้แบบน จังหวัดสมุทรสาคร**. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ปอล ชาเวียร์. (2530). **ประวัติศาสตร์แห่งพระราชอาณาจักรสยาม โดย ฟรังซัวร์ อังรี ตูรแปง**. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.
- พระราชกำหนดสุขาภิบาล รัตนโกสินทร์ศก 116. (2440). ใน **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14**. (หน้า 517-525). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477. (2478). ใน **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52**. (หน้า 281-318). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495. (2495). ใน **ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 63 เล่มที่ 69**. (หน้า 1261-1276). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- วัลภา บุรุษพัฒน์. (2517). **ความเป็นมาของชาวจีนในประเทศไทย**. ใน ขจัดภัย บุรุษพัฒน์ (บรรณาธิการ). **ชาวจีนในประเทศไทย**. (หน้า1-42). กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.

- ศิลปวัฒนธรรม. (2562). **กำเนิดปอแตกตั้ง คณะเก็บศพที่ ร.6 พระราชทานทุน คู่แรงบันดาลใจของ บิณฑ์ บรรลือฤทธิ์**. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2563. จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_38908.
- สถาบันนิติเวชวิทยา. **มูลนิธิสถาบันนิติเวชวิทยา**. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2563. จาก <http://www.ifm.go.th/index.php/ifm-foundation/136-history-of-ifm-foundation>.

ภาษาอังกฤษ

- Aries, P. (1974). **Western Attitudes Toward Death from the Middle Ages to the Present**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Barilan, Y. M. (2006). Bodyworlds and the Ethics of Using Human Remains: A Preliminary Discussion. **Bioethics**,20(5), 233-247.
- Cook County Government. **Virtual Cemetery**. Retrieved May 7, 2020. from <https://www.cookcountyil.gov/service/virtual-cemetery>.
- Elias, Norbert. (1985). **The Loneliness of Dying**. New York: Continuum.
- Friesen, Mark. (2009). **Disposition of Unclaimed Bodies in U.S. Varies by State, Jurisdiction**. Retrieved May 7, 2020, from https://www.oregonlive.com/special/2009/06/disposition_of_unclaimed_bodie.html;
- Hakola, Outi, Sara Heinämaa, and Sami Pihlström. (2015). **Death and Mortality: From Individual to Communal Perspectives**. Helsinki: Helsinki Collegium for Advanced Studies.
- Heinämaa, Sara. (2015). **The Many Senses of Death: Phenomenological Insights into Human Death. Death and Mortality: From Individual to Communal Perspectives**. Helsinki: Helsinki Collegium for Advanced Studies.
- Henriot, Christian. (2009) 'Invisible Deaths, Silent Deaths': 'Bodies without Masters' in Republican Shanghai. **Journal of Social History**,43(2), 407-437.
- Kumar, Arvind et al.. (2009). Deaths of Homeless Unclaimed Persons in South Delhi (2001-2005): A Retrospective Review. **Medicine, Science and the Law**,49(1), 46-50.
- Kumar, Sachil, et al.. (2015). Homeless and Unclaimed Persons' Deaths in North India (Jan 2008–Nov 2012). A Retrospective Study. **Medicine, Science and the Law**,55(1), 11-15.

- LeGreco, Marianne, and Sarah J. Tracy. (2009). Discourse Tracing as Qualitative Practice. **Qualitative Inquiry**,15(9), 1516–1543.
- Malaysian Ministry of Health. **The Management of Unclaimed Bodies**. Retrieved May 3, 2020, from <http://www.myhealth.gov.my/en/the-management-of-unclaimed-bodies/>.
- Palin, Megan. (2016). **Australia’s ‘Unclaimed Persons’: What Happens to Those Who Die Alone?**. Retrieved May 30, 2020, from <https://www.news.com.au/lifestyle/real-life/true-stories/australias-unclaimed-persons-what-happens-to-those-who-die-alone/news-story/62b4471855561c436dd17e0e6daacc06>.
- Pearson, Trais. (2020). **Sovereign Necropolis: The Politics of Death in Semi-Colonial Siam**. New York: Cornell University Press.
- Quinet, Kenna, Samuel Nunn, and Alfarena Ballew. (2016). Who Are the Unclaimed Dead? **Journal of Forensic Sciences**,61(S1), S131–39.
- Redden, Shawna Malvini. (2017). **Discourse Tracing**. **The International Encyclopedia of Communication Research Methods**. California: California State University Sacramento.
- Solomon, Harris and Mara Buchbinder. (2020). **Lonely Death in Pandemic Times**. Retrieved May 18, 2020, from <https://culanth.org/fieldsights/lonely-death-in-pandemic-times>.

ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย¹

The Racism Issue in Russian Society

กฤษฎา พรหมเวศ²

Krissada Promvek²

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง²

Faculty of Political Sciences, Ramkhamhaeng University²

E-mail: sodanarak@gmail.com

Received 16.12.2023 ➤ Revised 22.10.2024 ➤ Accepted 07.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความเรื่องปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสารโดยอาศัยแหล่งข้อมูลจากหนังสือบทความวิจัย เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งข้อมูลจากข่าวสารในหน้าหนังสือพิมพ์และเว็บไซต์เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากประเทศอื่นโดยมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยจักรวรรดิรัสเซียในสมัยสหภาพโซเวียตมองปัญหาการเหยียดเชื้อชาติเป็นเรื่องของจักรวรรดินิยม ในช่วงสงครามเย็นสหภาพโซเวียตได้ดำเนินนโยบายการเมืองต่อต้านการเหยียดผิวและเหยียดเชื้อชาติเป็นนโยบายหลัก ทำให้ไม่มีปัญหา

การเหยียดเชื้อชาติ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตได้ปลุกกระแสแนวคิดชาตินิยมรัสเซียขึ้นใหม่โดยการเริ่มสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติของตนเองขึ้นมาโดยได้รับแรงบันดาลใจพื้นฐานจากขบวนการเหยียดเชื้อชาติของชาวยุโรปลัทธิชาตินิยมสมัยใหม่และความรู้สึกหวาดกลัวชาวต่างชาติได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสหลักของสังคมรัสเซีย ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสงครามในเชชเนียได้สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเติบโตของการแสดงออกถึงความเป็นปรีชาและความเกลียดชังในวงกว้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนเชื้อสายคอเคเซียนสถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการขยายตัวของแนวคิดการเหยียดเชื้อชาติและการเกิดขึ้นของฝ่ายขวาและกลุ่มสุดโต่ง

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย เรื่อง ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียและยุโรปตะวันออก ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณรายจ่ายจากรายได้ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประเภททุนคณะ งบประมาณประจำปี 2565

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

ทางการเมืองทั่วทั้งรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดขึ้นและแพร่ระบาดของกลุ่มสกินเฮด ที่มุ่งก่ออาชญากรรมด้วยเหตุจากความเกลียดชัง ในสังคมรัสเซีย ในขณะที่พรรคการเมืองและ

ขบวนการเคลื่อนไหวบางกลุ่มมีบทบาทสำคัญ ในการกระตุ้นการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย

คำสำคัญ : ปัญหาสังคม, เชื้อชาติ, การเหยียดเชื้อชาติ, รัสเซีย

Abstract

The article “The Racism Issue in Russian Society” uses a documentary research method, relying on sources from books, research articles, and government agency documents, including information from news in newspapers and related websites. The study found that the problem of racism in Russian society is unique and different from other countries, having developed since the time of the Russian Empire. During the Soviet Union era, the problem of racism was viewed as a matter of imperialism. During the Cold War period, the Soviet Union implemented anti-racist policies as its main political policies, thus eliminating the problem of racism. The collapse of the Soviet Union revitalized Russian nationalism. They began to create their own national identity,

inspired by the European racist movement. Modern nationalism and xenophobia have become part of the mainstream of Russian society. Economic instability and war in Chechnya have created an atmosphere conducive to the growth of widespread expressions of hostility and hatred, especially among people of Caucasian descent. This situation has led to the expansion of racist ideas and the emergence of right-wing and political extremist groups throughout Russia. In particular, the emergence and spread of skinhead groups commit hate crimes in Russian society. Certain political parties and movements play a key role in fueling racism in Russian society.

Keywords : Social problems, Ethnicity, Racism, Russia

1. บทนำ

การเหยียดเชื้อชาติ (Racism) นั้นคือการดูถูกเหยียดหยามชาติพันธุ์อื่นที่มีเชื้อชาติหรือมีสีผิวต่างจากตนซึ่งเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน โดยแต่เดิมนั้นชนผิวขาวด้วยความที่มีวิทยาการที่ก้าวหน้ากว่าชนผิวสีอื่น ๆ ทำให้มีการเดินเรือทะเลเพื่อค้าขายและออกค้นหาดินแดนนอกสำรวจต่าง ๆ ซึ่งเมื่อค้นพบก็ได้ประกาศการยึดครองหรือพยายามทำสัญญากับดินแดนต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของชนผิวขาว ซึ่งการล่าอาณานิคมนั้นทำให้ชนผิวขาวจำนวนมากได้ย้ายเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ต่าง ๆ นอกเหนือจากถิ่นที่อยู่เดิมที่อยู่ในทวีปยุโรปและพยายามขับไล่ชนพื้นเมืองเดิมออกไป รวมถึงเสนอให้ชนพื้นเมืองต่าง ๆ มาเป็นทาสทำงานรับใช้ให้กับคนผิวขาวทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกา ทำให้คนผิวสีถูกมองจากคนผิวขาวว่าเป็นเพียงแรงงานไม่มีสิทธิใด ๆ เหมือนกับพวกเขา จนเมื่อถึงยุคสมัยเปลี่ยนไปการค้าทาสกลายมาเป็นเรื่องผิดกฎหมายและถูกยกเลิก ชนผิวดำจึงแปรสภาพเป็นพลเมือง ณ ประเทศนั้น ๆ ในเวลาต่อมาแม้ว่าเรื่องของการแบ่งแยกสีผิวนั้นจะกลายเป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับแต่แท้จริงแล้วความรู้สึกของการไม่ยอมรับนั้นยังคงอยู่ในใจผู้คนบางกลุ่ม (นรรีชต์ ฝิ่นเชียร, 2563) “ปัญหาเหยียดเชื้อชาติและการเหยียดผิว” นี้มิใช่เกิดแต่เฉพาะสังคมอเมริกันเท่านั้น “สังคมตะวันตก” หรือ “Western World” ก็เป็นเช่นนี้หมด ไม่ใช่เพียงแค่ “กลุ่มประชาชนผิวดำ” หรือ “Black People” ที่จะโดนเหยียดเชื้อชาติหรือผิวมากที่สุด ทั้งนี้ผิวเหลืองอย่าง

ชาวเอเชียหรือพวกอินเดียนแดง ชาวเม็กซิกัน แม้กระทั่งชาวอเมริกาใต้ก็โดนเหยียดผิวเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ค.ศ. 2020 ที่ผ่านมามีหลายชุมชนในสหรัฐอเมริกาที่มีข่าวเหตุรุนแรงโดยพุ่งเป้าโจมตีคนเชื้อสายเอเชียเพิ่มมากขึ้นรวมถึงการปล้นชิงทรัพย์และทำร้ายร่างกายโดยเฉพาะเหยื่อผู้เสียหายที่เป็นผู้สูงอายุ โดยเหตุคุกคามทำร้ายร่างกายหรือการตะโกนด่าทอเหยียดคนเชื้อสายเอเชียเริ่มต้นจากความเกลียดชังในสหรัฐฯ และยุโรปรวมถึงสหราชอาณาจักรโดยเกิดขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่การระบาดของไวรัสโควิด-19 ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตอย่างไม่จบไม่สิ้น การเหยียดคนเชื้อสายเอเชียได้จุดกระแสก่อให้เกิดปฏิกิริยาการเคลื่อนไหวต่อต้านการกระทำที่รุนแรงไปทั่วโลกซึ่งรวมถึง “การก่ออาชญากรรมจากความเกลียดชัง” กับคนที่มีเชื้อชาติเหล่านี้กำลังเพิ่มมากขึ้นในหลายประเทศตะวันตก โดยเฉพาะในช่วงที่ไวรัสโควิด-19 แพร่ระบาดไปทั่วโลก ซึ่งกระแสดังกล่าวถูกสะท้อนออกมาในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การหลีกหนีหรือหลบเลี่ยงชาวเอเชีย (คนที่มีหน้าตาแบบเอเชีย) ระหว่างโดยสารรถไฟ การโจมตีว่าร้ายทางวาจาหรือแม้กระทั่งการทำร้ายร่างกาย หลายประเทศในยุโรปรวมถึงฝรั่งเศส เยอรมนี หรือเบลเยียม รวมถึงในรัสเซียเองก็เช่นกันที่พบว่ากระแสเหยียดชาวเอเชียกำลังบานปลายไปทั่ว (Human Rights Watch, 2020) กลุ่มลัทธินีโอนาซี (Neo-nazi) ที่มีความเชื่อที่ว่าคนผิวขาวเป็นใหญ่เหนือเผ่าพันธุ์อื่น ๆ สืบมาตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคมซึ่งสอดคล้องกับหลักการของนาซีและมักจะใช้

สัญลักษณ์สวัสติกะ³ เหมือนกับระบอบนาซี และมีแนวคิดสำคัญคือการเหี้ยมโหดคนที่มีเชื้อสายอารยันเยอรมันเหยียดเชื้อชาติต่าง ๆ เหยียดสีผิว เหยียดเกย์ เหยียดยิว โดยพวกนีโอนาซีส่วนใหญ่มักจะโกนศีรษะทำให้ถูกเรียกตามลักษณะของทรงผมว่า “สกินเฮด” สามารถพบพวกนี้ได้แถบชายแดนระหว่างประเทศที่ติดกับเยอรมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัสเซียสามารถพบได้มากที่สุดในการมอสโก (Tapacov, 2000) เหยื่อผู้เคราะห์ร้ายของบุคคลกลุ่มนี้ได้แก่ชนชาติที่เป็นต่างชาติที่มีอยู่ในรัสเซียอยู่แล้ว เช่น ยิว มองโกลอยด์ ตาตาร์ แอฟริกันอเมริกัน ลูกครึ่ง และกลุ่มชนชาติต่าง ๆ ที่อยู่ในรัสเซียและพวกที่มาจากต่างประเทศ ในอดีตที่ผ่านมา มีรายงานบ่อย ๆ ว่าพวกสกินเฮดในรัสเซียทำร้ายชาวต่างชาติจนเสียชีวิต (Шнирельман, 2007) ซึ่งรวมถึงคนไทยด้วย ซึ่งในช่วงที่ผู้วิจัยได้พำนักอาศัยอยู่และศึกษาในรัสเซียที่กรุงมอสโก ระหว่าง ค.ศ. 2007-2012 พบว่ามีนักศึกษาชาวต่างชาติที่พำนักอาศัยอยู่ในกรุงมอสโกและกรุงเซนต์ปีเตอส์เบิร์กถูกทำร้ายร่างกายจากการเหยียดเชื้อชาติหลายครั้งด้วยกัน (Arnold, 2010) หนึ่งในนั้นคือคนไทยที่ประกอบอาชีพพ่อครัวในร้านอาหารแห่งหนึ่งในกรุงมอสโกที่ถูกทำร้ายร่างกายจนเสียชีวิต การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ก่อให้เกิดกระแสการแสดงความคิดเห็นเชิงดูถูกเหยียดหยามชาวต่างชาติในรัสเซียเพิ่มมากขึ้นโดยส่วนใหญ่พุ่งเป้าไปที่

ชาวจีนและชาวพื้นเมืองในเอเชียกลางโดยเฉพาะในสื่อโซเซียลมีเดีย (Human Rights Watch, 2020) โชคดีที่การละเมิดนี้จำกัดอยู่เพียงแค่การโจมตีด้วยวาจาโดยไม่มีความรุนแรงทางกายภาพโดยตรง อย่างไรก็ตามระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม ค.ศ. 2020 มีข่าวพวกสกินเฮดทำร้ายชาวต่างชาติในกรุงมอสโกและในนครเซนต์ปีเตอส์เบิร์กจำนวนราว 10 เหตุการณ์ มี 3 รายที่ได้รับบาดเจ็บสาหัส (Sova Centre, 2020) ในขณะเดียวกันพบว่าเจ้าหน้าที่รัสเซียเริ่มทำการเลือกปฏิบัติต่อชาวจีนและชาวเอเชีย โดยหลังจากที่รัฐบาลรัสเซียมีคำสั่งห้ามชาวจีนเดินทางเข้าประเทศ บริษัทมองโกทรานส์ (Mongotrans) ที่เป็นบริษัทขนส่งสาธารณะของรัฐได้มีคำสั่งให้พนักงานขับรถในมอสโกรายงานผู้โดยสารชาวจีนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ (VOA, 2020) เจ้าหน้าที่ตำรวจหยุดผู้โดยสารที่คิดว่าเป็นชาวเอเชียและทำการตรวจค้นบัตรประจำตัวและตรวจสอบการเดินทางด้วยรถไฟใต้ดินเพื่อติดตามเส้นทางการเดินทาง (Time line) ในการเดินทางของคนเหล่านี้ (VOA, 2020) ช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020 ก่อนที่มอสโกจะถูกคำสั่งปิดเมืองหรือล็อกดาวน์ เจ้าหน้าที่ตำรวจบุกเข้าตรวจค้นชาวจีนในสถานที่หลายแห่งและบังคับให้พวกเขาเข้าสู่สถานที่กักตัวโดยไม่สนใจประวัติการเดินทาง (Human Right Watch, 2020) องค์กรโซวา (SOVA) ของรัสเซียซึ่งเฝ้าติดตามอาการ

³ สัญลักษณ์สวัสติกะ คือ สัญลักษณ์ที่ใช้ในศตวรรษที่ 20 โดยกองทัพนาซีเยอรมันนำโดยอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ที่พยายามสร้างสายเลือดอารยันบริสุทธิ์ซึ่งกลายมาเป็นการต่อต้านกวาดล้างชาวยิวในที่สุดซึ่ง และเป็นกลุ่มคนที่สังหารคนหลายล้านคนในสงครามที่ 2 และสร้างรอยแผลในประวัติศาสตร์โลก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สัญลักษณ์สวัสติกะจึงกลายมาเป็นสัญลักษณ์แห่งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ซึ่งเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

หวาดกลัวชาวต่างชาติและการเหยียดเชื้อชาติ บอกกับเจ้าหน้าที่ขององค์กร Human Rights Watch ว่ามีการโจมตีชาวเอเชียเพิ่มขึ้นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020 นอกจากนี้ยังรายงานถึง “กระแสการแสดงความคิดเห็นเชิงดูถูกเหยียดหยามและเหยียดเชื้อชาติและสีผิวที่พุ่งเป้าไปที่ชาวจีนและชาวพื้นเมืองในเอเชียกลางทางโซเชี่ยลมีเดีย” ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 โดยมีการตะโกนใส่คนเอเชียและคนเอเชียกลางในขบวนรถไฟใต้ดินว่า “ชาวจีนนำโคโรนาไวรัสมาสู่ประเทศนี้” (The Chinese brought coronavirus to this country) ตลอดจนมีรายงานเหตุการณ์การกระทำที่เลือกปฏิบัติต่อคนที่มีหน้าตาเอเชียในหลายเมืองประกอบด้วย เมืองนิวยอร์ก ตอฟส์ เบิร์ก ตาตาร์สถาน มาคัสคาลา ตลอดจนสถานที่อื่น ๆ (Sova Centre, 2020) สถานการณ์ดังกล่าวมีความสำคัญต่อความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยและคนเอเชียที่ไปอยู่อาศัยไปศึกษาเล่าเรียนหรือไปทำมาหากินในพื้นที่เหล่านี้ จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาปัญหาเรื่องการเหยียดเชื้อชาติและการเหยียดผิวในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลและรายละเอียดมากนัก เพื่อเข้าใจสถานการณ์และหาแนวทางการรักษาความปลอดภัยให้กับคนไทยในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย

2.2 เพื่อหาแนวทางการป้องกันการทำร้าย

ร่างกายคนไทยจากปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย

3. สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมตะวันตกนั้นมีลักษณะไม่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาหรือในรัสเซียโดยมีพื้นฐานมาจากแนวคิดคนผิวขาวสูงส่งยิ่ง (White Supremacy) ที่มองว่าคนผิวขาวมีฐานะสูงส่งกว่าคนชาติอื่นแม้ว่าเราไม่ได้ยินข่าวคราวการเหยียดเชื้อชาติหรือเหยียดผิวจากทางรัสเซียและในยุโรปตะวันออกมากเช่นสหรัฐอเมริกาแต่ก็สามารถรับรู้ได้ว่ารัสเซียและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออกมีปัญหาเรื่องการเหยียดเชื้อชาติเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ส่งผลให้ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในประเทศรัสเซียรุนแรงมากยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นเรื่องปัญหา ประวัติศาสตร์ ความเป็นมาและสถานการณ์ของการเหยียดเชื้อชาติ (Racism) ในรัสเซีย โดยเน้นไปที่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการเหยียดเชื้อชาติและสถานการณ์การเหยียดเชื้อชาติที่เกิดขึ้นในสังคมรัสเซียในปัจจุบัน

4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของรัสเซียในปัจจุบัน

4.3 ขอบเขตด้านเวลา แม้ว่าการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซียในปัจจุบัน แต่เพื่อให้เกิดความเข้าใจปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซียที่มีรากเหง้ามาตั้งแต่อดีต ขอบเขตด้านระยะเวลาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงครอบคลุมระยะเวลาดังแต่การก่อตั้งประเทศของรัสเซียตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ สมัยอาณาจักรเคียฟสกีรุส สมัยภายใต้การปกครองของมองโกล สมัยอาณาจักรมัสโควี สมัยจักรวรรดิรัสเซีย สมัยสหภาพโซเวียต และสมัยเครือรัฐเอกราช โดยเน้นสถานการณ์การเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ค.ศ. 1991 ซึ่งเป็นช่วงของการก่อตัวของปัญหา และช่วงที่ปัญหาทวีความรุนแรงขึ้นจนกระทั่งหลังการแพร่ระบาดรอบที่ 3 ของไวรัสโควิด-19 เดือนเมษายน ค.ศ. 2021 เท่านั้น

5. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

5.1 แนวคิดชาตินิยม

แนวคิดชาตินิยม (Nationalism) ได้ก่อตัวขึ้นในช่วงหลังคริสต์ศตวรรษที่ 18 ภายหลังจากการเกิดขึ้นของรัฐชาติซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองสมัยใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในขณะนั้น โดยผู้ปกครองรัฐนำแนวคิดชาตินิยมมาใช้เพื่อปลุกเร้าอารมณ์ร่วมในหมู่พลเมืองของรัฐให้อุทิศตนเพื่อรัฐและใช้เป็นเครื่องมือในการประสานความแตกต่างของประชากรในพื้นที่ต่าง ๆ ให้รวมเป็นพลเมืองอยู่ภายใต้รัฐเดียวกันที่มีความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ทั้งเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี ความเป็นมาและประวัติศาสตร์เป็นต้น แนวคิด

ชาตินิยมจึงถูกใช้เพื่อเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของคนในชาติเพื่อปลูกฝังความเชื่อให้แก่พลเมืองให้มีความจงรักภักดีต่อรัฐชาติของตน ดังนั้นชาตินิยม (Nationalism) จึงหมายถึง “แนวคิดหรือลัทธิที่เป็นความจงรักภักดีที่มีต่อชาติมากกว่าสิ่งอื่นใดไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นครอบครัวหรือกลุ่มของคน วงศาคุณาญาติ” ชาตินิยมคือ “อุดมการณ์ทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับชาติหรือความเป็นชาติเป็นหลัก โดยการเน้นความจงรักภักดีต่อชาติและผลประโยชน์ของชาติซึ่งมีความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว” (จรรยา สุภาพ, 2519)

5.2 แนวคิดเรื่องชาติพันธุ์

ประสิทธิ์ ลิขิตชา (2557) ให้ความเห็นว่าคำว่า “ชาติพันธุ์” (Ethnic) เริ่มปรากฏให้เห็นในภาษาอังกฤษตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 14 ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำว่า “Ethnikos” ในภาษากรีก หมายถึงกลุ่มคนอื่นที่ไม่ใช่คนกรีก เป็นกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตนมีสถานภาพที่ต่ำต้อยและป่าเถื่อนกว่าตน แนวคิดนี้ได้รับการต่อยอดโดยอารยธรรมโรมันที่ใช้ “กลุ่มชาติพันธุ์” เพื่อแบ่งบอกถึงกลุ่มอื่นที่ต่ำกว่าตน คล้ายสัตว์นอกกรีตและไม่ใช่คริสเตียน ต่อมาเพี้ยนมาเป็นคำว่า “Ethnos” โดยในสังคมยุโรบนั้นหมายถึงพวกคนป่าเถื่อนหรือคนนอกกรีต นอกจากนั้นแล้วยังมีนัยยะของความแตกต่างของสีผิวด้วย ซึ่งใช้กันมาจนถึงในศตวรรษที่ 19 ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 ในสหรัฐอเมริกาเริ่มปรากฏเป็นคำว่า “Ethnics” มีความหมายสุภาพหมายถึงชาวยุโรปอื่นเช่นชาวอิตาเลียนชาวไอริชและชาวยุโรปอื่นที่ไม่ใช่คนอังกฤษรวมถึงชาวยิว

ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคมอเมริกา ทั้งนี้การใช้คำนี้ในบริบทของสังคมอเมริกามีได้เป็นไปในเชิงลบอย่างที่ใช้ในบริบทของสังคมยุโรปในยุคก่อนหน้านี้ที่หมายถึงกลุ่มคนเชื้อสายอื่น ๆ ที่ด้อยกว่ากลุ่มที่เป็นลูกหลานของชาวอังกฤษ ซึ่งมีอำนาจการครอบงำเหนือกว่าพวกเขาเหล่านั้น ดังนั้นเมื่อเรียกเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจึงใช้คำว่า “Ethnic group” (กลุ่มชาติพันธุ์) ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อันเป็นความเชื่อที่เกี่ยวกับสายเลือด ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1945) จึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “Ethnicity” (ชาติพันธุ์สัมพันธ์) ซึ่งมีนัยยะของการจำแนกความแตกต่างของผู้คนและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม โดยพิจารณาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมและความด้อยกว่าในเชิงอำนาจทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ หากแต่อาจไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยในความหมายที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่าในสังคม ซึ่ง “ชาติพันธุ์” นั้นมีความแตกต่างจาก “เชื้อชาติ” ในแง่ที่เชื้อชาติมุ่งเน้นลักษณะทางกายภาพที่คล้ายคลึงกันอันเนื่องมาจากการสืบทอดทางพันธุกรรมร่วมกัน ในขณะที่ชาติพันธุ์เน้นถึงความผูกพันทางวัฒนธรรมและการมีประวัติศาสตร์ร่วมกันเป็นสำคัญ อีกประการหนึ่งก็คือ “เชื้อชาติ” เป็นรูปแบบของอัตลักษณ์ที่มีความสำคัญมาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แต่ชาติพันธุ์เป็นรูปแบบของอัตลักษณ์ที่มีความสำคัญทางการเมืองในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา

5.3 แนวคิดเรื่องอคติทางชาติพันธุ์

อคติทางชาติพันธุ์ หมายถึง การเลือกปฏิบัติ การแบ่งแยก การเหยียดหยาม กีดกัน

เพราะเหตุที่ผู้อื่นต่างจากเรา เกิดจากการสร้างความแตกต่างระหว่าง “เรา” กับ “คนอื่น” คิดว่าชาติพันธุ์ของเราเหนือกว่าชาติพันธุ์อื่นโดยมองไปที่จุดด้อยของคนชาติพันธุ์นั้น ๆ พฤติกรรมที่สะท้อนถึงอคติทางชาติพันธุ์ได้แก่ 1) การพูดในแง่ลบ พูดดูหมิ่นเหยียดหยามกลุ่มคนที่เขาไม่ชอบ 2) การเลียงไม่คบหาผู้ที่อยู่ในกลุ่มที่ตนเองถูกเหยียดหยาม 3) การเลือกปฏิบัติ กีดกันสมาชิกของกลุ่มที่ถูกใส่ร้าย เช่น ไม่ให้ได้งานทำ ไม่ให้มีที่พักอาศัยหรือสิทธิบางอย่างในสังคม 4) การทำร้ายร่างกาย การทรมาณ โดยอาจเข้าร่วมในการก่อความรุนแรง การเข้าไปมีส่วนในการรุมทำร้าย ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อข่มขู่ผู้ที่เขารู้สึกเกลียดชัง และ 5) การกวาดล้างหรือการสังหารหมู่ การวิสามัญฆาตกรรม การทำให้หายตัวไป (Allport, 1979) ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันทำให้คนในแต่ละประเทศมีมุมมองเรื่องอคติชาติพันธุ์ที่ต่างกัน เช่น ประเทศที่เป็นคริสเตียนและประชาธิปไตย ปฏิเสธไม่ยอมรับอคติชาติพันธุ์มากกว่าประเทศที่ไม่มีภูมิหลังดังกล่าว ผู้ที่มีแนวคิดเสรีนิยม มักจะถูกกระตุ้นจากปัญหาเรื่องอคติได้มากกว่าคนส่วนใหญ่ แต่ตามทฤษฎีแล้วทัศนคติเชิงลบมีแนวโน้มก่อให้เกิดพฤติกรรมแสดงทัศนคตินั้นออกมาบ่อยคนนักที่จะสามารถเก็บความเกลียดชังเอาไว้ในใจได้ ยังมีทัศนคติรุนแรงเท่าใดก็ยังมีโอกาสที่จะแสดงพฤติกรรมไม่เป็นมิตรออกมาเท่านั้น อคติทางชาติพันธุ์อาจนำไปสู่การแยกพวกในสังคม โดยคำว่า “การแยกพวก” (Segregation or in-group/out-group) เป็นศัพท์ทางสังคมวิทยาที่จำแนกคนว่าเป็นกลุ่มพวกเดียวกัน (หรือกลุ่มวงใน) ที่แตกต่างจาก

กลุ่มพวกที่มีลักษณะแตกต่างออกไป (หรือกลุ่มวงนอก) การแยกพวก อาจหมายถึงการแบ่งกลุ่มคนออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามเชื้อชาติหรือสีผิว (Racial segregation) การแยกพวกเป็นพฤติกรรมที่ไม่ให้ชนต่างสีผิว (และต่างวัฒนธรรม) เข้าไปอาศัยอยู่ร่วมและเข้าร่วมในกิจกรรมการดำรงชีวิตของกลุ่มตน โดยแสดงพฤติกรรมรังเกียจไม่ต้อนรับ ขับไล่และในทางปฏิบัติพฤติกรรมดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานของคนบางกลุ่มที่ยึดความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเฉพาะกลุ่มพวกของตนเองไว้เท่านั้น การแยกพวกนำไปสู่การแบ่งแยก (Discrimination) ที่แยกชนต่างวัฒนธรรมออกจากกลุ่มวงในอย่างเด็ดขาดชัดเจน ตัวอย่างของการแบ่งแยกสีผิวในประเทศสหภาพแอฟริกาใต้ในอดีต ซึ่งประกาศเป็นนโยบายการแบ่งแยกสีผิว - ชนผิวขาว (White) กับคนต่างสีผิว (Colored) ที่มีคำเรียกว่า Apartheid โดยกำหนดให้มีการแบ่งแยกที่อยู่อาศัย โรงเรียน ร้านอาหาร ฯลฯ อย่างชัดเจน โดยระบุสถานที่ที่ให้เฉพาะคนผิวขาวเท่านั้นเข้าไปใช้บริการได้ และมักเขียนป้ายประกาศติดไว้ว่า “White Only” เป็นต้น การแบ่งแยกสีผิวเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะคนผิวขาวก็ตกกันมิให้คนต่างสีผิวเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมด้วย (ยกเว้นไปเป็นคนรับใช้ คนงานและทาสรับใช้คนผิวขาวเท่านั้น) (ดำรงค์ ฐานดี, 2556, หน้า 2)

5.4 แนวคิดคนผิวขาวสูงส่งยิ่ง (White Supremacy)

การเหยียดเชื้อชาติเหยียดผิว (Racism) ในสังคมโลกนั้นมีเหตุผลสำคัญเพราะคนจำพวกหนึ่งไม่เห็นด้วยกับความเท่าเทียม เสรีภาพ มองว่า

พวกตนหรือคนผิวขาวมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่นที่เรียกว่า White Supremacy หลักคิด White Supremacy มองว่าคนผิวขาวเป็นกลุ่มคนพิเศษได้รับสิทธิพิเศษอยู่เหนือคนเชื้อสายอื่นชนชาติอื่นควรเป็นผู้ปกครองเป็นที่มาของการดูหมิ่นคนอื่นมองคนชนชาติอื่นว่าต้องเป็นเบี้ยล่างหรือเป็นทาสในมุมกลับกันเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้หากคนผิวขาวตกเป็นเบี้ยล่างหรือเสียประโยชน์ ใน ค.ศ. 1853 นักเขียนฝรั่งเศสชื่อโจเซฟ อาเธอร์ เดอ โกบีนอ (Joseph Arthur de Gobineau) ได้สร้างทฤษฎีชนเผ่าอารยัน (The theory of the Aryan master race) โดยให้นิยามเผ่าพันธุ์ “อารยัน” เอาไว้ในงานเขียนของเขาชื่อ “An Essay on the Inequality of the Human Races” ว่าอารยันเป็นเผ่าพันธุ์ที่ยิ่งใหญ่สูงส่งและรุ่งเรืองเฟื่องฟูที่สุดในหมู่มนุษย์บนพื้นโลก (Great, noble, and fruitful in the works of man on this earth) (โตมร สุขปรีชา, 2563) ในขณะที่เมดิสัน แกรนต์ (Madison Grant) คือคนที่ส่งผ่านและปลูกฝังแนวคิดเหยียดเชื้อชาติเหยียดผิวให้กับชนชาติอเมริกันและที่สำคัญเป็นคนปลูกฝังแนวคิดดังกล่าวให้กับอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ โดยเมดิสัน แกรนต์ได้เขียนหนังสือที่มีชื่อว่า The Passing of the Great Race หรือ “การผ่านพ้นไปของเผ่าพันธุ์อันยิ่งใหญ่” ใน ค.ศ. 1916 โดยแกรนต์พยายามเสนออย่างเป็นวิทยาศาสตร์ว่าชนเผ่า “นอร์ดิก” (Nordic) ที่เป็นผู้ก่อร่างสร้างชาติอเมริกันนั้นกำลังอยู่ในภาวะที่เสื่อมสลายเนื่องจากการที่สังคมสมัยใหม่นั้นมีคนเชื้อชาติอื่น ๆ เข้ามาผสมกับคน “พันธุ์แท้” มากเกินไป หนังสือเล่มนี้ส่งผ่านแนวคิดให้สภาองค์กรสอออกกฎหมายปกป้องคุ้มครอง

คนที่เป็นคนอเมริกันพันธุ์แท้หรือ Native โดยการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนนโยบายจำกัดการอพยพเข้าเมืองหรือ Restrictionist Immigration Policy หลายฉบับ (โตมร สุขปรีชา, 2563) แนวคิดดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อแนวคิดของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ โดยเขามีแนวคิดที่ชนเผ่าอารยันเป็นชนเผ่าที่สูงส่งกว่าชนเผ่าอื่น ๆ โดยในความหมายของฮิตเลอร์นั้น ชนเผ่าอารยันในอุดมคตินั้นต้องมีลักษณะผมสีบลอนด์ นัยน์ตาสีฟ้าและตัวสูง (The ideal “Aryan” was blond, blue-eyed, and tall.) ฮิตเลอร์เผยแพร่ความเชื่อของเขาในเรื่อง “ความบริสุทธิ์ทางเชื้อชาติ” และในความเหนือกว่าของ “เผ่าพันธุ์ดั้งเดิม” ซึ่งเขาเรียกชาวอารยันว่า “เผ่าพันธุ์ต้นแบบ” แกรนด์ผสมผสานแนวคิดยกย่องเชื้อชาตินอร์ดิกเข้ากับการปลุกความกลัวซึ่งก็ได้ผล เพราะประธานาธิบดีวาร์เรน ฮาร์ดิง (Warren G. Harding) และประธานาธิบดีคาลวิน คูลิดจ์ (Calvin Coolidge) ก็ยังให้การยกย่องชมเชยแนวคิดของแกรนด์นั้นทำให้ใน ค.ศ. 1917 สภาคองเกรสผ่านกฎหมายห้ามการอพยพเข้าทั้งจากเอเชียและตะวันออกกลาง แล้วต่อมาก็เกิดกฎหมาย Immigration Act ค.ศ. 1924 ขึ้นมาโดยเป้าหมายหลัก ๆ ก็เพื่อตอบสนองแนวคิดที่เรียกว่า “Eugenics” หรือการ “ปรับปรุง” สายพันธุ์มนุษย์ ผ่านการผสมพันธุ์ (หรือการแต่งงาน) คือไม่ให้คนสายพันธุ์เดียวกัน (ที่เหนือกว่า) ต้องไปปะปนผสมกับคนสายพันธุ์อื่นที่ด้อยคุณภาพกว่า แกรนด์เสนอเอาไว้ว่าวิธีที่จะทำให้ได้สายพันธุ์ “บริสุทธิ์” ที่สุดก็ต้องเป็นคนขาวกับคนขาวเท่านั้น การแต่งงานต่างเผ่าพันธุ์ต่างสีผิวเป็นเรื่องที่ทำให้ “เผ่าพันธุ์นอร์ดิก”

แปดเปื้อน ดังนั้นการกีดกันคนเชื้อชาติเผ่าพันธุ์อื่นออกไปจึงเป็นเรื่องที่ “จำเป็น” ต้องทำ แม้ว่าในปัจจุบันคนอเมริกันจะลืมนิดสีน แกรนด์ไปหมดแล้วแต่แนวคิดของแกรนด์ยังคงอยู่และฝังรากลึกอยู่ในสังคมอเมริกันและแพร่หลายอย่างมากในหมู่ชาตินิยมผิวขาว (White nationalist) เห็นได้จากงานเขียนของริชาร์ด สเปนเซอร์ (Richard Bertrand Spencer) นีโอ – นาซีชาวอเมริกัน ผลลัพธ์อย่างหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านทางประชากรที่กำลังเกิดขึ้นก็คือการแต่งงานข้ามเผ่าพันธุ์ (Miscegenate) ซึ่งทำให้อเมริกาไม่ได้เป็นชาวอเมริกันผิวขาว (White America) เหมือนที่เคยเป็นมาก่อน อันเป็นแนวคิดเดียวกันกับที่แกรนด์เสนอไว้เมื่อร้อยกว่าปีที่แล้ว (โตมร สุขปรีชา, 2563)

5.5 แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia)

ความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) อาจเรียกว่าการปฏิเสธหรือความเกลียดชังต่อชาวต่างชาติหรือต่อสิ่งแปลกปลอม มาจากรากภาษากรีก “Xénos” แปลว่า แปลกแยกแตกต่าง ความแปลกหน้าหรือคนต่างประเทศ ซึ่งหมายถึง “ชาวต่างชาติ” ขณะที่คำว่า “Phobos” มีความหมายว่า “ความกลัว” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Phobia รวมเป็น Xenophobia คำนี้ใช้กันในยุคยุโรปช่วงศตวรรษที่ 19 บนสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งภายหลังเริ่มเป็นที่รู้จักน้อยลงเมื่อมีคำว่า Racist ซึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงไปถึงการเหยียดเชื้อชาติกำเนิดของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ความเกลียดกลัวนี้เกิดขึ้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์และการรับรู้ถึงความไม่เหมือนกันของ “กลุ่มเรา” ต่อ “กลุ่มเขา” รวมไปถึงความกลัวที่จะสูญเสีย

เอกลักษณ์ก่อให้เกิดเป็นความสงสัย ความก้าวร้าว และความประสงค์ที่จะขจัดสิ่งหรือคนเหล่านั้นออกไปเพื่อรักษา “ความบริสุทธิ์” ของกลุ่ม/ชนชาติของตนเอาไว้ อ็อกซานา ยาคุชโก (Yakushko, 2009) อธิบายว่าความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) หมายถึงความกลัวคนแปลกหน้าหรือคนที่มีใช้พวกเดียวกัน แต่ความรู้สึกนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องเชื้อชาติและวัฒนธรรมซึ่งนำไปสู่การแบ่งแยกกีดกันคนอื่นและพยายามยกย่องชาติของตนเองให้เหนือกว่าชาติอื่น ในกลุ่มนักจิตวิทยาสังคมมักจะใช้คำนี้เพื่อบ่งชี้ถึงอคติทัศนคติเชิงลบและความคิดที่ต่อต้านและเป็นปฏิปักษ์กับคนที่มีใช้เชื้อชาติเดียวกับตน โดยเฉพาะผู้อพยพต่างชาติที่เข้ามาอาศัยในประเทศ บางครั้งความรู้สึกเกลียดชังคนต่างชาติจะถูกอธิบายด้วยคำอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น Xeno-racism Anti-immigrant Prejudice Immigration-phobia และ Ethno-exclusionist เป็นต้น หากกล่าวในเรื่องแรงงานข้ามชาติความรู้สึกเกลียดกลัวคนต่างชาติจะถูกนำมาสร้างอคติต่อแรงงาน โดยมองว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาหาผลประโยชน์จากประเทศของตน เช่น มาหาเงินและส่งเงินกลับไปยังประเทศของตนเอง ในขณะที่สร้างปัญหาและภาระนานาประการแก่ประเทศที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงาน เช่น แย่งงานคนในท้องถิ่น ทำให้คนงานในท้องถิ่นถูกกดค่าแรง ทำให้อาชญากรรมสูงขึ้น นำมาซึ่งภาระด้านสวัสดิการสังคมของประชากรและความมั่นคงของชาติ ความรู้สึกที่เป็นลบเหล่านี้นำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐมีนโยบายควบคุมแรงงานข้ามชาติอย่างเคร่งครัด การกีดกัน

