

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ISSN 3027-7582 (Print)

ISSN 3027-7590 (Online)

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2568) Vol.18 No.2 (July - December 2025)



phanarrronongkunnaph group 2

เชิญชวนส่ง บทความวิชาการ และ บทความวิจัย

ใน “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 19 ฉบับที่ 1”

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

ได้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึง วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2569

- * หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาตีพิมพ์
ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับต่อไป
- ** ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้พิมพ์บทความไม่ว่ากรณีใด ๆ

ส่งบทความได้ที่



ระบบส่งบทความออนไลน์



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์



สถิตอยู่ในใจตราบนิรันดร์
น้อมสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอันหาที่สุดมิได้

ข้าพระพุทธเจ้า คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
และกองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2568) Vol. 18 No. 2 (July-December 2025)

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

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 2 ของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย

Thai - Journal Citation Index Centre : TCI

วัตถุประสงค์

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

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์	นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ พลตำรวจเอก สราวุธ สงวนวโกคัย	ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ที่ปรึกษา	นางสาวคมขวัญ กาญจนกุลุชร นายเมธี มั่นคง นายสิริน ชาวเพ็ชรดี	รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองบรรณาธิการ ภายนอกหน่วยงาน	ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร. พัชรา สีนลอยมา รองศาสตราจารย์ ดร. ทรงชัย ทองปาน รองศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ กัลยะจิตร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์ ดร. น้ำแท้ มีบุญสกล ดร. ศักดิ์ณรงค์ มงคล ดร. สมสุณีย์ ดวงแข นางสาวชาลินี ถนังงาน	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยมหิดล สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยรังสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
กองบรรณาธิการ ภายในหน่วยงาน	นางอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
ผู้ช่วยบรรณาธิการ และเลขานุการ	นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
ผู้ช่วยเลขานุการ	นางสาวอรพัฒน์ รัชกาลัญญ์	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
2. พลตำรวจตรี ดร. ธาตุกร นิมสมบุญ
3. พันตำรวจตรี ดร. ปริญญ์ สีลานันท์
4. ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทช์ พวงงาม
5. ศาสตราจารย์ ดร. จำลอง โพธิ์บุญ
6. ศาสตราจารย์ ดร. ชนินท์ทิวรา ณ ถลาง
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 ปัจฉิมนันท์
20. ศาสตราจารย์ ดร. อัญชนา ณ ระนอง
21. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา
22. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์
23. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. กลุณพงค์ พุดระกูล
24. รองศาสตราจารย์ พันตำรวจตรี ดร. ดนุศิน เจริญ
25. รองศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์
26. รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติวัฒน์ จันทร์แจ่มใส
27. รองศาสตราจารย์ ดร. คม คัมภีรานนท์
28. รองศาสตราจารย์ ดร. จิราพร สุทันกิตระ
29. รองศาสตราจารย์ ดร. จุฑารัตน์ ชมพันธุ์
30. รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมวุฒิ ศรีพรหม
31. รองศาสตราจารย์ ดร. รัฐวิทย์ ชัยวัฒน์
32. รองศาสตราจารย์ ดร. เดือนเพ็ญ อีวรรณวิวัฒน์
33. รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์
34. รองศาสตราจารย์ ดร. ธัญญธร อินทร
35. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไกลประกอบทรัพย์
36. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ปัจฉิมม
37. รองศาสตราจารย์ ดร. นรินทร์ ดำรงชัย

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

บทความวิจัย / บทความวิชาการที่ได้นำตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded จำนวน 3 คน

38. รองศาสตราจารย์ ดร. นฤมล อรุโณทัย
39. รองศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์
40. รองศาสตราจารย์ ดร. บดินทร์ รัศมีเทศ
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. พาชิตชนัด ศิริพานิช
47. รองศาสตราจารย์ ดร. พักตร์ผจง วัฒนสินธุ์
48. รองศาสตราจารย์ ดร. พนารัตน์ ปานมณี
49. รองศาสตราจารย์ ดร. พิชา ยัตนดิกล ญ ภูเก็ต
50. รองศาสตราจารย์ ดร. พีรพล 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 รัษฎ์ตรานนท์
64. รองศาสตราจารย์ ดร. ศราวุธ แรมจันทร์
65. รองศาสตราจารย์ ดร. ศศิวิมล มีอำพล
66. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุทธิกานต์ มีจัน
67. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์
68. รองศาสตราจารย์ ดร. สิริโณม พิเชษฐบุญเกียรติ
69. รองศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว
70. รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด
71. รองศาสตราจารย์ ดร. สุนันทิพย์ จิตสว่าง
72. รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณา คุณมิตลภณัฐวสา
73. รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์
74. รองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์
75. รองศาสตราจารย์ ดร. หลี เหรินเหลียง

- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
มหาวิทยาลัยย่นเรศวร
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
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อำเภอปึงกุ่ม กรุงเทพฯ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ท่านสามารถส่งบทความเพื่อพิจารณาได้ที่

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

76. รองศาสตราจารย์ ดร. อมรรัตน์ กุลสุจริต
77. รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี
78. รองศาสตราจารย์ ดร. อานนท์ มาเม้า
79. รองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อังจะนิล
80. รองศาสตราจารย์ ดร. อัศวกรณ์ วงศ์ปรีดี
81. รองศาสตราจารย์ วนิดา แสงสารพันธ์
82. รองศาสตราจารย์ สาวตรี สุขศรี
83. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์
84. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรณ์ หะนันท์
85. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรศุทธิ์ ขอฟ่วงกลาง
86. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกียรติพร อำไพ
87. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กัญญณัฐฐา อิทธินิติคุณ
88. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มริกา คันธา
89. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จเร สิงห์โกวินท์
90. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิโรจน์ บุรณศิริ
91. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา
92. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตตศุภางค์ ตันติภรณ์
93. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จีวรรณ พัทธประภิต
94. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทรา ธนะพัฒน์วงศ์
95. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชยกุล อัครวิธานนท์
96. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชลิตา บัณฑวงศ์
97. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์
98. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เชษฐา ทรัพย์เย็น
99. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล
100. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ตายูติน อูสมาน
101. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธณภัทร ชาตินันท์
102. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร ชัยมงคล
103. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐวี อุดกฤษฎ์
104. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนากร มูลพงศ์
105. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนาพร เต็งรัตนประเสริฐ
106. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนเทพ เจริญประสิทธิ์
107. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิวัรัตน์ พิมลศรี
108. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีทัต ขวัญจินดา
109. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สิริพงษ์ บุญรักษา
110. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นรุตม์ เจริญศรี
111. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพพร พัทธประภิต
112. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพปฎล สุนทรนนท์
113. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นภารัตน์ กรรณรัตนสูตร

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยแม่โจ้
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหิดล

114. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิตยา สิ้นเฮว้ มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด วิทยาเขตเพชรบุรี
115. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. น้ำทิพย์ เสมอเชื้อ มหาวิทยาลัยพะเยา
116. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เบญจมาศ นิลสุวรรณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
117. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปาณิภา สุขสม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
118. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปณินดา จันทรสักกรี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
119. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประทีป ฉัตรสุภาวงศ์ มหาวิทยาลัยมหิดล
120. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประพิน นุชเปี่ยม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
121. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา วิจิตรธรรมรส สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
122. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ มหาวิทยาลัยบูรพา
123. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผุสดี บุญรอด มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
124. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พงศ์ศรีณย์ บุญโณปกรณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
125. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชิต รัชตพิบูลภพ มหาวิทยาลัยบูรพา
126. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชญ์อาภา พิศุทธิ์เศรณี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
127. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชัยวรรณ นุชประยูร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
128. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพเราะ มากเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
129. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดมณี เทพานนท์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
130. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ยอดชาย ชูติกาโม มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
131. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระพีพร ศรีจำปา มหาวิทยาลัยบูรพา
132. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติพร ถึงฝั่ง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
133. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณภา สิริศิริ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
134. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณฤดี สกุลภักดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
135. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วชิรวิทย์ วิชาสวัสดิ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
136. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วริษา อองสุพันธุ์กุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
137. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รวีวรรณ แพทย์สมาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
138. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรลัญช์ โรจนพล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
139. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วันวรร จະນู มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
140. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภกร ปุญญฤทธิ์ มหาวิทยาลัยมหิดล
141. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ศรีสุชาติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
142. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภฤกษ์ สุขสมาน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
143. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
144. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริรักษ์ นิทัศน์เอก มหาวิทยาลัยรามคำแหง
145. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมรักษ์ ชัยสิงห์กานานนท์ มหาวิทยาลัยมหิดล
146. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ เจริญพูล มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
147. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิดา ศิวปฐมชัย มหาวิทยาลัยมหิดล
148. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวิชา เป้าอารีย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
149. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. แสน กิรตินวนันท์ มหาวิทยาลัยนวมินทราชินา
150. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หลัทย นำประเสริฐชัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
151. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อานุกาพ รักษ์สุวรรณ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

152. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาแว มะแส
153. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์
154. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อติลา พงศ์ยี่หล้า
155. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ เกิดศรี
156. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อารณีย์ วิวัฒนาภรณ์
157. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อริชา ดวงรัตน์
158. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรนนท์ กลั่นทพฺระ
159. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรุณี สันฐิตวิณชัย
160. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อังฉรา บรรจงประเสริฐ
161. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์
162. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชนิษ พุกกะเวส
163. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จิตติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล
164. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ เอื้ออมรวณิช
165. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฐ พชรอนนท
166. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิชัย ศรีรัตน์
167. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุนิษา โอปอ้อม
168. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สรศักดิ์ มั่นศิลป์
169. ดร. กมลพร ภัยชนะ
170. ดร. กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์
171. ดร. กิระเกียรติ พระทัย
172. ดร. ชมเกต งามไฉล
173. ดร. ฌานีธีร์ สันตะพันธ์
174. ดร. ญาดา เดชชัย เจริญประสิทธิ์
175. ดร. ณรุจน์ วศินปิยมงคล
176. ดร. ณัฐสุดา รัตตมณี
177. ดร. นัชฐิกา ศรีพงษ์กุล
178. ดร. บัญชา พุฒินากุล
179. ดร. บุรเทพ โชคนานุกุล
180. ดร. ปราณ จินตะเวช
181. ดร. ปิยะมาศ ทับมงคล
182. ดร. ปุริมปรัชญ์ แสงแก้ว
183. ดร. ปัญญา อุดชาชน
184. ดร. ปัทมา จันทร์เจริญสุข
185. ดร. พัฒนพงษ์ ทองเนื่อสุข
186. ดร. พิมพ์กมล กองโกล
187. ดร. พิสมัย ศรีเนตร
188. ดร. เพ็ญกมล มานะรัตน์
189. ดร. ภาควุมิ โลหะรัตนันท์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
 มหาวิทยาลัยรังสิต
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยพะเยา
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 อำเภอวังทองกลาง กรุงเทพฯ
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

190. ดร. ภูมิ เพชรกาญจนพงศ์
191. ดร. มัธยชนะ รอดยิ้ม
192. ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี
193. ดร. รักเกียรติ อินทับทัน
194. ดร. รัชพล อ่ำสุข
195. ดร. ฤชากร ไตรรัตนานุสรณ์
196. ดร. วรางคณา รัชตะวรรณ
197. ดร. วศิน โกมุต
198. ดร. วิศรา ไกรวัฒนพงศ์
199. ดร. วัชรศักดิ์ ลีละวัฒน์
200. ดร. ศรีณย์ จิระพงษ์สุวรรณ์
201. ดร. ศิรดา เขมานิภูมिता
202. ดร. ศักดา ขจรบุญ
203. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
204. ดร. สุขยีน เทพทอง
205. ดร. อัญธิกา ณ พิบูลย์
206. ดร. อรรถพล กาญจนพงษ์พร
207. นายกนกนัย ถาวรพานิช
208. นายกิตติภพ วังคำ
209. นางจงจิต อรรถยุกติ
210. นายทิมพร ศรีจันทร์
211. นายทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์
212. นายพยนต์ สินธุนาวา
213. นายพีระพงศ์ สาคริก
214. นายสุรเดช แสงเพ็ชร
215. นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์

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

เจ้าของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ โซน C 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

Of Journal of Thai Ombudsman

จรรยาบรรณของ บรรณาธิการ

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

จรรยาบรรณของ

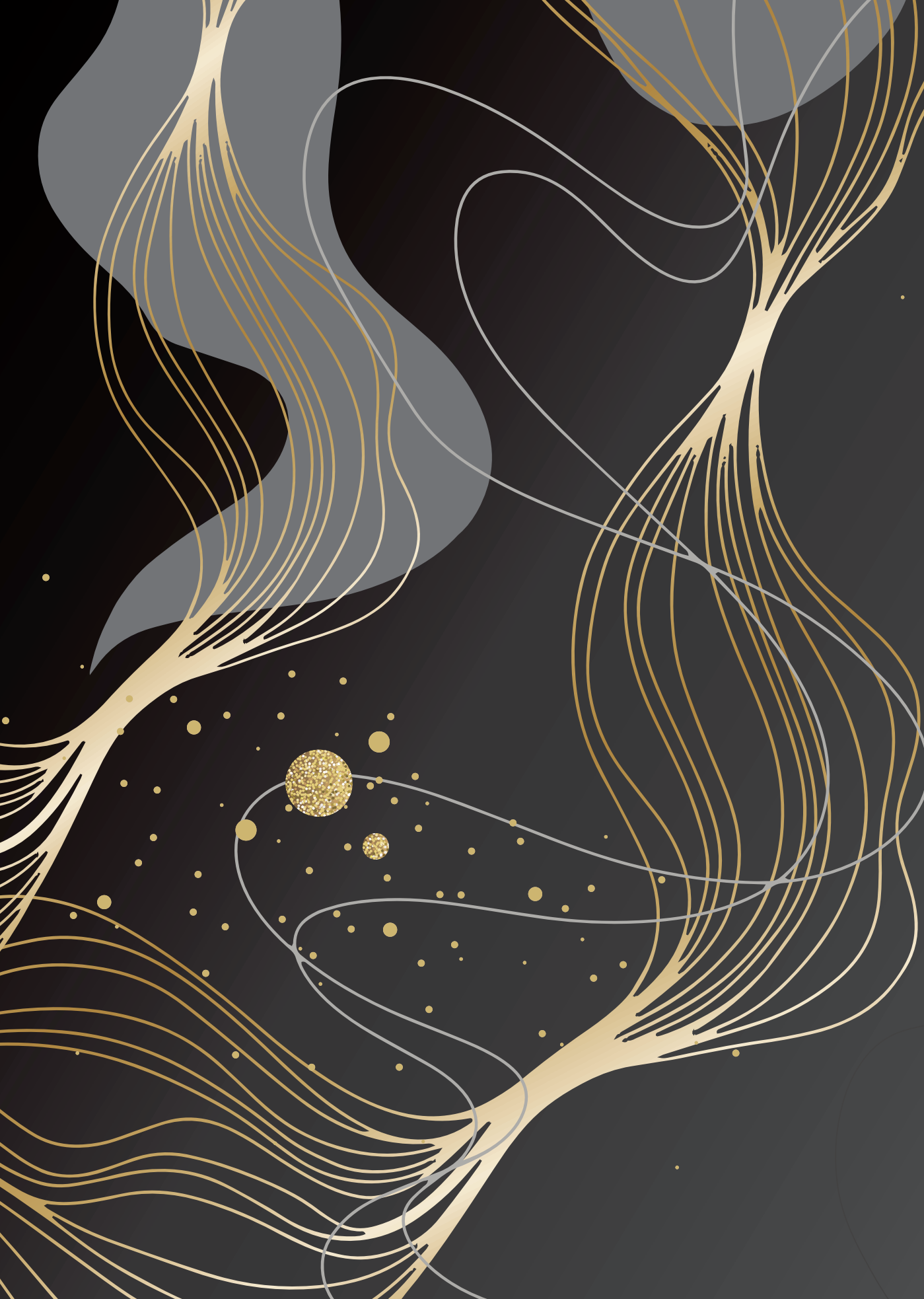
ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. การประเมินบทความต้องทำด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางวิชาการ และรักษาความลับของบทความที่ต้องประเมิน
2. การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบทความต้องเป็นไปตามหลักวิชาการของเนื้อหาบทความ
3. การประเมินบทความต้องมีความเห็นต่อบทความอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) การยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข (2) ยอมรับโดยมีเงื่อนไขให้แก้ไข (3) ปฏิเสธการลงบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
4. การแจ้งขอยกเลิกการเป็นผู้ประเมินต่อกองบรรณาธิการ ในกรณีที่พบว่าบทความที่ต้องประเมินนั้น เป็นเรื่องและผู้ประเมินกำลังดำเนินการ หรือ กำลังจะดำเนินการในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
5. การประเมินบทความต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดเพื่อให้ผู้นิพนธ์ได้มีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขบทความตามความเห็นได้ทัน

จรรยาบรรณของ

ผู้นิพนธ์

1. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น เป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
2. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น
3. การต้องไม่นำผลงานของตนเองที่ได้รับการเผยแพร่แล้วมาคัดลอกหรือเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดคิดว่าผลงานนั้นเป็นผลงานใหม่ของตนเอง
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 ทางวารสารจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น)
9. การเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการจัดทำผลงานทางวิชาการ (ถ้ามี)
10. การปรับแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรือ อาจถูกถอดถอนออกจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
11. การนำเสนอบทความต้องทำให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน





ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

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

2. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการตีพิมพ์

3. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

4. เนื้อหาด้านฉบับ (ภาษาไทย) มีความยาว 10-20 หน้าพิมพ์ (กระดาษพิมพ์ดีดขนาด A4) ด้านฉบับพิมพ์ด้วยโปรแกรม MS-Words 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 เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยหรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

6. ส่วนประกอบของบทความวิจัย

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้พิมพ์และสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์มือถือ และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขปประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์สรุปผล (Results Conclusion) และข้อเสนอแนะที่สำคัญ (Recommendations) พอสั่งเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัยสมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษานิยามศัพท์ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ พอสั่งเขป

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียบเรียงตามลำดับขั้นตอน พอสั่งเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

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

(8) หากมีการอธิบายขยายความ ของเนื้อหาในเนื้อเรื่องให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงต้องคำนึงถึงความ สอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายบทความ

7. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์มือถือ และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (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, pp.50-53)

(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 รุฟโฟโล, 2500, หน้า 125)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน
หรือมากกว่า

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

ตัวอย่าง (อุบล บุญชู และคณะ,
2555, หน้า 158) (Tarantola, et al., 1998,
p.9)

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). วิสามัน
มาตรการและการลงทุนใน
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. การพิจารณาบทความ
 (1) กองบรรณาธิการพิจารณาใน
 เบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสม
 ของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร
 ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด
 (2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่าน
 ประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุม
 คุณภาพทางวิชาการ จำนวน 3 คน/บทความ
 ด้วยวิธีการประเมินแบบ Double Blinded
 ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ Thaijo20 โดย
 ผู้นิพนธ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็น
 ของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาบทความที่ผู้พิมพ์มิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้พิมพ์บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน จะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความ ถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิมพ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

11. อัตราการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้พิมพ์บทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

(1) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้พิมพ์ที่ส่งบทความวิชาการ/บทความวิจัย จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมาร้อยไม่เกิน 6,000 บาท/บทความ

(2) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้พิมพ์ที่วารสารขอเชิญให้เขียนบทความพิเศษ จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมาร้อยไม่เกิน 5,000 บาท/บทความ

(3) อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้พิมพ์ที่ส่งบทความพิเศษ จะได้รับค่าตอบแทนการเขียนบทความ เหมาร้อยไม่เกิน 4,000 บาท/บทความ

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

13. สถานที่ติดต่อ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ โซน C ชั้น 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146
E-mail: anyapatch@ombudsman.go.th □

Editor *Note*

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 เล่มส่งท้ายปีนี้ นำเสนอทิศทางการทำงานที่สำคัญยิ่งขององค์กร โดยเน้นย้ำถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในยุคปัจจุบัน ด้วยบทความพิเศษอันทรงคุณค่าจาก **นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน** นำเสนอเรื่อง “**ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่กับการสอบสวนเชิงระบบเพื่อแก้ปัญหาเชิงรุก**” ซึ่งกล่าวถึงวิวัฒนาการสู่การเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่ (Modern Ombudsman) ซึ่งไม่เพียงการรับเรื่องร้องเรียน แต่ต้องก้าวไปสู่การตรวจสอบเชิงรุก และสอบสวนเชิงระบบ เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันปัญหาล่วงหน้า ขจัดความเหลื่อมล้ำ และ ส่งเสริมการบริหารงานที่ดี ของหน่วยงานรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ภารกิจหลักคือการเป็นสื่อกลางที่เชื่อมโยงประชาชนกับรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม

นอกจากนี้ ยังมีบทความพิเศษที่น่าสนใจ และได้คัดสรรมาเพื่อผู้อ่านอีก 3 บทความ ได้แก่ เรื่องแรก 25 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ก้าวต่อไปในการเป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม โดยนายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องที่ 2 ไตร่ตรองสำนึก หากคิดจะใช้ “ตรวน” โดยนางชนิษฐนันท์ อภิहरราชกร ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน และเรื่องที่ 3 เป็นบทความภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทยและผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของคนพิการเป็นลำดับความสำคัญสูงสุดในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภายในเล่มประกอบด้วยบทความวิจัย และบทความวิชาการที่ผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในรูปแบบ

Double Blinded จำนวน 11 บทความ ประกอบด้วย บทความวิจัย 4 บทความ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความสนใจในการวิเคราะห์ กลไกการจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นและ ประเด็นทางสังคมที่มีความซับซ้อน ดังนี้ (1) “บทเรียนและวิเคราะห์กลไกการจัดการปัญหา โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของ องค์การบริหารจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนครสวรรค์ และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนครราชสีมา” (2) “วิเคราะห์ บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษา มูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย” (3) “การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจตีย์บูชา เขตเทศบาลนครนครปฐม” (4) “ยุทธศาสตร์ปัจจัย ความสำเร็จและความท้าทายในการขับเคลื่อน สังคมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การ มหาชน)” และบทความวิชาการ 7 บทความ ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญทางกฎหมาย การบริหารจัดการภาครัฐ และสังคม ได้แก่ (1) “บทวิเคราะห์คดีวินัยทางการคลัง กรณี คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 22/2561” (2) “แนวคิดการกำหนดมาตรการควบคุม ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (3) “การคุ้มครองผู้เสียหาย คดีความรุนแรงในครอบครัว : บทเรียน จากต่างประเทศ” (4) “ปัญหาการบังคับใช้

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” (5) “หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ กับองค์การมหาชนในประเทศไทย” (6) “แนวคิด การพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทย ให้เป็น สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทน ของประชาชน” (7) “บริษัทอนิมีหรือตัวแทน อำพรางในประเทศไทย: แนวทางแก้ไขและทิศทาง ในอนาคต”

ปิดท้ายด้วยคอลัมน์ “ท่านทราบหรือไม่” ฉบับนี้เสนอเรื่อง “**ครม. รับลูกผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) แก้กฏหมายติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์ เพื่อลดภาระประชาชน**” ที่ต่อยอดถึงผลสำเร็จ ของการทำงานเชิงรุก เมื่อ **คณะรัฐมนตรี (ครม.) รับลูกผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการปรับปรุงและ ยกเลิกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้ง โซลาร์เซลล์บนหลังคาเพื่อลดภาระของ ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม**

ในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช 2568 นี้ กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอส่งความปรารถนาดีและคำอวยพรให้ท่านผู้อ่านทุกท่านประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน มีความสุขและสมหวังในทุกสิ่งที่ปรารถนา

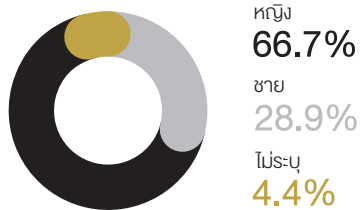
ขอขอบคุณทุกท่านที่ติดตามและ ให้ความสนใจในการกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เราจะยังคงมุ่งมั่นนำเสนอบทความที่เป็นประโยชน์ ต่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตของ ประชาชนต่อไป □

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

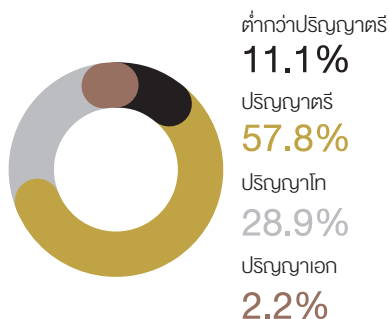
รายงานผลสำรวจความพึงพอใจ

ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 18 ฉบับที่ 1

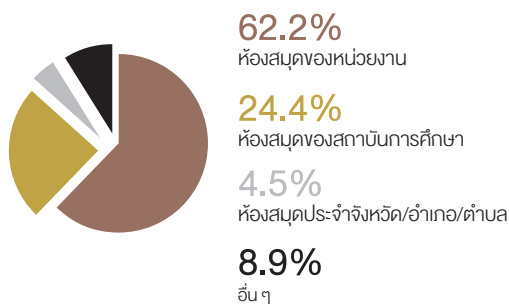
IWCI



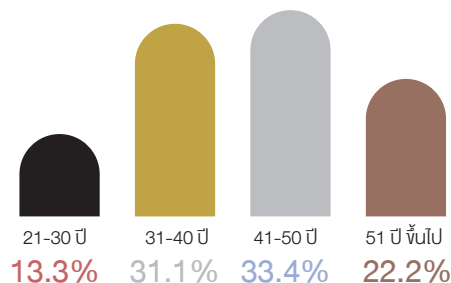
ระดับการศึกษา



อ่านวารสารจากแหล่งใด



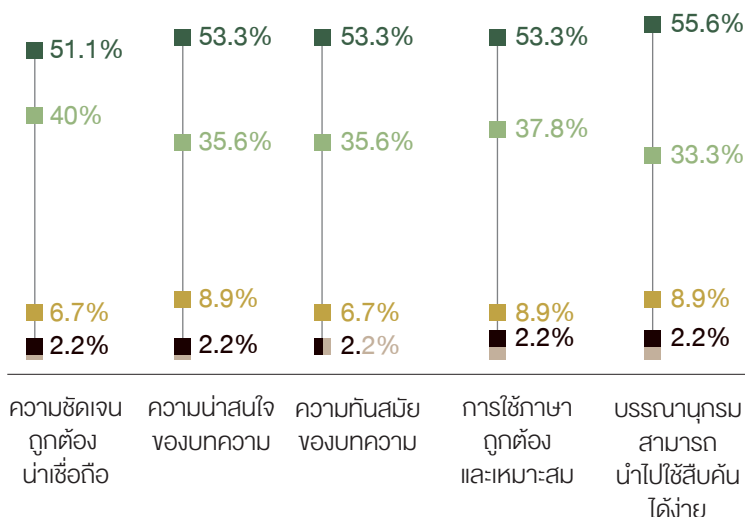
อายุ



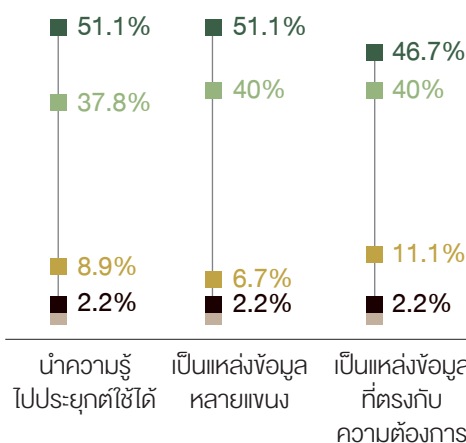
ความพึงพอใจโดยรวมต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



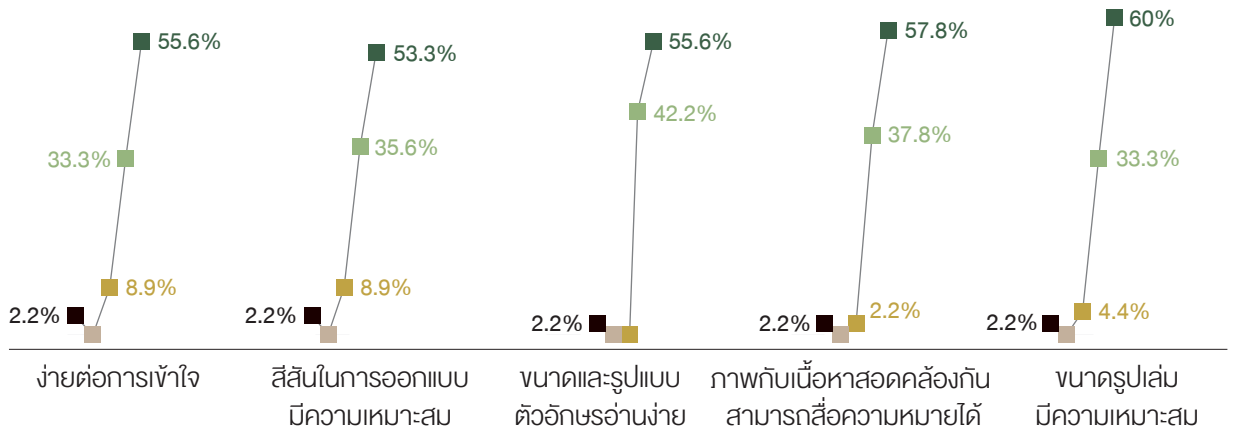
ด้านเนื้อหาของบทความ



ประโยชน์การนำไปใช้



การออกแบบและการจัดรูปแบบ



คอลัมน์และบทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทความพิเศษ

2.2% 8.9% 33.3% 55.6%

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน้าที่และอำนาจกรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ร้องขอว่าการกระทำความผิดหรือยังต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 213

2.2% 11.1% 35.6% 51.1%

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการจัดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม

2.2% 11.1% 40% 46.7%

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย

2.2% 11.1% 37.8% 48.9%

การใกล้ชิดข้อพิพาทกับบทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในมิติเปรียบเทียบการใกล้ชิดข้อพิพาททางปกครอง กับการใกล้ชิด ตาม พ.ร.บ. การใกล้ชิดข้อพิพาท พ.ศ. 2562

คอลัมน์ประจำ

2.2% 2.2% 17.8% 31.1% 46.7%

ท่านทราบหรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) ชง ยื่นขอตรวจสอบหลักทรัพย์เกี่ยวกับที่ดินได้แล้วทุกแห่ง ลดค่าใช้จ่ายประชาชน

บทความวิชาการ

2.2% 2.2% 15.6% 31.1% 48.9%

วิเคราะห์ซึ่งเปรียบเทียบกับระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยกับต่างประเทศ : บทเรียนการพัฒนา

2.2% 4.4% 11.1% 26.7% 55.6%

แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่กรณีศึกษา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.2% 2.2% 11.1% 33.3% 51.2%

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความยั่งยืน : ศึกษากรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.2% 2.2% 11.1% 31.1% 53.4%

บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเป็นเข็มทิศด้านความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย

2.2% 2.2% 11.1% 33.3% 51.2%

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์การทางเลือกแก้ไขความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

2.2% 2.2% 11.1% 28.9% 55.6%

แรงจูงใจในการทำงาน : ภายใต้อำนาจสู่การส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

Reader view

- ขอบคุนสำหรับเอกสารดี ๆ ค่ะ
- ให้มีการจัดทำวารสารฉบับรูปเล่มตลอดไปค่ะ

Content

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2568)

บทความพิเศษ

27

ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่กับการสอบสวน
เชิงระบบเพื่อแก้ปัญหาเชิงรุก
ทรงศักดิ์ สายเชื้อ

43

25 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ก้าวต่อไปในการ
เป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน
หรือความไม่เป็นธรรม
สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

49

ไตร่ตรองสักนิด หากคิดจะใช้ “ตรวน”
วนิชฐนันท์ อภิธรรมภากร

79

การคุ้มครองสิทธิของ
คนพิการเป็นลำดับความสำคัญสูงสุด
ในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน
The protection of the rights of people
with disabilities is a top priority for
the Ombudsman
เอชมาโตวา เฟอร์ูซา ฟาร์โคดอฟนา
ยุลดาเซฟ อาร์ซิส โซบิราวิช

บทความวิจัย

97 บทเรียนและวิเคราะห์กลไกการจัดการ
ปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019
(COVID-19) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
นนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์
และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา
ศักดิ์ณรงค์ มงคล
รัชมี สุจริตชา

139 วิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการ
จัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิ
ที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย
รัชดาภรณ์ มรเมื่อง

163 การประเมินการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนต่อกลยุทธ์การอนุรักษ์
คลองเจดียู่บูชา เขตเทศบาลนครนครปฐม
แพรภักตรา เขียวชะอุ่ม
จุฑาทิพย์ ดาวธรรัตน์
ประสงค์ ตันพิชัย

189 ยุทธศาสตร์ ปัจจัยความสำเร็จ
และความท้าทายในการขับเคลื่อน
สังคมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การ
มหาชน)
แพรภักตรา เขียวชะอุ่ม

บทความวิชาการ

221 บทวิเคราะห์คดีวินัยทางการคลัง :
กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. 22/2561
อานันท์ กระบวนศรี

251 แนวคิดการกำหนดมาตรการควบคุม
ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial
Intelligence : AI) ในการบริหารจัดการเรื่อง
ร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
จิรพัฒน์ ใจสุข
วริยา ล้าเลิศ

281 การคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรง
ในครอบครัว : บทเรียนจากต่างประเทศ
วรรณฤดี แสงเขียว

323 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในกรณี
การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
พรเพ็ญ ไตรพงษ์
พัชรา เอื้อวรรณกิจ
นภัศม์ กังพิทักษ์ไพศาล

347 หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงาน
ภาครัฐกับองค์การมหาชนในประเทศไทย
สมพงษ์ แซ่ตัน
วัชร ก่อสินสุวรรณ
เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

383 แนวคิดการพัฒนาพรรคการเมือง
ในประเทศไทย ให้เป็นสถาบันทาง
การเมืองที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนของประชาชน
ธนชัย สามล

411 บริษัทนอมีนหรือตัวแทนอำพราง
ในประเทศไทย : แนวทางแก้ไข และ
ทิศทางในอนาคต
สุรัชย์ พรหมพันธุ์

คอลัมน์ประจำ

437 ท่านทราบหรือไม่
กรม. รับลูกผู้ตรวจการ
แผ่นดิน (ผผ.) แก่กฎหมายติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์
เพื่อลดภาระประชาชน
สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา



The background features abstract, flowing, organic shapes in shades of gray, resembling stylized leaves or petals. These shapes are composed of multiple parallel lines that create a sense of movement and depth. Scattered throughout the composition are small, dark gray dots of varying sizes, adding texture and visual interest.

บทความ พิเศษ





ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่กับการสอบสวน เชิงระบบเพื่อแก้ปัญหาเชิงรุก

Modern Ombudsman and the forward-systemic investigation

นรงค์ สายเชื้อ¹

Songsak Saicheua¹

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²

Office of Thai Ombudsman²

บทนำ

แนว คิดของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีต้นกำเนิดในสวีเดนใน ค.ศ. 1809 โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบของรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่ตั้งเดิมมุ่งเน้นที่การรับรองความรับผิดชอบของรัฐบาลและสิทธิของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรกได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภาสวีเดน (Riksdag) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นอิสระ การจัดตั้งนี้ถือเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาการกำกับดูแลภาครัฐด้วยระบบถ่วงดุลและการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน ในช่วง

100 กว่าปีแรกนั้น มีอำนาจในการดำเนินคดีตามกฎหมาย (Prosecution Power) ใน ค.ศ. 1915 มีการยกเว้นการใช้อำนาจ Prosecution Power ในกรณีการทำผิดกฎหมายลหุโทษ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดนมีพัฒนาการต่อมาใน ค.ศ. 1975 ได้มีการยกเลิก Prosecution Power เนื่องจากเห็นว่าอัยการได้ใช้อำนาจนี้อยู่แล้ว และในปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดนได้ปรับเปลี่ยนจากองค์กรที่มีอำนาจลงโทษ มาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่การให้คำแนะนำและการปรึกษาหารือ (An advisory and consultative function)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินได้แพร่กระจายไปยังประเทศสแกนดิเนเวียอื่น ๆ เช่น ฟินแลนด์ใน ค.ศ. 1919

¹ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2568

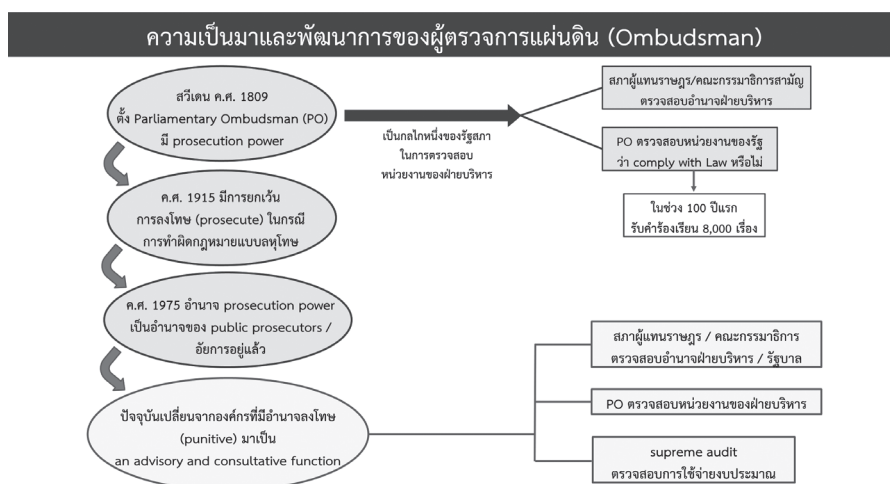
² ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ โซน C เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

เดนมาร์กใน ค.ศ. 1954 สำหรับการยอมรับในระดับสากล นิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่ไม่ใช่สแกนดิเนเวียที่นำผู้ตรวจการแผ่นดินมาใช้ ใน ค.ศ. 1962 สหราชอาณาจักรได้เปิดตัวกรมการรัฐสภาเพื่อการบริหารใน ค.ศ. 1967 มลรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. 1967 และประเทศไทยใน ค.ศ. 2000

รัฐบาลประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ ค่อย ๆ นำแนวคิดนี้มาใช้เป็นกลไกสำหรับการกำกับดูแลการบริหาร การขยายตัวนี้แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของการมีผู้ตรวจสอบที่เป็นกลางและเป็นอิสระเพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนของประชาชนและรับประกันความรับผิดชอบของรัฐบาล นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองหน้าที่และความสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (UN General Assembly) ว่าด้วย “บทบาทของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ธรรมชาติ และหลักนิติธรรม

(The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance, and the rule of law)”³

ประเทศประชาธิปไตยกำลังพัฒนาหลายประเทศได้รวมสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ บทบาทนี้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศหลายหน่วยได้เริ่มสร้างบทบาทที่คล้ายกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีการก่อตั้งสมาคมวิชาชีพแห่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute : IOI) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association : AOA) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asian Ombudsman Forum : SEAOF) เป็นต้น เพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วโลก



³ สมัชชาสหประชาชาติ สมัยประชุมที่ 79 ระเบียบวาระที่ 71(b) สมัชชาสหประชาชาติลงมติรับรองเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2567

ผู้ตรวจการแผ่นดินดั้งเดิมและผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่ (Classical Ombudsman/Modern Ombudsman)

บทบาทหน้าที่ดั้งเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน (Classical function) มุ่งเน้นการทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ

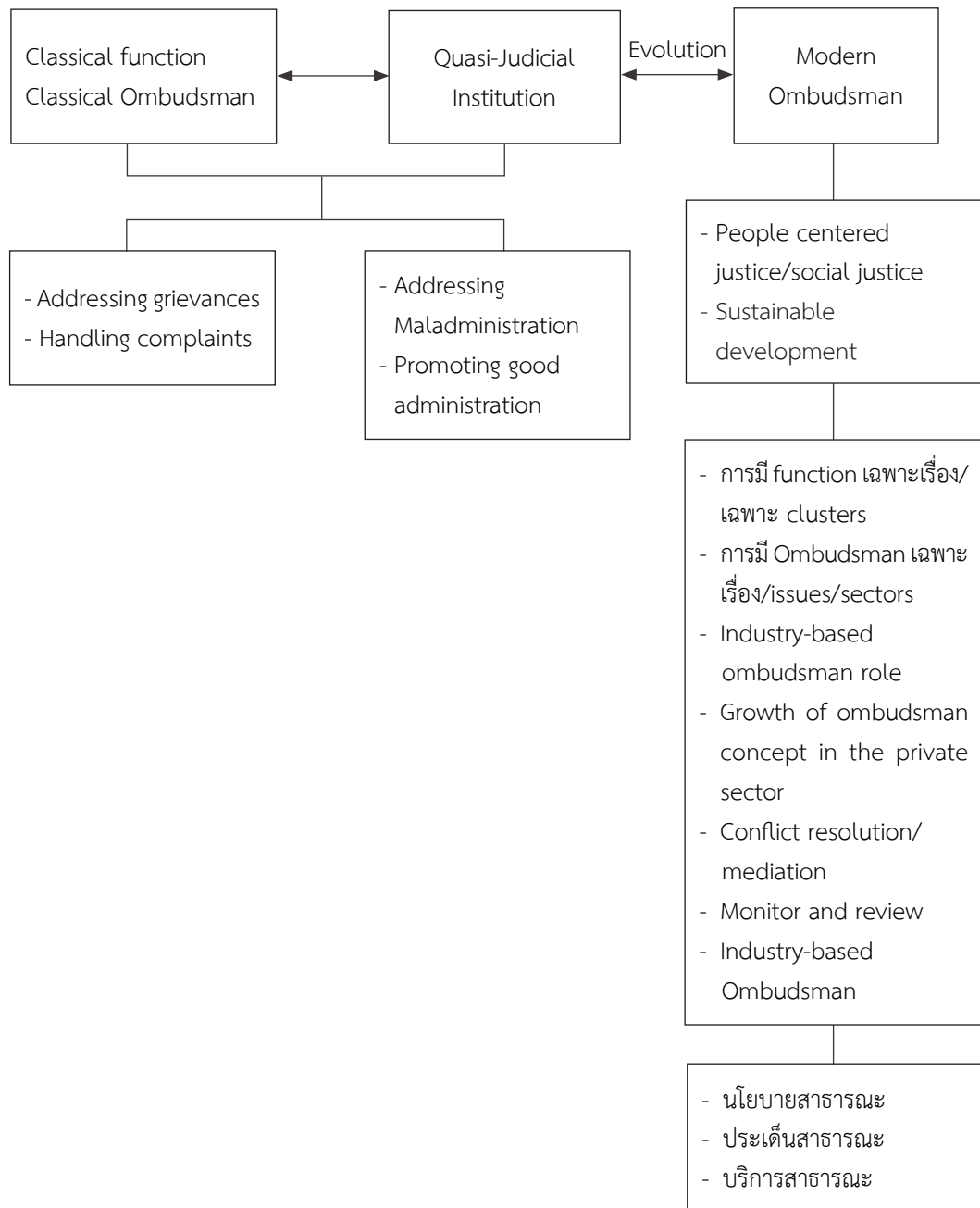
ประการแรก การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน (grievances) และ ความไม่เป็นธรรม (unfairness) ของประชาชน โดยการรับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ (complaints) จากประชาชน

ประการที่สอง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือการบริหารงานที่บกพร่อง (maladministration) โดยให้คำแนะนำ (recommendations) ในการปรับปรุงการบริหารงานไปสู่การบริหารงานที่ดี (good administration)

มุมมองของการตีความขอบเขตของคำว่า mal administration ยังมีความหลากหลายว่าจะครอบคลุมถึงการบริหารงานในลักษณะใดบ้างที่ถือว่าเป็น mal administration ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ความเห็นของนักวิชาการ Carol Harlow จาก London School of Economics and Political Science และ Richard Rowling

จาก university college London ได้ให้ความเห็นในหนังสือ Law and Administration ตามที่ปรากฏในบทความของ Greg Weeks จาก ANU college of law, Australian national University ในหนังสือ The ombudsman in the modern state (โดยมี Matthew Groves และ Anita Stuhmche เป็นบรรณาธิการ) โดย Carol Harlow และ Richard Rowling ใช้คำว่า “Mundane mal administration” ซึ่งครอบคลุมถึงความล่าช้าอย่างกว้างขวาง (wild spread delays) การสื่อสารที่ไม่สมบูรณ์ และการให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องต่อลูกค้าหรือประชาชน (poor communication and incorrect information to clients) เจ้าหน้าที่ที่ไม่ค่อยได้รับการฝึกอบรม (badly trained staff) และความล้มเหลวในการสื่อสารกับหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้ในบทความเดียวกันของ Greg Weeks ยังได้ยกตัวอย่างการให้ความหมายของ mal administration ของ Deborah Glass อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐ Victoria ของออสเตรเลียซึ่งได้กล่าวสุนทรพจน์ใน ค.ศ. 2019 ว่า mal administration ไม่ได้หมายถึงการทุจริตคอร์รัปชันแต่เป็นการทำหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง

จาก Classical Ombudsman สู่ Modern Ombudsman



บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐสมัยใหม่หรือผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่ มีบทบาทและหน้าที่ที่เพิ่มเติมจากบทบาทแบบดั้งเดิมตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิง (shift) จากบทบาทแบบดั้งเดิมผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่ยังคงทำหน้าที่หลักที่เป็นเสาหลักสองประการของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมของประชาชน และการแก้ไขปัญหาการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือการบริหารงานบกพร่องเพื่อนำไปสู่การบริหารงานที่ดี แต่ขณะเดียวกันผู้ตรวจการแผ่นดินบางแห่งก็ได้มีบทบาทหน้าที่ใหม่ที่เพิ่มเติมจากบทบาทหน้าที่แบบดั้งเดิม บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในยุคใหม่ถือว่าอยู่ในระหว่างพัฒนาการและการมีนวัตกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้บทบาทและการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในยุคใหม่มีตัวอย่างที่สำคัญ เช่น

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินบางประเทศเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินเนเธอร์แลนด์ที่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) โดยใช้หลักการสำคัญในการส่งเสริมความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people centered justice)

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินบางประเทศมีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) รวมทั้งการที่เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีบทบาทสำคัญ

ในการสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs/sustainable development goals)

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินหลายประเทศได้กำหนดให้มีบทบาทหน้าที่เฉพาะเรื่อง เช่น ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชน ตำรวจ ฯลฯ

4. บางประเทศมีการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะเรื่อง เช่น แคนาดา มีผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะด้านในหลายด้านซึ่งเป็นอิสระต่อกัน เช่น national capital commission NCC ombudsman office of the procurement ombudsman ฯลฯ ปากีสถาน มีผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะด้าน เช่น federal tax ombudsman

5. การติดตาม (monitor) และการพิจารณา ทบทวน (review) ในบางด้าน เช่น การทบทวนการเสียชีวิตและความรุนแรงต่อเด็กอันเกิดจากความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงภายในประเทศ การติดตามการควบคุมองค์กรอาชญากรรม การติดตามกรณีการละเมิดทางอาญา ฯลฯ

6. ผู้ตรวจการแผ่นดินในออสเตรเลียได้ผสมผสานระหว่างบทบาทหน้าที่แบบดั้งเดิมกับบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในภาคอุตสาหกรรม (industry based ombudsman)

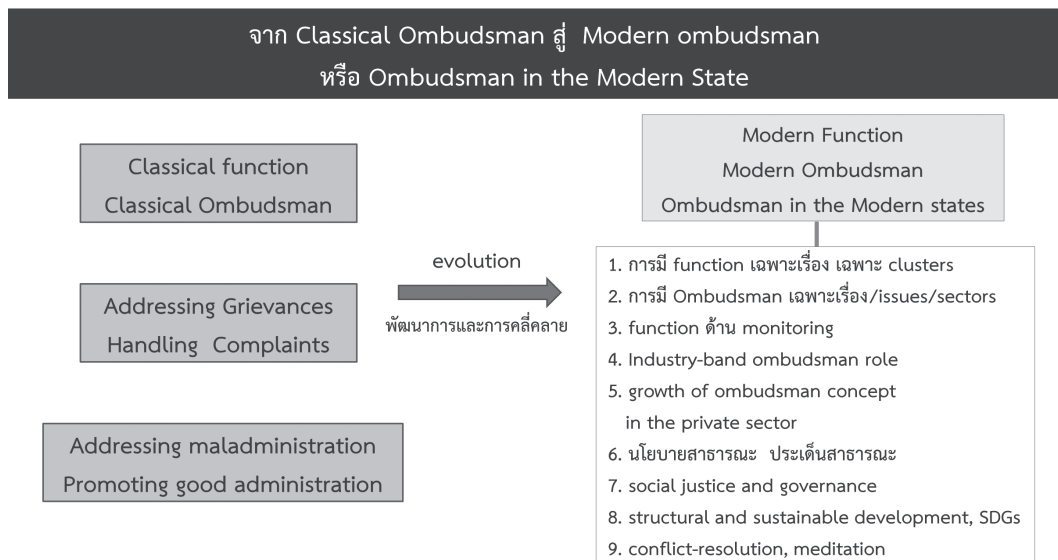
7. ผู้ตรวจการแผ่นดินไทย มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐ 12 ด้านตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายสาธารณะและการให้บริการสาธารณะ

8. นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่ (Modern Ombudsman) ยังมีบทบาทหลักในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการแบบเชิงรุก ส่งเสริมการบริหารงานที่ดีของหน่วยงานรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันปัญหาล่วงหน้า ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้ประชาชนอย่างทัดเทียม และเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับรัฐ โดย

8.1. การตรวจสอบเชิงรุก-ติดตามสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันและเริ่มตรวจสอบก่อนมีเรื่องร้องเรียน

8.2. การส่งเสริม Good Governance-พัฒนาระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ

8.3. การมีส่วนร่วมของประชาชน-สร้างช่องทางการมีส่วนร่วมหลากหลาย ส่งเสริมการเสนอข้อมูล ความคิด ความเห็นผ่านเวทีต่าง ๆ



ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบข้อดี/ข้อจำกัดของผู้ตรวจการแผ่นดินยุคดั้งเดิม

ข้อดี	ข้อจำกัด
- มีความเป็นอิสระสูง ไม่ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร - มีความชำนาญเฉพาะด้าน เน้นการตรวจสอบราชการ - ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนในฐานะผู้คุ้มครองสิทธิ	- ขอบเขตอำนาจจำกัด เน้นเฉพาะการตรวจสอบหลังเหตุการณ์ - ไม่มีอำนาจบังคับใช้โดยตรง ต้องอาศัยการรายงานและการชี้แจง - ตอบสนองต่อปัญหาได้ช้า เนื่องจากต้องรอเรื่องร้องเรียน และการสอบสวนด้วยความชำนาญเฉพาะด้านอาจใช้เวลานานเกินไป

ตารางที่ 2 : เปรียบเทียบข้อดี/ข้อจำกัดของผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่

ข้อดี	ข้อจำกัด
- มีขอบเขตงานกว้างขวาง ครอบคลุมการป้องกันและแก้ไข - ใช้เทคโนโลยีในการเข้าถึงประชาชน ทำให้เข้าถึงได้ง่ายขึ้น - มีแนวทางการทำงานแบบองค์รวม เชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ	- เนื้อหา ประเด็นอาจมีความซับซ้อนมากเกินไป ทำให้เสียโฟกัสหลัก - ต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้น เพื่อรองรับภารกิจที่หลากหลาย และเวทีการเสนอความเห็นต่าง ๆ - อาจเกิดความคาดหวังสูงเกินไปจากประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคดั้งเดิมมีจุดแข็งในด้านความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่มีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและปัญหาที่มีลักษณะเป็น cross border ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่มีหน้าที่ที่มีความทันสมัยและครอบคลุมสาขาการพัฒนามากขึ้น แต่อาจเสี่ยงต่อการกระจุกตัวมากเกินไปของทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ

การพัฒนาไปสู่ผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่สะท้อนถึงการปรับตัวตามความต้องการของสังคมประชาธิปไตยที่ต้องการการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนให้มากยิ่งขึ้น และการบริหารจัดการที่รวดเร็ว ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในยุคดิจิทัล

สำหรับแนวทางที่เหมาะสมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บริบททางกฎหมายและสังคมไทยในยุคปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินควรรักษาปรัชญาหลักของผู้ตรวจการแผ่นดินยุคดั้งเดิมในแง่ของความเป็นอิสระในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน การมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิประชาชน ด้วยความเชี่ยวชาญและ

ความเป็นเลิศในการตรวจสอบระบบราชการ ผสมผสานกับนวัตกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินยุคใหม่ ในการตรวจสอบเชิงรุกในประเด็นสำคัญ การส่งเสริมธรรมาภิบาลอย่างมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคโนโลยีในการเข้าถึงประชาชน

วิวัฒนาการผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁴

ประเทศไทยได้นำแนวคิดของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศสวีเดน และจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵ ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เพื่อรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิมหรือ classical ombudsman ที่ยึดหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงเกิดขึ้นในประเทศไทย

⁴ สำนักกฎหมายและคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินสองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย 2563 น.61

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196-198

บทบาทสำคัญบทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและส่งเสริมการบริหารภาครัฐที่เป็นธรรม โดยการดำเนินการสอบสวนคำร้องเรียนในเรื่องการกระทำหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจก่อความเดือดร้อนและสร้างความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีและวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อเยียวยาความไม่ยุติธรรมที่เกิดจากการบริหารงานที่ผิดพลาดนั้นๆ ทั้งนี้การดำเนินการดำเนินการด้านการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินยังครอบคลุมถึงการบริหารงานที่ผิดพลาดการดำเนินการการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม⁶

ในเวลาต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงชื่อองค์กรจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นโดยเพิ่มภารกิจ การตรวจสอบด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภารกิจในด้านการตรวจสอบการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ครอบคลุมภารกิจด้านอื่นควบคู่ไปด้วย คือหากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับส่วนรวม ประโยชน์ร่วมกันของ

สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจหยิบยกขึ้นพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยไม่มีผู้ร้องเรียนก็ได้⁷ ถือเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลายและกว้างขวางขึ้น

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸ ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่อีกครั้ง โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนและให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อยู่ในกรอบของกฎ กติกาที่ติงาม มากกว่าการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ และขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งต่อไป และเพิ่มภารกิจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เงื่อนไขเพื่อให้ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินมีสภาพบังคับมากขึ้นอีกด้วย⁹ จึงอาจถือได้ว่าเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินในยุคใหม่ modern ombudsman ที่มีหน้าที่ที่กว้างขวางและหลากหลายขึ้น

⁶ วิทวัส รัชตะนันท์, 2559 “วิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน : กรณีประเทศไทย (The evolution Of the ombudsman: The case of Thailand)” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 9 ฉบับที่ 2

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 ส่วนที่ 1 องค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 242-244

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 11 ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 242-244

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มาตรา 36 (3)

แนวโน้มที่เปลี่ยนไปของเรื่องร้องเรียน ที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และจุดมุ่งหมายสำคัญในการตรวจสอบ การใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ และคุ้มครอง สิทธิของประชาชน ผ่านการรับเรื่องร้องเรียน จากประชาชน ดังนั้น การศึกษาเรื่องร้องเรียนและ ผลงานตั้งแต่ก่อตั้ง จะช่วยให้เห็นวิวัฒนาการ การร้องเรียนที่สะท้อนสภาพปัญหาและบริบท ของสังคมไทยที่เปลี่ยนไปตามแนวโน้มที่มี ความซับซ้อนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงแรก ๆ ของการดำเนินการตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ มีลักษณะเป็นเชิงเดี่ยวที่สะท้อนปัญหา ความเดือดร้อนส่วนบุคคล (Individualistic complaint) การแก้ไขเยียวยาปัญหานำไปสู่ การแก้ไขปัญหาแล้วจบลง ไม่ได้ขยายผลไปสู่ การแก้ไขเชิงระบบมากนัก ตัวอย่างของ เรื่องร้องเรียนลักษณะนี้ ได้แก่

- ขอให้ตรวจสอบผู้ใหญ่บ้านและ กำนันตำบลกรณีตัดเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล เรื่องให้หัวหน้ากระบาดที่ช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยง สัตว์ปีก ซึ่งเป็ดของผู้ร้องเรียนได้ตายไปจำนวน 600 ตัว แต่ได้รับเงินชดเชยเพียง 100 ตัว โดยไม่ทราบสาเหตุแห่งการถูกตัดเงินชดเชย

- การดำเนินการจ้างบุตรีนายกองคการ บริหารส่วนตำบลเป็นการดำเนินการจ้างโดยไม่มี การสอบแข่งขันหรือคัดเลือกจากคณะกรรมการ บริหารก่อน ซึ่งผิดขั้นตอนของทางราชการ อันเป็น

การทุจริตต่อหน้าที่หรือผิดต่อพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 47 ตรี (8) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

- ผู้ร้องเรียนได้ไปขอทำบัตรประจำตัว ประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่หลักฐานแสดง บุคคลไม่ครบถ้วนเนื่องจากไม่ได้แจ้งเกิด ผู้ร้องเรียน จึงนำหลักฐานเพิ่มเติมไปแสดงต่อทางราชการ เพื่อขอทำบัตรประชาชนและติดตามเรื่องมา โดยตลอด จนกระทั่งผู้ร้องเรียนได้ติดต่อขอทราบ ผลการดำเนินการแต่เจ้าหน้าที่กลับปฏิเสธ ไม่ชี้แจงแสดงเหตุผลให้ทราบและใช้เวลา ไม่สุภาพ

- จังหวัดได้ดำเนินการจัดซื้อวัสดุการเกษตร ด้วยการประกาศประกวดราคาซึ่งผู้ร้องเรียน ได้เสนอราคาต่ำสุดและได้รับคัดเลือกแต่จังหวัด ได้ประกาศยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจาก ไม่เป็นไปตามข้อ 45 และ 46 ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้จัดให้มีการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษแต่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการหรือ ช่วงเวลาในการยื่นเสนอราคาที่ชัดเจน ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการ ส่งมอบงานหรือรายละเอียดพัสดุ แต่กลับใช้ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายอื่น ทั้งที่ผู้ร้องเรียนเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางและ ต่ำกว่าครั้งแรกที่มีการประกวดราคา ซึ่งเมื่อ มีการส่งมอบวัสดุตามสัญญา ผู้ได้รับคัดเลือก (ผู้เสนอราคารายอื่น) ก็ไม่สามารถส่งมอบงาน ได้ตามสัญญา ทำให้หน่วยราชการได้รับความ เสียหายจากการซื้อสินค้าแพงและไม่ได้คุณภาพ และผู้ร้องเรียนเสียหาย

- มารดาของผู้ร้องเรียนเป็นเจ้าของที่ดินที่ได้บริจาคเพื่อก่อสร้างสถานีดารวจภูธรตำบลเมื่อ พ.ศ. 2531 โดยผู้ร้องเรียนเห็นว่าปัจจุบันสถานีดารวจภูธรและกิ่งอำเภอได้ก่อสร้างเสร็จแล้ว โดยห่างจากที่ดินเดิมประมาณ 8 กิโลเมตร ที่ดินที่มารดาของผู้ร้องเรียนบริจาคทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ผู้ร้องเรียนต้องการที่ดินแปลงดังกล่าวคืนเพื่อนำมาประกอบอาชีพทำกินต่อไป ผู้ร้องเรียนจึงได้ไปยื่นคำร้องที่ดินที่บริจาคคืนต่อสำนักงานธนารักษ์จังหวัด และจังหวัดได้มีหนังสือส่งเรื่องดังกล่าวให้กรมธนารักษ์พิจารณา ผู้ร้องเรียนจึงร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) เปรี่งรัดสอบถามกรมธนารักษ์เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้ติดตามทวงถามหลายครั้งแต่ยังไม่ได้รับคำตอบว่าจะได้คืนหรือไม่

- ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่รับแจ้งความร้องทุกข์ในคดีจราจรที่มีการขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้บุตรชายผู้ร้องเรียนได้รับบาดเจ็บ

- เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจอู่ตะเภาของตำรวจเพื่อไปตรวจสอบทะเบียนอาวุธปืน แต่เมื่อตรวจสอบแล้วกลับไม่คืนให้ ผู้ร้องเรียนได้ติดตามเรื่องหลายครั้งก็ไม่ได้รับอาวุธดังกล่าวคืน

- เจ้าหน้าที่เขตออกบัตรประจำตัวประชาชนล่าช้า ฯลฯ

สำหรับเรื่องร้องเรียนในยุคปัจจุบันนอกจากจะเป็นเรื่องร้องเรียนเชิงเดียวที่เกี่ยวกับบุคคลแล้ว ยังมีเรื่องที่สะท้อนความเดือดร้อนสาธารณะ (Public oriented complaint) ประโยชน์ส่วนรวม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและ

สังคมในภาพรวมเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ การแก้ไขเยียวยาปัญหาของเรื่องร้องเรียนเหล่านี้ถือเป็นการสอบสวนเชิงระบบ (Ombudsman' Systemic Investigation) ที่จะนำไปสู่การแก้ไขให้กับประชาชนจำนวนมากในคราวเดียว เป็นการวินิจฉัยเพื่อส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นซ้ำ ๆ อีกในอนาคต ตัวอย่างเช่น

- ขอให้ผลักดันโครงการเมืองต้นแบบจะนะในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เป็นเมืองต้นแบบอุตสาหกรรมก้าวหน้าแห่งอนาคต

- โครงการขุดลอกหนองน้ำสาธารณะประโยชน์ ไม่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างครบถ้วน

- กรณีสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ไม่แก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กจากการประกอบกิจการโรงงาน มีการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองจากกระบวนการผลิต ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นละอองและสารเจือปน

- พระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7/1 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27

- กรณีขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัด

- กรณีชุมชนบ้านขุนสมุทรจีนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาน้ำทะเลกัดเซาะชายฝั่งทำให้ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินได้รับความเสียหายหน่วยงานในพื้นที่เคยมาหาข้อมูลแต่ยังไม่มี การดำเนินการ

- กรณีหน่วยงานในพื้นที่ไม่ทำการประชาสัมพันธ์การก่อสร้างโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ในพื้นที่ จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การคมนาคม สภาพอากาศ ฝุ่นละออง และความขัดแย้งในพื้นที่

- กรณีการแก้ไขการเข้าถึงการบริการน้ำประปาที่มีคุณภาพได้มาตรฐานในพื้นที่ต่างจังหวัดที่ห่างไกล

- การแก้ไขปัญหาและผลกระทบของข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายจากการรังวัด ตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ฯลฯ

นอกจากจะแก้ไขปัญหาผ่านการรับเรื่องร้องเรียนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีเครื่องมือที่ถือว่าเป็นกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดินสมัยใหม่ในการเยียวยาแก้ไขปัญหาเชิงระบบ คือ การหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นทำการสอบสวนเองโดยไม่ต้องอาศัยการร้องเรียนจากประชาชน¹⁰ (Own Motion/Own Initiative Investigation) การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกเรื่องขึ้นมาดำเนินการเองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา

230 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 22 (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 เป็นการปฏิบัติ การใน 2 ลักษณะ คือ การหยิบยกเรื่องเฉพาะหน้าที่มีความเร่งด่วน และการหยิบยกเรื่องเชิงระบบเพื่อแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างและแก้ไขปัญหาระบบ

ทั้งนี้ ตัวอย่างของเรื่องหยิบยกเพื่อแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าที่มีความเร่งด่วน เช่น

- กรณีเหตุเพลิงไหม้โกดังเก็บน้ำมันเครื่องของบริษัท ประภากรออยล์ จำกัด ก่อให้เกิด ความเสียหายต่อร่างกาย สุขอนามัย และทรัพย์สินของประชาชนและกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

- กรณีการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนจากอุทกภัยในจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อ พ.ศ. 2564 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัยของประชาชน การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ เนื่องจากประชาชน ยังไม่ได้รับการชดเชยจากภัยพิบัติ

ตัวอย่างของเรื่องหยิบยกที่มีลักษณะเป็น เรื่องเชิงระบบเพื่อแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้าง และแก้ไขปัญหาระบบ เช่น

- กรณีปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์โดยตัวแทน อำพรางของคนต่างด้าว (Nominee)

- กรณีการเข้าถึงสิทธิการรักษาพยาบาลของกลุ่มเปราะบางที่มีความเสี่ยงสูงกว่าบุคคลทั่วไป ประกอบด้วย กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ทุพพลภาพ และผู้ป่วยติดเตียง

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (2)

- การแก้ไขปัญหากรณีคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียง

- กรณีการแก้ปัญหาเชิงระบบเกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชนในการข้ามถนนโดยใช้ทางม้าลาย เพื่อลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

- กรณีปัญหาและผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในประเทศเพื่อนบ้านที่กระทบต่อความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพของประชาชนในจังหวัดที่แม่น้ำไหลผ่าน และระบบนิเวศน์ในภาพรวมของประเทศไทย ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงลักษณะของเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่พัฒนาจากร้องเรียนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวไปสู่เพื่อประโยชน์สาธารณะ สามารถวิเคราะห์ได้จากหลายปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการพัฒนาการทางการเมืองและการพัฒนาคุณภาพทางประชาธิปไตย - สังคมไทยมีการพัฒนาจิตสำนึกประชาธิปไตยและความเข้าใจในสิทธิพลเมืองมากขึ้น ทำให้ประชาชนเริ่มมองเห็นว่าการแก้ไขปัญหาเชิงระบบจะได้ประโยชน์มากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะราย มีการเรียนรู้จากประสบการณ์การร้องเรียนประชาชนค้นพบว่าปัญหาส่วนบุคคลมักเกิดจากปัญหาเชิงระบบ การแก้ไขที่ต้นเหตุจึงมีประสิทธิภาพมากกว่า

2. ปัจจัยด้านสังคมและสื่อสารมวลชน บทบาทของสื่อมวลชนและสื่อสังคมออนไลน์ช่วยขยายประเด็นจากเรื่องส่วนตัวให้กลายเป็นประเด็นสาธารณะ สร้างการรับรู้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ใช่เรื่องของคนคนเดียวอีกต่อไป

นอกจากนี้ เครือข่ายสังคมที่เผยแพร่อย่างกว้างขวาง การสื่อสารที่รวดเร็วทำให้เห็นว่าปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่มีลักษณะเป็นระบบและกระทบต่อคนจำนวนมาก

3. ปัจจัยด้านความรู้และการศึกษา ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นทำให้ประชาชนมีความรู้เพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับระบบราชการและสามารถวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างได้ดีขึ้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายทำให้เห็นรูปแบบปัญหาที่เกิดขึ้น

4. ปัจจัยด้านประสิทธิภาพขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อการร้องเรียนเพื่อปรับปรุงระบบให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าในเชิงประจักษ์ก็ส่งเสริมให้มีการร้องเรียนในลักษณะนี้มากขึ้น ประกอบกับความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเชิงระบบทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในกลไกนี้มากขึ้น

5. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจทำให้ประชาชนตระหนักมากขึ้นว่าปัญหาการทุจริตและความไม่โปร่งใสส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของทุกคน การเปลี่ยนแปลงค่านิยมจากสังคมที่เน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเปลี่ยนเป็นสังคมที่เน้นหลักนิติธรรมและความยุติธรรมมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงลักษณะการร้องเรียนนี้สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพทางการเมืองของสังคมไทยที่พัฒนาไปในทิศทางที่สร้างสรรค์ โดยประชาชนเริ่มมองเห็นตนเองเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมในการสร้างสังคมที่ดีกว่า มากกว่าการเป็นเพียงผู้รับบริการที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

การสอบสวนเชิงระบบตาม บทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหายังรุก (Ombudsman' Systemic and Own Motion Investigation)

การแก้ไขปัญหาระบบเชิงระบบ หมายถึง การแก้ปัญหาเรื่องที่มีผลกระทบในวงกว้าง เพื่อให้ผลการวินิจฉัยครั้งเดียวสามารถแก้ไขได้หลายประเด็น หรือครอบคลุมกลุ่มประชากรจำนวนมาก หรือเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ข้อเสนอแนะหน่วยงานของรัฐในการจัดระบบระเบียบ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และระบบการทำงาน อาจรวมถึงการปรับโครงสร้างเพื่อประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน หรือเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอน และแนวปฏิบัติ เพื่อขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

การแก้ไขปัญหาระบบเชิงระบบโดยทั่วไปจะเกิดขึ้นได้หลายทาง เป็นการแก้ปัญหาเรื่องที่มีนัยสำคัญและมีลำดับความสำคัญสูง (Significant and High Profile) การแก้ปัญหา มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือสามารถสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน และต่อเศรษฐกิจ สังคม และสาธารณสุข

ในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน การดำเนินเรื่องเชิงระบบมีที่มาที่สำคัญ ดังนี้

1. เป็นเรื่องที่ต้องทำการตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่

หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

2. การสรุปและวิเคราะห์ปัญหาจากเรื่องร้องเรียนรายกรณี (Individual case) ที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ หรือ คล้าย ๆ กันเป็นจำนวนมากพอสมควร และเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีแนวโน้มจะเกิดปัญหาลุกลามซ้ำ ๆ อีกในอนาคต ก็จะนำมาดำเนินการเป็นเรื่องเชิงระบบเพื่อแก้ไขปัญหารากฐาน และการวางระบบป้องกันปัญหาและการบริหารจัดการที่มีการร้องเรียนซ้ำ ๆ เข้ามา เช่น กรณีความล่าช้าของการอายัดตัวผู้ต้องหาและการดำเนินคดี ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ฯลฯ

3. เรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง รวมทั้งเป็นเรื่องที่มีผลสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม รวมทั้งเป็นเรื่องที่ปรากฏในสื่อมวลชนหรือสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และเป็นเรื่องที่สังคมและสาธารณะให้ความสนใจและให้ความสำคัญ

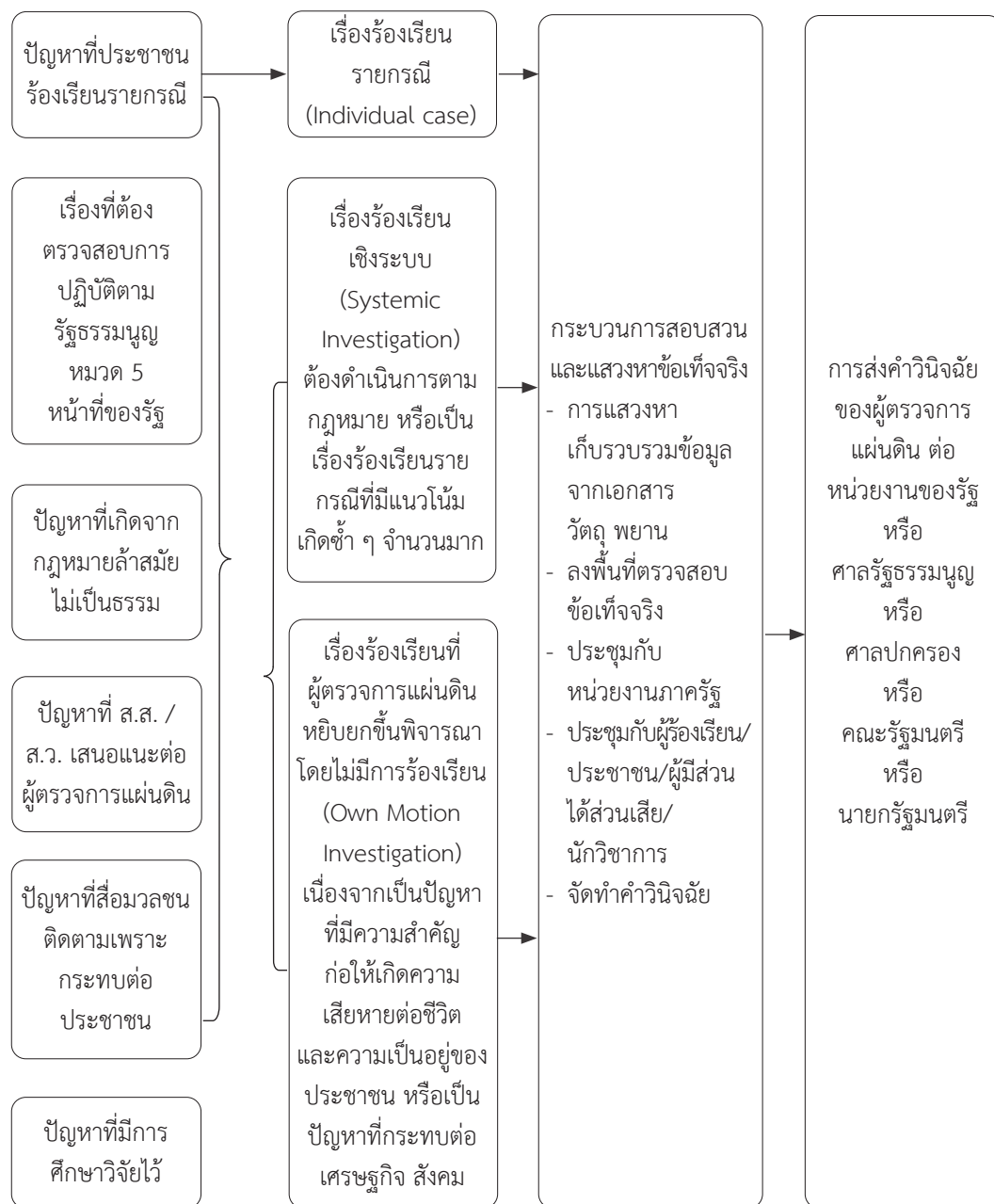
4. เป็นเรื่องที่เกิดจากกฎหมายไม่ทันสมัยก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ต้องทำการศึกษาเชิงระบบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ตามมาตรา 22 (1)

5. เรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ความเป็นธรรมและคุณภาพชีวิตของประชาชน

6. เรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานซึ่งอาจต้องเสนอแนะระบบการทำงานและการบริหารจัดการร่วมกัน การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันพิจารณาแนวทางและมาตรการที่สำคัญต่าง ๆ

7. เรื่องที่มีความสำคัญที่อาจมีการศึกษา สามารถนำมาต่อยอดและแสวงหาข้อเท็จจริงวิจัยไว้ระดับหนึ่งแล้ว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เพิ่มเติมให้เป็นเรื่องเชิงระบบต่อไปได้

แผนภูมิที่ 1 : แสดงที่มาของปัญหา ลักษณะการสอบสวน กระบวนการตรวจสอบ และการเสนอผลวินิจฉัย



เมื่อเทียบกับกฎหมายหลัก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้ว สามารถเทียบเคียงโดยสรุป เพื่อความเข้าใจเบื้องต้นได้ดังนี้

ก) การศึกษาเชิงระบบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ตามมาตรา 22 (1)

ข) การแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่มิผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2)

ค) การตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 22 (3)

ง) การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนในเชิงนโยบาย ซึ่งเกิดจากการร้องเรียนซ้ำ ๆ คล้าย ๆ กัน เป็นจำนวนมาก หรือ ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนไม่มาก แต่ปัญหามีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ก็จะนำมาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดเป็นเรื่องเชิงระบบเพื่อการแก้ปัญหาที่รากฐาน หรือ เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าจะโดยทางใด ไม่ว่าจะมิใช่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่จะต้องเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือ

ความไม่เป็นธรรมนั้น ๆ ตามมาตรา 22 อนุ 2 และมาตรา 32

จ) การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ตามมาตรา 23

การแก้ไขปัญหาเรื่องเชิงระบบ เป็นการสอบสวนหาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนประเภทหนึ่งที่มีสาเหตุจากปัญหาและความทุกข์ร้อนของประชาชน การแก้ปัญหาเชิงระบบจะเยียวยาความทุกข์ร้อนให้กับประชาชนในวงกว้าง ด้วยการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนด้วยความเป็นธรรม รอบคอบและครบถ้วนถูกต้อง เปิดโอกาสให้ทุกภาคีมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา และส่งเสริมให้มีหน่วยงาน องค์กร ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการหาข้อเสนอแนะและทางออกร่วมกัน

บทสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยได้พัฒนาไปอย่างต่อเนื่องในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา แต่ยังคงมีพื้นที่สำหรับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบาทเชิงรุกด้านการสอบสวนเชิงระบบ ผลงานและความสำเร็จในอนาคตจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม การพัฒนาขีดความสามารถภายในและการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน

สิ่งสำคัญที่สุดคือการรักษาความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือที่มีอยู่ ขณะเดียวกันพัฒนาให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องเป็นไปแบบบูรณาการ

ครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้าง กระบวนการ บุคลากร และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลของประเทศโดยรวม

การพัฒนาที่สำคัญที่สุดคือการรักษาความเป็นกลางและเป็นอิสระ ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยมีศักยภาพที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีในระดับภูมิภาค หากสามารถพัฒนาตามแนวทางได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง □



25 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ก้าวต่อไปในการเป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม¹

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในนามของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย องคมนตรีที่ได้กรุณาให้เกียรติมาแสดงปาฐกถาพิเศษเรื่อง “วิถีไทยกับกลุ่มเปราะบาง” ขอขอบคุณคณะวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาให้เกียรติมานำเสนอมุมมองและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ขอขอบคุณท่านประธานองค์กรอิสระฯ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการองค์กรอิสระฯ ตลอดจนผู้บริหารและผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และภาคีเครือข่ายผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้เกียรติมาร่วมรับฟังและให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการประชุมสัมมนาวิชาการงานสถาปนาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครบรอบ 25 ปี ในวันนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรกคือนายพิเชตสุนทรพิพิธและมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลง และปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ คือ การจัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน กรณี

¹ คำกล่าวพิธีเปิดการประชุมสัมมนาวิชาการงานสถาปนาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินครบรอบ 25 ปี วันที่ 24 เมษายน 2568 ณ โรงแรมเซ็นทารา โกลด์ ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ

(1) กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) การที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ นอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจหลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ **การขจัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนแล้ว** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (4) ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ใน**การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้** โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการ

การถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ **โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน** ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีรู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นคงอยู่

ผลการดำเนินงาน

ตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2543 - 2567) ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน โดยได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมจำนวนทั้งสิ้น 63,664 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 61,062 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 95.91) และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 2,602 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 4.09) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เพิ่งรับไว้พิจารณา หรือเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีความซับซ้อน และกำลังเร่งดำเนินการตามแผนต่อไป

เป้าหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรหลักที่เป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย

- เป็นองค์กรโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมีขีดสมรรถนะสูง ทันสมัย

- เป็นองค์กรให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการทำงาน

1. **การทำงานเชิงรับ** : การแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า

1.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน

1.1.1 การให้คำปรึกษาและแนะนำช่องทางการร้องเรียนของประชาชน

- หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- เรื่องที่สามารถร้องเรียนได้
- เรื่องที่ไม่สามารถรับไว้พิจารณา
- ช่องทางการร้องเรียน

1.1.2 การยื่นเรื่องร้องเรียน (สะดวก ประหยัด เข้าถึงได้ง่าย)

1.1.3 การแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อมูลจากผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของเจ้าหน้าที่สอบสวน)

1.1.4 การติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียน (การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ร้องเรียน)

1.1.5 การออกคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน (เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม กล่าวหา และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ)

1.2 **การเพิ่มความรวดเร็วในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม** (ความล่าช้า คือความไม่เป็นธรรม)

1.3 **การพัฒนาระบบรายงานและติดตามการดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** ของรัฐธรรมนูญ ของหน่วยงานของรัฐ (เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ)

1.4 **การพัฒนาระบบติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ** ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะ (เพื่อให้มั่นใจว่าความเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง)

2. **การทำงานเชิงรุก** : เพิ่มการทำงานเชิงรุกในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน

2.1 **การเพิ่มปริมาณการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เป็นปัญหาสาธารณะหรือความเดือดร้อนของประชาชน** **ส่วนรวม** การแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเชิงระบบ **เรื่องหยิบยก (Own Motion)**)

2.2 **การสร้างและสนับสนุนการปฏิบัติงานของเครือข่ายผู้ตรวจการแผ่นดิน**

- เครือข่ายกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (7,255 ตำบล 75,086 หมู่บ้าน)

- เครือข่ายสื่อมวลชนระดับจังหวัด
76 จังหวัด

- เครือข่ายศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ (878
อำเภอ) และศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด (76 จังหวัด)

- เครือข่ายสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิ
และช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี
จังหวัด (สคชจ.) (110 แห่ง)

**2.3 การสร้างเครือข่ายองค์กร
ธรรมาภิบาล และสังคมธรรมาภิบาล** (เพื่อ
ลดการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือ
ความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน)

**2.4 การพัฒนาความร่วมมือกับองค์กร
ผู้ตรวจการแผ่นดินต่างประเทศ**ในการช่วยเหลือ
คนไทยที่ไปพำนักรัก ศึกษาต่อ หรือทำงานใน
ต่างประเทศ และประสบความเดือดร้อนหรือ
ความไม่เป็นธรรม

**2.5 การลงนามบันทึกความร่วมมือ
(MOU) และพัฒนาความร่วมมือกับภาคี
เครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ**

3. การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.1 การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร
(การเพิ่มหน่วยงานทำหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติ
ตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ
แผ่นดิน และหน่วยงานทำหน้าที่ศึกษาการแก้ไข
ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเชิงระบบ)
และการพัฒนาการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

**3.2 การพัฒนาประสิทธิภาพระบบ
บริหารจัดการเรื่องร้องเรียน** (Complaint and
Investigation Management : CIM) ซึ่ง
ประกอบด้วย 5 ระบบย่อย ดังนี้

3.2.1 ระบบการรับและตรวจสอบ
เรื่องร้องเรียน

3.2.2 ระบบแจ้งการร้องเรียนผ่าน
Internet

3.2.3 ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริง
และการสอบสวน

3.2.4 ระบบการพิจารณาและวินิจฉัย
เรื่องร้องเรียน

3.2.5 ระบบการประมวลผลข้อมูล
สืบค้น แจ้งเตือน และรายงานเรื่องร้องเรียน

3.3. การพัฒนาการบริหารงานและ
การปฏิบัติงานไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล

3.4 การส่งเสริมด้านสวัสดิการ และ
โอกาสก้าวหน้าของบุคลากร เพื่อสร้างขวัญและ
กำลังใจในการปฏิบัติงาน

จากประสบการณ์ 25 ปี ที่ผู้ตรวจการ
แผ่นดินได้เรียนรู้จากการทำงานร่วมกับหน่วยงาน
ของรัฐในการแก้ไขความเดือดร้อน หรือความ
ไม่เป็นธรรมของประชาชน นำมาสู่ก้าวต่อไป
ในการเป็นที่พึ่งของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน
หรือความไม่เป็นธรรม

1. การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

- ความรวดเร็วในการแก้ไขความเดือดร้อน
หรือความไม่เป็นธรรม (เรื่องร้องเรียน)

- การแก้ไขความเดือดร้อน หรือความ
ไม่เป็นธรรมเชิงรุก (การแก้ไขความเดือดร้อน
หรือความไม่เป็นธรรมที่เป็นปัญหาสาธารณะ
หรือความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของ
ประชาชนส่วนรวม การแก้ไขปัญหเชิงระบบ)

2. การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

- การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร และการพัฒนาการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

- การบริหารจัดการข้อมูล

- การนำเทคโนโลยีดิจิทัลสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงาน

- การรับเรื่องร้องเรียน

- การแสวงหาข้อเท็จจริง

- การจัดทำคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

- การติดตามผลปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

- การพัฒนาการบริหารงานและการปฏิบัติงานไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล

3. การสร้างเครือข่ายองค์กรธรรมาภิบาล และสังคมธรรมาภิบาล การสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐมุ่งบริหารงานไปสู่การเป็นองค์กรธรรมาภิบาล เพื่อลดการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

4. การเรียนรู้และการปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของโลก

- กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

- กระแสประชาธิปไตย (Democracy)

- กระแสธรรมาภิบาล (Good governance)

- กระแสสิทธิมนุษยชน (Human Right)

5. ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงาน ในการร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน

ในโอกาสสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สถาปนาครบรอบ 25 ปี ขอให้ความมั่นใจว่า คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะยังคงมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการแก้ไขความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มกำลังความสามารถโดยยึดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักกัลยาณมิตร และจะดำรงตนให้ตั้งอยู่ในความเป็นกลาง ซื่อสัตย์สุจริต กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง ในการนำพาให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรหลักที่เป็นที่พึ่งของประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรม อย่างยั่งยืนต่อไป □





ไต่ตรองสัณนิท หากคิดจะใช้ “ตรวน”¹

วณิชฐนันท์ อภิหรรษากร²
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²

บททั่วไป

การใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ เป็นประเด็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและองค์กรระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายและระเบียบ หลักสิทธิมนุษยชน หลักทฤษฎีทวิภาค หลักความเป็นธรรม และภาพลักษณ์ของประเทศ ดังที่ปรากฏเป็นภาพข่าว รวมทั้งเกิดการร้องเรียนต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบอยู่เนือง ๆ จึงถือว่าเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง ในส่วนของผู้ปฏิบัติงานนั้น การใช้เครื่องพันธนาการโดยขาดองค์ความรู้หรือขาดความรอบคอบ จะเสี่ยงต่อการถูกดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาได้ อีกด้านหนึ่งการเรียกร้องสิทธิจากผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสี่ยงคัดค้านจากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ก็ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาเพิ่มขึ้น ในขณะที่มีกระแสต่อต้านจากเจ้าหน้าที่

ราชทัณฑ์ต่อแนวคิดในการเลิกหรือลดการใช้เครื่องพันธนาการ เพราะรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยในการควบคุมผู้ต้องขัง ด้วยเหตุที่จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมกับผู้ต้องขังมีสัดส่วนต่างกันมาก

บทความเรื่องนี้ มุ่งวิเคราะห์ปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการประเภท “ตรวน” เนื่องจากเป็นเครื่องพันธนาการหลักที่ใช้มาอย่างยาวนาน และปรากฏเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงหรือมีการร้องเรียนมากที่สุด โดยพิจารณาในบริบทของการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือหนังสือสั่งการที่มีอยู่ในปัจจุบัน และนำข้อมูลเครื่องพันธนาการในอดีตมาเชื่อมโยงแนวทางการปฏิบัติงาน ตลอดจนอุปสรรค ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความเหมือนและแตกต่างกันในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เพื่อให้ผู้รับผิดชอบเกิดความตระหนักและแสวงหาบรรทัดฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน รวมทั้งการใช้ดุลพินิจอันเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ อันจะนำไปสู่

¹ บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากข้อมูลทางกฎหมายและระเบียบ เอกสารทางวิชาการ ประกอบประสบการณ์และความเห็นส่วนตัวบางประการของผู้นิพนธ์

² เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 อาคารเฉลิมพระเกียรติฯ โซน C ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

การกำหนด แนวทางการแก้ไขปัญหาย่อยอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมว่า ประเทศไทยมีการสนองตอบการพัฒนาแนวทางการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนอย่างจริงจังต่อไป

ความหมายและวัตถุประสงค์ของ เครื่องพันธนาการ

คำว่า “พันธนาการ” ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง จอจ่าหรือการจอจ่า ส่วนเครื่องพันธนาการนั้น ตามข้อมูลจากเว็บไซต์พิพิธภัณฑราชทัณฑ์ หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการจอจ่าผู้กระทำความผิดเพื่อป้องกันการหลบหนี เช่น ตรวน กุญแจมือ โซ่ล่าม เหล็กครอบสะเอว โซ่พวงคอ ขื่อคา ตะโหงก กิ่ง และสมอบก เป็นต้น ซึ่งย้อนไปในสมัยโบราณยังพบที่มีการใช้เครื่องพันธนาการเป็นเครื่องมือในการลงโทษ นักโทษอุกฉกรรจ์และนักโทษที่มีนิสัยต่อต้าน

วิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างโหดร้ายทารุณหรือการทรมานร่างกาย เช่น การเขียนด้วยหวาย หรือการบั่นทอนอวัยวะ (ตัดมือ ตัดเท้า ปอกเล็บ ควักนัยน์ตา แหวะปาก ตัดลิ้น) และการจอจ่าด้วยเครื่องพันธนาการ เช่น ขื่อ คา พวงคอ ล่ามโซ่ ตรวน ขาหย่าง เพื่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษนั้น มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และเรียกกันว่า “จารีตนครบาล” ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เริ่มเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของงานราชทัณฑ์ไทย โดยมีการยกเลิกจารีตนครบาล และ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 เพื่อใช้บังคับกิจการเรือนจำเป็นการเฉพาะ โดยวางระเบียบข้อบังคับเรือนจำให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ต่อมากฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ก็ได้วางหลักการและวิธีการลงโทษที่ลดความทารุณโหดร้ายลงไปมาก นอกจากนั้นยังได้บัญญัติวิธีลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาแผ่นดินให้ดำเนินการผ่านกระบวนการยุติธรรม คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และเรือนจำ จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ประกาศตั้งกรมราชทัณฑ์ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 โดยรวบรวมบรรดาเรือนจำทุกแห่งที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ มาสังกัดขึ้นอยู่กับกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นไปตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับเดียวกัน และหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 การราชทัณฑ์ไทยจึงได้วิวัฒนาการเข้าสู่ยุคปัจจุบันโดยเริ่มจากการสร้างเรือนจำกลางบางขวางใน พ.ศ. 2477 ให้เป็นเรือนจำที่ทันสมัย มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการประหารชีวิตด้วยดาบ เป็นการประหารชีวิตโดยใช้ปืนยิงให้ตาย การกำหนดนโยบายอาญา และหลักทัณฑ์ปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและหลักการของอารยประเทศ โดยการประกาศพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 เพื่อกำหนดหลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal

Declaration of Human Rights 1948 : UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 : ICCPR) โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและมุ่งในเรื่อง การฟื้นฟูอบรมแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตน เป็นพลเมืองดี

และแม้ว่าวัตถุประสงค์และรูปแบบวิธี ในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะมีวิวัฒนาการ มาเป็นลำดับ (จากทารุณโหดร้ายเป็นแก้ไขฟื้นฟู) จนล่าสุดมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และออกกฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่อง พ้นนาการที่ใช้แก่ผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563 มาบังคับใช้ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้เกี่ยวข้องมิได้ให้ความสำคัญกับความเป็นมา วัตถุประสงค์ และดุลพินิจหรือวิธีการใช้ เครื่องพ้นนาการกับผู้ต้องขังเท่าใดนัก และ หากมองจากประวัติศาสตร์อันยาวนานของ การราชทัณฑ์ไทยก็ยังคงทำให้คนทั่วไปยังรู้สึกว่าการ พ้นนาการเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ ส่วนหนึ่งของงานราชทัณฑ์ แต่เมื่อวิวัฒนาการ ของวัตถุประสงค์และรูปแบบวิธีในการลงโทษ ผู้กระทำความผิดในปัจจุบันได้คำนึงถึงหลักสิทธิ มนุษยชน และมุ่งในเรื่องการฟื้นฟูอบรมแก้ไข ผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดี ดังนั้น แนวคิดหรือวิธีปฏิบัติเดิมที่เห็นว่าการนำเครื่อง พ้นนาการมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุม ผู้ต้องขังถือเป็นเรื่องปกติ ย่อมจะส่งผลกระทบถึง หลักสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาพฤตินิสัย ผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งควรต้องปรับปรุง แนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย และระเบียบ หลักสิทธิมนุษยชน หลักทฤษฎีวิทยา หลักความเป็นธรรม และข้อตกลงระหว่าง ประเทศ กับทั้งต้องเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือ ทศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ตระหนักถึง ความสำคัญของวัตถุประสงค์และวิธีการใช้ เครื่องพ้นนาการกับผู้ต้องขังด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการควบคุม ผู้ต้องขังกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็น มิติใหม่แห่งการคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยที่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ มนุษยชนที่รัฐให้การรับรองคุ้มครองโดยทั่วไป มาตรการคุ้มครองของรัฐจึงอยู่ในลักษณะของ การตรากฎหมายมาใช้บังคับซึ่งต้องอยู่ภายใต้ กรอบของความชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกัน รัฐก็ต้องตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพื่อคุ้มครองบุคคลคุ้มครองสังคมและเพื่อใช้ สำหรับกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ จัดระเบียบให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย (วนิดา ไชยชนตรติ, 2556, หน้า 99)

ปัจจุบันการควบคุมผู้ต้องขังภายในเรือนจำ จะใช้วิธีการราชทัณฑ์ผสมผสานกับการควบคุม ผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาพฤตินิสัย ของผู้ต้องขังให้สามารถเข้ากับสังคมได้ เมื่อ พ้นโทษไปแล้วมีการฝึกวิชาชีพ ให้การศึกษา อบรมแก่ผู้ต้องขัง มีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ดังกล่าวนี้นี้เป็นการดำเนินการตามหลักอาชญา วิทยาและทัณฑวิทยา ตามหลักทั่วไปการควบคุม ผู้ต้องขังจะไม่ใช้เครื่องพ้นนาการ เว้นแต่ในกรณี

ที่มีเหตุจำเป็นอันมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยต่อการควบคุมจึงอาจใช้เครื่องพันธนาการได้ ซึ่งการใช้เครื่องพันธนาการมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการหลบหนี ป้องกันมิให้ทำอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น

การพิจารณาถึงความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการใช้โซ่ตรวนซึ่งเป็นมาตรการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำมีข้อน่าพิจารณาว่า แค่นั้น เพียงใด ที่จะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงต้องพิจารณาควบคู่กับความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมและวัตถุประสงค์ของการควบคุมแล้วจึงกำหนดทิศทางค่าความเป็นกลางที่เป็นเครื่องชี้วัดมาตรฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สรุปว่า การพิจารณาว่าจะนำหลักเกณฑ์ใดมาเป็นเครื่องชี้วัดว่า การกระทำใดละเมิด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะกับการใช้มาตรการการควบคุมผู้ต้องขังที่เห็นว่าเป็นภัยต่อสังคมและน่าจะหลบหนีหรือก่อให้เกิดความไม่สงบนั้น อย่างไรก็ตามการควบคุมผู้ต้องขังเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึง

ต้องนำองค์ประกอบหลายประการรวมถึงองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด และการกระทำความผิดโดยความชั่วของผู้กระทำ และการปฏิบัติตามหลักแห่งความเสมอภาคที่หากกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ต้องขังแล้ว ก็ต้องกระทบกระเทือนอย่างน้อยที่สุด แต่ต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองประโยชน์สุขของสังคมโดยรวมด้วย และผสมผสานกับหลักพอสมควรแก่เหตุ หลักแห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประกอบกับหลักอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา การควบคุมเพื่อมิให้หลบหนี เป็นการจำกัดเสรีภาพเนื่องจากความจำเป็นและมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นและคุ้มครองสังคม ซึ่งการควบคุมโดยใช้โซ่ตรวนมิได้มีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทุกคน แต่จะปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายที่อยู่ในเกณฑ์ข้อยกเว้นของหลักการควบคุมตัวในเรือนจำที่เป็นหลักทั่วไป ซึ่งมีเหตุผลสมควรแก่การควบคุมและมีวัตถุประสงค์หลักเพียงเพื่อให้สังคมปลอดภัย ดังนั้น การคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามสถานะของผู้ต้องขัง จึงควรต้องคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย

รูปแบบและวิวัฒนาการของเครื่องพันธนาการในประเทศไทย

เครื่องพันธนาการที่ใช้กันมาตั้งแต่อดีต จากข้อมูลของพิพิธภัณฑ์ราชทัณฑ์ ปรากฏดังนี้

ตรวน

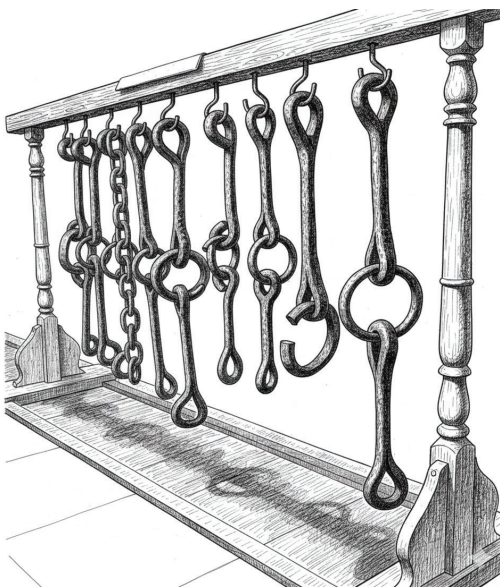


รูปที่ 1 : ตรวน

ตรวน เป็นเครื่องพันธนาการชนิดหนึ่ง ซึ่งคนทั่วไปมักเรียกว่า โซ่ตรวน ที่ปลายตรวนทั้งสองข้างมีวงแหวนติดอยู่ เพื่อใช้สวมข้อเท้าหรือข้อมือของนักโทษ ระยะห่างจากวงแหวนข้างหนึ่งถึงวงแหวนอีกข้างหนึ่งยาวที่สุด 75 เซนติเมตร ส่วนเส้นผ่าศูนย์กลางของตรวนและลูกโซ่ระหว่างวงแหวนมีแตกต่างกันหลายขนาด ปัจจุบัน กำหนดไว้ 3 ขนาด คือ

- ขนาดที่ 1 วัดผ่าศูนย์กลาง 10 มิลลิเมตร
- ขนาดที่ 2 วัดผ่าศูนย์กลาง 12 มิลลิเมตร
- ขนาดที่ 3 วัดผ่าศูนย์กลาง 17 มิลลิเมตร

ตรวนขาถ่าง



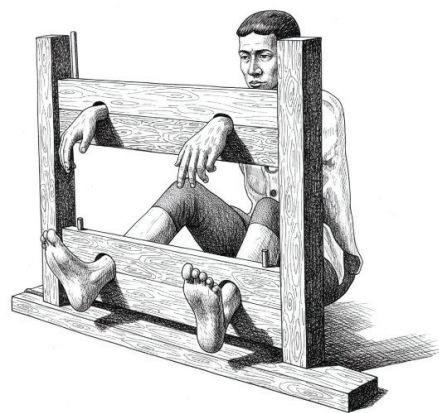
รูปที่ 2 : ตรวนขาถ่าง

เป็นเครื่องพันธนาการข้อเท้าทั้งสองข้างของนักโทษมีลักษณะเป็นเหล็กท่อน วางระหว่างแข้ง ปลายมีวงแหวนสำหรับใส่ข้อเท้าทั้งสองข้าง ทำให้ขากางเดินไม่สะดวก

ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเริ่มใช้ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ราวจุลศักราช 796 (พ.ศ. 1978) โดยกฎหมายพระอัยการขบถศึก เลิกใช้ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 5) โดยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2451)

ข้อคา

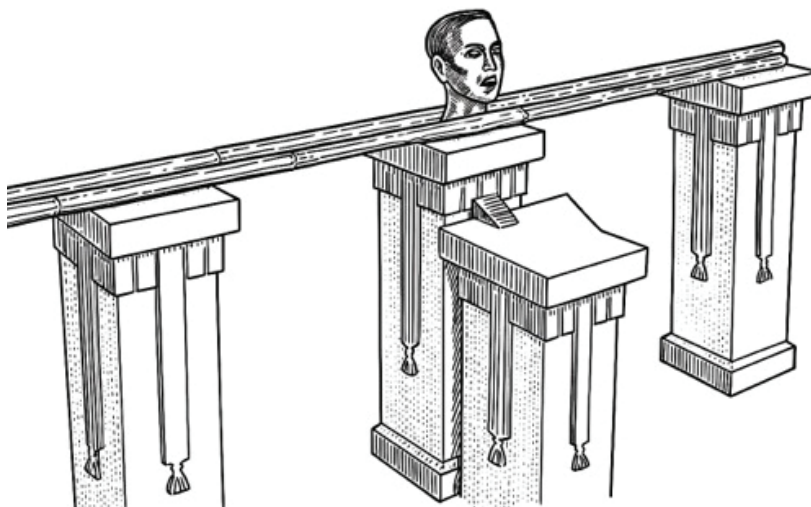
ข้อคา เป็นชื่อเรียกรวมเครื่องจองจำ 2 อย่าง คือ ข้อและคา ใช้เป็นเครื่องพันธนาการป้องกันการหลบหนีของนักโทษ เครื่องลงโทษและเครื่องทรมาน เริ่มใช้สมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินพระเจ้าอยู่ทอง (พระรามาธิบดีที่ 1) โดยกฎหมายพระอัยการอาญาหลวง พุทธศักราช 1895 และกฎหมายลักษณะโจร พุทธศักราช 1903 เลิกใช้สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล ร.ศ. 115 แต่ได้นำกลับมาใช้ในเรือนจำเพื่อลงโทษทางวินัยแก่นักโทษตามพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 และเลิกใช้เด็ดขาดเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479



รูปที่ 3 : ข้อ (ข้อมือ และข้อเท้า)

ชื้อ เป็นเครื่องพันธนาการใช้จองจำนักโทษ ซึ่งเป็นโทษทางอาญาควบคู่กับการจำคุก ใช้ใส่มือและเท้าทั้งสองข้าง มี 2 ชนิด คือ ชื้อมือและชื้อเท้า ชื้อเท้าทำด้วยไม้เนื้อแข็ง รูปร่างคล้ายเสาสี่เหลี่ยมมีความยาวพอสมควร ที่ตัวไม้นี้เจาะเป็นช่องทะลุตลอดขนาดพอให้เท้าไปโผล่ อีกข้างหนึ่งด้านบนของช่องที่สอดเท้า มีลิ้มตอกบังคับไม่ให้ดึงเท้ากลับออกมาได้ ปรากฏหลักฐาน

แน่ชัดว่าเริ่มใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินพระเจ้าอยู่ทอง (พระรามาธิบดีที่ 1) ตามกฎหมายพระอัยการอาญาหลวง พุทธศักราช 1895 และกฎหมายลักษณะโจร พุทธศักราช 1903 เลิกใช้เด็ดขาดสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479



รูปที่ 4 : คา

คา ทำด้วยไม้เนื้อแข็งหรือไม้ไผ่ ใช้ใส่คอผู้ถูกลงโทษประกอบด้วยไม้ 2 ชิ้นมีลิ้มตอกบังคับหัวท้าย เวลาใส่ แยกไม้ทั้งสองออกจากกันแล้วเอาส่วนที่ทำเป็นช่องประกบกับคอตอกสลักหรือลิ้มหัวท้ายเพื่อบังคับไม่ให้หลุดจากคอได้ ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเริ่มใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินพระเจ้าอยู่ทอง (พระรามาธิบดีที่ 1)

โดยกฎหมายพระอัยการอาญาหลวง พุทธศักราช 1895 และกฎหมายลักษณะโจร พุทธศักราช 1903 เลิกใช้เด็ดขาดสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

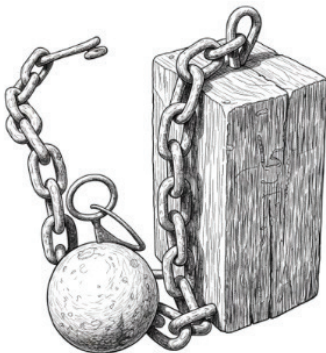
เหล็กร้อย



รูปที่ 5 : เหล็กร้อย

เป็นเครื่องพันธนาการที่ใช้สำหรับนักโทษ หรือผู้ร้ายสำคัญ เมื่อเวลาขึ้นห้องขังหรือเรือนนอน เพื่อป้องกันการหลบหนีหรือก่อการร้าย ลักษณะ เป็นเหล็กเส้นยาวขวางตลอดแนวห้องนอนติด กับไม้กระดานพื้นห้องปลายด้านหนึ่งสลักกุญแจ เพื่อไข錠ท่อนเหล็กออกมา ร้อยเข้าไปในตรวน ขื่อเท้านักโทษ เวลานอนตอนกลางคืน (บางครั้ง เรียกว่า “ร้อยราว”) ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่า เริ่มใช้แพร่หลายในสมัยต้นกรุงศรีอยุธยา และ เลิกใช้เด็ดขาดสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

สมอบก



รูปที่ 6 : สมอบก

ทำด้วยไม้เนื้อแข็งที่มีน้ำหนักมาก ตรึง ด้วยโซ่ปลายโซ่มีวงแหวนวงเดียวไว้สวมข้อเท้า นักโทษที่ทำผิดวินัยเรือนจำ หรือผู้มึนสยดื้อดื้อ นักโทษผู้ถูกใส่สมอบกต้องตากแดดตากลม อยู่กับที่ หากจะเคลื่อนไหวจะต้องยกขอนไม้ แขนที่หนักติดตัวไปด้วย ปัจจุบันเหลืออยู่ 1 อัน เก็บรักษาไว้ที่พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

เหล็กครอบเอวหรือโซ่บันเอว



รูปที่ 7 : เหล็กครอบเอวหรือโซ่บันเอว

ทำด้วยเหล็กเป็นรูปทรงกลมขนาดของ วงกลมพอสวมใส่ที่เอวนักโทษได้ ที่ปากเหล็ก ทั้งสองข้างมีรูเพื่อใช้สลักย้าให้ติดกันแน่น บางครั้งอาจมีโซ่ล่ามจากเหล็กครอบเอวไปติด

กับโซ่พวงคอและตรวนข้อเท้าด้วย ตามหลักฐานไม่ได้กำหนดว่าจะใช้กับผู้ต้องขังประเภทใด แต่สันนิษฐานว่าน่าจะใช้เพื่อป้องกันการหลบหนีและการร้าย

เหล็กครอบข้อเท้า

ทำด้วยเหล็กสำหรับสวมข้อเท้านักโทษ เวลานอนแล้วใช้เหล็กยาวร้อยเพื่อตรึงให้อยู่กับที่ เป็นการทรมานและป้องกันการหลบหนี ซึ่งเมื่อสวมแล้วเวลานอนไม่สามารถพลิกตัวนอนตะแคงหรือนอนคว่ำได้ เหล็กครอบข้อเท้านี้ใช้กับนักโทษที่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของเรือนจำอยู่เนือง ๆ

ตะโหงก



รูปที่ 8 : ตะโหงก

ทำด้วยไม้มีลักษณะคล้ายข้อ แตกต่างกันที่สวมที่คอและยาวกว่าข้อราว 3 เท่าพอจะเดินไปไหนได้ในที่ไม่ต้องห้ามและอยู่ในคุกใช้มือทำงานได้ แต่หลบหนียากเพราะเกะกะ มักใช้กับนักโทษที่มีโทษหนักหรือผู้ร้ายสำคัญระหว่างถูกส่งไปยังที่คุมขัง ป้องกันการหลบหนีระหว่างทาง

โซ่พวงคอ

ลักษณะเป็นห่วง หรือวงแหวนสวมคอ ผู้ต้องโทษ มีโซ่ล่ามที่ข้อเท้า ปลายโซ่มีวงแหวนสำหรับสวมกับตรวน สำหรับผู้ต้องโทษคดีอุกฉกรรจ์ หรือนักโทษประหารชีวิต พวงคอสำหรับใช้แก่นักโทษที่ถูกจำตรวนอยู่แล้ว แต่ยังไม่เป็นที่ไว้วางใจที่จะให้อยู่โดยลำพัง จึงต้องให้สวมพวงคอไว้ด้วยพวงละ 2 คน คือใช้ห่วงเหล็กเส้นขนาดราว 3-4 หุน สวมคอนักโทษไว้ 2 คน และใช้โซ่ยาวราว 2 เมตร มัดปลายโซ่ทั้งสองข้างคล้องติดกับห่วงคอนักโทษคนละข้างติดกันเป็นคู่เรียกว่า “สวมพวงคอ” อยู่ด้วยกันเป็นคู่ ๆ เวลากินและนอนตลอดจนการทำงาน เช่น เลื่อยไม้ ก็ต้องทำด้วยกัน ถ้ายังไม่มีคู่ก็ต้องให้สวมพวงคอและสายโซ่ไว้แต่คนเดียวก่อน โดยต้องหิ้วโซ่ประจำตัวอยู่เสมอจนกว่าจะมีคู่ได้ จึงจะให้รวมในพวงเดียวกัน พวงคอเป็นเครื่องป้องกันนักโทษหนีหรือก่อการร้าย เพราะต่างคนต่างต้องระวังคู่ของตนมิให้กระทำผิด โซ่พวงคอนี้มีใช้มาแต่เมื่อใดไม่ปรากฏ แต่มีหลักฐานว่าได้เลิกใช้เมื่อ พ.ศ. 2454

กุญแจมือหรือตรวนแบบฝรั่ง



รูปที่ 9 : กุญแจมือหรือตรวนแบบฝรั่ง

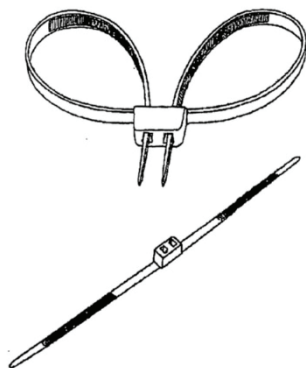
กุญแจมือสมัยโบราณไม่เหมือนในปัจจุบัน เพราะใช้ได้ทั้งมือหรือใช้แทนตรวนได้ กุญแจมือนี้นี้ดังกล่าว ตามประวัติมีได้ระบุปี พ.ศ. ໒໓໓๖ เพียงว่า ขุนอาทรสุรทัณฑ์ ครูเพชรฆาตไปพบที่ห้าง ปิกิริม ซึ่งจำหน่ายของมาจากเมืองฝรั่ง และมีความเห็นว่าควรจะนำมาใช้สวมข้อเท้าของผู้ถูกประหารชีวิต เมื่อประหารชีวิตแล้ว จะใช้ไขกุญแจเอาตรวนออกแทนการตัดสั้นเท้าหรือข้อเท้าอย่างเดิม จึงได้ซื้อมาใช้ในราชการ

กลิ้งหรือคลั่ง



รูปที่ 10 : กลิ้งหรือคลั่ง

มีลักษณะเป็นไม้กระบอก (ไม้ไผ่) ที่ร้อยโซ่หรือเชือกเข้ากลางกระบอก ให้โซ่หรือเชือกโผล่ออกทางปลาย 2 ข้างกระบอก การใช้กลิ้งหรือคลั่ง

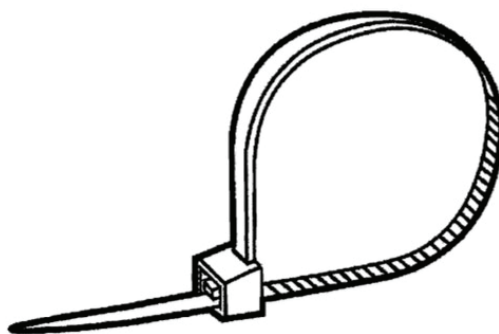


รูปที่ 11 : สายรัดข้อมือ แบบที่ 1

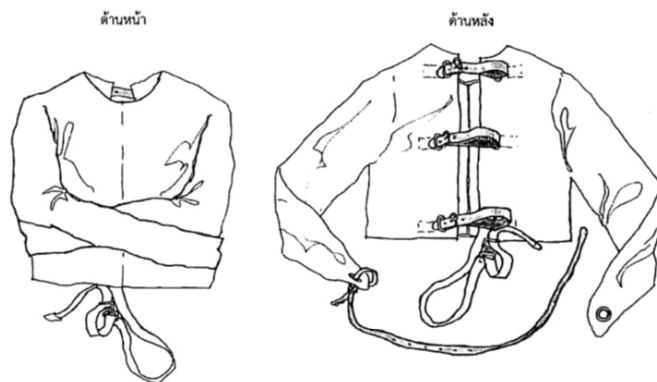
เป็นเครื่องพันธนาการผู้ต้องพระราชอาณานิ ปราบกฏหลักฐานแน่ชัดในกฎหมายตราสามดวง (พระธรรมนูญ) เลิกใช้ได้ตราบสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยทางมหาดไทยได้สั่งให้เลิกใช้ตะโหงก และ กลิ้งเป็นเครื่องจองจำผู้ต้องหาหรือนักโทษ เมื่อ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2456 โดยปรากฏหลักฐานเป็นสำเนาหนังสือเสนาบดีกระทรวง มหาดไทยถึงสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการ มณฑล

เครื่องพันธนาการในยุคปัจจุบัน

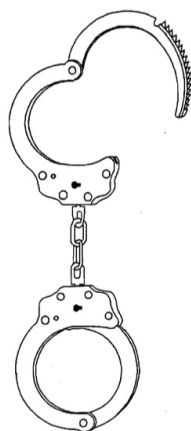
การใช้เครื่องพันธนาการในประเทศไทย เริ่มมีความชัดเจนขึ้นตั้งแต่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กระทั่งมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการที่ใช้แก่ผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563 โดยข้อ 2 กำหนดประเภทของ เครื่องพันธนาการที่ใช้แก่ผู้ต้องขังไว้ 7 ลักษณะ ได้แก่ (1) สายรัดข้อมือ (2) เสื้อพันธนาการ (3) กุญแจมือ (4) กุญแจเท้า (5) ชุดกุญแจมือ และกุญแจเท้า (6) ตรวน (7) โซ่ล่าม



รูปที่ 12 : สายรัดข้อมือ แบบที่ 2

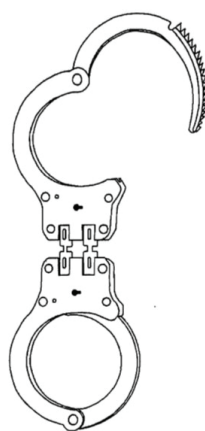


รูปที่ 13 : เสื่อพันธนาการ



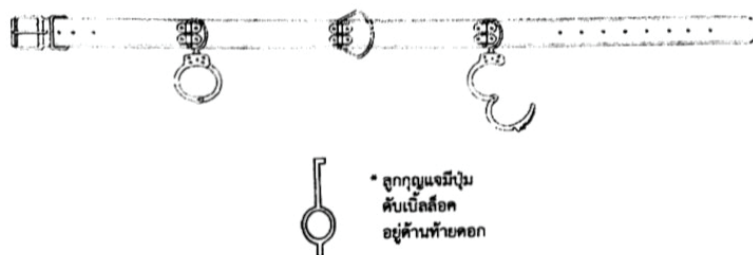
* ลูกกุญแจมีปุ่ม
ด้านบนล็อก
อยู่ด้านท้ายคอก

รูปที่ 14 : กุญแจมือ แบบที่ 1



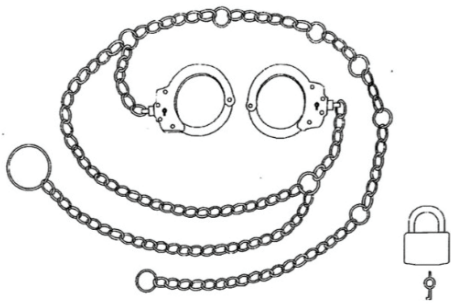
* ลูกกุญแจมีปุ่ม
ด้านบนล็อก
อยู่ด้านท้ายคอก

รูปที่ 15 : กุญแจมือ แบบที่ 2

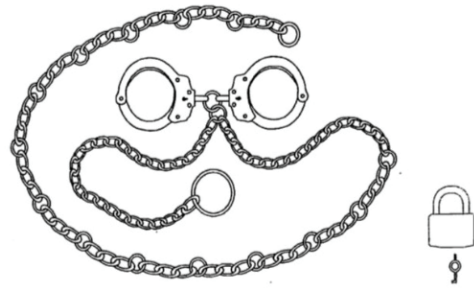


* ลูกกุญแจมีปุ่ม
ด้านบนล็อก
อยู่ด้านท้ายคอก

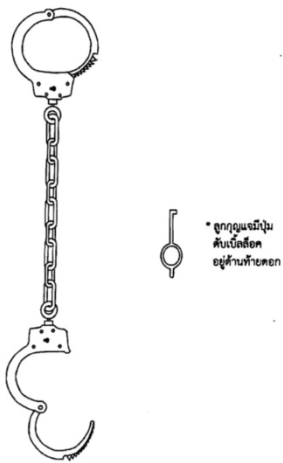
รูปที่ 16 : กุญแจมือแบบที่ 3



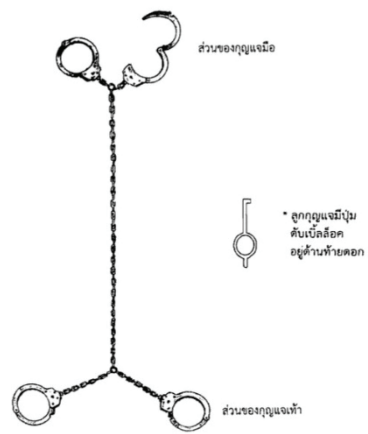
รูปที่ 17 : กุญแจมือแบบที่ 4



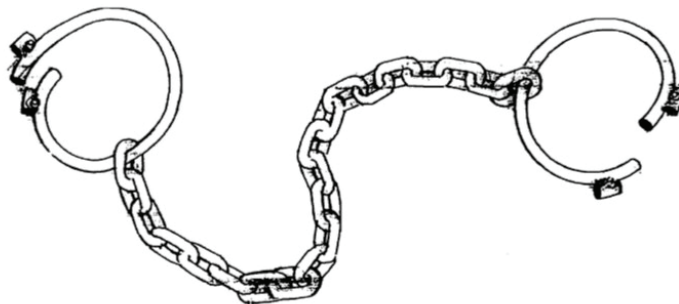
รูปที่ 18 : กุญแจมือแบบที่ 5



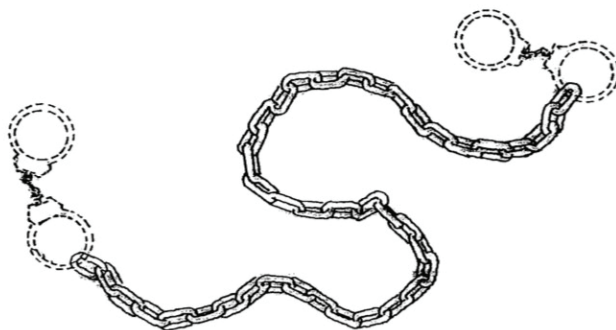
รูปที่ 19 : กุญแจเท้า



รูปที่ 20 : ชุดกุญแจมือและกุญแจเท้า



รูปที่ 21 : ตรวน



รูปที่ 22 : โซ่ล่าม

อย่างไรก็ดี จากการที่ผู้เขียนลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนและดำเนินโครงการสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรราชทัณฑ์และผู้ต้องขังในเรือนจำ/ทัณฑสถาน/สถานกักขังทั่วประเทศ ที่ผ่านมามีไม่ต่ำกว่า 50 แห่ง ปรากฏว่าแม้จะมีการกำหนดเครื่องพันธนาการไว้ 7 ประเภทก็ตาม แต่ประเภทที่มีการใช้งานอยู่จริงเกือบทุกแห่ง คือ กุญแจมือ (แบบที่ 1 และแบบที่ 2) กุญแจเท้า ตรวน และโซ่ล่าม เท่านั้น

หลักการใช้เครื่องพันธนาการ

หลักสากลที่ประเทศไทยต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการเรือนจำที่ดีและการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังในเรื่องของเครื่องพันธนาการ ได้แก่

1. มาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for the treatment of Prisoners, 1995 : SMR) และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and Related Recommendations) ฉบับ

ปรับปรุงและได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2558 หรือที่เรียกกันว่า กฎแมนเดลลา (Mandela Rules) บัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิของจำเลยระหว่างพิจารณาคดีไว้ในข้อ 33 “บรรดาเครื่องพันธนาการ เช่น กุญแจมือ โซ่ ตรวน และเสื้อรัดตัว จะต้องไม่นำมาใช้เพื่อการลงโทษ นอกจากนี้จะใช้โซ่ตรวนในการจองจำนักโทษไม่ได้ ส่วนเครื่องพันธนาการอย่างอื่นจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์(ก) เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างขนย้ายผู้ต้องขังแต่ควรจะต้องถอดเครื่องพันธนาการนั้นออกเมื่อนำผู้ต้องขังนั้นไปปรากฏตัวที่ศาล” และข้อ 34 “รูปแบบและลักษณะของการใช้เครื่องพันธนาการจะต้องมีการกำหนดโดยหน่วยงานราชทัณฑ์ของประเทศและเครื่องพันธนาการนั้นจะใช้ได้เพียงระยะเวลาที่จำกัดและเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น”

2. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman

or Degrading Treatment or Punishment - CAT) ซึ่งมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 โดยมีสาระสำคัญ คือ การให้คำจำกัดความของ “การทรมาน” หมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ไม่ว่าจะทางกายหรือทางจิตใจต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อความประสงค์ให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำสารภาพจากบุคคลนั้นหรือจากบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลนั้นสำหรับการกระทำซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามกระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำหรือเป็นการข่มขู่ให้กลัวหรือเป็นการบังคับขู่เข็ญบุคคลนั้น หรือบุคคลที่สามหรือเพราะเหตุผลใดๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด เมื่อความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานนั้นกระทำโดยหรือด้วยการขู่ข่มขู่หรือด้วยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือของบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีที่เกิดจากหรืออันเป็นผลปกติจากหรืออันสืบเนื่องมาจากการลงโทษที่ชอบด้วยกฎหมาย และให้รัฐภาคีพิจารณาทบทวนอย่างเป็นระบบสำหรับกฎเกณฑ์ คำสั่งวิธีการและแนวทางปฏิบัติในการไต่สวน ตลอดจนการจัดระเบียบสำหรับการควบคุมและการปฏิบัติต่อบุคคลที่ตกอยู่ในภาวะของการจับ การกักขัง และการจำคุก ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ในอาณาเขตที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดกรณีการทรมานใด ๆ ขึ้น โดยรัฐภาคีต้องประกันว่าจะให้มีการศึกษาและข้อสนเทศเกี่ยวกับการห้ามการทรมานเข้าไปบรรจุอย่างสมบูรณ์ในหลักสูตรการฝึกอบรมบุคลากรที่มีหน้าที่

บังคับใช้กฎหมาย ทั้งที่เป็นพลเรือนหรือทหาร พนักงานทางการแพทย์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการควบคุมตัว การสอบสวน หรือการประติบัติต่อปัจเจกบุคคลที่ตกอยู่ในภาวะของการถูกจับ การกักขัง หรือการจำคุก ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ซึ่งรัฐภาคีต้องประกันว่า ปัจเจกบุคคลที่อ้างว่าตนถูกทรมานในอาณาเขตใดก็ตามที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐนั้นมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานผู้มีอำนาจของรัฐนั้น จะได้รับการพิจารณาตรวจสอบโดยพลันและโดยปราศจากความลำเอียงโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของรัฐนั้น โดยให้ดำเนินขั้นตอนเพื่อประกันว่า ผู้ร้องทุกข์และพยานจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการประทุษร้ายหรือการข่มขู่ให้หวาดกลัวทั้งปวงอันเป็นผลจากการร้องทุกข์หรือการให้พยานหลักฐานของบุคคลนั้น

3. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948 : UDHR) แบ่งเป็น ส่วนที่เป็นการคุ้มครองผู้ต้องขังขณะถูกควบคุมในศาลได้แก่ ข้อ 1 “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมีโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” และข้อ 5 “บุคคลใด ๆ จะถูกทรมานหรือได้รับผลการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือด่าซ้ำไม่ได้” และในส่วนของการคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญา คือ หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) ซึ่งได้บัญญัติไว้ในข้อ 11 (1) “ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อน

ว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย ในการพิจารณาเปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นในการต่อสู้คดี”

4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 : ICCPR) ซึ่งมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย (ในฐานะประเทศภาคีสมาชิก) เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) โดยบัญญัติการคุ้มครองสิทธิของจำเลยระหว่างพิจารณาคดีไว้ในภาค 3 เรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ข้อ 7 “บุคคลจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไม่มนุษยธรรม หรือต่ำช้ามิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลจะถูกใช้ในการทดลองทางการแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์โดยปราศจากความยินยอมอย่างเสรีของบุคคลนั้นมิได้” ข้อ 10 (1) “บุคคลทั้งหลายที่ถูกกักขังต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และข้อ 14 (2) “บุคคลทุกคนผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดกฎหมาย”

สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายระเบียบ ข้อกำหนด และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 28 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้

มาตรา 29 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและ

สามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนามาตรฐานกฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

2. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560

มาตรา 21 ห้ามใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องขังมีพฤติการณ์ที่จะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น

(2) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมหรืออาการส่อว่าเป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตไม่สมประกอบซึ่งอาจทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น

(3) ผู้ต้องขังมีพฤติการณ์ที่น่าจะหลบหนี การควบคุม

(4) เมื่อผู้ต้องขังถูกควบคุมตัวไปนอกเรือนจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

(5) เมื่ออธิบดีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องจากสภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น หรือเหตุจำเป็นอื่น

การใช้เครื่องพันธนาการตาม (1) (2) (3) หรือ (4) กับผู้ต้องขังซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ผู้ต้องขังซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี ผู้ต้องขังหญิง หรือผู้ต้องขังซึ่งเจ็บป่วย พักติผู้มีอำนาจสั่งเจ้าพนักงานเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุม แล้วแต่กรณีต้องเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการนั้นด้วย

ให้ผู้สั่งใช้เครื่องพันธนาการบันทึกเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังนั้นไว้ด้วย

การกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. กฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการที่ใช้กับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563 ข้อ 2 กำหนดประเภทของเครื่องพันธนาการที่ใช้กับผู้ต้องขังไว้ 7 ประเภท ได้แก่ (1) สายรัดข้อมือ (2) เสื้อพันธนาการ (3) กุญแจมือ (4) กุญแจเท้า (5) ชุดกุญแจมือและกุญแจเท้า (6) ตรวน (7) โซ่ล่าม และในข้อ 10 สายรัดข้อมือ เสื้อพันธนาการ กุญแจมือ กุญแจเท้า ชุดกุญแจมือและกุญแจเท้าตรวน และโซ่ล่าม ให้เป็นไปตามแบบท้ายกฎกระทรวง

4. หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0705/ว38 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2548 กำชับแนวทางปฏิบัติในการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังโดยระบุว่า การใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเป็นการทำให้ผู้ต้องขัง เสียเสรีภาพในการเคลื่อนไหว อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้ผู้ต้องขังเกิดความอับอาย เกิดปมด้อย หรือเป็นที่หวาดกลัวแก่คนที่พบเห็น

ทั้งนี้ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา กรมราชทัณฑ์ ได้ออกหนังสือสั่งการกรณีการใช้เครื่องพันธนาการไว้หลายฉบับ ซึ่งหนังสือสั่งการแต่ละฉบับมีสาระสำคัญที่มุ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของการใช้เครื่องพันธนาการที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด คือ ต้องใช้เฉพาะกรณีที่เป็นเพื่อป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี หรือป้องกันผู้ต้องขังกระทำการอันเป็นอันตรายต่อตนเอง หรือผู้อื่นเท่านั้น ต้องหลีกเลี่ยงการใช้เครื่องพันธนาการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะการใช้เครื่องพันธนาการภายในเรือนจำ (กรณีที่เรือนจำไม่มีความมั่นคงแข็งแรง และผู้ต้องขังมีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจให้จำกัดสถานที่และมีเจ้าหน้าที่ดูแลใกล้ชิดตลอดเวลา หากไม่สามารถทำได้ จึงให้ใช้เครื่องพันธนาการแต่ต้องไม่ใช้อย่างพร่ำเพรื่อและให้พิจารณากำหนดระยะเวลาตามสมควร) ห้ามใช้เครื่องพันธนาการเพื่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางวินัย รวมทั้งต้องจัดทำบัญชีการควบคุมการใช้เครื่องพันธนาการโดยแจ้งเหตุผลความจำเป็นทุกราย การใช้ตรวนกับผู้ต้องขังที่ไปศาลก็ต้องระมัดระวังอย่าให้เป็นเป้าสายตาของประชาชนด้วย

ตารางที่ 1 : การใช้เครื่องพันธนาการ (เปรียบเทียบ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กับ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560)

เงื่อนไข การใช้เครื่อง พันธนาการ	พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14 “ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการ” เว้นแต่ (1) เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น (2) เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น (3) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม (4) เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุม เห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ (5) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องจากสภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2558 ข้อ 28 การใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังโดยปกติให้ใช้ตรวนขนาดที่ 1 หรือขนาดที่ 2 หรือกุญแจเท้า เว้นแต่เห็นว่า มีเหตุจำเป็น หรือศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกตั้งแต่สามปีขึ้นไป หรือเป็นผู้ต้องขังคดีอุกฉกรรจ์จะใช้ตรวนขนาดที่ 3 ก็ได้ เมื่อมีเหตุน่าเชื่อว่า ผู้ต้องขังจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายผู้อื่น และเห็นว่าไม่มีทางอื่นที่จะป้องกันได้ดีกว่าให้ใช้กุญแจมือหรือโซ่ล่ามเพิ่มขึ้นนอกจากตรวนหรือกุญแจเท้าได้ ในกรณีต้องนำตัวคนต้องขังหรือคนฝากไปนอกเรือนจำ ถ้าจะใช้เครื่องพันธนาการให้ใช้กุญแจมือ เว้นแต่ในคดีอุกฉกรรจ์จะใช้ตรวนหรือกุญแจเท้าก็ได้	พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 21 “ห้ามใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง” เว้นแต่ (1) ผู้ต้องขังมีพฤติการณ์ที่จะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น (2) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมหรืออาการส่อว่าเป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตไม่สมประกอบ ซึ่งอาจจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น (3) ผู้ต้องขังมีพฤติการณ์ที่น่าจะหลบหนีการควบคุม (4) เมื่อผู้ต้องขังถูกควบคุมตัวไปนอกเรือนจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ (5) เมื่ออธิบดีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องจากสภาพของเรือนจำ หรือสภาพการณ์ของท้องถิ่นหรือเหตุจำเป็นอื่น การใช้เครื่องพันธนาการตาม (1) (2) (3) หรือ (4) กับผู้ต้องขังซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ผู้ต้องขังซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี ผู้ต้องขังหญิง หรือผู้ต้องขังซึ่งเจ็บป่วย พักติผู้มีอำนาจสั่ง เจ้าพนักงานเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุม แล้วแต่กรณี ต้องเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการนั้นด้วย ให้ผู้สั่งใช้เครื่องพันธนาการบันทึกเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังนั้นไว้ด้วย

ผู้มีอำนาจสั่งใช้และเพิกถอนคำสั่งใช้เครื่องพันธนาการ	ข้อ 29 เครื่องพันธนาการที่กำหนดไว้ในกฎนี้ มิให้ใช้แก่ผู้ต้องขังอายุเกิน 60 ปี หรือผู้ต้องขังหญิง เว้นแต่เป็นคนดุร้าย หรือเสียจริตซึ่งจำเป็นต้องป้องกันมิให้ก่ออันตราย หรือเป็นผู้ต้องขังชายซึ่งดำเนินการตามความในข้อก่อน ข้อ 30 ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการอย่างอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในกฎนี้ เว้นแต่ในกรณีจำเป็น ผู้บัญชาการเรือนจำจะอนุญาตให้ใช้เครื่องพันธนาการอย่างอื่น ซึ่งเห็นว่าเบากว่าที่กำหนดก็ได้ พศติ ยกเว้นตาม พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14 (4) และ (5)	การกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (กฎกระทรวงกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการที่ใช้แก่ผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563) ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นผู้กำหนดตัวพศติ ยกเว้นตาม พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 21 (4) และ (5)

ตารางที่ 2 : แนวทางการใช้เครื่องพันธนาการตามมาตรฐานด้านการควบคุมผู้ต้องขัง (Standard Operating Procedures for Custodial Measures) (ใช้ประกอบกฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการที่ใช้แก่ผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563)

เงื่อนไข	ประเภท ชนิด และขนาด	หมายเหตุ
กรณีทั่วไป (1) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมที่จะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น (2) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมหรืออาการสื่อว่าเป็นบุคคลลึกลับหรือจิตไม่สมประกอบ ซึ่งอาจจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น (3) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมที่น่าจะหลบหนีการควบคุม	ใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง กุญแจมือ กุญแจเท้า ชุดกุญแจมือ ชุดกุญแจมือ และกุญแจเท้า ตรวนขนาดที่ 1 หรือขนาดที่ 2 (ตามความเหมาะสมกับความจำเป็น และพฤติกรรมของผู้ต้องขัง)	พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 21 กำหนดให้ “ผู้บัญชาการเรือนจำกำหนดตัวพศติผู้มีอำนาจสั่งใช้เครื่องพันธนาการ (1) (2) (3) และเพิกถอนคำสั่งนั้น” (การสั่งใช้เครื่องพันธนาการต้องบันทึกเหตุผลความจำเป็นตามแบบบัญชีที่กำหนดด้วย)

(4) เมื่อผู้ต้องขังถูกควบคุมตัวไปนอกเรือนจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ (5) เมื่ออธิบดีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องจากสภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น หรือเหตุจำเป็นอื่น		
กรณีการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังภายในเรือนจำ และมีเหตุจำเป็น หรือเป็นผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป หรือเป็นผู้ต้องขังคดีที่มีระหว่างโทษอย่างสูงตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	ใช้ตรวนขนาดที่ 3 ก็ได้	
กรณีต้องนำตัวผู้ต้องขังไปนอกเรือนจำเป็นผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป หรือเป็นผู้ต้องขังคดีที่มีระหว่างโทษอย่างสูงตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	ใช้ตรวนก็ได้	
กรณีมีเหตุที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องขังจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายผู้อื่น หรือมีพฤติกรรมหรืออาการส่อว่าเป็นบุคคลวิกลจริต จิตไม่สมประกอบ และเห็นว่าไม่มีทางอื่นที่จะป้องกันได้ดีกว่า	ใช้เครื่องพันธนาการเพิ่มขึ้นได้	
ผู้ต้องขังซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ผู้ต้องขังซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี ผู้ต้องขังหญิง หรือ ผู้ต้องขังซึ่งเจ็บป่วย	ใช้เครื่องพันธนาการได้ หากจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมผู้ต้องขังป่วยที่พักรักษาตัวในสถานพยาบาลภายนอก เรือนจำอาจใช้โซ่ล่ามเพิ่มเติมได้ แต่หากมีเหตุผลความจำเป็นด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งแพทย์ผู้ทำการรักษาให้ความเห็นไว้ เจ้าพนักงานเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมจะไม่ใช้เครื่องพันธนาการก็ได้	พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 21 กำหนดให้ “พัสดิผู้มีอำนาจสั่งการ เจ้าพนักงานเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการจำเป็น”

ตารางที่ 3 : ประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการ (เฉพาะที่พบเห็นได้ทั่วไป 4 ประเภท)

ประเภท	รูปแบบ/ขนาด ที่ 1	รูปแบบ/ขนาด ที่ 2	รูปแบบ/ขนาด ที่ 3
ตรวน	- วัดผ่าศูนย์กลางเหล็ก 10 มม. - โซ่ระหว่างวงแหวนของตรวน มีความยาวไม่น้อยกว่า 50 ซม. และไม่เกิน 75 ซม. - ขนาดของลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กไม่เกิน 10 มม.	- วัดผ่าศูนย์กลางเหล็ก 12 มม. - โซ่ระหว่างวงแหวนของตรวน มีความยาวไม่น้อยกว่า 50 ซม. และไม่เกิน 70 ซม. - ขนาดของลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กไม่เกิน 4.75 มม.	- วัดผ่าศูนย์กลางเหล็ก 17 มม. - โซ่ระหว่างวงแหวนของตรวน มีความยาวไม่น้อยกว่า 50 ซม. และไม่เกิน 75 ซม. - ขนาดของลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กไม่เกิน 17 มม.
กุญแจมือ	ทำด้วยโลหะ บังคับล็อกด้วยพินเฟือง และคลายล็อกด้วยการใช้ลูกกุญแจไขที่ตัวห่วง มีระบบล็อกสองชั้น เพื่อเพิ่มความปลอดภัย สามารถบังคับล็อกได้จากทั้งสองด้านของตัวห่วงด้วยลูกกุญแจดอกเดียวกัน ระหว่างกุญแจมือทั้งสองข้างเชื่อมติดกัน โดยลูกโซ่โลหะวัดผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 4.75 มม.	ทำด้วยโลหะ บังคับล็อกด้วยพินเฟือง และคลายล็อกด้วยการใช้ลูกกุญแจไขที่ตัวห่วง มีระบบล็อกสองชั้นเพื่อเพิ่มความปลอดภัย สามารถบังคับล็อกได้จากทั้งสองด้านของตัวห่วงด้วยลูกกุญแจดอกเดียวกัน ระหว่างกุญแจมือทั้งสองข้างเชื่อมติดกันด้วยบานพับโลหะซึ่งมีจุดยึดอย่างน้อย 2 จุด	ทำด้วยโลหะ บังคับล็อกด้วยพินเฟือง และคลายล็อกด้วยการใช้ลูกกุญแจไขที่ตัวห่วง มีระบบล็อกสองชั้นเพื่อเพิ่มความปลอดภัย สามารถบังคับล็อกได้จากทั้งสองด้านของตัวห่วง ด้วยลูกกุญแจดอกเดียวกัน โดยกุญแจมือทั้งสองข้างยึดติดกับสายเข็มขัดรัดเอว ซึ่งมีขนาดความยาวไม่น้อยกว่า 130 ซม.
กุญแจเท้า	ทำด้วยโลหะ บังคับล็อกด้วยพินเฟือง และคลายล็อกด้วยการใช้ลูกกุญแจไขที่ตัวห่วง มีระบบล็อกสองชั้น เพื่อเพิ่มความปลอดภัย สามารถบังคับล็อกได้จากทั้งสองด้านของตัวห่วง ด้วยลูกกุญแจดอกเดียวกัน ระหว่างกุญแจเท้าทั้งสองข้างเชื่อมติดกันด้วยลูกโซ่โลหะ มีความยาวไม่น้อยกว่า 38 ซม. และไม่เกิน 50 ซม. ลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กไม่เกิน 4.75 มม.		
โซ่ล่าม	ขนาดตามที่กำหนดไว้สำหรับตรวนขนาดที่ 1	ขนาดตามที่กำหนดไว้สำหรับตรวนขนาดที่ 3	

ปัญหาการใช้เครื่องพั่นธนาคารของประเทศไทย

นอกจากข้อเรียกร้องเป็นการทั่วไปให้ยกเลิกการใช้เครื่องพั่นธนาคารแล้ว จากข้อมูลการร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าประเด็นปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเครื่องพั่นธนาคารส่วนใหญ่เกิดจากการใช้เครื่องพั่นธนาคารประเภทตรวน ซึ่งพบปัญหา ทั้งวัสดุ (ตรวนและลูกโซ่) รวมทั้งแนวทางปฏิบัติหรือการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม ดังนี้

1. บทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 กับ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยในฉบับ พ.ศ. 2560 มีการเปิดช่องให้สามารถใช้ดุลพินิจเพื่อการใช้เครื่องพั่นธนาคารกับผู้ต้องขังอายุต่ำกว่า 18 ปี ผู้ต้องขังที่มีอายุเกิน 60 ปี ผู้ต้องขังหญิง หรือผู้ต้องขังเจ็บป่วยได้ แต่ยังไม่มีการรอบหรือมาตรฐานการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจน
2. พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการจำตรวนโดยไม่มีข้อบ่งชี้หรือแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดพฤติกรรมที่ต้องจำตรวน การจำตรวนโดยความเคยชินกับแนวคิดที่ว่าตรวนเป็นเครื่องมือหลักสำหรับปกครองผู้ต้องขังหรือเพื่อความสบายใจของเจ้าหน้าที่ (ป้องกันการหลบหนี) การจำตรวนผู้ต้องขังที่คดียังไม่เสร็จเด็ดขาด (ผู้ต้องขังระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาคดี) โดยให้เหตุผลว่าเป็นคดีอาญา คดีอุกฉกรรจ์ หรือเป็นคดียาเสพติดที่มีของกลางจำนวนมาก การจำตรวนผู้ต้องขังที่ศาลมีคำพิพากษากำหนดโทษสูง การจำตรวน

ผู้ต้องขังที่ออกไปรับการรักษาอาการป่วยภายนอกเรือนจำ การจำตรวนโดยอาจไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมกับพฤติกรรมและหรือสภาพร่างกายผู้ต้องขังแต่ละราย การจำตรวนโดยไม่มีกำหนดเวลา การจำตรวนผู้ต้องขังที่ย้ายมาจากเรือนจำอื่นทุกรายโดยอ้างว่าเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมก่อน หรืออ้างว่าต้องจำตรวนเนื่องจากผู้ต้องขังต่อต้าน กระทำผิดวินัยในลักษณะต่าง ๆ บ่อยครั้ง

3. การใช้ตรวนและลูกโซ่ที่ขนาดและคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน หรือทำการดัดแปลงโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ

4. ปัญหาการใช้เครื่องพั่นธนาคารไปพร้อม ๆ กับการแยกการควบคุมไว้ในแดนความมั่นคงสูงหรือจำกัดบริเวณไว้เฉพาะในห้องนอนในห้องนอนหนึ่ง (มาตรการจำตรวน+ขังขอย)

5. ผู้ปฏิบัติงานขาดความเข้าใจในหลักการใช้เครื่องพั่นธนาคาร หรือความเปลี่ยนแปลงไปในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 กับ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

6. การใช้เครื่องพั่นธนาคาร (จำตรวน-ถอดตรวน) โดยอาจถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขในการเรียกร้องทรัพย์สินเงินทองหรือผลประโยชน์อื่น ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏหลักฐานในการเรียกร้อง แต่ก็อาจไม่สามารถอธิบายเหตุผลความจำเป็นในการใช้เครื่องพั่นธนาคารได้ โดยเฉพาะหลักฐานรายงานเหตุผลในการใช้เครื่องพั่นธนาคารผู้ต้องขังแต่ละราย

7. ปัญหาบัญชีคุมเครื่องพั่นธนาคารไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากการโอนย้ายผู้ต้องขังระหว่างเรือนจำเพื่อมิให้เสียเวลาในการรับ-ส่งตัวผู้ต้องขังที่อาจต้องถอดตรวนคืนเรือนจำ

ฝ่ายย้าย จึงใช้วิธีการสลับตรวนกันไปโดยที่ ตรวนนั้นมีขนาดหรือคุณภาพที่ไม่ได้มาตรฐาน ตามข้อ 3 หรือไม่มีการตรวจสอบเครื่องพันธนาการ ที่ชำรุดหรือไม่ใช้งานแล้วให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้ง การกระจายการใช้ตรวนไปยังส่วนหรือแดน ต่าง ๆ ภายในเรือนจำ/ทัณฑสถาน โดยไม่มี

การจัดทำบัญชีแยกอย่างชัดเจน

8. พนักงานเจ้าหน้าที่เลือกใช้ตรวนเป็น เครื่องพันธนาการมากกว่าเครื่องพันธนาการ ประเภทอื่น เนื่องจากหาง่าย (สามารถทำใช้เอง ได้ทุกแห่ง) ต่างจากกุญแจมือและกุญแจเท้า ที่ต้องรับการจัดสรรจากกรมราชทัณฑ์



การจำตรวนผู้ต้องขัง ขณะออกไปศาล (จากการบอกกล่าวของประชาชนที่พบเห็น)



การใช้เครื่องพันธนาการ (ที่มีการดัดแปลงจากตรวนและโซ่ล่าม) กับผู้ต้องขังป่วย (จากการบอกกล่าวของญาติผู้ต้องขัง)

รูปที่ 23 : ตัวอย่างภาพสะท้อนปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการ

ปัญหาเหล็กเส้นที่นำมาใช้ผลิตตรวน และลูกโซ่

เนื่องจากขนาดของตรวนตามกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการที่ใช้แก่ผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 21 ได้กำหนดขนาดของตรวนไว้ 3 ขนาด คือ

ขนาดที่ 1 วัดผ่าศูนย์กลางเหล็ก 10 มม. และขนาดลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กไม่เกิน 10 มม.

ขนาดที่ 2 วัดผ่าศูนย์กลางเหล็ก 12 มม. และขนาดลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กไม่เกิน 4.75 มม.

ขนาดที่ 3 วัดผ่าศูนย์กลางเหล็ก 17 มม. และขนาดลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กไม่เกิน 17 มม.

แต่ในความเป็นจริงแล้ว วัสดุมาตรฐาน (เหล็กเส้นที่จะนำมาผลิตเป็นตรวน) ที่มีจำหน่ายในท้องตลาด (ตามตารางที่ 4) จะไม่เป็นไปตามขนาดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เช่น เหล็กเส้นวัดผ่าศูนย์กลางเหล็ก 10 มม. ที่จะนำมาผลิตตรวนขนาดที่ 1 นั้น ไม่สามารถหาซื้อได้

ตามร้านค้าทั่วไปในท้องตลาด โดยอาจต้องสั่งทำเป็นกรณีพิเศษ (จำนวนมาก) ซึ่งเรือนจำ/ทัณฑสถาน/สถานกักขังแต่ละแห่งไม่สามารถสั่งทำได้ในจำนวนน้อย จึงไม่สามารถผลิตตรวนขนาดที่ 1 ได้ ส่งผลต่อคุณภาพในการใช้เครื่องพันธนาการ หรือมีการใช้เครื่องพันธนาการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบอย่างแน่นอน รวมไปถึงการรายงานหรือจัดทำบัญชีเครื่องพันธนาการย่อมจะไม่ตรงตามความเป็นจริงด้วย

ส่วนขนาดของลูกโซ่อาจไม่เป็นปัญหาในการจัดซื้อหากเท่ากับเหล็กเส้นที่จะนำมาทำตรวน เพราะมิได้กำหนดขนาดไว้ตายตัว แต่ระบุขนาดลูกโซ่วัดผ่าศูนย์กลางเหล็กแต่ละขนาดไว้ว่า “ไม่เกิน” 10 มม. 4.75 มม. และ 17 มม. ดังนั้น จึงใช้ขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้ได้ แต่ต้องพึงระวังการใช้ลูกโซ่ที่มีขนาดใหญ่กว่า 17 มม. หรือการสลับขนาดของตรวนกับลูกโซ่ในแต่ละรูปแบบด้วย

อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นที่มาของการกำหนดขนาดของตรวน ยังไม่พบพยานหลักฐานยืนยันชัดเจนว่า ใครเป็นผู้กำหนดหรือมีเหตุผลประการใดในการกำหนดขนาดของตรวนเป็น 3 ขนาด และแต่ละขนาดมีที่มาอย่างไร

ตารางที่ 4 : ขนาดและน้ำหนักของเหล็กเส้นเสริมคอนกรีต ตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.)

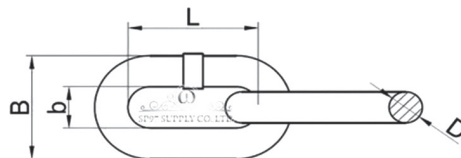
ขนาดและน้ำหนักของเหล็กเส้นเสริมคอนกรีต ZUBB ตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.)

เหล็กเส้นกลม : ขนาดและน้ำหนักระบุ (Nominal Size and Nominal Mass Round Bars)

ชื่อขนาด	เส้นผ่าศูนย์กลางระบุ (มม.)	มวลระบุ (กก./ม.)	หน่วยคูณ
RB 6	6	0.222	2 หุ
RB 8	8	0.395	2 1/2 หุ
RB 9	9	0.499	3 หุ
RB 12	12	0.888	4 หุ
RB 15	15	1.387	5 หุ
RB 19	19	2.226	
RB 25	25	3.853	

ที่มา : Zubbsteel. (27 พฤศจิกายน 2561)

ตารางที่ 5 : ตารางแสดงขนาดโซ่เหล็กชุบแต่ละไซส์



Size mm.	L	B	b	D	WLL(KG)	น้ำหนักโซ่ ต่อ 1 เมตร
3.5	20	13	7	3.5	100	0.22 kg.
4	23	15	7	3.9	200	0.29 kg.
5	28	19	9	5.3	300	0.55 kg.
6	28	24	12	6.2	500	0.80 kg.
8	35	28	12	7.5	700	1.10 kg.
9	36	26	17	9	900	1.70 kg.
10	42	35	15	9.7	1000	1.96 kg.
12	48	42	18	11.6	1500	2.82 kg.

ตัวเลขจริง มี ยก ลว *WLL=Work load limited
(การรับน้ำหนักสูงสุด)

ที่มา : 94 สแตนเลส (10 เมษายน 2568)

ปัญหาการใช้ดุลพินิจ

ความหมายของดุลพินิจ

คำว่า “ดุลพินิจ ประกอบด้วยคำว่า ดุล กับคำว่า พินิจ” ดุล แปลว่า เท่ากัน เสมอกัน เท่าเทียมกัน พินิจ แปลว่าการพิจารณา ดุลพินิจ จึงมีความหมายว่า การวินิจฉัยที่สมควร การพิจารณาด้วยความเที่ยงธรรม คำว่า ดุลพินิจ ใช้ในเรื่องที่เกี่ยวกับความยุติธรรมในการตัดสิน เช่น ผู้พิพากษาใช้ดุลพินิจพิจารณาหลักฐานที่ ฝ่ายโจทก์และจำเลยเสนอ แล้วจึงตัดสินคดี อย่างเที่ยงธรรม เมื่อเขาทำผิดก็ต้องยอมรับโทษ โทษจะหนักเบาเพียงใดก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจของศาล การตรวจข้อสอบอัตนัยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจ การอนุมัติงบประมาณในวงเงินที่จำกัด ให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงาน (สยามรัฐออนไลน์, 2560)

คำว่า ดุลพินิจ ออกเสียงว่า ดุน-พิ-นิต ตามระบบเสียงของภาษาไทย หรือ ดุน-ละ-พิ-นิต ตามลักษณะของคำสมาส คำว่า ดุลพินิจ ใช้ว่า ดุลยพินิจ (อ่านว่า ดุน-ยะ-พิ-นิต) ก็ได้ (จากบทวิทยุรายการ “รู้จัก ภาษาไทย” ราชบัณฑิตยสภา)

การอธิบายคำว่า “ดุลพินิจ” ไม่มีปัญหาอะไร ปัญหาของคำว่า “ดุลพินิจ” ที่ใส่ไว้ในกฎหมายที่กล่าวถึงหน้าที่ของข้าราชการแทบทุกฉบับมันเกิดจากรูปธรรมการอ้างอิงใช้ “ดุลพินิจ” ของข้าราชการต่างหาก เพราะบางกรณีอาจจะดู “ฝืน” กับสามัญสำนึกของนรชน ปัญหาเกี่ยวกับ “การใช้ดุลพินิจ” ของข้าราชการเจ้าพนักงาน ที่ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์กันบ่อย คือ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และ พนักงานสอบสวน

การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน เกี่ยวกับการดำเนินคดีหรือการรวบรวมพยานหลักฐานใด ๆ หรือการส่งคดี พนักงานสอบสวนสามารถใช้ดุลพินิจกระทำการอย่างใดก็ได้ ตามที่เห็นสมควรตามกรอบของกฎหมาย อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้น แม้ว่าผู้เสียหายจะร้องเรียนให้ศาลยุติธรรมตรวจสอบได้ แต่กระบวนการนี้ก็ยาก การจะร้องเรียนหรือกล่าวหาข้าราชการในเรื่องใช้ดุลพินิจอย่างผิด ๆ คือกระทำความผิด หรือใช้ดุลพินิจ “ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” นั้น จะต้องม่เงื่อนไขดังนี้

“การกล่าวหาเจ้าพนักงานหรือข้าราชการว่ากระทำความผิดในฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะต้องพิจารณาตีความโดยคำนึงถึงความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการคุกคามสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ และการกระทำที่จะเป็นความผิดทางอาญานี้จะต้องเป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจงใจอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือโดยทุจริต หากไม่มีข้อเท็จจริงที่ชี้ชัดถึงมูลเหตุจงใจอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีก็ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา กรณีเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลมิได้มีข้อเท็จจริงที่ชี้ชัดถึงมูลเหตุจงใจว่าได้กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือโดยทุจริต จึงไม่มีมูลเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 หากใช้ดุลพินิจ

ไม่เหมาะสม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับความเสียหายก็ชอบที่จะร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชา หรือให้รับผิดชอบในทางแพ่งเท่านั้น”

สรุปว่า ช่องทางที่ผู้เสียหายกระทำได้ คือ “ร้องเรียนผู้บังคับบัญชา” ซึ่งส่วนใหญ่ผู้บังคับบัญชาก็มักจะใช้ดุลพินิจปกป้องลูกน้อง หรือ ลงโทษสถานเบา เพราะยังมีภาษากฎหมายว่า “เหตุอันควรลดหย่อน (โทษ)” เป็นช่องทางเลี่ยงอีกช่องทางหนึ่ง ภาษากฎหมายไทยเปิดช่องโหว่ทางกฎหมายไว้ช่องใหญ่ คือ การใช้ดุลพินิจจะมีคำใดกำหนดชัดเจนกว่าคำว่า “ใช้ดุลพินิจ” บ้าง

หลักการใช้ดุลพินิจ

1. ต้องอยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมาย

- 1.1 กฎหมายให้อำนาจ
- 1.2 เจื่อนใจตามกฎหมาย
- 1.3 ชอบเขตแห่งอำนาจ

2. หลักสุจริต

- 2.1 ไม่ฉ้อฉล
- 2.2 ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2.3 ไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว
- 2.4 หลักสุจริตโดยภาวะวิสัย

3. หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ การไม่เลือกปฏิบัติ

- 3.1 ไม่ปฏิบัติต่างกันต่อสิ่งที่เหมือนกัน
- 3.2 ไม่ปฏิบัติเหมือนกันต่อสิ่งที่ต่างกัน

ข้อยกเว้นหลักห้ามเลือกปฏิบัติ คือ มีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอ

4. หลักความได้สัดส่วน

- 4.1 มีความจำเป็น
- 4.2 ไม่มีการเลือกหรือวิธีอื่นที่ได้ผลเท่ากัน หรือสร้างความเสียหายน้อยกว่า

4.3 มีดุลยภาพ

คนใช้ดุลพินิจต้องระวังเพราะ “ดุลพินิจ” อยู่ประชิดกับ “อำเภอใจ” พลัดเมื่อใดเป็นอำเภอใจไปเมื่อนั้น เหมือนดั่งที่ “เมตตา” ประชิดอยู่กับ “เสนหา” หลงคิดว่า เมตตา กลับพลัดทำถูกต้นหาพาไป

การใช้ดุลพินิจ ด้วยหลักคิด 4 ไม่

1. ไม่ผิดศีลธรรมจรรยา
2. ไม่ผิดกติกาของสังคม
3. ไม่กดขี่ข่มเหงรังแกผู้คน
4. ไม่วัตถุนิยม สะสมประโยชน์

ดุลพินิจที่ดีต้องมีวิจารณ์ญาณ

1. ต้องเดินตามหลัก “ทศพิธราชธรรม”
2. สติปัญญา ความรู้ความเชี่ยวชาญ สามารถเป็นตัวนำ
3. ทำเพื่อประโยชน์แห่งมหาชน
4. ลดละประโยชน์ตนเพื่อส่วนรวม

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับประเทศไทย น่าจะเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง นอกเหนือไปจากคำพิพากษาลงโทษ ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ ต้องมีบทกฎหมายให้อำนาจเป็นการเฉพาะ หากต้องมีการใช้ดุลพินิจประกอบการพิจารณา ดำเนินการ ก็จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลา ในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งจากข้อมูลทางวิชาการ และเรื่องร้องเรียนทำให้เห็นได้ว่า การใช้เครื่องพันธนาการ (จำตรวน) กับผู้ต้องขัง แม้จะมีกฎหมายและระเบียบ กฎกระทรวง รวมทั้ง

หนังสือสั่งการซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และพฤติการณ์ของผู้ต้องขังที่เป็นข้อยกเว้น ให้ใช้เครื่องพันธนาการ ตลอดจนกำหนดประเภท ชนิด และขนาดเครื่องพันธนาการไว้แล้วก็ตาม แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ รายที่ถูกร้องเรียนมักจะมีการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติที่แตกต่างกันมาก จึงเป็นข้อบ่งชี้สำคัญ ที่แสดงให้เห็นว่าน่าจะเกิดจากทัศนคติในทางลบ ที่มีต่อผู้ต้องขัง ความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ในการสื่อความหมาย และระบบการบริหาร จัดการองค์กร ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบที่วางไว้ได้อย่างเป็นธรรมตาม หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ ข้อจำกัดประการสำคัญที่เจ้าหน้าที่ใช้เป็น เหตุผลที่ต้องจำตรวน ก็คือ การขาดแคลนอัตรา กำลังและความปลอดภัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนปัญหาขนาดและคุณภาพของตรวนนั้น ด้วยเรือนจำ/ทัณฑสถาน/สถานกักขังแต่ละแห่ง ต่างก็ดำเนินการแก้ไขปรับเปลี่ยนกันเองโดยใช้ อุปกรณ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่น ในขณะที่หลายแห่งก็ ยังคงใช้ตรวนเดิม ๆ หลากหลายขนาด ทำให้ ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายและระเบียบ

ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรและ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินงานโดย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายและระเบียบ หลักสิทธิมนุษยชน หลักทันทวิทยา หลักความเป็นธรรม และ เป็นภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการจัดทำคำอธิบายพระราช บัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวข้องกับ การใช้เครื่องพันธนาการเป็นการเฉพาะ (อาจ รวบรวมจากเอกสารทางวิชาการและหนังสือ สั่งการ) เพื่อให้การปฏิบัติงานไปในแนวทาง เดียวกัน โดยมีสาระสำคัญของมาตรฐานการ ใช้ดุลพินิจตามหลักการใช้ดุลพินิจที่ได้กล่าวมาแล้ว และต้องเป็นกรอบที่ชัดเจนแต่ไม่กว้างหรือ แคบจนเกินไป สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตลอดจนความเหมาะสมแห่งพฤติการณ์หรือ สภาพร่างกายของผู้ต้องขังแต่ละราย และลักษณะ ทางกายภาพของสถานที่ควบคุมด้วย

ทั้งนี้ ต้องสร้างความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงาน ทุกระดับว่าหลักการคือ **“ห้ามจำเครื่อง พันธนาการ เว้นแต่ มีความจำเป็นตามที่ กฎหมายกำหนดไว้”** รวมทั้งมีระบบการกำกับ ดูแลอย่างเข้มงวด โดยให้มีผลจริงจัง ทั้งทางวินัย และอาญา มิใช่เพียงการออกหนังสือสั่งการ หรือเป็นข้อคำถามในการสอบเลื่อนระดับตำแหน่ง เท่านั้น

2. ควรพิจารณาอัตรากำลังพนักงาน เจ้าหน้าที่ให้ได้สัดส่วนกับจำนวนผู้ต้องขัง ทั้งการปฏิบัติงานภายในและภายนอกสถานที่ เพื่อให้รู้สึกถึงความปลอดภัยเพิ่มขึ้น ลดความ ตระกตร้าจากการปฏิบัติงานเกินกำลัง และสามารถพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

3. ควรพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนด ประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการ มีการตรวจสอบอย่างเปิดเผย โดยเฉพาะขนาด

และคุณภาพตรวนและลูกโซ่ ไม่ให้เกิดการ
ดัดแปลงโดยพลการหรือด้วยข้อจำกัดที่ไม่อาจ
จัดซื้อวัสดุได้ในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งหากเกินความ
สามารถในการตรวจสอบแก้ไขปัญหา ก็ต้อง

ปรับแก้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อ
ยกระดับการราชทัณฑ์ของประเทศไทยให้เป็น
สากลต่อไป □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479. (20 สิงหาคม 2478). พระราชบัญญัติราชทัณฑ์. หมวดที่ 4, หน้า 4
- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560. (18 กุมภาพันธ์ 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 21 ก, หน้า 6
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก, หน้า
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 4
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วนิดา ไชยชนตรดี. (2556). ข้อความคิดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมผู้ต้องขังกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 5(15), 99-108.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตรฐาน” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์, 30(2), 184-194.
- สยามรัฐออนไลน์. (19 กันยายน 2560). บทบรรณาธิการ.
- 94 สแตนเลส. (10 เมษายน 2568). ตารางแสดงขนาดไซ้เหล็กชุบแต่ละไซส์. เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2568 จาก https://www.sp97supply.com/archives/10010?srltid=AfmBOOpIMbldO1YFTYz0VAo9gJ8Fl6zidVt9Gul8nflqyfdRqDTIdZ_4

ภาษาอังกฤษ

- Zubsteel. (27 พฤศจิกายน 2561). ขนาดและน้ำหนักของเหล็กเส้นเสริมคอนกรีต ตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.). เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2568 จาก <https://www.facebook.com/ZUBBSTEELCOMMUNITY/photos/pb.100064228651234.-2207520000/1397384873730171/?type=3>



The protection of the rights of people with disabilities is a top priority for the Ombudsman¹

การคุ้มครองสิทธิคนพิการในฐานะภารกิจสำคัญสูงสุดของ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

Eshmatova Feruza Farhodovna² and Yuldashev Aziz Sobirovich³

เอชมาโตวา เฟอรูซา ฟาร์โหดอฟนา² และ ยูลดาชเอฟ อาร์ชีส โซบิราวิช³

The Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of
Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)⁴

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน⁴

In recent years, Uzbekistan has seen significant progress in advancing the rights of persons with disabilities. Domestic legislation in this area has undergone significant reforms. Specifically, the Law on the Rights of Persons with Disabilities was enacted in October 2020 and the UN Convention on the Rights of

¹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับความอนุเคราะห์บทความวิชาการนี้จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน (Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)) เพื่อเผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ และการส่งเสริมธรรมาภิบาล อันเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการแบ่งปันและการแลกเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน นโยบายและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนระหว่างคู่ภาคีตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทยและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน (Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)) บทความนี้เขียนขึ้นเป็นภาษาอังกฤษและได้รับการแปลเป็นภาษาไทยโดยสำนักวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

² Commissioner for human rights (Ombudsman) of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan
ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

³ Head of department of the Secretariat of the Ombudsman
ผู้อำนวยการสำนักเลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

⁴ 100027, Tashkent, Republic of Uzbekistan 16A, Islam Karimov street
100027 16A ถนนอิสลาม คาริมอฟ กรุงทาชเคนท์ สาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

Persons with Disabilities was ratified in 2021. Furthermore, the President and Cabinet of Ministers have issued several decrees and resolutions to further these objectives.

In addition to these endeavors, on December 13th, 2024, a teleconferencing meeting was held under the guidance of President Shavkat Mirziyoyev, to review the progress achieved in the area of social protection and establish priorities for 2025. It should be noted that “Inson” centers have been established in all regions, and a wide variety of 102 social services have been provided at the local level. Through home visits, social workers have identified and provided additional support services to an additional 95,000 individuals who were previously not registered and in need of assistance. Of these, 51,000 have been assessed as having disabilities and 26,000 have received prosthetic devices. In addition, 4,000 older adults living alone have been identified and enrolled in home care programs and 5,000 children with disabilities have successfully integrated into kindergartens and schools.⁵ As

a result of our targeted communication efforts, we have observed a 35% reduction in the number of complaints received by public reception and local government offices regarding social services and assistance.

The Statistics Agency of Uzbekistan has reported a rise in the number of individuals with disabilities in recent years. In the year 2020, approximately 41,600 males and 32,565 females were newly diagnosed with disabilities. This figure increased to 52,235 males and 43,909 females in the following year (2021), and further increased to 63,191 males and 54,704 females in 2022. As of 2023, the figure remained at approximately 61,181 males and 54,535 females, indicating a slight decrease from the previous year’s figure.⁶

It is essential to emphasize the fact that the Ombudsman, as a parliamentary body responsible for ensuring compliance with human rights legislation, places great emphasis on monitoring the protection of the rights and freedoms of persons with disabilities.

⁵ New initiatives have been put forward to strengthen the social protection system.

The official website of the President of the Republic of Uzbekistan <https://president.uz/ru/lists/view/7763>

⁶ The official website of the Agency of Statistics under the President of the Republic of Uzbekistan <https://stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/social-protection>

Between 2021 and 2024, the Office of the Ombudsman received a total of 680 complaints related to the protection of the rights of persons with disabilities. Out of these, 51% (347) complaints were subject to parliamentary review.

After reviewing the complaints, the following assistance was provided:

17 individuals received assistive devices, including wheelchairs, prosthetics, and crutches.

10 individuals were assessed and identified as individuals with disabilities.

7 individuals were referred to rehabilitation centers and received medical treatment.

4 individuals were assigned home care services.

And 4 individuals were placed in “Muruvvat” and “Sahovat” care facilities.⁷

Three people with disabilities were assisted in exercising their tax relief entitlements, and two individuals with disabilities received employment support services.

At the same time, the Ombudsman’s office and regional offices regularly conduct audits to monitor the protection

of the rights and freedoms of persons with disabilities in Uzbekistan.

A key aspect of this monitoring was a comprehensive audit conducted between 2021 and 2023 to evaluate the legal status of residents in residential care facilities known as “Muruvvat”⁸.

It is important to note that currently, there are 29 “Muruvvat” institutions operating in the Republic of Uzbekistan. These institutions include 22 adult care centers and 7 children’s centers for individuals with special needs. These government-run medical and social facilities provide comprehensive care and support to adults aged 18 years and over who have significant or profound intellectual disabilities and are permanently residing in Uzbekistan.

The primary goal of this initiative is to ensure that people with disabilities have valid passports, enabling them to fully exercise their civil and political rights. This initiative was inspired by the discovery of a significant number of residents in care facilities in the “Muruvvat” region who lacked essential identification documents.

⁷ According to the Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 05/07/2024 No. UP-75, the Sahovat houses were renamed Social Support Centers. <https://lex.uz/docs/6915986>

⁸ <https://lex.uz/docs/5654068>

The monitoring involved a thorough review of the records of 6,086 disabled individuals residing in “Muruvvat” care facilities..

Through the joint efforts of the regional customs authorities, extensive data has been gathered to facilitate the renewal of identification documents for individuals affected. During this period of monitoring, the Ombudsman has successfully intervened on behalf of 100 individuals to provide proof of their birth.

Please be advised that, pursuant to Presidential Decree No. PP-365⁹, dated August 30, 2022, “Muruvvat” care facilities are now under the administrative oversight of the Customs Committee within the Ministry of Economy and Finance.

It is worth noting that, following the provision of proof of birth, additional assistance was provided in order to expedite the issuance of national identity cards¹⁰.

The monitoring has identified the following major factors contributing to the lack of identification documentation for people with disabilities:

1. During the 1970s, 1980s, and 1990s, individuals were admitted to institutions under the “Muruvvat” program without the need for adequate documentation, based on referrals from government ministries and agencies. This resulted in many residents of these institutions, who were formerly citizens of the Soviet Union, becoming stateless after the dissolution of the USSR, due to their inability or the inability of their legal representatives to initiate necessary processes for obtaining citizenship or other identification documents.

2. The historical practice of admitting individuals with disabilities to “Muruvvat” institutions without adequate documentation and their subsequent prolonged institutionalization is a matter of concern. Current admissions to these facilities are now governed by the Regulations on Residential Care Facilities for Persons with Disabilities, as specified in Cabinet Resolution No. 575, dated September 17, 2021.

In accordance with the relevant regulations, Muruvvat institutions have the authority to accept individuals who

⁹ <https://lex.uz/docs/6178140>

¹⁰ <https://lex.uz/ru/docs/4761986>

In 2024, monitoring was conducted to assess compliance with legislation regarding the provision of employment opportunities for persons with disabilities. It is important to note that the total number of positions set aside, as determined by local authorities, cannot exceed 10% of the average workforce of an organization, with at least 3% of these positions set aside for persons with disabilities.¹³

The monitoring has shown that local authorities have mandated the reservation of 58,400 jobs for 2024 for individuals facing barriers to employment. Of these, 8,800 positions have been specifically designated for people with disabilities. However, the analysis reveals a significant gap between the number of individuals with disabilities and the number who are being placed in these reserved positions.

For reference: *As of November 1, 2024, the employment rate of people with disabilities in designated positions was 39.7%. In total, 3,500 individuals with disabilities have been successfully*

employed. For example, in the Andijan, Fergana, and Namangan regions, 836 individuals with disabilities were hired out of the total 5,700 designated positions.

Particular attention is paid to protecting the rights and freedoms of persons with disabilities through the Ombudsman's international collaboration with other international organisations and foreign human rights bodies.

Since February 2022, annual international conferences have taken place to commemorate the establishment of the Ombudsman's office. These conferences are focused on promoting the rights of persons with disabilities and enhancing international cooperation in this field.

For instance, during the 2023 conference, Akos Kozma, Hungarian Ombudsman, emphasised his dedication to addressing the requirements of people with disabilities. He emphasised the existence of a division dedicated to socially disadvantaged groups, including

¹³ Положение “О порядке установления и резервирования минимального количества рабочих мест для трудоустройства лиц, нуждающихся в социальной защите и испытывающих затруднения в поиске работы и не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда” (утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 05.12.2017 г. № 965) <https://lex.uz/docs/3448330>

persons with disabilities, as well as a consultative council on disability matters.

Additionally, between 2021 and 2024, the Ombudsman hosted four capacity-building initiatives, including seminars, workshops, and training sessions. These events targeted staff from the Ombudsman's office, governmental agencies, and civil society organizations. These events featured prominent international experts in the area of disability rights.

It should be especially emphasized that on June 7, 2021, Uzbekistan ratified the Convention on the Rights of Persons with Disabilities¹⁴ in accordance with the Law of the Republic of Uzbekistan "On the ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (New York, December 13, 2006)"¹⁵. The significance of the ratification of the Convention lies in the fact that it will allow the social protection system for persons with disabilities to comply with international norms and standards, expand the possibility of attracting targeted resources of international

organizations to strengthen social protection for persons with disabilities, and improve the positive international image of our country in the field of social protection of the population.¹⁶

Subsequently, in July 2023, the government of Uzbekistan submitted its initial state party report on the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. At the same time, the ombudsman prepared and submitted an alternative report on this topic that year.

In February 2024, a national "Law Knowledgeable" competition was organized for children with motor disabilities. Approximately 750 students from boarding schools in Tashkent city, Fergana and Tashkent regions took part in the event.

The primary objective of the competition, jointly organized by the Ombudsman's Office and the Federation of Trade Unions of Uzbekistan, was to enhance the legal knowledge and abilities of children with special needs.

¹⁴ <https://lex.uz/ru/docs/5447430>

¹⁵ Uzbekistan signed the Convention in 2009

¹⁶ Comments by Deputy of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis, Director of the National Center for Human Rights, academician of Uzbekistan Akmal Saidov on the ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities <https://www.uzembassy.uk/news/658?language=ru>

In order to facilitate thorough preparation, participants received advance notification of the scope and schedule of the competition. This preparatory stage proved effective in significantly improving the students' legal understanding, as confirmed by representatives of the boarding schools.

It is important to note that collaborating with relevant stakeholders such as the Ombudsman is an essential part of efforts to safeguard the rights of individuals with special needs. Additionally, in 2024, the Ombudsman partnered with the Institute for Democracy and Human Rights to host a series of workshops and training sessions aimed at empowering individuals with disabilities to pursue public office and develop the necessary skills.¹⁷ These initiatives have significantly contributed to enhancing the political and legal awareness of people with disabilities, enabling them to participate as candidates in parliamentary elections. Specifically, seminars and training events

were organized nationwide, attracting more than 170 attendees. As a result, numerous participants successfully registered to contest elections for the Legislative Chamber of the Oliy Majlis in Uzbekistan, the Jokargy Kenes in Karakalpakstan, as well as various regional, district, and city councils.

It is noteworthy that the parliamentary elections held on October 27, 2024, marked a significant milestone with the election of the first three individuals with disabilities to the Legislative Chamber.¹⁸

In conclusion, it is essential to emphasize that the full implementation of the rights of persons with disabilities depends on several factors. One such factor is the possession of valid identification documentation.

It is equally important to protect the rights and liberties of people with disabilities and ensure their socio-economic well-being, particularly their right to employment. We propose establishing branch offices of existing

¹⁷ Elections to the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan were held on October 27, 2024. For the first time in the history of Uzbekistan, parliamentary elections were held on the basis of a mixed electoral system. On the same day, elections to regional, district and city councils of people's deputies were held. The official website of the Central Election Commission of the Republic of Uzbekistan <https://saylov.uz/ru/countdown>

¹⁸ In the same place

Mono Centres in districts and cities that are adapted to provide accessible training opportunities and accommodation for people with disabilities. Furthermore, we suggest digitizing the job placement process for individuals with disabilities by integrating it with relevant government databases, which would significantly enhance their employment prospects.

Improving the legal knowledge of people with disabilities is a crucial aspect of their overall development. By enhancing their understanding and

awareness of legal rights, it is possible to reduce the need for repetitive inquiries regarding their rights and assist them in integrating more effectively into society.

In order to achieve this objective, we propose strengthening collaboration between governmental agencies and international organizations specializing in disability rights. Through joint efforts, they can implement initiatives aimed at promoting legal awareness among people with disabilities. ▣

ใน ช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา สาธารณรัฐ อุซเบกิสถานมีความก้าวหน้าอย่าง มีนัยสำคัญในการส่งเสริมสิทธิของบุคคล ผู้มีความพิการ โดยได้มีการปฏิรูปกฎหมาย ภายในประเทศครั้งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคล ผู้มีความพิการซึ่งได้ประกาศใช้ในเดือนตุลาคม 2563 (ค.ศ. 2020) ที่ผ่านมา และการที่รัฐบาลได้ ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของ สหประชาชาติในปี 2564 (ค.ศ. 2021) นอกจากนี้ ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีได้ออก พระราชกฤษฎีกาและมติหลายฉบับเพื่อส่งเสริม สิทธิบุคคลผู้มีความพิการด้วย

นอกเหนือจากความพยายามดังกล่าวข้างต้น เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2567 (ค.ศ. 2024) ได้มีการจัดการประชุมผ่านระบบทางไกลภายใต้ การนำของประธานาธิบดีเชฟคัต มิร์ซิโยเยฟ (Mr. Shavkat M. Mirziyoyev) เพื่อติดตาม ความก้าวหน้าทีบรรลุผลสำเร็จในด้านการ ค้ำครองทางสังคมและกำหนดแนวทางสำหรับ การดำเนินงานในปี 2568 (ค.ศ. 2025) โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ ได้มีการจัดตั้งศูนย์ บริการทางสังคมที่มีชื่อว่า “อินซอน” (Inson) ขึ้นในทุกภูมิภาคและได้ให้บริการทางสังคม ในระดับท้องถิ่นมากถึง 102 รายการ ผ่าน การลงพื้นที่เยี่ยม นักสังคมสงเคราะห์สามารถ ค้นหา กำหนดกลุ่มเป้าหมายและให้บริการ สนับสนุนเพิ่มเติมแก่บุคคลผู้ที่เดิมไม่ได้รับการ ชื่นทะเปียนและอยู่ในภาวะที่ต้องการความ

ช่วยเหลืออีกจำนวน 95,000 รายโดยในจำนวนนี้ มี 51,000 ราย ได้รับการประเมินว่าเป็นบุคคล ผู้มีความพิการ และมีจำนวน 26,000 ราย ที่ได้รับกายอุปกรณ์เทียม นอกจากนี้ ยังพบว่า มีผู้สูงอายุจำนวนมากถึง 4,000 ราย ที่อาศัยอยู่ ตามลำพังได้รับการบรรจุรายชื่อและนำเข้าสู่ ระบบบริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน และมีเด็กที่มี ความพิการอีกกว่า 5,000 รายได้รับการช่วยเหลือ ให้ได้เข้าร่วมเรียนในระดับอนุบาลและ ในโรงเรียนต่าง ๆ จนสำเร็จ¹ ซึ่งผลจากความพยายาม ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการสื่อสารแบบเจาะจง กลุ่มเป้าหมาย เป็นผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับเรื่องราวร้องเรียนจากหน่วยรับเรื่องราว ร้องทุกข์ของรัฐและจากหน่วยงานปกครอง ส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับประเด็นด้านบริการและ การสังคมสงเคราะห์ ลดลง คิดเป็นร้อยละ 35

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน พบว่า มีจำนวน บุคคลผู้มีความพิการมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วง ไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยใน พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) มีชายประมาณ 41,600 คน และหญิงประมาณ 32,565 คน ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นบุคคล ผู้มีความพิการรายใหม่ และในปีถัดมา คือ พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ตัวเลขดังกล่าวได้เพิ่มขึ้น เป็น 52,235 คน (ชาย) และ 43,909 คน (หญิง) และปรับเพิ่มขึ้นอีกเป็น 63,191 คน (ชาย) และ 54,704 คน (หญิง) ใน พ.ศ. 2565 (ค.ศ. 2022) ทั้งนี้ ใน พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023) มีจำนวนประมาณ 61,181 (ชาย) คน และ 54,535 คน (หญิง)

¹ แนวคิดริเริ่มแบบนี้ได้นำมาใช้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการคุ้มครองทางสังคม เว็บไซต์ทางการของ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ได้แก่ <https://president.uz/ru/lists/view/7763>

ซึ่งสะท้อนถึงจำนวนผู้พิการที่ลดลงเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติของปีที่ผ่านมา²

สิ่งที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะหน่วยงานภายใต้รัฐสภาที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการติดตามตรวจสอบเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีความพิการ

ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ถึง พ.ศ. 2567 (ค.ศ. 2024) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้รับเรื่องร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้พิการ รวม 680 เรื่อง ในจำนวนนี้ 347 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 51 เป็นเรื่องที่รัฐสภารับไว้พิจารณาตรวจสอบ

ภายหลังการพิจารณาเรื่องร้องเรียน
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

- ให้การสงเคราะห์อุปกรณ์ช่วยเหลือ ได้แก่ รถเข็น กายอุปกรณ์เทียม และไม้ค้ำยัน แก่ บุคคล จำนวน 17 ราย
- ตรวจประเมินและรับรองสถานะว่าเป็นบุคคลผู้มีความพิการ จำนวน 10 ราย
- ประสานงานเพื่อส่งตัวไปยังศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพและเพื่อเข้ารับการรักษายาบาล

จำนวน 7 ราย

- จัดสรรให้เข้ารับบริการดูแลที่บ้าน

จำนวน 4 ราย และ

- ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ “มูรฟวัต (Muruvvat)” และ “ซาโฮวัต (Sahovat)” จำนวน 4 ราย³

- ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่มีความพิการ จำนวน 3 ราย โดยได้รับสิทธิลดหย่อนภาษี และบุคคลผู้มีความพิการอีก 2 ราย ได้รับบริการสนับสนุนการจ้างงาน

ในเวลาเดียวกัน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานและสำนักงานในภูมิภาคได้ดำเนินการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเพื่อเฝ้าระวังและติดตามการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีความพิการในประเทศอุซเบกิสถาน

ประเด็นสำคัญของการดำเนินงานดังกล่าว คือ การตรวจสอบเชิงลึกซึ่งได้ดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2564-2566 (ค.ศ. 2021-2023) เพื่อประเมินสถานะทางกฎหมายของผู้ที่อยู่อาศัยในสถานสงเคราะห์ดูแลผู้สูงอายุที่เรียกว่า “มูรฟวัต (Muruvvat)”⁴

ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ หรือ มูรฟวัต (Muruvvat) จำนวน 29 แห่งที่เปิดดำเนินการในสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน สถานสงเคราะห์เหล่านี้ประกอบด้วย สถานสงเคราะห์ผู้ใหญ่ 22 แห่ง และสถานสงเคราะห์เด็กที่มีความ

² เว็บไซต์อย่างเป็นทางการของสำนักงานสถิติ ภายใต้กำกับของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ได้แก่ <https://stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/social-protection>

³ ตามพระราชกำหนดของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน วันที่ 5 ก.ค. 67 เลขที่ UP-75 According to the Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 05/07/2024 No. UP-75, the Sahovat houses เป็นชื่อเรียกใหม่ของศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางสังคม เว็บไซต์ ได้แก่ <https://lex.uz/docs/6915986>

⁴ <https://lex.uz/docs/5654068>

ต้องการพิเศษ 7 แห่ง โดยสถานสงเคราะห์ที่ดำเนินการโดยรัฐเหล่านี้ให้การดูแลและการสนับสนุนอย่างครบวงจรแก่บุคคลที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ซึ่งมีความบกพร่องทางสติปัญญาในระดับรุนแรงหรือร้ายแรง และเป็นพยานอยู่ในประเทศอุซเบกิสถานเป็นการถาวร

เป้าหมายหลักของการดำเนินการดังกล่าว คือ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลผู้มีความพิการมีหนังสือเดินทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่บุคคลเหล่านั้นจะสามารถใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์ การดำเนินโครงการนี้ได้รับแรงบันดาลใจจากการค้นพบว่าผู้อยู่อาศัยในสถานสงเคราะห์ หรือ มูรูฟวัต (Muruvvat) จำนวนมากในภูมิภาคยังขาดเอกสารแสดงตนที่จำเป็น

การติดตามตรวจสอบดังกล่าวประกอบด้วย การทบทวนและตรวจสอบข้อมูลบุคคลผู้มีความพิการ จำนวน 6,086 ราย ซึ่งอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์มูรูฟวัต (Muruvvat) โดยละเอียด โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตุลาการในภูมิภาคดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนมากอย่างเป็นระบบเพื่ออำนวยความสะดวกในการต่ออายุหรือออกเอกสารแสดงตนของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ในระหว่างการตรวจสอบนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้เข้าช่วยเหลือในเชิงรุกเพื่อให้บุคคลจำนวนกว่า 100 ราย ได้รับเอกสารสูติบัตรจนสำเร็จ

ทั้งนี้ ตามกฎหมายกฏาประธานาธิบตี ที่ PP-365 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2565 (ค.ศ. 2022) ได้มีการโอนภารกิจของสถานสงเคราะห์

ไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตุลาการ ภายใต้สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง

หลังจากที่สามารถดำเนินการจัดหาเอกสารสูติบัตรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ยังได้มีการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในขั้นตอนต่อมาเพื่อเร่งรัดการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แล้วเสร็จโดยเร็วอีกด้วย⁵

จากการติดตามตรวจสอบ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุให้บุคคลผู้มีความพิการจำนวนมากในสถานสงเคราะห์ไม่มีเอกสารแสดงตนที่ถูกต้อง คือ

1. การรับบุคคลเข้าไว้ในสถานสงเคราะห์ โดยปราศจากเอกสาร กล่าวคือ ในช่วง ค.ศ. 1970-1990 การรับบุคคลต่าง ๆ เข้าไว้ในสถานสงเคราะห์ภายใต้โครงการช่วยเหลือสังคมเป็นการดำเนินการโดยไม่จำเป็นต้องใช้เอกสารประกอบอย่างครบถ้วน โดยอาศัยเพียงหนังสือส่งตัวจากกระทรวงและหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แนวปฏิบัติดังกล่าวจึงส่งผลให้บุคคลผู้อยู่อาศัยในสถานสงเคราะห์เหล่านี้จำนวนมาก ซึ่งเคยเป็นพลเมืองของสหภาพโซเวียต ต้องกลายเป็นผู้ไร้รัฐภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เนื่องจากพวกเขาหรือตัวแทนทางกฎหมายของพวกเขาไม่สามารถดำเนินการยื่นขอสัญชาติหรือเอกสารประจำตัวใหม่ได้

2. แนวปฏิบัติในอดีตที่อนุญาตให้รับบุคคลผู้มีความพิการเข้าสู่สถานสงเคราะห์ โดยปราศจากเอกสารจำเป็น การขาดเอกสารที่จำเป็นประกอบกับและการถูกจัดให้อยู่ใน

⁵ <https://lex.uz/ru/docs/4761986>

สถานสงเคราะห์เป็นเวลานานกลายเป็นเรื่องที่น่ากังวล อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กระบวนการรับบุคคลผู้มีความพิการเข้าสถานสงเคราะห์เหล่านี้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของระเบียบว่าด้วยสถานสงเคราะห์สำหรับบุคคลผู้มีความพิการ ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ 575 ลงวันที่ 17 กันยายน 2564 (ค.ศ. 2021)

ตามระเบียบดังกล่าว สถานสงเคราะห์มีอำนาจที่จะรับบุคคลที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ซึ่งถิ่นพำนักถาวรในประเทศอุซเบกิสถาน และได้รับการตรวจประเมินว่ามีความบกพร่องทางสติปัญญาอย่างรุนแรงหรือร้ายแรง ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มความพิการประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2

ในระหว่างการส่งตัวบุคคลจากศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพไปยังสถานสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการแสดงเอกสารแสดงตนของบุคคลที่ถูกส่งตัวไปที่ถูกต้องและครบถ้วน⁶

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนที่จะมีการบังคับใช้ตามกฎหมายระเบียบปัจจุบัน สถานสงเคราะห์มูรพวัต เคยอยู่ในบังคับของระเบียบที่ได้รับการอนุมัติเมื่อ พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ซึ่งระเบียบเดิมเหล่านั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการรับบุคคลผู้มีความพิการเข้าไว้ในสถานสงเคราะห์เหล่านี้ และรวมถึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเอกสารประกอบไว้เช่นกัน⁷

การศึกษาทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเผยให้เห็นถึงความบกพร่องอย่างร้ายแรงของผู้ที่เกี่ยวข้องในการอนุญาตให้เข้ารับบุคคลเข้าไว้ในการดูแลของสถานสงเคราะห์มูรพวัต ส่งผลให้มีการรับบุคคลเข้าไว้ในการดูแลของสถานสงเคราะห์จำนวนมากโดยที่ไม่มีการตรวจสอบเอกสารแสดงตนที่จำเป็นของบุคคลเหล่านั้น

ในระหว่างกระบวนการตรวจสอบ พบว่าการสูญหายของเอกสารระบุตัวตนถือเป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไป

อีกทั้งยังพบว่า มีบุคคลผู้มีความพิการจำนวนมากอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์เป็นเวลาดำเนินยาวนาน บางรายพักพิงมานานกว่า 20-30 ปี โดยไม่มีเอกสารสำคัญใด ๆ ที่ใช้ในการยืนยันตัวตนได้

อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบที่ดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2564-2566 (ค.ศ. 2021-2023) พบว่ายังมีความท้าทายอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการขาดเอกสารระบุตัวตนของบุคคลผู้มีความพิการ เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มนี้ได้อย่างเต็มที่

ในพ.ศ. 2567 (ค.ศ. 2024) ได้มีการตรวจสอบเพื่อติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁶ П.15 и 23. Положения о домах-интернатах «Мурувват» для лиц с инвалидностью, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении положений, регулирующих деятельность отдельных медицинских и социальных учреждений в сфере социальной защиты населения Республики Узбекистан» от 17.09.2021 г. № 575. <https://lex.uz/docs/5639091>

⁷ П. 13 и 191 Положения о домах-интернатах для инвалидов «Мурувват» (утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении Положений о медико-социальных учреждениях Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан» №240 от 23.08.2011 г.) <https://lex.uz/docs/1856116?ONDATE=#2000%01.08.2018edi3855073>

กับการส่งเสริมการจ้างงานบุคคลผู้มีความพิการ โดยมีประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับข้อกำหนดในเรื่องนี้ คือ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดจำนวนตำแหน่งงานทั้งหมดสำหรับบุคคลผู้มีความพิการไว้มีจำนวนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนอัตรากำลังโดยเฉลี่ยของแต่ละองค์กร และองค์กรจะต้องจัดเตรียมอัตราตำแหน่งสำหรับบุคคลผู้มีความพิการไว้ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 3⁸

จากผลการติดตาม พบว่าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการสำรองตำแหน่งงานไว้ 58,400 ตำแหน่ง ใน พ.ศ. 2567 (ค.ศ. 2024) ให้แก่บุคคลที่มีอุปสรรคในการเข้าถึงโอกาสการจ้างงาน โดยในจำนวนนี้มีตำแหน่งงานที่ถูกสงวนไว้เฉพาะสำหรับบุคคลผู้มีความพิการ รวบรวม 8,800 ตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่ามีช่องว่างระหว่างจำนวนผู้พิการและจำนวนผู้ที่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งงานเหล่านี้ อย่างมีนัยสำคัญ

ข้อมูลอ้างอิง: ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2567 (ค.ศ. 2024) อัตราการจ้างงานบุคคลผู้มีความพิการในตำแหน่งที่กำหนดไว้ อยู่ที่ ร้อยละ 39.7 โดยมีบุคคลผู้มีความพิการ จำนวน 3,500 ราย ได้รับการจ้างงาน ตัวอย่างเช่น ในภูมิภาคอันดิยาน (Andijan) เฟอร์กานา (Fergana) และ นามันกัน (Namangan) มีการจ้างงานบุคคลผู้มีความพิการ จำนวน 836 ราย จาก

ตำแหน่งที่มีการจัดสรรไว้ทั้งสิ้น 5,700 ตำแหน่ง นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ การกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศของผู้ตรวจการแผ่นดินกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ และหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนต่างประเทศเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีความพิการ

ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2565 เป็นต้นมา ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้จัดการประชุมสัมมนานานาชาติประจำปีเนื่องในโอกาสครบรอบการก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่การส่งเสริมสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในสาขา

ตัวอย่างเช่น ในระหว่างการประชุมใน พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023) นายอโคส โคซมา (Akos Kozma) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฮังการี ได้กล่าวเน้นย้ำถึงความมุ่งมั่นในการตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลผู้มีความพิการ โดยเสนอให้มีการจัดตั้งกลุ่มงานขึ้นทำหน้าที่ดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม รวมถึงผู้พิการ และเสนอให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเกี่ยวกับประเด็นเกี่ยวกับผู้พิการเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2564-2567 (ค.ศ. 2021-2024) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้จัดกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพบุคลากร จำนวน 4 ครั้ง

⁸ Положение “О порядке установления и резервирования минимального количества рабочих мест для трудоустройства лиц, нуждающихся в социальной защите и испытывающих затруднения в поиске работы и не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда” (утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 05.12.2017 г. № 965) <https://lex.uz/docs/3448330>

ได้แก่ การสัมมนา การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการฝึกอบรม กิจกรรมเหล่านี้มุ่งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรภาคประชาสังคม กิจกรรมเหล่านี้มีผู้เชี่ยวชาญระดับนานาชาติที่มีชื่อเสียงในด้านสิทธิของผู้พิการเข้าร่วมด้วย

ประเด็นสำคัญคือเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2564 สาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้ร่วมให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งเป็นไปตามกฎหมายภายในของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน⁹ “ว่าด้วยการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (นครนิวยอร์ก 13 ธันวาคม 2549)”¹⁰ ความสำคัญของการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับบุคคลที่มีความพิการภายในประเทศเป็นไปตามบรรทัดฐานและมาตรฐานสากล เป็นการขยายโอกาสให้แก่ประเทศในการได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรเป้าหมายจากองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการสร้างการคุ้มครองทางสังคมสำหรับบุคคลที่มีความพิการและช่วยยกระดับภาพลักษณ์ในระดับนานาชาติของสาธารณรัฐอุซเบกิสถานในด้านการคุ้มครองทางสังคมของประชากรให้เป็นไปในทิศทางเชิงบวกมากยิ่งขึ้น¹¹

ต่อมา ในเดือนกรกฎาคม 2566 (ค.ศ. 2023) รัฐบาลอุซเบกิสถานได้จัดส่งรายงานรัฐภาคีเกี่ยวกับการดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วย

สิทธิคนพิการฉบับแรกไปยังคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ และในปีนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานก็ได้จัดทำและส่งรายงานทางเลือกในหัวข้อดังกล่าวเช่นกัน

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2567 (ค.ศ. 2024) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งอุซเบกิสถานได้ร่วมกันจัดการแข่งขันระดับประเทศเกี่ยวกับ “ความรู้ด้านกฎหมาย” สำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางการเคลื่อนไหว โดยมีนักเรียนประมาณ 750 คน จากโรงเรียนประจำในเมืองทาชเคนต์ ภูมิภาคเฟอร์กานา และภูมิภาคทาชเคนต์ เข้าร่วมการแข่งขันในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของกิจกรรมการแข่งขันในครั้งนี้คือ เพื่อเพิ่มพูนความรู้และความสามารถทางกฎหมายของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ก่อนการแข่งขันนักเรียนผู้เข้าแข่งขันจะได้รับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขอบเขตและกำหนดการของการแข่งขันล่วงหน้า ขั้นตอนการเตรียมการนี้ได้รับการยืนยันจากผู้แทนจากโรงเรียนประจำว่ามีส่วนทำให้นักเรียนผู้เข้าแข่งขันมีความเข้าใจทางกฎหมายในระดับที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือเป็นส่วนสำคัญของความพยายามในการปกป้องสิทธิของกลุ่มบุคคลที่มีความต้องการพิเศษ ทั้งนี้

⁹ <https://lex.uz/ru/docs/5447430>

¹⁰ สาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้ลงนามในอนุสัญญา ใน พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009)

¹¹ ข้อคิดเห็นโดย นายอัคมัล ซาอีโดฟ (Akmal Saidov) รองประธานวุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ผู้อำนวยการศูนย์สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนักวิชาการของอุซเบกิสถาน เกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (เว็บไซต์ <https://www.uzembassy.uk/news/658?language=ru>)

ใน พ.ศ. 2567 (ค.ศ. 2024) ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยความร่วมมือกับสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้พิการสามารถดำรงตำแหน่งในหน่วยงานภาครัฐและพัฒนาทักษะที่จำเป็นได้ ความคิดริเริ่มเหล่านี้มีส่วนสนับสนุนอย่างมากในการเสริมสร้างความตระหนักรู้ทางการเมืองและกฎหมายให้กับผู้พิการ ทำให้พวกเขาสามารถสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการจัดสัมมนาและกิจกรรมการฝึกอบรมทั่วประเทศสามารถดึงดูดผู้เข้าร่วมได้มากกว่า 170 คน ส่งผลให้ผู้เข้าร่วมจำนวนมากลงทะเบียนเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนสูงสุด (Jokargy Kenes) ในสถานิติบัญญัติของสาธารณรัฐคารากัลปากสถาน (Karakalpakstan) ซึ่งเป็นสาธารณรัฐปกครองตนเองในอุซเบกิสถาน) ตลอดจนสามารถระดับภูมิภาค เขต และเมืองต่าง ๆ ได้สำเร็จ

สิ่งที่น่าสังเกต คือ การเลือกตั้งระดับรัฐสภา ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2567 (ค.ศ. 2024) ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญอย่างยิ่ง ผลปรากฏว่ามีบุคคลผู้มีความพิการจำนวน 3 คนได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สถานิติบัญญัติเป็นครั้งแรก¹²

โดยสรุปแล้ว ประเด็นสำคัญคือต้องเน้นย้ำว่าการปฏิบัติตามสิทธิของคนพิการอย่างเต็มศักยภาพนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ปัจจัยหนึ่ง คือ การมีเอกสารประจำตัวที่ถูกต้อง การปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีความพิการและการรับรองความเป็นอยู่

ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี โดยเฉพาะสิทธิในการจ้างงานนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเท่าเทียมกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานสาขาของศูนย์พัฒนาทักษะหรือศูนย์โมโน (Mono Centres) ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นในเขตและเมืองต่าง ๆ โดยปรับปรุงให้เหมาะสมเพื่อให้บุคคลผู้มีความพิการได้มีโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมและมีที่พักที่เข้าถึงได้ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้ปรับกระบวนการจัดหางานสำหรับผู้พิการให้เป็นรูปแบบดิจิทัล โดยบูรณาการกับฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสในการจ้างงานของบุคคลผู้มีความพิการให้ดียิ่งขึ้น

การสร้างเสริมความรู้ทางกฎหมายของบุคคลผู้มีความพิการถือเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาผู้พิการโดยรวม การเสริมสร้างความเข้าใจและความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิทางกฎหมายจะช่วยลดการถามคำถามซ้ำเกี่ยวกับสิทธิของพวกเขา และช่วยให้พวกเขาสามารถอยู่ร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานจึงเสนอให้มีการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิคนพิการ ความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยขับเคลื่อนการดำเนินการต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้ด้านกฎหมายในกลุ่มบุคคลผู้มีความพิการได้ □

¹² ในสถานที่เดียวกัน

The background features abstract, flowing, light gray lines that resemble stylized waves or organic forms. Scattered throughout are small, dark gray dots of varying sizes, some appearing as if they are floating or falling. The overall aesthetic is clean, modern, and minimalist.

บทความ วิจัย



ถอดบทเรียนและวิเคราะห์กลไกการจัดการ ปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ขององค์การบริหาร จังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วน จังหวัดนครสวรรค์ และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนครราชสีมา¹

Lessons learned and analysis of the management mechanisms for the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) of the Nonthaburi Provincial Administrative Organization, the Nakhon Sawan Provincial Administrative Organization, and the Nakhon Ratchasima Provincial Administrative Organization

ศักดิ์ณรงค์ มงคล² และ รัตมี สุจริตชา³

Saknarong Mongkol² and Ratsami Sukraksa³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต²⁻³

E-mail : saknarongm@gmail.com and ratsami.s@rsu.ac.th

Received 31.07.2025 ➤ Revised 17.10.2025 ➤ Accepted 11.11.2025

¹ บทความวิจัยนี้เป็นการนำเสนอสาระสำคัญของผลการวิจัยหัวข้อเดียวกันของผู้เขียนและคณะ ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เลขที่ 52/347 ถนนพหลโยธิน ตำบล หลักหก อำเภอเมืองปทุมธานี ปทุมธานี 12000

³ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เลขที่ 52/347 ถนนพหลโยธิน ตำบล หลักหก อำเภอเมืองปทุมธานี ปทุมธานี 12000

บทคัดย่อ

บท ความนี้นำเสนอผลการวิจัยซึ่งศึกษาบทบาทในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาภายใต้บริบทการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ตราขึ้นตามทฤษฎีสภาวะฉุกเฉินทางกฎหมาย ผลการศึกษาได้ค้นพบโครงสร้าง ระบบ กลไก หลักการและวิธีการบริหารจัดการทั้งในระดับประเทศมาจนถึงระดับพื้นที่ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับปฏิบัติการทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาข้อจำกัดหลายประการทั้งที่เกิดจากโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจเพราะเหตุการณ์ความไม่สงบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งเอง ปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายลำดับรองโดยเฉพาะระเบียบกระทรวง

มหาดไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณ ปัญหาการใช้ทฤษฎีสภาวะฉุกเฉินทางกฎหมายเฉพาะระดับประเทศแต่ไม่ใช่ในระดับพื้นที่ซึ่งทำให้ขาดกลไกและวิธีการสำหรับยกเว้นกระบวนการ วิธีการหรือขั้นตอนปฏิบัติเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ เป็นต้น งานวิจัยนี้ได้เสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดวางระบบและกลไกการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดทำนองเดียวกันในอนาคตโดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทสำคัญในระดับจังหวัด แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ทฤษฎีสภาวะฉุกเฉินทางกฎหมาย ฯลฯ รวมทั้ง การศึกษานวัตกรรมการบริหารจัดการของสถานการณ์แพร่ระบาดครั้งนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งที่ศึกษาอีกด้วย

คำสำคัญ : ถอดบทเรียนโควิด 19, โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019, บทบาทองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับโรคระบาด

Abstract

This article presents the research results that study the roles of Nonthaburi Provincial Administrative Organization, Nakhonsawan Provincial Administrative Organization,

and Nakhon Ratchasima Provincial Administrative Organization in managing the outbreak situation of the coronavirus disease 2019 under the context of the declaration of a state of emergency

under the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, which is a special law enacted under the theory of legal exceptions. The study revealed the structure, system, mechanism, principles and management methods from the national level to the local level, with the provincial governor supervising the operations of all provincial organs. It also reveals several limitations found, both arising from the structure and system of government administration and related legal systems, such as limitations on duties and powers due to misinterpretation of the law by external organizations and some provincial administrative organizations themselves, problems with the limitations of subordinate laws, especially the regulations of the Ministry of Interior, which are obstacles to operations and budget use, the problem of using the theory of legal exceptions only at the national level but not at the local level,

which results in a lack of mechanisms and methods for exempting processes, methods or procedures to enable provincial administrative organizations, municipalities and subdistrict administrative organizations to perform their duties efficiently and promptly, etc. This research provides policy recommendations on the establishment of systems and mechanisms, with the Provincial Administrative Organization playing an important role at the provincial level, for managing similar epidemic situations in the future, approaches to addressing the issue of using the theory of legal exceptions, etc., including the study of management innovations in this epidemic situation of some provincial administrative organizations that were studied.

Keywords : Lessons learned from COVID-19, Coronavirus disease 2019, The role of provincial administrative organizations in epidemics

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่กระจายตัวไปทั่วโลก และเฉพาะในประเทศไทยเกิดการแพร่ระบาดหนักเป็น 5 ระลอกนับแต่ระลอกแรกในเดือน

มกราคม 2563 จนถึงระลอกที่ 5 ในช่วงเดือนมกราคม 2565 ก่อนที่จะถูกประกาศให้เป็นโรคประจำถิ่นหลังจากนั้น เป็นสาธารณสุขภัยทางสาธารณสุขระดับวิกฤตที่เห็นได้ว่ารัฐไทยได้ใช้ทั้งกลไก เครื่องมือและวิธีการบริหารจัดการที่ผสมผสานกันทั้งที่มีอยู่ตามโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินปกติ

และกลไก เครื่องมือหรือวิธีการพิเศษที่เกิดขึ้นตามกฎหมายพิเศษจนทำให้สถานการณ์แพร่ระบาดคลี่คลายกลับไปสู่สภาวะที่ระบบสาธารณสุขของประเทศสามารถควบคุมได้

กล่าวเฉพาะกลไก เครื่องมือและวิธีการบริหารจัดการพิเศษที่เห็นได้ชัดและมีบทบาทสำคัญยิ่งได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเกิดขึ้นตามทฤษฎีสภาวะฉุกเฉินทางกฎหมายสร้างระบบการบริหารราชการรูปแบบพิเศษเฉพาะกิจขึ้นซ้อนทับลงไปบนระบบการบริหารราชการปกติที่มีอยู่เดิม มีการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกระดับชาติซึ่งมีอำนาจสั่งการกำหนดมาตรการ ฯลฯ เพื่อบังคับต่อกลไกต่าง ๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน ฯลฯ ในระบบราชการให้ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ยังได้อาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไปเป็นเครื่องมือสำหรับการบรรลุผลในการบริหารจัดการด้วย

ด้วยการอาศัยกลไก เครื่องมือและวิธีการบริหารจัดการอย่างผสมผสานในภาวะวิกฤติเช่นนี้จึงสามารถคลี่คลายสถานการณ์ได้เช่นนี้ การถอดบทเรียนเพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้และพัฒนา ระบบ กลไก เครื่องมือและวิธีการรับมือสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อใน

ลักษณะเดียวกันในอนาคตจึงเป็นสิ่งควรดำเนินการอย่างยิ่งในงานวิจัยนี้ได้เลือกถอดบทเรียนโดยศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)⁴ ว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทอย่างไร มีปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด ความพร้อม มีแนวทางดำเนินการอย่างไร มีแนวทางพัฒนาบทบาทอย่างไร ฯลฯ ภายใต้บริบทของการเป็นองค์กรรับการกระจายอำนาจซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การนำของกลไกระดับชาติ (ศบค.) กลไกผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจการสั่งการและบังคับบัญชาในระดับจังหวัด และมีกลไกระดับพื้นที่อื่น ๆ ร่วมอยู่ในบริบทการบริหารจัดการด้วยกัน

อบจ.นนทบุรี อบจ.นครสวรรค์ และ อบจ.นครราชสีมาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบนซึ่งคณะวิจัยเลือกศึกษาด้วยความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ซึ่งมีแนวนโยบายที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา ระบบสุขภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายระบบอภิบาลสุขภาพในท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นต่างมีบทบาทในการร่วมบริหารจัดการอย่างเหมาะสมทั้งในสภาวะปกติและสภาวะการเกิดสาธารณภัยอันเกิดจากโรคระบาด อบจ. ทั้งสามแห่งมีลักษณะตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมเพื่อให้เป็นพื้นที่ศึกษาซึ่งสามารถเป็นภาพแทน (Representation) ของ อบจ. ที่มีพื้นที่ระดับความรุนแรงของการแพร่ระบาดสูง มีการใช้

⁴ ต่อไปในบทความนี้ เพื่อประหยัดพื้นที่ในการนำเสนอ ผู้เขียนจะใช้คำย่อแทนคำเต็มในการกล่าวถึงคำที่เป็นที่คุ้นเคยเป็นการทั่วไป เช่น คำว่า “อบจ.” แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด “อบต.” แทนองค์การบริหารส่วนตำบล “ผวจ.” แทนผู้ว่าราชการจังหวัด “พรบ.” แทนพระราชบัญญัติ “พรก.” แทนพระราชกำหนด “ศบค.” แทนศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นต้น

กลไกทางกฎหมายและกลไกทางการบริหารและ มีระดับของบทบาทในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการปัญหานี้กับราชการส่วนกลาง จังหวัดและ ท้องถิ่นอื่น ๆ ภายในจังหวัดที่สะท้อนภาพ ของบทบาทและการใช้กลไกทางกฎหมายและ กลไกทางบริหารสำหรับการบริหารจัดการ ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โควิดนา 2019 ของ อบจ. ที่เข้าร่วมกับองค์กร หรือหน่วยงานรัฐและเครือข่ายต่าง ๆ ได้นอกจากนี้ ยังเป็น อบจ. ที่สะท้อนระดับ การแสดงความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วยการนำ ของผู้นำองค์กรที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับการเป็นกรณีศึกษาเพื่อพัฒนาระบบ การบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดใน อนาคตซึ่ง อบจ. ควรมีบทบาทมากขึ้นตาม ความจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจในการ จัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ด้าน สุขภาพต่อไปในอนาคต

ผลการถอดบทเรียนได้รับการคาดหวังว่า จะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายที่เป็น ประโยชน์ต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบ กลไก เครื่องมือหรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดในอนาคต และโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการยกระดับ บทบาทของ อบจ. ในสถานการณ์ดังกล่าว

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อถอดบทเรียนและวิเคราะห์กลไก การรับมือสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโควิด 2019 (COVID-19) ของ อบจ.นนทบุรี อบจ.นครสวรรค์ และ อบจ. นครราชสีมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทเรียนเกี่ยวกับ

กลไกทางการบริหารจัดการ (Administration Mechanism) และกลไกทางกฎหมาย (Legal Mechanism)

2.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย กฎหมาย และ/หรือการดำเนินงานตามกฎหมาย ว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ รวมทั้งการศึกษาวิจัย ต่อไป

3. วิธีการวิจัยและการคัดเลือกพื้นที่ ศึกษา

การวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้กระบวนการ วิจัย 2 ลักษณะประกอบกันคือ (1) การวิจัย เอกสาร (Document Research) (2) การ วิจัยภาคสนาม (Field Research) ซึ่งเป็นการ ศึกษาเพื่อเข้าถึงข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับประสบการณ์การบริหาร ราชการหรือการปฏิบัติงานจริงที่เกิดขึ้น การศึกษา ในส่วนนี้ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การประชุมระดมสมอง กลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) และ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)

สำหรับเกณฑ์ในการคัดเลือกรับรอง ประกอบ ด้วยเกณฑ์ (1) การเป็น อบจ. ที่ได้รับผลกระทบ จากการแพร่ระบาดสูง (2) การเป็น อบจ. ที่สะท้อนความเป็นตัวแทนของภูมิภาค (3) การ เป็น อบจ. ซึ่งสะท้อนตัวแทนพื้นที่ซึ่งมีลักษณะ ของพื้นที่ที่แตกต่างกันไป เช่น ความเป็นเมือง ที่ใกล้-ไกลจากศูนย์กลางสูง (กรุงเทพฯ) เป็นพื้นที่ ที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะ แตกต่างกัน เป็นต้น และ (4) การมีลักษณะ

การบริหารจัดการที่โดดเด่นด้วยตัว อบจ. เอง หรือมีการบริหารจัดการที่สะท้อนลักษณะการบริหารจัดการที่ควรแก่การศึกษา ซึ่งผลการพิจารณาโดยรวมแล้ว ทำให้ได้ผลการคัดเลือกเป็น 3 อบจ. ดังกล่าว อนึ่ง ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณและระยะเวลาในการศึกษาทำให้ต้องจำกัดจำนวนพื้นที่ไว้เพียง 3 อบจ. เท่านั้น

4. ขอบเขตการวิจัย

ประกอบด้วย **ขอบเขตเชิงพื้นที่** การวิจัยภายใต้โครงการนี้จะดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ อบจ. 3 แห่งคือ (1) อบจ. นครราชสีมา (2) อบจ. นนทบุรี และ (3) อบจ. จังหวัดนครสวรรค์ ส่วน **ขอบเขตด้านเนื้อหา** งานวิจัยนี้มุ่งตอบทบทเรียนจากเข้าไปมีบทบาทร่วมบริหารจัดการปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ใน 2 แง่มุม ได้แก่ (1) แง่มุมเกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายและนโยบายของรัฐที่มีผลต่อการปฏิบัติการกิจของ อบจ. และที่ อบจ. ใช้ในปฏิบัติการกิจนี้ และ (2) แง่มุมการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่ อบจ. ได้ใช้หรือเกี่ยวข้อง

5. การทบทวนวรรณกรรม

ผลการทบทวนวรรณกรรมเฉพาะส่วนที่ควรนำมาเสนอไว้ในที่นี้ดังต่อไปนี้

5.1 ผลการศึกษาการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในเชิงระบบระหว่างรัฐบาลระดับชาติ-รัฐบาลท้องถิ่นและในเชิงกลไกกฎหมายในต่างประเทศ

5.1.1 ภาพรวมของบทบาทรัฐบาลท้องถิ่นหรือกลไกระดับพื้นที่ ผลการศึกษาของโครงการ

ติดตามการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ประเทศอังกฤษ (The Oxford Covid-19 Government Response Tracker-OxCGRT) พบว่า แม้บทบาทของรัฐบาลระดับชาติ (National Government) จะมีในระดับบนตามวิสัยปกติ แต่ประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปต่างได้อาศัยรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งในลักษณะเป็นจุดหมุนหรือจุดศูนย์กลาง (Pivotal Role) ในการรับมือสถานการณ์เหล่านี้ และจากประสบการณ์การรับมือสถานการณ์แพร่ระบาดที่เกิดขึ้นทำให้เกิดทิศทางการปรับตัวเชิงการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลท้องถิ่น (หรือระหว่างกลไกระดับชาติในระบบรวมศูนย์อำนาจกับกลไกพื้นที่ต่าง ๆ) ในภาพรวมดังนี้

1) เกิดความพยายามลดความซ้ำซ้อนเชิงสถาบัน (Institutional Overlapping) ในด้านภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ระหว่างกลไกของรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง หรือระหว่างกลไกระดับชาติกับกลไกระดับท้องถิ่นต่าง ๆ

2) รัฐบาลท้องถิ่นหรือกลไกระดับท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่ามีความต้องการการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Management System) ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในการใช้งบประมาณหรือการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางอย่างพันท่วงทีและ/หรือเพียงพอมากขึ้น

3) รัฐบาลท้องถิ่นหรือกลไกระดับท้องถิ่นต่างต้องการระบบพื้นฐานสำหรับความร่วมมือ

และการสื่อสารข้ามรัฐบาล (ระดับชาติและระดับท้องถิ่น) ข้ามกลไกที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางกับในพื้นที่ (Platform for Cross-Coordination and Communication) ในการทำภารกิจที่ต้องร่วมมือกันอย่างกว้างขวางและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์

4) ความสำเร็จของการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวนี้นั้นเป็นผลอย่างมากจากความร่วมมือหรือความสนับสนุนของภาคพลเมือง ชุมชน และประชาสังคม

5) การทำงานในทุกภาคส่วนต้องการความยืดหยุ่นและกลไกในการสนับสนุนทรัพยากรและการสนับสนุนจากระบบการทำงานปกติที่มีอยู่ (Every day Resilience) ด้วย (Rajadhyaksha, 2020)

5.1.2 กรณีศึกษาระบบบริหารจัดการและกลไกกฎหมายของต่างประเทศ

จากการศึกษาระบบการบริหารจัดการและการใช้กลไกกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกาในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีแง่มุมที่ควรแก่การนำไปเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยบางประการดังนี้

5.1.2.1 ประเทศญี่ปุ่น โครงสร้างของราชการบริหารของญี่ปุ่นประกอบด้วยราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น (ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค) ราชการส่วนท้องถิ่นมี 2 ระดับคือ จังหวัด (Prefecture) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (47 องค์กร) และเทศบาล (Municipality) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (1,720 องค์กร) จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

สถานการณ์การแพร่ระบาดฯ นี้ประกอบด้วยรัฐบาลระดับชาติ (National Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) 2 ระดับ (รวมจำนวน 1,767 องค์กร) โดยทั่วไปแล้ว จังหวัดซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบเต็มอาณาเขตจังหวัด จึงมีการกิจกรรมครอบคลุมเต็มพื้นที่และปกติจะทำภารกิจที่เกินศักยภาพของเทศบาลทั่วไป ส่วนเทศบาลมีภารกิจในรายละเอียดที่มากกว่า จังหวัดในเชิงปริมาณภารกิจเพราะใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า ภารกิจที่ไม่ได้เป็นของ จังหวัดจะเป็นของเทศบาล แต่ก็พบว่ามีการกิจหลายเรื่องที่ตรงกันและอาจแบ่งความรับผิดชอบกันตามขนาดของพื้นที่หรือเกณฑ์อย่างอื่น โดยเฉพาะหากพิจารณาภารกิจที่สัมพันธ์กับสุขภาพนั้น พบว่าจังหวัดรับผิดชอบด้าน ศูนย์สุขภาพ (สำหรับเมืองขนาดเล็ก เมืองหรือหมู่บ้าน) โรงพยาบาลจังหวัด (ของรัฐ) การกำกับดูแลโรงพยาบาลเอกชนในจังหวัด การดำรงชีวิต (Livelihood Assistance) ทั่วไปในเขตเมือง และหมู่บ้าน สวัสดิการเด็กและผู้ใหญ่ เป็นต้น ในขณะที่เทศบาลก็อาจทำภารกิจในเรื่องเดียวกัน แต่ในขนาดพื้นที่ที่ต่างกัน เช่น รับผิดชอบภารกิจ ศูนย์สุขภาพ (สำหรับเมืองขนาดใหญ่) โรงพยาบาลของเทศบาล การช่วยเหลือการดำรงชีวิต (สำหรับเมือง) สวัสดิการเด็กและผู้ใหญ่ การดูแลเด็กอ่อน การประกันภัย (National Health Insurance) เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่นมีผู้ติดเชื้อทั้งหมดประมาณ 800,000 คน มีผู้เสียชีวิตประมาณ 15,000 คน ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรม เช่นเดียวกันอย่างสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมันนี่ เป็นต้น ขณะเดียวกัน ประเทศ

ญี่ปุ่นก็มีแนวทางการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดฯ ที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ของโลกที่ใช้แนวทางการใช้อำนาจรัฐบาลบังคับให้ประชาชน องค์กรธุรกิจเอกชน สถานศึกษา ฯลฯ ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่รัฐกำหนด เพราะญี่ปุ่นใช้แนวทาง “การขอร้อง” (Request) ให้ปฏิบัติตามมาตรการที่รัฐบาลระดับชาติ จังหวัด หรือเทศบาลกำหนดเป็นแนวทางหลัก แม้เมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามคำขอร้องก็จะใช้วิธีการเผยแพร่รายชื่อผู้ไม่ปฏิบัติตาม จนกระทั่งเห็นว่ามีความจำเป็นก็จะออกเป็นคำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) ของผู้ว่าราชการจังหวัด (Governnor) ซึ่งมีสภาพบังคับทางกฎหมายปกครองให้ต้องปฏิบัติ เหตุผลที่ญี่ปุ่นหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจกฎหมายบังคับเช่นนี้เป็นเพราะว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายของญี่ปุ่นให้ความสำคัญเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสูงมาก มีข้อสังเกตว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่หลีกเลี่ยงมาตรการปิดพื้นที่/ปิดเมือง (Lockdown) ซึ่งถือว่ามีความกระทบอย่างสูงเพราะญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการรักษาความสมดุลระหว่างการคุ้มครองอุตสาหกรรมและการป้องกันการแพร่ระบาด

ในแง่ของกลไกกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ให้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและเมื่อมีสถานการณ์แพร่ระบาดฯ เกิดขึ้น รัฐสภาไดเอท (Diet) ก็ได้พิจารณาและตัดสินใจที่จะไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจรัฐประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (The Emergency of Declaration) เพราะ

เกรงจะเกิดการใช้อำนาจโดยรัฐบาลอย่างเกินขอบเขตจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป แต่เลือกแต่จะตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ The Act on Special Measures for Pandemic Influenza and New Infection diseases Preparedness and Response (พรบ.ว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการเตรียมการและตอบโต้โรคไข้หวัดและโรคติดเชื้อชนิดใหม่) เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2563 เพื่อแก้ไข The Act on the Prevention of Infectious Diseases and Medical Care for Patients with Infectious Diseases (พรบ.ว่าด้วยการป้องกันโรคติดต่อและให้บริการรักษาพยาบาลผู้ป่วยโรคติดเชื้อ) ที่ตราไว้เดิมตั้งแต่ พ.ศ. 2555 เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2563 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยมีกรอบระยะเวลาบังคับใช้เบื้องต้น 1 เดือน (ก่อนขยายเวลาเป็นช่วงเวลาต่อมาและยกเลิกประกาศเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2563) โดยก่อนประกาศมีการหารือถึงสถานการณ์ของพื้นที่ มาตรการที่เหมาะสม ฯลฯ ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับจังหวัดและเทศบาลในพื้นที่เป้าหมายการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หลังจากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว อำนาจในการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดจะอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดและเทศบาลเป็นสำคัญ โดยหากพิจารณาเฉพาะในแง่มาตรการเพื่อควบคุม ป้องกัน แก้ไข ฯลฯ แล้วพบว่าองค์กรที่ออกมาตรการฯ ซึ่งใช้อำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมามีทั้ง 3 ระดับ คือ รัฐบาลระดับชาติ

จังหวัดและเทศบาล แต่บทบาทในการกำหนดมาตรการในรายละเอียดและดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายและมาตรการที่ออกไปเพื่อให้บรรลุผลนั้นเป็นของจังหวัดและเทศบาลมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่กำหนดโดยรัฐบาลระดับใด แต่ในแง่สภาพบังคับ (Sanction) แล้ว จะเป็นการ “ขอร้อง” ให้ปฏิบัติตาม ไม่ใช่มาตรการเชิงบังคับด้วยอำนาจกฎหมาย (Non-binding Measure) เว้นแต่จะมีความจำเป็นต้องใช้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น (Yabuki, n.d. ; Kimura, 2023)

ผู้เขียนเห็นว่า อย่างน้อยสิ่งที่ควรแก่การเรียนรู้จากกรณีประเทศญี่ปุ่นคือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นกลไกหลักของรัฐที่ทำภารกิจในการบริหารจัดการปัญหาการแพร่ระบาดฯ ไม่ใช่รัฐบาลระดับชาติ (2) แม้รัฐบาลระดับชาติไม่ใช่องค์กรที่ถืออำนาจในการบริหารจัดการสถานการณ์ไว้กับตนเอง แต่กระบวนการปรึกษาหารือกับจังหวัดและเทศบาลก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและมาตรการระดับชาติก็ช่วยทำให้เกิดการไร้รอยต่อในแง่การประสานสนับสนุนระหว่างรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงรัฐบาลระดับท้องถิ่นด้วยกันเอง (3) การปรึกษาหารือนี้เองทำให้ปัญหาการติดขัด ไม่สอดคล้อง หรือสับสนในสิ่งที่ต้องปฏิบัติระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ มีน้อยกว่ากรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศไทยที่จะได้นำเสนอต่อไปและ (4) วิธีการขอร้องให้ปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ แทนการบังคับด้วยอำนาจกฎหมายนั้น เป็นสิ่งที่ควรแก่การศึกษาอย่างยิ่ง แต่ก็ไม่อาจลืมได้ว่า บริบท

ทางวัฒนธรรมการเคารพประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) และการมีวินัยของชนชาติอาจเป็นกรณีเฉพาะของประเทศญี่ปุ่นที่ยากแก่การเลียนแบบโดยประเทศใด ๆ

5.1.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะเป็นประเทศใหญ่และมีขนาดของระบบการจัดการสุขภาพที่มีขนาดใหญ่และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง แต่สหรัฐฯ ซึ่งมีประชากรประมาณ 330 ล้านคนกลับมีผู้ติดเชื้อโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สูงถึงประมาณ 44 ล้านคน มีผู้เสียชีวิตจากโรคนี้ประมาณ 720,000 คน จำนวนการตายดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 18 ของจำนวนผู้ติดเชื้อจากโรคนี้ที่มีการรายงานจากทั่วโลก โครงสร้างและระบบการจัดการของสหรัฐฯ โดยภาพรวมมีดังนี้

1) สหรัฐอเมริกามีรัฐบาล 3 ระดับซึ่งมีอำนาจเกี่ยวข้องคือ รัฐบาลกลาง (Federal Government) รัฐบาลของมลรัฐ (State Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งอยู่ในมลรัฐต่าง ๆ รัฐบาลทั้งสามระดับต่างมีอำนาจที่จะบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดครั้งนี้ (แต่ในขอบเขตที่แตกต่างกัน) โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจตามรัฐบัญญัติว่าด้วยบริการสาธารณสุข (Public Health Service Act-PHSA) ที่จะสั่งให้ทำการตรวจการติดเชื้อ (Testing) การระบุตัวคนและติดตามผู้ติดเชื้อ (Contact Tracing) การกักตัว/การกักกัน (Quarantine) การรักษาพยาบาล (Treatment) หรือ TCQT ทั้งประเทศได้ แต่ผู้นำรัฐบาลกลาง (ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ในสมัยแรก) เลือกที่จะไม่ดำเนินการซึ่งเข้าใจว่าเป็นเพราะมีเหตุผลเกี่ยวกับการเกรงเสียคะแนนนิยมทางการเมืองในสภาพที่มีรัฐบาลหลายระดับ

และรัฐบาลระดับมณฑลและรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากแต่ขาด “กลไกเชื่อมโยงซึ่งมีผลให้เกิดการประสานงานและสร้างเอกภาพในการปฏิบัติการระหว่างรัฐบาล” ทำให้เกิดภาวะกระจัดกระจายของกลไกจัดการปัญหานี้ (Fragmented Authorities) ของประเทศ นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลเมื่อเกิดการใช้มาตรการป้องกันแก้ไข ฯลฯ ที่แตกต่างกันหรือกระทบต่อกันด้วย

2) ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นเหตุให้เกิดความล้มเหลวในการบริหารจัดการการแพร่ระบาดฯ ครั้งนี้ของสหรัฐฯ คือ การใช้ Private Health Care System (ระบบบริการสุขภาพแบบเอกชน) ซึ่งการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชาชนขึ้นอยู่กับความสามารถในการมีเงินซื้อบริการของประชาชนในระบบประกันสุขภาพ การซื้อบริการจากสถานพยาบาลโดยตรง ฯลฯ ทำให้ประชาชนที่ไม่มีกำลังซื้อเสียโอกาสที่จะได้รับการบริการตามขั้นตอน TCQT ต่าง ๆ การเข้าถึงวัคซีนป้องกัน ฯลฯ นักวิชาการทางกฎหมายและพัฒนาสังคมของสหรัฐฯ บางท่านวิเคราะห์ว่า หากสหรัฐฯ มีระบบสาธารณสุขแบบ Universal Health Care System (ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าแบบที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น ไทย เกาหลีใต้ ฯลฯ คงทำให้สหรัฐฯ บริหารจัดการปัญหานี้ได้ดีกว่านี้ (Lee, 2023)

กรณีศึกษาโดยสังเขปของสหรัฐอเมริกาที่กล่าวมาสะท้อนว่าในแง่มุมมองโครงสร้างการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งใช้ระบบรัฐบาลหลายระดับอยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบการเมืองสองพรรค การมีผู้นำรัฐบาลกลาง

ที่ให้ความสำคัญไม่เพียงพอกับการทำงานร่วมกับทุกรัฐบาลและทุกพรรคการเมือง และการมีระบบการจัดการสุขภาพที่สอดคล้องกับแนวทางทุนนิยมเสรี แต่ขาดกลไกการจัดร่วมระหว่างรัฐบาลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดเอกภาพของระบบการจัดการและการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ อาจเป็นผลให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการการแพร่ระบาดไม่ได้อย่างที่คาดหวัง

5.2 สรุปสถานการณ์การแพร่ระบาดในประเทศไทยและพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

การแพร่ระบาดในประเทศไทยถูกจำแนกออกเป็น 5 ระลอก คือ ระลอกที่ 1 เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม 2563 ถึงปลายเดือนธันวาคม 2563 ระลอกที่ 2 เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม 2563 ถึงมีนาคม 2564 ระลอกที่ 3 เริ่มต้นเมษายน 2564 ถึงต้นกรกฎาคม 2564 ระลอกที่ 4 กลางกรกฎาคม 2564 ถึงปลายตุลาคม 2564 ระลอกที่ 5 ต้นพฤศจิกายน 2564 ถึง 5 มกราคม 2565 การแพร่ระบาดหลังจากนั้น ได้คลี่คลายลงจนกระทั่งได้มีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2565 ทั้งนี้ การแพร่ระบาดที่รุนแรงมากจะเป็นระลอกที่ 3 (สายพันธุ์อัลฟา) และระลอกที่ 4 (สายพันธุ์เดลต้า) โดยเฉพาะระลอกที่ 4 นั้น มีจำนวนผู้ติดเชื้อสะสมมากถึง 353,044 ราย มีผู้เสียชีวิต 3,005 ราย (ร้อยละ 0.85) และเมื่อพิจารณาตัวเลขผู้ป่วยยืนยันสะสมตั้งแต่ พ.ศ. 2563 ถึงวันที่ 23 กันยายน 2565 จำนวน 4,677,090 คน เสียชีวิตสะสม 32,692 คน (ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19 (ศบค.), 2565)

สำหรับสถานการณ์แพร่ระบาดในพื้นที่ อบจ. ที่ศึกษานั้น พบว่าพื้นที่ อบจ.นนทบุรี ซึ่งเป็นชุมชนเมืองติดกับกรุงเทพฯ ที่มีตลาดสถาบันเทิง และสถานที่ก่อสร้างจำนวนมาก มีการแพร่ระบาดรุนแรงมากในระลอกที่ 3 (ผู้ติดเชื้อ 50,296 คน) และระลอกที่ 5 (61,049 คน) อบจ.นครสวรรค์ มีผู้ติดเชื้อสะสม ณ วันที่ 24 มิถุนายน 2564 จำนวน 667 คน (สำนักงานพัฒนาสังคมจังหวัดนครสวรรค์, 2564) และ ณ วันที่ 6 กันยายน 2565 มีผู้ป่วยสะสมจำนวน 43,340 คน (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนครสวรรค์, 2565) ส่วนจังหวัดนครราชสีมาซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง มีประชากรมากถึง 2.6 ล้านคน และมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก พบว่ามีจำนวนผู้ป่วยสะสม ณ วันที่ 20 กันยายน 2565 จำนวน 265,427 คน มีอัตราผู้เสียชีวิตจากโรคนี้ 25.34 ต่อแสนประชากร หรือร้อยละ 0.25 คน

6. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้ได้ใช้แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และกฎหมายจำนวนหนึ่งมาใช้กำหนดทิศทางการศึกษาเป็นหลักในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่พบจากการศึกษา อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่สำคัญเท่านั้นดังต่อไปนี้

6.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาวะวิกฤติ

คำว่า “ภาวะวิกฤติ” หมายถึง ภาวะที่สถานการณ์ภัยคุกคามเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน รวดเร็วซึ่งอาจเกิดจากมนุษย์หรือธรรมชาติซึ่งรวมถึงโรคติดต่อต่าง ๆ (อลงกรณ์ อัสวาศดิ์, 2563) และ

ส่งผลกระทบในระยะเวลาหนึ่งต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือองค์การต่าง ๆ การจัดการภาวะวิกฤติควรมี 3 ระยะ (Seeger, M. W., Sellnow, T. L., & Ulmer, R. R., 1998) ประกอบด้วย (1) ระยะการค้นพบสัญญาณเตือน (Signal Detection) (2) ระยะตอบโต้หรือจัดการภาวะวิกฤติ (Crisis Event) ระยะเวลานี้ครอบคลุมตั้งแต่การมีเหตุปัจจัยกระตุ้น-การเกิดภาวะวิกฤติ-ภาวะวิกฤติสิ้นสุดลง และ (3) ภาวะหลังวิกฤติ (Post Crisis) ในระยะนี้เป็นระยะเวลาที่ควรต้องมีการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจและสังคมเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ สรุปรูปทเรียนเพื่อการพัฒนาและกลไกการป้องกันการรับมือ การสื่อสารและบริหารจัดการอื่น ๆ

6.2 ทฤษฎีสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย

(State of Exception) ทฤษฎีนี้มีที่มาจากแนวคิดที่ว่า ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เร่งด่วน หรือมีเหตุจำเป็นซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อความสงบเรียบร้อยนั้น รัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองอาจจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษที่จำเป็นเพื่อระงับยับยั้ง แก้ไขสถานการณ์เช่นนั้นได้ ตามหลัก “ความจำเป็นย่อมเป็นกฎหมาย” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538) หลักสภาวะยกเว้นนี้มีองค์ประกอบ 3 ประการคือ (1) ส่วนเหตุได้แก่การเกิดสถานการณ์ที่ฉุกเฉิน จำเป็น เร่งด่วน (2) การออกมาตรการพิเศษอันเป็นสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย และ (3) การใช้มาตรการพิเศษดังกล่าวไปเพื่อระงับ ยับยั้ง แก้ไขสถานการณ์ที่เป็นเหตุนั้น (ปิยะบุตร แสงกนกกุล, 2563) เมื่อรัฐใช้มาตรการพิเศษเหล่านี้แล้ว ก็มักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนมากกว่าปกติ และต่อระดับการ

ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ เพราะมักจะต้องผ่อนปรนลงเพื่อให้รัฐสามารถมีอำนาจและใช้อำนาจบริหารจัดการกับสถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นขึ้นได้เพียงพอ การให้อำนาจพิเศษแก่รัฐมากขึ้นแต่ตามมาด้วยการลดความเข้มข้นของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายลงเช่นนี้ ทำให้โดยปกติแล้วองค์กรรัฐผู้มิและใช้อำนาจตลอดจนองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจต้องคำนึงถึงการกำหนดมาตรการการให้อำนาจและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจให้เป็นไปตาม “หลักความได้สัดส่วน” หรือ “หลักพอสมควรแก่เหตุ” (Principle of Proportionality) นอกจากนี้ มาตรการพิเศษดังกล่าวนี้ อาจรวมถึงการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจรวมศูนย์ในการจัดการแก้ไขปัญหาภายในกรอบระยะเวลาหนึ่งซึ่งต้องไม่เกินไปกว่าระยะเวลาที่สภาวะวิกฤตินั้นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ ทำให้รัฐจำเป็นต้องยุติหรือยกเลิกมาตรการเหล่านั้นเมื่อสภาวะวิกฤติสิ้นสุดลงหรือคลี่คลายลง อนึ่ง เมื่อเกิดการใช้หลักกฎหมายสภาวะยกเว้นขึ้น มาตรการพิเศษที่เกิดขึ้น ย่อมจะเกิดขึ้นท่ามกลางหรือแวดล้อมไปด้วยกลไกกฎหมายและมาตรการควบคุมการใช้อำนาจตามระบบที่มีอยู่ก่อนเกิดสภาวะวิกฤติ ดังนั้น ปัญหาในทางทฤษฎีและปัญหาทางปฏิบัติจึงมักจะตามมา

การสืบสาวถึงต้นตอการเกิดทฤษฎีดังกล่าวนี้ อาจเป็นเรื่องยาก แต่เห็นได้ว่าทฤษฎีดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับทางวิชาการและได้รับพัฒนาจนกลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) ซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศ

ต่าง ๆ ทั่วโลก (ณัฐภัทร มาเดช, 2566) และประเทศไทยได้นำหลักกฎหมายทั่วไปนี้ มาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างน้อย 3 ฉบับ ได้แก่ (1) พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นฐานอำนาจการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (2) พรบ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และ (3) พรบ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กฎหมายทั้งสามฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเป็นการให้อำนาจกลไกรัฐซึ่งอาจเป็นฝ่ายทหารและ/หรือฝ่ายพลเรือนมีอำนาจพิเศษที่จะเข้าระงับ ยับยั้ง แก้ไข ฯลฯ สถานการณ์พิเศษที่เกิดขึ้นและส่งกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ที่มีต่อรัฐและ/หรือต่อประชาชน โดยนอกจากการได้รับอำนาจพิเศษในการประกาศสถานการณ์พิเศษแล้ว ยังให้อำนาจในการจัดตั้งกลไกพิเศษ ให้อำนาจที่โอนหรือรวบอำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีตามปกติมาเป็นของบุคคลหรือกลไกพิเศษ ให้อำนาจกำหนดมาตรการ หรือวิธีการพิเศษต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้น กำหนดอำนาจศาลที่มีเหนือคดีที่จะเกิดเนื่องจากการใช้อำนาจพิเศษเหล่านั้น กำหนดยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจ เป็นต้น

ในแง่เนื้อหาสาระของกฎหมายทั้งสามฉบับที่เกิดขึ้นจากทฤษฎี/หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสภาวะยกเว้นทางกฎหมายนี้นั้น พอจะกล่าว

ในเบื้องต้นในแง่ความแตกต่างได้ว่า (1) **พรก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548** มีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้กับสถานการณ์ภัยพิบัติสาธารณะ (อาจเกิดจากมนุษย์หรือธรรมชาติ) ซึ่งมีความฉุกเฉินและร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ในวงกว้างจนมีความจำเป็นต้องอาศัยมาตรการเร่งด่วนในการป้องกัน ควบคุม แก้ไขปัญหา ฯลฯ (2) **พรบ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457** มีเจตนารมณ์มุ่งใช้กับสถานการณ์ที่เกิดจากการกระทำของบุคคลใด ๆ ภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ซึ่งก่อผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยด้วยเหตุจากภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรและ

มีความจำเป็นต้องอาศัยกองกำลังทหารและมาตรการทางทหารในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์นั้น และ (3) **พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551** นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์อันเกิดจากการกระทำของบุคคลภายในราชอาณาจักรและจำเป็นต้องประกาศให้สถานการณ์เป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในและให้อำนาจกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอรมน.) มีบทบาทหลักในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น รายละเอียดในสาระสำคัญของกฎหมายทั้งสามฉบับ ปรากฏตามที่คุณเขียนได้สรุปไว้ข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 : สรุปสาระสำคัญของกฎหมายพิเศษที่ใช้ทฤษฎี/หลักกฎหมายทั่วไปด้วยสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย

กฎหมายพิเศษ	ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขการใช้กฎหมายพิเศษ	การประกาศและเลิกประกาศ	กลไกอำนาจพิเศษและลักษณะการใช้อำนาจพิเศษซึ่งยกเว้นหลักกฎหมายหรือกฎหมายปกติ	การคุ้มครองผู้ใช้อำนาจรัฐหรือประชาชน
พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ประกอบด้วย (1) เกิดภัยพิบัติสาธารณะที่คุกคามอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง (อาจเป็นภัยจากการกระทำของมนุษย์หรือเกิดจากธรรมชาติ) (2) ภัยพิบัตินับก่อให้เกิดผลกระทบหรืออาจก่อผลกระทบต่อไปยังประชาชนในระดับความสงบเรียบร้อยของประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำที่ความผิดเกี่ยวกับการรักร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม (3) จำเป็นต้องมีการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกอัครราชทูตและกงสุลแห่งอาณาเขตผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหาย	นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉุกเฉินฉุกเฉินทั้งราชอาณาจักรหรือบางท้องถิ่นและมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามเดือน (ขยายเวลาได้คราวละไม่เกินสามเดือน) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือในกรณีเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีประกาศไปก่อนแล้วคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายในสามวัน	(1) โอนอำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีบางกระทรวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือพื้นที่หรือช่วยเหลือประชาชนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว (2) ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะบุคคล หรือบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนด ประกาศหรือคำสั่งต่าง ๆ (3) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดมาตรการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์ได้ตามความจำเป็น เช่น ห้ามการชุมนุมหรือมั่วสุม ห้ามออกนอกเคหสถาน ควบคุมการเสนอข่าวสาร ห้ามการใช้เส้นทาง-ยานพาหนะ-อาคาร ฯลฯ และในกรณีที่ต้องมีการกระทำที่มีความรุนแรงซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อาจมีการ	(1) ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพ.ร.ก. นี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (2) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (3) พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจเช่นเดียวกันนั้น ไม่ต้องรับผิดชอบแพ่ง อาญา หรือวินัยหากได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ พอสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินความจำเป็น แต่ผู้เสียหายไม่เสียสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

	(4) สมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไขปราบปราม ระงับยับยั้ง พันฟูหรือช่วยเหลือประชาชน		ประกาศให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรการพิเศษที่มีความเข้มสูงเช่น ให้นำนางจับกุม ควบคุมตัวบุคคล ปกปิดข้อมูล ฯลฯ	ประกาศให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรการพิเศษที่มีความเข้มสูงเช่น ให้นำนางจับกุม ควบคุมตัวบุคคล ปกปิดข้อมูล ฯลฯ
พรบ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อย อันเกิดจากภัยภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร (สงคราม การสู้รบ เหตุจลาจล ฯลฯ) ซึ่งมีความจำเป็นต้องระงับด้วยอำนาจทางทหาร	การประกาศกฎอัยการศึกอาจดำเนินการโดยพระบรมราชโองการ หรือโดยประกาศของผู้บัญชาการทหารซึ่งมีกองกำลังอยู่ใต้บังคับ ไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้น แต่การเลิกกฎอัยการศึกต้องกระทำโดยพระบรมราชโองการเท่านั้น	เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่ที่จะ (1) ตรวจค้นสิ่งที่ต้องเกณฑ์ ต้องห้าม ต้องยึด ต้องเข้าอาศัย สิ่งที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ ตรวจค้นตัวบุคคล ยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ ตรวจค้นจดหมาย สิ่งพิมพ์ ฯลฯ (2) เกณฑ์พลเมือง ยวดยาน อาหาร ฯลฯ (3) ห้ามการชุมนุม การใช้ทาง การโฆษณา เครื่องมือสื่อสาร การออกนอกเคหะสถาน การเข้าไปในสถานที่ที่กำหนด การกระทำ สิ่งที่กำหนด (4) ย้ายยานพาหนะ สิ่งของ สิ่งพิมพ์ ฯลฯ (5) เข้าอาศัย (ฉ) ทำลาย เปลี่ยนแปลงสถานที่ (ซ) และจับได้ผู้ไม่มี ภูมิลำเนา ฯลฯ เพื่อประโยชน์ทางยุทธการ	(1) ทหารผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย (2) ศาลที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีเพื่อพิจารณาพิพากษาในเขตบังคับใช้กฎอัยการศึก หรือศาลทหารสำหรับคดีอาญาตามบัญญัติท้ายพรบ.กฎอัยการศึกฯ (3) ผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของทหารตามกฎหมายนี้ไม่อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายได้

พรบ. การ รักษาความ มั่นคง ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	สถานการณ์ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงใน ราชอาณาจักรซึ่งเกิดจากการกระทำของ บุคคลใด ๆ (จำกัดที่การกระทำของมนุษย์) และก่อให้เกิดความไม่สงบสุข การทำลายหรือ ทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของ ประชาชนหรือรัฐ หรือความมั่นคงของรัฐ โดย ระดับระดับความรุนแรงนั้น (1) ไม่ถึงกับต้อง ประกาศเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมาย ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน (2) อยู่ใต้ความรับผิดชอบของหลาย หน่วยงานรัฐ และ (3) จำเป็นต้องใช้เวลา ดำเนินการเป็นเวลานาน	อำนาจประกาศให้เป็น สถานการณ์ฉุกเฉินกฎหมายนี้ ซึ่งกองอำนาจการรักษ ความมั่นคงภายใน (กอมม.) มีอำนาจรับผิดชอบ ป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง แก้ไข หรือบรรเทา เป็นอำนาจของคณะ รัฐมนตรี แต่อำนาจ ประกาศว่าสถานการณ์ สิ้นสุดลงหรือสามารถ แก้ไขได้โดยหน่วยงานรัฐ ที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ประกาศให้อำนาจกอมม. สิ้นสุดลงโดยต้องรายงาน ต่อสภาผู้แทนและวุฒิสภา ด้วย	อำนาจการป้องกัน ระงับ ยับยั้ง แก้ไข บรรเทา เหตุการณที่กระทบความมั่นคงใน ราชอาณาจักร จัดทำแผนดำเนินการ กำกับ เร่งรัดติดตามหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนฯ สิ่งให้ เจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติกรรมน่าจะเป็นภัยต่อ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือจาก พื้นที่ที่กำหนด ฯลฯ (2) เพื่อประโยชน์การป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง แก้ไข หรือบรรเทาฯ ชำงต้น ให้อำนาจสั่งเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหรือละเว้น ปฏิบัติ ห้ามบุคคลออกนอกพื้นที่อาคาร หรือ สถานที่ในเวลาปฏิบัติการ ห้ามออกนอก เคหะสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามนำอาวุธ ออกนอกเคหสถาน ห้ามใช้เส้นทางหรือ ยานพาหนะหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้ กำหนดให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติเกี่ยวกับ เครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ (3) ให้ถือว่า ผอ.กอมม.และเจ้าหน้าที่ ที่รับมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา	(1) รัฐต้องขจัดใช้ค่าเสียหายแก่ ประชาชนผู้สุจริต (2) การกระทำทางปกครอง (ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง การ กระทำตามกฎหมายปกครอง) ไม่อยู่ภายใต้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง และอยู่ในอำนาจ ศาลยุติธรรม (แทนที่จะเป็นศาล ปกครอง)

6.3 หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ หลักทั้งสองประการนี้มักถูกนำมาใช้ในสภาวะปกติในการจัดโครงสร้างจัดระเบียบ ตลอดจนจัดระบบการควบคุมในรัฐหรือองค์กรใด ๆ ส่วนในสภาวะวิกฤติ เช่น ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ฯลฯ นี้สำหรับประเทศไทยแล้ว หลักทั้งสองนี้ก็ถูกนำมาใช้เช่นเดียวกันโดยยึดถือหลักรวมอำนาจเป็นสำคัญ แต่ก็มีประเด็นถกเถียงพอสมควรว่า จะใช้หลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสถานการณ์นี้ได้หรือไม่ ใช้อย่างไร หรือใช้มากน้อยเพียงใด

6.3.1 หลักรวมอำนาจ (Principle of Centralization) หลักนี้มีสาระสำคัญว่า หากรัฐหรือองค์กรใด ๆ จัดโครงสร้างหรือจัดระเบียบตามหลักนี้ อำนาจภายในรัฐหรือองค์กรนั้น ๆ ถูกรวมศูนย์เข้าสู่ศูนย์กลางซึ่งอยู่ปลายยอดของรัฐหรือองค์กรนั้น ๆ และอำนาจตัดสินใจที่รวมศูนย์อยู่ ณ ศูนย์กลางของรัฐหรือองค์กรใด ๆ ย่อมมีอำนาจควบคุมแบบบังคับบัญชา (Controle Hie'rarchie) ให้หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคลากรภายใต้องค์กรนั้น ๆ แล้วแต่กรณีต้องปฏิบัติตามทั่วทั้งองค์การโดยบุคคลหรือองค์กรบังคับบัญชาในแต่ละระดับสามารถบังคับบัญชาหน่วยงานหรือบุคคลที่อยู่ต่ำกว่าตนลงมาโดยตลอดสายบังคับบัญชา หลักรวมศูนย์อำนาจจึงมาพร้อมหลักการบังคับบัญชา ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญทางกฎหมายคือผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบคุณภาพการกระทำของ

ผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งในแง่ความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม (ควบคุมดุลยพินิจ) รวมทั้งมีอำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชา เช่น สามารถแนะนำ ตักเตือน สามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้ เป็นต้น หลักการรวมอำนาจโดยปกติจะส่งผลให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐและองค์กรสูง เกิดการนำแบบแผนเดียวกันไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์การ แม้จะตามมาด้วยการขาดความอิสระของหน่วยงานหรือบุคคลภายใต้สายบังคับบัญชาที่อาจจะต้องการตัดสินใจใช้มาตรการที่แตกต่างออกไปสำหรับการจัดการพื้นที่หรือปัญหาที่แตกต่างออกไป อนึ่ง ควรกล่าวด้วยว่า หลักรวมอำนาจเป็นหลักพื้นฐานสำหรับการจัดโครงสร้างและจัดระเบียบราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค⁵

6.3.2 หลักการกระจายอำนาจ (Principle of Decentralization) เป็นหลักการจัดโครงสร้างและระเบียบรัฐหรือองค์กรเพื่อลดทอนผลเสียของการกระจุกตัวของอำนาจภายใต้การใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจ กรณีที่เป็นการจัดโครงสร้างและจัดระเบียบรัฐนั้น ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ปกครองตนเอง (ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะต่าง ๆ) และการกระจายอำนาจเชิงกิจการเพื่อให้เกิดองค์กรเฉพาะขึ้นทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่อง (ทำให้

⁵ ในทางตำรามีการถือโดยทั่วไปว่า ราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดโครงสร้างและจัดระเบียบตามหลักแบ่งอำนาจ (Principle of Deconcentration) ซึ่งเหมือนจะเป็นอีกหลักหนึ่งแยกไปต่างหาก แต่หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าหลักแบ่งอำนาจกลับเป็นหลักที่ขยายออกไปจากหลักรวมอำนาจนั่นเอง

เกิดรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนต่าง ๆ ฯลฯ) ภายใต้หลักนี้ องค์การบริหารกระจายอำนาจจะมีอิสระในตนเองในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการคลังการบริหารการทำบริการสาธารณะ ฯลฯ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle Administrative) ของรัฐเท่าที่จำเป็น ซึ่งองค์กรกำกับดูแลจะมีอำนาจกำกับดูแลได้เฉพาะเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจโดยเป็นการกำกับดูแลในมิติความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจกำกับดูแลในแง่ความเหมาะสมได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549)

ควรกล่าวถึงหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในที่นี้ด้วยการจัดสรรภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น มีหลักว่า (1) กรณีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากอำนาจในการทำภารกิจพื้นฐานของรัฐ เช่น ภารกิจด้านความมั่นคงของรัฐ ด้านการคลัง ด้านการต่างประเทศ และด้านความยุติธรรมซึ่งปกติย่อมเป็นของรัฐแล้ว ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งรัฐหรือต้องอาศัยองค์กรจัดทำที่มีศักยภาพสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ (ราชการส่วนกลาง-ราชการส่วนภูมิภาค) รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนเป็นผู้ดำเนินการ และ (2) กรณีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น มีหลักว่า ภารกิจการบริหารสาธารณะระดับพื้นฐานต่าง ๆ ที่ใกล้ชิดหรือจำเป็นต้องชีวิตความเป็นอยู่พื้นฐานของประชาชนควรมอบให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดก่อน (หลักเริ่มต้น

ที่ท้องถิ่น-Subsidiary Principle) แต่หากภารกิจใดเกินศักยภาพของท้องถิ่นระดับล่างสุดหรือมีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นภารกิจที่ครอบคลุมเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัดให้กำหนดเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2565 ; ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, 2559 ; วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557)

นอกจากนี้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องให้บริการสาธารณะนอกพื้นที่ของตนเองและเป็นพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นก็อาจเกิดขึ้นได้หากว่าเข้าเงื่อนไข (1) บริการสาธารณะนั้นจำเป็นต้องทำและเกี่ยวเนื่องกับบริการสาธารณะที่ตนดำเนินการอยู่ (2) ได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นของตนและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นนั้น (3) ในกรณีที่เป็นเทศบาลต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีมหาดไทยด้วย

6.4 แนวคิดประชาสังคม (Civil Society)

ประชาสังคมเป็นเครือข่ายของคน กลุ่ม องค์กร หรือเครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับปัจเจกชน ประชาสังคมมีความสัมพันธ์กันในแนวราบ มีฐานะเสมอภาคกันในทางกฎหมาย การเข้าร่วมหรือถอยออกจากกลุ่มหรือเครือข่ายประชาสังคมหรือพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ที่ใช้ร่วมกันจะเป็นไปโดยสมัครใจหรือความพึงพอใจ อีระยุทธ บุญมี (2547) เห็นว่าประชาสังคมมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ (1) **องค์ประกอบด้านผู้กระทำ** ซึ่งในส่วนนี้มีทัศนคติที่แตกต่างหลากหลาย เช่น ประชาสังคมต้องเป็นบุคคลหรือองค์กรภาคสังคมเท่านั้น ไม่รวมถึงภาคเอกชนและภาครัฐ บ้างก็เห็นว่าสามารถเป็นได้ทั้ง

ภาคสังคมและภาคเอกชนไม่รวมภาครัฐ และบางทีคนเห็นว่าเป็นประชาสังคมได้ทุกภาค (ภาคสังคม ภาคเอกชน และภาครัฐ) หากเข้าร่วมปฏิบัติการในพื้นที่หรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁶

(2) **องค์ประกอบเชิงจิตใจ** คือ ผู้กระทำมีสำนึกสาธารณะหรือจิตสำนึกแบบพลเมืองที่จะใช้พื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) เพื่อผลักดันหรือร่วมขับเคลื่อนประเด็นที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ และ (3) **องค์ประกอบด้านปฏิบัติการ** คือต้องมีปฏิบัติการ (Social Action) ในเรื่องที่เป็นประเด็นสาธารณะดังกล่าว ในงานวิจัยที่นำเสนอเป็นบทความนี้ **คณะวิจัยยึดถือแนวคิดที่ว่าประชาสังคมมีองค์ประกอบทั้ง 3 ด้านดังกล่าว แต่เฉพาะในส่วนองค์ประกอบเชิงผู้กระทำนั้น ประกอบด้วยบุคคล กลุ่มองค์กร เครือข่ายภาคสังคมรวมทั้งภาคเอกชน แต่ไม่รวมถึงภาครัฐ (แต่ก็อาศัยทรัพยากรภาครัฐในบางกรณี) หรือในอีกนัยหนึ่งถือว่าประชาสังคมคือกลุ่ม องค์กร เครือข่าย ฯลฯ ที่ไม่ใช่รัฐนั่นเอง**

6.5 แนวคิดเครือข่าย (Network) เครือข่ายเป็นรูปแบบทางสังคมที่ไม่มีขอบเขต ไม่มีโครงสร้างตายตัว (Boissevain & Michell, 1973) เป็นการรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคลหรือองค์กร (อาจเป็นการรวมตัวของปัจเจกบุคคลองค์กรด้วยกัน หรือปัจเจกบุคคลกับองค์กร) โดยสมัครใจ มีการดำเนินการร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน (Starkey, 1997) ภายในเครือข่าวนั้นสมาชิกมีความเป็นเอกเทศไม่ขึ้นต่อกัน (เสรี พงศ์พิศ, 2548) ความสัมพันธ์

ภายในเครือข่ายจึงต่างจากความสัมพันธ์ภายในองค์กรซึ่งสัมพันธ์กันตามสายบังคับบัญชา อย่างไรก็ตามเราอาจจำแนกลักษณะเครือข่ายได้ว่าเป็นเครือข่ายแนวนราบกับเครือข่ายแนวตั้ง แต่ในความสัมพันธ์แนวนตั้งนี้ต้องไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อย่างอยู่ร่วมในองค์กรเดียวกันหรือเกิดสายบังคับบัญชาขึ้น

7. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่จะนำเสนอในที่นี้ประกอบด้วย (7.1) กลไกทางกฎหมายและกลไกทางการบริหารจัดการที่ใช้โดยรัฐและจังหวัดพื้นที่ศึกษา (7.2) กลไกการบริหารจัดการของจังหวัดพื้นที่ศึกษา (7.3) กลไกและบทบาทขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามแห่ง (7.4) ข้อค้นพบอื่น ๆ

7.1 กลไกทางกฎหมายและกลไกทางการบริหารจัดการที่ใช้โดยรัฐและจังหวัดพื้นที่ศึกษา

กลไกทางกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเป็นสิ่งที่กำหนดกลไกองค์กรบริหารจัดการ (หรือกลไกเชิงองค์กร) กลไกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ประกอบด้วย (7.1.1) กฎหมายซึ่งกำหนดกลไกองค์กรบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป (7.1.2) กฎหมายซึ่งกำหนดกลไกองค์กรบริหารจัดการสภาวะด้านภัยพิบัติหรือสาธารณภัยทั่วไป (7.1.3) กฎหมายเสริมหรือสนับสนุนระบบการจัดการสุขภาพ และ (7.1.4) กฎหมายซึ่งกำหนดกลไกองค์กรบริหาร

⁶ เป็นทัศนะของชยอนันต์ สมุทวณิช (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2552)

จัดการสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปหลังจากนี้ และเมื่อพิจารณาเข้าไปในเนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้แล้ว พบว่ากฎหมายในกลุ่มที่ (7.1.1) และ (7.1.3) นั้น เป็นกฎหมายที่ใช้หลักการจัดระเบียบและควบคุมแบบรวมศูนย์อำนาจ-แบ่งอำนาจหรือกระจายอำนาจตามปกติ กฎหมายกลุ่มที่ (7.1.2) ใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้นขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นต้องกระชับอำนาจบังคับบัญชาในสถานการณ์การเกิดโรคติดต่อในระดับที่เป็นสาธารณภัย ส่วนกฎหมายกลุ่มที่ (7.1.4) ใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้นสูงสุดและใช้หลักสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย

7.1.1 กฎหมายซึ่งกำหนดกลไกองค์กรบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป

กฎหมายกลุ่มนี้กำหนดโครงสร้าง ระบบ และกลไกการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไปหรือปกติที่เป็นอยู่ เฉพาะที่มีบทบาทในการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดนี้ประกอบด้วย (1) พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (2) พรบ.จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตั้งแต่ พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

7.1.2 กฎหมายซึ่งกำหนดกลไกองค์กรบริหารจัดการภาวะด้านภัยพิบัติหรือสาธารณภัยทั่วไป

กฎหมายกลุ่มนี้ประกอบด้วย (1) พรบ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (2) พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งในระดับชาติได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติโดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการระดับชาติ และให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้อำนวยการกลาง ในระดับจังหวัดให้มีกลไกผู้อำนวยการจังหวัด (ผวจ.) ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ) ผู้อำนวยการท้องถิ่น (นายกเทศมนตรีหรือนายก อบต.) และผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ของตน ซึ่งเฉพาะนายก อบจ.นั้น กำหนดให้มีฐานะเป็นรองผู้อำนวยการจังหวัดเพื่อการนี้ด้วย⁷ (3) พรบ.ความมั่นคงด้านวัคซีน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการวัคซีนแห่งชาติที่มีหน้าที่และอำนาจกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการอื่น ๆ เกี่ยวกับวัคซีนเพื่อสร้างความมั่นคงทางวัคซีนด้วยการเข้าถึงวัคซีนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีวัคซีนที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ฯลฯ แก่ประชาชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกระตุ้น การสร้าง

⁷ มีข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยาเป็นผู้มีอำนาจสั่งการ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้ง ต้องช่วยผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมายด้วย แต่นายก อบจ. จะไม่มีหน้าที่และอำนาจในการสั่งการ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครโดยตรง (มาตรา 20) แต่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น (มาตรา 18)

ภูมิคุ้มกันโรค การป้องกัน การควบคุม การรักษา หรือลดความรุนแรงของโรคทั้งในคนและในสัตว์

7.1.3 กฎหมายเสริมหรือสนับสนุนระบบการจัดการสุขภาพ ได้แก่ (1) พรบ.หลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสำหรับเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุนและส่งเสริมการจัดการบริการสาธารณสุขของหน่วยงานบริการ รวมถึงสนับสนุนและร่วมสมทบทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้ง “กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่” (กปท.) เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีบทบาทในการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ด้วยการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ (2) **พรบ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550** ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิด้านสุขภาพของบุคคล กำหนดกลไกคณะกรรมการสุขภาพ ซึ่งมีอำนาจจัดทำข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดเครือข่ายภาคประชาชนและเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการสุขภาพ

7.1.4 กฎหมายพิเศษสำหรับสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้ได้แก่ พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นตามทฤษฎี/หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสภาวะยกเว้นกฎหมายเพื่อใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินและเป็นวิกฤติ กฎหมายฉบับนี้มีบทบาทเด่นชัดที่สุดในการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดครั้งนี้ นับแต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2563 เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรี

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในวันถัดมา (25 มีนาคม 2563) เป็นต้นมา สาระสำคัญของกฎหมายนี้ผู้เขียนได้สรุปและเปรียบเทียบกับกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ซึ่งเกิดจากทฤษฎี/หลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวไว้ใน 5.2 ข้างต้น

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยอาศัยอำนาจตาม พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทั้งที่มีกฎหมายสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไปและการบริหารราชการแผ่นดินทางสาธารณสุข กฎหมายสำหรับการรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติหรือสาธารณภัย โดยเฉพาะ (พรบ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 และ พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550) ซึ่งได้กำหนดองค์กรตัดสินใจ กลไกปฏิบัติการ อำนาจกำหนดและบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติไปครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศอยู่แล้ว น่าจะเป็นเพราะกฎหมายเหล่านี้ก็ไม่ได้ให้อำนาจในลักษณะบูรณาการทางกฎหมายให้เป็นเอกภาพหรือให้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งอย่างเพียงพอที่จะรับมือสถานการณ์การแพร่ระบาดที่รุนแรงและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางยิ่งของโรคอุบัติใหม่นี้ แนวทางการบังคับใช้ พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในครั้งนี้ มีลักษณะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ก่อน ๆ ที่จะกำหนดกลไก แนวทาง มาตรการการบริหารจัดการต่าง ๆ ตามมาภายหลัง ซึ่งปรากฏว่า มีการจัดตั้งกลไกการบริหารจัดการระดับชาติคือศูนย์บริหารสถานการณ์

แพร่ระบาดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) (สบค.) ขึ้น⁸ มีการโอนอำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นของนายกรัฐมนตรี⁹ มีการออกมาตรการ แนวทางต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการและควบคุมสถานการณ์ตามมาโดยข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง ฯลฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 **กลไกพิเศษ (และบรรดามาตรการหรือวิธีการพิเศษต่าง ๆ) ตามกฎหมายนี้จึงเกิดขึ้นอย่าง “ซ้อนทับ” ลงบนกลไกและระบบการบริหารราชการทั่วไป ระบบการบริหารราชการสาธารณสุขและระบบการบริหารจัดการของรัฐในภาวะภัยพิบัติและสาธารณภัย และมีลักษณะเป็นกลไกที่มีอำนาจบังคับเหนือกว่า (Override) กลไกปกติ ตามกฎหมายเหล่านั้นด้วยความเป็นกฎหมายพิเศษดังกล่าว**

อนึ่ง ควรกล่าวด้วยว่า ในกระทรวงและหน่วยงานระดับอื่น ๆ ในระบบราชการส่วนกลาง ที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องได้มีการจัดตั้งกลไกการบริหารจัดการสถานการณ์ของตนเอง (ซึ่งอาจจัดตั้งก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและยังคงอยู่หลังจากนั้น) เช่น กระทรวงมหาดไทยมีศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 กระทรวงมหาดไทย (สบค.มท.) กระทรวงสาธารณสุขมีศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน (Emergency Operation Center) ของกรมควบคุมโรค เป็นต้น

7.2 กลไกการบริหารจัดการของจังหวัดพื้นที่ศึกษา

7.2.1 กลไกและบทบาทของ ผวจ.