ไม่ให้คนเหล่านั้นเข้ามามากเกินไปและไม่ให้มาลงหลักปักฐานถาวรในประเทศของตน หากมองถึงภาพรวมของพฤติกรรมทั้งหมดของกลุ่มคนผิวขาวหัวรุนแรงแล้วนั้นรากฐานวิธีคิดของคนกลุ่มนี้มาจากแนวคิดดั้งเดิมของพวกฟาสซิสต์และนีโอ นาซี ทั้งในยุโรปและสหรัฐฯ แต่สิ่งที่จุดชนวนให้คนผิวขาวหัวรุนแรงในยุคนี้ลุกขึ้นมาจับอาวุธทำการก่อการร้ายมากขึ้นเรื่อย ๆ คือ “ปัญหาผู้อพยพ” ช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาหลายประเทศในซีกโลกตะวันตกกำลังเผชิญกับคลื่นแนวคิดเกี่ยวกับการต่อต้านผู้อพยพจนนำไปสู่ภาวะเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobic) ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วภาวะเช่นนี้ได้กลายเป็นเชื้อไฟที่ก่อให้เกิดกระแสการกระทำรุนแรงต่อผู้อพยพที่ส่วนใหญ่มีความแตกต่างกับชาวตะวันตกทั้งในด้านศาสนา สีผิว และเชื้อชาติ ซึ่งในรัสเซียเองก็กำลังประสบปัญหาการไหลบ่าของจำนวนแรงงานและผู้อพยพจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียต ทำให้ทัศนคติของชาวรัสเซียต่อกลุ่มแรงงานเป็นไปในแง่ลบ จึงสามารถนำแนวคิดความเกลียดกลัวชาวต่างชาติที่เกิดขึ้นในยุโรปอเมริกาเหนือและออสเตรเลียมาเปรียบเทียบกับเหตุการณ์การเหยียดเชื้อชาติที่เกิดขึ้นในรัสเซียได้เช่นกัน แนวคิดดังกล่าวทำให้การเหยียดเชื้อชาติเหยียดผิวเป็นโครงสร้างในสังคม การเหยียดเชื้อชาติเหยียดผิวในสหรัฐฯ ไม่ใช่เรื่องส่วนตัวหรือทัศนคติส่วนตัวเท่านั้น แต่เป็นพัฒนาการเป็นประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องยาวนาน มีการถ่ายทอดหลักคิดวิธีการจากรุ่นสู่รุ่นเป็นวัฒนธรรมหรือค่านิยมของกลุ่มคน คนขาวเหล่านี้ไม่คิดว่าการแบ่งแยกเช่นนี้เป็นปัญหา

เมื่อไม่เป็นปัญหาจึงต้องรักษาไว้โดยไม่ต้องแก้ไข จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมอเมริกัน หล่อหลอมรวมกับ “แนวคิดเรื่องการก่อการร้าย” หรือ “กลุ่มแนวคิดขวาจัดสุดโต่ง” (Right-wing extremist) จนกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การก่อการร้ายขาว” หรือ “White Terrorism” เหลือที่กลุ่มก่อการร้ายกลุ่มนี้พุ่งเป้าไปคือคนผิวสี คนยิว คนมุสลิมหรือผู้อพยพ ซึ่งในปัจจุบันปรากฏการณ์ดังกล่าวกำลังเป็นเทรนด์ที่แพร่ขยายไปยังดินแดนส่วนต่าง ๆ ของโลก รวมทั้งรัสเซียด้วย (จุฑามาศ เนาวรัตน์, 2562)

5.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อารยา ศรีหะทัย (2562) ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในรัสเซียในช่วง ค.ศ. 2000-2018 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงภูมิหลังการเคลื่อนย้ายประชากรชาวเอเชียกลางไปยังรัสเซีย ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตตั้งแต่ ค.ศ. 1991 รวมถึงปัญหาและสาเหตุการเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในรัสเซียในช่วงระหว่าง ค.ศ. 2000-2018 โดยศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) ต่าง ๆ ประกอบด้วย เอกสาร รายงานข่าว มาวิเคราะห์โดยใช้พื้นฐานแนวคิดและทฤษฎีทั้งหมด 4 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเรื่องชาตินิยม (Nationalism) แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) แนวคิดเรื่องชาติพันธุ์และทฤษฎีวิวัฒนาการทางสังคมแบบดาร์วิน (Social Darwinism) มาอธิบายถึงเหตุการณ์การเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในรัสเซีย ผลการศึกษาพบว่า ในรัสเซียมีการเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย

การกดขี่แรงงานโดยนายจ้างและการดูถูกเหยียดหยาม โดยมีสาเหตุหลักสองสาเหตุ คือ 1) สาเหตุจากความหวาดกลัวต่อภัยจากการก่อการร้ายและ 2) สาเหตุจากความภาคภูมิใจในความเป็นชาติรัสเซีย

บทความเรื่อง “ผู้อพยพชาวเอเชียกลาง กล่าวถึงความอยุติธรรม การเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย” โดยอาร์เมน คาลิเยฟ (Kaliyev, 2018) ได้รวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียกลางทั้งเหตุการณ์ปัจจุบัน ข่าวการเมือง เศรษฐกิจ รวมถึงข่าวที่แสดงให้เห็นถึงเหตุการณ์การเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในรัสเซีย นอกจากนี้ยังมีบทสัมภาษณ์ชาวเอเชียกลางที่ทำให้เห็นภาพและเข้าใจถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาปัญหาการเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในรัสเซีย

บทความของเกราร์โด บันเดรา (Bandera, 2023) เรื่อง “วิวัฒนาการของการเหยียดเชื้อชาติต่อชาวรัสเซียผิวดำ” ได้กล่าวถึงชาวผิวดำที่อาศัยอยู่ในรัสเซีย ซึ่งจากประชากร 144 ล้านคนที่อาศัยอยู่ในรัสเซียคาดว่าเป็นคนผิวดำหรือเชื้อสายแอฟริกันผสมระหว่าง 40,000 ถึง 70,000 คน ซึ่งคนผิวดำในรัสเซียได้รับเชิญให้เข้ามาในประเทศในฐานะสหายที่เท่าเทียมกันในสมัยโซเวียต ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรป การปรากฏตัวของประชากรกลุ่มนี้ในรัสเซียไม่ได้เกิดจากการเข้าร่วมของประเทศในการค้าทาสในแอฟริกา โดยพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 1 ห้ามการค้าทาสแอฟริกัน ในรัสเซียโดยพบว่ามันผิดศีลธรรม (แม้จะอนุญาตให้มีทาส) และเมื่อกองทัพอิตาลีบุกเอธิโอเปียใน ค.ศ. 1895 รัสเซียพบว่า

การโจมตีประชากรชาวคริสเตียนเป็นเรื่องไม่สมควร จึงจัดหาอาวุธให้กับกองทหารเอธิโอเปียช่วยให้พวกเขาเอาชนะผู้รุกรานชาวอิตาลีได้สำเร็จ ในบรรดาชาวรัสเซียเชื้อสายแอฟริกันที่มีชื่อเสียงที่สุดคือ อเล็กซานเดอร์ พุชกินซึ่งอับราม อันนิบาล ปู่ทวดของเขามีพื้นเพมาจากประเทศแควมอรูน ในปัจจุบันและได้รับการปลดปล่อยจากการเป็นทาส โดยพระเจ้าซาร์ปีเตอร์มหาราชซึ่งกลายมาเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้พิทักษ์ของเขา อย่างไรก็ตาม พุชกินมักถูกมองว่าเป็นคนผิวขาวและปัจจุบันชาวรัสเซียจำนวนมากไม่รู้ว่าเขาเป็นคนผิวดำ แทนที่จะถูกมองว่าเป็นแหล่งแรงงานฟรีผู้คนจากแอฟริกาถูกมองผ่านสายตาของชาวรัสเซียผิวขาวว่าเป็นคน “แปลกใหม่” จากดินแดนห่างไกล และได้รับการปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่นในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 รัสเซียได้จัดนิทรรศการ “ชาติพันธุ์วิทยา” โดยนำผู้คนจากพื้นที่และชนเผ่าต่างๆ ของแอฟริมาจัดแสดงซึ่งจัดขึ้นในสวนสัตว์ โรงละครและคณะละครสัตว์ทั่วประเทศ ประหนึ่งว่าเป็นการแบ่งปันความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมเหล่านี้แต่แท้จริงแล้วเพื่อสร้างภาพความแตกต่างของพวกเขาที่ตนคิดนี้เปลี่ยนไปด้วยเหตุผลหลายประการในช่วงหลายปีหลังการปฏิวัติของพวกบอลเชวิคใน ค.ศ. 1917

รมย์นลิน วรรณประเสริฐ (2563) ทำการศึกษาเกี่ยวกับความเกลียดกลัวคนต่างชาติของชาวรัสเซีย : ผลกระทบและการปรับตัวต่อสถานการณ์ของนักศึกษาไทยในมอสโกภายใต้ภาวะการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในประเทศรัสเซียมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาลักษณะความเกลียดกลัวคนต่างชาติในรัสเซีย ก่อนหน้าที่จะเกิดภาวะการแพร่ระบาดของไวรัส

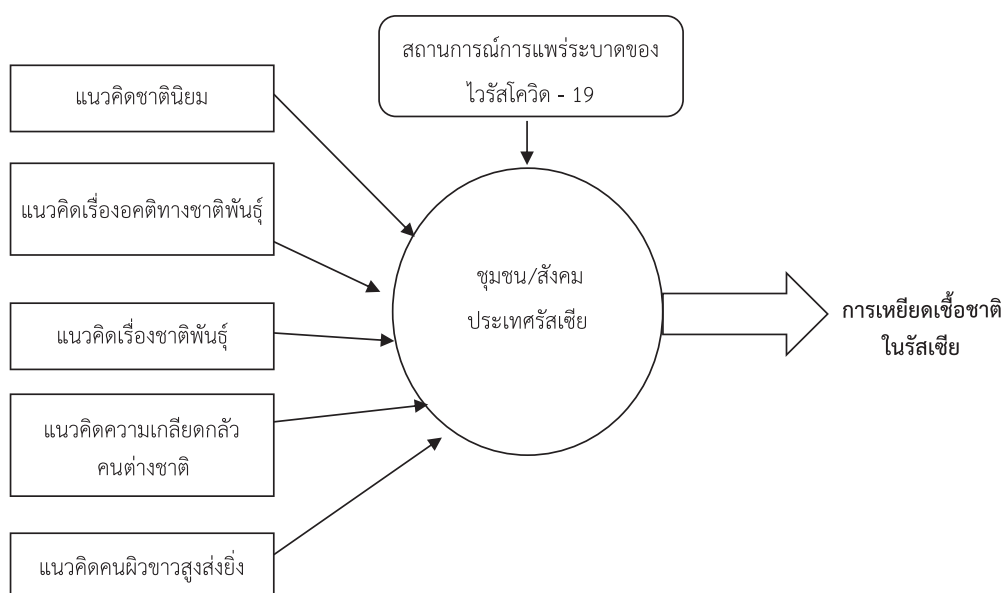
โควิด-19 2) เพื่อศึกษาว่าความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียมีความเกี่ยวพันโดยตรงหรือเชื่อมโยงกับการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 หรือไม่ 3) เพื่อเข้าใจสาเหตุที่ทำให้คนรัสเซียเกลียดกลัวคนต่างชาติมากยิ่งขึ้นภายใต้ภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 4) เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่นักศึกษาไทยในมอสโกได้รับความเกลียดกลัวคนต่างชาติจากชาวรัสเซียภายใต้ภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 และ 5) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบและการปรับตัวของนักศึกษาไทยในรัสเซียภายใต้ภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 วิธีการวิจัยคือการวิจัยแบบผสมผสานโดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนักศึกษาไทยในกรุงมอสโกจำนวน 10 คน ที่อาศัยอยู่ในมอสโกตั้งแต่ก่อนเกิดการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 และอาศัยอยู่ในระหว่างการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 โดยมีคำถามการวิจัย 5 ข้อ ดังนี้ 1) มีความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียก่อนหน้าที่จะเกิดภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 หรือไม่ 2) ความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียมีความเกี่ยวพันโดยตรงหรือเชื่อมโยงกับการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 หรือไม่ 3) เพราะเหตุใดจึงเกิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียภายใต้ภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 4) เพราะเหตุใดนักศึกษาไทยในมอสโกจึงได้รับความเกลียดกลัวคนต่างชาติจากชาวรัสเซียภายใต้ภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 และ 5) นักศึกษาไทยในมอสโกได้รับผลกระทบจากความเกลียดกลัวคนต่างชาติอย่างไรบ้าง และมีการปรับตัวอย่างไร

ภายใต้ภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ผลการศึกษาพบว่า 1) มีความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียก่อนหน้านี้ที่จะเกิดภาวะการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 สาเหตุมาจากการกลัวคนต่างชาติเข้ามาแย่งงาน แย่งรายได้ แย่งทรัพยากร และที่อยู่อาศัย 2) ความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียไม่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 แต่การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ความเกลียดกลัวคนต่างชาติในประเทศรัสเซียมีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง 3) ความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียเกิดขึ้นเนื่องจากคนรัสเซียเชื่อว่าคนจีน (คนเอเชีย) เป็นผู้นำไวรัสโควิด-19 มาแพร่ระบาดในประเทศรัสเซียเพราะประเทศจีนเป็นสถานที่แรกที่เกิดการแพร่ระบาด 4) สาเหตุที่นักศึกษาไทยในมอสโกได้รับความเกลียดกลัวคนต่างชาติ

จากชาวรัสเซียเป็นเพราะคนรัสเซียส่วนมากไม่มีความสามารถในการแยกเชื้อชาติคนเอเชียได้ จึงเหมารวมว่านักศึกษาไทยเป็นคนจีนเป็นเหตุให้นักศึกษาไทยได้รับความเกลียดกลัวนี้ไปด้วย 5) ผลกระทบที่นักศึกษาไทยได้รับส่วนมาเป็นผลกระทบทางจิตใจ อาทิ การได้รับคำให้ร้าย การเลือกปฏิบัติ การปฏิเสธการให้บริการ ซึ่งในสถานการณ์ปกตินักศึกษาไทยไม่เคยได้รับผลกระทบเช่นนี้ ในส่วนของการปรับตัวที่นักศึกษาไทยเลือกปฏิบัติมากที่สุดคือการปล่อยผ่านไม่เก็บเอามาคิดให้ทุกข์ใจเพื่อให้ตนเองใช้ชีวิตในมอสโกได้อย่างปกติสุขมากที่สุด

6. กรอบแนวคิดในการทำวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ทั้ง 5 แนวคิด/ทฤษฎีมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



7. วิธิดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาโดยอาศัยแหล่งข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 2 ประเภทคือ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักความเป็นเหตุเป็นผลโดยดูจากข้อมูลจากเอกสาร การทบทวนแนวความคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดชาตินิยม (Nationalism) แนวคิดเรื่องชาติพันธุ์ (Ethnicity) แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) และแนวคิดคนผิวขาวสูงส่งยิ่ง (White Supremacy) ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสืบค้นในส่วนนี้จะป็นข้อมูลชนิดทุติยภูมิ เช่น จากตำราบทความวิจัยทางวิชาการและบทความปริทัศน์ที่เกี่ยวข้อง 2) การสืบค้นข้อมูลในส่วนของนโยบายทางด้านเชื้อชาติของรัสเซีย ซึ่งข้อมูลมาจากแหล่งข้อมูลทั้งแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ เช่น บันทึกของทางราชการ คำแถลงนโยบาย (Policy Statement) รายงานประจำปี (Annual Report) รายงานการประชุมต่างๆ ซึ่งแหล่งข้อมูลดังกล่าวจัดว่าเป็นแหล่งข้อมูลเชิงลึกทางด้านนโยบายที่สำคัญ นอกจากนี้ยังรวมถึงสุนทรพจน์ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัสเซียที่เกี่ยวข้อง เหตุการณ์และกรณีศึกษาต่าง ๆ รวมถึงบทความ บทความวิชาการ ข่าวสารทางหนังสือพิมพ์และทางอินเทอร์เน็ต เกี่ยวกับปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย รวมถึงตัวเลขทางสถิติจากหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ข้อมูลจากทั้งสองแหล่งจะช่วยให้การศึกษาค้นคว้างานวิจัยชิ้นนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยข้อมูลต่าง ๆ ข้างต้นจะถูกนำมาวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ไล่เรียงลำดับเหตุการณ์แต่ละช่วงเวลา (Chronological Order) โดยแบ่งตามประเภทของเอกสารที่ใช้ในการศึกษา ออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

7.1.1 เอกสารขั้นต้นที่ทำการศึกษา ได้แก่ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ สุนทรพจน์ของนักการเมือง ผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัสเซีย ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ คำแถลงการณ์ของรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้อง วาทกรรมสร้างความเกลียดชัง (Hate Speech) ของผู้นำทางการเมือง เช่น ประธานาธิบดีรัสเซียและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

7.1.2 เอกสารชั้นรองที่ทำการศึกษา ได้แก่ หนังสือทั่วไปทั้งภาษาไทย อังกฤษ และรัสเซีย บทความจากวารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทวิเคราะห์ของนักวิชาการและสำนักข่าวต่าง ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศ

7.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลในส่วนของปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียนั้นมาจากแหล่งข้อมูลมาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ เมื่อได้ข้อมูลตามกระบวนการเก็บข้อมูลแล้วผู้วิจัยจะนำข้อมูลดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์ตามกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงเอกสารทั้งนี้แหล่งข้อมูลดังกล่าวจัดว่าเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกนำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อค้นหาปัญหาและแนวทางการป้องกันการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย

7.3 วิวิเคราะห์ข้อมูล

ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Analysis) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร

(Documentary Research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นการจัดระเบียบข้อมูล การจัดกลุ่มข้อมูล การสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามการวิจัย โดยข้อมูลที่รวบรวมได้จะถูกนำมาทำการวิเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบและนำไปสู่การเชื่อมโยงเข้าด้วยกันเพื่อแสดงความสำคัญของข้อมูลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ตามข้อเท็จจริงทั้งในเชิงเหตุและผลในการวิเคราะห์ข้อมูล การตีความตามหลักวิชาการ โดยการเขียนรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยผู้วิจัยจะเขียนรายงานการวิจัยด้วยวิธีการพรรณนา ร่วมกับการบรรยาย การอภิปรายผลการวิจัย ผู้วิจัยจะอภิปรายผลการวิจัยโดยอาศัย แนวความคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องบนพื้นฐานแนวคิดทฤษฎี 5 แนวคิด ประกอบด้วย 1) แนวคิดชาตินิยม (Nationalism) 2) แนวคิดเรื่องชาติพันธุ์ (Ethnicity) 3) แนวคิดเรื่องอคติทางชาติพันธุ์ 4) แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) และ 5) แนวคิดคนผิวขาวสูงส่งยิ่ง (White Supremacy) พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอแนะที่เหมาะสม

8. ผลการศึกษา

8.1 ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย

8.1.1 บริบททั่วไปของปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย

ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ภายในรัสเซียมีกลุ่มชาติพันธุ์และสัญชาติที่มีความแตกต่างกันมากกว่า 170 กลุ่ม

และมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยจักรวรรดิรัสเซีย โดยปัญหาชนกลุ่มน้อยในจักรวรรดิรัสเซียมีอยู่ด้วยกัน 3 ส่วน ด้วยกัน ได้แก่ 1) ปัญหาชนกลุ่มน้อยจากการขยายอาณาเขตไปยังชายแดนตะวันตกซึ่งได้แก่ชาวโพลและชาวยูเครน 2) ปัญหาชนกลุ่มน้อยในศูนย์กลางของจักรวรรดิซึ่งได้แก่ชาวยิว และ 3) ปัญหาภัยจากคนผิวเหลืองซึ่งได้แก่ ชาวจีนและญี่ปุ่นในดินแดนด้านตะวันออกไกลก่อนการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ สหภาพโซเวียตซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบลัทธิสากลนิยมของชนชั้นกรรมาชีพมองปัญหาการเหยียดเชื้อชาติเป็นเรื่องของจักรวรรดินิยมและนายทุนทำให้ไม่มีปัญหาการเหยียดเชื้อชาติและความเกลียดกลัวชาวต่างชาติ อย่างไรก็ตามสัก ๆ แล้วประชากรชาวรัสเซียยังมีความไม่ไว้วางใจชาวยิวอยู่ ความรู้สึกต่อต้านชาวยิวได้ก่อตัวขึ้นในหลาย ๆ สถานการณ์ ชาวยิวเสี่ยงต่อการถูกข่มเหงในรูปแบบต่าง ๆ ทางสหภาพโซเวียตได้ดำเนินนโยบายการเคลื่อนย้ายประชากรภายในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายชาวยิวไปยังเขตปกครองตนเองพิเศษชาวยิวในเมืองปิโตรบิดจาน (Avrutin, 2022)

8.1.2 การเหยียดเชื้อชาติของรัสเซียสมัยสหภาพโซเวียต

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหภาพโซเวียตได้ดำเนินนโยบายการเมืองต่อต้านการเหยียดผิวและเหยียดเชื้อชาติเป็นนโยบายหลัก สหภาพโซเวียตได้ให้การสนับสนุนทางการเมือง การทหาร เงินกู้ ทุนการศึกษา รวมถึงการฝึกอบรมด้านเทคนิคและวิชาชีพจำนวนมากแก่นักศึกษาจากแอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา

(Hessler, J., 2006) อย่างไรก็ตามพบว่า นักศึกษาต่างชาติดังกล่าวยังต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ การเยาะเย้ยทางวาจา การเหยียดเชื้อชาติและการทำร้ายร่างกายในบางครั้ง (Avrutin, 2022)

8.1.3 การเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตก่อให้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมในรัสเซียทำให้ความรู้สึกเกลียดชังชาวต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ แต่ค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไป การล่มสลายของสหภาพโซเวียตยังได้ปลุกกระแสแนวคิดชาตินิยมรัสเซียขึ้นใหม่ในช่วงการฟื้นฟูประเทศชาวรัสเซียเริ่มสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติของตนเองขึ้นมาโดยพวกเขาได้รับแรงบันดาลใจพื้นฐานจากขบวนการเหยียดเชื้อชาติของชาวยุโรปลัทธิชาตินิยมสมัยใหม่และความรู้สึกหวาดกลัวชาวต่างชาติ (Xenophobia) ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสหลักของสังคมรัสเซีย (Pain, 2007) ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสงครามในเชเชเนียได้สร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของการแสดงออกถึงความเป็นปรีชาญาณและความเกลียดชังในวงกว้าง สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการขยายตัวของแนวคิดเรื่องการเหยียดเชื้อชาติและการเกิดขึ้นของฝ่ายขวาและกลุ่มสุดโต่งทางการเมืองทั่วทั้งรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถือกำเนิดขึ้นของกลุ่มสกินเฮดใน ค.ศ. 1995 ที่มุ่งก่ออาชญากรรมด้วยเหตุจากความเกลียดชังต่อชาวต่างชาติ (Zuev, 2010) ส่งผลทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างต้องเผชิญกับการต่อต้านจากประชาชนทั่วไปโดยผู้ที่ตกเป็นเป้าหมายในการทำร้ายได้แก่

คนเชื้อสายคอเคเซียน เช่น ชาวอะเซรีส (Azeris) หรืออาเซอร์ไบจาน บุคคลจากเอเชียกลาง คนผิวดำชาวเอเชีย และผู้คนที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์จากชนเผ่าสลาฟ (Севортян, 2016) ส่งผลให้รัสเซียกลายเป็นประเทศที่อันตรายที่สุดสำหรับความรุนแรงทางเชื้อชาติในโลก ความคลั่งไคล้เชื้อชาติของกลุ่มขวาจัดได้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ทรงพลังของรัสเซีย จำนวนการโจมตีของฝ่ายขวาจัดในรัสเซียเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ใดในโลก รูปแบบของความเกลียดชังและการก่อความรุนแรงต่อคนในภูมิภาคคอเคซัสรวมไปถึงผู้อพยพจากจอร์เจีย อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจานรวมถึงชาวคอเคเซียนตอนเหนือที่มีสัญชาติรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสงครามเชเชเนียและการก่อการร้ายภายในประเทศของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนชาวเชเชเนียและคอเคซัสเหนือส่งผลทำให้ชาวรัสเซียมักจะมีทัศนคติในแง่ลบต่อชาวคอเคเซียน ความรู้สึกเป็นปรีชาญาณต่อชาวคอเคซัสของชาวรัสเซียมีเหตุผลสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ความขัดแย้งระหว่างเชเชเนีย-รัสเซียและการก่อการร้ายของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนชาวเชเชเนียหลังสงคราม 2) การเพิ่มขึ้นของ “โรคหวาดกลัวอิสลาม” ที่แพร่กระจายไปทั่วโลก และ 3) อัตราการอพยพที่สูงจากภูมิภาคคอเคเซียนไปยังมหานครต่าง ๆ ในประเทศรัสเซีย (Kakışım, 2019) อคติทางชาติพันธุ์ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะเพียงกลุ่มเหยียดเชื้อชาติหัวรุนแรงในประเทศรัสเซียเท่านั้นหากแต่ยังขยายรวมไปถึงคนรัสเซียและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ด้วย ซึ่งนำไปสู่การตรวจจับและแสวงประโยชน์จากผู้อพยพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากบรรดาเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่น

กระแสการต่อต้านชาวคอเคเซียนของชาวรัสเซีย นำไปสู่ความรุนแรงและเหตุการณ์การปะทะกัน ระหว่างทั้ง 2 กลุ่มจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อ ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระหว่างรัสเซียและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค คอเคซัส ในระหว่างนี้พัฒนาการความรุนแรง ของการเหยียดเชื้อชาติรัสเซียกับชาวคอเคซัส ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยมี เหตุการณ์ต่าง ๆ ช่วยกระตุ้นและเติมเชื้อไฟ ของความขัดแย้งก่อให้เกิดการปะทะและ ก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของ ชาวรัสเซียและชาวคอเคเซียนได้แก่เหตุการณ์ที่ สนามกีฬา “ลูนิกี” เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 เหตุการณ์กรณีนางอิวานนิโควา และกรณีนางเพสทริยาโควา เหตุการณ์จลาจล ที่เมืองคอนโดโปกา เหตุการณ์ในเมืองคอดโควา เหตุการณ์จลาจลในจัตุรัสมาเนจนายาและ เหตุการณ์จลาจลในเขตบิรูโลวาตะวันตก เป็นต้น

8.1.4 พัฒนาการของกลุ่มสกินเฮดกับการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตมีส่วน สำคัญในการพัฒนากลุ่มหัวรุนแรงขวาจัด ในรัสเซียโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มสกินเฮดซึ่งเป็นกลุ่ม นิโอนาสีโดยการเลียนแบบพวกสกินเฮดของ ทางตะวันตกของอังกฤษจากสื่อของสหภาพโซเวียต สมัยเปเรสตรอยกา โดยกลุ่มสกินเฮด ปรากฏตัวครั้งแรกในกรุงมอสโกเมื่อ ค.ศ. 1992 โดยมีจำนวนไม่มากนัก ต่อมาจำนวนสกินเฮด ในรัสเซียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนกระทั่ง ในปลาย ค.ศ. 1999 จำนวนของแก๊งค์สกินเฮด มีมากกว่า 20,000 คน และใน ค.ศ. 2006 รัสเซียมีสมาชิกสกินเฮดเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ

ห้าหมื่นคน คิดเป็นครึ่งหนึ่งของจำนวนสกินเฮด ทั้งหมดในโลก (Шнирельман, 2007) ปัจจัยที่ทำให้เยาวชนรัสเซียเข้าร่วมเป็นสมาชิก ของกลุ่มสกินเฮดได้แก่ 1) ปัญหาความยากจน และการว่างงาน ความไม่ไว้วางใจของประชาชน ต่อเจ้าหน้าที่สวัสดิการทางด้านสังคม เช่น การศึกษา การดูแลสุขภาพที่แย่งลง รวมถึงความไม่สบาย ทางจิตใจในเมืองใหญ่ 2) ความบกพร่องของ สถาบันครอบครัวในการให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชน ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 พวกสกินเฮด เริ่มโจมตีชาวต่างชาติในเมืองต่าง ๆ ทั่วรัสเซียและ ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากการทำร้ายร่างกาย ไปสู่การฆาตกรรมและการสังหารหมู่ แพ้ชั้น สกินเฮดได้แพร่ระบาดไปในสังคมรัสเซีย มีการจัดตั้งกลุ่มสกินเฮดใหม่ ๆ ในเมืองใหญ่ หลายเมืองทั่วรัสเซีย (Шнирельман, 2007)

8.1.5 กลุ่มการเมืองกับการเหยียดเชื้อชาติใน รัสเซีย

ในปัจจุบันอุดมการณ์การเหยียดเชื้อชาติ ได้รับการขึ้นอย่างเปิดเผยจากพรรคการเมือง และขบวนการเคลื่อนไหวบางกลุ่มของรัสเซีย เช่น พรรครีพับลิกันแห่งชาติของรัสเซีย นักการเมืองหลายคนพยายามปลุกระดมชาวรัสเซีย ตามแนวคิดของ “การเหยียดเชื้อชาติใหม่” บางคนไปไกลถึง “สงครามเชื้อชาติ” และการเนรเทศ “คนผิวดำ” ออกจากดินแดนของ “คนผิวยุโรป” ในการเมืองกระแสหลัก พรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคเสรีนิยม ประชาธิปไตยแห่งรัสเซียและพรรคมาตุภูมิ มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการเหยียด เชื้อชาติในรัสเซีย (Laruelle, 2009, pp.27-28)

8.1.6 การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 กับการเหยียดเชื้อชาติ

การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ส่งผลให้ กระแสการเหยียดชาวต่างชาติในรัสเซีย ที่มีอยู่แล้วกลับมารุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยการเหยียดเชื้อชาติในช่วงนี้มักจะพุ่งเป้าไปที่ ชาวจีนและชาวพื้นเมืองในเอเชียกลาง โดยเชื่อมโยงชาวจีนเข้ากับต้นกำเนิดของการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ทำให้รัฐบาลมอสโกต้องปรับเปลี่ยนนโยบายจากเดิมที่กระตุ้นการย้ายถิ่นฐานของแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานยัง รัสเซีย เช่น การยกเลิกวีซ่าเข้าประเทศและ โครงการปรับตัวทางวัฒนธรรมมาเป็นการกีดกัน การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเพิ่มการรับรู้ ของสาธารณชนและการรายงานข่าวของสื่อ เกี่ยวกับผู้อพยพว่าเป็นภัยคุกคามต่อสาธารณะ และชุมชนของพวกเขาเป็นแหล่งอาชญากรรม และโรคภัยไข้เจ็บ (Bodrunova and Smoliarova, 2022)

บทสรุป การเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย นั้น มีพัฒนาการที่ซับซ้อนและยาวนาน จาก การศึกษาพบว่าจุดที่กระทบความรู้สึก คนรัสเซียจนทำให้เกิดการเหยียดเชื้อชาตินั้น มีด้วยกัน 3 ประการด้วยกัน คือ 1) การล่มสลาย ของสหภาพโซเวียตที่ส่งผลต่อสภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของชาวรัสเซีย ประชาชนส่วนใหญ่ ต้องเผชิญกับความยากจนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อัตราการว่างงานในประเทศที่สูง ประกอบกับ การหาทางออกโดยการหนีไปบริโภคแอลกอฮอล์ มากเกินไป การพึ่งพายาเสพติด ความเครียด ทางจิตใจและการฆ่าตัวตายที่เพิ่มขึ้น เด็กที่

เติบโตมาในครอบครัวที่มีปัญหาหรือกลุ่ม ด้อยโอกาสทางสังคมก่อให้เกิดการขยายตัวของ แนวคิดเรื่องการเหยียดเชื้อชาติและการเกิดขึ้น ของฝ่ายขวาและกลุ่มสุดโต่งทางการเมืองทั่วทั้ง ประเทศรัสเซีย 2) สงครามในเชเชเนียและ การก่อการร้ายโดยกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ทางการรัสเซียได้ผสมผสานอคติทางเชื้อชาติ เข้ากับอุดมการณ์ต่อต้านการก่อการร้ายและ ลัทธิชาตินิยมหัวรุนแรงสุดโต่ง ส่งผลให้เกิดอคติ ทางชาติพันธุ์ของชาวรัสเซียต่อชาวคอเคเซียน 3) อัตราการอพยพจากภูมิภาคคอเคซัสและ เอเชียกลางไปยังมหานครรัสเซียที่สูง ประกอบกับ จำนวนประชากรรัสเซียที่ลดจำนวนลงและ สงครามในเชเชเนียได้นำไปสู่ระดับความหวาดกลัว ชาวต่างชาติที่เพิ่มขึ้นในหมู่ชาวรัสเซียจนนำไปสู่ ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในท้ายที่สุด

8.2 แนวทางการป้องกันการทำร้ายร่างกาย คนไทยจากปัญหาการเหยียดเชื้อชาติใน รัสเซีย

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สามารถ แบ่งแนวทางการป้องกันการทำร้ายร่างกายคนไทย จากปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซียออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนที่ 1 การแก้ไขโดย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัสเซียและส่วนที่ 2 การป้องกันโดยรัฐบาลไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

8.2.1 การแก้ไขโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของ รัสเซีย

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นแนวทาง การแก้ไขปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคม รัสเซียนั้นทางการรัสเซียจำเป็นต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) สร้างความกลมกลืนลดความเป็นปักษ์ และความเกลียดชังในวงกว้าง ระหว่างคนรัสเซีย และชาวต่างชาติ โดยพยายามลดความอคติ ระหว่างชาวรัสเซียและชาวต่างชาติลงให้ได้มากที่สุด

2) ผู้นำและนักการเมืองไม่ปลุกกระแสชาตินิยม หรือเอาแนวคิดเรื่องชาตินิยมมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองระดับชาติที่สร้างความขัดแย้งทางเชื้อชาติระหว่างคนรัสเซีย และชาวต่างชาติ เช่น แนวคิดที่ว่าชาวต่างชาติ เข้ามาแย่งงาน หรือก่อปัญหาสังคม การทำร้ายร่างกายคนรัสเซีย การก่อการร้าย และปัญหาอาชญากรรมในประเทศ

3) พัฒนาสวัสดิการสังคมของประชากร และความมั่นคงของชาติ โดยแก้ปัญหาความยากจนและสวัสดิการต่าง ๆ ให้ชาวรัสเซีย มีความรู้สึกที่ดีต่อสวัสดิการของรัฐ ลดการว่างงาน พัฒนาคุณภาพการศึกษา และการดูแลสุขภาพ วมถึงสร้างความภาคภูมิใจ ในความเป็นชาติรัสเซีย ไม่โทษชาวต่างชาติว่าเป็น สาเหตุของความยากจนและปัญหาอื่น ๆ ในชาติ

4) ให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนรัสเซีย ในเรื่องความแตกต่างและความเป็นพหุวัฒนธรรม ของสังคมรัสเซียที่ประกอบไปด้วยประชาชน เชื้อชาติต่าง ๆ มากกว่า 170 ชาติพันธุ์ที่ร่วม ประกอบกันเป็นรัสเซียที่มีความสำคัญและเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของรัสเซียและเวทีโลกในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหการเข้าร่วม ลัทธินีโอนาซีและการแพร่ระบาดของแก๊งค์ สกินเฮดของวัยรุ่นและเยาวชนชาวรัสเซีย

5) ฟื้นฟูแนวคิดมิตรภาพของประชาชน (Peoples' Friendship) ในสมัยสหภาพโซเวียต

ที่ต่อต้านการเหยียดผิวและเหยียดเชื้อชาติเป็น นโยบายหลักโดยนำกลับมาใช้อีกครั้ง

6) ไม่ปลุกกระแสต่อต้านชาวต่างชาติ ต่าง ๆ เช่น การต่อต้านกลุ่มชาติพันธุ์คอเคซัส โดยเฉพาะชาวเชเชเนีย ชนกลุ่มน้อย ชาวจีน หรือ ชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมทั้งกระแส “โรคหวาดกลัว อิสลาม” ที่แพร่กระจายไปทั่วโลกในสังคมรัสเซีย

7) กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงและ มาตรการบังคับใช้เกี่ยวกับอาชญากรรม ที่มีเหตุจากความเกลียดชังทั้งชาวรัสเซียและ ชาวต่างชาติโดยไม่เลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้องค์การนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International, 2006) ยังได้จัดทำ ข้อเสนอแนะสำหรับแก้ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติ ในประเทศรัสเซีย โดยเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัสเซีย ดำเนินการตามแนวทาง 3 ข้อต่อไปนี้

1) ยุติการไม่ต้องรับโทษสำหรับเหตุ การโจมตีทางเชื้อชาติอย่างรุนแรง

หน่วยงานภาครัฐของรัสเซียเลือกปฏิบัติ ต่อการกระทำความผิดของชาวรัสเซียโดย เลือกที่จะไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดข้อหา การก่ออาชญากรรมที่เชื่อว่ามีเหตุจูงใจทางเชื้อชาติ สำหรับการโจมตีทางเชื้อชาติอย่างรุนแรง เนื่องจากข้อหาดังกล่าวมีบทลงโทษที่รุนแรง เจ้าหน้าที่รัสเซียส่วนใหญ่ซึ่งมีอคติทางชาติพันธุ์ จึงพยายามเลี่ยงที่จะระบุข้อหาผู้กระทำความผิด ในข้อหาการก่ออาชญากรรมที่เชื่อว่ามีเหตุจูงใจ ทางเชื้อชาติซึ่งส่วนมากเป็นชาวรัสเซียว่าเป็น ข้อหาว่าเป็นการกระทำในรูปแบบอันธพาลหรือ “ฮูลิแกนนิซึม” (Hooliganism) ซึ่งเป็นข้อหา ที่มีบทลงโทษเบากว่า ทำให้เกิดความรู้สึก ไม่เป็นธรรมกับคนเชื้อชาติอื่นในสังคมรัสเซีย

โดยหน่วยงานภาครัฐของรัสเซียควรดำเนินการดังนี้

- หน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรให้เห็นถึงความจริงใจในการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและความเกลียดชังชาวต่างชาติโดยออกมาประกาศจุดยืนอย่างจริงจังและบ่อยครั้ง

- ให้ความรู้แก่ชาวรัสเซียและสาธารณชนถึงความร้ายแรงของการเหยียดเชื้อชาติและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา

- จัดทำเกณฑ์เพื่อแยกแยะการก่ออาชญากรรมที่เชื่อว่ามีเหตุจูงใจทางเชื้อชาติออกจากความผิดฐานอื่น โดยระบุให้ชัดเจนว่าการกระทำเช่นใดคือการโจมตีชาวต่างชาติและชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ที่เชื่อว่ามีเหตุจูงใจทางเชื้อชาติ รวบรวมข้อมูลเหตุการณ์การโจมตีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และชาวต่างชาติจากประเทศ CIS และประเทศอื่นพร้อมทั้งการตรวจสอบและบันทึกข้อมูลเหตุการณ์การโจมตีที่เชื่อว่ามีเหตุจูงใจทางเชื้อชาติที่เกิดขึ้นในที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างถูกต้องและแม่นยำ โดยกำหนดวิธีการตรวจสอบความถูกต้องของสถิติและมอบข้อมูลนี้แก่หน่วยงานรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนทั่วไป

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าอาชญากรรมที่เชื่ออย่างมีเหตุผลว่ามีแรงจูงใจทางเชื้อชาติได้รับการจำแนกประเภท พร้อมทั้งมีการสอบสวนและดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพและถี่ถ้วน

- หน่วยงานภาครัฐต้องยุติการจำแนกอาชญากรรมที่มีเหตุมาจากความเกลียดชังทางเชื้อชาติว่าเป็นความผิดฐาน “ฮูลิแกนนิซึม” (Hooliganism) หรือมีแรงจูงใจจาก “ฮูลิแกนนิซึม”

ตรวจสอบให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดออกแถลงการณ์หลังจากการโจมตีที่รุนแรงและเห็นได้ชัดว่าเป็นการเหยียดเชื้อชาติว่าการโจมตีนั้นดำเนินการในฐานะ “ฮูลิแกนนิซึม” หรือมีแรงจูงใจจาก “ฮูลิแกนนิซึม”

- รัสเซียต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน โดยออกแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในกรณีที่มีการก่ออาชญากรรมที่มีเหตุจูงใจทางเชื้อชาติ พร้อมทั้งแจ้งแนวปฏิบัติดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมถึงจัดฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการและผู้พิพากษาที่เกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติในกรณีดังกล่าว ระบุข้อบกพร่องในการสืบสวนและการดำเนินคดีในข้อหาการโจมตีที่มีเหตุจูงใจทางเชื้อชาติ การตอบสนองของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการโจมตีที่มีเหตุจูงใจทางเชื้อชาติต้องกระตุ้นให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ละเมิดและให้ความยุติธรรมในการปกป้องพวกเขา รวบรวมฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินคดีอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง การเหยียดเชื้อชาติและกรณีการพ้นผิดจากการดำเนินคดีในข้อหาดังกล่าว จะต้องแจ้งให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ทราบ

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการโจมตีด้วยเหตุทางเชื้อชาติอย่างรุนแรง มีสิทธิและได้รับการชดเชยที่ยุติธรรมและเพียงพอจริง ๆ

- ดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) และ

หน่วยงานและกลไกอื่น ๆ ของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภูมิภาค เช่น คณะกรรมาธิการยุโรปเพื่อการเหยียดเชื้อชาติ (European Commission for Racial Intolerance – ECRI)

2) ยุติการเหยียดเชื้อชาติและการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

- เจ้าหน้าที่รัฐควรนำแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและการเลือกปฏิบัติในทุกด้านที่ครอบคลุมสังคมรัสเซียมาใช้ แผนปฏิบัติการควรรวมถึงมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขและตอบโต้ความรู้สึกรังเกียจที่เป็นปรีชาญาณและอคติในระดับสูงต่อชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเชเชนและชาวคอเคเซียนและเสริมสร้างความพยายามในการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและความรู้สึกการแสวงประโยชน์จากชาวต่างชาติ ดำเนินการส่งเสริมความคิดริเริ่มในการต่อต้านอุดมการณ์การเหยียดเชื้อชาติและความเกลียดกลัวชาวต่างชาติ ส่งเสริมความอดกลั้นในโรงเรียนและสื่อมวลชน องค์การภาคประชาสังคมควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาและดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ และควรได้รับการจัดสรรเงินทุนให้เพียงพอ

- ยุติการใช้ระบบการจดทะเบียนถิ่นที่อยู่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และชาวต่างชาติอย่างเป็นระบบของเจ้าหน้าที่รัฐ

- ทบทวนขั้นตอน แนวปฏิบัติและการนำไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบตัวตนเพื่อให้แน่ใจว่าไม่ได้ดำเนินการในลักษณะที่เป็น การเลือกปฏิบัติ และสอบสวนและดำเนินคดีทุกข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการข่มขู่กรรโชก

ของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยแสวงประโยชน์จากการขาดเอกสารที่ถูกต้องของบุคคล

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าข้อกล่าวหาทั้งหมดเกี่ยวกับการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้รับการสอบสวนโดยทันที อย่างละเอียดถี่ถ้วนและเป็นกลางและบุคคลใดก็ตามที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้รับผิดชอบในอาชญากรรมดังกล่าวควรถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

- จัดให้มีระบบที่รับรองว่าการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมเลือกปฏิบัติที่แสดงโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐได้รับการสอบสวนอย่างละเอียด รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นอิสระ และระบบนี้จะต้องได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง

- ส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การสอบสวนจากตำแหน่งความรับผิดชอบระหว่างรอผลการสอบสวนและการดำเนินการทางวินัยและ/หรือการพิจารณาคดีต่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ยืนยันคำร้องเรื่องการเลือกปฏิบัติ พยานและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องควรได้รับการคุ้มครองจากการข่มขู่ การคุกคามหรือการล่วงละเมิดในรูปแบบใด ๆ และเหยื่อควรได้รับแจ้งความคืบหน้าของการสืบสวน

- ประกันว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าถึงวิธีการแก้ไขและมีสิทธิที่บังคับใช้ได้ในการชดเชยอย่างยุติธรรมและเพียงพอ

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ในทุกภูมิภาคของสหพันธรัฐรัสเซียได้ให้การรับรองสิทธิการเป็นพลเมืองและสิทธิในการอยู่อาศัยถาวรอย่างเป็นทางการสำหรับกลุ่มชนกลุ่มน้อยในทันที

การปฏิเสธความเป็นพลเมืองหรือสิทธิอื่น ๆ บนพื้นฐานของชาติพันธุ์เพียงอย่างเดียวไม่ควรได้รับการยอมรับ

- ประกันว่ากลุ่มชาติพันธุ์ไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น ชาวเยปซีในภูมิภาค Arkhangelsk ต้องไม่ถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยโดยการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

- ให้สัตยาบันพิธีสารฉบับที่ 12 ต่อกฎสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights – ECHR) ซึ่งกำหนดการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยทั่วไป รวมทั้งการเลือกปฏิบัติโดยหน่วยงานของรัฐใด ๆ

3) ให้การปกป้องและสนับสนุนนักสิทธิมนุษยชน

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความคุ้มครองผู้รณรงค์ต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติที่เผชิญกับภัยคุกคามต่อความปลอดภัยจากผู้ที่ไม่ใช่รัฐ

- ให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอแก่บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นพยานในคดีฟ้องร้องต่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในการโจมตีทางเชื้อชาติตามที่กำหนดโดยกฎหมายของรัสเซีย

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าได้ดำเนินการสอบสวนอย่างละเอียดและเป็นกลางต่อการสังหาร การทำร้ายร่างกายและการคุกคามอื่น ๆ ของผู้รณรงค์ต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติ และให้มีการเปิดเผยการค้นพบใด ๆ ของการสืบสวนดังกล่าวต่อสาธารณะและใครก็ตามที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายของการต่อต้านนักรณรงค์เหยียดเชื้อชาติต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรฐานสากล

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าหลักการที่มีอยู่ในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับการรวมเข้าไว้ในกฎหมายและกลไกระดับชาติเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสมบูรณ์และนำไปปฏิบัติอย่างเต็มที่

- มุ่งมั่นในการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและการปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและรับทราบถึงความชอบธรรมในการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ

- แก้ไขกฎหมาย “ลัทธิสุดโต่ง” เพื่อให้คำนิยามของ “ลัทธิสุดโต่ง” และ “กิจกรรมของกลุ่มสุดโต่ง” ไม่คลุมเครือและไม่สามารถนำมาใช้ดำเนินคดีกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและบุคคลอื่นที่ใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกอย่างสันติ

- ทำงานร่วมกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับการดำเนินการตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้แน่ใจว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชน เอ็นจีโอ และผู้มีบทบาทภาคประชาสังคมอื่น ๆ มีสิทธิที่บัญญัติไว้ในปฏิญญานี้เพื่อให้พวกเขาสามารถดำเนินการกิจกรรมได้โดยไม่ต้องกลัวความปลอดภัยของพวกเขา

8.2.2 แนวทางการป้องกันโดยหน่วยงานของไทย

8.2.2.1 สถานเอกอัครราชทูตราชอาณาจักรไทย ณ กรุงมอสโกและสถานกงสุลราชอาณาจักรไทยในสหพันธรัฐรัสเซีย

- 1) ควรเก็บสถิติการทำร้ายร่างกายชาวต่างชาติโดยกลุ่มสกินเฮดในเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองต่าง ๆ ในประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่ที่เกิดเหตุ

การทำร้ายร่างกายด้วยสาเหตุการเกลียดชังทางเชื้อชาติและลงประกาศเตือนให้คนไทยระมัดระวังในช่องทางออนไลน์ต่างๆ ของทางสถานทูต เช่น เว็บไซต์ ไลน์กลุ่มคนไทยในรัสเซีย Facebook Whattapp เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเทศกาลที่สำคัญที่กลุ่มสกินเฮดจะออกทำร้ายร่างกายชาวต่างชาติ เช่น วันคล้ายวันเกิดของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ วันคล้ายวันเสียชีวิตของเลนิน หรือสถานการณ์พิเศษที่เกิดการจลาจลและทำร้ายร่างกายชาวต่างชาติเนื่องจากเหตุการณ์เหยียดเชื้อชาติ เช่น กรณีเหตุการณ์สวิตเซอร์แลนด์ เพื่อให้คนไทยทราบถึงสถานการณ์และความรุนแรงของสถานการณ์ดังกล่าวและหลีกเลี่ยงการเดินทางไปยังสถานที่ที่เกิดเหตุการณ์และไม่ตกเป็นเป้าหมายการทำร้ายร่างกาย

2) เมื่อมีเหตุการณ์ทำร้ายร่างกายชาวไทยในสหพันธรัฐรัสเซีย ควรให้การช่วยเหลือออกมาปกป้องชาวไทยที่ถูกทำร้ายร่างกายจากชาวรัสเซียโดยประจักษ์ ประณามและออกมาตามเรื่องไม่ให้เรื่องเงียบหายไปโดยกดดันให้ทางการรัสเซียหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้

3) ร่วมมือกับสถานทูตประเทศอื่นในการแสดงออกกรณีที่มีชาวต่างชาติถูกชาวรัสเซียทำร้ายร่างกายจากสาเหตุของการเกลียดชังและการเหยียดเชื้อชาติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นกับคนไทยที่อาศัยในสหพันธรัฐรัสเซีย

4) เมื่อมีเหตุการณ์การจลาจลหรือเหตุการณ์คนไทยถูกทำร้ายร่างกายด้วยสาเหตุการเหยียดเชื้อชาติ ควรรายงานเหตุการณ์ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบและกระทรวง

การต่างประเทศควรทำหน้าที่สื่อแจ้งไปยังสถานเอกอัครราชทูตสหพันธรัฐรัสเซียประจำประเทศไทยทราบ เพื่อหาแนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวกับคนไทยอีก

8.2.2.2 กระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมการกงสุล

เพื่อให้คนไทยเข้าใจว่าคนรัสเซียในปัจจุบันมีแนวคิดชาตินิยม แนวคิดเรื่องอคติทางชาติพันธุ์ แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ แนวคิดคนผิวขาวสูงส่งยิ่งที่มองว่าคนรัสเซียมีความแตกต่างและแบ่งพวกคนรัสเซียและชาวต่างชาติ และมีเหตุการณ์โจมตีทางเชื้อชาติต่อชาวต่างชาติอย่างรุนแรง กระทรวงการต่างประเทศโดยกรมการกงสุลควรจัดทำเอกสารเช่นแผ่นพับแนบกับหนังสือเดินทางเพื่อแจ้งเตือนคนไทยเมื่อคนไทยที่มาทำหนังสือเดินทางเพื่อเดินทางไปยังรัสเซีย ให้ทราบว่ารัสเซียมีความเสี่ยงต่อเหตุการณ์การทำร้ายร่างกายจากปัญหาการเหยียดเชื้อชาติเพื่อจะได้เพิ่มความระมัดระวังตัวเองในการเดินทางและการทำกิจกรรมต่างๆ โดยสิ่งที่ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยกระตุ้นเตือนให้ผู้ที่จะไปศึกษาหรืออาศัยในประเทศรัสเซียในระยะยาวได้ตระหนักและเข้าใจในบริบทดังต่อไปนี้

1) การตกเป็นเป้าหมายและสถานที่เสี่ยงต่อถูกทำร้ายร่างกายด้วยสาเหตุการเหยียดเชื้อชาติในประเทศรัสเซีย 2) การสังเกต สัญลักษณ์ รอยสัก และข้อควรระวังกลุ่มชาตินิยมขวาจัดในประเทศรัสเซีย 3) วันสำคัญหรือวันครบรอบสถานการณ์พิเศษต่างๆ ที่กลุ่มชาตินิยมขวาจัดชาวรัสเซียจะออกทำร้ายชาวต่างชาติ 4) วัฒนธรรมประเพณีที่ขัดกับความเชื่อและ

ไม่ควรแสดงออกในสังคมรัสเซีย เช่น ชายรักชาย เพศทางเลือก เป็นต้น

8.2.2.3 กระบวนการศึกษาธิการ

ควรบรรจุความรู้พื้นฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับการเหยียดเชื้อชาติ สัญลักษณ์ รอยสัก เครื่องหมายของกลุ่มหัวรุนแรงเหยียดเชื้อชาติ ต่าง ๆ ในหลักสูตรการเรียนการสอนของโรงเรียน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เพื่อเป็นการเตือนคนไทยที่เห็นเครื่องหมายสัญลักษณ์ต่าง ๆ เหล่านี้จะได้หลีกเลี่ยงไม่ตกเป็นเหยื่อและเป้าหมายการทำร้ายร่างกายของสมาชิกกลุ่มหัวรุนแรงเหยียดเชื้อชาติ

8.2.2.4 สื่อมวลชน

เพื่อลดอคติทางชาติพันธุ์ระหว่างชาวไทยและชาวรัสเซีย สื่อมวลชนควรผลิตสื่อส่งเสริมการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องราวและวัฒนธรรมประเพณีของประเทศไทยเพื่อให้ชาวรัสเซียเข้าใจและยอมรับในวัฒนธรรมประเพณีของชาวไทย รวมทั้งควรร่วมกันเสนอข่าวเหตุการณ์การทำร้ายร่างกายของสมาชิกกลุ่มหัวรุนแรงเหยียดเชื้อชาติเมื่อคนไทยถูกทำร้ายร่างกายในรัสเซีย เพื่อให้คนไทยรับทราบและเป็นกระบอกเสียงเตือนให้คนไทยที่กำลังจะเดินทางไปยังรัสเซียทราบและเกิดความระมัดระวังตัว

9. การอภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัยสามารถอภิปรายผลการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียตามแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ได้ดังนี้

9.1 แนวคิดชาตินิยม

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตส่งผลให้รูปแบบชาตินิยมที่มีพื้นฐานทางชาติพันธุ์

เข้ามาแทนที่อัตลักษณ์ดั้งเดิมของประเทศที่เคยตกอยู่ภายใต้แนวคิด “สากลนิยม” (Internationalism) และแนวคิด “มิตรภาพของประชาชน” (Peoples' Friendship) ซึ่งได้ปลุกกระแสแนวคิดชาตินิยมขึ้นมาใหม่โดยเริ่มสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติของตนเองขึ้นมา โดยมีลักษณะหลักคือความรักชาติที่เร้าร้อนและความรู้สึกหวาดกลัวชาวต่างชาติไปพร้อม ๆ กัน ในรัสเซียความล้มเหลวของการปฏิรูปประเทศตามแนวทางเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ตามมาด้วยปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ความรู้สึกสิ้นหวังได้ก่อให้เกิดความแปลกแยกในหมู่พลเมือง จนนำอุดมการณ์สุดโต่งเข้ามาเป็นอุดมการณ์พื้นฐานในการสร้างชาติรัสเซียล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยในการปลุกฝังลัทธิชาตินิยมและลัทธิหัวรุนแรงในรัสเซียและกระตุ้นทัศนคติการเหยียดเชื้อชาติและเปลี่ยนการต่อต้านเหยียดเชื้อชาติที่เป็นอุดมการณ์หลักของสหภาพโซเวียตจนทำให้รัสเซียกลายเป็นประเทศที่มีการเหยียดเชื้อชาติมากขึ้นนำไปสู่การเลือกปฏิบัติและการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซียที่แพร่หลายและแทรกซึมอยู่ในทุกแง่มุมของสังคมรวมทั้งการเมืองก็ไม่มีข้อยกเว้นหลังจากการล่มสลายของคอมมิวนิสต์ประชาชนชาวรัสเซียก็พยายามที่จะฟื้นฟูประเทศโดยการพัฒนาอัตลักษณ์ใหม่ของชาติซึ่งหมายถึงการแยกแยะตนเองจาก “คนอื่น” ผ่านการตัดสิน “เรา” กับ “พวกเขา” แบบง่าย ๆ ซึ่งฮันส์ โคห์น (Kohn, 1945) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะร่วมของชาตินิยมเอาไว้ อย่างหนึ่งคือเรื่องของ “ความบริสุทธิ์ทางเชื้อชาติ” ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นในแนวคิดของลัทธินีโอนาซีหรือกลุ่มสกินเฮดในรัสเซียที่มองว่าควรรักษา

ชาติพันธุ์หรือเผ่าพันธุ์ของตนเองชาวสลาฟให้บริสุทธิ์ไม่ปะปนกับชาติพันธุ์อื่นที่ด้อยกว่าตามแนวคิดของโยฮันน์ ฟรีดริช บลูเมนบาคและบรรดานักมานุษยวิทยาคนอื่น ๆ ของรัสเซีย ที่ให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์หรือเอกลักษณ์ของชาติ เช่น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ภายใต้แนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่สิ่งที่หลวงวิจิตรวาทการ (2502, หน้า 40) เรียกว่า “ชาตินิยมแบบรุนแรง” หรือที่เรียกว่า “Ultra-Nationalism” ซึ่งเป็นการแบ่งแยกและเหยียดเชื้อชาติอย่างรุนแรงซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในการเกิดอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากสาเหตุทางชาติพันธุ์ในรัสเซีย เช่น กิจกรรมของกลุ่มสกินเฮดในรัสเซีย

9.2 แนวคิดเรื่องชาติพันธุ์

ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียนั้นมีความสอดคล้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการเหยียดเชื้อชาติที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎีเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันทางร่างกายและจิตใจของเผ่าพันธุ์มนุษย์ในการแบ่งแยกคนเผ่าพันธุ์ชั้นสูงออกจากเผ่าพันธุ์ชั้นล่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดของสุพันธุศาสตร์ที่มองว่าเชื้อชาติของตนมีคุณสมบัติที่เหนือกว่าเชื้อชาติอื่นและการด้อยค่าและลดทอนความเป็นมนุษย์ของคนเชื้อชาติอื่น ในสังคมรัสเซียแนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นตั้งแต่การที่รัสเซียยอมรับแนวคิดของโยฮันน์ ฟรีดริช บลูเมนบาคนักมานุษยวิทยาชาวเยอรมันที่แบ่งเผ่าพันธุ์มนุษย์ออกเป็น 5 เผ่าพันธุ์ตามความเข้มของสีผิวตามความปราดเปรื่อง นักชาติพันธุ์วิทยาชาวรัสเซียยังมีทัศนคติในแง่ลบต่อคนที่ไม่ใช่ชาวรัสเซียว่าเป็นพวกหยาบคาย ป่าเถื่อนและอันตราย

ในขณะที่ชนชั้นปกครองของรัสเซียมีความเชื่อในพันธกิจด้านอารยะของชาวรัสเซียที่มีหน้าที่เปลี่ยนแปลงชีวิตของชาวพื้นเมืองดั้งเดิมให้เจริญขึ้น โดยการสอนให้พวกเขารู้จักกับชีวิตของชาวรัสเซีย สอนภาษารัสเซียให้พวกเขารวมถึงเปลี่ยนความเชื่อทางศาสนาให้หันมานับถือศาสนาคริสต์นอกรีตดอกซ์ตามความเชื่อของชาวรัสเซีย อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องการเหยียดเชื้อชาติในรัสเซียก็ได้ลดความสำคัญลงในสมัยสหภาพโซเวียตที่มองว่าการเหยียดเชื้อชาติเป็นเรื่องของจักรวรรดินิยมและนายทุนและปรับเปลี่ยนมาดำเนินนโยบายการเมืองต่อต้านการเหยียดผิวและเหยียดเชื้อชาติเป็นนโยบายหลัก สหภาพโซเวียตได้ให้การสนับสนุนทางการเมืองการทหารเงินกู้ทุนการศึกษา รวมถึงการฝึกอบรมด้านเทคนิคและวิชาชีพจำนวนมากแก่นักศึกษาจากแอฟริกา เอเชีย และ ละตินอเมริกา อย่างไรก็ตามหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตทำให้มีการเปิดรับอารยธรรมตะวันตกเข้ามาภายในประเทศในช่วงการดำเนินนโยบายกลาสนอสต์-เปเรสทรอยก้า คนรุ่นใหม่ก็เปิดรับเอาแนวคิดเรื่องนีโอนาซีที่มีแนวคิดเรื่องการเหยียดเชื้อชาติและสุพันธุศาสตร์ของชาวสลาฟรัสเซียโดยมองว่าเชื้อชาติรัสเซียเป็นสมาชิกที่บริสุทธิ์ของเผ่าพันธุ์ผิวขาวโดยเน้นย้ำถึงต้นกำเนิดของชนชาติอารยันและทักษะตามธรรมชาติของชาวสลาฟจนนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มสกินเฮดขึ้นทั่วรัสเซีย แนวคิดเหยียดเชื้อชาติในรัสเซียเห็นได้ชัดในกรณีของการเหยียดเชื้อชาติคอเคซัสของชาวรัสเซียที่คนรัสเซียมักจะใช้ถ้อยคำดูถูกคนคอเคซัสเช่น “คนดำ” “คนนอก”

“ลิง” “โจร” เป็นต้น โดยคนเหล่านี้มักถูกว่าเป็นสมาชิกของแก๊งค์อาชญากรหรือมาเพียจากการศึกษาพบว่า การเหยียดเชื้อชาติในรัสเซียเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดกระบวนการกดขี่และความรุนแรงต่อผู้อพยพชาวคอเคเซียนและชนกลุ่มน้อยรวมถึงชาวต่างชาติอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาในเรื่องของเชื้อชาติการแบ่งกลุ่มในรัสเซียเราจะเห็นเรื่องของแนวคิดเกี่ยวกับเชื้อชาติได้อย่างชัดเจน โดยการแบ่งชาวรัสเซียออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ 1) ชาวรัสเซียที่เป็นชาวสลาฟ กับ 2) พวกที่ไม่ใช่ชาวสลาฟ ซึ่งถูกมองว่าเป็นคนนอก การแบ่งชาติพันธุ์ในรัสเซียมีการแบ่งมาตั้งแต่อดีตตั้งแต่สมัยจักรวรรดิรัสเซียโดยผู้ปกครองชาวรัสเซียมองว่าเป็นหน้าที่และภารกิจอารยะของชาวรัสเซียในการสอนให้ชาวต่างชาติรู้จักภาษาขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนาและวิถีชีวิตของคนรัสเซีย โดยในปัจจุบันได้พัฒนาให้เห็นเด่นชัดขึ้นในกรณีของการต้องการรักษาความบริสุทธิ์ของชาติพันธุ์สลาฟในรัสเซียจนนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มนีโอนาซีและสกินเฮดในประเทศรัสเซียและแคมเปญ “Slavs Only” ในประกาศการเช่า/ขายบ้านหรืออสังหาริมทรัพย์ในประเทศรัสเซียที่สงวนไว้ให้แก่ผู้เช่าหรือผู้ซื้อที่มีเชื้อสายสลาฟเท่านั้น เนื่องจากรัสเซียเป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์มาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ต่าง ๆ ภายในประเทศซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโดนัลด์ ไฮโลวิสต์ที่มองว่าในโลกนี้เกือบจะไม่มีประเทศใดที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางด้าน

ชาติพันธุ์ ประเทศส่วนใหญ่ต่างมีประชากรที่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยอย่างน้อยหนึ่งกลุ่มและในหลาย ๆ ประเทศจะมีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มซึ่งแน่นอนที่สุดการกระทบกระทั่งกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก ซึ่งรัสเซียก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว นอกจากนี้ยังพบว่า แนวคิดความขัดแย้งเกี่ยวกับชาติพันธุ์ในรัสเซียยังสอดคล้องกับการศึกษาของดาร์ก ฐานดี (2556, หน้า 2) ที่พูดถึงสาเหตุของปัญหาจากความเกลียดกลัวคนต่างชาติในเกาหลีใต้ที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบันมาจากจำนวนแรงงานอพยพที่หลังไหลเข้าไปอาศัยอยู่ที่เกาหลีใต้มากขึ้นซึ่งขัดแย้งกับความเชื่อในเรื่องความเป็นเอกพันธุ์และความบริสุทธิ์แห่งสายเลือดของสังคมเกาหลี และยังสอดคล้องกับงานของอารยา ศรีหะทัย (2562) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในสหพันธรัฐรัสเซียในช่วง ค.ศ. 2000–2018 โดยพบว่าในรัสเซียมีการเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย การกดขี่แรงงานโดยนายจ้างและการดูถูกเหยียดหยาม โดยมีสาเหตุหลักสองสาเหตุ คือ 1) สาเหตุจากความหวาดกลัวต่อภัยจากการก่อการร้ายและ 2) สาเหตุจากความภาคภูมิใจในความเป็นชาติรัสเซีย

9.3 แนวคิดเรื่องอคติทางชาติพันธุ์

เมื่อพิจารณาถึงอคติทางชาติพันธุ์ในสังคมรัสเซียอคติทางชาติพันธุ์เห็นได้ชัดในการเหยียดชาติพันธุ์กลุ่มคอเคเซียนเหนือภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ที่มองชาติพันธุ์ต่าง ๆ ด้วยทัศนคติแง่ลบเช่นมองว่าเป็น “พ่อค้ายา”

“พ่อค้าอาวุธ” “เจ้ามือบ่อนการพนัน” “โจรขโมยรถ” เป็นต้น ในขณะที่ชาวเซเชเนียถูกชาวรัสเซียมองด้วยอคติมากที่สุดว่าเป็นพวกหยาบคาย ป่าเถื่อน กระหายเลือด ทรยศ หักหลัง หรือผู้ก่อการร้าย ในรัสเซียอคติทางชาติพันธุ์นำไปสู่การเลือกปฏิบัติโดยอาศัยเหตุจากเชื้อชาติจนเกิดสโลแกน “Slavs Only” “Только славянам” หรือ “เฉพาะชาวสลาฟ” เท่านั้น ในการให้เช่าหรือบ้านที่พักอาศัย โดยพบว่าชาวรัสเซียไม่ยินดีที่จะอยู่ร่วมกับผู้เช่าที่มีเชื้อสายคอเคเซียนหรือเอเชียกลางจนต้องติดประกาศว่า Slavs Only โดยมองว่าพวกคอเคเซียนหรือคนที่มีเชื้อสายอื่นเป็นผู้นำความยุ่งยากและปัญหาต่าง ๆ มาให้เช่น ปัญหายาเสพติด การทะเลาะวิวาท ไร้มารยาท หยาบคาย ความรุนแรง เป็นต้น (Понов, 2021) ซึ่งสะท้อนออกมาในแนวเดียวกันกับงานของปองปรารณ สุนทรเกสัช (2563) ที่สะท้อนทัศนคติความด้อยกว่าทางเชื้อชาติต่ออีกเชื้อชาติหนึ่งอย่างเห็นได้ชัด จากการศึกษาพบว่าสื่อมีบทบาทสำคัญในการตอกย้ำและการผลิตซ้ำแนวคิดอคติทางชาติพันธุ์ของคนต่างเชื้อชาติในสังคมรัสเซียซึ่งสอดคล้องกับงานของวราภรณ์ ชื่อประดิษฐ์กุลและคณะ (วราภรณ์ ชื่อประดิษฐ์กุล, ภัสวดี นิติเกษตร สุนทร และ จันทนา ทองประยูร, 2559) และงานวิจัยของเขียนธีระวิทย์และคณะ (เขียนธีระวิทย์, อติสร เสมอแย้ม และ ทานตะวัน มโนรมย์, 2544) ที่มองว่าการผลิตซ้ำเกิดขึ้นหลายรูปแบบในกรณีของสื่ออาจเป็นการผลิตซ้ำทางด้านความคิด จิตสำนึกและอุดมการณ์ของการตอกย้ำและการถ่ายทอดแนวคิดการเหยียดเชื้อชาติให้แพร่กระจายในสังคมและถ่ายทอดแนวคิด

ดังกล่าวไปสู่คนในรุ่นต่อไปมากยิ่งขึ้น โดยปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียในปัจจุบันพบว่าเกิดจากอิทธิพลของสื่อที่นำเสนอและถ่ายทอดความเป็นอคติทางชาติพันธุ์จากรุ่นสู่รุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การผลิตซ้ำของสื่อ” ปัจจุบันผู้ใช้สื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทอย่างมากในสังคมปัจจุบันซึ่งมีพลังในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้คนและเป็นผู้นำประเด็นหรือเนื้อหาที่เคยนำเสนอมาแล้วมาเสนอซ้ำหรือที่เรียกว่าการผลิตซ้ำ โดยปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียนั้นมีสาเหตุมาจากอคติทางชาติพันธุ์โดยสังคมรัสเซียนั้นมีอคติต่อชาวยิว ชาวเอเชียที่มีผิวเหลือง และชาวคอเคเซียนเหนือ

9.4 แนวคิดคนผิวขาวสูงส่งยิ่ง (White Supremacy)

แนวคิดคนผิวขาวสูงส่งยิ่ง (White Supremacy) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ในสังคมรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการแพร่ระบาดของกลุ่มนีโอนาซีและกลุ่มหัวรุนแรงขวาจัดเหยียดเชื้อชาติในรัสเซีย โดยการมองว่าชาวรัสเซียเป็นชาวเผ่าสลาฟ เป็นสมาชิกที่บริสุทธิ์ของเผ่าพันธุ์ผิวขาวอารยัน ซึ่งสอดคล้องกันกับแนวคิดของ โจเซฟ อาเธอร์ เดอ โกบิโน ที่มองว่าเผ่าอารยันเป็นเผ่าพันธุ์ที่ยิ่งใหญ่สูงส่งและรุ่งเรืองเฟื่องฟูที่สุดในมนุษยชนบนผืนโลก และแนวคิดของเมดิสัน แกรนต์ที่ปรากฏในงานเรื่อง “การผ่านพ้นไปของเผ่าพันธุ์อันยิ่งใหญ่” ที่มองว่าในปัจจุบันชาวรัสเซียกำลังอยู่ในภาวะที่เสื่อมสลายเนื่องจากการที่สังคมรัสเซียสมัยใหม่นั้นมีคนเชื้อชาติอื่น ๆ เข้ามาผสมกับคน “พันธุ์แท้”

มากเกินไป โดยรัสเซียต้องเผชิญหน้ากับแรงงานอพยพที่มาจากภูมิภาคคอเคเซียนและเอเชียกลาง ความอื้อเพื่อเผด็จการและความใจดีของชาวรัสเซียทำให้เกิด “หล่มลึกทางเชื้อชาติ” ขึ้น จึงจำเป็นต้องแยกคนที่มีเชื้อชาติที่ต่างกัน สังคมรัสเซียในปัจจุบันมีลักษณะเป็นพหุสังคม การที่พวกเขาขีดแนวทางคนผิวขาวสูงส่งยิ่ง หรือ White Supremacy โดยการมองว่าคนผิวขาวเป็นกลุ่มคนพิเศษได้รับสิทธิพิเศษอยู่เหนือคนเชื้อสายอื่นชนชาติอื่น ควรเป็นผู้ปกครองและมองคนชนชาติอื่นว่า ต้องเป็นเบี้ยล่างนั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์โดยเขามีแนวคิดที่ชนเผ่าอารยันเป็นชนเผ่าที่สูงส่งกว่าชนเผ่าอื่น ๆ โดยเชื่อในเรื่อง “ความบริสุทธิ์ทางเชื้อชาติ” และในความเหนือกว่าของ “เผ่าพันธุ์ดั้งเดิม” ซึ่งเขาเรียกชาวอารยันว่า “เผ่าพันธุ์ต้นแบบ” แนวคิดดังกล่าวถ่ายทอดโดยตรงมายังกลุ่มสกินเฮดในรัสเซียที่มองชนกลุ่มน้อยที่มีความ “แตกต่างทางเชื้อชาติ” ว่าเป็นพวกที่มีสายเลือดเอเลี่ยน พวกเขามองการแต่งงานข้ามเชื้อชาติว่าเป็นการทำให้สายเลือดอารยันไม่บริสุทธิ์และทำการโจมตีชนกลุ่มน้อยเผ่าพันธุ์อื่น ๆ ลูกผสมระหว่างคนเชื้อสายอารยันและคนจากชนกลุ่มน้อย ซึ่งเลียนแบบมาจากเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือการกักกันในค่ายกักกันแรงงานชาวยิวและชาวโรมานีของนาซีเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดดังกล่าวทำให้การเหยียดผิวเหยียดเชื้อชาติเป็นโครงสร้างสังคมมีการถ่ายทอดและยอมรับเป็นวัฒนธรรมหรือค่านิยมของกลุ่ม โดยไม่คิดว่าการแบ่งแยกเช่นนี้เป็นปัญหา หล่อหลอมรวมกับ “แนวคิดเรื่องการก่อการร้าย”

หรือ “กลุ่มแนวคิดขวาจัดสุดโต่ง” จนกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การก่อการร้ายขาว” หรือ “White Terrorism” เหตุที่กลุ่มก่อการร้ายกลุ่มนี้พุ่งเป้าไปคือคนผิวสี คนยิว คนมุสลิมหรือผู้อพยพ ซึ่งส่งผลให้ร่างกายได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตของผู้ประสบภัย และในปัจจุบันปรากฏการณ์ดังกล่าวกำลังเป็นเทรนด์ที่แพร่ขยายไปยังดินแดนส่วนต่างๆ ของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่ออาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชังของ กลุ่ม ส กิ น เ ه ด และ นี โ อ น า ซี ในรัสเซียในปัจจุบัน หลายครั้งเราเห็นการกล่าวคำขวัญแสดงความเกลียดชังและแสดงความรู้สึกถึงความเหนือกว่าของคนผิวขาว เช่นพลังของคนผิวขาว (WP – White Power) “รัสเซียเพื่อชาวรัสเซีย” “ขอให้รัสเซียรุ่งโรจน์” และการยกมือขึ้นแสดงความเคารพแบบนาซี แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับปรากฏการณ์การทำร้ายกันด้วยเหตุแห่งการเหยียดเชื้อชาติที่มีต่อทั้งผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย ชาวมุสลิม รวมไปถึงชาวยิวด้วย ซึ่งกำลังเพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่น่าตื่นตกใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมที่เกิดจากคนขาวในรัสเซีย

9.5 แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ

แนวคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) เป็นพื้นฐานสำคัญสาเหตุหนึ่งของปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย ในปัจจุบัน จากพัฒนาการทางด้านประวัติศาสตร์ของรัสเซียที่เผชิญกับการรุกรานจากชาวต่างชาติ ตลอดช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ ทั้งการรุกรานจากอนารชนทางตะวันออก พวกมองโกลตาตาร์ พวกฮั่น มุสลิม สงครามระหว่างมหาอำนาจต่างๆ ในภูมิภาค เช่น สงครามไครเมีย สงครามบอลข่าน

สงครามโลกครั้งที่ 1 สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ชาวรัสเซียมองชาวต่างชาติด้วยความหวาดระแวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัสเซียต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากต่างชาติที่เรียกว่า “ภัยเหลือง” จากชาวจีนและญี่ปุ่น ในภูมิภาคตะวันออกไกล การพ่ายแพ้ในสงครามรัสเซีย-ญี่ปุ่น ยิ่งตอกย้ำความคิดความเกลียดกลัวคนต่างชาติให้กับชาวรัสเซียหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของรณย์นลิน วรรณประเสริฐ (2563) ที่มองว่าความเกลียดกลัวคนต่างชาติในหมู่ชาวรัสเซียก่อนหน้านี้ที่จะเกิดภาวะการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 สาเหตุมาจากการกลัวคนต่างชาติเข้ามาแย่งงานแย่งรายได้ แย่งทรัพยากรและที่อยู่อาศัย อีกประเด็นที่มีความสำคัญก็คือการลดลงของประชากรชาวรัสเซียที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจากอัตราการตายที่เพิ่มมากขึ้นกับอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการอพยพและการเพิ่มขึ้นของประชากรชาวคอเคเซียนอย่างรวดเร็วทำให้ชาวรัสเซียหวาดกลัวว่าชาวรัสเซียจะสูญเสียการเป็นประชากรหลักของประเทศไปให้แก่ชาวคอเคเซียนและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ รากเหง้าของปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียส่วนหนึ่งมาจากความเกลียดกลัวคนต่างชาติซึ่งเชื่อมโยงกับความท้าทายทางเศรษฐกิจกระแสการย้ายถิ่นที่ทวีความรุนแรงขึ้น ตลอดจนอัตลักษณ์และวิถีชีวิตใหม่ ๆ ซึ่งแสดงออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่รูปแบบที่ “นุ่มนวล” รวมถึงคำพูดแสดงความเกลียดชังและรูปแบบพฤติกรรมเชิงลบไปจนถึงความรุนแรง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัสเซีย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากลำบากทางเศรษฐกิจของรัสเซียในช่วงทศวรรษที่ 1990 ร่วมกับสถานการณ์ในประเทศ เช่น สงครามในเชเชเนีย สองครั้งรวมถึงการกระทำของผู้ก่อการร้ายชาวคอเคเซียนเหนือในมอสโกและที่อื่น ๆ และวาทศิลป์ต่อต้านการก่อการร้ายทั่วโลก รวมถึงคลื่นของการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยไม่มีนโยบายรองรับที่เพียงพอ ส่งผลที่ตามมามากมาย ตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติถูกตำหนิว่า “แย่งงาน” ของผู้คนในท้องถิ่นแทนที่จะได้รับการยอมรับในคุณค่าที่พวกเขาได้ช่วยเหลือสังคมโดยการรับทำงานที่ไม่พึงประสงค์และไม่เหมาะสม สงครามในเชเชเนียยังทำให้เกิดการเจริญเติบโตของกระแสความหวาดกลัวชาวต่างชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เหตุการณ์ทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดความรู้สึกเกลียดชังชาวต่างชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ บรรยาการดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อการเติบโตของการแสดงออกถึงความเป็นศัตรูและความเกลียดชังในวงกว้าง ความเกลียดกลัวคนต่างชาติส่งผลต่อการแสดงความเกลียดชังที่รุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนการโจมตีที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการโจมตีเหล่านี้มักมุ่งเป้าไปที่ “ผู้อพยพ” ซึ่งมีความแตกต่างทางสายตา โดยมักพุ่งเป้าไปที่ “ผู้อพยพ” จากคอเคซัส เอเชียกลาง และจีน ความรุนแรงในสังคมรัสเซียเกิดขึ้นซ้ำ ๆ ควบคู่ไปกับกิจกรรมทางอินเทอร์เน็ตและกิจกรรมอื่น ๆ โดยกลุ่มขวาจัดอย่างเปิดเผย จนปัญหานี้ก็กลายเป็นประเด็นที่ไม่อาจเพิกเฉยได้อีกหลังจากมีการการฆาตกรรมนักศึกษาที่มีลักษณะแบบเอเชียหลายครั้งที่ถนนเนฟสกี (Nevsky Prospect) ในนครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก

และการสังหารเด็กหญิงชาวทาจิควัย 9 ขวบ อย่างโหดร้ายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 การโจมตีทางเชื้อชาติถูกมองว่าเป็น “อาชญากรรม จากกลุ่มหัวรุนแรง” (Extremist crimes) ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัสเซีย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของผู้ช่วยศาสตราจารย์ โซฟี บีเยิร์ก-เจมส์ (Bjork-James, 2021) ที่มองว่าปัญหาผู้อพยพไหลทะลักเข้ามาสู่ ยุโรปและสหรัฐฯ ส่งผลให้คนท้องถิ่นบางกลุ่ม เกิดความกลัวว่าคนผิวขาวที่นับถือศาสนาคริสต์ อาจถูกลดความสำคัญลงจนกลายเป็นชนกลุ่มน้อย ในสังคมที่ตัวเองเคยอยู่ แนวคิดดังกล่าว นำไปสู่แนวโน้มของการเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จของกลุ่มประชานิยม-ชาตินิยม ฝ่ายขวาในรัสเซีย ผู้ช่วยศาสตราจารย์โซฟี บีเยิร์ก-เจมส์ยังชี้ให้เห็นถึงการแพร่กระจาย แนวคิดต่อต้านผู้อพยพของพวกเขา การต่อต้าน ผู้อพยพของคนเหล่านี้มาจากแนวคิดที่ว่าผู้อพยพ ทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมและความเสื่อมโทรมแก่คนในภูมิภาค ในขณะที่ยุโรปตะวันออกเผชิญกับปัญหาวิกฤติ ผู้ลี้ภัยในรัสเซียเองก็เผชิญกับแรงงานข้ามชาติ จากคอเคเซียนและเอเชียกลาง ซึ่งไม่ต่างกันว่าชาวรัสเซียจะมองว่าแรงงานอพยพเหล่านี้ จะเข้ามาสร้างปัญหา บ่อนทำลายความมั่นคง และเพิ่มภาระให้กับชาติ และยังสอดคล้องกับ งานวิจัยของฟลักซ์ เถาถวิล (2553, หน้า 1-30) ที่ทำการศึกษารื่องนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย: จากความเกลียดกลัวคนต่างชาติถึง (เหนือกว่า) สิทธิมนุษยชนโดยพบว่าการจัดการคนงานต่างชาติของรัสเซียมีลักษณะ

เช่นเดียวกับไทยที่มีความโน้มเอียงไปในแนวทางการเกลียดกลัวคนต่างชาติ ต่างกันตรงที่การเกลียดกลัวคนต่างชาติไม่ได้ปรากฏในสังคมไทยอย่างตรงไปตรงมาแต่ในสังคมรัสเซียการเกลียดกลัวคนต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานอพยพจากคอเคซัสและเอเชียกลางนั้นปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจนนำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงของความขัดแย้งทางเชื้อชาติในสังคมหลายครั้งด้วยกัน ในขณะที่นักวิชาการบางท่านวิเคราะห์ว่าพรรคการเมืองต่างๆ รวมถึงการปกครองของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพยายามใช้ประโยชน์จากความรู้สึกหวาดกลัวชาวต่างชาติให้เป็นเครื่องมือในการรวมสังคมรัสเซียให้เป็นหนึ่งเดียว แม้ว่าคำอธิบายดังกล่าวอาจยังไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่ชัดแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเด็นนี้คือ 1) การยอมรับในภายหลังว่าความรู้สึกหวาดกลัวชาวต่างชาติกลายเป็นปัญหาสังคมของรัสเซีย และ 2) ความรู้สึกหวาดกลัวชาวต่างชาติถูกนำมาใช้เป็นเรื่องทางการเมือง ในขณะที่ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัสเซียหลายคนออกมาปฏิเสธการนำความรู้สึกหวาดกลัวชาวต่างชาติมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองและประณามความรุนแรงที่มีแรงจูงใจทางชาติพันธุ์และการยุยงให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ

10. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะดังนี้

10.1 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับคนไทยที่อาศัยอยู่ในสหพันธรัฐรัสเซีย

1) เข้าร่วมเครือข่ายคนไทยในประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย โดยติดตามข้อมูลข่าวสารการแจ้งเตือนของทางเอกอัครราชทูตราชอาณาจักรไทย ณ กรุงมอสโก และสถานกงสุลที่เกี่ยวข้องกับการทำร้ายร่างกาย กลุ่มสกินเฮด กลุ่มหัวรุนแรงและการเหยียดเชื้อชาติในสหพันธรัฐรัสเซีย

2) ศึกษาขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมของคนรัสเซียและไม่ทำในสิ่งที่ขัดต่อมารยาทและ ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวรัสเซียโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงออกอย่างไม่เหมาะสมหรือพฤติกรรมที่น่ารังเกียจในที่สาธารณะ เช่น การแสดงออกว่าตนเองเป็นเพศทางเลือกหรือรักร่วมเพศ

3) หลีกเลี่ยงการเดินทางไปยังสถานที่เสี่ยงที่อาจเกิดอันตรายจากเหตุการณ์ทำร้ายร่างกายจากเหตุการณ์เหยียดเชื้อชาติ เช่น สถานที่ที่เป็นที่ชุมนุมของชาวต่างชาติหรือเคยมีเหตุการณ์การทำร้ายร่างกายชาวต่างชาติ เป็นต้น เช่น สถานีรถไฟเคียฟสกายาโมสโกซึ่งเป็นที่ชุมนุมของชาวคอเคซัสเหนือ สนามกีฬาฟุตบอลเมื่อมีการแข่งขันเนื่องจากเป็นที่รวมของกลุ่มฮูลิแกนที่อาจมีพวกเหยียดเชื้อชาติร่วมอยู่ด้วย เป็นต้น

4) หลีกเลี่ยงการเดินทางไปไหนมาไหนคนเดียว การเดินทางในยามวิกาล การเดินทางไปในสถานที่ที่ไม่คุ้นเคยเพียงลำพัง หรือการทำตัวเป็นจุดเด่นเพื่อลดโอกาสจากการถูกทำร้ายร่างกายจากกลุ่มหัวรุนแรงเหยียดเชื้อชาติ เช่น ทางลัดเพื่อข้ามถนน