นอกจาก ผวจ.จะมีฐานะเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจกำกับการบริหารสถานการณ์แพร่ระบาดในจังหวัดตามข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่ง พรก.บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ข้อ 7 (1) ซึ่งเป็นอำนาจรวมศูนย์และอำนาจบังคับบัญชาอย่างองค์กรเดียวแล้ว ผวจ. ยังเป็นประธานคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดตาม พรบ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เป็นผู้อำนวยการจังหวัดตาม พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งสังกัดราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดราชการส่วนภูมิภาค (ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู และข้าราชการสังกัดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) รวมทั้งกำกับการปฏิบัติราชการของพนักงานองค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นอกจากนี้ ยังมีฐานะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ อบจ. เทศบาล และอบต. ด้วยการบริหารจัดการสถานการณ์ระดับจังหวัดจึงอยู่ภายใต้อำนาจรวมศูนย์ในระดับพื้นที่ตามกฎหมายพิเศษและตามกฎหมายปกติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับในทางปฏิบัติพบว่า ผวจ. ทั้งสามจังหวัดได้อำนาจ

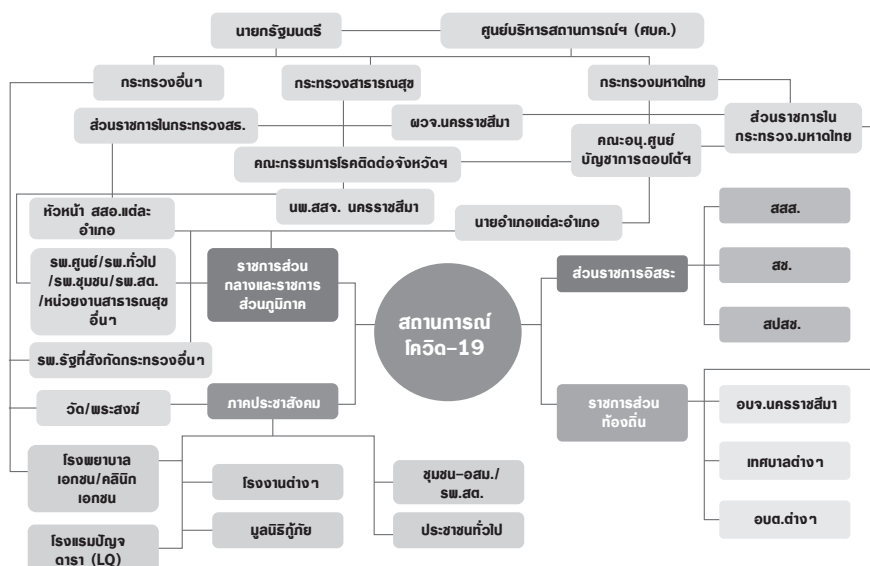
⁸ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 76/2563 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563

⁹ ในระยะแรกมีจำนวน 40 ฉบับ แต่หลังจากนั้นได้ลดจำนวนลงจากการคลี่คลายของสถานการณ์

ใช้อำนาจตามกฎหมายบางฉบับหรือหลายฉบับไปพร้อมกันตามแต่ความเหมาะสมกับกรณีของการใช้อำนาจ แต่ก็เห็นได้ว่ามักพบการอ้างอิงตำแหน่ง ผวจ. และอำนาจตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นหลักอยู่เสมอ

นอกจากนี้ ผู้เขียนพบว่าในการกำหนดมาตรการควบคุม ป้องกัน แก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดต่าง ๆ ผวจ. มักเลือกใช้มาตรการ

และกลไกตาม พรบ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เป็นหลัก (โดยมีความเห็นชอบหรือตามการเสนอจากคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด) ซึ่งมาตรการเหล่านี้ อาจเป็นไปตามแนวทางของข้อกำหนดหรือคำสั่งของ ศบค. แต่ก็มักปรากฏว่า จังหวัดได้กำหนดมาตรการให้เข้มข้นขึ้นกว่าระดับความเข้มข้นระดับกลาง ๆ ที่ ศบค. กำหนดเพื่อให้สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ภายในจังหวัด



ภาพที่ 1 : แสดงโครงสร้างกลไกการบริหารจัดการการแพร่ระบาดฯ กรณีจังหวัดนครราชสีมา (จัดทำโดยผู้เขียน)¹⁰

7.2.2 กลไกศูนย์ปฏิบัติการพิเศษ พบว่า ในทั้งสามจังหวัดพื้นที่ศึกษามีการจัดตั้งกลไกศูนย์ปฏิบัติการพิเศษในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบลข้อกำหนดของ ศบค. นโยบายและคำสั่งของ ศบค.มท. และ/หรือนโยบายหรือคำสั่ง

ภายในส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยระดับจังหวัด ปรากฏว่า มีการตั้งศูนย์ลักษณะนี้หลายศูนย์ เช่น มีการตั้งศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข (Emergency Operation Center : EOC) จัดตั้งระบบบัญชาการด้านการแพทย์

¹⁰ ผู้เขียนไม่ได้นำเสนอภาพโครงสร้างฯ ของพื้นที่จังหวัดนนทบุรีและจังหวัดนครสวรรค์ในนี้ด้วยความจำกัดของเนื้อที่ แต่ก็เห็นว่าภาพโครงสร้างฯ นี้สามารถแสดงภาพโครงสร้างฯ ของ 2 จังหวัดได้พอสมควรแม้จะมีรายละเอียดบางประการที่แตกต่างก็ตาม

สาธารณสุข (Incident Command System : ICS) ซึ่งมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) เป็นกลไกหลักในการประสานงานหน่วยงานปฏิบัติการด้านการรักษาพยาบาล ฯลฯ กลไกเหล่านี้เป็นรูปแบบกลางที่พบในทั้งสามจังหวัด แต่ในบางจังหวัดมีการจัดตั้งกลไกพิเศษหรือเฉพาะขึ้น เป็นต้นว่าจังหวัดนครราชสีมา มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ตอบโต้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID 19) ขึ้น สำหรับในระดับอำเภอและตำบลนั้น ก็มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข (EOC) ขึ้น แต่อาจมีชื่อที่แตกต่างกัน เช่น ใช้ชื่อว่า “ศูนย์ปฏิบัติการควบคุมโรคอำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา” เป็นต้น

อนึ่ง การพิจารณาบทบาทของกลไกศูนย์ปฏิบัติการพิเศษเหล่านี้ย่อมไม่อาจแยกออกจากบทบาทของหน่วยงานบริการทางการแพทย์หรือสาธารณสุขในสถานพยาบาลและหน่วยงานระดับต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทอยู่ในกลไกทางนโยบายหรือทางปฏิบัติการต่าง ๆ รวมทั้งบทบาทของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในระดับภูมิภาคซึ่งบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพที่หล่อเลี้ยงระบบการจ่ายค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการสนับสนุนผ่านกลไกกองทุนส่งเสริมสุขภาพท้องถิ่น (สมทบทุนระหว่าง สปสช. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง) ตลอดจนบทบาทของสำนักงานสุขภาพแห่งชาติซึ่งผลักดันการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดเชิงนโยบายบทบาท

ของเครือข่ายเขตสุขภาพ (กขป.) และสมัชชาสุขภาพระดับจังหวัดซึ่งมีตัวแทนเข้าร่วมในคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด

7.2.3 กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและอบต. พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระดับล่างทั้งสองรูปแบบนี้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดครั้งนี้โดยตรง โดยเป็นหน้าที่และอำนาจตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2596 ในการป้องกันและระงับโรค¹¹ ตามพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการป้องกันโรคระบาดโรคป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹² และตามพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พ.ศ. 2545 ในการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹³ นอกจากนี้ เทศบาล และ อบต. มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่นของตน และเฉพาะตัวนายกเทศมนตรี และนายก อบต. ยังมีฐานะเป็น “อำนวยการท้องถิ่น” ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสั่งการ ควบคุมและกำกับดูแลเจ้าพนักงานและอาสาสมัครในท้องถิ่นเพื่อการนี้ด้วย

ผู้เขียนพบว่าในภาพรวมเทศบาล และ อบต. มีบทบาทสูงในการร่วมแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งศูนย์แยกกักตัวรักษาในชุมชน (Community Isolation) การส่งต่อ (Transfer) หรือกลับมาดูแลโดยครอบครัวหรือชุมชน การสนับสนุนอุปกรณ์ การช่วยเหลือ

¹¹ มาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 56

¹² มาตรา 67 นอกจากนี้ เฉพาะนายกเทศมนตรีและนายก อบต. ยังมีฐานะเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น

¹³ มาตรา 16

เยียวยา การสื่อสารกับประชาชน ฯลฯ ด้วยเหตุที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มีเขตพื้นที่ที่ไม่กว้างขวางนัก และมีความคล่องตัวเชิงงบประมาณค่อนข้างมาก แม้ว่าในระยะแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความติดขัดในความไม่ชัดเจนว่าองค์กรตนเองมีอำนาจที่จะจ่ายเงินจากงบประมาณของตนเองได้หรือไม่ และใช้เงินจากงบประมาณส่วนใด เป็นกรณีที่สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 หรือไม่มีความชัดเจนเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความกังวลโดยเฉพาะในเรื่องความรับผิดชอบเป็นส่วนตัว แต่ต่อมาปัญหาเหล่านี้ก็มีการคลี่คลายลงโดยมีการชี้แจงจากกระทรวงมหาดไทย รวมทั้ง มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 สร้างความชัดเจนขึ้นในเวลาต่อมา

ความชัดเจนที่เกิดขึ้นนี้สรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเพื่อการนี้ได้จาก (1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง ประเภทสำรองจ่าย และหากเงินสำรองจ่ายไม่เพียงพอก็ให้ออกรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือจ่ายหรือไม่มีความจำเป็นต้องจ่ายไปเพิ่มเติมได้ และหาก

งบประมาณตาม (1) ไม่เพียงพออีก ให้ใช้จ่ายจากเงินสะสม และ (3) หากเงินสะสมยังไม่เพียงพออีก ให้พิจารณานำเงินทุนสำรองสะสมมาใช้จ่าย

7.2.4 กลไกภาคประชาสังคม ผู้เขียนเห็นว่ากลไกภาคประชาสังคม¹⁴ ที่มีบทบาทในกระบวนการจัดการปัญหาการแพร่ระบาดมี 2 ประเภท คือ (1) **ประชาสังคมที่จะแสดงบทบาทในเรื่องนี้ได้ต้องมีความเชื่อมโยงในแง่การอนุมัติ อนุญาต ได้รับความเห็นชอบรับรอง หรือถูกกำกับในบางระดับจากรัฐ** เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) โรงพยาบาลเอกชน คลินิกชุมชน เป็นต้น และ (2) **ประชาสังคมซึ่งมีความอิสระจากรัฐซึ่งเข้าร่วมช่วยเหลือหรือสนับสนุนในทางใดทางหนึ่ง** เช่น เป็นอาสาสมัครช่วยเหลือรับ-ส่งหรือดูแลผู้ป่วย จัดหาอาหาร จัดสร้างสถานที่ บริจาคเงิน มูลนิธิกุ้ยวัดหรือพระสงฆ์¹⁵ บริษัทเอกชนที่จะบริจาคหรือสนับสนุนในแง่ต่าง ๆ ฯลฯ ผู้เขียนพบว่า หากพิจารณาเฉพาะการมีบทบาทร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว **เทศบาล และ อบต. จะร่วมมือใกล้ชิดกับประชาสังคมในพื้นที่สูง ส่วนกรณี อบจ. จะขึ้นอยู่กับระดับการแสดงบทบาทของ อบจ. นั้น ๆ เองว่าวางบทบาทตนเองไว้ในฐานะของผู้สนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานอื่น ๆ เท่านั้น หรือมีบทบาทเชิงรุกถือเอางานรับมือสถานการณ์แพร่ระบาดเป็นภารกิจของตนเอง (เป็นเจ้าของภารกิจนั้น ๆ เอง)** หากเป็นกรณีหลังก็จะทำให้เกิดการทำงานลักษณะเครือข่ายกับ

¹⁴ ในความหมายที่รวมถึงภาคเอกชนตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนแนวคิดหรือทฤษฎี

¹⁵ ควรจัดเป็นประชาสังคมในบทบาทเรื่องนี้แม้โดยฐานะทางการถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง

ภาคประชาสังคมและกลไกในภาคส่วนอื่น ๆ ได้ติดังกรณี อบจ.นครสวรรค์รวมทั้ง อบจ.นนทบุรี ที่กล่าวถึงต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว กลไกการรับมือกับสถานการณ์แพร่ระบาดในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาเป็นการทำงานในเชิงเครือข่ายทั้งเครือข่ายในแนวดิ่งตามสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลในระบบราชการ แต่ขณะเดียวกันก็มีการทำงานในเชิงเครือข่ายแนวราบระหว่างกลไกรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีฐานะเสมอกันหรือสัมพันธ์กันในแนวราบแต่ร่วมมือกัน และการทำงานเชิงเครือข่ายยังได้ขยายมาสู่การมีกลไกหรือบุคคลในภาคประชาสังคมต่าง ๆ ให้เข้าร่วมด้วย ซึ่งอาจเป็นภาคประชาสังคมที่อิงอยู่ไปจนถึงอยู่ในกำกับของรัฐในบางระดับหรืออาจเป็นประชาสังคมที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายโดยอิสระ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานการณ์ระดับจังหวัดไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะการทำงานเชิงเครือข่ายแต่ยังมีประชาสังคมจำนวนมากที่ไม่เคยคิดว่าตนเองเป็นเครือข่ายใด ๆ

7.3 กลไกและบทบาทของ อบจ. ทั้งสามแห่ง

ก่อนอื่นในการพิจารณาถึงกลไกและบทบาทของ อบจ. ตามหัวข้อนี้ ผู้เขียนขอกล่าวว่าการกล่าวถึงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์

ฉุกเฉินเพราะเหตุที่มีการแพร่ระบาดครั้งนี้ดังกล่าวมานั้น ได้แสดงให้เห็นถึงกลไกเชิงกฎหมายและกลไกเชิงการบริหารที่อบจ.ได้ใช้หรือได้ถูกกำหนดให้ใช้ตลอดจนปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการใช้กลไกทั้งสองลักษณะด้วยเหตุที่ อบจ. ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินระดับชาติและระดับพื้นที่จังหวัดเช่นนี้มาแล้วระดับหนึ่ง การกล่าวถึงกลไกเชิงกฎหมายและกลไกเชิงบริหารในหัวข้อนี้ จึงจะเป็นการกล่าวถึงเรื่องนี้อย่างเฉพาะและเพิ่มเติมจากที่กล่าวมาแล้ว

ผู้เขียนมุ่งศึกษากลไกและบทบาทของ อบจ. นนทบุรี อบจ.นครสวรรค์ และอบจ.นครราชสีมา ในประเด็น (7.3.1) หน้าที่ อำนาจและปัญหาข้อจำกัด (7.3.2) บทบาทในระบบการบริหารจัดการภายในพื้นที่จังหวัด (7.3.3) ความพร้อมที่จะรับมือสถานการณ์แพร่ระบาดในอนาคตซึ่งปรากฏผลดังต่อไปนี้

7.3.1 หน้าที่ อำนาจและปัญหาข้อจำกัดตามกฎหมาย ผู้เขียนพบว่า โดยกฎหมายจัดตั้ง คือ พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ อบจ. ทุกแห่งล้วนมีหน้าที่และอำนาจของตนเองที่จะ “ป้องกันและรักษาโรค”¹⁶ ขณะเดียวกัน พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็บัญญัติให้

¹⁶ พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (8) บัญญัติให้ อบจ. มีหน้าที่และอำนาจที่จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้น สมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมากฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งป้องกันและบำบัดรักษาโรคเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

“การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ” เป็นหน้าที่และอำนาจของ อบจ. ด้วย¹⁷ นอกจากนี้ พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2500 ยังกำหนดให้นายก อบจ. เป็น “รองผู้อำนวยการจังหวัด” ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการจังหวัด (ผวจ.) ตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น อบจ. จึงมีหน้าที่และอำนาจอยู่เดิมแล้วที่จะมีบทบาทในการป้องกันและรักษาโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อาจารย์ถึงด้านการรักษาพยาบาลด้วย (ในกรณีที่มีโรงพยาบาลจังหวัดหรือมีการรับถ่ายโอน รพ.สต. หรือสถานอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 61 พรรชนาวมินทราชนิแล้ว) **หน้าที่และอำนาจเหล่านี้ไม่ได้ถูกตัดหรือถูกจำกัดลงโดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกาศหรือคำสั่งใด ๆ ที่ออกภายใต้ ศบค. หรือองค์กรอื่นใดที่อ้างอาศัยอำนาจของประกาศดังกล่าว และ พรก.บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่อย่างใด** แม้ว่าโดยอำนาจตามกฎหมายพิเศษดังกล่าวจะเป็นมีลักษณะเป็นอำนาจรวมศูนย์ที่ ศบค. และนายกรัฐมนตรีซึ่งปกติจะสั่งการจากศูนย์กลางเหล่านี้ผ่านมายังกระทรวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้บัญชาการและกำกับ

การบริหารจัดการในสถานการณ์แพร่ระบาดนี้ ในจังหวัดก็ตาม

แต่แม้จะมีความชัดเจนทางกฎหมายไม่น้อย ดังกล่าวมา แต่ผู้เขียนก็พบว่า อบจ. มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจอยู่ บางระดับทั้งที่มีอยู่เดิมและที่เกิดขึ้นในระหว่างเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาด ดังต่อไปนี้

1) อบจ. มีข้อจำกัดจากแนวทางการตรากฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจแบบแจกแจงหรือแสดงเป็นรายอนุมาตรา (รัฐต้องการให้มีหน้าที่และอำนาจทำอะไรก็บัญญัติระบุให้ทำเรื่องนั้นไว้เป็นรายเรื่อง) แทนการบัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจแบบทั่วไปหรือเปิดกว้างให้ทำทุกประการเว้นแต่เรื่องที่บัญญัติยกเว้นไว้ (Negative List)¹⁸ เมื่อประกอบกับความเป็น อบท. ระดับบนซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนอยู่กับเทศบาล และ อบต. ซึ่ง พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้ง พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติกำหนดให้ มีหน้าที่และอำนาจให้บริการสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมากทำให้หน้าที่และอำนาจของ อบจ. ถูกจำกัดลง แต่ พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ก็เปิดช่องให้

¹⁷ มีข้อสังเกตว่าเคยมีบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ 156/2550) ได้วางบรรทัดฐานการตีความว่า กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแต่กำหนดแผนไว้เป็นกรอบหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจเท่านั้น อบท. ใด ๆ จะมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจริงต่อเมื่อปรากฏว่า มีการกำหนดการถ่ายโอนอำนาจไว้ตามแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งมีการถ่ายโอนแท้จริงเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น ในกรณีที่ อบจ. ใด มีโรงพยาบาลจังหวัดหรือมีการรับถ่ายโอน รพ.สต. หรือสถานอนามัยเฉลิมพระเกียรติฯ เกิดขึ้นแล้ว (การถ่ายโอนครั้งใหญ่เกิดขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566) ก็จะมีหน้าที่และอำนาจรักษาพยาบาล ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อชัดเจนยิ่งขึ้น

¹⁸ โปรดดู พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

อบจ. สามารถให้บริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของเทศบาล และอบต. (รวมทั้ง อบจ. อื่น ๆ) ได้ หากเป็นเรื่องที่ (1) อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ อบจ. เอง (2) จำเป็นต้องทำและอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ (3) ได้รับความยินยอมจากสภา อบจ. และสภาแห่ง อบต. นั้น ๆ¹⁹ ด้วยแนวทางการตรากฎหมายและบทบัญญัติเหล่านี้ทำให้ อบจ. มักเผชิญกับปัญหาการตีความหน้าที่และอำนาจอยู่เสมอ ๆ อยู่แล้ว

2) บาง อบจ. อาจมีปัญหาภายในของตนเองประการหนึ่งซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบจ. นครราชสีมา (ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและฝ่ายประจำ) ว่า อบจ. ไม่มีหน้าที่และอำนาจที่จะเข้าจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและรักษาโรคต่าง ๆ รวมทั้งโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รวมถึงด้านการรักษาพยาบาลดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่า “อบจ. ไม่มีพื้นที่เป็นของตนเอง”²⁰ ซึ่งต่างจากเทศบาลและ อบต. ที่มีพื้นที่ของตนเองและมีหน้าที่และอำนาจอย่างชัดเจน การที่ อบจ. จะมีแสดงบทบาทเข้าดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ได้ต้องเป็นกรณีที่เทศบาลและ อบต. ได้ขอรับการสนับสนุน (ของงบประมาณ) มายัง อบจ. หรือมีการร้องขอจากหน่วยงานรัฐใด ๆ (เช่น จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) อบต. ต่าง ๆ ฯลฯ) เท่านั้น ประกอบกับมีแนวทางปฏิบัติปกติอยู่เดิมว่า การจะใช้จ่ายงบประมาณหรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายระดับพรบ. ที่มีอยู่ยังต้องมีระเบียบกระทรวง

มหาดไทยที่เกี่ยวข้องและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ กำหนดรายละเอียดให้ปฏิบัติ ซึ่งจะมีการกำกับดูแลจากองค์กรกำกับดูแล (ผวจ. หรือรมต. กระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี) และมีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัดจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรืออื่น ๆ ด้วย ทำให้ผู้บริหาร อบจ. และบุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องระมัดระวังปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายและปัญหาความรับผิดเป็นส่วนตัวที่อาจมีขึ้นในภายหลัง

ด้วยปัญหาและข้อจำกัดพื้นฐานดังกล่าวมาเมื่อเกิดปัญหาการแพร่ระบาดนี้ขึ้นและมีการใช้อำนาจตาม พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ความสับสนว่าเรื่องใดต้องปฏิบัติ ทำได้หรือไม่ได้ เรื่องใดได้รับการยกเว้นหรือไม่ ยกเว้นอย่างไร ฯลฯ จึงมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงกรณีที่เกิดความสับสนว่า อบจ. และ อบต. อื่น ๆ สามารถจัดซื้อวัคซีนป้องกันเชื้อไวรัสโคโรนาได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าผลการตีความและความเกรงกลัวเช่นนี้ น่าจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ อบจ. จำนวนไม่น้อยยรวมทั้งพื้นที่ศึกษาเลือกทำภารกิจให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ไปใน “เชิงรับ” โดยเลือกจะเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินมากกว่าจะเป็น “เชิงรุก” หรือริเริ่มเข้าจัดทำบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้เป็นหน้าที่และอำนาจด้วย ซึ่งรวมถึงกรณีเมื่อเกิดสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นี้ด้วย

7.3.2 บทบาทในระบบการบริหารจัดการภายในพื้นที่จังหวัด ในฐานะที่เป็น อบต. ระดับบนซึ่งต่างมีพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่จังหวัด

¹⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

²⁰ ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องมีพื้นที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีศักยภาพทางงบประมาณ มีกองสาธารณสุข บุคลากร หน้าที่และอำนาจ รวมทั้งความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) เป็นทุนสำคัญเช่นเดียวกัน แต่ผู้เขียนพบว่าบทบาทของ อบจ. ทั้งสามแห่งในการทำภารกิจเรื่องนี้กลับมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะในมิติการจัดวางบทบาทในระบบและกระบวนการบริหารจัดการภายในจังหวัดว่าจะเน้นการเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานอื่น ๆ เป็นสำคัญ หรือเป็นผู้พยายามริเริ่มหรือสร้างภารกิจของตนเอง รวมถึงมีบทบาทในมิติการพยายามใช้ความเป็นอิสระของท้องถิ่น และมิติการประสานงานร่วมกับ อปท. ระดับล่าง หน่วยงานต่าง ๆ และประชาสังคมภายในจังหวัดอย่างไร

1) อบจ.นครราชสีมา องค์กรนี้ แสดงบทบาทในการเป็น “ผู้สนับสนุนงบประมาณ” ให้แก่กลไกการบริหารจัดการต่าง ๆ ภายในจังหวัดนครราชสีมา (งานขององค์กรอื่น ๆ) โดยเฉพาะแก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา (สสจ.นครราชสีมา) เป็นบทบาทหลัก โดยใน พ.ศ. 2563 สนับสนุนครุภัณฑ์ เวชภัณฑ์ หน้ากากอนามัย ฯลฯ รวม 69, 994,600 บาท โดยยังไม่มีการจัดงบประมาณสำหรับกิจกรรมในนามของตนเอง และใน พ.ศ. 2564 สนับสนุนการจัดซื้อยา เวชภัณฑ์ วัคซีนซิโนฟาร์ม ชุดตรวจ ATK–Rapid Test อาหาร ฯลฯ รวม 158,772,120 บาท ในขณะที่แสดงบทบาทดำเนินกิจกรรมที่เป็น “งานของตนเอง”

ในสัดส่วนที่น้อยกว่ามากโดยปรากฏใน พ.ศ. 2564 อบจ.นครราชสีมาได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดซื้อเคมีภัณฑ์พ่นฆ่าเชื้อ จัดซื้อหน้ากากอนามัยแก่นักเรียนและบุคลากรในโรงเรียนของ อบจ.นครราชสีมา จัดซื้อถุงยังชีพและติดตั้งโรงพยาบาลสนามจำนวน 8,465,080 บาท รวมงบประมาณที่ใช้สำหรับการบริหารจัดการการแพร่ระบาดใน พ.ศ. 2564 จำนวน 167,237,200 บาท งบประมาณสำหรับสนับสนุนงานขององค์กรอื่น ๆ ใน พ.ศ. 2564 คิดเป็นร้อยละ 94.94 ส่วนงบประมาณที่ใช้สำหรับงานของตนเองมีเพียงร้อยละ 5.06

สัดส่วนการใช้งบประมาณลักษณะนี้แสดงถึงระดับการมีบทบาทบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดที่เน้นการสนับสนุน และไม่พยายามใช้ศักยภาพด้านต่าง ๆ ในตนเองของ อบจ. รวมทั้งไม่ใช่ความเป็นอิสระที่มีอยู่ตามกฎหมาย ให้แสดงบทบาทมากเท่าที่ควร ซึ่งน่าจะมีส่วนสัมพันธ์กับการตีความที่ไม่ถูกต้องว่าตนไม่มีพื้นที่ของตนเองและจึงต้องรอการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ไม่มากนักน้อย และอาจประกอบกับเหตุผลอื่น ๆ เช่น ผู้บริหาร อบจ. อาจพึงพอใจกับบทบาทรองหรือตามการนำของราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบจากสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ 2 เทศบาล และ 2 อบต.²¹ ว่าไม่ได้ขอความร่วมมือทำภารกิจหรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงจาก อบจ.นครราชสีมา แต่อย่างใด เพราะ อปท. ของตนแต่ละแห่ง

²¹ เทศบาลตำบลเมืองใหม่โคกกรวด อำเภอเมืองฯ เทศบาลตำบลสายออ อำเภอโนนไทยฯ อบต.มะเกลือเก่า อำเภอสูงเนินฯ และ อบต.บ้านเกาะ อำเภอเมืองฯ

ต่างมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย สามารถพึ่งพาตนเองได้ทางงบประมาณ กลไกการทำงานและอื่น ๆ อยู่แล้ว

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า อบจ.นครราชสีมาไม่ได้ตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจหรือศูนย์ปฏิบัติการพิเศษสำหรับบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดครั้งนี้ขึ้นมาแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลตามที่ได้รับทราบจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรฝ่ายสำนักงานว่า อบจ.นครราชสีมามีหน่วยงานปกติคือ “กองสาธารณสุข” ที่ทำภารกิจครอบคลุมปัญหาการแพร่ระบาดอยู่แล้ว การเลือกที่จะไม่จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจหรือศูนย์ปฏิบัติการพิเศษเช่นนี้นับว่าสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้ทราบว่า อบจ.นครราชสีมาใช้แนวทางการบริหารจัดการที่เป็นฝ่ายสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติการของจังหวัดนครราชสีมาหน่วยงานอื่นๆ ภายในจังหวัดฯ หรือคณะทำงานต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือคำสั่งของจังหวัดฯ มากกว่า

2) อบจ.นนทบุรี ผู้เขียนพบว่า นอกจากจะเป็น “ผู้สนับสนุนทางการเงิน” ในการจัดซื้อวัคซีน ซิโนฟาร์มและโมเดอร์นา การจัดซื้อยาเวชภัณฑ์ ครุภัณฑ์ เครื่องอุปโภค-บริโภค ฯลฯ แล้ว อบจ.นนทบุรี ยังแสดงบทบาทเป็น “ผู้ร่วมทำภารกิจ” ปฏิบัติการกับเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งจังหวัดนนทบุรี สสจ.นนทบุรี โรงพยาบาลระดับต่าง ๆ ในจังหวัดนนทบุรี เทศบาล และ อบต. ต่าง ๆ มหาวิทยาลัย ประชาสังคม ฯลฯ ได้อย่างชัดเจนและเห็นได้ว่า มีบางภารกิจที่

อบจ.นนทบุรีเข้าริเริ่มดำเนินการด้วยตนเองสำหรับ “ภารกิจร่วม” ที่โดดเด่นที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2563–2564 ประกอบด้วย (1) การร่วมบริหารจัดการเตียงเพื่อรองรับผู้ป่วยกับ สสจ.นนทบุรี โรงพยาบาลต่าง ๆ ในจังหวัดนนทบุรี รวมทั้งการให้ใช้พื้นที่โรงเรียนนนทบุรีวิทยาลัยของ อบจ.นนทบุรีเป็นโรงพยาบาลสนาม (2) การร่วมสร้างและจัดการระบบ Matching ระหว่างผู้ป่วยและเตียงในโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งการร่วมใช้ข้อมูลและการส่งต่อผู้ป่วยระหว่าง อบจ.นนทบุรี กับ สสจ.นนทบุรี โรงพยาบาล และ อบต. ต่าง ๆ (3) การเปิดศูนย์บริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อให้บริการตรวจหาเชื้อ คัดกรองสังเกตอาการ พักรักษาและส่งรักษาในลักษณะ One Stop Service โดยมีทั้งหมด 11 ศูนย์ฯ ใน 6 อำเภอของจังหวัดนนทบุรี และ (4) การร่วมมือสนับสนุนการพัฒนาแอปพลิเคชัน “นนท์พร้อม” (www.นนท์พร้อม.com) ของประชาสังคมในจังหวัดที่สมัครใจเขียนโปรแกรมให้สำหรับภารกิจที่เป็น “งานของตนเอง” ที่โดดเด่นประกอบด้วยการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้ความรู้และจัดทำหน้ากากป้องกันเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ใน อบต. 46 แห่งการแจกถุงยังชีพ²² และการจัดการขยะติดเชื้อจากสถานพยาบาลต่าง ๆ ด้วยเทคโนโลยีระดับสูงโดยเตาเผาที่ศูนย์เทคโนโลยีบริหารจัดการระบบกำจัดมูลฝอยติดเชื้อภาคกลางของ อบจ.นนทบุรีเอง

²² อบจ.นนทบุรีได้จัดตั้ง “ศูนย์ช่วยเหลือประชาชน” เพื่อแจกเครื่องอุปโภคและบริโภคแก่ประชาชนครัวเรือนละ 1 ถุง ตามประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เรื่อง กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาการแพร่กระจายโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus disease 2019) ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2513

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้จะไม่ปรากฏรายละเอียดตัวเลขงบประมาณมาสนับสนุน แต่เห็นได้ว่า อบจ.นนทบุรีมีการใช้ศักยภาพในตนเองยกระดับบทบาทของ อบจ. ขึ้นมาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เครือข่ายภาครัฐและภาคประชาสังคมอื่น ๆ รวมทั้งเข้าดำเนินการกิจนี้อย่างเป็นงานของตนเองมากกว่า อบจ.นครราชสีมา ซึ่งแสดงถึงความพยายามใช้ศักยภาพของตนเอง และความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่มีอยู่ตามกฎหมายออกมาสู่การทำภารกิจค่อนข้างมาก

3) อบจ.นครสวรรค์ เมื่อกล่าวโดยภาพรวมแล้ว อบจ.นครสวรรค์แสดงบทบาทในการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดอย่างโดดเด่นที่สุดในบรรดา 3 อบจ. ที่ศึกษา โดยเป็นการแสดงบทบาทที่น่าจะใกล้เคียงหรือทัดเทียมกับจังหวัดนครสวรรค์ถึงแม้ว่า ผวจ.นครสวรรค์จะเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจาก ศบค. ให้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการบริหารจัดการของทั้งจังหวัดฯ ก็ตาม ผู้เขียนพบว่า ภายใต้การประสานงานและรับนโยบายและมาตรการจาก ศูนย์อำนวยการบริหารราชการฉุกเฉินจังหวัดนครสวรรค์ อบจ.นครสวรรค์เป็นกลไกหลักในการทำภารกิจรับมือกับการแพร่ระบาดใน 3 มิติ คือ

(1) มิติการป้องกันการแพร่เชื้อ/ติดเชื้อจากต่างประเทศ ภายในประเทศ และภายในจังหวัดฯ โดยร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ และภาคประชาสังคมภายในจังหวัดฯ ตั้งจุดคัดกรองในจุดต่าง ๆ อย่างเข้มงวด การร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัดจัดตั้งสถานที่กักกันท้องถิ่น (Local State Quarantine)

และสถานที่กักกันของรัฐ (State Quarantine) การประชาสัมพันธ์และบังคับใช้มาตรการป้องกัน เช่น การสวมหน้ากาก ฯลฯ โดยร่วมมือกับกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครสวรรค์

(2) มิติการรักษาพยาบาล มีความร่วมมือกับเทศบาลนครนครสวรรค์ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครสวรรค์และโรงพยาบาลนครสวรรค์ ประชาธิปไตย โรงพยาบาลชุมชนทุกอำเภอ นายอำเภอ เทศบาล และอบต.ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วย การส่งต่อ จัดหาเตียง การจัดตั้งโรงพยาบาลสนาม 24 แห่ง การแยกกักตัวชุมชน (Community Isolation) ที่บ้านจำนวน 159 แห่ง ในจังหวัด การสร้างศูนย์พักคอย ฯลฯ และ

(3) มิติการฟื้นฟูเยียวยา มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อทำการกิจในการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องอุปโภค-บริโภค ฯลฯ

ในการดำเนินการทั้ง 3 มิติดังกล่าว อบจ.นครสวรรค์ได้จัดตั้งคณะทำงานภายในของตนเองโดยแบ่งออกเป็น 4 ฝ่ายได้แก่ (1) ฝ่ายประสานงานและรับเรื่อง (Call Center) (2) ฝ่ายบริหารเตียงผู้ป่วย (3) ฝ่ายรับ-ส่งผู้ป่วย และฝ่ายประสานช่วยเหลือ โดยนายก อบจ.นครสวรรค์และรองนายก อบจ. เป็นประธานคณะทำงานแต่ละฝ่าย การทำงานของทั้งสี่ด้านเน้นการบูรณาการความร่วมมือกับกลไกบริหารจัดการสถานการณ์ของจังหวัด ส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง โรงพยาบาลทุกแห่ง รวมไปถึงอาสาสมัครภาคประชาสังคม ภาคเอกชน

สถาบันการศึกษา ตำรวจ ทหาร ฯลฯ อย่างกว้างขวาง

การแสดงบทบาท อบจ.นครสวรรค์ที่ยกระดับตนเองขึ้นมาเป็นแกนหลักสำคัญในการร่วมปฏิบัติการภารกิจร่วมและปฏิบัติการเองในภารกิจของตนเองโดยมีความสามารถที่จะบูรณาการหน่วยงานภาครัฐซึ่งสังกัดราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัดนครสวรรค์ (ทั้งฝ่ายสาธารณสุข การแพทย์ และอื่น ๆ) รวมทั้ง อปท. ระดับล่างในจังหวัดนครสวรรค์ด้วยความเชื่อมั่นในเจตนารมณ์และฐานะความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแนวทางการตีความหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและที่สำคัญคือความกล้าหาญที่จะใช้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมาเป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญในการตัดสินใจดำเนินการอย่างเหมาะสมทั้งที่โดยโครงสร้างอำนาจในระบบราชการแบบแผนและแนวทางปฏิบัติ คำนึงมาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. กับ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่ยึดถือกันทั่วไปในบรรดา อปท. ต่าง ๆ ไม่เอื้อให้ดำเนินการเช่นนั้นนัก **ผู้เขียนจึงเห็นว่า อบจ.นครสวรรค์ได้สร้างนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดนี้ขึ้น**

กล่าวโดยสรุปเมื่อพิจารณาบทบาทในระบบการบริหารจัดการของ อบจ. ทั้งสามแห่งแล้ว พอจะจัดระดับการแสดงความเป็นอิสระและแสดงบทบาทในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่แตกต่างกันเป็น 3 ระดับได้ดังนี้

(1) อบจ.นครราชสีมาอยู่ในระดับพื้นฐาน

ทั่วไปที่เน้นการมีบทบาทเชิงรับ เลือกเป็นฝ่ายสนับสนุนทางงบประมาณมากกว่าจะแสดงบทบาทนำหรือร่วมบริหารจัดการอย่างทัดเทียมหรืออย่างน้อยคู่เคียงไปกับจังหวัดและไม่พยายามใช้หรือยืนยันความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ชัดเจนนัก ระดับการมีบทบาทและแสดงออกถึงความเป็นอิสระเช่นนี้ อาจถือได้ว่าเป็นระดับเดียวกันกับ อบจ. ส่วนใหญ่ในประเทศไทย

(2) อบจ.นนทบุรีอยู่ในระดับกลางโดยเห็นได้ว่า สามารถมีบทบาทมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานการณ์กับจังหวัด อปท. เครือข่ายภาครัฐอื่น ๆ และภาคประชาสังคมในจังหวัดนนทบุรีได้อย่างเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการร่วมปฏิบัติการและยังทำภารกิจที่ตนเองถนัดและเป็นงานของตนเองจนส่งผลต่อระบบปฏิบัติการโดยรวมของจังหวัด งานที่ทำและบทบาทที่แสดงออกเหล่านี้ในแง่หนึ่งได้สะท้อนระดับการยึดถือและใช้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นไปในตัวด้วย

(3) อบจ.นครสวรรค์อยู่ในระดับสูงสามารถแสดงบทบาทนำในการบริหารจัดการสถานการณ์ได้อย่างมีนัยสำคัญต่อปฏิบัติการโดยรวมของจังหวัดนครสวรรค์ สามารถเป็นทั้งหุ้นส่วนสำคัญในบรรดาภาคีเครือข่ายปฏิบัติการภารกิจร่วม ปฏิบัติภารกิจหรืองานซึ่งเป็นของตนเองซึ่งส่งผลต่อผลงานภาพรวมการบริหารจัดการสถานการณ์สามารถบูรณาการทุกภาคส่วนทั้งที่เป็น อปท. โรงพยาบาล ส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดฯ และประชาสังคม และแสดงออกถึงการยึดถือและสามารถใช้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นทุนสำคัญในการตัดสินใจทำภารกิจ

ในภาวะที่ไม่มีความชัดเจน สับสน ไม่แน่นอนของแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติราชการในภาวะการบังคับใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกฎหมายพิเศษตามกฎหมายสุขภาพะยกเว้นทางกฎหมาย และสามารถขยายบทบาทของ อบท. ออกไปเชื่อมโยงกับองค์การต่าง ๆ ของจังหวัด นครสวรรค์ได้ผลของปฏิบัติการร่วมที่ดีจนควรถือได้ว่าสามารถสร้างนวัตกรรมจัดการของ อบจ. ในสถานการณ์วิกฤติเช่นนี้ได้

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงตระหนักว่าบทบาทที่แสดงออกของ อบจ. แต่ละแห่งย่อมเป็นผลมาจากเหตุปัจจัยหลายประการที่มีความซับซ้อนและแตกต่างกัน ตั้งแต่ เพศ ความสนใจส่วนตัวต่อลักษณะงาน บุคลิกภาพความเป็นผู้นำและมนุษยสัมพันธ์ ภูมิหลังการทำงาน ฐานความสัมพันธ์กับเครือข่ายต่าง ๆ เป็นต้น น่าสังเกตว่ากรณี อบจ. นครสวรรค์นั้น นายก อบจ. เคยเป็นอดีตนายตำรวจระดับสูงในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์เป็นเวลานาน มีภรรยาเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบูรณาการข้ามหน่วยงานไม่น้อย ขณะที่นายก อบจ. นนทบุรีก็เป็นอดีตนายตำรวจและดำรงตำแหน่งนายก อบจ. ต่อเนื่องมาหลายสมัย ส่วนนายก อบจ. นครราชสีมาเป็นสุภาพสตรีซึ่งมีความสนใจต่องานลักษณะสังคมสงเคราะห์มากเป็นพิเศษ เป็นต้น

7.3.3 ความพร้อมที่จะรับมือสถานการณ์แพร่ระบาดในอนาคต ผู้บริหาร อบจ. ทั้งสามแห่งต่างยืนยันความพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์สาธารณสุขภัยโรคติดต่อลักษณะนี้ในอนาคตและสามารถจะนำประสบการณ์ที่

ได้รับจากแพร่ระบาดนี้ไปพัฒนาประสิทธิภาพในการรับมือได้ดียิ่งขึ้น ความเห็นทำนองนี้สอดคล้องกับคำตอบของผู้บริหารของเทศบาลและ อบต. ในพื้นที่ศึกษาที่ให้สัมภาษณ์ในประเด็นเดียวกันที่ยืนยันว่า เทศบาล หรือ อบต. เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการเรื่องนี้อยู่แล้ว จึงพึ่งพาตนเองในการทำภารกิจได้และจะสามารถทำภารกิจนี้ได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

การยืนยันดังกล่าวนี้จึงเป็นการยืนยันถึงความพร้อมของ อบจ. ทั้งสามแห่ง (และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในพื้นที่ทั้งสามจังหวัดดังกล่าว) สำหรับการรับมือสถานการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งมีความฉุกเฉินเร่งด่วนและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางในลักษณะทำนองเดียวกันกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยเป็นความพร้อมที่เกิดขึ้นในสภาวะที่ อบจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้กำลังอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจในระบบราชการที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางตามหลักรวมอำนาจ และเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แล้ว มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการสถานการณ์ทั้งหมดภายในจังหวัดมิได้ให้บทบาท อบจ. เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการสถานการณ์ในพื้นที่ดังที่เป็นมาส่วนประเด็นความพร้อมของ อบจ. สำหรับการบริหารจัดการระบบสุขภาพในสถานการณ์ปกตินั้น น่าจะเห็นได้โดยชัดเจนอยู่แล้วว่า อบจ. มีความพร้อมสูงโดยพิจารณาจากการที่รัฐได้ถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) และสถานอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60

พรรษานวมินทราชินีส่วนใหญ่จากกระทรวงสาธารณสุขไปยัง อบจ. ต่าง ๆ และ รพ.สต.และสถานีนามัยฯ ดังกล่าวนี้อย่างเป็นหน่วยบริการปฐมภูมิหรือเครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิ²³

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นว่า อบจ. ที่ศึกษา มีความพร้อมที่จะเป็นองค์กรหรือกลไกหลักในการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดลักษณะนี้แทนจังหวัดหรือไม่ (หากมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในเวลาที่เกิดสถานการณ์ในอนาคตมีนโยบายที่จะให้เป็นเช่นนั้น) นั้น ประเด็นนี้เป็นคำถามย่อยประการหนึ่งที่ผู้เขียนและคณะสนใจหาคำตอบ “เบื้องต้น” (แต่ไม่ได้กำหนดเป็นคำถามวิจัยโดยตรง เพราะการจะได้มาซึ่งคำตอบในประเด็นนี้ได้ก็น่าเชื่อถือจะต้องใช้ข้อมูลที่รอบด้าน เครื่องมือและวิธีการแสวงหาคำตอบที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ) แต่ถึงกระนั้น ก็พอได้รับข้อมูลบางด้านจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบจ. นครราชสีมาว่า องค์กรของตนมีความพร้อมที่จะเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติเช่นนี้แทนจังหวัดได้ หากมีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจและจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอสำหรับ อบจ. นนทบุรี และ อบจ. นครสวรรค์นั้น แม้ไม่ปรากฏคำตอบต่อประเด็นนี้โดยตรง แต่ก็น่าพิจารณาว่า ผลการศึกษาบทบาทของ อบจ. ทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะของ อบจ. นนทบุรี และ อบจ. นครสวรรค์อาจพอเป็นสิ่งที่บ่งชี้ทิศทางของคำตอบต่อคำถามที่ว่านี้ได้พอสมควร

7.4 ข้อค้นพบอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ได้นำเสนอมาโดยลำดับแล้ว มีข้อค้นพบบางประการที่ควรกล่าวถึงดังต่อไปนี้

7.4.1 ปัญหาการใช้ทฤษฎีสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย ผู้เขียนพบว่าแม้จะมีการใช้ทฤษฎีนี้เป็นหลักคิดเบื้องหลังการตรา พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นมาที่นายกรัฐมนตรี และ ศบค. อันเป็นกลไกส่วนบนในโครงสร้างอำนาจการจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดแล้วยังมีใช้อำนาจการออกคำสั่งและกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในลักษณะยกเว้นกฎหมายปกติจนเกิดการยกเว้นกระบวนการขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ รวมทั้ง ลดระดับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนลงเพื่อให้มาตรการต่าง ๆ บรรลุผล **แต่ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ทฤษฎีในระดับพื้นที่หรือในโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการส่วนล่าง** ทำให้อบจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งถูกควบคุมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย และกฎเกณฑ์ลักษณะอื่น ๆ จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่มากอยู่แล้ว ต้องเผชิญกับอุปสรรค ข้อขัดข้องและความสับสนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องฐานและขอบเขตหน้าที่และอำนาจ (ทำได้หรือไม่ได้ เช่น กรณีจัดซื้อวัคซีน ฯลฯ) กระบวนการ ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับปฏิบัติการ (เช่น การจัดซื้อยา วัสดุอุปกรณ์ หรือการแพทย์ที่ขาดแคลนจะปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อปกติได้หรือไม่ ฯลฯ) การใช้งบประมาณ (ใช้งบประมาณได้หรือไม่-ใช้งบฯ ส่วนใด) การ

²³ โปรดดูมาตรา 30 แห่งพรบ.ระบบบริการสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562

มีผู้ใช้อำนาจยกเว้น วินิจฉัยหรือให้คำปรึกษาล้วนอยู่ในส่วนกลาง ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานยังคงกังวลอยู่กับมาตรฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผลที่เกิดขึ้นคือประสิทธิภาพในการป้องกัน ระวัง รักษาและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนในที่สุด

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พรบ.จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ พรบ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ รวมถึงพรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่การแก้ไขที่ตรงประเด็นและรวดเร็วควรจะได้แก่การตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพียง พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 7 เพื่อให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีสามารถแก้ไขหรือผ่อนปรนกฎหมายที่เป็นปัญหา อุปสรรคหรือข้อจำกัดเหล่านี้ ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะสอดคล้องกับทฤษฎี/หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสภาวะยกเว้นทางกฎหมายซึ่งเป็นฐานกลไกหลักทางกฎหมายของการบริหารจัดการในเรื่องนี้

7.4.2 ประชาสังคม แม้ความสำเร็จของการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดนี้เป็นผลมาจากประสิทธิภาพของการบัญชาการและควบคุมแบบ Single Command ภายใต้ระบบรวมศูนย์แบบเข้มข้นแต่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า บทบาทของภาคประชาสังคม

ทั้งที่เป็นอิสระจากรัฐและที่อยู่ในกำกับของรัฐ บางระดับนั้น มีส่วนสำคัญระดับที่ขาดไม่ได้ต่อความสำเร็จในเรื่องนี้ แต่ประชาสังคม (ซึ่งในที่นี้รวมถึงภาคเอกชน) ต่าง ๆ กลับมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับใช้หรือตอบสนองนโยบายหรือมาตรการที่รัฐกำหนดเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมในระดับร่วมตัดสินใจกับรัฐในผ่านการเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับจังหวัด (และแทบทุกระดับ) ทั้งที่หากมีบทบาทส่วนที่ขาดไปนี้แล้วจะทำให้รัฐได้รับความร่วมมือ ได้รับทรัพยากรสนับสนุนและอื่น ๆ ที่ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ดังการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงแรมแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมาซึ่งสะท้อนทัศนะของผู้ประกอบการโรงแรมหลายแห่งในจังหวัดนครราชสีมา) อย่างไรก็ดี พบว่าเฉพาะกรณีสมัชชาสุขภาพนั้น ปรากฏว่าคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้เสนอให้มีตัวแทนสมัชชาสุขภาพได้เข้าร่วมในการประชุมคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดซึ่งได้รับการตอบสนอง แต่น่าสงสัยว่าตัวแทนเหล่านี้จะไม่มีสิทธิในการลงมติด้วยหรือไม่ เพียงใด

7.4.3 บทบาทเชิงเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศที่ศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศตามการทบทวนวรรณกรรมใน 5.1 แล้ว พบว่า

1) นานาประเทศในภาพรวมได้อาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญ (บางประเทศถือว่าเป็นกลไกหลัก) ในการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และได้อาศัยภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมมือในระบบบริหารจัดการตามแต่บริบทของแต่ละประเทศ

2) กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นทำให้เห็นว่า จังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการ ซึ่งได้ใช้ทั้งกลไกทางกฎหมายและกลไกและเชิงการบริหารโดยร่วมมือกับเทศบาลต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ และรัฐบาลระดับชาติ อย่างได้ผลแม้จะเป็นการใช้กลไกทางกฎหมายเชิงขอร้องไม่ใช่เชิงบังคับก็ตาม กรณีของประเทศญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่าแม้ในสภาวะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจากการแพร่ระบาดเช่นนี้ การบริหารจัดการภายใต้หลักการกระจายอำนาจก็ยังมีประสิทธิภาพเพียงพอได้ กรณีจึงต่างจากประเทศไทยที่ยังเชื่อและยึดมั่นอยู่กับการรวมศูนย์อำนาจตามหลักการรวมอำนาจและต้องรวมศูนย์อำนาจเข้มข้นยิ่งขึ้นและให้ความสำคัญกับการใช้กลไกกฎหมายเชิงบังคับในสถานการณ์แพร่ระบาดเช่นนี้

3) กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา สะท้อนให้เห็นบทบาทสำคัญของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในมลรัฐต่าง ๆ ในขณะที่รัฐบาลกลางมีบทบาทจำกัดอย่างที่มีผู้เชื่อว่าเป็นความตั้งใจของผู้นำรัฐบาลกลางเพื่อประโยชน์เชิงการเมือง ทำให้ประสิทธิภาพการใช้กลไกเชิงกฎหมายไม่ได้ใช้ในระดับที่ควรใช้ ขณะเดียวกัน สำหรับกลไกเชิงบริหารนั้น มีข้อสังเกตว่า ในขณะที่มีช่องว่างระหว่างรัฐบาลต่างระดับ (รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และ รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ) เมื่อต้องเผชิญสถานการณ์แพร่ระบาด จำเป็นต้องมีกลไกประสานงานกลางระหว่างรัฐเหล่านี้ ซึ่งกรณีประเทศไทยไม่เกิดปัญหาในเรื่องนี้ เพราะมีนายกรัฐมนตรีและศบค.ทำหน้าที่นี้ในระดับประเทศ และ

มีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบัญชาการและประสานงานในระดับจังหวัด

8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุปในส่วนที่เป็นสาระสำคัญได้ว่า งานวิจัยนี้พบว่า ภายใต้บริบทการใช้บังคับพรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งทำให้เกิดกลไกและระบบการบริหารจัดการการแบบรวมศูนย์อำนาจเข้มข้นทับซ้อนลงบนระบบการบริหารราชการตามปกติได้ทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาการตีความหน้าที่และอำนาจของ อบจ. ปัญหาการตีความกฎหมายลำดับรองที่องค์กรกำกับดูแลใช้ควบคุมการปฏิบัติราชการของ อบจ. และ อบต. ต่าง ๆ ปัญหาการจัดวางบทบาทให้ อบจ. เป็นกลไกรองในจังหวัดและอยู่ภายใต้การสั่งการตามกฎหมายพิเศษดังกล่าวและตามการมอบหมายโดย ศบค. ให้ ผวจ. มีอำนาจบัญชาการทุกกลไกภายในจังหวัด ฯลฯ อบจ. นนทบุรี อบจ. นครสวรรค์ และ อบต. นครราชสีมาได้เข้าร่วมบริหารจัดการสาธารณะภัยครั้งนี้ด้วยแนวทางและวิธีการที่แตกต่างกัน โดยนอกจากจะสนับสนุนทางการเงินซึ่งมีการสนับสนุนโดยทุก อบจ. แล้ว อบจ. นครสวรรค์ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามใช้ศักยภาพของตนเอง และการยืนยันหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งการยึดถือความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการร่วมบริหารจัดการกับกลไกอื่น ๆ ในจังหวัดนครสวรรค์ และการสร้างงานหรือกิจกรรมของตนเอง ซึ่ง

ทำให้เห็นถึงการมีบทบาทนำระหว่างกลไกต่าง ๆ ในจังหวัดนครสวรรค์มากพอสมควร ส่วน อบจ.นนทบุรีได้แสดงบทบาทเหล่านี้ได้อย่างโดดเด่นรองลงมาแต่ก็มีความชัดเจนถึงการตระหนักในความเป็นอิสระของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ส่วน อบจ.นครราชสีมายังแสดงบทบาทน้อยลงมาอีกโดยเลือกเป็นฝ่ายสนับสนุนกลไกอื่น ๆ มากกว่าจะแสดงความเป็นตัวของตัวเอง จึงเห็นการแสดงศักยภาพของ อบจ. และการยืนยันความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างจำกัด นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ ยังพบปัญหาการไม่นำทฤษฎีสภาวะยกเว้นทางกฎหมายไปใช้ในระดับพื้นที่ทั้งที่ควรใช้เพื่อให้เกิดกลไกและวิธีการยกเว้นกฎเกณฑ์การปฏิบัติในสภาวะวิกฤติแก่ อบจ. และ อบท. ต่าง ๆ พบปัญหาการตีความจำกัดอำนาจตนเองของบาง อบจ. ฯลฯ ตลอดจนได้พบจุดแข็งและช่องทางการพัฒนาบทบาทกลไกความร่วมมือระหว่าง อบจ. อบท. ระดับล่าง กลไกภาครัฐและภาคประชาสังคมด้วย

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) เสนอให้มีการตรา พรบ. แก้ไขเพิ่มเติม พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 7 โดยเพิ่มเติมแทรกข้อความต่อไปนี้เป็นวรรคสาม “ให้นายกรัฐมนตรีโดย

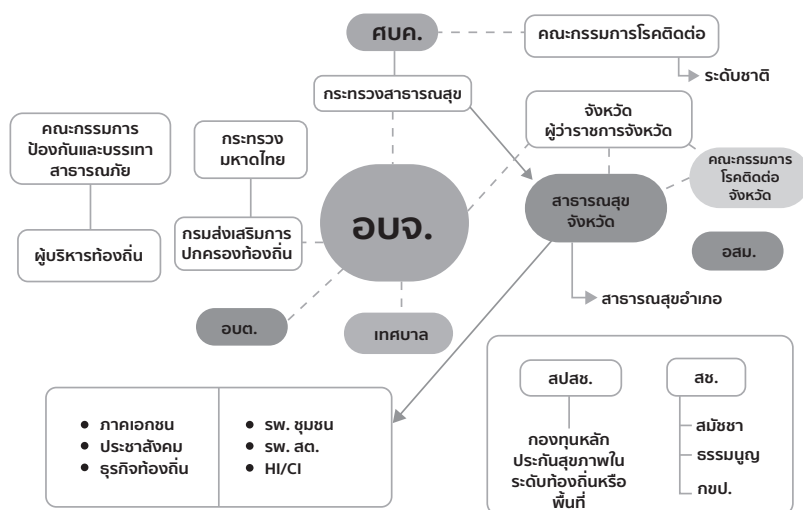
ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้ยกเว้น แก้ไข หรือผ่อนปรนกฎหมายหรือกฎเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของรัฐเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการใช้จ่ายอื่นใดที่หน่วยงานรัฐจำเป็นต้องใช้เพื่อการควบคุม ป้องกัน แก้ไข ระวัง หรือเยียวยาความเสียหายของประชาชนที่เกิดขึ้นและเกี่ยวเนื่องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน”²⁴ การแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ (หากมีขึ้น) จะเป็นการแก้ไขปัญหาย่างตรงจุดและลัดสั้นมากเพียงพอด้วยการให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอยู่ปลายสุดของระบบการบริหารราชการแผ่นดินใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือข้อขัดข้องจากการตีความกฎหมายที่อาจแตกต่างกันหรือจากกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ อบจ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ตลอดจนหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในสถานการณ์แพร่ระบาดได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการที่คณะรัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบกับการสั่งการของนายกรัฐมนตรีนั้น จะทำให้เกิดการร่วมพิจารณาอย่างรอบคอบจากคณะรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งจะต้องอาศัยข้อมูลและความคิดเห็นจากหน่วยงานรัฐต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาด้วยอยู่แล้ว

²⁴ บทบัญญัติ มาตรา 7 ปัจจุบันมีข้อความดังนี้ “มาตรา 7 ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับ บัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระวังยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายใดทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นอำนาจ หน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติ หน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ฯลฯ”

2) เสนอให้ อบจ. ทบทวนตรวจสอบ แนวทางการตีความหน้าที่และอำนาจของตน ตามกฎหมายจัดตั้งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ในการป้องกันและรักษาโรค การป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยและอื่น ๆ ให้เป็นไปโดย ถูกต้อง ในกรณีที่มีบรรทัดฐานการตีความ หรือ ความเห็นขององค์กรกำกับดูแลหรือองค์กรอื่น ๆ หรือแม้แต่นโยบายของรัฐบาลที่กระทบ โดยมีขอบเขตของเขตหน้าที่และอำนาจขององค์กร บริหารส่วนจังหวัด ๆ อบจ. ควรยืนยันความ ถูกต้องตามกฎหมายโดยเฉพาะตามหลักความ เป็นอิสระของ อบจ. ภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่ จำเป็นตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ อบจ. สามารถ ปฏิบัติภารกิจของตนเองได้อย่างที่ควรได้ปฏิบัติ

3) เสนอให้มีการบูรณาการระบบสุขภาพ ปฐมภูมิซึ่งมี อบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีบทบาทหลักในการสนับสนุนระบบ สุขภาพปฐมภูมิ (ครอบคลุมภารกิจป้องกันและ รักษาโรคติดต่อ) โดยให้ อบจ. ต้องทำหน้าที่ร่วม

ดำเนินการกับเทศบาลและ อบต. และสนับสนุน อบต. ต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการร่วมกันได้ ในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือที่มีการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เช่น การแลกเปลี่ยนหรือ ยืมบุคลากรข้ามหน่วยงานสำหรับสนับสนุน ภารกิจของท้องถิ่นที่ขาดแคลน ซึ่งอาจเป็น ลักษณะการยืมบุคลากรบางเวลาก็ได้ ฯลฯ และ อบจ. ต้องร่วมมือกับภาคีการจัดการสุขภาพ ภาครัฐต่าง ๆ เช่น สสจ. สำนักงานสาธารณสุข อำเภอ (สสอ.) หน่วยป้องกันและควบคุมโรค สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เขตสุขภาพ เขตสุขภาพเพื่อประชาชน (กขป.) โรงพยาบาลระดับต่าง ๆ ฯลฯ เข้าร่วมดำเนินการ อย่างสอดคล้องประสานกัน นอกจากนี้ จะต้อง สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมต่าง ๆ เช่น ชุมชน ผู้ประกอบการ นักพัฒนาเอกชน สถาบันหรือนักวิชาการ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำ หมู่บ้าน (อสม.) ประชาสังคมในส่วนอื่น ๆ ฯลฯ เข้ามามีบทบาทอย่างกว้างขวาง



ภาพที่ 2 : แสดงแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายการจัดการสุขภาพซึ่ง อบจ. มีบทบาทสำคัญตามข้อเสนอคณะวิจัย

ทั้งนี้ เพื่อให้การแนวทางการจัดระบบการจัดการโดยมี อบจ. เป็นหลักหรือแม่ข่ายการจัดการตามข้อเสนอข้างต้น คณะวิจัยจึงขอเสนอวิธีการดำเนินการเพิ่มเติมว่า

(1) อบจ. เทศบาล และอบต. ต่าง ๆ ควรเป็นหุ้นส่วนดำเนินการชั้นวงใน (Core Partners) ที่จะต้องร่วมใช้ทรัพยากรของตนเอง อำนาจตามกฎหมายและบุคลากรของตนเองเพื่อสร้าง รักษา และพัฒนาระบบความร่วมมือนี้ไปด้วยกัน แต่ต้องคำนึงถึงการเปิดพื้นที่ร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ ที่กล่าวมาอย่างกว้างขวางและเหมาะสม

(2) เครื่องมือที่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ใช้ในการสร้างพันธมิตรร่วมกันบนฐานเจตนารมณ์ร่วมกันอาจได้แก่ (ก) แผนพัฒนาท้องถิ่นและ/หรือแผนพัฒนาสุขภาพท้องถิ่นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มบทบาทตนเองมาเป็นผู้ประสานแผนระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในพื้นที่ (ข) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน (ค) การทำสัญญาหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างกัน ฯลฯ

นอกจากนี้ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในเรื่องนี้มีความเป็นไปได้มากขึ้น จึงเสนอให้คณะกรรมการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้คณะรัฐมนตรีออกระเบียบให้ **อบจ. เป็นองค์การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด**ต่อไปด้วยตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (2) กำหนดไว้ให้ อบจ. มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (แต่ยังไม่เคยมีการตราระเบียบนี้ออกมา) ซึ่งจะทำการพัฒนาระบบและจัดการด้านสุขภาพ(และอื่น ๆ)ในระดับจังหวัด

มีการสอดประสานกันในเรื่องการป้องกัน ระวัง รักษาพยาบาล เยียวยาฟื้นฟูผู้ป่วย ฯลฯ ระหว่างส่วนราชการในระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดดียิ่งขึ้น

(3) นอกจาก อบท. แต่ละแห่งจะจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนให้สอดคล้องและสอดคล้องกับแนวทางการร่วมมือในเรื่องนี้แล้ว อบท. แต่ละแห่งควรตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนขึ้นมารองรับการขับเคลื่อนในเรื่องนี้ด้วย

(4) อบท. ทั้ง 3 ประเภท (อบจ. เทศบาล และ อบต.) ควรร่วมมือและใช้ประโยชน์จากกลไกสมัชชาสุขภาพฯ เขตสุขภาพ เขตสุขภาพเพื่อประชาชน (กขป.) เพื่อพัฒนาและขับเคลื่อนการทำงานเชิงภาคีและเชิงเนื้อหา รวมทั้งใช้ประโยชน์จากเครื่องมือสมัชชาสุขภาพ และธรรมนูญสุขภาพของพื้นที่หรือในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้วย

4) ในระยะยาวขอเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายคือ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) (ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ) และ/หรือคณะกรรมการระบบสุขภาพปฐมภูมิ (ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนเกี่ยวกับบริการสุขภาพปฐมภูมิและระบบสุขภาพปฐมภูมิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ) พิจารณาเสนอให้คณะกรรมการทั้งสองคณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพัฒนาข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์หรือนโยบายต่อรัฐบาล เพื่อให้เกิดการปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วน

ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ อบจ. สามารถ ทำภารกิจเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำ บริการสาธารณะที่เกี่ยกับภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและ ระดับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเป็นภารกิจ ร่วมกันหรือเป็นภารกิจเพื่อประชาชนทั้งพื้นที่ จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการสาธารณะ ด้านที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ หรือคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนท้องถิ่น รวมทั้ง เสนอให้มีการพัฒนากลไกทางกฎหมายเพื่อแบ่ง ภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจน เพื่อมิให้ เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจ

5) เสนอให้ อบจ. มีบทบาทสนับสนุนการ ดำเนินการของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ ดำเนินการภารกิจด้านสุขภาพ เช่น เครือข่าย ของสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เครือข่ายของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพ แห่งชาติ (สข.) เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน หรือเครือข่ายเชิงประเด็น โดย อบจ. อาจตั้ง งบประมาณให้การอุดหนุนเครือข่ายต่าง ๆ ดังกล่าว หรือตั้งเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อให้มีงบประมาณ หมุนเวียนสนับสนุนกิจกรรมของภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมดำเนินการ ภารกิจด้านสุขภาพในเรื่องต่าง ๆ เช่น การส่งเสริม และป้องกันโรค การเฝ้าระวังโรคติดต่อ หรือการ พัฒนาสมรรถภาพของผู้ป่วย เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ ภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการสนับสนุน ภารกิจด้านสุขภาพ และเพื่อเตรียมความพร้อม รับมือกรณีที่เกิดวิกฤตฉุกเฉินด้านสุขภาพขึ้นใน

อนาคต ทั้งนี้ ภารกิจในส่วนนี้ อบจ. อาจร่วมมือ กับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจ เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สข.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องให้ร่วมมือกัน ดำเนินการด้วยก็ได้

6) เนื่องจาก อบจ. และ อปท. มีข้อจำกัด อย่างมากเกี่ยวกับการใช้เงินสะสมและกองทุน สะสมซึ่งแต่ละแห่งมีเงินเหลือจำนวนมากเพราะ ติดขัดด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การใช้จ่ายเงินเรื่องนี้ ดังนั้น เพื่อให้ อบจ. และ อปท. ซึ่งมีภารกิจการทำงานบริการสาธารณะ จำนวนมากโดยเฉพาะที่จำเป็นเร่งด่วนดังเช่น กรณีการเกิดปัญหาการแพร่ระบาดของโรค ติดต่อนี้ได้อย่างทันท่วงที จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการนี้ เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินส่วนนี้ได้สะดวก รวดเร็วและทันการณ์มากขึ้น

7) เพื่อประโยชน์เชิงการวิจัยต่อไป เสนอให้มี การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการของ อบจ. นครสวรรค์และ อบจ. อื่น ๆ ที่มีลักษณะ เป็นนวัตกรรมในเรื่องการจัดการสถานการณ์ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อย่างละเอียด แล้วเผยแพร่ในทางวิชาการ วงการสาธารณสุข หรือสุขภาพ และในวงการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเชื่อมั่นในเรื่องความ เป็นอิสระของท้องถิ่นในวงกว้าง □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ณัฐภัทร มาเดช. (2566). ธงชัย วินิจจะกุล : สภาวะยกเว้นทางกฎหมายและอภิสิทธิ์ของ
รัฐลดย่นวาทพันผิตนข้ออ้างความมั่นคง. ค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2568. จาก [https://
waymagazine.org/thongchai-rule-by-legal-exceptions/](https://waymagazine.org/thongchai-rule-by-legal-exceptions/)
- ธีระยุทธ บุญมี. (2547). ประชาสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
นิติธรรม.
- ปิยะบุตร แสงกนกกุล. (2563). New Normal : การทำให้สภาวะยกเว้นกลายเป็นเรื่องปกติถาวร.
ค้นเมื่อ 25 กันยายน 2564. จาก <https://progressivemovement.in.th>
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการ
ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. เสนอต่อสำนักงาน
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2559). ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19 (ศบค.). (2565). สถานการณ์
COVID-19 ในประเทศไทย. ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2565. จาก [https://www.moicovid.
com/25/07/2022/](https://www.moicovid.com/25/07/2022/)
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2565). หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมาย
ไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- เสรี พงศ์พิศ. (2548). เครือข่าย : ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2552). การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ
: สำนักพิมพ์วิภาษา
- สำนักงานพัฒนาสังคมจังหวัดนครสวรรค์. (2564). รายงานสถานการณ์สังคมจังหวัดนครสวรรค์
2564. ค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565. จาก <https://nakhonsawan.m-society.go.th/>
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนครสวรรค์ (2565). รายงานสถานการณ์ COVID-19. ค้นเมื่อ
5 มิถุนายน 2565. จาก <https://sites.google.com/view/nswcovid19/>

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). **บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ 156/2550).** ค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2565. จาก <https://comment.ocs.go.th/main/>
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี. (2663). **ประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เรื่อง กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาการแพร่กระจายโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus disease 2019) ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2563.** ค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2568. จาก <https://pakkretcity.go.th/images/pdf/news3044-4.pdf>
- อลงกรณ์ อ้าวสวัสดิ์. (2563). **ผู้นำในภาวะวิกฤตการแพร่ระบาดไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) กับการจัดการในภาวะวิกฤตระดับจังหวัดของประเทศไทยกรณีศึกษา : จังหวัดบุรีรัมย์.** วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Boissevain, J. and Mitchell, C. (1973). **Network analysis : studies in human interaction.** The Hague: Mouton.
- Kimura, Shinzuke. (2023). **Pandemic and Change of Japanese Local Governance.** Public Organizatio Review. (2024). 487 – 519. Retrived 5 October 2025 from <http://dol.org/10.1007/s11115-023-00700-w>
- Lee, Yun – Shik. (2023). **Managing Covid-19 : Legal and Institutional Issues.** Minnesota Journal of Law, Science & Technology. 23 (1). Retrived 6 October 2025 from <https://scholarship.law.umn.edu>
- Rajadhyaksha, Madhavi. (2020) **Five lessons for local governments during COVID-19.** University of Oxford. Retrived 13 October 2025 from www.opml.co.uk/insights/five-lessons-local-governments-during-covid-19
- Seeger, M. W., Sellnow, T. L., and Ulmer, R. R. (1998). **Communication, organization and crisis.** In Communication Yearbook. 21: 231–275.
- Starkey, Paul. (1997). **Networking for Development.** London : IFRTD (The International Forum for Rural Transport and Development).
- Yabuki, Kimitoshi. (n.d.) **Emergency Powers and COVID-19 : Japan as a case study.** Melbourne Forum on Constitution – Building. Retrived 13 October 2025 from <https://law.unimelb.edu.au/>



การวิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย¹

Analysis of the foundation's role in arranging unidentified bodies : A study of foundations that have cemeteries of unidentified bodies in Thailand

รัชดากรณ์ มรม่วง²

Rachadaporn Mornmoung²

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์²

Central Institute of Forensic Science²

E-mail : rachada.mpic@gmail.com

Received 20.07.2024 ➤ Revised 4.10.2025 ➤ Accepted 14.11.2025

บทคัดย่อ

บท ความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม 2) ปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย 3) นำเสนอแนวทางการพัฒนา

มูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม โดยเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มูลนิธิ 10 มูลนิธิ มูลนิธิที่มีภารกิจด้านการจัดการศพนิรนาม การดูแลการฝังศพ การจัดการข้อมูลศพ หรือการจัดการสุสาน รายละเอียดดังนี้ 1. มูลนิธิอนุศาสตร์

¹ บทความวิจัยนี้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการยกย่องพระราชบัญญัติการจัดการศพภายหลังการชันสูตร ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประจำปี พ.ศ. 2566

² เลขที่ 111 หมู่ 4 ตำบลบ้านใหม่ อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 12000

สงเคราะห์จังหวัดชลบุรี 2. พุทธสมาคมสว่างอริยะธรรมสถาน จังหวัดนครนายก 3. มูลนิธิสว่างขอนแก่นสามัคคีอุทิศ จังหวัดขอนแก่น 4. มูลนิธิอุตรสว่างเมธาธรรมสถาน จังหวัดอุตรธานี 5. มูลนิธิสว่างพรกุศล จังหวัดระยอง 6. มูลนิธิประสาทบุญสถาน จังหวัดพิษณุโลก 7. มูลนิธิสว่างเมตตาธรรมสถาน จังหวัดนครราชสีมา 8. มูลนิธิสว่างบำเพ็ญธรรมสถาน จังหวัดปราจีนบุรี 9. มูลนิธิสว่างเทียนธรรมสถาน อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว 10. มูลนิธิสว่างบริบูรณ์ธรรมสถาน จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาบทบาทของมูลนิธิในการจัดการศพนิรนามในสุสาน มีดังนี้ 1. การรับศพมาฝัง 2. การบันทึกข้อมูลก่อนฝัง/การฝังศพ 3. การขุดศพ 4. ระยะเวลาการฝังศพ และ

5. วิธีการจัดการศพ เมื่อครบระยะเวลา สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย ประกอบด้วย

1. โครงสร้างขององค์กร 2. เงินทุน 3. บุคลากร และ 4. การมีส่วนร่วมทางสังคมสำหรับแนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม ควรจะมีหน่วยงาน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอำนาจในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อผลักดันแนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนามให้เกิดรูปธรรมโดยแนวทางดังกล่าวประกอบด้วย 1. การสร้างหลักเกณฑ์กฎระเบียบหรือกฎหมาย 2. การพัฒนาศักยภาพของมูลนิธิ 3. การสนับสนุนงบประมาณ และ 4. การสร้างแรงจูงใจ

คำสำคัญ: ศพนิรนาม, ศพไร้ญาติ, มูลนิธิ, ล้างป่าช้า

ABSTRACT

The research article consisted of the following objectives: 1) to study and analyze the roles and duties of foundations with cemeteries of unidentified bodies in Thailand regarding the management of unidentified bodies. 2) Factors affecting the role of foundations that have cemeteries of unidentified bodies in Thailand. 3) To present guidelines for developing foundations with cemeteries of unidentified bodies in Thailand to manage

unidentified bodies. Data was collected from executives and staff of 10 foundations, foundations whose duties are manage unidentified bodies Burial unidentified bodies information management or cemetery management details are follows : 1. Anusart Welfare Foundation Chonburi Province 2. Buddhist Association Sawang Ariya Dhammasathan Nakhon Nayok Province 3. Khon Kaen Samakee Uthit Foundation Khon Kaen Province 4. Udon Sawang Methad-

ham Foundation Udon Thani Province 5. Sawangporn Kuson Foundation, Rayong Province 6. Prasat Boon Sathan Foundation Phitsanulok Province 7. Sawang Metta Dhammasathan Foundation Nakhon Ratchasima Province 8. Sawang Bamphen Thammasathan Foundation Prachinburi Province 9. Sawang Thiangtham Sathan Aranyaprathet Foundation Sakaeo Province 10. Sawang Boriboon Dhammasathan Foundation Chonburi Province. An in-depth interview is a qualitative research technique.

The Results of the study of the foundation's role in managing unidentified bodies in cemeteries are as follows:

1. Receiving the bodies for burial
2. Recording information before burial/ burial
3. Exhuming the bodies
4. Period of burial and
5. Methods for managing the bodies when the period is over.

1. บทนำ

สภาพสังคมไทยในสมัยก่อนเมื่อมีการเสียชีวิต ประเพณีนิยมในการจัดการกับศพ มีทั้งการใช้วิธีฝังศพและการเผาศพ การเลือกจะใช้วิธีใดขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิภาค ความเชื่อ ศาสนา ประเพณีวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาของชุมชนนั้นๆ ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอินเดีย ในการประกอบพิธีกรรมศพเพื่อส่งดวงวิญญาณผู้ตายไปสู่สุวรรคาลัย จึงนิยมใช้วิธีการเผาศพ โดยมีลูกหลานจัดพิธีกรรมงานศพเพื่อเป็น

The factors affecting the role of foundations that have have cemeteries of unidentified bodies in Thailand include 1. Organizational structure 2. Funding 3. Personnel and 4. Social participation. For foundation development, there should be an agency, such as the Ombudsman, which has the power to make recommendations to the cabinet to push the guidelines for developing foundations with cemeteries of unidentified bodies in Thailand for the management of unidentifieds bodies to be concrete. The guidelines include:

1. Creation of criteria Regulations or laws
2. Developing the potential of the foundation
3. Budget support and
4. Creating incentives.

Keywords: unidentifieds bodies, unclaimed bodies, foundation, clean up the cemetery

การบำเพ็ญกุศลให้แก่ผู้ตายเป็นครั้งสุดท้าย แต่ยังมีศพที่เรียกว่า ศพไร้ญาติ ที่ไม่มีญาติพี่น้องที่จะมาจัดการศพ ซึ่งอาจมีการใช้วิธีนำศพไปทิ้งหรือฝังไว้ตามป่าช้า (ภาณุเมศวร์ บุนนาค, 2564, หน้า 137-138) การใช้วิธีการฝังศพ นอกจากศพไร้ญาติแล้ว ยังมีศพอีกประเภทหนึ่งเป็นศพที่ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นใคร ที่เรียกว่า “ศพนิรนาม” ก็จะใช้วิธีการฝังศพเช่นกัน ซึ่งแต่เดิมศพเหล่านี้จะถูกฝังตามป่าช้าของวัดต่าง ๆ ไม่มีการดูแลบางครั้งอาจมีกระดูกโผล่จากพื้นดินขึ้นมา

ทำให้เป็นภาพที่ไม่น่าดู ตัวอย่างสุสานวัดดอน ในอดีตเคยมีหลุมฝังศพมากกว่า 70,000 หลุม มีความแออัดมากเมื่อหลุมศพในสุสานมากขึ้น มีพื้นที่รองรับไม่เพียงพอจึงเกิดพิธีกรรมล้างป่าช้าขึ้น เพื่อจัดการกับหลุมฝังศพที่ฝังไว้นาน และไม่มีลูกหลานมาดูแลอีกต่อไปแล้ว ซึ่งในบรรดา หลุมฝังศพของศพไร้ญาติเหล่านี้มีมูลนิธิต่างๆ ตั้งรับมาเพื่อดำเนินการต่อ ทั้งการเก็บกระดูกมา สวดพระอภิธรรม ทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้กับ กระดูก หรือศพไร้ญาติเหล่านี้ได้ไปผูกไปเกิด ตามความเชื่อของศาสนาพุทธนิกายมหายาน และในลัทธิเต๋า (เมธีนิย ชุ่มผล, 2561) รวมทั้ง การนำกระดูกไปฝังไว้ที่สุสานของมูลนิธิต่างๆ ตั้ง ตำบลโรงเข้ อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร มูลนิธิซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหา กำไร จึงได้เริ่มมีการเก็บกระดูกเหล่านี้ทำให้ การฝังศพไร้ญาติหรือศพนิรนามตามวัดต่างๆ ลดลง

ในปัจจุบันการจัดการศพไร้ญาติและ ศพนิรนามจะฝังไว้ที่สุสานของมูลนิธิต่างๆ ที่มีสุสาน ทั่วประเทศไทย การฝังศพเพื่อช่วยรัฐจัดการศพ เหล่านี้ เนื่องจากรัฐเองไม่มีสถานที่สำหรับเก็บ และฝังศพ นอกจากนี้ยังเพื่อรอญาติมาติดตามหา หรือรอเทคโนโลยีใหม่ในอนาคตที่จะช่วยให้ สามารถพิสูจน์ว่าศพนั้นเป็นใครเพื่อส่งคืนญาติ นำศพไปประกอบพิธีกรรมทางศาสนาต่อไป ปัจจุบันประเทศไทยมีมูลนิธิที่รับฝากฝังศพนิรนาม หรือศพไร้ญาติมากกว่า 100 มูลนิธิ ที่กระจายอยู่ ทั่วประเทศ แต่การจัดการศพ รวมทั้งแนวทางการ ปฏิบัติของแต่ละมูลนิธิยังมีความแตกต่างกัน ส่วนใหญ่เป็นแบบพึ่งตนเองปฏิบัติต่อ ๆ กันมา ซึ่งรัฐควรจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน และแนวทางการปฏิบัติงานให้กับมูลนิธิเหล่านี้

เนื่องจากศพนิรนามถือเป็นวัตถุพยานในคดีที่รัฐ จะต้องดูแล เก็บรักษา ให้มีความสมบูรณ์ ปลอดภัย สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ ประกอบกับปัจจุบันในแต่ละประเทศได้กำหนด ให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตาม ความสอดคล้องกับบริบทของประเทศ โดย หนึ่งในกลไกสำคัญคือองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต, 2566, หน้า 23) ที่จะเสนอแนะ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ เป็นรูปธรรม เนื่องจากมีบางกรณีที่ทำให้เสียชีวิต ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่นหรือถูกรัฐใช้อำนาจ ในทางที่ผิดหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ในการอำนวยความสะดวกหรือการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อในอนาคตถ้าศพนั้นสามารถพิสูจน์บุคคล ได้จะทำให้สามารถส่งศพกลับคืนสู่ครอบครัว อันเป็นที่รัก ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนแม้ว่าบุคคลนั้นจะเสียชีวิตไป แล้วก็ตาม จึงเป็นที่มาของการเสนอแนวทาง การพัฒนามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนาม ในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของ มูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการ จัดการศพนิรนาม

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลบทบาทของ มูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย

2.3 เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนามูลนิธิ ที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการ จัดการศพนิรนาม

3. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้แบ่งขอบเขตของการศึกษาเป็น 4 ด้านดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหางานวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาวิเคราะห์บทบาทของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม ปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนาม รวมทั้งการนำเสนอแนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม

3.2 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ประกอบด้วย ผู้บริหารมูลนิธิ และเจ้าหน้าที่มูลนิธิที่มีสุสานในการฝังศพนิรนาม มีภารกิจด้านการจัดการศพนิรนาม การดูแลการฝังศพ การจัดการข้อมูลศพ หรือการจัดการสุสาน จำนวน 10 คน

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

ผู้วิจัยศึกษาพื้นที่สุสานของมูลนิธิจีนที่มีการฝังศพนิรนามในประเทศไทย

3.4 ขอบเขตในด้านช่วงระยะเวลาที่ศึกษา

งานวิจัยนี้เริ่มดำเนินการศึกษาในช่วงเดือน มีนาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2566

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

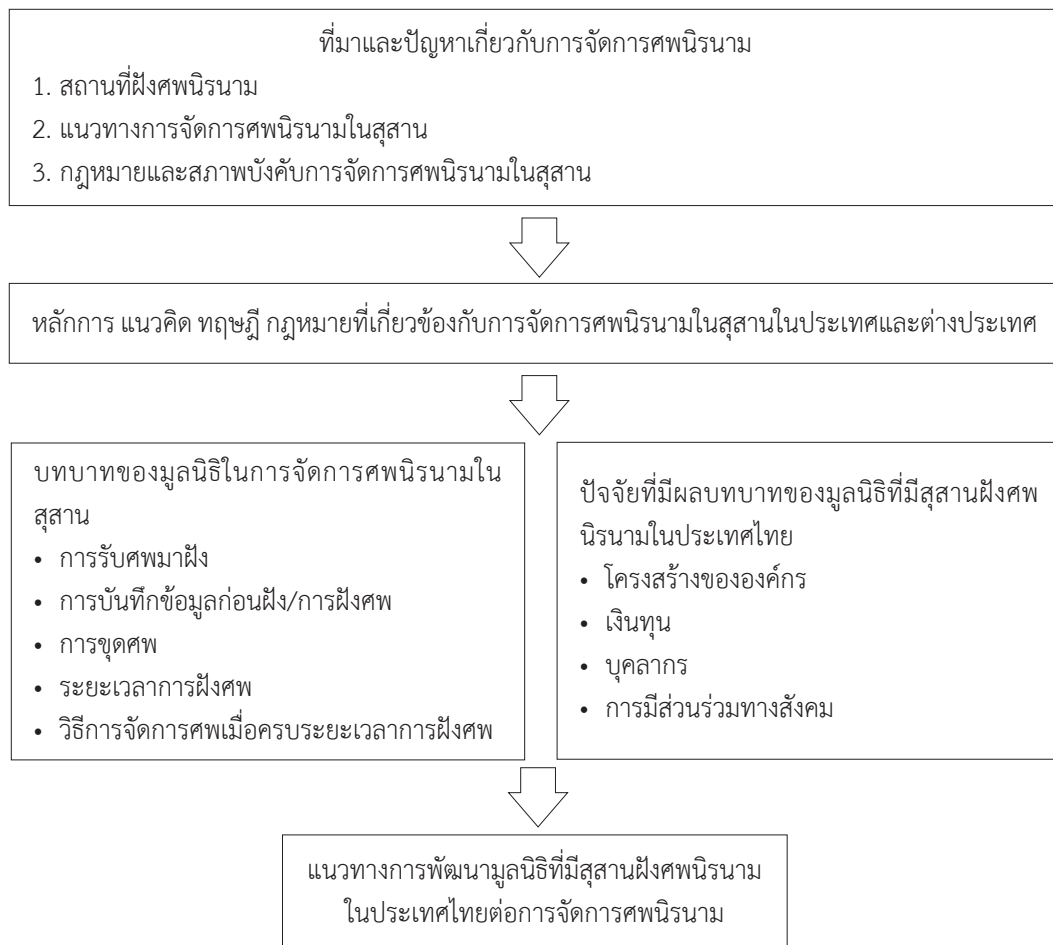
4.1 หน่วยงานภาครัฐมีแนวทางการพัฒนามูลนิธิจีนที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยในการจัดการศพนิรนาม

4.2 มีการวางแผนการพัฒนามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยในอนาคต

4.3 ผลการศึกษาสามารถนำไปต่อยอดสร้างการมีส่วนร่วมของมูลนิธิในกิจกรรมด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. กรอบแนวคิดการวิเคราะห์

การวิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย รวมทั้งการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกำหนดกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้



6. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาบทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย ผู้วิจัยได้มีการศึกษาแนวคิดความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

6.1 บทบาทและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560 ได้กำหนดรูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเดิม มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าี่ของรัฐ (ภิญญาพัชญ์ ดิบวงษา, 2564, หน้า 115-116)

6.2 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

กระทรวงมหาดไทยได้ออกพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 โดยความมุ่งหมายเพื่อเป็นการควบคุม กำกับ ดูแล การจัดการที่เหมาะสม การดำเนินการเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถานให้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ มาตรา 4 การกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้มีอำนาจอนุญาตจัดตั้ง และดำเนินการสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 6 และมาตรา 8 กำหนดวิธีการ ขั้นตอน ในการขออนุญาตจัดตั้งและการขออนุญาต ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน รวมทั้ง กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ขออนุญาต ดังกล่าว โดยใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน และใบอนุญาตดำเนินการสุสานฯ มีการเสียค่าธรรมเนียม มาตรา 11 กำหนดอำนาจหน้าที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออก ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เพื่อกำหนด รายละเอียดที่ไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงที่ออก ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 10 มีการกำหนด มาตรการควบคุม กำกับ ดูแล สุสานและ ฌาปนสถาน การเก็บ ฝัง หรือเผาศพ นอกจาก สุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสาน และฌาปนสถานเอกชน หรือเก็บศพในสถาน พยาบาล ตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล หรือเคหสถานเป็นการชั่วคราว เว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา 25 ถึง มาตรา 27 มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับ ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่มีใบอนุญาตในการจัดตั้ง และดำเนินการสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน หรือเก็บ ฝัง หรือเผาศพในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สุสานและ ฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปน สถานเอกชนที่ได้รับอนุญาต ไม่แสดงใบอนุญาตไว้ ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการสุสานฯ ไม่ขอรับใบแทน เมื่อใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลายหรือชำรุด ไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการเข้าตรวจสอบสุสานฯ หรือผู้จัดตั้งสุสานฯ ไม่แจ้งหนังสือการเลิก สุสานฯ ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นทราบการเลิกสุสาน (คำอธิบายสรุปสาระ สำคัญพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528, ม.ป.ป., หน้า 1-2)

สำหรับแนวทางการปฏิบัติ การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการต่าง ๆ แต่ละจังหวัดจะมี การออกเป็นข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล หรือข้อบัญญัติเมืองพัทยา หรือในส่วนกรุงเทพมหานครจะออกเป็นข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการ

สุสาน และฌาปนสถานในท้องถิ่นนั้น ๆ มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน (รัชดาภรณ์ มรม่วง, 2566, หน้า 124)

6.3 มาตรฐานสุสานและฌาปนสถาน

สถานที่สำหรับเก็บและฝังศพเป็นการถาวรจะต้องมีลักษณะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง พ.ศ. 2543³ ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร (กฎกระทรวง พ.ศ. 2543 ข้อ 4) ดังนี้

- 1) สถานที่ที่ตั้งต้องไม่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร
- 2) สถานที่ที่ตั้งต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวหรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่นันทนาการหรือเขตอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 3) สถานที่ที่ตั้งต้องไม่อยู่ในบริเวณที่เป็นเอกลักษณ์หรือสัญลักษณ์ของท้องถิ่นหรือมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี
- 4) สถานที่ที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางซึ่งประชาชนใช้ในการสัญจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำคลองหรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรบกวน สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจาก

ทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร 5) สถานที่ตั้งของสุสานและฌาปนสถานเอกชนต้องไม่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือเทศบาล สำหรับบริเวณสถานที่เก็บศพต้องมีกำแพงกันโดยรอบและมีประตูเข้าออก หรือมีการดำเนินการใด ๆ เพื่อปิดบังความไม่น่าดูของสถานที่เก็บศพ ที่เก็บศพต้องห่างจากกำแพงไม่น้อยกว่าสองเมตร ที่เก็บศพต้องทำด้วยคอนกรีตหรือก่ออิฐถือปูนมีลักษณะเป็นช่องสูงจากระดับพื้นทางเดินภายในสถานที่เก็บศพไม่น้อยกว่าห้าสิบเซนติเมตร ช่องเก็บศพต้องมีขนาดกว้างพอที่จะเก็บ เคลื่อนย้ายหีบศพได้ง่าย และมีฝาทำด้วยโลหะหรือคอนกรีตเปิดปิดมิดชิดสามารถป้องกันกลิ่นได้ ภายในช่องเก็บศพต้องมีฐานรองรับหีบศพสูงจากพื้นช่องไม่น้อยกว่าสิบเซนติเมตร และต้องมีรางระบายสิ่งปฏิกูลลงบ่อเกรอะซึม ซึ่งมีขนาดพอเพียงและได้สุขลักษณะ

สถานที่ฝังศพถาวร ที่ฝังศพอยู่ห่างจากแนวเขตสถานที่สำหรับฝังศพไม่น้อยกว่าสี่เมตร หลุมศพแต่ละหลุมอยู่ห่างกันไม่น้อยกว่าห้าสิบเซนติเมตร ฝังหีบศพหรือสิ่งที่บรรจุหรือห่อศพอยู่ระดับต่ำกว่าพื้นดินไม่น้อยกว่าหนึ่งเมตร ห้ามฝังศพเกินกว่าหลุมละหนึ่งศพ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของศพทั้งสองฝ่าย การฝังศพผู้ตายด้วยโรคติดต่ออันตรายต้องทำลายเชื้อโรคที่ศพโดยวิธีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป., หน้า 9-11)

³ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

6.4 องค์การที่ให้บริการด้านการจัดการศพ นินรนามและศพไร้ญาติ

1) Edhi Foundation

เป็นองค์กรภาคประชาชนที่ให้บริการสวัสดิการสังคมโดยไม่แสวงหากำไรในเมืองการาจี ประเทศปากีสถาน (Graves for the unknown dead, 2011) มีภารกิจสนับสนุนภาครัฐหลายด้าน หนึ่งในภารกิจที่มีการให้บริการคือ การบริการด้านสนับสนุนการติดตามคนหาย โดยการใช้ระบบเครือข่ายไร้สาย ช่องวิทยุภาครัฐ ช่องโทรทัศน์ของมูลนิธิตั้งเอง รวมทั้งการจัดให้มีการประกาศในท้องถิ่น ทำให้สามารถติดตามคนหายกลับคืนสู่ครอบครัว สำหรับศพนินรนามมูลนิธิตั้งจะไปรับศพ ณ สถานที่เกิดเหตุ เก็บลายพิมพ์นิ้วมือ และส่งไปโรงพยาบาลกรณียังไม่ทราบว่าเป็นใคร ศพจะถูกเก็บไว้ในห้องเก็บศพแช่เย็น และพยายามทุกวิถีทางในการติดตามญาติ การบริการนี้ยังให้บริการชาวปากีสถานที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ นอกจากนี้มูลนิธิตั้งยังมีการจัดตั้งห้องเก็บศพปรับอากาศขนาดใหญ่ขึ้นที่เมืองการาจี เพื่อเก็บศพที่ยังไม่สามารถระบุชื่อได้เป็นเวลา 2-3 วัน การฝังศพกรณีไม่สามารถติดตามญาติได้ จะมีการอาบน้ำศพ การถ่ายภาพศพ ห่อศพด้วยผ้าขาวบันทึกรายละเอียดการฝังศพ สถานที่ฝังศพ ก่อนการฝังศพเจ้าหน้าที่จะทำการสวดมนต์ ทำพิธีให้กับศพก่อนฝัง มีการเก็บบันทึกรายละเอียดข้อมูลศพเพื่อวัตถุประสงค์ในการระบุบุคคลในอนาคต และบางกรณีสามารถขุดศพขึ้นมาตามคำสั่งของผู้พิพากษา (Salim, 2020, pp.6-7) นอกจากนี้มีบริการรับขนส่งศพทั่วประเทศ และทั่วโลก ปัจจุบันมีการฝังศพไร้ญาติ จำนวน 58,261 ศพ ซึ่งเป็นศพตั้งแต่ พ.ศ.

2548-2555 (Edhi Foundation, n.d.)

2) Earth Savors Foundation (TESF)

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ได้รับการยอมรับในระดับสากลของประเทศอินเดีย ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2008 มีภารกิจหลายด้าน เช่น ศูนย์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง ผู้พิการทางร่างกายหรือจิตใจ สตรีด้อยโอกาส เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกิจที่เรียกว่า โครงการ Karmic Sewa มีหน้าที่รับศพนินรนามและศพไร้ญาติจากโรงพยาบาล บ้าน ริมถนน ไปยังศูนย์ฌาปนกิจ (Shamshan Ghat) ซึ่งการเสียชีวิตเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น อุบัติเหตุทางถนนหรือทางรถไฟ หรืออาจเสียชีวิตขณะเดินทางหรืออาศัยอยู่ห่างจากบ้านพัก ทั้งผู้แสวงบุญ ผู้อพยพ คนชราที่ถูกทอดทิ้ง เมื่อศพถูกส่งไปยังศูนย์ฌาปนกิจ จะมีการจัดเตรียมงานศพให้ อย่างมีเกียรติมีการสวดภาวนาประกอบพิธีกรรมครั้งสุดท้ายให้ผู้เสียชีวิต โดยจะปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรี ด้วยความเคารพสูงสุด ซึ่งเดิมการเผาศพจะถูกนำไปเผาบนฟืนโดยปกติจะตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำหรือแหล่งน้ำในเขตชานเมืองของหมู่บ้านหรือเมือง เนื่องจากมักจะตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำ ghats จึงเรียกอีกอย่างว่า smashan ghat แต่ปัจจุบันใช้ไฟฟ้าในการเผาศพเพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและต่อต้านการตัดไม้ทำลายป่า (The Earth Savors Foundation, n.d.)

3) Satya Harischandra Foundation

มูลนิธิ Satya Harischandra หรือสำนักงานศพไร้ญาติ ศพนินรนาม (Unknown-Unclaimed-Missing Bureau) ประเทศอินเดีย มูลนิธินี้ก่อตั้งขึ้นในช่วง พ.ศ. 2547 เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่เชื่อมต่อระหว่างครอบครัว

ของผู้สูญหายกับศพไม่ทราบชื่อ หนึ่งในภารกิจหลักคือการติดตามคนหาย จากศพนิรนาม และผู้ป่วยไม่ทราบชื่อในโรงพยาบาลของรัฐ การจัดการการเผาศพนิรนาม มีการสร้างแพลตฟอร์มผ่านทางเว็บไซต์ ชื่อ www.unknownbodies.org เพื่อเผยแพร่ภาพศพนิรนาม 15,326 รายการ ผู้ป่วยไม่ทราบชื่อ 3,189 ราย และภาพคนหาย 5,661 ราย มีการเผาศพนิรนาม 13,500 ศพ (Satya Harischandra Foundation, 1994)

4) มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง

เป็นองค์กรสาธารณกุศลซึ่งก่อตั้งโดยชาวจีน ผู้มีความเลื่อมใสศรัทธาในคุณธรรมความดีของพระภิกษุจีน “ไต้ฮงกง” และร่วมใจกันก่อตั้ง “คณะเก็บศพไต้ฮงกง” เพื่อเก็บศพไร้ญาติ ในวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2480 ได้จดทะเบียนก่อตั้งเป็นมูลนิธิฮั่วเคี้ยวป่อเต็กเซี่ยงตึ๊ง หรือที่รู้จักกันในนาม “ป่อเต็กตึ๊ง” และขยายงานการกุศลไปอย่างกว้างขวาง (เจษฎา นิลสงวนเดชะ, 2561, หน้า 61) การดำเนินงานของมูลนิธิมีหลายด้าน หนึ่งในงานสำคัญ คือ งานเก็บศพงานฌาปนกิจ นอกจากจะดูแลในเรื่องของการรับศพจากโรงพยาบาลแผนกนิติเวชวิทยา กรมตำรวจ และโรงพยาบาลอื่นแล้วยังมีหน้าที่ดูแลงานของสุสานและงานอื่นๆ อีกด้วยนอกจากนี้ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊งยังมีสุสานฝังศพไร้ญาติ ตั้งอยู่ในซอยดอนกุศล เขตสาทร เพียงแห่งเดียวที่อยู่ในใจกลางกรุงเทพฯ ในจำนวน 13 ไร่เศษ แต่สภาพแวดล้อมในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยและไม่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องย้ายสุสานไปอยู่ที่ตำบลโรงเข้ อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 44 ไร่ เป็นสุสานแห่งใหม่

ของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งมีเตาเผาศพขนาดใหญ่ มีโรงทิมเป็นที่เก็บศพและเป็นที่เก็บกระดูกที่ขุดขึ้นมาล้างทำความสะอาดและเก็บไว้รอฌาปนกิจรวมมีหลุมฝังศพทั้งสิ้น 7,000 หลุม และบ่วงหยิ่งหม้อ หรือหลุมฝังเถากระดูกที่ผ่านการฌาปนกิจแล้วอีก 1 หลุม และมีพื้นที่ที่เตรียมขยายไว้อีกประมาณ 20 ไร่ ศพที่มูลนิธิป่อเต็กตึ๊งฝังไว้ เมื่อญาติผู้ตายสงสัยว่าเป็นญาติตนสามารถตรวจสอบหลักฐานได้ที่ฝ่ายงานฌาปนกิจ (วาทีน ศานต์ สันติ, 2556)

7. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพปัญหา การจัดการศพนิรนาม บทบาทของมูลนิธิในประเทศไทยที่มีสุสานฝังศพนิรนาม โดยการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ศึกษาค้นคว้า เอกสาร ตำรา บทความ งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศพในสุสาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากการศึกษา การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) มีรายละเอียด ดังนี้

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant interview) ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ประกอบด้วยผู้บริหารมูลนิธิ และเจ้าหน้าที่มูลนิธิที่มีฐานในการฝึกศพนินนาม ซึ่งมีหน้าที่ด้านการจัดการศพนินนาม การดูแลการฝึกศพนินนาม การจัดการข้อมูลศพนินนาม หรือการจัดการสุสาน ซึ่งการสัมภาษณ์เชิงลึก มีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นต่อการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีฐานฝึกศพนินนามในประเทศ มีการกำหนดประเด็นเพื่อให้ได้คำตอบที่จะเป็นข้อมูลนำไปวิเคราะห์ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการนำเอาทฤษฎี หลักการ กฎหมาย ระเบียบ แนวการปฏิบัติ ทั้งต่างประเทศและประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศพนินนาม ในสุสาน รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และข้อมูลที่ได้จากวิธีการวิจัยอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่คำตอบจากการวิจัย

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ได้แก่ มูลนิธิที่มีการกิจด้านการจัดการศพนินนาม การดูแลการฝึกศพนินนาม การจัดการข้อมูลศพนินนาม หรือการจัดการสุสาน ดังนี้ 1) มูลนิธิอนุศาสตร์สงเคราะห์ จังหวัดชลบุรี 2) พุทธสมาคมสว่างอริยธรรมสถาน จังหวัดนครนายก 3) มูลนิธิสว่างขอนแก่นสามัคคีอุทิศ จังหวัดขอนแก่น 4) มูลนิธิอุดรสว่างเมธาธรรมสถาน จังหวัดอุดรธานี 5) มูลนิธิสว่างพรกุศล จังหวัดระยอง 6) มูลนิธิประสาทบุญสถาน จังหวัดพิษณุโลก 7) มูลนิธิสว่างเมตตาธรรมสถาน จังหวัดนครราชสีมา 8) มูลนิธิสว่างบำเพ็ญธรรมสถาน จังหวัดปราจีนบุรี 9) มูลนิธิสว่างเที่ยงธรรมสถาน อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว 10) มูลนิธิสว่างบริบูรณ์ธรรมสถาน จังหวัดชลบุรี

3. เครื่องมือการวิจัยที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (structure interview) โดยมีการกำหนดคำถามในการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าด้วยคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสามารถเสนอความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ และได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ซึ่งจะตั้งคำถามตามลำดับอย่างเป็นระบบ และเก็บข้อมูลที่สอดคล้องกับหัวข้อที่กำหนด คำถามจะเกี่ยวกับบทบาทของมูลนิธิในการจัดการศพนินนามในสุสาน และปัจจัยที่มีผลบทบาทของมูลนิธิที่มีฐานฝึกศพนินนามในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีฐานฝึกศพนินนามในประเทศ โดยแบ่งคำถามในด้านบทบาทของมูลนิธิในการจัดการศพนินนามในสุสานเป็น 5 ด้าน ดังนี้ 1) การรับศพมาฝังในสุสาน 2) การบันทึกข้อมูลก่อนฝัง/การฝึกศพนินนาม 3) การขุดศพ 4) ระยะเวลาการฝึกศพนินนาม และคำถามในด้านปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของมูลนิธิที่มีฐานฝึกศพนินนามในประเทศไทย แบ่งเป็น 4 ด้าน ดังนี้ 1) โครงสร้างขององค์กร 2) เงินทุน 3) บุคลากร 4) การมีส่วนร่วมทางสังคม

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาสรุปประเด็นโดยวิเคราะห์ สาระ (Content Analysis) เกี่ยวกับบทบาทของมูลนิธิในการจัดการศพนินนามในสุสานเป็น 5 ด้าน และปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของมูลนิธิที่มีฐานฝึกศพนินนามในประเทศไทยทั้ง 4 ด้าน แล้วนำเสนอเชิงบรรยายประกอบการอภิปรายผล โดยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. นำข้อมูลมาจัดกลุ่มประเด็น (Grouping)
2. วิเคราะห์ตามประเด็นของข้อมูล โดยการอธิบายความ (Explanation) และการตีความข้อมูล (Interpretation)
3. อภิปรายผลพร้อมพรรณนาความ (Description)

ขั้นตอนที่ 4 การสรุปผลการศึกษาคือ เป็นกระบวนการนำเนื้อหาสาระที่ได้มาสังเคราะห์เปรียบเทียบ แล้วจึงสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ นำเสนอข้อมูลในลักษณะการพรรณนาความ (Descriptive Presentation) วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของมูลนิธิที่มีสู่สถานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม รวมทั้งปัจจัยที่มีผลบทบาทของมูลนิธิที่มีสู่สถานฝังศพนิรนามในประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีสู่สถานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม

8. ผลการศึกษา

การวิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสู่สถานฝังศพนิรนามในประเทศไทย จากการศึกษาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึกสามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

8.1 วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของมูลนิธิที่มีสู่สถานฝังศพนิรนาม

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า

1. การรับศพมาฝังในสุสาน

การรับศพจากโรงพยาบาลมาฝังในสุสานพิจารณาจากโรงพยาบาลและมูลนิธิจะมีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกัน หรือ

เป็นมูลนิธิในพื้นที่ที่โรงพยาบาลนั้นตั้งอยู่ ซึ่งจะมีการจัดทำข้อตกลง หรือเงื่อนไขการรับศพ ดังนี้

1.1 ข้อตกลงหรือข้อกำหนดที่จัดทำไว้กับโรงพยาบาลซึ่งจะมีการกำหนดให้มูลนิธิมารับศพภายในระยะเวลาที่วัน ซึ่งเมื่อมูลนิธิได้รับเอกสารจากโรงพยาบาล จะมีการนัดวันเพื่อมารับศพ แต่ในบางครั้งเมื่อมารับศพ จำนวนศพที่ต้องรับอาจไม่ตรงกับเอกสาร เช่น เอกสารแจ้งให้มารับ 10 ศพ แต่เมื่อไปรับอาจเหลือศพเพียง 7 หรือ 8 ศพ เพราะบางศพญาติมารับแล้ว

1.2 กรณีที่มีศพปริมาณมากโรงพยาบาลจะประสานให้มูลนิธิมารับศวก่อนกำหนดซึ่งจะมีการนัดหมายล่วงหน้า

1.3 กรณีที่โรงพยาบาลมีข้อตกลงมากกว่า 1 มูลนิธิที่จะรับศพไปฝัง อาจมีการกำหนดเป็นวันคู่กับวันคี่ แล้วแต่ข้อตกลงที่โรงพยาบาลกำหนดข้อตกลงไว้กับมูลนิธิ

1.4 นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ศพที่สามารถพิสูจน์ได้แล้วว่าเป็นใครแต่ญาติประสงค์ฝากศพไว้ในสุสานของมูลนิธิเป็นการชั่วคราวก่อนหรือกรณีที่ญาติไม่ประสงค์รับศพกลับ และมอบศพให้มูลนิธิเก็บศพไว้ทำพิธีทางศาสนา

การปฏิบัติของมูลนิธิส่วนใหญ่จะปฏิบัติตามแนวทางที่เคยปฏิบัติกันมา (ปฏิบัติตามกันมารุ่นสู่รุ่น) สำหรับเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิที่จะทำหน้าที่รับศพจะมีการแจ้งชื่อ-นามสกุล ให้โรงพยาบาลทราบว่าเป็นบุคคลใด หากมีการเปลี่ยนแปลงจะมีการแจ้งให้โรงพยาบาลทราบก่อนวันมารับศพ การรับศพจะต้องมีการตรวจสอบเอกสารกับข้อมูลศพ ก่อนการรับศพไปสุสาน สำหรับการจัดเก็บเอกสารมีทั้งแบบเก็บเป็นกระดาษและเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์

2. การบันทึกข้อมูลก่อนฝัง/การฝังศพ

เมื่อศพมาถึงสุสานเจ้าหน้าที่มูลนิธิจะดำเนินการตรวจสอบว่าศพที่รับมาจากโรงพยาบาลตรงตามเอกสารหรือไม่ หากตรงตามหมายเลขที่แจ้งและเอกสารถูกต้องตรงกัน จะมีการบันทึกข้อมูลศพลงในทะเบียนคุมของสุสาน ซึ่งจะทำให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ การถ่ายภาพศพบางครั้งอาจไม่มีการถ่ายภาพและจะมีหนังสือจากโรงพยาบาลมอบศพให้มูลนิธิ การฝังศพเรียงเป็นแถวโดยหลุมฝังศพมีหลายรูปแบบ ถ้าบางมูลนิธิที่มีสุสานขนาดใหญ่จะมีการแบ่งเป็นโซน เช่น โซน A โซน B หรืออาจแบ่งเป็นโซนชาย หญิง ศพคต ศพฝากฝัง ญาติมอบศพให้มูลนิธิ และเด็ก ศพนิรนามและศพไร้ญาติรวมกัน ลักษณะหลุมศพมีการทำผังหลุมศพซึ่งยังในรูปแบบกระดาช ก่อนการฝังศพบางมูลนิธิมีการนิมนต์พระมาสวดทำพิธีก่อน และบางมูลนิธิในแต่ละปีมีการจัดเซ่นไหว้วันเทศกาลเซ็งเม้งให้ศพเหล่านี้ด้วย ข้อมูลและภาพศพจะเก็บใส่แฟ้มเอกสารหรือบางมูลนิธิเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ สุสานอาจมีหรือไม่มีเจ้าหน้าที่เฝ้าอยู่ประจำ และอาจมีประตูที่สามารถปิดได้ หรือมีกล้องวงจรปิดติดบริเวณสุสาน

3. การขุดศพ

การขอขุดศพจากสุสานมูลนิธิจะดำเนินการขุดศพได้ในกรณี ดังนี้

3.1 ญาติของศพหรือผู้มีสิทธิรับศพ โดยญาติต้องมีเอกสารจากสถานีตำรวจเจ้าของคดีเพื่อมาขอรับศพสำเนาบัตรประชาชนของผู้รับศพซึ่งจะต้องตรงกับเอกสารจากสถานีตำรวจสำเนาทะเบียนบ้านผู้ขอขุด ชื่อต้องถูกต้องตรงกันกับเอกสารผู้เสียชีวิต เมื่อมีการขุดศพคืนญาติแล้ว

มูลนิธิจะเก็บหลักฐานการคืนศพให้ญาติไว้กรณีมีการตรวจสอบในอนาคต

3.2 โรงพยาบาลที่ชันสูตรศพ อาจมีความจำเป็นต้องขอขุดศพขึ้นมาเพื่อตรวจพิสูจน์เพิ่มเติม ทั้งนี้การขุดศพขึ้นมากจะมีการบันทึกข้อมูลในทะเบียนคุมของสุสาน

ทั้งนี้ มูลนิธิจะให้ความสำคัญกับการขอขุดศพมากกว่าการรับศพมาฝัง การขอรับศพของบางมูลนิธิ โรงพยาบาลจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการขอขุดศพจากญาติให้มูลนิธิดำเนินการได้เลย

4. ระยะเวลาการฝังศพ

ระยะเวลาการจัดเก็บศพนิรนามของแต่ละมูลนิธิไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่ปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ขนาดของพื้นที่สุสาน
- 2) จำนวนหลุมศพ
- 3) ความเชื่อของมูลนิธิ ซึ่งจะมีการทำพิธีถามเทพเจ้าได้ฮวงโจวซือ ให้ท่านพิจารณาอนุญาตในการทำพิธีล้างป่าช้า รวมถึงโอกาสปีมงคลฤกษ์ยาม
- 4) ปริมาณศพ (ประมาณ 600 ศพ)
- 5) ความพร้อมของเงินทุนและบุคลากร
- 6) ความเห็นของกรรมการมูลนิธิซึ่งระยะเวลาการฝังศพของแต่ละมูลนิธิไม่เท่ากัน เช่น จัดเก็บศพไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อญาติมาตามหาหลังจาก 2 ปี สามารถล้างป่าช้าได้ บางมูลนิธิเก็บไว้ 10 ปี เมื่อครบระยะเวลา 10 ปี มีศพเท่าไรสามารถดำเนินพิธีล้างป่าช้าได้เลยทั้งศพคตและศพไร้ญาติ (ไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณศพจะมากหรือน้อย) หรือบางมูลนิธิเห็นว่าระยะเวลา 5 ปีเพียงพอแล้ว เนื่องจากปัจจุบันการสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็ว ญาติผู้สูญหายสามารถติดตามได้เร็วขึ้น หากมีระยะเวลาเก็บศพไว้นานก็จะมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาบางมูลนิธิขึ้นอยู่กับพร้อม ในกรณีที่ศพในสุสาน

ไม่เพียงพอสามารถขอรับศพจากมูลนิธิอื่นในเครือเพื่อให้ได้ปริมาณศพที่เพียงพอในการทำพิธีล้างป่าช้า สำหรับบางมูลนิธิที่ได้รับศพจากที่โรงพยาบาลมอบให้แล้วจะไม่สามารถขอคืนศพไปดำเนินการใด ๆ ต่อได้ เพราะมูลนิธิได้ยึดเอกสารการมอบศพเป็นหลักฐานการมอบศพจากทางโรงพยาบาลแล้ว แม้ภายหลังจะมีญาติมาขอศพกลับก็ไม่สามารถรับศพกลับไปดำเนินการใด ๆ ได้ แต่ญาติสามารถมาเคารพศพที่สุสานได้ นอกจากนี้มูลนิธิยังเห็นว่าถ้ารัฐมีการเก็บข้อมูลศพครบถ้วนแล้วสามารถล้างป่าช้าได้

5. วิธีการจัดการศพเมื่อครบระยะเวลาการฝังศพ

การจัดการศพที่ฝังไว้ของแต่ละมูลนิธิไม่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน มูลนิธิจะจัดพิธีที่เรียกว่า พิธีล้างป่าช้าและเก็บศพไว้ญาติ เป็นพิธีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาช้านาน ตามความเชื่อของชาวไทยเชื้อสายจีน ที่ว่าหากทำการขุดศพไว้ญาติขึ้นมาบำเพ็ญกุศล สวดพระอภิธรรมต่าง ๆ อัญเชิญดวงวิญญาณมาประกอบพิธีทางศาสนาทั้งไทยและจีน และฌาปนกิจ เพื่อให้ดวงวิญญาณศพที่ขุดขึ้นมาได้ไปสู่ภพภูมิที่ดี เป็นประเพณีความเชื่อที่ถือเป็นมหากุศลที่ยิ่งใหญ่ที่ให้ประชาชนที่มีจิตศรัทธามาร่วมทำบุญ โดยผู้ที่เข้าร่วมพิธีล้างป่าช้าจะต้องมีการถือศีลกินเจก่อนอย่างน้อย 5-7 วัน เพื่อชำระล้างกายและใจให้สะอาด และก่อนเข้าร่วมพิธี ทุกคนจะได้รับแจก “ธูป” เพื่อป้องกันสิ่งไม่ดีเข้าตัว จำนวนวันที่จะใช้ในพิธีล้างป่าช้า คนทรงของเทพเจ้าจะเป็นผู้กำหนด มีการจัดทำกำหนดการการวางแผนการจัดงาน และแจ้งให้มูลนิธิในเครือเข้ามามีส่วนร่วมช่วยทั้งการระดมทุน และ

การเข้ามาร่วมล้างป่าช้า รวมทั้งการจัดการอื่นภายในงานด้วย การแจ้งจะมีการขึ้นป้ายประกาศเป็นเวลาประมาณ 3 เดือน ว่าจะมีพิธีการล้างป่าช้ามีใครคัดค้านหรือติดต่อขอรับศพคืนหรือไม่ การติดประกาศจะไม่มีรายชื่อศพหากเกินระยะเวลาที่กำหนดจะทำการล้างป่าช้าก่อนทำพิธีล้างป่าช้าจะมีการทำหนังสือขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้บางมูลนิธิเมื่อถึงเวลาล้างป่าช้า ไม่มีการแจ้งโรงพยาบาลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทราบ บางกรณีมีการแจ้งโรงพยาบาลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อนที่จะมีการล้างป่าช้าเนื่องจากเห็นว่าเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น แต่ไม่ได้เป็นการขออนุญาตเป็นการแจ้งเพื่อทราบ ซึ่งจะมีการแจ้งว่าจะทำการล้างป่าช้า ในช่วงปี เดือน ไหน บางมูลนิธิเก็บเอกสารการล้างป่าช้าไว้ 3-4 ปี ก่อนจะมีการทำลายเอกสาร

8.2 ปัจจัยที่มีผลบทบาทของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย

1. โครงสร้างขององค์กร

โครงสร้างองค์กรของมูลนิธิ/สมาคมมีการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิมีการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ มีกิจการ เช่น ดำเนินการช่วยเหลือกรณีเหตุและสาธารณภัยต่าง ๆ การสงเคราะห์ศพไร้ญาติหรือขาดแคลนทุนทรัพย์ กิจการสาธารณประโยชน์ ทั้งการประสานงานกับหลาย ๆ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมมือกับบุคคลองค์กรหน่วยงานหรือกลุ่มต่าง ๆ ในการทำงานในหลายบทบาทโดยมูลนิธิ/สมาคมจะมีการรวมตัวในรูปแบบเครือข่าย เช่น สมาคมพุทธมามกสงเคราะห์การกุศลแห่งประเทศไทย-เม่งเลียงหรือที่เรียกว่า กุ๊ยกั้วสว่าง

เป็นมูลนิธิที่มีองค์กรเครือข่ายจัดตั้งใหญ่ที่สุดในประเทศไทย สมาคมสหพันธ์การกุศล “เด็กกำพร้า” แห่งประเทศไทย สมาคมเครือมูลนิธิสหพุทธธรรม สงเคราะห์แห่งประเทศไทย (ฟงไต้เชี่ยมเกาะ) รวมทั้งได้ฮงกง เป็นต้น

ดังนั้นงานการสงเคราะห์ศพนิรนามหรือศพไร้ญาติจึงเป็นกิจการส่วนหนึ่งของมูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร การดำเนินงานผ่านความเห็นชอบของประธานและคณะกรรมการมูลนิธิ ซึ่งประธานมูลนิธิจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง ในส่วนของรายได้มาจากเงินบริจาคของสาธารณชน ไม่มีส่วนที่รัฐสนับสนุน ดังนั้นศักยภาพของแต่ละมูลนิธิจึงมีไม่เท่ากัน และการจะใช้งบประมาณจึงต้องมีความโปร่งใส และประธานมีอำนาจในการตัดสินใจ หรืออาจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ ซึ่งโดยส่วนมากไม่เป็นระบบรูปแบบการบริหารไม่มีความชัดเจน แนวทางการปฏิบัติจะปฏิบัติเฉพาะหน้า หรือตามที่ได้รับมอบหมายในแต่ละเฉพาะกิจหรือ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารจะสั่งการ แสดงให้เห็นว่ามูลนิธิส่วนใหญ่ยังไม่ชัดเจนในเรื่องของการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรม (วิรัชยุพา ณ สงขลา, 2566, หน้า 310) เนื่องจากกิจการการสงเคราะห์ศพต้องใช้เงินทุนในการจัดการทั้งค่าวัสดุอุปกรณ์ป้องกันอันตรายให้เจ้าหน้าที่มูลนิธิ รถรับ-ส่งศพ เจ้าหน้าที่รับ-ส่งศพ เจ้าหน้าที่ดูแลสุสาน ค่าใช้จ่ายในการจัดการพื้นที่ฝังศพในสุสาน ซึ่งกิจการการสงเคราะห์ศพนิรนามหรือศพไร้ญาติจะมีทั้งมูลนิธิที่มีสุสานในการรับฝังศพกับแบบที่ไม่มีสุสานรับฝังศพ ซึ่งอาศัยมูลนิธิในเครือฝังศพ แต่ในปัจจุบันพบว่าบางมูลนิธิมีการสนับสนุนหน่วยงานรัฐในการติดตามคนหาย เนื่องจากมูลนิธิมีเครือข่ายเกือบทั่วประเทศ

ตัวอย่างมูลนิธิในเครือฟงไต้เชี่ยมเกาะในเครือมากกว่า 40 ฟงไต้ และยังมีการประสานงานระหว่างมูลนิธิในเครือและนอกเครือข่ายสามารถประสานงานส่งข้อมูลเพื่อช่วยในการติดตามคนหายได้

2. เงินทุน

ในแต่ละปีมูลนิธิในเครือจะมีการประชุมประจำปี ซึ่งแต่ละมูลนิธิจะกำหนดการจัดประชุม เช่น มูลนิธิที่อยู่ในเครือสมาคมฟงไต้ มีการประชุมปีละ 3-4 ครั้ง จะมีการหารือร่วมกันในการกำหนดว่าในปีไหน มูลนิธิใดจะทำพิธีล้างป่าช้า ในปีหนึ่งอาจมีมากกว่า 1 มูลนิธิที่จะล้างป่าช้า การล้างป่าช้าพิจารณาจากความพร้อมของมูลนิธิ เงิน ลำดับของมูลนิธิในเครือฟงไต้ ฟงไต้ไหนพร้อมก็สามารถดำเนินการได้ ถ้ามีหลายมูลนิธิที่มีความพร้อมที่จะล้างป่าช้าพร้อมกัน ประธานฟงไต้ก็จะเป็นผู้พิจารณาการล้างป่าช้าซึ่งจะต้องมีศพอย่างน้อย 300 ศพ ขึ้นไป โดยจะต้องมีการเสนอในที่ประชุมใหญ่ก่อน รวมทั้งจะต้องขึ้นอยู่กับเทพเจ้าได้ฮงโจวซือ จะเป็นผู้เรียงลำดับปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งคือมูลนิธิจะต้องมีเงินทุนหรืออาจต้องมีการระดมทุนของมูลนิธิในเครือก่อนการจัดงานพิธีล้างป่าช้า การจัดพิธีล้างป่าช้าถือเป็นมหากุศล ซึ่งจะมีจิตอาสา-อาสาสมัคร และผู้ใจบุญไปร่วมพิธีจำนวนมาก ถ้าศพที่ทำพิธีมีจำนวนมากจะทำให้งานนั้นเป็นงานบุญที่ยิ่งใหญ่มาก โดยเป็นการร่วมแรงร่วมใจในการขุดศพ ล้างกระดูกหรือเป็นผู้สนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ เช่น ถูกล้างศพ เสื้อผ้าศพ บริจาคโลงศพ มีการเปิดรับบริจาคตามจิตศรัทธา แต่ปัจจุบันนี้มูลนิธิก็มีความคาดหวังให้รัฐมีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการของมูลนิธิบางส่วน หรือ

คำตอบแทนที่ไม่ใช่ลักษณะของเงินสนับสนุน เพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานให้ดีขึ้น เกิดการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิด การขับเคลื่อนงานในด้านนี้ต่อไป

3. บุคลากร

เจ้าหน้าที่มูลนิธิส่วนใหญ่ไม่มีคำตอบแทน เป็นเพียงงานอาสาที่เข้ามาทำงานด้วยจิตศรัทธา การเข้าสมัครเป็นอาสาเจ้าหน้าที่มูลนิธิด้วยความพอใจเพื่อให้ตนเองรู้สึกมีคุณค่ามีเกียรติและมีประโยชน์ต่อสังคม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มูลนิธิเป็นแบบพี่สอนน้องปฏิบัติ ต่อ ๆ กันมา สำหรับเจ้าหน้าที่มูลนิธิมีทั้งแบบ หมุนเวียนกันปฏิบัติงาน และแบบเฉพาะเจาะจง บุคคลที่ปฏิบัติงานในด้านนั้น ๆ งานของมูลนิธิเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการทำงานของ หน่วยงานรัฐได้หลายอย่าง ดังนั้นบทบาทของ มูลนิธิในการจัดการศพนิรนามในแต่ละพื้นที่ จึงมีวิธีการจัดการที่แตกต่างกัน หรืออาจมีการ จัดการคล้ายคลึงกัน รัฐจึงต้องฝึกอบรมให้ความรู้ เนื่องจากรัฐจะเป็นผู้กำหนดแนวทางหรือขั้นตอน การปฏิบัติงานเพื่อให้เจ้าหน้าที่มูลนิธิสามารถ เป็นผู้ช่วยหรือสนับสนุนในการกิจนั้น ๆ ได้ ถ้ารัฐ ขาดแคลนงบประมาณ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ มูลนิธิอาจขาดความต่อเนื่อง จึงต้องใช้วิธีการ พี่สอนน้อง และเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน

4. การมีส่วนร่วมทางสังคม

มูลนิธิในประเทศไทย ถูกกำกับดูแลโดย กระทรวงมหาดไทย โดยมีนายทะเบียนซึ่งเป็น ปลัดกระทรวงมหาดไทยในกรุงเทพมหานคร และในจังหวัดอื่นมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น นายทะเบียน เป็นผู้ที่มิอำนาจตรวจสอบมูลนิธิ

ส่วนผู้ที่ทำการตรวจสอบเรื่องการรับจดทะเบียน จะเป็นสำนักงานเขตหรืออำเภอที่สำนักงาน ใหญ่ของมูลนิธิตั้งอยู่ จะเห็นได้ว่าประเทศไทย ไม่มีองค์กรที่ทำการกำกับดูแลมูลนิธิโดยเฉพาะ มูลนิธิจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ช่วยเหลือสังคม ประชาชน หรือผู้ด้อยโอกาส หรือส่งเสริมวัฒนธรรม และจริยธรรมอันดีของสังคม เป็นการดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ มูลนิธิจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นส่วนหนึ่ง ของการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมที่บางครั้ง หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ มูลนิธิ จึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะมาเติมเต็มส่วนที่ ภาครัฐเข้าไปจัดการได้ไม่เพียงพอกับความ ต้องการ ของประชาชน (นัฏวรรณ รุจิณรงค์ และ ประพิน นุชเปี่ยม, 2562, หน้า 207 และ 209) ตัวอย่างมูลนิธิที่มีสุสานรับฝากฝังศพนิรนาม เนื่องจากหน่วยงานรัฐไม่มีสถานที่สำหรับรับฝาก ฝังศพนิรนามเหล่านี้ หรือการเก็บศพไร้ญาติ การรับ-ส่งศพ และปัจจุบันยังช่วยสนับสนุนในการ ติดตามคนหาย มูลนิธิจึงเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ามูลนิธิเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วม ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการ ตัดสินใจ มีความโปร่งใส และเป็นการเปิดโอกาส ให้มูลนิธิเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือ ต่อสาธารณชน

8.3 แนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีสุสาน ฝังศพนิรนามในประเทศ

จากศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของ มูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย

ต่อการจัดการศพนิรนาม และปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนาม นำไปสู่แนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศ ซึ่งควรมีการผลักดันแนวทางในด้านต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะสามารถเสนอแนะความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ดังนี้

1. การสร้างหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบ หรือกฎหมาย

เนื่องจากมูลนิธิในประเทศไทยยังคงมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกัน และปัจจุบันองค์ความรู้ทางด้านวิชาการมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นรัฐควรจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน แนวทางการปฏิบัติงานให้กับมูลนิธิไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดเก็บศพ กระบวนการฝัง การขุด ทำลาย การจัดเก็บ และบันทึกข้อมูล ควรเป็นในรูปแบบเดียวกัน มีศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลและส่งต่อข้อมูลเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สร้างความน่าเชื่อถือในการค้นหาศพนิรนามและศพไร้ญาติ หรือการหาข้อมูลหลังถูกจัดเก็บ อีกทั้งสามารถตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับได้แต่ในทางปฏิบัติที่ควรควบคุมการปฏิบัติงานของมูลนิธิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แนวทางเดียวกันอาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเป็นมูลนิธิเป็นงานจิตอาสา เป็นข้อจำกัดที่รัฐต้องพึ่งพามูลนิธิในสถานที่การรับเก็บรักษาศพ รวมทั้งงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดการศพนิรนาม แต่ศพเหล่านี้ถือเป็นวัตถุพยานในคดีที่รัฐจะต้องดูแล เก็บรักษาให้มีความสมบูรณ์ปลอดภัย แม้ว่าปัจจุบันจะมีระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหาย และการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 แต่ระเบียบฯ ดังกล่าวยังขาดสภาพการบังคับการปฏิบัติงาน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564, 2564, หน้า 1-5) ดังนั้นการออกกฎหมายในระดับที่สูงขึ้นมา เพื่อกำหนดการปฏิบัติงานในด้านนี้จึงเป็นทางออกที่รัฐควรปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบความรู้สึกที่มูลนิธิปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างยาวนาน จึงควรทำความเข้าใจมีการหารือร่วมกัน เพราะสุดท้ายบุคคลที่จะได้รับประโยชน์สูงสุดคือประชาชน

2. การพัฒนาศักยภาพของมูลนิธิ

เนื่องจากเจ้าหน้าที่มูลนิธิเป็นอาสาสมัครที่เข้ามาช่วยหรือสนับสนุนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นควรจะต้องมีการจัดอบรมให้ความรู้กับมูลนิธิ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถของมูลนิธิ พัฒนาองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อให้ทำงานให้รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์ความรู้ต่าง ๆ เช่น ความสำคัญของการเก็บข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลศพนิรนาม การป้องกันสถานที่เกิดเหตุ การเก็บรวบรวมวัตถุพยานที่ถูกต้อง แนวทางการติดตามคนหาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่มูลนิธิมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากนี้ควรมีการจัดทำทะเบียนผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมโดยอาจแบ่งเป็นระดับ อาทิ ระดับต้น ระดับกลาง ระดับสูง มีการประเมินผลการปฏิบัติ มีการมอบวุฒิบัตร หากเจ้าหน้าที่มูลนิธิผ่านการฝึกอบรมเพื่อเป็นสิ่งรับรองในการปฏิบัติหน้าที่ และ

การตรวจสอบตามที่รัฐกำหนด สำหรับการพัฒนาดองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่มูลนิธิในอนาคต อาจต้องมีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานมีรางวัลเพื่อเป็นการยกย่องเชิดชูเกียรติในส่วนนี้จะเป็นแรงจูงใจ ที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนในการทำงานภาคมูลนิธิได้ หรือรัฐสนับสนุนงบประมาณค่าวัสดุอุปกรณ์การปฏิบัติงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นเครื่องการันตี ในการสร้างมาตรฐานที่ตรงกันของมูลนิธิและรัฐ และเพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับมูลนิธิ

3. การสนับสนุนงบประมาณ

สิทธิสุนทรยุทธ์ (2558, หน้า 60) จากข้อมูลที่ผ่านมา และข้อมูลในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า การทำงานขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร อยู่ในสภาพแวดล้อมของการแข่งขันมากยิ่งขึ้น การสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขันสามารถพิจารณาได้จากการสร้าง และการพัฒนาความร่วมมือ (collaboration) กับชุมชน สังคม เครือข่ายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรระดับโลก ภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อความร่วมมือในการดำเนินงาน การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การทำงานแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (วุฒิชัย อารักษ์โพชฌงค์, 2559, หน้า 45) การสร้างชื่อเสียง อันนำมาซึ่งรายได้จากการรับบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธา โดยที่เงินที่ได้รับบริจาคไม่มีความสม่ำเสมอในแต่ละปี อันอาจทำให้การสนับสนุนงานหรือกิจการของรัฐอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐเองควรจะต้องมีการจัดสวัสดิการ หรือค่าตอบแทน นอกจากนี้

หากกิจกรรมที่มูลนิธิดำเนินการในด้านการจัดการศพนิรนาม การดูแลการฝังศพ การจัดการข้อมูลศพ หรือการจัดการสุสาน รัฐควรจัดสรรงบประมาณ หรือหาแนวทางการของงบประมาณมาสนับสนุนมูลนิธิ เพื่อเป็นแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของมูลนิธิในการทำงานด้านพัฒนาสังคม เป็นการกระตุ้นให้เกิดการทำงานได้ ในส่วนนี้จะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีมากเพราะจะทำให้มูลนิธิมีกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่และผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพและประสิทธิภาพตามที่รัฐต้องการ

4. การสร้างแรงจูงใจ

เป็นสิ่งกระตุ้นที่อยู่ภายในและมีอิทธิพลต่อการแสดงออกมาสู่ภายนอก ส่วนใหญ่ไม่ใช่ค่าตอบแทน เนื่องจากงานมูลนิธิเป็นเพียงงานอาสาเข้ามาทำงานเป็นความรู้สึที่ตนเองมีคุณค่าต่องานที่ทำการมีส่วนร่วมได้รับการยอมรับมีเกียรติ และงานนั้นได้ช่วยเหลือผู้อื่นเป็นประโยชน์ต่อสังคม ประกอบกับงานด้านการสงเคราะห์ศพนิรนามและศพไร้ญาติเป็นงานไม่น่าอภิรมย์ เจ้าหน้าที่มูลนิธิต้องทุ่มเทเสียสละอย่างมาก ดังนั้นงานลักษณะนี้เป็นข้อจำกัดที่หาอาสาสมัครทำงานได้ยากกว่างานอื่น ๆ ดังนั้นการสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่เมื่อปฏิบัติงานสำเร็จ เช่น พิสูจน์ศพนิรนามที่ฝังไว้ได้ หรือติดตามญาติศพนิรนามพบแสดงให้เห็นความสำเร็จของงานจะเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่เกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งที่ปฏิบัติงานแล้วส่งผลให้ประสบความสำเร็จ โดยอาจจะมีการประกาศยกย่องชมเชย ประกาศเกียรติคุณหรือมอบรางวัลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มูลนิธิเห็นความสำคัญของงานและความสำเร็จจากการปฏิบัติงานของตนเอง

9. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

ตารางที่ 1 : ตารางเปรียบเทียบการดำเนินเดิมเปรียบเทียบกับแนวทางการพัฒนามูลนิธิ

หัวข้อ	การดำเนินการเดิม	แนวทางการพัฒนา
บทบาทหน้าที่	เป็นผู้ช่วยสนับสนุนหน่วยงานรัฐในด้านการจัดการศพนิรนาม ศพไร้ญาติ โดยปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงกับหน่วยงานรัฐ แต่ยังพบข้อจำกัดของการปฏิบัติงานทั้งทางด้านบุคลากร ทรัพยากร และเงินสนับสนุน	ออกกฎหมายเพื่อกำกับการดำเนินงานของมูลนิธิให้มีความชัดเจน สร้างมาตรฐาน กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติของมูลนิธิให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และรัฐควรมีการสนับสนุนงบประมาณบางส่วน ในเรื่องการจัดการศพนิรนาม
โครงสร้างองค์กรและบุคลากร	การบริหารงานไม่มีรูปแบบชัดเจน เจ้าหน้าที่ไม่มีเงินเดือน เป็นจิตอาสา ไม่มีงบประมาณจากรัฐสนับสนุน การดำเนินงานมาจากการบริจาค กิจกรรมที่ดำเนินงานมูลนิธิตามจากการตัดสินใจของประธานหรือคณะกรรมการ	สร้างการมีส่วนร่วมทางสังคมร่วมกันระหว่างมูลนิธิและหน่วยงานรัฐ มีการมอบรางวัลประกาศเกียรติคุณ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจ และแสดงให้เห็นว่างานที่มูลนิธิปฏิบัติมีประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชน และรัฐให้ความสำคัญในเรื่องนี้
การพัฒนาบุคลากร	การปฏิบัติงานแบบพี่สอนน้อง สละสลวย ประสพการณ์ ต่างคนต่างหน่วยต่างปฏิบัติ แนวทางการปฏิบัติงานยังแตกต่างกัน	มีการพัฒนาองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่มูลนิธิอย่างต่อเนื่อง โดยอาจแบ่งระดับการฝึกอบรมเป็นระดับต้น ระดับกลาง ระดับสูง มีการขึ้นทะเบียนเจ้าหน้าที่มูลนิธิผ่านการฝึกอบรม

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์บทบาทมูลนิธิในการจัดการศพนิรนาม : ศึกษามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย สามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม ผลการศึกษาพบว่า ด้านการรับศพมาฝังในสุสาน การบันทึกข้อมูลก่อนฝัง/การฝังศพ การขุดศพ ระยะเวลาการฝังศพและวิธีการจัดการศพเมื่อครบระยะเวลาการฝังศพเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่มี

การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือ หรือเงื่อนไขการรับศพกับโรงพยาบาล ซึ่งอาจเป็นเพียงมูลนิธิเดียว หรือหลายมูลนิธิ แล้วแต่ที่จะตกลงกัน นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ยุติความประสงค์ ผากศพไว้ในสุสานหรือกรณีที่ยุติไม่ประสงค์รับศพกลับและมอบศพให้มูลนิธิเก็บศพไว้ทำพิธีทางศาสนา มีการบันทึกข้อมูลก่อนฝัง การตรวจสอบความถูกต้อง การบันทึกข้อมูลศพลงในทะเบียนคุมของสุสาน สำหรับการฝังศพเรียงเป็นแถว มีหลายรูปแบบ บางมูลนิธิที่มีสุสานขนาดใหญ่ จะมีการแบ่งเป็นโซน ลักษณะหลุมศพ มีการทำผังหลุมศพซึ่งยังในรูปแบบกระดาด

หรือระบบคอมพิวเตอร์ การชุดศพเมื่อญาติมาขอรับศพ หรือผู้มีสิทธิรับศพ หรือโรงพยาบาลขอชุดศพขึ้นมาเพื่อตรวจพิสูจน์เพิ่มเติม โดยจะต้องมีการบันทึกข้อมูลในทะเบียนคุมของสุสาน ส่วนระยะเวลาการฝังศพ การเก็บศพนิรนามของแต่ละมูลนิธิไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่สุสาน ความเชื่อ ปริมาณศพ ความพร้อมของเงินทุน และบุคลากร ความเห็นของกรรมการมูลนิธิ ซึ่งระยะเวลาการฝังศพของแต่ละมูลนิธิไม่เท่ากัน เมื่อครบระยะเวลาการฝังศพ มูลนิธิจะจัดพิธีที่เรียกว่า พิธีล้างป่าช้าและเก็บศพไร้ญาติ จำนวนวันที่จะใช้ในพิธีล้างป่าช้า คนทรงของเทพเจ้าจะเป็นผู้กำหนด ก่อนทำพิธีล้างป่าช้าจะมีการทำหนังสือขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้บางมูลนิธิเมื่อถึงเวลาล้างป่าช้า ไม่มีการแจ้งโรงพยาบาลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทราบ บางกรณีมีการแจ้ง แต่ไม่ได้เป็นการขออนุญาต เป็นการแจ้งเพื่อทราบ

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลบทบาทของมูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ด้านโครงสร้างขององค์กร มูลนิธิดำเนินงานโดยคณะกรรมการเป็นเครือมูลนิธิ การดำเนินงานผ่านความเห็นชอบของประธานและคณะกรรมการมูลนิธิ ซึ่งประธานมีอำนาจตัดสินใจ รายได้มาจากเงินบริจาค ไม่มีส่วนที่รัฐสนับสนุน ดังนั้นศักยภาพของแต่ละมูลนิธิจึงไม่เท่ากัน บางมูลนิธิสนับสนุนหน่วยงานรัฐในการติดตามคนหาย ด้านเงินทุน การล้างป่าช้าจะมีการพิจารณาจากความพร้อมมูลนิธิ เงิน ลำดับของมูลนิธิในเครือ รวมทั้งขึ้นอยู่กับเทพเจ้าได้ส่งใจจะเป็นผู้เรียงลำดับ ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งคือมูลนิธินั้น

จะต้องมีเงินทุนหรือจะต้องมีการระดมทุนของมูลนิธิในเครือก่อนการจัดงานพิธีล้างป่าช้า มูลนิธิมีความคาดหวังให้รัฐมีงบประมาณสนับสนุน การดำเนินการของมูลนิธิบางส่วน ด้านบุคลากร เจ้าหน้าที่มูลนิธิส่วนใหญ่ไม่มีค่าตอบแทนเป็นเพียงงานอาสาที่เข้ามาทำงานด้วยจิตศรัทธา การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มูลนิธิเป็นแบบพี่สอนน้องปฏิบัติต่อ ๆ กันมา บทบาทของมูลนิธิในการจัดการศพนิรนามในแต่ละพื้นที่จึงมีวิธีการจัดการที่แตกต่างกัน หรืออาจคล้ายคลึงกัน รัฐจึงควรจัดการฝึกอบรม เนื่องจากรัฐจะเป็นผู้กำหนดแนวทางหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่มูลนิธิสามารถเป็นผู้ช่วยหรือสนับสนุนในการกิจนั้น ๆ ได้ ด้านการมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากหน่วยงานรัฐไม่มีสถานที่สำหรับรับฝากฝังศพนิรนาม การรับ-ส่งศพ และปัจจุบันยังช่วยสนับสนุนในการติดตามคนหาย มูลนิธิจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่ามูลนิธิเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ซึ่งจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจมีความโปร่งใส และเป็นการเปิดโอกาสให้มูลนิธิเข้ามามีส่วนร่วมจะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนามูลนิธิที่มีสุสานฝังศพนิรนามในประเทศไทยต่อการจัดการศพนิรนาม ในส่วนนี้ควรให้หน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการแก้ไขปัญหายุ่งยากของประชาชน อีกทั้งเพื่อเป็นการ

คุ้มครองสิทธิให้กับผู้เสียชีวิตและครอบครัวได้รับความยุติธรรมแม้ว่าจะเสียชีวิตไปแล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม โดยแนวทางดังกล่าวประกอบด้วย ด้านการสร้างหลักเกณฑ์กฎระเบียบหรือกฎหมาย เนื่องจากมูลนิธิในประเทศไทยยังคงมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกัน และปัจจุบันองค์ความรู้ทางด้านวิชาการมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นรัฐควรจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน แนวทางการปฏิบัติงานให้กับมูลนิธิ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ การที่จะสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของมูลนิธิให้เป็นไปตามมาตรฐาน และหลักเกณฑ์เดียวกันได้นั้น อาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเป็นงานจิตอาสา จึงเป็นข้อจำกัดที่รัฐต้องพึ่งพามูลนิธิในสถานที่การรับเก็บศพ รวมทั้งงานด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศพนิตินาม แต่ศพเหล่านี้ถือเป็นวัตถุพยานในคดีที่รัฐจะต้องดูแล เก็บรักษาให้มีความสมบูรณ์ ปลอดภัย สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ ดังนั้นการออก

กฎหมายมากำหนดการปฏิบัติงานในด้านนี้ จึงเป็นทางออกที่รัฐควรปฏิบัติ ด้านการพัฒนา ศักยภาพของมูลนิธิ ควรจะต้องมีการจัดอบรมให้ความรู้กับมูลนิธิ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถของมูลนิธิ พัฒนาองค์ความรู้ของมูลนิธิ เพื่อให้ทำงานให้รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้านการสนับสนุนงบประมาณ รายได้หลักของมูลนิธิ มาจากการรับบริจาค ดังนั้นรัฐควรจะต้องมีการจัดสวัสดิการ หรือค่าตอบแทน งบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางการส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของมูลนิธิในการทำงาน ด้านการสร้างแรงจูงใจ งานมูลนิธิเป็นเพียงงานอาสา เข้ามาทำงาน เป็นความรู้สึที่ตนเองมีคุณค่า ต่องานที่ทำ การมีส่วนร่วม ได้รับการยอมรับ มีเกียรติ เมื่อทำงานประสบความสำเร็จแล้ว ควรมีการประกาศยกย่องชมเชย หรือมอบประกาศเกียรติคุณ หรือรางวัล ให้เจ้าหน้าที่มูลนิธิ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจ และแสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญในงานดังกล่าว □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). **มาตรฐานสู่สถานและฅาปนสถาน**. ค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2567. จาก https://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/12/12.html
- คำอธิบายสรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติสู่สถานและฅาปนสถาน พ.ศ. 2528. (ม.ป.ป.). ค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2567. จาก <http://report.dopa.go.th/laws/document/3/328.pdf>
- เจษฎา นิลสงวนเดชะ. (2561). ศาลเจ้าเงิน : ศรัทธาสถานในสังคมไทย. **วารสารภาษาและวัฒนธรรม**, 37(1), 45-70.
- นัฏวรรณ รุจิณรงค์ และ ประพิน นุชเปี่ยม. (2562). ปัญหาทางกฎหมายต่อการบริหารจัดการของมูลนิธิในประเทศไทย. **วารสารการบริหารปกครอง**, 8(2), 209.
- พระราชบัญญัติสู่สถานและฅาปนสถาน พ.ศ. 2528. (2528, 19 กันยายน). **ราชกิจจานุเสกษา**. เล่มที่ 102 ตอนที่ 129, หน้า 37-51.
- ภาณุเมศวร์ บุณนาค. (2564). **สัจธรรมชีวิต คู่มือเตรียมความพร้อมกายใจ และครอบครัว ก่อนและหลังลมหายใจสุดท้าย**. กรุงเทพฯ : สายธุรกิจโรงพิมพ์ บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิซซิง จำกัด (มหาชน)
- ภิญญาพัชญ์ ติบวงษา. (2564). กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน. **วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น**, 5(1), 115-116.
- เมธิณีย์ ช่อมผล. (2561). **ล้างป้าช้าในบางกอก**. ค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2567. จาก <https://lek-prapai.org/home/view.php?id=5335>
- รัชดาภรณ์ มรม่วง. (2566). การจัดการศพผู้เสียชีวิต: รูปแบบในอนาคต **รัฐสภาสาร**, 77(1), 106-136.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหายและการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564. **ราชกิจจานุเสกษา**. เล่มที่ 138 ตอนพิเศษ 89ง (27 เมษายน 2564). หน้า 1-5.
- วาทีน ศานดี สันติ. (2556). **อารยธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี**. ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2567. จาก <https://www.gotoknow.org/posts/332137>
- วิรัชยุพา ณ สงขลา. (2566). การจัดการรูปแบบการบริหารแผนพัฒนาของมูลนิธิในประเทศไทย. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์**, 10(8), 303-316.