5) ระวังตัวเสมอในขณะที่เดินทางไปไม่เล่นโทรศัพท์หรือฟังเพลงโดยใช้หูฟังจนลืมสังเกตความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น หมั่นสังเกตสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวอยู่เสมอ เช่น สัญญาณการแต่งกายของผู้คนเพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าไปอยู่ท่ามกลางที่ชุมนุมของกลุ่มหัวรุนแรงและการเหยียดเชื้อชาติ

6) เมื่อโดยสารรถไฟใต้ดินหรือ Metro ควรหลีกเลี่ยงการยืนใกล้บริเวณหน้ารางรถไฟใต้ดินเพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจกลุ่มหัวรุนแรงและการเหยียดเชื้อชาติผลักลงปากรถไฟใต้ดินจนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

7) ไม่สวมใส่เครื่องประดับและของมีค่าต่าง ๆ ที่ล่อตาล่อใจกลุ่มมิจฉาชีพในการก่อเหตุชิงทรัพย์

8) เมื่อถูกทำร้ายร่างกายให้ดำเนินการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่สถานทูตไทยที่อยู่ใกล้พร้อมทั้งโพสต์ข้อความเพื่อแจ้งเตือนเหตุต่อคนไทยเพื่อหลีกเลี่ยงการเดินทางไปยังสถานที่นั้น และเกิดความระมัดระวังตัวในการเดินทางและความปลอดภัยเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุซ้ำกับคนไทยคนอื่นอีก

9) ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสัญลักษณ์ การแต่งกาย ข้อความ เหตุการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ความรุนแรงและสถานการณ์การเหยียดเชื้อชาติของกลุ่มหัวรุนแรงในพื้นที่ภายในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่

10) คนไทยที่อาศัยอยู่ก่อนหรือนักศึกษาไทยรุ่นพี่ควรให้ความรู้แก่คนไทยที่เพิ่งมาอยู่หรือรุ่นน้องเกี่ยวกับสถานการณ์การเหยียดเชื้อชาติของกลุ่มหัวรุนแรงในพื้นที่ภายในพื้นที่

ที่ตนอาศัยอยู่ เช่น สถานที่ที่เคยเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง สถานที่ที่ไม่ควรไป ข้อควรระวัง เป็นต้น

10.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของการศึกษาประเด็นเรื่องการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซียเท่านั้น ผู้วิจัยพบว่ามีประเด็นอื่นๆ ที่น่าสนใจในการศึกษาค้นคว้าและอาจเป็นช่องทางในการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไปในอนาคต โดยประเด็นที่สามารถทำการศึกษาค้นคว้าต่อยอดได้ ได้แก่ ประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาละเอียดลึกลงไปในเรื่องเชื้อชาติที่ถูกเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย เช่น การเหยียดชาวยิว การเหยียดชาวโรมานี หรือรูปแบบการเหยียดเชื้อชาติหรือการเลือกปฏิบัติ หรืออาจเจาะลึกเพื่อให้ได้รายละเอียดที่ลึกและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2. บทบาทและกระบวนการของสื่อที่มีอิทธิพลต่อการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย

3. บทบาทของสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเหยียดเชื้อชาติในสังคมรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชาชนนิยม-ชาตินิยมขวาจัด รวมถึง กลุ่มหัวรุนแรงต่าง ๆ อาจทำการศึกษาในมิติทางด้านสังคมวิทยาการเมืองในมิติการเมืองการปกครอง หรือในมิติอื่น เช่น สังคมวิทยา มานุษยวิทยา โดยอาจศึกษาตั้งแต่การก่อตัว การเติบโต การหยั่งรากลึกในสังคม รวมถึง บทบาทและสถานการณ์ในปัจจุบัน

4. แนวทางการแก้ไขปัญหาการเหยียดเชื้อชาติของรัสเซีย ตั้งแต่บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ บทบาทของ NGOs รวมถึงองค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นอีกมุมมองที่น่าสนใจ ทำทนายและเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเดียวกันในประเทศอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เขียน ธีระวิทย์, อติศร เสมอแย้ม และ ทานตะวัน มโนรมย์. (2544). **ความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในสายตาของคนลาว**. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรรยา สุภาพ. (2519). **สารานุกรมรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- จุฑามาศ เนาวรัตน์. (2562). “คนขาว” ก่อนการร้าย ภัยใหม่คุกคามโลก. ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2564. จาก <https://www.posttoday.com/world/584390>
- ดำรงค์ ฐานดี. (2556). **เอกสารทางวิชาการ ลำดับที่ 33. อคติต่อชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในเกาหลีใต้**. กรุงเทพฯ: ศูนย์เกาหลีศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โตมร สุขปรีชา. (2563). **เมดิสัน แกรนต์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาตินิยม และ Black Lives Matter**. ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2564. จาก <https://thematter.co/thinkers/madison-grant-and-black-lives-matter/113804>
- นรรีชต์ ฝันเชียร. (2563). **ทำความเข้าใจกับปัญหาการเหยียดสีผิว**. ค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2564. จาก <https://www.trueplookpanya.com/blog/content/85858/-blog-teaartedu-teaart->
- ประสิทธิ์ ลีปรีชา. (2557). กระบวนทัศน์การศึกษาชาติพันธุ์สัมพันธ์. **วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง**. 10(3), 219 - 242.
- ปองปรารณ สุนทรเภสัช. (2563). อคติทางชาติพันธุ์ต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในสังคมไทย ที่ปรากฏในสื่อสังคมออนไลน์เว็บบอร์ดพันทิป. **วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย**. 15(1), 26 - 47.
- พฤกษ์ เถาถวิล. (2553). นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย : จากความเกลียดกลัวคนต่างชาติถึง (เหนือกว่า) สิทธิมนุษยชน. **วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง**. 6(3), 1 - 30.
- รมย์นลิน วรรณประเสริฐ. (2563). ความเกลียดกลัวคนต่างชาติของชาวรัสเซีย: ผลกระทบและการปรับตัวต่อสถานการณ์ของนักศึกษาไทยในมอสโก ภายใต้ภาวะการแพร่ระบาดของโรคCOVID-19 ในประเทศรัสเซีย. ภาควิชาปรัชญาและศิลปศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชารัสเซียศึกษาโครงการรัสเซียศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วราภรณ์ ชื่อประดิษฐ์กุล, ภัสวดี นิติเกษตรสุนทร และ จันทนา ทองประยูร. (2559). อัตลักษณ์ชาติพันธุ์ กับการเป็นสินค้าทางวัฒนธรรม. **วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย**. 11(2), 191 - 212.
- หลวงวิจิตรวาทการ. (2502). **ชาตินิยม**. พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์.

อารยา ศรีหะทัย. (2562). การศึกษาปัญหาการเหยียดเชื้อชาติชาวเอเชียกลางในสหพันธรัฐรัสเซียในช่วงปี ค.ศ. 2000-2018. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัสเซียศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Allport, G. W. (1979). **The Nature of Prejudice**. Addison-Wesley Publishing Company.

Amnesty International. (2006). **Russian Federation: Violent racism out of control**. Retrieved December 12, 2022, from <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/eur460222006en.pdf>

Arnold, R. (2010). Visions of Hate: Explaining Neo-Nazi Violence in the Russian Federation. **Problems of Post-Communism**, 57 (2), 37 – 49.

Avrutin, E. M. (2022). **Racism in modern Russia: from the Romanovs to Putin**. New York: Bloomsbury Academic.

Bandera, G. (2023). **The Evolution of Racism against Black Russians**. Retrieved August 1, 2023, from <https://www.fairplanet.org/story/racism-against-black-russians-afro-russians/>

Bjork-James, S. (2021). **The Divine Institution: White Evangelicalism's Politics of the Family**. New Brunswick: Rutgers University Press.

Bodrunova, S. S. & Smoliarova, A., (2022). Migrants as “Objects of Care”: Immigration Coverage in Russian Media During the Covid-19 Pandemic. **Media and Communication**, 10(2), 287 – 300.

Hessler, J. (2006). Death of an African Student in Moscow: Race, Politics, and the Cold War. **Cahiers du Monde russe**, 47(1/2), 33 – 63.

Human Right Watch. (2020). **Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide: National Action Plans Needed to Counter Intolerance**. Retrieved May 4, 2021, from <https://www.hrw.org/news/2020/05/12/covid-19-fueling-anti-asian-racism-and-xenophobia-worldwide>

Kakışım, C. (2019). Racism in Russia and its Effects on the Caucasian Region and Peoples. **Tesam Akademi Dergisi**, 6(1), 97-121.

Kaliyev, A. (2018). **Central Asian migrants describe injustice, racism in Russia**. Retrieved May 6, 2021, from http://central.asia-news.com/en_GB.

- Kohn, H. (1945). **The Idea of Nationalism: A Study of its Origins and Background**. London: Macmillan.
- Laruelle, M. (2009). Rethinking Russian Nationalism: Historical Continuity, Political Diversity, and Doctrinal Fragmentation. In Marlene Laruelle (Ed.). **Russian Nationalism and the National Reassertion of Russia**. (pp.13 - 48). NY: Routledge.
- Pain, E. A. (2007). Xenophobia and Ethnopolitical Extremism in Post-Soviet Russia: Dynamics and Growth Factors. **Nationalities Papers**, 35(5), 895 – 911.
- Sova Centre. (2020). **Russian Nationalism and Xenophobia in March 2020**. Retrieved May 4, 2021, from <https://www.sova-center.ru/en/xenophobia/news-releases/2020/04/d42282/>
- Verkhovsky, A. & Kozhevnikova, G. (2010). **The Phantom of Manezhnaya Square: Radical Nationalism and Efforts to Counteract It in 2010**. Retrieved August 2, 2022, from <https://www.sovacenter.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2011/05/d21561/>
- VOA. (2020). **Moscow Targets Chinese with Raids Amid Virus Fears**. Retrieved May 4, 2021, from https://www.voanews.com/a/science-health_coronavirus-outbreak_moscow-targets-chinese-raids-amid-virus-fears/6184711.html
- Yakushko, O. (2009). Xenophobia: Understanding the Roots and Consequences of Negative Attitudes toward Immigrants. **The Counseling Psychologist**, 37(1), 36 – 66.
- Zuev, D. (2010). The movement against illegal immigration: analysis of the central node in the Russian extreme-right movement. *Nations and Nationalism*, 16 (2): 261 – 284.
- Попов, Д. (2021). **В России запретили сдавать жилье «только славянам»: закон новой этики**. Retrieved December 8, 2021, from <https://www.mk.ru/social/2021/12/07/v-rossii-zapretili-sdavati-zhile-tolko-slavyanam-zakon-novoy-etiki.html>
- Севортьян, А. (2016). **Ксенофобия в постсоветской России**. Retrieved May 4, 2021, from <https://www.equalrightstrust.org/sites/default/files/ertdocs/Anna%20Sevortyan.pdf>

- Тарасов, А. (2000). **Бритоголовые: Новая протофашистская молодежная субкультура в России.** Retrieved April 4, 2022, from <https://magazines.gorky.media/druzhba/2000/2/britogolovye.html>
- Шнирельман, В. А. (2007). **«Чистильщики московских улиц»: скинхеды, СМИ и общественное мнение. Второе издание, исправленное и дополненное.** — М.: Московское бюро по правам человека, «Academia».



ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อน แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนา คลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564 – 2566)

Success factors in driving the Master Plan for Sustainable Management and Development of Chedi Bucha Canal, 3-year Period (2021 - 2023)

แพรวภัทรา เทียวชะอุม¹

Praepattra Kiaochaoum¹

สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์¹

Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences¹

E-mail: praepattra@gmail.com

Received 23.06.2023 ➤ Revised 08.11.2024 ➤ Accepted 21.11.2024

บทคัดย่อ

การ วิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิง
คุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา
ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บท
บริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
อย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)
เลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเลือกแบบเจาะจง
จำนวน 14 คน เครื่องมือในการศึกษา ได้แก่
แบบวิเคราะห์เอกสาร แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง

เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก
วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและ
วิเคราะห์แก่นสาระ

ผลการศึกษา พบว่า

1. สาระสำคัญของแผนแม่บทบริหาร
จัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน
ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) ประกอบด้วย
5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การบริหารจัดการน้ำ

¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม เลขที่ 85 ถนนมาลัยแมน ตำบลนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม 73000

อย่างเป็นระบบ 2) การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ
3) การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม
4) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริม
การมีส่วนร่วมของชุมชน และ 5) การประชาสัมพันธ์

2. ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผน
แม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
อย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) ได้แก่
1) การรับรู้และความตระหนักต่อการจัดการ
พัฒนาคลองเจดีย์บูชา 2) การมีส่วนร่วมของ

ผู้บริหารในจังหวัดนครปฐม 3) การมีส่วนร่วม
ของประชาชน 4) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย
5) โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล
6) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน
และ 7) การยกย่องหน่วยงาน ชุมชนและ
ภาคีเครือข่ายต้นแบบ

คำสำคัญ : ปัจจัยความสำเร็จ, แผนแม่บท,
บริหารจัดการ, คลองเจดีย์บูชา, พัฒนาอย่าง
ยั่งยืน

Abstract

The qualitative research aimed to study the success factors in driving the master plan for the sustainable management and development of Chedi Bucha Canal for a period of 3 years (2021-2023). The sample group was selected by purposive sampling, totaling 14 people. The research instruments included document analysis, semi-structured interviews, in-depth interviews, and content analysis.

The research results found that :

1. This master plan consists of 5 strategies: 1) Systematic water management 2) Water quality management 3) Landscape improvement 4) Preserving art and culture and promoting community participation, and

5) Public relations.

2. Success factors in driving the master plan for sustainable management and development of the Chedi Bucha Canal include : 1) Perception of awareness towards the management and development of Chedi Bucha Canal 2) Executive participation in Nakhon Pathom Province 3. Public participation 4) Participation of network partners 5) Flagship Projects 6) Monitoring and evaluation of performance, and 7) Commendation for the best of Organizations, Communities and Networks.

Keywords : Success factors, Master plan, Management, Chedi Bucha Canal, Sustainable Development

1. บทนำ

สถานการณ์ในโลกปัจจุบันมีแนวโน้มของการพัฒนาของเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น การเป็นสังคมสูงวัยของประเทศไทยและหลายประเทศทั่วโลก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้านภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศ รวมทั้งประเทศไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลากหลายประการที่เป็นผลสืบเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ก่อให้เกิดการเจ็บป่วยและเสียชีวิตของประชากร ส่งผลให้เกิดเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกกลุ่ม การกำหนดทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 เพื่อให้ประเทศไทยสามารถก้าวข้ามความท้าทายต่าง ๆ จึงมีสาระสำคัญมุ่งให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2565, หน้า 1) โดยที่ผ่านมาทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการน้ำในประเทศมาโดยตลอด โดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำและจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติม แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางในการประสานงาน กำกับดูแล เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานอย่างแท้จริง เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) และแผนแม่บทภายใต้

ยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ (พ.ศ. 2561–2580) โดยเน้นยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในประเด็นหลักที่ 5.1 สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว ในเรื่อง “การอนุรักษ์ฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ” และประเด็นหลักที่ 5.5 พัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงาน และเกษตร ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในเรื่อง “พัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบ เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ” และเรื่อง “เพิ่มผลผลิตของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมกับระดับสากล” สนับสนุนหลักการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการพัฒนาแหล่งน้ำรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองปัญหาความต้องการในทุกด้านอย่างยั่งยืน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2560, หน้า 2)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระดับนานาชาติซึ่งประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันรับรองตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาของโลกเพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ภายใน ค.ศ. 2030 โดยกำหนดให้มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาในช่วงระยะเวลา 15 ปี

(พ.ศ. 2558-2573) ประกอบด้วย 17 เป้าหมาย ประกอบไปด้วย 169 เป้าหมายย่อย (SDG Targets) ที่มีความเป็นสากล เชื่อมโยงและเกื้อหนุนกัน และกำหนดให้มี 247 ตัวชี้วัด เพื่อใช้ติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการพัฒนา ความร่วมมือของทุกภาคส่วน ในการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมีส่วนสำคัญ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไทย ในอนาคต โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 6 การเข้าถึง การใช้น้ำสะอาดและสุขาภิบาลที่ดี ปัญหา การขาดแคลนน้ำสะอาด (ศูนย์การศึกษาเพื่อ การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2562, หน้า 25)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ในประเทศไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ และแนวโน้มต่าง ๆ ที่มีผลต่อกระแสโลกและการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหว จากสังคมที่เน้นการเกษตรกรรมไปสู่สังคม อุตสาหกรรมที่มีนัยสำคัญมากขึ้น มีการปรับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อให้เป็นเศรษฐกิจที่ ฐานความรู้ขับเคลื่อนผ่านการนวัตกรรมและการเพิ่มผลผลิตการผลิต โดยมีโครงสร้าง เศรษฐกิจแบบกึ่งอุตสาหกรรม ทั้งนี้ในอดีต มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ไม่ยั่งยืน พื้นที่ป่าถูกทำลาย การบำบัดน้ำเสีย ยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอ และการลงทุน ในการจัดหาแหล่งน้ำขนาดใหญ่มีจำกัดเนื่องจาก ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและด้านสังคม การจัดการน้ำเสียยังไม่สามารถดำเนินการได้ทัน และเพียงพอ ส่งผลให้การยกระดับคุณภาพ

แหล่งน้ำสำคัญยังไม่มีการพัฒนาที่คืบหน้า มากนัก (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2560, หน้า 9)

จากการศึกษาประวัติศาสตร์จังหวัดนครปฐม พบว่า เป็นเมืองโบราณขนาดใหญ่ตั้งแต่ สมัยทวารวดี เมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 12-17 โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่เจดีย์พระประโทณ ในสมัย อยุธยาสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ได้ทรงตั้ง เมืองนครปฐมหรือนครชัยศรีขึ้นที่ตำบลท่านา ริมแม่น้ำนครชัยศรี (แม่น้ำท่าจีน) เพราะบริเวณ เจดีย์พระประโทณไม่มีผู้คนอาศัยอยู่และ กลายสภาพเป็นปรากร้างส่วนที่ตั้งตัวเมืองนครปฐม ในปัจจุบันเกิดเป็นชุมชน เมื่อพระบาทสมเด็จพระ จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ ให้มีการบูรณปฏิสังขรณ์องค์พระปฐมเจดีย์ขึ้น ใน พ.ศ. 2396 และมีการขุดคลองเจดีย์บูชา จากบริเวณแม่น้ำนครชัยศรีเข้ามาถึงบริเวณ องค์พระปฐมเจดีย์ เพื่อให้การเดินทางมา นมัสการองค์พระปฐมเจดีย์สะดวกขึ้น โดยจ้าง แรงงานชาวจีน คลองนี้ขุดตั้งแต่บ้านท่านา (เมืองนครไชยศรี) ไปถึงพระราชวังที่สร้างใหม่ แล้วเลี้ยวแยกไปถึงเขตวัดพระงามเป็นที่สุด ระยะทาง 449 เส้น กว้าง 5-8 วา ลึก 5 วา ทรงพระราชทานนามว่า คลองเจดีย์บูชา (ศศิพัชร, 2553, หน้า 204-205) จะเห็นได้ว่า คลองเจดีย์บูชามีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และ มีความเชื่อมโยงกับพระปฐมเจดีย์ในรัชสมัย รัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมรดกภูมิปัญญา ทางวัฒนธรรมที่ควรอนุรักษ์ พื้นฟูและรักษา ให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืนสืบไป

จังหวัดนครปฐม เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีความ สำคัญกับการจัดการน้ำและมีการวางแผนงาน เพื่อรองรับนโยบายในระดับประเทศ จังหวัด

นครปฐมมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนให้การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างยั่งยืน รวมถึงการยกระดับคุณภาพน้ำในคลองเจดีย์บูชาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการดำเนินการในลักษณะควบคู่กับการอนุรักษ์แบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัดนครปฐม แผนแม่บทนี้มีแนวทางการฟื้นฟูอนุรักษ์และพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาที่สร้างสรรค์ในมิติต่าง ๆ สำหรับอนาคต โดยมีการคำนึงถึงสำคัญทางประวัติศาสตร์ของจังหวัดนครปฐม ซึ่งเชื่อมโยงกับการขุดคลองเจดีย์บูชาที่มีความสัมพันธ์กับพระราชศรัทธาในพระพุทธศาสนา และความเชื่อมโยงกับองค์พระปฐมเจดีย์และความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ต่อสังคมไทย รวมถึงวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนต่าง ๆ ริมคลองเจดีย์บูชา (ญาณภัทร, 2563) อย่างไรก็ตาม คลองเจดีย์บูชากำลังเผชิญกับปัญหาการเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ไม่ยั่งยืน ผลการศึกษาของสำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 5 (นครปฐม)

เกี่ยวกับโครงการแก้ไขปัญหาลำคลองจังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2560 พบว่า แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชน เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดของเสียอันเนื่องมาจากกิจกรรมในการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ เช่น การอาบน้ำ การซักล้าง น้ำใช้ในครัว และสิ่งปฏิกูลที่มนุษย์ขับถ่ายออกมา เป็นต้น โดยลักษณะของน้ำเสียที่ปล่อยออกมาส่วนใหญ่จะเป็นพวกสารอินทรีย์และสารเคมีที่ใช้ในครัวเรือน โดยปริมาณ BOD Loading² ของประชากรในพื้นที่ทำการประเมินจากจำนวนประชากรในทะเบียนราษฎรของพื้นที่คลองเจดีย์บูชา พบว่า การคาดการณ์มีปริมาณ BOD Loading ที่เกิดจากน้ำเสียชุมชนประมาณ 3,540.63 กิโลกรัมต่อวัน โดยพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผลิต BOD Loading ในปริมาณสูงที่สุดคือ 1,732.16 กิโลกรัมต่อวัน หรือร้อยละ 48.92 คือ เทศบาลนครนครปฐม เนื่องจากมีประชากรสูงถึง 76,985 คน คิดเป็น ร้อยละ 47.45 ของประชากรรวม 162,228 คน นอกจากนั้น น้ำเสียจากบ่อปลาและฟาร์มสุกร ในพื้นที่คลองเจดีย์บูชาเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่สำคัญของการเกิดมลพิษทางน้ำในคลองเจดีย์บูชา รวมทั้งพื้นที่การเกษตร โดยเฉพาะนาข้าวซึ่งมีการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกในปริมาณมาก โดยมลพิษที่ส่งผลต่อ

² BOD ย่อมาจาก Biological Oxygen Demand หมายถึง การหาปริมาณออกซิเจนที่แบคทีเรียใช้ในการหายใจ หรือการย่อยสลายสารอินทรีย์ในน้ำ ค่า BOD จึงสามารถบอกลักษณะของน้ำเสียได้ว่ามีความสกปรก (ในรูปสารอินทรีย์) มากหรือน้อยแค่ไหน หากในแหล่งน้ำมีค่า BOD สูงแสดงว่าน้ำมีปริมาณสารอินทรีย์ที่มากทำให้จุลินทรีย์ในน้ำใช้ออกซิเจนในการย่อยสลายมากขึ้น ทำให้ออกซิเจนที่ละลาย (DO) มีค่าลดลงอย่างรวดเร็วซึ่งทำให้น้ำเน่าเสียได้ง่าย

BOD Loading หมายถึง ปริมาณของ BOD ที่ถูกนำเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำ เป็นการวัดปริมาณของสารอินทรีย์ที่สามารถย่อยสลายได้ในน้ำโดยจุลินทรีย์ ซึ่ง BOD loading เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินปริมาณของสารอินทรีย์ที่ต้องถูกย่อยสลายภายในระบบบำบัดน้ำ ในระยะเวลาที่กำหนด ปริมาณของ BOD loading ส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบบำบัดน้ำ

สูตรการหา BOD Loading : BOD Loading (กก/วัน) = ค่า BOD (มิลลิกรัมต่อลิตร) x ปริมาณน้ำเสียเข้าระบบ (ลิตรต่อวัน)

คลองเจดีย์บูชาขึ้นเกิดจากธาตุอาหารที่มีอยู่ในปุ๋ยเคมี เช่น ไนโตรเจน ฟอสเฟต และสารเคมีทางการเกษตร เป็นต้น โดยมลพิษเหล่านี้จะถูกชะล้างโดยน้ำฝนแล้วไหลลงสู่แหล่งน้ำในพื้นที่คลองเจดีย์บูชา สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและศักยภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่ การบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนและเศรษฐกิจของจังหวัดนครปฐม เนื่องจากคลองเจดีย์บูชามีบทบาทสำคัญในฐานะทรัพยากรน้ำที่เชื่อมโยงกับการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค รวมถึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวมาเยือนในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคลองเจดีย์บูชามีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สร้างรายได้และส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจของพื้นที่ รวมทั้งบริหารจัดการน้ำในมิติต่าง ๆ อย่างบูรณาการทั้งในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้น ๆ เช่น คลองต่าง ๆ ที่สามารถเชื่อมโยงกับคลองเจดีย์บูชา เพื่อให้การปฏิบัติตามแผนแม่บทอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ทั้งในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อการพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบอย่างยั่งยืน

คลองเจดีย์บูชาเป็นส่วนสำคัญของวิถีชีวิตชาวบ้านในพื้นที่ การพัฒนาอย่างยั่งยืนช่วยเพิ่มความเป็นอยู่ที่ดี ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมสุขภาพของชุมชน แผนแม่บทนี้จำเป็นต้องมีการร่วมมือและการทำงานร่วมกัน

ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด นครปฐม เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐบาล สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และชุมชน โดยใช้แนวคิดการบูรณาการที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากคลองเจดีย์บูชาเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์ต่อทั้งสังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) เนื่องจากการขับเคลื่อนแผนแม่บทนี้มีความสำคัญต่อการสร้างความยั่งยืนทั้งด้านสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและการบูรณาการทรัพยากรอย่างเหมาะสมจะช่วยให้ผลลัพธ์เกิดผลในทางปฏิบัติและส่งผลกระทบเชิงบวกต่อพื้นที่ในระยะยาว ผลลัพธ์จากการศึกษานี้ยังสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีลักษณะการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การยกระดับเศรษฐกิจท้องถิ่นและการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของจังหวัดนครปฐมต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์สาระสำคัญของแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)
2. เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยขอบเขตการศึกษา มีดังนี้

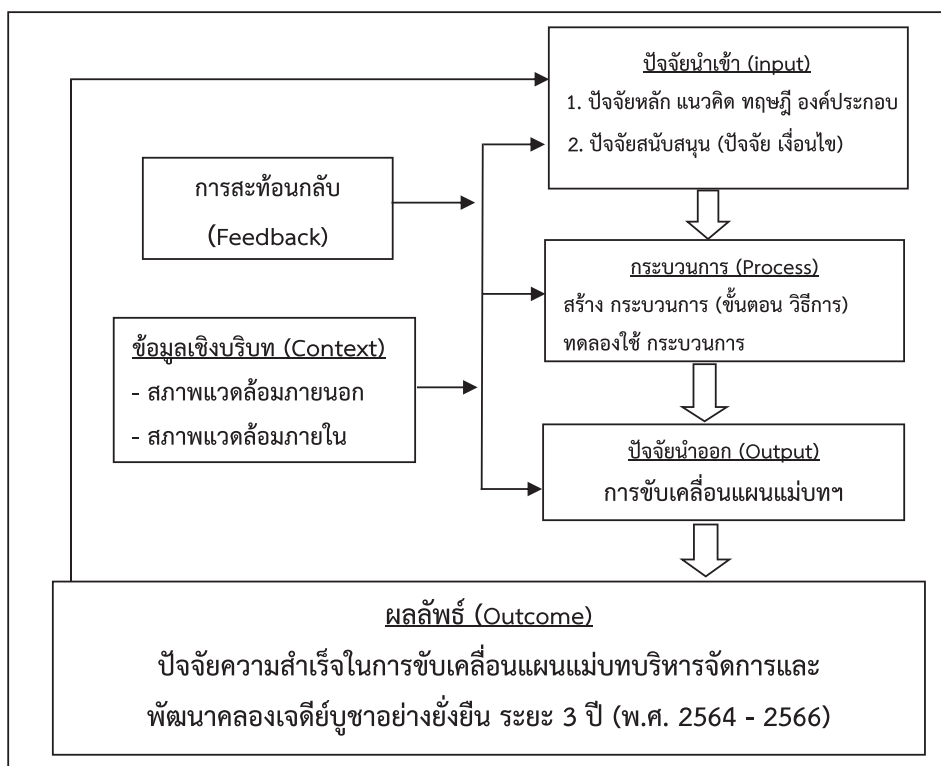
ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา เลือกพื้นที่แบบเจาะจงเลือก (Purposive Sampling) ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับคลองเจดีย์บูชา ประกอบด้วย

1. อำเภอเมือง
2. อำเภอนครชัยศรี

ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้ครอบคลุมเนื้อหา คือ 1. แนวคิดเกี่ยวกับแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน 2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย โดยใช้ทฤษฎีระบบของเดวิส อิสตัน มาอธิบายเพื่อให้เห็นถึงบริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) ปัจจัยนำออก (Output) และการสะท้อนกลับ (Feedback) ดังนี้



จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยซึ่งเป็นเพียงแนวทางในการศึกษาในบริบทพื้นที่เท่านั้น โดยอาจจะมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมตามสภาพของความเป็นจริงเชิงบริบท เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่มีคุณภาพ

2. กรอบทฤษฎี

1. แนวคิดเกี่ยวกับแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน

แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564–2566) เป็นกรอบชี้แนะให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา ในช่วง 3 ปี สิ่งสำคัญคือการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติซึ่งกระบวนการสำคัญที่จะให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนแม่บทฯ ได้ จำเป็นต้องพัฒนากระบวนการถ่ายทอด การสร้างความเข้าใจ และกำหนดกลไกการขับเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมคิดและร่วมขับเคลื่อนการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างบูรณาการ และเห็นผลเป็นรูปธรรมเพื่อคลองเจดีย์บูชาได้รับการคุ้มครองดูแลฟื้นฟูและใช้ประโยชน์อย่างสมดุลและเป็นธรรม เสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีแก่สังคมและชุมชนริมคลองเจดีย์บูชาโดยตรง และประชาชนโดยรวมของจังหวัดนครปฐม รวมถึงการเพิ่ม

มูลค่าทางศิลปวัฒนธรรม เพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชน และจังหวัดนครปฐม ดังนั้นการถ่ายทอดแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564–2566) เพื่อผลักดันให้เกิดการดำเนินงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติ บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ได้ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในทุกระดับทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สื่อและองค์กรต่างๆ ตลอดจนภาคประชาชน ประชาสังคม โดยมีแนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564–2566) ไปสู่การปฏิบัติกรอบแนวคิด (Conceptual framework) แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน มีดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน, 2563, หน้า 23–36)

1) วิสัยทัศน์

“สืบสานพระราชศรัทธา นำคลองเจดีย์บูชาสู่แหล่งท่องเที่ยวระดับสากล”

2) พันธกิจ

2.1 ส่งเสริมศักยภาพให้เป็นคลองรองรับน้ำ

2.2 พัฒนาให้น้ำในคลองมีคุณภาพดี

2.3 ส่งเสริมการปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม

2.4 ส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและสร้างจิตสำนึกทุกภาคส่วนในการรักษาคคลอง

2.5 ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

3) เป้าหมาย

3.1 คลองเจดีย์บุขามีน้ำไหลเวียนตลอด

3.2 คุณภาพน้ำในคลองเจดีย์บุขาดีขึ้น

3.3 คลองเจดีย์บุขามีภูมิทัศน์ที่สวยงามเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของชุมชน

3.4 ชุมชนมีส่วนร่วมและบริหารจัดการโดยชุมชนอย่างเป็นระบบ

3.5 ชุมชนริมคลองมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

3.6 เกิดแหล่งเรียนรู้ทางศิลปวัฒนธรรมในพื้นที่ชุมชนริมคลอง

3.7 ชุมชนมีแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมริมคลองเจดีย์บุขา

3.8 มีกระบวนการ และรูปแบบการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลให้ชุมชนเกิดจิตสำนึกและความตระหนัก

4) ประเด็นยุทธศาสตร์

4.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

4.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ

4.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์ และสภาพแวดล้อม

4.4 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

4.5 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์

แผนแม่บทนี้เป็นกรอบแนวทางในการฟื้นฟูและพัฒนาคลองเจดีย์บุขา โดยมุ่งเน้นการบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษาและประชาชนเพื่อให้คลองเจดีย์บุขาได้รับการดูแล ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเป้าหมายระดับนานาชาติที่ต่อยอดโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและต่อเนื่องในการพัฒนาระดับชาติและระดับสากลที่ทุกประเทศดำเนินการร่วมกันหลังจากที่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goal s: MDGs) สิ้นสุดลงโดยมีกรอบความคิดที่มองความเชื่อมโยงของการพัฒนา ในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทั้งในมิติของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) ความครอบคลุมทางสังคม (Social inclusion) และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental protection) อย่างยั่งยืนในรูปแบบบูรณาการและอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้จะใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาดังแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2558 จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2573 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี ประกอบไปด้วย 17 เป้าหมาย (SDG goals) 169 เป้าหมายย่อย (SDG targets) มีตัวชี้วัด (SDG indicators) ทั้งสิ้น 247 ตัวชี้วัด เพื่อใช้ติดตามและประเมินความก้าวหน้าการพัฒนาของแต่ละประเทศ โดยเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี 9 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 2, 3, 6, 8, 11, 12, 13, 14 และ 15 ซึ่งมีประเด็นและองค์ประกอบการพัฒนาในแต่ละเป้าหมายที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน นอกจากนี้ยังรวมถึง

การส่งเสริมการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและแก้ไข การตัดไม้ทำลายป่าเพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบ ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ และมีการ ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อที่จะลดการสูญเสีย ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติและความหลากหลาย ทางชีวภาพ (สำนักงานนโยบายและ แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2565, หน้า 1-2)

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยคุณภาพ (Qualitative Research) มีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาเอกสาร (Documentary Searching) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ได้แก่ เอกสาร ทางด้านวิชาการ รายงานการวิจัย บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องและแหล่งข้อมูล ทางอินเทอร์เน็ต

2. การศึกษาในพื้นที่ (Research Area Surveying) ใช้วิธีการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participant Observation) การเก็บข้อมูล จากเรื่องเล่า (Story Telling) การสัมภาษณ์ แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) กับ ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informant) ผู้วิจัย เลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ คณะทำงาน ในการขับเคลื่อนแผนแม่บทฯ ได้แก่ สำนักงาน สิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 5 (นครปฐม) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดนครปฐม สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม โครงการชลประทาน

นครปฐม สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด นครปฐม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมและ คณะทำงานจิตอาสาพระราชทานจังหวัด นครปฐม จำนวน 14 คน เครื่องมือในการวิจัย ใช้แบบสังเกตการณ์ และแบบสัมภาษณ์ อย่างมีโครงสร้างใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ได้แก่ 1) การตรวจสอบด้าน ข้อมูล 2) การตรวจสอบด้านรวบรวมข้อมูล 3) การสร้างบทสรุปและยืนยันบทสรุป ใช้วิธีเชิงคุณภาพในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากนั้น จึงหาข้อสรุปที่เห็นได้อย่างชัดเจนและใช้กระบวนการ วิเคราะห์แก่นสาระ (thematic analysis) 6 ขั้นตอน คือ 1) การทำความเข้าใจกับข้อมูล 2) การทำให้เกิดข้อมูลเบื้องต้น 3) การค้นหา แก่นสาระ 4) การตรวจสอบข้ามแก่นสาระ 5) การระบุและตั้งชื่อแก่นสาระ 6) การจัดทำ รายงาน (Braun & Clarke, 2006) ในการ วิเคราะห์ข้อมูล

4. ผลการวิจัย

จากการวิจัยสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ ได้ ดังนี้

1. สาระสำคัญของแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)

คลองเจดีย์บูชาเป็นแหล่งน้ำที่มีความ สำคัญต่อจังหวัดนครปฐมและประชาชนใน พื้นที่ด้วยเหตุผลหลายประการ สะท้อนให้ เห็นถึงความสำคัญของคลองเจดีย์บูชาทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังภาพที่ 1

สภาพคลองเจดีย์บูชาในปัจจุบัน

ต้นน้ำ (คลองเจดีย์บูชา) รับน้ำจากคลองชลประทาน 5 ซ และเชื่อมต่อกับคลองวังตะกั่ว
บริเวณบ้านม่วงตราช ม.8 ต.ทัพหลวง อ.เมืองฯ จ.นครปฐม



ภาพที่ 1 : สภาพคลองเจดีย์บูชาในปัจจุบัน

ที่มา : สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม), 2563, ออนไลน์

ความสำคัญของคลองเจดีย์บูชา สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. แหล่งน้ำที่สำคัญสำหรับการเกษตรและวิถีชีวิตชุมชน คลองเจดีย์บูชาเป็นแหล่งน้ำที่ใช้สำหรับการเกษตร โดยเฉพาะการทำนาและการปลูกพืชต่าง ๆ ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชาชนในพื้นที่นครปฐม น้ำจากคลองช่วยให้พื้นที่เกษตรกรรมมีความอุดมสมบูรณ์และสามารถทำการเพาะปลูกได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ คลองยังเป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภคของชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่มีระบบประปาหรือระบบน้ำประปา

ยังไม่ครอบคลุม ทำให้คลองมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน

2. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ คลองเจดีย์บูชาเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์น้ำหลายชนิด จึงมีความสำคัญในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่น การอนุรักษ์และพัฒนาคลองทำให้สามารถรักษาสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติและส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ได้ การฟื้นฟูและดูแลคลองเจดีย์บูชาให้มีคุณภาพน้ำที่ดี ยังช่วยในการควบคุมปัญหาน้ำเสียและมลพิษในพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้

คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ดีขึ้น รวมถึงส่งเสริมสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้คลอง

3. แหล่งวัฒนธรรมและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ คลองเจดีย์บูชามีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชุมชนในนครปฐม การพัฒนาคลองควบคู่ไปกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น การจัดกิจกรรมทางศาสนาและประเพณีที่เกี่ยวข้องกับคลอง ส่งเสริมให้คลองเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าในด้านวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของชุมชน คลองยังเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างชุมชนต่าง ๆ และส่งเสริมการสืบทอดประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ทำให้เป็นแหล่งรวมตัวของชุมชนในการจัดกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม

4. ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวและการพักผ่อน คลองเจดีย์บูชาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางน้ำที่มีศักยภาพในพื้นที่นครปฐม เนื่องจากความสวยงามของภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ การพัฒนาและปรับปรุงภูมิทัศน์รอบคลองสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในและนอกพื้นที่ให้มาพักผ่อนและเรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่นได้ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์รอบคลองยังช่วยสร้างรายได้ให้กับชุมชนท้องถิ่นผ่านการจำหน่ายสินค้าและบริการจากชุมชน เช่น การจัดกิจกรรมท่องเที่ยวทางเรือ การขายผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น และการจัดแสดงศิลปวัฒนธรรม

5. บทบาทในการลดผลกระทบจากน้ำท่วมและภัยพิบัติ คลองเจดีย์บูชามีบทบาทสำคัญในการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน การบริหารจัดการคลองอย่างมีประสิทธิภาพช่วยลดความเสี่ยงจากน้ำท่วมและปัญหาน้ำขังในชุมชน การปรับปรุงและพัฒนาระบบระบายน้ำของคลองทำให้สามารถรองรับน้ำได้มากขึ้น ช่วยป้องกันความเสียหายต่อบ้านเรือนและพื้นที่การเกษตรของประชาชนในพื้นที่นครปฐม

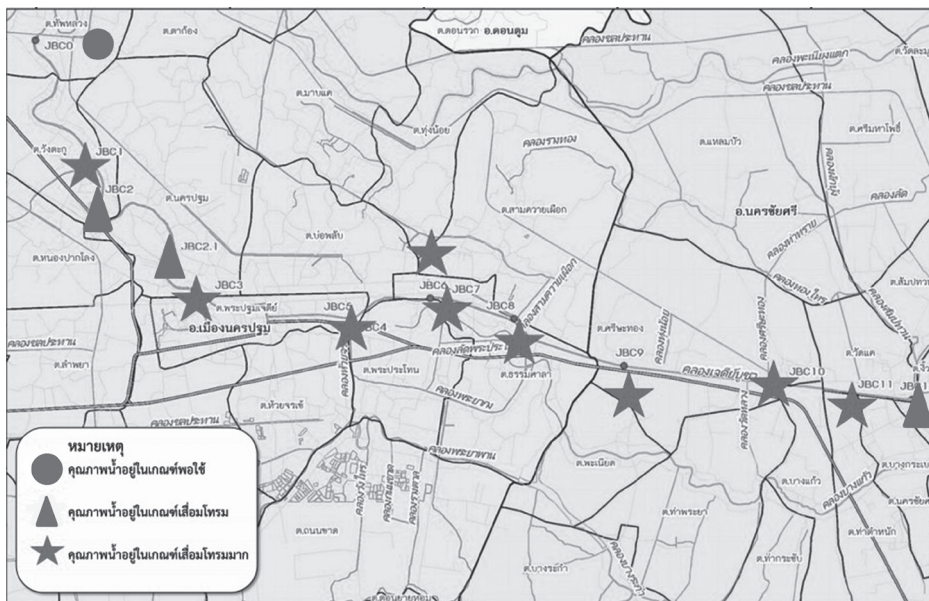
6. การสร้างความร่วมมือและความเข้มแข็งของชุมชน คลองเจดีย์บูชาเป็นศูนย์กลางของการมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ช่วยสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันในการดูแลรักษาทรัพยากรท้องถิ่น การดำเนินโครงการอนุรักษ์และพัฒนาคลอง ทำให้ชุมชนต่าง ๆ สามารถร่วมมือกันในการพัฒนาพื้นที่และสร้างความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชน

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม) ดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในคลองเจดีย์บูชาและปากคลองสาขาของคลองเจดีย์บูชาอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพน้ำ 15 สถานี³ (คลองเจดีย์บูชา จำนวน 7 จุด และคลองสาขา