- วุฒิชัย อารักษ์โพชนงค์. (2559). การพัฒนาแนวทางการจัดการองค์การไม่แสวงหาผลกำไร
ประเภทศาลเจ้าในความปกครองของกระทรวงมหาดไทยสู่การเป็นองค์การที่ยั่งยืน.
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
- สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต. (2566). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.
วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 16(2), 23-34.
- สิทธิ สุนทรายุทธ์. (2558). การศึกษาการจัดการองค์การไม่แสวงหาผลกำไร:ความเชื่อมโยงระหว่าง
การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต่อความอยู่รอดทางการเงินขององค์กร.
วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 9(2), 60.

ภาษาอังกฤษ

- Edhi Foundation. (n.d.). **Edhi Foundation Serving Humanity is the Spirit of All Religions**. Retrieved June 18, 2024, from <https://edhi.org/>
- Graves for the unknown dead. (2011). Retrieved May 3, 2024, from <https://www.reuters.com/news/picture/idUSRTR2NMQM/>
- Salim Yusra. (2020). **Edhi graveyard: unknown in death**. (Unpublished graduate research project). Institute of Business Administration, Pakistan. Retrieved May 23, 2024, from <https://ir.iba.edu.pk/research-projects-msj/19>
- Satya Harischandra Foundation. (1994). **Satya Harischandra Foundation Bureau to Track Unknown- Unclaimed-Missing Persons**. Retrieved June 18, 2024, from <https://unknownbodies.org/>
- The Earth Savors Foundation. (n.d.). **Karmic Seva The Earth Saviours Foundation**. Retrieved May 23, 2024, from <https://www.earthsaviours.in/karmic-seva>





การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา ในเทศบาลนครนครปฐม¹

Evaluation of Public Participation in the Conservation Strategies for Klong Chedi Bucha in Nakhon Pathom Municipality

บทความวิจัย

แพรภักตรา เกียวชะอุ่ม² จุฑาทิพย์ ทาวรรัตนา³ และ ประสงค์ ตันพิชัย⁴
 Praepattra Kiaochaoum² Chutathip Thawornratana³ and Prasong Tanpichai⁴
 สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์²
 Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences²
 คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์³
 Faculty of Education and Development, Kasetsart University³
 คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์⁴
 Faculty of Education and Development, Kasetsart University⁴
 E-mail : praepattra@gmail.com, feductt@ku.ac.th, fedupst@ku.ac.th

Received 28.05.2025 ➤ Revised 08.10.2025 ➤ Accepted 18.11.2025

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง กลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของภาคีเครือข่ายเขตเทศบาลนครนครปฐม หลักสูตรปริญาเอก สาขาวิชาการพัฒนาศาสตร์พยาบาลมนุษยและชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ประจำปีการศึกษา 2567

² เลขที่ 85 ถนนมาลัยแมน ตำบลนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม 73000

³ เลขที่ 1 หมู่ที่ 6 ตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม 73140

⁴ เลขที่ 1 หมู่ที่ 6 ตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม 73140

บทคัดย่อ

การ วิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมิน (1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา เขตเทศบาลนครนครปฐม (2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา และ (3) ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อกลยุทธ์ดังกล่าว กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนในเขตเทศบาลนครนครปฐม จำนวน 369 คน ที่ได้จากการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสอบถามการมีส่วนร่วมและแบบสอบถามความพึงพอใจ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการทดสอบค่าความแตกต่างที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

ผลการวิจัยพบว่า (1) ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.30$) โดยเฉพาะด้านการรับผลประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์ ส่วนด้านการวางแผนมีระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.27$) (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกลยุทธ์การอนุรักษ์อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.36$) โดยกลยุทธ์ที่ได้รับการมีส่วนร่วมสูงสุดคือ “การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน” ($\bar{x} = 4.59$) และ (3) ความพึงพอใจต่อกลยุทธ์โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.69$) โดยกลยุทธ์ที่ประชาชนพึงพอใจมากที่สุดคือ “การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน” ($\bar{x} = 4.63$)

คำสำคัญ : การพัฒนา, กลยุทธ์, การมีส่วนร่วมของประชาชน, การอนุรักษ์, คลองเจดีย์บูชา

Abstract

This quantitative research aimed to evaluate (1) the level of citizen participation in the conservation of Chedi Buca Canal in Nakhon Pathom Municipality, (2) the extent of citizen engagement in participation strategies for canal conservation, and (3) the level of citizen satisfaction with these strategies. The sample consisted of 369 residents of Nakhon Pathom Municipality, selected through purposive sampling. Research instruments included

a citizen participation questionnaire and a satisfaction survey. Data were analyzed using descriptive statistics—percentage, mean, and standard deviation—along with significance testing at the .05 level.

The findings revealed that (1) overall citizen participation in canal conservation was at a high level ($\bar{x} = 4.30$), particularly in benefiting from conservation and engaging in conservation activities, while planning participation remained moderate ($\bar{x} = 3.27$). (2) Citizen participation in

conservation strategies was also at a high level ($\bar{x}=4.36$), with the highest engagement found in “cultural preservation and community participation promotion” ($\bar{x}=4.59$). (3) Citizens satisfaction with the strategies was at a high level overall ($\bar{x}=4.69$), with the highest satisfaction similarly attributed to “cultural preservation and community participation promotion” ($\bar{x} = 4.63$).

These findings highlight the pivotal

role of citizens in driving the conservation of Chedi Bucha Canal. The evaluation underscores both strengths and areas for improvement, providing practical insights for refining and enhancing citizen participation strategies to achieve sustainable community-based conservation in the future.

Keywords : development, strategy, public participation, conservation, Chedi Bucha Canal

บทนำ

ในปัจจุบันการพัฒนาเมืองควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งทรัพยากรน้ำที่เป็นหัวใจของวิถีชีวิตชุมชน เช่น คลองเจดีย์บูชา ซึ่งเป็นคลองสายประวัติศาสตร์ที่มีบทบาททั้งในด้านคมนาคม วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครนครปฐม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจทำให้คลองแห่งนี้ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่องจากมลพิษ ขยะ การใช้พื้นที่ริมคลองอย่างไม่เหมาะสม และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ

รัฐบาลไทยได้กำหนดให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกรอบแนวทางหลักในการบริหารประเทศผ่านแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) โดยมุ่งสร้างการเติบโตที่สมดุลบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียหลักในพื้นที่ตนเอง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, หน้า 25) แผนยุทธศาสตร์ชาติได้เน้นย้ำเป้าหมายด้านการพัฒนาเมืองและชุมชนให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจ รวมถึงการฟื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2565, หน้า 12) นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ยังได้กล่าวถึง “การสร้างเมืองและชุมชนน่าอยู่” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่” โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการทั้งจากภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและเกิดความรับผิดชอบร่วมกัน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 45) ในระดับนโยบาย ประเทศไทย ได้น้อมนำแนวทางการพัฒนา

อย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวทางหลักใน “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)” โดยเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างสังคมที่มีคุณภาพและเป็นธรรม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 7)

ในด้านสิ่งแวดล้อม แผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ พ.ศ. 2566–2570 ได้ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ และส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รวมถึงการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและชุมชน (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2566, หน้า 14) อีกทั้งแผนดังกล่าวยังสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 11 (เมืองและถิ่นฐานมนุษย์ที่ยั่งยืน) เป้าหมายที่ 6 (การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน) และเป้าหมายที่ 17 (ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา) (United Nations, 2015, p.28) การขับเคลื่อนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม โดยประชาชนมีบทบาทในการปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น (คลองเจ็ดยี่บูชา) ร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น ศาสนสถานและโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ “คิดร่วม ทำร่วม รับผิดชอบร่วม” ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับชุมชน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 10)

คลองเจ็ดยี่บูชาเป็นลำคลองสายประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในพื้นที่

เทศบาลนครนครปฐม ทั้งในด้านศาสนา วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยคลองสายนี้มีความเกี่ยวข้องกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองเพื่ออำนวยความสะดวกในการเสด็จไปนมัสการองค์พระปฐมเจดีย์ คลองแห่งนี้จึงไม่เพียงแต่เป็นแหล่งน้ำสำคัญเท่านั้น แต่ยังเป็นศูนย์รวมแห่งศรัทธาและวิถีชีวิตของชุมชนที่พึ่งพาอาศัยกันมาหลายชั่วอายุคน อย่างไรก็ตามจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้คลองเจ็ดยี่บูชาประสบปัญหาหลากหลาย อาทิ คุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรม การบุกรุกพื้นที่ริมคลอง การทิ้งขยะ และการลดบทบาทของชุมชนในการดูแลรักษาคลอง เพื่อฟื้นฟูคลองสายประวัติศาสตร์นี้ให้กลับมามีชีวิตและคุณค่าดังเดิม จังหวัดนครปฐม จึงได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาคลองเจ็ดยี่บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564–2566) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ฟื้นฟูคุณภาพน้ำ สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน และส่งเสริมภูมิสังคมท้องถิ่น แผนแม่บทดังกล่าวมีการกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ (2) การจัดการคุณภาพน้ำ (3) การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม (4) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และ (5) การประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึก (คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจ็ดยี่บูชาอย่างยั่งยืน, 2563, หน้า 2-10) โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระบวนการทั้งด้านนโยบาย การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล

เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาอย่างแท้จริง ในระดับท้องถิ่นงานวิจัยของวิเชียร จันทรสวาท และคณะ (2564, หน้า 83) ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนทั้งด้านการใช้ประโยชน์อย่างสมดุล ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความร่วมมือระยะยาว ขณะที่งานศึกษาของ Jentoft, van Son และ Bjørkan (2019, p.60) ในต่างประเทศชี้ว่าการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนช่วยให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ระบบจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครนครปฐมมีความพร้อมและความพึงพอใจในการมีส่วนร่วมกับกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา โดยเฉพาะกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับมิติทางวัฒนธรรมและการสื่อสาร การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเชิงรุกในด้านการวางแผนจึงควรได้รับการเน้นย้ำมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาเกิดผลอย่างยั่งยืนตามแนวทางการพัฒนาที่ยึดโยงกับประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Chambers, 1997, p.165)

งานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญต่อการประเมินระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครนครปฐมต่อกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา โดยอิงจากกรอบยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทดังกล่าว ซึ่งจะช่วยชี้ให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และแนวทางในการพัฒนากลยุทธ์ให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน และสามารถนำไปปรับใช้ในการพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นฐานข้อมูลสำคัญสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการวางแผนงานนโยบายด้านการ

จัดการทรัพยากรน้ำ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ การศึกษา “การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา เขตเทศบาลนครนครปฐม” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในมิติของการสนับสนุนแผนนโยบายชาติ การตอบโจทย์เป้าหมาย SDGs และการพัฒนากลยุทธ์เชิงพื้นที่ที่สามารถนำไปสู่การบริหารจัดการคลองที่ยั่งยืน โดยประชาชนเป็นศูนย์กลางของการเปลี่ยนแปลง งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษารูปแบบลักษณะ และระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครนครปฐมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา ตลอดจนปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมนั้น ผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์คลอง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นที่ประสบปัญหาค่คล้ายคลึงกัน เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนบนฐานของการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครนครปฐมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา
2. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของเขตเทศบาลนครนครปฐม
3. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของเขตเทศบาลนครนครปฐม

กรอบแนวคิดการวิจัย



งานวิจัยนี้พัฒนากรอบแนวคิดโดยอ้างอิงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจาก Arnstein (1969) และ Cohen & Uphoff (1980) ร่วมกับแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น Nakamura (2018) และ Kim & Lee (2020) แนวคิดดังกล่าวชี้ว่า การมีส่วนร่วมไม่ได้เกิดจากประชาชนฝ่ายเดียว แต่เป็นผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ ทักษะทางสังคม โครงสร้างการบริหาร และช่องทางการสื่อสารของรัฐและชุมชนร่วมกัน

บททวนวรรณกรรม

1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมุ่งเน้นให้ประชาชนมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ตั้งแต่การรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ ไปจนถึงการดำเนินการร่วมกัน เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมและส่งเสริมการบริหารจัดการที่โปร่งใสและยั่งยืน แนวคิดนี้สะท้อนถึงความสำคัญของการเปิดพื้นที่ทางประชาธิปไตย

ในระดับท้องถิ่น (จิราภรณ์ สุทธิวิเศษ, 2564, หน้า 58) โดย Sherry Arnstein (1969) ได้เสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบ “บันไดการมีส่วนร่วม” (Ladder of Citizen Participation) ซึ่งแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ขั้น โดยเปรียบเทียบลักษณะของการมีส่วนร่วมกับขั้นบันได ตั้งแต่ระดับที่ไม่มีอำนาจเลย ไปจนถึงการมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจของประชาชนเอง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ (Arnstein, 1969, p.216) ดังนี้

1. กลุ่มที่ไม่ใช้การมีส่วนร่วมจริง (Non-Participation)

ขั้นที่ 1 Manipulation (การชักจูง) การใช้การประชาสัมพันธ์หรือกิจกรรมเพื่อสร้างภาพว่าประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งที่จริงไม่ได้มีสิทธิหรืออำนาจในการตัดสินใจใด ๆ

ขั้นที่ 2 Therapy (การบำบัด) มุ่งเน้นการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนมากกว่าการให้ประชาชนมีอำนาจจริง ๆ

2. กลุ่มการมีส่วนร่วมแบบสัญลักษณ์ (Tokenism)

ขั้นที่ 3 Informing (การให้ข้อมูล)

ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหรือแผนงาน แต่ไม่มีโอกาสในการโต้ตอบหรือแสดงความคิดเห็น

ขั้นที่ 4 Consultation (การปรึกษาหารือ) มีการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เช่น การจัดเวทีสาธารณะหรือทำแบบสอบถาม แต่ความคิดเห็นอาจไม่ถูกนำไปใช้จริง

ขั้นที่ 5 Placation (การปลอบใจ) ประชาชนมีบทบาทในบางระดับ เช่น มีผู้แทนในคณะกรรมการ แต่ยังไม่มีส่วนในการตัดสินใจขั้นสำคัญ

3. กลุ่มการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Citizen Power)

ขั้นที่ 6 Partnership (ความร่วมมือ) ประชาชนและผู้มีอำนาจร่วมกันตัดสินใจ มีการแบ่งปันอำนาจและความรับผิดชอบ

ขั้นที่ 7 Delegated Power (การมอบอำนาจ) ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นสำคัญบางอย่าง และสามารถปฏิเสธหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

ขั้นที่ 8 Citizen Control (การควบคุมโดยประชาชน) เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการและตัดสินใจโดยไม่ต้องพึ่งหน่วยงานรัฐ

แนวคิดนี้ช่วยให้เราเข้าใจระดับของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ และสามารถใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ในการประเมินการมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งและแท้จริงของประชาชนในพื้นที่

2. แนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน (Community-Based Natural Resource Management)

แนวคิดนี้เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมโดยใช้ฐานชุมชนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจและดำเนินการ เน้นหลักความยั่งยืนและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเฉพาะในการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น คลองเจดีย์บูชา ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศและวัฒนธรรมของชุมชน (กาญจนา กาญจนสาลักษณ์, 2562, หน้า 102) เป็นแนวคิดที่เน้นให้ชุมชนในพื้นที่เป็นแกนกลางของการอนุรักษ์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นประเพณีวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมมาเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน หัวใจสำคัญของแนวคิดนี้อยู่ที่การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรกลับสู่ชุมชน เพราะชุมชนคือผู้ที่ใกล้ชิดกับทรัพยากรมีความรู้จากประสบการณ์จริงและมีความผูกพันกับพื้นที่โดยตรง การให้ชุมชนมีบทบาทในฐานะ “เจ้าของร่วม” (Co-manager) จะช่วยส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีความรับผิดชอบ (พีรเดช ทองอำไพ, 2555, หน้า 45) แนวคิดนี้เน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยอาศัยความรู้พื้นถิ่น ความสัมพันธ์ทางสังคมและความเชื่อวัฒนธรรมของชุมชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ชุมชนที่มีทุนทางสังคมสูงมักสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืนเนื่องจากมีความเชื่อมโยงระหว่างคนกับทรัพยากรอย่างลึกซึ้ง และมีการรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (เสาวลักษณ์ ธรรมสโรช, 2563, หน้า 45) วิธีการนี้ช่วยให้เกิดการอนุรักษ์

ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและบริบทของพื้นที่ ซึ่งกระบวนการอนุรักษ์โดยชุมชน มักประกอบด้วย กิจกรรม เช่น การจัดตั้งกฎกติกาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง การฟื้นฟูแหล่งน้ำ ป่าชุมชน การปลูกต้นไม้ การสร้างจิตสำนึก ผ่านกิจกรรมการเรียนรู้ และการประสานความร่วมมือกับภาครัฐหรือองค์กรสนับสนุน แนวคิดนี้ยังเชื่อมโยงกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอย่างสมดุล และสามารถส่งต่อทรัพยากรให้แก่คนรุ่นหลังได้อย่างไม่เสื่อมโทรม (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2554, หน้า 88) การอนุรักษ์ที่ประสบผลสำเร็จต้องอาศัยความร่วมมือและความรู้ของชาวบ้านร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ “คลองเจดีย์บูชา” เป็นทรัพยากรน้ำสำคัญที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง การอนุรักษ์คลองโดยชุมชนจะช่วยรักษาเอกลักษณ์ท้องถิ่น เพิ่มคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสร้างความภาคภูมิใจร่วมกัน

3. แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) คือ กระบวนการพัฒนาที่เน้นความสมดุลระหว่างมิติ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ทำลายศักยภาพของคนรุ่นหลังในการดำรงชีวิต (United Nations, 2015, p.3) ใน พ.ศ. 2558 สหประชาชาติได้ประกาศกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) รวม 17 เป้าหมาย และ 169

ตัวชี้วัด เพื่อเป็นทิศทางการพัฒนาระดับโลกถึง พ.ศ. 2573 โดยเน้นความร่วมมือของภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน (United Nations, 2015, p.5) ซึ่งครอบคลุมมิติหลัก 3 ด้าน ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยทั้งสามมิตินี้ ต้องได้รับการพัฒนาอย่างสมดุลและต่อเนื่อง แนวคิดนี้มุ่งเน้นการพัฒนาในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายความสามารถในการตอบสนองของคนรุ่นอนาคต ประกอบด้วยสามมิติหลัก คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์คลองจึงควรเชื่อมโยงกับการสร้างรายได้ การสร้างจิตสำนึก และการรักษาทรัพยากรอย่างสมดุล เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากคลองอย่างยั่งยืน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2564, หน้า 11) โดยงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา” มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างน้อย 4 เป้าหมายสำคัญ ได้แก่

SDG 6 : การจัดการน้ำและสุขาภิบาล (Clean Water and Sanitation) เป้าหมายนี้ เน้นการเข้าถึงแหล่งน้ำที่ปลอดภัย การจัดการทรัพยากรน้ำและสุขาภิบาลอย่างยั่งยืน (United Nations, 2015, p.12) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาในฐานะแหล่งน้ำของชุมชนที่ส่งผลต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง

SDG 11 : เมืองและถิ่นฐานมนุษย์ที่ยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) เป้าหมายนี้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการพัฒนาเมืองอย่างปลอดภัย ยืดหยุ่น และ ยั่งยืน (United Nations, 2015, p.18) ซึ่งตรงกับ การที่งานวิจัยเสนอให้มีการพัฒนากลยุทธ์ที่ ส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการดูแล คลองเจดีย์บูชาและสิ่งแวดล้อมในเมือง เพื่อช่วย สร้างเมืองที่คนในชุมชนสามารถร่วมออกแบบ พัฒนาและดูแลทรัพยากรท้องถิ่นร่วมกัน

SDG 13 : การรับมือกับการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ (Climate Action) สนับสนุน การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (United Nations, 2015, p.22) ซึ่งกลยุทธ์ การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองมีผลช่วย ลดการปล่อยของเสีย ป้องกันน้ำเสีย และปรับตัว ต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการอนุรักษ์แหล่งน้ำในพื้นที่ เป็นการช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ และส่งเสริมการปรับตัวของ ชุมชนให้สอดคล้องกับภาวะโลกร้อน

SDG 17 : ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Partnerships for the Goals) สนับสนุน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ ชุมชน โรงเรียน วัด และเครือข่ายภาคประชาสังคม (United Nations, 2015, p.30) โดยงานวิจัย เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน วัด โรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับ เป้าหมายนี้ที่มุ่งเน้นการสร้างพันธมิตรเพื่อการ พัฒนา เป็นการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDG 17 อย่างชัดเจน

ดังนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นกลไกสำคัญที่ ขับเคลื่อนความร่วมมือเชิงกลยุทธ์ในการอนุรักษ์ คลองเจดีย์บูชาโดยผสมพลังของภาคีเครือข่าย ทุกภาคส่วน ถือเป็น “สะพานเชื่อม” ที่ช่วยให้

เป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม บรรลุผลได้อย่างยั่งยืน

4. แนวคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking)

แนวคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) คือกระบวนการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบมี เป้าหมาย มองภาพรวมในระยะยาว เพื่อกำหนด แนวทางหรือกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการแก้ไข ปัญหาหรือพัฒนาองค์กร/ชุมชน โดยเฉพาะ ในบริบทที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2005, p.14) การคิดเชิงกลยุทธ์จะต้องสามารถเชื่อมโยง ข้อมูลที่หลากหลาย วิเคราะห์แนวโน้มของ สิ่งแวดล้อม และประเมินทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อสร้างแนวทางที่สร้างความแตกต่างอย่างยั่งยืน

แนวคิดเชิงกลยุทธ์เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในอย่างเป็น ระบบเพื่อวางแผนและกำหนดเป้าหมายระยะยาว การพัฒนากลยุทธ์จึงเป็นการเลือกทางเลือก ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด แนวคิดนี้ ยังครอบคลุมการบริหารจัดการทรัพยากร การประสานงานของภาคส่วนต่าง ๆ และการติดตามผลเพื่อปรับปรุงกลยุทธ์อย่างต่อเนื่อง (บุญทัน ดอกไธสง, 2562, หน้า 92) ซึ่งเหมาะสม อย่างยิ่งกับการจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น

ในระดับชุมชน แนวคิดเชิงกลยุทธ์ไม่ได้ จำกัดเฉพาะในภาคธุรกิจแต่สามารถประยุกต์ ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยชุมชนต้องกำหนด “วิสัยทัศน์ร่วม” วิเคราะห์ “จุดแข็ง-จุดอ่อน- โอกาส-อุปสรรค” (SWOT) และกำหนด กลยุทธ์ที่สอดคล้องกับบริบทเพื่อขับเคลื่อน

การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ (Bryson, 2018, p.87) สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ได้ประยุกต์แนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการออกแบบและพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการที่ใช้ข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่ ผสานกับการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และสามารถขับเคลื่อนการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (แพรวภัทรา เขียวชะอุ่ม, 2567, หน้า 305) นอกจากนี้ การคิดเชิงกลยุทธ์ยังมีบทบาทสำคัญในการสร้าง “การมีส่วนร่วมอย่างมีเป้าหมาย” (Purpose-driven Participation) ซึ่งทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและพร้อมขับเคลื่อนการอนุรักษ์ในระยะยาว ส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในพื้นที่คลองเจดีย์บูชา (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 13) ดังนั้น การพัฒนากลยุทธ์ที่ตอบโจทย์พื้นที่ต้องอิงจากการประเมินสถานการณ์จริงและใช้ประสบการณ์ชุมชนเป็นทุน จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ภายในและภายนอก (SWOT Analysis) เพื่อพัฒนากลยุทธ์การอนุรักษ์ที่เหมาะสมกับบริบทของคลองเจดีย์บูชาโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม และการประเมินทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2005, p.62; บุญทัน ดอกโรตอง, 2561, หน้า 45)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้รูปแบบ

การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อศึกษาการประเมินกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา เขตเทศบาลนครนครปฐม โดยมุ่งเน้นการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของประชากรในชุมชนริมคลอง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนพฤติกรรม ความคิดเห็น และระดับการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ศึกษา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนที่เป็นตัวแทนครัวเรือนซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา ในเขตเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม โดยพื้นที่ศึกษาประกอบด้วยชุมชนที่ตั้งอยู่ติดริมคลองเจดีย์บูชาทั้งสิ้น 18 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสามตำบล ชุมชนสวนตะไคร้ ชุมชนเสนาหา ชุมชนบ่อแดง ชุมชนริมคลองวัดพระงาม ชุมชนกิ่งบัว ชุมชนหลังโรงรับจำนำ 1 ชุมชนพญาพาน ชุมชนตลาดบน ชุมชนตลาดล่าง ชุมชนจตุรัสพัฒนา ชุมชนเทศา-ทิพากร ชุมชนทางหลวง ชุมชนสวนลำไย ชุมชนศาลเจ้าแม่ตั้นแจงซอย 6 ชุมชนซอย 7 ชุมชนท่าทราย และ ชุมชนวัดไร่เกาเต้นสำโรง โดยมีจำนวนประชากรเป้าหมายรวมทั้งสิ้น 5,163 คน และการวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง (Sample size) โดยคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่น้อยที่สุดที่จะยอมรับได้ว่ามากพอที่จะใช้เป็นตัวแทนของประชากรได้ตามสูตรของ Taro Yamane (Yamane, 1973, p.727) ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ จำแนกตามระดับความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าที่ระดับความเชื่อมั่นในการเลือกตัวอย่าง ร้อยละ 95 โดยยอมให้เกิด

ความผิดพลาดได้ไม่เกิน ร้อยละ 5 จะได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 369 คน

ตัวอย่างและการสุ่มตัวอย่าง

งานวิจัยนี้มีการเลือกแบบเจาะจง คือ เลือกจากประชาชนในชุมชนริมคลองเจดีย์บูชา จำนวนทั้งสิ้น 18 ชุมชน จำนวนประชากร 5,163 คน แล้วสุ่มอย่างง่ายเลือกมาได้จำนวนตามขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 369 คน ตามที่ต้องการ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามชนิดปลายปิด (Close-ended Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นเองเพื่อให้ได้ข้อคำถามครอบคลุมวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษา โดยศึกษาทฤษฎีแนวคิด จากเอกสาร ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับข้อมูลในการสร้างเครื่องมือเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา จำนวนทั้งหมด 3 ข้อ

ส่วนที่ 2 เป็นข้อคำถามวัดการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของประชาชน เขตเทศบาลนครนครปฐม เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง จากการตรวจสอบเอกสารตามกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมซึ่งมีลักษณะเป็นมาตราส่วน (Scale) ตามแบบการประเมินค่า (Rating Scale) โดยใช้การประเมินค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) ที่ให้ผู้ตอบประเมินค่า

(1-5) ด้วยการเลือกเพียงคำตอบเดียว มีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ เท่ากับ 0.815 ประกอบด้วยข้อคำถาม จำนวน 4 ข้อ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
- 3) การมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากคลองเจดีย์บูชา
- 4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา

ส่วนที่ 3 เป็นข้อคำถามวัดการมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของเขตเทศบาลนครนครปฐม เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง จากการตรวจสอบเอกสาร ตามกรอบแนวคิดความพึงพอใจ ซึ่งมีลักษณะเป็นมาตราส่วน (Scale) ตามแบบการประเมินค่า (Rating Scale) โดยใช้การประเมินค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) ที่ให้ผู้ตอบประเมินค่า (1-5) ด้วยการเลือกเพียงคำตอบเดียวมีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ 0.962 ประกอบด้วยข้อคำถาม จำนวน 25 ข้อ จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

- 1) กลยุทธ์การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ มีจำนวน 5 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1-5
- 2) กลยุทธ์การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ มีจำนวน 5 ข้อ ได้แก่ ข้อ 6-10
- 3) กลยุทธ์การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม มีจำนวน 5 ข้อ ได้แก่ ข้อ 11-15
- 4) กลยุทธ์การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม มีจำนวน 5 ข้อ ได้แก่ ข้อ 16-20

5) กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ มีจำนวน 5 ข้อ ได้แก่ ข้อ 21-25

ส่วนที่ 4 เป็นข้อคำถามวัดความพึงพอใจต่อกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของเขตเทศบาลนครนครปฐม เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง จากการตรวจสอบเอกสาร ตามกรอบแนวคิดความพึงพอใจ ซึ่งมีลักษณะเป็นมาตราส่วน (Scale) ตามแบบการประเมินค่า (Rating Scale) โดยให้การประเมินค่าของลิเคิร์ต (Likert's Scale) ที่ให้ผู้ตอบประเมินค่า (1-5) ด้วยการเลือกเพียงคำตอบเดียว มีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ เท่ากับ 0.907 ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 5 ข้อ

- 1) ความพึงพอใจต่อกิจกรรมการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ
- 2) ความพึงพอใจต่อกิจกรรมการบริหารจัดการคุณภาพน้ำ
- 3) ความพึงพอใจต่อกิจกรรมการปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม
- 4) ความพึงพอใจต่อกิจกรรมการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม
- 5) ความพึงพอใจต่อกิจกรรมการประชาสัมพันธ์

การทดสอบเครื่องมือในการวิจัย

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเพื่อการวิจัยครั้งนี้ ไปทดสอบความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่น ดังนี้

1. การหาความเที่ยงตรง (Validity) โดยนำแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นไปตรวจสอบกับผู้เชี่ยวชาญ เพื่อทำการตรวจสอบความถูกต้องหาความเที่ยงตรงเนื้อหา (Content Validity) และการใช้ถ้อยคำ (Wording) ของคำถาม

ในแต่ละข้อว่าตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยหรือไม่ แล้วนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามให้เหมาะสมกับการเก็บข้อมูลจริง จากนั้นนำไปทดลองใช้ (Try out) กับประชาชนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษาจำนวน 30 คน เพื่อดูความเข้าใจในแบบสอบถาม ความชัดเจนของเนื้อหา และผู้ตอบสามารถตอบได้ถูกต้องตามความเป็นจริง แล้วจึงนำมาคำนวณหาความสัมพันธ์รายข้อกับคะแนนรวม (Item Total Correlation) และหาความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม โดยใช้วิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของคอนบาค (Cronbach's Coefficient Alpha) ก่อนนำไปปรับใช้

2. การหาความสัมพันธ์รายข้อกับคะแนนรวม (Item Total Correlation) เป็นการวิเคราะห์ตรวจสอบความสัมพันธ์ สอดคล้องกับคะแนนรายข้อกับคะแนนรวมทั้งฉบับของแบบสอบถาม โดยหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน โดยเลือกข้อที่มีค่าอำนาจจำแนกตั้งแต่ 0.36 ขึ้นไป นำไปใช้

3. การหาความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามรายด้าน และทั้งฉบับโดยใช้วิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของคอนบาค (Cronbach's Coefficient Alpha) ได้ผลดังนี้

แบบสอบถามการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชามีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ เท่ากับ 0.8595 เมื่อวิเคราะห์ตามองค์ประกอบรายด้าน จะได้ค่าความเชื่อมั่น ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา เท่ากับ 0.815
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา เท่ากับ 0.824

3) การมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จาก
คลองเจดีย์บูชา เท่ากับ 0.869

4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
จากการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา
เท่ากับ 0.930

แบบสอบถามการมีส่วนร่วมในกลยุทธ์
การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา
ของเขตเทศบาลนครนครปฐม มีค่าความเชื่อมั่น
ของแบบสอบถามทั้งฉบับ เท่ากับ 0.962
เมื่อวิเคราะห์ตามองค์ประกอบรายด้าน
จะได้ค่าความเชื่อมั่น ดังนี้

1) กลยุทธ์การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็น
ระบบ เท่ากับ 0.910

2) กลยุทธ์การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ
เท่ากับ 0.863

3) กลยุทธ์การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพ
แวดล้อม เท่ากับ 0.886

4) กลยุทธ์การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม
เท่ากับ 0.866

5) กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ เท่ากับ
0.902

แบบสอบถามความพึงพอใจต่อกลยุทธ์
การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา
ของเขตเทศบาลนครนครปฐม มีค่าความเชื่อมั่น
ของแบบสอบถามทั้งฉบับ เท่ากับ 0.907

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้นำข้อมูลที่เก็บรวบรวม
ได้จากกลุ่มตัวอย่างมาทำการตรวจสอบความถูกต้อง

และความสมบูรณ์ของข้อมูล แล้วคัดเลือก
แบบสอบถามที่สมบูรณ์นำมาเข้ารหัส (Coding)
และบันทึกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ จากนั้นจึง
วิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ค่าร้อยละ (Percentage) ใช้ในการ
เปรียบเทียบเพื่อดูการกระจายของข้อมูลและ
เพื่อนำเสนอข้อมูลทั่วไปของกลุ่มประชากร
ในแต่ละหมวดหมู่ของตัวแปร

2. ค่าเฉลี่ย (Mean) ใช้ในการวัดค่าแนวโน้ม
เข้าสู่ศูนย์กลางของข้อมูล เพื่อทราบข้อมูลที่เป็น
ตัวแทนของกลุ่ม ใช้แปลความหมายของระดับ
การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา
และระดับความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วม
ในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาของเขตเทศบาล
นครนครปฐม

3. ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard
Deviation) ใช้คู่กับค่าเฉลี่ย เพื่อแสดงการ
กระจายของข้อมูลสำหรับค่านัยสำคัญทางสถิติ
ที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ กำหนดไว้ที่ระดับ
0.05

ผลการวิจัย

จากผลการวิจัยผู้วิจัยสามารถสรุปและ
อภิปรายผล ได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของ
ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม ได้แก่ เพศ
อายุ ระดับการศึกษา

ตารางที่ 1 : จำนวนและร้อยละของประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม

(n = 369)

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	145	39.3
หญิง	224	60.7
รวม	369	100.0
อายุ		
อายุ 19-35 ปี	200	54.2
อายุ 36 ปีขึ้นไป	169	45.8
รวม	369	100.0
ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	239	64.8
เท่ากับหรือสูงกว่าปริญญาตรี	130	35.2
รวม	369	100.0

จากตารางที่ 1 พบว่า ประชาชนเขต เทศบาลนครนครปฐม ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีจำนวน 224 คน คิดเป็นร้อยละ 60.7 อายุ 19-35 ปี จำนวน 200 คน คิดเป็นร้อยละ 54.2 ระดับ การศึกษา จำนวน 239 คน คิดเป็นร้อยละ 64.8

ส่วนที่ 2 ข้อมูลการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม

ตารางที่ 2 : แสดงค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเขต เทศบาลนครนครปฐม

การมีส่วนร่วมของประชาชน	$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
การมีส่วนร่วม โดยรวม	4.30	0.75	มาก
ด้านการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา	3.27	0.66	ปานกลาง
ด้านการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา	4.09	0.68	มาก
ด้านการใช้ประโยชน์จากคลองเจดีย์บูชา	3.87	0.92	มาก
ด้านการรับผลประโยชน์จากการอนุรักษ์และพัฒนาคลองฯ	4.24	0.81	มาก
ด้านการประเมินผลการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา	4.09	0.88	มาก

จากตารางที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม พบว่าประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม มีส่วนร่วมโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.30$) และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้านพบว่าด้านการรับผลประโยชน์จากการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.24$) ด้านการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และพัฒนา

คลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.09$) ด้านการประเมินผลการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.09$) ด้านการใช้ประโยชน์จากคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.87$) และด้านการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.27$) ตามลำดับ

ตารางที่ 3 : แสดงจำนวนและร้อยละของประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม จำแนกตามระดับการมีส่วนร่วมโดยรวม

ระดับการมีส่วนร่วม	จำนวน (คน)	ร้อยละ
มาก	309	83.7
ปานกลาง	57	15.4
น้อย	3	0.8
รวม	369	100.0

จากตารางที่ 3 พบว่า ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม ส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก จำนวน 309 คน คิดเป็นร้อยละ 83.7

ส่วนที่ 3 ข้อมูลการมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา

ตารางที่ 4 : แสดงค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม

การมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วม	$\bar{x}$	S.D.	ระดับการมีส่วนร่วม
การมีส่วนร่วม โดยรวม	4.36	0.79	มาก
กลยุทธ์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ	3.96	0.73	มาก
กลยุทธ์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ	4.18	0.90	มาก
กลยุทธ์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม	4.20	0.89	มาก
กลยุทธ์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน	4.59	0.69	มาก
กลยุทธ์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์	4.33	0.85	มาก

จากตารางที่ 4 พบว่า ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม ส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.36$) และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า กลยุทธ์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.59$) กลยุทธ์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์

การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.33$) กลยุทธ์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม การมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.20$) กลยุทธ์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.18$) และกลยุทธ์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.96$) ตามลำดับ

ตารางที่ 5 : แสดงจำนวนและร้อยละของประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม จำแนกตามระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วม

ระดับการมีส่วนร่วม	จำนวน (คน)	ร้อยละ
มาก	284	77.0
ปานกลาง	81	22.0
น้อย	4	1.1
รวม	369	100.0

จากตารางที่ 5 พบว่า ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐมส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์การมีส่วนร่วม

อยู่ในระดับมาก จำนวน 284 คน คิดเป็นร้อยละ 77

ส่วนที่ 4 ข้อมูลความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา

ตารางที่ 6 : แสดงค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา

ความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วม	$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
ความพึงพอใจ โดยรวม	4.69	0.58	มาก
กลยุทธ์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ	4.35	0.71	มาก
กลยุทธ์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ	4.39	0.73	มาก
กลยุทธ์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม	4.42	0.75	มาก
กลยุทธ์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน	4.63	0.67	มาก
กลยุทธ์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์	4.24	0.80	มาก

จากตารางที่ 6 ระดับความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาพบว่า **ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม** มีความพึงพอใจโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.69$) และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้านพบว่ากลยุทธ์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.63$) กลยุทธ์ที่ 3 การปรับปรุง

ภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.42$) กลยุทธ์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.39$) กลยุทธ์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.35$) และกลยุทธ์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.24$) ตามลำดับ

ตารางที่ 7 : แสดงจำนวนและร้อยละของประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม จำแนกตามระดับความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาโดยรวม

ระดับความพึงพอใจ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
มาก	352	95.4
ปานกลาง	15	4.1
น้อย	2	0.5
รวม	369	100.0

จากตารางที่ 7 พบว่า ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐมส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 352 คน คิดเป็นร้อยละ 95.4

อภิปรายผล

1. **ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม** มีส่วนร่วมโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.30$) และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่าด้านการรับผลประโยชน์จากการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.24$) ด้านการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.09$) ด้านการประเมิน

ผลการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.09$) ด้านการใช้ประโยชน์จากคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.87$) และด้านการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.27$) ตามลำดับ ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐมส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 309 คน คิดเป็นร้อยละ 83.7 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักรู้ความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ ผลลัพธ์นี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความร่วมมือและการสร้างความตระหนักของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน (แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม,

จุฑาทิพย์ ถาวรรัตน์ และประสงค์ ดันพิชัย, 2568) และสะท้อนถึงความตระหนักรู้และความร่วมมือของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ รวมทั้งสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครนครปฐม ในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะในมิติของการรับผลประโยชน์ การดำเนินกิจกรรม และการประเมินผล ซึ่งสามารถตีความได้ว่าประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของคลองเจดีย์บูชาในฐานะทรัพยากรสาธารณะ และมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนมักจะอยู่ในระดับปานกลาง แต่ยังเป็นจุดสำคัญที่สามารถพัฒนาได้เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยทางสิ่งแวดล้อม (Pretty, 1995, p.124) อีกทั้งผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก (คิดเป็นร้อยละ 95.4) ซึ่งสนับสนุนข้อเสนอของแพรวภัทรา เขียวชะอุ่ม (2567) ที่กล่าวถึง “ความเข้มแข็งของทุนทางสังคม” โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มจิตอาสาและเครือข่ายภาคีในท้องถิ่นที่มีบทบาทอย่างมากในการผลักดันให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีพลังและต่อเนื่อง สอดคล้องกับงานวิจัยของ วินิจ ฝาเจริญ (2563, หน้า 120) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าต้นน้ำอย่างยั่งยืนในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านการวางแผน การดำเนินกิจกรรม และการประเมินผลมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ งานวิจัยของ ดาริกา โพธิ์รุกษ์ (2563, หน้า 2) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์มรดก

ทางวัฒนธรรมในจังหวัดมหาสารคาม พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการวางแผนและการดำเนินกิจกรรม มีผลต่อความสำเร็จของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยพบว่า ด้านการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งอาจสะท้อนถึงความจำเป็นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางแผน เพื่อให้การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ที่มีความยั่งยืนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

2. ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม ส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.36$) และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า กลยุทธ์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.59$) กลยุทธ์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.33$) กลยุทธ์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.20$) กลยุทธ์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.18$) และกลยุทธ์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.96$) ตามลำดับ ประชาชนเขตเทศบาลนครปฐมส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากจำนวน 284 คน คิดเป็นร้อยละ 77 ซึ่งสะท้อนถึงความพร้อมและความเต็มใจของชุมชนในการสนับสนุนและมีส่วนร่วมต่อการพัฒนากลยุทธ์การอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาอย่างเป็นระบบ (แพรวภัทรา เขียวชะอุ่ม, จุฑาทิพย์

ถาวรรัตน์และประสงค์ตันพิชัย, 2568)สะท้อนถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์ พบว่ากลยุทธ์ที่ประชาชนมีส่วนร่วมและพึงพอใจในระดับสูงสุด คือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของทุนทางวัฒนธรรมในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น (พัชรี หงษ์ทอง, 2562, หน้า 87) กลยุทธ์อื่น ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ และการปรับปรุงภูมิทัศน์ก็ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีเช่นกัน ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการออกแบบกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและสร้างความรู้สึกร่วมเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของประติมาธันยบุรณ์ตระกูล(2561, หน้า 153)พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรศิลปศึกษาโดยใช้สถานที่เป็นฐาน มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมศิลปวัฒนธรรมและการอนุรักษ์ทรัพยากรท้องถิ่น นอกจากนี้ กลยุทธ์การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ และการประชาสัมพันธ์ แม้อยู่ในระดับมาก แต่มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่ากลยุทธ์อื่น สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบสื่อสารและความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน ซึ่งแพร่ภทร ยอดแก้ว (2565) ได้เน้นว่า “ช่องว่างด้านการสื่อสารและการเข้าถึงข้อมูล” คืออุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ในกระบวนการตัดสินใจและกำกับติดตามแผนงาน อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยพบว่า กลยุทธ์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ซึ่งอาจสะท้อนถึงความจำเป็นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในพื้นที่มีความยั่งยืนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

3. ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐม

มีความพึงพอใจต่อกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชา โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.69$) และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า กลยุทธ์ที่ 4 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก($\bar{x}=4.63$) กลยุทธ์ที่ 3 การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.42$) กลยุทธ์ที่ 2 การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.39$) กลยุทธ์ที่ 1 การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.35$) และกลยุทธ์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.24$) ตามลำดับ ประชาชนเขตเทศบาลนครนครปฐมส่วนใหญ่ มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากจำนวน 352 คน คิดเป็นร้อยละ 95.4 แสดงให้เห็นถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมและความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์ท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความรู้สึกพึงพอใจของประชาชน ซึ่งสะท้อนถึงประสิทธิภาพและความเหมาะสมของกลยุทธ์ที่นำไปใช้ รวมทั้งความสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของชุมชน เห็นถึงความตระหนักรู้และความร่วมมือของประชาชนต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลยุทธ์ที่ประชาชนมีความพึงพอใจสูงสุดคือ กลยุทธ์ที่ 4 การอนุรักษ์

ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน สอดคล้องกับแนวทางของ แพรภัทร ยอดแก้ว (2565) ที่ระบุว่าความสำเร็จในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาต้องอาศัย “รากวัฒนธรรมของชุมชน” และ “อัตลักษณ์เชิงพื้นที่” ซึ่งสามารถกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนพื้นที่ของตนเอง สอดคล้องกับงานวิจัยของ อภิชาติ เจริญสุข (2563) พบว่าการมีส่วนร่วมในด้านวัฒนธรรมและกิจกรรมชุมชนมีผลต่อระดับความพึงพอใจของประชาชน เนื่องจากเป็นกลยุทธ์ที่สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความผูกพันต่อพื้นที่ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ สมนึก ปัทมะเนตร์ (2561) ความพึงพอใจของประชาชนต่อโครงการพัฒนาพื้นที่คลองแสนแสบเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อมีการดำเนินการในลักษณะที่ส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกลยุทธ์ด้านภูมิทัศน์และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง ส่วนกลยุทธ์ที่ 5 การประชาสัมพันธ์ได้คะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุดแม้อยู่ในระดับมาก แต่สะท้อนถึงช่องว่างในการสื่อสารข้อมูลและการเข้าถึงแหล่งข้อมูลของชุมชน ซึ่งควรได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้กลยุทธ์อื่น ๆ บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรวมผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ความพึงพอใจของประชาชนมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ความเชื่อ และคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งควรนำมาใช้ในการวางแผนกลยุทธ์เพื่อความยั่งยืนของโครงการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาในอนาคต

สรุป

จากผลการวิเคราะห์ พบว่า ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองเจดีย์บูชาในระดับมาก ($\bar{x} = 4.30$) สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการเป็นกลไกหลักของการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำโดยมีการรับผลประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมเป็นมิติที่โดดเด่นที่สุด อย่างไรก็ตาม ระดับการมีส่วนร่วมด้านการวางแผนยังอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.27$) สะท้อนถึงข้อจำกัดด้านการเข้าถึงกระบวนการกำหนดทิศทางและนโยบายสาธารณะ

สำหรับการประเมินกลยุทธ์พบว่า ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมต่อกลยุทธ์โดยรวมในระดับมาก ($\bar{x} = 4.36$) โดยกลยุทธ์ที่สำคัญที่สุดคือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ($\bar{x} = 4.59$) เนื่องจากเป็นกลยุทธ์ที่สัมพันธ์กับทุนทางสังคม วัฒนธรรม และความภาคภูมิใจในท้องถิ่น สอดคล้องกับบริบทของชุมชนริมคลองที่ยึดโยงกับวัด ศาสนสถาน และกิจกรรมทางวัฒนธรรม

ด้านความพึงพอใจต่อกลยุทธ์พบว่าอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.69$) โดยเฉพาะกลยุทธ์ดังกล่าว ($\bar{x} = 4.63$) แสดงให้เห็นว่ากลยุทธ์เชิงวัฒนธรรมและการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์คลอง ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen & Uphoff (1980) ที่เน้นบทบาทของประชาชนในทุกขั้นตอนและแนวคิดของ Arnstein (1969) ที่มุ่งเสริมอำนาจทางสังคมให้ประชาชนมีบทบาทมากกว่าเพียงการรับข้อมูล แต่สามารถร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และ

ร่วมประเมินผลได้ ดังนั้น งานวิจัยนี้สะท้อนว่า กลยุทธ์ที่พัฒนาวัฒนธรรมกับการสร้างพลังชุมชน และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทเชิงโครงสร้าง จะช่วยยกระดับการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณะอย่างยั่งยืน

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครนครปฐม โดยรวมอยู่ในระดับมากโดยด้านที่มีการมีส่วนร่วมสูงสุดคือ การรับผลประโยชน์จากการอนุรักษ์และพัฒนา รองลงมาคือการดำเนินกิจกรรมการประเมินผล การใช้ประโยชน์ และการวางแผนตามลำดับ ข้อมูลดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนากลยุทธ์จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ (2) การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ (3) การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม (4) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และ (5) การประชาสัมพันธ์ โดยกลยุทธ์ที่ 4 มีระดับความพึงพอใจสูงสุดสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์วัฒนธรรมควบคู่กับการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา ทั้งนี้ กลยุทธ์ดังกล่าวไม่ได้มุ่งผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว แต่ยังวางรากฐานสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered Development) และยึดหลักการ “จากประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน” เป็นแกนกลางของการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับแผนแม่บทการพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืนระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564–2566) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในมิติด้านวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งสอดคล้องกับนโยบายชาติและแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างชุมชนเข้มแข็ง และการบริหารทรัพยากรอย่างยั่งยืน SDGs โดยเฉพาะ SDG 6, SDG 11, SDG 14 และ SDG 17 สอดคล้องกับการดำเนินกลยุทธ์ทั้ง 5 ด้าน งานวิจัยนี้จึงสามารถพัฒนากลยุทธ์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุมและมีศักยภาพในการประยุกต์ใช้กับชุมชนอื่น ๆ ที่มีบริบทใกล้เคียง พร้อมส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 เทศบาลควรเสริมกลยุทธ์ด้านการมีส่วนร่วมที่มีคะแนนสูง โดยเฉพาะมิติการอนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิทัศน์ เนื่องจากเป็นสมรรถนะหลักของชุมชนและได้รับคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด ($\bar{x}=4.59$ ความร่วมมือ/ $\bar{x}=4.63$ ความพึงพอใจ) ซึ่งจะช่วยสร้างความเป็นเจ้าของพื้นที่และความต่อเนื่องของการอนุรักษ์

1.2 ควรเพิ่มช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนเชิงนโยบาย เนื่องจากผลการวิจัยพบว่ามิติการวางแผนอยู่เพียงระดับปานกลาง ($\bar{x}=3.27$) การเปิดพื้นที่ร่วมตัดสินใจจึงมีความจำเป็นเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมสู่ระดับ “ร่วมคิด ร่วมกำหนดทิศทาง”

1.3 จัดสรรงบประมาณต่อเนื่องเพื่อกิจกรรมชุมชนและการอนุรักษ์ เนื่องจากประชาชนแสดงความต้องการเข้าร่วมกิจกรรมในระดับสูง ($\bar{x}>4.30$) และการสนับสนุน

งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญตามแนวคิด Governance of Common Resources ตัวอย่างงานวิจัยต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่นมีการจัดงบประมาณให้ “Community River Stewardship Programs” เพื่อให้ชุมชนดูแลแม่น้ำและคลองในท้องถิ่น (Nakamura, 2018)

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 จัดตั้งพื้นที่กลางเรียนรู้ชุมชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทุกมิติ โดยเฉพาะด้านการวางแผนและการประเมินผล ตามแนวทาง “River Learning Centers” ในเกาหลีใต้ที่เปิดให้ประชาชนร่วมออกแบบพื้นที่ริมน้ำ (Kim & Lee, 2020)

2.2 ส่งเสริมเครือข่ายภาคี เช่น กลุ่มจิตอาสาและเยาวชน เพื่อคงความต่อเนื่องของกิจกรรม โดยเฉพาะกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมที่เป็นจุดแข็งของพื้นที่

2.3 พัฒนาระบบประชาสัมพันธ์หลายช่องทาง ทั้งออนไลน์-ออฟไลน์ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงทุกช่วงวัยสอดคล้องกับแนวคิดการสื่อสารเพื่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น (Local Civic Engagement)

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ศึกษาเพื่อพัฒนาโมเดลการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนริมน้ำ และเผยแพร่สู่หน่วยงานกำกับ เช่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้เป็นต้นแบบเชิงพื้นที่

3.2 ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาปัจจัยจูงใจ อุปสรรค และพลวัตทางสังคมวัฒนธรรม เพื่อเสริมความเข้าใจเชิงลึกสู่การกำหนดยุทธศาสตร์

3.3 ติดตามประเมินผลแบบ Longitudinal Study เพื่อตรวจสอบความยั่งยืนของกลยุทธ์ต่อการมีส่วนร่วมและคุณภาพระบบนิเวศคลอง

ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการผสมผสาน กลยุทธ์เชิงโครงสร้าง (นโยบาย งบประมาณ กลไกการร่วมตัดสินใจ) และกลยุทธ์เชิงพฤติกรรม (วัฒนธรรม การเรียนรู้ ชุมชนเข้มแข็ง) ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืน □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2566). **แผนปฏิบัติการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566–2570**. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กาญจนา กาญจนสาลักษณ์. (2562). **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจ็ดชัยบุชาอย่างยั่งยืน. (2563). **แผนแม่บทการพัฒนาคลองเจ็ดชัยบุชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)**. นครปฐม : สำนักงานจังหวัดนครปฐม.
- จิราภรณ์ สุทธิวิเศษ. (2564). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนริมคลองบางกอกน้อย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดาริกา โพธิ์รุท. (2563). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม: ศึกษากรณีชุมชนบ้านเขว ตำบลเขว อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม**. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 42(1), 1-15.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2561). **การคิดเชิงกลยุทธ์: แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการยุทธศาสตร์**. กรุงเทพฯ : วี.พี.กราฟฟิค.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2562). **การบริหารเชิงกลยุทธ์: แนวคิดและกรณีศึกษา**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปัญญาชน.
- ประติมา ฉันทบุรณ์ตระกูล. (2561). **การพัฒนาหลักสูตรศิลปศึกษาโดยใช้สถานที่เป็นฐานเพื่อสร้างนวัตกรรมศิลปวัฒนธรรมชุมชนชาวนาเมือง**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาศิลปศึกษา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรี หงษ์ทอง. (2562). **ทุนวัฒนธรรมกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- พีรเดช ทองอำไพ. (2555). **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ประสานงานองค์ความรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- แพรวภัทร ยอดแก้ว. (2565). **แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาคลองเจ็ดชัยบุชา ตามแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจ็ดชัยบุชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)**. ในรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 14 (7-8 กรกฎาคม หน้า 2841-2850) นครปฐม : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.

- แพรรักษา เขียวชะอุ่ม, จุฑาทิพย์ ถาวรรัตน์ และประสงค์ ตันพิชัย. (2568). การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา จังหวัดนครปฐมอย่างยั่งยืน โดยพลังบวร (บ้าน วัด โรงเรียน ราชการ). *วารสารสังคมศาสตร์วิจัย*, 16(1), 125-142.
- แพรรักษา เขียวชะอุ่ม. (2567). ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564 - 2566). *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 17(2), 289-323.
- วิเชียร จันทรสวาท และคณะ. (2564). แนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์แหล่งน้ำ: กรณีศึกษาคลองบ้านใหม่ จังหวัดสมุทรสงคราม. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร*, 15(1), 77-90.
- วิฑูรย์ ปัญญากุล. (2554). การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนท้องถิ่น. ใน อุษา กลิ่นหอม (บ.ก.), *สิ่งแวดล้อมศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน* (หน้า 81-92). กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- วินิจ ฝาเจริญ. (2563). การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าต้นน้ำอย่างยั่งยืนตามแนวพระราชดำริ: กรณีศึกษาบ้านป่าสักงาม ตำบลลวงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารธรรมทรรศน์*, 20(2), 115-130.
- สมนึก ปัทมะเนตร. (2561). รายงานการวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาคลองแสนแสบโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2565). *คู่มือการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับใหม่ในหน่วยงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2564). *แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)*. กรุงเทพฯ : สภาพัฒน์.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)*. กรุงเทพฯ : สำนักงานฯ.
- เสาวลักษณ์ ธรรมสโรช. (2563). บทบาทของทุนทางสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่น. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(1), 39-52.
- อภิชาติ เจริญสุข. (2563). *ความพึงพอใจของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่สาธารณะในเขตเมือง*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bryson, J. M. (2018). **Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement** (5th ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Chambers, R. (1997). **Whose reality counts? Putting the first last**. London: Intermediate Technology Publications.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World Development*, 8(3), 213–235.
- Jentoft, S., van Son, T. C., & Bjørkan, M. (2019). Marine resource governance and legitimacy: a study of participation in coastal zone management. *Marine Policy*, 99, 59–67.
- Kim, J., & Lee, S. (2020). Collaborative governance and public participation in community-based environmental management in South Korea. *Sustainability*, 12(9), 3678.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2005). **Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management** (3rd ed.). New York: Free Press.
- Nakamura, H. (2018). Community participation and local environmental governance in Japan: Lessons for sustainable urban planning. *Journal of Asian Public Policy*, 11(2), 145–161.
- Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 23(8), 1247–1263.
- United Nations. (2015). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. New York: United Nations.
- Yamane, t. (1973). **Statistic; An Introductory Analysis**. 3rd ed., New York: Harper and Row Publications.





ยุทธศาสตร์ ปัจจัยความสำเร็จ และความท้าทายในการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)

Strategies, Success Factors, and Challenges in Advancing a Moral Governance Ecosystem: A Case Study of the Moral Center (Public Organization), Thailand

บทความวิจัย

แพรวภัทรา เพ็ญชะอุ่ม¹

Praepattra Kiaochaoum¹

สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์¹

Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences¹

E-mail: praepattra@gmail.com

Received 31.12.2024 ➤ Revised 29.10.2025 ➤ Accepted 1.12.2025

บทคัดย่อ

การ วิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) วิเคราะห์ SWOT ผลงานของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ใน พ.ศ. 2566-2567 2) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติกับผลการดำเนินงานศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) 3) ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) เลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเลือกแบบเจาะจง จำนวน 12 คน เครื่องมือในการศึกษา ได้แก่ แบบวิเคราะห์เอกสาร แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม เลขที่ 85 ถนนมาลัยแมน ตำบลนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม 73000

และวิเคราะห์แก่นสาระ

ผลการศึกษา พบว่า

1. ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีจุดแข็งด้านยุทธศาสตร์และเครือข่ายที่ช่วยขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ช่วยให้ศูนย์คุณธรรมสามารถเตรียมพร้อมรับมือกับความท้าทายในสถานการณ์ปัจจุบัน หรือการลดความสนใจในประเด็นคุณธรรมของสังคม อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนในระยะยาวยังต้องพัฒนากลไกติดตามผล และสร้างกลยุทธ์ที่ยืดหยุ่นเพื่อรองรับความหลากหลายของสังคมไทย

2. ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีการดำเนินงานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) ได้แก่ 1) การสร้างสังคมคุณธรรมอย่างยั่งยืน 2) การปลูกฝังคุณธรรม

ให้กับเด็กเยาวชนและประชาชน 3) การสร้างและขยายภาคีเครือข่ายทางสังคม 4) การขับเคลื่อนคุณธรรมในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และ 5) การสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

3. ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้แก่ 1) การสร้างระบบความร่วมมือด้านคุณธรรมอย่างเป็นเครือข่าย 2) การพัฒนานวัตกรรมสังคมด้านคุณธรรม 3) การพัฒนาภาวะผู้นำและทุนมนุษย์เชิงคุณธรรม 4) ระบบมาตรฐานและระบบรับรององค์กรคุณธรรม 5) การสร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับภาคีภายนอก 6) การประกันคุณภาพองค์กรและความโปร่งใส และ 7) การสื่อสารสาธารณะและสร้างต้นแบบคุณธรรมในสังคม

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์, ปัจจัยความสำเร็จ, การขับเคลื่อน, ส่งเสริมคุณธรรม, ศูนย์คุณธรรม

Abstract

The qualitative research aimed to study 1) a SWOT analysis of the performance of Moral Center (Public Organization) in 2023-2024, 2) an analysis of the linkage of the national strategic plan with the performance of Center for Moral Center (Public Organization), and 3) success factors in promoting virtue in Thai society by Moral Center (Public Organization). The sample group was selected by purposive sampling, totaling 12 people. The research

instruments include a document analysis form, semi-structured interview form, data collection by in-depth interview, data analysis by content analysis, and essence analysis.

The research results found that :

1. The Moral Center (Public Organization) has strengths in strategy and networks that help drive the promotion of virtue effectively and efficiently. This enables the Center for Morality Promotion to prepare for the challenges of the

current situation or the decline in interest in the issue of virtue in society. However, the long-term drive still requires the development of a monitoring mechanism and the creation of flexible strategies to support the diversity of Thai culture.

2. The Moral Center (Public Organization) operates in line with the 20-year National Strategy (2018-2037) and the National Virtue Promotion Action Plan, Phase 2 (2023-2027), namely :

- 1) Creating a sustainable virtuous society ;
- 2) Instilling virtue in children, youth, and the public ;
- 3) Creating and expanding social networks ;
- 4) Driving virtue in the public, private, and civil society sectors ;
- and 5) Creating an efficient management system.

1. บทนำ

การสร้างสังคมคุณธรรมเป็นฐานรากสำคัญของการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยเฉพาะในบริบทที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล การยกระดับทุนมนุษย์ให้เป็น “คนดี มีวินัย และมีคุณภาพ” จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในด้านการพัฒนาศักยภาพคนและสังคมไทยที่มีคุณธรรมเป็นวิถีชีวิต (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, หน้า 30–31)

3. The success factors in advancing moral promotion by the Moral Center (Public Organization) include: 1) Establishing a Collaborative Moral Governance Network, 2) Advancing Social Innovation in Moral Development, 3) Developing Moral Leadership and Human Capital, 4) Formulating Standards and Certification Systems for Moral Organizations, 5) Strategic Partnerships and External Moral Collaboration, 6) Organizational Quality Assurance and Transparency Enhancement, and 7) Public Communication and Cultivation of Moral Role Models

Keywords: Strategies, Success Factors, driving force, Morality Promotion, Moral Center

คุณธรรมในสังคมปัจจุบันไม่เพียงสะท้อนคุณค่าในระดับปัจเจก แต่เป็นทุนทางสังคม (moral social capital) ที่เสริมสร้างความไว้วางใจ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติและธรรมาภิบาลภาครัฐ การพัฒนาคุณธรรมยุคใหม่จึงถูกมองเป็น “ทักษะชีวิตเชิงคุณธรรม (moral soft skills)” ซึ่งจำเป็นต่อการรับมือกับความท้าทายในศตวรรษที่ 21 เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และความเปราะบางทางสังคม (World Economic Forum, 2022) ตอกย้ำด้วยพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่ชี้ให้เห็นว่าคุณธรรมคือ

รากฐานของความรัก ความสามัคคี และความมั่นคงของชาติ (กรมการศาสนาและศูนย์คุณธรรม, 2565, หน้า 1) อย่างไรก็ตามดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยใน ค.ศ. 2023 อยู่ที่ 35 คะแนนและค.ศ. 2024 ลดลงเหลือ 34 คะแนน (Transparency International, 2023; 2024) สะท้อนให้เห็นว่าแม้ภาครัฐดำเนินการด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาลแต่ยังคงมีช่องว่างในการบังคับใช้และสร้างค่านิยมซื่อสัตย์สุจริตทั่วทั้งระบบ

ประเทศไทยมีรากฐานคุณธรรมจากพระพุทธศาสนา เช่น เมตตา ความพอเพียงและความซื่อสัตย์ควบคู่กับแนวคิดสมัยใหม่ เช่น virtue ethics, duty ethics, public integrity, และ ethical governance ที่เป็นกรอบสากลในการสร้างระบบองค์กรโปร่งใสและรับผิดชอบต่อสาธารณะ (OECD, 2017; UNDP, 2021) จึงเกิดแนวคิด “Moral Governance Ecosystem” ที่ผสมผสานคุณธรรมภายในกับระบบสนับสนุนเชิงสถาบัน ทำให้การส่งเสริมคุณธรรมในปัจจุบันต้องเชื่อมโยงทั้ง “จริยธรรมภายในจิตใจ” และ “โครงสร้างสถาบันที่เอื้อต่อความซื่อสัตย์โปร่งใส”

ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทยในการสร้างเครือข่ายคุณธรรม ขับเคลื่อนองค์ความรู้ นวัตกรรม และต้นแบบเพื่อสร้างสังคมคุณธรรมระดับชาติ (ศูนย์คุณธรรม, 2566, หน้า 5-15) โดยใช้คุณธรรมหลัก 5 ประการ ได้แก่ พอเพียง วินัย สุจริต จิตสาธารณะ และความรับผิดชอบต่อ (สุริยเดว ทรีปาตี และคณะ, 2563, หน้า 1-2) ซึ่งสอดคล้องกับ SDG 16 ที่มุ่งสร้างสถาบันโปร่งใส

และน่าเชื่อถือ (United Nations, 2022) ทว่างานศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมในไทยมักเน้นเชิงนโยบายหรือคุณค่าทางวัฒนธรรม ยังขาด การวิจัยเชิงประจักษ์ที่วิเคราะห์ ยุทธศาสตร์ ปัจจัยความสำเร็จ และความท้าทายเชิงระบบ ตลอดจนความเชื่อมโยงกับมาตรฐานสากลและผลกระทบเชิงโครงสร้าง

ในระดับสากล การขับเคลื่อนคุณธรรมและความโปร่งใสสอดคล้องกับแนวคิด public integrity, ethical infrastructure และ values-based management ซึ่งเป็นหลักสำคัญของภาครัฐยุคใหม่ รวมทั้งสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDG 16 : สถาบันที่โปร่งใส มีคุณธรรมและไว้วางใจได้ (United Nations, 2022) การส่งเสริมคุณธรรมจึงไม่เพียงเป็นนโยบายเชิงสังคมแต่เป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งของรัฐลดปัจจัยเสี่ยงด้านทุจริต ความเหลื่อมล้ำ และความขัดแย้ง พร้อมเสริมศักยภาพการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังเน้นการศึกษาเชิงนโยบายและกรอบทฤษฎีในภาพรวม ขาดงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่วิเคราะห์ความสำเร็จเชิงระบบขององค์กรภาครัฐไทยด้านคุณธรรม ตลอดจนยังไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ประสิทธิผลเชิงระบบและผลลัพธ์เชิงสังคม โดยเฉพาะด้านปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์และการจัดการเครือข่ายการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรฐานสากล การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) จึงเกิดช่องว่างสำคัญด้านองค์ความรู้

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาปัจจัยความสำเร็จ และความท้าทายในการขับเคลื่อนสังคม

คุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) โดยวิเคราะห์การดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ แผนคุณธรรมแห่งชาติ และมาตรฐานสากลด้านธรรมาภิบาลและจริยธรรม เพื่อสร้างความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนคุณธรรมในสังคมไทย และนำไปสู่การพัฒนากลยุทธ์และนวัตกรรมเชิงระบบในการสร้างสังคมคุณธรรม เข้มแข็ง และยั่งยืน สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเพื่อเสนอแนวทางเสริมสร้างความยั่งยืนของระบบคุณธรรมในสังคมไทย อีกทั้งมุ่งสร้างองค์ความรู้เชิงประจักษ์เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการ และยกระดับศักยภาพของประเทศในการสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และพลังทางสังคม ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

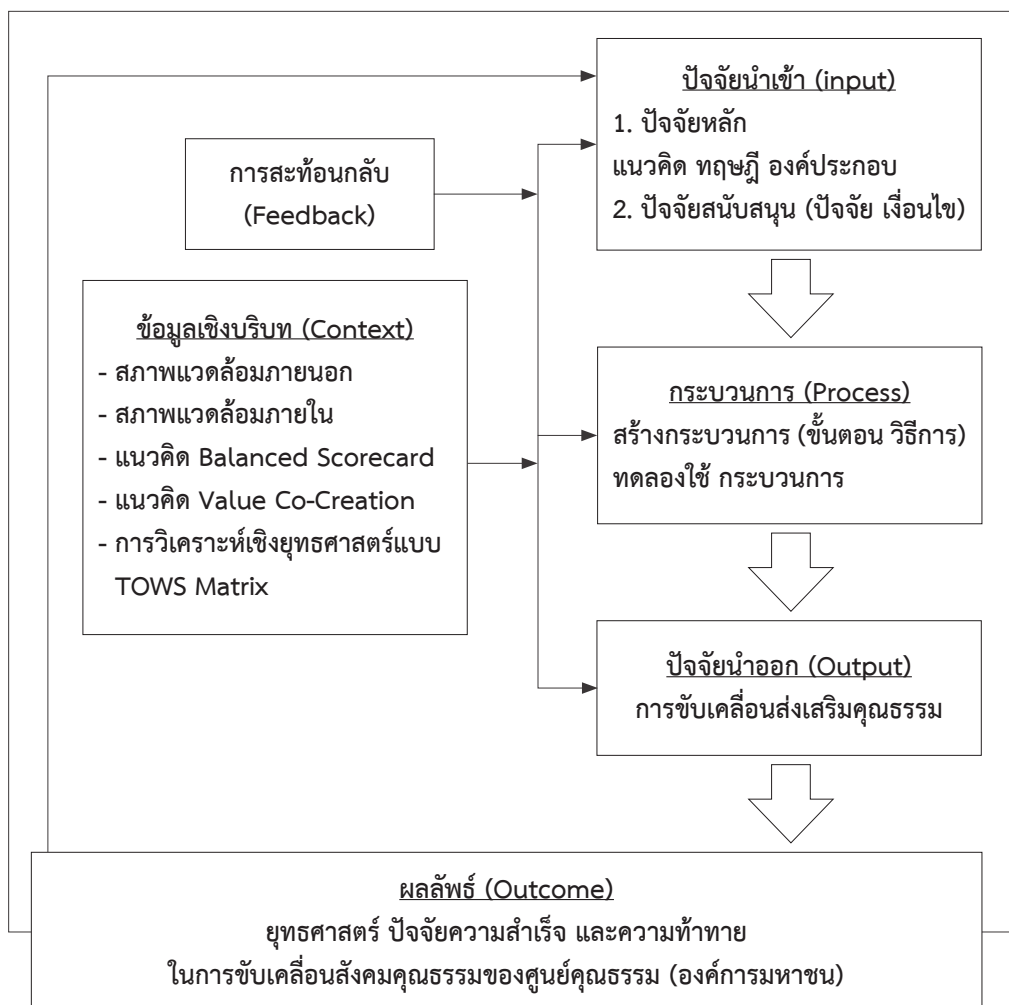
วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ SWOT ผลงานของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ใน พ.ศ. 2566-2567
2. เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติกับผลการดำเนินงานศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)
3. เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม

(องค์การมหาชน)

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยนี้ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิด โดยใช้กรอบแนวคิดระบบของ David Easton (Easton, 1975, pp.435-457) เป็นฐานในการอธิบายความสัมพันธ์เชิงกระบวนการ ได้แก่ บริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) ผลลัพธ์ (Output) และการสะท้อนกลับ (Feedback) ซึ่งสะท้อนลักษณะการทำงานของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ในการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย นอกจากนี้ เพื่อให้การวิจัยมีความร่วมสมัยและสามารถประยุกต์ใช้ยกระดับการดำเนินงานขององค์กรได้จริง ผู้วิจัยได้บูรณาการแนวคิดใหม่เข้ามาเสริม ได้แก่ (1) Balanced Scorecard เพื่อกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ขององค์กรและสังคม (2) แนวคิด Value Co-Creation เพื่ออธิบายการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการสร้างคุณค่าด้านคุณธรรม และ (3) การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ด้วย TOWS Matrix เพื่อแปลงผลการวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน-โอกาส-อุปสรรค ไปสู่กลยุทธ์ที่นำไปปฏิบัติได้จริง ดังภาพ



ภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยซึ่งเป็นเพียงแนวทางในการศึกษาในบริบทพื้นที่เท่านั้น โดยอาจจะมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมตามสภาพของความเป็นจริงเชิงบริบท เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่มีคุณภาพ

2. นกทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดทางปรัชญาตะวันตกและจริยธรรมสากล

Virtue Ethics หรือจริยธรรมเชิงคุณธรรม มุ่งเน้นการพัฒนาคุณลักษณะภายในบุคคล เช่น ความซื่อสัตย์ ความเมตตา และความยุติธรรม

(Aristotle, 2000; Hursthouse & Pettigrove, 2018) การดำเนินงานส่งเสริมคุณธรรมขององค์กร เช่น ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) จึงจำเป็นต้องพิจารณาคุณลักษณะของผู้มีส่วนร่วม ทั้งผู้นำ ผู้ปฏิบัติ และประชาชน เพื่อสร้างนิสัยและวัฒนธรรมคุณธรรมอย่างยั่งยืน

Duty Ethics หรือจริยธรรมตามหน้าที่ เน้นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และหลักการสากล โดยไม่ขึ้นกับผลลัพธ์ของการกระทำ (Kant, 1993; Alexander & Moore, 2016) การกำหนดนโยบายส่งเสริมคุณธรรม เช่น การพัฒนาดัชนีคุณธรรม 5 ประการ (พอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา กตัญญู) และการใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นตัวอย่างของการปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสร้างสังคมคุณธรรม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565); ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน), 2566)

ทั้งสองแนวคิดนี้ช่วยสร้างกรอบวิเคราะห์การส่งเสริมคุณธรรมในมิติบุคคลและมิติองค์การ ซึ่งสามารถใช้เป็น ตัวแปรสำคัญในการวัดความสำเร็จของศูนย์คุณธรรมได้ ได้แก่ การพัฒนานิสัยและคุณธรรมของบุคคล (Virtue-based capability) การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานองค์กร (Duty compliance) การสร้างระบบและกลไกการขับเคลื่อนคุณธรรม (Organizational ethical infrastructure)

2. แนวคิดและแผนปฏิบัติการด้านคุณธรรมในประเทศไทย

แผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) เป็นแผนระดับที่ 3 ที่เป็นแผนการพัฒนาในประเด็นด้านคุณธรรมฉบับที่สองของประเทศไทย

ซึ่งต่อเนื่องจากแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559-2565) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติโดยมุ่งบูรณาการให้ทุกภาคส่วน น้อมนำหลักธรรมทางศาสนายึดมั่นในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และดำรงชีวิตตามวิถีวัฒนธรรมไทยที่ดั่งามมุ่งสู่สังคมคุณธรรมที่ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยแผนฯ มีเป้าหมายหลัก คือ “คนไทยมีพฤติกรรมที่สะท้อนการมีคุณธรรมเพิ่มมากขึ้นด้วยดัชนีคุณธรรม 5 ประการ คือ “พอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา กตัญญู” เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปีมุ่งสู่สังคมคุณธรรมที่คนไทยอยู่ร่วมกันด้วยความสมานฉันท์ภายใต้หลักธรรมทางศาสนา หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง วิถีวัฒนธรรมไทยที่ดั่งามและประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ” โดยมี 2 ตัวชี้วัดหลัก คือ (1) ดัชนีคุณธรรม 5 ประการ “พอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา กตัญญู” เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ภายใน พ.ศ. 2570 (2) หน่วยงานภาครัฐน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารงานมีค่า ITA เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ภายใน พ.ศ. 2570 แนวทางการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายและบรรลุตัวชี้วัดหลักของแผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดเป็น 3 แผนย่อย ได้แก่ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อคุณธรรม การพัฒนากลไกส่งเสริมคุณธรรม และการพัฒนาศักยภาพคนและองค์กรเครือข่าย เพื่อให้หน่วยงานทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนสังคมไทยเป็นสังคมคุณธรรมภายใต้กระบวนการพลิกโฉมสังคมไทย ด้วยการส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรม การเสริมสร้าง

ขีดความสามารถของกลไกการส่งเสริมคุณธรรม และส่งเสริมการเรียนรู้พัฒนาศักยภาพคนและองค์กรเครือข่าย ซึ่งสะท้อนทั้งแนวคิด Virtue Ethics และ Duty Ethics ในระดับการปฏิบัติ

3. แนวคิดทางปรัชญาตะวันออก “บวร”

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2524 และจากพระราชดำรัสและแนวพระราชดำริ “บวร” หลายหน่วยงานเกิดแนวคิดทฤษฎีในเรื่องตามรอยพระยุคลบาท “บวร” รับสนองพระราชดำริหวังให้ภาพวิถีชีวิตดั่งแบบไทย ๆ คงอยู่สืบชั่วลูกหลาน โครงการพระราชดำริได้เกิดขึ้นมากมาย เช่น การดำเนินงานตามแนวพระราชดำริ “บวร” ของกองทัพภาคที่ 1 ได้จัดทำหลายโครงการ อาทิ สานสัมพันธ์ชุมชนระหว่าง บ้าน-วัด-โรงเรียน โครงการ 1 ค่าย 1 วัด 1 ชุมชน เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างสถาบันครอบครัว คือ บ้าน สถาบันศาสนา คือ วัด และสถาบันการปกครอง คือ ภาครัฐ เพื่อประสานพลังสามัคคีในการพัฒนาชุมชนหรือสังคมไทยให้น่าอยู่และเกิดความร่มเย็น (พระครูปลัดวืระ อคฺคจิตฺโต (มณฑล), 2565, หน้า 80)

แนวคิดการพัฒนาสังคมและชุมชนแบบ “บวร” (บ้าน วัด โรงเรียน ราชการ) เป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการใช้สถาบันหลักในชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยสถาบันทั้งสามนี้เป็นเสาหลักที่เชื่อมโยงและสนับสนุนกันและกันในการส่งเสริมพัฒนาการทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยมีลักษณะดังนี้

1. **บ้าน (ชุมชน)** เป็นจุดเริ่มต้นของการปลูกฝังคุณธรรมตั้งแต่ในครอบครัว เช่น ความกตัญญู ความซื่อสัตย์ และการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

2. **วัด** มีบทบาทในการสร้างศีลธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกที่ดี โดยใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณธรรม เช่น การจัดกิจกรรมธรรมะ หรือประเพณีทางศาสนา

3. **โรงเรียน** เป็นแหล่งเรียนรู้และฝึกฝนพฤติกรรมเชิงคุณธรรมในเด็กและเยาวชนผ่านกระบวนการศึกษาและกิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรม

4. **ราชการ (หน่วยงานรัฐ)** หน่วยงานราชการ มีบทบาทในการสนับสนุนทรัพยากร นโยบาย และการจัดการที่เป็นระบบ เพื่อส่งเสริมและขยายผลแนวคิดคุณธรรมในชุมชน

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในชุมชนตามแนวคิด “บวร” ช่วยสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งและเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงเชิงคุณธรรมในระดับชุมชนและสังคมโดยรวม นอกจากนั้น แนวคิด “บวร” ช่วยส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทยโดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การบูรณาการทรัพยากร การเสริมสร้างคุณค่าร่วม และการพัฒนาคุณธรรมอย่างยั่งยืน ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรมที่มีความมั่นคงและยั่งยืน ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาสังคมไทยให้มีความสุข เอื้อเฟื้อ และพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

การบูรณาการแนวคิด “บวร” กับแผนปฏิบัติการด้านคุณธรรมช่วยสร้างเครือข่ายความร่วมมือและพลังร่วมในการส่งเสริมคุณธรรมอย่างยั่งยืน

โดยสามารถเชื่อมโยงกับ SDGs เป้าหมายที่ 16 (Peace, Justice and Strong Institutions) เพื่อให้สังคมไทยมีความสงบ สุจริต และมีการปกครองที่โปร่งใส (United Nations, 2015)

4. แนวคิดธรรมาภิบาลเชิงจริยธรรม (Ethical Governance)

Ethical Governance หมายถึงการบริหารจัดการองค์กรหรือภาครัฐโดยยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งมุ่งเน้นให้การตัดสินใจและนโยบายสอดคล้องกับค่านิยมทางจริยธรรม และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่ม โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

Transparency (ความโปร่งใส) การเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการตัดสินใจให้ประชาชนเข้าถึงได้

Accountability (ความรับผิดชอบ) เจ้าหน้าที่และองค์กรต้องรับผิดชอบต่อการทำงานและผลลัพธ์

Fairness (ความเป็นธรรม) การปฏิบัติต่อทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

Ethical Leadership (ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม) ผู้นำต้องเป็นตัวอย่างของคุณธรรม จริยธรรม และการตัดสินใจที่ถูกต้อง

แนวคิดนี้เป็นกรอบสำคัญในการพัฒนานโยบายและระบบบริหารภาครัฐ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน ลดการทุจริต และส่งเสริมความยั่งยืนของสังคม (Becker, 2019; OECD, 2017)

5. แนวคิดความซื่อสัตย์และคุณธรรมในภาครัฐ (Public Integrity)

Public Integrity เป็นแนวคิดที่เน้นความ

ซื่อสัตย์ คุณธรรม และการมีจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ เป็นการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ และป้องกันการทุจริตหรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด โดยมีหลักสำคัญ ได้แก่

Rule of Law (หลักกฎหมาย) การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

Ethical Standards (มาตรฐานจริยธรรม) การกำหนดและปฏิบัติตามหลักจริยธรรมในทุกระดับขององค์กร

Transparency and Accountability (ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ) การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่และเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ

Citizen Engagement (การมีส่วนร่วมของประชาชน) ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

Public Integrity เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือของภาครัฐ ลดความขัดแย้ง และสนับสนุนการบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม (UNDP, 2021; OECD, 2017)

Ethical Governance และ Public Integrity สามารถใช้ร่วมกันในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้มีคุณธรรมและความโปร่งใส เน้นการตัดสินใจอย่างมีจริยธรรม และสร้างความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการส่งเสริมคุณธรรมและการปฏิบัติที่ดีในสังคม

การศึกษานี้เน้นการบูรณาการแนวคิดตะวันตกและตะวันออกเพื่อสร้างกรอบตัวแปรวิจัยที่สมบูรณ์ ตัวแปรในการศึกษาได้ปรับให้สอดคล้องกับข้อมูลที่เก็บจริง เช่น การพัฒนา

เครือข่ายและการมีส่วนร่วมของภาคี การสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ด้านคุณธรรม การพัฒนาผู้นำและวิทยากรส่งเสริมคุณธรรม การสร้างต้นแบบคุณธรรมและการสื่อสารขยายผล เป็นต้น การบูรณาการนี้ช่วยให้การวิเคราะห์เชิงปฏิบัติ การสะท้อนทั้งฐานคิดทางปรัชญา ความดีงาม และผลลัพธ์เชิงตัวเลข ตลอดจนสามารถเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลด้านธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการเชิงคุณธรรม (United Nations, 2022 ; World Economic Forum, 2022)

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยคุณภาพ (Qualitative Research) มีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

1. การศึกษาเอกสาร (Documentary Searching) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง และแหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

2. การศึกษาในพื้นที่ (Research Area Surveying) ใช้วิธีการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participant Observation) การเก็บข้อมูลจากเรื่องเล่า (Story Telling) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informant)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ การสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์

นโยบายของศูนย์คุณธรรมและมีประสบการณ์ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของศูนย์คุณธรรม จำนวน 12 คน ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย กระบวนการทำงาน ปัญหาและอุปสรรค ผลการดำเนินงาน และแนวทางการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาคลองเจดีย์บูชา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ นโยบายส่งเสริมคุณธรรมและประสบการณ์ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของศูนย์คุณธรรม โดยคำถามมีลักษณะปลายเปิด เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างได้เสนอความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ซึ่งการจัดทำแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารเพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นหลักในการสัมภาษณ์ในเรื่องของปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงาน ผลการดำเนินงานและแนวทางในการส่งเสริมคุณธรรม ดำเนินการตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย และการจัดทำร่างแบบสัมภาษณ์ จากนั้นให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน ตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหาของแบบสอบถามรวมทั้งการใช้ถ้อยคำ ภาษาเพื่อให้เกิดความถูกต้องและเกิดความเข้าใจแก่ผู้ตอบแบบสอบถามโดยพิจารณาจากค่า (Index of Item Objective Congruence : IOC) พบว่า ค่า IOC อยู่ในช่วง 0.67-1.00 ทุกข้อและแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำให้เป็นแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์เพื่อนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ข้อมูล

เชิงเนื้อหา (content analysis) ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) ได้แก่ 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านรวบรวมข้อมูล และ 3) การสร้างบทสรุปและยืนยันบทสรุป (ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล และ สุภาพ ฉัตรารณณ์, 2555, หน้า 184) เพื่อจัดกลุ่มข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ และทำการเชื่อมโยงเนื้อหาแต่ละส่วน แล้วจึงสร้างข้อสรุปเพื่อให้เห็นภาพรวมของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จากนั้นผู้วิจัยได้นำข้อสรุปที่ได้ไปให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอ่านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล เมื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญยืนยันความถูกต้องแล้ว ผู้วิจัยจึงนำข้อมูลไปสร้างข้อสรุปสุดท้าย แล้วนำเสนอข้อมูลตามวัตถุประสงค์ โดยการพรรณนา

4. ผลการวิจัย

จากการวิจัยสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ SWOT ผลการดำเนินงานของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ใน พ.ศ. 2566-2567 การวิเคราะห์ SWOT แสดงให้เห็นว่าศูนย์คุณธรรมมีจุดแข็งด้านยุทธศาสตร์และเครือข่ายที่ช่วยขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ยังคงต้องเสริมทรัพยากร พัฒนากลไกการประเมินผล และสร้างกลยุทธ์ที่ยืดหยุ่นเพื่อรองรับความหลากหลายของสังคมไทย สามารถวิเคราะห์และสรุปผล ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 : การวิเคราะห์ SWOT

SWOT	ประเด็นสำคัญ
จุดแข็ง (Strengths)	- ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม - เครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลาย ครอบคลุมชุมชน สถาบันศาสนา โรงเรียน มหาวิทยาลัย ภาครัฐกิจและภาครัฐ - โครงการสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 - ใช้วัฒนธรรมไทย ศาสนา และประเพณีท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสร้างคุณธรรม
จุดอ่อน (Weaknesses)	- ขาดทรัพยากรบุคคลและงบประมาณเพียงพอ - การวัดผลคุณธรรมเชิงปริมาณทำได้ยาก - การใช้เทคโนโลยีและสื่อดิจิทัลยังไม่เต็มประสิทธิภาพ - การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม
โอกาส (Opportunities)	- การสนับสนุนเชิงนโยบายจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - ความต้องการแก้ปัญหาสังคมซับซ้อน เช่น คอร์รัปชัน ความเหลื่อมล้ำ - การใช้เทคโนโลยีและสื่อดิจิทัลขยายการเข้าถึงประชาชน - ความตื่นตัวด้านธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐและเอกชน

อุปสรรค (Threats)	- การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในสังคม เช่น วัตถุนิยมและความสนใจเทคโนโลยี - การแข่งขันจากองค์กรอื่น เช่น NGOs หรือหน่วยงานศาสนา - ปัญหาสังคมที่ซับซ้อนต้องใช้เวลาแก้ไข - ความเชื่อมั่นของประชาชนบางกลุ่มต่อโครงการคุณธรรม

ผลการวิเคราะห์ SWOT ชี้ให้เห็นว่า ศูนย์คุณธรรมมีจุดแข็งในฐานะองค์กรเฉพาะทางที่มีเครือข่ายความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาครัฐที่ชัดเจน แต่ต้องพัฒนาทรัพยากรการวัดผลสัมฤทธิ์ และการใช้เทคโนโลยีให้มากขึ้น เพื่อรับมือกับความท้าทายและใช้โอกาสที่มี

อย่างเต็มศักยภาพในการสร้างสังคมคุณธรรมที่ยั่งยืนในระยะยาว นอกจากนี้ การวิเคราะห์ TOWS Matrix เพื่อศึกษากลยุทธ์การขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทยโดยศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีรายละเอียดตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 2 : การวิเคราะห์ TOWS Matrix

กลยุทธ์	แนวทางหลัก
SO Strategies ใช้จุดแข็งเพื่อใช้ประโยชน์จากโอกาส	- ใช้เครือข่ายที่หลากหลายขยายความร่วมมือระดับสากล เช่น เชื่อมโยง SDGs - ใช้โซเชียลมีเดียส่งเสริมคุณธรรมในกลุ่มเยาวชนและคนรุ่นใหม่ - ผลักดันโรงเรียนและองค์กรคุณธรรมให้เป็นต้นแบบในระดับประเทศและนานาชาติ เช่น การสร้างเครือข่ายโรงเรียนคุณธรรมและองค์กรคุณธรรมระดับอาเซียน - ใช้สื่อออนไลน์เพื่อเผยแพร่แนวคิดคุณธรรมและเข้าถึงเยาวชน เช่น เกมการเรียนรู้เกี่ยวกับคุณธรรม เป็นต้น
WO Strategies แก้ไขจุดอ่อนเพื่อใช้ประโยชน์จากโอกาส	- พัฒนากลไกติดตามผลและระบบประเมินที่โปร่งใส - พัฒนาหลักสูตรคุณธรรมที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย - หาทรัพยากรเพิ่มเติมจากภาคเอกชนหรือองค์กรระหว่างประเทศ - ดึงงบประมาณสนับสนุนจากแหล่งทุนภายนอก เช่น CSR และองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น
ST Strategies ใช้จุดแข็งเพื่อลดผลกระทบจากอุปสรรค	- สร้างกรอบแนวทางสำหรับชุมชนหลากหลายพื้นที่เพื่อให้สามารถปรับใช้ได้ - ใช้กิจกรรมระดับชาติ เช่น งานสัปดาห์คุณธรรม เป็นต้น เพื่อเชื่อมโยงคุณธรรมกับปัญหาในสังคมปัจจุบัน - พัฒนาชุดแนวทางที่ยืดหยุ่นเพื่อรองรับความหลากหลายของพื้นที่ - สร้างกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับประเด็นใหม่ ๆ เช่น ความยั่งยืนในชุมชน เป็นต้น

กลยุทธ์	แนวทางหลัก
WT Strategies ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงผลกระทบจากอุปสรรค	- กระจายอำนาจและสร้างบทบาทให้ท้องถิ่นนำการขับเคลื่อนคุณธรรม - กระจายอำนาจการจัดการและพัฒนาระบบประเมินผลที่ง่ายและชัดเจน - เพิ่มแรงจูงใจและความต่อเนื่องผ่านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน - พัฒนาระบบส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการคุณธรรมด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ TOWS Matrix ช่วยให้ศูนย์คุณธรรมสามารถเตรียมพร้อมรับมือกับความท้าทาย เช่น ความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือการลดความสนใจในประเด็นคุณธรรมของสังคม วางกลยุทธ์เชิงรุกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นและภาคประชาชน เพื่อสร้างความต่อเนื่องและความยั่งยืนในระยะยาว ศูนย์คุณธรรมสามารถออกแบบกลยุทธ์ที่ยืดหยุ่นตามพื้นที่ เช่น การปรับใช้หลักสูตรคุณธรรมให้เหมาะสมกับชุมชนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นต้น สร้างกิจกรรมที่ตอบโจทย์สถานการณ์ปัจจุบัน เช่น การเชื่อมโยงคุณธรรมกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป็นต้น ช่วยระบุโอกาสในการสร้างความร่วมมือ เช่น การขยายเครือข่ายโรงเรียน วัด และชุมชนคุณธรรม เป็นต้น เสริมสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศและภาคเอกชนเพื่อเพิ่มทรัพยากรสนับสนุน ช่วยให้ศูนย์คุณธรรมมุ่งเน้นในประเด็นที่สำคัญที่สุด เช่น การปรับปรุงระบบติดตามผลในระดับพื้นที่ หรือการดึงดูดความสนใจของคนรุ่นใหม่ผ่านเทคโนโลยี เป็นต้น แก้ปัญหาเชิงระบบ เช่น การขาดงบประมาณหรือความหลากหลายทางสังคม ด้วยวิธีการที่เป็นรูปธรรม เป็นต้น

การวิเคราะห์ TOWS Matrix ช่วยให้ศูนย์คุณธรรมเห็นแนวทางเชิงกลยุทธ์ที่ใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและโอกาส รวมถึงลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงอุปสรรค โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทท้องถิ่นและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อขับเคลื่อนคุณธรรมในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญ ศูนย์คุณธรรมมีจุดแข็งในด้านกรอบยุทธศาสตร์และเครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลาย ซึ่งสามารถนำมาใช้ขยายผลในระดับประเทศและสากล อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนในระยะยาวยังต้องพัฒนากลไกติดตามผล และเพิ่มความยืดหยุ่นในวิธีการเพื่อให้เหมาะสมกับความหลากหลายของสังคมไทย

2. การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติกับผลการดำเนินงานศูนย์คุณธรรม

ศูนย์คุณธรรม (Moral Promotion Center) มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทยโดยดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ครอบคลุมด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล โดยการดำเนินงานของศูนย์คุณธรรมบูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติในมิติต่าง ๆ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580)

1. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

1.1 การสร้างเครือข่ายชุมชนคุณธรรม ศูนย์คุณธรรมได้สร้างและส่งเสริม ชุมชนคุณธรรม ทั่วประเทศ เพื่อเป็นพื้นที่ต้นแบบที่ส่งเสริมความเสมอภาค ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และความร่วมมือในการทำ ความดี โดยชุมชนจะเป็นศูนย์กลางในการขยายผลไปยังพื้นที่อื่น ๆ

1.2 ส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังคุณธรรมให้เยาวชน ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการโรงเรียนคุณธรรม การจัดหลักสูตรคุณธรรมสำหรับนักเรียนและเยาวชน เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาและความเท่าเทียมทางคุณธรรมในสังคม

2. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.1 การพัฒนาคนไทยให้มีคุณธรรมและจริยธรรม ศูนย์คุณธรรมมุ่งเน้นการปลูกฝังคุณธรรมพื้นฐาน ได้แก่ พอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา กตัญญู ให้กับคนไทยทุกช่วงวัย เช่น การจัดกิจกรรมฝึกอบรม เวิร์กช็อปเปลี่ยนเรียนรู้ และการประกวดผลงานด้านคุณธรรม เป็นต้น

2.2 การสร้างเครือข่ายคุณธรรม ในสถาบันการศึกษาและสถานประกอบการ ขยายการส่งเสริมคุณธรรมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย หน่วยงานราชการ และภาคเอกชน เป็นต้น เพื่อให้ทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนคุณธรรมร่วมกัน

3. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

3.1 โครงการส่งเสริมคุณธรรมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ศูนย์คุณธรรมร่วมมือกับภาคีเครือข่ายและชุมชนในการส่งเสริมกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การฟื้นฟูลำน้ำ การปลูกป่า และการจัดการขยะอย่างยั่งยืน โดยปลูกฝังจิตสำนึกคุณธรรมในการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า

3.2 การขับเคลื่อนวัฒนธรรมการทำ ความดีควบคู่กับการพัฒนาที่ยั่งยืน สร้างจิตอาสาและส่งเสริมกิจกรรมทำความดีเพื่อส่วนรวม เช่น การทำงานอาสาสมัคร การร่วมมือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นต้น

4. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

4.1 การส่งเสริมธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ศูนย์คุณธรรมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์กรคุณธรรม เพื่อสร้างธรรมาภิบาล โปร่งใส และปลอดคอร์รัปชันในการทำงาน

4.2 การพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรม เช่น ดัชนีคุณธรรม (Moral Index) เป็นต้น ซึ่งเป็นเครื่องมือในการวัดระดับคุณธรรมในหน่วยงาน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาตามหลักคุณธรรมและจริยธรรม

5. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

5.1 การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและศาสนา ศูนย์คุณธรรมส่งเสริมบทบาทของสถาบันศาสนา ในการเป็นศูนย์กลาง

ขับเคลื่อนคุณธรรม เช่น การจัดกิจกรรมธรรมะ การฟื้นฟูวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงาม การปลูกฝังศีลธรรมในครอบครัว เป็นต้น ซึ่งเป็นฐานรากความมั่นคงทางสังคม

5.2 การสร้างเครือข่ายผู้นำคุณธรรม พัฒนาผู้นำคุณธรรมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีในการขับเคลื่อนสังคมให้มีความมั่นคงทางจิตใจ และเสริมสร้างความสามัคคีในชาติ

6. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีคุณภาพและยั่งยืน

6.1 การส่งเสริมการทำธุรกิจบนฐานคุณธรรม สนับสนุนธุรกิจที่คำนึงถึง ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานคุณธรรม

6.2 การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่กับคุณธรรม สนับสนุนชุมชนและเครือข่ายให้ดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เน้นการสร้างรายได้อย่างพอประมาณ ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น

ศูนย์คุณธรรมดำเนินงานส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยมุ่งเน้นการสร้างสังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ผ่านการสร้างเครือข่ายการปลูกฝังคุณธรรมในทุกภาคส่วนและการพัฒนาคนไทยให้มีจิตสำนึกที่ดี ร่วมมือกันขับเคลื่อนประเทศสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงทางจิตใจ

ศูนย์คุณธรรมฯ ดำเนินงานโดยเน้นคุณธรรมหลักที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ได้แก่

ความพอเพียง คือ ส่งเสริมการดำเนินชีวิตอย่างพอเพียงในทุกระดับ

ความมีวินัย คือ ปลูกฝังการทำงาน การใช้ชีวิตและการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบวินัย

ความซื่อสัตย์ คือ ธรรมาภิบาลด้านการทุจริต และส่งเสริมความโปร่งใส

จิตอาสา คือ ส่งเสริมการมีจิตสาธารณะ และการทำงานเพื่อส่วนรวม

กตัญญู คือ สร้างสังคมที่มีความเคารพในบุพการี ผู้มีพระคุณ และสถาบันต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและชุมชน

ศูนย์คุณธรรมขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทยอย่างสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566–2570) โดยเน้นการสร้างเครือข่าย การปลูกฝังคุณธรรมในทุกภาคส่วน การขยายผลองค์กรและชุมชนคุณธรรม การพัฒนากลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างระบบติดตามและประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อให้คุณธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและมั่นคง

3. ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรม

จากการศึกษาวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ และผลการดำเนินงานของศูนย์คุณธรรม (พ.ศ. 2566–2567) พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนคุณธรรมในสังคมไทยบนพื้นฐานแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เน้นการขับเคลื่อนคุณธรรมการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชีวิต เศรษฐกิจ และสังคม โดยการปลูกฝังค่านิยมที่ดี ส่งเสริมการใช้ชีวิตอย่างพอประมาณ มีเหตุผล สร้างภูมิคุ้มกันทาง

จริยธรรม พร้อมทั้งอาศัยความรู้และคุณธรรม ยั่งยืน และมีความสุขในระยะยาว สรุปได้ดังในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะนำไปสู่สังคมที่มีคุณธรรม ตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 : ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรม

ปัจจัยความสำเร็จ	รายละเอียดสำคัญ	ตัวอย่าง/ข้อมูลเชิงสถิติ
1. การสร้างระบบความร่วมมือด้านคุณธรรมอย่างเป็นเครือข่าย	การสร้างและสนับสนุนเครือข่าย 6 ภาคส่วน ได้แก่ รัฐ ธุรกิจ การศึกษา ประชาสังคม ศาสนา สื่อมวลชน	- จัดสมัชชาคุณธรรมระดับจังหวัด 12 จังหวัด และระดับภูมิภาค 4 ภูมิภาค - ผู้เข้าร่วม >5,000 คน (ออนไลน์ >70,000 คน) - องค์กรเข้าร่วม 1,090 แห่ง (ภาครัฐ 439, เอกชน 83, การศึกษา 210, ประชาสังคม 213, ศาสนา 92, สื่อ 53) - นำข้อเสนอเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 511 องค์กร
2. การพัฒนานวัตกรรมสังคมด้านคุณธรรม	พัฒนานวัตกรรมและระบบสนับสนุนการส่งเสริมคุณธรรม	- Moral Hackathon 2024 - ระบบ Moral Verse (เกมออนไลน์+กิจกรรมจริง) - ดัชนีชี้วัดคุณธรรมและการวิจัยทุนชีวิต
3. การพัฒนาภาวะผู้นำและทุนมนุษย์เชิงคุณธรรม	เสริมสร้างผู้นำและวิทยากรเพื่อขยายผล	- สถาบันวิทยาการคุณธรรม, โครงการ MLC1 - เครือข่ายนักส่งเสริมคุณธรรม >3,000 คนทั่วประเทศ
4. การกำหนดมาตรฐานและระบบรับรององค์กรคุณธรรม	พัฒนาเกณฑ์และโมเดลการรับรององค์กรคุณธรรม	- Plug-in Model สำหรับสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพและสถานพยาบาล - ส่งเสริมองค์กรให้ประยุกต์ใช้คุณธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
5. การสร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับภาคีภายนอก	การทำงานร่วมกับองค์กรภายนอกเพื่อสนับสนุนโครงการคุณธรรม	- ตัวอย่าง สสส. ป.ป.ช. มหาวิทยาลัย - โครงการ “เดินกับหมอ” “เต็มใจ”
6. การประกันคุณภาพองค์กรและความโปร่งใส	การประเมินผล การดำเนินงานและความโปร่งใส	- คะแนนประเมิน 100/100 (พ.ศ. 2567) - รางวัล “เลิศรัฐ” หมวดนวัตกรรมบริการ
7. การสื่อสารสาธารณะและสร้างต้นแบบคุณธรรมในสังคม	การยกย่องบุคคล/องค์กรต้นแบบและเผยแพร่ข้อมูล	- รางวัล Thailand Moral Awards - สื่อสารคดี อินโฟกราฟิก แพลตฟอร์มดิจิทัล

ศูนย์คุณธรรมประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนคุณธรรมของประเทศผ่านโครงสร้างกลไกที่ผสมผสาน ความรู้ นวัตกรรม เครือข่าย ผู้นำระบบมาตรฐาน ความโปร่งใส และการสื่อสารสาธารณะ ทำให้เกิดพลังทางสังคมที่เอื้อต่อการสร้างสังคมสุจริต มีวินัย และเคารพคุณค่าเชิงศีลธรรม สอดคล้องกับแนวคิด Ethical Governance และเป้าหมายSDG 16 ว่าด้วยสังคมสันติธรรมและสถาบันที่โปร่งใส โดยปัจจัยความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนคุณธรรมของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) สรุปได้ ดังนี้

1. การสร้างระบบความร่วมมือด้านคุณธรรมอย่างเป็นเครือข่าย (Establishing a Collaborative Moral Governance Network) ศูนย์คุณธรรมดำเนินบทบาทในฐานะตัวเร่ง (Catalyst) สร้างระบบนิเวศคุณธรรมที่มีความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ เอกชน ศาสนา สื่อมวลชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม ผ่านกระบวนการสมัชชาคุณธรรมระดับชาติ-ภูมิภาค ก่อให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคี (Multi-stakeholder Collaboration) ส่งผลให้เกิดรูปธรรมของจังหวัด ชุมชน และองค์กรต้นแบบด้านคุณธรรมทั่วประเทศ

2. การพัฒนานวัตกรรมสังคมด้านคุณธรรม (Advancing Social Innovation in Moral Development) ขับเคลื่อนบนฐานองค์ความรู้และนวัตกรรมเชิงสังคม (Knowledge-based and Social Innovation Platform) ศูนย์คุณธรรมพัฒนาเครื่องมือและนวัตกรรม เช่น Moral Hackathon, Moral Verse รวมถึงการจัดทำดัชนีและฐานข้อมูลคุณธรรม ทำให้

การขับเคลื่อนตั้งอยู่บนข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based Practice) ผสานเทคโนโลยี เพื่อให้ทันต่อพฤติกรรมสังคมยุคดิจิทัล

3. การพัฒนาภาวะผู้นำและทุนมนุษย์เชิงคุณธรรม (Developing Moral Leadership and Human Capital) การพัฒนาผู้นำคุณธรรมหลายระดับ พัฒนาผู้นำคุณธรรมในระดับประเทศองค์กรและชุมชนผ่านโครงการฝึกอบรมและสถาบันวิทยาการคุณธรรม ส่งผลสู่การสร้างทุนมนุษย์และทุนสังคมด้านคุณธรรม (Moral Human & Social Capital) กระจายสู่เครือข่ายกว่า 3,000 คนทั่วประเทศ

4. ระบบมาตรฐานและระบบรับรององค์กรคุณธรรม (Moral Standardization and Certification Systems for Moral Organizations) พัฒนาระบบรับรององค์กรคุณธรรม เช่น Plug-in Model ช่วยยกระดับมาตรฐานธรรมาภิบาลเชิงปฏิบัติ (Operational Integrity Standard) สนับสนุนองค์กรภาครัฐและเอกชนให้สามารถบูรณาการคุณธรรมเข้าสู่ระบบบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืน

5. การสร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับภาคีภายนอก (Strategic Partnerships and External Moral Collaboration) ความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับองค์กรภายนอกชาติและภายในประเทศ ร่วมมือกับหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ เช่น สสส. ป.ป.ช. มหาวิทยาลัย และสื่อมวลชน เพื่อออกแบบนโยบายและโครงการขับเคลื่อน เช่น โครงการ “เดินกับหมอ” “เต็มใจ” เสริมสร้างทุนสังคมภาคส่วนต่าง ๆ และขยายผลการป้องกันการทุจริตเชิงระบบ

6. การประกันคุณภาพองค์กรและความโปร่งใส (Organizational Quality Assurance and Transparency Enhancement) องค์กรได้รับคะแนนประเมินสูงสุดระดับ “ดีมาก” และรางวัล “เลิศรัฐ” สะท้อนระบบบริหารจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ (Accountability & Transparency) เสริมสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรในฐานะสถาบันกลางด้านคุณธรรมของประเทศ

7. การสื่อสารสาธารณะและสร้างต้นแบบคุณธรรมในสังคม (Public Communication and Cultivation of Moral Role Models) ดำเนินกลยุทธ์การสื่อสารสาธารณะผ่านสื่อดิจิทัล ผลิตสารคดีและสื่อคุณธรรม พร้อมสร้างพื้นที่เชิงสัญลักษณ์ผ่านรางวัล Thailand Moral Awards ส่งเสริมการสร้างค่านิยมสาธารณะ (Public Value) และวัฒนธรรมความดีในสังคม

ปัจจัยความสำเร็จทั้ง 7 ด้านของศูนย์คุณธรรม สะท้อนให้เห็นถึงการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทยอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการสร้างเครือข่าย การพัฒนานวัตกรรมและองค์ความรู้ การเสริมสร้างผู้นำการกำหนดมาตรฐานองค์กร การสร้างความร่วมมือกับภายนอก การประเมินผลและความโปร่งใส และการยกย่องต้นแบบคุณธรรม สิ่งเหล่านี้ช่วยให้ศูนย์คุณธรรมสามารถขยายผลการส่งเสริมคุณธรรมไปสู่ชุมชนและสังคมอย่างยั่งยืน

ที่สำคัญ ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทย สามารถจัดเป็น Leading Factors และ Supporting Factors ดังนี้

1. Leading Factors (ปัจจัยนำ)

1.1 การพัฒนาเครือข่ายและการมีส่วนร่วม (Network and Participation Development) การสร้างเครือข่ายทางสังคม ทั้ง 6 ภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ธุรกิจ การศึกษา ประชาสังคม ศาสนา และสื่อสารมวลชน เป็นปัจจัยนำที่สำคัญต่อความสำเร็จ เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการขยายผลและยกระดับการดำเนินงานคุณธรรม ตัวอย่างเช่น การจัดงานสมัชชาคุณธรรมระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค โดยมีผู้เข้าร่วมกว่า 5,000 คน และเข้าถึงผ่านระบบออนไลน์กว่า 70,000 คน ครอบคลุมองค์กรทั้งสิ้น 1,090 แห่ง โดย 511 องค์กรนำข้อเสนอเชิงนโยบายไปปฏิบัติจริง การสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนแนวคิด การเรียนรู้ร่วมกัน และการประยุกต์ใช้มาตรการส่งเสริมคุณธรรมในบริบทที่แตกต่างกัน

1.2 การสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ด้านคุณธรรม (Innovation and Knowledge Creation) การพัฒนานวัตกรรม เช่น Moral Hackathon 2024 และระบบ Moral Verse ช่วยให้การส่งเสริมคุณธรรมเป็นเรื่องที่จับต้องได้ และสามารถสื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายหลากหลาย การสร้างดัชนีชี้วัดคุณธรรมและการวิจัยทุนชีวิตยังช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีข้อมูลสนับสนุน ส่งเสริมการขับเคลื่อนเชิงระบบ (systemic approach) และเป็นปัจจัยนำที่สร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืน

1.3 การพัฒนาผู้นำและวิทยาการส่งเสริมคุณธรรม (Leadership and Capacity Building) การพัฒนาผู้นำผ่านโครงการ Moral

Leaders Community for Sustainable Development และการฝึกอบรม Facilitator/Coach เป็นปัจจัยนำที่สำคัญต่อการขยายผลสู่ระดับชุมชนและองค์กร ทำให้เกิดเครือข่ายนักส่งเสริมคุณธรรมกว่า 3,000 คนทั่วประเทศ ผู้นำและวิทยากรที่มีศักยภาพสูงเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณธรรม

2. Supporting Factors (ปัจจัยตาม)

2.1 การจัดทำมาตรฐานและการรับรององค์กรคุณธรรม (Standards and Accreditation) การพัฒนาเกณฑ์และกระบวนการรับรอง เช่น Plug-in Model ช่วยให้องค์กรสามารถประยุกต์ใช้คุณธรรมในงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่ผ่านการรับรองกลายเป็นต้นแบบในการสร้างแรงบันดาลใจและขยายผลเชิงระบบ

2.2 ความร่วมมือกับหน่วยงานและเครือข่ายภายนอก (External Collaboration) ความร่วมมือกับ สสส. ป.ป.ช. และมหาวิทยาลัย ทำให้เกิดการบูรณาการโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เช่น “เดินกับหมอ” และ “เต็มใจ” ซึ่งช่วยสร้างผลลัพธ์ด้านสังคมและความยั่งยืน

2.3 ผลการประเมินองค์กรและรางวัลเชิดชูคุณธรรม (Organizational Evaluation and Recognition) การได้รับคะแนนประเมินระดับ “ดีมาก” และรางวัลเลขาธิการสะท้อนประสิทธิภาพ นวัตกรรม และความโปร่งใสขององค์กร การวัดผลเหล่านี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

2.4 การสร้างต้นแบบคุณธรรมและการสื่อสารขยายผล (Role Models and

Communication) การยกย่องบุคคลและองค์กรต้นแบบ และการผลิตสื่อเชิงคุณธรรม เช่น สารคดี อินโฟกราฟิก และแพลตฟอร์มดิจิทัล ช่วยสร้างแรงบันดาลใจและปลูกฝังคุณธรรมในวงกว้าง

3. การวิเคราะห์เชิงสัมพันธ์และลำดับความสำคัญ การวิเคราะห์เชิงสัมพันธ์และลำดับความสำคัญ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวขับเคลื่อนหลัก หรือ Leading Factors มีบทบาทสำคัญในการส่งผลต่อปัจจัยสนับสนุน หรือ Supporting Factors โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครือข่ายและการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนขั้นต้น มีอิทธิพลต่อการสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ ซึ่งต่อยอดไปสู่การเสริมสร้างศักยภาพผู้นำและวิทยากรขององค์กรในด้านคุณธรรม

นอกจากนี้ การพัฒนานวัตกรรมและองค์ความรู้ยังทำหน้าที่สนับสนุนการสร้างมาตรฐาน การประเมินผลองค์กร และการสื่อสารเพื่อขยายผลการดำเนินงานด้านคุณธรรมไปยังกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น ขณะเดียวกัน ผู้นำและวิทยากรที่มีศักยภาพสูงจะสามารถขยายผลความสำเร็จเชิงระบบไปสู่ชุมชนและองค์กรภายนอก ทำให้เกิดการขับเคลื่อนคุณธรรมอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรมในสังคม

ในภาพรวม ปัจจัยนำ (Leading Factors) คือปัจจัยเชิงกลยุทธ์ที่ต้องได้รับการจัดลำดับความสำคัญและบริหารจัดการก่อน ส่วนปัจจัยตาม (Supporting Factors) เป็นกลไกเสริมที่ช่วยให้ความสำเร็จเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนและขยายผลในวงกว้าง ปัจจัยความสำคัญในแต่ละระยะ มีดังนี้

1. ระยะเริ่มต้น (Initiation Phase)

ปัจจัยสำคัญที่สุด คือ การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม การสร้างความเชื่อมโยงกับภาคส่วนหลัก ได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ การศึกษา ศาสนา ประชาสังคม และสื่อมวลชน เป็นสิ่งจำเป็นในช่วงเริ่มต้นเพื่อสร้างฐานการสนับสนุนและความร่วมมือ ตัวอย่างเช่น การจัดงานสัมมนาคุณธรรมระดับจังหวัด 12 จังหวัด และการมีผู้เข้าร่วมกว่า 5,000 คน ซึ่งช่วยสร้างเครือข่ายผู้สนับสนุนและจุดประกายการดำเนินงาน

ปัจจัยตาม (Supporting Factors) การให้ความรู้เกี่ยวกับคุณธรรมและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแก่เครือข่ายเพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้าใจเป้าหมายร่วมกัน

2. ระยะพัฒนา (Development Phase)

ปัจจัยสำคัญที่สุด คือ การสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ด้านคุณธรรม การพัฒนานวัตกรรม เช่น Moral Hackathon Moral Verse ดชนีชี้วัดคุณธรรม ช่วยให้เกิดเครื่องมือและแนวทางปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้จริง ส่วนการพัฒนาผู้นำและวิทยากร (Moral Leaders Community Facilitator/Coach) เป็นปัจจัยสำคัญเพื่อสร้างความต่อเนื่องและขยายผลการดำเนินงาน

ปัจจัยตาม (Supporting Factors) การจัดทำมาตรฐานและการรับรององค์กรคุณธรรม (Plug-in Model) ช่วยสนับสนุนการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้อย่างมีระบบ

3. ระยะขยายผล (Scaling/Expansion Phase)

ปัจจัยสำคัญที่สุด คือ การสร้างต้นแบบคุณธรรมและการสื่อสารขยายผล ได้แก่ การยกย่องบุคคลและองค์กรต้นแบบ เช่น Thailand Moral Awards Happy@Moral Business Award ช่วยกระตุ้นแรงบันดาลใจ

และขยายผลคุณธรรมไปสู่เครือข่ายกว้าง และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเผยแพร่ข้อมูลและกิจกรรมคุณธรรม ทำให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงได้ง่าย

ปัจจัยตาม (Supporting Factors) ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เช่น สสส. สำนักงาน ป.ป.ช. และมหาวิทยาลัย ช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือและความยั่งยืนของการขยายผลจากการศึกษาปัจจัยความสำคัญ ข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์มีดังนี้

ปัจจัยเครือข่ายและการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยนำใน “ระยะเริ่มต้น” เนื่องจากต้องสร้างฐานสนับสนุนและความร่วมมือ

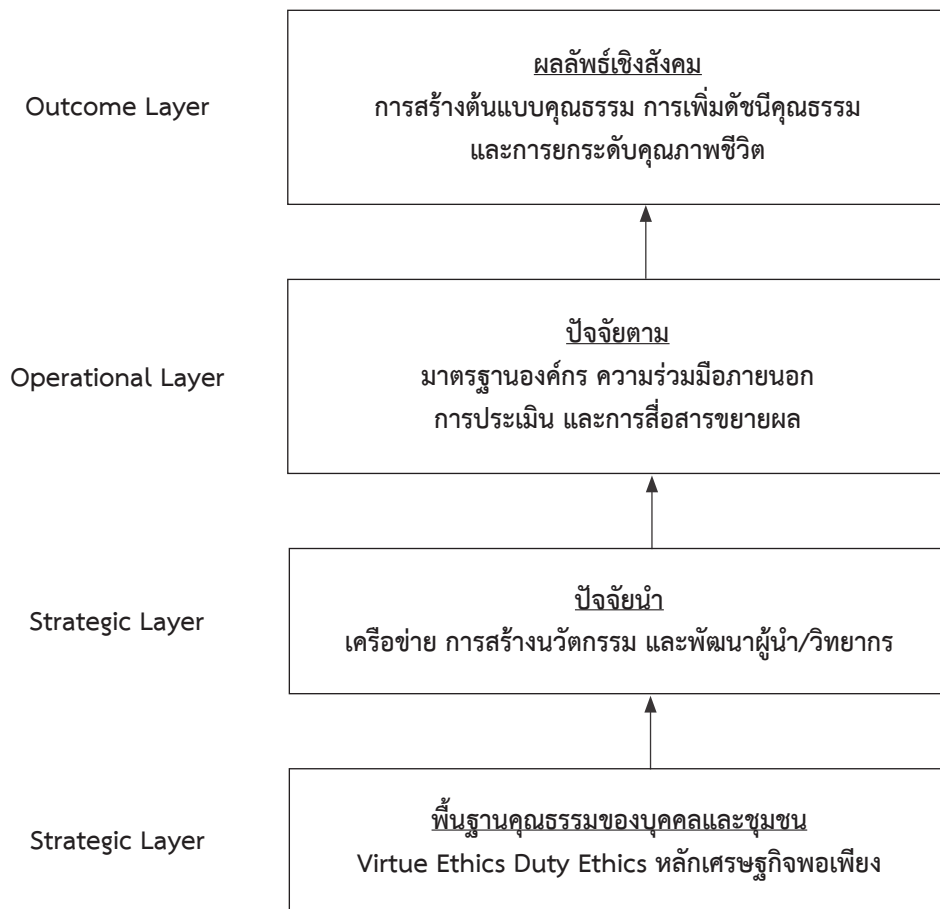
ปัจจัยนวัตกรรมและองค์ความรู้ เป็นปัจจัยนำใน “ระยะพัฒนา” เพราะช่วยแปลงนโยบายและแนวคิดเป็นเครื่องมือและวิธีปฏิบัติที่จับต้องได้

ปัจจัยต้นแบบและการสื่อสารขยายผล เป็นปัจจัยนำใน “ระยะขยายผล” เพื่อสร้างการรับรู้ การยอมรับ และการทำซ้ำในวงกว้าง

ปัจจัยตาม (Supporting Factors) เช่น การประเมินองค์กร มาตรฐานคุณธรรม และความร่วมมือภายนอก ทำหน้าที่สนับสนุนและยกระดับผลลัพธ์ในทุกระยะ

4. โมเดลความสำเร็จเชิงระบบในการส่งเสริมคุณธรรม (Systemic Success Model for Moral Promotion)

จากการวิเคราะห์เชิงลึกสามารถสังเคราะห์เป็นโมเดลความสำเร็จเชิงระบบ โดยประกอบด้วยพื้นฐานคุณธรรมของบุคคลและชุมชน ปัจจัยนำ ปัจจัยตาม และผลลัพธ์เชิงสังคม โมเดลนี้สามารถนำไปปรับใช้กับองค์กรอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างระบบส่งเสริมคุณธรรมที่ยั่งยืนและวัดผลได้ ดังภาพ



ภาพที่ 2 : โมเดลความสำเร็จเชิงระบบ (Systemic Success Model for Moral Promotion)

5. อภิปรายผล

จากการศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทย โดยศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ผลการดำเนินการสามารถนำมาอภิปรายได้ ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ SWOT การดำเนินงานของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ในช่วง พ.ศ. 2566–2567 สะท้อนให้เห็นว่าสถาบันมีจุดแข็งในด้านยุทธศาสตร์เชิงคุณธรรมและเครือข่าย

ความร่วมมือที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ศาสนา สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม ซึ่งช่วยส่งเสริมการขับเคลื่อนคุณธรรมอย่างเป็นระบบและสร้างผลลัพธ์เชิงสังคมที่วัดได้ ในระดับหนึ่ง จุดแข็งดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด Collaborative Governance ที่มุ่งเน้นการบูรณาการพลังความร่วมมือข้ามภาคส่วนเพื่อบรรลุเป้าหมายสาธารณะ (Ansell & Gash, 2008) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังเผชิญความท้าทายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงความจำเป็น

ในการพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์เชิงคุณธรรมที่ชัดเจนและเป็นสากล ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Bovens (2007) ที่ชี้ว่าองค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีระบบประเมินผลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้ แนวคิด outcome-based management ยังเน้นให้หน่วยงานรัฐใช้ตัวชี้วัดเชิงผลกระทบเพื่อประเมินคุณค่าทางสังคมที่เกิดขึ้นจริง (Moynihan, 2008)

ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่าศูนย์คุณธรรมต้องปรับตัวต่อพลวัตทางสังคม ความเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และทิศทางนโยบายระดับชาติ เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ SDGs ซึ่งกำหนดแนวทางด้านธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และสังคมคุณธรรม การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการพัฒนาคุณธรรมจึงเป็นโอกาสสำคัญในการขยายผล ปรับรูปแบบการรณรงค์ และเพิ่มศักยภาพการสื่อสารสาธารณะ เช่นเดียวกับข้อค้นพบของ OECD (2020) ที่เน้นว่ารัฐสมัยใหม่ต้องผสมผสาน digital ethics และ public innovation เข้ากับการบริหารงานภาครัฐ เพื่อยกระดับคุณธรรมและความไว้วางใจประชาชนที่สำคัญ ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่าศูนย์คุณธรรมมีรากฐานเชิงยุทธศาสตร์และเครือข่ายที่เข้มแข็ง แต่จำเป็นต้องพัฒนากลไกการประเมินผล การจัดการทรัพยากร และความสามารถในการปรับตัวต่อแนวโน้มสังคมโลก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการขับเคลื่อนคุณธรรมในระดับประเทศ

2. การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติกับผลการดำเนินงานศูนย์คุณธรรม พบว่า ศูนย์คุณธรรมขับเคลื่อน

การส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ครอบคลุมด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) โดยเน้นการสร้างเครือข่าย การปลูกฝังคุณธรรมในทุกภาคส่วน การขยายผลองค์กรและชุมชนคุณธรรม การพัฒนากลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างระบบติดตามและประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อให้คุณธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และมั่นคง สอดคล้องกับงานวิจัยของแพรวภัทรา เจียวชะอุ่ม (2567) พบว่า แผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจ็ดชัยบุชอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ (Water Management Master Plan) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) โดยมีความสอดคล้องในด้านการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความยั่งยืนในการจัดการน้ำ และการมีส่วนร่วมของชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของ สงวน อินทร์รักษ์ และ ประเสริฐ อินทร์รักษ์ (2565) พบว่า ผลการยืนยันกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติมีความถูกต้องเหมาะสมเป็นไปได้ และเป็นประโยชน์สอดคล้องกับงานวิจัยของดำรงค์ วัฒนา และ กนกวรรณ รุ่งตาล (2564) พบว่า โรงเรียนรูปแบบเดิมของกระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับการถ่ายทอด

ยุทธศาสตร์การศึกษาในระดับประเทศมาสู่ยุทธศาสตร์ของโรงเรียนเป็นอย่างมาก

3. ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนส่งเสริมคุณธรรม ได้แก่ 1) การสร้างระบบความร่วมมือด้านคุณธรรมอย่างเป็นเครือข่าย 2) การพัฒนานวัตกรรมสังคมด้านคุณธรรม 3) การพัฒนาภาวะผู้นำและทุนมนุษย์เชิงคุณธรรม 4) ระบบมาตรฐานและระบบรับรององค์กรคุณธรรม 5) การสร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับภาคีภายนอก 6) การประกันคุณภาพองค์กรและความโปร่งใส และ 7) การสื่อสารสาธารณะและสร้างต้นแบบคุณธรรมในสังคม สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทุกมิติ ผลวิจัยยืนยันว่า ปัจจัยทั้ง 7 ด้านเป็นกลไกเชิงระบบที่สนับสนุนการขับเคลื่อนคุณธรรมแบบบูรณาการ ซึ่งไม่เพียงเสริมสร้างคุณธรรมในสังคมไทย แต่ยังเป็นแนวทางสำคัญต่อการพัฒนานโยบายคุณธรรมในระดับประเทศอย่างยั่งยืน

ผลการวิจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ธรรมาภิบาล (good governance) และ ทุนทางสังคม (social capital) เป็นฐานคิดสำคัญของการขับเคลื่อนคุณธรรมในสังคมสมัยใหม่ โดยเฉพาะการบูรณาการภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการเครือข่ายภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (collaborative governance) ที่เน้นการสร้างพันธมิตรและความไว้วางใจเพื่อการพัฒนาคุณธรรมในสังคม (Ansell & Gash, 2008 ; ศูนย์คุณธรรม, 2565)

ประการแรก การสร้างเครือข่ายคุณธรรมเป็นโครงสร้างสำคัญที่ช่วยสร้างพลังทางสังคม

ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และการระดมทรัพยากรให้เกิดผลลัพธ์ที่ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Putnam (2000) ที่เน้นบทบาท “ทุนทางสังคม” ในการเสริมสร้างค่านิยมและความไว้วางใจในสังคม ตลอดจนงานวิจัยของ ศูนย์คุณธรรม (2566) ที่พบว่าเครือข่ายภาครัฐ ภาคประชาชน ช่วยเพิ่มศักยภาพการขับเคลื่อนคุณธรรมในพื้นที่ฐานรากอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง นวัตกรรมสังคมด้านคุณธรรม และการพัฒนาทุนมนุษย์เชิงคุณธรรม เป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและค่านิยมของคนในสังคมไทย ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Heiskala (2018) ที่ชี้ว่านวัตกรรมสังคมสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งในระดับบุคคลและสถาบัน

ประการที่สาม ระบบมาตรฐานและการรับรององค์กรคุณธรรม ช่วยสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) และความเชื่อมั่นของประชาชน โดยมีลักษณะใกล้เคียงระบบประเมินจริยธรรมองค์กรในต่างประเทศ เช่น OECD Public Integrity Framework (OECD, 2017)

นอกจากนี้ การประกันคุณภาพองค์กร ความโปร่งใสและการสื่อสารสาธารณะ ยังช่วยให้เกิดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือการดำเนินงานภาครัฐ ตรงกับข้อค้นพบของ Bovens (2007) ที่ย้ำว่าความโปร่งใสและการสื่อสารกับสาธารณะช่วยสร้างวัฒนธรรมความรับผิดชอบเชิงจริยธรรม

ในภาพรวม งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าการขับเคลื่อนคุณธรรมสมัยใหม่ ต้องอาศัยการผสมผสานระหว่าง การพัฒนาผู้นำคุณธรรม

นวัตกรรมสังคม การตรวจสอบได้ และการสร้างต้นแบบคุณธรรม ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสถาบันที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ (UNDP, 2022) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ แพรภัทรา เขียวชะอุ่ม (2567) พบว่าปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจดีย์บูชาอย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566) ได้แก่ 1) การรับรู้และความตระหนักต่อการจัดการพัฒนาคลองเจดีย์บูชา 2) การมีส่วนร่วมของผู้บริหารในจังหวัดนครปฐม 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 5) โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล 6) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และ 7) การยกย่องหน่วยงานชุมชนและภาคีเครือข่ายต้นแบบ สอดคล้องกับงานวิจัยของ วิไลลักษณ์ ลังกา และคณะ (2565) พบว่า ดัชนีชี้วัดคุณธรรมทุกด้านมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์ปกติ จากผลการวิจัยทำให้ได้ข้อเสนอแนะทางการส่งเสริมคุณธรรมของกลุ่มคนไทย 3 ช่วงอายุที่ครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับพื้นที่ ระดับชุมชน และระดับครอบครัว รวมทั้งได้แนวปฏิบัติที่ดีเพื่อส่งเสริมคุณธรรม สอดคล้องกับงานวิจัยของ พรชนก พินิจปริญญา (2563) พบว่า การประเมินคุณธรรมก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกิจกรรมใหม่ ๆ นอกเหนือจากงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม โดยที่เป็นกิจกรรมที่เป็นการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในหมู่ข้าราชการและการมีส่วนร่วมช่วยให้การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณจำกัด การใช้ดุลพินิจลง รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุริยเดว ทรีปาตี และคณะ (2563) พบว่า

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณความเข้าใจด้านคุณธรรมระดับบุคคลที่พัฒนาจากกระบวนการมีส่วนร่วมใน 5 ด้าน คือ พอเพียง วินัย สุจริต จิตสาธารณะ และรับผิดชอบที่จะนำไปพัฒนาเป็นเครื่องมือติดตามสถานการณ์คุณธรรมในสังคมไทยต่อไป

6. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัยจึงควรนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่สามารถขับเคลื่อนได้จริง ดังนี้

1. ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ควรปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการโดยนำปัจจัยความสำเร็จที่ได้จากการวิจัยไปกำหนดเป็นกรอบการดำเนินงาน เช่น การสร้างตัวชี้วัดเชิงคุณธรรม และเกณฑ์ประเมินความสำเร็จของโครงการเพื่อสะท้อนผลลัพธ์เชิงรูปธรรมทั้งในระดับองค์กรและระดับเครือข่าย นอกจากนี้ควรจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Learning Platform) และการอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) สำหรับภาคีเครือข่าย เพื่อให้การขับเคลื่อนคุณธรรมมีความต่อเนื่องและยั่งยืน ที่สำคัญควรมีการศึกษาระยะยาวเพื่อวัดผลการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณธรรม การศึกษาปัจจัยเชิงปริมาณที่มีอิทธิพลสูงสุดหรือการเปรียบเทียบกลไกการส่งเสริมคุณธรรมกับองค์กรในต่างประเทศ

2. หน่วยงานภาครัฐ ควรกำหนดนโยบายและมาตรการที่เอื้อต่อการสร้างองค์กรคุณธรรมในหน่วยงานราชการ โดยสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานใช้ปัจจัยความสำเร็จจากงานวิจัยเป็นแนวทาง เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการคุณธรรมประจำหน่วยงาน หรือการกำหนด ระบบรางวัล

และแรงจูงใจ เพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรอันจะนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมคุณธรรมในระบบราชการโดยรวม

3. หน่วยงานภาคเอกชน ควรส่งเสริมการขับเคลื่อนองค์กรคุณธรรมผ่านกิจกรรม CSR ที่เชื่อมโยงกับปัจจัยความสำเร็จที่วิจัยพบ เช่น การสร้างต้นแบบองค์กรธุรกิจคุณธรรม การพัฒนามาตรการจูงใจพนักงานให้มีพฤติกรรมทางจริยธรรม ตลอดจนการสร้าง “พันธมิตรเครือข่ายเอกชน” ที่มุ่งเน้นการพัฒนาวัฒนธรรมคุณธรรมในสถานประกอบการ เพื่อให้เกิดการขยายผลในเชิงสังคม

4. สถานศึกษาควรบูรณาการคุณธรรมเข้าในหลักสูตรการเรียนการสอนและกิจกรรมเสริมหลักสูตร โดยใช้ผลการวิจัยกำหนดกรอบเนื้อหาที่สอดคล้องกับพัฒนาการของผู้เรียน เช่น การพัฒนา โครงการโรงเรียนคุณธรรมต้นแบบ ที่ทำงานร่วมกับชุมชนและศูนย์คุณธรรมเพื่อสร้างระบบการเรียนรู้เชิงประจักษ์ (Experiential Learning) ที่ทำให้นักเรียนและนักศึกษามีโอกาสฝึกปฏิบัติและซึมซับคุณธรรมอย่างเป็นรูปธรรม

5. ชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ควรสร้างโครงการพัฒนาคุณธรรมในระดับชุมชน โดยคัดเลือกและพัฒนาผู้นำชุมชนต้นแบบ (Moral Leader) ให้มีศักยภาพในการขับเคลื่อนกิจกรรมด้านคุณธรรม ผลวิจัยชี้ว่าผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นควรมีการอบรมเชิงลึกการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชน และการเผยแพร่ต้นแบบความสำเร็จเพื่อขยายผลไปยังพื้นที่อื่น ๆ

6. หน่วยงานศาสนา ควรจัดกิจกรรมด้านศีลธรรมและจริยธรรมที่ตอบสนองความต้องการของสังคม โดยใช้ข้อมูลจากการวิจัยมาวิเคราะห์ปัญหาและออกแบบโครงการ เช่น ค่ายคุณธรรมสำหรับเยาวชน หรือ โครงการวัดส่งเสริมคุณธรรมที่บูรณาการกับกิจกรรมทางศาสนาและสังคม พร้อมทั้งสนับสนุนให้ผู้นำศาสนาใช้ผลการวิจัยเป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทตนเองในฐานะ “แกนนำทางคุณธรรม” ของชุมชน

7. บทสรุป

ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรมของประเทศ โดยดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายแห่งชาติด้านคุณธรรม และสอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเฉพาะด้านสถาบันที่เข้มแข็ง การมีส่วนร่วม และสังคมสันติสุข การศึกษาครั้งนี้สรุปปัจจัยความสำเร็จสำคัญ 7 ประการที่ทำให้ศูนย์คุณธรรมสามารถยกระดับการขับเคลื่อนงานด้านคุณธรรมในระดับนโยบาย เชิงพื้นที่ และเชิงสังคมอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. การสร้างระบบความร่วมมือด้านคุณธรรมอย่างเป็นเครือข่าย สร้างกลไกความร่วมมือระหว่าง 6 ภาคส่วนหลัก (รัฐ เอกชน ศาสนา การศึกษา ประชาสังคม และสื่อมวลชน) นำไปสู่ระบบเครือข่ายคุณธรรมระดับชาติ จังหวัด และชุมชน

2. การพัฒนานวัตกรรมสังคมด้านคุณธรรม พัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีใหม่ เช่น Moral Hackathon และ Moral Verse เพื่อส่งเสริมคุณธรรมผ่านการเรียนรู้ที่ทันสมัย และประยุกต์ใช้ได้หลายมิติ

3. การพัฒนาภาวะผู้นำและทุนมนุษย์เชิงคุณธรรม สร้างผู้นำด้านคุณธรรม ในทุกระดับผ่านหลักสูตรเฉพาะ พัฒนาศักยภาพ และเครือข่าย Facilitators มากกว่า 3,000 คน ทั่วประเทศ

4. การกำหนดมาตรฐานและระบบรับรององค์กรคุณธรรม จัดทำเกณฑ์รับรอง องค์กรคุณธรรมที่ยืดหยุ่นและประยุกต์ได้ เช่น Plug-in Model ทำให้หลายหน่วยงานนำไปใช้ได้จริง และเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

5. การสร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับภาคภายนอก ประสานความร่วมมือกับ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรอิสระ มหาวิทยาลัย และ ภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนนโยบายป้องกัน การทุจริตและส่งเสริมสังคมคุณธรรมอย่างยั่งยืน

6. การประกันคุณภาพองค์กรและความโปร่งใส ได้รับผลประเมินระดับ “ดีมาก” พร้อม รางวัลนวัตกรรมบริการภาครัฐ สะท้อนความ โปร่งใสมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานการ

ทำงานตามหลักธรรมาภิบาลภาครัฐ

7. การสื่อสารสาธารณะและสร้างต้นแบบคุณธรรมในสังคม เผยแพร่ต้นแบบ บุคคล องค์กร และชุมชนคุณธรรม ผ่านรางวัล การผลิตสื่อสร้างสรรค์ และแพลตฟอร์ม ออนไลน์ ช่วยสร้างแรงบันดาลใจและขยายผลสู่ สังคมวงกว้าง

การดำเนินงานของศูนย์คุณธรรมสะท้อน การสร้าง “ระบบนิเวศคุณธรรมแห่งชาติ” ที่มีความครอบคลุมทั้งระดับนโยบายและพื้นที่ โดยยึดหลักบูรณาการ มีส่วนร่วม โปร่งใส และ ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงเชิงสังคมอย่างเป็นรูปธรรมและ ยั่งยืน บทเรียนสำคัญชี้ให้เห็นว่าการพัฒนา คุณธรรมเป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางสังคมที่ ต้องใช้กลไกระบบร่วมกับพลังความร่วมมือจาก ทุกภาคส่วน เพื่อสร้างสังคมไทยที่โปร่งใส เกื้อกูล และมีความรับผิดชอบร่วมกัน

ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน)แสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จในการส่งเสริมคุณธรรมในสังคมไทย ขึ้นอยู่กับการบูรณาการทั้งด้านบุคคล องค์กร และนโยบายให้มีความสอดคล้องและร่วมมือกัน อย่างเข้มแข็ง โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการสร้าง สังคมที่ดีและยั่งยืน □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมการศาสนาและศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). (2565). **แผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566–2570)**. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม.
- ดำรงค์ วัฒนา และ กนกวรรณ รุ่งตาล. (2564). ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี กับอนาคตการศึกษาไทย. **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย**, 13(1), 175-196.
- ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกุล และ สุภาพ ฉัตรวราภรณ์. (2555). การออกแบบการวิจัย (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พรชนก พินิจปริญญา. (2563). **การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานงบประมาณ**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระครูปลัดวีระ อคฺคจิตฺโต (มงคล). (2565). **รูปแบบการบริหารจัดการแหล่งเรียนรู้ชุมชนแบบมีส่วนร่วมโดยพลังบวร (บ้าน วัด โรงเรียน)**. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพุทธบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- แพรวภัทรา เขียวชะอุ่ม. (2567). **ปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนแม่บทบริหารจัดการและพัฒนาคลองเจ็ดชัยภูาย่างยั่งยืน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2564-2566)**. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 17(2), 289-323.
- วิไลลักษณ์ ลังกา และคณะ. (2565). **รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาและสำรวจสถานการณ์คุณธรรมด้วยดัชนีชี้วัดคุณธรรม**. กรุงเทพฯ : ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน).
- ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). (2565). **รายงานสถานการณ์คุณธรรม**. กรุงเทพฯ : ศูนย์คุณธรรม.
- ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). (2566). **แผนยุทธศาสตร์ศูนย์คุณธรรม ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570)**. กรุงเทพฯ : ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน).
- ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน). (2566). **รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2566**. กรุงเทพฯ : ศูนย์คุณธรรม.
- สงวน อินทร์รักษ์ และ ประเสริฐ อินทร์รักษ์. (2565). กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ. **วารสารวิชาการสถาบันพัฒนาพระวิทยากร**, 5(1), 147-161.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). **ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี**. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.