³ จุดเก็บตัวอย่างน้ำคลองเจดีย์บูชาและคลองสาขา 15 สถานี ได้แก่ 1) ปตร.รับน้ำจากคลองชลประทาน ต.ทัพหลวง อ.เมือง 2) ปากคลองวังตะกู ต.วังตะกู อ.เมือง 3) สะพานวัดวังตะกู ต.วังตะกู อ.เมือง 4) สะพานเทศา ขอย 4 อ.เมือง 5) ปากคลองห้วยจระเข้ ต.พระปฐมเจดีย์ อ.เมือง 6) วัดไร่เกาตันสำโรง ต.พระประโทน อ.เมือง 7) ปากคลองพระประโทน ต.พระประโทน อ.เมือง 8) ปากคลองสามควายเผือก ต.สามควายเผือก อ.เมือง 9) สะพานขอยเทศบาล 13 ต.ธรรมศาลา อ.เมือง

จำนวน 8 จุด) ตลอดแนวคลองเจดีย์บูชา พบว่า
คุณภาพน้ำมีเกณฑ์คุณภาพน้ำอยู่ในระดับ
เสื่อมโทรมมากถึง 10 สถานี ส่วนอีก 5 สถานี

ที่เหลืออยู่ในระดับเสื่อมโทรม 4 สถานีอยู่ใน
ระดับพอใช้ 1 สถานี ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงคุณภาพน้ำ ณ สถานีตรวจคุณภาพน้ำตลอดแนวคลองเจดีย์บูชา
ที่มา : สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม), 2563, ออนไลน์

คุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรม ชี้ให้เห็นถึงปัญหา
มลพิษทางน้ำที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น
น้ำเสียจากชุมชน อุตสาหกรรม การเกษตร และ
การสะสมของขยะ คุณภาพน้ำที่อยู่ในระดับ
เสื่อมโทรมรุนแรงตลอดแนวคลองเจดีย์บูชา
สะท้อนถึงปัญหาที่ซับซ้อนจากทั้งสิ่งแวดล้อม
และการจัดการ ดังนั้น การขับเคลื่อนแผนแม่บท
ควรมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง
การเสริมสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน
และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนริมคลอง
อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาแผนแม่บทบริหารจัดการ
และพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี
(พ.ศ. 2564-2566) พบว่า มียุทธศาสตร์สำคัญ
ในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการฯ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำ อย่างเป็นระบบ

1. การกำหนดแนวเขตของคลองเจดีย์
บูชาและการสอบแปลงที่ดิน สสำรวจแนวเขต
คลอง ตรวจสอบแปลงที่ดิน และบังคับใช้
กฎหมาย การสำรวจ สอบเขตแปลงที่ดินที่อยู่
ติดกับคลองเจดีย์บูชา การตรวจสอบผู้บุกรุก

10) สะพานวัดศีรษะทอง ต.ศีรษะทอง อ.นครชัยศรี 11) ปากคลองเจดีย์บูชา ต.นครชัยศรี อ.นครชัยศรี 12) ปากคลองท่าทราย
อ.นครชัยศรี 13) ปากคลองธรรมศาลา อ.เมือง 14) สะพานหนองจอก ซอย 6 ต.ทุ่งน้อย 15) สี่แยกกองถึงบ่อขยะ ต.นครปฐม

ลำแนวเขตคลองเจดีย์บูชา การเคลื่อนย้ายคนและสิ่งปลูกสร้างที่ล่งลำน้ำ หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ โครงการชลประทานนครปฐม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริมคลองเจดีย์บูชา

2. การขุดลอกคลองเจดีย์บูชา ดำเนินการขุดลอกคลองโดยรถขุดจ้างเหมาคลองระบายน้ำสายใหญ่เจดีย์บูชา (กม.15+500 – 24+224)⁴ ขุดลอกคลองโดยรถขุดจ้างเหมาคลองระบายน้ำสาย 1 ซ้าย เจดีย์บูชา (กม.0+000 – 10+600) ขุดลอกคลองโดยรถขุดจ้างเหมาคลองระบายน้ำสายใหญ่เจดีย์บูชา (กม.0+000 – 15+500) ขุดลอกคลองวังตะกุก (กม.0+000 – 7+000) หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ โครงการชลประทานนครปฐม และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษานครปฐม

3. การกำจัดผักตบชวาและวัชพืชน้ำ กำจัดวัชพืชน้ำคลองระบายน้ำสายใหญ่เจดีย์บูชา (กม.15+500 – 24+224) ปริมาณ 22,200 ตัน กำจัดวัชพืชน้ำคลองระบายน้ำสาย 1 ซ้าย เจดีย์บูชา (กม.0+000 – 10+300) ปริมาณ 18,000 ตัน กำจัดวัชพืชน้ำคลองท่าทราย (คลองสาขาของคลองเจดีย์บูชา) (กม.0+000 – 2+000) ปริมาณ 10 ไร่ กำจัดวัชพืชน้ำคลองระบายน้ำสายใหญ่เจดีย์บูชา (กม.0+000 – 15+500) หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ โครงการชลประทานนครปฐม และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษานครปฐม

4. การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ เพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน และการเปิด ปิดประตูระบายน้ำในคลองพิจารณาความจำเป็นของประตูระบายน้ำในคลองเจดีย์บูชา โดยศึกษา

และสำรวจเพื่อจัดหาแหล่งน้ำต้นทุนเพิ่มเติม เพื่อผันน้ำเข้าสู่คลองเจดีย์บูชา ศึกษาความเหมาะสมและก่อสร้างประตูระบายน้ำ (ระหว่างเขตอำเภอเมืองนครปฐม กับอำเภอนครชัยศรี) เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการน้ำ ขจัดสิ่งกีดขวางทางและรูก้าทางน้ำ หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ โครงการชลประทานนครปฐม และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษานครปฐม

5. การแก้ไขและบรรเทาอุทกภัยในเขตเมือง ปรับปรุงเพิ่มศักยภาพระบบระบายน้ำของคลองเจดีย์บูชา สำรวจและจัดทำแก้มลิงพร้อมอาคารประกอบ ปรับปรุงประตูระบายน้ำสัมพันธ์ตำบลหนองดินแดง อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ โครงการชลประทานนครปฐมและโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษานครปฐม

6. การบังคับใช้กฎหมายหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ โครงการชลประทานนครปฐมและโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษานครปฐม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ

1. การจัดการน้ำเสีย ได้แก่ การปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียเดิม ก่อสร้างท่อรวบรวมน้ำเสีย จัดการน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่คลอง เช่น การจัดทำถังดักไขมัน/ระบบบำบัดน้ำเสียแบบติดกับที่ หรือแบบรวมกลุ่ม รวมทั้งศึกษาความเหมาะสมการจัดการระบบระบายน้ำ และจัดการน้ำเสีย ดังนี้

1) ก่อสร้างศูนย์บริหารจัดการคุณภาพน้ำ และจ้างที่ปรึกษาควบคุมงาน หน่วยงานรับผิดชอบ

⁴ (กม.224+24 – 500+15) คือ จากกิโลเมตรที่ 15 มาอีก 500+ เมตร ถึง จากกิโลเมตรที่ 24 มาอีก 224+ เมตร

ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะกู เทศบาลตำบลธรรมศาลา เทศบาลเมืองนครปฐม เทศบาลตำบลศีรชะทอง เทศบาลตำบลบ่อพลับ

2) เพิ่มประสิทธิภาพระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของเทศบาลนครนครปฐม หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ เทศบาลนครนครปฐม

3) สำรวจและก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมกลุ่มของเทศบาลนครนครปฐม หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ องค์การจัดการน้ำเสีย และเทศบาลนครนครปฐม

4) ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียเบื้องต้น (ถังดักไขมัน บ่อเกรอะ บ่อซึม บึงประดิษฐ์) เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชา หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลเมืองนครปฐม เทศบาลเมืองสามคเวียเผือก เทศบาลตำบลธรรมศาลา เทศบาลตำบลบ่อพลับ เทศบาลตำบลศีรชะทอง เทศบาลตำบลนครชัยศรี องค์การบริหารส่วนตำบลทัพหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะกู องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปากโลง องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว

5) จัดทำฐานข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษ และฐานข้อมูลปริมาณการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

6) สำรวจแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทฟาร์มปศุสัตว์เพื่อใช้วางแผนและออกแบบการกำหนดจุดติดตั้งระบบบำบัดแบบรวมกลุ่มเพื่อฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชา หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

7) ออกแบบมาตรฐานระบบบำบัดน้ำเสียจากฟาร์มสุกร/โรงฆ่าสัตว์ ให้มีคุณภาพน้ำทิ้งเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนด หน่วยงานรับผิดชอบ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดนครปฐม และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐม

2. การบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่เสี่ยงของคลองเจดีย์บูชา การบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กำหนดให้มีแบบตัวอย่างมาตรฐานระบบบำบัดน้ำเสียจากฟาร์มสุกรและโรงฆ่าสัตว์ อบรมกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแหล่งกำเนิดมลพิษ การส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมาย

1) ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำให้ระบายน้ำทิ้งหรือของเสียเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนครปฐม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดนครปฐม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริมคลองเจดีย์บูชา

2) กำหนดให้การขออนุญาต/ต่ออนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องพิจารณา

เงื่อนไขด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมประกอบ การขอ/ต่อใบอนุญาต ตามคำแนะนำของ กระทรวงสาธารณสุข และให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นริมคลองเจดีย์บูชาออกข้อบัญญัติ บังคับใช้ในพื้นที่ หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลเมืองนครปฐม เทศบาลเมืองสามควายเผือก เทศบาลตำบล ธรรมศาลา เทศบาลตำบลบ่อพลับ เทศบาล ตำบลศิระทอง เทศบาลตำบลนครชัยศรี องค์การบริหารส่วนตำบลทัพหลวง องค์การ บริหารส่วนตำบลวังตะกั่ว องค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองปากโลง องค์การบริหาร ส่วนตำบลบางแก้ว

3) กำหนดให้การขออนุญาตก่อสร้าง อาคารใหม่ในพื้นที่ที่ยังไม่มีระบบบำบัด น้ำเสียรวม หรือไม่อยู่ในเขตบริการบำบัดน้ำเสีย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องติดตั้ง ถังบำบัดน้ำเสีย ตามที่ได้รับรองมาตรฐาน ด้านประสิทธิภาพถังและคุณภาพน้ำทิ้งจาก สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก. 2962-2562)⁵ หรือถังดักไขมัน หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลเมืองนครปฐม เทศบาลเมืองสามควายเผือก เทศบาลตำบล ธรรมศาลา เทศบาลตำบลบ่อพลับ เทศบาล ตำบลศิระทอง เทศบาลตำบลนครชัยศรี องค์การบริหารส่วนตำบลทัพหลวง องค์การ บริหารส่วนตำบลวังตะกั่ว องค์การบริหารส่วน

ตำบลหนองปากโลง องค์การบริหารส่วนตำบล บางแก้ว

3. การช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่แหล่งกำเนิด มลพิษตามแนวคลองเจดีย์บูชาให้ปฏิบัติตาม กฎหมายสิ่งแวดล้อม จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือ การปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม จัดอบรม การปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และแหล่งกำเนิด มลพิษ จัดอบรมให้ความรู้และจัดทำถังดักไขมัน อย่างง่ายสำหรับครัวเรือน/ชุมชนริมคลองเจดีย์ บูชา จัดอบรมให้ความรู้การนำของเสีย (น้ำเสีย ขยะมูลฝอย ฯลฯ) ไปใช้ประโยชน์ หน่วยงาน รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ที่ 5 (นครปฐม) และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม

4. การติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวัง คุณภาพน้ำ ติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวัง คุณภาพน้ำคลองเจดีย์บูชา และคลองสาขา สนับสนุนและเสริมสร้างกลุ่มเครือข่ายเฝ้าระวัง คุณภาพน้ำคลองเจดีย์บูชา หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม)

5. การจัดการสิ่งแวดล้อมเขตเทศบาล ตำบลธรรมศาลา (Flagship project) ส่งเสริม การจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชน ส่งเสริมและให้ความรู้กับแหล่งกำเนิดให้ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย กับแหล่งกำเนิดมลพิษ ติดตามตรวจสอบ

⁵ มอก. เป็นคำย่อมาจาก “มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม” หมายถึง ข้อกำหนดทางวิชาการที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม (สมอ.) ได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางแก่ผู้ผลิตในการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพในระดับที่เหมาะสมกับการใช้งาน มากที่สุดโดยจัดทำออกมาเป็นเอกสารและ จัดพิมพ์เป็นเล่ม ภายใน มอก. แต่ละเล่มประกอบด้วยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับ การผลิตผลิตภัณฑ์นั้น ๆ เช่น เกณฑ์ทางเทคนิค คุณสมบัติที่สำคัญ ประสิทธิภาพของการนำไปใช้งาน คุณภาพของวัสดุ ที่นำมาผลิต และวิธีการทดสอบ เป็นต้น

คุณภาพน้ำ แหล่งน้ำผิวดิน บริเวณคลองเจดีย์บูชา คลองเสาหงส์ คลองพระประโทน คลองธรรมศาลา คลองวัดธรรมศาลา คลองพญาาง คลองสามควายเผือก หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม)

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม

1. การปรับปรุงภูมิทัศน์การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมให้มีความสวยงาม และรวบรวมน้ำเสียก่อนระบายลงสู่คลอง ก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง พร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์เลียบบคลองเจดีย์บูชา (หมู่ 1 3 5 และ 9 ตำบลนครปฐม) หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม

2. การพัฒนาที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชนสองฝั่งคลองให้มีความสวยงาม (ปลูกต้นไม้ดอกไม้หน้าบ้าน) พัฒนาพื้นที่คลองเจดีย์บูชาเฉลิมพระเกียรติ ระยะที่ 2 และ 3 (วัดเสนาหา - ถนนเทศบาล 8 ระยะทาง 3,570 เมตร) หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม

3. ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดการวางผังและพัฒนาพื้นที่ เฉพาะบริเวณคลองเจดีย์บูชา (ช่วงปากคลองเจดีย์บูชา อำเภอนครชัยศรี - องค์กรปฐมเจดีย์อำเภอมืองนครปฐม) หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

1. การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา พัฒนาแหล่งเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับคลองเจดีย์บูชา ฟันฟูและส่งเสริมกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรมของชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา “สืบสานประเพณีวิถีถิ่นชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา” อาทิเช่น จัดกิจกรรมลอยกระทงประจำปี กำหนดวันคลองเจดีย์บูชา จัดกิจกรรมวันคลองเจดีย์บูชารำลึก (26 มีนาคมของทุกปี) และจัดกิจกรรมรำลึกพระมหากรุณาธิคุณรัชกาลที่ 4 จัดกิจกรรมแข่งขันเรือมาดพื้นบ้านในเทศกาลเข้าพรรษาประจำปี จัดทำระบบฐานข้อมูลคลองเจดีย์บูชา หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนครปฐม

2. การสร้างจิตสำนึกของชุมชนริมคลองธนรงค์อนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา ยกย่องบุคคล/ชุมชนต้นแบบด้านการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา จัดกิจกรรมวัฒนธรรมพื้นบ้านสัญจรเสริมสร้างจิตสำนึกรัก(ษ์) คลองเจดีย์บูชา จัดกิจกรรมประกวดโครงงานสถานศึกษารัก(ษ์) คลองเจดีย์บูชา สร้างจิตสำนึกรักคลองเจดีย์บูชาทั้งในกลุ่มเยาวชนและประชาชนทั่วไปจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น เรื่อง คลองเจดีย์บูชา และส่งเสริมการเรียนรู้ในสถานศึกษา หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม สำนักงาน

วัฒนธรรมจังหวัดนครปฐม และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 1

3. การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟู รักษาและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน จัดกิจกรรมจิตอาสาพัฒนาสิ่งแวดล้อมคลองเจดีย์บูชาด้วยพลัง “บวร” เป็นประจำทุกเดือน จัดกิจกรรมสร้างเครือข่ายกลุ่มคนรักคลองเจดีย์บูชา จัดกิจกรรมส่งเสริมการบริหารจัดการขยะต้นทางจากครัวเรือนโดยกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน อาทิ เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนจากผักตบชวาเพื่อเพิ่มมูลค่าและสร้างรายได้หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ ที่ทำการปกครองจังหวัดนครปฐม และอำเภอเมืองนครปฐม อำเภอนครชัยศรี หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม) และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดนครปฐม

4. การเสริมสร้างรายได้ให้ชุมชน การเสริมสร้างรายได้ชุมชนด้วยทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรคลองเจดีย์บูชา อาทิ เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา พัฒนาวิสาหกิจชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมริมคลองเจดีย์บูชา อบรมเชิงปฏิบัติการ “มัคคุเทศก์น้อยชุมชนคลองเจดีย์บูชา” กิจกรรม

ล่องเรือชมคลองเจดีย์บูชา หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนครปฐม สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดนครปฐม และสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครปฐม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์

1. การสร้างภาพลักษณ์และความสำคัญของคลองเจดีย์บูชา จัดทำเนื้อหาและสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อนำเสนอภาพลักษณ์และความสำคัญของคลองเจดีย์บูชา อาทิ เช่น จัดประกวดคำขวัญเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชา หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนครปฐม

2. การสื่อสารประชาสัมพันธ์เชิงรุกและเชิงรับเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน สื่อสารสร้างการรับรู้และมีส่วนร่วมขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน จัดทำสื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน สร้างเครือข่ายด้านการประชาสัมพันธ์ หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนครปฐม

ทั้งนี้ หากจะสรุปโดยภาพรวมของแผนงาน อาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ทั้ง 5 ด้าน เป็นสาระสำคัญของแผนแม่บท ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : ยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการคลองเจดีย์บูชา

ยุทธศาสตร์	กิจกรรมสำคัญ	หน่วยงานรับผิดชอบ
ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำ อย่างเป็นระบบ	1. กำหนดแนวเขตและสอแปลงที่ดิน 2. ขุดลอกคลองเจดีย์บูชา 3. กำจัดผักตบชวาและวัชพืชน้ำ 4. บริหารจัดการน้ำเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน 5. แก้ไขและบรรเทาอุทกภัย 6. บังคับใช้กฎหมาย	โครงการชลประทานนครปฐม โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษานครปฐม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารจัดการ คุณภาพน้ำ	1. ปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียเดิม 2. เพิ่มประสิทธิภาพระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย 3. สำรวจและติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมกลุ่ม 4. จัดทำฐานข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษ 5. ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม 6. ช่วยเหลือให้คำแนะนำแหล่งกำเนิดมลพิษ	เทศบาลนครนครปฐม องค์การบริหารจัดการน้ำเสีย สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 5 (นครปฐม)
ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์ และสภาพแวดล้อม	1. ปรับปรุงภูมิทัศน์และสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง 2. พัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง 3. ศึกษาและออกแบบวางผังพัฒนาพื้นที่	สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม
ยุทธศาสตร์ที่ 4 การอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชุมชน	1. จัดกิจกรรมส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมประจำท้องถิ่น เช่น งานประเพณีและพิธีกรรม 2. สนับสนุนการเรียนรู้วัฒนธรรมผ่านสถานศึกษาและองค์กรชุมชน 3. พัฒนาศูนย์วัฒนธรรมในพื้นที่	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดนครปฐม
ยุทธศาสตร์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์	1. จัดทำเนื้อหาและสื่อประชาสัมพันธ์ 2. นำเสนอภาพลักษณ์และความสำคัญ เช่น จัดประกวดคำขวัญเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชา 3. สร้างการรับรู้และมีส่วนร่วมขับเคลื่อนแผนแม่บท 4. จัดทำสื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน 5. สร้างเครือข่ายด้านการประชาสัมพันธ์	สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนครปฐม

แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน เน้นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยการบูรณาการนี้มีความสำคัญต่อการดำเนินการให้เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายของแผนแม่บท โดยความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

การบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครปฐม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมควบคุมมลพิษ และกรมชลประทาน โดยหน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำ การควบคุมคุณภาพน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในคลองเจดีย์บูชา รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสำหรับโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนแม่บท

2. ความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา

สถาบันการศึกษาในพื้นที่ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มีบทบาทสำคัญในการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนข้อมูลเชิงวิชาการในการพัฒนาแผนแม่บท นอกจากนี้ยังมีการจัดอบรมและให้ความรู้แก่ชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการร่วมทำวิจัยและเก็บข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

3. ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน

ภาคเอกชนในพื้นที่นครปฐม เช่น ธุรกิจท่องเที่ยว ธุรกิจการเกษตร และภาคอุตสาหกรรม มีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน การลงทุนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เชื่อมโยงกับคลองเจดีย์บูชา เพื่อสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น รวมถึงการร่วมมือในการจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การปลูกต้นไม้ ริมน้ำ การทำความสะอาดคลอง และการร่วมมือในโครงการการพัฒนาชุมชน

4. การมีส่วนร่วมของชุมชน

ที่อาศัยอยู่ริมคลองเจดีย์บูชาเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาคลองแบบมีส่วนร่วม ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชา ผ่านการจัดตั้งเครือข่ายชุมชน การณรงค์ให้ชุมชนมีความตระหนักในการดูแลรักษาคุณภาพน้ำ การร่วมมือในการจัดทำกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแผนแม่บท รวมถึงการเข้าร่วมในการประชุมและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

5. ความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้

การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับแผนแม่บทและการสร้างการรับรู้แก่สาธารณชนมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญของคลองเจดีย์บูชา การใช้สื่อสาธารณะ สื่อโซเชียลมีเดีย และการจัดเวทีชุมชน เพื่อให้ข้อมูลและส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน

6. ความร่วมมือด้านข้อมูลและเทคโนโลยี
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกันในการรวบรวมข้อมูลและใช้เทคโนโลยีในการวางแผนและติดตามการดำเนินงาน โดยใช้ระบบการเก็บข้อมูลด้านคุณภาพน้ำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการใช้เทคโนโลยีเชิงภูมิศาสตร์ (GIS) ในการวางแผนการจัดการพื้นที่ริมน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสภาพปัญหาและสถานะของคลองเจดีย์บูชา ซึ่งเป็นพื้นฐานในการวางแผนการฟื้นฟูและพัฒนาให้มีความยั่งยืน

การบูรณาการระหว่างหน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการทำให้แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) โดยเน้นการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและยั่งยืน เพื่อให้คลองเจดีย์บูชาสามารถเป็นแหล่งทรัพยากรที่สร้างประโยชน์และคุณค่าให้กับชุมชนท้องถิ่นจังหวัดนครปฐมต่อไปในอนาคต

2. ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ฯ และผลการดำเนินงานที่ผ่านมา (พ.ศ. 2564-2566) พบว่า มีการดำเนินการตามแนวทางการขับเคลื่อนที่ถูกกำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ โดยได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในทุกระดับ ทำให้สามารถสรุปปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ได้ดังนี้

1. การรับรู้และความตระหนักต่อการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา เพื่อเพิ่มการรับรู้และความตระหนักต่อการบริหารจัดการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา จำเป็นต้องมีการสร้างกระบวนการเผยแพร่และทำความเข้าใจต่อแผนแม่บทฯ ให้กับหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้ทุกหน่วยงานเข้าใจและรับรู้ความสำคัญของแผนฯ ผู้บริหารจัดการแผนแม่บทฯ ควรสร้างการยอมรับและความตระหนักให้กับแผนฯ ด้วยการจัดประชุมระดมความคิดเห็นในพื้นที่ต่างๆ และมีกิจกรรมที่ส่งเสริมการรับรู้เกี่ยวกับแผนฯ อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ควรเพิ่มสื่อประชาสัมพันธ์และช่องทางการรับรู้ให้มากขึ้น เพื่อให้สื่อถึงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย และเพิ่มความเข้าถึงของผู้ที่สนใจ นอกจากนี้ยังสามารถใช้เทคโนโลยีสื่อสารและโซเชียลมีเดียในการเผยแพร่ข้อมูลและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างการติดต่อกับประชาชนและผู้สนใจอื่น ๆ

2. การมีส่วนร่วมของผู้บริหารในจังหวัดนครปฐม เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับผู้บริหารของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการประสานจากภาคีเครือข่ายและเพิ่มความร่วมมือกับผู้บริหารของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารองค์กรภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้า จังหวัดนครปฐม สภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐม สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดนครปฐม ฯลฯ ในการเข้าใจและให้รับทราบสาระสำคัญของแผนแม่บทบริหารจัดการและ

พัฒนาคลองเจดีย์บูชาในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) คณะผู้บริหารจังหวัดนครปฐมได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานแผนแม่บทเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมในการขับเคลื่อนแผนแม่บท โดยคณะกรรมการนี้มีบทบาทในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน และให้คำแนะนำในการปรับปรุงแผนงานงบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงานของแผนแม่บท

นอกจากนี้มีการจัดการประชุมเพื่อติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้เป็นจุดแข็งของการดำเนินงานตามแผนในระยะเวลาที่ผ่านมา การเข้าร่วมประชุมเป็นโอกาสสำคัญในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ร่วมกัน รวมถึงการประชุมเป็นแพลตฟอร์มที่สามารถสื่อสารและประสานงานกับผู้บริหารและสมาชิกทีมงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามแผนแม่บท การมีส่วนร่วมของผู้บริหารในจังหวัดนครปฐมและการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างพื้นที่สื่อสารและการปฏิบัติงานร่วมกัน ที่สนับสนุนให้แผนแม่บทดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะเวลาที่กำหนด

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเข้าใจและการรับทราบถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากการดำเนินกิจกรรมตามแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนในระยะเวลา 3 ปี

(พ.ศ. 2564-2566) โดยเนื่องจากบางกิจกรรมอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่ จึงมุ่งเน้นในการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนแม่บทในการสร้างความเข้าใจและเสริมสร้างความร่วมมือกับประชาชนและภาคเอกชน ควรมีการรณรงค์และการสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำคัญของการดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิบัติของแผนแม่บท ซึ่งสามารถทำได้ผ่านการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมประเพณีและกิจกรรมจิตอาสาที่เชื่อมโยงกับแผนแม่บท โดยการเข้าร่วมกิจกรรมเหล่านี้จะช่วยสร้างความเข้าใจและความรับผิดชอบต่อการดำเนินโครงการ/กิจกรรมเพื่อประโยชน์ร่วมกันในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ในด้านการรักษาสีงแวดล้อมที่ยังมีปัญหา เช่น การปล่อยน้ำเสียลงสู่คลอง และการทิ้งขยะสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ลงในคลอง ต้องมีการรณรงค์เพิ่มเติมและมีมาตรการสร้างเสริมจิตสำนึกให้ประชาชนเข้าใจและปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในระยะยาว นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาและใช้สื่อสารที่เข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย เพื่อเสริมสร้างความตระหนักในประชาชนเกี่ยวกับการรักษาสีงแวดล้อมและความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สูงสุดในระยะยาว ซึ่งอาจรวมถึงการใช้สื่อสังคมออนไลน์หรือสื่อประชาสัมพันธ์อื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในสังคมปัจจุบัน

4. การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย เป็นสิ่งสำคัญในการสนับสนุนการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาคีการพัฒนาและชุมชนเป้าหมาย โดยการประสานงานกับคณะกรรมการกลุ่มน้ำทำจีนเพื่อนำเสนอแผนแม่บทและขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือแหล่งเงินอื่น เป็นสิ่งที่สำคัญเพราะงบประมาณที่ได้รับสนับสนุนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนแม่บท หากโครงการ/กิจกรรมใด ๆ ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการนั้น ๆ โดยตรง

การได้รับการสนับสนุนงบประมาณส่งผลให้เกิดการบูรณาการในการดำเนินงานร่วมกัน และเสริมสร้างสัมฤทธิ์ของแผนแม่บทได้ในที่สุด ระยะเวลาการดำเนินงานที่ผ่านมา ยังไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคีเครือข่ายเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องอาศัยการประสานงาน และขอความร่วมมือเชิงรุกมากยิ่งขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือและความเข้าใจกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรสร้างช่องทางสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สูงสุดในระยะยาว

5. โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล (Flagship Projects) ใน พ.ศ. 2564 หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดนครปฐมได้เลือกเขตเทศบาลตำบลธรรมศาลาเป็นพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะของโครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล เพื่อเป็นตัวอย่าง

ในการดำเนินงานที่มีความเข้มข้นและเห็นผล การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รูปธรรม โดยโครงการดังกล่าวจะเน้นการแก้ไขปัญหาตามลำดับความสำคัญและเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในระดับกว้าง โครงการดังกล่าวเป็นแนวทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการต่อไป ในระยะต่อมานี้จะมีการขยายผลการดำเนินงานไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เช่น เขตตำบลวังตะกั่วและเขตเทศบาลนครนครปฐม โดยการเลือกพื้นที่เหล่านี้ให้เป็นต้นแบบในการดำเนินโครงการที่มีผลสัมฤทธิ์และเป็นแนวทางสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ในการนำแนวคิดและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเข้าไปในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านี้

6. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) มีกลไกดังต่อไปนี้

6.1 คณะกรรมการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนถูกแต่งตั้งตามหลักพระราชรัฐ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมเป็นประธาน หน้าที่ของคณะกรรมการคือติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนในระยะเวลา 3 ปี

6.2 มีการแต่งตั้งคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนตามหลักพระราชรัฐ โดยประกอบไปด้วยผู้แทนจากประเด็นยุทธศาสตร์

ทั้ง 5 ประเด็น หน้าที่ของคณะทำงานคือรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนในระยะเวลา 3 ปี และจัดทำรายงานความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานทุก 6 เดือนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนตามหลักพระราชรัฐ

6.3 มีการเชิญผู้แทนภาคประชาชน ประชาสังคม หรือเครือข่ายประชาชนเข้าร่วมในกลไกการติดตามและประเมินผล เนื่องจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการติดตามและประเมินผลแผนแม่บท โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การร่วมติดตามและร่วมตรวจสอบตั้งแต่เริ่มต้นระหว่างการทำนินโครงการต่าง ๆ และหลังการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีการดำเนินงานในพื้นที่ชุมชน

ทั้งนี้ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานจะช่วยให้ทราบถึงความก้าวหน้าและปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามแผนแม่บท โดยใช้ข้อมูลที่รวบรวมมาเพื่อปรับปรุงแผนงานต่อไปให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายของแผนแม่บทอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การเชิญชวนผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการติดตามและประเมินผลเป็นการสร้างความโปร่งใสและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนในระยะยาว

7. การยกย่องหน่วยงาน ชุมชนและภาคีเครือข่ายต้นแบบ การยกย่องหน่วยงาน ชุมชน

และภาคีเครือข่ายต้นแบบที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) เป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากการประกาศยกย่องจะเป็นการยอมรับและพิสูจน์ถึงความสำเร็จและความพยายามที่ทุกภาคส่วนได้ทำในการดำเนินงานตามแผนแม่บทและเป็นการให้ความสำคัญและความชื่นชมในการทำงานของหน่วยงาน ชุมชน และภาคีเครือข่ายต้นแบบที่มีส่วนร่วมในการสร้างความสำเร็จของแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อประกาศยกย่องอย่างเป็นทางการและรับรองความสำเร็จของหน่วยงาน ชุมชน และภาคีเครือข่ายต้นแบบ ควรมีการตั้งคณะทำงานที่มีหน้าที่ศึกษาและคัดเลือกอย่างเป็นระบบและเป็นทางการในการจัดทำเอกสารสร้างขวัญและกำลังใจ รวมทั้งส่งเสริมแรงจูงใจและแบบอย่างการปฏิบัติในการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนของการดำเนินงานมีความกระตือรือร้นและมีส่วนร่วมอย่างมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผลการดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์และสร้างความประสงค์อันเนื่องมาจากความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนแม่บท โดยเฉพาะในระยะปีที่ 3 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของรอบระยะเวลาแผนแม่บทในการประกาศยกย่องควรเน้นการนำเสนอความสำคัญและคุณค่าของผลงานที่ได้รับการพิจารณาเพื่อเป็นแรงบันดาลใจและตัวอย่างที่ดีให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ในการส่งเสริมและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 : ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา

ปัจจัยความสำเร็จ	ตัวบ่งชี้	ผลที่คาดหวัง
1. การรับรู้และความตระหนัก	- จำนวนกิจกรรมเผยแพร่ข้อมูลแผนแม่บทฯ - สัดส่วนผู้เข้าร่วมกิจกรรมสร้างความตระหนัก - การใช้สื่อประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ (ออนไลน์และออฟไลน์)	- เพิ่มการรับรู้ของประชาชนและหน่วยงานเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ - การมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องจากหน่วยงานทุกระดับ - การเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและหลากหลาย
2. การมีส่วนร่วมของผู้บริหาร	- จำนวนการประชุมของคณะกรรมการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง - การจัดตั้งคณะทำงานและความถี่ของการติดตามผล - การสนับสนุนและการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่าย	- เพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน - เกิดการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน - การเข้าร่วมของผู้บริหารทุกภาคส่วน
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน	- จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง - ความถี่ในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วม - การลดลงของพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (เช่น การทิ้งขยะ/น้ำเสียลงคลอง)	- การรับรู้และตระหนักถึงประโยชน์ของแผนแม่บทฯ - สร้างแรงจูงใจและความร่วมมือในชุมชน - การรักษาสีน้ำและสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น
4. การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย	- จำนวนภาคีเครือข่ายที่ร่วมดำเนินโครงการ - การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือหรือ MOU ระหว่างหน่วยงาน - จำนวนช่องทางสื่อสารระหว่างภาคีเครือข่าย	- การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น - ความร่วมมืออย่างยั่งยืนในระยะยาว - การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
5. โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล	- จำนวนโครงการต้นแบบที่ดำเนินการเสร็จสิ้น - ระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ต้นแบบ - การจัดสรรงบประมาณตามแผนงานที่กำหนด	- มีโครงการที่สามารถขยายผลและนำไปปฏิบัติในพื้นที่อื่น ๆ - ผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม - การดำเนินงานที่เป็นไปตามแผนแม่บทฯ

ปัจจัยความสำเร็จ	ตัวบ่งชี้	ผลที่คาดหวัง
6. การติดตามและประเมินผล	- จำนวนรายงานความคืบหน้าที่ทำ - ความถี่ในการประชุมติดตามผล - การเข้าร่วมของผู้แทนประชาชนและภาคประชาสังคม	- การปรับปรุงแผนงานตามข้อมูลที่ได้รับ - การดำเนินงานตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ - ความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในการดำเนินงาน
7. การยกย่องหน่วยงานและเครือข่ายต้นแบบ	- จำนวนรางวัลหรือการประกาศยกย่องที่จัดขึ้น - ความหลากหลายของหน่วยงาน/ชุมชนที่ได้รับการยกย่อง - ความสนใจและการตอบรับของสาธารณชนต่อกิจกรรมยกย่อง	- สร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานและชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินแผนแม่บทฯ - การสร้างแบบอย่างที่ดีให้กับพื้นที่อื่น ๆ - เพิ่มความสนใจและการมีส่วนร่วมในระยะยาว

ปัจจัยความสำเร็จทั้ง 7 ด้านเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชน หน่วยงานราชการ และภาคีเครือข่าย พร้อมการติดตามและสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ นี้ไม่เพียงช่วยอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน แต่ยังส่งเสริมคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างยั่งยืนในระยะยาว

การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) กับแผนยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2544-2566 ในระดับจังหวัดและระดับชาติ

แผนพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) มีความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดและระดับชาติในหลายด้าน ทั้งในแง่ของการพัฒนาท้องถิ่น และการขับเคลื่อนนโยบายของประเทศ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด (นครปฐม)

แผนพัฒนาจังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2564-2566 แผนพัฒนาจังหวัดนครปฐมมีเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาคลองเจดีย์บูชาที่เน้นการบริหารจัดการน้ำ การปรับปรุงภูมิทัศน์ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่ายในจังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาคลองเจดีย์บูชา สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการน้ำ และสิ่งแวดล้อม จังหวัดนครปฐมมีเป้าหมายในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำ

ให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพน้ำ และการรักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งตรงกับแผนการบริหารจัดการน้ำและการพัฒนาคุณภาพน้ำ ในแผนพัฒนาคลองเจดีย์บูชา การปรับปรุงภูมิทัศน์ บริเวณคลองเจดีย์บูชาให้เป็นสถานที่พักผ่อน และท่องเที่ยว ยังสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนา การท่องเที่ยวของจังหวัดนครปฐมที่เน้นการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน

2. ความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ ระดับชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาคลองเจดีย์บูชาสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในด้านการพัฒนาและ สร้างความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านการฟื้นฟูและรักษา คุณภาพน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และการรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ต่อชุมชนและ เศรษฐกิจ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และเครือข่าย เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้าน การสร้างความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งสนับสนุน การพัฒนาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการปัญหาทรัพยากร

แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ (Water Management Master Plan) แผนพัฒนา คลองเจดีย์บูชามีความเชื่อมโยงกับแผนแม่บท การบริหารจัดการน้ำของประเทศ ซึ่งครอบคลุม การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน การพัฒนาระบบบริหาร จัดการน้ำชุมชน การปรับปรุงคุณภาพน้ำ และ การฟื้นฟูแหล่งน้ำให้กลับมา มีความอุดมสมบูรณ์ การพัฒนาคลองเจดีย์บูชาให้เป็นต้นแบบ

ของการจัดการน้ำที่ดีในระดับท้องถิ่นสามารถเป็น กรณีศึกษาสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) แผนพัฒนา คลองเจดีย์บูชามีความสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เน้น การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้นการสร้างสมดุล ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมให้ชุมชน เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดูแลและอนุรักษ์ คลองเจดีย์บูชาสอดคล้องกับการสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13

สรุปได้ว่า แผนพัฒนาคลองเจดีย์บูชา ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) เชื่อมโยงกับแผน ยุทธศาสตร์ทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ โดย มีความสอดคล้องในด้านการพัฒนาและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความยั่งยืนในการ จัดการน้ำ และการมีส่วนร่วมของชุมชนแผนนี้ ไม่เพียงช่วยพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่น แต่ยังสนับสนุน การดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาของ ประเทศโดยรวม ทำให้สามารถขับเคลื่อน การพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่าง แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนา คลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) หลายเป้าหมาย โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 6 และเป้าหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. SDG เป้าหมายที่ 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล (Clean Water and Sanitation)

เป้าหมายย่อย 6.3 ลดมลพิษทางน้ำ

แผนแม่บทมุ่งฟื้นฟูคุณภาพน้ำในคลองเจดีย์บูชา โดยการจัดการมลพิษ ขยะ และสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ เพื่อให้คลองเป็นแหล่งน้ำสะอาดและเหมาะสมต่อการใช้งานในชุมชน

เป้าหมายย่อย 6.5 บริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ

การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน เช่น หน่วยงานรัฐ ชุมชน วัด และโรงเรียน สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการในพื้นที่ลุ่มน้ำ

เป้าหมายย่อย 6.6 อนุรักษ์ระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับน้ำ

การฟื้นฟูคลองและสิ่งแวดล้อมรอบข้างเป็นส่วนหนึ่งของการปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศน้ำในคลองเจดีย์บูชา

2. SDG เป้าหมายที่ 11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities)

เป้าหมายย่อย 11.4 อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ

คลองเจดีย์บูชามีคุณค่าเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับพระปฐมเจดีย์

และรัชกาลที่ 4 การพัฒนาอย่างยั่งยืนช่วยรักษามรดกเหล่านี้ไว้สำหรับคนรุ่นหลัง

เป้าหมายย่อย 11.6 ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง

การจัดการขยะและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมรอบคลองช่วยลดมลพิษและส่งเสริมความเป็นระเบียบในพื้นที่ชุมชน

3. SDG เป้าหมายที่ 13 การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Action)

เป้าหมายย่อย 13.1 เสริมสร้างความยืดหยุ่นและการปรับตัว

การจัดการน้ำและสิ่งแวดล้อมในคลองเจดีย์บูชาช่วยลดความเสี่ยงจากภัยแล้ง น้ำท่วม หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน

4. SDG เป้าหมายที่ 15 ระบบนิเวศบนบก (Life on Land)

เป้าหมายย่อย 15.1 อนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศ

แผนพัฒนามุ่งฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชาและพื้นที่โดยรอบให้เป็นระบบนิเวศที่สมดุล สนับสนุนการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำและพืชพรรณในพื้นที่

5. SDG เป้าหมายที่ 17 หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Partnerships for the Goals)

เป้าหมายย่อย 17.17 ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน

การพัฒนาคลองเจดีย์บูชาเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ ชุมชน วัด

โรงเรียน และเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างยั่งยืน

แผนแม่บทฯ มีความสอดคล้องโดยตรงกับ SDG เป้าหมายที่ 6 เนื่องจากเน้นการบริหารจัดการน้ำและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมรอบคลองเจดีย์บูชา ทั้งยังเชื่อมโยงกับเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างเมืองยั่งยืน (เป้าหมาย 11) การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (เป้าหมาย 13) และการอนุรักษ์ระบบนิเวศ (เป้าหมาย 15) ความร่วมมือจากเครือข่ายต่าง ๆ ยังสะท้อนถึงความสำคัญของการพัฒนาที่มีหุ้นส่วน (เป้าหมาย 17) ซึ่งช่วยให้แผนแม่บทฯ สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ยั่งยืน

ผลการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การพัฒนาและฟื้นฟูคุณภาพน้ำ มีการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำในคลองเจดีย์บูชา เช่น การจัดการน้ำเสีย การปลูกพืชน้ำเพื่อช่วยในการกรองน้ำ การจัดกิจกรรมทำความสะอาดคลอง ซึ่งส่งผลให้คุณภาพน้ำมีการปรับตัวดีขึ้นในบางพื้นที่ ทำให้ชุมชนมีความตระหนักในการรักษาความสะอาดของแหล่งน้ำมากขึ้น

2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีการสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ เช่น การก่อสร้างฝาย การปรับปรุงทางเดินริมน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้พื้นที่ริมน้ำมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ

3. การมีส่วนร่วมของชุมชน ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ผ่านการประชุม การเข้าร่วมกิจกรรม และการให้ข้อเสนอแนะ ช่วยให้การดำเนินงานมีความยั่งยืนและสามารถปรับปรุงได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น

ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนแผนแม่บท

1. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ การขับเคลื่อนแผนแม่บทมีความท้าทายด้านงบประมาณ เนื่องจากการดำเนินการเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูคลองเจดีย์บูชาต้องใช้งบประมาณสูง โดยเฉพาะการจัดการน้ำเสียและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในบางครั้งมีการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน

2. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน แม้ว่าจะมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่การประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนบางครั้งยังขาดความต่อเนื่อง และประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน และไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง

3. ความซับซ้อนของปัญหาทางสังคม ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ชุมชนที่มีความเห็นต่างในเรื่องการพัฒนา การแบ่งปันทรัพยากร และความขัดแย้งในเรื่องการจัดการที่ดินริมน้ำ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหา

การขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ในระยะ 3 ปี มีทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว ดังตารางที่ 3

**ตารางที่ 3 : สรุปปัจจัยการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและ
พัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)**

ปัจจัยความสำเร็จ	ปัจจัยความล้มเหลว
1. การมีส่วนร่วมของชุมชนที่เข้มแข็งและต่อเนื่อง 2. การบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่ดีทำให้เกิดความเข้าใจและการดำเนินงานที่มีทิศทางเดียวกัน 3. การสนับสนุนจากภาครัฐในด้านนโยบายและงบประมาณอย่างต่อเนื่อง 4. การใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีในการติดตามและวางแผนอย่างเป็นระบบ	1. การขาดความต่อเนื่องและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน 2. ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานบางส่วนได้เต็มที่ 3. ความขัดแย้งระหว่างชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า 4. ความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำและการฟื้นฟูคลอง

ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จมาจากการมีส่วนร่วมของชุมชน การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และการใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการติดตามและประเมินผลขณะเดียวกัน ความล้มเหลวเกิดจากข้อจำกัดทางงบประมาณ การขาดความต่อเนื่องในนโยบาย และผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศ การวิเคราะห์นี้ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนอยู่ที่ การมีส่วนร่วมและการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการปรับตัวต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน

5. อภิปรายผล

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษา ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและ

พัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ได้แก่

- 1) การรับรู้และความตระหนักต่อการจัดการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
- 2) การมีส่วนร่วมของผู้บริหารในจังหวัดนครปฐม
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย
- 5) โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล
- 6) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน
- 7) การยกย่องหน่วยงาน ชุมชนและภาคีเครือข่ายต้นแบบ

ซึ่งปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทฯ สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทุกมิติ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรอย่างพอประมาณ มีเหตุผล และเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชน ทำให้การพัฒนาคลองเจดีย์บูชากลายเป็นต้นแบบของการพัฒนา

ที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง สอดคล้องกับงานวิจัยของ ธนาวัลย์ ทบมาตร (2566) พบว่า การร่วมมือจาก ชุมชนให้ช่วยกันพัฒนาและสร้างเครือข่าย เกิดขึ้นเพื่อที่จะต่อยอดและช่องทางในการดูแล รักษาสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การสร้างเครือข่าย เพื่อขยายวงกว้างในการร่วมมือกันระหว่างชุมชน ประชาชน โรงงานอุตสาหกรรมนำไปสู่การจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนและสามารถพัฒนา ไปในอนาคตได้ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดวงพร เลิศล้ำหวาน (2566) พบว่าแนวทางในการ พัฒนากลุ่มฯ ให้สามารถพึ่งพาตนเองและ พัฒนากลุ่มฯ ให้ไปสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน คือ 1. หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน ต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ต่อเนื่องในการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มฯ 2. การพัฒนาคนและการพัฒนาศักยภาพของคน ถือเป็นหลักการที่สำคัญ เพราะเป็นการพัฒนา ที่จะส่งผลต่อกลุ่มอันนำไปสู่ความเข้มแข็งและ ยั่งยืนต่อไป สอดคล้องกับงานวิจัยของ วาญลักษณ์ วงศ์ศักดิ์รินทร์ (2565) พบว่า การจัดการพื้นที่ คลองเจดีย์บูชาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิง สร้างสรรค์ของจังหวัดนครปฐม มี 5 นโยบาย คือ 1) นโยบายด้านการบริหารจัดการ 2) นโยบายด้านการปรับปรุงทัศนียภาพ 3) นโยบาย ด้านการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว 4) นโยบาย ด้านการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการ ท่องเที่ยว และ 5) นโยบายด้านการ ประชาสัมพันธ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของ แพรภทธร ยอดแก้ว (2565) พบว่า แนวทาง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา คลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน มี 4 แนวทาง ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการแก้ไขศึกษาปัญหา

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนา
3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา
4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ธรพล วานิชานนท์ (2565) พบว่า ปัจจัยการสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน การปลูกฝังจิตสำนึกและส่งเสริม การน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่กับการทำเกษตรอินทรีย์และการทำอาชีพ ที่ก่อให้เกิดรายได้ ลดรายจ่ายให้แก่ครอบครัว ทำให้สามารถพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน รวมทั้ง สอดคล้องกับงานวิจัยของ ญาณภัทร ยอดแก้ว (2563) พบว่า แนวทางการอนุรักษ์ที่สำคัญ คือ การใช้พลัง “บวร” หมายถึง พลังความร่วมมือ จากบ้าน คือ ชุมชนและองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น วัด และโรงเรียน หรือสถานศึกษาในพื้นที่ ริมคลองร่วมกัน โดยมีขั้นตอน ได้แก่ การสร้าง การรับรู้ การปลูกฝังจิตสำนึก การสร้าง ค่านิยมรักคลอง การฟื้นคืนวิถีชีวิตและ วัฒนธรรมริมคลอง และการรณรงค์การรักษา คุณภาพน้ำและสิ่งแวดล้อมริมคลองเจดีย์บูชา

6. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ในการแก้ปัญหาและพัฒนาคลองเจดีย์บูชา ให้ยั่งยืนตามแผนแม่บทที่กำหนด ควรพัฒนา การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างจริงจัง จากหน่วยงานราชการและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยเน้นการแก้ไขปัญหาตามลำดับความสำคัญ และเร่งด่วนตามความเป็นไปได้ มีดังนี้

1. การบริหารจัดการน้ำเสีย ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีระบบบำบัดน้ำเสียที่มี ประสิทธิภาพในพื้นที่ และการติดตั้งระบบ การบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ชุมชนหนาแน่น

เพื่อลดการปล่อยน้ำเสียที่มีสารตกค้างเข้าสู่คลองเจดีย์บูชา

2. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางน้ำ มีการดำเนินการฟื้นฟูและบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมทางน้ำในคลองเจดีย์บูชา เช่น การกำจัดสิ่งปนเปื้อนในน้ำ การล้างตลาดและการฟื้นฟูระบบน้ำให้สมบูรณ์

3. การเพิ่มสมรรถนะในการระบายน้ำ มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของคลองเจดีย์บูชาเพื่อเพิ่มความสามารถในการระบายน้ำในช่วงฤดูฝนหรือเมื่อมีปริมาณน้ำมาก เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดจากน้ำท่วมในพื้นที่รอบ ๆ คลอง

4. การบริหารจัดการขยะและมูลฝอยชุมชน อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การเพิ่มการรวบรวมและการจัดการขยะที่เป็นมูลฝอยให้มีความเป็นระเบียบและมีการคัดแยกที่เหมาะสม เพื่อลดปริมาณขยะที่เข้าสู่คลองเจดีย์บูชา

5. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน สร้างความตระหนักและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงานและการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา ให้มีการจัดกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับคลองเจดีย์บูชา เช่น กิจกรรมจิตอาสา การทำความสะอาดคลองหรือการฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่

6. การส่งเสริมการศึกษาและการสื่อสาร สร้างการเข้าใจ ความตระหนักรู้ในหน้าที่และความสำคัญของการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างมีส่วนร่วมผ่านการศึกษาวิจัย การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น จัดทำสื่อการสอนและเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ

7. การกำหนดนโยบายและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

7. unสรุป

การขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) แสดงถึงความสำเร็จในการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะ ชุมชนท้องถิ่น ภาคีเครือข่าย การสนับสนุนจากภาครัฐ และการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ยืดหยุ่น และตอบโจทย์สถานการณ์ ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่โดดเด่น ได้สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนในหลายมิติ ดังนี้

1. ด้านสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงคุณภาพน้ำในคลองเจดีย์บูชาให้ดีขึ้น ผ่านการฟื้นฟูและลดมลพิษ ส่งผลให้ระบบนิเวศในพื้นที่กลับมาแข็งแรง การเพิ่มพื้นที่สีเขียว เช่น การปลูกต้นไม้ริมน้ำ ช่วยลดปัญหาการกัดเซาะและเพิ่มความสวยงามของพื้นที่

2. ด้านสังคมและวัฒนธรรม การสร้างความสามัคคีในชุมชนผ่านกิจกรรมพัฒนาที่ร่วมกัน ดำเนินการ เช่น การปลูกต้นไม้ ทำความสะอาดคลอง และงานเทศกาลเชิงวัฒนธรรม การฟื้นฟูและส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับศรัทธาในพุทธศาสนา เช่น งานวัดและกิจกรรมทางศาสนา สร้างความเชื่อมโยงระหว่างผู้คนกับคลองเจดีย์บูชา

3. ด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาคลองเจดีย์บูชาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ส่งเสริมการสร้างรายได้จากกิจกรรม เช่น งานเทศกาล

ประเพณี การพัฒนาศักยภาพของชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรและธุรกิจท้องถิ่น เช่น การขายสินค้า OTOP หรือผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น

4. ด้านการบริหารจัดการ การสร้างเครือข่าย ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เช่น ภาครัฐ ชุมชน วัด และโรงเรียน ทำให้เกิดการบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนา แผนปฏิบัติการเชิงระบบที่มีเป้าหมายชัดเจน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ส่งผลให้การดำเนินงาน สอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

5. ผลลัพธ์ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน ระบบนิเวศได้รับการฟื้นฟู พร้อมการป้องกันปัญหามลพิษในอนาคต สังคม ยั่งยืน ความสัมพันธ์ในชุมชนแน่นแฟ้นขึ้น คนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เศรษฐกิจยั่งยืน การท่องเที่ยวและเศรษฐกิจท้องถิ่นเติบโต อย่างสมดุลและไม่กระทบสิ่งแวดล้อม การเพิ่ม กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมส่งผลดี

ต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว เชิงสร้างสรรค์ความยั่งยืนด้านวัฒนธรรม วัฒนธรรม และความเชื่อท้องถิ่นได้รับการอนุรักษ์และ ถ่ายทอดสู่คนรุ่นใหม่

การขับเคลื่อนแผนแม่บทฯ ได้วางรากฐาน การพัฒนาคลองเจดีย์บูชาในทุกมิติอย่างสมดุล โดยสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกทั้งด้าน สิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ทำให้เกิด การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาวที่ตอบสนอง ความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและคำนึงถึง คนรุ่นอนาคตผลลัพธ์ที่ได้ไม่เพียงแต่ช่วยฟื้นฟู คลองเจดีย์บูชา แต่ยังสร้างความยั่งยืนในด้าน สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิต ของประชาชนในพื้นที่ แผนแม่บทนี้ได้สร้าง การเปลี่ยนแปลงเชิงบวก พร้อมวางรากฐาน สำหรับการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ในระยะยาว โดยเน้นการบูรณาการความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชน □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน. (2563). **แผนแม่บทการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566).** นครปฐม.
- ญาณภัทร ยอดแก้ว. (2563). การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา: สืบสานและรักษาสายน้ำแห่ง **พระราชศรัทธาสู่ความยั่งยืน.** ในรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 12 (9-10 กรกฎาคม 2563). นครปฐม: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- ดวงพร เลิศล้ำหวาน. (2566). **ทุนทางสังคมกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนของกลุ่มแม่บ้านเกษตรสตรีจังหวัดชลบุรี.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการจัดการปกครอง, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธนาวัลย์ ทบมาตร. (2566). **รูปแบบการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมในอำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม.** วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ธรรพล วานิชานนท์. (2565). **กลยุทธ์การสร้างชุมชนเข้มแข็งชุมชนบ้านหัวอ่าวตำบลบางช้างอำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม.** วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- แพรภัทร ยอดแก้ว. (2565). **แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา ตามแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566).** ในรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 14 (7-8 กรกฎาคม 2565) นครปฐม: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- วายุภักษ์ วงศ์ศักดิ์รินทร์. (2565). **ข้อเสนอเชิงนโยบายการจัดการพื้นที่คลองเจดีย์บูชาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ของจังหวัดนครปฐม.** วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ศศิพัชร จำปา. (2553). **พัฒนาการของชุมชนเมืองบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ พ.ศ. 2396-2468.** วารสารคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 32(1), 200-229.
- ศูนย์การศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2562). **สืบสานสู่ปฏิบัติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท ส.พิจิตรการพิมพ์ จำกัด.

- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดนครปฐม. (2565). รายงานผลการดำเนินงาน
ปีงบประมาณ 2565 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดนครปฐม.
นครปฐม: สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2560). แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี
(2561–2580). กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2565). แผนจัดการคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566–2567. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2565). แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (2566-2570). ราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี. กรุงเทพฯ:
สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 (นครปฐม). (2562). เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ
เพื่อบูรณาการความร่วมมือเฝ้าระวังคุณภาพน้ำคลองเจดีย์บูชา ประจำปีงบประมาณ
2562. ค้นหาเมื่อ 27 มิถุนายน 2567 จาก [https://epo05.pcd.go.th/th/news/
detail/40004](https://epo05.pcd.go.th/th/news/detail/40004)

ภาษาอังกฤษ

- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.





หลักประกันการได้รับจัดสรรงบประมาณ ตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2560 ศึกษาเฉพาะกรณี ของศาลรัฐธรรมนูญ¹

*Guarantee of budget allocation According to the
provisions of Section 141, paragraph two, of the
Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2017
Study only the cases of the Constitutional Court*

เมตตราวรรณ พันธุ์ไชย²

Mettawan Panchai²

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ²

Office of the Constitutional Court²

E-mail : mettawan2519@hotmail.com

Received 31.07.2024 ➤ Revised 08.11.2024 ➤ Accepted 22.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เหมاسبเกี่ยวกับการได้รับจัดสรรงบประมาณให้
แนวทางมาตรการทางกฎหมายที่ ให้เพียงพอและอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ

¹ บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและหาแนวทางมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับจัดสรรงบประมาณให้
เหมาะสมเพียงพอและอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามที่บทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

² ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม เลขที่ 120 หมู่ 1 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 2 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

ศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ มาตรา 141 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กรณีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการโดยมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นให้กับศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ในแง่ของการงบประมาณ หากวิเคราะห์หลักการของวิธีการจัดสรรงบประมาณของรัฐแล้วยังคงใช้วิธีการงบประมาณเดิมเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นทั่วไปซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายงบประมาณที่เป็นกฎหมายกลาง ฉบับเดียวกับที่ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร พิจารณาจัดสรรให้ตามกฎหมายและวิธีการงบประมาณ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการควรมีแนวทางมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการได้รับจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมเพียงพอและอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ในแง่การสร้างหลักประกันที่อิสระทางงบประมาณ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้ จึงได้มีข้อเสนอแนะเป็นมาตรการทางกฎหมาย ประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ ดังนี้

(1) การจัดทำงานงบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งถือเป็นกระบวนการต้นน้ำดังคำสุภาษิตที่ได้กล่าวไว้ว่า **“รากฐานมีความสำคัญ ซึ่งหากปราศจากฐานรากที่แข็งแรงแล้ว ก็จะไม่สามารถยืนหยัดได้อย่างมั่นคง”** โดยในทางปฏิบัติแล้วกระบวนการต้นน้ำทางงบประมาณ ควรจะต้องมีสภาพบังคับทางกฎหมาย อันเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการของ

กระบวนการในการขอรับและการจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญโดยจะต้องมีการกำหนดสัดส่วนของตัวเลขงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามอัตราภาวะเงินเฟ้อไม่เกินร้อยละ 1.25 และให้นำฐานข้อมูลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณย้อนหลัง 3 ปีที่ผ่านมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) การจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือทางด้านระบบงบประมาณที่เป็นอิสระตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ดีระหว่างสำนักงานงบประมาณ กับ ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง อันได้แก่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ เพื่อให้มีกระบวนการงานของวิธีการทางงบประมาณมีสัดส่วนที่เหมาะสมพอเพียงกับบริบทของหน่วยงาน ดำรงไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณ

(3) การแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณ ในหมวดของการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง อันได้แก่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ เพื่อมีวิธีการทางงบประมาณที่นำมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะตนร่วมกันและเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายให้มีหลักประกันอิสระทางงบประมาณ ตลอดจนการรองรับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิในการพิจารณาคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการสิทธิ โดยตรงให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

(4) การกำหนดสถานะของกฎหมายกรณีเงินงบประมาณเหลือจ่ายของศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อสอดคล้องกับหลักวินัยการเงินการคลังของ
รัฐที่ดี

คำสำคัญ : ศาลรัฐธรรมนูญ, ความเป็น
อิสระทางงบประมาณ, สัดส่วนความเหมาะสม
ของงบประมาณ

Abstract

His article aims to study the appropriate legal measures regarding the allocation of sufficient budget and independence for the performance of duties of the Constitutional Court in accordance with Section 141, Paragraph Two of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, in the case of the Constitutional Court, which is an organization exercising judicial power, with the Office of the Constitutional Court responsible for administrative work that is independent in personnel management, budget, and other operations for the Constitutional Court. In terms of budget, if the principles of the state budget allocation method are analyzed, the budget method is still the same as other state agencies in general, which are under the budget law, which is the same central law that the exercisers of legislative and executive power consider allocating according to the law and budget method. For this reason, the author believes that the Constitutional Court, as an organization

exercising judicial power, should have legal measures regarding the allocation of budget that is appropriate, sufficient, and independent for the performance of duties in order to achieve tangible results in terms of creating guarantees of budget independence, in accordance with the intention of the Constitution that guarantees it. Therefore, the legal measures are recommended, consisting of 4 principles as follows :

(1) Budgeting is very important and is considered an upstream process as the proverb says, “The foundation is important. Without a strong foundation, it cannot stand firmly.” In practice, the upstream budget process should have legal force regarding the determination of criteria and methods for the process of requesting and allocating budgets of the Constitutional Court. The percentage of the budget must be clearly determined and consistent with the budget management principles of the previous fiscal year.

(2) Preparation of a Memorandum of Understanding (MOU) on cooperation in the area of an independent budget system in accordance with the principles of good fiscal discipline between the Budget Bureau and the Constitutional Court, the Office of the Constitutional Court, and organizations under the provisions of Section 141, paragraph two of the Constitution, namely the Parliament, the Court, independent organizations, or the Office of the Attorney General.

(3) Amendment of the Budget Procedure Act in the category of budget

allocation to organizations under the provisions of Section 141, paragraph two of the Constitution, namely the Parliament, the Court, independent organizations, or the Office of the Attorney General, in order to have a budget method that can be applied jointly and individually.

(4) Determining the status of the law in the case of the Constitutional Court's surplus budget, to be consistent with the principles of good fiscal discipline.

Keywords : Constitutional Court, Budget independence, Budget appropriateness ratio

1. บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการของประเทศ เพราะรัฐบาลสามารถนำงบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่รัฐบาลจะขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ตลอดจนรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศ (นันทินิตย์ นวลมณี, 2550, หน้า 3) ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลเมื่อได้รับอนุมัติ

งบประมาณแล้วจึงตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับปีปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, หน้า 41) มาตรา 141 ได้วางหลักในการกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในวรรคสองของบทบัญญัตินี้โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้นมิติทางการเงินการคลังและการงบประมาณในกระบวนการต่าง ๆ จึงต้องผ่านลำดับขั้นในการพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือทางรัฐสภา ฝ่ายบริหารหรือ

รัฐบาลซึ่งจะมีกระบวนการพิจารณา ให้เป็นไปตามกฎหมายและอยู่ในกรอบวินัยทางการเงินการคลังเพื่อประโยชน์สาธารณะของแผ่นดิน ตังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ อีกทั้งในแง่หลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณรัฐธรรมนูญยังได้วางหลักไว้ในวรรคสองของบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอื่นๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์การอื่นๆ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้” ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะพบว่า มีประเด็นปัญหาทางข้อกฎหมายที่สำคัญ อยู่ 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ประเด็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอื่นๆ นั้น มีขอบเขตเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ในการวัดระดับสัดส่วนของความเหมาะสมพอเพียงของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอื่นๆ หากในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์การอื่นๆ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้

ส่วนประเด็นที่ 2 นั้น เป็นประเด็นในเรื่องของหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ

ในการได้รับจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์การอื่นๆ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกครอบงำและการแทรกแซงวิธีการในการใช้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรมาจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

จากปัญหาทางข้อกฎหมายที่สำคัญ ทั้ง 2 ประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณไว้ในอดีตซึ่งปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 มาตรา 75 ที่ได้วางหลักเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่ให้รัฐต้องจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรม ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อการนี้วรรคสองของมาตราดังกล่าวนี้อาจได้วางหลักไว้ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต่อมาหลักการนี้ยังได้ถูกบัญญัติมาอย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ในมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า ที่วางหลักไว้ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงาน โดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์การตามรัฐธรรมนูญ

โดยในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลและองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่าย ที่ได้รับจัดสรรให้ นั้น ไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติ ต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง จะเห็นได้ว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีเจตนารมณ์ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณให้องค์กรตุลาการและ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น มีความเป็น อิสระจากคณะรัฐมนตรีในการบริหาร งบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและ มีประสิทธิภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, 2550, หน้า 168) ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปีปัจจุบันได้บัญญัติหลักการนี้ไว้โดย ได้เพิ่มเติมว่าการจัดสรรงบประมาณให้องค์กร ดังกล่าวนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณ ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่ มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐนั้นยังไม่มีขอบเขตเงื่อนไข หรือหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ในการวัดระดับ สัดส่วนของความเหมาะสมที่พอเพียงของ งบประมาณต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระที่เป็น รูปธรรมที่ชัดเจน หากแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 14/2556 โดยความละเอียดในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปวรศร เลิศธรรมเทวี, 2564, หน้า 4) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพียงว่ารัฐต้องจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระและหากหน่วยงานนั้น เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้น ไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมการธิการได้โดยตรง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ กำหนดวิธีการในการพิจารณา งบประมาณ รายจ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจในการ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อ เป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่า การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกตรวจสอบ โดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ การกระทำในการจัดสรรงบประมาณของ ฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้ การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่ การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีต้องถูกครอบงำจาก ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และป้องกันมิให้รัฐ ใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรือครอบงำการบริหารงาน ของหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน มาเป็นเครื่องมือ ผู้เขียนในฐานะที่เป็นข้าราชการ ในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีความสนใจ ที่จะศึกษาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายทั้ง 2 ประเด็นที่ได้นำกล่าวมาข้างต้น โดยผู้เขียน เลือกที่จะศึกษาเฉพาะองค์กรศาล กรณีของ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ

ตุลาการมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หมวด 1 ศาลมาตรา 7 ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(2) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระ

(3) คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(5) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

(6) คดีเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้

(7) คดีเกี่ยวกับการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมี ส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(8) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

(9) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี

(10) คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(11) คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(12) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

(13) คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาล (ราชกิจจานุเบกษา, 2561 หน้า 3-4)

จากหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตาม (1) ถึง (13) จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยสมาชิกภาพและความสิ้นสุดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงการยุบพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งใด ๆ เหล่านี้เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร โดยศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งได้รับจัดสรรงบประมาณภายใต้กฎหมายงบประมาณที่เป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวกันที่ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร พิจารณาจัดสรรให้ตามกฎหมายและวิธีการงบประมาณตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้โดยมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญในการสนับสนุนให้การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ความมุ่งหมายของการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการให้กับ

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 210 วรรคสาม ประกอบมาตรา 193 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่ากรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำของระบบงบประมาณจะผ่านกลไกการพิจารณาของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร ซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร (สุปรียา แก้วละเอียด, 2565, หน้า 260) ว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีต้องถูกครอบงำจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และป้องกันมิให้ภาครัฐใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรือครอบงำการบริหารงานโดยใช้เงินงบประมาณเป็นเครื่องมือก็ตาม

อนึ่งสำหรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นโดยหลักการแล้วจะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่รวมถึงสถานะเงินองบบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่มีอยู่เพื่อประกอบการพิจารณา อีกทั้งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนอื่นตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาจึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรร

งบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน อาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง แต่จะมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หากเห็นว่างบประมาณจัดสรรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระแล้ว จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้ ด้วยเหตุผลจากหลักการดังกล่าวข้างต้นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจตุลาการ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 38) หากกรณีการได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระแล้ว จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้ นั้นย่อมหมายความว่า การได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของศาลรัฐธรรมนูญจะถูกกระบวนการดำเนินงานทางระบบงบประมาณ (ปัญญา อุดชาชน, 2560, หน้า 48) อย่างน้อย 4 ขั้นตอนดังนี้

(1) ขั้นตอนการปรับลดลงหรือเพิ่มขึ้นในงบประมาณของสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(2) ขั้นตอนการปรับลดลงหรือเพิ่มขึ้นของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

(3) ขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณา
ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(4) ขั้นตอนของคณะอนุกรรมการ
พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากขั้นตอนระบบงบประมาณดังกล่าว
ข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กร
ที่ใช้อำนาจตุลาการและเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายหนึ่ง
ของอำนาจอธิปไตย (อำนาจบริหาร อำนาจ
นิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ) ซึ่งการได้รับจัดสรร
งบประมาณแผ่นดินที่ผ่านลำดับขั้นในการ
พิจารณาโดยฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติอำนาจ
บริหาร หากพิจารณาในแง่หลักประกันความเป็น
อิสระของระบบงบประมาณย่อมอาจกระทบต่อ
หลักความเป็นอิสระในระบบงบประมาณ
ขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่อาจลดทอน
ความอิสระและส่งผลต่อความเที่ยงธรรมของ
องค์กรตุลาการได้ เพราะกระบวนการดำเนินการ
ทางวิธีการงบประมาณที่มีได้กำหนดรูปแบบ
การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม
ต่อการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างเป็นรูปธรรม
ที่ชัดเจนย่อมอาจถูกครอบงำและแทรกแซงได้
ทั้งนี้ระบบงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ
ตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้วางหลักว่าในวาระเริ่มแรก
ก่อนที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ จัดทำแผนงานในการดำเนินการ
ของศาลรัฐธรรมนูญและแผนงานการจัดตั้งและ
การบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็น
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการบริหารงาน
ตามแผนงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุน
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานที่
คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอตามความจำเป็น
โดยมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการ
ของศาลรัฐธรรมนูญและกำหนดระเบียบ
แนววิธีปฏิบัติทางระบบงบประมาณตามระเบียบ
ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ
พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565
ข้อ 6 กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
มีหน้าที่จัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
เสนอคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา
ให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนองบประมาณ
รายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลา
ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งจากการวิเคราะห์
ฐานข้อมูลตัวเลขของสำนักงานงบประมาณกรณี
การจัดสรรงบประมาณให้กับศาลรัฐธรรมนูญ
และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีต
มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2547-2566) จะเห็นได้ว่า
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ขอรับเงินอุดหนุน
จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนงาน
ของหน่วยงานซึ่งเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์
ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญโดยหน่วยงานได้รับ
การจัดสรรงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี
ที่อยู่ภายใต้แผนงานพื้นฐานและเป็นเงินอุดหนุน
ทั้งหมดในสัดส่วนงบประมาณที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น
หรือลดลงในแต่ละปีงบประมาณแล้วเฉลี่ยในอัตรา
ร้อยละมากกว่าร้อยละ 69.92 อย่างมีนัยสำคัญ

ในขั้นนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าภายใต้
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราชการ 2560 มาตรา 141 วรรคสอง
ที่วางหลักไว้ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณ
ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของ

รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีนี้ที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาศาลองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้ นั้น ยังคงพบประเด็นปัญหาทางข้อกฎหมายในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระอย่างไรให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมพอเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บริบทการบริหารงบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกรบกวนและแทรกแซงวิธีการในการใช้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรมาจากองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ถูกปรับงบประมาณให้เพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยจะได้ดำเนินการศึกษา ถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเพื่อได้ทราบถึงผลจากการศึกษาวิเคราะห์ที่ชัดเจนในการนำมาพัฒนาปรับปรุงเสนอแนะแนวทางวิธีการงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและเหมาะสมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวทางมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการได้รับจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองไว้ ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการได้การจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมเพียงพอและอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังและการจัดสรรงบประมาณของรัฐ โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาค้นหาแนวทางการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขตลอดจนการเสนอแนะกฎหมายภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐให้กับศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง อันได้แก่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการ ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

3.1 ศึกษาข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวข้องกับความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเป็นอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

3.2 ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังและการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ในประเทศและต่างประเทศ

3.3 ศึกษาหลักการแนวทางการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐที่บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

4. สมมุติฐานในการศึกษา

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง ได้วางหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณไว้ให้กับรัฐสภา ศาลองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการก็เพื่อให้องค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบอำนาจรัฐด้วยกันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีต้องถูกครอบงำจากฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่ระบบการจัดสรรงบประมาณในวิธีการทางงบประมาณของรัฐกลับอยู่ภายใต้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวกันกับฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร พิจารณาจัดสรรให้ตามกฎหมายและวิธีการงบประมาณ ฉะนั้นในแง่หลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือขอบเขตเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ในการวัดระดับสัดส่วนของความเหมาะสมพอเพียงของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระที่เป็นรูปธรรมชัดเจนได้อย่างเหมาะสมตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐที่บัญญัติไว้

ในรัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะโดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้ใช้อำนาจจากฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

5. วิธีที่ใช้ในการศึกษา

ดำเนินการศึกษาแบบวิจัยทางเอกสาร กล่าวคือ ศึกษาค้นคว้าและการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการได้รับและการจัดสรรงบประมาณให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมเพียงพอและอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในวงงานระบบงบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจากหนังสือ บทความวิชาการ งานวิจัย ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการนั้นมีขอบเขตเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ในการวัดระดับสัดส่วนของความเหมาะสมพอเพียงของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ หากในกรณีนี้ที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้ และประเด็นในเรื่องของหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณในการได้รับจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ

หน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ถูกครอบงำและการแทรกแซงวิธีการในการใช้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรมาจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของไทยและต่างประเทศ

6. ผลการวิจัย

เมื่อได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักประกันความเป็นอิสระการได้รับงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลรัฐธรรมนูญโดยได้ศึกษาทั้งของบทไทยและบทต่างประเทศ จึงทำให้ทราบผลของการศึกษา ดังนี้

6.1 หลักกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในระบบงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เพื่อต้องการให้องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณจากฝ่ายที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางบริหาร เพื่อเป็นการดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กรณีของศาลรัฐธรรมนูญระบบงบประมาณได้มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 โดยได้วางหลักว่าในวาระเริ่มแรกก่อนที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จัดทำแผนงานในการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญและแผนงานการจัดตั้งและการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ

ขอรับเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการบริหารงานตามแผนงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอตามความจำเป็น และมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานธุรการโดยมีกระบวนการวิธีทางงบประมาณตามระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565 ข้อ 6 ซึ่งได้กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่จัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอคณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

6.2 ปัญหาทางกฎหมายในการจัดสรรงบประมาณให้มีระดับสัดส่วนความเหมาะสมเพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลรัฐธรรมนูญมีขอบเขต หลักเกณฑ์อย่างไรเพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ถูกครอบงำและแทรกแซงวิธีการจากฝ่ายที่เป็นใช้อำนาจบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงระบบงานงบประมาณให้เกิดประโยชน์ประโยชน์ต่อองค์กร

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับงบประมาณจากรัฐสภาในรูปแบบของเงินก้อนเพื่อนำมาสนับสนุนดำเนินงานตามภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2561 หมวดการจัดสรรงบประมาณ สำนักงบประมาณจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา กลั่นกรองและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเปรียบเสมือน เป็นฝ่ายเลขานุการในการดำเนินการวิเคราะห์ รายละเอียดคำขอของงบประมาณและปรับลด งบประมาณบางส่วนลงก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี กรณีหากมีการปรับลดลงของงบประมาณ ก็จะมีผลกระทบทำให้หน่วยขอรับงบประมาณ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เป็นไปตามคำขอ ซึ่งในขั้นนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักการรับรอง ความเป็นอิสระทางงบประมาณตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หมวด 3 หน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ มาตรา 19 ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่และอำนาจ จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และให้มีหน้าที่ และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณ ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ กรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำ งบประมาณ สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 23

(3) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอ ประมาณการรายรับและรายจ่ายและสถานะ เงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการกำหนด

(4) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงิน ของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็น ต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย

(5) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรร ตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

(6) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร

(7) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

(8) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ หรือ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย มาตรา 20 ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณ ประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี เสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้จะอยู่ในชั้น ของการจัดทำงบประมาณที่ให้อำนาจผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ ดำเนินกิจกรรมทาง วิธีการงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งในขั้นนี้ยังไม่มีกลไก ที่เป็นการวางระบบหลักเกณฑ์วิธีการ ทางงบประมาณที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ที่มีระดับสัดส่วนความเหมาะสมเพียงพอของ การจัดสรรงบประมาณที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เพื่อรองรับหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณ จะมีเพียงแต่การวางหลักไว้ในชั้นของการอนุมัติ งบประมาณตามมาตรา 141 วรรคสอง ที่วางหลัก

ไว้ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณี que เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการโดยตรงก็ได้

6.3 สามารถกำหนดแนวทางในพัฒนาแก้ไขปรับปรุงตลอดจนข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมกับบริบทของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการในการสนับสนุนการปฏิบัติงานที่มีความเป็นอิสระทางงบประมาณ

เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันที่อิสระทางงบประมาณให้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการและมีความสอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองไว้จะต้องกำหนดแนวทางในพัฒนาแก้ไขปรับปรุง ด้วยทกฎหมายของระบบงบประมาณ กล่าวคือสำนักงานงบประมาณ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่อำนาจจัดทำงบประมาณกับการปฏิบัติกรอย่างอื่นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้วนั้น จะต้องปฏิรูปกฎหมายงบประมาณใหม่โดยกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการของกระบวนการในการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่เป็นมาตรฐานทางงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

เพิ่มเติม สำหรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตามแม้ว่างบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะเคยถูกตีความจากบันทึกเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 518/2545 มาตรา 4 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงการที่รัฐต้องดูแลจัดสรรงบประมาณ ให้องค์กรเหล่านั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระตามภาระหน้าที่ต่อไป มิใช่หมายความว่าองค์กรดังกล่าวจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ และขอบเขตแห่งความเป็นอิสระทางงบประมาณจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อองค์กรอิสระฯ เป็น “ส่วนราชการ” ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ย่อมต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการงบประมาณดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการคลังของประเทศ โดยมีได้กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ยังคงสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารงานขององค์กรได้ตามงบประมาณที่ได้มีการจัดสรร ถ้าองค์กรอิสระเห็นว่ากฎหมาย กฎ หรือระเบียบดังกล่าวทำให้การบริหารงานไม่เป็นอิสระจนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็สมควรดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมาย

กฎ หรือระเบียบ เพื่อใช้บังคับกับตนเป็นการเฉพาะได้แต่ตราบไต่ที่ยังไม่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบกำหนดเป็นอย่างอื่น องค์การอิสระจึงยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเช่นเดียวกันกับส่วนราชการอื่น ทั้งนี้การบริหารระบบงบประมาณภายใต้กิจกรรมการดำเนินงานด้านการเงินการคลัง และการงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ ล้วนอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติการการเงินการคลังทั้งสิ้นแต่กระบวนการดำเนินงานใด ๆ เหล่านั้น หากวิเคราะห์หลักประกันการได้รับจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติของศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับความเป็นอิสระการงบประมาณและการดำเนินการอื่นก็ตามแต่ในทางปฏิบัติด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ ยังคงมีประเด็นปัญหาในทางข้อกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจขาดความเป็นอิสระด้านงบประมาณเพราะไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญด้านงบประมาณที่อาจจะถูกครอบงำและการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งความเป็นอิสระในระบบงบประมาณของหน่วยธุรการศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองไว้ในมาตรา 193 นั้น หากแม้ว่า ในทางปฏิบัติตามวิธีการงบประมาณแล้วจะไม่มีส่วนราชการอื่นใดของรัฐที่จะเป็นอิสระในด้านการเงินและการคลังได้อย่างสมบูรณ์เพราะทุกส่วนราชการยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของประเทศ

และสอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

ฉะนั้นเพื่อสร้างหลักประกันอิสระทางงบประมาณในการได้รับจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกรอบงำและการแทรกแซงวิธีการในการใช้ทรัพยากรของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตลอดจนแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองไว้อีกทั้งการป้องกันการผูกขาดอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันความเป็นอิสระของงบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอย่างเช่นศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ในการพิพากษาอรรถคดีได้อย่างเที่ยงธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายอื่นใด

6.4 เปรียบเทียบระบบงบประมาณของต่างประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีแนวคิดและนำหลักการในการสร้างองค์กร อย่างเช่นศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศสรูปแบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มาปรับใช้กับระบบกฎหมายของไทยในมิติต่าง ๆ และเพื่อให้ทราบถึงระบบงบประมาณของต่างประเทศ จึงได้แสดงรายการเปรียบเทียบระบบงบประมาณ ดังนี้

ประเทศ	ระบบงบประมาณ	การตรากฎหมายงบประมาณ
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	(1) มีความชัดเจนในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นอย่างมาก (2) มีการจัดตั้งกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่เรียกว่า “German Budget Process” ซึ่งเป็นกรอบวิธีคิดและดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน โดยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้นโดยคณะกรรมการธิการ (Committees) กล่าวได้ว่า หัวใจสำคัญของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในเยอรมนี คือ คณะกรรมการธิการที่จัดตั้งโดยสภา (Budget Committee) ทำหน้าที่ร่วมกับสภา (Bundestag) โดยรัฐธรรมนูญของเยอรมนีให้อำนาจสภาอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบเกี่ยวกับร่างงบประมาณและกำหนดให้มีคณะกรรมการ (Budget Committee) ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญภาคส่วนต่าง ๆ และได้รับการยอมรับจากสังคม	(1) มีหลักการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วนหรือ Balanced Budget Provisions (2) อำนาจพิจารณาอนุมัติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยให้ความสำคัญกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาตรวจสอบร่างงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหารมีการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยคณะกรรมการธิการพิจารณางบประมาณ (Budget Committee) (3) มีกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณ (Budget Bill) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของเยอรมัน (4) องค์กรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีไม่ได้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารและไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวง ทบวง กรมใด (5) มีงบประมาณเป็นของหน่วยงานเอง โดยเสนองบประมาณผ่านรัฐสภาโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลโดยที่ประชุมตุลาการเต็มองค์คณะ 16 คน จะประชุมพิจารณากำหนดงบประมาณ แล้วเสนอผ่านรัฐสภาโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล จะเห็นได้ว่ามีระบบกฎหมายพิเศษเฉพาะที่รองรับระบบหลักอิสระทางด้านงบประมาณ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556, หน้า 15)
สาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	(1) ระบบงบประมาณมีความเป็นอิสระปราศจากอาณัติของรัฐสภาที่รวมถึงความเป็นอิสระจากอำนาจควบคุมทางงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งกระบวนการงบประมาณใน ค.ศ. 2001	(1) การตรากฎหมายในส่วนของงบประมาณของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระสูงมากซึ่งงบประมาณจะถูกบรรจุไว้ในงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลกลาง

	โดยได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารในประการเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณโดยมีรูปแบบที่กำหนดให้คณะกรรมการการงบประมาณพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณร่วมกับคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้น ๆ ร่วมกันพิจารณางบประมาณนั้นด้วยความจริงใจของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในวงจรของงบประมาณ (2) มีหลักการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารในประการเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณไว้ว่า “ตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจกระบวนการและวิธีการงบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพึงทำขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของสภาโดยแท้ และเสนอต่อรัฐบาลเพื่อกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของงบประมาณที่รัฐสภาได้ตั้งไว้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้”	ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรมใด เป็นงบประมาณกลางที่ขึ้นตรงกับประธานาธิบดี (2) มีการตั้งผู้เบิกจ่ายขึ้นเป็นพิเศษ มีหน่วยงานกลางงบประมาณ (สำนักงานศูนย์วิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564, หน้า 36) และมีความรับผิดชอบบริหารงบประมาณโดยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้วจะไม่ค่อยมีประเด็นในเรื่องของการบริหารระบบงบประมาณของรัฐ
สาธารณรัฐเกาหลีใต้	(1) วิธีการงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณมีการกำหนดแผนการบริหารการคลังแห่งชาติ ซึ่งมีสาระคือภาพรวมการบริหารการคลัง และกรอบงบประมาณล่วงหน้า ระยะ 5 ปี (2) มีขั้นตอนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ การเสนอข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ นักวิชาการ และภาคเอกชนร่วมกันอภิปราย ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายสาธารณะ	(1) มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 54 กำหนดว่า “รัฐสภามีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบร่างงบประมาณแผ่นดินที่เสนอมาจากรัฐบาล” และมาตรา 99 กำหนดว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และจะต้องรายงานผลการตรวจสอบนั้นให้แก่รัฐสภา” (2) รัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ ถูกกำหนดหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการตรวจสอบงบประมาณรายรับและ

	(3) มีกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณของรัฐบาลกลางยังมีการจัดการประชุมร่วมกับหน่วยราชการนั้น ๆ ในลักษณะการไปทัศนศึกษา เพื่อให้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของส่วนราชการนั้น ตลอดจนเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อหาหรือเรื่องงบประมาณและกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางและส่งต่อไปฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ในการจัดทำงบประมาณเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณโดยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อสภาแห่งชาติภายใน 90 วัน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ เมื่อรัฐบาลได้ผ่านความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้วจึงเสนอให้รัฐสภานำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างงบประมานนั้น จึงส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบร่างฯ ดังกล่าวในขั้นแรก โดยคณะกรรมการอาจมีการเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามาชี้แจงข้อมูลหรือรายละเอียดของงบประมาณ หน่วยงานหรือองค์กรที่เสนอของงบประมาณเข้ามานั้น เมื่อคณะกรรมการแต่ละคณะที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงเสนอรายงานผลการตรวจสอบให้แก่ประธานรัฐสภาผ่านไปยังประธานคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาและตรวจสอบรายละเอียดภาพรวมของร่างงบประมาณ ทั้งหมด	รายจ่ายของประเทศในแต่ละปีให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิภาพ (3) มีกลไกองค์กรของรัฐสภาที่สำคัญนั้นคือ คณะกรรมาธิการที่มีความเชี่ยวชาญงบประมาณพิจารณางบประมาณเพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ และกลั่นกรองงบประมาณแผ่นดินก่อนที่จะเสนอให้ที่ประชุมรัฐสภาผ่านความเห็นชอบและฝ่ายบริหารจึงจะสามารถนำงบประมาณเหล่านั้นไปเบิกจ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าระบบกลไกของการพิจารณาในวงงานงบประมาณจะให้ความสำคัญของผู้ที่มากลั่นกรองงบประมาณจากผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ (บุญเสริม นาคสาร และนิติกร จิรฐิติกาลกิจ, 2566, หน้า 373)

	โดยผู้ที่เข้ามาชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ จะต้องชี้แจงและตอบข้อซักถามได้อย่างครบถ้วนในแต่ละประเด็นก่อนที่คณะกรรมการฯ จะเสนอผลการตรวจสอบนั้นเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาเพื่อผ่านความเห็นชอบต่อไป และเมื่อร่างงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้วจึงกลับไปยังรัฐบาลเพื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้รายละเอียดกระบวนการพิจารณาร่างงบประมาณการจัดทำงบประมาณการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของประเทศเกาหลีใต้ภายใต้สำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภาเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดรัฐสภาทำหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์และการประเมินผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ	

ทั้งนี้จากการที่ได้เปรียบเทียบกับต่างประเทศ ทำให้พบว่าวงจรของระบบงบประมาณนั้น ในด้านการขอรับงบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และในด้านการพิจารณาจัดสรรงบประมาณขององค์กร ที่ใช้อำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ จะต้องดำรงไว้ซึ่งหลักประกัน ความเป็นอิสระการได้รับงบประมาณ จึงจะเป็นหลักการที่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

กรณีของไทยนั้นมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560 มาตรา 141 วรรคสอง ที่ได้วางหลักไว้ว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ แต่ในวิธีการทางงบประมาณนั้นยังขาดสภาพ บังคับของกฎหมายที่เป็นหลักการที่เป็น รูปธรรมชัดเจนตามหลักประกันความเป็นอิสระ

ของระบบงบประมาณ ซึ่งจะแตกต่างกับ ต่างประเทศ อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี จะมีกฎหมายเฉพาะและมีหลักการ เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตาม สัดส่วนหรือ Balanced Budget Provisions สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการพื้นฐานว่าด้วย การแบ่งแยกอำนาจกระบวนการและวิธีการ งบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายใน องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพึงทำขึ้นภายใต้ ความรับผิดชอบของสภาโดยแท้ และสาธารณรัฐ เกาหลีใต้จะมีกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณ ของรัฐบาลกลาง มีการจัดการประชุมร่วมกับ หน่วยงานการนั้นๆ ในลักษณะการไปทัศนศึกษา เพื่อให้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของ ส่วนราชการ และเน้นหลักความโปร่งใส ของส่วนราชการ ซึ่งไทยสามารถนำหลักการเหล่านี้

มาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของไทย ได้อย่างเหมาะสมโดยการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ในส่วนของมาตรา 4 ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับจะต้องของงบประมาณผ่านรัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีต้องเห็นชอบและส่งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาและเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงบประมาณจะพิจารณาต่อไปว่างบประมาณที่หน่วยงานขอนั้นเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ ยุทธศาสตร์ภารกิจมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามในกรณีของหน่วยงานศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้มีบทบัญญัติในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานไว้แล้ว ซึ่งมีมติทั้งหลายเหล่านี้จำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรตามภารกิจของหน่วยงาน เนื่องจากหากไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ รวมไปถึงการบริหารงานบุคคลและการดำเนินกิจการอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบอำนาจรัฐด้วยกันแล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ขององค์กรขึ้นได้อาจนำมาซึ่งการขาดหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติรับรองให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารกิจกรรมอื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 193 ที่ได้กำหนดไว้ว่าให้แต่ละศาลยกเว้นศาลทหารมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระ

ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายได้รับรองหลักการไว้ซึ่งหลักการใด ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงซึ่งอำนาจอื่นที่กระทบต่อการทำหน้าที่โดยอิสระขององค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบอำนาจรัฐเช่นกันดังกล่าวด้วย

8. สรุปและอภิปรายผล

เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราชการ 2560 มาตรา 141 วรรคสอง ที่ได้วางหลักว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีให้เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการโดยตรงก็ได้ นั่น เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณซึ่งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่ให้รัฐต้องจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยกันให้มีประสิทธิภาพ และรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระให้กับรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ โดยในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายหากหน่วยงานที่ขอรับ

งบประมาณเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดหลักการระบบงบประมาณที่เป็นนามธรรมไว้อย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่สามารถประเมินค่าที่เป็นเชิงรูปธรรมได้อย่างชัดเจนเท่าที่ควร ในทางหลักการวิธีทางงบประมาณ อาทิเช่น คำว่าเพียงพอ เหมาะสม คุ่มค่าโปร่งใส ประสิทธิภาพ ทั้งนี้สำหรับเกณฑ์เรื่องความเพียงพอ เหมาะสม คุ่มค่าโปร่งใส ประหยัด เป้าหมาย ประโยชน์ ผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่อาจมองว่าเหมือนจะเป็นนามธรรมเช่นกัน แต่ก็เป็นเรื่องที่มีหลักการวัดในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้ซึ่งอาจจะมึมมองที่แตกต่างกันออกไปได้เช่นกัน ทั้งนี้อาจจะต้องพิจารณาจากสิ่งที่หน่วยงานขอรับจัดสรรงบประมาณได้นำเสนอฐานข้อมูลอ้างอิงยืนยันรับรองไว้ใน การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นยังไม่มีขอบเขตเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ในการวัดระดับสัดส่วนของความเหมาะสมที่พอเพียงของงบประมาณต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน หากแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีเจตนารมณ์เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณให้องค์กรตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นอิสระจาก

คณะรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปีปัจจุบันได้บัญญัติหลักการนี้ไว้โดยได้เพิ่มเติมว่าการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรดังกล่าว นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาทางข้อกฎหมายในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระอย่างไรให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมพอเพียงต่อการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บริบทการบริหารงบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกรบกวน และการแทรกแซงวิธีการในการใช้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรมาจากองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ถูกปรับงบประมาณให้เพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเพื่อได้ทราบถึงผลจากการศึกษาวิเคราะห์ที่ชัดเจนในการนำมาพัฒนาปรับปรุงเสนอแนะแนวทางวิธีการงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและเหมาะสมตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ โดยในแง่ของการขอรับจัดสรรงบประมาณ จะถูกกำหนดให้เป็นไปตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

มาตรา 4 ทั้งนี้หากเอ่ยถึงความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญแล้วมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก ปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองใด ๆ ต้องตั้งอยู่บนหลักมโนธรรม ความสำนึกและธรรมจรรยา ยึดถือความถูกต้อง ขอบธรรมและประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นใหญ่ ทั้งนี้เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันองค์กรอื่นของรัฐทั้งหมด ความเป็นอิสระขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจึงเป็นหลักประกันที่สำคัญ

อย่างไรก็ดีในเรื่องดังกล่าวนี้มีได้หมายความว่าหน่วยงานหน่วยงานศาลรัฐธรรมนูญ จะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐคงมีความหมายแต่เพียงว่ารัฐต้องไม่ใช้กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณหรือจำนวนเงินงบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการทำให้หน่วยงานศาลรัฐธรรมนูญขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน การที่รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินให้หน่วยงานศาลรัฐธรรมนูญได้เต็มตามความต้องการที่ขอรับจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี เพราะเหตุด้วยข้อจำกัดของรายได้ที่จะนำมาจัดสรรให้แต่ละปีก็ตี ซึ่งในการบริหารงบประมาณหน่วยงานศาลรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ หรือข้อบังคับตามหรือข้อบังคับของทางราชการตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐ นอกจากบทบัญญัติในทำนองนี้แล้วไม่ปรากฏมีบทบัญญัติอื่นใดที่จะกล่าวถึงวิธีการบริหารจัดการงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างออกไปเป็นพิเศษแต่อย่างใดอย่างใดก็ตาม

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานศาลกรณีที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หากเห็นว่ารบบงบประมาณยังขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในแง่ความเหมาะสมและอิสระเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญก็สมควรดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมายกฎหรือระเบียบ เพื่อใช้บังคับกับองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นการเฉพาะได้แต่หากตราใบที่ยังไม่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ กำหนดเป็นอย่างอื่นหน่วยงานศาลจึงยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะด้วยมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายในวิธีการทางงบประมาณที่เป็นรูปธรรมชัดเจนของระบบการจัดสรรงบประมาณให้มีความสมดุลตามสัดส่วนเหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานที่ได้รับหลักประกันความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยหลักการดังนี้

(1) การจัดทำงบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งถือเป็นกระบวนการต้นน้ำดังคำสุภาษิตที่ได้กล่าวไว้ว่า “รากฐานมีความสำคัญซึ่งหากปราศจากฐานรากที่แข็งแรงแล้ว ก็จะไม่สามารถยืนหยัดได้อย่างมั่นคง” โดยในทางปฏิบัติแล้วกระบวนการต้นน้ำทางงบประมาณควรจะต้องมีสภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการของกระบวนการในการขอรับและการจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญโดยจะต้องมีการกำหนดสัดส่วนของตัวเลขงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตามอัตราภาวะเงินเฟ้อไม่เกินร้อยละ 1.25 ไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 23 วรรคสอง และให้นำฐานข้อมูลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณย้อนหลัง 3 ปีที่ผ่านมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) การจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือทางด้านระบบงบประมาณที่เป็นอิสระตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ดีระหว่างสำนักงานงบประมาณกับศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง อันได้แก่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ เพื่อให้มีกระบวนการงานของวิธีการทางงบประมาณมีสัดส่วนที่เหมาะสมพอเพียงกับบริบทของหน่วยงาน ดำรงไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณ

(3) การแก้ไขกฎหมายในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในหมวด 4 การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง อันได้แก่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

เพื่อมีวิธีการทางงบประมาณที่นำมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะตนร่วมกัน และเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายให้มีหลักประกันอิสระทางงบประมาณ ตลอดจนการรองรับอำนาจของคณะกรรมการธิการในการพิจารณาคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ขอเสนอแนะ (1) ถึง (3) ข้อพึงระวังที่สำคัญในกระบวนการแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณในหมวดนี้จะต้องให้สอดคล้องหลักการความยินยอมทางภาษีหรือหลักการไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน (No taxation without representation) เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องจัดทำเป็นกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติเพื่อให้ตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย

(4) การกำหนดสถานะของกฎหมายกรณีเงินงบประมาณเหลือจ่ายของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสอดคล้องกับหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ดี □

บรรณานุกรม

- นันทินันท์ นวลมณี. (2550). เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ. ครั้งที่ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักกรรมการการ 1 : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. (3). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญเสริม นาคาสาร และ นิติกร จิรฐิติกรกิจ. (2023). *ศาลรัฐธรรมนูญในรัฐประชาธิปไตยเสรีในศตวรรษที่ 21 การประชุมวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 25 ปี การสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (2564). การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 19 (2), 89.
- ปัญญา อุดชาชน. (2560). *การพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. ค้นเมื่อ 25 มกราคม 2566. จาก <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2561). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561*. ค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2566. จาก <https://www.ratchakitcha.soc.go.th /DATA/PDF/2561/A/012/1.PDF>.
- สุปรียา แก้วละเอียต. (2565). *กฎหมายการคลัง ภาควงงบประมาณแผ่นดิน*. ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือกฎหมายวิญญูชน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. (หน้า 168). ครั้งที่ 1. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2556). *(รายงานผลการศึกษาดูงานศาลรัฐธรรมนูญ)*. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีระหว่างวันที่ 1 - 9 มิถุนายน 2556. (หน้า 15.)
- สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2564). *(พิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)* (หน้า 36.)



การพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อขายออนไลน์¹

Development of laws to support online purchases

ปัทมณีสาร์ องค์กรปรัชญากุล²

Pannisa Ongprachayakul²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก²

Faculty Law, Krirk University²

E-mail: pantip2ong@gmail.com

Received 31.12.2023 ➤ Revised 13.11.2024 ➤ Accepted 26.11.2024

บทคัดย่อ

การ วิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ (1) เพื่อศึกษาปัญหาการซื้อขายออนไลน์ (2) เพื่อศึกษาการพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อขายออนไลน์ วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาการซื้อขายออนไลน์ จากสถิติปัญหาการใช้สื่อออนไลน์ ซื้อสินค้า ทั้งเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ และฟ้องร้องคดีความ ของกองบังคับการปราบปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และศาล เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งด้านจำนวนประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย และมูลค่าความเสียหาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่มีราคาไม่เกินสองพันบาท กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสดงตัวตนของผู้ขายมีความไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และประชาชนผู้ใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าไม่รู้จักหรือรู้จักน้อย และไม่ทราบว่าจะเข้าถึงข้อมูลในการตรวจสอบข้อมูลผู้ขายผู้ประกอบการคือ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจ

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อขายออนไลน์ ใน พ.ศ. 2567 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก 3 ซอยรามอินทรา 1 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220

ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ข้อ 5 ซึ่งไม่ได้รับความสำคัญในการนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง และมีอัตราโทษปรับที่เป็นจำนวนเงินต่ำมาก (2) การพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อขายสินค้าออนไลน์นั้น ควรนำหลักสุจริตมาใช้ในการพัฒนากฎหมายให้มีการแสดงตัวตนของผู้ขายสินค้าทางออนไลน์ด้วยการจดทะเบียนพาณิชย์กักให้ถูกต้องตามกฎหมาย และควรแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวอันเป็นกฎหมายหลัก และ ก ก ฎ ห ม า ย ร อ ง ให้ ส อ ด ค ล ี อ ง กั น

โดยการปรับปรุง พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 6(1) ให้ครอบคลุมประเภทสินค้าออนไลน์ และ มาตรา 19 เพิ่มอัตราโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และกระทรวงพาณิชย์และองค์กรภาครัฐที่กำกับดูแลโลกไซเบอร์ควรนำกฎหมายนี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนผู้บริโภคใช้สื่อออนไลน์ซื้อขายสินค้าให้ได้มากขึ้น

คำสำคัญ: การพัฒนากฎหมาย, การรองรับ, การซื้อขายออนไลน์, พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

Abstract

This research has two objectives: (1) To study the problems of purchasing products online. (2) To study the development of laws to support online purchasing. How to conduct research It is Qualitative Research and Documentary Research.

The results of the research found that (1) Issues Related to Online Shopping : The statistics from the Technology Crime Suppression Division, Ministry of Digital Economy and Society, and the courts show a continuous increase in complaints, grievances, and lawsuits related to online shopping. This increase is seen both in the number of affected individuals and the value of damages, with the majority of these cases involving

products priced at no more than 2,000 Baht. The laws related to the identification of sellers are outdated and do not align with the current social context. Moreover, online shoppers are often unaware or have limited knowledge of how to access information to verify the sellers. This includes the Commercial Registration Act, B.E. 2499 (1956) and the Ministry of Commerce's Announcement on the Requirement for Business Operators to Register Their Business (No. 11), B.E. 2553 (2010), dated November 10, 2010, Clause 5. As a result, these laws are not strictly enforced, and the penalties are minimal. (2) Development of Laws Supporting Online Shopping: The principle of good faith should be incorporated into the

development of laws that require online sellers to properly register their businesses according to the law. Additionally, the aforementioned primary and secondary laws should be amended to ensure they are consistent with one another. Specifically, the Commercial Registration Act, B.E. 2499 (1956), Section 6(1) should be revised to cover online products, and Section 19 should include increased

penalties to reflect the current situation. Furthermore, the Ministry of Commerce and relevant government agencies overseeing cyberspace should enforce these laws more effectively to better protect consumers who shop online.

Keywords: Legal development, support, online purchases, Commercial Registration Act, B.E. 2499 (1956)

1. บทนำ

ประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศมหาอำนาจ กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศจีน ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นในโลกไซเบอร์และพลเมืองโลกใช้สื่อดิจิทัลติดต่อสื่อสารออนไลน์กันอย่างแพร่หลาย โดยกำหนดเป็นนโยบายหลักของประเทศในการกำกับ ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในโลกไซเบอร์ มีการจัดตั้งศูนย์ หน่วยงาน องค์กร ขึ้นมากำกับดูแลโลกไซเบอร์ และออกกฎหมาย ความปลอดภัยทางไซเบอร์และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างต่อเนื่อง เพื่อต้องการรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศและกำกับดูแลคุ้มครองพลเมืองให้ใช้สื่อดิจิทัลในโลกไซเบอร์ให้ปลอดภัยและสามารถพัฒนาโลกไซเบอร์ให้เป็นประโยชน์ได้อย่างสร้างสรรค์ต่อไปในอนาคต

ปัญหาภัยไซเบอร์ที่มีแนวโน้มจะเกิดมากขึ้นนี้ ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลและองค์กร

ทั่วโลกตื่นตัวกับการเร่งยกระดับการจัดการ ความเสี่ยงด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์อย่างจริงจัง มีการออกกฎหมายและแนวทางการกำกับดูแลเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว เช่น สหภาพยุโรปออกกรอบการดูแลความปลอดภัยไซเบอร์ของภาคอุตสาหกรรมในยุโรป (Directive on Security of Network and Information Systems) และกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation) ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำกรอบการทำงานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (National Institute of Standards and Technology Cybersecurity Framework) ซึ่งเป็นกรอบมาตรฐานสากลที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย โดยกรอบนี้วางแนวปฏิบัติที่ดีที่ครอบคลุมถึงการระบุและเข้าใจถึงบริบทต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการ ความเสี่ยง (Identify) การวางมาตรฐาน ควบคุมเพื่อป้องกัน (Protect) การตรวจจับ (Detect) การรับมือต่อภัยคุกคาม (Respond)

และการฟื้นฟูระบบในเวลาที่พักการณ (Recover) (อนุภาค มาตรมูล และ อิสรารุณี เอี่ยมวิริยะกุล, 2561, หน้า 1) และได้มีการออกกฎหมายมากำกับดูแลเกี่ยวกับภัยไซเบอร์ ดังเช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เป็นต้น ซึ่งภัยคุกคามทางไซเบอร์ (Cyber Threats) เป็นภัยที่ส่งผลกระทบในทุกภาคส่วนทั้งทางเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ โดยใน พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีสถิติการคุกคามทางไซเบอร์ตลอดทั้งปี ผลโดยรวมทั้งหมด 3,237 ครั้ง และตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 มีการคุกคามทางไซเบอร์ที่ได้บันทึกไว้ในสถิติแล้วจำนวนทั้งหมด 2,311 ครั้ง โดยการคุกคามที่มากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งคือ ความพยายามจะบุกรุกเข้าระบบ (Intrusion Attempts) ที่บันทึกไว้ได้ จำนวน 984 ครั้ง (เสมอ นิมเงิน, 2563, หน้า 1)

ปัจจุบันยุคไซเบอร์ที่มีการใช้สื่อดิจิทัลติดต่อสื่อสารออนไลน์ซึ่งได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วไปนั้น มีการพัฒนาแอปพลิเคชันต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกเพศทุกวัยสามารถเข้าถึงใช้งานติดต่อสื่อสารในชีวิตประจำวันได้อย่างรวดเร็ว เช่น เฟซบุ๊ก ไลน์ เว็บไซต์ ดิจิตอล รวมทั้งการซื้อขายสินค้าและบริการผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ ทางออนไลน์ก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยเครื่องโทรศัพท์มือถือเพียงเครื่องเดียวเช่นกัน

ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการค้นหาสิ่งซื้อสินค้าชำระเงินและนำส่งมาถึงบ้านได้ทันที การซื้อขายสินค้าออนไลน์สามารถซื้อขายได้ทุกที่ทุกเวลา สร้างความสะดวกสบายให้ผู้ซื้อและผู้ขาย ประเทศไทยก็ใช้สื่อออนไลน์ในโลกไซเบอร์เช่นเดียวกัน โดยสำนักงานการพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transactions Development Agency : ETDA) รายงานผลการสำรวจมูลค่าอีคอมเมิร์ซในประเทศไทย พ.ศ. 2563 เท่ากับ 3.78 ล้านล้านบาท จากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไทยที่นิยมซื้อสินค้าและบริการออนไลน์เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้มูลค่าอีคอมเมิร์ซใน พ.ศ. 2564 คาดการณ์ว่าจะมีแนวโน้มการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากการฟื้นตัวจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 เป็น 4.01 ล้านล้านบาท โดยคาดการณ์อัตราการเติบโตเฉลี่ยสะสม พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2564 อยู่ที่ร้อยละ 9.79 (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2565)

เมื่อประชาชนในยุคไซเบอร์ใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าเพิ่มมากขึ้น มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายด้วยเช่นกัน ดังจะทราบได้จากสถิติข้อมูลการแจ้งปัญหาการซื้อสินค้ากับกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี รายงานแนวโน้มอาชญากรรมทางเทคโนโลยีใน พ.ศ. 2565 ข้อมูลจากสถิติการเข้าแจ้งความร้องทุกข์ศูนย์บริการประชาชน กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2561-2564 พบว่า รูปแบบของอาชญากรรมทางเทคโนโลยีหรือใช้เทคโนโลยี

ในการกระทำความผิดที่มีประชาชนมาแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีมากที่สุดเป็นอันดับ 1 ยังคงเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยใน พ.ศ. 2564 มีผู้มาแจ้งความร้องทุกข์จำนวน 700 ราย สาเหตุที่การด่าทอให้ร้ายกันในสื่อสังคมออนไลน์ ขึ้นครองความเป็นอันดับ 1 มาตลอดหลายปี อาจเนื่องมาจากประชาชนเข้าถึงสื่อสังคมออนไลน์มากขึ้น การโพสต์การแสดงความคิดเห็น การส่งต่อข้อมูลที่ทำให้ผู้อื่นเสียหายจึงมีมากขึ้น ซึ่งในส่วนนี้มีผู้เสียหายด้วยกันถึง 1,618,748,400 บาทที่น่าสนใจคือ มีผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกแฮกข้อมูลเพื่อปรับเปลี่ยน/ขโมย/ทำลายข้อมูลคอมพิวเตอร์พบเป็นอันดับที่ 2 โดยมีผู้มาแจ้งความร้องทุกข์จำนวน 597 ราย ความเสียหายรวมประมาณ 67 ล้านบาท แสดงให้เห็นถึงประชาชนอาจขาดการระวังป้องกันการเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์จากแฮกเกอร์ ส่วนการหลอกลวงขายสินค้า/บริการ พบว่ามาเป็นอันดับ 3 โดยมีผู้มาแจ้งความร้องทุกข์จำนวน 445 ราย ความเสียหายรวมประมาณ 45 ล้านบาท (SPRING, 2022) และมีการฟ้องร้องเป็นคดีความดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8687/2563 เรื่องคดีฉ้อโกง ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ศาลฎีกาตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว เห็นว่า ลักษณะการกระทำความผิดของจำเลยทั้งสองร่วมกันหลอกลวงประชาชนทั่วไปในเขตจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทย ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ลงข้อมูลภาพถ่ายและข้อความโฆษณาขายเสื้อผ้าในเฟซบุ๊ก Shop by pimmada ด้วยข้อความว่า

“โปรลมหนาวราคาเริ่มต้น 550 บาท เมื่อสั่งซื้อ 1 ชุด ลดทันทีเหลือชุดละ 450 บาท เท่านั้น 2 ชุด จ่ายเพียง 900 บาท” ซึ่งความจริงแล้ว จำเลยทั้งสองไม่มีเจตนาจะขายสินค้าตามที่ลงโฆษณาไว้แต่แรก การลงโฆษณาประกาศขายสินค้าดังกล่าว เป็นเพียงอุบายหลอกลวงประชาชน มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตน ด้วยการหลอกลวงประชาชนทั่วไปในลักษณะวงกว้าง โดยอาศัยการเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ไม่ได้จำกัดเพียงผู้เสียหาย นับว่าเป็นภัยต่อสุจริตชนโดยทั่วไป พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรง จึงพิพากษาแก้เป็นว่า ให้จำคุก 1 ปี ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก 6 เดือน เป็นต้น

ซึ่งปัญหานี้ถือว่าเป็นภัยที่ประชาชนทั่วไปทุกเพศทุกวัยได้รับความเสียหายจากการซื้อสินค้าผ่านออนไลน์ ไม่รู้จักตัวตนของผู้ขายสินค้าหรือไม่รู้เท่าทันกลุ่มมิจฉาชีพที่เข้ามาหลอกลวงขายสินค้า และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีกฎหมายให้จดทะเบียนซื้อขายสินค้าบริการผ่านระบบอินเทอร์เน็ตกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ หรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตั้งกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยีไว้รับเรื่องราวร้องทุกข์คดีซื้อขายสินค้าออนไลน์ด้วยหรือสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองผู้บริโภค ช่วยเหลือผู้บริโภคดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลแพ่งหรือศาลแพ่งจัดตั้งแผนกคดีซื้อขายออนไลน์ในศาลแพ่ง เพื่อให้บริการประชาชนยื่นฟ้องด้วยตัวเองผ่านระบบออนไลน์ทำให้เกิดผลกระทบเสียหายแก่ประชาชนต้องสูญเสียเงิน เสียเวลา ไม่ได้รับสินค้าหรือได้สินค้าที่ชำรุดบกพร่อง

แต่ไม่รู้ว่าเรียกร้องฟ้องดำเนินคดีได้อย่างไร รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับเป็นกฎหมายรองหรือกฎหมายลูกทำให้ไม่ได้รับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติเป็นอย่างมากด้วย

ซึ่งปัญหาการซื้อสินค้าออนไลน์ของประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายฉบับ แต่ที่สำคัญคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดซื้อขายการซื้อขายเฉพาะบางอย่าง กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานฉ้อโกง กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญา และกรณีการบังคับให้ผู้ขายสินค้าจดทะเบียนยืนยันตัวตนในการประกอบธุรกิจทางออนไลน์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 กับประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553

ผู้วิจัยจึงสนใจทำวิจัยเรื่อง การพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อสินค้าออนไลน์เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการซื้อสินค้าออนไลน์ กฎหมายและองค์กรภาครัฐที่ดูแล กำกับควบคุม การใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้า รวมทั้งพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นกฎหมายหลักกฎหมายรองให้ได้รับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย และเพื่อให้งานวิจัยนี้สนับสนุนการแก้ไขปัญหาการใช้สื่อออนไลน์ซื้อขายสินค้าของประชาชนที่เกิดปัญหาหรือถูกหลอกลวงจากมิจฉาชีพลดลงได้ ทำให้การประกอบธุรกิจการซื้อขายสินค้าโดยใช้สื่อออนไลน์ให้มีความปลอดภัยเพิ่มขึ้น ลดปัญหา

สังคม และทำให้ภาครัฐส่งเสริมการพัฒนาการทำธุรกิจโดยใช้สื่อออนไลน์ให้ได้มีคุณภาพมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีการใช้สื่อออนไลน์ได้อย่างก้าวหน้าและยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการซื้อสินค้าออนไลน์
- 2.2 เพื่อศึกษาการพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อสินค้าออนไลน์

3. ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยเอกสารทางวิชาการ หนังสือ งานวิจัย บทความวิชาการ บทวิเคราะห์ เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา เกี่ยวกับการซื้อสินค้าออนไลน์ของประชาชน ผู้บริโภค และเอกสารเผยแพร่ทางสื่อออนไลน์ เว็บไซต์ ของส่วนราชการและเอกชนเกี่ยวกับสถิติ การซื้อสินค้าออนไลน์ สถิติปัญหาการร้องทุกข์ และคดีการซื้อสินค้าออนไลน์

4. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กำหนดขั้นตอนการวิจัยตามวัตถุประสงค์ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาปัญหาการซื้อสินค้าออนไลน์

1. เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่มาดังนี้

- 1.1 เอกสารทางวิชาการ หนังสือ งานวิจัย บทความวิชาการ บทวิเคราะห์ เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมาย คำพิพากษา

ศาลฎีกา เกี่ยวกับการใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าของประชาชน ผู้บริโภค

1.2 เอกสารเผยแพร่ทางออนไลน์ เว็บไซต์ของส่วนราชการและเอกชนเกี่ยวกับสถิติการซื้อขายออนไลน์ สถิติปัญหาการร้องทุกข์และคดีการซื้อขายออนไลน์

2. ทำการจำแนกชนิดข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยสรุปเป็นประเด็นหลักสำคัญ 3 กลุ่มข้อมูล คือ 1) ความเป็นมาของปัญหาการซื้อขายออนไลน์ 2) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายออนไลน์ 3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายออนไลน์

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาการพัฒนากฎหมายการซื้อขายออนไลน์

นำข้อมูลในขั้นตอนที่ 1 มาทำการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา สรุปประเด็นหลักสำคัญออกเป็น 3 กลุ่มข้อมูล คือ 1) คำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการซื้อขายออนไลน์ 2) แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับกฎหมายซื้อขายออนไลน์ 3) หลักกฎหมายที่รองรับการพัฒนาการซื้อขายออนไลน์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นกฎหมายหลักและกฎหมายรองให้ได้รับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย

5. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกักฎหมายซื้อขายออนไลน์ ที่สำคัญที่ควรนำมาใช้ในการพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อขายออนไลน์ ดังนี้

1. หลักสุจริต หลักนี้ได้รับการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ค.ศ. 1900 ในมาตรา 157 และมาตรา 242 คำว่า “สุจริต” ในภาษาเยอรมันตรงกับคำว่า Treu und Glauben คำว่า Treu แปลว่า ความซื่อสัตย์ ความไว้วางใจ ความน่าเชื่อถือ ส่วนคำว่า Glauben แปลว่า เชื่อในความไว้วางใจ อย่างไรก็ตามคำว่า “สุจริต” นั้นเป็นคำที่มีความหมายกว้างและยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนลงไปให้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาตาม Black’s law Dictionary พบว่ามีการอธิบายคำว่า “สุจริต” (Good Faith) ว่าหมายถึงสถานะทางจิตใจอันประกอบด้วย (1) ความซื่อสัตย์ในความเชื่อถือหรือวัตถุประสงค์ (2) ความซื่อตรงต่อหน้าที่หรือหนี้ของตน (3) ความสอดคล้องกับมาตรฐานทางการค้าหรือธุรกิจใด ๆ อันชอบด้วยเหตุผลในการต่อรองกันอย่างเป็นธรรม และ (4) การไร้ซึ่งเจตนาหลอกลวงหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (วรรณาริ สิงห์โต, 2566, หน้า 1-7)

2. ทฤษฎีอรรถประโยชน์ คือ ทฤษฎีที่เห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่ไม่เลวร้าย แต่ก็เป็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันสังคมจึงจำเป็นที่จะต้องมีการลงโทษเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ไม่ใช่เพื่อแก้แค้นผู้กระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงมุ่งเน้นถึงวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดอาญาขึ้นในอนาคตอีกเนื่องจากทฤษฎีนี้มองว่า ลักษณะของมนุษย์คือการแสวงหาความพอใจและหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด ดังนั้น สังคมจึงควรมีการดำเนินการตามหลักประโยชน์สูงสุดเพื่อมนุษย์ทุกคน โดยการกำหนดโทษอาญา

ให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดอาญาแต่ละฐานตามความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม จึงสรุปได้ว่าทฤษฎีอรรถประโยชน์นี้มีวัตถุประสงค์หลัก ๆ 3 ประการ คือ 1) เพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence) 2) เพื่อแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด (Reformation and Rehabilitation) 3) เพื่อตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิด (Incapacitation) (Graeme Newman, 1978, p.163) และโทษปรับก็เป็นวิธีการหนึ่งของการลงโทษตามหลักทฤษฎีอรรถประโยชน์โทษปรับคือการลงโทษที่มุ่งเอาภัยพิบัติของผูกระทำความผิดโดยการให้ผู้กระทำความผิดจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาให้แก่รัฐเป็นเงินค่าปรับ (ปราโมทย์ เสริมศิลปธรรม, 2564, หน้า 70)

6. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยข้อ 1 ปัญหาการซื้อสินค้าออนไลน์

6.1 ความเป็นมาของปัญหาการซื้อสินค้าออนไลน์ โลกไซเบอร์ในยุคดิจิทัลที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทสำคัญที่ทำให้การดำเนินชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สร้างความท้าทายให้กับคนในสังคมทุกช่วงวัย สังคมดิจิทัลเป็นสังคมที่ทำให้มนุษย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้เชื่อมโยง และผสานกันด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือแม้แต่การทำธุรกรรมการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศจึงมีส่วนในการขับเคลื่อนให้เกิดเป็นสังคมดิจิทัล ซึ่งเกิดความเป็นพลเมืองดิจิทัล (Digital Citizenship) คือเป็นพลเมืองที่มี

ความสามารถในการใช้อินเทอร์เน็ตในการบริหารจัดการ ควบคุม กำกับตน รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทันเป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเหมาะสม มีความรับผิดชอบ เรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีอย่างชาญฉลาด และปลอดภัย พลเมืองดิจิทัลจึงต้องตระหนักถึงโอกาสและความเสี่ยงในโลกดิจิทัล เข้าถึงสิทธิและความรับผิดชอบในโลกออนไลน์ ความเป็นพลเมืองดิจิทัล นับเป็นมาตรฐานหนึ่งด้านเทคโนโลยีการศึกษาที่เสนอโดยสมาคมเทคโนโลยีการศึกษานานาชาติ (International Society for Technology in Education : ISTE) เพื่อให้ผู้เรียนสามารถแสดงความเข้าใจประเด็นทางสังคม วัฒนธรรม และความเป็นมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และปฏิบัติตนอย่างมีจริยธรรมและตามครรลองกฎหมายให้ใช้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างปลอดภัย ถูกกฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญในทักษะแห่งการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 แยกองค์ประกอบได้เป็น 4 มิติ คือ 1) มิติการรักษาอัตลักษณ์และข้อมูลส่วนบุคคล 2) มิติของกิจกรรมบนสื่อสังคมดิจิทัล 3) มิติทักษะและความสามารถในการแสวงหาข้อมูลดิจิทัล 4) มิติจริยธรรมทางดิจิทัล แต่เมื่อโลกไซเบอร์มีการพัฒนาใช้กันอย่างแพร่หลายและรวดเร็วในยุคดิจิทัล ก็มีปัญหาดังกล่าวในสังคมโลกไซเบอร์เกิดขึ้นตามมามากมายด้วยเช่นกัน ซึ่งปัญหายับยั้งคุกคามทางไซเบอร์เป็นปัญหาที่ไร้พรมแดนและกระทบต่อความปลอดภัยในภาคการเงินทั่วโลกด้วยเช่นกัน แม้เทคโนโลยีดิจิทัลจะช่วยให้เราใช้ชีวิตประจำวันสะดวกสบายขึ้น ทั้งการใช้โซเชียล และการซื้อสินค้าหรือการโอนเงินออนไลน์ แต่เป็นความเสี่ยง

ในการเกิดอาชญากรรมทางไซเบอร์ตามมาด้วย (อนุภาค มาตรฐาน และ อิศราวุฒิ เอี่ยมวริยะกุล, 2561, อ้างแล้ว)

การซื้อขายออนไลน์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่พลเมืองดิจิทัลสื่อสารกันในโลกไซเบอร์ ประเทศไทยก็เช่นกัน ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงของประชาชนและผู้บริโภคไทยในก้าวต่อไป หลังสถานการณ์โควิด-19 โดยการกักตัวอยู่บ้านได้เปลี่ยนพฤติกรรมการรับซื้อและการบริโภคของผู้คนไปมุ่งเน้นช่องทางออนไลน์มากขึ้น และมีแนวโน้มจะกลายเป็นพฤติกรรมถาวร แม้โควิด-19 จะดีขึ้น แต่ความต้องการซื้อสินค้าจำเป็นต้องผ่านสื่อออนไลน์จะมีอัตราการเติบโตสูงขึ้น รวมถึงผู้บริโภคยังหันมาให้ความสำคัญกับคุณภาพและประสิทธิภาพของสินค้ามากขึ้น มีความอ่อนไหวด้านราคาลดน้อยลง (สมวลี ลิ้มปรีชามาร, 2565) ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภคแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความสะดวกสบาย (convenience) 2) ด้านข้อมูล (information) 3) ด้านความพร้อมของสินค้าและบริการ (available product and service) 4) ด้านความมีประสิทธิภาพในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่าย (cost and time efficiency) ปัจจัยเหล่านี้ทำให้การซื้อขายทางออนไลน์เป็นตัวเลือกที่มีโอกาสเข้ามาทดแทนการเดินทางเพื่อซื้อสินค้าทางหน้าร้าน (Meyer, M. D., & Miller, E. J., 1984, p.87) มีช่องทางออนไลน์หลากหลายให้บริการในการสั่งซื้อสินค้ามีทั้งเว็บไซต์ อีเมล และแอปพลิเคชันต่าง ๆ เช่น เฟซบุ๊ก ไลน์ ดิจิต็อก อินสตาแกรม ยูทูบ เป็นต้น และยังมีช่องทางการชำระเงินผ่านแอปพลิเคชัน

ของธนาคารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ด้วย

6.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการซื้อสินค้าออนไลน์ เมื่อประชาชนและผู้บริโภคไทยในยุคไซเบอร์ใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าเพิ่มมากขึ้น มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายด้วยเช่นกัน ดังจะทราบได้จากสถิติข้อมูลการแจ้งปัญหาการซื้อขายกับกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี รายงานแนวโน้มอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ใน พ.ศ. 2565 ข้อมูลจากสถิติการเข้าแจ้งความร้องทุกข์ ศูนย์บริการประชาชน กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2561-2564 แล้วนั้น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้รายงานจากศูนย์ช่วยเหลือและจัดการปัญหาออนไลน์ 1212 OCC เดือนมกราคม-พฤศจิกายน 2564 ประชาชนร้องเรียนและติดต่อเข้ามารวม 48,513 ครั้ง โดยเป็นการร้องเรียนปัญหาซื้อขายทางออนไลน์ถึง 33,080 ครั้ง ซึ่งในช่วงเดือนพฤศจิกายน 4,472 ครั้ง ปัญหาพบมากที่สุดคือ ไม่ได้รับสินค้า (หลอกหลวง) ร้อยละ 40 สินค้าไม่เป็นไปตามข้อตกลงไม่ตรงตามโฆษณา ร้อยละ 30 ปรึกษาด้านการซื้อขายออนไลน์ ร้อยละ 14 ได้รับสินค้าชำรุด ร้อยละ 4 สอบถามขั้นตอนการแจ้งร้องเรียนหลักฐานที่ต้องใช้ ร้อยละ 2 ได้รับสินค้าผิดกฎหมาย (สินค้าปลอม) ร้อยละ 1 และได้รับสินค้าน่าสงสัยกว่ากำหนด ร้อยละ 1 ทางด้านช่องทางการซื้อขายสินค้าออนไลน์ที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ เฟซบุ๊ก ร้อยละ 82.1 เว็บไซต์ ร้อยละ 5.6 อินสตาแกรม (ไอจี) ร้อยละ 3.5 แพลตฟอร์มตลาดออนไลน์ (อี-มาร์เก็ตเพลส) ร้อยละ 3.3

และไลน์ร้อยละ 2.4 สำหรับประเภทสินค้าที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุด คือ สินค้าแฟชั่น ร้อยละ 23.7 ของใช้ในบ้าน ร้อยละ 20.9 อุปกรณ์ไอที ร้อยละ 18.3 อาหารและเครื่องดื่ม ร้อยละ 11.7 สินค้าประดับยนต์ (อุปกรณ์) ร้อยละ 6.8 มูลค่าการซื้อขายที่มีการร้องเรียน 3 อันดับแรก อยู่ในช่วงราคา 1,001-2,000 บาท รองลงมา 501-1,000 บาท และราคามากกว่า

10,000 บาท ซึ่งปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าราคาหลักหมื่นส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทเทคโนโลยี เช่น โทรศัพท์มือถือ (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2565, หน้า 1)

สรุปปัญหาการซื้อขายสินค้าออนไลน์ เดือนพฤศจิกายน 2564 จำนวน 4,742 ครั้ง ตารางและกราฟดังนี้

ลำดับ	รายการ	ร้อยละ
1	ไม่ได้รับสินค้า (หลอกหลวง)	40
2	สินค้าไม่ตรงปก (ไม่เป็นไปตามข้อตกลงผิสี/ขนาด)	30
3	ไม่ตรงตามโฆษณา	30
4	บริการด้านการซื้อขายออนไลน์	14
5	ได้รับสินค้าชำรุด	4
6	สอบถามขั้นตอนการแจ้งร้องเรียนหลักฐานที่ต้องใช้	2
7	ได้รับสินค้าผิดกฎหมาย (สินค้าปลอม)	1
8	ได้รับสินค้าล่าช้ากว่ากำหนด	1
	รวมทั้งหมด	100

สำหรับประเด็นปัญหาการสั่งซื้อสินค้าออนไลน์ เมื่อโอนเงินไปแล้วแต่กลับไม่ได้รับสินค้า หรือสินค้าที่สั่งซื้อไปได้มาไม่ตรงตามที่โฆษณาไว้ ในช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 คนนิยมซื้อของออนไลน์มากขึ้น ทำให้มีฉ้อฉลแฝงตัวมาในเป็นแม่ค้าออนไลน์หลอกขายของก่อนเชิดเงินหนีทำให้ผู้สั่งซื้อสินค้าต้องเสียทั้งเงินเสียทั้งเวลา บางคนถึงกับล้มป่วยเสียชีวิตเนื่องจากเครียด ซึ่งการหลอกหลวงขายสินค้าออนไลน์ เป็นพฤติกรรมที่มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ หลอกหลวงประชาชนทั่วไป

ในลักษณะวงกว้าง ไม่ได้จำกัดเพียงผู้เสียหายนับว่าเป็นภัยต่อสุจริตชนโดยทั่วไป พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรง แม้จะมีการชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจก็ไม่ใช่เหตุที่จะรับฟังเพื่อรอกการลงโทษจำคุก ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8687/2563 เรื่อง คดีฉ้อโกง ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ คดีนี้มีโจทก์ คือพนักงานอัยการจังหวัดสมุทรสาคร โดยมี จำเลย คือ นางสาว ก. (จำเลยที่ 1) และนาย ข. (จำเลยที่ 2) โดยโจทก์ฟ้องว่า

ช่วงธันวาคม พ.ศ. 2561 จำเลยทั้งสองร่วมกันหลอกลวงประชาชนทั่วไปในเขตจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทย ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ลงข้อมูลภาพถ่ายและข้อความโฆษณาขายเสื้อผ้าในเฟซบุ๊ก Shop by pimmada ด้วยข้อความว่า “โปรลมหนาว ราคาเริ่มต้น 550 บาท เมื่อสั่งซื้อ 1 ชุด ลดทันที เหลือชุดละ 450 บาท เท่านั้น 2 ชุด จ่ายเพียง 900 บาท” ซึ่งความจริงแล้วจำเลยทั้งสองไม่มีเจตนาจะขายสินค้าตามที่ลงโฆษณาไว้แต่แรก การลงโฆษณาประกาศขายสินค้าดังกล่าว เป็นเพียงอุบายหลอกลวงให้ประชาชน หลงเชื่อติดต่อซื้อสินค้าแล้วส่งเงินค่าสินค้าให้แก่จำเลยทั้งสอง จากนั้นจำเลยทั้งสองจะร่วมกันเอาเงินไปเป็นประโยชน์ของจำเลยโดยทุจริต โดยไม่มีสินค้าส่งมอบให้แก่ผู้สั่งซื้อแต่อย่างใด อันเป็นการนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ผู้อื่น หรือประชาชน ทั้งนี้โดยการร่วมกันหลอกลวงของจำเลยทั้งสองดังกล่าว ทำให้ผู้เสียหายซึ่งพบข้อความหลอกลวงโฆษณาประกาศขายสินค้าของจำเลยทั้งสองหลงเชื่อว่าเป็นความจริง จึงได้ติดต่อซื้อเสื้อผ้าจากจำเลย 3 ชุด ในราคา 950 บาท และตกลงโอนเงิน 950 บาทไปยังธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ชื่อบัญชีของจำเลยทั้งสอง ทำให้ได้เงินจากผู้เสียหายไปโดยทุจริต ทั้งนี้จำเลยไม่ได้ส่งเสื้อผ้าให้แก่ผู้เสียหายแต่อย่างใด เหตุเกิดที่ตำบลแคราย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร คดีนี้ศาลชั้นต้นสั่งจำคุก จำเลยที่ 1 รวม 2 ปี และยกฟ้องจำเลยที่ 2 ศาลอุทธรณ์ พิพากษา

ลดโทษ จำคุก จำเลยที่ 1 รวม 1 ปี 6 เดือน ขณะที่ศาลฎีกาตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว เห็นว่า จำเลยที่ 1 ฎีกาขอให้ลงโทษสถานเบาและรอลงโทษจำคุกนั้น เห็นว่า ลักษณะการกระทำความผิดของจำเลย มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตนด้วยการหลอกลวงประชาชนทั่วไป ในลักษณะวงกว้าง โดยอาศัยการเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ไม่ได้จำกัดเพียงผู้เสียหาย นับว่าเป็นภัยต่อสุจริตชนโดยทั่วไป พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรง แม้จำเลยที่ 1 จะได้ชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจ ก็ไม่เป็นเหตุที่จะรับฟังเพื่อรอลงโทษจำคุกให้แก่จำเลยที่ 1 ได้ แต่โทษจำคุกที่กำหนดมานั้น หนักเกินไป ศาลฎีกาเห็นควรแก้ไขใหม่ เพื่อให้เหมาะสมแก่รูปคดี เนื่องจากฎีกาของจำเลยที่ 1 ฟังขึ้นบางส่วน จึงพิพากษาแก้เป็นว่า ให้จำคุก 1 ปี ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก 6 เดือน ทั้งนี้ การหลอกลวงขายสินค้าออนไลน์ เพื่อนำเงินผู้บริโภคไปด้วยการทุจริต ไม่ว่าจะจำนวนมาก หรือน้อย ย่อมเป็นเหตุให้ผู้อื่นเกิดความเสียหาย และผู้กระทำผิดก็มีโอกาสเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดี ทั้งจำคุก ปรับเงิน หรือทั้งจำทั้งปรับอีกด้วย

ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ค่าโฆษณาเสนอขายสินค้าหรือบริการตามแคตตาล็อกตามแผ่นพับเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ถือเป็นการขายตามคำพรรณนา ถ้าผู้ซื้อสินค้าได้รับสินค้าไม่ตรงค่าโฆษณา ถือว่าผู้ขายเป็นฝ่ายผิดสัญญา เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2415/2552 สาธารณูปโภค ที่โครงการจัดให้ตามแผ่นพับที่พิมพ์โฆษณาว่ามีคลับเฮาส์ ทะเลสาบ ลู่วิ่ง และสวนหย่อมเป็น ส่วนที่เป็นสาระสำคัญ แม้ตามสัญญาจะซื้อจะขาย

จะมีข้อตกลงเฉพาะเกี่ยวกับแบบแปลน สิ่งปลูกสร้าง กำหนดเวลาการก่อสร้างกำหนดเวลา การตรวจรับอาคารสิ่งปลูกสร้างเฉพาะตัวบ้านตามที่ โจทก์จงซื้อก็ตาม แต่ตามสัญญาข้อ 16 ได้กำหนด ให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ต้องจ่ายค่าบำรุง รักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางจำนวน 30,000 บาท ซึ่งเมื่อดูจากแผ่นพับโฆษณาแล้ว ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้นั้น น่าจะหมายถึงค่าใช้จ่ายในการดูแลสวน ลู่วิ่ง รอบทะเลสาบและทะเลสาบซึ่งเป็นสถานที่ ที่ใช้ร่วมกัน แต่ขณะที่จำเลยมีหนังสือแจ้ง ให้โจทก์ไปรับโอนกรรมสิทธิ์ จำเลยสร้างบ้านเสร็จ แต่พื้นที่รอบบ้านยังอยู่ในสภาพรกร้างว่างเปล่า ยังมีได้ดำเนินการสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนสาระสำคัญในการเอื้อต่อการเข้าอยู่ อาศัยของผู้ซื้อบ้านซึ่งสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นสัญญาต่างตอบแทน คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมชำระหนี้จนกว่า อีกฝ่ายหนึ่งจะชำระหนี้หรือขอปฏิบัติการ ชำระหนี้ก็ได้ ดังนั้น เมื่อจำเลยยังมีได้ก่อสร้าง สาธารณูปโภคอันเป็นส่วนสาระสำคัญของ โครงการตามที่ได้โฆษณาในแผ่นพับในขณะที่ โจทก์เข้าทำสัญญาจองซื้อบ้าน โจทก์จึงยังไม่ จำต้องรับโอนกรรมสิทธิ์บ้านพร้อมที่ดินและ ชำระราคาส่วนที่เหลือให้แก่จำเลย ทั้งกรณีถือ ไม่ได้ว่าโจทก์เป็นฝ่ายผิดสัญญา โจทก์จึงมีสิทธิที่จะ บอกเลิกสัญญาแก่จำเลย เมื่อโจทก์ใช้สิทธิ บอกเลิกสัญญาแล้ว สัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างระหว่างโจทก์และจำเลยจึง เป็นอันเลิกกัน คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้ อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม จำเลยจึงต้องคืนเงินที่โจทก์ชำระแล้วทั้งหมด

พร้อมดอกเบี้ยให้แก่โจทก์

1.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อสินค้า ออนไลน์ ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแล กำกับ ควบคุมการใช้ สื่อออนไลน์ซื้อสินค้า ดังนี้ 1) ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ละเมิด ซื้อขาย การซื้อขายเฉพาะบางอย่าง 2) ประมวล กฎหมายอาญา ว่าด้วย ความผิดฐานฉ้อโกง 3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง 4) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 5) พระราชบัญญัติ คຸ້ມຄອງຜູ້ບຶໂກດ พ.ศ. 2522 6) พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 7) พระราชบัญญัติ ขายตรงและ ตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 8) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 9) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยธุรกรรมทาง อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 10) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 11) พระราชบัญญัติ คຸ້ມຄອງຂໍ້ມູນ ສ່ວນບຸກຄລ พ.ศ. 2562 12) พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 13) พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 14) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 15) ประกาศคณะกรรมการบริหาร ศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีซื้อขาย ออนไลน์ในศาลแพ่ง ประกาศ ณ วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2564 16) พระราชกฤษฎีกา การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล ที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565

ซึ่งกฎหมายบางฉบับดังเช่น พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ผู้ขายต้องจดทะเบียนพาณิชย์เพื่อแสดงตัวตนเป็นผู้ประกอบการพาณิชย์ให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมไม่ครอบคลุมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และประชาชนผู้ใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าไม่รู้จักหรือรู้จักน้อยและไม่ทราบว่า จะเข้าถึงการบริการทางกฎหมาย การขอข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล หรือการขอความช่วยเหลือฟ้องร้องคดีเมื่อเกิดปัญหาในการใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าได้อย่างไร

สรุปได้ว่า การซื้อสินค้าออนไลน์เกิดจากคนในสังคมเปลี่ยนแปลงการดำเนินชีวิตได้นำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสื่อสารจนพัฒนาเป็นโลกโซเชียลเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมถึงการสั่งซื้อสินค้าโดยใช้สื่อออนไลน์ เมื่อมีการใช้สื่อออนไลน์สื่อสารมากขึ้นก็เกิดปัญหาตามมามากมายด้วย ดังจากสถิติปัญหาการใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าเกิดเป็นปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์และฟ้องร้องคดีความของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และศาล เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งด้านจำนวนประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย และมูลค่าความเสียหาย ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นสินค้าที่มีราคาไม่เกินสองพันบาทเกิดผลกระทบเสียหายต่อประชาชนผู้บริโภคต้องสูญเสียเงินแม้จำนวนน้อยแต่ก็ติดตามเอาคืนได้ยาก

กฎหมายบางฉบับดังเช่น พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ก็มีความไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และประชาชนผู้ใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าไม่รู้จักหรือรู้จักน้อย ทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อแก้ไขปัญหาหรือนำเรื่องร้องเรียนหรือฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นผลกระทบการอยู่ร่วมกันในสังคมทำให้ไม่ไว้วางใจกันเกรงจะถูกหลอกลวงขายสินค้าและกระทบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในด้านการรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์และด้านการพัฒนาธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะทำให้ขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนของภาคธุรกิจและการซื้อสินค้าของประชาชนผู้บริโภค

ผลการวิจัยข้อ 2. การพัฒนากฎหมายรองรับการซื้อขายสินค้าออนไลน์

2.1 คำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการซื้อขายสินค้าออนไลน์ที่สำคัญ มีดังนี้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 บัญญัติความหมายของ “ผู้ขาย” และ “ผู้ซื้อ” ไว้ว่า “มาตรา 453 อันว่าซื้อขายนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย”

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 บัญญัติความหมายของ “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับ

การเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ซื้อสินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม “ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 5 บัญญัติความหมายของ “ผู้ประกอบพาณิชย์กิจ” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งประกอบพาณิชย์กิจเป็นอาชีพปกติ และให้หมายความรวมถึงผู้เป็นหุ้นส่วนที่ไม่จำกัดความรับผิดชอบการหรือผู้จัดการด้วย

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 4 บัญญัติความหมายของ “ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า ธุรกรรมที่กระทำขึ้นโดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน “การพิสูจน์และยืนยันตัวตน” หมายความว่า กระบวนการพิสูจน์และยืนยันความถูกต้องของตัวบุคคล “ระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล” หมายความว่า เครือข่ายทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบุคคลใด ๆ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์และยืนยันตัวตน และการทำธุรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และยืนยันตัวตน

พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติความหมายของ “ไซเบอร์” หมายความว่า รวมถึงข้อมูลและการสื่อสารที่เกิดจากการให้บริการ

หรือการประยุกต์ใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ระบบอินเทอร์เน็ต หรือโครงข่ายโทรคมนาคม รวมทั้งการให้บริการโดยปกติของดาวเทียม และระบบเครือข่ายที่คล้ายคลึงกัน ที่เชื่อมต่อกันเป็นการทั่วไป

พระราชกฤษฎีกา การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 มาตรา 3 “บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล” หมายความว่า การให้บริการสื่อกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการบริหารจัดการข้อมูล เพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อกันโดยใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ระหว่างผู้ประกอบการ ผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ เพื่อให้เกิดธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งนี้ไม่ว่าจะคิดค่าบริการหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีไว้เพื่อเสนอสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลรายเดียวหรือบริษัทในเครือซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว ไม่ว่าจะเสนอสินค้าหรือบริการแก่บุคคลภายนอกหรือแก่บริษัทในเครือ “ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ “ผู้ประกอบการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งเสนอสินค้าหรือบริการต่อผู้บริโภคผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล “ผู้บริโภค” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับสินค้าหรือบริการหรือได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการ เพื่อให้ได้รับสินค้าหรือบริการและให้หมายความรวมถึงผู้ซื้อสินค้าหรือผู้ได้รับบริการโดยชอบ ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ประกอบการ “ผู้ใช้บริการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งใช้บริการแพลตฟอร์ม

ดิจิทัล และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการและผู้บริโภคด้วย

การซื้อขายสินค้าออนไลน์จึงประกอบด้วย “ผู้ขาย” ซึ่งถือเป็นผู้ประกอบการธุรกิจผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบพาณิชย์กิจตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ต้องมีการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เสนอขายสินค้าบนสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ในโลกไซเบอร์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 “ผู้ซื้อ” คือ ผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ใช้บริการดิจิทัลทางสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ในการซื้อสินค้าและบริการ

2.3 หลักกฎหมายที่รองรับการพัฒนาการซื้อขายสินค้าออนไลน์มีดังนี้

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยซื้อขายซื้อขายเฉพาะบางอย่าง ละเมิด ซึ่งการซื้อขายสินค้าออนไลน์นั้นเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นตามหลัก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 1 ซื้อขาย มาตรา 453 อันว่าซื้อขายนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อและผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย โดยผู้ขายจะทำการเสนอขายสินค้าด้วยการถ่ายภาพหรือถ่ายคลิปลิงค์สินค้าลงเผยแพร่ในสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ถือเป็นการขายตามตัวอย่างหรือขายตามคำพรรณนา ตาม มาตรา 503

ในการขายตามตัวอย่างนั้น ผู้ขายต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ตรงตามตัวอย่าง ในการขายตามคำพรรณนา ผู้ขายต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ตรงตามคำพรรณนา หากผู้ขายไม่ปฏิบัติตามสัญญาไม่ส่งสินค้า ส่งสินค้าไม่ถูกต้อง ผู้ซื้อจะมีสิทธิฟ้องเป็นคดีแพ่งเรียกร้องให้ปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายหรือขอให้คืนเงินที่ชำระไปแล้วและเรียกร้องค่าเสียหายได้

กฎหมายอาญาว่าด้วยฉ้อโกง หากผู้ขายกระทำความผิดเจตนาทุจริตหลอกลวงผู้ซื้อโดยใช้สื่อออนไลน์สร้างข้อความหรือภาพหลอกลวงให้ผู้ซื้อหลงผิดสนใจโอนเงินหรือให้ข้อมูลส่วนตัวแล้วไม่ส่งสินค้านำข้อมูลส่วนตัวของผู้ซื้อไปใช้กระทำความผิดทำให้ผู้ซื้อเสียหาย ผู้ซื้ออาจมีสิทธิดำเนินการทางกฎหมายฟ้องคดีผู้ขายฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิดลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน หมวด 3 ความผิดฐานฉ้อโกง มาตรา 341 ผู้ใดโดยทุจริตหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังวานั้น ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับได้เรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งได้ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 หนี้ ลักษณะ 5 ละเมิด มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด

กิติ ท่านว่าผู้ค้านั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 และ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกใช้มานานแล้วและไม่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และประชาชนผู้ใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าไม่รู้จักหรือรู้จักน้อยและไม่ทราบว่า จะเข้าถึงข้อมูลในการตรวจสอบข้อมูล หรือขอความช่วยเหลือฟ้องร้องคดีเมื่อเกิดปัญหาในการใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าได้อย่างไรนั้นสาระสำคัญของกฎหมายสองฉบับนี้คือพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 โดยให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ซึ่งอยู่ในพันธกิจของ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ดังนี้ 1) พัฒนาระบบทะเบียนธุรกิจโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้มีความสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว และทันสมัย 2) พัฒนาผู้ประกอบการทุกระดับให้เข้มแข็งแข่งขันได้ 3) สร้างคุณค่าและนวัตกรรมการให้บริการข้อมูลธุรกิจ 4) กำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2565)

พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้บุคคลที่ประกอบธุรกิจการค้าขายต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบพาณิชย์กิจตาม มาตรา 5 โดยได้กำหนดกิจการ

ที่เป็นประเภทพาณิชย์กิจไว้ใน มาตรา 6 ให้ถือกิจการดังต่อไปนี้เป็นพาณิชย์กิจตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ (1) การซื้อ การขาย การขายทอดตลาดการแลกเปลี่ยน (2) การให้เช่า การให้เช่าซื้อ (3) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนค้าต่างประเทศ (4) การขนส่ง (5) การหัตถกรรม การอุตสาหกรรม (6) การรับจ้างทำของ (7) การให้กู้ยืมเงิน การรับจำนำ การรับจำนอง (8) การคลังสินค้า (9) การรับแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การซื้อ หรือขายตัวเงิน การธนาคาร การเครดิตฟองซิเอร์ การโพงยักวน (10) การรับประกันภัย (11) กิจการอื่นซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบตาม มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเป็นครั้งคราวโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพาณิชย์กิจใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 ในท้องที่ใด ผู้ประกอบพาณิชย์กิจจะต้องจดทะเบียนพาณิชย์ มาตรา 9 ให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์เป็นสำนักงานกลางทะเบียนพาณิชย์มีหน้าที่กำกับดูแลการรับจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัตินี้

หากผู้ประกอบการพาณิชย์กิจไม่จดทะเบียนพาณิชย์ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ มีความผิดตาม มาตรา 19 ผู้ประกอบพาณิชย์กิจผู้ใด (1) ไม่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ (2) แสดงรายการเท็จ หรือ (3) ไม่มาให้นายทะเบียนพาณิชย์สอบสวน ไม่ยอมให้ถ้อยคำหรือไม่ยอมให้นายทะเบียนพาณิชย์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบตาม มาตรา 17 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน

สองพันบาท และในกรณีตาม (1) อันเป็นความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งร้อยบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ต่อมากระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 เหตุผลในการออกประกาศฉบับนี้คือ “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงให้การยื่นจดทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบการพาณิชย์กิจสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7(6) และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบมาตรา 33 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงออกประกาศไว้”

สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้เกี่ยวกับการเพิ่มเติมประเภทพาณิชย์กิจอยู่ในบทบัญญัติข้อ 5 ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรต้องจดทะเบียนพาณิชย์(1)การขายหรือให้เช่า แผ่นซีดี แอปบันทึก วิดีทัศน์ แผ่นวีดิทัศน์ ดีวีดี หรือแผ่นวีดิทัศน์ระบบดิจิทัล

เฉพาะที่เกี่ยวกับการบันเทิง(2)การขายอัญมณีหรือเครื่องประดับซึ่งประดับด้วยอัญมณี(3) การซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่าย(4) การบริการอินเทอร์เน็ต(5) การให้เช่าพื้นที่ของเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย(6) การบริการเป็นตลาดกลางในการซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต(7) การผลิต รับจ้างผลิต แผ่นซีดี แอปบันทึก วิดีทัศน์ แผ่นวีดิทัศน์ ดีวีดี หรือแผ่นวีดิทัศน์ ระบบดิจิทัล เฉพาะที่เกี่ยวกับการบันเทิง(8) การให้บริการเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้อินเทอร์เน็ต(9) การให้บริการฟังเพลงและร้องเพลงโดยคาราโอเกะ(10) การให้บริการเครื่องเล่นเกมส์(11) การให้บริการตู้เพลง(12) โรงงานแปรรูป แกะสลัก และการทำหัตถกรรมจากงาช้าง การค้าปลีก การค้าส่ง งาช้าง และผลิตภัณฑ์จากงาช้าง

ซึ่งตามประกาศฉบับนี้ “ข้อ 5(3) การซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่าย(6) การบริการเป็นตลาดกลางในการซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต” นั้นถือเป็นการบัญญัติเพิ่มประเภทพาณิชย์กิจ การซื้อขายสินค้าบริการในระบบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์หรือผ่านสื่อออนไลน์

กฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นการกำหนดให้ผู้ขายสินค้า ผู้ประกอบการทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลผ่านสื่อออนไลน์ต้องจดทะเบียนผู้ประกอบการพาณิชย์ เพื่อเป็นการยืนยันตัวตนของผู้ประกอบการ ซึ่งจะทำให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

กระทรวงพาณิชย์ จะเป็นองค์กรที่มีฐานข้อมูล ผู้ขายผู้ประกอบการทั่วประเทศ อันจะเป็น ฐานข้อมูลที่ทำให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ โดยเข้ามาตรวจสอบสถานะตัวตนของผู้ขาย ผู้ประกอบการ ก่อนทำการซื้อสินค้าได้หรือ หากเกิดปัญหาจะทำให้สามารถค้นหาทราบ ตัวตนผู้ขายผู้ประกอบการได้ ผู้ประกอบการ หลบเลี่ยงไม่ยอมจดทะเบียนพาณิชย์กับ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ จะมี โทษถูกปรับ 2,000 บาท แต่ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ทราบว่ามีการกำหนดให้ผู้ขายผู้ประกอบการ จดทะเบียนพาณิชย์นี้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ขายผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดา ในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในสื่อออนไลน์ ประชาชนไม่ทราบวิธีการเข้าไปตรวจสอบตัวตน ของผู้ขายผู้ประกอบการ เนื่องจากไม่มีการ ประชาสัมพันธ์จากองค์กรภาครัฐอย่างแพร่หลาย และกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายรองที่ต่อเนื่องกัน แต่หน่วยงาน ที่บังคับใช้กฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญในการ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้รับทราบมากนัก

สรุปได้ว่า กฎหมายที่ประชาชนผู้ใช้ สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าไม่รู้จักหรือรู้จักน้อยและ ไม่ทราบว่า จะเข้าถึงข้อมูลในการตรวจสอบข้อมูล ผู้ขายผู้ประกอบการดังนี้ พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 และ ประกาศ กระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์ กิจ ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ข้อ 5 ซึ่งกฎหมาย ทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักและกฎหมายรอง ที่ถือเป็นกฎหมายหลักสำคัญในการที่ไม่ได้มีการ ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสมกับ

สภาพสังคมในปัจจุบันที่มีการสื่อสารในโลกโซเชียล และไม่ได้รับความสำคัญในการนำมาบังคับใช้ อย่างจริงจังรวมทั้งมีอัตราโทษปรับที่เป็นจำนวนเงิน ต่ำมาก อีกทั้งผู้ขายสินค้าออนไลน์ต้อง แสดงความสุจริตในการแสดงตัวตนโดยการ จดทะเบียนพาณิชย์กึ่งที่ทำให้ผู้ขายสินค้าได้มี การพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลในการทำ ธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์เสนอขายสินค้าบน สื่อออนไลน์ต่าง ๆ ในโลกโซเชียลได้ถูกต้องตาม กฎหมาย และการที่ประชาชนไม่รู้จักหรือรู้จักน้อย กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ เพราะประชาชนไม่ทราบว่า มีกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายมีความล้าสมัยและ แยกฉบับกัน องค์กรภาครัฐเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ น้อยข้อมูลยังเข้าไม่ถึงประชาชนทั่วไป ทำให้ ประชาชนที่ต้องการตรวจสอบตัวตนผู้ขาย ผู้ประกอบการก่อนตัดสินใจซื้อสินค้าเพื่อป้องกัน การถูกหลอกลวง หรือเมื่อเกิดปัญหาการ ใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าไม่ทราบว่าสามารถ นำเรื่องฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเองได้ หรือฟ้องคดี ได้แล้วแต่ดำเนินกระบวนการคดีผิดพลาด ทำให้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าว เป็นข้อเสียหรือข้อด้อยที่เกิดผลกระทบเสียหาย เสียเวลาในการติดตามหาผู้กระทำผิดมาชดใช้ ค่าเสียหาย และส่งผลกระทบให้กฎหมายดังกล่าว นั้นไม่ได้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชน อย่างเต็มที่

ดังนั้นจึงเสนอความเห็นว่าจะควรมีการพัฒนา กฎหมายรองรับการซื้อสินค้าออนไลน์โดยนำ หลักสุจริตมาใช้ในการพัฒนากฎหมายให้มีการ แสดงตัวตนของผู้ขายสินค้าทางออนไลน์ ด้วยการจดทะเบียนพาณิชย์กึ่งให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย และควรแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม

กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวอันเป็นกฎหมายหลักและกฎหมายรองให้สอดคล้องกัน โดยการปรับปรุง พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 6(1) ให้ครอบคลุมประเภทสินค้าออนไลน์และมาตรา 19 เพิ่มอัตราโทษตามหลักทฤษฎีอัตราโทษที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน และกระทรวงพาณิชย์และองค์กรภาครัฐที่กำลังกับดักโลกไซเบอร์ควรนำกฎหมายนี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนผู้บริโภคใช้สื่อออนไลน์ซื้อสินค้าให้ได้มากขึ้น

7. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ข้อ 5 ดังนี้

1) นำบทบัญญัติใน ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 “ข้อ 5(3) การซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่าย” มาปรับปรุงเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 “มาตรา 6 ให้ถือกิจการดังต่อไปนี้ เป็นพาณิชย์กิจตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ (1) การซื้อ การขาย การขายทอดตลาด

การแลกเปลี่ยน” เป็นต้นี้ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 “มาตรา 6(1) การซื้อ การขาย การขายทอดตลาด การแลกเปลี่ยน การให้บริการ สินค้าและบริการ โดยวิธีการค้าปกติ หรือโดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่าย หรือโดยวิธีอื่นใด” เพื่อให้หลักกฎหมายที่ใช้บังคับให้ผู้ขายหรือผู้ประกอบการพาณิชย์กิจที่ขายสินค้าผ่านสื่อออนไลน์ต้องจดทะเบียนพาณิชย์กิจกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์และทำให้หลักกฎหมายข้อนี้ได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้นยกระดับจากกฎหมายรองเป็นกฎหมายหลัก กระทรวงพาณิชย์และองค์กรภาครัฐนำไปบังคับใช้ให้ผู้ขายหรือผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องแสดงตัวตนจดทะเบียนพาณิชย์กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนได้มีแหล่งข้อมูลในการตรวจสอบผู้ขายหรือผู้ประกอบการอย่างสมบูรณ์

2) แก้ไขบทลงโทษในบทบัญญัติ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 “มาตรา 19 ผู้ประกอบพาณิชย์กิจผู้ใด (1) ไม่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ (2) แสดงรายการเท็จ หรือ (3) ไม่มาให้นายทะเบียนพาณิชย์สอบสวน ไม่ยอมให้ถ้อยคำหรือไม่ยอมให้นายทะเบียนพาณิชย์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบตามมาตรา 17 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และในกรณีตาม (1) อันเป็นความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งร้อยบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” ให้มีอัตราโทษปรับที่เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ผู้ขายหรือผู้ประกอบการ

รู้สึกกลัวหากไม่ไปจดทะเบียนพาณิชย์กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยแก้ไขเป็นดังนี้ “มาตรา 19 ผู้ประกอบพาณิชย์กิจผู้ใด (1) ไม่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ (2) แสดงรายการเท็จ หรือ (3) ไม่มาให้นายทะเบียนพาณิชย์สอบสวน ไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมให้นายทะเบียนพาณิชย์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบตามมาตรา 17 มีความผิดต้องระวางโทษปรับหนึ่งแสนบาท และในกรณีตาม (1) อันเป็นความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกวันละหนึ่งหมื่นบาท จนกว่าจะได้

ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งอาจทำให้ผู้ขายหรือผู้ประกอบการให้ความสำคัญต้องขอจดทะเบียนพาณิชย์กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ประชาชนได้มีแหล่งข้อมูลในการตรวจสอบผู้ขายหรือผู้ประกอบการ อาจทำให้ปัญหาข้ออาชญากรรม การหลอกลวงฉ้อโกงการซื้อสินค้าออนไลน์ลดลงได้ ทำให้ประเทศได้รับความปลอดภัยทางไซเบอร์และทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ระบบสื่อออนไลน์ได้ดีมากขึ้น ดังสรุปตารางดังนี้

กฎหมายเดิม	กฎหมายเสนอแก้ไขใหม่
ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 “ข้อ 5(3) การซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่าย” มาปรับปรุงเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 “มาตรา 6 ให้ถือกิจการดังต่อไปนี้ เป็นพาณิชย์กิจตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ (1) การซื้อ การขาย การขายทอดตลาด การแลกเปลี่ยน”	พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 เพิ่มเติม “มาตรา 6(1) การซื้อ การขาย การขายทอดตลาด การแลกเปลี่ยน การให้บริการ สินค้าและบริการ โดยวิธีการค้าปกติ หรือโดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่าย หรือโดยวิธีอื่นใด”
พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 “มาตรา 19 ผู้ประกอบพาณิชย์กิจผู้ใด (1) ไม่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ (2) แสดงรายการเท็จ หรือ (3) ไม่มาให้นายทะเบียนพาณิชย์สอบสวน ไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมให้นายทะเบียนพาณิชย์	พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 แก้ไข “มาตรา 19 ผู้ประกอบพาณิชย์กิจผู้ใด (1) ไม่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ (2) แสดงรายการเท็จ หรือ (3) ไม่มาให้นายทะเบียนพาณิชย์สอบสวน ไม่ยอมให้

หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบตาม มาตรา 17 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน สองพันบาท และในกรณีตาม (1) อันเป็น ความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกวันละไม่เกิน หนึ่งร้อยบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัตินี้”	ถ้อยคำ หรือไม่ยอมให้นายทะเบียนพาณิชย์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบตาม มาตรา 17 มีความผิดต้องระวางโทษปรับ <u>หนึ่งแสนบาท</u> และในกรณีตาม (1) อันเป็น ความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกวันละหนึ่งหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”
ปัญหากฎหมายไม่ครอบคลุมการซื้อขาย สินค้าออนไลน์และมีอัตราโทษปรับต่ำ ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน	ผลดีที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทำให้ปัญหา ก่ออาชญากรรมการหลอกลวงฉ้อโกงการซื้อ สินค้าออนไลน์ลดลงได้ ทำให้ประเทศได้รับ ความปลอดภัยทางไซเบอร์และทำให้เกิดการ พัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ระบบสื่อออนไลน์ได้ดี มากขึ้น

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นโยบายด้านการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม
กฎหมาย กระทรวงพาณิชย์ ควรแต่งตั้ง
คณะกรรมการศึกษาเสนอแก้ไข พระราชบัญญัติ
ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 6(1)
ให้ครอบคลุมประเภทสินค้าออนไลน์ และ
มาตรา 19 เพิ่มอัตราโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับ
สถานการณ์ในปัจจุบัน

8.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวง
พาณิชย์ ควรนำกฎหมายการจดทะเบียนพาณิชย์
มาปรับใช้บังคับโดยการแจ้งประชาสัมพันธ์
ให้ผู้ขายสินค้าบนสื่อออนไลน์ดำเนินการแสดงตัวตน
ด้วยการเข้าจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบพาณิชย์กิจ
ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
เพื่อจะได้เก็บรายงานฐานข้อมูลผู้ขายสินค้า

ออนไลน์ไว้ทำการตรวจสอบตัวตนในการทำ
ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ในโลกไซเบอร์และ
แพลตฟอร์มดิจิทัลต่าง ๆ

2) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวง
พาณิชย์ ควรจัดทำข้อมูลการแสดงตัวตนของ
ผู้ขายสินค้าออนไลน์ให้ประชาชนทั่วไปและ
ผู้บริโภคเข้าถึงตรวจสอบได้ง่าย รวมทั้ง
ประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จักทั่วไป เช่น การเผยแพร่
ทางช่องทางเว็บไซต์ แอปพลิเคชันต่าง ๆ เป็นต้น

3) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวง
พาณิชย์ ควรออกระเบียบบังคับให้ผู้ประกอบ
พาณิชย์กิจผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบการที่
จดทะเบียนพาณิชย์กิจและประกอบธุรกรรมทาง
อิเล็กทรอนิกส์ทำการแสดงตัวตน
การจดทะเบียนต่อประชาชนทั่วไปทุกช่องทาง
ที่ทำการเผยแพร่ช่องทางการขายสินค้าและ
บริการ

4) องค์กรภาครัฐต่าง ๆ รวมทั้งกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลปัญหาการซื้อขายสินค้าออนไลน์ ควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ วิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการซื้อขายสินค้าผ่านสื่อออนไลน์ ด้วยการตรวจสอบตัวตนของผู้ขายผู้ประกอบการกับองค์กรภาครัฐ เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ก่อนตัดสินใจตกลงซื้อขายสินค้า ทั้งการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ การจัดอบรม

สัมมนาในโรงเรียน มหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กรต่าง ๆ ให้กับกลุ่มเด็ก นักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนทั่วไป ได้รับรู้รับทราบเป็นประจำ

8.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

นำข้อมูลการทำวิจัยครั้งนี้ไปขยายผลทำวิจัยเชิงปริมาณการตรวจสอบผลการใช้กฎหมายในการลดปัญหาและคดีความการซื้อขายสินค้าออนไลน์ □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2565). วิสัยทัศน์/พันธกิจ/กลยุทธ์. ค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565. https://www.dbd.go.th/news_view.php?nid=469412625
- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2565). ดีอีเอส เผยปัญหาซื้อขายออนไลน์ปี 64 ทำสถิตินิวไฮ 33,080 ครั้ง. ค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565. mdes.go.th/news/detail/5027-ดีอีเอส-เผยปัญหาซื้อขายสินค้าออนไลน์ปี-64 ทำสถิตินิวไฮ-33-080-ครั้ง.
- ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม. (2564). หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วรนาธิ สิงห์โต เอกสารประกอบการสอน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1 หลักสุจริต. ค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2567. จาก <https://www.stou.ac.th/schools/slwt/upload/ex40701-1.pdf>
- สมวลี ลิ้มปรีชามาร. (2565). เทรนด์พฤติกรรมผู้บริโภค-ผู้ประกอบการจะไปที่ทิศทางไหนหลังสถานการณ์โควิด-19. <https://marketeeronline.co/archives/158845>.
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2565). ETDA เผยมูลค่าอีคอมเมิร์ซไทย ปี 63 อยู่ที่ 3.78 ล้านล้านบาท คาดปี 64 พุ่งไปที่ 4.01 ล้านล้านบาท. ค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565. <https://www.etda.or.th/th/pr-news/ETDA-Reveals-the-Value-of-e-Commerce-in-2021.aspx>
- เสมอ นิมเงิน. (2563). ภัยคุกคามทางไซเบอร์กับกฎหมายไซเบอร์ไทย. ค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565. <https://www.prd.go.th/th/file/get/file/2020122193f1c24f1221ab701e6cd1f075693b68110106.pdf>
- อนุภาค มาตรมุล และ อิศราวุฒิ เอี่ยมวิริยะกุล. (2561). เตรียมพร้อมภาคการเงินเพื่อรับมือภัยทางไซเบอร์. ค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565 https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/Article_17Oct201.html

ภาษาอังกฤษ

- Graeme Newman. (1978). The Punishment Response. Philadelphia : J.B. Lippincott Company.
- Meyer, M. D., & Miller, E. J. (1984). Urban transportation planning: a decision-oriented approach.

SPRING. (2022). Royal Thai Police reveals CyberCrime statistics for 2021 and reveals this year's trends. Retrieved October 1, 2022. <https://www.springnews.co.th/spring-life/819659>.

.....ทราบ หรือไม่?.....

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) ชี้ศาลรัฐธรรมนูญ พินธงกฎหมายฟ้องชู จัดกับสิทธิความเท่าเทียม

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา¹

ผู้ ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “สามีจะเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาไปในทำนองชู้สาวก็ได้ และภริยาจะเรียกค่าทดแทนจากหญิงอื่นที่แสดงตนโดยเปิดเผยเพื่อแสดงว่าตนมีความสัมพันธ์กับสามีในทำนองชู้สาวก็ได้” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่งวรรคสองและวรรคสาม เนื่องจากหากสามีจะเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาของตนไปในทำนองชู้สาว ผู้ที่ถูกเรียกค่าทดแทนนั้นอาจเป็นหญิงหรือชายก็ได้

เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดไว้ และผู้นั้นไม่จำเป็นต้องแสดงตนโดยเปิดเผย แต่หากเป็นกรณีภริยาจะเรียกค่าทดแทนจากผู้ที่มีความสัมพันธ์กับสามีของตน กฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้ที่มีความสัมพันธ์กับสามีของตนต้องเป็นหญิงเท่านั้น หากเป็นกรณีชายอื่นมีความสัมพันธ์กับสามีของตน ภริยาก็ไม่สามารถเรียกค่าทดแทนได้ นอกจากนี้ต้องเป็นกรณีที่มีการแสดงตนโดยเปิดเผยเพื่อแสดงว่ามีความสัมพันธ์ในทำนองชู้สาวเท่านั้น หากไม่แสดงตนโดยเปิดเผยก็ไม่สามารถเรียกค่าทดแทนโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ได้จึงเป็นการปฏิบัติ

¹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ให้แตกต่างกัน เป็นการปฏิบัติต่อสามีและภริยา อย่างไม่เสมอภาคในทางกฎหมาย การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายที่ไม่เท่าเทียม เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231(1) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงรับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาโดยพิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือ

เหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” อันเป็นการบัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างบุคคลให้มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง และห้ามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องใด ซึ่งหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าทดแทนและหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินคู่สมรสของตน แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าทดแทนเอาไว้แตกต่างกันระหว่างสามีภริยา ซึ่งกำหนดให้สามีสามารถเรียกค่าทดแทนจากผู้ล่วงเกินภริยาซึ่งจะเป็นเพศใดก็ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าภริยาจะสมัครใจหรือไม่ และยังจำเป็นต้องเป็นการกระทำโดยเปิดเผย แต่ในขณะเดียวกัน ภริยาจะเรียกค่าทดแทนได้จากหญิงเท่านั้น และการกระทำที่ภริยาจะเรียกค่าทดแทนได้ ต้องเป็นการมีความสัมพันธ์ในทำนองชู้สาวโดยเปิดเผยด้วย อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมขึ้นจากกรณีสามีเรียกค่าทดแทนให้ต้องมีการแสดงออกต่อสังคมทั่วไปถึงความสัมพันธ์ในทำนองชู้สาว อีกทั้งยังต้องเป็นการสมัครใจยินยอมมีความสัมพันธ์กันด้วย กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดสิทธิการเรียกค่าทดแทนของภริยาให้แคบกว่าสิทธิการเรียกค่าทดแทนของสามี และขัดกับสภาพความเป็นจริงที่สามีอาจมีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับเพศเดียวกัน

หรือสามีอาจถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยไม่สมัครใจก็ได้ อีกทั้งยังขัดกับลักษณะพฤติกรรมโดยปกติที่การมีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับคู่สมรสของผู้อื่นมักมีพฤติกรรมที่ลักลอบปกปิดการกระทำ

ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง มีลักษณะเป็นกฎหมายรับรองสิทธิในการเรียกค่าทดแทนจากบุคคลภายนอก โดยใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายสามีและฝ่ายภรรยา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในการรับรองสิทธิตามกฎหมายของแต่ละฝ่ายให้แตกต่างกัน จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะความแตกต่างทางเพศของบุคคล จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 23(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2567 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1523 วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้น 360 วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจึงจะสามารถฟ้องเรียกค่าทดแทนผู้ซึ่งล่วงเกินคู่สมรส อีกฝ่ายหนึ่งไปในทำนองชู้ หรือจากผู้ซึ่งแสดงตนโดยเปิดเผยเพื่อแสดงว่าตนมีความสัมพันธ์กับคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งในทำนองชู้เพศเดียวกันได้ เพื่อให้ครอบคลุมทุกเพศตามหลักการของกฎหมายสมรสเท่าเทียม □



ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลวที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง

ข้อมูลส่วนตัว

ชื่อ.....นามกุล.....วัน/เดือน/ปี เกิด.....

ที่อยู่ (จัดส่งวารสาร) เลขที่.....หมู่บ้าน.....ซอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....อีเมล.....

วารสารฉบับย้อนหลังที่ต้องการ (โปรดระบุ)

.....

ท่านสามารถอ่าน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฉบับย้อนหลัง หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่



<http://ombstudies.ombudsman.go.th>

โดยเลือกหัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”



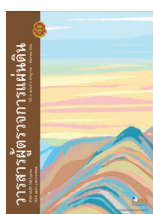
1/2563



2/2563



1/2564



2/2564



2/2565



1/2566



2/2566



1/2567



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2143 8341 สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) www.ombudsman.go.th