สุริยเดว ทรีปาตี และคณะ (2563). **โครงการพัฒนาตัวชี้วัดคุณธรรมเพื่อขับเคลื่อนสู่สังคมคุณธรรม**. กรุงเทพฯ : สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.).

ภาษาอังกฤษ

- Alexander, L., & Moore, M. (2016). **Deontological ethics**. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy* (Fall 2016 Edition). Retrieved from <https://plato.stanford.edu/archives/fall2016/entries/ethics-deontological/>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(4), 543–571.
- Aristotle. (2000). **Nicomachean ethics** (T. Irwin, Trans.). Indianapolis, IN: Hackett Publishing.
- Becker, L. (2019). **Ethical governance and public integrity: Principles and practice**. Routledge.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework. **European Law Journal**, 13(4), 447–468.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. **British Journal of Political Science**, 5(4), 435–457.
- Heiskala, R. (2018). **Social innovations: Theories, practices and policies**. Edward Elgar Publishing.
- Hursthouse, R., & Pettigrove, G. (2018). **Virtue ethics**. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy* (Fall 2018 Edition). <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/ethics-virtue/>
- Kant, I. (1993). **Grounding for the metaphysics of morals** (J. W. Ellington, Trans.). Indianapolis, IN: Hackett Publishing.
- Moynihan, D. P. (2008). **The dynamics of performance management: Constructing information and reform**. Georgetown University Press.
- OECD. (2017). **OECD recommendations on public integrity**. OECD Publishing.
- OECD. (2020). **OECD digital government index 2020: Next generation digital government**. OECD Publishing.

- Putnam, R. D. (2000). **Bowling alone: The collapse and revival of American community**. Simon & Schuster.
- Transparency International. (2023). **Corruption Perceptions Index 2023**. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2023_Report.pdf
- Transparency International. (2024). **Corruption Perceptions Index 2024**. <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>
- United Nations. (2015). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. New York: United Nations.
- United Nations. (2022). **Sustainable development goals report 2022**. United Nations Development Programme.
- World Economic Forum. (2022). **Future of jobs report 2022**. Geneva: WEF.



The background features abstract, flowing, organic shapes in light gray, resembling stylized leaves or petals. These shapes are composed of multiple parallel lines that curve and sweep across the frame. Scattered throughout the background are small, light gray dots of varying sizes, adding a textured, ethereal quality to the design.

บทความ วิชาการ





บทวิเคราะห์คดีวินัยทางการคลัง : กรณีคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 22/2561

Analysis of Fiscal Discipline Case in the Administrative Court: Supreme Administrative Court Order No. A. 22/2018

อานันท์ กระบวนศรี¹

Anan Krabuansri¹

สำนักงานศาลปกครอง¹

Office of the Administrative Courts¹

E-mail : anan.travailler@gmail.com¹

Received 25.04.2024 ➤ Revised 07.07.2025 ➤ Accepted 21.10.2025

บทคัดย่อ

ใน ความหมายอย่างกว้าง “วินัยทางการคลัง” หมายถึง กรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมดที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง การบริหารจัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคงคลัง ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยกรอบ

การดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง หรือกรอบในทางกฎหมายก็ได้ ซึ่งกรอบในทางกฎหมายที่ว่านี้หมายถึงกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐไม่จะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยจะ

¹ เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

มีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ได้ ทั้งนี้วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายจะมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ หากรัฐหรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลังก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นการถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือถูกศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกคำสั่งโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการคลัง และการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันมีคดีวินัยทางการคลังเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนหนึ่งและสามารถนำมาใช้

เป็นวัตถุแห่งการศึกษาความหมายและสภาพบังคับของวินัยทางการคลัง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2561 เป็นคำวินิจฉัยที่แสดงให้เห็นถึงการปรากฏตัวของวินัยทางการคลังในระบบกฎหมายไทยและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังไทยได้เป็นอย่างดีนำไปสู่ข้อเสนอในทางวิชาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีวินัยทางการคลังในศาลปกครองต่อไป โดยเฉพาะการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีเพื่อให้สอดคล้องกับหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของกฎหมายการคลัง

คำสำคัญ : วินัยทางการคลัง, ศาลปกครอง, นิติกรรมทางปกครอง, นิติรัฐ, คดีวินัยทางการคลังในศาลปกครอง, กฎหมายปกครอง, กฎหมายการคลัง, กฎหมายมหาชน

Abstract

In a broad context, “fiscal discipline” encompasses the comprehensive fiscal framework utilized to regulate and oversee various fiscal instruments, including fiscal policy formulation, administration, management of public revenue, expenditure, public debt, state assets, treasury operations, and other budgetary obligations aimed at realizing the fiscal objectives of the state, notably the maintenance of economic

stability. This framework may manifest in either a political economy or legal form. The legal aspect pertains to the fiscal discipline framework mandated by law or fiscal rules endowed with legal authority. State fiscal activities, encompassing revenue collection, expenditure, and debt creation, must adhere to the parameters delineated by legal statutes. Such legal authority may derive from constitutional provisions, legislative enactments,

and subsidiary laws of the executive branch. Consequently, fiscal discipline, as a legal construct, is subject to formal enforcement mechanisms. Instances of deviation from the prescribed fiscal framework by the state or government officials incur legal consequences, ranging from Constitutional Court rulings deeming proposed laws unconstitutional to judicial judgments declaring administrative actions unlawful. Furthermore, independent constitutional bodies like the National Audit Commission may levy administrative fines on officials contravening the fiscal and budgetary discipline mandated by law. Presently,

several cases concerning fiscal discipline are under deliberation in the Administrative Court, serving as subjects for examining the essence and enforcement of fiscal discipline. Notably, Supreme Administrative Court Order No. 22/2018 exemplifies the manifestation of fiscal discipline within the Thai legal system and elucidates the interplay between administrative law and Thai fiscal legislation.

Keywords : fiscal discipline, administrative courts, administrative act, rule of law, fiscal disciplinary case in the administrative court, administrative law, public finance law, public law

1. บทนำ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทย มีศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วจะเห็นว่า ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอันเนื่องมาจาก 1) การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจาก 2) การดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ ที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมาย² ดังนั้น อำนาจของศาลปกครอง คือ การควบคุมตรวจสอบมิให้การกระทำทางปกครองขัดหรือแย้งต่อกฎหมายซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบในทางกฎหมาย โดยหลักแล้วศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุม ตรวจสอบเรื่องความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าของการกระทำทางปกครองได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารหรืออยู่ในแผนทางการเมือง ศาลปกครองจะตรวจสอบว่า แนวทางที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือก ตัดสินใจนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมไม่ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, หน้า 76)

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลัง โดยหลักแล้วจะเป็นกรณีที่เครื่องมือทางการคลังที่พิพาทมีสถานะเป็นนิติกรรมทางปกครอง ไม่ว่าจะมึลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่ง หรือการกระทำอย่างใดก็ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³ ตัวอย่างของเครื่องมือทางการคลังที่มีสถานะเป็นนิติกรรมทางปกครอง เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554 (รายได้สาธารณะ : กฎ) การตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 (รายจ่ายสาธารณะ : กฎ) การสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ... (รายจ่ายสาธารณะ : คำสั่ง) การสั่งให้ประชาชนจ่ายค่าปรับโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (รายได้สาธารณะ : คำสั่งทางปกครอง) โดยหลักแล้ว ย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

ในบทวิเคราะห์นี้จะทำการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน สำคัญ ได้แก่ (ส่วนที่ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างวินัยทางการคลังและ

ศาลปกครอง (ส่วนที่ 2) ข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (ส่วนที่ 3) และบทวิเคราะห์คดี

2. ความสัมพันธ์ระหว่างวินัยทางการคลังและศาลปกครอง

การศึกษาว่าศาลปกครองมีบทบาทอย่างไรในการรักษาวินัยทางการคลังลำดับแรกต้องเริ่มจากการจำกัดขอบเขตในการรักษาวินัยทางการคลังเอาไว้เฉพาะแค่วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย ต่อมา วัตถุประสงค์ที่จะต้องมึลักษณะเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง ไม่รวมไปถึงการกระทำทางรัฐบาลของฝ่ายบริหารที่จะต้องปล่อยให้เป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง จากนั้น จะพิจารณาเขตอำนาจของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, หน้า 16 และ หน้า 18)

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 และแนวคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุดแล้ว พบว่าไม่ใช่ทุกคดี ปกครองที่เกี่ยวข้องกับ “กฎหมายการคลัง” หรือ “วินัยทางการคลัง” จะได้รับการพิจารณาว่าเป็น คดีพิพาทที่อยู่ภายใต้อำนาจของแผนกคดีวินัย การคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง ดังนั้น ในความหมายอย่างกว้าง คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับ วินัยทางการคลังอาจจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยความผิดวินัย การคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน และ 2) การควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครอง (ที่ไม่ใช่คำวินิจฉัยความผิดวินัย การคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (อานันท์ กระบวนศรี, 2566, หน้า 261-274)

1) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของคำวินิจฉัยความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณของคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน

ในปัจจุบันยังไม่มี การให้คำนิยามของ “คดี วินัยการคลังและการงบประมาณ” ในศาลปกครอง เอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จะมีก็แต่เพียงคำแนะนำของประธานศาลปกครอง สูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ว่าด้วย อำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุด และอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงาน ศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

ในข้อ 1 ของคำแนะนำนี้ กำหนดว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและ การงบประมาณ หมายถึง คดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณี การฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงิน และการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงาน ทางปกครองที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงิน นอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และ เงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือ ต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่ หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่าย หรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทาง การคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษ ปรับทางปกครองตามกฎหมาย” เมื่อพิจารณาจาก

ถ้อยคำดังกล่าว จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายการคลังเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือในระดับกฎ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 เป็นต้น แต่จากคำนิยามดังกล่าว ไม่ใช่ว่าการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังทุกกรณีจะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่จะต้องเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังและถูกลงโทษปรับทางปกครอง ทั้งนี้ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและลงโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพต่อวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยอาศัย

อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561⁴ ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดีของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง จึงถูกจำกัดอยู่เพียงแค่คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (ที่ไม่ใช่คำวินิจฉัยความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

คดีประเภทนี้เป็นคดีปกครองที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่เป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจทั่วไปของศาลปกครองแล้วแต่กรณีจากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลปกครองได้เคยหยิบยกวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาคดีปกครองใน 2 ลักษณะ ได้แก่ 2.1) การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง และ 2.2) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 97 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 98 โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

(3) ปรับทางปกครอง ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

2.1) การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง⁵

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 บัญญัติให้ “รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด” จากความดังกล่าวอาจสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่งวินัยทางการคลังเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายปกครองที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการคลัง การงบประมาณ และการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามวินัยทางการคลังที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ดังนั้นโดยหลักแล้วหากฝ่ายปกครองมีการกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และหรือกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะนำวินัยทางการคลังมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบ

การกระทำของฝ่ายปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง วินัยทางการคลังที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม ไม่ได้ปรากฏตัวอยู่เพียงในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น นอกจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว วินัยทางการคลังที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามยังหมายความรวมถึงวินัยทางการคลังที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2562, หน้า 91-92) หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลัง และรวมไปถึงกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง และยังรวมถึงวินัย

⁵ ในประเทศไทยมีการใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างน้อยใน 3 ความหมาย แตกต่างกันไป ได้แก่ 1) นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง 2) นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกลาง ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง และ 3) นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ (เฉพาะคำสั่งทางปกครอง) ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาในส่วนนี้ จึงต้องอธิบายให้ชัดเจนก่อนว่าคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ของการศึกษานี้มีความหมายอย่างกลาง ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

ทางการคลังที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 11 (1)⁶ อีกด้วย

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้เครื่องมือทางการคลังและเครื่องมือทางการคลังนั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นการกระทำทางปกครอง เครื่องมือนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2547 ในคดีฟ้องเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 และระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การงดหรือลดเบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ ในขณะที่ประเทศกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและชบเซา ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 93/2560 ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของกระทรวงการคลังที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน 2,000 ล้านบาท (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะ (เงินนอกงบประมาณ)) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดและการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์กรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ

การใช้อำนาจของศาลปกครองในลักษณะดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วินัยทางการคลังที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามในความเป็นจริง

⁶ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

2.2) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและมีหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว หน่วยงานก็จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่กรณี โดยการกำหนดโทษดังกล่าวหน่วยงานจะต้องพิจารณาตามระดับความร้ายแรงของพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เมื่อคำสั่งดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง

ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของหน่วยรับตรวจโดยศาลปกครองนั้น ศาลจะต้องทำการตรวจสอบว่าหน่วยรับตรวจ (ในฐานะหน่วยงานของรัฐ) ฝ่ายปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลัง) ได้ใช้อำนาจโดยเคารพต่อกฎหมายทั้งในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติในทางรูปแบบและในส่วนที่เป็นสารบัญญัติในทางเนื้อหา กล่าวคือ 1) ในการพิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ในทางรูปแบบของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้อย่างถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นสาระสำคัญในการกระทำนั้นหรือไม่ เช่น ได้มีการเปิดโอกาส

ให้คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ เป็นต้น และ 2) ในการพิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ในทางเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท ศาลปกครองก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปพิจารณาตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดในทางวินัย ข้าราชการ หรือความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่ามีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนต่อวินัยทางการคลังหรือไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่ เพียงใด เป็นไปตามที่หน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างจริงหรือไม่

ปัจจุบันมีกรณีที่ฝ่ายปกครองได้นำหลักกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณหรือไม่ และได้นำความผิดดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดและสร้างความเสียหายแก่รัฐ ตัวอย่างการปรับใช้หลักวินัยทางการคลังดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1013/2560 อ. 1039/2560 อ. 1061/2560 และ อ. 1062/2560 ในการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้ากองคลังได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการเสนอความเห็นขอการจ่ายเงินสะสมประจำปีงบประมาณไปใช้ผิดประเภท ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย กรณีตามปัญหาศาลปกครองสูงสุดจะต้องนำหลักกฎหมาย

การคลังมาเป็นกรอบในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฟ้องคดีได้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจริงหรือไม่ เพียงใด

ในบทวิเคราะห์คดีปกครองนี้ จะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนที่เป็นการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (ส่วนที่ 2.1) เท่านั้น ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 22/2561 เนื่องจากการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญ การศึกษาคดีนี้จะช่วยให้เห็นภาพบทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังและความสำคัญของกฎหมายการคลังได้เป็นอย่างดี

3. ข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ในการนำเสนอข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ. 466/2565 นี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบคำฟ้อง (หัวข้อที่ 1) ข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งประกอบคำให้การ (หัวข้อที่ 2) คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (หัวข้อที่ 3) และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (หัวข้อที่ 4) โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบคำฟ้อง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายก

องค์การบริหารส่วนตำบลโยนก) ได้ยื่นญัตติขอความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก และสภาฯ ได้ประชุมและมีมติให้ความเห็นชอบรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติฯ และวันที่ 20 สิงหาคม 2552 สภาฯ ได้ประชุมเพื่อแปรญัตติร่างข้อบัญญัติฯ และมีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เสนอและตามที่สภาฯ แปรญัตติ เมื่อสภาฯ ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้ว ได้ส่งคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อดำเนินการตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว และส่งให้สมาชิกสภาฯ ตรวจสอบ จากการตรวจสอบปรากฏว่าข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว ไม่ตรงตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบคลาดเคลื่อนไปจากร่างข้อบัญญัติฯ เดิมที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบหลายรายการ สมาชิกสภาฯ จึงได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกเพื่อสอบถามเรื่องการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก) ตอบข้อซักถามซึ่งมีคำตอบที่ไม่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (นายอำเภอเชียงแสน) และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและติดตามสอบถามขอทราบผล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้แจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จัดทำข้อบัญญัติ

งบประมาณฯ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบ ไม่เป็นไปตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกให้ความเห็นชอบ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณหลายรายการ โดยไม่ยื่นขอแปรญัตติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 49 วรรคสอง และข้อ 59 วรรคสอง และการรอฟผลการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นสาเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งยกเลิกข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

2. ข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งประกอบคำให้การ

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ได้ถูกแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่จะดำเนินการใช้จ่าย ซึ่งก็ไม่กระทบต่อการบริหารงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลโยนกและมิได้เกิดความเสียหายแต่ประการใด เนื่องจาก ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการตั้งจ่ายผิดพลาด จึงแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ประกอบกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการเพิ่ม-ลด จำนวนงบประมาณบางรายการก็เพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมสภาฯ หรือแก้ไขการพิมพ์ผิดพลาดเพียงเล็กน้อย มิได้มีเจตนาทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายกับองค์กร ทุกโครงการ

ยังคงอยู่ครบตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ มีมติเห็นชอบทุกประการ นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการจัดทำเอกสาร เพื่อเตรียมการเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติข้อบัญญัติฯ ขั้นตอน ดังกล่าว จึงเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือกฎเท่านั้น ยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก่อนยื่นฟ้องคดีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีโดยไม่ชอบ

ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงเหตุผลในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หน่วยงานสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

หมวดค่าตอบแทน (1) ประเภทค่าตอบแทน ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิก และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 เดือน ตามร่างข้อบัญญัติตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 1,045,440 บาท โดยขอจ่ายจากเงินรายได้ 719,690 บาท จ่ายจากเงินอุดหนุน 325,750 บาท และสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบแต่ได้มีการแก้ไขเป็นขอตั้งจ่ายจากเงินรายได้ 854,690 บาท จ่าย

จากเงินอุดหนุน 190,750 บาท นั้น ค่าใช้จ่ายในหมวดนี้ไม่ได้แก้ไขในสาระสำคัญจำนวนเงินตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาฯ อนุมัติกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่แก้ไขมียอดรวมตรงกัน คือ 1,045,440 บาท โดยปรับลด-เพิ่มจำนวนเงินที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ของภาษีกับเงินอุดหนุนเพื่อให้สมดุล ...

เหตุผลในการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเชียงแสน เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาปรับลด-เพิ่มในหมวดรายจ่ายเดียวกันโดยมีเจตนาจะให้กระทบยอดรวมให้น้อยที่สุดโดยตัดยอดงบประมาณจากข้อ 3 จำนวน 50,000 บาท ไปเพิ่มให้ข้อ 4 หมวดเงินอุดหนุนเพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมท้องถิ่นที่มีมติให้ทุกท้องที่อุดหนุนให้กับงานรัฐพิธีของอำเภอจำนวน 150,000 บาท เท่ากันทุกแห่งตามหนังสือที่ ขร 0037.9/1541 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2553 หนังสือ ที่ ขร 0037.4/18965 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2553 คำแถลงของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 และบันทึกรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553 ประกอบสำเนาหนังสือ ที่ ขร 0917.4/2099 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 สำเนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย สำเนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และสำเนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ...

หน่วยงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

1. (1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 1,001,340 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 833,140 บาท เหตุผลในการแก้ไขเนื่องจากตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาฯ เห็นชอบได้รวมเงินไว้ผิดพลาด จึงแก้ไขให้ถูกต้อง ...

หน่วยงานส่วนโยธา

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (1.1.2) ประเภทเงินเพิ่มเติมต่าง ๆ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน จำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน 70,080 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 88,080 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 76,290 บาท เหตุผลในการแก้ไขเนื่องจากในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาฯ มีมติเห็นชอบตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน จำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน

18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษที่กฎหมายกำหนด จำนวน 70,080 บาท มีการรวมยอดเงินผิดพลาด ซึ่งที่ถูกต้องจาก จำนวน 85,290 บาท ต้องเป็น 88,080 บาท จึงได้แก้ไขให้ถูกต้อง สำหรับเงินค่าตอบแทนพิเศษ จำนวน 76,290 บาท ที่แก้ไขนั้นเป็นการพิมพ์ตัวเลขผิดพลาด ที่ถูกต้อง คือ จำนวน 70,080 บาท เมื่อรวมกับเงินค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท แล้วจะเท่ากับ 88,080 บาท เป็นยอดที่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ...

รายงานงบกลาง

1. (1.6) เงินสงเคราะห์ช่วยเหลือค่าเบี้ยยังชีพคนชรา ผู้ป่วยเอดส์ และผู้พิการในตำบลโยนก เป็นเงิน จำนวน 1,000,000 บาท ไม่ปรากฏในรายงานงบกลางในร่างข้อบัญญัติฯ แต่ปรากฏในข้อบัญญัติฯ ในรายงานงบกลาง เนื่องจากงบประมาณในหมวดนี้มีการตั้งจ่ายไว้ผิดหมวด ตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ของสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก จำนวน 1,000,000 บาท แต่เนื่องจากการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนหมวดรายจ่ายใหม่ จึงทำให้งบประมาณรายจ่ายหลายหมวดจาก

ระเบียบเดิมต้องแก้ไขไปตั้งจ่ายในหมวดใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบัญชี e-Laas (อี.ลาแอส)⁷ และสะดวกในการกรอกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์เพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของท้องถิ่น จึงได้แก้ไขให้ไปตั้งอยู่ในหมวดรายจ่ายงบกลางตามหนังสือสั่งการดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ก็เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ และเพื่อให้สะดวกในการบริหารงบประมาณให้ไปตั้งอยู่ในหมวดหมู่ที่ถูกต้องตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ ซึ่งโครงการหรือยอดเงินงบประมาณโดยภาพรวม ยังคงมีอยู่เช่นเดิมและสามารถตรวจสอบได้ทุกโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการที่ให้อำนาจในการแก้ไขโยกย้ายเปลี่ยนแปลงเป็นไปโดยสุจริตเพื่อให้การบริหารงบประมาณดำเนินการไปโดยถูกต้องตามหมวดหมู่และเป็นประโยชน์ต่อกิจการสาธารณะและสังคมส่วนรวมโดยตรง ไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่งบประมาณหรือเงินของแผ่นดินแต่อย่างใด ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้มีการจัดสรรไปตามโครงการต่าง ๆ ตามที่สภา อนุมัติ ประชาชน

⁷ ระบบบัญชี e-Laas (Electronic Local Administrative Accounting System) หรือระบบบัญชีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นระบบที่พัฒนาโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบต. และ อบจ. สามารถบริหารจัดการบัญชีและการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นไปตามมาตรฐานบัญชีภาครัฐ โดยระบบนี้ครอบคลุมการบันทึกรายรับ-รายจ่าย การตรวจสอบงบประมาณ การจัดทำรายงานทางการเงิน และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับระบบ GFMS ของกระทรวงการคลัง ช่วยลดข้อผิดพลาดจากการทำบัญชีด้วยมือและอำนวยความสะดวกต่อการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ได้รับประโยชน์จากกิจการสาธารณะไปแล้ว ไม่ปรากฏข้อเสียหายหรือข้อร้องเรียนหรือมีการทุจริตในงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปในกิจการนั้น และปัจจุบันข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่พิพากษาในคดีนี้ ไม่มีผลบังคับใช้แล้ว จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอีกต่อไป

3. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม 3 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ฟ้องว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกที่ถูกผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ตราขึ้นและประกาศใช้นั้นไม่ตรงตามร่างบัญญัติที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกให้

ความเห็นชอบ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกซึ่งข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันถือเป็นกฎหมายตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นคดีพิพากษตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณฯ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและคำขอบังคับให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำบังคับให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเด็นที่สอง คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คดีนี้ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อพิพาทคดีนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเรื่องของการนำเงินรายได้ไปใช้จ่ายในกิจการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวม ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและการพิจารณาคดีนี้จะก่อให้เกิดบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ดีและถูกต้องต่อไป การรับคดีนี้ไว้พิจารณาจึงถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ประเด็นที่สาม คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก

ในส่วนใหญ่ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีการแก้ไขโดยไม่เป็นไปตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าคดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เฉพาะส่วนดังนี้

หน่วยงานสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

3. หมวดเงินอุดหนุน (1.5.1) อุดหนุนศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 500,000 บาท สภาฯ มีมติปรับลดเป็นเงิน 250,000 บาท แต่มีการแก้ไขเป็น 200,000 บาท

4. หมวดเงินอุดหนุน (1.5.6) อุดหนุนที่ทำการปกครองอำเภอเชียงแสน ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 100,000 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบ แต่มีการแก้ไขเป็น 150,000 บาท

5. รายจ่ายเพื่อการลงทุน (2.1.3) จัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน 5 เครื่อง มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดไม่ตรงกับร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบ โดยมีได้มีการแก้ไขจำนวนเงินและจำนวนเครื่องในชั้นแรก ที่เสนอให้สภาฯ พิจารณาเสนอรายละเอียดเป็นระบบ Intel Pentium แต่สมาชิกสภาฯ อภิปรายว่าเป็นการกำหนดระบบหรือยี่ห้อฝ่ายบริหารยื่นขอแปรญัตติกับคณะกรรมการชุดแรก แต่สภาฯ ได้ตั้งคณะกรรมการชุดสองและ

ตกหล่นไม่แปรญัตติตามที่เสนอ การสั่งซื้อมีรายละเอียดของเครื่องตรงกับรายการที่เสนอสภาฯ โดยตัดระบบ Intel Pentium ไปเพื่อเลี่ยงเรื่อง การกำหนดระบบหรือยี่ห้อตามที่สภาฯ ท้วงติง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า เหตุผลในการแก้ไข โดยตัดเงินอุดหนุน (1.5.6) เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ เชียงแสน โดยปรับลด-เพิ่มในหมวดเดียวกัน โดยมีเจตนาจะให้กระหนาบยอดรวมน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมท้องถิ่น ที่มีมติให้ทุกท้องที่อุดหนุนให้กับงานรัฐพิธีของ อำเภอ จำนวน 150,000 บาท เท่ากันทุกแห่ง ตามหนังสือ ที่ ชร 0037.4/18965 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2553 และบันทึกการรายงานการประชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553 ประกอบสำเนาหนังสือ ที่ ชร 0917.4/2099 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 2 ที่ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2555 เห็นว่า มติที่ประชุมท้องถิ่นเป็นมติของฝ่ายบริหาร ที่ขอความร่วมมือจากสภาท้องถิ่นทุกแห่งไม่ผูกพัน เด็ดขาดต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งยังขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็น ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ การจะปฏิบัติตามมติของท้องถิ่นดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงลด-เพิ่ม งบประมาณ ดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของการใช้เงินตามแผนโครงการซึ่งถือเป็นสาระสำคัญ แม้จะเป็นหมวดเงินอุดหนุนเดียวกันก็ตาม หากได้ เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามที่อ้าง

แต่อย่างใดไม่ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ยังฟังไม่ขึ้น สำหรับ ข้อ 5 รายจ่ายเพื่อการลงทุน (2.1.3) จัดซื้อ เครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน 5 เครื่อง มีการ แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดไม่ตรงกับร่าง ข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า มิได้มีการแก้ไขจำนวนเงินและจำนวนเครื่อง ในชั้นแรกที่เสนอให้สภาฯ พิจารณาเสนอรายละเอียด เป็นระบบ Intel Pentium แต่สมาชิกสภาฯ อภิปรายว่า เป็นการกำหนดระบบหรือยี่ห้อ ฝ่ายบริหารยื่นขอแปรญัตติกับคณะกรรมการ ชุดแรก แต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ได้ตั้งคณะกรรมการชุดสองและตกหล่น ไม่แปรญัตติตามที่เสนอ การสั่งซื้อมีรายละเอียด ของเครื่องตรงกับรายการที่เสนอสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลโยนก โดยตัดระบบ Intel Pentium ไปเพื่อเลี่ยงเรื่อง การกำหนดระบบหรือ ยี่ห้อตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ท้วงติงเห็นว่า ข้ออ้างที่ว่าเกิดจากความผิดพลาด ไม่แปรญัตติตามที่เสนออื่นเป็นข้อบกพร่อง ของการประชุมสภาฯ ที่ไม่ละเอียดรอบคอบที่สมควร ส่งกลับให้สภาฯ ทบทวน เนื่องจากหากมีการ ยินยอมให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดในภายหลัง โดยไม่ผ่านสภาฯ ย่อมเป็นบรรทัดฐานให้มีการ แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของพัสดุ แตกต่างไปจากที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบได้ โดยง่ายและอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต อีกทั้งการนำกลับไปให้สภาฯ ทบทวนอีกครั้ง เพื่อให้สภาฯ ตระหนักถึงความละเอียดรอบคอบ ในการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ต่อไปอีกด้วย จึงเห็นว่าข้อผิดพลาดจากการที่

ฝ่ายบริหารยื่นแปรญัตติไว้แล้วแต่ตกลงไม่ได้ แปรญัตติดีระบบ Intel Pentium เป็นขั้นตอน และวิธีการที่เป็นสาระสำคัญ จึงไม่ใช้การแก้ไข ข้อผิดพลาดเล็กน้อย ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้าง ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังไม่ขึ้น

หน่วยงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2. (1.3.2) ค่าใช้สอย ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 20,950 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 20,000 บาท

3. (1.3.3) ค่าวัสดุ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 922,300 บาท และสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 612,900 บาท

4. ค่าวัสดุ (1) ประเภทค่าวัสดุสำนักงาน ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 54,600 บาท แต่ไม่ปรากฏรายการงบประมาณดังกล่าวในข้อบัญญัติฯ และ

5. (1.5) หมวดรายจ่ายอื่นในร่างข้อบัญญัติฯ ไม่มีการกำหนดงบประมาณแต่ในข้อบัญญัติฯ ปรากฏงบประมาณเป็นเงินจำนวน 310,350 บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า ข้อ 2(1.3.2) ค่าใช้สอยที่มีการแก้ไขจาก 20,950 บาท เป็น 20,000 บาท เนื่องจากรายจ่ายค่าพาหนะของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งไว้ 950 บาท ย้ายไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่นเพื่อตั้งจ่ายให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ ซึ่งยอดรวมของเงินงบประมาณตามโครงการยังคงเท่าเดิม ส่วนข้อ 3 (1.3.3) ค่าวัสดุ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน 922,300 บาท แยกเป็นประเภทวัสดุ

สำนักงาน (วัสดุรายหัว) ตั้งไว้ 54,600 บาท ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม ตั้งไว้ 612,900 บาท และประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันตั้งไว้ 254,800 บาท ส่วนตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่แก้ไขในข้อ 3(1.3.3) ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม ตั้งไว้ 612,900 บาท ยังคงตั้งจ่ายอยู่ในหมวดนี้ ส่วนประเภทวัสดุสำนักงาน (วัสดุรายหัว) ที่ตั้งไว้ 54,600 บาท กับประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันที่ตั้งไว้ 254,800 บาท นำไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ข้อ 1.5 หน้า 49 ซึ่งเห็นได้ว่ายอดรวมที่ตั้งไว้ในข้อ 3 ยังคงอยู่ครบถ้วนทุกโครงการ ไม่ได้ถูกตัดทอนออกไปเพียงแต่แก้ไขย้ายไปอยู่หมวดรายจ่ายอื่นให้ถูกต้องตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งในการแก้ไขนี้ ทำให้ยอดรวมงบประมาณในหมวดรายจ่ายอื่นเป็นจำนวน 310,350 บาท ตามข้อ 5 (1.5) เนื่องจากนำค่าพาหนะ 950 บาท จากงบค่าใช้จ่ายมาไว้ในหมวดนี้คือ รวมกับงบประมาณอีกสองประเภทที่แยกจากงบวัสดุข้อ 3 (1.3.3) จึงรวมยอดงบประมาณเป็นจำนวน 310,350 บาท เห็นว่าเงินงบประมาณที่ตั้งแต่ละรายการยังคงมีครบถ้วนทุกโครงการและมีจำนวนเงินเท่าเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินและวัตถุประสงค์ในการใช้เงินต่างไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ การแก้ไขโดยการจัดงบประมาณให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงถือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยข้ออ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น

หน่วยงานส่วนโยธา

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (1.1.2) ประเภทเงินเพิ่มเติมต่าง ๆ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 70,080 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างแต่มีการแก้ไขเป็น 88,080 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวจำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 76,290 บาท

3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน (2.1) หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ตามร่างข้อบัญญัติฯ ได้ตั้งยอดรวมของงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 2,997,500 บาท ต่อมาสภาฯ มีมติปรับลดงบประมาณในหมวดดังกล่าว (14) ประเภทและคานคอนกรีตเสริมเหล็กซึ่งจากเดิมตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน จำนวน 401,000 บาท เป็น 200,500 บาท และตัดงบประมาณ (11) ประเภทขุมปัยองค์กรบริหารส่วนตำบลโยนก จำนวน 290,000 บาท และงบประมาณ (12) ประเภทอาคารจำหน่ายผลิตภัณฑ์ตำบลโยนก จำนวน 43,000 บาท ออก รวมจำนวนเงินงบประมาณในหมวดนี้ที่ปรับลดและตัดออกเป็นเงินจำนวน 533,500 บาท คงเหลือเงินยอดรวม 2,462,500 บาท แต่ในข้อบัญญัติฯ มีการแก้ไขงบประมาณ (2) ประเภททรงระบายน้ำก่ออิฐบล็อกผิวฉาบปูนเรียบเป็นเงิน จำนวน 78,500 บาท ซึ่งตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน 78,000 บาท โดยสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างข้อบัญญัติฯ และงบประมาณ (5) ประเภทประตุน้ำเหล็กแบบมือหมุนเพื่อกักเก็บน้ำเพื่อ

การเกษตร ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 53,000 บาท และสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างข้อบัญญัติฯ แต่มีการแก้ไขเป็นเงินจำนวน 53,500 บาท และแก้ไขยอดรวมเป็นเงินจำนวน 2,463,500 บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า เหตุผลในการแก้ไขหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (1.1.2) เนื่องจากในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก มีมติเห็นชอบตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษที่กฎหมายกำหนด จำนวน 70,080 บาท มีการรวมยอดเงินผิดพลาดซึ่งที่ถูกต้องจาก จำนวน 85,290 บาท ต้องเป็น 88,080 บาท จึงได้แก้ไขให้ถูกต้อง สำหรับเงินค่าตอบแทนพิเศษ จำนวน 76,290 บาท ที่แก้ไขนั้นเป็นการพิมพ์ตัวเลขผิดพลาด ที่ถูกต้อง คือ จำนวน 70,080 บาท เมื่อรวมกับเงินค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท แล้วจะเท่ากับ 88,080 บาท เป็นยอดที่ถูกต้องตรงกันซึ่งเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยเห็นว่าการแก้ไขตัวเลขดังกล่าว สืบเนื่องจากส่วนหนึ่งการรวมยอดเงินผิดพลาดและอีกส่วนหนึ่งพิมพ์ตัวเลขผิดพลาด การแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขตัวเลขให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ไม่ได้มีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณหรือเปลี่ยนแปลงรายการหรือวัตถุประสงค์ในการใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจากสภาฯ จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น ส่วนเหตุผลในการแก้ไข รายจ่าย

เพื่อการลงทุน (2.1) หมดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่อ้างว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก มีมติปรับ-ลด งบประมาณในหมวดที่ดิน สิ่งก่อสร้าง มีข้อผิดพลาดเล็กน้อย โดยรายการ (2) และ (5) ทั้งสองโครงการเป็นผลจากการรวมตัวเลขในยอดรวมของหมวดครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างไม่ตรงกัน คือ ขาดไป 1,000 บาท มีการพิมพ์จากเลข 5 และเลข 0 ซึ่งทำให้ยอดไม่ตรงกันและขาดหายไป การแก้ไขไม่ได้กระทบต่อลักษณะปริมาณ คุณภาพ หรือสถานที่แต่อย่างใด และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ก็ได้มีการหักทวงในเรื่องจำนวนเงินที่ขาดหายไปนี้ตั้งแต่แรกจนถึงก่อนลงมติในวาระที่ 3 เห็นว่า การแก้ไขดังกล่าว เป็นการแก้ไขเนื่องจากการพิมพ์ตัวเลขคลาดเคลื่อน เป็นเหตุให้การรวมตัวเลขในยอดรวมของหมวดครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง คลาดเคลื่อนตามไปด้วย ไม่ได้มีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณ หรือเปลี่ยนแปลงรายการหรือวัตถุประสงค์ในการใช้เงินงบประมาณที่ได้ไปจากสภาฯ จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น

รายจ่ายงบกลาง

1. (1.6) เงินสงเคราะห์ช่วยเหลือค่าเบี้ยยังชีพคนชรา ผู้ป่วยเอดส์ และผู้พิการในตำบลโยนก เป็นเงินจำนวน 1,000,000 บาท ไม่ปรากฏในรายจ่ายงบกลางในร่างข้อบัญญัติฯ แต่ปรากฏในข้อบัญญัติฯ ในรายจ่ายงบกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า งบประมาณในหมวดนี้มีการตั้งจ่ายไว้ผิดหมวดตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ของสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก จำนวน 1,000,000 บาท แต่เนื่องจากการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนหมวดรายจ่ายใหม่ จึงทำให้งบประมาณรายจ่ายหลายหมวดจากระเบียบเดิมต้องแก้ไขไปตั้งจ่ายในหมวดใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบัญชี e-Laas (อี.ลาแอส) และเพื่อสะดวกในการกรอกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ให้ง่ายต่อการตรวจสอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของท้องถิ่น จึงได้แก้ไขให้ไปตั้งอยู่ในหมวดรายจ่ายงบกลาง ตามหนังสือสั่งการดังกล่าว เห็นว่าเหตุที่มีการเปลี่ยนหมวดเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือค่าเบี้ยยังชีพคนชรา ผู้ป่วยเอดส์และผู้พิการในตำบลโยนก จำนวน 1,000,000 บาท ซึ่งเดิมตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น เป็นหมวดรายจ่ายงบกลางเพื่อให้สอดคล้องกับระบบบัญชี e-Laas (อี.ลาแอส) และเพื่อสะดวกในการกรอกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ให้ง่ายต่อการตรวจสอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของท้องถิ่น โดยมีได้มีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณหรือเปลี่ยนแปลงรายการหรือวัตถุประสงค์ในการใช้เงินงบประมาณที่ได้จากสภาฯ จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น

สำหรับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ว่าปัจจุบันข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ที่พิพาทกันในคดีนี้

ได้หมดสภาพบังคับใช้แล้ว จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอีกต่อไปนั้น เห็นว่าแม้ว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ล่วงพ้นไปแล้วก็ตามแต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 บางส่วนยังคงมีอยู่ หากไม่เพิกถอนย่อมเป็นเหตุให้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ในส่วนนี้ยังคงมีอยู่และถือว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนนี้ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติพิพาทให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

แต่โดยที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีผลบังคับใช้เป็นกรอบวงเงินงบประมาณที่ให้ส่วนราชการเบิกจ่ายเงินไปใช้ในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปแล้ว หากมีการเพิกถอนข้อบัญญัติฯ ในส่วนที่มีการเบิกจ่ายเงินไปแล้ว ย่อมหลังก็อาจมีผลกระทบต่อ การเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วต้องเสียไป และกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นอย่างยิ่ง แม้ศาลจะได้วินิจฉัยให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่อาจกลับไปดำเนินการใหม่ได้ กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำพิพากษาและ

กำหนดคำบังคับอีกต่อไป ศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

4. บทวิเคราะห์คดี

จากการศึกษาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 22/2561 พบว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลัง ผ่านการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นกฎซึ่งอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อวินัยทางการคลังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และหลักกฎหมายพื้นฐานทางการคลังที่พระราชบัญญัติดังกล่าวรับรอง มีสถานะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จึงมีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกับหลักกฎหมายปกครองทั่วไป และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้เครื่องมือทางการคลังของฝ่ายปกครองผ่านการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในคดีนี้เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่สุด ในการจัดทำบริการสาธารณะ ศาลปกครอง จึงต้องใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดเนื่องจากเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบ ต่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้

อาจถอดบทเรียนจากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้เป็น 6 ประเด็น ดังนี้

1) ระบบกฎหมายไทยถือว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นกฎหมายตามคำนิยามของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นิยามว่า “กฎ” มีความหมายว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”⁸ ดังนั้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจในการกำหนดข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก อำเภอยะรัง จังหวัดเชียงราย จึงเป็นการใช้อำนาจ

ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อบัญญัติที่พิพาทขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิพากษาเพิกถอนได้⁹

2) วินัยทางการคลังเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม

คดีนี้ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อพิพาทคดีนี้เป็นการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ ... “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

⁹ มีข้อสังเกตว่า ในประเทศฝรั่งเศสการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (le contrôle des actes budgétaires) โดยอยู่ภายใต้อำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองแต่อย่างใด (le contrôle de légalité des actes administratifs) แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ รายงาน และให้คำปรึกษาเท่านั้น โดยเริ่มจากการยื่นคำฟ้องของผู้ว่าราชการประจำจังหวัดต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพื่อให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็น เมื่อมีการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ศาลจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีการประชุมทำความเข้าใจที่เปิดเผยต่อสาธารณะภายในระยะเวลา 1 เดือน ทั้งนี้ ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำเข้าสู่วาระการประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อมีการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข และอนุมัติงบประมาณเพื่อให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้องตามกฎหมายและเคารพต่อหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น ระบบการควบคุมทางงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสเป็นการช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ตำบลโยนก เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกิจการตามอำนาจหน้าที่อันเป็นบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวม ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และการพิจารณาคดีนี้จะก่อให้เกิดบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ดีและถูกต้องต่อไป แม้เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การรับคดีนี้ไว้พิจารณาจึงถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน จะเห็นได้ว่า วินัยทางการคลังโดยเฉพาะเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากถึงขนาดที่ศาลปกครองถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม และหากศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกมาตรา 52 ขึ้นอ้างเพื่อขอให้ศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณาแล้วก็จะพบว่าไม่บ่อยครั้งนักที่ศาลปกครองจะอนุญาตให้มีการรับคดีไว้พิจารณาด้วยเหตุเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม เพราะก็เป็นไปอย่างที่ถูกฟ้องได้อย่างในคำให้การว่าการใช้บทบัญญัติมาตรา 52 ถือว่าเป็นข้อยกเว้นซึ่งศาลปกครองจะต้องใช้ข้อยกเว้นนั้นอย่างรอบคอบและเคร่งครัด มิฉะนั้นแล้วย่อมทำให้หลักการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดถูกกระทบกระเทือน

เพียงแต่ว่าในคดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชนและเครื่องมือทางการคลังดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ หากศาลปกครองไม่รับคดีไว้พิจารณาแล้ว อาจนำมาซึ่งความเสียหายจากการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่ถูกต้องในพื้นที่ที่พิพาทได้

3) ศาลปกครองนำหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการดำเนินการกิจการปกครองที่ดีมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง

ภายใต้แนวคิดเรื่องนิติรัฐ (l'État de droit) นิติกรรมทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย อาจถูกพิพากษาเพิกถอนได้โดยศาลปกครองตามหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) ของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง ภายใต้หลักการพื้นฐานดังกล่าว คำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจึงมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท เพื่อที่ว่าในทางกฎหมายจะถือเสมือนว่าไม่เคยมีนิติกรรมทางปกครองนั้นเกิดขึ้นเลยมาตั้งแต่แรก (réputé n'être jamais intervenu) เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลร้ายจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขจัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งปวงให้หมดสิ้นไปจากระบบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผลของคำพิพากษาในลักษณะดังที่กล่าวมานี้ อาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อนิติฐานะของผู้รับคำสั่งทางปกครองฉบับนั้น ศาลปกครองจึงเริ่มผ่อนคลายความเข้มงวดของหลักการดังกล่าว โดยพิจารณาถึงคุณค่าทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มี

ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองผ่านการตีความกฎหมายของศาล เช่น หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และหลักการดำเนินการกิจทางปกครองที่ดี (les principes de bonne administration) พัฒนาการของแนวคำพิพากษาของศาลที่ผ่อนคลายการยึดถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเข้มงวดดังกล่าวปรากฏผ่านการกำหนดผลแห่งคำพิพากษาที่แตกต่างออกไปจากหลักการเดิมที่เคยนับถือปฏิบัติในอดีต เช่น การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลในวันที่มีคำพิพากษาหรือมีผลไปในอนาคต (technique de l'« annulation aux effets limités à l'avenir ») เป็นต้น (อานันท์ กระบวนศรี, 2566, หน้า 3-4)

จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกในส่วนที่ไม่ใช่การแก้ไขเล็กน้อย เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นกรอบวงเงินงบประมาณที่ให้ส่วนราชการเบิกจ่ายเงินไปใช้ในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

และได้มีการเบิกจ่ายเงินตามวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปแล้ว หากมีการเพิกถอนข้อบัญญัติฯ ในส่วนที่มีการเบิกจ่ายเงินไปแล้วย้อนหลัง ก็อาจมีผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วต้องเสียไป และกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นอย่างยิ่ง กรณีย่อมกระทบต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการดำเนินการกิจทางปกครองที่ดี ดังนั้น ศาลพิจารณาซึ่งน้ำหนักแล้วเห็นว่าแม้ศาลจะได้วินิจฉัยให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกในส่วนที่ไม่ชอบตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่อาจกลับไปดำเนินการใหม่ได้ กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับอีกต่อไป จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

4) วินัยทางการคลังมีความสำคัญมากในระดับที่ศาลปกครองต้องเข้ามายุติความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมที่พิพาทแม้จะเป็นคดีที่ศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลปกครองสูงสุดได้ตอบประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ได้สิ้นผลทางกฎหมายลงแล้วในเวลาที่ได้มีการพิจารณาคดีนี้¹⁰ ศาลเห็นว่าแม้ว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

¹⁰ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของกฎหมายการคลังที่งบประมาณรายจ่ายจะมีระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอนโดยหลักแล้วเป็นเวลา 1 ปี เนื่องจากสามารถคำนวณได้ตามวันเวลาปฏิทินและไม่ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร หากกำหนดเวลาให้ยาวนานจนเกินไป อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายหรือการทุจริตในระหว่างปีงบประมาณนั้นเพิ่มขึ้น แต่หากกำหนดระยะเวลาน้อยเกินไป อาจทำให้กระบวนการพิจารณาอนุมัติสิ้นหรืออ่อนลง ส่งผลให้เกิดความไม่ละเอียดถี่ถ้วน อันเป็นอันตรายต่องบประมาณ กฎหมายงบประมาณจึงเป็น

ประจำปี พ.ศ. 2553 ล่วงพ้นไปแล้วก็ตาม แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณฯ บางส่วนยังคงมีอยู่หากไม่เพิกถอนย่อมเป็นเหตุให้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในส่วนนี้ยังคงมีอยู่และถือว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนนี้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติพิพาทให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองจึงตัดสินใจเข้ามาพิจารณาเนื้อหาของข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่พิพาทว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก กรณีจึงเป็นการยืนยันความสำคัญของวินัยทางการคลังในคดีปกครองเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินเข้ามาเกี่ยวข้อง

5) ศาลปกครองยืนยันอำนาจศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในทางเนื้อหา

นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าการแก้ไขข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 จะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจซึ่งเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเหตุภายนอกแล้ว¹¹ ศาลปกครองยังได้เข้าไปตรวจสอบลึกลงไปในการแก้ไขในแต่ละส่วนของข้อบัญญัติว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องใด จำนวนเงินวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของแต่ละโครงการโดยละเอียด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติงบประมาณฯ อาจจำแนกได้เป็นสองส่วน ได้แก่ (1) การแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (2) การแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญที่ทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างของการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ข้อ 2 (1.3.2) ค่าใช้สอย

กฎหมายพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะในทางแบบพิธี มีผลใช้บังคับและสิ้นสุดลงเป็นคราว ๆ ตามแต่ภารกิจของฝ่ายปกครองที่มีความเป็นพลวัต

¹¹ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) เป็นการยืนยันอำนาจในการควบคุมรายจ่ายสาธารณะซึ่งเป็นหลักที่มีฐานที่มาจากหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีอีกทีหนึ่ง ในระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการนำเงินสาธารณะไปใช้จ่ายหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน (ในกรณีนี้ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารการคลัง ทำให้การตัดสินใจในด้านการงบประมาณ (decision-making authority) เป็นไปอย่างเหมาะสมรัดกุม ถูกต้องและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทางการเงิน (la démocratie financière)

ที่มีการแก้ไขจาก 20,950 บาท เป็น 20,000 บาท เนื่องจากรายจ่ายค่าพาหนะของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งไว้ 950 บาท ย้ายไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่นเพื่อตั้งจ่ายให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ซึ่งยอดรวมของเงินงบประมาณตามโครงการยังคงเท่าเดิม ส่วนข้อ 3 (1.3.3) ค่าวัสดุตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน 922,300 บาท แยกเป็นประเภทวัสดุสำนักงาน (วัสดุรายหัว) ตั้งไว้ 54,600 บาท ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริมตั้งไว้ 612,900 บาท และประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันตั้งไว้ 254,800 บาท ส่วนตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่แก้ไขในข้อ 3 (1.3.3) ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริมตั้งไว้ 612,900 บาท ยังคงตั้งจ่ายอยู่ในหมวดนี้ ส่วนประเภทวัสดุสำนักงาน (วัสดุรายหัว) ที่ตั้งไว้ 54,600 บาท กับประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันที่ตั้งไว้ 254,800 บาท นำไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ข้อ 1.5 หน้า 49 เนื่องจากเป็นกรณีให้เห็นได้ว่ายอดรวมที่ตั้งไว้ในข้อ 3 ยังคงอยู่ครบถ้วนทุกโครงการ ไม่ได้ถูกตัดทอนออกไปเพียงแต่แก้ไขย้ายไปอยู่หมวดรายจ่ายอื่น ให้ถูกต้องตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งในการแก้ไขนี้ทำให้ยอดรวมงบประมาณในหมวดรายจ่ายอื่นเป็นจำนวน 310,350 บาท ตามข้อ 5 (1.5) เนื่องจากนำค่าพาหนะ 950 บาท จากงบค่าใช้จ่ายมาไว้ในหมวดนี้ คือ รวมกับงบประมาณอีกสองประเภทที่แยกจากงบวัสดุ ข้อ 3 (1.3.3) จึงรวมยอดงบประมาณเป็นจำนวน 310,350 บาท เพราะฉะนั้นเงินงบประมาณที่ตั้งแต่ละรายการยังคงมีครบถ้วนทุกโครงการ

และมีจำนวนเงินเท่าเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินและวัตถุประสงค์ในการใช้เงินต่างไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ การแก้ไขโดยการจัดงบประมาณให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงถือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญที่ทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างของการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญที่ทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อ 4 หมวดเงินอุดหนุน (1.5.6) อุดหนุนที่ทำการปกครองอำเภอเชียงแสน ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 100,000 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างแต่มีการแก้ไขเป็น 150,000 บาท ซึ่งศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเชียงแสน โดยปรับลด-เพิ่มในหมวดเดียวกันโดยมีเจตนาจะให้กระทบยอดรวมน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมท้องถิ่นที่มีมติให้ทุกท้องที่อุดหนุนให้กับงานรัฐพิธีของอำเภอ จำนวน 150,000 บาท เท่ากันทุกแห่ง เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามติที่ประชุมท้องถิ่นเป็นมติของฝ่ายบริหารที่ขอความร่วมมือจากสภาท้องถิ่นทุกแห่งไม่ผูกพันเด็ดขาดต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งยังขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ การจะปฏิบัติตามมติของท้องถิ่นดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงลด-เพิ่ม

งบประมาณดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของการใช้เงินตามแผนโครงการ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญ แม้จะเป็นหมวดเงินอุดหนุนเดียวกันก็ตาม ไม่ได้เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่จะต้องขอความยินยอมจากสภาองสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

6) คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดคดีนี้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยลักษณะเฉพาะของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญทำให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีความแตกต่างไปจากกฎประเภทอื่น ๆ ของฝ่ายปกครอง การเกิดขึ้นและการดำรงอยู่เพียงชั่วระยะเวลาสั้น ๆ เพียง 1 ปีงบประมาณ ย่อมทำให้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เป็นไปได้ยากจนแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่คดีปกครองทั่วไปจะพิจารณาแล้วเสร็จไปจากศาลปกครองทั้งสองชั้นภายในระยะเวลาเพียง 1 ปี ดังนั้น กว่าคดีจะเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาและศาลมีคำวินิจฉัย ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ก็สิ้นผลบังคับ อันมีผลทำให้ไม่มีวัตถุประสงค์อีกต่อไป แม้ศาลปกครองจะใช้เทคนิคทางกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองในการกำหนดคำบังคับของคำพิพากษาย้อนหลังกลับไปตั้งแต่วันที่ข้อบัญญัติ

ที่พิพาทยังคงมีผลใช้บังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) การใช้อำนาจดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วต้องเสียไป และกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการดำเนินการกิจทางปกครองที่ดีศาลปกครองจึงเลือกที่จะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แม้จะเห็นว่าข้อบัญญัติที่พิพาทมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองก็ทำได้เพียงยืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่สิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการจัดทำงบประมาณโดยไม่ถูกต้องตามวินัยทางการคลัง ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองอาจทำการแก้ไขปรับปรุงขอบเขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณให้ครอบคลุมรวมไปถึงคดีประเภทนี้ด้วยเนื่องจากขอบเขตอำนาจของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันที่ปรากฏในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558

กำหนดประเภทคดีเอาไว้เฉพาะคดีฟ้องโต้แย้ง คำวินิจฉัยความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น นอกจากนี้ อาจทำการแก้ไขกฎหมายกำหนด วิธีพิจารณาคดีปกครองประเภทนี้เอาไว้ให้เหมาะสม กับสภาพของเรื่อง กล่าวคือ กำหนดให้ ศาลปกครองต้องพิจารณาคดีโดยเร็ว (ปกรณ์ ปริยากร, 2558, หน้า 2 ; สำนักงานศาลปกครอง, 2558, หน้า 1-2)¹² หรืออาจใช้ระบบการควบคุม ตรวจสอบก่อนเหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศส ที่มีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทำหน้าที่ให้ คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ณัฐวุฒิ คล้ายขำ และคณะ, 2565, หน้า 62-63) เพื่อให้ การตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เป็นการ แทรกแซงหลักความเป็นอิสระขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดทางกฎหมาย ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมาปรับใช้กับ ศาลปกครองไทยโดยตรงในปัจจุบันยังคงเป็น สิ่งที่มีความเป็นไปได้น้อยมากเนื่องจากประเทศไทย ไม่ได้นำระบบศาลตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เหมือน อย่างในประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่แรก บทบาท ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงิน แผ่นดิน กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบาทของศาลปกครองไทยถูกจำกัดอยู่

เพียงแค่น้ำที่ดื่มเดิม กล่าวคือ การตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือ ตรวจสอบรายงานทางการคลังของฝ่ายปกครอง แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การศึกษากฎหมาย การคลังของประเทศฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับ ระบบกฎหมายการคลังไทยก็ยังมีความสำคัญ ในแง่ที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ระหว่างศาลปกครองและคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินของประเทศไทยเพื่อหาทางออก ร่วมกันในกรณีตามปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อไปในอนาคต

5. บทสรุป

ปัจจุบันวินัยทางการคลังยังคงถือว่าเป็น เรื่องใหม่ที่ยังไม่ค่อยได้รับการศึกษามากนัก การศึกษากฎหมายมหาชนของประเทศไทย มีลักษณะที่ค่อนข้างแยกส่วนออกจากกันทั้ง ๆ ที่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และ กฎหมายการคลัง มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและ พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คดีวินัยทางการคลัง ที่ปรากฏในศาลปกครองทำให้ภาพความสัมพันธ์ ดังกล่าวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 22/2561 สะท้อนบทบาทของศาล ปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง ที่ไม่ผ่านการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้ได้ยืนยัน

¹² สอดคล้องกับนโยบายในการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครองที่ต้องการให้แผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อให้ทันต่อการป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ

ความสำคัญของวินัยทางการคลังโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน ศาลปกครองรับรองว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ศาลสามารถรับคดีไว้พิจารณาได้ถึงแม้ว่าคำฟ้องจะยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วก็ตาม และถึงแม้ท้ายที่สุดแล้วศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพื่อป้องกันผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วและกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ศาลปกครองก็ยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาแห่งคดีเพื่อสร้างบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ดีและถูกต้องต่อไป

อย่างไรก็ตาม คดีดังกล่าวได้สะท้อนปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมีสถานะเป็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแต่ก็เป็นนิติกรรมทางปกครอง

ที่มีลักษณะเฉพาะที่มีเงื่อนไขสิ้นสุดการใช้บังคับอย่างแน่นอนชัดเจนภายในระยะเวลา 1 ปี การพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลจึงต้องดำเนินการภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ศาลปกครองจะพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาปกติ ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการรักษาวินัยทางการคลังโดยศาลปกครอง อาจจำเป็นที่จะต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเพื่อให้คดีพิพาทประเภทนี้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณให้มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการรักษาวินัยทางการคลัง □

บรรณานุกรม

- สำนักงานศาลปกครอง (2558). ศาลปกครองพร้อมเปิดแล้ว...แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุด และในศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่งทั่วประเทศ. ข่าวศาลปกครอง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณ และการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ณัฐฤติ คล้ายขำ และคณะ. (2565). ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 40(3), 62-63.
- ปกรณ์ ปรียากร (2558). รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเพื่อการสรรค์สร้างอนาคตของประเทศไทย. จุลสารรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูป, 1(1), 1-2.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, หน้า 21.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- อานันท์ กระบวนศรี. (2566). การผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (L'atténuation de l'effet rétroactif de l'annulation des actes administratifs) ในประเทศฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 23(1), 3-4.
- อานันท์ กระบวนศรี. (2566). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.



แนวคิดการกำหนดมาตรการควบคุม ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

*Concepts for determining measures to incorporate
artificial intelligence (Artificial Intelligence: AI) in
the management of complaints by the Office of the
Ombudsman*

จิรพัฒน์ ใจสูง² และ วริยา ล้ำเลิศ³

Jirapat Jaisuk² and Wariya Lamlert³

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²

Office of the Ombudsman²

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์³

National Institute of Development Administration Research Office³

E-mail : Jirapat@ombudsman.go.th and rc_rp@nida.ac.th

Received 25.04.2024 ➤ Revised 07.07.2025 ➤ Accepted 10.11.2025

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา และเสนอแนวคิดการกำหนดมาตรการควบคุม
พัฒนาการของปัญญาประดิษฐ์ ปัญญาประดิษฐ์ในการประยุกต์ใช้บริหารจัดการ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลงานทางวิชาการ เรื่อง แนวทางการนำปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) มาใช้
บริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

² เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ โซน C ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

³ เลขที่ 148 อาคารนวมินทรราชู ชั้น 20 ถนนเสรีไทย คลองจั่น บางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

เรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการข้อมูลเรื่องร้องเรียน การให้บริการปรึกษากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน การให้คำแนะนำในการเขียนคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และการให้บริการประชาชนนอกเวลาทำการทางโทรศัพท์ สายด่วน 1676 แต่เพื่อให้การพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินละเมิดต่อกฎหมายและไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมกำกับการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญา

ประดิษฐ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งมาตรการควบคุมทางนโยบาย การจัดทำระเบียบการควบคุมกำกับปัญญาประดิษฐ์และการกำหนดจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะและให้สอดคล้องกับจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์กลางพร้อมกับจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติปัญญาประดิษฐ์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

คำสำคัญ : ปัญญาประดิษฐ์ , การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน , มาตรการควบคุมปัญญาประดิษฐ์, ผู้ตรวจการแผ่นดิน

Abstract

This article aims to study the development of artificial intelligence (AI) and propose ideas for establishing control measures for the application of AI in the management of complaints by the Office of the Ombudsman. These applications include various aspects such as the management of complaint data, legal advisory services related to the roles and powers of the Ombudsman, guidance on how to write complaints to the Ombudsman, and providing public services outside of official hours via the hotline 1676. However, to ensure that the development and application of AI by the Office of the Ombudsman do not violate the law or

infringe upon the rights and freedoms of the public, it is necessary to implement oversight and control measures. These should include policy-level measures, the establishment of AI governance regulations, and the development of specific AI ethics guidelines within the Office of the Ombudsman. These internal ethics guidelines should align with the national AI ethical framework and be supported by the development of manuals and operational guidelines for the use of AI within the Office.

Keywords: Artificial intelligence, Complaint management, AI control measures, ombudsman

1. บทนำ

ปัจจุบันปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) สามารถนำมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐหลายด้านรวมถึงงานด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เช่น ใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีเพื่อให้การพิจารณาคดีมีความแม่นยำและรวดเร็วมากขึ้น (พจวัณณ สุวรรณ, 2563, หน้า 2) การช่วยสืบค้นข้อมูลกฎหมายในคดีที่มีลักษณะคล้ายกัน การเขียนสัญญาตามกฎหมาย (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2566) การนำมาใช้คาดการณ์ผลของคดี การให้ข้อมูลตอบคำถามโทรศัพท์ การให้คำปรึกษาด้านกฎหมายรวมทั้งเป็นเครื่องมือช่วยพนักงานอัยการในการฟ้องคดี การช่วยผู้พิพากษาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่มีความซับซ้อนโดยการช่วยจับคู่กฎหมายกับข้อเท็จจริงให้มีความรวดเร็วและแม่นยำขึ้น เป็นต้น (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2563, หน้า 16–17) หน่วยงานของรัฐรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการต่างให้ความสำคัญในการนำปัญญาประดิษฐ์มาสนับสนุนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ศาลยุติธรรมนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีและการกำหนดจำนวนวันนัดสืบพยาน (ศราวดี เสาวภาพ, 2565, หน้า 140–142) ศาลปกครองมีแนวนโยบายการนำปัญญาประดิษฐ์เพื่อนำมาใช้สนับสนุนงานของศาลปกครองในหลายมิติโดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการศาลปกครอง ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561–2580 เช่น นำมาใช้ในการสืบค้นกฎหมายหรือการสืบค้น

คำพิพากษาที่มีข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกัน หรือแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองที่มีประเด็นใกล้เคียงกัน การกำหนดประเด็นข้อพิพาทในคดีปกครอง การบริหารจัดการคำฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมถึงนำมาใช้บริหารจัดการเอกสารและคำฟ้องคดีปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนำมาใช้วิเคราะห์และตรวจสอบการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณ โครงการของหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2564, ออนไลน์) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำมาใช้ในการสนับสนุนงานด้านการร่างกฎหมาย (ไทยโพสต์, 2567, ออนไลน์) และจากการสำรวจความพร้อมการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในองค์กรของรัฐ จำนวน 144 หน่วยงาน พบว่ามี 61 หน่วยงาน ที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเตรียมความพร้อมการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์มาใช้ภายในองค์กร เพื่อยกระดับการให้บริการประชาชน (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2563, หน้า 23) และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งที่มีนโยบายการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อนำมาสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินหลายด้าน รวมถึงงานด้านการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีประชาชนร้องเรียน หากเกิดกรณีได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐพร้อมกับเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการ

ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ประชาชน การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตาม หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหน้าที่อำนาจเสนอเรื่องต่อศาล รัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตามแต่ละกรณี⁴ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้น มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการ ทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนในทุก ขั้นตอน ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการพัฒนาเทคโนโลยีและดิจิทัลเพื่อนำมาช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน (Complaint and Investigation Management : CIM) สามารถรองรับข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่จัดเก็บสะสมตั้งแต่ก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน มากกว่า 61,366 ชุดข้อมูล โดยในแต่ละปี มีประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง นอกจากปริมาณเรื่องร้องเรียนที่สะสมที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่จัดเก็บและบริหารจัดการข้างต้นแล้ว การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังมีกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งก็คือ การให้บริการประชาชนทางโทรศัพท์ สายด่วน 1676 เช่น การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับหน้าที่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับ

การจัดเตรียมเอกสารหลักฐานหรือข้อมูลในการร้องเรียน การให้คำแนะนำในการเขียนคำร้องเรียน การติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียน เป็นต้น ในแต่ละสัปดาห์มีประชาชนโทรศัพท์ขอรับบริการเฉลี่ยประมาณ 250 ครั้ง/สัปดาห์ ซึ่งลักษณะงานด้านการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน และงานให้บริการประชาชนทางโทรศัพท์ สายด่วน 1676 มีหลายขั้นตอนที่สามารถประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนให้สูงขึ้นได้ ดังนั้น บทความนี้เป็นการนำเสนอแนวทางการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน พร้อมกับเสนอแนวคิดการกำหนดมาตรการควบคุมกำกับ การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. พัฒนาการของปัญญาประดิษฐ์ และผลกระทบจากปัญญาประดิษฐ์

2.1 ความหมาย และพัฒนาการของปัญญาประดิษฐ์

ก่อนที่จะอธิบายความหมายของปัญญาประดิษฐ์จำเป็นต้องเข้าใจเป็นพื้นฐานก่อนว่า ในการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์มีจุดเริ่มต้นจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมทางคอมพิวเตอร์ที่มีความประสงค์พัฒนาการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์ในยุคแรกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ที่เดิมคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่จะทำงานในรูปแบบของการคำนวณและทำการประมวลผลโปรแกรมตามที่มนุษย์ต้องการ โดยที่มนุษย์จะเป็นผู้ควบคุม ป้อนคำสั่ง และรอผลลัพธ์จากการ

⁴ มาตรา 22 และ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ประมวลผลของเครื่องคอมพิวเตอร์ในการตัดสินใจ ดังนั้น เพื่อให้เครื่องคอมพิวเตอร์มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและเป็นการลดขั้นตอนการสนับสนุนการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์จากมนุษย์ให้น้อยที่สุดพร้อมกับสามารถวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจว่าสิ่งใดถูกต้องตามจุดประสงค์ในการทำงานหรือไม่ (สมศรี พุทธธรรมวงศ์, 2563, หน้า 14-15) จากแนวคิดและความจำเป็นนี้เองจึงทำให้เป็นที่มาของการพัฒนาสมองของเครื่องคอมพิวเตอร์ให้มีกระบวนการคิดที่สมบูรณ์แบบแทนการคิดของมนุษย์หรือที่เรียกว่า **“ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence หรือ AI)”** ขึ้น ซึ่งการประมวลผลและการทำงานของปัญญาประดิษฐ์จะอาศัยหลักการของการศึกษาวิธีคิด และการตัดสินใจหรือหลักของเหตุผลจากมนุษย์ จากนั้นผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมทางคอมพิวเตอร์ได้นำหลักการนี้ไปใช้ในการพัฒนาศักยภาพของเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อให้สามารถตอบสนองการทำงานที่มากกว่าการเป็นเพียงเครื่องจักรกลหรือโปรแกรมทั่วไป จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวทำให้มีการพัฒนาและออกแบบและกำหนดเป็นขั้นตอนให้เครื่องคอมพิวเตอร์ทำงานแก้ปัญหา การตัดสินใจ และเรียนรู้ได้ด้วยตนเองจนทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์มีความฉลาดมากขึ้น จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมทางคอมพิวเตอร์ได้นำมาอธิบายความหมายของปัญญาประดิษฐ์ไว้ว่า **“ปัญญาประดิษฐ์”** เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งของวิทยาการคอมพิวเตอร์ที่ต้องการพัฒนาเครื่องจักรกลมีความสามารถทางด้านความคิด การตัดสินใจ และพฤติกรรมที่คล้ายกับมนุษย์

มากที่สุด เพื่อให้การแก้ปัญหาหรือการหาเหตุผลจากข้อมูลหรือองค์ความรู้ที่มีอยู่แล้วนำมาวิเคราะห์ และแปลความหมายได้ผลสรุปหรือผลลัพธ์ที่ถูกต้องและมีความใกล้เคียงกับการตัดสินใจด้วยมนุษย์ (ชูพันธุ์ รัตนโกศา, 2559, หน้า 2)

การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดเริ่มต้นจากการพัฒนาระบบการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ใน 4 ลักษณะ คือ (1) ระบบความคิดที่เลียนแบบมนุษย์ เป็นปัญญาประดิษฐ์ที่ถูกพัฒนาขึ้นทำให้เครื่องจักรมีสติปัญญาสามารถคิดเองได้และแสดงการกระทำออกมาโดยอัตโนมัติ (2) ระบบการกระทำที่เหนือมนุษย์ ซึ่งเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากปัญญาประดิษฐ์ซึ่งอาศัยพื้นฐานการคิดที่เลียนแบบจากมนุษย์ส่งผลให้การแสดงออกและการกระทำต่าง ๆ เต็มไปด้วยรูปแบบการทำงานของมนุษย์อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพเทียบเท่าหรืออาจมากกว่าระทำของมนุษย์ (3) ระบบความคิดอย่างมีเหตุผล ซึ่งมีกระบวนการคิดของมนุษย์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุและผล และ (4) ระบบการกระทำอย่างมีเหตุผล จากกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผลของปัญญาประดิษฐ์นี้เองส่งผลให้การแสดงออกและการกระทำต่าง ๆ สอดคล้องกันอย่างสมเหตุสมผล (ชูพันธุ์ รัตนโกศา, 2559, หน้า 4) จากจุดเริ่มต้นการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ข้างต้นทำให้ปัจจุบันปัญญาประดิษฐ์มีวิวัฒนาการอย่างรวดเร็วและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการสนับสนุนการจัดทำนโยบายของภาครัฐหลายด้าน เช่น ด้านการแพทย์ ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านการเกษตร และด้านกระบวนการยุติธรรม

เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ประเภท “ปัญญาประดิษฐ์เชิงสร้างสรรค์” (generative AI) หรือ “โมเดลภาษาขนาดใหญ่” (large language model) เช่น ChatGPT Gemini Perplexity Deepseek ซึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้มีความสามารถในการสร้างสรรค์เนื้อหาจำนวนมากได้ภายในระยะเวลาอันสั้นโดยสอดคล้องกับลักษณะงานของการบริหารจัดการเรื่องราวเรียนที่ต้องมีขั้นตอนการสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริง การเขียนคำร้องเรียน และการจัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น จากความก้าวหน้าของปัญญาประดิษฐ์ข้างต้นทำให้มีหลายประเทศในอาเซียนซึ่งรวมถึงประเทศไทยมีการกำหนดแผนและยุทธศาสตร์ของประเทศในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งประเทศสิงคโปร์ถือเป็นประเทศชั้นนำด้านนี้ของประเทศกลุ่มประเทศในอาเซียน

2.2 การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์

เป็นที่ทราบกันว่าในปัจจุบันการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์มีความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดซึ่งมีหลายประเทศที่นำปัญญาประดิษฐ์มาช่วยพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐในด้านต่าง ๆ ทั้งงานด้านการจัดทำนโยบายสาธารณะในมิติต่าง ๆ และรวมถึงงานด้านกระบวนการยุติธรรม และกฎหมาย เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ประเทศที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์จะมี

การกำหนดมาตรการควบคุมกำกับปัญญาประดิษฐ์ควบคู่กันไปด้วย ทั้งมาตรการทางกฎหมาย และควบคุมโดยจริยธรรมการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ เพื่อให้การพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ก่อให้เกิดประโยชน์มวลมนุษยชาติและลดผลกระทบในด้านลบที่อาจเกิดขึ้น

2.2.1 การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศชั้นนำในการพัฒนาและวิจัยปัญญาประดิษฐ์โดยมีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ในแผนยุทธศาสตร์ด้านปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) ของประเทศเพื่อเป็นการพลิกโฉมประเทศสิงคโปร์ให้เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ โดยกำหนดเป้าหมายนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในภาครัฐอย่างสมบูรณ์ภายใน ค.ศ. 2030 (วริยา ล้ำเลิศ และคณะ, 2564, หน้า 70) แผนการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ของประเทศสิงคโปร์กำหนดไว้ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านโลจิสติกส์ ด้านสุขภาพ ด้านความมั่นคงชายแดน ด้านการบริหารที่อยู่อาศัย และด้านการจัดการการศึกษา (Use ai to create social and economic impacts build an AI Ecosystem and put Singapore on the world map for AI) เมื่อประเทศสิงคโปร์ประกาศแผนดังกล่าวจึงสนับสนุนและลงทุนในการวิจัยและพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ภายในประเทศสิงคโปร์อย่างจริงจังโดยจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจงานด้านนี้โดยเฉพาะชื่อว่า AI Singapore (AISG) และได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อการวิจัยและ

พัฒนาด้านเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์อย่างต่อเนื่องจากนั้นต่อมา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 **ประเทศสิงคโปร์ได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติปี 2566 (National AI Strategy 2.0)** ซึ่งเป็นแผนงานและยุทธศาสตร์ที่ต่อเนื่องกับแผนฉบับแรก โดยแผนยุทธศาสตร์เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 กำหนดเป้าหมายการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เพื่อยกระดับขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกิจภาครัฐ เช่น ภาคการผลิต การให้บริการทางการเงิน การคมนาคมขนส่ง การให้บริการทางสุขภาพและวิทยาศาสตร์สุขภาพ การยกระดับความปลอดภัยและการบริการแก่สาธารณชน ซึ่งจะช่วยส่งเสริมสถานะของประเทศสิงคโปร์ให้เป็นประเทศอัจฉริยะ (Smart Nation) โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ของประเทศสิงคโปร์เป็นสินค้าสาธารณะ (Public Good) ทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ โดยแผนและยุทธศาสตร์ด้านปัญญาประดิษฐ์ของประเทศสิงคโปร์ ฉบับที่ 2 มีเป้าหมายใน 3 ด้าน คือ (1) การมุ่งพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ให้กลายเป็น **“สิ่งจำเป็น”** (2) การขยายขอบเขตการพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์สู่ระดับโลก และ (3) การพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ **“อย่างเป็นระบบ”** เช่น การพัฒนาระบบเพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมด้านเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Activity Drivers) การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และชุมชน (People & Communities) การพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม (Infrastructure & Environment)

2.2.2 การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์

เมื่อประเทศสิงคโปร์กำหนดแผนและยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการวิจัยและพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ข้างต้น ทำให้ประเทศสิงคโปร์มีการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในหน่วยงานภาครัฐหลายด้าน จากข้อมูลของสำนักงานสมาร์ตเนชั่นและรัฐบาลดิจิทัล (Smart Nation and Digital Government Office–SNDGO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนเรื่องนี้โดยกำหนดเป้าหมายพลิกโฉมการให้บริการภาครัฐและยกระดับคุณภาพชีวิตของพลเมืองภายใต้ยุทธศาสตร์ปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ ทั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์มีแผนและยุทธศาสตร์นำปัญญาประดิษฐ์มาเพิ่มขีดความสามารถการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐหลายด้านที่สำคัญ ดังนี้ (วริยา ล้ำเลิศ และคณะ, 2564, หน้า 182-185)

1) การวางแผนการขนส่งอัจฉริยะ

การพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ของประเทศสิงคโปร์ในด้านนี้ มีการพัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลทั่วไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการจัดส่งผ่านการกำหนดเส้นทางอัจฉริยะ และการกำหนดตารางเวลาของรถบรรทุก ซึ่งปัญญาประดิษฐ์จะช่วยให้สามารถรวบรวมงานและมอบหมายงานแบบไดนามิก (Dynamic) เพื่อเพิ่มผลผลิตและการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการนำไปประยุกต์ใช้ในการช่วยวางแผนการขนส่งทางเรือผ่านแอปพลิเคชัน (Application) และในอนาคตประเทศสิงคโปร์มีแผนที่จะขยายการนำปัญญาประดิษฐ์ไปใช้ในการบริหารจัดการขนส่ง

ทางอากาศและการขนส่งทางบกภายใน ค.ศ. 2030

2) ด้านการบริหารที่อยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ของปัญญาประดิษฐ์ในด้านนี้เป็นการนำมาช่วยในการรายงานปัญหาของประชาชนให้กับเทศบาลที่เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่นาเบื่อและใช้เวลาในการแก้ไขปัญหา ซึ่งแต่ละปีมีประชาชนแจ้งปัญหาจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อลดปัญหาเหล่านี้และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนของเทศบาล ประเทศสิงคโปร์มีการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI chatbot ในการช่วยให้คำแนะนำแก่ผู้อยู่อาศัยเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการแจ้งปัญหาหรือร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ และเมื่อทำการแก้ไขปัญหาแล้วจะแจ้งให้ประชาชนทราบทันที นอกจากนี้ปัญญาประดิษฐ์ยังช่วยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จัดเก็บข้อมูล ทำให้หน่วยงานของท้องถิ่นสามารถนำข้อมูลปัญหาที่มีประชาชนร้องเรียนทำการวิเคราะห์และจัดเก็บโดยปัญญาประดิษฐ์เพื่อนำมาวางแผนการบำรุงรักษาอสังหาริมทรัพย์ตลอดจนช่วยให้หน่วยงานภาครัฐทำการแก้ไขปัญหาที่ประเมินไว้ล่วงหน้าได้

3) การประเมินและการจัดการโรคเรื้อรัง การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในด้านนี้เป็นการพัฒนาโปรแกรมปัญญาประดิษฐ์สำหรับดวงตา (Singapore Eye Lesion Analyzer Plus : SELENA) โดยการสแกนและวิเคราะห์ภาพถ่ายจอประสาทตาเพื่อระบุสัญญาณของโรคตา ซึ่งการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้งานในด้านนี้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของคนได้ถึงร้อยละ 70 ซึ่งหมายความว่าปัญญาประดิษฐ์

จะช่วยให้แพทย์มีเวลาพุ่มเทกับผู้ป่วยกรณีซับซ้อนมากขึ้น

4) การจัดการศึกษาแบบรายบุคคล ประเทศสิงคโปร์มีการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์มาสนับสนุนงานด้านการศึกษา เช่น การจัดทำระบบการทำเครื่องหมายคะแนนอัตโนมัติสำหรับภาษาอังกฤษ โดยระบบนี้จะใช้เทคโนโลยี Machine Learning ในการวัดการตอบสนองกับสื่อการเรียนรู้ของเด็กนักเรียนแต่ละคน เป็นต้น

5) ระบบพิธีการผ่านแดน เป็นการนำปัญญาประดิษฐ์มาพัฒนาระบบตรวจคนเข้าเมืองอัตโนมัติเต็มรูปแบบ ซึ่งมีการสแกนใบหน้าและม่านตาจะนำมาใช้กับนักเดินทาง ซึ่งกระบวนการนี้จะลดความผิดพลาดที่เกิดจากคนลงและช่วยให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำสามารถมุ่งไปทำงานที่สำคัญด้านอื่น

จากที่กล่าวข้างต้น จะพบว่าการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในประเทศสิงคโปร์แต่ละด้านส่วนใหญ่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานภาครัฐ มีการกำหนดมาตรการควบคุมปัญญาประดิษฐ์ไปพร้อมกันซึ่งประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมายและจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ (วริยา ล้ำเลิศ และคณะ, 2564, หน้า 182-185) โดยที่ประเทศสิงคโปร์ถือเป็นประเทศแรกที่มีการประกาศใช้กรอบแนวทางในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ (Model AI Governance Framework) โดยมีการประเมินการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ โดยมีการออกแบบปัญญาประดิษฐ์ที่ชื่อว่า AI Verify เพื่อทำหน้าที่ประเมินประสิทธิภาพและมาตรฐานของระบบปัญญาประดิษฐ์โดยการอ้างอิงจากหลักการในการประเมินผ่าน

จริยธรรม 11 ข้อ (Prime Minister's Office Singapore, 2003) เช่น ความโปร่งใสความสามารถในการอธิบาย ความสามารถในการการทำให้เข้าใจ ความรับผิดชอบ ความยุติธรรม ความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมและสิ่งแวดล้อม ความสามารถในการกำกับดูแลของมนุษย์ ประสิทธิภาพในเชิงเทคนิคและความปลอดภัยและธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) เป็นต้น โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินโดย AI Verify จะกำหนดให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของสหภาพยุโรป และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) โดยมีหน่วยงานที่ทำการพัฒนาการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ คือ สำนักสารสนเทศ การสื่อสาร และการพัฒนาสื่อ (Infocomm Media Development Authority : IMDA) และมูลนิธิ AI Verify ซึ่งทั้งสององค์กรนี้จะมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และการกำหนดทิศทางการพัฒนาการทดสอบและการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์อย่างต่อเนื่องทั้งภายในประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐหลายด้าน และขณะเดียวกันจะให้ความสำคัญกับกำหนดมาตรการควบคุมกำกับการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ ควบคู่กันไปด้วยเพื่อให้การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และลดผลกระทบทางลบจากการประยุกต์ใช้

ปัญญาประดิษฐ์

2.2 ผลกระทบจากปัญญาประดิษฐ์

การพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ มีข้อดีและข้อเสียและมีผลกระทบหลายด้าน ในข้อดีหรือจุดแข็งของปัญญาประดิษฐ์ คือ การพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลซึ่งเมื่อก่อนเริ่มต้นการประยุกต์ใช้งานปัญญาประดิษฐ์จะเป็นการทำงานตามคำสั่งที่ป้อนให้เท่านั้น แต่เมื่อมีการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์โดยการเริ่มให้ตัวอย่างและปล่อยให้เกิดการเรียนรู้ด้วยตัวเอง จะทำให้ปัญญาประดิษฐ์มีการพัฒนาขึ้น โดยต่อเนื่อง ส่วนจุดอ่อนของปัญญาประดิษฐ์นั้น เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์เป็นเครื่องจักรกลและไม่มีจิตใจเช่นเดียวกับมนุษย์ ทำให้ไม่สามารถเข้าใจความสามารถของมนุษย์ได้เต็มที่ ซึ่งการที่ปัญญาประดิษฐ์จะตัดสินใจทำอะไรบางอย่างได้ เกิดจากข้อมูลที่มนุษย์ป้อนให้ก่อน จากนั้นปัญญาประดิษฐ์จะนำเอาข้อมูลนั้นไปพัฒนาต่อ และปัญญาประดิษฐ์ไม่สามารถคิดได้เองว่าวันนี้รู้สึกอยากทำสิ่งนี้แล้วจึงตัดสินใจลงมือทำ อย่างไรก็ตามถึงแม้ในปัจจุบันผู้พัฒนาปัญญาประดิษฐ์จะมีการแก้ไขจุดอ่อนนี้ทำให้ปัญญาประดิษฐ์มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ตามแต่การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านอื่น เช่น การเลิกจ้างงาน การละเมิดความเป็นส่วนตัว ความเสี่ยงด้านความปลอดภัย การนำเสนอข้อมูลเท็จ และปัญหาการไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ และความรับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากปัญญาประดิษฐ์ เป็นต้น (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2563, หน้า 39)

3. แนวคิดการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.1 การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นถือว่าประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาช่วยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีการพัฒนาระบบ Case Tracking System (CTS) ซึ่งเป็นการประยุกต์ระบบคอมพิวเตอร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน อย่างไรก็ตามระบบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการ ประกอบกับระบบประมวลผลของคอมพิวเตอร์มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลและการประมวลผลข้อมูลที่มีอยู่ในระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนเดิมจำเป็นต้องมีการพัฒนาและพัฒนาเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง และถือเป็นการยกระดับงานด้านการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ดังนั้นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนขึ้นใหม่หรือเรียกว่าระบบ CIM (Complaint and Investigation Management) ซึ่งระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่พัฒนาขึ้นนี้มีความสามารถในการ

รองรับขั้นตอนการแจ้งการร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยที่ระบบดังกล่าวประกอบด้วย 5 ระบบย่อย (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 41–45) คือ ระบบการรับและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ระบบการแจ้งการร้องเรียนผ่านอินเทอร์เน็ต ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสอบสวน ระบบการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน และระบบการประมวลผลข้อมูล การสืบค้นและรายงานเรื่องร้องเรียน โดยระบบนี้มีคุณสมบัติที่สามารถรองรับผู้ใช้งานตั้งแต่ระดับปฏิบัติการจนถึงผู้บริหารระดับสูงเพื่อให้สามารถใช้งานได้พร้อมกัน (Concurrent Users) และสามารถรองรับการทำงานกับระบบฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์ (Relational Database) การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานตามมาตรฐาน TH e-GIF⁵ หรือตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะกำหนด การรองรับการรับเรื่องร้องเรียนได้ทุกช่องทาง การร้องเรียน การตรวจสอบ ชื่อ นามสกุล ผู้ร้องเรียน เพื่อทำการคัดกรองเรื่องร้องเรียน และการแจ้งเตือนก่อนบันทึกเข้าสู่ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน เป็นต้น

นอกจากคุณสมบัติเฉพาะที่กำหนดไว้ข้างต้น ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของ

⁵ TH e-GIF คือ การเชื่อมโยงกระบวนการทำงานและข้อมูลของระบบงานคอมพิวเตอร์หรือระบบงานอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับกอง สำนัก ฝ่าย ศูนย์ กรม กระทรวง หรืออื่น ๆ และอาจจะเชื่อมโยงกันภายในหน่วยงานหรือข้ามหน่วยงานกันก็ได้ ซึ่งกระบวนการทำงานและข้อมูลต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงธุรกรรมเดียวกันผ่านระบบธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จหรือมีหลายบริการร่วมกันในระบบหน้าต่างบริการเดียวกันได้ โดยมีเป้าหมายที่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลางการให้บริการ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังกำหนดระบบความปลอดภัยไว้ เช่น การกำหนดสิทธิ์ผู้ใช้งานในรูปแบบ User Role ที่สามารถกำหนดบัญชีผู้ใช้งานเป็นรายกลุ่มและรายบุคคลโดยกำหนดสิทธิ์ของผู้ใช้งานได้หลายระดับตั้งแต่การเข้าถึงเมนูของระบบ การป้องกันผู้อื่นที่ไม่พึงประสงค์หรือไม่ได้รับอนุญาตเข้ามาเรียกดูหรือแก้ไขข้อมูลระบบจัดการและการลบข้อมูลเรื่องร้องเรียน และสามารถกู้คืนข้อมูลได้หรือการกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของสิทธิ์ในการเข้าใช้ระบบของผู้ใช้แต่ละราย โดยมีการยกเลิกเชื่อมต่อกับระบบอัตโนมัติ เป็นต้น ส่วนในการจัดการเอกสารสามารถแนบเอกสารเข้าสู่ระบบได้ในทุกขั้นตอนในการดำเนินงานรองรับเอกสารชนิดต่าง ๆ ได้แก่ไฟล์คอมพิวเตอร์ที่ใช้เพื่อเก็บข้อมูลกราฟิก และรูปภาพราสเตอร์หรือ TIFF (Tag Image File Format) และไฟล์รูปภาพดิจิทัล หรือ JPG (Joint Photographic Experts Group) และสามารถแสดงรายละเอียดและแบบสรุปที่ผู้ใช้งานสามารถกำหนดเงื่อนไขของการรายงานได้ เช่น แสดงรายงานตามหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

สำหรับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนเป็นหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ. 2560 มาตรา 41 ที่กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่ต่าง ๆ เช่น รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้จะรวมถึงหน้าที่ให้บริการประชาชนในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนเพื่อสนับสนุนนโยบายและภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละด้าน ซึ่งประกอบด้วย การให้บริการรับเรื่องร้องเรียน การจัดเก็บข้อมูลเรื่องร้องเรียน การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียน และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน และบริหารและจัดเก็บข้อมูลเรื่องร้องเรียน เป็นต้น ซึ่งการให้บริการประชาชนในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้งการร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 โดยมีช่องทางร้องเรียนที่ให้ประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น ร้องเรียนเป็นหนังสือด้วยตนเอง ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ร้องเรียนด้วยวาจาผ่านสายด่วน 1676 (เฉพาะเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก) ร้องเรียนผ่านเจ้าหน้าที่ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ www.ombudsman.go.th และร้องเรียนผ่านแอปพลิเคชัน “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นต้น (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2565, หน้า 30–61) เมื่อมีประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผ่านช่องทางต่าง ๆ เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องจัดเก็บข้อมูลขั้นต้น เช่น ชื่อ นามสกุล ที่อยู่ ผู้ร้องเรียน ประเด็นเรื่องร้องเรียน หน่วยงาน

ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่สำคัญงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องทำหน้าที่บริหารจัดการ โดยมีการพัฒนาเทคโนโลยีและดิจิทัลเพื่อมาเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันปัญญาประดิษฐ์เป็นนวัตกรรมใหม่ที่จะสามารถนำมาพัฒนาการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งได้มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ในประชุมสัมมนาวิชาการ “25 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ก้าวต่อไปในการเป็นที่พึ่งของประชาชน” เมื่อวันที่ 24-25 เมษายน 2568 โดยประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต) ที่กำหนดเป้าหมายการนำเทคโนโลยีและดิจิทัลนำมายกระดับการให้บริการประชาชนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์กร “SMART Digital”

3.2 แนวนโยบายการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้บริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวนโยบายด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อยกระดับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่การเป็นองค์กร SMART Digital และได้เล็งเห็นทิศทางการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อนำมาสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินหลายด้าน ทั้งภารกิจหลักในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและภารกิจอื่น ๆ เพื่อเป็นการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ประกอบกับเพื่อก้าวทันต่อการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมกำหนดแนวทางในการพัฒนางานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2565–2570 ระยะ 5 ปี และกำหนดในแผนและยุทธศาสตร์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

ตารางที่ 1 : แผนยุทธศาสตร์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) และแผนงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อยกระดับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่การเป็นองค์กร SMART Digital

ลำดับที่	แนวนโยบายผู้ตรวจการแผ่นดิน (2565–2570)	หมายเหตุ
1	พัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลมาสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน	
2	พัฒนาระบบบริหารงานบุคคล เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ วางแผนและตัดสินใจในเชิงนโยบาย	
3	การพัฒนาระบบติดตามข้อสั่งการของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน รวมทั้งข้อสั่งการของเลขาธิการ	
4	การพัฒนาระบบติดตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้สามารถใช้ระบบได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566	

ลำดับที่	แนวนโยบายผู้ตรวจการแผ่นดิน (2565–2570)	หมายเหตุ
5	การพัฒนาระบบเครือข่ายส่งต่อเรื่องร้องเรียนด้วยระบบดิจิทัลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	
6	มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐพัฒนาฐานข้อมูลองค์กร รวมทั้งการจัดทำ Big Data	
7	พัฒนาระบบฐานข้อมูล ทั้งในส่วนของการนำเข้าและสืบค้นข้อมูล การประสานงาน เพื่อขอเข้าร่วมใช้ฐานข้อมูลขององค์กรอิสระอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้ปัญญาประดิษฐ์ Artificial Intelligent ในการบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ Big Data และ Blockchain Technology เพื่อป้องกันการแก้ไข และปลอมแปลงเอกสาร	(AI)
8	การพัฒนาระบบจัดการเรื่องร้องเรียนแบบครบวงจรนับตั้งแต่การรับเรื่อง การรับข้อมูลเพิ่ม การประมวลผลการแสวงหาข้อเท็จจริง การแจ้งผลวินิจฉัยออนไลน์เพื่อก้าวสู่การเป็นสำนักงานไร้กระดาษในอนาคต	
9	พัฒนาองค์กรให้ก้าวเข้าสู่การเป็น SMART/DIGITAL Organization เช่น - พัฒนาระบบตอบคำถามอัตโนมัติ เช่น A chatbot - พัฒนาระบบ AI ในการให้บริการประชาชน เช่น การรับเรื่องร้องเรียน งานหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ งานห้องสมุด และพิพิธภัณฑ์ และงาน Mobile Unit เป็นต้น	(AI)

ที่มา : แผนยุทธศาสตร์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570)

เมื่อพิจารณาจากแผนยุทธศาสตร์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) และแผนงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อยกระดับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่การเป็นองค์กร SMART Digital ข้างต้นจะเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญในการนำเทคโนโลยีและดิจิทัลมาเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนภารกิจงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในหลายมิติซึ่งรวมถึงงานบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนซึ่งถือเป็นงานหลักของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดบทบาทไว้ และลักษณะงานด้านการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนถือเป็นงานด้านกฎหมายที่สามารถประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อมาสนับสนุนได้หลายลักษณะโดยเฉพาะการบริหารจัดการข้อมูลด้านกฎหมายที่ผู้ตรวจการ

แผ่นดินใช้ประกอบในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนกรณีต่าง ๆ การช่วยตรวจสอบประเด็นเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อนกัน หรือการกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียน การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนเพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลกำหนดนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอน 1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) เป็นเบื้องต้นก่อน โดยในการศึกษาความเป็นไปได้นี้ปกติแล้วจะต้องคำนึงถึงว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนได้หรือไม่ และทำอย่างไรจึงมีประสิทธิภาพมากที่สุด หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีผู้วิเคราะห์

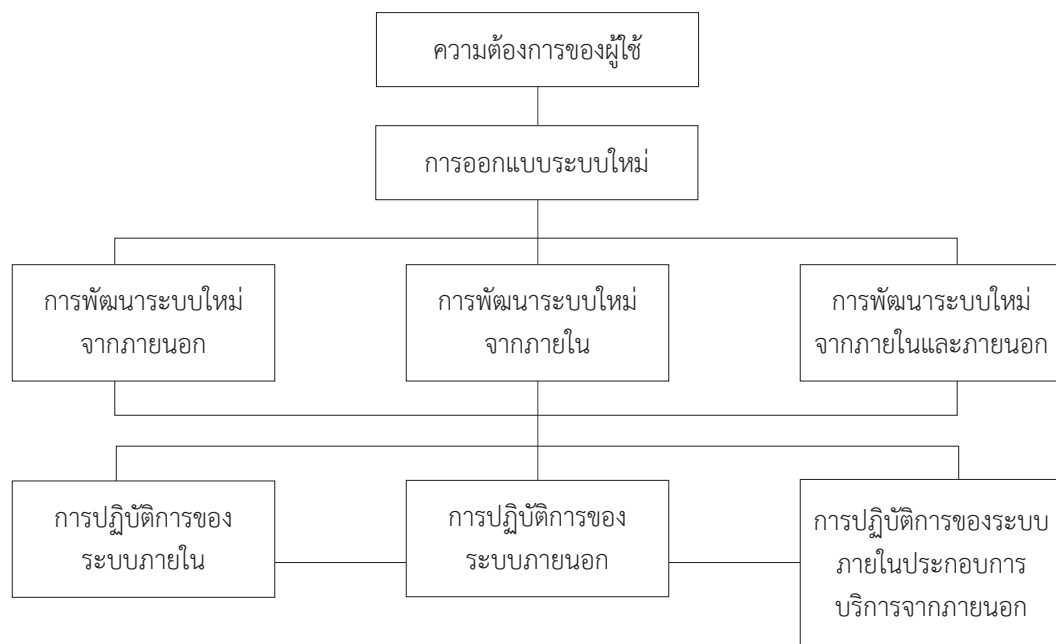
ศึกษาโดยตรง สามารถจ้างที่ปรึกษาอาชีพที่มีความเชี่ยวชาญมาร่วมพิจารณากับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ หรืออาจขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐอื่นหรือสถาบันการศึกษาที่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่าระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนในปัจจุบันที่มีอยู่เป็นแบบใด และจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมด้านใดบ้าง และต้องพิจารณาด้วยว่าระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนมีอะไรบ้าง ขั้นตอนการทำงานของแต่ละขั้นตอนเป็นอย่างไร และเมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการเตรียมความพร้อมทุกด้านแล้วจะต้องพิจารณาต่อไปว่า ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพียงพอและรองรับการทำงานของปัญญาประดิษฐ์หรือไม่ หรือจะต้องมีการปรับปรุง

ระบบใหม่อย่างไร บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ภายในองค์กรมีหรือไม่ จะต้องมีการจ้างหรือรับสมัครใหม่หรือไม่ และหากมีบุคคลดังกล่าวแล้วจะต้องมีการอบรมหรือไม่

ขั้นตอนที่ 2 การจัดซื้อ Hardware และ Software ที่สามารถรองรับการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ซึ่งการเตรียมความพร้อมในด้านนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีการจัดทำแผนงานและงบประมาณที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

ทั้งนี้ จากกรอบแนวคิดการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสองขั้นตอนดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายได้ตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1: แสดงแผนผังการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



จากแผนภาพดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ว่าวิธีการที่จะพัฒนาปัญญาประดิษฐ์เพื่อนำมาใช้พัฒนาระบบการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเป็นหน้าที่ของผู้วิเคราะห์ระบบ (System analyst) ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะมีวิธีการพัฒนาระบบ (System Development Methodology) จะเริ่มจากการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) โดยจะพิจารณาความต้องการของผู้ใช้ (user) ขอบเขตของระบบ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบระบบทั่วไป (General System Design) การออกแบบระบบอย่างกว้าง ๆ การประเมินระบบ (System Evaluation) และการออกแบบระบบอย่างละเอียด (Detailed System Design) และการฝึกอบรมผู้ใช้งาน เป็นต้น (ไพจิตร สวัสดิสาร, 2557, หน้า 31–32)

จากแนวนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินและขั้นตอนในการพิจารณาประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ข้างต้น หากพิจารณาจากภารกิจงานด้านการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนจะเห็นว่า มีลักษณะงานหลายด้านที่สามารถประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์มาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่สอบสวนหรือผู้บริหารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ โดยเริ่มตั้งแต่ต้นทางของการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน เช่น การช่วยกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียน การสืบค้นกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน หรือสืบค้นเอกสารที่เกี่ยวข้องการจัดระบบงานเรื่องร้องเรียนการบริหารจัดการสำนวนเรื่องร้องเรียน หรือระบบการสืบค้นฐานข้อมูลของตัวบทกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ หรือระบบการบริหารจัดการคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน การให้บริการประชาชน

ในการติดต่อและตอบคำถามเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน เช่น การให้บริการตอบคำถามโดย AI chatbot หรือตอบคำถามทางโทรศัพท์ สายด่วน 1676 นอกเวลาทำการซึ่งเป็นคำถามที่ประชาชนถามเป็นประจำ หรือการช่วยวิเคราะห์ข้อมูลประเภทเรื่องร้องเรียนเพื่อจัดทำรายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน การสืบค้นประเด็นเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำซ้อนกัน การสืบค้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันหรือข้อเท็จจริงที่คล้ายกัน ซึ่งขั้นตอนการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่สามารถนำปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์ใช้ มีดังนี้ (จิรพัฒน์ ใจสุข, 2567, หน้า 112–113)

3.2.1 การช่วยสืบค้นประเด็นเรื่องร้องเรียน

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อมีประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในขั้นแรกจำเป็นจะต้องกำหนดประเด็นปัญหาเรื่องร้องเรียนเพื่อทำการตรวจสอบและดำเนินกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือหากเทียบเคียงกับการตรวจสอบโดยศาล ในขั้นตอนนี้จะเป็นการกำหนดประเด็นคำฟ้องเพื่อศาลจะทำการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อพิพาทแห่งคดีนั้น ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อกำหนดประเด็นปัญหาตามคำร้องเรียนและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จและผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีคำวินิจฉัย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ และการจัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลุ่มประเด็นปัญหาตามคำร้องเรียน ในการจัดเก็บข้อมูลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำการจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียนสองลักษณะ คือ เก็บเป็นไฟล์เวิร์ด

หรือ document ที่ใช้เป็นนามสกุล (file type) ของแฟ้มข้อมูลหรือแฟ้มเอกสาร (.doc) ซึ่งสร้างขึ้นโดยใช้โปรแกรม Microsoft Word เป็นโปรแกรมประมวลผลคำ (word processing) และเก็บเอกสาร PDF (Portable Document Format) หรือไฟล์ประเภทหนึ่งที่สร้างมาจากโปรแกรม ประเภท PDF Creator ซึ่งพัฒนาขึ้นจากทีมงานของ Adobe ด้วยโปรแกรม Adobe Acrobat ซึ่งคุณสมบัติเบื้องต้นของไฟล์ PDF เป็นไฟล์งานที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งในการจัดเก็บเรื่องร้องเรียนปัจจุบัน เจ้าหน้าที่สอบสวนซึ่งเป็นเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้บันทึกรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยแบ่งประเด็นเรื่องร้องเรียนตามกลุ่มเรื่องร้องเรียนตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 มาตรา 23 และหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น ประเด็นเรื่องร้องเรียนการเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ประเด็นเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลที่จัดเก็บทั้งหมดอาจมีบางประเด็นปัญหาที่มีผู้ร้องเรียนรายเดียวกัน ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหลายเรื่อง หลายหน่วยงานหรือร้องเรียนหน่วยงานของรัฐนั้น ในประเด็นที่แตกต่างกัน หากมีการนำปัญหาประติศฐ์มาใช้ในขั้นตอนนี้จะทำให้การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2.2 การช่วยสืบค้นกฎหมาย หรือ กฎ หรือระเบียบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน
เมื่อสิ้นสุดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง

และผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยแล้ว เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะทำการบันทึกเรื่องร้องเรียนตามลักษณะเรื่องร้องเรียนตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 และมาตรา 23 และเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งในการจัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละลักษณะ เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาแนวเขตที่ดินซ้ำซ้อนกัน เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขยายเขตไฟฟ้า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการรुक้าคลองสาธารณะประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งเรื่องร้องเรียนในแต่ละลักษณะข้างต้นในแต่ละปีจะมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นปัญหาเดียวกันหลายครั้ง ดังนั้น เมื่อเสร็จสิ้นการแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วน กฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีกรอบแนวทางที่ใกล้เคียงกัน หากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นเครื่องมือช่วยสืบค้นกฎหมาย กฎระเบียบ ที่นำมาใช้ในพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะช่วยทำให้การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในประเด็นปัญหาเดียวกันเป็นไปในแนวทางเดียวกันได้มาก ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่สามารถนำปัญหาประติศฐ์มาช่วยสนับสนุนได้

3.2.3 การนำมาให้บริการทางโทรศัพท์
สายด่วน 1676 นอกเวลา ในการให้บริการสายด่วน 1676 ถือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับ

การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนด้านหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย การให้คำปรึกษาตอบคำถาม เกี่ยวกับการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การให้คำแนะนำในการเขียนคำร้องเรียน หรือ สอบถามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียน เป็นต้น ซึ่งงานให้บริการโทรศัพท์สายด่วน 1676 ปัจจุบัน จะมีเจ้าหน้าที่ให้บริการในเวลาราชการเป็นหลัก แต่หากเป็นการให้บริการนอกเวลาทำการ จะให้ประชาชนฝากข้อความเสียงและทำการ บันทึกเสียงเพื่อให้ประชาชนเลือกฟังข้อความ เสียงได้ แต่ปัจจุบันการให้บริการในด้านนี้สามารถ ประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์มาสนับสนุน การให้บริการประชาชนทางได้ เช่น ช่วยตอบ คำถามที่ประชาชนสอบถามซ้ำ ๆ เป็นประจำ เช่น คำถามเกี่ยวกับช่องทางการร้องเรียน ขั้นตอน การร้องเรียน อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อเป็นการให้บริการประชาชนนอกเวลาทำการ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2.4 การนำมาช่วยตอบคำถามอัตโนมัติ โดย AI chatbot ในการให้บริการในการตอบ คำถามโดย AI chatbot ถือเป็นการให้บริการ ประชาชนด้านหนึ่งที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์มาช่วย ตอบคำถามที่ประชาชนสอบถามเป็นประจำ และเป็นคำถามที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คำถาม เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คำถามเกี่ยวกับช่องทางการร้องเรียน การติดตาม ความคืบหน้าเรื่องร้องเรียน หรือคำถามเกี่ยวกับ วิธีการเขียนคำร้องเรียน เป็นต้น

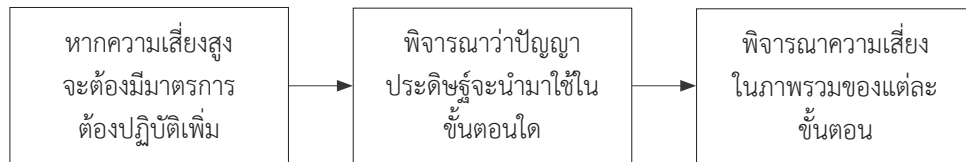
จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่าปัญญาประดิษฐ์ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ

เรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้หลายด้าน เช่น การช่วยสืบค้นประเด็นเรื่อง ร้องเรียน การช่วยสืบค้นกฎหมาย หรือ กฎ หรือ ระเบียบคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน การนำมา ให้บริการทางโทรศัพท์ สายด่วน 1676 นอกเวลา ทำการ และการนำมาช่วยตอบคำถามอัตโนมัติ ทาง AI chatbot เป็นต้น อย่างไรก็ตามเนื่องจาก ปัญญาประดิษฐ์เป็นเทคโนโลยีใหม่ ดังนั้น หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำมาใช้ใ้ นการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนหรือสนับสนุน งานในมิติอื่น ๆ จำเป็นจะต้องมีการพิจารณา อย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

3.3 ข้อพิจารณานำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน

เมื่อปัญญาประดิษฐ์สามารถนำมาประยุกต์ ใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนดังที่กล่าว ข้างต้น แต่การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ของการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนได้อย่างไรนั้น จะต้องมีการพิจารณาเป็นเบื้องต้นก่อนว่า มีขั้นตอนใดบ้างที่จะนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ และในขั้นตอนใดจะมีความเหมาะสม คุ้มค่า และจำเป็นจะต้องทำการประเมินความเสี่ยงไป พร้อมกันด้วย และหากในขั้นตอนใดมีความเสี่ยงสูง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีการ กำหนดมาตรการขึ้นเพื่อเป็นการลดความเสี่ยง ที่อาจจะเกิดขึ้นเพิ่มเติม และเพื่อให้เกิดความ คุ้มค่า ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาการนำปัญญา ประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ตาม แผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 : วิธีการพิจารณาการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



จากแผนภาพข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางเบื้องต้นได้ว่าหากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน มีสิ่งที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาประการสำคัญว่ามีความเสี่ยงใดที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ เช่น การละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล การใช้ข้อมูลโดยปัญญาประดิษฐ์ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น และ

เมื่อทราบถึงความเสี่ยงดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดมาตรการควบคุมความเสี่ยงภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น พร้อมกันนี้เมื่อพิจารณาความเสี่ยงย่อย ๆ ที่อาจเกิดขึ้นแล้วให้นำข้อมูลเหล่านั้นมาพิจารณาความเสี่ยงในภาพรวมเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมหรือป้องกันความเสี่ยงในการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนต่อไป ซึ่งระบบการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่นำปัญญาประดิษฐ์มาใช้จะมีความแตกต่างจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่ใช้คอมพิวเตอร์ทั่วไป ดังนี้

ตารางที่ 2 : ตารางเปรียบเทียบการการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้บริหารจัดการเรื่องร้องเรียนกับระบบการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนโดยคอมพิวเตอร์ทั่วไป

ลำดับที่	ข้อเปรียบเทียบ	ปัญญาประดิษฐ์ (AI)	คอมพิวเตอร์ทั่วไป
1	การประมวลผล	ประมวลผลด้วยการวิเคราะห์รูปแบบและสัญลักษณ์	ประมวลผลตาม Algorithm ที่สร้างไว้
2	ข้อมูลนำเข้า	ข้อมูลนำเข้าไม่จำเป็นต้องสมบูรณ์ ระบบจะทำการจัดการข้อมูลให้	ข้อมูลนำเข้าต้องมีความสมบูรณ์
3	วิธีการค้นหา	ใช้วิธีการที่อาศัยกฎเกณฑ์ที่ตายตัว ที่เรียกว่า Heuristic	ใช้วิธีการตามรูปแบบของ Algorithm
4	จุดมุ่งหมาย	การได้มาซึ่งองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนได้	การได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศ

5	การให้เหตุผล	สามารถให้เหตุผลและวิเคราะห์ข้อมูล เรื่องร้องเรียน	ต้องการอาศัยมนุษย์ในการตัดสินใจ หากอยู่นอกเหนือ Algorithm
6	การเรียนรู้	สามารถจัดการข้อมูลเรื่องร้องเรียน ด้วยระบบเองได้	ไม่สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองได้

จากตารางเปรียบเทียบการทำงานของ ปัญญาประดิษฐ์ข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่าหาก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนำปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนจะทำให้ เป็นการยกระดับระบบการบริหารจัดการ เรื่องร้องเรียนได้ในหลายด้าน เช่น ระบบการ บริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่นำปัญญาประดิษฐ์ มาใช้จะช่วยทำให้ระบบสามารถเรียนรู้และ สามารถวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน การค้นหาข้อมูลประเด็นปัญหาเรื่องร้องเรียน การแสดงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ได้ด้วยระบบเอง เช่น การแสดงจำนวนสถิติ เรื่องร้องเรียน การตรวจสอบประเด็นเรื่องร้องเรียน การคัดกรองเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบตัวตน ผู้ร้องเรียน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ เป็น ประเด็นท้าทายของการนำปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ข้อจำกัดด้าน ต่าง ๆ ของปัญญาประดิษฐ์ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ ไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์จึงไม่สามารถคิดค้น หรือสร้างสิ่งต่าง ๆ โดยปราศจากองค์ความรู้ หรือข้อมูลได้ การละเมิดต่อกฎหมายและ การจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ เป็นต้น ดังนั้น ในการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการบริหาร จัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน ในประการสำคัญจำเป็นต้องมีมาตรการ ควบคุมกำกับการใช้งานไปพร้อมกัน

4. แนวทางการกำหนดมาตรการ ควบคุมปัญญาประดิษฐ์ของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน

แนวคิดการควบคุมการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ เกิดขึ้นที่ประเทศนิวซีแลนด์แนวคิดนี้มีเป้าหมาย เพื่อต้องการลดผลกระทบของปัญญาประดิษฐ์ ทางลบต่อมวลมนุษยชาติ จากนั้นต่อมาองค์การ เพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development) ได้ออกข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับหลักการว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ (OECD Principles on Artificial intelligence) เพื่อใช้ ในการควบคุมกำกับปัญญาประดิษฐ์ขึ้น (อิศทัต ขวิศจินดา, 2564, หน้า 845-847) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังอยู่ระหว่างการสมัคร เข้าเป็นสมาชิกในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือ และการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ในการนำปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนซึ่งรวมถึง ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีการ กำหนดมาตรการควบคุมที่เหมาะสมเพื่อให้การพัฒนา ปัญญาประดิษฐ์เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และลดผลกระทบด้านลบที่อาจจะเกิดขึ้น เนื่องจากในการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อ นำมาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำให้เกิดการ ละเมิดต่อกฎหมายได้ หากสำนักงานผู้ตรวจการ

แผ่นดินไม่มีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมเพียงพอ เนื่องจากข้อมูลที่ประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อมูลหลายส่วนที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลหรือเอกสารจากการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ได้รับการชี้แจงข้อเท็จจริงจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจเป็นข้อมูลลับหรือเอกสารลับที่ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลข้างต้นเนื่องจากอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สาม ซึ่งหากมีการนำข้อมูลนั้นมาใช้โดยปัญญาประดิษฐ์อาจทำให้เกิดปัญหาข้อมูลรั่วไหลได้ สำหรับมาตรการควบคุมปัญญาประดิษฐ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดมาตรการควบคุมปัญญาประดิษฐ์ได้ เช่น การควบคุมโดยการกำหนดในทางนโยบายระดับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน การควบคุมโดยจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์กลาง และการควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการหลักที่ประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์จะกำหนดไว้ลักษณะเดียวกันในทางสากล (เวรียา ล้าเลิศ และคณะ, 2564, หน้า 17)

4.1 การควบคุมปัญญาประดิษฐ์โดยจริยธรรม (AI Ethic Principles)

จริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ (AI Ethic Principles) ถือที่เป็นจริยธรรมกลางของประเทศไทยที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจะต้องนำไปใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติ ซึ่งจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์จะเป็นการกำหนดกรอบให้เป็นหลักปฏิบัติว่าในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ ผู้พัฒนาจะต้องกำหนดกรอบไว้อย่างไรบ้าง แต่หากไม่ปฏิบัติตาม

จริยธรรมปัญญาประดิษฐ์จะมีได้มีกลไกบังคับหรือกำหนดโทษไว้ชัดเจนเหมือนกับมาตรการในทางกฎหมาย ซึ่งมาตรการนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการควบคุมการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนหรือแม้กระทั่งการนำมาใช้ในด้านอื่น ๆ ซึ่งมาตรการควบคุมโดยจริยธรรมที่กำหนดขึ้นนี้ถือเป็นมาตรการเสริมจากมาตรการในทางกฎหมาย โดยจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ (Thailand AI Ethic Guideline) กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งเวียนให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2564, หน้า 8-10)

1) ความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Competitiveness and Sustainability Development) หลักทางจริยธรรมในข้อนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าปัญญาประดิษฐ์เป็นสิ่งที่สร้างและใช้งานเพื่อสร้างประโยชน์และความผาสุกให้แก่มนุษย์ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2) ความสอดคล้องกับกฎหมาย จริยธรรม และมาตรฐานสากล (Laws Ethics and International Standards) หลักทางจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ควรได้รับการวิจัย ออกแบบ พัฒนาให้บริการและใช้งานสอดคล้องกับกฎหมาย บรรทัดฐาน จริยธรรม คุณธรรมของมนุษย์ และมาตรฐานสากล โดยเคารพต่อความเป็นส่วนตัว เกียรติ สิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน

การออกแบบปัญญาประดิษฐ์ควรใช้หลักการมนุษย์เป็นศูนย์กลางและเป็นผู้ตัดสินใจ ปัญญาประดิษฐ์ไม่ควรถูกใช้ในการกำหนดชะตาชีวิตของมนุษย์

3) ความโปร่งใสและภาระความรับผิดชอบ (Transparency and Accountability) หลักจริยธรรมของในข้อนี้เกิดจากหลักการที่ว่าปัญญาประดิษฐ์ควรได้รับการวิจัย ออกแบบ พัฒนา ให้บริการ และใช้งานด้วยความโปร่งใส สามารถอธิบายและคาดการณ์ได้ รวมถึงสามารถตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นย้อนหลังได้ และควรมีความสามารถในการสืบย้อนกลับ (Traceability) การเฝ้าระวังตรวจสอบความผิดปกติและวินิจฉัยปัญหาความล้มเหลวได้ (Diagnosability) ได้ผู้วิจัย ผู้ออกแบบ ผู้พัฒนา ผู้ให้บริการและผู้ใช้งานปัญญาประดิษฐ์ ควรมีภาระความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญญาประดิษฐ์ตามภาระหน้าที่ของตน เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์อาจมีผลกระทบในด้านลบกับสังคม ดังนั้นหากกระบวนการวิจัย พัฒนา และให้บริการปัญญาประดิษฐ์ไม่มีความโปร่งใสและปราศจากกลไกในการสืบย้อนเพื่อหาผู้รับผิดชอบแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ได้

4) ความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว (Security and Privacy) หลักจริยธรรมของในข้อนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าปัญญาประดิษฐ์ควรถูกสร้างเพื่อบริการแต่ไม่ควรถูกใช้เพื่อหลอกลวง ต่อด้าน และคุกคามมนุษย์ ปัญญาประดิษฐ์ควรได้รับการออกแบบโดยใช้หลักการป้องกันความเสี่ยง เพื่อป้องกันการโจมตีจากภัยคุกคาม

และรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล และระบบรวมถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จริยธรรม และความปลอดภัยของชีวิตและสิ่งแวดล้อมภายนอก เป็นต้น

5) ความเท่าเทียม หลากหลาย ครอบคลุม และเป็นธรรม (Fairness) หลักจริยธรรมของปัญญาประดิษฐ์ในข้อนี้เกิดจากหลักการที่ว่าในการออกแบบและพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ควรคำนึงถึงความหลากหลายหลีกเลี่ยงการผูกขาด การแบ่งแยกและเอื้อเอียงเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้คนจำนวนมากเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคม (Diversity) การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับวิจัย ออกแบบ พัฒนา ให้บริการ และใช้งานปัญญาประดิษฐ์ที่สำคัญควรสามารถพิสูจน์ถึงความเป็นธรรมได้ (Fairness)

6) ความน่าเชื่อถือ (Reliability) หลักการของจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ในข้อนี้เกิดจากหลักการที่ว่าปัญญาประดิษฐ์ควรได้รับการสนับสนุนให้มีความน่าเชื่อถือและความมั่นใจในการใช้งานต่อสาธารณะ ปัญญาประดิษฐ์ควรสามารถคาดการณ์ ตัดสินใจ และให้คำแนะนำได้อย่างแม่นยำถูกต้อง (Accuracy) สร้างผลลัพธ์ที่สามารถเชื่อถือได้และสร้างใหม่ได้เมื่อต้องการ (Reliability and Reproducibility) ปัญญาประดิษฐ์ควรมีการควบคุมคุณภาพและตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล (Quality and integrity of data) และควรมีกระบวนการและช่องทางรับผลสะท้อนกลับ (Feedback) จากผู้ใช้งานเพื่อให้ผู้ใช้งานสามารถแจ้งความต้องการเพิ่มเติม รับเรื่องราวร้องเรียนแจ้งปัญหาของระบบที่ตรวจสอบพบ เป็นต้น

ทั้งนี้ จริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ (AI Ethic Principles) ที่กำหนดขึ้นข้างต้นถือเป็นมาตรการหลักประการหนึ่ง ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการควบคุม กำกับการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นโดยหน่วยงานที่มีความชัดเจนในเรื่องนี้ คือ สำนักงานศาลยุติธรรมที่ได้มีการแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการปฏิบัติงานที่ดีที่กำหนดไว้ 5 ข้อ โดยมีสาระสำคัญ เช่น ในการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการปฏิบัติงานต้องใช้ด้วยความรับผิดชอบสูงสุดคือความบริสุทธิ์ ยุติธรรมของกระบวนการยุติธรรม ไม่เป็นการเปิดความลับของทางราชการและต้องไม่มีลักษณะเป็นการนำข้อมูลส่วนบุคคลในคดีไปใช้กับเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ การใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยปราศจากการชี้แนะหรือการแทรกแซงของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ และในการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ช่วยเหลือศาลในงานทางธุรการหรือวิชาการ เช่น การสืบค้นข้อมูล การคำนวณทางคณิตศาสตร์ การจัดหมวดหมู่ข้อมูล การวางแผนบริหารจัดการคดี การสรุปข้อมูลหรือการจัดเตรียมข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาตัดสินและการจัดทำร่างเอกสารผู้ใช้งานต้องตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล เป็นต้น (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2568) ซึ่งข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าวจะสอดคล้องกับจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ และมาตรการควบคุม

ปัญญาประดิษฐ์ในทางกฎหมาย

4.2 การควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมาย

ประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมและควบคุม กำกับปัญญาประดิษฐ์เฉพาะ แต่ปัจจุบันอยู่ระหว่างจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อยู่ในขั้นการรับฟังความคิดเห็น โดยมีสาระสำคัญ เช่น หมวด 1 ว่าด้วยเรื่ององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนปัญญาประดิษฐ์ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริม นวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์ โดยให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว หมวด 2 ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์ หมวด 3 การกำหนดมาตรฐานปัญญาประดิษฐ์ หมวด 4 ว่าด้วยมาตรฐานสัญญา หมวด 5 ว่าด้วยการประเมินความเสี่ยง และ หมวด 6 ว่าด้วยกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ หมวด 7 ว่าด้วยการดูแลรักษาความลับของข้อมูลระบบปัญญาประดิษฐ์ที่มีการให้ไว้กับหน่วยงาน ซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดมาตรการควบคุม กำกับและการเฝ้าระวังผลกระทบจากการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ขึ้น เช่นเดียวกับสหภาพยุโรปที่มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence Act : AI Act) เพื่อควบคุมการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ที่มีความเสี่ยงสูง และป้องกันการนำไปใช้ในทางที่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทย

ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์หลายฉบับที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำมาปรับใช้เป็นมาตรการควบคุมกำกับปัญญาประดิษฐ์ในทางกฎหมาย ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา โดยมีหลักการสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับดังนี้

4.2.1 มาตรการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหลักการของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเกิดจากแนวนโยบายของรัฐที่ต้องการอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากมีการติดต่อกันผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านอิเล็กทรอนิกส์ (EDI) ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การสนทนาโต้ตอบระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มบุคคลบนเครือข่าย ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมุ่งเน้นในเรื่องข้อความที่จัดทำขึ้นเป็นรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บเพจ ข้อความสนทนาในเว็บบอร์ดว่าจะไม่ถูกปฏิเสธความมีผลทาง

กฎหมาย ถ้าข้อมูลได้จัดทำขึ้นเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยสามารถที่จะเข้าถึงเพื่อนำข้อความออกมาใช้ในภายหลังได้ให้ถือว่าข้อความนั้นได้ทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือแล้วโดยมีการพิสูจน์หลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถส่งและรับผ่านเครือข่ายเพื่อรองรับวิทยาการสมัยใหม่ได้ โดยหากข้อมูลใดที่มีการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์เกี่ยวข้องกับการข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว

4.2.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดและการกระทำความผิดเป็นการเฉพาะเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับทางอาชกรรมทางคอมพิวเตอร์ (Computer Crime Law) มีความแตกต่างไปจากการกระทำความผิดแบบเดิมค่อนข้างมากและกฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะประมวลกฎหมายอาญาไม่สามารถนำมาปรับใช้กับพฤติกรรมดังกล่าวได้อย่างรอบด้าน จึงยังเกิดช่องว่างที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลและสังคม อีกทั้งคอมพิวเตอร์ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน โอกาสที่จะมีการกระทำความผิดหรือเป็นผู้ถูกกระทำจึงมีมากขึ้นตามไปด้วย พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายขนาดสั้นเพียง 30 มาตรา เนื้อหาสาระแบ่งเป็น หมวดความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และหมวดอำนาจ

หน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยมีฐานความผิดและโทษสูงสุดแต่ละมาตราจะกำหนด พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อปี 2560 เพื่อมีความทันสมัยและสอดคล้องกับปัจจุบันมากขึ้น ซึ่งในขั้นการตอนการพัฒนาและการประยุกต์ใช้งานปัญญาประดิษฐ์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเฉพาะงานด้านการบริหารจัดการ เรื่องร้องเรียนจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเช่นกัน เนื่องจากการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ส่วนใหญ่ใช้งานบนเครื่องคอมพิวเตอร์ และจะมีความเกี่ยวข้องกับการนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์ และบางกรณีจะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยสาธารณะซึ่งหลักการที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีความสอดคล้องกับหลักการจริยธรรมว่าด้วยเรื่องความมั่นคงและปลอดภัยเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้งานปัญญาประดิษฐ์ (อาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล, 2567, หน้า 22)

4.2.3 มาตรการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีการประกาศใช้เนื่องจากเกิดจากความจำเป็นที่ว่าปัจจุบันข้อมูลในรูปแบบดิจิทัลสามารถเผยแพร่และกระจายได้รวดเร็วรวมถึงข้อมูลที่เกิดจากปัญญาประดิษฐ์ ทำให้เกิดการส่งต่อการกระจายข่าวสารอาจกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลในวงกว้างเพื่อให้มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคล ซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เช่น อายุ เพศ ส่วนสูง น้ำหนัก

การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติการทำงาน ประวัติอาชญากรรม หรือสัญลักษณ์อื่น ๆ ที่ทำให้ระบุได้ว่าเป็นของใคร เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ รูปถ่าย DNA เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้ล้วนแต่ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสิ้น ซึ่งในเรื่องดังกล่าวองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) ได้กำหนดหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยหลักการที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา กำหนดไว้เป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น หลักเกณฑ์การรวบรวมข้อมูล (Collection Limitation) การเก็บรวบรวมข้อมูลต้องได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้การรับรู้และยินยอมของเจ้าของข้อมูลจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ (Purpose Specification) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการจัดเก็บและควบคุม คุณภาพของข้อมูล (Data Quality) จำนวนและขอบเขตของข้อมูลต้องจัดเก็บเท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการนำไปใช้และมีความถูกต้อง เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลรวมถึงข้อมูลที่ประชาชนนำมาใช้ประกอบในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหากข้อมูลใดเป็นข้อมูลส่วนบุคคลในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ของสำนักงานผู้ตรวจการ

แผ่นดินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เช่นกัน ซึ่งในการกำหนดมาตรการควบคุมและ กำกับการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปัญญา ประดิษฐ์ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน จะสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายตามที่ กำหนดไว้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

4.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ อีกฉบับหนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติ รับรองหลักการเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนไว้หลายด้านและการพัฒนา ปัญญาประดิษฐ์ของหน่วยงานของรัฐรวมถึง ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้อง อยู่บนหลักการที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นเดียวกัน สำหรับ บทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์และการประยุกต์ใช้ ปัญญาประดิษฐ์ เช่น มาตรา 25 บัญญัติให้บุคคล ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตราบทเท่าที่ การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบ กระทบหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลอื่น และ มาตรา 41 (1) บัญญัติให้บุคคล มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ใน ครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และในมาตรา 59 ที่บัญญัติให้ “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสาร สาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือ เป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมาย บัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก” เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาจากทบทวนนิติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้างต้น จะเห็นว่ามีมีความเกี่ยวข้องกับการประยุกต์ ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่จะต้องไม่ละเมิด ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ ต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งในการ พัฒนาและประยุกต์ใช้งานปัญญาประดิษฐ์ ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของ การเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 63–69) และหาก เกิดความเสียหายเกิดขึ้นประชาชนย่อมมีสิทธิ เรียกร้องให้มีการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพ นั้นและอาจมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยา ที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาจากมาตรการการควบคุม ปัญญาประดิษฐ์ดังกล่าวที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่า เนื่องจากการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ ในมิติต่างๆ จะก่อให้เกิดผลสองด้านทั้งในด้านบวก และด้านลบ ดังนั้น ในการพัฒนาและประยุกต์ ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในมิติต่างๆ ของแต่ละประเทศ รวมถึงประเทศไทยจำเป็นจะต้องมีมาตรการ ควบคุมกำกับการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญา ประดิษฐ์ไปพร้อมกัน โดยมาตรการที่หลากหลาย ประเทศนำมาใช้ เช่น มาตรการทางกฎหมาย โดย มาตรการนี้ในบางประเทศจะมีการตรากฎหมาย ขึ้นรองรับเป็นการเฉพาะ แต่บางประเทศ

จะนำกฎหมายที่ตรารึขึ้นแล้วมาใช้ในเรื่องดังกล่าว และมาตรการด้านจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งมาตรการนี้แม้ว่าจะไม่มีสภาพบังคับ เช่นเดียวกับมาตรการในทางกฎหมายและเป็น มาตรการเสริมที่ได้อื่นหนึ่งที่ทำให้การพัฒนา และประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้น ในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากนโยบาย ในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ ที่กำหนดเป็นยุทธศาสตร์โดยชัดเจนแล้ว สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องมีการเตรียมการ คือ การกำหนดมาตรการควบคุมกำกับการพัฒนา และประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ภายในสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน

5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความก้าวหน้าของปัญญา ประดิษฐ์ และแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ ที่ข้างต้นถือได้ว่าปัญญาประดิษฐ์ได้เข้ามา มีส่วนสำคัญในการเพิ่มศักยภาพการให้บริการ ประชาชนได้หลายมิติรวมทั้งงานด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมและเพื่อให้การ ประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์เกิดประโยชน์สูงสุด จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรการควบคุม กำกับไปพร้อมกัน ซึ่งรวมถึงการประยุกต์ใช้ ปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดต่อกฎหมายและจำเป็นต้องอยู่ภายใต้จริยธรรมปัญญาประดิษฐ์เช่นกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการ

กำหนดมาตรการควบคุมปัญญาประดิษฐ์ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้นำ มาตรการควบคุมกำกับตามกรอบจริยธรรม ปัญญาประดิษฐ์และแนวปฏิบัติสำหรับปัญญา ประดิษฐ์กลางที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมมาใช้เป็นกรอบแนวทาง หลักในการกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ หรือระเบียบเพื่อควบคุมกำกับกับการประยุกต์ใช้ ปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งกรอบแนวทางสองส่วนแรกนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำมา พิจารณาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยเรื่องการบริหาร จัดการความเสี่ยงของการนำปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนซึ่ง ร่างนโยบายนี้จะเป็นแนวนโยบายของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินในการบริหารจัดการ ความเสี่ยงในการใช้งานปัญญาประดิษฐ์โดยมี หลักการสำคัญ เช่น กำหนดหลักการบริหาร ความเสี่ยงของการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ การกำหนดแนวทางการดูแลและคุ้มครอง ผู้ใช้งานการกำหนดเป็นระเบียบภายในสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินในการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ ขึ้นรองรับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ แนวนโยบายและ ระเบียบภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยเรื่องการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญา ประดิษฐ์อย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักการ ต่าง ๆ เช่น หลักการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน (Principle of Respect of Fundamental Rights) เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนและ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้งานเกิดความมั่นใจได้ว่า ในการ ใช้งานปัญญาประดิษฐ์แต่ละขั้นตอนจะไม่เป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและ

ไม่กระทบต่อหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มออกแบบ ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนการเขียนอัลกอริทึม และขั้นตอนการฝึกฝนปัญญาประดิษฐ์ และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ (Principle of Non-discrimination) และต้องสอดคล้องกับการควบคุมกำกับปัญญาประดิษฐ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศไทย ประการสำคัญจะต้องก่อให้เกิดความมั่นใจต่อประชาชนได้ว่าปัญญาประดิษฐ์จะไม่สร้างการเลือกปฏิบัติหรือทำให้สถานการณ์ดังกล่าวมีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติ หรือ ชาติกำเนิด ประวัติทางสังคม หรือเศรษฐกิจ และหากพบว่าจะก่อให้เกิดจะมีการเลือกปฏิบัติหรือมีข้อบกพร่องขึ้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีมาตรการแก้ไขปัญหานั้นอย่างทันท่วงที พร้อมทั้งจะต้องสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยการกำหนดมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านข้อมูล (Data Security) ความน่าเชื่อถือ (Reliability) ความเป็นธรรม (Fairness) หลักการรักษาความลับ (Confidentiality) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนและสังคมโดยรวมว่าการใช้งานเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นไปโดย

เคารพกระบวนการอันชอบธรรมของกฎหมาย (Due Process of Law) เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

6. บทสรุป

กล่าวได้ว่า ปัญญาประดิษฐ์สามารถนำมาพัฒนาและประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้หลายด้าน ซึ่งรวมถึงงานด้านบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน เช่น การบริหารจัดการข้อมูลเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน การสืบค้นกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน การให้บริการตอบคำถามทางโทรศัพท์ สายด่วน 1676 นอกเวลาทำการ การให้บริการให้คำปรึกษาและตอบคำถามแก่ประชาชน (AI Chatbot) อย่างไรก็ตามในอนาคตหากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการควบคุมปัญญาประดิษฐ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งการควบคุมในทางนโยบาย การจัดทำระเบียบว่าด้วยจริยธรรม การพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการใช้งานปัญญาประดิษฐ์เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน □

บรรณานุกรม

- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2564). แนวปฏิบัติจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ (Thailand AI Ethics Guideline).
- จิรพัฒน์ ใจสุข. (2567). รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการนำปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) มาใช้ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- ชูพันธุ์ รัตนโกศา. (2559). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์. เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางปัญญาประดิษฐ์ (Introduction to Artificial Intelligence), ภาควิชาเทคโนโลยีวิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์ วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- ไทยโพสต์. (2567). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา Better Regulation for Better Life : โอกาสและความท้าทาย ในยุคเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI). ค้นเมื่อ 28 มิถุนายน 2567. จาก <https://www.thaipost.net/public-relations-news/695608/>
- ธีทัต ขวิศจินดา. (2564). กรอบกฎเกณฑ์การควบคุมปัญญาประดิษฐ์ : ความท้าทายทางกฎหมาย ในอนาคตอันใกล้. รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติเนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 55 แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2564.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). หลักพื้นฐาน สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- พาขวัญ นสุวรรณ. (2563). AI กับวิชาชีพนักกฎหมาย. สำนักเจรจาการค้าบริการและการลงทุน. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.
- ไพจิตร สวัสดิสาร. (2557). การใช้คอมพิวเตอร์ทางกฎหมาย และกฎหมายเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์. กรุงเทพฯ : บริษัท ชวนพิมพ์ 50 (จำกัด).
- วริยา ลำเลิศ และคณะ. (2564). รายงานการวิเคราะห์เอกสารวิชาการ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้ประโยชน์ สำหรับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน. โครงการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ AI เพื่อรองรับการพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศ. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2564). “เปิดตัวระบบต้นแบบปัญญาประดิษฐ์เพื่อการตรวจสอบ โครงการนำร่องภายใต้ความร่วมมือของ สตง. สพร. และ เนคเทค สวทช.”
 ค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564. จาก https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/news/Press-AI%20for%20PA-%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%AA%E0%B8%9E%E0%B8%A3_final.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2566). ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ... ค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2568 จาก https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MjM4MkRHQV9MQVdfRUPTIRFTk
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2562). ขอบเขตงานจ้างพัฒนาระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. เอกสารภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2565). คู่มือการร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) สำหรับประชาชน.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2563). กรอบการทำงานปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ. กรุงเทพฯ : บริษัท พีเอเอ็น (ไทยแลนด์) จำกัด.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2563). รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการดำเนินงานด้านรัฐบาลดิจิทัล.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2568.) คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ใน การปฏิบัติงานที่ดีและคำอธิบายคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการปฏิบัติงานที่ดี. ค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2568. จาก <file:///C:/Users/User/Downloads/016%20-%E0%B8%A7%201179.pdf>
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2566). นิติศาสตร์ไปต่ออย่างไรเมื่องานกฎหมายเริ่มใช้ เอไอ ทดแทน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายการคิวดกกำลังสอง. ไทย พีบี เอส . ค้นเมื่อ 10 มกราคม 2568. จาก <https://www.youtube.com/watch?v=wRydAPi3s4M>.
- สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต. (2568). การประชุมสัมมนาวิชาการ 25 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ก้าวต่อไปในการเป็นที่พึ่งของประชาชน. วันที่ 24 - 25 เมษายน 2568.
- ศราวดี เสาวภาพ. (2565). แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการข้อมูลของศาลยุติธรรม เพื่อให้รองรับต่อการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารจัดการคดี : ศึกษากรณีการกำหนดจำนวนวันสืบพยาน. หลักสูตรดุขฎิบัฏฑิต สาขาวิชาการบริหาร กระบวนการยุติธรรม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อาทิตย์ สุริยะวงศ์. (2567). การกำกับปัญญาประดิษฐ์และมาตรฐานทางเทคนิค : มาตรฐานข้อมูลเพื่อความรับผิดชอบได้ระหว่างวงจรชีวิตของระบบปัญญาประดิษฐ์. วารสารกฤษฎีกา, 4(4), 22-23.



การคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรง ในครอบครัว : บทเรียนจากต่างประเทศ¹

The Protection of Victims in Domestic Violence Cases : Comparative Lesson from International Practice

วรรณฤดี แสงเพ็ญ²

Wanrudee Saengkhiaw²

ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดกระบี่²

Krabi Juvenile and Family Court²

Email : nok99386@gmail.com²

Received 16.04.2025 ➤ Revised 07.10.2025 ➤ Accepted 10.11.2025

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว เนื่องจากปัญหาความรุนแรงในครอบครัวส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายทั้งทางร่างกาย จิตใจ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นประเด็นสำคัญนำไปสู่ปัญหาทางสังคม แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 แต่ยังไม่พบปัญหาในการบังคับใช้

กฎหมายและการคุ้มครองผู้เสียหาย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ วิจัยเอกสาร ได้แก่ ศึกษาแนวคิดทฤษฎี ระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง บทความ วารสาร หนังสือ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งของไทยและต่างประเทศ เช่น สเปน สวีเดน สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดาและฟิลิปปินส์ นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์/สังเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบปัญหาสำคัญหลายด้าน ดังนี้ 1) ปัญหาด้านข้อจำกัดความเป็น

¹ บทความนี้ไม่ผูกพันกับต้นสังกัดของผู้วิจัย เป็นผลงานจากการศึกษาวิจัยของผู้วิจัยเท่านั้น

² เลขที่ 180 หมู่ที่ 8 ตำบลทับปด อำเภอมะนัง จังหวัดกระบี่ 81000

ผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว 2) ปัญหา
มาตรการคุ้มครองกรณีฉุกเฉินยังล่าช้า 3) ปัญหา
การเยียวยาด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจของ
ไทยยังขาดความต่อเนื่อง ขาดการบูรณาการ
และขาดกฎหมายรองรับโดยตรง บทความนี้
เสนอแนวทางปรับปรุงพัฒนากฎหมายและ

มาตรการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรง
ในครอบครัวของประเทศไทย

คำสำคัญ : ความรุนแรงในครอบครัว,
การคุ้มครองผู้เสียหาย, กฎหมายเปรียบเทียบ,
สิทธิมนุษยชน

Abstract

This article examines the legal issues surrounding the protection of victims' rights in domestic violence cases in Thailand. Domestic violence has profound physical and psychological impacts on victims, constitutes a violation of fundamental human rights, and contributes to broader social problems. Although Thailand has enacted the Domestic Violence Victim Protection Act B.E. 2550 (2007), significant challenges remain in both the enforcement of the law and the implementation of victim protection measures. This qualitative research employs documentary analysis, focusing on relevant concepts, theories, regulations, and laws, as well as academic articles, journals, books, and electronic media from Thailand and other countries,

including Spain, Sweden, the United States, the United Kingdom, New Zealand, Australia, Canada, and the Philippines. The findings reveal three major issues: 1) limitations in the legal definition of domestic violence victims; 2) delays in emergency protection measures; and 3) the lack of continuity, integration, and direct legal frameworks for victims' psychological, social, and economic remedies. The article concludes by proposing legal and policy reforms aimed at enhancing Thailand's legal framework and protective measures for victims of domestic violence.

Keywords : domestic violence, victim protection, comparative law, human rights

1. บทนำ

ความรุนแรงในครอบครัวเป็นปัญหาที่พบมากในปัจจุบันและเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นทั่วโลก สหภาพยุโรปให้ความสำคัญและจะทำทุกวิถีทางเพื่อป้องกันความรุนแรงต่อสตรีและการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว (European Commission, 2020) การกระทำความรุนแรงต่อสตรีและเด็กผู้หญิงเป็นหนึ่งในการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่แพร่หลายมากที่สุดเป็นความเสียหายต่อเนื่องและเลวร้ายมากที่สุด (United Nations Women, 2020) การกระทำความรุนแรงต่อสตรีภาพ ร่างกาย จิตใจ เพศ ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้เสียหาย การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงล่าช้า ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการคุ้มครองซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายแก่ชีวิต และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1993) ระบุว่าความรุนแรงในครอบครัวเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางความเสมอภาคทางเพศ โดยเฉพาะในประเทศที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายที่เข้มแข็ง

จากสถิติของกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2566) ของประเทศไทย พบว่าใน พ.ศ. 2565 มีคดีความรุนแรงในครอบครัวมากกว่า 20,000 คดี โดยผู้เสียหายร้อยละ 85 เป็นผู้หญิง และร้อยละ 50 ของกรณีเหล่านี้เกิดขึ้นภายในครอบครัว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถป้องกันความรุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 แต่ยังพบ

ปัญหาหลายด้าน ดังนี้ 1) ปัญหาด้านข้อจำกัดความเป็นผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว 2) ปัญหามาตรการคุ้มครองกรณีฉุกเฉินยังล่าช้า 3) ปัญหาการเยียวยาด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจของไทยยังขาดความต่อเนื่อง ขาดการบูรณาการ และขาดกฎหมายรองรับโดยตรง จากการศึกษาพบประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาเหล่านี้ เช่น สเปน สวีเดน สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา และฟิลิปปินส์ เป็นต้น มีมาตรการที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อปรับปรุงระบบคุ้มครองผู้เสียหายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยยังประสบกับปัญหาที่กฎหมายยังไม่มีครอบคลุม ไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคดีความรุนแรงในครอบครัว

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหานี้ และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและแนวทางในการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวให้ครอบคลุมตามบริบทของไทยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศและประเทศไทย

2. เพื่อศึกษากฎหมายและแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศและประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จกับประเทศไทย

4. เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้น

วิธีการดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้ดำเนินการโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ กฎหมายไทย และจากเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ หนังสือวิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ บทความ วารสารออนไลน์ หนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ วิจัยเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้

2. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว

ความรุนแรงในครอบครัวเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น ค่านิยมแบบปิตาธิปไตย (Patriarchy) ที่มองว่าผู้ชายมีอำนาจเหนือผู้หญิง

สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่กดดันให้เกิดความเครียด ตลอดจนการขาดบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

2.1 ผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

การกำหนดว่า “ผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว” คือใครนั้น แตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปผู้เสียหายมักหมายถึงบุคคลที่ถูกกระทำความรุนแรงโดยสมาชิกในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นความรุนแรงทางร่างกาย ทางจิตใจ ทางเพศ หรือทางเศรษฐกิจ

1) ความหมายของผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวตามกฎหมายไทย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3

กำหนดว่า “ผู้เสียหาย” หมายถึง บุคคลที่ถูกกระทำความรุนแรงโดยบุคคลในครอบครัว “บุคคลในครอบครัว” ตามกฎหมายนี้ รวมถึง คู่สมรส (สามี-ภรรยา) บุคคลที่อยู่กินฉันสามีภรรยาโดยไม่จดทะเบียนสมรส บิดามารดา บุตร หรือบุคคลอื่นที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เช่น ภรรยาที่ถูกสามีทำร้ายร่างกาย สามีที่ถูกภรรยาทำร้ายร่างกาย (แม้พบได้น้อย) เด็กที่ถูกบิดาหรือมารดากระทำความรุนแรง ผู้สูงอายุที่ถูกลูกหลานทอดทิ้งหรือทำร้าย แต่กฎหมายฉบับนี้ยังไม่บัญญัติครอบคลุมถึงคู่รักเพศเดียวกัน (LGBTQ+) อย่างชัดเจน ไม่รวมถึงอดีตคู่สมรสหรือ แฟนที่เลิกรักกันแล้ว ไม่ครอบคลุมเพื่อนร่วมห้องหรือผู้ที่อยู่ด้วยกันแต่ไม่มีความสัมพันธ์ทางครอบครัว ไม่รวมถึงเด็กที่เห็นเหตุการณ์และทารกในครรภ์มารดา (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว, 2550)

ประมวลกฎหมายอาญา ในบางกรณี ผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัว อาจได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายอาญา เช่น มาตรา 295-299 (ความผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย) มาตรา 276-285 (ความผิดเกี่ยวกับการข่มขืนและล่วงละเมิดทางเพศ) มาตรา 310 (การกักขังหน่วงเหนี่ยว) ซึ่งผู้เสียหายอาจรวมถึงบุคคลอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว (ประมวลกฎหมายอาญา, 2565)

2) ความหมายของผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวตามกฎหมายต่างประเทศ

สเปน (Spain) สเปนได้ให้ความหมายผู้เสียหายในคดีความรุนแรงในครอบครัวตาม Organic Law 1/2004 on Integrated Protection Measures against Gender Violence ความว่าผู้เสียหายหมายถึงสตรีทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงโดยคู่สมรสหรือคู่รักในอดีตหรือปัจจุบัน ไม่ว่าจะอยู่ร่วมกันหรือไม่ก็ตาม และรวมถึงบุคคลในครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว (Government of Spain, 2004) กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองทางร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งการเข้าถึงบริการทางกฎหมายและสวัสดิการของรัฐโดยเท่าเทียม

ข้อแตกต่างจากไทย ประเทศไทยยังคงให้ความหมาย “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3 เฉพาะบุคคลในครอบครัว ไม่รวมอดีตคู่สมรสหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส

สวีเดน (Sweden) ตามกฎหมายสวีเดน Swedish Penal Code (Brottsbalken) และ Domestic Violence Act 1998 : 393 ให้ความหมาย “ผู้เสียหาย” หมายถึง บุคคลที่ได้รับอันตรายทางร่างกาย จิตใจ หรือเพศ จากคู่สมรส คู่ครอง หรือบุคคลในครอบครัว รวมถึงเด็กที่อยู่ในสภาพแวดล้อมของความรุนแรงแม้มิได้ถูกกระทำโดยตรง (Government Offices of Sweden, 2021) รัฐยังจัดให้มีระบบสวัสดิการ การเยียวยาและการดูแลทางจิตใจโดยหน่วยงานสังคมสงเคราะห์และองค์กรท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการอย่างเป็นระบบ

ข้อแตกต่างจากไทย ไทยยังไม่ขยายความคุ้มครองไปถึง “เด็กที่เห็นเหตุการณ์” และยังมีข้อจำกัดในการบูรณาการบริการด้านจิตใจและสังคม

สหรัฐอเมริกา (United States of America) Violence Against Women Act (VAWA) (U.S. Department of Justice, 2021) กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายความรุนแรงต่อสตรี (VAWA) ของสหรัฐฯ ให้การคุ้มครองแก่ผู้เสียหายที่กว้างขวางกว่าไทย โดยครอบคลุมทั้งคู่สมรสหรืออดีตคู่สมรส คู่รักที่อยู่ด้วยกัน ไม่ว่าจะจดทะเบียนสมรสหรือไม่ คนรักที่เลิกรากันไปแล้ว (ex-partners) บุคคลในครอบครัว เช่น พ่อแม่ ลูก พี่น้อง คู่รักเพศเดียวกัน ผู้อพยพที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย (สามารถขอใบอนุญาตอยู่ต่อในสหรัฐฯ ได้หากเป็นผู้เสียหายความรุนแรง)

ข้อแตกต่างจากไทย ผู้เสียหายรวมถึงอดีตคู่รัก คนรักที่เลิกรากันไปแล้ว และคู่รัก LGBTQ+ และให้สถานะพิเศษแก่ผู้อพยพที่ตกเป็นผู้เสียหาย

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) Domestic Abuse Act 2021 เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวของสหราชอาณาจักร มีนิยามกว้างกว่าไทย โดย “ผู้เสียหาย” รวมถึง คู่รักหรือคู่สมรส (ทั้งปัจจุบันและอดีต) พ่อแม่ลูก พี่น้อง ปู่ย่าตายาย คู่รัก LGBTQ+ บุคคลที่อยู่ร่วมกันในครัวเรือน แม้ไม่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือด

ข้อแตกต่างจากไทย คุ้มครอง อดีตคู่รัก และเพื่อนร่วมห้องที่อยู่ร่วมกัน ครอบคลุมความรุนแรงทางเศรษฐกิจ (เช่น คู่สมรสที่กักเงินหรือจำกัดการใช้จ่ายของอีกฝ่าย)

นิวซีแลนด์ (New Zealand) ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เด็กที่ยังไม่เกิด เด็กที่อาศัยอยู่กับผู้อื่น เด็กที่อายุครบ 18 ปี ในขณะที่คำสั่งคุ้มครองยังมีผลใช้บังคับและยังคงอาศัยอยู่กับผู้อื่นคำร้อง เมื่อเด็กอายุครบ 18 ปีแล้ว หากไม่ต้องการได้รับการคุ้มครองตามคำสั่งนี้ เด็กหรือผู้อื่นคำร้องจะต้องขอให้ศาลเปลี่ยนแปลงคำสั่ง (New Zealand Police, 2020)

ข้อแตกต่างจากไทย ให้การคุ้มครองเด็กที่ยังไม่เกิดหรือทารกในครรภ์มารดา ซึ่งไม่มีสภาพบุคคล แต่รัฐให้ความคุ้มครองเพื่อปกป้องชีวิตที่กำลังจะเกิด

ออสเตรเลีย (Australia) Family Law Act 1975 กฎหมายออสเตรเลียขยายความหมายของผู้เสียหายให้ครอบคลุมถึงอดีตคู่รัก เด็กที่ถูกทำร้าย หรือเด็กที่เห็นพ่อแม่ถูกทำร้าย บุคคลที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน

ข้อแตกต่างจากไทย ให้ความสำคัญกับเด็กที่เห็นเหตุการณ์ แม้ไม่ได้ถูกทำร้ายโดยตรง

แคนาดา (Canada) ตาม Canadian Criminal Code และ Family Violence

Initiative (FVI) ได้ให้ความหมาย ผู้เสียหายว่า หมายถึงบุคคลใดก็ตามที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความรุนแรง โดยสมาชิกครอบครัว คู่สมรส คู่รัก หรือบุคคลที่เคยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด รวมถึงเด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการในครอบครัว (Department of Justice Canada, 2022). นอกจากนี้ยังให้สิทธิผู้เสียหายเข้าถึง Victim Services Program และ Victims Fund ซึ่งเป็นกองทุนช่วยเหลือผู้เสียหายโดยตรงจากรัฐ

ข้อแตกต่างจากไทย ไทยยังไม่มีกลไก “Victim Fund” สำหรับผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะ และขอบเขตของผู้เสียหายยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเปราะบางเท่าประเทศแคนาดา

ฟิลิปปินส์ (Philippines) ตาม Republic Act No. 9262: Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004 กำหนดว่า ผู้เสียหายหมายถึงหญิงและบุตรที่ได้รับการกระทำความรุนแรงจากสามี คู่รัก หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางเพศ แม้จะไม่ได้อยู่ร่วมบ้านก็ตาม (Philippine Commission on Women, 2022) กฎหมายนี้ให้สิทธิเข้าถึง “Protection Orders” ทั้งในระดับชุมชนและศาล รวมถึงกองทุนเยียวยาและที่พักพิงฉุกเฉิน

ข้อแตกต่างจากไทย ฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญคุ้มครองในวงกว้างกว่า ทั้งด้านสิทธิสตรี เด็กและสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยมีระบบกองทุนและศูนย์พักพิงรองรับอย่างเป็นทางการ

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว

การคุ้มครองผู้เสียหายในคดีความรุนแรงในครอบครัว นอกเหนือจากกระบวนการ

ทางกฎหมายแล้วยังจำเป็นต้องอาศัยหลักทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อพิจารณาประกอบด้วยเพราะเป็นปัญหาที่ซับซ้อนเกี่ยวข้องกับทั้งโครงสร้างสังคม สิทธิมนุษยชน พฤติกรรมบุคคล บริบทครอบครัว การใช้หลายกรอบแนวคิดช่วยให้สามารถออกแบบมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายได้อย่างครอบคลุมมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันจะเป็นส่วนช่วยให้เกิดการคุ้มครองผู้เสียหาย และนำไปสู่การปรับพฤติกรรมของผู้กระทำความรุนแรงให้ลดลง และลดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างยั่งยืนขึ้น

ทฤษฎีเฟมินิสต์ (Feminist Theory) หรือทฤษฎีสตรีนิยม ทฤษฎีเฟมินิสต์เป็นกรอบแนวคิดหลักในการอธิบายความรุนแรงในครอบครัว โดยมองว่าความรุนแรงมีสาเหตุมาจากส่วนบุคคลแต่เป็นผลจากโครงสร้างอำนาจในสังคมชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) ที่สนับสนุนการควบคุมและใช้อำนาจเหนือคู่ครองหรือสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะเพศหญิง (Dobash & Dobash, 1979) การศึกษาทฤษฎีเฟมินิสต์ชี้ให้เห็นว่า กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้าใจบริบทของผู้หญิงผู้เสียหาย เช่น ความกลัว ความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ หรือการถูกตีตราจากสังคม เพื่อให้การคุ้มครองมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ทฤษฎีนี้นำไปสู่ข้อเสนอให้การคุ้มครองผู้เสียหายต้องครอบคลุมทั้งด้านกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือ และการส่งเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กับผู้หญิง

การใช้ทฤษฎีนี้ช่วยให้ผู้วิจัยและเจ้าหน้าที่รัฐตระหนักถึงบริบททางสังคมของผู้เสียหาย และออกแบบมาตรการคุ้มครองที่คำนึงถึงอำนาจและ

การพึ่งพิงของผู้หญิง เช่น การส่งเสริม empowerment และการให้บริการทางกฎหมายที่เหมาะสม

ทฤษฎีสื่อสิทธิมนุษยชน (Human Rights Theory) ความรุนแรงในครอบครัวถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความปลอดภัยของบุคคล หลักการนี้ได้รับการรับรองจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW, 1979) และแผนปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติ แนวคิดสิทธิมนุษยชนส่งผลให้เกิดการผลักดันให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายอย่างรอบด้าน เช่น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค การเยียวยาทางจิตใจ และการคุ้มครองชีวิตอย่างเร่งด่วน (Council of Europe, 2011)

ทฤษฎีนี้มองว่าการกระทำความรุนแรงในครอบครัวเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นเหตุผลการเกิดการออกกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค การรวมมิติสิทธิมนุษยชนกับเฟมินิสต์ทำให้มาตรการคุ้มครองมีทั้งความเท่าเทียมและการคำนึงถึงบริบทเฉพาะบุคคล

ทฤษฎีเหยื่อวิทยา (Victimology Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่า เหยื่อวิทยาเป็นศาสตร์ที่ศึกษาบทบาทของผู้เสียหายในอาชญากรรม และความต้องการการคุ้มครองโดยเฉพาะ “ผู้เสียหายที่เปราะบาง” (Vulnerable victims) เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ ซึ่งเสี่ยงต่อความรุนแรงและถูกละเลยในกระบวนการยุติธรรม ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าผู้เสียหายไม่ได้เป็นเพียง “พยาน” แต่เป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ที่ต้องได้รับการดูแล

ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การแจ้งเหตุ สอบสวน พิจารณาคดี ไปจนถึงการเยียวยาภายหลัง โดยให้ความสำคัญกับผู้เสียหายในระบบยุติธรรม และชี้ให้เห็นว่าผู้เสียหายควรได้รับการคุ้มครอง ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิด (Walklate, 2007) โดยเฉพาะความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งผู้เสียหายมักประสบปัญหาซ้ำซ้อน เช่น การถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือขาดช่องทางเข้าบริการช่วยเหลือ (ศิริพร สาธิตสุข, 2560)

ทฤษฎีนี้ช่วยให้เห็นบทบาทของผู้เสียหายในระบบยุติธรรม และควรได้รับการคุ้มครอง ตั้งแต่ขั้นตอนการแจ้งเหตุจนถึงการเยียวยา หลังเกิดเหตุ การผสมทฤษฎีเหยื่อวิทยากับเฟมินิสต์ และสิทธิมนุษยชนทำให้การคุ้มครองผู้เสียหาย มีทั้งมิติทางกฎหมายและทางสังคม

ทฤษฎีระบบครอบครัว (Family Systems Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่า ความรุนแรงในครอบครัวเป็นผลจากการทำงานที่บกพร่องของระบบครอบครัว เช่น ความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุล บทบาทในครอบครัวที่ตึงเครียด หรือการถ่ายทอดรูปแบบพฤติกรรมระหว่างรุ่น จึงจำเป็นต้องมีการแทรกแซงเชิงระบบ เช่น การให้คำปรึกษา ครอบครัว การแยกผู้กระทำความผิดออกจากระบบ เพื่อปกป้องผู้เสียหาย และการเยียวยาทางจิตใจในระยะยาว

การใช้ทฤษฎีนี้จะเป็นส่วนในการเติมมิติ ด้านความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและปัจจัยทางสังคม เช่น ความตึงเครียดทางเศรษฐกิจ การเลียนแบบพฤติกรรมรุนแรง การเข้าใจมิติด้านระบบและสังคมทำให้การแทรกแซง

มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การให้คำปรึกษา ครอบครัว การแยกผู้กระทำความผิด และการเยียวยาผู้เสียหาย

ทฤษฎีเชิงสังคม (Social Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่าพฤติกรรมความรุนแรงอาจเกิดจากปัจจัยแวดล้อมทางสังคม เช่น การเลียนแบบ พฤติกรรมในครอบครัว การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาหรือผลกระทบจากความเครียดทางเศรษฐกิจ (Barnett et al., 2011)

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดสำคัญ ว่าพฤติกรรม การใช้ความรุนแรง เกิดจากการเรียนรู้หรือถ่ายทอดมาจากครอบครัวและสังคมรอบตัว ยกตัวอย่างเช่นการที่เด็กใช้ความรุนแรง อาจมีแนวโน้มการใช้ความรุนแรงในครอบครัว จากมุมมองของทฤษฎีนี้พฤติกรรมความรุนแรง มิได้เกิดขึ้นด้วยธรรมชาติ แต่เกิดขึ้นด้วยการเลียนแบบพฤติกรรมจากสิ่งแวดล้อม (Bandura, 1977) ดังนั้นนอกจากการคุ้มครองด้านกฎหมายแล้ว ยังต้องเฝ้าระวังทางด้านสังคมและจิตใจด้วย

ทฤษฎีสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) ทฤษฎีนี้ผสมผสานหลายศาสตร์ เข้าด้วยกัน เช่น กฎหมาย สังคมสงเคราะห์ จิตวิทยาและสาธารณสุข ช่วยให้การคุ้มครองผู้เสียหาย มีความครอบคลุมมากขึ้น โดยเฉพาะความคุ้มครองเฉพาะด้านของผู้เสียหายได้ดียิ่งขึ้น (กุลวดี สถิตธนาสาร, 2563)

การศึกษาปัญหาความรุนแรงในครอบครัว จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน ทั้งในมิติทางกฎหมาย จิตวิทยา และสังคม (Creswell,

2014 ; Heise, 1998) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกแบบมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเชื่อมโยงองค์ความรู้จากหลายศาสตร์เข้าด้วยกัน ในประเทศไทยแนวคิดสหวิชาการเริ่มถูกนำมาใช้ในการจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองอย่างรอบด้านทั้งกาย ใจ สังคม และกฎหมาย (UN Women, 2020)

ทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice Theory) ของ Rawls (1971) ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าความเสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรม และแนะนำให้มีศาลเฉพาะทางเพื่อการพิจารณาคดีลักษณะนี้โดยเฉพาะ ทฤษฎีนี้ทำให้เจ้าหน้าที่มีแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงได้ตรงจุดมากขึ้น

ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Rawls, 1971) โดยเห็นว่าผู้ที่อยู่ในสถานะเปราะบาง เช่น ผู้หญิงหรือเด็ก ควรได้รับความช่วยเหลือพิเศษจากรัฐเพื่อสร้างสมดุลทางโอกาสและลดข้อจำกัดที่เกิดจากโครงสร้างสังคม (UN Women, 2020) หลายประเทศได้นำแนวคิดนี้ไปปรับใช้ผ่านการจัดตั้งศาลเฉพาะทางด้านความรุนแรงในครอบครัว และระบบบริการแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมและรวดเร็ว (Epstein, 1999)

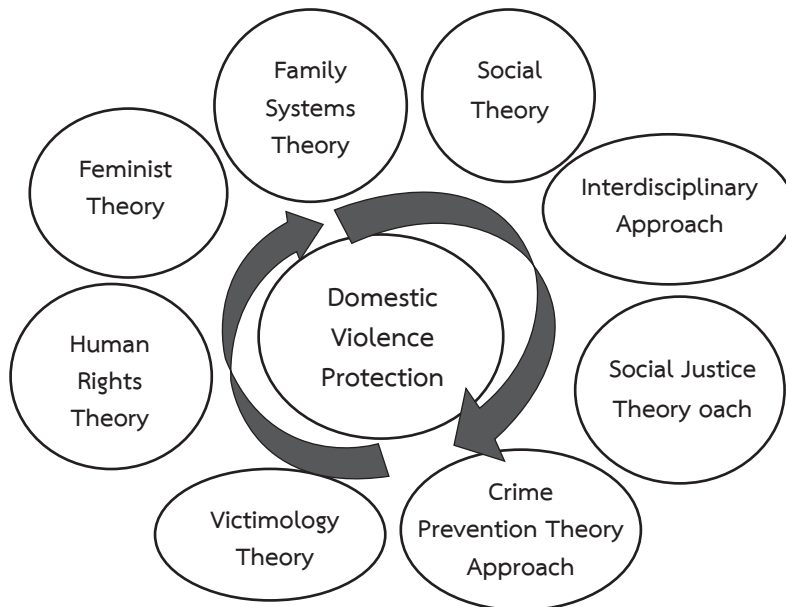
ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม (Crime Prevention Theory) ของ Clarke (1997) ทฤษฎีนี้อธิบายว่าการออกแบบกฎหมายและมาตรการที่ป้องกันการกระทำผิด เช่น การใช้

คำสั่งคุ้มครองที่เข้มงวด ขึ้น

ทฤษฎีนี้ ช่วยให้การออกแบบระบบกฎหมายและมาตรการคุ้มครองเน้นทั้งความเสมอภาคและการป้องกันความเสียหายล่วงหน้า เช่น มีศาลเฉพาะทาง การใช้คำสั่งคุ้มครองโดยลดโอกาสการเกิดการกระทำผิดซ้ำอีก โดยมีกลไกการควบคุม ในบริบทของความรุนแรงในครอบครัว มีระบบจัดการโดยมีคำสั่งที่รวดเร็ว การจำกัดการเข้าถึงหรือการติดต่อระหว่างผู้กระทำกับผู้เสียหาย มีการติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด การสั่งห้ามเข้าใกล้ การติดตามทางเทคโนโลยี และการประสานงานหลายหน่วยงานแบบทันที (Council of Europe, 2011) โดยป้องกันเหตุก่อนเกิดความรุนแรงผ่านการคุ้มครองเชิงรุก ลดโอกาสการกระทำและสนับสนุนให้ผู้เสียหายปกป้องตนเองได้ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า แต่ละทฤษฎีมีความเชื่อมโยงกัน เช่น เฟมินิสต์ชี้ให้เห็นถึงอำนาจทางเพศชาย ทฤษฎีสถิตนิยมมนุษย์ชนชี้ให้เห็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ทฤษฎีผู้เสียหายพยายามคุ้มครองผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง ทฤษฎีระบบครอบครัวให้ความสำคัญความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง การใช้หลายทฤษฎีร่วมกันช่วยให้เห็น ความซับซ้อนของปัญหา และออกแบบมาตรการคุ้มครอง ที่ครอบคลุมหลายมิติ ทั้งกฎหมาย จิตวิทยา สังคม และสิทธิมนุษยชน การนำทฤษฎีเหล่านี้มาวิเคราะห์แบบบูรณาการ ช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐ นักกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถให้ความคุ้มครองผู้เสียหายได้ครบถ้วน มากยิ่งขึ้น ดังแผนภาพความสัมพันธ์ทางทฤษฎี แผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 : แผนภาพความสัมพันธ์ทางทฤษฎี



2.3 ความรุนแรงที่ต้องได้รับความคุ้มครอง
กรณีฉุกเฉิน คือ ความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจของผู้เสียหายในระดับที่มีความเสี่ยงสูงและทันทีทันใดในการถูกทำร้าย หรืออาจเกิดอันตรายอย่างหนักในเวลาอันใกล้ได้แก่

ความรุนแรงทางร่างกาย

การทำร้ายร่างกายที่รุนแรง เช่น การทุบตี ฟัน หรือการใช้สิ่งของทำร้าย เพื่อให้เกิดบาดแผล หรือการบาดเจ็บที่อาจเป็นอันตรายถึงชีวิต

การคุกคามด้วยอาวุธ หรือการขู่ทำร้ายด้วยอาวุธในลักษณะที่สามารถทำให้เกิดการบาดเจ็บอย่างรุนแรงได้

ความรุนแรงทางจิตใจ

การข่มขู่และคุกคามทางจิตใจ เช่น การใช้คำพูดที่มีการขู่ให้เกิดความกลัวจนผู้เสียหายรู้สึกว่ตนเองตกอยู่ในอันตรายร้ายแรง

การควบคุมและข่มเหงจิตใจ โดยการใช้อำนาจหรือการกระทำที่ทำให้ผู้เสียหายรู้สึกถูกทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ไม่มีทางออกหรือไม่สามารถหนีได้

ความรุนแรงทางเพศ

การข่มขืน หรือ การล่วงละเมิดทางเพศ โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการยินยอม หรือการใช้กำลังบังคับขืนใจ

การคุกคามทางเพศ หรือการขู่ที่จะกระทำการข่มขืนหากผู้เสียหายไม่ทำตามคำขอ

การล่วงละเมิดหรือขู่ทำร้ายด้วยการทุบตีอย่างต่อเนื่อง

เมื่อมีการกระทำความรุนแรงที่มีลักษณะซ้ำซ้อนและรุนแรงจนผู้เสียหายไม่สามารถรับมือได้ และเกิดความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายหรือบาดเจ็บร้ายแรงในเวลาต่อมา

2.4 การคุ้มครองกรณีฉุกเฉินในประเทศไทย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถขอรับการคุ้มครองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจหรือกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง

คำสั่งคุ้มครองฉุกเฉิน หรือ คำสั่งห้ามผู้กระทำความผิด เช่น ห้ามผู้กระทำความผิดเข้าใกล้ผู้เสียหาย หรือห้ามทำร้ายร่างกายผู้เสียหายในกรณีที่เกิดการกระทำ ความรุนแรงขึ้นรุนแรง

2.5 การคุ้มครองกรณีฉุกเฉินในต่างประเทศ

สเปน (Spain) สเปนมีระบบศาลเฉพาะทาง และคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉิน (Medidas Cautelares) สำหรับความรุนแรงต่อคู่รัก บุคคลในครอบครัว โดยศาลสามารถสั่งห้ามผู้กระทำเข้าใกล้ที่พักของผู้เสียหายได้ทันที (NCDV, n.d.).

สวีเดน (Sweden) แม้ไม่มีคำว่า “emergency protection order” เฉพาะชื่อเดียว แต่สวีเดนมีมาตรการทางอาญาและพลเรือนที่อนุญาตให้ตำรวจ ศาลออกคำสั่งห้ามผู้กระทำเข้าใกล้ผู้เสียหายทันทีเมื่อมีเหตุรุนแรงในครอบครัว (Baker McKenzie, n.d.).

สหรัฐอเมริกา (United States of America) กฎหมายของรัฐส่วนใหญ่อนุญาตให้ผู้เสียหายขอ Temporary Restraining Orders (TROs) ซึ่งเป็นคำสั่งที่ห้ามการติดต่อและการข่มขู่จากผู้กระทำผิดในกรณีฉุกเฉิน การคุ้มครองในกรณีฉุกเฉินจึงเป็นกระบวนการที่ต้องรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้เสียหายได้มีโอกาสหลบหนีและได้รับการคุ้มครองจากการถูกทำร้าย

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) การใช้ Domestic Violence Protection Orders (DVPOs) ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกทันทีหลังจากเหตุการณ์เกิดขึ้น โดยผู้เสียหายสามารถขอคำสั่งห้ามการกระทำ ความรุนแรง และการข่มขู่

นิวซีแลนด์ (New Zealand) ภายใต้ระบบของศาลครอบครัว ผู้เสียหายสามารถขอ Temporary Protection Order โดย “without notice” ได้ทันที และคำสั่งสามารถครอบคลุมเด็ก รวมถึงเด็กที่ยังไม่เกิด ณ บางกรณี (New Zealand Ministry of Justice, n.d.).

ออสเตรเลีย (Australia) ในออสเตรเลีย แต่ละรัฐมีคำสั่งคุ้มครองครอบครัว เช่น Family Violence Orders ที่ออกโดยศาลรัฐ โดยสามารถเป็นคำสั่งชั่วคราวที่รวดเร็วเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน (Family Law Courts of Australia, n.d. ; 1800 RESPECT, n.d.).

แคนาดา (Canada) ในแคนาดา มี Emergency Protection Orders (EPOs) ภายใต้กฎหมายระดับมลรัฐ เช่น เซดอัลเบอร์ตา ซึ่งตำรวจหรือศาลสามารถออกได้ทันทีเมื่อตรวจพบพฤติการณ์ความรุนแรงในครอบครัวที่มีความเสี่ยงสูง (Government of Alberta, n.d. ; Resource Hub Baker McKenzie, n.d.) เช่น ในอัลเบอร์ตา “An Emergency Protection Order (EPO) can be granted when violent or threatening behaviour occurs between family members and there is reason to believe family violence will resume or continue.” (Government of Alberta, n.d.)

ฟิลิปปินส์ (Philippines) ภายใต้ Republic Act No. 9262 (Anti-Violence Against Women and Their Children Act 2004) มี Barangay Protection Orders (BPO) ซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ชุมชนทันที (ex parte) เมื่อผู้เสียหายร้องขอ และมี Temporary Protection Orders (TPO) ที่ศาลสามารถออกคำสั่งตามคำขอของผู้เสียหายฝ่ายเดียว (Baker McKenzie, n.d.).

2.6 หน่วยงานที่คุ้มครองกรณีฉุกเฉินในคดีความรุนแรงในครอบครัวของไทยและต่างประเทศ และแนวทางการประสานงานหน่วยงานที่คุ้มครองกรณีฉุกเฉินในประเทศไทย

หน่วยงานหลัก

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ดำรงมีอำนาจในการเข้าแทรกแซงเหตุการณ์ฉุกเฉิน เช่น แยกผู้เสียหายออกจากผู้กระทำผิด หรือจับกุมหากมีหลักฐานเพียงพอ หรือการกระทำ ความผิดซึ่งหน้า (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2566)

2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้แก่ ศูนย์ช่วยเหลือสังคม บ้านพักฉุกเฉิน สำหรับผู้เสียหายจากความรุนแรง กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ดูแลนโยบายและมาตรการคุ้มครอง (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2565)

3. ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กและสตรี สำนักงานอัยการสูงสุดให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ผู้เสียหายความรุนแรง อาจเป็นผู้ยื่นคำร้องขอคุ้มครองผู้เสียหายในศาล

4. สำนักงานอัยการในท้องที่ที่การกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้น พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณีของความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวนั้นประกอบด้วย หลายด้าน โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

4.1 การดำเนินการคดีความรุนแรงในครอบครัว

พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัวโดยดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มีการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว พนักงานอัยการจะเป็นผู้ตัดสินใจว่า คดีใดที่ควรจะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลหรือไม่ โดยต้องพิจารณาหลักฐานต่าง ๆ เพื่อยืนยันความผิดของผู้กระทำผิด (สภานายความ, 2564)

4.2 การเสนอคำร้องขอคุ้มครองผู้เสียหาย

พนักงานอัยการสามารถเสนอต่อศาลเพื่อขอคำสั่งคุ้มครองผู้เสียหายในกรณีฉุกเฉิน เช่น การขอคำสั่งคุ้มครองจากผู้กระทำผิด หรือคำสั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากที่อยู่อาศัยที่ใช้ร่วมกับผู้เสียหาย เป็นต้น ซึ่งการขอคำสั่งคุ้มครองนี้ มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้เสียหายต้องการการคุ้มครองทันทีและไม่สามารถรอการพิจารณาของศาลได้

4.3 การให้คำปรึกษาและช่วยเหลือด้านกฎหมาย

พนักงานอัยการมีบทบาทในการให้คำปรึกษาผู้เสียหายเกี่ยวกับสิทธิและขั้นตอน

ทางกฎหมาย รวมถึงการชี้แนะว่าผู้เสียหายสามารถได้รับการคุ้มครองอย่างไร เช่น การแจ้งความร้องทุกข์ การขอคำสั่งคุ้มครอง และการยื่นฟ้องร้องในคดีความรุนแรงในครอบครัว

4.4 การมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมด้านความรุนแรงในครอบครัว

พนักงานอัยการมีบทบาทในการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ ศาล หน่วยงานคุ้มครองผู้เสียหาย เพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายและกระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการยังต้องตรวจสอบกระบวนการสอบสวนของตำรวจเพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีการละเลยหรือผิดพลาดในการเก็บรวบรวมหลักฐาน

4.5 การดำเนินการในคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่มีลักษณะเร่งด่วน

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเร่งด่วน เช่น การทำร้ายร่างกายรุนแรง หรือการคุกคามชีวิต พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการดำเนินการอย่างรวดเร็วเพื่อให้มีการออกคำสั่งคุ้มครองผู้เสียหายและหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันอันตรายจากผู้กระทำผิด

4.6 การปกป้องสิทธิของผู้เสียหายในศาล

ในกรณีที่คดีความรุนแรงในครอบครัวเข้าสู่ศาล พนักงานอัยการจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายโดยการนำเสนอหลักฐานที่เหมาะสมเพื่อแสดงความผิดของผู้กระทำผิดและปกป้องสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการพิจารณาคดี

4.7 การติดตามผลและการดำเนินการหลังคำพิพากษา

พนักงานอัยการมีบทบาทในการติดตามผลการดำเนินการหลังจากศาลพิพากษาคดี โดยการตรวจสอบว่าผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ รวมถึงการติดตามผลการคุ้มครองผู้เสียหาย เช่น ให้ความช่วยเหลือในการยื่นขอการคุ้มครองเพิ่มเติมหากผู้เสียหายยังคงมีความเสี่ยงจากการถูกทำร้าย

บทบาทของพนักงานอัยการในคดีความรุนแรงในครอบครัวมีความสำคัญมากในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่เพียงแต่จะเป็นผู้ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐ แต่ยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เสนอคำร้องขอคุ้มครองฉุกเฉิน และทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายมีประสิทธิภาพสูงสุด

5. ศาลเยาวชนและครอบครัว มีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความปลอดภัย เช่น คำสั่งห้ามผู้กระทำผิดเข้าใกล้

บทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการกระทำความรุนแรงในครอบครัว ศาลเยาวชนและครอบครัวจะจัดให้มีนิติกรคอยให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงในครอบครัว เช่น

5.1 การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ช่วยวิเคราะห์หลักฐานและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

5.2 ประสานงานระหว่างศาลกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น อัยการ ตำรวจ หรือหน่วยงานคุ้มครองผู้เสียหาย เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างราบรื่นและรวดเร็ว ซึ่งการประสานงาน

ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

5.3 การตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องและเอกสารทางกฎหมาย อำนาจความสะดวกและตรวจสอบเอกสารที่ยื่นต่อศาล เช่น คำร้องขอคุ้มครอง คำฟ้อง หรือเอกสารอื่น ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปตามข้อกำหนดและไม่ขัดต่อกฎหมาย หากพบว่า มีข้อบกพร่องก็จะต้องแจ้งเตือนให้ผู้เสียหายดำเนินการแก้ไขเอกสารให้ถูกต้อง

5.4 การจัดการกรณีเร่งด่วน **เฉพาะการร้องขอคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉิน** เช่น การห้ามผู้กระทำความผิดเข้ามาใกล้ผู้เสียหายทันที นิติกรศาลจะมีบทบาทในการช่วยจัดทำคำร้องขอคุ้มครองและดำเนินการให้คำสั่งดังกล่าวได้รับการพิจารณาโดยเร็ว โดยการให้ความสำคัญกับสถานการณ์ที่ต้องการการคุ้มครองทันที เพื่อปกป้องความปลอดภัยของผู้เสียหาย

5.5 การให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดี แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีความรุนแรงในครอบครัว เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีและสิทธิของผู้เสียหาย เช่น การอธิบายขั้นตอนการร้องขอความคุ้มครอง การฟ้องคดี หรือการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี

5.6 การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ในกระบวนการศาล โดยช่วยให้ผู้เสียหายเข้าใจถึงสิทธิและขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินคดี รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับการขอคำสั่งคุ้มครองและการเข้าถึงสิทธิทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ผู้เสียหายพึงได้รับ

ในการสั่งคำร้องขอคุ้มครองสวัสดิภาพ

ให้แก่ผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวนั้น หากความปรากฏต่อศาล ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 174 วรรคหนึ่ง การพิจารณาคดีคุ้มครองสวัสดิภาพนั้น “ในกรณีปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ น่าจะก่อให้เกิดอันตราย แก่ร่างกายจิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพโดยห้ามผู้ถูกกล่าวหา เสพสุราหรือสิ่งมีเมาเข้าใกล้ที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงานของผู้ร้องใช้หรือครอบครองทรัพย์สิน หรือกระทำการอันใดอันอาจนำไปสู่ความรุนแรงในครอบครัว เป็นระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าหกเดือน ...” (สทฤษฎี ศุภการ, 2567, หน้า 340)

บทบาทของของศาลในคดีความรุนแรงในครอบครัว มีความสำคัญในหลายด้านไม่เพียงแต่จัดนิติกรให้คำปรึกษาทางกฎหมาย แต่ยังรวมถึงการจัดทำเอกสารทางกฎหมาย การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การให้คำแนะนำแก่ผู้เสียหาย และการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ตลอดจนการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อให้ผู้เสียหายเกิดความปลอดภัย ศาลจึงมีบทบาทสำคัญในการทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

6. องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เช่น มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กให้ที่พักพิงชั่วคราวและการสนับสนุนด้านจิตใจ

7. องค์กรระหว่างประเทศ บางกรณีที่ผู้เสียหายมีความเสี่ยงจากการกระทำความรุนแรงในครอบครัวอย่างรุนแรงและไม่สามารถ

ขอความคุ้มครองในประเทศได้อำนาจระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ หรือองค์กรช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนก็อาจให้คำปรึกษาและช่วยเหลือในกระบวนการขอความคุ้มครองจากศาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อจำกัดของไทย หน่วยงานหลายแห่งทำงานซ้ำซ้อนกัน เจ้าพนักงานขาดความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว กระบวนการยุติธรรมล่าช้า ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการคุ้มครองทันที

2) หน่วยงานที่คุ้มครองกรณีฉุกเฉินในต่างประเทศ

สเปน (Spain) มี Government Delegation for Gender Violence ภายใต้กระทรวงความเสมอภาคและมีสายด่วน สำหรับเหยื่อความรุนแรง (Spanish Ministry of Equality, 2023)

ข้อได้เปรียบมีระบบ “One-Stop Service” ที่รวมการให้คำปรึกษา กฎหมาย จิตวิทยา และที่พักในที่เดียว ลดขั้นตอนและความซ้ำซ้อน

สวีเดน (Sweden) ใช้กลไกของ Swedish National Council for Crime Prevention (Brå) และ Social Services ของเทศบาล ในการคุ้มครองฉุกเฉินและให้ที่พักปลอดภัย (Brå, 2022)

ข้อได้เปรียบมุ่งเน้นการคุ้มครองเชิงป้องกันมากกว่าการลงโทษ โดยมีระบบเฝ้าระวังในระดับชุมชนและการบำบัดผู้กระทำผิดคุกกัน

สหรัฐอเมริกา (United States of America) National Domestic Violence Hotline ให้ความช่วยเหลือ 24 ชั่วโมง (National Domestic Violence Hotline, 2020, 2024)

ตำรวจท้องถิ่น สามารถออก Emergency Protection Order (EPO) ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอศาล ซึ่งคำสั่งนี้มีลักษณะห้ามติดต่อ เข้าใกล้ สถานที่ที่ผู้เสียหายอาศัย ที่เรียน และมีระยะเวลาคุ้มครอง 8 วัน มีศูนย์พักพิง (Shelters) สำหรับผู้เสียหายที่ต้องหนีออกจากบ้าน มีสำนักงานบริการผู้เสียหายของรัฐ (State Victim Assistance Programs) ให้เงินช่วยเหลือผู้เสียหาย เมื่อตำรวจได้รับแจ้งเหตุ จะสามารถออก EPO ได้ภายในไม่กี่ชั่วโมง ตำรวจเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ และอัยการจะทำงานร่วมกันเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว

ข้อได้เปรียบ อำนาจตำรวจสูง ในการออกคำสั่งคุ้มครอง มีที่พักพิงฉุกเฉินจำนวนมาก

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) National Domestic Abuse Helpline ตำรวจสามารถออก Domestic Violence Protection Order (DVPO) (UK Government, 2023) สามารถป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับไปที่บ้านและไม่ให้ติดต่อกับผู้เสียหายได้นานถึง 28 วัน โดยศูนย์ที่พักพิง (Refuge Centers) สำหรับผู้เสียหายและเด็ก หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ท้องถิ่น ช่วยจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ ตำรวจสามารถสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากบ้านทันที ศูนย์พักพิงและเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ทำงานร่วมกันเพื่อจัดหาที่พักใหม่ให้ผู้เสียหาย

ข้อได้เปรียบ มาตรการ DVPO มีผลทันที การบังคับใช้กฎหมายรวดเร็ว

นิวซีแลนด์ (New Zealand) หน่วยงานหลักคือ Ministry of Justice และ Women's Refuge สามารถออกคำสั่งฉุกเฉิน (Emergency Protection Orders) ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอศาล

(New Zealand Ministry of Justice, 2022)

ข้อได้เปรียบ ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทั้งแม่และเด็ก รวมถึงเด็กในครรภ์ ตามแนวทงสิทธิมนุษยชนที่เน้นการปกป้องชีวิตและศักดิ์ศรีของมนุษย์

ออสเตรเลีย (Australia) ตำรวจสามารถออกคำสั่งห้ามเข้าใกล้ได้ทันที (Temporary Protection Order-TPO) มีบริการทางการเงินให้เงินช่วยเหลือผู้เสียหายเพื่อเริ่มต้นชีวิตใหม่ มีที่พักพิงเฉพาะสำหรับสตรีและเด็ก (Australian Institute of Criminology, 2021) ตำรวจมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองทันทีที่รัฐบาลมีโครงการสนับสนุนทางการเงินให้ผู้เสียหาย

ข้อได้เปรียบ มีเงินช่วยเหลือสำหรับผู้เสียหาย ตำรวจสามารถคุ้มครองได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล

แคนาดา (Canada) มี Family Violence Initiative (FVI) ภายใต้ Public Health Agency of Canada และหน่วยงานในระดับรัฐที่สามารถออกคำสั่งห้ามเข้าใกล้และให้ที่พักชั่วคราว (Government of Canada, 2023)

ข้อได้เปรียบ บูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวงยุติธรรม สาธารณสุขและสังคม เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายแบบองค์รวมทั้งกายและใจ

ฟิลิปปินส์ (Philippines) ภายใต้ Republic Act No. 9262 : Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004 มี Barangay Protection Order (BPO) ที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งห้ามเข้าใกล้ได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านศาล (Philippine Commission on Women, 2022)

ข้อได้เปรียบ กลไกชุมชนเข้มแข็ง เน้นความรวดเร็วและเข้าถึงง่าย โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท

2.7 การเยียวยาด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจของผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวในไทยและต่างประเทศ

การเยียวยาผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวไม่เพียงเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางกฎหมาย แต่รวมถึงการเยียวยาจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศได้มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. การเยียวยาทางจิตใจ (Psychological Rehabilitation)

ประเทศไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดตั้ง ศูนย์ช่วยเหลือสังคม (One Stop Crisis Center-OSCC) และบ้านพักฉุกเฉิน เพื่อให้การบำบัดฟื้นฟูด้านจิตใจแก่ผู้เสียหาย รวมถึงให้คำปรึกษาโดยนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ (กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2564)

ต่างประเทศ เช่น สวีเดน รัฐบาลมีการสนับสนุนศูนย์ที่พักพิง (Swedish Government, 2018) และมีการสนับสนุนด้านการบริการให้คำปรึกษาทางจิตใจในระยะยาวโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีนักจิตวิทยาหรือนักบำบัด ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชผู้ใหญ่ จิตเวชเด็กและวัยรุ่น (Swedish National Council for Crime Prevention (Brå), 2022) พร้อมมีสายด่วนตลอด 24 ชั่วโมง (Swedish National Board of Health and Welfare, 2021)

2. การเยียวยาทางสังคม (Social Reintegration)

ประเทศไทย การคืนผู้เสียหายเข้าสู่สังคมยังประสบปัญหาด้านทัศนคติของชุมชนและการตีตรา แต่มีโครงการ “พลังสตรี” ที่ช่วยฝึกทักษะชีวิตและสร้างเครือข่ายพี่เลี้ยงในชุมชนเพื่อสนับสนุนผู้หญิงให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี (มูลนิธิผู้หญิง, 2565)

ต่างประเทศ เช่น แคนาดา มีการใช้โมเดล Community-based Restorative Justice ซึ่งชุมชนมีส่วนร่วมในการเยียวยาและสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของผู้เสียหาย โดยเน้นการฟื้นฟูความสัมพันธ์และลดการพึ่งพาระบบราชการ (Department of Justice Canada, 2020)

3. การเยียวยาทางเศรษฐกิจ (Economic Empowerment)

ประเทศไทย มีโครงการฝึกอาชีพภายใต้บ้านพักฉุกเฉิน เช่น การฝึกตัดเย็บเสื้อผ้าทำอาหาร และทำงานฝีมือเพื่อสร้างรายได้เบื้องต้น (บ้านพักฉุกเฉิน สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ, 2563) แต่ประเทศไทยยังขาดกลไกสนับสนุนระยะยาว เช่น กองทุนช่วยเหลือเพื่อเริ่มต้นชีวิตใหม่

ต่างประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ได้ออกกฎหมาย Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004 ที่กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเข้าถึง “กองทุนเยียวยาผู้เสียหาย” ซึ่งรวมถึงเงินทุนตั้งต้นเพื่อทำธุรกิจขนาดเล็ก (Philippine Commission on Women, 2022)

การคุ้มครองผู้เสียหายนอกจากด้านกฎหมายแล้วเห็นได้ว่าการคุ้มครองเยียวยา

ทางจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจ จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้เสียหายอย่างเป็นระบบควบคู่ไปกับการคุ้มครองด้านกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม และจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวให้สามารถช่วยเหลือตนเอง เลี้ยงชีพได้ ลดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมได้อย่างยั่งยืน

3. กฎหมายระหว่างประเทศกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจนแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศและประเทศไทย

กฎหมายระหว่างประเทศ

มาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ของบุคคลทารกในครรภ์ เด็ก สตรี และเพศทางเลือก ย่อมต้องได้รับความเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ และประเทศทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ เห็นได้จากการให้การรับรองในข้อตกลงระหว่างประเทศ อนุสัญญาต่าง ๆ (วรรณฤติ แสงเขียว, 2566) การคุ้มครองสิทธิจากการกระทำความรุนแรงในครอบครัว เป็นเรื่องที่น่าสนใจประเทศต่างให้ความสำคัญ ซึ่งการศึกษาวิจัยในบทความนี้มีประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญและเกี่ยวข้อง ที่นำมาศึกษา ดังนี้

อนุสัญญาขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women- CEDAW) อนุสัญญานี้ให้การคุ้มครองถึงสิทธิในความปลอดภัยด้านร่างกาย ศักดิ์ศรี และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ประเทศไทย

เป็นภาคีในอนุสัญญานี้ มีพันธกรณีที่ต้องป้องกัน ความรุนแรงในครอบครัว

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child-CRC) เด็ก ต้องได้รับความคุ้มครอง ไม่ว่าถูกทำร้ายโดยตรง หรือเป็นผู้เห็นเหตุการณ์ ประเทศไทยเป็นภาคี ในอนุสัญญานี้ แต่พระราชบัญญัติคุ้มครอง ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 ไม่ให้ ความคุ้มครองเด็กผู้เห็นเหตุการณ์ความรุนแรง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) กติกา ฉบับนี้ให้การคุ้มครอง สิทธิในชีวิต เสรีภาพ ร่างกาย สมรสและครอบครัว

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights-UDHR) ให้ความคุ้มครองและให้ความสำคัญในความเท่าเทียมและศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ แม้ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่นานา ประเทศใช้เป็นมาตรฐานในการตีความ

กฎหมายต่างประเทศ

การคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรง ในครอบครัว พบแนวทางในหลายประเทศที่มีการ พัฒนากฎหมายและกระบวนการคุ้มครอง ผู้เสียหายที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

สเปน (Spain) มีระบบการคุ้มครองผู้เสียหาย จากความรุนแรงในครอบครัวที่มีความเข้มงวด และมีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีการออก กฎหมาย Ley Integral contra la Violencia de Género หรือ กฎหมายป้องกันความรุนแรง ทางเพศในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยกำหนด มาตรการต่าง ๆ เช่น การออกคำสั่งคุ้มครอง

ฉุกเฉิน (Protection Orders) ที่รวดเร็ว และ การพิจารณาคดีที่มีลักษณะเฉพาะที่เน้นการ คุ้มครองผู้เสียหายอย่างเต็มที่ (Ministerio de Igualdad, 2021)

สวีเดน (Sweden) มีการพัฒนาโครงสร้าง การช่วยเหลือและการคุ้มครองผู้เสียหายจาก ความรุนแรงในครอบครัวอย่างยั่งยืน โดยมีการ ทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและ องค์กรภาคประชาสังคมในการให้การช่วยเหลือ ผู้เสียหายในกรณีฉุกเฉิน The Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority ยังได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำ ความรุนแรง (Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority, 2021)

สหรัฐอเมริกา (United States of America) มีกฎหมาย The Violence Against Women Act (VAWA) ซึ่งมีการบังคับใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1994 มีบทบัญญัติที่ช่วยในการคุ้มครอง ผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัว โดยให้ มีการออกคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉิน (Temporary Restraining Orders) ที่สามารถออกได้อย่าง รวดเร็วภายใน 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ยังมีระบบ National Domestic Violence Hotline ที่ช่วยเหลือผู้เสียหายในการหาความช่วยเหลือ ทันที

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) มี กฎหมาย Domestic Abuse Act 2021 ซึ่งเป็น กฎหมายสำคัญที่ให้คำนิยามของ “ความรุนแรง ในครอบครัว” (Domestic Abuse) อย่างครอบคลุม โดยกำหนดไว้ในมาตรา 1 ว่า “การกระทำของ

บุคคลหนึ่ง (A) ต่ออีกบุคคลหนึ่ง (B) ถือเป็นการกระทำความรุนแรงในครอบครัว หากบุคคลทั้งสองมีอายุ 16 ปีขึ้นไปและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อกัน และพฤติกรรมนั้นเป็นการกระทำที่เป็นการล่วงละเมิด” (United Kingdom, 2021, Section 1) พฤติกรรมที่ถือเป็นการล่วงละเมิดตามกฎหมายนี้ได้แก่การทำร้ายร่างกายหรือทางเพศ (physical or sexual abuse) พฤติกรรมที่รุนแรงหรือคุกคาม (violent or threatening behaviour) การควบคุมหรือข่มขู่ (controlling or coercive behaviour) การใช้ความรุนแรงทางเศรษฐกิจ (economic abuse) และการทารุณทางจิตใจหรืออารมณ์ (psychological or emotional abuse) (United Kingdom, 2021, Section 1(3)). และให้ความคุ้มครองกับเด็กที่อยู่ในเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัว โดยถือว่าเด็กที่ “เห็นได้ยิน หรือได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว” เป็นผู้เสียหายในสิทธิของตนเอง (Home Office, 2022) กฎหมายฉบับนี้มีแนวทางที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลัก ไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และหลักการคุ้มครองบุคคลที่เปราะบาง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของ Universal Declaration of Human Rights (UDHR) และ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ที่สหราชอาณาจักรเป็นภาคีด้วย

นิวซีแลนด์ (New Zealand) มีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้งในประเด็นการคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัว โดยมี Family Violence Act 2018 (New Zealand

Ministry of Social Development, 2019) ที่ช่วยให้กระบวนการขอคำสั่งคุ้มครองผู้เสียหายในกรณีความรุนแรงเป็นไปอย่างรวดเร็วและชัดเจน การออกคำสั่งคุ้มครองในกรณีฉุกเฉินสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยาวนาน

ออสเตรเลีย (Australia) มีระบบการคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงที่เข้มงวดผ่าน Family Violence Protection Act (Australian Government, Department of Social Services, 2020) ซึ่งให้สิทธิในการขอคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินที่สามารถออกได้ทันทีในกรณีฉุกเฉิน และมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังใช้เทคโนโลยีติดตามผู้กระทำผิดโดยใช้กำไลข้อเท้าเพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย (Australian Government, Department of Social Services, 2023)

แคนาดา (Canada) จากการศึกษาวิจัยนี้ไม่พบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะ แต่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code of Canada) ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะคำว่า “Domestic Violence” แต่ได้กำหนดบทบัญญัติความผิดที่เกี่ยวข้อง เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย (Assault), การขู่เข็ญ (Uttering Threats), การกักขังโดยมิชอบ (Forcible Confinement), การข่มขืน (Sexual Assault) และการละเลยไม่จัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต (Failure to Provide Necessaries of Life) ซึ่งครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความรุนแรงในครอบครัวโดยปริยาย

(Department of Justice Canada, 2023)

การศึกษาวิจัยนี้พบข้อมูลว่ารัฐบาลกลางยังให้คำนิยาม “**Family Violence**” ในเชิงนโยบายไว้ว่า “การกระทำ การข่มขู่ หรือการละเว้นการกระทำโดยบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรืออยู่ในครอบครัว ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ หรือความปลอดภัยของอีกฝ่ายหนึ่ง” (Justice Canada, 2023) พบว่าในระดับมณฑล มีการตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการคุ้มครองจากความรุนแรงในครอบครัว เช่น **Protection Against Family Violence Act (Alberta)** **Domestic Violence and Stalking Act (Manitoba)** และ **Family Violence Protection Act (Newfoundland and Labrador)** กฎหมายเหล่านี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ เช่น ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองสังคม ออก “**Emergency Protection Order (EPO)**” เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายได้ทันที โดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล ซึ่งเป็นลักษณะการปฏิบัติที่ช่วยลดความล่าช้าในสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Government of Alberta, 2022)

ฟิลิปปินส์ (Philippines) มีพระราชบัญญัติหมายเลข 9262 (Republic Act No. 9262) หรือที่เรียกว่า “**Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004**” ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ให้การคุ้มครองผู้หญิงและบุตรจากการถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวโดยให้คำนิยามว่า “ความรุนแรงต่อผู้หญิงและบุตร” หมายถึงการกระทำหนึ่งครั้งหรือหลายครั้งที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางร่างกาย เพศ จิตใจ หรือเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเกิดขึ้น

ภายในหรือภายนอกบ้านพัก และกระทำโดยสามี อดีตสามีหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้หญิง เช่น มีความสัมพันธ์ทางเพศ เคยคบหาดูใจ หรือมีบุตรร่วมกัน (Republic Act No. 9262, 2004, Section 3[a]) กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบกฎหมายฟิลิปปินส์เนื่องจากขยายขอบเขตของ “ผู้เสียหาย” ให้ครอบคลุมถึง อดีตคู่สมรส คู่รักที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส หรือบุคคลที่เคยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่เน้นเฉพาะ “บุคคลในครอบครัว” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3

ประเด็นที่โดดเด่นของฟิลิปปินส์คือการจัดตั้งระบบคำสั่งคุ้มครอง (Protection Orders) ที่หลากหลาย ได้แก่ **Barangay Protection Order (BPO)** คำสั่งคุ้มครองโดยผู้นำชุมชนในระดับหมู่บ้าน (barangay) ซึ่งออกได้ภายใน 24 ชั่วโมงหลังการร้องขอ **Temporary Protection Order (TPO)** หรือคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยศาล เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายในกรณีเร่งด่วน และ **Permanent Protection Order (PPO)** หรือคำสั่งคุ้มครองถาวรที่ศาลออกหลังจากมีการพิจารณาคดี (Philippine Commission on Women [PCW], 2022) ระบบนี้ช่วยให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองอย่างทันท่วงที โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงศาลได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นแนวทางที่หลายประเทศรวมถึงไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในระบบการคุ้มครองฉุกเฉินได้

ในด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมาย RA 9262 ยึดตามหลักการของ ปฎิญาสาภกลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วย

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่เน้นการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และสิทธิของบุคคลในครอบครัวที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเท่าเทียม (United Nations, 1948 ; United Nations, 1966) นอกจากนี้ฟิลิปปินส์ยังได้จัดตั้ง คณะกรรมการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Council on Violence Against Women and Their Children : IAC-VAWC) เพื่อเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Philippine National Police) และคณะกรรมการการว่าด้วยสตรี (PCW) เพื่อให้มีระบบติดตาม ช่วยเหลือ และเยียวยาผู้เสียหายอย่างต่อเนื่อง (PCW, 2022)

กล่าวโดยสรุป กฎหมายของฟิลิปปินส์จึงสะท้อนการนำหลักสิทธิมนุษยชนสากลมาประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการขยายความคุ้มครองอย่างทั่วถึง การคุ้มครองฉุกเฉินที่เข้าถึงได้ และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีความรุนแรงในครอบครัวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กฎหมายไทย

ประเทศไทย (Thailand) การพิจารณาว่าคดีความรุนแรงในครอบครัวเป็นคดีประเภทใดโดยทั่วไปถือเป็นคดีอาญาและคดีแพ่ง ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิด โดยกฎหมายไทยได้จัดการคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำ

ความรุนแรงในครอบครัวหลายมาตรการ ซึ่งมาตรการที่ลงโทษหรือคุ้มครองจะแตกต่างกันตามประเภทคดีที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 กฎหมายนี้กำหนดการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการกระทำความผิด โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางครอบครัว เช่น ความรุนแรงในครอบครัว และให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการขอรับการคุ้มครองจากศาลได้ การตรวจสอบเอกสารและคำร้องที่เกี่ยวข้องกับการขอคุ้มครองจากการกระทำความผิดของนิติกรศาลเป็นไปตามข้อบังคับของพระราชบัญญัตินี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายนี้กำหนดขั้นตอนวิธีการพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งรวมถึงคดีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัวที่มีลักษณะเป็นคดีแพ่ง เช่น คดีเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำความผิดทางครอบครัว หรือการเรียกร้องการคุ้มครองทางกฎหมายจากศาล (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใน **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอน 69 ก.** (8 พฤศจิกายน 2565))

พระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กฎหมายนี้กำหนดมาตรการคุ้มครองเด็กในกรณีที่เด็กตกเป็นผู้เสียหายของความรุนแรงในครอบครัว เช่น การออกคำสั่งคุ้มครองเด็ก การแยกเด็กออกจากผู้กระทำความผิด หรือการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองเด็ก (พระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก, 2546)

คำสั่งคุ้มครองฉุกเฉิน ศาลสามารถสั่งห้ามผู้กระทำความผิดเข้ามาใกล้ผู้เสียหายหรือสั่งให้

ออกจากบ้าน ให้ผู้กระทำความรุนแรงออกจากที่พักที่ใช้ร่วมกันกับผู้เสียหายเป็นต้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่ผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวต้องการเรียกร้องค่าเสียหายหรือฟ้องร้องในกรณีทางแพ่ง(ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, 2565)

พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงและเด็กที่อาจตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงในครอบครัวหรือการถูกทำร้าย (พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, 2551)

ประมวลกฎหมายอาญา

การทำร้ายร่างกายผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295-299 เช่น การทำร้ายร่างกาย การตี เตะ หรือการใช้ความรุนแรงทางกาย สามารถถูกดำเนินคดีตามกฎหมายนี้

บทลงโทษสำหรับการทำร้ายร่างกายอาจมีโทษจำคุกและหรือปรับเงิน ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำ ถ้าผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บสาหัส จะมีโทษจำคุกสูงสุด 10 ปี หรือปรับสูงสุด 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การข่มขืน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 ผู้กระทำความผิดอาจถูกจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี และปรับสูงสุดถึง 400,000 บาท หากมีการใช้ความรุนแรงหรือข่มขู่ในการข่มขืน จะมีโทษที่รุนแรงขึ้น อาจถึงจำคุกตลอดชีวิต

(ประมวลกฎหมายอาญา, 2565)

คดีความรุนแรงในครอบครัวทั้งในแง่ของการทำร้ายร่างกาย การข่มขืน และการคุกคามทางเพศจัดเป็นคดีอาญา โดยมีบทลงโทษที่รุนแรงตามกฎหมายอาญาในหลายมาตรา ขณะเดียวกันผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีแพ่งเพื่อขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำความผิดได้ และยังมีมาตรการคุ้มครองที่ศาลสามารถออกคำสั่งให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองในกรณีฉุกเฉิน

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 กฎหมายนี้กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีความรุนแรงในครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว โดยเน้นการคุ้มครองผู้เสียหายและการฟื้นฟูความสัมพันธ์ในครอบครัวมากกว่าการลงโทษทางอาญาแบบทั่วไป ศาลสามารถออกคำสั่งคุ้มครองเร่งด่วน เช่น ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหาย สั่งให้ออกจากบ้าน หรือส่งเข้าบ้านพักฉุกเฉิน เป็นต้น

4. ผลการศึกษา

1. การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศและประเทศไทย

ผลการศึกษาพบการแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว ของต่างประเทศและประเทศไทย มีผลเหมือนและแตกต่างกันดังตารางที่ 1 และตารางที่ 2

ตารางที่ 1 : การให้คำจำกัดความผู้เสียหายต่อความรุนแรงในครอบครัว และการคุ้มครองบุคคลถึงสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของต่างประเทศ และไทย

หัวข้อ/ ประเทศ	SP	SWE	USA	UK	NZ	AU	CAN	PHL	Thailand
ผู้เสียหาย	คู่สมรส คู่รัก อดีตคู่รัก	บุคคลใน ครอบครัว เด็กที่เห็น เหตุการณ์	รวมถึงอดีต คู่รัก คนรักที่ เลิกกันไป และคู่รัก LGBTQ+	รวมถึงอดีต คนรัก เพื่อน ร่วมห้อง ครอบครัว ความรุนแรง ทางเศรษฐกิจ	รวมถึงเด็ก ที่ยังไม่ เกิด	รวมถึงอดีต คู่รัก เด็ก ที่เห็น เหตุการณ์	สมาชิกใน ครอบครัว คู่รัก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ	หญิงและ บุตร คู่รัก แม่ไม่ได้อยู่ ร่วมกัน	คู่สมรส บุคคลที่ยู่กันฉันสามี ภรรยา บุคคลในครอบครัว ไม่รวมถึง เด็กที่ยังไม่เกิด เด็กที่เห็นเหตุการณ์ อดีตคู่รักที่เลิกกันไปแล้ว ไม่ครอบครัวเพื่อนร่วมห้อง
ความคุ้มครอง เสรีภาพ ร่างกาย ชีวิต เพศ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา เกิดจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เกี่ยวกับการให้ความหมายของผู้เสียหายต่อความรุนแรงในครอบครัว และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ เปรียบเทียบกับไทย

ตารางที่ 2 : การเยียวยาด้านจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจต่อผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว โดยคัดเลือกเฉพาะประเทศที่มีจุดเด่นในแต่ละด้านเปรียบเทียบกับไทย ดังนี้

หัวข้อ/ประเทศ	Sweden	Thailand
การเยียวยา ด้านจิตใจ	รัฐบาลมีการสนับสนุนศูนย์พักพิงที่มีบริการให้คำปรึกษาทางจิตใจในระยะยาวโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง พร้อมมีสายด่วนตลอด 24 ชั่วโมง	มีการบำบัดฟื้นฟูด้านจิตใจแก่ผู้เสียหาย รวมถึงให้คำปรึกษาโดยนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์
การเยียวยา ด้านสังคม	โดยเน้นการฟื้นฟูความสัมพันธ์และลดการพึ่งพากระบวนการ (Department of Justice Canada, 2020)	ฝึกทักษะชีวิตและสร้างเครือข่ายพี่เลี้ยงในชุมชน เพื่อสนับสนุนผู้หญิงให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี
หัวข้อ/ประเทศ	Philippines	Thailand
การเยียวยา ด้านเศรษฐกิจ	กองทุนเยียวยาผู้เสียหาย ซึ่งรวมถึงเงินทุนตั้งต้นเพื่อทำธุรกิจขนาดเล็ก โดยมีกฎหมายรองรับ (Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004)	มีโครงการฝึกอาชีพภายใต้บ้านพักฉุกเฉิน เช่น การฝึกตัดเย็บเสื้อผ้า ทำอาหาร และทำงานฝีมือเพื่อสร้างรายได้เบื้องต้น แต่ขาดกลไกสนับสนุนระยะยาว

ที่มา เกิดจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประเทศที่เลือกมาเปรียบในตารางนี้ มีจุดเด่นในการให้การเยียวยาแต่ละด้านที่สามารถนำมาเป็นแนวทางแก่ประเทศไทยในการคุ้มครองผู้เสียหายให้ครอบคลุมขึ้น

2. การศึกษากฎหมายและแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศและประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายและแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศและประเทศไทย มีผลเหมือนและแตกต่างกันดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 : การให้ความคุ้มครองกรณีฉุกเฉินของต่างประเทศและประเทศไทย

หัวข้อ/ ประเทศ	SP และ NZ	USA	UK	SW	AU	CAN	PHL	Thailand
การให้ ความ คุ้มครอง กรณีฉุกเฉิน	มีคำสั่ง คุ้มครอง ฉุกเฉิน ที่รวดเร็ว	มีกระบวนการ การที่รวดเร็ว มีตำรวจท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือ 24 ชั่วโมง ไม่ต้อง รอคำสั่งศาล	มีการออก คำสั่งพื้นที่ หลังมี เหตุการณ์ เกิดขึ้น (DVPOs)	หน่วยงาน ภาครัฐและ เอกชนร่วมกัน คุ้มครองกรณี ฉุกเฉินอย่าง เป็นระบบ	ตำรวจเข้าคุ้มครอง ผู้เสียหายได้ทันที โดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล นอกจากนี้ ยังพบว่าออสเตรเลีย ใช้เทคโนโลยี กำไลข้อเท้าเพื่อ ติดตามผู้กระทำความผิด เพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย	หน่วยงานใน ระดับรัฐที่ สามารถออก คำสั่งห้ามเข้า ใกล้และให้ ที่พักชั่วคราว ที่פקชั่วคราว	เจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น สามารถออก คำสั่งห้าม เข้าใกล้ได้ ทันทีโดยไม่ต้อง ผ่านศาล	ล่าช้าต้องใช้เวลา ยาวนาน และมีหน่วยงาน รับผิดชอบหลายหน่วย ไม่ให้อำนาจ เจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อระงับเหตุทันทีที่ หรืออำนาจ คุ้มครองกรณีฉุกเฉิน

ที่มา เกิดจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ การให้คุ้มครองกรณีฉุกเฉินที่ประสบผลสำเร็จและมีแนวทางที่หลากหลายสามารถนำมาเป็นแนวทางในการให้ความคุ้มครองกรณีฉุกเฉินของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

3. ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จกับประเทศไทย

1. ความหมาย และขอบเขตความเป็นผู้เสียหาย ของต่างประเทศและไทย

แนวทางของกฎหมายสเปน (Spain) ได้ให้ความคุ้มครองสตรีทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงโดยคู่สมรสหรือคู่รักในอดีตหรือปัจจุบัน ไม่ว่าจะอยู่ร่วมกันหรือไม่ก็ตาม และรวมถึงบุคคลในครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว (Government of Spain, 2004) กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองทางร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งการเข้าถึงบริการทางกฎหมายและสวัสดิการของรัฐโดยเท่าเทียม

แนวทางกฎหมายสวีเดน (Sweden) กฎหมายสวีเดนให้การป้องกันและคุ้มครองผู้เสียหายเป็นหลัก มากกว่าการลงโทษผู้กระทำเพียงอย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

แนวทางของกฎหมายสหรัฐอเมริกา (United States of America) Violence Against Women Act (VAWA) ได้ให้ความคุ้มครองความเสียหายทั้งการกระทำทางร่างกาย เพศ จิตใจ เศรษฐกิจ และให้ความหมายและขอบเขตการเป็นผู้เสียหาย ครอบคลุมถึงผู้เป็นคู่สมรส คู่รักปัจจุบันหรืออดีต คู่ที่มีบุตรร่วม ผู้อาศัยร่วมเป็นต้น และให้ความสำคัญกับ รูปแบบของพฤติกรรม นอกเหนือจากการกระทำทางกาย เท่านั้น

แนวทางของกฎหมายสหราชอาณาจักร (United Kingdom) Domestic Abuse Act

2021 UK-Domestic Abuse Act 2021 ขยายความหมายให้ครอบคลุมการกระทำแบบเชิงบังคับและระบุกฎผู้เสียหายที่กว้าง ผู้เป็นคู่ครอง อดีตคู่ครอง รวมถึงผู้ในความสัมพันธ์ใกล้ชิด และอาศัยร่วม พร้อมกรอบคุ้มครองสิทธิ (การคุ้มครองฉุกเฉิน/คำสั่งคุ้มครอง) และเน้นการสนับสนุนผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง

แนวทางของกฎหมายของนิวซีแลนด์ (New Zealand) Family Violence Act 2018 ให้คำจำกัดความกว้างและระบุ “family relationships” ในลักษณะที่รวมผู้ใกล้ชิดหลายรูปแบบ และมีแนวป้องกันว่าการปกป้องอาจขยายถึงการคุ้มครองชีวิตของเด็กในครรภ์ทารกที่ยังไม่เกิด แม้ไม่มีสภาพบุคคลและสถานะทางกฎหมาย (วรรณฤติ แสงเขียว, 2566) ก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง

แนวทางของกฎหมายออสเตรเลีย (Australia) กฎหมายทั้งในระดับ Commonwealth และรัฐมีการใช้คำว่า “family violence/domestic abuse” ที่รวมพฤติกรรมคุกคาม ควบคุม และให้ความหมายและขอบเขตการเป็นผู้เสียหาย ครอบคลุมทั้งคู่สมรส คู่เดท อดีตคู่ครอง และการอาศัยร่วม บางรัฐมีการคุ้มครองกว้างขึ้นสำหรับเด็กผู้เห็นเหตุการณ์

แนวทางของกฎหมายแคนาดา (Canada) กฎหมายแคนาดาให้การคุ้มครองและให้สิทธิผู้เสียหายอย่างครอบคลุม โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการด้านกฎหมายและสังคม ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

แนวทางของฟิลิปปินส์ (Philippines) กฎหมายฟิลิปปินส์มุ่งเน้น การคุ้มครองผู้เสียหายแบบครอบคลุมและเป็นระบบ ทั้งการลงโทษผู้กระทำและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย

แนวทางของกฎหมายของประเทศไทย (Thailand) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ให้คำนิยาม “บุคคลในครอบครัว” ได้แก่ คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภริยา และกำหนดความรุนแรงแบบเน้นการกระทำที่ทำให้เกิดอันตรายร่างกาย จิตใจ สุขภาพ แต่มีช่องว่างที่สำคัญ คือไม่รวมเด็กในครรภ์ที่ยังไม่เกิด มีความไม่ชัดเจนไม่ครอบคลุมไปถึงอดีตคู่รักที่ไม่ใช่คู่สมรสตามทะเบียน และไม่ครอบคลุมผู้ที่เป็ “เพื่อนร่วมห้อง/ผู้ร่วมหอพัก” ที่ไม่ได้มีสถานะคู่สมรสหรืออยู่กินเหมือนสามีภริยาอย่างชัดเจน ผลคือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจำนวนหนึ่งอาจขาดสิทธิขอความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

จึงเห็นได้ว่าการให้ความหมายในลักษณะที่กว้างกว่าของต่างประเทศจะสามารถออกคำสั่งคุ้มครองผู้เสียหายทั้งคู่ครองในปัจจุบัน อดีต บุคคลที่อยู่อาศัยร่วมกัน ตลอดจนทารกที่อยู่ในครรภ์ เด็กที่เห็นเหตุการณ์ ทำให้ลดช่องว่างทางกฎหมายและมีมาตรการป้องกันฉุกเฉินที่กว้างกว่าของไทย

จุดแข็งของไทย มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ที่กำหนดความผิดและมาตรการพอสมควร ทำให้มีกรอบกฎหมายเฉพาะด้าน

จุดอ่อนของไทย ความหมายและขอบเขตของผู้เสียหายยังแคบและไม่ครอบคลุม และกระบวนการในกระบวนการยุติธรรมและสหวิชาชีพขาดความเชื่อมโยง

สำหรับประเทศไทย แม้ประเทศไทยจะให้ความคุ้มครองเสรีภาพ ร่างกาย ชีวิต เพศ แต่การให้คำจำกัดความผู้เสียหายคดีความรุนแรง

ในครอบครัวของไทย ยังถูกจำกัดอยู่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ซึ่งการให้ความหมายหรือขอบเขตความเป็นผู้เสียหายที่แคบ ทำให้ผู้เสียหายบางกลุ่ม เช่น เพื่อนร่วมห้อง เด็กที่ยังไม่เกิดหรือทารกในครรภ์ มารดา เด็กที่เห็นเหตุการณ์ อดีตคู่รักที่เลิกรากันไปแล้ว ไม่สามารถเข้าถึงการบริการหรือไม่ได้รับความคุ้มครอง จากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 จึงเห็นว่าทำให้เกิดช่องว่างในการคุ้มครองผู้เสียหายจำนวนไม่น้อยที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำรุนแรง และอาจส่งผลให้เจ้าพนักงานไม่รับแจ้งเหตุจากการกระทำรุนแรงแก่คนกลุ่มนี้ ประเทศไทยสามารถนำแนวทางของต่างประเทศมาปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความครอบคลุม เช่น ประเทศไทยควรขยายนิยามผู้เสียหาย ให้มีความครอบคลุมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งช่วยลดปัญหาสังคมระยะยาวและเพิ่มการเข้าถึงบริการ และจัดทำแผนการสื่อสารสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะให้สังคมได้รับรู้ในวงกว้าง เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2. จากการศึกษาเกี่ยวกับการเยียวยา ด้านจิตใจ สังคมและเศรษฐกิจต่อผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัว ในประเทศที่มีจุดเด่นในแต่ละด้านเปรียบเทียบกับไทย พบว่า

การเยียวยา ด้านจิตใจ พบว่าในสวีเดน (Sweden) มาตรการคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวให้ความสำคัญกับการเยียวยา ด้านจิตใจอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐให้การสนับสนุน ศูนย์พักพิงที่มีบริการให้คำปรึกษาทางจิตวิทยาระยะยาว โดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง

พร้อมทั้งมีบริการสายด่วนตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินและให้การช่วยเหลือทันที ขณะที่ประเทศไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือสังคม (One Stop Crisis Center : OSCC) และบ้านพักฉุกเฉิน เพื่อให้การบำบัดฟื้นฟูด้านจิตใจแก่ผู้เสียหาย โดยมีการให้คำปรึกษาจากนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2565) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีระบบให้คำปรึกษาทางจิตวิทยาตลอด 24 ชั่วโมงหรือสายด่วนฉุกเฉินที่ให้บริการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การเยียวยาทางสังคม พบว่า แคนาดา (Canada) มีการใช้โมเดล Community-based Restorative Justice ซึ่งชุมชนมีส่วนร่วมในการเยียวยาและสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของผู้เสียหาย โดยเน้นการฟื้นฟูความสัมพันธ์และลดการพึ่งพาระบบราชการ และพบว่าประเทศไทยมีโครงการ เช่น โครงการ “พลังสตรี” ที่ช่วยฝึกทักษะชีวิตและสร้างเครือข่ายพี่เลี้ยงในชุมชน เพื่อสนับสนุนผู้หญิงให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี แต่คงยังประสบปัญหาด้านทัศนคติของชุมชนและการตีตราผู้เสียหายจากคนในชุมชน

การเยียวยาทางเศรษฐกิจ พบว่าฟิลิปปินส์ (Philippines) ได้ออกกฎหมาย Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004 ที่กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเข้าถึง “กองทุนเยียวยาผู้เสียหาย” ซึ่งรวมถึงเงินทุนตั้งต้นเพื่อทำธุรกิจขนาดเล็ก และพบว่าประเทศไทยมีความพยายามในการช่วยเหลือ

ผู้เสียหาย มีโครงการฝึกอาชีพภายใต้บ้านพักฉุกเฉิน เช่น การฝึกตัดเย็บเสื้อผ้า ทำอาหาร และทำงานฝีมือเพื่อสร้างรายได้เบื้องต้น แต่ประเทศไทยยังประสบปัญหาการขาดกลไกสนับสนุนการฝึกอาชีพในระยะยาว (OECD, 2021)

จากการศึกษา จึงเห็นได้ว่าต่างประเทศมีการเยียวยาต่าง ๆ ที่มีความเข้มแข็งกว่าประเทศไทย และมีกฎหมายรองรับ เช่น การเยียวยาทางเศรษฐกิจของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งสร้างความเข้มแข็งให้ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว ให้มีอาชีพและเลี้ยงดูตนเองได้โดยมีกฎหมายรองรับ แม้ประเทศไทยมีความพยายามในการเยียวยาผู้เสียหายแต่ยังขาดมาตรการด้านกฎหมายรองรับและความเชื่อมโยงของหน่วยงาน ขาดการบูรณาการร่วมกัน หากปรับปรุงแก้ไขได้ก็จะเกิดการสร้างความเข้มแข็งในการเยียวยาผู้เสียหาย คดีความรุนแรงในครอบครัวขึ้นในอนาคตอันใกล้

3. การให้ความคุ้มครองกรณีฉุกเฉินของต่างประเทศและประเทศไทย ด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ความรวดเร็วในการออกคำสั่งคุ้มครอง

สเปน (SP) นิวซีแลนด์ (NZ) สหรัฐอเมริกา (USA) สหราชอาณาจักร (UK) มีการดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีมาตรการออกคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินทันที เช่น คำสั่ง DVPOs (Domestic Violence Protection Orders) ของสหราชอาณาจักร (UK) หรือการสนับสนุนของตำรวจท้องถิ่นตลอด 24 ชั่วโมงในสหรัฐอเมริกา

สวีเดน (SW) ใช้ระบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐและเอกชน ซึ่งแม้จะอาจ

ไม่รวดเร็ว เท่าประเทศอื่น แต่มีความเป็นระบบ และต่อเนื่อง

ออสเตรเลีย (AU) มีมาตรการที่รวดเร็ว รวมถึงใช้เทคโนโลยีติดตามผู้กระทำผิด เช่น กำไลข้อเท้า

ประเทศไทย (Thailand) ยังมีความล่าช้า ต้องใช้เวลานานในการขอคำสั่งคุ้มครอง และ ไม่มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ ทันที

3.2 บทบาทของตำรวจ

สหรัฐอเมริกา (USA) และออสเตรเลีย (AU) ให้อำนาจตำรวจเข้าคุ้มครองผู้เสียหาย ทันที โดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล

ประเทศไทย (Thailand) ยังไม่ให้อำนาจเช่นนั้นแก่ตำรวจ ทำให้การคุ้มครองผู้เสียหายในกรณีฉุกเฉินเกิดความล่าช้าและเสี่ยงต่อการเกิดเหตุซ้ำ

3.3 การใช้เทคโนโลยี

ออสเตรเลีย (AU) มีการใช้กำไลข้อเท้า เพื่อติดตามผู้กระทำผิด เป็นแนวทางที่ทันสมัยในการลดความเสี่ยงในการก่อเหตุซ้ำ และใช้ตรวจสอบการเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิด

ประเทศไทย (Thailand) ยังไม่มีระบบเทคโนโลยีที่ชัดเจนในการติดตามหรือป้องกันผู้กระทำผิด

3.4 ระบบการประสานงาน

สวีเดน (SW) มีระบบที่ผสมผสานการทำงานของภาครัฐและเอกชน ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการคุ้มครอง

ประเทศไทย (Thailand) มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ไม่เป็นเอกภาพ และขาดการบูรณาการในภาวะฉุกเฉิน

จากการศึกษาพบว่า ประเทศส่วนใหญ่ มีมาตรการเร่งด่วนและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการคุ้มครองผู้เสียหายทันที ซึ่งช่วยลดโอกาส การเกิดความรุนแรงซ้ำ ประเทศไทยยังขาด กลไกฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ การไม่ให้อำนาจ ตำรวจและความซับซ้อนของระบบราชการ ทำให้การคุ้มครองล่าช้าและไม่ทันการณ์ ควรมี การปรับปรุงกฎหมายและแนวนโยบายเพื่อให้ ตำรวจสามารถออกคำสั่งชั่วคราวหรือป้องกัน ได้ทันที พร้อมส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและ พัฒนาเครือข่ายความร่วมมืออย่างเป็นระบบ ระหว่างหน่วยงาน

4. การนำผลการศึกษาวิเคราะห์ด้านทฤษฎี กฎหมายและแนวทางของต่างประเทศ มาปรับใช้ กับบริบทของกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับ บริบทของไทย พบว่าผู้เสียหายส่วนใหญ่ ยังต้องรอการดำเนินคดีนาน จึงได้รับการ คุ้มครองช้า อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตาม **ทฤษฎีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Theory)** ถือว่าเป็นผู้เสียหายจากความรุนแรง ในครอบครัว เป็นผู้ประสบปัญหาที่ซับซ้อน เมื่อพิจารณาตาม **ทฤษฎีผู้เสียหายวิทยา (Victimology Theory)** ตลอดจนเห็นได้ว่า **สังคมไทยยังคงให้อำนาจแก่เพศชายเป็นสำคัญ** และฝ่ายหญิงหรือบุคคลในครอบครัวถือได้ว่าเป็นบุคคลที่อ่อนแอกว่า ต้องพึ่งพิงเพศชายซึ่ง เป็นผู้ที่มีอำนาจปกครอง เพราะมีความด้อยกว่า ไม่ว่าจะเป็น ที่อยู่อาศัย การดำรงชีพ ตลอดจน รายได้และต้องอยู่ในปกครอง สอดคล้องกับ **ทฤษฎีเฟมินิสต์ (Feminist Theory)** การให้ ความเสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรม ตาม **ทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคม (Social**

Justice Theory) จึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง รัฐจึงควรมีมาตรการหรือตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายดังกล่าว ตามทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งทฤษฎีนี้จะช่วยในการออกแบบกฎหมายและมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำผิด ดังนั้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เทศหญิงและบุคคลในครอบครัว จึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นการสร้างเกราะป้องกันให้แก่คนเหล่านี้ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวและยั่งยืน การสร้างหน่วยงานผึกอาชีพให้แก่บุคคลเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญ และต้องประชาสัมพันธ์ให้ชัดเจนให้ทุกคนเข้าถึงได้ อันจะสร้างความเข้มแข็งทางอาชีพและรายได้ และลดปัญหาสังคมในเรื่องอื่น ๆ ที่จะตามมา อันจะส่งผลให้ลดการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวลงได้ในอนาคต

การนำแนวคิดจากทฤษฎีเหล่านี้มาบูรณาการ และปรับใช้ในบริบทของไทยให้เหมาะสมอาจส่งผลให้การกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวลดลง และมีมาตรการป้องกันการกระทำ ความผิด มีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย และลงโทษอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถพิจารณาจากบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อพิจารณาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นด่านหน้า และพบผู้เสียหายมากในอันดับแรกๆ จากทุกหน่วยงานในไทย เพราะผู้เสียหายจะมาร้องทุกข์ ซึ่งการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตามทฤษฎีสิทธิมนุษยชน(Human Rights Theory) เป็นปัญหาที่สังคมมองว่าเล็ก ๆ แต่เป็นจุดเริ่มต้น

ของปัญหาสังคมที่ใหญ่ขึ้นและปัญหาอื่น ๆ ตามมา หากรัฐจัดให้บริการให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอภาค ตามทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice Theory) และออกแบบกฎหมายและมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำผิด ตามทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม และแนวทาง Emergency protection order (EPO) ของสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยให้ความช่วยเหลือ 24 ชั่วโมงมาใช้โดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล และให้อำนาจตำรวจสูงจะสามารถคุ้มครองผู้เสียหายได้รวดเร็วขึ้น และลดการสูญเสียต่อร่างกาย ชีวิต จิตใจ ตลอดจนทรัพย์สินจากการกระทำ ความผิดได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งคำสั่งนี้มีลักษณะห้ามติดต่อ เข้าใกล้สถานที่ที่ผู้เสียหายอาศัย ที่เรียน และมีระยะเวลาคุ้มครอง 8 วัน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังคงต้องรอคำสั่งศาลอยู่ เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจดำเนินการลักษณะนี้ได้ หากให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจ การกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวอาจลดน้อยลงและเป็นการคุ้มครองที่เร่งด่วน ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองรวดเร็วขึ้น ซึ่งนั่นหมายความว่า อาจต้องออกกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่นี้ให้แก่ตำรวจไทย

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักในประเทศไทย ที่ให้ความช่วยเหลือให้ที่พักพิงแก่ผู้ถูกกระทำ ความผิดทางรุนแรงและครอบครัว เช่น บ้านพักเด็ก บ้านพักฉุกเฉิน และมีการสอนการประกอบอาชีพ แต่เป็นหลักสูตรในระยะสั้น ขาดหน่วยงาน สนับสนุนช่องทางสร้างรายได้ในระยะยาว ทำให้เกิดช่องว่างและส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจของ

ผู้เสียหาย ซึ่งอาจต้องกลับไปพึ่งพิงบุคคลในครอบครัวที่ทำร้ายตน ซึ่งเกิดเหตุซ้ำซ้อน การคุ้มครองผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้เสียหายในการกระทำความรุนแรงในทุกขั้นตอนตาม**ทฤษฎีผู้เสียหายวิทยา (Victimology Theory)** จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อลดการพึ่งพิงชายหรือ**ผู้นำครอบครัว ตามหลักทฤษฎีเฟมินิสต์ (Feminist Theory)** ที่ให้ชายหรือผู้นำครอบครัวเป็นใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ตลอดจนรายได้ ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งให้แก่เพศหญิงและบุคคลในครอบครัวซึ่งมีสภาพต่อกว่า จึงเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นการสร้างเกราะป้องกันให้แก่คนเหล่านี้ ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวและยั่งยืน อย่างเช่น**ประเทศฟิลิปปินส์ (Philippines)** ได้ออกกฎหมาย Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004 ที่กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเข้าถึง “กองทุนเยียวยาผู้เสียหาย” ซึ่งรวมถึงเงินทุนตั้งต้นเพื่อทำธุรกิจขนาดเล็ก เป็นการลดอำนาจการพึ่งพาผู้ปกครองในครอบครัว ทำให้เด็ก สตรีและบุคคลในครอบครัวสามารถพึ่งพาตนเองได้ เป็นต้น

5. มิติของสังคมไทย วัฒนธรรมไทย จากการศึกษาพบว่า สังคมไทยมีมุมมองเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สามเณรยา พ่อ แม่ เป็นเรื่องของคนในครอบครัว จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ทำให้การทำร้ายหรือการใช้กำลังของบุคคลในครอบครัวยิ่งเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นทั้งในปัจจุบันมีสื่ออิเล็กทรอนิกส์และยาเสพติดเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงในครอบครัวมากยิ่งขึ้น เมื่อคนในสังคมมองว่าเป็น

ปัญหาของครอบครัวเลยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ร้ายแรงตามมาจนบางกรณีอาจถึงแก่ชีวิต

6. ผลกระทบทางกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อประเทศไทย

หากมีการปรับแก้ไขหรือเพิ่มบทกฎหมายหรือออกกฎหมายเฉพาะ หรือมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายตามงานวิจัยนี้ เช่น การแก้ไขนิยาม “ผู้เสียหาย” ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเพิ่มบทบัญญัติใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาผู้เสียหาย และการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มสูงขึ้น เช่นอำนาจในการออกคำสั่งฉุกเฉินทันทีโดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล จะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองที่รวดเร็วและได้รับความประกันความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ไม่เลือกปฏิบัติ ทุกคนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมทางกฎหมาย ประเทศไทยได้รับการยอมรับ จากนานาชาติ ว่าเป็นรัฐที่ให้การคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กตาม CEDAW/CRC ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่ครอบคลุม ตลอดจนมีอาชีพและพร้อมพึ่งพาตนเองได้ เกิดความมั่นคงปลอดภัยทางด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ

ผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ จำนวนคำร้องอาจสูงขึ้น ส่งผลต่องบประมาณ บุคลากร ตลอดจนระบบที่ใช้ในการจัดการ เช่น การใช้ระบบเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการที่เพิ่มสูงขึ้น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แผนผังบทสรุปผลและข้อเสนอแนะ

ปัญหา	มาตรการ	ข้อเสนอแนะ	เป้าหมาย
1. ปัญหาด้านข้อจำกัด ความเป็นผู้เสียหายคดี ความรุนแรงในครอบครัว ของประเทศไทย ช่องว่างเชิงกฎหมาย (Legal Gap) • นิยามใน พ.ร.บ. 2550 มาตรา 3 แคบ → ไม่สอดคล้องสากล • ไม่ครอบคลุม เด็กที่ยังไม่เกิด/อดีตคู่รัก/คู่รักเพศเดียวกัน • ไม่ครอบคลุมผู้ร่วมอยู่อาศัยที่ไม่มีสายเลือด/เพื่อนร่วมหอพัก	ขยายคำจำกัดความผู้เสียหายให้ครอบคลุม	แก้ไข พ.ร.บ. 2550 → ขยายคำจำกัดความผู้เสียหาย - รวม : เด็กในครรภ์, อดีตคู่รัก, คู่รักเพศเดียวกัน, ผู้อยู่อาศัยร่วม, พยานเด็ก - นิยามใหม่ : “บุคคลที่มีความเสี่ยงจากความรุนแรงในครอบครัว” ตามแนวทางของต่างประเทศ : USA, UK, AU, NZ, SPAIN, SWE, CAN, PH ซึ่งให้ความหมายที่ครอบคลุม	✓ ผู้เสียหายเข้าถึงความคุ้มครองรวดเร็วขึ้น ✓ กฎหมายไทยสอดคล้องมาตรฐานสากล (CEDAW, CRC, Istanbul Convention Model) ✓ ลดอัตราความรุนแรงซ้ำ (Repeat Violence) ✓ ผู้เสียหายมีทางเลือกทางเศรษฐกิจ
2. ปัญหามาตรการ คุ้มครองกรณีฉุกเฉินใน ประเทศไทยยังล่าช้า ระบบคุ้มครองฉุกเฉิน ล่าช้า • ต้องรอคำสั่งศาล → ผู้เสียหายเสี่ยงอันตราย • ไม่มีระบบคุ้มครองฉุกเฉินแบบ “เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งได้” (เหมือน AU, USA) ตำรวจไม่มีอำนาจออกคำสั่งป้องกันทันที	เพิ่มทบทวนนิติใหม่	เพิ่มทบทวนนิติใหม่ “คำสั่งคุ้มครองฉุกเฉิน (TPO)” - อนุญาตให้ “ตำรวจ/นักสังคมสงเคราะห์” ออกคำสั่งทันที ไม่ต้องรอศาล - ใช้ Geofencing / EM Bracelet ติดตามผู้กระทำผิดตามแนวทางของต่างประเทศ : AU, USA มี Emergency/ Temporary Protection Order (TPO)	✓ ไม่จำเป็นต้องกลับไปหาผู้กระทำผิด ✓ ประเทศไทยยกระดับดัชนีสิทธิมนุษยชนด้านสตรีและเด็ก



การคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เกี่ยวข้องกับบุคคลในครอบครัว และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นสามีภรรยา คู่รัก บุตร ปิตามารดา และบุคคลในครอบครัวที่อยู่ร่วมกัน การศึกษาในงานวิจัยนี้ เห็นได้ว่าในต่างประเทศ เช่น สเปน นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สวีเดน ออสเตรเลีย แคนาดา และฟิลิปปินส์

ให้ความคุ้มครองผู้เสียหายคดีความรุนแรงในครอบครัวที่ครอบคลุมทั่วถึง และมีความรวดเร็วกว่าประเทศไทย ตลอดจนมีการเยียวยาผู้เสียหายโดยมีกฎหมายรองรับในบางประเทศ ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายในด้านต่าง ๆ ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ตามผลการศึกษานี้จึงนำเสนอข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 ปัญหาด้านข้อจำกัดความเป็นผู้เสียหาย
คดีความรุนแรงในครอบครัวของประเทศไทย
 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ให้คำจำกัดความ ที่ไม่ครอบคลุม เด็กที่ยังไม่เกิด อดีตคู่รักหรือบุคคลที่อยู่ร่วมที่พัก บ้าน หรือที่อยู่อาศัยเดียวกัน ซึ่งต่างจากหลายประเทศ ที่ขยายความคุ้มครองอย่างกว้างขวาง

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงพัฒนา
กฎหมายในประเทศไทย

1. แก้ไขนิยามของ “ผู้เสียหาย” ในกฎหมายไทย ควรขยายความครอบคลุมให้รวมถึงเด็กที่ยังไม่เกิดแม้ไม่มีสภาพบุคคล อดีตคู่รัก คู่รักเพศเดียวกัน เพื่อนร่วมห้อง หรือเด็กที่อยู่ในเหตุการณ์ แม้จะไม่ใช่ว่าผู้ถูกกระทำโดยตรง เพื่อให้เกิดการคุ้มครองอย่างทั่วถึง

โดยเสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 แก้ไขมาตรา 3 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “บุคคลในครอบครัว หมายความว่า คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งบุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน” ซึ่งกฎหมายกำหนดความหมายผู้เสียหาย ต้องเป็นบุคคลที่เป็นสมาชิกในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์ทางการสมรส

แก้ไขเป็น “บุคคลในครอบครัว หมายความว่า คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส ทารกในครรภ์มารดา บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งบุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยอยู่ในครัวเรือน

เดียวกัน บุคคลที่มีความเสี่ยงจากความรุนแรงในครอบครัวโดยไม่จำกัดแค่สมาชิกในครอบครัวหรือคู่สมรส”

โดยการขยายความนี้เพื่อให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวให้รวมถึง “บุคคลที่มีความเสี่ยงจากความรุนแรงในครอบครัว โดยคุ้มครองผู้มีความเปราะบางตลอดจนยังไม่มีสภาพบุคคล เช่น เด็กที่ยังไม่เกิดหรือทารกในครรภ์มารดา และ ไม่จำกัดแค่สมาชิก ในครอบครัวหรือคู่สมรส” เช่น อดีตคู่รัก คู่รักเพศเดียวกัน ผู้เช่า เพื่อนร่วมหอพัก เพื่อร่วมห้อง หรือผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในครอบครัวแต่มีความสัมพันธ์อื่น ๆ เช่น การอาศัยอยู่ร่วมกัน ตลอดจนเด็กที่อยู่ในเหตุการณ์ที่เกิดความรุนแรงในครอบครัว แม้ไม่ใช่ผู้ถูกกระทำโดยตรงเพื่อให้เกิดความทั่วถึง

5.2 ปัญหามาตรการคุ้มครองฉุกเฉินถูกฉ้อโกง
ในประเทศไทยยังล่าช้า ไม่มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าคุ้มครองผู้เสียหายได้ทันที ขณะที่หลายประเทศสามารถออกคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินภายในไม่กี่ชั่วโมงหรือมอบอำนาจคุ้มครองฉุกเฉินให้กับตำรวจในสถานการณ์รุนแรง

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงพัฒนา
กฎหมายและมาตรการในประเทศไทย โดยพัฒนาระบบคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

1) ออกกฎหมายเฉพาะหรือเพิ่มบทบัญญัติใหม่เพื่อให้อำนาจแก่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ด้านสังคมสงเคราะห์สามารถออกคำสั่งกรณีฉุกเฉินโดยไม่ต้องรอรอคำสั่งศาล Temporary Protection Order (TPO) เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีกฎหมาย

คุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันการร้องเรียนจากผู้กระทำ ผู้ถูกกล่าวหา หรือ คู่กรณีของอีกฝ่าย ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ

2) จัดตั้ง “ศูนย์คุ้มครองฉุกเฉิน” ตลอด 24 ชั่วโมง โดยใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยี เช่น การยื่นคำร้องออนไลน์ แอปพลิเคชัน (Application) แจ้งเตือน หรือ Hotline 24 ชั่วโมง โดยการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจ พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานตำรวจศาล นิติกร นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา แพทย์ หน่วยงานพื้นที่ที่มีเหตุฉุกเฉินขึ้น

3) ผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีติดตามตัวผู้กระทำผิดมาใช้กับคดีความรุนแรงในครอบครัว เช่น นำกล้องเล็กทรอนิกส์มาใช้ หรือนำระบบแจ้งเตือน Geofencing แจ้งเตือนเมื่อผู้กระทำผิดเข้าใกล้พื้นที่คุ้มครอง

4) จัดทำฐานข้อมูลผู้เสียหายและผู้กระทำ ความผิดในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลจากระบบได้ทันที เพื่อเป็นข้อมูลที่ใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

โดยในแต่ละหน่วยงานต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง จึงจะสามารถแก้ปัญหาและลดปัญหาเหล่านี้ลงได้

5.3 ปัญหาการเยียวยาด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยยังขาดความต่อเนื่องขาดการบูรณาการ และขาดกฎหมายรองรับโดยตรง ต่างจากประเทศที่มีระบบการเยียวยาเข้มแข็ง มีสายด่วน 24 ชั่วโมง หรือ กองทุนเพื่อเริ่มต้นอาชีพ

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงพัฒนา กฎหมายด้านการเยียวยาผู้เสียหายอย่างเป็น

รูปธรรม

ผลักดันการจัดตั้ง “กองทุนเยียวยาผู้เสียหาย” โดยเพิ่มบทบัญญัติหรือออกกฎหมายรองรับเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงเงินทุนเพื่อฝึกอาชีพ หรือเริ่มต้นชีวิตใหม่ ลดการพึ่งพาผู้กระทำผิด

5.4 ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ มาปรับใช้กับบริบทของกระบวนการยุติธรรม ในประเทศไทย

จากการศึกษาวิจัยในบทความนี้ เห็นได้ว่าการตีความพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ของไทยไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน กล่าวคือมีการตีความที่แคบผู้เสียหายต้องมีสถานะครอบครัวทางกฎหมาย ซึ่งขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน ขัดต่อหลัก CRC มาตรา 19 ซึ่งเด็กต้องได้รับความปกป้องจากความรุนแรงทุกประเภท ตลอดจนการไม่ให้ความคุ้มครองทางารกในครรภ์ ซึ่งตามกฎหมายนี้ถือว่าทารกในครรภ์ยังไม่มีสถานะบุคคล จึงไม่ใช่ผู้เสียหาย ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิที่จะมีชีวิต (Right to Life) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยควรปรับปรุงทบทวนกฎหมายและแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามไปแนวทางสากล และเพิ่มความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายที่สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) เสริมระบบสายด่วน 24 ชั่วโมงระดับชาติ ควรมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมเฉพาะทาง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเบื้องต้น และส่งต่อกรณีฉุกเฉินไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทันที ตลอดจนพัฒนาการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง โดยสร้าง “ระบบเชื่อมโยงข้อมูล” ระหว่างตำรวจ อัยการ ศาล กระทรวงพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้สามารถติดตามสถานะผู้เสียหายอย่างต่อเนื่อง

2) รณรงค์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติของสังคม โดยใช้สื่อออนไลน์ สอดแทรกในการเรียนการสอนในสถานศึกษา และการอบรมให้กับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนให้ความรู้แก่ประชาชนให้เกิดความตระหนักเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เชิงรุกให้ประชาชนได้รับทราบถึงช่องทางการขอคุ้มครองกรณีเกิดความรุนแรงฉุกเฉิน เพื่อขอจัดการติตราผู้เสียหายและส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้อง ตลอดจนเพิ่มช่องทางการคุ้มครองเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวอย่างรวดเร็ว

จากข้อเสนอแนะข้างต้นนั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีการแก้ไขกฎหมายอาจต้องอาศัยกลไกผ่าน

คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ผ่านการลงนามและเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น และควรคำนึงว่าหลักการทางกฎหมายต้องสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น CEDAW, ICCPR, CRC นอกจากนี้ต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิอย่างเป็นรูปธรรม เน้นผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง กำหนดสิทธิและขั้นตอนการรับการเยียวยาที่ชัดเจนเช่นมอบหมายกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ดูแลเรื่องอาชีพ การเงิน ที่พักพิง กระทรวงยุติธรรมดำเนินการทางคดีจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ตลอดจนการจัดสร้างงบประมาณ บุคลากรและเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการบริหารจัดการกฎหมายไม่เพียงกำหนดโทษ แต่หลักการสำคัญคือต้องสร้างระบบการคุ้มครองผู้เสียหายและสนับสนุนผู้เสียหายอย่างเป็นระบบ และจริงจัง ตลอดจนต้องสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหลักสากลที่นานาประเทศต่างให้การยอมรับ □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2565). รายงานการพัฒนานโยบายการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายในกรณีความรุนแรงในครอบครัว. กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2564). รายงานสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัวประจำปี 2564. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2566). รายงานผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กุลวดี สถิตธนาสาร. (2563). ความรุนแรงในครอบครัว : มุมมองทางทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บ้านพักฉุกเฉิน สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ. (2563). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2563. กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอน 69 ก. (8 พฤศจิกายน 2565). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอน 34 ก.. (20 มีนาคม 2562). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ประมวลกฎหมายอาญา. ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอน 29 ก. (7 พฤษภาคม 2565). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546. ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอน 95 ก. (2 ตุลาคม 2546). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550. ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 41 ก. (14 สิงหาคม 2550). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก. (6 กุมภาพันธ์ 2551). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553. ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอน 72 ก. (22 พฤศจิกายน 2553). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- มูลนิธิผู้หญิง. (2565). โครงการพลังสตรี : รายงานผลการดำเนินงาน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง.

- วรรณฤดี แสงเขียว. (2566). **มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทารกในครรภ์มารดาที่ติดยาเสพติด**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกริก.
- ศิริพร สาธิตสุข. (2560). “ผู้เสียหายวิทยา : การพัฒนาแนวคิดและการประยุกต์ใช้ในกระบวนการยุติธรรม.” **วารสารนิติศาสตร์**, 47(2), 55–76.
- สภานายความ. (2564). **คู่มือการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัว**. กรุงเทพฯ : สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์.
- สหรัฐ กิติ ศุภการ. (2567). **หลักและคำพิพากษา พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวฯ** (ปรับปรุงใหม่ 2567). พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน).
- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2565). **คู่มือแนวทางการคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัว**. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2566). **คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการช่วยเหลือผู้เสียหาย จากความรุนแรงในครอบครัว**. กรุงเทพฯ : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

- 1800 RESPECT. (n.d.). **Protection Orders – Australia**. Retrieved November 9, 2025, from <https://www.1800respect.org.au/help-and-support/violence-and-the-law/protection-orders/>
- Australian Government. (2022). **Family and Domestic Violence Services**. Canberra: Department of Social Services.
- Australian Government, Department of Social Services. (2020). **Family Violence Protection Legislation**.
- Australian Government, Department of Social Services. (2023). **Domestic and Family Violence Strategy and Use of Technology in Protection**. Retrieved March 15, 2025, from <https://www.dss.gov.au/>
- Australian Institute of Criminology. (2021). **Domestic Violence Laws and Practices**.
- Baker McKenzie. (n.d.). **Protection for domestic violence victims and relief granted – Canada**. Retrieved November 9, 2025, from <https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/fighting-domestic-violence/north-and-central--america/canada/topics/4-protection-for-domestic-violence-victims-and-relief-granted>

- Bandura, A. (1977). **Social Learning Theory**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Barnett, O. W., Miller-Perrin, C. L., & Perrin, R. D. (2011). **Family Violence Across the Lifespan: An Introduction (3rd ed.)**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Brå. (2022). **Swedish National Council for Crime Prevention Annual Report**. Stockholm: Government of Sweden.
- CEDAW. (1979). **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women**. United Nations.
- Clarke, R. V. (1997). **Situational crime prevention: Successful case studies (2nd ed.)**. Albany, NY: Harrow and Heston.
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). (1979). United Nations.
- Convention on the Rights of the Child (CRC). (1989). United Nations.
- Council of Europe. (2011). **Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)**. Retrieved March 16, 2025 from <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention>
- Creswell, J. W. (2014). **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (4th ed.)**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Department of Justice Canada. (2020). **Restorative Justice Program Overview**. Retrieved March 17, 2025 from <https://www.justice.gc.ca>
- Department of Justice Canada. (2022). **Family Violence Initiative (FVI) and Victims Fund**. Government of Canada.
- Department of Justice Canada. (2023). **About family violence**. Government of Canada. Retrieved November 8, 2025, from <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/fv-vf/about-apropos.html>
- Dobash, R. E., & Dobash, R. (1979). **Violence Against Wives: A Case Against the Patriarchy**. New York: Free Press.
- Epstein, D. (1999). **Effective intervention in domestic violence cases: Rethinking the roles of prosecutors, judges, and the court system**. *Yale Journal of Law and Feminism*, 11(1), 3–50.
- European Commission. (2020). **Combating Domestic Violence: Best Practices in Europe**.

- Family Law Courts of Australia. (n.d.). **Family violence orders**. Retrieved November 9, 2025, from <https://www.fccoa.gov.au/fl/fv/orders>
- Government of Alberta. (2022). **Protection Against Family Violence Act: Guide for victims and police**. Alberta Justice and Solicitor General. Retrieved November 8, 2025, from <https://www.alberta.ca/protection-against-family-violence-act>
- Government of Alberta. (n.d.). **Apply for an Emergency Protection Order**. Retrieved November 9, 2025, from <https://www.alberta.ca/get-emergency-protection-order>
- Government of Canada. (2021). **Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46. Justice Laws Website**. Retrieved November 8, 2025, from <https://laws-lois.justice.gc.ca>
- Government of Canada. (2023). **Family Violence Initiative**. Ottawa: Public Health Agency of Canada.
- Government of Spain. (2004). **Organic Law 1/2004 of 28 December on Integrated Protection Measures against Gender Violence**. Madrid: Official State Gazette.
- Government Offices of Sweden. (2021). **The Swedish Penal Code (Brottsbalken) and Domestic Violence Act 1998:393**. Stockholm: Ministry of Justice.
- Government of Spain, Ministerio de Igualdad. (2021). **Informe sobre la violencia de género en España**.
- Heise, L. L. (1998). Violence against women: An integrated, ecological framework. **Violence Against Women**, 4(3), 262–290.
- Home Office. (2022, July 8). **Domestic Abuse: Statutory guidance (accessible version)**. Retrieved November 9, 2025, from <https://www.gov.uk/government/publications/domestic-abuse-act-2021/domestic-abuse-statutory-guidance-accessible-version>
- Ministerio de Igualdad. (2021). **Informe sobre la violencia de género en España**.
- New Zealand Ministry of Justice. (n.d.). **Protection Orders – Family violence**. Retrieved November 9, 2025, from <https://www.justice.govt.nz/family/family-violence/court-orders-for-family-violence/protection-orders/>
- New Zealand Ministry of Social Development. (2019). **Family Violence Act 2018**.

- New Zealand Ministry of Justice. (2022). **Family Violence and Protection Orders**. Wellington.
- New Zealand Police. (2020). **Emergency Protection Orders in Domestic Violence Cases**.
- National Domestic Violence Hotline. (2020). **Immediate Support for Domestic Violence Victims**. Retrieved March 17, 2025 from <https://www.thehotline.org/>
- National Domestic Violence Hotline. (2024). **Law Enforcement and Domestic Violence: What You Should Know**. Retrieved March 17, 2025 from <https://www.thehotline.org/>
- NCDV (National Coalition Against Domestic Violence). (n.d.). **Domestic Abuse Protection Orders – UK**. Retrieved November 9, 2025, from <https://www.ncdv.org.uk/domestic-abuse-violence-protection-orders/>
- OECD. (2021). **Strengthening the Legal Framework for Domestic Violence Protection**.
- PCW (Philippine Commission on Women). (n.d.). **FAQs RA 9262: the Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004**. Retrieved November 9, 2025, from <https://pcw.gov.ph/faq-republic-act-9262/>
- Philippine Commission on Women. (2022). **Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004: Implementing Mechanisms**. Retrieved March 18, 2025 from <https://www.pcw.gov.ph>
- Philippine Commission on Women. (2022). **FAQ – Republic Act No. 9262 (Anti-VAWC Law)**. Retrieved November 7, 2025, from <https://pcw.gov.ph/republic-act-9262/>
- Philippine Commission on Women. (2022). **Republic Act No. 9262: Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004**. Manila.
- Rawls, J. (1971). **A theory of justice**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spanish Ministry of Equality. (2023). **Government Delegation for Gender Violence**. Madrid.
- Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority. (2021). **Support for Victims of Violence**.
- Swedish Government. (2018). **National Strategy to Prevent Violence Against Women**.

- Swedish National Board of Health and Welfare. (2021). **Violence Against Women: Services and Support in Sweden**. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Swedish National Council for Crime Prevention (Brå). (2022). **Integrated Protection Model for Victims of Domestic Violence in Sweden**. Stockholm: Brå.
- Thailand. (2007). **Domestic Violence Victim Protection Act B.E. 2550 (2007)**. Bangkok: Government Gazette.
- U.S. Department of Justice. (2021). **Violence Against Women Act**.
- U.S. Department of Justice. (2023). **Office on Violence Against Women (OVW) Annual Report**. Washington, D.C.
- UK Government. (2023). **Domestic Violence Protection Orders (DVPOs) – Domestic Abuse Policy Briefing Paper**. Retrieved March 19, 2025, from <https://www.gov.uk/government/publications/domestic-abuse-bill-2021>
- United Kingdom. (2021). **Domestic Abuse Act 2021 (c. 17)**. Retrieved November 9, 2025, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/17/introduction/enacted>
- United Nations. (1948). **Universal Declaration of Human Rights**. Paris: United Nations General Assembly.
- United Nations. (1966). **International Covenant on Civil and Political Rights**. New York: United Nations Treaty Series.
- United Nations. (1993). **Declaration on the Elimination of Violence Against Women**. General Assembly resolution 48/104.
- United Nations. (1979). **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women**.
- United Nations Women. (2020). **Ending Violence Against Women and Girls: Global Progress and Policy Recommendations**.
- UN Women. (2020). **Handbook for National Action Plans on Violence Against Women**. New York: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women.
- Walklate, S. (2007). **Imagining the Victim of Crime**. Maidenhead: Open University Press.



ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในกรณีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

The enforcement issue of the Land and Building Tax Act for agricultural land use

พรเพ็ญ ไตรพงษ์¹ พชรดา เอื้อวรรณกิจ² และ นกัษณ์ ทังพิทักษ์ไพศาล³
 Pornpen Traiphong¹ Patcharada Auwanakit² And Napach Tangpitakpaisal³

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ^{1,3}

Srinakharinwirot University^{1,3}

มหาวิทยาลัยรามคำแหง²

Ramkhamhaeng University²

E-mail: Pornpent@g.swu.ac.th, Patcharada.a@ru.ac.th and Napach1501@yahoo.com

Received 09.06.2025 ➤ Revised 14.10.2025 ➤ Accepted 14.11.2025

บทคัดย่อ

บท ความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขประเด็นการจัดเก็บภาษีที่ดินจากกรณี

การทำเกษตรเหี่ยว โดยวิธีการศึกษาจากเอกสาร จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในกรณีเปรียบเทียบระหว่างที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกับที่ดินรกร้างว่างเปล่ามีความแตกต่างกัน

¹ หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เลขที่ 114 ซอยสุขุมวิท 23 ถนนสุขุมวิท แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เลขที่ 282 ถนนหัวหมาก แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

³ หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เลขที่ 114 ซอยสุขุมวิท 23 ถนนสุขุมวิท แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

อย่างชัดเจนในด้านอัตราการจัดเก็บภาษี โดยอัตราภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต่ำกว่าที่ดินรกร้างอย่างมาก ซึ่งถือเป็นช่องว่างสำคัญที่เอื้อต่อการวางแผนเลี่ยงภาษีซึ่งเป็นปัญหาในการจัดเก็บภาษี โดยมีข้อเสนอแนะควรจำกัดการใช้ที่ดินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงในลักษณะเกษตรกรรม ในพื้นที่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง

ควรกำหนดมาตรการห้ามหรือจำกัดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในทางรูปแบบ และควรสร้างแรงจูงใจทางภาษีควบคู่กับวัตถุประสงค์ของผังเมือง

คำสำคัญ : ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, เกษตรกรรมเทียม, ปัญหาการบังคับใช้ และเลี่ยงภาระภาษี

Abstract

This academic article aims to present the issues arising from the enforcement of the Land and Building Tax Act and to propose solutions for the problem of land tax collection concerning instances of artificial agriculture. By means of studying from documents. The study reveals a clear disparity in tax collection rates under the 2019 Land and Building Tax Act when comparing land used for agriculture and vacant or unused land. The tax rate for agricultural land is substantially lower than that for vacant land, which constitutes

a significant loophole conducive to tax planning and avoidance, thereby posing a challenge to effective tax collection. The recommendations suggest restricting the use of high economic-value land for merely symbolic agricultural purposes in areas of high economic value, imposing measures to prohibit or limit the formal use of land for agriculture, and creating tax incentives aligned with urban planning objectives.

Keyword : Land and Building Tax, Artificial Agriculture, Enforcement Issue and Tax Evasion

1. บทนำ

ในปัจจุบันนี้ มักพบเห็นปัญหาการใช้ที่ดินในลักษณะที่คล้ายกับการทำเกษตรกรรม เช่น การปลูกกล้วย มะนาว หรือพืชไร่ขนาดเล็กบนที่ดินในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่มีมูลค่าสูงทั้งที่ไม่ได้มีการผลิตหรือจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร

อย่างแท้จริง ปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึงแนวโน้มของปัญหาการใช้ที่ดินในเชิงสัญลักษณ์เพื่อให้เข้าเกณฑ์รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามที่กฎหมายกำหนด

ปัจจุบันประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในการจัดเก็บภาษีที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา

โครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดินที่บังคับใช้มาอย่างยาวนาน (อริอุทธ์ ชาญชัยกิตติกร, 2567, หน้า 29) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บ เพื่อเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยภายใต้กฎหมายฉบับนี้ โดยที่นโยบายในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินถือเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาโครงสร้างภาษีของประเทศไทย (กรณีการณ์ ขวัญสิริบุญมี, 2566, หน้า 19) เป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (วิภาวี ศรีรินทร์, สัตยา ตันจันทรพงศ์, และ ดลยา ไชยวงศ์, 2566, หน้า 3) การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแบ่งออกเป็น 4 ประเภทตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ได้แก่ 1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม 2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย 3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อพาณิชยกรรม และ 4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพ ซึ่งมีอัตราการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้าและแตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ โดยอัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นตามมูลค่าที่สูงขึ้นของทรัพย์สิน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แม้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรายได้ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม อันสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การตีความเกณฑ์การใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมไม่ชัดเจน

ข้อกฎหมายมิได้กำหนดเกณฑ์ที่แน่นอนว่าการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมต้องมีลักษณะและขอบเขตเพียงใด ทำให้เจ้าของที่ดินบางรายอาศัยช่องว่างดังกล่าว นำที่ดินมาใช้เพียงเพื่อปลูกพืชบางชนิด เช่น กลั้วหรือมะนาว ในลักษณะเชิงสัญลักษณ์ เพื่อให้เข้าข่ายการใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม

2. พฤติกรรม “เกษตรกรรมเทียม”

การใช้ที่ดินในลักษณะดังกล่าว แม้ไม่ถือว่าผิดกฎหมายโดยตรง แต่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพอย่างแท้จริงได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษี อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ที่ทำเกษตรจริงกับผู้ที่ยื่นอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย

3. ผลกระทบต่อรายได้ของท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่พฤติกรรมการอ้างการใช้ประโยชน์ในลักษณะ “เกษตรกรรมเทียม” ส่งผลให้รายได้ที่พึงจัดเก็บลดลงอย่างมีนัยสำคัญกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวม

4. ข้อจำกัดด้านกลไกการตรวจสอบ

การตรวจสอบและประเมินลักษณะการใช้ที่ดินในปัจจุบันยังขาดความเข้มงวดและประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถแยกแยะได้อย่างชัดเจนระหว่างการทำเกษตรจริงกับการใช้ที่ดินเพียงเพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์ทางภาษี

เมื่อศึกษา พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จะเห็นว่าในกรณีของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 37 (1) ซึ่งมีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 0.15 ของฐานภาษีเปรียบเทียบกับที่ดินที่ทิ้งไว้รกร้าง หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 37 (4) ซึ่งมีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี จะพบว่ามีการเสียภาษีที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีมามากกว่า จึงส่งผลให้พบปัญหาที่มีบางกรณีที่ดินเจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมาย โดยแสดงการทำเกษตรกรรมเพียงในทางรูปแบบเกษตรกรรมเทียม อาทิเช่น การปลูกต้นมะนาว ส้ม กล้วย เพื่อเลี่ยงภาระภาษี อันเป็นปัญหาที่กระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตั้งไว้

2. วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

2) เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขประเด็นการจัดเก็บภาษีที่ดินจากกรณีการทำเกษตรกรรมเทียม

3. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี

ภาษีอากรถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างรายได้ให้กับรัฐ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง และมีเสถียรภาพทางการเงิน โดยการจัดเก็บภาษีไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับรัฐ แต่ยังเป็น

เครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมคิด บางโม, 2563, หน้า 16) อย่างไรก็ตามยังเป็นการสนองนโยบายของประเทศชาติ และการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

หลักพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีตามโครงสร้างหรือองค์ประกอบของภาษีอากรอาจแบ่งได้เป็น 6 ส่วน คือ ผู้เสียภาษีอากร ฐานภาษีอากร อัตราภาษีอากร วิธีการเสียภาษีอากร วิธีหาข้อยุติในจำนวนเงินภาษีอากรที่ต้องเสีย และสภาพบังคับ (Sanction)

บทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร สำหรับการการจัดเก็บภาษีอากรในประเทศไทย นอกจากจะเป็นไปตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวแล้วยังอาจจำแนกการจัดเก็บได้เป็น 4 ประเภท คือ ภาษีสรรพากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร และภาษีท้องถิ่น โดยดำเนินการจัดเก็บแตกต่างกันไปตามนโยบาย วัตถุประสงค์ หลักการและวิธีการของภาษีแต่ละประเภท (ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, 2563, หน้า 1-62)

ฐานภาษี (TAX BASE) คือ สิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องเสียภาษีอากร หรือสิ่งที่รองรับอัตราภาษีอากร หรือสิ่งที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีฐานภาษีที่สำคัญ ได้แก่

1. เงินได้ (Income) เป็นฐานภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลที่รายได้ ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องเสียภาษี

2. ทรัพย์สิน (Property) เป็นฐานภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลที่มีทรัพย์สินอันอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เสียภาษี ซึ่งได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ภาษีรถยนต์ ภาษีเงินได้จากการขาย
อสังหาริมทรัพย์ ภาษีกองมรดก

3. สินค้าและบริการ (Goods and Services) เป็นฐานภาษีที่เรียกเก็บจากบุหรืสุรา การส่งสินค้าเข้า การแสดงมหรสพ หรือที่เรียกว่า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร อากรมหรสพ

4. สิทธิพิเศษในการประกอบการ (Licences) เป็นฐานภาษีที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมในการอนุญาตให้ประกอบกิจการ

ประเภทของฐานภาษี

1. ฐานรายได้ เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดา

2. ฐานบริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร

3. ฐานทรัพย์สิน เช่น ภาษีรถยนต์ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

อย่างไรก็ดี หลักภาษีอากรที่ดี Adam Smith นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้แบ่งไว้ดังนี้ (Adam Smith, 2003, p.1043)

1. หลักความเป็นธรรม (Equity) คือ การที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ และรัฐต้องเก็บภาษีจากประชาชนอย่างยุติธรรม และการจัดเก็บภาษีนั่นต้องสัมพันธ์กับความสามารถในการชำระภาษีที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีนักเศรษฐศาสตร์ได้แบ่งความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีออกเป็น 2 ลักษณะ (ศุภลักษณ์ พินิจกุลดล, 2563)

1.1 หลักความเป็นธรรมสมบูรณ์ (Principle of Absolute Equity) คือ ประชาชนทุกคนที่เสียภาษีให้แก่รัฐนั้นควรเสียภาษีจำนวนเท่ากัน เพราะรัฐควรกระจายภาระค่าใช้จ่าย

ให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม

1.2 หลักความเป็นธรรมสัมพันธ์ (Modified Equity Principle) พิจารณาจากความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี โดยวัดจากประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐหรือวัดจากความสามารถในการเสียภาษี หากมีรายได้หรือได้รายได้มาก ก็ควรเสียภาษีจำนวนมากตามรายได้ที่ได้รับ

2. หลักความแน่นอน (Certainly) คือ การจัดเก็บภาษีนั่นต้องมีความแน่นอนและชัดเจน ไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมา ไม่ว่าจะเป็นฐานภาษี วิธีการจัดเก็บ อัตราภาษี เป็นต้น

3. หลักความสะดวก (Convenience) คือ ความสะดวกในการจัดเก็บภาษี ไม่ว่าจะเป็นต่อทั้งผู้เสียภาษีและผู้จัดเก็บภาษี ไม่ว่าจะเป็นทั้งสถานที่ชำระ ระยะเวลาการชำระ วิธีการชำระ เวลาการเรียกชำระ

4. หลักความประหยัด (Economy) คือ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจัดเก็บภาษี ควรจะมีน้อยที่สุด เนื่องจากหากประหยัดได้ รัฐก็สามารถนำงบที่เหลือไปพัฒนาประเทศได้มากขึ้น

5. หลักการยอมรับ (Acceptability) คือ การได้รับความยอมรับจากประชาชน คือ การที่ประชาชนยอมรับและยินดีจะเสียภาษี โดยรัฐแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์หรือการพัฒนาของประเทศ

6. หลักการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability) คือ การเป็นไปได้จริงในการจัดเก็บภาษีและสามารถจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. หลักการทำได้ (Productivity) คือ ภาษีอากรสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐได้เป็นอย่างดี โดยสามารถเก็บได้จากประชาชนจำนวน

มาก หรือที่เรียกว่า ฐานกว้าง

8. หลักความยืดหยุ่น (Flexibility) คือ ภาษีอากรสามารถปรับตัวให้เข้าสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปตามแต่ละช่วงเวลา หรือตามสภาวะทางเศรษฐกิจ

ลักษณะภาษีอากรที่ดีดังนี้ (สุเมธ ศิริคุณโชติ, 2565)

1) มีความเป็นธรรมควรเสียภาษีอากร โดยพิจารณาถึงความสามารถประกอบกับผลประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนได้รับ

2) มีความแน่นอนและชัดเจนสามารถเข้าใจได้ง่าย

3) วิธีการมีความสะดวกและมีกำหนดเวลาในการเสียภาษี

4) มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บภาษีอากรต้องประหยัดรายจ่ายทั้งของผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษีอากร

5) มีความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษีอากรต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของกลไกตลาดหรือให้มีผลกระทบน้อยที่สุด

6) อำนวยรายได้ การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีต้องช่วยให้รัฐมีรายได้ที่เพียงพอกับการใช้จ่าย

7) มีความยืดหยุ่น ต้องสามารถปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

4. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็น แนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดเก็บภาษี (ดวงพร บุญเลี้ยง และ อรรถกร

ทองโคตร, 2561) ในขณะที่การจัดเก็บภาษี ทรัพย์สินเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญในการ พัฒนาโครงสร้างภาษีของประเทศไทย เนื่องจาก ภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ ทั้งในระดับประเทศและระดับองค์กรปกครอง ท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการกำหนด ทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (วิภาวี ศรีรินทร์, สัตยาตันจันทรพงศ์, และ ดลยา ไชยวงศ์, 2566) การตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ขึ้นนั้นมีเจตนารมณ์ ในการมุ่งปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษีทรัพย์สิน (เอกพงษ์ ศิริพันธ์ และ สมบูรณ์ ศิริสรธริรัญ, 2567, หน้า 239) ให้มีความทันสมัยและเหมาะสม กับสถานการณ์ปัจจุบันและแก้ไขปัญหาของ ระบบภาษีเดิมตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน และที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และไม่ได้ ปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งข้อจำกัดด้าน ฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนภาษี ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงมีการ ตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 และให้เริ่มเก็บภาษี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2561) เพื่อให้ภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างซึ่งจัดเก็บรายได้จากฐานทรัพย์สิน มีอัตราภาษีที่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีให้มีความโปร่งใสและลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมตามหลักภาษีอากรที่ดีจากที่นักเศรษฐศาสตร์ Adam Smith ชาวอังกฤษวางหลักไว้ (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 2563)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 รัฐบาลได้มีมาตรการผ่อนปรนเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยลดภาษีลงอัตราร้อยละ 90 ใน พ.ศ. 2563-2564 และ พ.ศ. 2565-2566 ปรับลดภาษีลงอัตราร้อยละ 10 สำหรับ พ.ศ. 2567 เป็นต้นมาจะเรียกเก็บภาษีเต็มอัตราร้อยละ 100 ซึ่งเริ่มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอย่างเต็มรูปแบบในงวดแรกของเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2567 เป็นต้นมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กรมธนารักษ์จัดส่งให้จากการประเมินราคาที่ดินแล้ว ซึ่งกรมธนารักษ์ดำเนินการประเมินราคาที่ดินใหม่ทุก ๆ 4 ปี โดยปัจจุบันราคาประเมินที่ดินที่ประกาศใช้เป็นราคาประเมินอยู่ในรอบบัญชี พ.ศ. 2566-2569 ดังนั้นกรณีผู้เสียภาษีเห็นว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กรมธนารักษ์จัดส่งให้นั้นสูงเกินความเป็นจริง ผู้เสียภาษีสามารถดำเนินการยื่นคำร้องขอทบทวนราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินหรือราคาประเมินที่ดินต่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดนั้น ๆ โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐบาล

ส่วนกลาง จัดเก็บเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป (สุริภรณ์ เย็นสม และ กิรฉัตร วันช่วย, 2567, หน้า 11)

กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คือ ภาษีที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ซึ่งถูกตราขึ้นเพื่อนำมาแทนที่การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (สกล ลีโนทัย, 2563) แต่เดิมภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งใช้หาผลประโยชน์โดยใช้เป็นสถานประกอบการพาณิชย์ต่าง ๆ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยมีฐานภาษีคือค่ารายปี (ค่าเช่ารายปี) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ส่วนภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บจากที่ดินของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิทธิครอบครอง ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยมีฐานภาษีก็คือราคาปานกลางของที่ดินที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษี (ครั้งสุดท้ายใช้ราคา พ.ศ. 2521-2524) ส่วนอัตรากาษาจะเป็นไปตามบัญชีอัตราภาษีแนบท้ายพระราชบัญญัติ (วิระศักดิ์ เครือเทพ, ดวงมณี เลาวกุล, และ ไกรวุฒิ ใจคำปัน, 2565)

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี และอัตรากาษา กฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือ

สิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ (กลุ่มนโยบายการคลังและพัฒนารายได้สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น, 2562) ดังนั้น ในวันที่ 1 มกราคมของปีนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะจัดการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภท จำนวน ขนาดของที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และรายละเอียดต่าง ๆ หลังจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยแสดงประเภท จำนวน ขนาด และการใช้ และให้ประกาศบัญชีดังกล่าว พร้อมจัดส่งข้อมูลให้ผู้เสียภาษีทราบและจัดเก็บภาษีได้ต่อไป สำหรับฐานภาษี (Tax base) คือ สิ่งที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และหักค่าเสื่อมราคาของสิ่งปลูกสร้าง โดยกำหนดให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ส่งบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องชุด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กฎหมายได้ยกเว้นภาษีให้กับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างบางประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินของรัชมงค์การสหประชาชาติ สถานทูตหรือสถานกงสุล ทรัพย์สินของสภากาชาดไทย สถานสาธารณกุศล ฌาปนสถานสาธารณะ ศาสนสมบัติ ทรัพย์สินของมูลนิธิหรือองค์การหรือสถานสาธารณกุศล (เฉพาะที่มีได้ใช้หาผลประโยชน์) ทรัพย์สินเอกชนที่ยินยอมให้ทางราชการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนด

ในกฎกระทรวง เป็นต้น (สุริภรณ์ เย็นสม และ กิรฉัตร วันช่วย, 2567, หน้า 12)

ประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (วิไล วัชรชัยสิริกุล, 2563, หน้า 23)

อัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใช้อัตราภาษีก้าวหน้า (Progressive rate) หมายความว่า เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าสูงจะเสียภาษีไม่เพียงแต่มากกว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าน้อยอยู่แล้วแต่ยังต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราที่สูงกว่าด้วย (อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2565, หน้า 628) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 ได้กำหนดเพดานอัตราภาษีสูงสุดและให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ อันบัญญัติไว้ดังนี้

ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้จัดเก็บภาษีตามอัตรา ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 0.15 ของฐานภาษี

(2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษี

(3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี

(4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี

จากตัวบทดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการแบ่งที่ดินเป็น 4 ประเภท และมีการกำหนดเขตทางภาษีตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ดังนี้ (พลอยเพชร พูลจันทร์, 2564, หน้า 34)

ประเภทที่ 1 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมหมายถึงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกันประกาศกำหนดทั้งนี้ในการจัดทำประกาศดังกล่าวให้นำความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาประกอบการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ คู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้ระบุให้การเกษตรกรรม หมายความว่า ความรวมถึงการประกอบการเกษตรตามนิยามคำว่า “ประกอบการเกษตร” ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเกษตรกร พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่รวมถึงการทำการประมงและทอผ้า ทั้งนี้ รายละเอียดตามประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย

ประเภทที่ 2 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย หมายถึง การใช้ประโยชน์ในลักษณะบ้าน ตึก ตึกแถว อาคาร โรงเรือน กระโจม หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใด

ที่มีลักษณะให้บุคคลใช้อาศัย

ประเภทที่ 3 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่อยู่อาศัย เช่น การประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม

ประเภทที่ 4 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ หมายถึง ที่ดินที่โดยสภาพสามารถใช้ประโยชน์ได้ แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตลอดปีที่ผ่านมา สิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างเสร็จแล้วหรือยังไม่เสร็จ ซึ่งปล่อยให้ว่างจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในตลอดปีที่ผ่านมา

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแบ่งออกเป็น 4 ประเภทหลัก ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ได้แก่ ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม และที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยแต่ละประเภทมีอัตราภาษีและเงื่อนไขการจัดเก็บที่แตกต่างกัน

1. ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด แบ่งเป็น 2 ประเภทย่อย คือ

บุคคลธรรมดา เป็นเจ้าของที่ดินทะเบียนเกษตรกรแล้ว จะต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้

มูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	อัตราภาษีที่ต้องเสีย (อัตราร้อยละ)
50-125 ล้านบาท	0.01
125-150 ล้านบาท	0.03
150-550 ล้านบาท	0.05
550-1,050 ล้านบาท	0.07
1,050 ล้านบาทขึ้นไป	0.10

ตั้งแต่ พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป สำหรับ บุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของจะได้รับการยกเว้น ภาษีกรณีที่ดินมีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท

ในขณะที่นิติบุคคลจะไม่ได้รับการยกเว้น ส่วน นิติบุคคลเป็นเจ้าของซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียน เป็นนิติบุคคล

มูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	อัตราภาษีที่ต้องเสีย (อัตราร้อยละ)
0-75 ล้านบาท	0.01
75-100 ล้านบาท	0.03
100-500 ล้านบาท	0.05
500-1,000 ล้านบาท	0.07
1,000 ล้านบาทขึ้นไป	0.10

2. ภาษีที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย
ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหลัก โดยเจ้าของมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน จะได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับมูลค่า 50 ล้านบาทแรก ส่วนที่เกินจะเสียภาษีในอัตราที่กำหนด ทั้งนี้ กรณีบ้านหลังที่สองขึ้นไปจะต้องเสียภาษีตาม อัตราปกติ โดยมีการแบ่งประเภทตามมาตรา ดังนี้

มาตรา 3 (2) (ก) หรือบุคคลธรรมดาที่เป็น เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหลังเดียว

มาตรา 3 (2) (ข) หรือบุคคลธรรมดาที่เป็น เจ้าของเฉพาะสิ่งปลูกสร้างหลังเดียว

มาตรา 3 (2) (ค) หรือบุคคลธรรมดาที่เป็น เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2 หลังขึ้นไป

มูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	อัตราภาษีที่ต้องเสีย (อัตราร้อยละ)		
	มาตรา 3 (2) (ก)	มาตรา 3 (2) (ข)	มาตรา 3 (2) (ค)
0-10 ล้านบาท	ได้รับการยกเว้นภาษี	ได้รับการยกเว้นภาษี	0.02
10-50 ล้านบาท		0.02	0.02
50-75 ล้านบาท	0.03	0.03	0.03
75-100 ล้านบาท	0.05	0.05	0.05
100 ล้านบาทขึ้นไป	0.10	0.10	0.10

3. ภาษีที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม
ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เพื่อ
การพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือกิจการอื่นเพื่อ
หารายได้ เช่น โรงแรม ร้านค้า อาคารสำนักงาน

โรงงาน จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าการใช้
ประโยชน์ประเภทอื่น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้
ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่า

มูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	อัตราภาษีที่ต้องเสีย (อัตราร้อยละ)
0-50 ล้านบาท	0.30
50-200 ล้านบาท	0.40
200-1,000 ล้านบาท	0.50
1,000-5,000 ล้านบาท	0.60
5,000 ล้านบาทขึ้นไป	0.70

4. ภาษีที่ดินรกร้างว่างเปล่า
ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ
หรือที่ทิ้งไว้รกร้างว่างเปล่า จะต้องเสียภาษี

ในอัตราที่สูงที่สุด เพื่อกระตุ้นให้เจ้าของที่ดิน
นำที่ดินไปใช้ประโยชน์

มูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	อัตราภาษีที่ต้องเสีย (อัตราร้อยละ)
0-50 ล้านบาท	0.30
50-200 ล้านบาท	0.40
200-1,000 ล้านบาท	0.50
1,000-5,000 ล้านบาท	0.60
5,000 ล้านบาทขึ้นไป	0.70

เงื่อนไขสำคัญ หากปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่าเกิน 3 ปีติดต่อกัน อัตราภาษีจะเพิ่มขึ้น อัตราร้อยละ 0.3 ทุก 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 3

อย่างไรก็ตาม ที่ดินที่อยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อทำประโยชน์ หรืออยู่ระหว่างการก่อสร้าง หรือถูกตรอนสิทธิตามกฎหมาย หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นศาล จะได้รับการยกเว้นไม่ถือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมนั้นมีอัตราเพดานภาษีสูงสุดเพียงร้อยละ 0.15 ของฐานภาษี ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่ต่ำที่สุดในบรรดาอัตราภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามลักษณะของการใช้ประโยชน์อื่น ๆ (ชนันทภรณ์ สุนนท์ราชภูรี, 2562, หน้า 15)

จากการศึกษาพบว่า ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมจะเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราที่ต่ำกว่าที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพอย่างมีนัยสำคัญ โดยพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 40 วางหลักว่าในกรณีที่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมอยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรวมกันในการคำนวณภาษีไม่เกินห้าสิบล้านบาท ทั้งนี้ยังมีบทเฉพาะกาล มาตรา 96 ที่บัญญัติว่า

เพื่อเป็นการบรรเทาการชำระภาษีในสามปีแรกของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเว้นการจัดเก็บภาษีสำหรับเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ดังนั้น ในช่วงสามปีแรก บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมจะไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเลย

ในทำนองเดียวกันนั้น กรณีเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นนิติบุคคล เมื่อพิจารณาบทเฉพาะกาลมาตรา 94 กำหนดว่าในสองปีแรกของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้อัตราภาษีตามมูลค่าของฐานภาษี ดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม

(ก) มูลค่าของฐานภาษีไม่เกิน 75 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีย้อยละ 0.01

(ข) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 75 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีย้อยละ 0.03

(ค) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 100 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 500 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีย้อยละ 0.05

(ง) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 500 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 1,000 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีย้อยละ 0.07

(จ) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 1,000 ล้านบาทขึ้นไปให้ใช้อัตราภาษีย้อยละ 0.1

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับบทเฉพาะกาล มาตรา 94 (6) กรณีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

ที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ จะพบว่าอัตราภาษีสำหรับที่ดินรกร้างสูงกว่ามาก โดยในปีแรกมีการจัดเก็บภาษีในอัตราดังนี้

(ก) มูลค่าของฐานภาษีไม่เกิน 50 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0.3

(ข) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0.4

(ค) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 200 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 1,000 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0.5

(ง) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 1,000 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 5,000 ล้านบาท ให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0.6

(จ) มูลค่าของฐานภาษีเกิน 5,000 ล้านบาท ขึ้นไป ให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0.7

เกณฑ์การเสียภาษีที่กล่าวถึงในมาตรา 94 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่ใช้ตั้งแต่แรกนั้น มีระยะเวลาที่จำกัดเพียง 2 ปี หลังจากนั้นจึงได้มีการนำพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2564 มาใช้แทน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังคงรักษาลักษณะเกณฑ์การเสียภาษีที่เหมือนกับบทเฉพาะกาลเดิม ซึ่งหมายความว่า หลักการเสียภาษีสำหรับที่ดินเกษตรกรรม และที่ดินรกร้างยังคงใช้หลักการเดียวกัน โดยไม่เปลี่ยนแปลงไปจากบทเฉพาะกาล (ยุทธนา ศรีสวัสดิ์, 2568)

จากหลักเกณฑ์ข้อมูลข้างต้น หากพิจารณาการคิดภาษีที่ดินแปลงหนึ่งที่มีมูลค่า 50 ล้านบาท จะพบว่า หากที่ดินนั้นเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม (สำหรับบุคคลธรรมดา) จะได้รับการยกเว้นภาษีและหากเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม (กรณีอื่น) จะเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.01 ซึ่งคิดเป็น 5,000 บาท และหากที่ดินนั้นทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ จะเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.3 คิดเป็น 150,000 บาท ซึ่งต่างกันถึง 30 เท่า และหากที่ดินรกร้างหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพและไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปตลอด ภาษีจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ทุก 3 ปี โดยมีเพดานภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 3 หากคิดจากอัตราภาษีเริ่มต้นสูงสุดที่ร้อยละ 1.2 สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ จะใช้เวลา 18 ปี จึงจะถึงเพดานร้อยละ 3 (วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, 2563, หน้า 111) และหากคิดจากอัตราต่ำสุด คือ ร้อยละ 0.3 จะใช้เวลา 30 ปีจึงจะถึงเพดานภาษีที่ร้อยละ 3 และหากคิดจากซึ่งหากคิดจากมูลค่าที่ดิน 50 ล้านบาท อาจทำให้ภาษีสูงถึง 1,500,000 บาท ซึ่งแตกต่างจากที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการเกษตรกรรมที่ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีเพียง 5,000 บาท ซึ่งต่างกันถึง 300 เท่า

ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดโทษสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือเพิกเฉยไม่สนใจที่จะชำระภาษีถือว่าเป็นผู้ที่มีความผิด และจำเป็นต้องได้รับโทษทางกฎหมาย โดยแบ่งออกได้ 3 ระดับ ดังนี้

โทษปรับ เป็นบทลงโทษในระดับเบื้องต้น สำหรับผู้ที่เสียภาษีที่ดินไม่ครบตามจำนวน ภายในเวลาที่กำหนด จะต้องถูกปรับตามเกณฑ์ที่ระบุเอาไว้

เสียเบี้ยปรับอัตราร้อยละ 10 ของภาษี ที่ค้างชำระ ในกรณีที่ล่าช้า แต่ชำระก่อนได้รับ หนังสือแจ้งเตือน

เสียเบี้ยปรับอัตราร้อยละ 20 ของภาษี ที่ค้างชำระ ในกรณีที่ล่าช้า แต่ชำระในระยะ ที่หนังสือแจ้งเตือนระบุเอาไว้

เสียเบี้ยปรับอัตราร้อยละ 40 ของภาษี ที่ค้างชำระ ในกรณีที่ล่าช้าเกินระยะที่หนังสือ แจ้งเตือนระบุเอาไว้

ดอกเบี้ยเงินเพิ่ม เป็นบทลงโทษเพิ่มเติม ในกรณีชำระภาษีล่าช้า โดยนับตั้งแต่วันที่การ ชำระภาษีเลยเวลา ด้วยการคิดอัตราดอกเบี้ย เพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือนของเงิน ที่ค้างชำระ

โทษทางอาญา โดยมีการกำหนดโทษจำคุก สูงสุด 2 ปี และปรับสูงสุดไม่เกิน 40,000 บาท

แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครอง ส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีลักษณะ การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แนวคิดนี้จึงเป็นการบัญญัติแนวทางการปกครอง เพื่อขจัดจุดอ่อนและป้องกันข้อผิดพลาดที่ อาจเกิดขึ้นจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้อำนาจกับราชการส่วนภูมิภาค และส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในด้านการตัดสินใจจากข้าราชการและ ผู้เชี่ยวชาญและการเป็นผู้กำหนดนโยบายและ ทิศทางในการบริหารราชการ รวมถึงแนวปฏิบัติ

การบริหารราชการแผ่นดินแบบของอมตยาธิปไตย แต่การดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจ ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของ ประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวก จึงเป็นที่มาของแนวคิดการกระจาย อำนาจเพื่อนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทา สภาพปัญหาดังกล่าว เพื่อลดปัญหาการรวมศูนย์ จากส่วนกลางจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา ไม่เสมอภาคและความเหลื่อมล้ำ โดยการแบ่ง อำนาจให้ภูมิภาคและกระจายการให้บริการ สาธารณะให้เป็นไปอย่างครอบคลุมและทั่วถึง รวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจ ให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชน ในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจ ในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตย ท้องถิ่นขึ้นมา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณในการบริหารงานมาจากรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ คือ 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 2) ภาษีที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้หน่วยงานของรัฐ จัดเก็บแทน 3) ภาษีที่รัฐแบ่งให้ และ 4) เงินอุดหนุน ปัจจุบันรายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ สำหรับการยกระดับการกระจายทรัพยากรและ คุณภาพชีวิตให้ทั่วถึง การให้บริการสาธารณะ ในพื้นที่จึงมักทำหน้าทีตามที่ได้รับมอบภาระหน้าที่ มาเท่านั้น ดังนั้นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ จึงต้องดำเนินการคู่ขนานกับการมอบอำนาจ ในการบริหารจัดการรายได้ เช่น การเพิ่มประเภท ภาษี ค่าธรรมเนียมที่มีความเหมาะสม ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2557)

โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มี 5 รูปแบบประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีโครงสร้างรายได้หรือที่มาของรายได้ที่คล้าย ๆ กัน สามารถสรุปได้ดังนี้ 1) รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองประกอบด้วย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์อย่างใดก็ตามรายได้ท้องถิ่นที่ให้รัฐจัดเก็บแทนประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน ในขณะที่รายได้ท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน ได้แก่ 1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน 2) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ 3) รายได้จากทรัพย์สิน 4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ 5) รายได้จากเบ็ดเตล็ด เช่น เงินบริจาค เป็นต้น 6) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (พยากร หวังมหาพร, 2557) 7) รายได้จากเงินกู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถทำการกู้ยืมได้ แต่การกู้ยืมไม่ควรให้เกิน 50 ล้านบาท (ศิริขวัญ โสตา, 2562)

กฎหมายผังเมือง (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2567)

กฎหมายผังเมือง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่มีเป้าหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดระเบียบการพัฒนาเมืองให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม และยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน กฎหมายนี้กำหนดแผนผังและ

นโยบายการใช้ที่ดินในระดับต่าง ๆ เช่น ผังเมืองรวม (ภาพรวมพื้นที่) และผังเมืองเฉพาะ (พื้นที่เฉพาะ) ซึ่งจะมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นสี่ต่าง ๆ ที่บ่งบอกถึงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการก่อสร้างที่แตกต่างกันไป

อย่างไรก็ดี กฎหมายผังเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการกำหนดกรอบแนวและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ผังเมืองรวม คือ แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมถึงมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เช่น ผังเมืองรวมเมือง ผังเมืองรวมชุมชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและชนบทในด้านต่าง ๆ

ผังเมืองเฉพาะ คือ แผนผัง นโยบายและโครงการที่ดำเนินการเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะของเมืองหรือชุมชนที่สอดคล้องกับผังเมืองรวม ผังเมืองกรุงเทพฯและปริมณฑลมีการแบ่งประเภทที่ดินออกเป็น 6 ประเภท

1. ที่ดินประเภทอยู่อาศัย แบ่งเป็น 3 ประเภทย่อย โดยใช้สีแทนแต่ละประเภท 3 สี และรหัสพื้นที่ใช้เป็นตัว ย ซึ่งมีตั้งแต่ ย.1-ย.10

1.1 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท ย.1-ย.4 มีวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเป็นหลัก ที่ดินประเภทนี้จะตั้งอยู่แถบชานเมือง จุดประสงค์เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่ดี จึงมีการกำหนดรูปแบบอาคารที่อยู่อาศัยด้วย

1.2 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท ย.5-ย.7 จะพบที่ดินสีส้มนี้ได้บริเวณพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตเมืองชั้นใน วัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของที่อยู่อาศัย

1.3 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีน้ำตาล) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท ย.8-ย.10 เป็นที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงอยู่บริเวณเมืองชั้นใน มักเป็นที่อย่างกลางเมือง ย่านธุรกิจ ที่ดินมีมูลค่าสูง ที่ดินประเภทนี้จึงเพื่อรองรับการอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองชั้นใน

2. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (สีแดง)

กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท พ.1-พ.5 ที่ดินประเภทนี้มีจุดประสงค์หลักเพื่อการพาณิชยกรรม การการค้า การให้บริการ โดยแบ่งตามลักษณะของทำเลที่ตั้งเป็นหลัก

3. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม (สีม่วง)

กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท อ.1 และ อ.2 ที่ดินประเภทนี้มีจุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นเขตการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในการดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรม

4. ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว)

กำหนดให้เป็นพื้นที่ ก.1-ก.3 จุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้คือการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและแหล่งเกษตรกรรม การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็มและน้ำกร่อย รวมไปถึงการส่งเสริมเศรษฐกิจการเกษตร

5. ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน)

กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท ศ.1 และ ศ.2 เช่น ย่านเมืองเก่า จุดประสงค์อยู่ที่การอนุรักษ์และส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมของชาติ

6. ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภท ส. เพื่อเป็นสถาบันราชการและดำเนินกิจการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์

ในความเป็นจริงการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นถูกต้องตามหลักสากล แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาจต้องทบทวนใหม่ หากมองแยกส่วนในแง่ที่ดินเปล่าน่าจะต้องคำนึงถึงประโยชน์การใช้สอยในพื้นที่นั้น ๆ อาทิเช่น กรณีถ้าอยู่ในผังเมืองสีแดง อาจต้องมีอัตราการจัดเก็บที่สูงขึ้น ซึ่งควรพิจารณาความเหมาะสมต่าง ๆ ประกอบ ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยอิงสีผังเมืองประโยชน์ใช้สอย จะสอดคล้องกับบริบทแต่ละพื้นที่ เพื่อสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาค และเป็นการจัดเก็บรายได้อย่างสมเหตุสมผล

แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ

ความหมายของแรงจูงใจ

สำหรับโลเวลล์ (Lovell, 1980, p.109) ให้ความหมายของแรงจูงใจว่า “เป็นกระบวนการที่ชักนำใ้มน้าวให้บุคคลเกิดความพยายามเพื่อที่จะสนองตอบความต้องการบางประการให้บรรลุผลสำเร็จ”

ไมเคิล คอเมจัน (Domjan 1996, p.199) อธิบายว่าการจูงใจเป็นภาวะในการเพิ่มพฤติกรรม การกระทำกิจกรรมของบุคคลโดยบุคคลจูงใจ

กระทำพฤติกรรมนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

จุฑารัตน์ แดงโสภา (2549, หน้า 11) ได้ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ว่า หมายถึง สภาวะหรือแรงกระตุ้นที่ทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมออกมาทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจโดยมีปัจจัยวิธีการ กระบวนการ หรือสิ่งเร้า ที่เป็นเหตุชักนำเพื่อตอบสนองความต้องการของตน

นรงค์ฤทธิ์ สุรชิต (2547, หน้า 12) ได้ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ว่า หมายถึง สิ่งกระตุ้นหรือสิ่งเร้าที่ทำให้บุคคลเกิดความต้องการและตัดสินใจกระทำ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนเพราะฉะนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่า แรงจูงใจหมายถึง ปัจจัยหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็แล้วแต่ ที่มีผลกระทบกับบุคคลแล้วทำให้เกิดเหตุชักนำหรือโน้มน้าวให้บุคคลตัดสินใจกระทำแสดงพฤติกรรม หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง

สรุปได้ว่าการจูงใจเป็นกระบวนการที่บุคคลถูกกระตุ้นจากสิ่งเร้าโดยจงใจให้กระทำหรือดิรนเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์บางอย่างซึ่งจะเห็นได้พฤติกรรมที่เกิดจากการจูงใจเป็นพฤติกรรมที่มีใช่เป็นเพียงการตอบสนองสิ่งเร้าปกติธรรมดา ยกตัวอย่างลักษณะของการตอบสนองสิ่งเร้าปกติคือ การขานรับเมื่อได้ยินเสียงเรียก แต่การตอบสนองสิ่งเร้าจัดว่าเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการจูงใจเช่น พนักงานตั้งใจทำงานเพื่อหวังความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ

ประเภทแรงจูงใจ

แรงจูงใจของมนุษย์มีมากมายหลายอย่าง เราถูกจูงใจให้มีการกระทำหรือพฤติกรรมหลายรูปแบบ เพื่อหาน้ำและอาหารมาดื่มกิน

สนองความต้องการทางกาย แต่ยังมีความต้องการมากกว่านั้น เช่น ต้องการความสำเร็จ ต้องการเงิน ค่าชมเชย อำนาจ และในฐานะที่เป็นสัตว์สังคม คนยังต้องการมีอารมณ์ผูกพันและอยู่รวมกลุ่มกับผู้อื่น แรงจูงใจ จึงเกิดขึ้นได้จากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

นักวิชาการได้แบ่งประเภทแรงจูงใจเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ (ธัชพงศ์ เอี้ยวสกุล, 2551)

กลุ่มที่ 1 แรงจูงใจฉับพลัน (Aroused Motive) คือแรงจูงใจที่กระตุ้นให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมออกมาทันทีทันใด แรงจูงใจสะสม (Motivational Disposition หรือ Latent Motive) คือแรงจูงใจที่มีอยู่แต่ไม่ได้แสดงออกทันที จะค่อย ๆ เก็บสะสมไว้รอการแสดงออกในเวลาใดเวลาหนึ่งต่อ

กลุ่มที่ 2 แรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motive) คือแรงจูงใจที่ได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งเร้า

ภายในตัวของบุคคลผู้นั้นแรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motive) คือแรงจูงใจที่ได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งเร้าภายนอก

กลุ่มที่ 3 แรงจูงใจปฐมภูมิ (Primary Motive) แรงจูงใจปฐมภูมิเป็นแรงจูงใจที่เกิดจากการมีวุฒิภาวะ ซึ่งจัดว่าเป็นแรงจูงใจที่มีพื้นฐานมาจากสภาพทางร่างกาย ไม่ได้เกิดมาจากการเรียนรู้

5. กรณีศึกษา

กรณีที่ดินของนิติบุคคลรายหนึ่งในย่านถนนรัชดาภิเษก บริเวณรถไฟฟ้ามหานคร สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย และอยู่ในพิกัด ย.9-5 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากตามผังเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่

เศรษฐกิจสูง โดยที่ดินดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ 20 ไร่เศษ อัตราซื้อขายตารางวาละ 1,000,000 บาท ทำให้มูลค่าของที่ดินแปลงนี้อยู่ในช่วงอัตรา 10,000-20,000 ล้านบาท โดยในช่วงแรกนั้น ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นที่รกร้าง หากแต่ในภายหลัง เจ้าของที่ดินได้ดำเนินการปรับปรุงที่ดินและทำการปลูกมะนาว โดยการปลูกมะนาวนี้ เจ้าของที่ดินได้ปลูกมะนาวในจำนวนที่มากกว่า อัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้ที่ดินแปลงนี้จากการเป็นที่ดินที่มีสภาพรกร้างว่างเปล่ากลายเป็นที่ดินที่มีสภาพการประกอบการเกษตรกรรม หากเทียบอัตราภาษีประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า มูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท จะเสียภาษีที่ร้อยละ 0.7 แต่หากเป็นที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินทั้ง 2 แปลงดังกล่าวจะเสียภาษีเพียงร้อยละ 0.1 ซึ่งห่างกันถึง 7 เท่า (อวิชิต ชาญชัยกิตติกร, 2567, หน้า 386)

ตามการรายงานของเว็บไซต์ Thai PBS ในหัวข้อ “จับตาที่ดินรัชดาฯ ปลูกมะนาว หวั่นเลี่ยงภาษี” ระบุว่าที่ดิน 20 ไร่เศษดังกล่าว มีราคาประเมินไร่ละ 160 ล้านบาท รวม 20 ไร่ จะมีมูลค่า 3,200 ล้านบาท เมื่อนำมาคิดภาษีในกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกรณีที่ที่ดินเกษตรกรรมจะได้ข้อมูลดังนี้ กรณีเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า $3,200,000,000 \times \text{ร้อยละ } 0.60 = 19,200,000$ บาทต่อปี กรณีเป็นที่ดินเกษตรกรรม $3,200,000,000 \times \text{ร้อยละ } 0.10 = 3,200,000$ บาทต่อปี เมื่อได้ดำเนินการนำมาหักลบกันแล้ว การนำที่ดินรกร้างว่างเปล่า 20 ไร่ มาปลูกมะนาวทำเป็นที่ดินเกษตรกรรม สามารถลดภาษีได้มากถึง 16 ล้านบาท ($19,200,000 - 3,200,000 = 16,000,000$ บาท) (Thai

PBS News, 2562) รวมไปถึงอีกหลายกรณีที่ดำเนินการเฉกเช่นเดียวกัน เช่น การปลูกต้นกล้วย จากรายงานของเว็บไซต์ Phoenix ในหัวข้อ “เนรมิตที่หมื่นล้านเอกมัยปลูกกล้วยภาษีลดฮวบ อัตราร้อยละ 700” (มนิรัตน์ จันทร์เคน, 2563) หากพิจารณาในเชิงบวกการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์ไม่ปล่อยทิ้งไว้จนกลายเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม อีกทั้งยังเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวหรือ “ปอดของเมือง” ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ในเขตเมือง นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าว ยังมีส่วนช่วยชะลอการปล่อยความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่เข้าสู่ตลาดจนเกินความจำเป็น อันเป็นผลมาจากแรงจูงใจของเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการเร่งพัฒนาโครงการโดยทันทีเพียงเพราะความกังวลต่อภาระภาษี

อย่างไรก็ตาม หากเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตรกรรมเพียงเพื่อ “พักโครงการ” หรือชะลอการพัฒนาอาจก่อให้เกิดผลในทางกลับกัน กล่าวคือ เจ้าของที่ดินสามารถชะลอการขึ้นโครงการใหม่ได้ตามจังหวะเวลา เมื่อปริมาณความต้องการในตลาดลดลง จึงทยอยนำที่ดินกลับมาใช้เพื่อการพัฒนาโครงการหรือแบ่งแยกที่ดินออกขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ซึ่งย่อมส่งผลต่อกลไกตลาดอสังหาริมทรัพย์และการจัดเก็บรายได้ในระยะยาว และจากรายงานของเว็บไซต์ฐานเศรษฐกิจดิจิทัล ในหัวข้อ “ภาษีที่ดินจุดพลุอาชีพใหม่รับจ้างปลูกกล้วย” (ฐานเศรษฐกิจดิจิทัล, 2565) การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ใน พ.ศ. 2565 ด้วยอัตราเต็มอัตราร้อยละ 100 ไม่มีลดหย่อนให้แล้ว ทำให้จะสร้างผลกระทบในวงกว้างให้กับผู้ถือครอง ทั้งผู้รับมรดก แลนด์ลอร์ดใหญ่ บริษัทพัฒนาที่ดินหากไม่พัฒนาปล่อยที่ดินรกร้างไม่ทำประโยชน์จะอยู่ในข่ายเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราร้อยละ 0.3 หากมูลค่าของที่ดินจำนวน 10 ล้านบาทจะเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสูงถึงจำนวน 3 หมื่นบาทต่อปี ส่งผลทำให้ที่ดินแทบทุกแปลงพลิกหน้าดินดำเนินการปลูกพืชผลทางการเกษตรลงในที่ดิน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายทางภาษีเพราะที่ดินประเภทเกษตรกรรมมีอัตราเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จำนวนอัตราร้อยละ 0.01 จากที่ดินที่มีมูลค่า 10 ล้านบาท เสียภาษีจำนวนเพียงแค่หลักพันบาทเท่านั้น

6. สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาเมื่อมีการนำพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาบังคับใช้ ยังเกิดปัญหาและอุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการกำหนดอัตรากาซีที่ดิน ในกรณีเปรียบเทียบระหว่างที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกับที่ดินรกร้างว่างเปล่า พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในด้านอัตราการจัดเก็บภาษี โดยอัตรากาซีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต่ำกว่าที่ดินรกร้างอย่างมาก ส่งผลให้เจ้าของที่ดินพยายามหลบเลี่ยงภาษี โดยการปลูกพืชเกษตร อาทิเช่น ต้นกล้วย ต้นมะนาว และต้นมะพร้าว เป็นต้น เพื่อให้เสียภาษีในอัตราที่ต่ำหรือได้รับยกเว้นภาษี

เมื่อเปรียบเทียบอัตรากาซีขั้นพื้นฐานระหว่างที่ดินเกษตรกรรมกรณีอื่นที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา (ร้อยละ 0.01) กับที่ดินรกร้าง (ร้อยละ 0.3) จะเห็นว่าแตกต่างกันถึง 30 เท่า ซึ่งถือเป็น

ช่องว่างสำคัญที่เอื้อต่อการวางแผนเลี่ยงภาษี ซึ่งเป็นปัญหาในการจัดเก็บภาษีและอาจแตกต่างกันได้มากถึง 300 เท่า หากที่ดินรกร้างดังกล่าวไม่มีการใช้ประโยชน์ต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน จนถูกจัดเก็บภาษีในอัตราสูงสุดที่กฎหมายกำหนด คือ ร้อยละ 3

ปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองหรือพื้นที่เศรษฐกิจ มีการนำมาใช้ปลูกพืชประเภทกล้วย มะนาว หรือพืชเศรษฐกิจอื่น เพียงเพื่อให้เข้าลักษณะการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรม โดยปราศจากเจตนาที่จะประกอบกิจการเกษตรกรรมอย่างแท้จริง การกระทำดังกล่าวเป็นพฤติกรรมที่เรียกว่า “เกษตรกรรมเทียม” ซึ่งแม้จะไม่เข้าข่ายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยตรง หากแต่ถือได้ว่าเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์และบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบรรลุผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

7. ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไข ปัญหา

ผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจใช้กฎหมายผังเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการช่วยแก้ไขปัญหากาซีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในทางรูปแบบ

เพื่อหลีกเลี่ยงอัตราภาษีที่สูงกว่าของที่ดินรกร้าง แม้ว่ากฎหมายผังเมืองในปัจจุบันจะมีได้ห้ามการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในพื้นที่ต่าง ๆ โดยตรง แต่อาจสามารถปรับใช้กลไกบางประการในกฎหมายดังกล่าวเพื่อสนับสนุนให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และลดแรงจูงใจในการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีที่ดินได้ ดังแนวทางต่อไปนี้

1. การจำกัดการใช้ที่ดินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงในลักษณะเกษตรกรรม

ในพื้นที่ที่มีมูลค่าของที่ดินในทางเศรษฐกิจสูง ควรกำหนดมาตรการห้ามหรือจำกัดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในทางรูปแบบ เช่น การปลูกต้นกล้วย หรือต้นมะนาว เพื่อแสดงการใช้ประโยชน์เชิงเกษตรกรรมเพียงเพื่อต้องการหลีกเลี่ยงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อย่างไรก็ตาม หากกำหนดข้อห้ามอย่างเด็ดขาด อาจถูกมองว่าเป็นการลิดรอนสิทธิเกินสมควร ดังนั้น ในที่ดินประเภทนี้อาจใช้แนวทางกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำด้านมูลค่า เช่น ราคาต่อตารางวาหรือมูลค่ารวมของที่ดิน เมื่อเกินเกณฑ์ที่กำหนดจะไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในฐานะที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ แนวทางนี้อาจช่วยลดปัญหาเกษตรกรรมเทียมได้โดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าของที่ดินจนเกินไป และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายด้วย ดังนั้น จึงควรจัดเก็บภาษีให้เหมาะสมกับบริบทเมืองในแต่ละพื้นที่มากกว่าแบบเหมารวม

2. การสร้างแรงจูงใจทางภาษีควบคู่กับวัตถุประสงค์ของผังเมือง

เป็นหนึ่งในแนวทางที่สามารถนำมาใช้ในการลดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะ

เกษตรกรรมเทียม คือ การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แตกต่างกันตามความสอดคล้องของการใช้ที่ดินกับวัตถุประสงค์ของผังเมือง เช่น หากที่ดินแปลงหนึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่สีแดง ซึ่งผังเมืองกำหนดไว้ให้เป็นเขตพาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม หากเจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของพื้นที่ เช่น การพัฒนาเชิงพาณิชย์ หรือกิจการอุตสาหกรรม ก็จะได้รับอัตราภาษีที่ลดลงหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติม มากกว่าการใช้ที่ดินในรูปแบบอื่น แนวทางนี้ไม่ใช่ว่าห้ามการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการสร้างแรงจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และวัตถุประสงค์ตามผังเมือง ซึ่งอาจต้องพิจารณาปรับโครงสร้างอัตราภาษีให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีการกำหนดอัตราภาษีแยกตามพื้นที่หรือประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน แม้อาจมีความซับซ้อนในทางปฏิบัติ แต่ก็เป็แนวทางที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับเด็ดขาดที่อาจลิดรอนสิทธิเสรีภาพของเจ้าของที่ดินจนเกินไป

ทั้งนี้ ควรมีการประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนกระบวนการ วัน เวลาสถานที่และอัตราในการจัดเก็บ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ชัดเจนและเข้าถึงประชาชน โดยประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องในช่องทางที่หลากหลาย และจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ไปพร้อมกันและรัฐบาลควรสร้างความชัดเจนและเร่งรัดในการออกกฎหมายรวมถึงการนำกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างออกบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างจริงจังมากขึ้น □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรณีสารณณ์ ขวัญสิริบุญมี. (2566). แนวทางการพัฒนาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของเทศบาลนครสมุทรสาคร. วารสารการจัดการการเมืองการปกครองและท้องถิ่น. 1(3) 17-26.
- กลุ่มนโยบายการคลังและพัฒนารายได้สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น. (2562). คู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- จุฑารัตน์ แดงโสภา. (2549). แรงจูงใจในการเลือกเรียนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพสาขาวิชาพาณิชยกรรม ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต 3. สารนิพนธ์ กศ.ม. (ธุรกิจศึกษา). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ชนันท์ภรณ์ สุนนัทรราช. (2562). ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างศึกษารณณ์ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพ. เอกัตศึกษาปริญญานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. (2563). คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร. (พิมพ์ครั้งที่ 13), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ธนอรุณการพิมพ์.
- ฐานเศรษฐกิจดิจิทัล. (2565). ภาษีที่ดินจุดพลุอาชีพใหม่รับจ้างปลูกกล้วย. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2568, จาก <https://www.thansettakij.com/property/525286>
- ดวงพร บุญเลี้ยง และอรรณกร ทองโคตร. (2561). ข้อกังวลในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย. 13(46), 13-23.
- นรงค์ฤทธิ์ สุรชิต. (2547). แรงจูงใจในการเลือกเรียน สาขาพาณิชยกรรมของนักเรียนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ โรงเรียนพาณิชยกรรมหัวหิน. สารนิพนธ์ กศ.ม. (ธุรกิจศึกษา). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร.
- ปายกร หวังมหาพร. (2557). รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการบริหารโครงการด้านสังคม : อีสระของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ? (Thai Local Administrative Organizations' Revenue and Social Projects Administration : Local Autonomy or Dummy Agency?). Chophayom Journal, 25(1), 93-108.

- พลอยเพชร พูลจันทร์. (2564). ปัญหาการเลี้ยงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยการทำเกษตร
เทียม. เอกัตศึกษาปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนิรัตน์ จันทร์เคน. (2563). เนรมิตที่หมื่นล้านเอกมัยปลูกกล้วยภาษีลดฮวบ 700%. สืบค้นเมื่อ
19 เมษายน 2568, จาก <https://www.phoenixproperty.co.th/blogs/news/2015>
- รัชพงศ์ เอี้ยวสกุล. (2551). แรงจูงใจในการเลือกเรียนสาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจของนักเรียน
ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นปีที่ 2 และชั้นปีที่ 3 โรงเรียนพาณิชยการเพชรบุรี.
ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาธุรกิจศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ยุทธนา ศรีสวัสดิ์. (2568). ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2568. สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2568, จาก
<https://www.itax.in.th/pedia/ภาษีที่ดิน/>
- วิภาวี ศรีรินทร์, สัตยา ต้นจันทร์พงศ์, และ ดลยา ไชยวงศ์. (2566). ความรู้ความเข้าใจ และ
ความคิดเห็นของผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในจังหวัด
เชียงใหม่. วารสารบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยแม่โจ้. 5(2), 1-23.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. (2563). พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. วารสาร
บัณฑิตศึกษานิติศาสตร์. 13(1), 103-119.
- วิไล วัชรชัยสิริกกุล. (2563). พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ฉบับใช้งาน. กรุงเทพฯ:
บริษัท นักบัญชีต่อทคอม จำกัด.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, ดวงมณี เลาวกุล, และ ไกรวุฒิ ใจคำปัน. (2565). บทวิเคราะห์และข้อเสนอ
เชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. (พิมพ์ครั้งที่
1). สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันพระปกเกล้า.
- ศิริขวัญ โสตา. (2562). การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรณีศึกษาการ
กู้ยืมเงิน. วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล, 5(1), 12 – 13.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. (2563). กฎหมายภาษีอากร. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. (2563). คำอธิบายกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2561). ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... สืบค้น
5 กรกฎาคม 2568, จาก http://www.senate.go.th/bil/bk_data/312-1.pdf
- สกล ลิ้นท้ย. (2563). ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1).
สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด บางโม. (2563). การภาษีอากรธุรกิจ. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.

- สุริภรณ์ เย็นสม และ กิรฉัตร วันช่วย. (2567). การศึกษาการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว. **วารสารการบริหารและการจัดการธุรกิจยุคใหม่สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน**. 2(1), 1-14.
- สุเมธ ศิริคุณโชติ. (2565). ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2565. ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. (2565). การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 51(3), 624-647.
- อวิรุทธ์ ชาญชัยกิตติกร. (2567). ปัญหาการบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. **ดุชนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**.
- อวิรุทธ์ ชาญชัยกิตติกร. (2567). ปัญหาการบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร**. 17(2), 29-55.
- เอกพงษ์ ศิริพันธ์ และ สมบูรณ์ ศิริสรธริรัญ. (2567). ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับการยกระดับการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น ในประเทศไทย. **วารสารการบริหารปกครอง มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ (Governance Journal, Kalasin University)**. 13(1), 225-245.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2567). คำอธิบายกฎหมายผังเมือง. (พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- Adam Smith. (2003). **The Wealth of Nations**. Bantam Classics.
- Lovell, R.B. (1980). **Adult Learning**. New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Domjan, M. (1996). **The Principles of Learning and Behavior Belmont**. California: Thomson Wadsworth.
- Thai PBS News. (2562). **จับตา ที่ดินรัชดาฯ ปลูกมะนาว หวั่นเลียงภาษี**. สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2568, จาก https://news.thaipbs.or.th/content/287109?read_meta=%7B%22label%22%3A%22article%22%2C%22group%22%3A%22NA%22%7D





หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ กับองค์การมหาชนในประเทศไทย¹

Principle of Equality into Working in Public Sector with Public Organizations in Thailand

สมพงษ์ แซ่ตัน² วัชร-กลั่นสุวรรณ³ และ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์⁴

Sompong Saetan² Watchara Klinsuwan³ and Kriengkrai Charoenthanavat⁴

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)²⁻³

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)²⁻³

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁴

Faculty of law, Chulalongkorn University⁴

Email: pongsae@hotmail.com, watchara_klin@hotmail.com and tham38@hotmail.com

Received 12.06.2024 ➤ Revised 09.10.2025 ➤ Accepted 14.11.2025

บทคัดย่อ

บท ความวิชาการนี้มุ่งศึกษาสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ ซึ่งมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีผลเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย ทั้งยังเป็นหลักประกันให้กับบุคคลในการมีโอกาสเข้าทำงานในภาครัฐและเป็นหลักประกันให้กับหน่วยงาน

ภาครัฐในการได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำภารกิจ และศึกษาหลักความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งศึกษาระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานในการ

¹ บทความนี้เป็นบทความวิชาการเพื่อประโยชน์ในดำนานิติศาสตร์

² เลขที่ 128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 36 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

³ เลขที่ 128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 36 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

⁴ เลขที่ 254 อาคารเทพทวาราวดี ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ จากการศึกษาพบว่า (1) หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ และหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนภายใต้ระบบคุณธรรมเป็นหลักการที่มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อองค์การมหาชน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการดำเนินการทั้งในขั้นตอนการกำหนดกฎเกณฑ์และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดความสมดุลกัน และ (2) ยังปรากฏตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าองค์การมหาชนใช้หลักความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีลักษณะขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นที่ทำให้เกิดการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักประกัน

สิทธิเสรีภาพในการเข้าทำงานภาครัฐ และการได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มาปฏิบัติภารกิจในระบบองค์การมหาชน ดังนั้น จึงควรสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของหลักการข้างต้นให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดความสมดุลกันระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการเข้าทำงานภาครัฐกับหลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชนนอกจากนี้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยการบัญญัติรับรองระบบคุณธรรมในองค์การมหาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

คำสำคัญ : หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ, หลักความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคล, องค์การมหาชน

Abstract

This article aims to study the principle of equality into working in the public sector, which is intended to protect rights and liberty that have the effect of controlling and checking state power. It is also a guarantee for individuals to have the opportunity to work in the public sector and a guarantee for the public sector to acquire knowledge and competence for their missions. Then study the principles of independence (autonomy) in human resource management of public organizations, which is intended to carry

out their missions efficiently and respond appropriately to the desires of the people. Include a study of the merit system, which is intended for fundamentals related to human resource management. The study found that (1) the principle of equality into work in the public sector and the principle of independence (autonomy) in human resource management of public organizations under a merit system are valuable and important principles for public organizations. It is required to balance both enacting and following. (2) It also

appears that some public organizations implement human resource management, which is inequitable and unlawful. As a result, there is a guarantee for individuals to have the right to work in the public sector and a guarantee for the public sector to acquire knowledge and competence for their missions. Therefore, understanding the importance of the principles is essential for persons related to public organizations. It must give importance to the use of enacting and

following what they enact to balance between the equality of persons and the independence (autonomy) of the public organization. Furthermore, it is appropriate to amend the public organization law by enacting a written guarantee of the merit system in public organizations.

Keywords : Principle of Equality into Working in Public Sector, Principle of Independent (autonomy) in Human Resource Management, Public Organization

1. บทนำ

มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน มีสิทธิเลือกงานโดยอิสระ มีสิทธิได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ (กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์) และต้องมีความสภาพของการทำงานที่ยุติธรรม (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ออนไลน์) สิทธิในการทำงานจึงเป็นสิทธิมนุษยชนและเป็นสิทธิที่มีขึ้นเพื่อให้ทุกคนได้รับโอกาสในการเข้าทำงานอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เมื่อมนุษย์ได้เข้าถึงการทำงานตามความรู้ ความสามารถอย่างเท่าเทียมกัน จึงเป็นการใช้สิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับการมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการประกอบอาชีพก่อให้เกิดเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลและเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการดำรงชีพ อันเป็นสิทธิที่ติดตัวมากับความ เป็นมนุษย์ (สุกฤตา ฉัตรพรณกุล, 2561,

หน้า 14)

สิทธิข้างต้น ยังมีการรับรองไว้ในกฎหมายบ้านเมืองด้วย เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับรองไว้ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และในอารัมภบทแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1946 รวมทั้งในมาตรา 1 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคทั่วไป และความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการทำงานและการมีงานทำ โดยบุคคลไม่อาจถูกกระทบสิทธิต่อการทำงานหรือต่องานที่ได้รับจ้าง เพราะเหตุผลของชาติกำเนิด ความคิดเห็น หรือความเชื่อของบุคคลนั้น (ภัทรดา เมฆนันทน์, 2557, หน้า 75-77) ส่วนในประเทศไทยได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 4 มาตรา 27 และมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคทั่วไป และความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสอง ยังได้กำหนดให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับการบริหาร ทรัพยากรบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) โดยยึดถือหลักสำคัญ 4 ประการ คือ (1) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) ที่ต้องเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้สมัครที่มี คุณสมบัติ ประสบการณ์ และพื้นฐานความรู้ (2) หลักความสามารถ (Competency) ที่เป็นการยึดถือความรู้ ความสามารถเป็นเกณฑ์ ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่ง มากที่สุด (3) หลักความมั่นคงในอาชีพ (Security of Tenure) ที่เป็นหลักประกันให้การปฏิบัติงาน ให้แก่บุคลากรว่าจะได้รับการคุ้มครอง จะไม่ถูก กไล่นแก่งหรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจาก ความผิด และ (4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ที่ต้องไม่ให้อิทธิพล ทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรืออยู่ภายใต้ อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ

ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและก่อให้เกิดความผูกพันต่อรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะต้อง ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือต้องไม่ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ถูกรุกรานหรือถูกจำกัดโดยปราศจากเหตุผล อันชอบธรรม

กล่าวเฉพาะสิทธิในการทำงานอย่าง เสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ในหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้หลักความเสมอภาค ในการเข้าทำงานในภาครัฐ ซึ่งเป็นหลักประกัน ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นการ

กำหนดหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องแสดงออกถึงการปฏิบัติตาม หลักการนี้ โดยอาจพิจารณาได้จากกฎหมาย คำวินิจฉัย และในคำอธิบายทางกฎหมายมหาชน เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับรองหลัก ความเสมอภาคในการทำงานไว้ โดยมีการแบ่ง ประเภทของหลักความเสมอภาค และเรียกว่า หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ รวมทั้งมีการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยให้เหตุผล ตามหลักการนี้ด้วย และในประเทศไทย ได้รับรอง หลักความเสมอภาคในการทำงานไว้ โดยศาลปกครองได้มีการมีแบ่งประเภทหลักความ เสมอภาคไว้ และเรียกว่าหลักความเสมอภาค ในการเข้าทำงานภาครัฐ รวมทั้งมีการวินิจฉัย ข้อพิพาทตามหลักการนี้ด้วย เป็นต้น

ส่วนองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นหน่วยงานภาครัฐ ตามโครงสร้างการจัดการ ภาครัฐและแนวโน้มของรัฐสมัยใหม่ (Ryan Calo and Danielle Keats Citron, 2021, p.811) ถูกจัดตั้งขึ้นให้มีความแตกต่างจาก หน่วยงานในภาคมหาชนเดิม (Lee P. Loevinger, 1965, p.312) ให้ความเป็นอิสระในการบริหาร จัดการ โดยคาดหวังให้เป็นหน่วยงานที่มี ประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว มีการใช้ทรัพยากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการวัดผลสัมฤทธิ์ อย่างเป็นระบบ อันถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะ ขององค์การมหาชน

หนึ่งในลักษณะเฉพาะที่สำคัญของ องค์การมหาชน คือ การบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงาน และกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนิติฐานะ

ของบุคคล ตั้งแต่ก่อนเข้ามาปฏิบัติงาน ระหว่างการทำงาน จนกระทั่งพ้นสภาพจากการปฏิบัติงาน (วัชรระ กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และ เกรียงไกร เจริญ ธนาวัฒน์, 2566, หน้า 15) โดยบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน อาจแบ่งเป็นกลุ่มได้ ดังนี้ (1) กลุ่มที่เป็นคณะกรรมการองค์การมหาชน⁵ (2) กลุ่มที่เป็นผู้อำนวยการองค์การมหาชน⁶ และ (3) กลุ่มที่เป็นเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน⁷ โดยกลุ่มบุคคลข้างต้นมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸ ซึ่งเป็นหนึ่งในอาชีพทางเลือกที่ประชาชนมีสิทธิเข้าไปทำงานได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการในการคัดเลือกที่ชัดเจนและเป็นธรรม (สำนักงานศาลปกครอง, 2564, หน้า 3) เพื่อให้ได้บุคลากรที่เหมาะสมกับตำแหน่งและระดับตามภารกิจขององค์การมหาชน ที่ต้องการบุคลากรที่มีศักยภาพสูง อันเป็นเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน

หากพิจารณาในทางหลักการดังที่กล่าวมาข้างต้น หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐจึงเป็นเสมือนกรอบหรือหลักเกณฑ์สำหรับองค์การมหาชน เพื่อใช้ในการดำเนินการควบคู่ไปกับหลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชน โดยต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องกับพื้นฐานของระบบการบริหารจัดการบุคลากรของภาครัฐที่อยู่ภายใต้ระบบคุณธรรมด้วย ฉะนั้น องค์การมหาชนจึงควรเป็นหน่วยงาน

ภาครัฐที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสวงหาและเลือกประกอบอาชีพได้ตามความรู้ ความสามารถของตน ซึ่งจะทำให้ได้บุคลากรที่มีศักยภาพสูงมาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมตามภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติกลับพบว่า มีคำพิพากษาศาลปกครองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2567) ที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติในการเข้าทำงานขององค์การมหาชนหลายกรณีด้วยกัน โดยขอยกตัวอย่างบางคดีที่เกิดขึ้นเพื่อให้เห็นเค้ามูลของเรื่อง เช่น คดีที่หนึ่ง ศาลพิพากษาเมื่อ พ.ศ. 2556 เป็นกรณีบุคคลที่จะสมัครเข้ารับ การคัดเลือกในตำแหน่ง ผู้อำนวยการองค์การมหาชนฟององค์การมหาชน ซึ่งมีประเด็นกล่าวอ้างการเลือกปฏิบัติในการสมัครเข้ารับการคัดเลือก⁹ คดีที่สอง ศาลพิพากษาเมื่อ พ.ศ. 2558 เป็นกรณีผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนฟององค์การมหาชน ซึ่งมีประเด็นกล่าวอ้างการเลือกปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงาน¹⁰ และคดีที่สาม ศาลพิพากษาเมื่อ พ.ศ. 2566 เป็นกรณีบุคคลที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนฟององค์การมหาชน ซึ่งมีประเด็นกล่าวอ้างถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการ

⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19

⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27

⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 4

⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อ.356/2551 คดีหมายเลขแดง ที่ อ.840/2556

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อ.654/2552 คดีหมายเลขแดง ที่ อ.780/2558

รับสมัครที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค¹¹ เป็นต้น อันเป็นนัยที่แสดงให้เห็นว่า องค์การมหาชนในประเทศไทยยังอาจไม่ได้ปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ และหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนที่ต้องอยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมายและระบบคุณธรรมจนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและบุคลากรในระบบองค์การมหาชน

ดังนั้น บทความนี้ จึงจะศึกษาพื้นฐานของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ และพื้นฐานของหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน รวมทั้งความสัมพันธ์ของหลักการข้างต้น เพื่อให้เห็นถึงมูลเหตุของปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไข อันจะมีส่วนส่งเสริมให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและบุคลากรในระบบองค์การมหาชนได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมตามลักษณะขององค์การมหาชน และยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลขององค์การมหาชน รวมทั้งยังมีส่วนในการควบคุมกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐด้วย

2. หลักการพื้นฐานของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ และความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบองค์การมหาชน

ขอเริ่มพิจารณาเกี่ยวกับพื้นฐานของแนวความคิด และตัวอย่างของการปรับใช้หลักการ

เป็นลำดับแรก ถัดมาจึงพิจารณาเกี่ยวกับพื้นฐานความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน จากนั้นจึงพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้เห็นกลไกและสภาพบังคับในเรื่องนี้ได้ชัดเจนและเป็นระบบยิ่งขึ้น ดังนี้

2.1 หลักการพื้นฐานของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ

หลักความเสมอภาค (Principle of Equality) เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (บุพผา อัครพิมาน, 2551, หน้า 10) มีที่มาจากแนวความคิดว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานโดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2567, หน้า 155) และทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 164-165) โดยหลักความเสมอภาคมีหลักเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงเป็นความไม่เสมอภาค (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2544, หน้า 38)

หลักการข้างต้น จะพบตัวอย่างในปริมาณที่หลากหลาย เช่น (1) ในสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี จึงไม่มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้เป็น

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำ ที่ บ.62/2566 คดีหมายเลขแดง ที่ บ.46/2566

ลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ แต่สามารถศึกษาได้จากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราโดยรัฐสภา (Statute) คำพิพากษาของศาล (Case Law) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Conventional Practice หรือ Constitutional Conventions) สนธิสัญญา (Treaties) รวมถึงหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายอังกฤษ คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักอำนาจอำนาจอธิปไตยของประชาชน (Parliamentary Sovereignty หรือ Supremacy of Parliament) ที่เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้วจะพบว่า ประเทศนี้ให้การรับรองและคุ้มครองหลักความเสมอภาคของประชาชนโดยกฎหมายของรัฐสภาและคำพิพากษาของศาล โดยปัจจุบันมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกปฏิบัติและตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) ซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุม 4 ประเด็น คือ (1) คุณลักษณะที่ได้รับการคุ้มครอง กล่าวคือ ต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุลักษณะเฉพาะเรื่อง อายุ สัญชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ เพศ เพศวิถี เป็นต้น (2) สถานที่ที่ได้รับการคุ้มครอง กล่าวคือ สถานที่ทำงานหรือระหว่างการทำงาน ในสถานศึกษาหรือระหว่างศึกษา เป็นต้น (3) สถานการณ์ที่เป็นการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ การเลือกปฏิบัติโดยตรง หรือการเลือกปฏิบัติโดยอ้อม หรือการคุกคามหรือก่อกวน หรือ

การตกเป็นเหยื่อ และ (4) วิธีการเรียกร้องสิทธิ กล่าวคือ ผู้ถูกละเมิดสามารถเรียกร้องไปยังบุคคลหรือหน่วยงานโดยตรง (ภัทรดา เมฆาพันธ์, 2557, หน้า 36-55) หรือ (2) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักความเสมอภาคมีสถานะเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย ถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และมีการบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร¹² ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคหลายประการ คือ ความเสมอภาคทางเพศ ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ และการไม่เลือกปฏิบัติโดยหลักความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบที่หลากหลายซึ่งสภาแห่งรัฐและคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงโดยสามารถแบ่งได้เป็น 4 หลักการย่อย คือ หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ และหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (ภัทรดา เมฆาพันธ์, 2557, หน้า 74-77) หรือ (3) ในประเทศไทย หลักความเสมอภาค

¹² ปัจจุบันรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 1 โดยในส่วนของอารัมภบทยืนยันและขยายความอารัมภบทไปถึงรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 และยืนยันว่ายึดมั่นต่อสิทธิมนุษยชนและหลักการว่าด้วยอธิปไตยของประเทศตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ทั้งนี้ คำประกาศดังกล่าว ข้อ 1 เป็นการรับรองหลักความเสมอภาคไว้ตามกฎหมายบ้านเมือง ส่วนข้อ 2 เป็นการรับรองหลักความเสมอภาคที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติ

ได้รับการรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ¹³ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2546, หน้า 30-31) รวมทั้งฉบับปัจจุบัน¹⁴ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552, หน้า 6-7, 41, 58) ซึ่งศาลปกครองได้นำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกกฎคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่เป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือขัดต่อหลักความเสมอภาค และปรากฏการจัดหลักการย่อยของหลักความเสมอภาคออกเป็น 4 ประการ (สำนักงานศาลปกครอง, 2564, หน้า 1-4) ได้แก่ (1) หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ (สมพงษ์ แซ่ตัน, วัชร กลินสุวรรณ และ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2567, หน้า 165-194) (2) หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ (3) หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย และ (4) หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ (สมพงษ์ แซ่ตัน, วัชร กลินสุวรรณ และ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2567, หน้า 148-175) เป็นต้น

กล่าวเฉพาะความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ หรือหลักความเสมอภาคในการเลือกประกอบอาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติ

(ทิพวรรณ เศรษฐกุล, 2559, หน้า 48-49) โดยทั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย มีการจัดแบ่งประเภท และการวินิจฉัยข้อพิพาทที่คล้ายคลึงกัน ในที่นี้จึงขอนำเสนอหลักการนี้ดังนี้

(1) กรณีสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ เป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค มีที่มาจากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐและคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยข้อพิพาทจากการสอบแข่งขันเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ และการกำหนดคุณสมบัติ

สำหรับการสอบแข่งขันเข้าทำงานภาครัฐ มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ เลขที่ 83-634 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปใช้บังคับกับราชการทุกประเภท¹⁵ โดยเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้เป็นหลักประกันต่อหลักความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าสู่งานราชการ เป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป และอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789¹⁶ ซึ่งถือเป็นช่องทางหลักสำหรับประชาชนในการมีโอกาสใช้ความรู้

¹³ ประเทศไทยมีการรับรองหลักความเสมอภาคไว้ เช่น (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 12 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 27 และมาตรา 28 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 5 และมาตรา 30 และ (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 5 มาตรา 30 เป็นต้น

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 27 และมาตรา 40

¹⁵ การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้าทำงานภาครัฐ เช่น บุคลากรส่วนกลาง บุคลากรด้านสาธารณสุข บุคลากรส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

¹⁶ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 6 บัญญัติว่า พลเมืองทุกคนเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย และอาจมีตำแหน่ง หน้าที่การงานสาธารณะได้ตามความสามารถของตน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาความแตกต่างอื่นใดเว้นแต่ ความแตกต่างอันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะและพรสวรรค์ของแต่ละบุคคล

ความสามารถเพื่อเข้าทำงานภาครัฐ และเป็นหลักประกันให้แก่หน่วยงานของรัฐว่าหากดำเนินการอย่างถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการ จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการเข้าทำงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจขององค์กรนั้น ๆ และยังเป็นวิธีการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและการเล่นพรรคเล่นพวกด้วย โดยที่การสอบแข่งขันถือเป็นหลักประกันพื้นฐานสำหรับงานราชการ¹⁷ ส่วนการดำเนินการจะมีขั้นตอนและวิธีการครอบคลุมตั้งแต่การดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งเพื่อเปิดสอบแข่งขัน เช่น การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ การดำเนินการทดสอบ การประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบ และการบรรจุแต่งตั้งเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ เช่น การตอบข้อหารือ การให้ความเห็น การให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ การให้ข้อมูล การประกาศให้ทราบ หรือการใช้มาตรการอื่น ๆ เพื่อเตรียมการในการคัดเลือกบุคคล เป็นต้น ส่วนเนื้อหาของ การทดสอบ มีการกำหนดรูปแบบของการสอบแข่งขัน โดยแบ่งเป็นการสอบข้อเขียน การสอบปากเปล่า การสอบปฏิบัติ และการทดสอบที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าสอบสามารถเลือกวิชาเข้าสอบที่ตนเองถนัด ทั้งนี้ การฝ่าฝืนหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนของการคัดเลือกถือเป็นคดีปกครองซึ่งศาลจะพิจารณาถึงขั้นตอนการดำเนินการอย่างเคร่งครัด (วิศรุต คิตติ, 2565, หน้า 75-103) เช่น การประกาศ

รับสมัครบุคคลเข้ารับราชการ ซึ่งมีสถานะคำสั่งทางปกครองทั่วไป เป็นต้น (นิรัชรา พงศ์อาจารย์, 2564, หน้า 136)

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ เช่น สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยถึงผลสอบแข่งขันของสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า การที่คณะกรรมการผู้ทำการสอบสัมภาษณ์ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับถิ่นกำเนิดและความคิดเห็นต่าง ๆ ทางศาสนาของผู้ถูกสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นคำถามที่ไม่มีลักษณะเป็นการตัดสินถึงความสามารถในการทำงานของผู้ถูกสัมภาษณ์ เป็นการสร้างความแตกต่างระหว่างผู้ถูกสัมภาษณ์ อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ถูกระงับโดยห้ามไว้ในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญที่ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 จึงให้เพิกถอนผลการสอบแข่งขันนี้¹⁸ (ภัทรดา เมฆนันท์, 2557, หน้า 80) และสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยถึงกระทำของหน่วยงานของรัฐว่าต้องปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งหน้าที่และลักษณะงานเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน ในการออกประกาศเกี่ยวกับคุณสมบัติในการมีสิทธิได้รับคัดเลือกเพื่อเข้าอบรมในสถาบันนักปกครองชั้นสูง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการเข้ารับราชการโดยไม่เลือกกว่าบุคคลใด จะมีความคิดทางการเมืองอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐหรือไม่¹⁹ (สำนักงานศาลปกครอง, 2564, หน้า 49) เป็นต้น

¹⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1963 หมายเลขคดี 63-23 และคำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1991 หมายเลขคดี 91-165 L

¹⁸ คดี CE, 10 Avril 2009, n 311888

¹⁹ คดี CE, Ass., 28 Mai 1954, Barel

(2) กรณีประเทศไทย

หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐปรากฏให้เห็นจากการจัดแบ่งประเภทของหลักความเสมอภาคที่ศูนย์ศึกษาตีปกรอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ได้จัดรูปแบบโครงสร้างเป็นหลักการย่อยประการหนึ่งของหลักความเสมอภาค โดยเป็นการรวบรวมและจัดกลุ่มในการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐ เป็นต้น

สำหรับการเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย²⁰ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามประเภทของหน่วยงานนั้น แต่จะพบหลักการพื้นฐานที่ชัดเจนกล่าวคือ การสรรหาบุคคลเข้าทำงานในภาครัฐต้องใช้ระบบการสรรหาที่ยึดหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสของบุคคลผู้มีความคุณสมบัติอย่างเท่าเทียมกัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2567, ออนไลน์) ซึ่งสอดคล้องกับระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า สมควรวางระเบียบข้าราชการ

พลเรือนให้แน่นอนเหมือนกันหมดสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป และรับคนเข้ารับราชการแต่เฉพาะผู้มีความรู้ดี เปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ดีได้เข้ารับราชการ โดยหาวิธีเลือกสรรที่เป็นกลางและยุติธรรม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2536, หน้า 1-2) โดยหวังผลระยะยาวให้ระบบราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพและมีความเป็นระบบมากขึ้นและเพื่อเข้าแทนที่ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) (พฤทธิสาณ ชุมพล, 2567, ออนไลน์) และยังคงเป็นระบบพื้นฐานของการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการมาจนปัจจุบัน กล่าวคือ การกำหนดเกี่ยวกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค²¹ ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ ส่วนการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมสำหรับการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ จะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมือง

²⁰ ประเทศไทยมีการจัดระบบหน่วยงานของรัฐออกเป็นหลายประเภท เช่น หน่วยงานของรัฐในควบคุมและกำกับของฝ่ายบริหาร จะแบ่งเป็น (1) ส่วนราชการ (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) (2) รัฐวิสาหกิจ (3) องค์การมหาชน และ (4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ เป็นต้น โดยการรับสมัครบุคลากรจะมีกฎหมายกำหนดไว้ตามประเภทของหน่วยงานรัฐประเภทนั้น ๆ เช่น ส่วนราชการ กรณีข้าราชการพลเรือนจะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือองค์การมหาชนจะมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

²¹ “ความเสมอภาค” มีคุณค่าและมีความสำคัญกับมนุษย์ กล่าวคือ (1) เป็นคุณค่าในสังคมตะวันตก เห็นได้จากพัฒนาการของหลักการที่มีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยมีหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ (2) เป็นคุณค่าในสังคมไทย เห็นได้จากพัฒนาการพื้นฐานของการรับบุคคลเข้ารับราชการที่ต้องมีความเสมอภาคด้วย ดังนั้น กรณีประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้าทำงานภาครัฐ หลักความเสมอภาคจึงเป็นทั้งความผูกพันตามกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายบ้านเมือง และระบบคุณธรรม

มาประกอบกันได้²² อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อหลักการข้างต้น เช่น กรณีการกำหนดคุณสมบัติให้ผู้จบปริญญาตรีเกียรตินิยมเท่านั้นที่สามารถสมัครสอบได้ โดยไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือมีความจำเป็นรีบด่วนในการที่จะคัดเลือกบุคลากรเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, หน้า 9) หรือกรณีการที่พระราชบัญญัติกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้หลายประการให้ไม่สามารถบรรจุแต่งตั้งเป็นบุคลากรของรัฐวิสาหกิจทั้งในระดับคณะกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่ได้มีการกำหนดอ้างอิงบทจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองไว้ ย่อมสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม (เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2559,

หน้า 11-13) หรือกรณีการยกเว้นคุณสมบัติเรื่องอายุและคะแนนเฉลี่ยให้กับบุตรของพนักงานหรือบุตรของอดีตพนักงาน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้²³ เป็นต้น

ในประเทศไทยมีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ เช่น ศาลปกครองกลางได้พิพากษาเพิกถอนประกาศขององค์การมหาชน จากกรณีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนที่กำหนดว่ากรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการต้องดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือเทียบเท่า เป็นการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะเกี่ยวกับประสบการณ์ด้านบริหารงานโดยมิได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของบุคคล จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่าตำแหน่งที่มีประสบการณ์ด้านบริหารงานจะไม่สามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนได้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ²⁴ กำหนดคุณสมบัติเฉพาะ

²² ระบบคุณธรรม (Merit System) ปรากฏการรับรองไว้ในกฎหมาย เช่น (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสอง และมาตรา 258 ข. (4) (2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 42 และ (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 41 เป็นต้น

²³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ 352/2547

²⁴ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในทางทฤษฎีมี 2 ประเภท ได้แก่ (1) อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ซึ่งเป็นอำนาจที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติเมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ฝ่ายปกครองจึงต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามนั้น และ (2) อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจกระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น หรือกล่าวอีกนัยคือ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมาย เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีอิสระในการตัดสินใจ เมื่อมีเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดเกิดขึ้น

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค มีผลให้ประกาศขององค์การมหาชนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁵ และศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่าการที่หน่วยงานของรัฐไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีที่ผ่านเกณฑ์ประเมิน โดยมีข้อเท็จจริงประกอบ คือ หน่วยงานของรัฐอ้างว่าตำแหน่งนี้มีแผนการบรรจุบุคคลอื่นแล้ว แต่มีการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีและผลการประเมินผ่านเกณฑ์ประเมิน และมีการสอบข้อเท็จจริงพบว่าหน่วยงานของรัฐมีปัญหาขัดแย้งเป็นการส่วนตัวกับผู้ฟ้องคดี โดยศาล

เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแผนการจ้างบุคคลอื่นไม่ตรงกับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีจึงรับฟังไม่ได้ ส่วนมีการประเมินต่อสัญญาจ้างแสดงว่าหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะประเมินเพื่อจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานต่อ และผลการสอบข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งส่วนตัวระหว่างผู้บริหารหน่วยงานของรัฐกับบิดาและพี่ชายของผู้ฟ้องคดี แต่หน่วยงานของรัฐไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรอันเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการละเมิดผู้ฟ้องคดี²⁶ (สำนักงานศาลปกครอง,

อนึ่ง สำหรับกรณีองค์การมหาชนนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 และมาตรา 27 บัญญัติว่า

“มาตรา 24 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการขององค์การมหาชน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ...

(3) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ...

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย ...

(4) ...

มาตรา 27 ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว อำนาจที่คณะกรรมการองค์การมหาชนใช้ในการออกระเบียบ เป็นอำนาจผูกพันให้ต้องดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่งตั้งกรรมการจะสามารถใช้หลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับลักษณะและสภาพกิจการขององค์การมหาชนแห่งนั้น โดยต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค หลักความชอบด้วยกฎหมาย และระบบคุณธรรม ซึ่งหากใช้อำนาจผูกพันที่ไม่อยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ระเบียบนั้นต้องถูกเพิกถอน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “ดุลพินิจ” ที่ปรากฏในคำพิพากษา จึงหมายถึง การใช้ดุลพินิจตามหลักความเป็นอิสระภายใต้อำนาจผูกพัน

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ บ.46/2566

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.399/2551

2564, หน้า 48) เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า ความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลซึ่งมีแนวความคิดมาจากการให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากความเสมอภาคกันในการปฏิบัติต่อมนุษย์ในลักษณะที่เป็นทางเลือกปฏิบัติจึงขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยหลักความเสมอภาคถูกนำไปปรับใช้ในลักษณะที่หลากหลายตามบริบทของประเทศหรือสังคมนั้น ๆ มีการกำหนดลักษณะ ขอบเขต วิธีการบังคับใช้ที่แตกต่างกันออกไป แต่ยังคงไว้ซึ่งพื้นฐานและแนวความคิดที่สำคัญข้างต้น ซึ่งหากกล่าวเจาะจงไปที่หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐซึ่งใช้บังคับกับบุคคลที่จะเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ ที่ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคภายใต้ความรู้ ความสามารถของตน และหากกล่าวถึงพรหมแดนของหลักการย่อยนี้ ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงในระหว่างช่วงเวลาของการปฏิบัติงานด้วย เช่น การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการลงโทษ เป็นต้น ดังนั้น การไม่เคารพต่อหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐนอกจากจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ราชการภายใต้หลักความเสมอภาคด้วย (พัชรภรณ์ศิริวิมลกุล, 2565, หน้า 208)

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ยังพบอีกว่า หลักการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของปัจเจกชนด้วย เนื่องจากเป็นหลักการที่คุ้มครองความเชื่อถือว่าไว้วางใจให้รัฐต้องประกันความมั่นคงแน่นอนให้แก่บุคคล

ผู้อยู่ภายใต้การตัดสินใจของรัฐ โดยบุคคลต้องสามารถเชื่อมั่นในกฎหมายและสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดจากกฎหมาย ต้องได้รับความคุ้มครองความเชื่อในผลทางกฎหมาย รวมทั้งมาตรการของฝ่ายปกครองต้องมีความแน่นอนและมีเสถียรภาพ การให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวางจะทำให้ความมั่นคงแห่งนิติฐานะลดลงและเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะปัจเจกบุคคลจะไม่สามารถกำหนดชีวิตของตนเองได้หากนโยบายของฝ่ายปกครองมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาหรือเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน กล่าวคือ ปัจเจกชนไม่สามารถคาดหมายได้ว่าอำนาจดุลพินิจจะถูกใช้ไปในแนวทางใด โดยมีตัวอย่างการวินิจฉัยข้อพิพาทของหลักการนี้เช่น สภาแห่งรัฐได้พิพากษาเพิกถอนประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ที่แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายกิจการต่างประเทศ ตำแหน่งเลขานุการฝ่ายกิจการต่างประเทศ และตำแหน่งเลขานุการประจำสำนักงานปฏิบัติกิจการของสถานทูต เฉพาะส่วนที่มีได้กำหนดบทเฉพาะกาลสำหรับการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ เนื่องจากการประกาศรับสมัครและแก้ไขประกาศรับสมัคร โดยแก้ไขลักษณะและวิธีการสอบเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของแบบทดสอบ เพิ่มเติมวิธีการตัดคะแนนในการสอบ และบางตำแหน่งเปลี่ยนแปลงแบบทดสอบเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ จนส่งผลกระทบต่อแบบทดสอบด้านอารยธรรมประวัติศาสตร์วัฒนธรรมสถาบันทางการเมือง ชีวิตทางการเมืองและสังคม

ภูมิศาสตร์ทางเศรษฐกิจและมนุษยชน โดยประกาศนี้มีผลบังคับใช้ทันทีกับการสอบที่จะจัดขึ้น อันเป็นการสร้างภาระเกินสมควร ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงเกินสมควรต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชน ซึ่งไม่มีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ จึงเป็นการตรากฎเกณฑ์ที่ไม่เคารพหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ²⁷ (นภสนันทนต์ ศรีปัญญาประดิษฐ์, 2562, หน้า 38-44)

ลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ยังส่งผลต่อการใช้นิติวิธี (Juristic Method) ในการพิจารณาการใช้บังคับ และการตีความหลักการดังกล่าวในเชิงกฎหมายมหาชนด้วย กล่าวคือ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและระบบกฎหมายทั้งระบบ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2551, ออนไลน์) จึงอาจกล่าวถึงแนวความคิดพื้นฐานของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐได้ว่า “หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ เป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในลักษณะของการเป็นกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจให้รัฐต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ใช้ปฏิบัติต่อบุคคลเกี่ยวกับการทำงานในภาครัฐหรือร่วมงานกับรัฐ โดยต้องเปิดโอกาสให้บุคคลแต่ละคนมีความเท่าเทียมกันในการได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตน ทั้งยังต้องได้รับการปฏิบัติต่อความรู้ความสามารถนั้นอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน เพื่อเป็นผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐหรือร่วมงานกับรัฐ”

2.2 ความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบองค์การมหาชน

องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถูกจัดตั้งภายใต้แนวความคิดและแนวทางการจัดระบบโครงสร้างของฝ่ายปกครอง (Administrative Organization) (Roscoe Pound, 1942, p.81) มีความเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) (Maximilian Koessler, 1949, p.449) มีภารกิจจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Service) มีฐานะเป็นผู้ทรงอำนาจทางปกครอง (Administrative Authority) หรือฝ่ายปกครอง

ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายมหาชน (William F. Fox, Jr., 2000, pp.6-8) จำเป็นต้องมีอำนาจพิเศษที่แตกต่างไปจากการใช้สิทธิเสรีภาพตามวิธีการทางกฎหมายเอกชน เรียกว่า อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง โดยหากพิจารณาในลักษณะของเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ จะพบว่ามี 4 ประการ ได้แก่ (1) มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นฐานอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล และสัญญาทางปกครอง (2) บุคลากรของรัฐ ซึ่งหมายถึงบุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง และถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการ

²⁷ คดีปกครองฝรั่งเศส CE, 25 juin 2007, Syndicat CFDT du Ministère des Affaires Étrangères, no 304888, no 304890, no 304892, no 304894

สาธารณะ (3) ทรัพย์สิน ซึ่งจำเป็นที่ฝ่ายปกครองต้องมีทรัพย์สินโดยการได้มาอาจได้มาตามกฎหมายเอกชนหรือได้มาโดยวิธีการพิเศษ และ (4) อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองในลักษณะของอำนาจฝ่ายเดียวที่มีเหนือเอกชนใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2561, หน้า 97-119)

เอกสิทธิ์และเครื่องมือข้างต้น มีขึ้นเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมของฝ่ายปกครองสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเกิดผลดีต่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะเห็นได้ว่ามี “บุคลากรของรัฐ” เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญ และเป็นผู้ใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ บุคคลหรือทรัพยากรบุคคลจึงมีความสำคัญ อีกทั้งเมื่อพิจารณาด้วยความเป็นองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (วัชร กิ่งสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2566, หน้า 14-15) ซึ่งอาจถือเป็นหนึ่งในกลไกที่ช่วยให้องค์การมหาชนสามารถปฏิบัติการกิจบรรลุเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ความ

เป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ในระบอบองค์การมหาชนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

สำหรับบุคลากรของรัฐที่มีหลายประเภท และเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวเฉพาะที่เกี่ยวกับบุคลากรขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่อาจแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปเพื่อให้องค์การมหาชนดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้²⁸ ได้แก่ คณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งการสรรหากฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการองค์การมหาชน²⁹ และคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การมหาชน³⁰ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์โดยให้องค์การมหาชนต้องกำหนดการสรรหาคณะกรรมการ โดยกำหนดให้จัดทำเป็นระเบียบโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน โดยเนื้อหาของระเบียบต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การมหาชน หน้าที่ ปฏิทินการสรรหา ขั้นตอนและวิธีการ

²⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24

²⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5/8 (3)

³⁰ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2560

สรรหา ระยะเวลา พร้อมทั้งอัตราเบี้ยประชุม³¹

(2) บุคคลที่ทำหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการองค์การมหาชน รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน³² ได้แก่ ผู้อำนวยการองค์การมหาชน ซึ่งการสรรหากฎหมายกำหนดให้ กพม. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการสรรหา ผู้อำนวยการองค์การมหาชน³³ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้องค์การมหาชนต้องจัดทำเป็นระเบียบโดยเนื้อหาของระเบียบต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ผู้อำนวยการองค์การมหาชน หน้าที่ ปฏิทินการสรรหา ขั้นตอนและวิธีการสรรหา ระยะเวลา พร้อมทั้งอัตราเบี้ยประชุม³⁴

(3) บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน³⁵ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามพื้นฐาน และให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนได้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนขอกลับเข้ารับราชการหรือ

ปฏิบัติงานในสังกัดเดิมได้ กำหนดว่ากิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชน ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดย กพม. ได้จัดทำแนวทางการจัดทำร่างระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล โดยมีสาระสำคัญแบ่งเป็น 13 หมวดครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญ เช่น การวางกรอบกระบวนการคัดเลือก การบรรจุ และการพ้นจากการเป็นผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม ทั้งนี้ องค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับทุกข้อตามแนวทางข้างต้น แต่สามารถคำนึงถึงลักษณะงานหรือกิจการขององค์การมหาชนที่อาจแตกต่างจากแนวทางนี้ได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ, 2567, ออนไลน์)

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายองค์การมหาชนได้ออกแบบกลไกเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรขององค์การมหาชนไว้ให้สอดคล้องกับลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน ที่ต้องมีความเป็นอิสระมีความคล่องตัว สำหรับการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยกำหนดในลักษณะของ

³¹ หลักเกณฑ์การสรรหาประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การมหาชน และผู้อำนวยการองค์การมหาชน

³² พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 31

³³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5/8 (3)

³⁴ หลักเกณฑ์การสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการในคณะกรรมการองค์การมหาชน และผู้อำนวยการองค์การมหาชน

³⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 4 มาตรา 35-38/1

การวางกรอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรไว้ และให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ข้างต้น และสามารถเพิ่มเติมสาระสำคัญหรือหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งเองด้วย ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และระบบคุณธรรมด้วย

สำหรับองค์การมหาชนแต่ละแห่งที่นำกรอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรตนเอง อาจพิจารณาตัวอย่างการปรับใช้กรอบหลักเกณฑ์ข้างต้น เช่น (1) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ได้ออกระเบียบโดยความเห็นชอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีหลักเกณฑ์ครอบคลุมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สำหรับวิธีการได้คณะกรรมการให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหา³⁶ (2) ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้ออกระเบียบโดยมีหลักเกณฑ์ครอบคลุมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สำหรับวิธีการได้ผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการพิจารณา กำหนดวิธีการสรรหาผู้อำนวยการได้หลายวิธีแล้วแต่กรณี เช่น วิธีการประกาศรับสมัครทั่วไป วิธีการทาบทามเจาะจงตัวบุคคล และเจ้าหน้าที่ศูนย์เสนอชื่อ³⁷ และ (3) สถาบันทดสอบ

ทางการศึกษาองค์การมหาชน (องค์การมหาชน) ได้ออกข้อบังคับโดยนำกรอบหลักเกณฑ์ที่ กพม. กำหนดแนวทางการจัดทำระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลมาปรับใช้ สำหรับวิธีการสรรหาเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบ³⁸ ซึ่งในระเบียบกำหนดให้การสรรหา และการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี คือ (1) การเชิญ สำหรับผู้ปฏิบัติงานกลุ่มบริหารหรือเทียบเท่า กลุ่มวิชาการหรือกลุ่มปฏิบัติการวิชาชีพ และ (2) การรับสมัคร สำหรับการเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง กลุ่มบริหาร กลุ่มวิชาการ กลุ่มปฏิบัติการและวิชาชีพ และกลุ่มปฏิบัติการทั่วไป³⁹ เป็นต้น

ตัวอย่างการนำกรอบหลักเกณฑ์มาปรับใช้กับองค์การมหาชนข้างต้น จะเห็นได้ถึงลักษณะร่วมที่สำคัญ กล่าวคือ ในการกำหนดเกี่ยวกับวิธีการสรรหาคณะกรรมการ ผู้อำนวยการ และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมีความแตกต่างกันในแง่หนึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนได้อย่างชัดเจน

โดยภาพรวมแล้ว จากหลักการพื้นฐานของความเป็นองค์การมหาชน การออกแบบกฎหมายองค์การมหาชน ลักษณะการวางกรอบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรของ

³⁶ ระเบียบคณะกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง พ.ศ. 2561

³⁷ ระเบียบศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการศูนย์คุณธรรม พ.ศ. 2561

³⁸ ข้อบังคับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2562

³⁹ ระเบียบคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยการสรรหาและการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ้าง สัญญาจ้าง และการต่อสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2562

องค์การมหาชน และการปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะขององค์การมหาชน โดยคาดหวังให้ภารกิจของรัฐเฉพาะด้านนี้มีการบริหารจัดการที่คล่องตัว มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเป็นนวัตกรรม (Innovation) ของหน่วยงานภาครัฐ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542, หน้า 1) ดังกล่าว เป็นการบ่งบอกถึงลักษณะเฉพาะที่สำคัญของความเป็นองค์การมหาชน ซึ่งมีเจตนารมณ์ทางกฎหมายอย่างชัดเจน (วัชร กสิณสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2567, หน้า 72) แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวนั้น ยังคงต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานที่สำคัญของระบบการสรรหาบุคลากรภาครัฐ ภายใต้ระบบคุณธรรม และความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งความเป็นอิสระนั้นมีเพื่อให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเท่านั้น มิใช่ความเป็นอิสระตามอำเภอใจหรือปราศจากการควบคุมกำกับตรวจสอบแต่ประการใด จึงอาจกล่าวถึงความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบองค์การมหาชนได้ว่า “ความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบองค์การมหาชน เป็นหลักการที่ให้อำนาจองค์การมหาชนในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข รูปแบบ และรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อใช้ในการกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนแต่ละแห่งได้เอง และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนเองสร้างขึ้น ซึ่งครอบคลุม

ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดจำนวนบุคลากร การคัดเลือก การแต่งตั้ง การต่อสัญญาจ้าง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การลงโทษทางวินัย การพ้นจากการเป็นผู้ปฏิบัติงาน และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และระบบคุณธรรม”

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐกับหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน

เมื่อเห็นภาพที่ชัดเจนของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ ที่เป็นหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเป็นหลักการในลักษณะของการเป็นกรอบให้กับองค์การมหาชนในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวกับการเข้าทำงาน โดยต้องเปิดโอกาสให้บุคคลแต่ละคนมีความเท่าเทียมกันในการได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตน ทั้งต้องได้รับการปฏิบัติต่อความรู้ความสามารถนั้นอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน เพื่อเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน และเห็นภาพที่ชัดเจนของหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบองค์การมหาชน ที่เป็นหลักการที่สำคัญสำหรับองค์การมหาชนสามารถในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข รูปแบบ และรายละเอียดต่าง ๆ รวมทั้งต้องปฏิบัติต่อหลักเกณฑ์นั้น เพื่อใช้ในการสรรหา

บุคลากรขององค์การมหาชนแต่ละแห่งได้เอง ซึ่งการใช้อำนาจตามหลักความเป็นอิสระนี้ต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานของการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ คือ ระบบคุณธรรมที่องค์การมหาชนจะต้องดำเนินการให้เกิดความเท่าเทียมกัน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์และส่งเสริมกันอย่างเป็นระบบ

ความชัดเจนและความเป็นระบบของหลักการทั้งสองข้างต้น เป็นคุณค่าที่สำคัญของการจัดโครงสร้างทางปกครองเพื่อจัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านของรัฐสมัยใหม่ (โดยเฉพาะองค์การมหาชน) ที่มุ่งหวังประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจตามความเป็นอิสระและการปฏิบัติตามข้อผูกพันดังกล่าว เป็นเสมือนตร่วงซึ่งที่ต้องสร้างความสมดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ มิได้มุ่งใช้อำนาจความเป็นอิสระจนเกินขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจความเป็นอิสระจนไปรบกวนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกัน ก็มิได้ใช้หรือไม่กล้าใช้อำนาจความเป็นอิสระเลย จนการปฏิบัติการกิจไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การสร้างความสมดุลผ่านของหลักการทั้งสองผ่านการกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนเองสร้างขึ้นจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

ในที่นี้จึงขอนำเสนอกรอบหรือหลักเกณฑ์สำคัญของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐกับหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน โดยในการปรับใช้หลักการทั้งสองนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องพิจารณาทั้ง 2 ขั้นตอน คือ **ขั้นตอนที่ 1** ในการ

กำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ และ**ขั้นตอนที่ 2** ในการปฏิบัติตามกรอบหรือหลักเกณฑ์ก็ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในกรณีที่องค์การมหาชนจะดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องดำเนินการตามหลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชนที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายและระบบคุณธรรม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข คุณสมบัติ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถแสดงความรู้ ความสามารถของตนในการเข้าทำงานกับองค์การมหาชน หรือกล่าวอีกด้านคือ องค์การมหาชนต้องไม่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ (ขั้นตอนที่ 1) และเมื่อมีกรอบหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่เป็นธรรมชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในการปฏิบัติก็ต้องเคารพต่อกรอบหรือหลักเกณฑ์ (ขั้นตอนที่ 2) ที่ตนเองกำหนดขึ้นด้วยเช่นกัน

หากมีการละเมิดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ก็ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และมีผลให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำ ที่ บ.62/2566 หมายเลขแดง ที่ บ.46/2566 (นำเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค)

คดีนี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคณะกรรมการสรรหาผู้อำนวยการขององค์การมหาชนและคณะกรรมการองค์การ

มหาชนโดยกล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายจากประกาศขององค์การมหาชน เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชน เนื่องจากประกาศนี้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะสมัครเข้ารับ การคัดเลือกว่าต้องมีประสบการณ์ด้านการ บริหารงาน โดย (1) กรณีเป็นหรือเคยเป็น ผู้บริหารบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ ต้อง ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งบริหาร ไม่น้อยกว่าระดับสองรองจากผู้บริหารสูงสุดของ องค์การ (2) กรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ ต้องดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือเทียบเท่า และ (3) กรณีเป็นหรือเคยเป็น บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ต้องดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งรองอธิการบดี/คณบดี ซึ่ง ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีของส่วน ราชการระดับกรม แต่ไม่สามารถสมัครได้ อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และการ กำหนดคุณสมบัติเฉพาะดังกล่าวยังเกินขอบเขต คุณสมบัติตามที่กฎหมายองค์การมหาชนและ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนกำหนดไว้ อันเป็นเหตุให้ประกาศไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศดังกล่าว

ศาลปกครองกลางพิพากษาโดยมีใจความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติรับรองหลักความ เสมอภาคไว้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 และ มาตรา 32 บัญญัติเกี่ยวกับส่วนราชการระดับกรม และอำนาจหน้าที่ของกรม พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 72 บัญญัติ

อำนาจหน้าที่และการพิพากษาคดีปกครองของ ศาลปกครอง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 28 บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่ง ผู้อำนวยการองค์การมหาชน พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การมหาชน กำหนดวัตถุประสงค์ และ กำหนดเกี่ยวกับตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การ มหาชน ระเบียบองค์การมหาชนว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการองค์การมหาชน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ องค์การมหาชน เมื่อผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีมีความประสงค์จะสมัครเข้ารับการคัดเลือก ในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่ ไม่สามารถสมัครได้ เนื่องจากคุณสมบัติเฉพาะ ไม่เป็นไปตามประกาศ (กรณีเคยเป็นข้าราชการฯ) ศาลปกครองกลางเห็นว่ามาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักแห่งความเสมอภาค โดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคล ที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ อย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค การที่องค์การมหาชนจะใช้อำนาจดุลพินิจใน การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัคร เข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการองค์การมหาชน จึงต้องมีเหตุผล ที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังด้วยว่า ผู้สมัคร เข้ารับการคัดเลือกรายนั้นมีประสบการณ์ด้าน การบริหารงานที่ไม่เหมาะสมกับกิจการของ องค์การมหาชน ถึงทำให้ไม่สามารถสมัครเข้ารับ การคัดเลือกได้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายและ

ระเบียบที่ให้อำนาจแก่องค์การมหาชนในการกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับประสบการณ์ด้านการบริหารงานของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชน การที่องค์การมหาชนกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลจึงมีอำนาจกระทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่หลักความเสมอภาค ซึ่งหากพิจารณาตำแหน่งรองอธิบดีย่อมต้องมีประสบการณ์ในการบริหารงานมากพอสมควร เมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมถึงการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมแล้วเห็นว่าไม่มีข้อพิสูจน์ใดที่จะแสดงให้เห็นโดยประจักษ์ว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีของส่วนราชการระดับกรมจะไม่มีประสบการณ์ด้านการบริหารที่จะไม่อาจสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้ ดังนั้น การที่องค์การมหาชนกำหนดประกาศว่า กรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ ต้องดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือเทียบเท่า จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดคุณสมบัติเฉพาะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี อันขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงมีผลให้ประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากสาระสำคัญของหลักการ ขั้นตอน และตัวอย่างคำวินิจฉัยข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงคุณค่าและความสำคัญของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐที่มีความสัมพันธ์กับหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบองค์การ

มหาชน ที่หากองค์การมหาชนใดกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ฝ่าฝืน ละเลย เพิกเฉย หรือไม่คำนึงถึงความสมดุลของทั้งสองคุณค่า ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบคุณธรรมกับองค์การมหาชนของประเทศไทย

ระบบคุณธรรม (Merit System) สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับราชการใช้ในการปกครองและบริหารงานบุคคลที่ต้องใช้อำนาจเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในลักษณะของการอุปถัมภ์ ถือพรรคพวก ไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล หรืออาศัยเหตุผลทางการเมือง ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (วินิตีร์ทอง, 2544, หน้า 8-9) เช่น สหราชอาณาจักรได้สร้างระบบคุณธรรมตั้งแต่ค.ศ. 1854 (พ.ศ. 2397) เพื่อกำหนดให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการโดยวิธีการสอบแข่งขัน โดยกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการเลื่อนตำแหน่งให้เป็นไปตามหลักคุณธรรมให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน (จำเรียง สวัสดิวัฒน์ ณ อยุธยา, 2556, หน้า 9) และในประเทศไทยได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมในระบบข้าราชการพลเรือนครอบคลุมตั้งแต่การบรรจุ การดำรงตำแหน่ง จนถึงการให้ออกจากราชการ

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันระบบคุณธรรมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะด้วย⁴⁰ โดยสะท้อนให้เห็นหลักการทาง

⁴⁰ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 42 เป็นต้น

กฎหมายที่สำคัญ คือ หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) หลักความสามารถ (Competency) หลักความมั่นคงในอาชีพ (Security of Tenure) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความเป็นธรรม (Fairness) และหลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐทุกประเภทมีความผูกพันทั้งในเชิงแนวความคิดและการรับรองผ่านกฎหมายลายลักษณ์อักษร จึงก่อให้เกิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม ไม่เว้นแม้แต่หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่หรือหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและมีกฎหมายเฉพาะในการกำหนดกลไกต่าง ๆ ที่สำคัญ อาทิ การจัดตั้งหน่วยงาน การบริหารจัดการ และการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น ประกอบกับองค์การมหาชนยังมีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งล้วนมีหลักความเสมอภาคเป็นส่วนหนึ่งในหลักการสำคัญทั้งสิ้น อีกทั้งหลักความเสมอภาคยังเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของระบบคุณธรรมด้วย ดังนั้น องค์การมหาชนจึงมีความสัมพันธ์กับหลักความเสมอภาคในทุกมิติ หรืออาจเรียกได้ว่าระบบคุณธรรมมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชนในประเทศไทยผ่านหลักการสำคัญข้างต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายองค์การมหาชน พบข้อสังเกตว่า มีการกำหนดเนื้อหาที่สะท้อนหลักการของระบบธรรมบ้างแล้ว เช่น มาตรา 24/1 ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่กำหนดให้คณะกรรมการต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ มีประสิทธิภาพ เป็นต้น แต่กลับไม่ปรากฏการใช้ถ้อยคำว่า “ระบบคุณธรรม” จึงส่งผลต่อการปฏิบัติตามระบบคุณธรรมโดยต้องพิจารณาจากกลไกที่เกี่ยวข้อง หรือแนวทางการจัดทำระเบียบข้อบังคับที่ กพม. กำหนด หรืออาจต้องพิจารณาจากระเบียบ/ข้อบังคับ ภายในองค์การมหาชนแต่ละแห่งเอง อันเป็นสาเหตุให้เกิดความลักลั่น ความไม่มั่นคงแน่นอน จากการใช้ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนไปกำหนดกลไกเกี่ยวกับระบบคุณธรรมเอง ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้้องค์การมหาชนแต่ละแห่งไม่มีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติตามความผูกพันต่อระบบคุณธรรม

3. ข้อสังเกตทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

จากพื้นฐานแนวความคิดของหลักความเสมอภาค ปริมาณผลของการปรับใช้หลักความเสมอภาค และการวินิจฉัยข้อพิพาทที่สะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการใช้ความรู้ ความสามารถ เพื่อเข้าทำงานใน

หน่วยงานภาครัฐ และลักษณะเฉพาะของความ เป็นองค์การมหาชน โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ถือว่าเป็น หลักการที่สำคัญสำหรับองค์การมหาชน โดยมี บุคลากรเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญสำหรับ การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณา ในมิติของหลักการของการบังคับใช้หลัก ความเสมอภาคและหลักความเสมอภาคในการ เข้าทำงานภาครัฐ และในมิติของข้อพิพาทที่ เกิดจากหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงาน ภาครัฐ พบข้อสังเกตทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ข้อสังเกตทางกฎหมายในมิติของ หลักการ

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่ ประเทศไทยได้รับรองไว้อย่างเป็นระบบใน กฎหมายไทยกล่าวคือ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย และยังรับรองไว้ในกฎหมาย ลำดับรองต่าง ๆ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง คุณค่าพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในสังคมการเมือง แบบประชาธิปไตยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และความเสมอภาคของประชาชนซึ่งเป็น สมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ (ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์, 2567, หน้า 11) และยังเป็นหนึ่งใน หลักการสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ ประธิปไตย (วัชรระ กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน, ชรินทร์อินทรปัญญาและเกรียงไกรเจริญธนาวัฒน์, 2567, หน้า 93-100) ที่ก่อให้เกิดความผูกพัน ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติเพื่อให้สิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงาน ภาครัฐที่เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญหลักการ หนึ่งที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจ

ตามกฎหมาย เพื่อกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ ที่ใช้ปฏิบัติต่อบุคคลเกี่ยวกับการทำงานในภาครัฐ หรือร่วมงานกับรัฐ แต่กรอบหรือหลักเกณฑ์นั้น ต้องมีความเสมอภาค ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นธรรม โดยการเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมให้ บุคคลได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตนเองใน การจะเข้าทำงานกับรัฐ หรือในระหว่างการทำงาน และรัฐต้องปฏิบัติตามกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ตน สร้างขึ้นอย่างเสมอภาค อันเป็นการแสดงให้เห็นถึง การเคารพต่อความผูกพันตามหลักนิติรัฐและ นิติธรรม และยังมีผลเป็นการควบคุมกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย (Jerry L. Mashaw, 2008, p.1684)

กล่าวเฉพาะหลักความเสมอภาคในการเข้า ทำงานภาครัฐกับองค์การมหาชนในประเทศไทย ซึ่งองค์การมหาชนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐในเรื่องที่สำคัญ คือ การกำหนดภารกิจ การกำหนดงบประมาณ การวางโครงสร้างการบริหารงาน การกำหนด ระบบบริหารงานบุคคล การกำกับดูแลให้เป็นไป ตามกฎหมาย การตรวจสอบและการประเมินผล และการยุบเลิกองค์การมหาชน (สุรพล นิติไกรพจน์, 2543, หน้า 164-175) กล่าวคือต้องปฏิบัติภารกิจ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและ มีการใช้งบประมาณจากภาษีของประชาชน องค์การมหาชนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกา ต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดระบบ บริหารงานบุคคลที่โดยลักษณะเฉพาะของความ เป็นองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการ ว่าจ้างบุคลากร การกำหนดอัตราค่าตอบแทน ในการจ้างบุคลากร ลักษณะของงานหรือตำแหน่ง ที่ว่าจ้าง แต่ก็ต้องมีแนวทางที่ชัดเจน มีกฎเกณฑ์

กลางที่เป็นมาตรฐานสำหรับอ้างอิง เพื่อป้องกันความแตกต่างกันจนมากเกินไปในระหว่างองค์กรประเภทเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจขององค์กรมีความเหมาะสมและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2541, หน้า 92-104) และองค์การมหาชนยังต้องปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁴¹ ทั้งในฐานะแนวคิดว่าด้วยรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีเสาหลัก 3 ต้น คือ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตย และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2567, หน้า 148) และในฐานะความผูกพันตามกฎหมายขององค์การมหาชนที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์สำคัญ (วัชร เกลิณสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2566, หน้า 53) นอกจากนี้ ยังต้องผูกพันต่อมาตรฐานจริยธรรมสำหรับกรรมการผู้บริหารเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่มักจะกำหนดให้องค์การมหาชนแยกออกและแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม แต่ยังคงคำนึงถึงระบบคุณธรรมซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ ความสำคัญของหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐภายใต้ระบบคุณธรรมซึ่งปรากฏการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายเฉพาะอย่างชัดเจนว่าต้องปฏิบัติต่อผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการรับสมัครบุคคล ซึ่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ ส่วนการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมสำหรับการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ จะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบมิได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็น “การสร้างหลักประกันให้กับหน่วยงานภาครัฐในการได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพมาจัดทำภารกิจ และการสร้างหลักประกันให้กับประชาชนในสิทธิที่จะเข้าร่วมงานกับรัฐตามความรู้ความสามารถ เป็นนัยสำคัญของหลักความเสมอภาคด้วย”⁴²

⁴¹ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย อธิบายในหนังสือหลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐฯ ว่าหากศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกจะพบว่าประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่ขบคิดและนำเสนอหลักการนี้ ในช่วงทศวรรษที่ 30 และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยศาล ในเวลาต่อมาหลักการนี้จึงถูกหยิบยกขึ้นเพื่อนำเสนอต่อธนาคารระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 80 และหลังจากนั้นองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) เป็นต้น มีการพูดถึงและอธิบายเพิ่มเติมจากประเทศเนเธอร์แลนด์

⁴² ข้อสรุปนี้ สอดคล้องกับผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ในบทความวิชาการ เรื่อง “เจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทย : พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง” ที่องค์การมหาชนต้องจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาเฉพาะด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน ในส่วนของ “การเข้าเป็นบุคลากรในระบบองค์การมหาชน” ในตำแหน่งคณะกรรมการองค์การมหาชน ผู้อำนวยการองค์การมหาชน และเจ้าหน้าที่และ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กรณีคณะกรรมการองค์การ มหาชนและกรณีผู้อำนวยการองค์การมหาชน จะมีกฎหมายองค์การมหาชนกำหนดคุณสมบัติ ทั่วไป และจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์กลาง ในการสรรหาคณะกรรมการองค์การมหาชนและ ผู้อำนวยการองค์การมหาชน โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีการวางกรอบหลักเกณฑ์การสรรหาไว้แล้ว ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบหลักเกณฑ์กว้าง ๆ แต่ไม่ได้ กำหนดวิธีการสรรหาไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ สอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์การมหาชนที่ให้ อิสระแก่องค์การมหาชนแต่ละแห่งในการกำหนด เพิ่มเติมหรือแตกต่างกันได้ตามลักษณะเฉพาะ ของความเป็นองค์การมหาชนได้ โดยองค์การ มหาชนแต่ละแห่งก็ได้นำกรอบหลักเกณฑ์ข้างต้น มาดำเนินการและกำหนดส่วนเพิ่ม/ลด ให้ เหมาะสมกับลักษณะของแต่ละองค์กร ส่วนกรณี เจ้าหน้าที่และปฏิบัติงานในองค์การมหาชน จะมีกฎหมายองค์การมหาชน กำหนดคุณสมบัติ ทั่วไป และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ละแห่ง กำหนดคุณสมบัติทั่วไปและบางแห่ง อาจมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้ นอกจากนี้ ยังมีแนวทางการร่างระเบียบ/ข้อบังคับบุคคล เพื่อให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งใช้เป็นแนวทาง ในการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร

ทรัพยากรบุคคล จากหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ดังกล่าวจึงเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในแง่หนึ่งองค์การมหาชนสามารถใช้หลัก ความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากร บุคคลได้ตามความเหมาะสม แต่ก็ต้องพิจารณา อีกแง่หนึ่งที่ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค ในการเข้าทำงานภาครัฐที่องค์การมหาชน ต้องผูกพันด้วย หรือกล่าวอีกนัยในมิติของ หลักการ คือ การสร้างความสมดุลระหว่าง คุณค่าของหลักความเป็นอิสระในด้านการ บริหารทรัพยากรบุคคลที่มุ่งใช้เพื่อให้ได้มา ซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ สำหรับ การจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ กับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และเพื่อเป็นหลักประกันที่จะได้บุคลากร ที่มีประสิทธิภาพสำหรับองค์การมหาชนด้วย

โดยเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เห็นได้ จากตัวอย่างระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การ มหาชน จะพบว่า ยังมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นบุคลากรของ องค์การมหาชน จึงขอเสนอข้อสังเกตที่สำคัญ บางประการ กล่าวคือ

(1) กรณีคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ที่เหมาะสมกับภารกิจขององค์การ มหาชน จึงอาจมีวิธีการสรรหาที่หลากหลาย ตามความเป็นอิสระและต้องการประสิทธิภาพ แต่ต่อองค์การมหาชนก็ยังคงผูกพันต่อหลัก ความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ และ

โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น หลักประกันดังกล่าวจึงเอื้อให้ได้บุคลากรที่พร้อมปฏิบัติภารกิจให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

คณะกรรมการองค์การมหาชนก็ถือเป็นบุคลากรภาครัฐ ฉะนั้นวิธีการสรรหาก็ต้องสะท้อนให้เห็นถึงการเคารพและปฏิบัติตามข้อผูกพันในการเปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้ความรู้ ความสามารถในการเข้าทำงานกับรัฐด้วย แต่เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของกระบวนการสรรหาและวิธีการสรรหาคณะกรรมการองค์การมหาชน อาจพบปัญหาเกี่ยวกับวิธีการที่ใช้ในการสรรหาที่มีความไม่ชัดเจนในการดำเนินการ เช่น การใช้วิธีการทาบทาม หรือใช้วิธีการสรรหาตามครรลองของกฎหมายและระบบคุณธรรม เป็นต้น (ภาคภูมิ เปี้ยปลูก, 2560, หน้า 125-129)

(2) กรณีผู้อำนวยการองค์การมหาชน ซึ่งต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ มีความเหมาะสมกับการเป็นผู้บริหารองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และต้องจัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านให้มีประสิทธิภาพ จึงอาจมีวิธีการสรรหาที่หลากหลาย แต่ผู้อำนวยการองค์การมหาชนก็ถูกจัดอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องเคารพและผูกพันต่อหลักความเสมอภาคในการเข้าร่วมงานกับรัฐ ฉะนั้น การกำหนดวิธีการสรรหาที่ต้องแสดงให้เห็นถึงการเคารพและปฏิบัติตามข้อผูกพันในการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตน และได้รับการปฏิบัติต่อตนตามความรู้ ความสามารถที่เป็นธรรมในการเข้าร่วมงานกับรัฐ แต่เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับภารกิจขององค์การมหาชนที่รับผิดชอบภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือเรียกว่าหลักความเฉพาะเจาะจงทางภารกิจ (กฤษฎา ยุทธมังก, 2561, หน้า 13-14) โดยมีผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้บริหารสูงสุด ประกอบกับกฎเกณฑ์ของกระบวนการสรรหาและวิธีการ

สรรหาที่ให้ความเป็นอิสระแก่องค์การมหาชน เป็นอย่างมากจะพบปัญหา เช่น การกำหนดวิธีการสรรหา การต่อวาระของผู้อำนวยการ เป็นต้น

(3) กรณีเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ซึ่งต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมกับภารกิจขององค์การมหาชน การกำหนดวิธีการสรรหาจึงต้องมีความชัดเจนมีมาตรฐานเพื่อให้โอกาสแก่บุคคลทั่วไป มีสิทธิในการเข้าทำงานกับภาครัฐ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพได้อย่างเสรี โดยได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตนและได้รับการปฏิบัติตามความรู้ ความสามารถของตน แต่เมื่อพิจารณาระบบการบริหารงานบุคคลในองค์การมหาชนที่มีความโดดเด่น คือ สามารถกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร ระบบการบริหารงานบุคคลที่คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ศักดา ศรีภูมิ, 2552, หน้า 136) จึงอาจส่งผลต่อรูปแบบการกำหนดวิธีการรับบุคลากรเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

ดังนั้น การที่ปรากฏตัวอย่างระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชน เกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าทำงานในองค์กรในตำแหน่งเดียวกัน แต่มีหลากหลายวิธีการข้างต้น จึงต้องพิจารณาว่าเป็นการปฏิบัติต่อตำแหน่งเดียวกันที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน หรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าการที่องค์การมหาชนใช้ความมีอิสระเพื่อคาดหวังประสิทธิภาพ โดยการกำหนดวิธีการที่หลากหลาย อาจเป็นการละเลยต่อการคำนึงถึงการปฏิบัติต่อ

สิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้เหมือนกัน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักความเสมอภาค ในการเข้าทำงานภาครัฐ เช่น การกำหนดวิธีการ เชื้อเชิญหรือวิธีการเสนอชื่อ เป็นการเปิดโอกาสให้ บุคคลที่มีคุณสมบัติทั่วไปและมีคุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่งเพียงบางคน ได้รับโอกาสในการ แสดงความรู้ ความสามารถของตน เพื่อให้รัฐ พิจารณาคัดเลือกเข้าทำงานกับรัฐเท่านั้น ในขณะที่การกำหนดวิธีการประกาศรับสมัคร เป็นการทั่วไป เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มี คุณสมบัติทั่วไปและมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ทุกคน ได้รับโอกาสในการแสดงความรู้ ความสามารถของตน เพื่อให้รัฐพิจารณาคัดเลือก เข้าทำงานกับรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนของการกำหนดวิธีการเข้าเป็นบุคลากร ขององค์การมหาชนบางวิธีการ (วิธีการเชื้อเชิญ หรือวิธีการเสนอชื่อ) ยังไม่ได้แสดงให้เห็นปรากฏ ชัดเจนเป็นรูปธรรมตามหลักความเสมอภาค ในการเข้าทำงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังไม่เป็นการ สร้างหลักประกันให้กับหน่วยงานภาครัฐในการได้ บุคลากรที่มีประสิทธิภาพมาจัดทำภารกิจด้วย

กล่าวโดยสรุป ในมิติของหลักการที่หลัก ความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐผูกพัน องค์การมหาชนอย่างชัดเจนเป็นระบบ และ ที่หลักความเป็นอิสระในด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนให้อำนาจแก่ องค์การมหาชนเพื่อควมมีประสิทธิภาพ ในการจัดทำภารกิจ หลักการทั้งสองนี้ จึงเป็น สิ่งที่มีคุณค่าและมีความสำคัญที่จำเป็นต้อง

พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้เกิด ความสมดุลกัน แต่จากการศึกษาพบข้อสังเกต ที่สำคัญบางประการ คือ การกำหนดวิธีการเข้า เป็นบุคลากรขององค์การมหาชนบางวิธีการ ยังอาจไม่มีความชัดเจนถึงการเคารพและปฏิบัติ ตามหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ หากแต่มีความชัดเจนเพียงด้านความเป็นอิสระ ในการใช้อำนาจของรัฐเท่านั้น จึงก่อให้เกิด ความไม่สมดุลกันของสองหลักการดังกล่าว จนอาจ ส่งผลกระทบต่อการได้บุคคลเข้าทำงานในภาครัฐ ที่มีคุณภาพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน ดังนั้น องค์การมหาชนแต่ละแห่ง จึงควรใช้อำนาจตามหลักความเป็นอิสระ ในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่อยู่บน พื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย และ ระบบคุณธรรมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการ กระบวนการ หรือวิธีการอื่นใด ที่แสดงให้เห็น ปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมถึงความเท่าเทียมกัน ในโอกาสของบุคคลที่จะได้แสดงความรู้ ความ สามารถของตน และปฏิบัติต่อการอบหลักเกณฑ์ ที่ตนสร้างขึ้นอย่างเสมอภาคด้วย

3.2 ข้อสังเกตทางกฎหมายในมิติของ ข้อพิพาท

จากหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงาน ภาครัฐที่ผูกพันต่อองค์การมหาชน และหลักการนี้ ยังต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา ใช้อำนาจควบคู่กับหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน แต่ปรากฏว่ายังมีตัวอย่างข้อพิพาทที่นำไปสู่ศาล จนเป็นคดีปกครอง จึงสมควรนำมาวิเคราะห์ เป็นกรณีศึกษา ดังนี้

3.2.1 หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ : กรณีศึกษาตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชน

จากคดีปกครองคดีหมายเลขดำ ที่ บ.62/2566 หมายเลขแดงที่บ.46/2566 ที่ได้สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐที่มีสาระสำคัญให้ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ได้มีโอกาสแสดงความรู้ความสามารถ ของตนเอง ซึ่งแม้องค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แต่ก็ต้องใช้ความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐภายใต้หลักความเสมอภาค หลักความชอบด้วยกฎหมาย และระบบคุณธรรมด้วย หากใช้ความเป็นอิสระที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรับสมัครบุคคลที่จะเข้ารับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่อยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้หลักเกณณ์นั้นต้องถูกเพิกถอน

หากจะกล่าวตามกรอบหรือหลักเกณฑ์สำคัญของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐกับหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนที่ผู้เขียนวางขั้นตอนไว้ ในคดีนี้จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรมที่ต้องพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม จึงไม่ชอบในขั้นตอนที่ 1 (ขั้นตอนการกำหนดกฎเกณฑ์) ซึ่งหากกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรมนี้ไม่ถูกศาลเพิกถอน กฎเกณฑ์ที่

ไม่เสมอภาคดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลไปจนกว่าศาลจะพิพากษาเพิกถอนหลักเกณณ์ดังกล่าว และยังส่งผลต่อขั้นตอนที่ 2 (การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์) ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้อำนาจขององค์การมหาชน โดยไม่มีความเสมอภาคต่อ ๆ ไปด้วย

นอกจากนี้ ข้อพิพาทในคดีนี้ยังเป็นการพิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของหลักความเสมอภาคที่กฎหมายรับรองไว้ว่าหน่วยงานของรัฐ (รวมถึงองค์การมหาชน) ต้องเคารพและนำมาปฏิบัติโดยเฉพาะหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐที่มีแนวความคิดพื้นฐานให้ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้ความรู้ ความสามารถ และการได้รับการปฏิบัติต่อความรู้ ความสามารถของบุคคลอย่างเป็นธรรมในการเข้าทำงานกับภาครัฐ และเป็นการยืนยันถึงความสำคัญว่า องค์การมหาชนต้องสร้างความสมดุลระหว่างหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐกับหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน รวมทั้งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การให้ความสำคัญกับการใช้หลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนเพื่อคาดหวังประสิทธิภาพมากกว่าการคำนึงถึงโอกาสของปัจเจกชนในการเข้าทำงานกับรัฐ ส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนถูกลิดรอน ทั้งยังส่งผลกระทบต่อการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย

3.2.2 หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ : ปริณพทลของหลักการ

กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำ ที่ อ.654/2552 หมายเลขแดง

ที่ อ.780/2558 (นำเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค)

คดีนี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้อำนวยการองค์การมหาชนและองค์การมหาชน โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ในระหว่างปฏิบัติงานได้รับความไม่เป็นธรรมโดยได้รับผลการประเมินโดยรวมอยู่ในระดับพอใช้ จึงไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนและไม่ได้เงินรางวัลประจำปี และต่อมาไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างโดยองค์การมหาชนให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์การต่อสัญญาจ้าง เพราะมีผลการประเมินการปฏิบัติงานรายปี โดยเฉลี่ยในแต่ละสัญญาต่ำกว่าระดับดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคะแนนที่ได้รับโดยเฉพาะคะแนนพฤติกรรมได้น้อยกว่าคะแนนประเมินตนเองอย่างมีนัยสำคัญ คะแนนรายบุคคลไม่เป็นไปตามสัดส่วน พฤติกรรมการบริหารงานขององค์การมหาชนเอื้อประโยชน์และเกื้อกูลต่อพวกพ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงขอข้อมูลและอุทธรณ์ภายในองค์กรแล้ว และเห็นว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาขององค์การมหาชนแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) การแก้ไขหลักเกณฑ์ขององค์การมหาชนเป็นการลงโทษบุคคลที่ไม่สมควร ส่วนของสำนักงาน ก.พ. นั้น มีวัตถุประสงค์ของหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการจูงใจให้บุคลากรเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาและนำความสำเร็จสู่องค์กรมากขึ้น การกระทำขององค์การมหาชนจึงไม่ชอบ และเป็นการกระทำ

ที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี ส่วนการแก้ไขหลักเกณฑ์การประเมินและนำมาใช้ย้อนหลังก็เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต และเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปรับเปลี่ยนเงินเดือนและได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือสั่งให้องค์การมหาชนปรับฐานเงินเดือน ปรับเลื่อนเงินเดือน จ่ายเงินรางวัลประจำปี จ่ายเงินชดเชยกรณีเลิกจ้าง ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย และเพิกถอนเกณฑ์การประเมิน

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษามีใจความว่าการแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่แก้ไขโดยคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล โดยเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการทำงานขององค์กรที่ไม่ได้ทำให้การคิดคะแนนแตกต่างไปจากเดิมชอบด้วยกฎหมาย และการไม่ปรับเปลี่ยนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับผลการประเมินระดับพอใช้ จึงไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินรางวัลประจำปี จึงชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน ส่วนการจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างภายหลังสิ้นสุดสัญญาจ้างเป็นเวลาประมาณ 9 เดือน ถือว่าล่าช้าเกินควร จึงเป็นการกระทำละเมิด และต้องจ่ายเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างล่าช้าให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อสังเกตจากกรณีศึกษา จากสาระสำคัญของคดีนี้ พบข้อสังเกต ดังนี้

(1) เป็นการพิสูจน์ให้เห็นถึงขอบเขตหรือปริมาณของหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ ที่กฎหมายรับรองว่ามีความครอบคลุมไปถึงในระหว่างช่วงการทำงานด้วย

(2) เป็นการยืนยันถึงหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน ที่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไข หรือรายละเอียดอื่นใด เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรได้เอง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรมีความเหมาะสม คล่องตัว จนสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป ในมิติของข้อพิพาทที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดี อันมีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครอง⁴³ ที่หากมีการใช้อำนาจทางปกครองจนไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกิดความเสียหาย ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนการกระทำ ของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งจากกรณีศึกษาตัวอย่างคดีปกครองของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค อาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนในประเทศไทยบางแห่ง เช่น การกำหนดวิธีการสรรหาบุคลากร และการประเมินผล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น มีลักษณะของความไม่สมดุลกัน ระหว่างหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนกับ หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ จนส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและ บุคลากรขององค์การมหาชนได้รับผลกระทบ จากการใช้อำนาจขององค์การมหาชน และ ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ในแง่หนึ่งต้องสร้าง

หลักประกันด้านความมีประสิทธิภาพในการ ได้บุคคลเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานตามภารกิจของ องค์การมหาชน หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า องค์การมหาชนบางแห่งยังอาจไม่ได้ตระหนัก หรือให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุล ระหว่างหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงาน ภาครัฐกับหลักความเป็นอิสระในด้านการ บริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน อย่างเหมาะสม จึงก่อให้เกิดความไม่เอียงหรือ การให้ความสำคัญในหลักการใดหลักการหนึ่ง มากเกินไป หรือไม่ได้คำนึงถึงหลักการใดเลย ดังนั้น จึงสมควรสร้างความรู้ ความเข้าใจ หรือ ความตระหนักในคุณค่าและให้ความสำคัญกับ ทั้งสองหลักการดังกล่าว และส่งเสริมให้องค์การ มหาชนปฏิบัติภารกิจโดยคำนึงถึงความสมดุล ของทั้งสองหลักการให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ องค์การมหาชน

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการทั่วไป และเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐ เสรีประชาธิปไตย มีหลักเกณฑ์ว่าต้องปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันในสาระสำคัญที่ แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระ สำคัญที่แตกต่างกันจึงเป็นความไม่เสมอภาค ส่วนหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ ทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทยได้

⁴³ การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) การควบคุมแบบป้องกัน (Preventive Control) และ (2) การควบคุมแบบแก้ไข (Corrective Control)

จัดเป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค ซึ่งมีสาระสำคัญว่ากรณีที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ใช้ปฏิบัติต่อบุคคลเกี่ยวกับการเข้าทำงานในภาครัฐ ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลแต่ละคนมีความเท่าเทียมกันในการได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนทั้งต้องปฏิบัติต่อความรู้ความสามารถนั้นอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน โดยหลักความเสมอภาคและหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐได้รับการรับรองไว้ในระบบกฎหมายไทยทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและโดยคำวินิจฉัยของศาล ส่วนองค์การมหาชนในประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม มีความเป็นอิสระหลายประการ กล่าวเฉพาะหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขอื่นใดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรตนเอง และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนเองสร้างขึ้น โดยต้องสอดคล้องกับสาระสำคัญของหลักความเสมอภาค หลักความชอบด้วยกฎหมายและสาระสำคัญของระบบคุณธรรม จากการศึกษาผ่านแนวความคิดพื้นฐานและสาระสำคัญของหลักการ รวมทั้งกรณีศึกษาคำพิพากษา พบว่า (1) หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐเป็นหลักการที่มีคุณค่าและมีความสำคัญสำหรับองค์การมหาชน ส่วนหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนที่มีหลักความเสมอภาคหลักความชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้พื้นฐานของระบบ

คุณธรรม ก็เป็นหลักการที่มีคุณค่าและมีความสำคัญกับองค์การมหาชนเช่นกัน ซึ่งจำเป็นต้องสร้างความสมดุลในการใช้อำนาจตามหลักการดังกล่าว และต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการดำเนินการโดยคำนึงถึงการจัดทำบริการสาธารณะและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ (2) ยังปรากฏตัวอย่างขององค์การมหาชนปฏิบัติเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรที่มีลักษณะของการให้ความสำคัญในด้านความเป็นอิสระของการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น การกำหนดวิธีการสรรหาที่ไม่แสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น มากกว่าการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ จึงก่อให้เกิดความไม่สมดุลของทั้งสองหลักการ

4.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถปฏิบัติภารกิจได้บรรลุตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน และเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลกับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ จึงสมควรให้ กพม. ดำเนินการ ดังนี้

(1) สร้างความรู้ ความเข้าใจ หรือความตระหนักในคุณค่า และให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ และหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชนภายใต้พื้นฐานของระบบคุณธรรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน เพื่อส่งเสริมให้องค์การมหาชนปฏิบัติภารกิจได้สอดคล้องกับ

หลักการข้างต้น ทั้งนี้ อาจดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดอบรมสัมมนา หรือการจัดทำคู่มือ เป็นต้น

(2) ในกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การมหาชน ต้องแสดงออกให้ชัดเจนว่าได้ปฏิบัติสอดคล้องกับหลักการแล้ว เช่น กรณีการสรรหาบุคลากรต้องดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรม ทั้งในกรณีของการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน กระบวนการ หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้โอกาสบุคคลได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตนเองในการเข้าทำงานภาครัฐ และในกรณีของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตนเป็นผู้กำหนดขึ้นด้วย ทั้งนี้ อาจกำหนดในรูปแบบของการรายงานเป็นตัวชี้วัดขององค์การมหาชนก็ได้

(3) บัญญัติรับรองระบบคุณธรรมไว้เป็นการเฉพาะแบบเดียวกับที่ปรากฏในกฎหมายข้าราชการพลเรือน และกฎหมายข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบกับลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

(3.1) หมวด 3 การบริหารและการดำเนินกิจการ ให้บัญญัติเพิ่มเป็นมาตรา 34/1 ดังนี้

“มาตรา 34/1 การบริหารจัดการและการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลตามหมวดนี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมที่ต้องพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ขององค์การมหาชน การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม”

(3.2) หมวด 4 เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน โดยบัญญัติเพิ่มเป็นมาตรา 38/2 ดังนี้

“มาตรา 38/2 การปฏิบัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ตามหมวดนี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมที่ต้องพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ขององค์การมหาชน การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้” □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2568). **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**. ค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2568. จาก <https://humanrights.mfa.go.th/in-the-spotlight/documents/universal-declaration-of-human-rights/>
- กฤษฎายุทธ มังกร. (2561). **สถานะทางกฎหมายและประเพณีขององค์การมหาชนไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2567). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2568). **หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม**. ค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2568. จาก <https://shorturl.asia/VpsnU>
- จำเรียง สวัสดิวัฒน์ ณ อยุธยา. (2556). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งอำนวยการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามหลักคุณธรรม**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2567). **การชั่งน้ำหนักคุณค่าในระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ทิพวรรณ เสงฆ์พลกษกุล. (2559). **การสร้างดุลยภาพในการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าตามบาทวิถีกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นภสนันท์ ศรีปัญญาประดิษฐ์. (2562). **ปัญหาทางกฎหมายในการวินิจฉัยและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2561). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นริศรา พงศ์อาจารย์. (2564). **ปัญหาสถานะทางกฎหมายของประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ**. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน* 14(2), 113-141.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **ความเสมอภาคในการสมัครสอบเพื่อเข้ารับราชการ**. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน* 2(2), 6-9.

- บุพผา อัครพิมาน. (2551). หลักกฎหมายทั่วไป. ในสำนักงานศาลปกครอง (บรรณาธิการ). **รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2567). **หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- พฤติสาณ ชุมพล. (2567). การวางรากฐานระเบียบราชการพลเรือนและนาระบบคุณธรรมมาใช้. ค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2567. จาก <https://shorturl.asia/DWU3n>
- พัชรภรณ์ ศิริวิมลกุล. (2565). การคัดเลือกผู้บริหารของสำนักงานคุ้มครองข้อมูลแห่งประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและขัดต่อหลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ราชการ. **วารสารวิชาการศาลปกครอง 22(3)**, 208.
- ภาคภูมิ เปี้ยปลุก. (2560). **ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภัทรดา เมฆามันท์. (2557). **หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2544). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551). **หลักการตีความกฎหมายมหาชน**. ค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2567. จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/301246>
- วัชร กิ่งสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2566). การพัฒนากฎหมายองค์การมหาชนภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 16(2)**, 53.
- วัชร กิ่งสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2566). ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย. **วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 7(2)**, 14-15.
- วัชร กิ่งสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2567). เจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทย : พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 7(1)**, 72.
- วัชร กิ่งสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน, ชรินทร์ อินทรปัญญา และ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2567). อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 17(1)**, 93-100.

- วัธน ตรีทอง. (2544). **สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ..** วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิศรุต คิตดี. (2565). คดีปกครองเกี่ยวกับการสอบแข่งขันเข้ารับราชการของประเทศฝรั่งเศส. **วารสารวิชาการศาลปกครอง** 22(1), 75-103.
- ศักดิ์ ศรีภูมิ. (2552). **ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน : ศึกษากรณีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน).** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 30(2), 164-165.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2546). หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** 1(1), 30-52.
- สมพงษ์ แต้ตัน, วัชร กลิ่นสุวรรณ และ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2567). หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทย. **วารสารกระบวนการยุติธรรม** 17(3), 165-194.
- สมพงษ์ แต้ตัน, วัชร กลิ่นสุวรรณ และ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2567). หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทย. **วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ** 12(2), 148-175.
- สุกฤตา ฉัตรพรณกุล. (2561). **เสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). **การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). **องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). **ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2536). **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน.** กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2567). **เส้นทางเข้าสู่ราชการ และวิธีการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ.** ค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2567. จาก <https://job.ocsc.go.th/prRead.aspx?prID=633695117321845000>

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น
ที่มีใช้ส่วนราชการ. (2567). **แนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชน
ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล**. ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2567. จาก [https://po.opdc.go.th/
content/NTQ4](https://po.opdc.go.th/content/NTQ4)
- สำนักงานศาลปกครอง. (2564). **หลักกฎหมายจากบทความสันคตปกครองที่น่าสนใจ เล่ม 13 :
คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2564). **หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม**.
กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ. (2559). **การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจภายใต้
หลักสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ภาษาอังกฤษ

- Jerry L. Mashaw. (2008). Administration and “The Democracy”: Administrative Law
from Jackson to Lincoln 1829-1861. **The Yale Law Journal** 117(1568), 1684.
- Lee P. Loevinger. (1965). The Administrative Agency as a Paradigm of Government:
A Survey of the Administrative Process. **Indiana Law Journal** 40(3), 312.
- Maximilian Koessler. (1949). The Person in Imagination of Persona Ficta of the
Corporation. **Louisiana Law Review**. 9(4), 435-449.
- Roscoe Pound. (1942). **Administrative Law: Its Growth, Procedure, and Significance**.
USA: University of Pittsburgh Press.
- Ryan Calo and Danielle Keats Citron. (2021). The Automated Administrative State:
A Crisis of Legitimacy. **Emory Law Journal**, 70(4), 811.
- William F. Fox, Jr. (2000). **Understanding Administrative Law**. (4th ed.). United
States: Bender & Company, Inc.

แนวคิดการพัฒนาพรรคการเมือง ในประเทศไทยให้เป็นสถาบันทางการเมือง ที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนของประชาชน

Concept of Development of Political Parties as Strong Political Institutions and Representatives of the People

สนะชัย สามล¹

Thanachai Samol¹

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹

Office of the Election Commission¹

Email: nachai.samol@gmail.com

บทความวิชาการ

Received 28.03.2025 ➤ Revised 07.10.2025 ➤ Accepted 17.11.2025

บทคัดย่อ

สถาบันทางการเมืองเป็นโครงสร้างและแบบแผนที่ควบคุมพฤติกรรมผ่านกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันต้องมีความเข้มแข็งต้องสามารถปรับตัวได้ มีโครงสร้างซับซ้อนตัดสินใจได้อย่างอิสระ และเป็นปึกแผ่น เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง และรักษาเสถียรภาพระบบการเมือง ปัจจุบันพรรคการเมืองไทยยังขาดความเป็นสถาบันทางการเมือง เนื่องจากโครงสร้างพรรคการเมืองพึ่งพาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและเครือข่ายผลประโยชน์ ข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ความขัดแย้งภายใน ช่องว่างกับประชาชน และความท้าทายในยุคสมัยใหม่ เช่น รูปแบบการสื่อสาร ส่งผลให้การสร้างความเชื่อมั่น การมีส่วนร่วม และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

ดังนั้น การพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนประชาชนต้องเน้น 5 มิติหลัก ได้แก่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตย และการส่งเสริมวัฒนธรรมแกร่งภายในพรรคการเมือง การสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชน และการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมาย

และระบบสนับสนุน ทั้งนี้เพื่อสร้างโครงสร้างพรรคที่มั่นคง มีความโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกและประชาชน ตลอดจนสนับสนุนนโยบายที่สะท้อนความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : พรรคการเมือง, สถาบันทางการเมือง, ประชาธิปไตย, การพัฒนาพรรคการเมือง

Abstract

Political institutions are structures and frameworks that regulate behavior through rules and norms. To function as institutions and promote intra-party democracy and systemic stability, political parties must be strong, adaptable, organizationally complex, cohesive, and capable of independent decision-making. Currently, Thai political parties lack institutional strength due to reliance on personal relationships and patronage networks, legal constraints, internal conflicts, gaps with the public, and contemporary communication challenges. These limitations hinder trust-building, citizen participation, and responsiveness to societal needs. Therefore, developing

Thai political parties into strong and representative institutions requires attention to five key dimensions: enhancing institutionalization; promoting intra-party democracy and a robust party culture; strengthening connections with the public; reforming legal frameworks and support systems; and fostering responsiveness to societal needs. These measures aim to establish stable and transparent party structures, encourage active participation of members and citizens, and support policies that genuinely reflect societal priorities.

Keywords: political parties, political institutions, democracy, Political Party Development

1. บทนำ

ตามข้อกำหนดตามกฎหมายและแนวคิดเชิงสถาบัน การจัดตั้งพรรคการเมืองถูกระบุไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560ก)

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง นั้นรวมทั้งมาตรการกำกับดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

การกำเนิดพรรคการเมืองมีมาแต่โบราณกาล จนกระทั่งศตวรรษที่ 17 เดิมมักเรียกว่าเป็น “กลุ่มพรรคการเมืองพวก” (Faction) หรือ “กลุ่มผลประโยชน์” (Interest) ต่อมาในศตวรรษที่ 18 ประชาคมในยุโรปหลายประเทศเกิดการรวมกลุ่มเป็นสโมสรหรือสมาคมและเรียกชื่อว่าเป็น “พรรคการเมือง” (Party) ก่อนที่จะตั้งเป็นพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยดังเช่นในปัจจุบัน โดยสาเหตุของการรวมตัวจนกลายเป็นพรรคการเมืองขึ้น

มีหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากวิกฤติการณ์เกี่ยวกับความชอบธรรม (Legitimacy Crisis) การบูรณาการวิกฤติความขัดแย้ง (Integration Crisis) จากความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกัน (Ideological Theories) หรือจากความแตกต่างทางความคิดหรือจิตวิทยาของบุคคล (Psychological Theories) จากสภาพเศรษฐกิจสังคม (Social-Economical Theories) ความต้องการที่จะพัฒนา (Developmental Theories) รวมทั้งมาจากแนวคิดการจัดการองค์การ (Organizational Theories) และแนวคิดสถาบันทางการเมือง (Institutional Theories) (สำราญ ทองแพง, 2552, หน้า 18-21)

ในการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองในฐานะ “เจ้าของประเทศ” (กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง, 2563, หน้า 2-46) ทำหน้าที่เป็นหน่วยเชื่อมโยงระหว่างอำนาจรัฐเข้ากับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันได้แก่ การคัดสรรและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การเชื่อมโยงจุดยืนและอุดมการณ์ทางการเมือง การเป็นตัวแทนเชิงนโยบายแก่ประชาชน จนท้ายที่สุดคือการออกนโยบายตามที่หาเสียงเลือกตั้งไว้ (อรรถสิทธิพานแก้วและณัชชาภัทรอมรกุล, 2564, หน้า 5) พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการเชื่อมโยงความคิดเห็นและผลประโยชน์ของประชาชนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง

แม้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่พรรคการเมืองยังเผชิญกับความท้าทายต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองหลายประการ เช่น การขาดความโปร่งใสในการระดมทรัพยากรเพื่อการเลือกตั้ง โดยที่พรรคการเมืองไม่เปิดเผยที่มาของแหล่งเงินทุนอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างการศึกษาขององค์กร Transparency International (2007) พบว่าพรรคการเมือง 8 ใน 10 ประเทศในแถบลาตินอเมริกาจัดทำรายงานทางการเงินไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือแม้แต่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหภาพยุโรปมีการรายงานว่ำร้อยละ 70 ของเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ไม่สามารถระบุรายชื่อของผู้บริจาคได้ (Pinstar and Homolova, 2024) ถึงแม้ว่าในหลายประเทศมีกฎหมายการความโปร่งใสในการระดมทรัพยากรของพรรคการเมืองแต่ในทางปฏิบัติพบว่าหน่วยงานตรวจสอบอาจไม่มีอำนาจหรือทรัพยากรเพียงพอ นอกจากนี้ พรรคการเมืองบางพรรคอาจถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลภายนอกอย่างนายทุน ทำให้พรรคขาดความเป็นอิสระไม่เชื่อมโยงกับประชาชน และขาดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Hamada and Agrawal, 2025 ; Hussain and Smith, 2025) ซึ่งความท้าทายเหล่านี้ส่งผลให้พรรคการเมืองขาดความน่าเชื่อถือในสายตาประชาชน

สำหรับบริบทของประเทศไทยนั้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มี

การก่อตั้งสภาคณะราษฎรขึ้นเพื่อทำหน้าที่คล้ายพรรคการเมือง แต่กลุ่มอนุรักษนิยมมองว่าเป็นภัยต่อความสงบสุข จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อยุบสภาคณะราษฎร ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการแทรกแซงจากกลุ่มอำนาจเก่าในการควบคุมทางการเมืองที่มีมาตั้งแต่อดีต (ณัฐพล ใจจริง, 2564) ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2489 พรรคการเมืองประชาธิปไตย (Democrat Party) ได้ก่อตั้งขึ้นถือเป็นพรรคการเมืองที่มีอายุยืนยาวที่สุดในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยได้จัดตั้งขึ้นก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง และยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน (พรรคการเมืองประชาธิปไตย, ม.ป.ป.) จนกระทั่งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 มาตรา 26 ได้บัญญัติให้เสรีภาพประชาชนในการตั้งพรรคการเมือง จึงนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2498 ส่งผลให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวนทั้งสิ้น 23 พรรคการเมือง และในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ก็มีการก่อตั้งเพิ่มอีก 7 พรรคการเมือง ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2501 (iLaw, 2559) ซึ่งในช่วงแรกนี้ พรรคการเมืองมีบทบาทจำกัดและถูกควบคุมโดยกองทัพและชนชั้นนำทำให้พัฒนาการของพรรคการเมืองในไทยไม่ต่อเนื่อง

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2560 ประเทศไทย มีพรรคการเมืองจัดตั้งพรรคการเมือง จำนวน 75 พรรคการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2568) โดยพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐ ส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังทำหน้าที่สรรหาและเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อนำเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของสังคม นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ปลูกฝังวัฒนธรรมประชาธิปไตย เคารพกฎหมาย และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ อันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ราชกิจจานุเบกษา, 2560ข)

ปัจจุบันพรรคการเมืองในประเทศไทยเผชิญกับปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความไม่เป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง (Non-Political Party Institutionalization) เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็น “พรรคการเมืองเลือกตั้ง” (Electoral Parties) ที่มุ่งเน้นการเอาชนะการเลือกตั้งเป็นหลัก โดยมีโครงสร้างและพลวัตที่เน้นการใช้กลยุทธ์ในระยะสั้น เช่น การยึดโยงกับผู้นำ (Leader-Centric) เน้นเครือข่ายผลประโยชน์ (Clientelistic Networks) และกลยุทธ์หาเสียงระยะสั้น ส่งผลให้ความสามารถในการเป็นตัวแทนของประชาชน (Representation) ถูกจำกัดทั้งในเชิงนโยบายและการมีส่วนร่วมของสมาชิกภายในพรรคการเมือง (Croissant and Chambers, 2010 ; Ufen, 2022) นอกจากนี้ กลุ่มอำนาจ

นิยมมีการใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อจำกัดการจำกัดเสรีภาพทางการเมืองของพรรคการเมืองอีกด้วย (AP News, 2024 ; Human Rights Watch, 2024a)

ในขณะที่ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง (Political Party Institutionalization) เป็นกระบวนการที่พรรคการเมืองพัฒนาโครงสร้างภายในให้มั่นคงอย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างรูปแบบการแข่งขันทางการเมืองที่คาดการณ์ได้ ลดความผันผวนทางการเมือง ส่งเสริมความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันการเมือง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและความเป็นจริงของสังคม ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Kim, Bernhard, & Hicken, 2024 ; Kim, 2023 ; West, 2022)

จากที่มาและความสำคัญดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยปัจจุบัน ยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองได้อย่างแท้จริง จึงเป็นที่มาของบทความทางวิชาการฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความหมาย ความสำคัญ และบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ตลอดจนสำรวจแนวคิดด้วยพรรคการเมืองแนวใหม่ ความเป็นสถาบันทางการเมืองและการเป็นตัวแทนทางการเมือง รวมถึงการศึกษาความเข้มแข็งและศักยภาพในการเป็นตัวแทนของประชาชนของพรรคการเมืองในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและสามารถ

ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริงต่อไป

2. ความหมาย ความสำคัญ และ บทบาท หน้าที่ของพรรคการเมือง

2.1 ความหมาย และความสำคัญของ พรรคการเมือง

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (2565, หน้า 2) อธิบายว่าพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวกันของคนโดยธรรมชาติ ถือเป็นหลักประกันพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ทั้งยังช่วยให้กระบวนการทางการเมืองเกิดเสถียรภาพ และทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางการบริหารประเทศ รวมถึงสร้างสำนึกทางการเมืองแก่ประชาชน โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่เสมือนองค์กรสื่อกลางที่เชื่อมโยงความคิดเห็นและผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชน อันเป็นกลไกในการต่อรองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม

อรรถสิทธิ ปานแก้ว และ ณัฏฐาภัทร อมรกุล (2564, หน้า 5) ให้ความหมายพรรคการเมืองว่า หมายถึง การรวมตัวกันด้วยความสมัครใจของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในระบบการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560ข) ได้บัญญัติความหมายของพรรคการเมืองว่า “คณะบุคคลที่รวมตัวจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (อ้างถึงในกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง, 2563, หน้า 2-46) ได้ให้คำนิยามพรรคการเมืองว่า หมายถึง “กลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกันมารวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติ”

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมือง หมายถึง การรวมตัวของคณะบุคคลที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรทางการเมืองที่ได้จดทะเบียนและได้รับการรับรองตามกฎหมายโดยมีเป้าหมายสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งและการบริหารประเทศ รวมทั้งทำหน้าที่สร้างเสถียรภาพทางการเมือง ผ่านการเชื่อมโยงผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชน อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตยที่ค้ำจุนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

2.2 บทบาท หน้าที่ของพรรคการเมือง

King (1969, หน้า 111-141, อ้างถึงในสิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2565, หน้า 3) สรุปว่าหน้าที่ของพรรคการเมืองมี 4 ประการสำคัญ ดังนี้ 1. เป็นตัวเชื่อม (Linkage) ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง 2. เป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้าด้วยกัน (Interest Aggregation) 3. เลือกรับผู้นำทางการเมือง (Elite Recruitment) และ 4. กำหนดทิศทางการบริหารประเทศ

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2546, อ้างถึงใน สติธร ธนานิธิโชติ, ณิชชาภัทร อมรกุล และ ปุริวิชญ์ วัฒนสุข, 2565) กล่าวว่าพรรคการเมืองโดยทั่วไปจะมีหน้าที่ (Function) ที่สำคัญ 6 ประการ คือ 1. หน้าที่ในการให้ทิศทางทางการเมือง (Orientation Function) 2. หน้าที่ในการรวมตัวของผู้มีแนวคิดร่วมกัน (Aggregation Function) 3. หน้าที่ในการกระจายค่านิยม (Socialization Function) 4. หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน (Representation Function) 5. หน้าที่ในการคัดสรรบุคลากรทางการเมือง (Recruitment Function) 6. หน้าที่ในการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy Function)

ปรีชา หงส์ไกรเลิศ และคณะ (2549, หน้า 21-27, อ้างถึงใน กองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมือง, 2563, หน้า 2-46 ; ณิชชาภัทร อมรกุล, อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และ วิฑิตกร สังข์แก้ว, 2560, หน้า 36-39) ได้สรุปว่าพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอยู่อย่างน้อย 7 ประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน
2. สรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. ระดมสรรพกำลังทางการเมือง โดยรวบรวมการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ผ่านเครือข่ายทางสังคม
4. ประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้ง เพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิถีทาง

ของประชาธิปไตย

5. เป็นศูนย์กลางทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน ผ่านกระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ ศึกษา วิเคราะห์ และหาแนวทางช่วยเหลือ

6. ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านหรือผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

7. สร้างผู้นำทางการเมืองผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதทางการเมือง

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญที่เชื่อมโยงรัฐกับประชาชน ทำหน้าที่กำหนดทิศทางทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวบรวมและประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ คัดสรรและพัฒนาผู้นำทางการเมือง ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมและวัฒนธรรมประชาธิปไตย จึงเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง

3. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองแบบใหม่

ที่ผ่านมา การศึกษาปรัชญาการเมืองและทฤษฎีการเมืองมักให้ความสนใจกับความเที่ยงธรรม (Justice) และแนวปฏิบัติทางการเมือง (Political Practice) แต่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาเรื่องพรรคการเมืองและความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองน้อย (Wolkenstein, 2019, p.10) อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ช่วงหลัง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา นักวิชาการเริ่มให้ความสนใจกับแนวคิดเรื่องพรรคการเมืองและผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ในฐานะกลไกสำคัญของระบอบประชาธิปไตย จึงเกิดการพัฒนาทฤษฎี

พรรคการเมืองใหม่ และกลับมาเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาปรัชญาการเมืองและทฤษฎีการเมืองอีกครั้ง (Wolkenstein, 2019, p.12) โดยมีนักวิชาการหลายคนที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ดังนี้

Rosenblum (2008) อธิบายว่า ในมุมมองของ Thomas Hobbes และ Jean-Jacques Rousseau มองว่าพรรคการเมืองเป็นภัยคุกคามต่อประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนโดยรวม เนื่องจากรัฐควรเป็นเอกภาพและมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองเพียงจุดมุ่งหมายเดียว การที่พรรคการเมืองตีความประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนโดยรวมที่แตกต่างออกไป จึงถือว่าเป็นภัยคุกคามของรัฐและเป็นจุดเริ่มในการสร้างความแตกแยกในสังคม ซึ่งหลักการดังกล่าวขัดต่อการปกครองแบบพหุนิยม

ในทางตรงกันข้าม Burke (1988, อ้างถึงใน Wolkenstein, 2019, p.13) เป็นนักคิดสมัยใหม่คนแรกที่มีข้อโต้แย้งแตกต่างไปจากเดิม โดย Burke ได้นิยามความหมายของพรรคการเมืองว่า “กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ผ่านความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานของหลักการเฉพาะที่พวกเขาทุกคนเห็นพ้องต้องกัน โดย Burke ได้แยกพรรคการเมืองออกจาก “กลุ่มผลประโยชน์” โดยให้เหตุผลว่าพรรคการเมืองมุ่งแสวงหาประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เพียงผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง และพวกพ้อง จะเห็นได้ว่าคานิยามดังกล่าวมองว่าพรรคการเมืองให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

นอกจากนี้ Rosenblum (2008) เน้นว่าผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องยอมรับการแข่งขันที่มีกฎเกณฑ์ (Regulated Rivalry) และความชอบธรรมของฝ่ายค้าน (Legitimate Opposition) พรรคการเมืองมีสถานะชั่วคราว ไม่ได้เป็นตัวแทนของทุกคน และต้องสร้างจุดยืนของตนโดยไม่ทำลายความแตกต่างทางการเมือง การยึดหลักความสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธี (dialectical relationship) ระหว่างการส่งเสริมประโยชน์สาธารณะและการยอมรับความจำกัดของตน ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างทางศีลธรรมของผู้สนับสนุนพรรคการเมืองอย่างแท้จริง (Categorical Moral Distinctiveness of Party ID) นอกจากนี้ Rosenblum มองว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญในประชาธิปไตย ช่วยจัดการความขัดแย้งอย่างมีกฎเกณฑ์ และผู้สนับสนุนพรรคการเมืองต้องยอมรับความจำกัดของตน แนวคิดนี้เห็นว่าพรรคการเมืองมีคุณค่าทางศีลธรรมและเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย

Muirhead (2014) เห็นด้วยกับการแข่งขันภายใต้กฎเกณฑ์ (Regulated Rivalry) เพื่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองที่เป็นไปในเชิงสร้างสรรค์ นอกจากนี้ Muirhead ยังให้ความสำคัญกับการให้คุณค่าและการสร้างอุดมคติเชิงประจักษ์ (Empirically-grounded ideal) ของผู้สนับสนุนพรรคการเมืองมี 2 องค์ประกอบคือ ความจงรักภักดี (Loyalty) และการประนีประนอม (Compromise)

Muirhead อธิบายว่าความขัดแย้งทางการเมืองไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของความยุติธรรมหรือความขัดแย้งทางนโยบายเท่านั้น แต่อาจ

เกิดจากแนวคิดเชิงสาร์ตเถเกี่ยวกับชีวิตที่ดี (Substantive Conceptions of The Good Life) ซึ่งในทางปฏิบัติผู้สนับสนุนพรรคการเมือง อาจจะมีเป้าหมายที่แตกต่างและมีความขัดแย้ง กันได้ ดังนั้นเงื่อนไขที่สำคัญของการให้คุณค่า และการสร้างอุดมคติเชิงประจักษ์ (Empirically grounded ideal) คือ ผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ที่ยืนหยัดในอุดมการณ์ของตนเอง แต่ก็ยังมีความยืดหยุ่นพอที่จะประนีประนอมกับฝ่ายตรงข้ามผ่านการมีจริยธรรมขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้ White และ Ypi มองว่าการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของผู้สนับสนุนพรรคการเมืองต้องอยู่บนพื้นฐานของ “เหตุผลสาธารณะ” (Public Reason) โดยระบุว่าพรรคการเมืองที่ดีต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยยึดหลักความชอบธรรมทางการเมือง ไม่ใช่เพียงการแสวงหาอำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเท่านั้น ดังนั้น ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองที่พึงประสงค์ต้องเป็นผู้ที่อยู่บนหลักการของเหตุผลสาธารณะ ดังนั้นพรรคการเมืองต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เนื่องจากมุ่งเน้นความชอบธรรมสาธารณะ (Public Justification) นอกจากนี้ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองต้องสามารถโน้มน้าวผู้อื่นด้วยเหตุผลและสนับสนุนให้ผู้อื่นสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองด้วยเหตุผลได้เช่นเดียวกัน

สอดคล้องกับ Bonotti (2017) ที่มองว่าผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในสังคมพหุนิยม และศีลธรรมแห่งการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในบริบทของประชาธิปไตยร่วมสมัย ความสัมพันธ์

ระหว่างพรรคการเมืองกับทฤษฎีประชาธิปไตยเรื่องเหตุผลสาธารณะ โดยผู้สนับสนุนพรรคการเมืองควรมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถนำหลักศีลธรรมมาปรับใช้กับการตัดสินใจทางการเมืองได้ นอกจากนี้ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองต้องสามารถยอมรับความแตกต่างทางศีลธรรมในสังคมประชาธิปไตยได้ ส่วนพรรคการเมืองไม่ควรพยายามบังคับใช้อุดมการณ์ของพรรคการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ แต่ควรสนับสนุนการอภิปรายและเหตุผลเป็นเครื่องมือในการสร้างฉันทามติภายในพรรคการเมือง

Bonotti ได้อธิบายแนวคิดของ White และ Ypi เพิ่มเติมว่าการอ้างเหตุผลสาธารณะ อาจไม่เพียงพอเสมอไป เนื่องจากอุดมการณ์ของผู้สนับสนุนพรรคการเมืองไม่สามารถขับเคลื่อนเป็นนโยบายได้หากประชาชนโดยทั่วไปไม่ยอมรับ นอกจากนี้ Bonotti ยังเสนอว่าอุดมการณ์ของผู้สนับสนุนพรรคการเมืองสามารถปรับเปลี่ยนได้ หากอุดมการณ์เหล่านั้นไม่ใช่อุดมการณ์ไม่สอดคล้องกับความชอบธรรมสาธารณะ

กล่าวโดยสรุป White และ Ypi เสนอกรอบแนวคิดของการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองที่ชอบธรรม โดยการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลสาธารณะและต้องมีข้อผูกพันทางศีลธรรม ในขณะที่ Bonotti ได้อธิบายเพิ่มเติมให้เห็นถึงข้อจำกัดของเหตุผลสาธารณะในบริบทของประชาธิปไตยพหุนิยม ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองในระดับรุนแรง

การทำให้ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองมีความชอบธรรม จะสามารถเป็นกลไกสำคัญในการสร้างฉันทามติทางการเมืองและนำไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในอนาคต

จากการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมืองแนวใหม่สามารถสรุปได้ว่า พรรคการเมืองแนวใหม่มีบทบาทสำคัญในการ สร้างเสถียรภาพให้กับระบอบประชาธิปไตย ผ่านการเป็นกลไกในการบริหารความขัดแย้ง บนพื้นฐานของเหตุผลสาธารณะ ผ่านการสร้าง “การแข่งขันที่มีกฎเกณฑ์” ส่วนผู้สนับสนุน พรรคการเมืองควรมีทั้งความจงรักภักดีและความสามารถในการประนีประนอม ซึ่งเป็นเงื่อนไข สำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างอุดมการณ์ พรรคการเมืองและการเคารพในอุดมการณ์ ของฝ่ายตรงข้าม พรรคการเมืองจึงไม่ได้เป็น เพียงกลุ่มที่ขับเคลื่อนนโยบายแต่ยังทำหน้าที่ เป็นสถาบันทางการเมืองที่สร้างบรรทัดฐาน จริยธรรมทางการเมืองได้ นอกจากนี้ พรรคการเมืองต้องคำนึงถึงความชอบธรรม ทางการเมืองผ่านการใช้เหตุผลสาธารณะและการยอมรับความหลากหลายทางอุดมการณ์ ทางการเมือง โดยพรรคการเมืองที่ดีต้อง มีความสามารถในการสร้างความชอบธรรม ผ่านการให้เหตุผลโดยไม่ใช่เพียงแค่การแสวงหา อำนาจเพื่อตนเองและพวกพ้อง รวมทั้งต้องอาศัย กระบวนการอภิปรายอย่างเปิดเผยเพื่อให้เกิด ฉันทามติร่วมกันในสังคมพหุนิยม ซึ่งจาก การศึกษาข้างต้นจะพบว่า ลักษณะเด่นอยู่ที่ มุ่งเน้นการศึกษาผู้สนับสนุนพรรคการเมือง มากกว่าการศึกษาพรรคการเมืองในฐานะ สถาบันทางการเมือง

4. แนวคิดว่าด้วยความเป็นสถาบันทางการเมือง และการเป็นตัวแทนทางการเมือง

4.1 ความหมายของสถาบันทางการเมือง

Boddy-Evans (2024) อธิบายว่า สถาบัน และระบบทางการเมืองมีผลโดยตรงต่อสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและกิจกรรมต่างๆ ของประเทศ เช่น ระบบการเมืองที่โปร่งใสและพัฒนาต่อเนื่อง ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมุ่งเน้น ความเป็นอยู่ที่ดี จะช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม สถาบันทางการเมืองทำหน้าที่กำหนด กฎเกณฑ์ กติกา และบังคับใช้กฎหมายต่อ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (2563, หน้า 2-48) ให้ความหมายของสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ว่าเป็น แบบแผนที่สร้างขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมทางการเมือง โดยสะท้อนออกมาในกิจกรรมของ องค์การทางการเมือง สถาบันเหล่านี้มีแบบแผน โครงสร้าง และองค์การทางการเมืองที่กำหนด วิธีการในการปฏิบัติและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล กลุ่ม สมาคม หรือสังคม

วุฒิสาร ตันไชย และ สติธร ธนานิธิโชติ (2565, หน้า 310) ได้เสนอว่าการพัฒนา พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองคุณภาพ ต้องยึดหลักนิติธรรมและเน้น 4 ด้าน ได้แก่ 1) การพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมือง 2) การพัฒนา สถาบันทางการเมือง 3) การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง และ 4) การสนับสนุนทางการเงิน ทั้งจากรัฐและผู้บริจาค

สรุปได้ว่า สถาบันทางการเมืองเป็นโครงสร้างและแบบแผนที่ควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองผ่านกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานทำหน้าที่กำหนดกติกาส่งเสริมการมีส่วนร่วมและรักษาความเป็นระเบียบของสังคม ผ่านกลไกสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์

4.2 แนวคิดว่าด้วยความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง

Wolkenstein (2019) อธิบายว่า พรรคการเมืองหลักในระบอบประชาธิปไตยมักร่วมมือกันเพื่อรักษาสถานะและอำนาจของตนเอง (Party Cartelisation) โดยมีข้อได้เปรียบสำคัญ 2 ประการ ประการแรก พรรคการเมืองฝังรากลึกในการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะผ่านกฎหมายและนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองหลักเข้าถึงทรัพยากรอย่างกว้างขวาง ประการที่สอง พรรคการเมืองพยายามลดบทบาทของผู้สนับสนุนทางการเมือง จึงจำเป็นต้องพิจารณาระบบประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra-party Democracy) โดย Wolkenstein เสนอแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายในพรรคการเมือง (Deliberative Intra-party Democracy) ซึ่งออกแบบให้ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทั้งการอภิปราย ตั้งคำถาม วิจัยข้อเสนอและการตัดสินใจของผู้นำ และร่วมออกแบบข้อบังคับหรือข้อเสนอเชิงนโยบายโดยตรงโดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้บริหารหรือชนชั้นนำภายในพรรคการเมือง

แนวคิดความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง (Political Party Institutionalization) มุ่งเน้นการสร้างพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ ความเข้มแข็ง และความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง Huntington (1968) ระบุว่าองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการของพรรคการเมืองที่เป็นสถาบัน ได้แก่

1. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) พรรคการเมืองต้องสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยยังคงรักษาหน้าที่หลักและอยู่รอดในระบบการเมืองได้ การปรับตัวสูงช่วยสร้างความเข้มแข็งทางสถาบัน

2. ความสลับซับซ้อนในองค์การ (Complexity) หมายถึง พรรคการเมืองควรมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่เป็นทางการ มีหน่วยงานหรือสาขาแยกย่อยตามสายงานหรือหน้าที่แต่ละด้าน การมีสาขาที่หลากหลายช่วยเสริมความเข้มแข็ง แต่ส่งเสริมความคล่องตัวเพียงเล็กน้อย

3. การมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ (Autonomy) หมายถึง พรรคการเมืองต้องสามารถตัดสินใจดำเนินกิจกรรมโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก เช่น นายทุน ครอบครัวย หรือกลุ่มสังคมใดโดยเฉพาะ

4. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Coherence) หมายถึง พรรคการเมืองต้องมีความเป็นปึกแผ่นของสมาชิกและการตัดสินใจร่วมกันโดยยึดประโยชน์และเป้าหมายของพรรคการเมือง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันควรมีความต่อเนื่อง บุรณภาพ ศีลธรรม และวินัย

สรุปแล้วการทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองเน้นสร้างเสถียรภาพความเป็นอิสระและความเข้มแข็งในโครงสร้างเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่และทำหน้าที่ในระบบการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่ Harmel and Svåsand (2019) มองว่าแนวคิดของ Huntington ให้ความสำคัญกับโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระดับกว้างและมุ่งให้พรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของสังคม ส่วน Harmel and Svåsand มองว่าแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง (Party Institutionalization) ให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความมั่นคง ชัดเจนและความยั่งยืนของพรรคการเมืองผ่านมิติหลายด้าน เช่น โครงสร้างองค์กรภายใน (Institutional Structure) กฎระเบียบภายในพรรค (Rules & Procedures) การมีความชัดเจนในอุดมการณ์/นโยบาย (Ideational Coherence) และความสัมพันธ์กับสังคมภายนอก (Embeddedness) โดยพรรคที่มีลักษณะเป็นสถาบันดีจะมีความสามารถในการรักษาอัตลักษณ์ของพรรค ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้โดยไม่สูญเสียอุดมการณ์เดิมของพรรคการเมือง โดยที่ Harmel and Svåsand (2019) มุ่งวิเคราะห์พลวัตของพรรคการเมืองผ่านมิติทัศน์ที่มีหลายมิติ (Multidimensional Concept) เพื่อเน้นย้ำว่าความเป็นสถาบันไม่ได้เป็นเพียงสิ่งเดียวแต่เป็นชุดขององค์ประกอบที่สัมพันธ์กันแต่ไม่ซ้ำซ้อนกันในเชิงมโนทัศน์ (Not Conceptually Redundant) และความเป็นสถาบันทางการเมืองนั้นต้องชีวิตได้ ผ่านตัวชีวิตดังต่อไปนี้

1. มิติด้านโครงสร้างภายในและองค์กร (Internal/Structural Dimensions)

1.1 มิติความเป็นกิจวัตร/การวางระบบ (Routinization/Systemness)

1.1.1 เพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นทางการ (Formal Rules) และขั้นตอนที่เป็นมาตรฐาน ต้องพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำพรรคการเมือง กล่าวคือถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำพรรค แต่พรรคการเมืองยังสามารถคงอยู่และดำเนินการต่อไปได้

1.1.2 เพื่อวัดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ต้องพิจารณาจากความซับซ้อน (Complexity) และการมีหน่วยงานที่แตกต่างกันในการดำเนินงาน เช่น วัดจากจำนวนสาขาพรรคการเมือง และกระบวนการตรวจสอบภายใน เป็นต้น

1.2 มิติการถ่ายทอดคุณค่า/การยอมรับ (Value Infusion/Cohesion) เพื่อวัดความภักดีการมีความเชื่อในค่านิยม หลักการ หรืออุดมการณ์ร่วม ของสมาชิกพรรคการเมือง ต้องพิจารณาจากความสม่ำเสมอในการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมติพรรค รวมทั้งจำนวนและความถี่ของความขัดแย้งภายในที่นำไปสู่การแตกพรรคการเมืองใหม่หรือเปลี่ยนแปลงผู้นำพรรคการเมือง

2. มิติด้านภายนอกและความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม (External Dimensions)

2.1 มิติรากฐานในสังคม (Roots in Society/Embeddedness) เพื่อวัดฐานเสียงหรือฐานสมาชิกในการสนับสนุนพรรคการเมือง ต้องพิจารณาจากความผันผวนของการเลือกตั้ง (Electoral Volatility) จำนวนสมาชิกพรรค

(Membership Strength) และอายุของพรรค (Party Age) ยิ่งพรรคการเมืองมีความผันผวนของคะแนนเสียงน้อย มีสมาชิกมากและมีอายุยืนยาว แสดงว่าพรรคการเมืองมีรากฐานที่ลึกและแข็งแกร่ง

2.2 มิติการยอมรับจากภายนอก (Perceptual Institutionalization/Reification) เพื่อวัดว่าพรรคการเมืองได้รับการยอมรับอย่างถาวร และไม่ใช่แค่ปรากฏการณ์ชั่วคราว (Ephemeral) ต้องพิจารณาจากการยอมรับจากพรรคคู่แข่ง/พันธมิตรที่จริงจัง และสามารถอยู่รอดได้ในสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน (Survival from Shocks)

นอกจากนี้ Harmel, Svåsand and Mjelde (2024) มองว่าการทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นสถาบัน (Institutionalisation) นั้น ต้องอาศัยโครงสร้างและกระบวนการที่ยั่งยืน มีอุดมการณ์หรือนโยบายที่ชัดเจน มีความสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกพรรคและพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยที่ไม่ยึดติดหรือถูกครอบงำตัวบุคคล (Personalization) ดังนั้น การศึกษาเรื่องพรรคการเมืองไม่ควรจำกัดที่การเมืองพรรคการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองเท่านั้น แต่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับบริบททางสังคมในปัจจุบัน

4.3 แนวคิดการเป็นตัวแทนทางการเมือง

การเป็นตัวแทนทางการเมือง (Political Representation) คือ กระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย การออกกฎหมาย และการกำหนดทิศทางการปกครอง โดยมีเป้าหมาย

เพื่อสะท้อนและคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนสร้างชุมชนทางการเมืองบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของอธิปไตยของประชาชนและความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยที่มุ่งให้ผู้แทนดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน (Forest, 2009 ; Forest, 2020 ; Thompson, 2001) การเป็นตัวแทนทางการเมือง ประกอบด้วยแนวคิด ดังต่อไปนี้

4.3.1 แนวคิดการเป็นตัวแทนทางการเมืองแบบตัวแทน (Delegate Model) มองว่าผู้แทนประชาชนทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ของความต้องการและความคิดเห็นของผู้เลือก (Elector) โดยต้องดำเนินการตามความต้องการของประชาชนโดยไม่ใช้ดุลยพินิจส่วนตัว แนวคิดนี้ช่วยเสริมความรับผิดชอบของผู้แทนต่อประชาชนและให้ประชาชนมีอำนาจกำหนดทิศทางนโยบายผ่านตัวแทน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของแนวคิดนี้คือ ประชาชนอาจไม่สามารถตัดสินใจในเรื่องซับซ้อนหรือผลระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Cammaerts, 2019 ; Held, 2019)

4.3.2 แนวคิดการเป็นตัวแทนทางการเมืองแบบได้รับมอบหมาย (Trustee Model) มองว่าผู้แทนประชาชนควรใช้ดุลยพินิจและความรู้ความสามารถของตนในการตัดสินใจโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนอย่างเคร่งครัด เนื่องจากผู้แทนเป็น “ผู้ที่ได้รับมอบหมาย” ให้ตัดสินใจแม้บางครั้งอาจขัดกับความต้องการของประชาชน แนวคิดนี้ช่วยให้ผู้แทนตัดสินใจในเรื่องซับซ้อนหรือผลระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดคืออาจไม่สะท้อนความคิดเห็นของ

ประชาชนอย่างเต็มที่ และทำให้ประชาชนรู้สึกถูกละเลย (Collins, 2019; Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2018)

4.3.3 แนวคิดการเป็นตัวแทนทางการเมืองแบบอาสา (Advocate Model) มองว่าผู้แทนประชาชนควรทำหน้าที่เป็น “ผู้สนับสนุน” หรือ “ผู้ผลักดัน” ผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชุมชนที่ตนเป็นตัวแทน ซึ่งแนวคิดการเป็นตัวแทนทางการเมืองแบบอาสาจึงเหมาะสมกับบริบทที่ผู้แทนมีความรู้และประสบการณ์สูง แต่ถึงอย่างไรก็ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลจากประชาชนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Urbinati, 2000)

กล่าวโดยสรุป การเป็นตัวแทนทางการเมืองคือกระบวนการที่ผู้แทนปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนโดยมี 3 แนวคิดหลักได้แก่แบบตัวแทนที่ยึดตามความต้องการของประชาชน แบบได้รับมอบหมายที่อาศัยดุลยพินิจของผู้แทน และแบบอาสาที่มุ่งผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชุมชน ทั้งนี้ ทุกแนวคิดต่างสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับประชาชนภายใต้กลไกตรวจสอบและถ่วงดุล

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า แนวคิดพรรคการเมืองแนวใหม่ แนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมือง และแนวคิดการเป็นตัวแทนทางการเมือง เป็นแนวคิดที่มุ่งสร้างความชอบธรรมและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยผ่านกลไกของพรรคการเมือง โดยแนวคิดพรรคการเมืองแนวใหม่เน้นบทบาทของพรรคการเมืองและผู้สนับสนุนในฐานะที่ส่งเสริมการแข่งขันทางการเมืองภายใต้กฎเกณฑ์และเหตุผลสาธารณะ

ส่วนแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองมุ่งให้พรรคการเมืองพัฒนาโครงสร้าง อุดมการณ์ และระบบภายในที่มั่นคง เป็นอิสระ และยั่งยืนเพื่อทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบบการเมือง ขณะที่แนวคิดการเป็นตัวแทนทางการเมืองสะท้อนถึงบทบาทของพรรคการเมืองและผู้แทนในการสื่อสารและขับเคลื่อนผลประโยชน์ของประชาชนภายใต้หลักความรับผิดชอบและความไว้วางใจ ดังนั้น ทั้งสามแนวคิดจึงสัมพันธ์กันในเชิงที่พรรคการเมืองต้องเป็นทั้งสถาบันที่มั่นคงและตัวแทนที่มีความชอบธรรม เพื่อรักษาสมดุลระหว่างอุดมการณ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน และเสถียรภาพของประชาธิปไตยโดยรวม

5. ความเข้มแข็งและเป็นตัวแทนของประชาชนของพรรคการเมืองในประเทศไทย

ปัจจุบันพรรคการเมืองในประเทศไทยมีความเข้มแข็งและบทบาทเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับโครงสร้างภายในพรรคการเมือง ความสัมพันธ์กับประชาชน และการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม สามารถได้ดังนี้

5.1 โครงสร้างพรรคการเมืองและความเป็นสถาบันทางการเมือง

ปัญหานี้สะท้อนผ่านการก่อตั้งพรรคการเมืองที่มุ่งเน้นการชนะการเลือกตั้งมากกว่าการสร้างอุดมการณ์หรือวิสัยทัศน์ทางการเมืองที่มั่นคง โครงสร้างภายในพรรคการเมืองยังพึ่งพาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและเครือข่ายผลประโยชน์ (Clientelistic Networks) ทำให้

ผู้นำมีอิทธิพลสูงและการดำเนินงานมักตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าประชาชนโดยรวม ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงความไม่มั่นคงเชิงสถาบันและเป็นอุปสรรคต่อการสร้างระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและแทนประชาชนได้อย่างแท้จริง (นคร มาฉิม, 2557)

5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมักสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อเสริมความน่าเชื่อถือและความเข้มแข็งผ่านการส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น การรับฟังปัญหา ปรัชญาหรือและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เหล่านี้ยังเผชิญข้อจำกัด เช่น การสื่อสารที่ไม่ทั่วถึงและความโปร่งใสในการดำเนินงานที่จำกัด ส่งผลให้ความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองยังไม่เต็มที่ (เอกสิทธิ์ หนูนุกัฏ, กาญจนา บุญยัง, ธนศักดิ์ สายจำปา และ ผกาวิดี สุพรรณจิตวนา, 2563)

5.3 การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคม

พรรคการเมืองได้นำนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมมาเป็นกรอบการดำเนินงานหลัก เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรและสวัสดิการ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางสังคมและการเมือง ซึ่งสะท้อนความพยายามในการสร้าง

ความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญ เช่น งบประมาณจำกัดและการขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ

5.4 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

พรรคการเมืองได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เวทีรับฟังความคิดเห็น การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการส่งเสริมความรู้ด้านประชาธิปไตย ซึ่งช่วยสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมยังจำกัดในบางพื้นที่และเฉพาะกลุ่มประชาชนบางกลุ่ม อีกทั้งบางครั้งมุ่งเน้นการขยายฐานเสียงมากกว่าการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย ทำให้บทบาทของประชาชนในการตัดสินใจและกำกับดูแลการเมืองยังไม่เต็มที่ และสะท้อนข้อจำกัดของกลไกการมีส่วนร่วมที่พรรคการเมืองจัดขึ้น (สมชาย แสงวงการ, 2558)

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองในประเทศไทยยังขาดความเป็นสถาบันทางการเมือง มีโครงสร้างที่พึ่งพาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและเครือข่ายผลประโยชน์มากกว่าการยึดโยงกับอุดมการณ์ทางการเมือง แม้จะมีความพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ยังเผชิญข้อจำกัดด้านการสื่อสาร ความโปร่งใส งบประมาณและการสนับสนุนจากรัฐ อีกทั้งมุ่งไปสู่การขยายฐานเสียงมากกว่าการเสริมสร้างประชาธิปไตย

6. ปัญหา อุปสรรค และความท้าทายของการสร้างความเข้มแข็งและเป็นตัวแทนของประชาชนของพรรคการเมืองในประเทศไทย

ปัจจุบันพรรคการเมืองไทยเผชิญกับความท้าทายและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งและความสามารถในการเป็นตัวแทนของประชาชนในหลายมิติ ดังนี้

6.1 ความไม่เป็นสถาบันทางการเมือง (Non-Institutionalization)

ความไม่เป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองในประเทศไทยสะท้อนผ่านการยุบพรรคการเมืองบ่อยครั้ง เช่น พรรคการเมืองไทยรักไทย พรรคการเมืองอนาคตใหม่ และพรรคการเมืองก้าวไกลที่ถูกคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง (ประชาไท, 2567) ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2550 ถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการตัดสินยุบพรรคการเมืองมาแล้วหลายครั้ง โดยใน พ.ศ. 2550 ยุบพรรคการเมือง จำนวน 3 พรรค พ.ศ. 2561 ยุบพรรคการเมือง จำนวน 3 พรรค พ.ศ. 2562 ยุบพรรคการเมืองจำนวน 1 พรรค และ พ.ศ. 2563 ยุบพรรคการเมือง จำนวน 1 พรรค จากการยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองเกิดความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและการดำเนินงาน รวมทั้งบั่นทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบพรรคการเมืองในระยะยาว (Croissant & Chambers, 2010 ; Ufen, 2022 ; ธนกร วงษ์ปัญญา, 2567) การขาดโครงสร้างภายใน

ที่มั่นคงและการไม่สามารถรักษาอุดมการณ์หรือแนวทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและบทบาทตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และ ณิชชาภัทร อมรกุล, 2564) ปัญหานี้สะท้อนทั้งข้อจำกัดเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและกลไกการเมือง รวมถึงความไม่ยั่งยืนในการพัฒนาพรรคการเมืองเอง

6.2 ความขัดแย้งภายในและการจัดโครงสร้างองค์การภายในพรรคการเมือง

ความขัดแย้งภายในเป็นปัจจัยสำคัญที่จำกัดความเข้มแข็งและความสามารถของพรรคการเมืองไทยในการเป็นตัวแทนของประชาชน โดยมักเกิดจากความแตกต่างของกลุ่มอำนาจหรือแนวคิดทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทางการเมืองภายในพรรคการเมืองรวมไทยสร้างชาติ ที่มีแนวคิดทางการเมืองไม่สอดคล้องกัน (Bangkok biz news, 2568) และเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าว บางพรรคการเมืองจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบหัวคะแนน และระบบบ้านใหญ่แบบดั้งเดิม เช่น พรรคอนาคตใหม่ (McCargo, 2018) ใช้รูปแบบที่เรียกว่าระบบหัวคะแนนตามธรรมชาติที่มาจากการหาเสียงแบบปากต่อปาก มากกว่าการใช้ระบบหัวคะแนนแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังขาดระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส เช่น การสรรหาและเลื่อนตำแหน่งผู้บริหารพรรคการเมืองผ่านระบบอุปถัมภ์ โดยเลือกบุคคลใกล้ชิดหรือสมาชิกในครอบครัวเข้ารับตำแหน่ง ส่งผลให้สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นต่อความสามารถของพรรคการเมือง

ในการทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชน แต่ถึงอย่างไรก็ตามได้มีบางพรรคการเมืองได้นำระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) มาใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนการใช้ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบบ้านใหญ่ เพื่อสร้างความประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เช่น การทำ Primary Vote ของพรรคอนาคตใหม่ ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 (กฤษฎาภรณ์ สันโดษ, 2565)

6.3 การแทรกแซงทางการเมืองและข้อจำกัดเชิงกฎหมาย

การแทรกแซงทางการเมืองและข้อจำกัดเชิงกฎหมายเป็นอุปสรรคสำคัญที่จำกัดความเข้มแข็งและบทบาทตัวแทนของประชาชนของพรรคการเมืองในประเทศไทย กลุ่มชนชั้นนำ กองทัพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการเมืองและการดำเนินงานของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้ (McCargo, 2005) นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายและคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การยุบพรรคการเมืองและการตัดสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (iLaw, 2559; Human Rights Watch, 2024b) รวมถึงข้อจำกัดในโครงสร้างทางการเมืองและระบบกฎหมาย ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง (iLaw, 2561 ; iLaw, 2566)

6.4 ช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน

ช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จำกัดบทบาทตัวแทนของประชาชนในระบบประชาธิปไตยไทย หลายพรรคการเมืองยังขาดการเชื่อมโยงกับประชาชนระดับฐานราก ทำให้ไม่สามารถสะท้อนความต้องการและปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง (เอกสิทธิ์ หนูนุกถิติ, 2563) นอกจากนี้ พรรคการเมืองหลายแห่งยังขาดกิจกรรมและช่องทางสื่อสารที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนมองว่าพรรคการเมืองเป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์หรือเครื่องมือทางการเมือง ไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน (Croissant & Chambers, 2010 ; Ufen, 2022)

6.5 ความท้าทายจากบริบทสมัยใหม่

ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 พรรคอนาคตใหม่ได้นำโซเชียลมีเดีย (Social Media) โดยเฉพาะ Tiktok มาใช้สื่อสารกับผู้สนับสนุน และการหาเสียงเลือกตั้ง รวมถึงใช้คอนเทนต์ที่สร้างโดยผู้สนับสนุน (User-Generated content) เพื่อดึงดูดการมีส่วนร่วมผ่านโซเชียลมีเดีย จนชนะการเลือกตั้งในที่สุด (Sangwongwanich and De Wei, 2023) ดังนั้น พรรคการเมืองแนวใหม่ต้องปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายในยุคสมัยใหม่ เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์และเทคโนโลยีในการสื่อสารกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การแพร่กระจายข้อมูลผิดพลาดหรือการโจมตีทางข้อมูล (Information warfare/Fake news) ทำให้

การสร้างที่น่าเชื่อถือและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างยากลำบาก (Allcott & Gentzkow, 2017 ; Sriyai, 2023) ขณะเดียวกันความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้ประชาชนคาดหวังนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด ซึ่งเป็นความท้าทายสำคัญที่พรรคการเมืองไทยต้องเผชิญเพื่อรักษาคุณภาพการเป็นตัวแทนและความเชื่อมั่นจากประชาชน

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันพรรคการเมืองไทยเผชิญปัญหาและความท้าทายหลายมิติที่จำกัดความเข้มแข็งและบทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน ได้แก่ ความไม่เป็นสถาบันทางการเมือง ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกฎหมาย ความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง ช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน และความท้าทายจากบริบทสมัยใหม่ เช่น สื่อสังคมและข้อมูลข่าวสารผิดพลาด ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

7. การพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนของประชาชน

การพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน ถือเป็นความท้าทายสำคัญของระบอบประชาธิปไตยจากแนวคิดทางทฤษฎีและงานวิจัยของนักวิชาการ พบว่าพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการจัดการความขัดแย้ง สร้างความสมานฉันท์ และ

เชื่อมประชาชนกับรัฐ ดังนั้นจึงสามารถนำเสนอแนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนของประชาชน ผ่าน 5 มิติหลัก ดังนี้

7.1 การเสริมสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง

1. พัฒนาความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) พรรคการเมืองต้องสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนผ่านช่องทางหลากหลาย จัดรูปแบบโครงสร้างและยุทธศาสตร์ที่ยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวตามบริบทโดยไม่สูญเสียอัตลักษณ์หลักของพรรคการเมือง เช่น การจัดทำแพลตฟอร์มออนไลน์ หรือโซเชียลมีเดียเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง พรรคการเมืองจึงจะสามารถรับนโยบายและเสนอมาตรการแก้ไขได้อย่างรวดเร็วตามสถานการณ์

2. สร้างโครงสร้างพรรคการเมืองที่ครบถ้วน จัดตั้งสาขาหรือผู้แทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดและหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินงานมีความเป็นระบบและต่อเนื่อง เช่น พรรคการเมืองตั้งสาขาพรรคการเมืองตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดทุกจังหวัด และมีผู้แทนพรรคการเมืองประจำตำบล เพื่อเข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึง

3. อิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ พัฒนาระบบการเงินที่โปร่งใส พึ่งพาการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นหลัก และส่งเสริมวัฒนธรรมพรรคการเมืองที่เน้นประโยชน์สาธารณะ

มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่ม เช่น จัดให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงิน และเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้อย่างชัดเจนและโปร่งใส

4. เสริมความเป็นปึกแผ่นของพรรคการเมือง พัฒนากลไกการจัดการความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองอย่างสันติวิธี เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความต่อเนื่องของบทบาททางการเมือง เช่น การพัฒนากระบวนการเจรจาและหาทางออกแบบสันติวิธีภายในพรรค

7.2 การพัฒนาประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra-party Democracy)

1. ปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการประชุมของผู้สนับสนุนหรือสมาชิกของพรรคการเมือง (Caucus) และการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ภายในพรรคการเมือง เพื่อเลือกผู้นำหรือตัวแทนทางการเมือง

2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Participation) เปิดโอกาสให้สมาชิกอภิปราย แสดงความคิดเห็นและร่วมพิจารณากิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญก่อนการตัดสินใจ เช่น การเปิดเวทีอภิปราย หรือเวทีประชุมประจำเดือนให้สมาชิกเสนอแนวคิดและวิจารณ์นโยบายของพรรคการเมือง

3. สร้างความรับผิดชอบต่อสมาชิก (Accountability) พัฒนากลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในพรรคการเมือง เพื่อให้ผู้นำและฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อสมาชิก เช่น การกำหนดให้มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานและงบประมาณให้สมาชิกพรรคทราบไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง

7.3 การพัฒนาจริยธรรมทางการเมืองและวัฒนธรรมภายในพรรคการเมือง

1. ส่งเสริมการแข่งขันที่มีกฎเกณฑ์ (Regulated Rivalry) เน้นการแข่งขันเชิงนโยบายและวิพากษ์นโยบายมากกว่าการโจมตีส่วนบุคคล พร้อมสร้างวัฒนธรรมการยอมรับความชอบธรรมของฝ่ายค้าน (Legitimate Opposition)

2. พัฒนาจรรยาบรรณของสมาชิกพรรคการเมือง ส่งเสริมทั้งความจงรักภักดี (Loyalty) และความสามารถในการประนีประนอม (Compromise) พร้อมสร้างกลไกกลไกโทษสำหรับสมาชิกที่ละเมิดจรรยาบรรณหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง เช่น การจัดทำคู่มือจรรยาบรรณและบทลงโทษสำหรับสมาชิกพรรคการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสมาชิกและสาธารณะ

3. สร้างความสัมพันธ์เชิงวิภาษวิธี (Dialectical Relationship) เปิดโอกาสให้สมาชิกถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบทางการเมือง

7.4 การสร้างพรรคการเมืองเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง

1. รับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างเป็นระบบ จัดเก็บและวิเคราะห์ความคิดเห็นจากประชาชนที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เช่น การสอบถามความต้องการด้านสาธารณสุข การศึกษา หรือการคมนาคม แล้วรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการของประชาชน

2. สร้างความเชื่อมโยงกับภาคประชาสังคม พัฒนาความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนกับองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม เช่น สมาคมผู้สูงอายุ สมาคมเยาวชน หรือองค์กรสิ่งแวดล้อม จัดเวทีเสวนาร่วมกันและทำโครงการชุมชน เพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบายสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

3. กำหนดนโยบายโดยสะท้อนความต้องการของประชาชนใช้ผลสำรวจและข้อมูลความต้องการของประชาชนเป็นฐานในการออกแบบนโยบาย

4. พัฒนากลไกรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ สร้างช่องทางและกระบวนการที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและติดตามผลการดำเนินงานของพรรคการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง เช่น ตั้งศูนย์รับฟังความคิดเห็นประชาชนผ่านเว็บไซต์ แอปพลิเคชัน และศูนย์บริการชุมชน ทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ติดตามการดำเนินงาน และรับทราบผลการตัดสินใจของพรรคการเมือง

7.5 การปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายและระบบสนับสนุน

1. บังคับใช้กฎหมายอย่างสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและนิติธรรม ปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการยุบพรรคการเมืองโดยไม่เป็นธรรม เช่น กำหนดเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจน เปิดช่องทางให้พรรคการเมืองมีสิทธิอุทธรณ์ รวมทั้งกำหนดและเพิ่มบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือล่วงละเมิดสิทธิของพรรคการเมือง

2. ปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมือง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง สนับสนุนให้พรรคการเมืองมีโครงสร้างเข้มแข็งและบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย เช่น การออกกฎหมายเพื่อกำหนดโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองอย่างครบถ้วน เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบ และต้องมีการเลือกตั้งภายในเพื่อให้เป็นประชาธิปไตย

3. พัฒนาระบบเลือกตั้ง ส่งเสริมพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมทั้งเน้นการแข่งขันทางนโยบายมากกว่าการแข่งขันเชิงบุคคล

4. สร้างระบบสนับสนุนทางการเงินที่โปร่งใสและเหมาะสม จัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสนับสนุนการระดมทุนจากสมาชิกและผู้สนับสนุน พร้อมพัฒนากลไกตรวจสอบทางการเงินให้มีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ให้พรรคการเมืองรายงานการใช้จ่ายเงิน และเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอย่างโปร่งใส และตรงไปตรงมา

8. สรุป

การพัฒนาพรรคการเมืองในปัจจุบันมีความสำคัญต่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่ไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มเฉพาะ แต่ยังมิบทบาทในการจัดการความขัดแย้ง รักษาความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยและสร้างความสมานฉันท์ภายใต้การแข่งขันที่มีกฎเกณฑ์ที่

ชัดเจน มีนักวิชาการหลายท่านได้ชี้ถึงบทบาทสำคัญของพรรคการเมือง เช่น Rosenblum (2008) เน้นการจัดการความขัดแย้งและยอมรับความชอบธรรมของฝ่ายค้านให้มีความสำคัญกับการเสริมสร้างประโยชน์สาธารณะและลดความขัดแย้งทางการเมือง Muirhead (2014) ชี้ให้เห็นความซับซ้อนของความขัดแย้งในสังคมพหุนิยม White และ Ypi (2016) เน้นการใช้เหตุผลสาธารณะและการสร้างฉันทามติ Bonotti (2017) เสนอให้สนับสนุนการอภิปรายและเหตุผลในการสร้างความเข้าใจและยอมรับ ดังนั้น การสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็งและเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริงจำเป็นต้องพัฒนาทั้งระบบ เริ่มจากโครงสร้างพรรคการเมืองที่ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ มีระบบงานชัดเจน และเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์

สร้างความเป็นปึกแผ่นภายใน เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมจริงผ่านการเลือกตั้งภายใน การประชุมหารือ และกลไกตรวจสอบการทำงาน พร้อมสร้างวัฒนธรรมการเมืองที่เน้นการแข่งขันด้วยเหตุผล และยอมรับความเห็นต่าง พรรคการเมืองต้องใกล้ชิดประชาชน จัดระบบรับฟังความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดนโยบายที่สะท้อนความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกัน ภาครัฐควรสนับสนุนด้วยกฎหมายที่ส่งเสริมความโปร่งใสทางการเงิน ปรับระบบเลือกตั้งให้เน้นการแข่งขันเชิงนโยบาย และกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ชัดเจน ทั้งหมดนี้จะช่วยให้พรรคการเมืองเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และสร้างรากฐานที่มั่นคงของระบอบประชาธิปไตยในระยะยาว □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤษฎาภรณ์ สันโดษ. (2565). **พรรคอนาคตใหม่กับไพรมารีโหวต: กรณีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<https://cmudc.library.cmu.ac.th/frontend/Info/item/dc:163705>

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. (2563). **แผนยุทธศาสตร์กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ฉบับที่ 2 ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2564–2567)**. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

ณัชชาภัทร อมรกุล, อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, และ ฐิติกร สังข์แก้ว. (2560). **ความหวังและความน่าจะเป็น: ฉากทัศน์พรรคการเมืองในประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ณัฐพล ใจจริง. (2564). **ปฐมบทการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย: “สมาคมคณะราษฎร” พรรคการเมืองเสรีนิยมแรกที่ถูกยุบพรรคการเมือง**. มติชนสุดสัปดาห์. ค้นเมื่อ 26 กันยายน 2568. จาก https://www.matichon.co.th/weekly/featured/article_425141?utm_source=chatgpt.com

ธนกร วงษ์ปัญญา. (2567). **ย้อนดูประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทยถูกยุบ**. มติชนสุดสัปดาห์. ค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2568. จาก <https://thestandard.co/thai-political-party-dissolution-history/>

นคร มาฉิม. (2557). **กระบวนการพัฒนาพรรคการเมืองสู่ความเป็นสถาบันการเมือง: กรณีศึกษาเปรียบเทียบพรรคการเมืองประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองไทยรักไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐศาสตร์, แขนงวิชาการเมืองการปกครอง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ประชาไท. (2567, 6 สิงหาคม). **ย้อนคดียุบพรรคการเมือง : โทษประหารทางการเมือง**. ค้นเมื่อ 30 กันยายน 2568. จาก <https://prachatai.com/journal/2024/08/110227>

พรรคการเมืองประชาธิปไตย. (ม.ป.ป.). **ประวัติพรรคการเมืองประชาธิปไตย**. ค้นเมื่อ 26 กันยายน 2568. จาก <https://www.democrat.or.th/about-us/history>

พรรคประชาธิปไตย. (ม.ป.ป.). **ประวัติพรรคประชาธิปไตย**. ค้นเมื่อ 26 กันยายน 2568. จาก <https://www.democrat.or.th/about-us/history>

- ราชกิจจานุเบกษา. (2560ก). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2568, จาก <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560ข). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. ค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2568, จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/257/files/lurktung/pakkarnmung_4_5_66.pdf
- วุฒิสาร ตันไชย และ สติธร ธนานิธิโชติ. (2565). **ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองออกแบบได้.** ใน วุฒิสาร ตันไชย, อธิพรพรณ ใจมั่น และ สติธร ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ), **พิศพรรคการเมือง: หลากมุมมองหลายประเทศ.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมชาย แสงวงการ. (2558). **สร้างความเข้มแข็งเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตย** (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล). รายงานส่วนหนึ่งของหลักสูตรหลักนิตติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สติธร ธนานิธิโชติ, ณัชชาภัทร อมรกุล และ ปุริวิชญ์ วัฒนสุข. (2565). **การศึกษาอนาคตและฉกทักษ์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ในมิติพรรคการเมืองในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สิริพรพรณ นกสวน สวัสดิ์. (2565). **พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย : ทฤษฎี ความคาดหวัง และความเป็นจริง.** ใน วุฒิสาร ตันไชย, อธิพรพรณ ใจมั่น และ สติธร ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ), **พิศพรรคการเมือง: หลากมุมมองหลายประเทศ.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2568). **ข้อมูลพรรคการเมือง.** ค้นเมื่อ 26 กันยายน 2568. จาก <https://party.ect.go.th/party-info>
- สำราญ ทองแพง. (2552). **แนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทยไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน : ศึกษากรณีพรรคการเมืองประชาธิปไตยเปรียบเทียบพรรคการเมืองชาติไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อรรถสิทธิ พานแก้ว และ ณัชชาภัทร อมรกุล. (2564). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการเงินพรรคการเมือง.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เอกสิทธิ์ หนูหนักดี. (2563). **โครงการเมื่อพรรคการเมืองเลือกตั้ง : การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนในฤดูกาลเลือกตั้ง กรณีศึกษาพรรคการเมืองประชาธิปไตยและพรรคการเมืองอนาคตใหม่ (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์).** สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

เอกสิทธิ์ หนูนุกัถ์, กาญจนา บุญยัง, ธนศักดิ์ สายจำปา และ ผกาวิ สุพรรณจิตวนา. (2563).

เมื่อพรรคการเมืองเลือกตั้ง : การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนในฤดูกาลเลือกตั้ง (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

Bangkok biz news. (2568). จุดเปลี่ยน “รวมไทยสร้างชาติ” โดดเดี่ยวหัวหน้า ทีมเลขาฯ ทั้งพรรคการเมือง. ค้นเมื่อ 30 กันยายน 2568. จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1199093>

iLaw. (2559). ย้อนดูกฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย ตั้งพรรคการเมือง ยุบพรรคการเมือง กันอย่างไร? ค้นเมื่อ 26 กันยายน 2568. จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/16600>

iLaw. (2561). 18 ข้อต้องห้าม ถ้าฝ่าฝืนในองค์กรอิสระยุบพรรคการเมือง. ค้นเมื่อ 30 กันยายน 2568. จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/16677>

iLaw. (2566). เลือกตั้ง 66 : กฎหมายพรรคการเมืองคลุมเครือ “คนนอกครอบงำ” เสี่ยงพรรคการเมืองถูกยุบ. ค้นเมื่อ 30 กันยายน 2568. จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/5751>

ภาษาอังกฤษ

Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 211–236. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.31.2.211>

AP News. (2024). Thai court rules that progressive Move Forward party must stop trying to change royal defamation law. Retrieved September 29, 2025, from <https://apnews.com/article/lese-majeste-move-forward-constitutional-court-thailand-884eb3aa26da0e1cb35af1993daad554>

Boddy-Evans, A. (2024). The definition and purpose of political institutions: How they impact law, economy, and culture. Retrieved March 18, 2025, from <https://www.thoughtco.com/political-institutions-44026>

Bonotti, M. (2017). *Partisanship and political liberalism in diverse societies*. Oxford University Press.

Cammaerts, B. (2019). Revalidating participation : Power and pre-figurative politics within contemporary Left-wing movements. In N. Carpentier (Ed.), *Respublika! : Experiments in the performance of participation and democracy* (p. 131).

- Croissant, A., & Chambers, P. (2010). Unravelling intra-party democracy in Thailand. *Asian Journal of Political Science*, 18(2), 195–223. <https://doi.org/10.1080/002185377.2010.492990>
- Collins, G. M. (2019). Edmund Burke on slavery and the slave trade. *Slavery & Abolition*, 40(3), 494–521. <https://doi.org/10.1080/0144039X.2019.1597501>
- Forest, B. (2009). **Political representation**. In *International encyclopedia of human geography*. (pp. 254–259). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00795-1>
- Forest, B. (2020). **Political representation**. In *International encyclopedia of human geography* (2nd ed., pp. 207–211). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10489-5>
- Hamada, Y., & Agrawal, K. (2025). **Combating corruption in political finance : Global trends, challenges and solutions**. International IDEA. <https://doi.org/10.31752/idea.2025.8>
- Harmel, R., & Svåsand, L. G. (2019). **Institutionalisation of political parties : Comparative cases**. Rowman & Littlefield International.
- Harmel, R., Svåsand, L., & Mjelde, H. (2024). **Personalization and de-institutionalization : Our common conceptual framework**. *Social Science Quarterly*, 105(3), 399–402. <https://doi.org/10.1111/ssqu.13373>
- Held, D. (2019). **Democracy : From city-states to a cosmopolitan order**. In *Contemporary political philosophy : An anthology* (3rd ed., p. 641). Hoboken, NJ: Wiley.
- Human Rights Watch. (2024a). **Thailand: Constitutional Court dissolves opposition party – Disbanding Move Forward Party, banning leaders a blow to democracy**. Retrieved September 29, 2025, from https://www.hrw.org/news/2024/08/07/thailand-constitutional-court-dissolves-opposition-party?utm_source
- Human Rights Watch. (2024b). **Thailand: Political party restrictions**. Retrieved September 30, 2025, from <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/thailand>
- Huntington, S. P. (1968). **Political order in changing societies**. Yale University Press.

- Hussain, A., & Smith, L. (2025, May 14). **The nexus of money and political legitimacy : A comparative analysis of democracies and non-democracies.** arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2505.09128>
- Kim, W. (2023). **Measuring party system institutionalization in democracies.** *Party Politics*, 31(1). Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/13540688231211241>
- Kim, W., Bernhard, M., & Hicken, A. (2024). **Party system institutionalization and the durability of competitive authoritarian regimes.** *Political Quarterly*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12655>
- McCargo, D. (2005). **Network monarchy and legitimacy crises in Thailand.** *The Pacific Review*, 18(4), 499–519. <https://doi.org/10.1080/09512740500338937>
- McCargo, D. (2018). **Thailand's changing party landscape.** *Perspective, ISEAS–Yusof Ishak Institute*. 63, 1-7. <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/201863-thailands-changing-party-landscape/>
- Muirhead, R. (2014). **The promise of party in a polarized age.** Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Pinster, J., & Homolova, A. (2024). **Transparency gap : How EU political donors hide from public scrutiny.** Retrieved September 30, 2025, from <https://vsquare.org/transparency-gap-eu-political-donors-parties-public>
- Rosenblum, N. (2008). **On the side of the angels.** Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Sangwongwanich, P., & De Wei, L. (2023). **How Thailand's election winner used TikTok to get rare progressive victory.** Retrieved October 3, 2025, from https://www.news24.com/how-thailands-election-winner-used-tiktok-to-get-rare-progressive-victory-20230518?utm_source=chatgpt.com
- Sriyai, S. (2023). **Online political disinformation sharing among Bangkokians.** *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 38(1), 119–132. ISEAS–Yusof Ishak Institute. <https://www.jstor.org/stable/27201643>
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2018). **Political representation.** Stanford University. Retrieved October 3, 2025, from https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/?utm_source=chatgpt.com

- Thompson, D. F. (2001). **Political representation**. In *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. (pp. 11696–11698). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01228-6>
- Transparency International. (2007). **Lack of transparency in political financing poses serious problems for countries**. Retrieved September 30, 2025, from <https://www.transparency.org/en/press/20070602-lack-of-transparency-in-political-financing-poses-serious-problems>
- Ufen, A. (2022). **Weak party systems and idiosyncratic policies in Southeast Asia**. GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Urbinati, N. (2000). **Representation as advocacy : A study of democratic deliberation**. *Political Theory*, 28(6), 758–786.
- West, B. (2022). **Party institutionalization and public confidence**. *Sigma : Journal of Political and International Studies*, 39, Article 8. <https://scholarsarchive.byu.edu/sigma/vol39/iss1/8>
- White, J., & Ypi, L. (2016). **The meaning of partisanship**. United Kingdom : Oxford University Press.
- Wolkenstein, F. (2019). **The political theory of parties**. *Politik*, 22(2), 10–29. <https://tidsskrift.dk/politik/article/view/117704>





บริษัทนอมินีหรือตัวแทนอำนาจในประเทศไทย : แนวทางแก้ไข และทิศทางในอนาคต

Nominee Companies or Shell Companies in Thailand: Solutions and Future Directions

สุรัชย์ พรหมพันธุ์¹

Surachai Phromphan¹

E-mail : dr.p1559@gmail.com

Received 03.06.2025 ➤ Revised 07.10.2025 ➤ Accepted 19.11.2025

บทคัดย่อ

ปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทย เป็นกลไกการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคง ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ บทความวิชาการนี้ มุ่งเน้นการทบทวนและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ การเปรียบเทียบแนวทางแก้ไขจากต่างประเทศ การประเมินประสิทธิภาพของมาตรการปัจจุบัน และการสังเคราะห์แนวทางแก้ไขที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย การศึกษาใช้วิธีการทบทวน บรรณกรรมอย่างเป็นระบบและการวิเคราะห์ เปรียบเทียบจากสิงคโปร์ ออสเตรเลีย มาเลเซีย

และฟิลิปปินส์ ผลการศึกษาพบว่าปัญหามี ขนาดใหญ่ โดยมีบริษัทที่มีลักษณะน่าสงสัย ประมาณ 15,000-20,000 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19-25 ของบริษัทต่างชาติทั้งหมด ส่งผลให้รัฐ สูญเสียรายได้ภาษีประมาณ 8,000-12,000 ล้านบาทต่อปี การวิเคราะห์รูปแบบพบว่ามี 4 ประเภทหลักได้แก่ การใช้ผู้ถือหุ้นกระสอบทราย สัญญาการจัดการ เครื่องมือทางการเงิน และ โครงสร้างข้ามประเทศ โดยปัญหากระจุกตัว ในสาขาการค้าปลีกร้อยละ 32 อสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ 28 และบริการท่องเที่ยวร้อยละ 18 ผลการการศึกษาตัวอย่างจากประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จหลักในการแก้ไข

¹ เลขที่ 62/63 ถนนประเสริฐมนูกิจ แขวงจระเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร 10230

ปัญหาบริษัทนอมินีประกอบด้วยการมีหน่วยงานกลางที่เฉพาะทาง การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และการสร้างระบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาชี้ให้เห็นว่าระบบปัจจุบันของไทยมีจุดแข็งในเรื่องกรอบกฎหมายที่ครอบคลุม แต่มีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ข้อเสนอแนะหลักแบ่งเป็นสองระยะ คือ แนวทางระยะสั้น (1-2 ปี) เน้นการปรับปรุงระเบียบ การพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และแนวทางระยะยาว (3-5 ปี) เน้นการปฏิรูปกฎหมายและการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานกำกับดูแลการลงทุน

ต่างชาติที่เป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดการสูญเสียรายได้ภาษี 5,000-8,000 ล้านบาทต่อปี ให้ผลตอบแทนการลงทุน 1:8-13 และคืนทุนภายใน 3-4 ปี การศึกษานี้สรุปว่า การแก้ไขปัญหาคือต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างการปรับปรุงกฎหมาย การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้ และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ: บริษัทนอมินี, การลงทุนต่างชาติ, นโยบายเศรษฐกิจ, การกำกับดูแลกิจการ, ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

Abstract

Nominee companies in Thailand represent a significant legal circumvention mechanism that substantially impacts the country's economic system and national security. This academic article systematically reviews and analyzes the situation of nominee companies in Thailand, encompassing problem analysis and impact analysis, comparative approaches from foreign countries, evaluation of current measure effectiveness, and synthesis of appropriate solutions. The study employs systematic literature review methodology and comparative analysis from Singapore, Australia, Malaysia, and the Philippines. The findings

reveal the substantial scale of the problem, with approximately 15,000-20,000 suspicious companies representing 19-25% of all foreign-invested companies, resulting in government revenue losses of approximately 8,000-12,000 million baht annually. The pattern analysis identifies four main operational types: dummy shareholders, management agreements, financial instruments, and cross-border structures, with problems concentrated in retail trade (32%), real estate (28%), and tourism services (18%). Comparative studies from various countries demonstrate that key success factors in addressing nominee companies include specialized central agencies,

advanced technology utilization, and effective inter-agency cooperation systems. The study reveals that Thailand's current system has strengths in comprehensive legal frameworks but limitations in enforcement and interagency coordination. Main recommendations are divided into two phases : short-term approaches (1-2 years) focusing on regulatory improvements, personnel development, and enhanced interagency cooperation; and long-term approaches (3-5 years) emphasizing legal reforms and consideration of establishing

an independent Foreign Investment Oversight Authority, which is projected to reduce tax revenue losses by 5,000-8,000 million baht annually, providing investment returns of 1:8-13 and payback within 3-4 years. The study concludes that problem resolution requires systematic integration of legal improvements, enforcement efficiency enhancement, and structured inter-agency cooperation.

Keywords : nominee companies, foreign investment, economic policy, corporate governance, economic security

1. บทนำ

บริบททางประวัติศาสตร์และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ : ปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทย มีพัฒนาการที่สำคัญในประวัติศาสตร์ โดยเกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เมื่อรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายจากการทดแทนการนำเข้าสู่การส่งเสริมการส่งออกและการดึงดูด FDI (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2545 ; Phongpaichit & Baker, 2000) การออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ควบคุมการลงทุนของต่างชาติในสาขาที่สำคัญต่อความมั่นคงของชาติ กลับเปิดช่องทางให้เกิดการหลีกเลี่ยงผ่านโครงสร้างบริษัทนอมินีโดยใช้ชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นในนาม ในขณะที่การควบคุมและผลประโยชน์ยังคงอยู่ในมือนักลงทุนต่างชาติ

(Nutalaya, 2018 ; Warr, 2007) ปัญหานี้ส่งผลกระทบในหลายมิติสำคัญ ในมิติการคลัง รัฐสูญเสียรายได้ภาษีอย่างมีนัยสำคัญจากการปกปิดผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564) ประเมินการว่าอาจสูญเสียรายได้ปีละหลายพันล้านบาทในมิติการแข่งขันการค้าเสรี ธุรกิจผ่านโครงสร้างนอมินีสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการไทยและทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562 ; Menon & Warr, 2013) ในมิติความมั่นคง การขาดความโปร่งใสอาจนำไปสู่ความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2564) และการควบคุมสินทรัพย์สำคัญโดยต่างชาติ โดยไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

แม้จะมีการศึกษาปัญหานี้มานานแต่ความรู้ยังกระจุกกระจายและขาดการสังเคราะห์อย่างเป็นระบบ งานวิจัยส่วนใหญ่ศึกษาเฉพาะมิติใดมิติหนึ่งโดยขาดการมองภาพรวม (ชีชวาลย์ ลิ้มปิจำนงค์, 2563) นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี กฎหมาย และบริบทเศรษฐกิจโลกในทศวรรษที่ผ่านมาต้องการการประเมินความเหมาะสมของมาตรการปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564) รวมถึงประสบการณ์จากต่างประเทศที่พัฒนาแนวทางแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2020 ; Asian Development Bank, 2021) และสำหรับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้คำจำกัดความ “บริษัทนอมินี” โดยตรงแต่ศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษา ที่ อ.1324/2552 ได้ตีความว่า หมายถึง “การจัดตั้งนิติบุคคลที่มีชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด แต่การควบคุมและผลประโยชน์ที่แท้จริงยังคงอยู่ในมือของคนต่างด้าว” สำนักงานอัยการสูงสุด (2563) ขยายความว่าเป็น “โครงสร้างธุรกิจที่ใช้ชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นในนาม ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังคงอยู่กับคนต่างด้าวผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง”

นิยามระดับสากลจาก Financial Action Task Force (2019) และ OECD (2020) เน้นที่การปกปิดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง สำหรับบทความนี้ “บริษัทนอมินี” หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยโดยมีชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การควบคุมการจัดการและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แท้จริงยังคงอยู่ในมือของคนต่างด้าว

ผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย

1.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาบริษัทนอมินีและการกำหนดแนวทางแก้ไขต้องอาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎีหลายด้านที่เชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครอบคลุมและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง

1.1.1 ทฤษฎีการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจปัญหาบริษัทนอมินี โดยเฉพาะแนวคิด Principal-Agent Problem ที่อธิบายความขัดแย้งจากความไม่สมมาตรของข้อมูล ในกรณีบริษัทนอมินี ปัญหารุนแรงขึ้นเนื่องจากการปกปิดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง แนวคิดสำคัญคือความโปร่งใสและ Beneficial Ownership ที่เน้นการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์จริง (OECD, 2020 ; Jensen & Meckling, 1976)

1.1.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory)

ทฤษฎีนี้เน้นว่าการมีกฎหมายดีไม่เพียงพอ หากขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ Becker (1968) อธิบายว่าการตัดสินใจทำผิดขึ้นอยู่กับความน่าจะเป็นที่จะถูกจับ ความรุนแรงของการลงโทษ และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ในบริบทบริษัทนอมินีหากโอกาสถูกตรวจพบต่ำและโทษไม่รุนแรง ผู้ฝ่าฝืนย่อมมีแรงจูงใจดำเนินการต่อ (Polinsky & Shavell, 2000)

1.1.3 ทฤษฎีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Coordination Theory)

แนวคิด Collaborative Governance ของ Ansell & Gash (2008) เน้นความสำคัญของการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาซับซ้อน ปัญหาบริษัทอนิเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ปัจจัยความสำเร็จคือการมีเป้าหมายร่วม การแลกเปลี่ยนข้อมูล และความไว้วางใจระหว่างองค์กร (Emerson et al., 2012)

1.1.4 ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีในการกำกับดูแล (RegTech Theory)

แนวคิด Regulatory Technology (RegTech) เน้นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล เช่น AI Machine Learning Blockchain และ Big Data Analytics ประโยชน์หลักคือลดต้นทุน เพิ่มความแม่นยำ และตรวจสอบแบบเรียลไทม์ อย่างไรก็ตามต้องคำนึงถึงต้นทุนเริ่มต้น การพัฒนาบุคลากร และความปลอดภัยข้อมูล (Arner et al., 2017 ; Butler, 2016)

1.1.5 ทฤษฎีการปฏิรูปกฎหมาย (Legal Reform Theory)

แนวคิด Responsive Regulation ของ Ayres & Braithwaite (1992) เสนอให้การกำกับดูแลมีความยืดหยุ่น โดยใช้ Enforcement Pyramid ที่จัดลำดับมาตรการจากน้อยไปมาก ตั้งแต่การให้ความรู้ การเตือน ไปจนถึงการดำเนินคดีอาญา หลักการคือใช้มาตรการรุนแรงน้อยก่อนแล้วค่อยเพิ่มความรุนแรงหากไม่ปฏิบัติตาม ในบริบทบริษัทอนิ ควรมีทั้งมาตรการเชิงป้องกันและลงโทษ (Gunningham et al., 1998 ; Baldwin & Black, 2008)

1.2 การบูรณาการทฤษฎีสู่กรอบการวิเคราะห์

การแก้ไขปัญหบริษัทอนิต้องอาศัยการบูรณาการทฤษฎีทั้งห้าข้างต้น ดังนี้ (1) การปฏิรูปกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการกำกับดูแลกิจการและความโปร่งใส (2) การบังคับใช้ต้องมีทั้งมาตรการป้องกันและลงโทษที่เหมาะสม (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานต้องมีประสิทธิภาพ (4) การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพ และ (5) การปฏิรูปกฎหมายต้องมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง กรอบแนวคิดนี้จะเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหา การเปรียบเทียบแนวทางจากต่างประเทศ และการเสนอแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในบทต่อไป

2. ภาพรวมของปัญหบริษัทอนิ

ลักษณะและรูปแบบของปัญหา : ปัญหบริษัทอนิในประเทศไทยมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายและซับซ้อน การศึกษาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2564) ระบุรูปแบบหลักสี่ประเภท ประเภทแรกคือการใช้ชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นกระสอบทราย (Dummy shareholders) โดยมีสัญญาแยกต่างหากให้อำนาจการควบคุมกับนักลงทุนต่างชาติ ข้อมูลจาก Anti-Money Laundering Office (2022) พบว่าการใช้บริษัทอนิเพื่อปกปิดผู้ถือหุ้นที่แท้จริงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเภทที่สองเป็นการใช้โครงสร้างสัญญาการจัดการ (Management Agreement) ที่ให้อำนาจการบริหารทั้งหมดแก่บุคคลต่างด้าว ประเภทที่สามคือการใช้หุ้นกู้แปลงสภาพหรือ

เครื่องมือทางการเงินอื่น ๆ เพื่อควบคุมบริษัท ที่ตั้งในประเทศที่สาม (วิชาญ วีระวิทยากรณ์, 2563 ; Siriprachai, 2019)
โดยอ้อม และประเภสุดท้ายเป็นการใช้
โครงสร้างข้ามประเทศผ่านบริษัทในนิติบุคคล

ตารางที่ 2.1 : รูปแบบการดำเนินงานของบริษัทนอมินีในประเทศไทย

รูปแบบ	วิธีการ	ระดับความเสี่ยง	สาขาที่พบบ่อย
ผู้ถือหุ้นกระสอบทราย	สัญญาแยกต่างหาก	สูง	การค้าปลีก
สัญญาการจัดการ	Management Agreement	กลาง	อสังหาริมทรัพย์
เครื่องมือทางการเงิน	หุ้นกู้แปลงสภาพ	สูง	บริการการเงิน
โครงสร้างข้ามประเทศ	บริษัทประเทศที่สาม	สูงมาก	ทุกสาขา

ที่มา: สังเคราะห์จากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2564) ; วิชาญ วีระวิทยากรณ์ (2563); Siriprachai (2019)

จากตารางที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่าบริษัทนอมินีในประเทศไทยมีรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลายและมีความซับซ้อนแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ โดยสามารถจำแนกได้ 4 รูปแบบหลัก ซึ่งแต่ละรูปแบบมีระดับความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ได้แก่ รูปแบบที่มีความเสี่ยงสูงสุด คือ การใช้โครงสร้างข้ามประเทศผ่านบริษัทในประเทศที่สาม ซึ่งพบได้ในทุกสาขาธุรกิจและยากต่อการตรวจสอบที่สุด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกฎหมายและระบบการกำกับดูแลของหลายประเทศ รูปแบบที่พบบ่อยที่สุด คือ การใช้ผู้ถือหุ้นกระสอบทรายร่วมกับสัญญาแยกต่างหาก โดยเฉพาะในสาขาการค้าปลีกที่มีการลงทุนจากต่างชาติสูง และการใช้เครื่องมือทางการเงินในสาขาสถาบันการเงิน ซึ่งทั้งสองรูปแบบนี้มีระดับความเสี่ยงสูงเนื่องจากสามารถปกปิดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รูปแบบที่มีความเสี่ยงปานกลาง คือ การใช้สัญญาการจัดการ ซึ่งมักพบในสาขาอสังหาริมทรัพย์ แม้จะมี

ความซับซ้อนน้อยกว่าแต่ยังคงสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบได้หากไม่มีการกำกับดูแลที่เข้มงวด ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาบริษัทนอมินีต้องมีแนวทางที่แตกต่างกันตามรูปแบบการดำเนินงาน โดยเฉพาะการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับรูปแบบโครงสร้างข้ามประเทศ และการพัฒนาระบบการตรวจสอบเครื่องมือทางการเงินที่ซับซ้อนสำหรับรูปแบบอื่น ๆ

ในด้านขนาดของปัญหาจากการประมาณการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2564) ระบุว่า มีบริษัทที่มีลักษณะน่าสงสัยประมาณ 15,000-20,000 แห่ง จากบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติทั้งหมดกว่า 80,000 แห่ง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 19-25 ของบริษัทต่างชาติทั้งหมด การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2562) แสดงให้เห็นการกระจายตัวของปัญหาตามสาขาธุรกิจและพื้นที่ภูมิศาสตร์ดังแสดงในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 : การกระจายตัวของปัญหาบริษัทนอมินีตามสาขาธุรกิจในประเทศไทย

สาขาธุรกิจ	ร้อยละ	พื้นที่เสี่ยงสูง	จำนวนบริษัทประมาณ
การค้าปลีก	32	กรุงเทพฯ ภูเก็ต	6,400
อสังหาริมทรัพย์	28	ภูเก็ต เชียงใหม่	5,600
บริการท่องเที่ยว	18	ภูเก็ต เชียงใหม่	3,600
บริการอื่น ๆ	22	กรุงเทพฯ	4,400
รวม	100	-	20,000

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2562) ; กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2564)

จากตารางที่ 2.2 แสดงให้เห็นว่าปัญหาบริษัทนอมินีกระจุกตัวในสาขาการค้าปลีกมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 32 ของปัญหาทั้งหมด รองลงมาคือสาขาอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 28 และบริการท่องเที่ยวร้อยละ 18 โดยมีการกระจายตัวอย่างชัดเจนในเชิงพื้นที่ คือ กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่เสี่ยงสูงสำหรับสาขาการค้าปลีกและบริการอื่น ๆ ขณะที่จังหวัดท่องเที่ยวหลักอย่างภูเก็ตและเชียงใหม่เป็นพื้นที่เสี่ยงสูงสำหรับสาขาอสังหาริมทรัพย์และการท่องเที่ยว จากจำนวนบริษัทที่มีลักษณะน่าสงสัยประมาณ 20,000 แห่งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหามีความรุนแรงและต้องการแนวทางแก้ไขที่เฉพาะเจาะจงตามลักษณะของแต่ละสาขาและพื้นที่ภูมิศาสตร์

ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากปัญหาบริษัทนอมินีได้รับการศึกษาในหลายมิติ ในด้านการสูญเสียรายได้ภาษี การศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2564) ประเมินการว่ารัฐอาจสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มรวมกันปีละ 8,000-12,000 ล้านบาทจากการที่บริษัทนอมินีสามารถโอนผลกำไรออกนอกประเทศผ่านราคาโอน (Transfer pricing) และการปรับโครงสร้างหนี้สินได้ง่ายกว่าบริษัททั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการหลีกเลี่ยงภาษีที่ดินและอาคารในกรณีที่บริษัทนอมินีถือครองอสังหาริมทรัพย์ (ประยูทธ เสรีรัฐ, 2563 ; Kittiprapas, 2020)

ตารางที่ 2.3 : ผลกระทบทางเศรษฐกิจของปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทย

ด้านผลกระทบ	รายละเอียด	มูลค่า (ล้านบาท/ปี)	หน่วยงานที่ประเมิน
สูญเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล	Transfer pricing	5,000-7,000	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สูญเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม	การหลีกเลี่ยง VAT	3,000-5,000	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
การบิดเบือนการแข่งขัน	ความไม่เป็นธรรม	ไม่ระบุตัวเลข	หอการค้าไทย
ความเสี่ยงด้านความมั่นคง	การควบคุมสินทรัพย์	ไม่ระบุตัวเลข	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ที่มา: สังเคราะห์จาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2564) ; หอการค้าไทย (2563) ; สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2564)

จากตารางที่ 2.3 แสดงให้เห็นว่าปัญหาบริษัทนอมินีส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญ โดยการสูญเสียรายได้ภาษีที่วัดเป็นตัวเลखได้มีมูลค่ารวมประมาณ 8,000-12,000 ล้านบาทต่อปี แบ่งเป็นการสูญเสียจากภาษีเงินได้นิติบุคคล 5,000-7,000 ล้านบาท และภาษีมูลค่าเพิ่ม 3,000-5,000 ล้านบาท ซึ่งเกิดจากการใช้กลไกการโอนราคาและการหลีกเลี่ยงภาษีของบริษัทนอมินี นอกจากผลกระทบทางการเงินที่ชัดเจนแล้วยังมีผลกระทบในมิติอื่นที่แม้จะยากต่อการวัดเป็นตัวเลखแต่มีความสำคัญไม่น้อยได้แก่ การบิดเบือนการแข่งขันทางธุรกิจที่ทำให้ผู้ประกอบการไทยเสียเปรียบ และความเสี่ยงด้านความมั่นคงจากการขาดความโปร่งใสในการควบคุมสินทรัพย์สำคัญของชาติ ทำให้เห็นว่าปัญหานี้มีผลกระทบที่ครอบคลุมทั้งมิติเศรษฐกิจและความมั่นคง

ในมิติการแข่งขันทางธุรกิจ การศึกษาของหอการค้าไทย(2563)ชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการไทยรู้สึกถูกละเลยเปรียบจากการที่คู่แข่งบางรายที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยี

จากต่างประเทศได้อย่างอิสระ ขณะที่ตนเองต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดสถานการณ์นี้นำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดและการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในสาขาการค้าปลีกที่มีการแข่งขันสูง (Federation of Thai Industries, 2021 ; Warr & Kohpaiboon, 2021) ผลกระทบทางสังคมที่สำคัญคือปัญหาความไม่โปร่งใสในระบบเศรษฐกิจ การศึกษาของ Transparency International Thailand (2021) พบว่าปัญหาบริษัทนอมินีเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ เนื่องจากการปกปิดผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงทำให้เกิดความเสี่ยงในการฟอกเงินและการทุจริต นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงด้านความมั่นคงเมื่อสินทรัพย์ที่มีความสำคัญต่อชาติตกอยู่ภายใต้การควบคุมของต่างชาติโดยไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2563 ; Robinson & Pollard, 2020)

กรอบกฎหมายและนโยบายปัจจุบัน :
พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการลงทุนของต่างชาติ โดยแบ่งธุรกิจออกเป็น 3 บัญชี บัญชีหนึ่งเป็นธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการโดยเด็ดขาด บัญชีสองและสามเป็นธุรกิจที่คนต่างด้าวสามารถประกอบได้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ การศึกษาเชิงกฎหมายของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2563) ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีช่องว่างสำคัญหลายประการ ประการแรก คือ การไม่มีบทนิยามที่ชัดเจนของ “การควบคุม” ทำให้ยากต่อการพิสูจน์ว่าคนต่างด้าวมียานาจควบคุมบริษัทจริงหรือไม่ ประการที่สอง คือ การขาดมาตรการในการตรวจสอบสัญญาต่าง ๆ ที่อาจมีลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย (นิติรัฐและรัฐธรรมนูญศึกษา, 2564)

กฎหมายด้านการลงทุนและภาษีที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ประมวลรัษฎากร และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชน จำกัด การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2564) พบว่ากฎหมายเหล่านี้ขาดการประสานงานกันและมีช่องว่างที่สามารถใช้ประโยชน์ในการหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะในส่วนของการกำหนดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง (Ultimate beneficial owner) ที่แต่ละกฎหมายมีนิยามและเกณฑ์ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ รายงานของ Administrative Efficiency Office (2021) ยังชี้ให้เห็นว่าข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ

ความคืบหน้าล่าสุดของกฎหมายใน พ.ศ. 2564–2565 กระทรวงพาณิชย์ได้มีการพิจารณา

แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและป้องกันการใช้บริษัทนอมินี โดยเฉพาะในส่วนของการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลผู้ถือหุ้นควบคุมที่แท้จริง (Ultimate Beneficial Owner : UBO) ตามมาตรฐานสากลของ Financial Action Task Force (FATF) (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2564) นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อประสานงานการกำกับดูแลการลงทุนของต่างชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการบังคับใช้กฎหมาย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2565) ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กล่าวถึงความร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศในการติดตามและตรวจสอบกระแสเงินที่ผิดปกติผ่านบริษัทนอมินี โดยใน พ.ศ. 2564 มีการดำเนินคดีกับบริษัทที่มีลักษณะนอมินีเพิ่มขึ้นร้อยละ 35 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า (Anti-Money Laundering Office, 2565) รายงานของ Ministry of Commerce (2021) ระบุว่ากระบวนการตรวจสอบผู้ถือหุ้นของบริษัทต่างชาติในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดหลายประการ

ข้อจำกัดที่สำคัญคือปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะและระบบเทคโนโลยีที่ยังไม่ทันสมัยเพียงพอ การศึกษาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2563) พบว่าการตรวจสอบบริษัทนอมินีต้องใช้เวลาและทรัพยากรมาก ขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญมีจำกัด ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ทั่วถึงและ

ไม่สม่ำเสมอ นอกจากนี้ ช่องว่างในการบังคับใช้ ยังรวมถึงการขาดมาตรการป้องกันเชิงรุกและการพึ่งพาการแจ้งเบาะแสจากภายนอกเป็นหลัก ทำให้การตรวจพบปัญหาเกิดขึ้นช้า (State

Audit Office, 2021 ; Thanadsillapakul, 2020) จากมุมมองของการใช้เทคโนโลยีด้านกำกับดูแล Tan, Wong และ Chen (2020) พบว่าระบบ RegTech ที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์

ตารางที่ 2.4 : การวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อนของระบบการกำกับดูแลบริษัทนอมนีในประเทศไทย

ประเด็น	จุดแข็ง	จุดอ่อน
กรอบกฎหมาย	มีกฎหมายครอบคลุมกว้าง	ขาดนิยามที่ชัดเจน, มีช่องว่าง
หน่วยงาน	มีประสบการณ์ในการทำงาน	ขาดบุคลากรเชี่ยวชาญ
ฐานข้อมูล	มีข้อมูลบริษัทครอบคลุม	ระบบเทคโนโลยียังไม่ทันสมัย
การประสานงาน	มีความร่วมมือระดับหนึ่ง	ขาดการบูรณาการที่แท้จริง
การบังคับใช้	มีกลไกการตรวจสอบ	ไม่ทั่วถึง ขาดมาตรการเชิงรุก

ที่มา : สังเคราะห์จาก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2564) ; สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2563) ; Ministry of Commerce (2021) ; State Audit Office (2021)

จากตารางที่ 2.4 แสดงให้เห็นว่าระบบการกำกับดูแลบริษัทนอมนีของไทยในปัจจุบันมีพื้นฐานที่ดีในเรื่องกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมกว้าง การมีหน่วยงานที่มีประสบการณ์ ฐานข้อมูลบริษัทที่ค่อนข้างสมบูรณ์ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีจุดอ่อนที่สำคัญหลายประการที่ขัดขวางประสิทธิภาพการทำงาน ได้แก่ การขาดนิยามที่ชัดเจนและมีช่องว่างในกฎหมาย การขาดแคลนบุคลากรเชี่ยวชาญ ระบบเทคโนโลยียังไม่ทันสมัย การขาดการบูรณาการที่แท้จริงระหว่างหน่วยงาน และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ทั่วถึงและขาดมาตรการเชิงรุก การวิเคราะห์นี้ชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด แต่สามารถใช้จุดแข็งที่มีอยู่เป็นฐานและเน้นการปรับปรุงจุดอ่อนเฉพาะจุดอย่างเป็นระบบ

เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ตัวอย่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว :

สิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจในการพัฒนาระบบการกำกับดูแลแบบบูรณาการ การศึกษาของ Monetary Authority of Singapore (2021) แสดงให้เห็นว่าสิงคโปร์ใช้แนวทางการรวมศูนย์ข้อมูล โดยมี Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA) เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการจดทะเบียนบริษัทและการตรวจสอบการปฏิบัติตาม ระบบฐานข้อมูลของ ACRA เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น ธนาคารกลาง กรมสรรพากร และหน่วยงานด้านความมั่นคง ทำให้สามารถตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้แบบ real-time นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังใช้เทคโนโลยี AI และ

Machine learning ในการวิเคราะห์รูปแบบที่น่าสงสัยและการส่งสัญญาณเตือนภัยอัตโนมัติ (Tan et al., 2020)

ออสเตรเลียนำเสนอแนวทางที่เน้นการเพิ่มความโปร่งใสผ่านการปฏิรูปกฎหมาย Australian Securities and Investments Commission (2020) รายงานว่าการแก้ไข Corporations Act ใน ค.ศ. 2019 ได้กำหนดให้บริษัททุกแห่งต้องเปิดเผยข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง (Beneficial ownership) ในระบบฐานข้อมูลกลางที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ มาตรการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยในการตรวจสอบเท่านั้น แต่ยังสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจอย่างโปร่งใสมากขึ้น การปรับเกณฑ์การลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในเชิงอาญาและแพ่งยังช่วยเสริมประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าวอีกด้วย

ตัวอย่างจากประเทศในภูมิภาค : มาเลเซีย ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้อย่างครอบคลุม Companies Commission of Malaysia (2021) รายงานการแก้ไข Companies Act 2016 ที่เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกปิดผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง และกำหนดให้มีการตรวจสอบประจำปีสำหรับบริษัทที่มีโครงสร้างการถือหุ้นที่ซับซ้อน นอกจากนี้ มาเลเซียยังพัฒนาระบบ MyCoID ที่เป็นฐานข้อมูลดิจิทัลแบบบูรณาการที่ช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มอัตราค่าการลงโทษและการใช้มาตรการทางปกครองควบคู่กับการดำเนินคดีอาญาทำให้ประสิทธิภาพการบังคับใช้ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (Ibrahim & Rahman, 2020)

ฟิลิปปินส์มุ่งเน้นการพัฒนาระบบติดตามและการใช้เทคโนโลยี Securities and Exchange Commission of Philippines (2021) พัฒนาระบบ eCIS (Electronic Company Information System) ที่เชื่อมโยงกับระบบของธนาคารกลางและกรมสรรพากร ทำให้สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นและการทำธุรกรรมทางการเงินได้แบบ real-time การใช้ Blockchain Technology ในการบันทึกข้อมูลการถือหุ้นช่วยให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือและไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย ส่งผลให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Santos & Dela Cruz, 2020)

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ : จากการยกตัวอย่างพบปัจจัยความสำเร็จหลักสามประการ ประการแรกคือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานประสานงานกลางที่มีอำนาจในการสั่งการและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบ real-time และการดำเนินการร่วมกันเป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ (Asian Development Bank, 2021 ; OECD, 2020)

ประการที่สองคือการใช้เทคโนโลยีและฐานข้อมูลที่ทันสมัย การนำ AI machine learning และ Big Data Analytics มาใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบที่น่าสงสัยช่วยให้การตรวจพบปัญหาเร็วขึ้นและแม่นยำมากขึ้น การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ เป็นพื้นฐานสำคัญของความสำเร็จ

ประการสุดท้ายคือการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกควบคู่กับมาตรการลงโทษ ประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีการออกแบบระบบที่ทำให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ประสงค์จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง เช่น การลดขั้นตอนการ

ขออนุญาต การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือ การได้รับการรับรองมาตรฐานต่าง ๆ ขณะที่จัดให้มีมาตรการลงโทษที่เข้มงวดสำหรับผู้ฝ่าฝืน (World Bank, 2021 ; International Monetary Fund, 2020)

ตารางที่ 2.5 : การเปรียบเทียบมาตรการแก้ไขปัญหาริษัทนอมนิจากต่างประเทศ

ประเทศ	กรอบกฎหมายหลัก	เทคโนโลยีที่ใช้	หน่วยงานหลัก	ผลลัพธ์ที่วัดได้
สิงคโปร์	ACRA Act	AI, ML, Real-time monitoring	ACRA	ลดปัญหาร้อยละ 60
ออสเตรเลีย	Corporations Act 2019	Public beneficial ownership database	ASIC	โปร่งใสเพิ่มร้อยละ 45
มาเลเซีย	Companies Act 2016	MyCoID integrated system	SSM	ตรวจพบเพิ่มร้อยละ 40
ฟิลิปปินส์	eCIS System	Blockchain technology	SEC	Real-time tracking ร้อยละ 100

ที่มา : สืบเคราะห์จาก Monetary Authority of Singapore (2021) ; Australian Securities and Investments Commission (2020) ; Companies Commission of Malaysia (2021) ; Securities and Exchange Commission of Philippines (2021)

จากตารางที่ 2.5 แสดงให้เห็นว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาริษัทนอมนิมีแนวทางที่แตกต่างกันแต่มีจุดร่วมคือการใช้เทคโนโลยีและการปรับปรุงกรอบกฎหมายอย่างเป็นระบบ สิงคโปร์โดดเด่นในด้านการใช้ปัญญาประดิษฐ์และการติดตามแบบเรียลไทม์ผ่าน ACRA ส่งผลให้ลดปัญหาได้ถึงร้อยละ 60 ขณะที่ออสเตรเลียเน้นการสร้างความปลอดภัยผ่านฐานข้อมูลสาธารณะเรื่องผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง ทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้นร้อยละ 45

มาเลเซียประสบความสำเร็จด้วยระบบบูรณาการ MyCoID ที่เพิ่มอัตราการตรวจพบร้อยละ 40 และฟิลิปปินส์นำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูลและการติดตามแบบเรียลไทม์ร้อยละ 100 แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคืออาศัยการผสมผสานระหว่างกฎหมายที่เหมาะสม เทคโนโลยีที่ทันสมัย และหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ โดยผลลัพธ์ที่วัดได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการพัฒนา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางระยะสั้น : จากการสังเคราะห์บทเรียนและจากตัวอย่างประเทศต่าง ๆ ข้อเสนอแนะระยะสั้นมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากกรอบกฎหมายที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การปรับปรุงระเบียบและการตรวจสอบเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมาย ตัวอย่างจากสิงคโปร์แสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของ ACRA ในการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจพบได้อย่างมากโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายหลักสำหรับประเทศไทยการปรับปรุงระเบียบของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในการกำหนดให้บริษัทต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นที่สำคัญภายในระยะเวลาที่สั้นลง การเพิ่มความถี่ในการตรวจสอบบริษัทที่มีความเสี่ยงสูง และการกำหนดให้ต้องใช้ระบบบัญชีและการตรวจสอบที่มีมาตรฐานเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลา 6-12 เดือน (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2564 ; Administrative Efficiency Office, 2021)

การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายปัจจุบันต้องเน้นการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและการใช้เทคโนโลยี ประสพการณ์จากมาเลเซียแสดงให้เห็นว่าการลงทุนในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์โครงสร้างการถือหุ้นที่ซับซ้อน การใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสูงและการพัฒนา

ทักษะการสืบสวนสามารถเพิ่มอัตราการตรวจพบปัญหาได้ถึงร้อยละ 40 ภายในปีแรก การจัดตั้งทีมงานเฉพาะกิจที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขา การพัฒนาฐานข้อมูลความเสี่ยงที่ใช้ อัลกอริทึมในการระบุบริษัทที่น่าสงสัย และการสร้างระบบการแจ้งเตือนที่มีการคุ้มครองผู้แจ้งเป็นมาตรการที่สามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที (Companies Commission of Malaysia, 2021 ; สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, 2564)

นอกจากนี้ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระยะสั้นผ่านการทำ Memorandum of Understanding เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลการจัดประชุมประสานงานอย่างสม่ำเสมอ และการสร้างช่องทางการสื่อสารที่รวดเร็วจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยไม่ต้องรอการปรับโครงสร้างองค์กรครั้งใหญ่ การจัดทำฐานข้อมูลร่วมในรูปแบบ Spreadsheet หรือ Database ง่าย ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ สามารถเข้าถึงและปรับปรุงข้อมูลได้ เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสร้างระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ (Inter-Agency Task Force, 2021 ; ชชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2564)

แนวทางระยะยาว : การปฏิรูปกฎหมายโดยรวมเป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากต้องการแก้ไขปัญหาอย่างถาวร การยกตัวอย่างจากออสเตรเลียแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปกฎหมายที่ประสบความสำเร็จต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและดำเนินการเป็นขั้นตอน ข้อเสนอแนะหลักรวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มนิยามที่ชัดเจนของ “Beneficial ownership” การขยาย

ขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลให้ครอบคลุมธุรกรรมที่ซับซ้อนมากขึ้น การกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมกับความรุนแรงของการฝ่าฝืนและการสร้างกลไกการอุทธรณ์ที่เป็นธรรม การปฏิรูปควรดำเนินการภายใน 3-5 ปี โดยเริ่มจากการร่างกฎหมายใหม่ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง การทดลองใช้ในส่วนพื้นที่ และการประเมินผลก่อนนำไปใช้ทั่วประเทศ (Australian Law Reform Commission, 2020 ; มหาวิทยาลัยมิดเดิล, 2564)

การพัฒนาระบบการกำกับดูแลแบบบูรณาการเป็นเป้าหมายระยะยาวที่สำคัญ การยกตัวอย่างจากประเทศที่ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นว่าการมีหน่วยงานกลางที่เฉพาะทางเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ (Monetary Authority of Singapore, 2021 ; Australian Securities and Investments Commission, 2020)

โดยประเทศเหล่านี้มักจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุม ความเป็นอิสระในการดำเนินงานและการมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอสำหรับประเทศไทย แนวทางการปรับโครงสร้างองค์กรอาจรวมถึงการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทาง สำหรับประเทศไทย การศึกษาเปรียบเทียบชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ในการปรับโครงสร้างการกำกับดูแลผ่านการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทางแบบบูรณาการ โดยอาจมีรูปแบบเป็นหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการกำกับดูแล การลงทุนต่างชาติทุกมิติ ตั้งแต่การจดทะเบียนไปจนถึงการติดตามและตรวจสอบการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และการเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศต่าง ๆ แสดงในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 : การเปรียบเทียบแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการลงทุนต่างชาติ

ประเทศ	ชื่อหน่วยงาน	รูปแบบองค์กร	สถานะ	อำนาจหลัก	ผลลัพธ์
สิงคโปร์	Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA)	หน่วยงานรัฐภายใต้กระทรวงการเงิน	ดำเนินการแล้ว	- จดทะเบียนบริษัท - กำกับ beneficial ownership - เชื่อมโยงฐานข้อมูลหน่วยงาน	- ลดปัญหาร้อยละ 60 - Real-time monitoring - การใช้ AI/ML
ออสเตรเลีย	Australian Securities and Investments Commission (ASIC)	หน่วยงานอิสระ	ดำเนินการแล้ว	- กำกับตลาดทุน - บังคับใช้ Corporations Act - ฐานข้อมูลสาธารณะ	- โปร่งใสเพิ่มร้อยละ 45 - Public registry - การลงโทษที่เข้มงวด

ประเทศ	ชื่อหน่วยงาน	รูปแบบองค์กร	สถานะ	อำนาจหลัก	ผลลัพธ์
มาเลเซีย	Companies Commission of Malaysia (SSM)	หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	ดำเนินการแล้ว	- จัดทะเบียนธุรกิจ - ตรวจสอบ compliance - ระบบ MyCoID	- ตรวจพบเพิ่มร้อยละ 40 - ระบบบูรณาการ - การประเมินประจำปี
ฟิลิปปินส์	Securities and Exchange Commission (SEC)	หน่วยงานรัฐภายใต้กระทรวงการเงิน	ดำเนินการแล้ว	- กำกับตลาดทุน - ระบบ eCIS - Blockchain technology	- Real-time tracking ร้อยละ 100 - ความน่าเชื่อถือข้อมูล - การเชื่อมโยงธนาคารกลาง
ประเทศไทย (เสนอ)	สำนักงานกำกับดูแลการลงทุนต่างชาติ (FIOA)	หน่วยงานอิสระภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี	ยังไม่มี	- กำกับการลงทุนต่างชาติ - ตรวจสอบ nominee companies - ประสานงานข้ามหน่วยงาน	- คาดการณ์: ลดปัญหา ร้อยละ 50-70 - ระบบบูรณาการ - การตอบสนองรวดเร็ว

ที่มา : ข้อมูลประเทศต่างชาติ: Monetary Authority of Singapore (2021) ; Australian Securities and Investments Commission (2020) ; Companies Commission of Malaysia (2021) ; Securities and Exchange Commission of Philippines (2021)

จากตารางที่ 3.1 แสดงให้เห็นว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาบริษัทนอมนีมีรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่แตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมคือการมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุม การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและการสร้างระบบประสานงานที่มีประสิทธิภาพ โดยสิงคโปร์และฟิลิปปินส์เน้นการใช้ AI และเทคโนโลยี Blockchain ส่งผลให้ได้ผลลัพธ์ที่โดดเด่น ขณะที่ออสเตรเลียโฟกัสที่ความโปร่งใสผ่านฐานข้อมูลสาธารณะ และมาเลเซียเน้นระบบบูรณาการ สำหรับประเทศไทยการจัดตั้ง

หน่วยงานอิสระภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีที่มีการลงทุนเริ่มต้น 2,000 ล้านบาทและค่าดำเนินงาน 600 ล้านบาทต่อปี คาดว่าจะสามารถลดการสูญเสียรายได้ภาษี 5,000-8,000 ล้านบาทต่อปี ให้ผลตอบแทนการลงทุน 1 : 8-13 และคืนทุนภายใน 3-4 ปี ซึ่งเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าและจำเป็นต่อการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความโปร่งใสของระบบการลงทุนในประเทศ

การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การใช้เทคโนโลยี

Artificial Intelligence และ Machine Learning ในการวิเคราะห์และตรวจสอบ และการสร้างระบบการรายงานแบบ real-time เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบบูรณาการดังกล่าว การดำเนินการนี้ต้องอาศัยงบประมาณและเวลาค่อนข้างมาก แต่จะให้ผลตอบแทนในระยะยาวทั้งในเรื่องของประสิทธิภาพและความโปร่งใส (สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564)

การพัฒนาแบบนี้ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและแนวโน้มของการลงทุนในอนาคต การเตรียมพร้อมสำหรับการลงทุนรูปแบบใหม่ เช่น Cryptocurrency Digital Assets และ Cross-border e-commerce การพัฒนากลไกการตรวจสอบที่สามารถรองรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการสร้างความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการออกแบบระบบ (European Banking Authority, 2021 ; Bank for International Settlements, 2020)

ข้อเสนอสำหรับผู้กำหนดนโยบาย : ความจำเป็นในการร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จของการแก้ไขปัญหา การศึกษาจากประเทศที่ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน สถาบันการศึกษาและองค์กรภาคประชาสังคมเป็นสิ่งจำเป็น และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมต้องเป็นไปอย่างมีแผนและคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จากการยกตัวอย่างประเทศต่าง ๆ พบปัจจัยความประเทศที่นำเทคโนโลยีมาใช้

ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นว่าการมีกลยุทธ์ทางดิจิทัลที่ชัดเจน การลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี การฝึกอบรมบุคลากรให้สามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างระบบความปลอดภัยข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ ผู้กำหนดนโยบายควรสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการนำเทคโนโลยีมาใช้ การให้การสนับสนุนทางการเงินและเทคนิค และการสร้างกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2564 ; World Economic Forum, 2021)

การสร้างกลไกการเรียนรู้และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็นในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประสบการณ์จากประเทศที่มีระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพแสดงให้เห็นว่าการมีกลไกการทบทวนและปรับปรุงนโยบายอย่างสม่ำเสมอ การเรียนรู้จากความล้มเหลวและความสำเร็จ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศอื่น ๆ และการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมธุรกิจเป็นปัจจัยสำคัญของความยั่งยืน การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การสร้างระบบการติดตามและประเมินผลที่ให้ข้อมูลป้อนกลับอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลงและการเรียนรู้ และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการปรับปรุงนโยบายเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ นักวิจัยและผู้กำหนดนโยบายต้องทำงานร่วมกันในการสร้างระบบนี้และรักษาให้คงอยู่ในระยะยาว (สถาบันพระปกเกล้า,

2564; International Association of Insurance Supervisors, 2020)

4. บทสรุป (Conclusion)

สรุปข้อค้นพบหลัก การศึกษานี้ได้พบทวนและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาบริษัทนอมนีในประเทศไทยอย่างเป็นระบบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 4 ประการดังนี้

ประการแรก ด้านการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ พบว่าปัญหามีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยมีบริษัทที่มีลักษณะนอมนีประมาณ 15,000–20,000 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19–25 ของบริษัทต่างชาติทั้งหมด ส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้ภาษีประมาณ 8,000–12,000 ล้านบาทต่อปี การวิเคราะห์รูปแบบพบว่ามี 4 ประเภทหลัก ได้แก่ การใช้ผู้ถือหุ้นกระสอบทราย สัญญาการจัดการ เครื่องมือทางการเงิน และโครงสร้างข้ามประเทศ โดยปัญหากระจุกตัวในสาขาการค้าปลีก อสังหาริมทรัพย์ และบริการท่องเที่ยว ผลกระทบครอบคลุมทั้งมิติการคลัง การแข่งขัน และความมั่นคง

ประการที่สอง ด้านการเปรียบเทียบแนวทางแก้ไขจากต่างประเทศ การศึกษาจากสิงคโปร์ ออสเตรเลีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์แสดงให้เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จหลักในการแก้ไขปัญหาคือการมีหน่วยงานกลางที่เฉพาะทางและมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุม การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยเฉพาะ AI และ Machine Learning ในการตรวจสอบและการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ประเทศ

ที่ประสบความสำเร็จมักมีการปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัยมีระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการและสร้างแรงจูงใจเชิงบวกควบคู่กับมาตรการลงโทษ

ประการที่สาม ด้านการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการปัจจุบัน พบว่าระบบของไทยมีจุดแข็งในเรื่องกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมกว้าง การมีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และฐานข้อมูลบริษัทที่ค่อนข้างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดสำคัญในหลายด้านได้แก่การขาดนิยามที่ชัดเจนของผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง การขาดบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะ และระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย การขาดการบูรณาการที่แท้จริงระหว่างหน่วยงาน และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ถึงและขาดมาตรการเชิงรุก ช่องว่างเหล่านี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ประการสุดท้าย ด้านการสังเคราะห์แนวทางแก้ไขที่เหมาะสม การศึกษานำเสนอข้อเสนอแนะแบ่งเป็นสองระยะดังนี้ **ระยะสั้น (1–2 ปี)** เน้นการปรับปรุงระเบียบ การพัฒนาบุคลากรและการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และ **ระยะยาว (3–5 ปี)** เน้นการปฏิรูปกฎหมายและการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานกำกับดูแลการลงทุนต่างชาติที่เป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดการสูญเสียรายได้ภาษี 5,000–8,000 ล้านบาทต่อปีให้ผลตอบแทนการลงทุน 1:8–1:13 และคืนทุนภายใน 3–4 ปี แนวทางแก้ไขต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างการปรับปรุงกฎหมาย การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้ และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

นัยสำคัญต่อนโยบายและการปฏิบัติ : ผลการทบทวนมีนัยสำคัญที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติในหลายระดับ ความจำเป็นในการปรับปรุงกรอบการกำกับดูแลเป็นข้อสรุปที่ชัดเจนจากการศึกษา โดยเฉพาะการที่กรอบปัจจุบันออกแบบมาเมื่อยี่สิบกว่าปีที่แล้วและไม่สามารถรองรับความซับซ้อนของการลงทุนในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีรูปแบบการลงทุนใหม่ๆ และแนวโน้มของการลงทุนข้ามประเทศที่มีความซับซ้อนมากขึ้น นโยบายใหม่ต้องมีความยืดหยุ่นพอที่จะสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้การแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติตาม

ความสำคัญของการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นอีกหนึ่งนัยสำคัญที่เด่นชัดจากการศึกษา ปัญหาบริษัทนอมนีมีลักษณะข้ามขอบเขตการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การแก้ไขต้องอาศัยความร่วมมือที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล แต่รวมถึงการวางแผนร่วม การดำเนินงานร่วมและการประเมินผลร่วม การสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานราชการจากการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) เป็นการทำงานแบบบูรณาการ (Integrated) ซึ่งอาจต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กร ระบบการประเมินผลงาน และแม้กระทั่งระบบการจูงใจของข้าราชการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต
จากการศึกษา นี้ ยังมีประเด็นสำคัญหลายประการที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมใน

อนาคตเพื่อเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการและเพิ่มประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ

ประการแรก การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับประสิทธิผลของมาตรการต่าง ๆ ที่นำเสนอในบทความนี้ควรได้รับการทดสอบในบริบทของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการศึกษาแบบทดลองหรือปัจจัยในพื้นที่เสี่ยงสูง เช่น จังหวัดภูเก็ต หรือเชียงใหม่ เพื่อประเมินความเป็นไปได้และอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ การศึกษานี้จะให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น

ประการที่สอง การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจในระดับจุลภาคของการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อผู้ประกอบการที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นประเด็นที่ควรศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่เสนอไม่สร้างภาระหรือต้นทุนที่มากเกินไปต่อการลงทุนที่ถูกกฎหมาย การศึกษานี้จะช่วยให้สามารถสร้างสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพกับการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นประโยชน์

ประการที่สาม การศึกษาเปรียบเทียบเชิงลึกกับประเทศอื่น ๆ (ในภูมิภาคที่มีบริบทคล้ายคลึงกับไทย เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม หรือกัมพูชา) จะช่วยให้เข้าใจมิติปัญหาในระดับภูมิภาคและแนวทางแก้ไขที่อาจนำมาปรับใช้ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการใช้โครงสร้างบริษัทนอมนีข้ามพรมแดน

ประการที่สี่ การวิเคราะห์บทบาทของเทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น Blockchain Big Data Analytics และ Artificial Intelligence ในการตรวจสอบและป้องกันบริษัทนอมนีควรได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อประเมิน

ความเป็นไปได้ทางเทคนิคและต้นทุนผลประโยชน์ของการนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้ในบริบทของประเทศไทย

ประการที่ห้า การศึกษามิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่อาจส่งผลต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการไทยเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากความสำเร็จของนโยบายไม่ได้ขึ้นอยู่กับการออกกฎหมายที่ดีเท่านั้น แต่อยู่ขึ้นอยู่กับการยอมรับทางสังคมและทัศนคติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยยอมรับจากสังคมด้วย

ประการสุดท้าย การศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาวควรได้รับการติดตามและประเมินอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายที่นำมาใช้ไม่เพียงแก้ไขปัญหาก็ได้ แต่ยังช่วยเสริมสร้างความแข่งขันของประเทศในเวทีโลกด้วย การศึกษาในประเด็นเหล่านี้จะช่วยเติมเต็มความรู้ที่ยังขาดและเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาบริษัทนอมนิในประเทศไทยอย่างยั่งยืน

5. อภิปราย (Discussion)

การศึกษานี้ใช้แนวทางการสังเคราะห์ข้อมูลจากหลายแหล่งอย่างเป็นระบบ โดยตัวเลขที่นำเสนอ เช่น จำนวนบริษัทนำสงสัย 15,000-20,000 แห่ง มาจากการประมาณการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า(2564)ที่ตรวจสอบโครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติกว่า 80,000 แห่ง โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงการสูญเสียรายได้ภาษี 8,000-12,000 ล้านบาทต่อปี สังเคราะห์จากข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจ

การคลัง(2564)ที่วิเคราะห์รูปแบบการหลีกเลี่ยงภาษีผ่าน Transfer pricing และกลไกอื่น ๆ สอดคล้องกับ Kittiprapas (2020) ส่วนการกระจายตามสาขา (ค่าปลีก ร้อยละ 32 อสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ 28 ท่องเที่ยว ร้อยละ 18) มาจากการวิเคราะห์ของ TDRI (2562) โดยใช้ Stratified sampling จากบริษัทเสี่ยงสูง 2,000 แห่ง

ข้อเสนอแนะการจัดตั้งหน่วยงานอิสระประมาณการลงทุนเริ่มต้น 2,000 ล้านบาท (ฐานข้อมูล 800 ระบบ AI/ML 500 ฝึกอบรม 300 จัดตั้ง 400 ล้านบาท) และค่าดำเนินงาน 600 ล้านบาท/ปี (บุคลากร 200 คน : 350 บำรุงรักษา 150 อื่น ๆ 100 ล้านบาท) อ้างอิงจากต้นทุน ACRA สิงคโปร์และ SSM มาเลเซีย คาดว่าจะลดการสูญเสียภาษี 5,000-8,000 ล้านบาท/ปี (ร้อยละ 50-65 ของปัญหาปัจจุบัน) ให้ ROI 1:8-13 และคืนทุน 3-4 ปี โดยคำนวณจากผลประโยชน์สุทธิ 4,400-7,400 ล้านบาท/ปี (Monetary Authority of Singapore, 2021 ; Companies Commission of Malaysia, 2021)

จากการศึกษาผู้เขียนมีข้อสังเกตสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (1) ปัญหาเป็นเชิงระบบที่สะท้อนความไม่สมดุลระหว่างการดึงดูดการลงทุนกับการคุ้มครองผลประโยชน์ชาติ จำเป็นต้องปรับสมดุลระหว่างควบคุมและส่งเสริม สอดคล้องกับ Warr & Kohpaiboon (2021) (2) เจตจำนงทางการเมืองและการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงสำคัญกว่ากฎหมายสมบูรณ์แบบตามประสบการณ์ สิงคโปร์และออสเตรเลีย (Australian Securities and Investments Commission, 2020) (3) ควรมีการทดลองนำร่องก่อนขยายทั่วประเทศ

เพื่อลดอุปสรรคและการต่อต้าน สอดคล้องกับ World Bank (2021) (4) การพัฒนาบุคลากรควบคู่กับเทคโนโลยีเป็นสิ่งจำเป็น (OECD, 2020) และ (5) ควรเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบโดยรวมเชื่อมโยงกับการปฏิรูปภาษี ระบบดิจิทัล และธรรมาภิบาล ตามแนวคิดของ Asian Development Bank (2021) และ World Economic Forum (2021)

ข้อจำกัดของการศึกษาประกอบด้วย การอาศัยข้อมูลทุติยภูมิโดยไม่มีข้อมูลปฐมภูมิจากภาคสนาม ตัวเลขเป็นการประมาณการที่อาจมีความคลาดเคลื่อน การเปรียบเทียบต่างประเทศอาจไม่เหมาะสมทุกบริบท และไม่ได้วิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์เชิงลึกรวมถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียด ซึ่งควรศึกษาเพิ่มเติมก่อนนำไปปฏิบัติ □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2564). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประสิทธิภาพการกำกับดูแลบริษัท
ต่างชาติ พ.ศ. 2565-2568. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์.
- ชัชวาลย์ ลิ้มป้งจางค์. (2563). การปฏิรูปกฎหมายการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาบริษัทนอมินี. วารสาร
นิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 50(2), 123-145.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2564). การประสานงานระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลการลงทุน
ต่างชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิติรัฐและรัฐธรรมนูญศึกษา. (2564). การวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายในการกำกับดูแลบริษัท
นอมินี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประยุทธ์ เสรีรัฐ. (2563). ผลกระทบของการหลีกเลี่ยงภาษีโดยบริษัทนอมินี. วารสารการเงินการ
คลัง, 35(4), 78-95.
- วิชาญ วีระวิทยาภรณ์. (2563). รูปแบบและวิวัฒนาการของบริษัทนอมินีในประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยมหิดล. (2564). การปฏิรูปกฎหมายการลงทุน : บทเรียนจากต่างประเทศ. กรุงเทพฯ
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศาลปกครองสูงสุด. (2552). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1324/2552. เรื่อง การตีความ
บริษัทนอมินีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว.
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2563). ความเสี่ยงด้านความมั่นคงจากบริษัทนอมินี. เชียงใหม่:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2564). การเรียนรู้และพัฒนานโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการกำกับ
ดูแลการลงทุน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2562). รายงานการศึกษามลกระทบของบริษัทนอมินี
ต่อการแข่งขันทางธุรกิจ. กรุงเทพฯ: TDRI.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2563). การศึกษาเชิงกฎหมาย
เรื่องช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายการลงทุน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). การศึกษาความสอดคล้องของกฎหมายด้าน
การลงทุนและภาษี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). **แผนพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางสำหรับการกำกับดูแลการลงทุน**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ดีอีเอส.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). **รายงานประจำปี 2564 : ความท้าทายทางเศรษฐกิจและการแก้ไข**. กรุงเทพฯ: NESDC.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2563). **รายงานการตรวจสอบประสิทธิภาพการกำกับดูแลบริษัทต่างชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2565). **รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2565**. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2564). **การประเมินการสูญเสียรายได้ภาษีจากบริษัทนอมนิ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2564). **รายงานการศึกษารูปแบบการดำเนินงานของบริษัทนอมนิ**. กรุงเทพฯ: AMLO.
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. (2564). **คู่มือการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรด้านการกำกับดูแลการลงทุน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2564). **ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีในการกำกับดูแลภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ดีจีไอ.
- สำนักงานอัยการสูงสุด. (2563). **คู่มือการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อัยการ.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. (2545). **การพัฒนาเศรษฐกิจไทย : จากการทดแทนการนำเข้าสู่การส่งเสริมการส่งออก**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หอการค้าไทย. (2563). **รายงานสถานการณ์การแข่งขันทางธุรกิจและผลกระทบจากบริษัทนอมนิ**. กรุงเทพฯ: หอการค้าไทย.

ภาษาอังกฤษ

- Administrative Efficiency Office. (2021). **Regulatory improvement guidelines for foreign investment oversight**. Bangkok: Government House.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). **Collaborative governance in theory and practice**. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.
- Anti-Money Laundering Office. (2022). **Anti-money laundering enforcement report 2022**. Bangkok: AMLO.
- Arner, D. W., Barberis, J., & Buckley, R. P. (2017). **FinTech, RegTech, and the reconceptualization of financial regulation**. Northwestern Journal of International Law & Business, 37(3), 371-413.

- Asian Development Bank. (2021). **Corporate governance and transparency in Southeast Asia: Challenges and reforms**. Manila: ADB Publications.
- Australian Law Reform Commission. (2020). **Corporate law reform: Recommendations for beneficial ownership transparency**. Canberra: ALRC.
- Australian Securities and Investments Commission. (2020). **Corporate law reform: Beneficial ownership transparency**. Canberra: ASIC.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). **Responsive regulation : Transcending the deregulation debate**. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R., & Black, J. (2008). **Really responsive regulation**. *Modern Law Review*, 71(1), 59-94.
- Bank for International Settlements. (2020). **Technology and financial regulation: Challenges and opportunities**. Basel: BIS Publications.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Butler, T. (2016). Towards a practice-oriented RegTech research agenda. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 24(2), 169-184.
- Companies Commission of Malaysia. (2021). **Annual report 2020 : Strengthening corporate governance**. Kuala Lumpur: SSM.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- European Banking Authority. (2021). **Digital transformation in financial supervision : Progress report 2020**. Paris: EBA.
- Federation of Thai Industries. (2021). **Impact assessment of nominee companies on industrial competitiveness**. Bangkok: FTI.
- Financial Action Task Force. (2019). **Guidance on beneficial ownership for legal persons**. Paris: FATF Secretariat.
- Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information & Libraries Journal*, 26(2), 91-108.

- Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). **Smart regulation : Designing environmental policy**. Oxford: Clarendon Press.
- Ibrahim, M., & Rahman, A. (2020). **Corporate governance reforms in Malaysia : Lessons from nominee company regulation**. *Malaysian Journal of Economic Studies*, 57(1), 89-112.
- Inter-Agency Task Force. (2021). **Cooperation mechanisms for foreign investment oversight : Best practices and recommendations**. Bangkok: Cabinet Secretariat.
- International Association of Insurance Supervisors. (2020). **Regulatory learning and adaptation : Building resilient supervisory systems**. Basel: IAIS.
- International Monetary Fund. (2020). **Corporate governance and financial stability**. Washington, DC: IMF Publications.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kittiprapas, S. (2020). Tax avoidance through nominee structures: Evidence from Thailand. *Journal of Asian Economics*, 69, 101-115.
- Menon, J., & Warr, P. (2013). **The Lao economy : Capitalizing on natural resource exports**. *Asian Economic Policy Review*, 8(1), 70-89.
- Ministry of Commerce. (2021). **Annual report on foreign business operations in Thailand**. Bangkok: Ministry of Commerce.
- Monetary Authority of Singapore. (2021). **Integrated supervision framework: Five years of implementation**. Singapore: MAS.
- Nutalaya, P. (2018). **Evolution of nominee company structures in Thailand's investment regime**. *Southeast Asian Studies*, 45(3), 234-251.
- OECD. (2020). **Corporate governance factbook 2019**. Paris: OECD Publishing.
- Phongpaichit, P., & Baker, C. (2000). **Thailand's crisis**. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). The economic theory of public enforcement of law. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 45-76.
- Robinson, K., & Pollard, S. (2020). **National security implications of opaque corporate ownership structures**. *International Security Review*, 15(3), 78-94.

- Santos, M., & Dela Cruz, R. (2020). **Blockchain technology in corporate registry : The Philippine experience**. *Technology and Governance*, 8(2), 145-162.
- Securities and Exchange Commission of Philippines. (2021). **Electronic company information system : Implementation report**. Manila: SEC Philippines.
- Siriprachai, T. (2019). **Nominee companies and foreign investment law circumvention in Thailand**. *Asian Business Law Review*, 34(2), 156-178.
- State Audit Office. (2021). **Audit report on the effectiveness of foreign company supervision**. Bangkok: State Audit Office.
- Tan, L. H., Wong, S. M., & Chen, K. (2020). **Artificial intelligence in regulatory supervision : Singapore's ACRA experience**. *RegTech Quarterly*, 7(3), 234-249.
- Thanadsillapakul, R. (2020). **Enforcement challenges in foreign business law : Capacity and resource constraints**. *Public Administration Review*, 45(6), 89-107.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). **Collaboration processes: Inside the black box**. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32.
- Torraco, R. J. (2005). **Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples**. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222.
- Transparency International Thailand. (2021). **Corruption perception index 2020 : Thailand report**. Bangkok: TI Thailand.
- Warr, P. (2007). **Thailand beyond the crisis**. London: RoutledgeCurzon.
- Warr, P., & Kohpaiboon, A. (2021). **Foreign investment restrictions and economic competitiveness : Recent evidence from Thailand**. *Journal of Development Economics*, 149, 102-118.
- World Bank. (2021). **Evidence-based policy making in corporate governance: A guide for developing countries**. Washington, DC: World Bank Group.
- World Economic Forum. (2021). **Technology and governance : Building adaptive regulatory systems**. Geneva: WEF.



.....ทราบ หรือไม่?

กรม. รับลูกผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) แก่กฎหมาย ติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์เพื่อลดภาระประชาชน¹

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

รัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมขึ้น และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือประโยชน์ของ

ประเทศชาติและประชาชน และต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

พลังงานไฟฟ้าถือเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการผลิตและการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ซึ่งเป็นพลังงานทดแทนที่เป็นพลังงานสะอาด โดยมีแผงโซลาร์เซลล์ (Solar Cell) เป็นอุปกรณ์ในการเปลี่ยนพลังงานแสงอาทิตย์เป็นพลังงานไฟฟ้า เพื่อให้ประชาชน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ เรื่องร้องเรียนเชิงระบบเลขคำที่ รบ. 1/2567 เรื่องเชิงระบบเลขแดงที่ รบ. 2/2567 โดยสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ เรียบเรียงโดยสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

มีทางเลือกในการใช้พลังงานไฟฟ้าและในพื้นที่ชนบทห่างไกลที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้สามารถเข้าถึงพลังงานไฟฟ้าได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น แต่แนวทางการดำเนินการของหน่วยงานรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจจะยังเป็นปัญหาอุปสรรคต่อประชาชนที่มีความประสงค์จะติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์เพื่อลดภาระค่าไฟฟ้าครัวเรือนในระยะยาว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์ ข้อกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่อาจจะสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 (3) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3) และมาตรา 35 โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้านแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอให้ 1) **กระทรวงมหาดไทย** โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง เร่งรัดการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 65 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีให้แผงโซลาร์เซลล์สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้มากขึ้น โดยใช้จำนวนแผงโซลาร์เซลล์และพื้นที่ติดตั้งลดลง รวมทั้งมีน้ำหนักรวมลดลง เพื่อให้การติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคาอาคารอยู่อาศัยที่มีขนาดพื้นที่ติดตั้งไม่เกิน 160 ตารางเมตร และมีน้ำหนักรวมไม่เกิน 20 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร โดยไม่ต้องมีผลการตรวจสอบโดยวิศวกรโยธา และไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนดำเนินการเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติที่อาจสร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชน 2) **สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน** พิจารณาแนวทางการลดขั้นตอนการแจ้งขออนุญาตผลิตไฟฟ้าจากการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคาบ้านของประชาชนให้เป็นกิจการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า และจัดทำระบบเชื่อมโยงข้อมูลผู้จดทะเบียนกับการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน 3) **การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค** พิจารณาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานตรวจสอบการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับกับปริมาณที่เพิ่มขึ้น

ด้านการกำหนดมาตรฐานแผงโซลาร์เซลล์ เสนอให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมศึกษาแนวทางการเสริมสร้างมาตรฐานของผลิตภัณฑ์แผงโซลาร์เซลล์ทั้งที่ผลิตในประเทศไทยและนำเข้าจากต่างประเทศ โดยกำหนดเป็นมาตรฐานบังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย เฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการตรวจสอบรับรองคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันและสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนผู้บริโภค

ด้านมาตรฐานผู้ติดตั้ง เสนอให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) จัดทำมาตรฐานอาชีพสำหรับผู้ติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์ โดยกำหนดหลักสูตรฝึกอบรมที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับสถาบันฝึกอบรมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และออกใบรับรอง

ให้กับผู้ผ่านการอบรม เพื่อสร้างความรู้และทักษะที่จำเป็นแก่ผู้ปฏิบัติงาน และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน

ด้านการสื่อสารสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เสนอให้กระทรวงพลังงานจัดทำคู่มือเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ขั้นตอนการขอติดตั้งและการใช้งานแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคาบ้าน โดยเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2567 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงานพร้อมกับข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วและมอบให้กระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงพลังงานได้ติดตามผลการดำเนินงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีสรุปได้ว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง เพื่อให้การติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคาที่มีน้ำหนักรวมไม่เกินที่กำหนดไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอยู่ระหว่างปรับปรุงขั้นตอนการขออนุญาตและการเชื่อมต่อระบบให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบเซลล์แสงอาทิตย์ให้เป็นไปตามมาตรฐานสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ได้จัดทำมาตรฐานอาชีพสำหรับผู้ติดตั้งโซลาร์เซลล์ให้ครอบคลุมขึ้น

และกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้ดำเนินการสื่อสารสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมยังมีความคิดเห็นที่สนับสนุนรายงานและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย และเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2568 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบสรุปผลการดำเนินการตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ พร้อมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละหน่วยงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็วต่อไป

จากรายงานและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการเกี่ยวกับกฎหมาย 2 ฉบับ คือ

เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2568 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ซึ่งเป็นการปรับปรุงกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2528) และยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 65 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้การติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาของอาคารที่มีน้ำหนักรวมในบริเวณหนึ่งบริเวณใดไม่เกิน 20 กิโลกรัมต่อตารางเมตร ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร การแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวส่งผลให้อาคารที่ไม่ใช้อาคารอยู่อาศัยสามารถติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์ได้ และ

ไม่ต้องมีผลการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร

เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2568 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านไฟฟ้าของประชาชน และลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของประเทศ ตลอดจนเป็นการลดการพึ่งพาพลังงานการนำเข้าจากต่างประเทศ และให้กระทรวงพลังงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 72 (พ.ศ. 2568) ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2568 เพื่อแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 65 (พ.ศ. 2558) **โดยกำหนดให้การติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์ของระบบผลิตไฟฟ้า**

พลังงานแสงอาทิตย์ที่มีน้ำหนักรวมในบริเวณหนึ่งบริเวณใดไม่เกิน 20 กิโลกรัมต่อตารางเมตร บนหลังคาของอาคาร ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร และเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2568 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับค่าใช้จ่ายในการติดตั้งตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 200,000 บาท ซึ่งเป็นมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์เซลล์ในบ้านอยู่อาศัย โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2571

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่มีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญในการดูแลคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และยังเป็นอีกกลไกหนึ่งในการเร่งรัดติดตามให้รัฐทำหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมโดยรวมอย่างยั่งยืน □



ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ โซน C ชั้น 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร 10210

แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง

ข้อมูลส่วนตัว

ชื่อ.....นามสกุล.....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”

หรือ



1/2563



1/2564



2/2567



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ (โซนซี) ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2143 8341 สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) www.ombudsman.go.th