



วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์

Journal of Social Science, Law and Politics

คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด



ISSN 2985-2102
(Online)

ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2567
Vol.8 No.1 January - June 2024

วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2567



วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์
Journal of Social Science, Law and Politics

ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2567

Vol. 8 No. 1 January - June 2024

ISSN 2985-2102

วารสารสังคมศาสตร์ นิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

ปีที่พิมพ์

ปีที่ 8 พ.ศ. 2567

ISSN

2985-2102

จัดทำโดย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

113 หมู่ 12 ตำบลเกาะแก้ว อำเภอสหัสขันธ์

จังหวัดร้อยเอ็ด 45120

โทร. 0 4355 6036 โทรสาร 0 4355 6037

ออกแบบปก

นายสุรัชย์ สีตา

พิมพ์ครั้งที่ 1

มกราคม 2567

วัตถุประสงค์ วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ เป็นวารสารวิชาการด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ของคณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด ซึ่งครอบคลุมความรู้ในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสหวิทยาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการ ทั้งงานวิจัย ความรู้ และแนวความคิดด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้แก่นักวิชาการ คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา นิสิตนักศึกษา สมาชิก ตลอดจนผู้สนใจ ในลักษณะบทความวิจัย บทความวิชาการ บทความทั่วไป บทความหนังสือ บทความปริทัศน์ และบทความพิเศษ เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนโลกทัศน์ทางความรู้เชิงวิชาการ และเป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ อันจะเป็นประโยชน์ยังต่อสังคม

การเผยแพร่ ปีละ 2 ฉบับ เดือนมกราคม - มิถุนายน และเดือนกรกฎาคม – ธันวาคม

หน่วยงาน คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

ที่ปรึกษาวารสาร นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
รองอธิการบดี ฝ่ายวิชาการและวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

บรรณาธิการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เบญจวรรณ บุญโทแสง

กองบรรณาธิการ ประกอบด้วย

กองบรรณาธิการ	รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี	มหาวิทยาลัยอุทัยธานี
ผู้ทรงคุณวุฒิ	รองศาสตราจารย์ ดร.สุกัญญา เอ็มอัมธรรม	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ภายนอกมหาวิทยาลัย	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกียรติพร อำไพ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปัตติโสสง	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
	รองศาสตราจารย์ ดร.บุษอรีย์ ยี่หะมะ	มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วริยา ล้ำเลิศ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กองบรรณาธิการ	รองศาสตราจารย์ ดร.กฤติญา สุขเพิ่ม
ผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์อภิรักษ์ บุรรุ่งโรจน์
ภายในมหาวิทยาลัย	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรฉัตร วรวิวรรณ
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิชัย ตาลเพชร

เจ้าหน้าที่ นางสาววาสนา เลิศมะเลา

ประจำวารสาร นายสุรชัย สีดา

บทบรรณาธิการ

“อดีต” มักถูกมองว่า เป็นสิ่งที่ผูกคร่าวันเวลาอันมีสาระ ด้วยเหตุว่าไม่มีใครย้อนกลับไปแก้ไขอดีตได้ อดีตจึงไร้ประโยชน์ต่อชีวิตที่ต้องการความเจริญพัฒนา และในหลายครา การหวนคำนึงถึงอดีตก็อาจจุดรั้งให้มนุษย์เราต้องจมอยู่ในภวังค์ของความเศร้าโศก โดยไม่อาจก้าวต่อไปข้างหน้าได้ อดีตโดยนัยนี้ จึงแลดูเหมือนว่าเป็นสิ่งที่เปล่าคุณค่าไปโดยสิ้นเชิง ทว่าเมื่อนั่งตรองดูให้ดีแล้ว เสี้ยวหนึ่งของความคิดก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า มุมหนึ่งอดีตได้กลายเป็นลิ้นชักความทรงจำ ซึ่งทอหุ้มเรื่องราวดี ๆ มากมายรอบตัวที่เราไม่มีโอกาสจะสัมผัสมันได้อีก บ่อยครั้งอดีตจึงมักแผ่ให้เห็นความสวยงามในมโนสำนึก ทำให้ชีวิตสามารถเติบโตขึ้นด้วยความมุ่งมั่น ความปรารถนา และความรักที่แตกต่างไปจากการเติบโตแค่เพียงตามกาลเวลาแบบแห้งเหี่ยว ปราศจากความรู้สึกนึกคิดและพลังในจิตใจ

วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 นี้ ได้ชักชวนให้ผู้อ่านร่วมกันมองอดีตผ่านความหมายเชิงบวก ด้วยความคิดว่า วารสารฯ เป็นผลผลิตของคณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด และเมื่อกล่าวถึง “ร้อยเอ็ด” ภาพปัจจุบันที่มองเห็นด้วยตาเปล่าคือความศิวิไลซ์ที่เต็มไปด้วยสิ่งปลูกสร้างและความทันสมัย ผ่านการกลายเป็นเมือง (Urbanization) ตามกระแสสมัยใหม่แบบตะวันตก (Western Modernization)

จากภาพที่เห็นตรงหน้า ทำให้อดใจไว้ไม่ได้ที่จะเปลี่ยย่นเวลาไปพิจารณาเมืองร้อยเอ็ดหรือเมืองสาเกตนคร แห่งอาณาจักรกุลชนนคร เมื่อครั้งอดีตในยุคสร้างบ้านแปลงเมือง จึงเป็นเหตุให้ภาพบึงพลาญชัยหรือบึงพระลานชัยบึงน้ำเก่าแก่เมื่อราว 1,800-2,500 ปีที่แล้ว ถูกนำมาใช้เป็นภาพหน้าปกของวารสารฯ ฉบับนี้ ในฐานะภาพประวัติศาสตร์ที่ตรงมาก่อนที่จะถูกเปลี่ยนผ่านมาถึงปัจจุบัน สิ่งที่ทรงคุณค่าที่สุดจากภาพนี้ ก็คงจะหนีไม่พ้นการเรียนรู้อดีตสู่ปัจจุบัน เมื่อมองภาพนี้คราใด ก็อดไม่ได้ที่จะเกิดความภูมิใจ ความรู้สึกชาตินิยม และตระหนักถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมที่บรรพบุรุษสั่งสมไว้

เมื่อพลิกหน้าปกวารสารฯ มาถึงส่วนของเนื้อหาสาระภายในเล่ม บทความทั้งเก้าที่ถูกบรรจุอยู่ในวารสารฯ ยังคงเต็มเปี่ยมไปด้วยคุณภาพเช่นเคย นั่นคือ 1) แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมของ ‘เฮเสียด’ 2) สถานะองค์ความรู้ด้านชายแดนไทยในแวดวงวิชาการไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ถึง 2022 3) อำนาจยึดครองโพทเคอร์เรนซี ภายใต้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 4) วิเคราะห์ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 5) วิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 6) ปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแห้งเพดานโหว่ ศึกษาเฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา 7) ปัญหาทางกฎหมายการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต 8) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง: ศึกษากรณีการเนรเทศคนต่างด้าว 9) ปัญหามลพิษทางอากาศและแนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ

กองบรรณาธิการเชื่อมั่นว่า บทความทั้งหมดนี้จะช่วยให้ผู้อ่านได้เปิดโลกทัศน์ความคิดทางวิชาการให้กว้างไกลขึ้นอีกครั้ง ด้วยการเกิดความรู้ความเข้าใจ เกิดข้อสงสัย ครุ่นคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ หรือแม้แต่แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้อื่นที่สนใจในประเด็นเดียวกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นความปรารถนาของกองบรรณาธิการมาตั้งแต่แรกเริ่ม ขอขอบคุณผู้ประพันธ์และผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ ที่ให้ความสำคัญกับวารสารฯ ในการร่วมสร้างสรรค์ผลงานวิชาการเล่มนี้ เพื่อตอบสนองการพัฒนาศักยภาพคนอันนำไปสู่การพัฒนาสังคมและประเทศชาติในอนาคตต่อไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เบญจวรรณ บุญโทแสง
บรรณาธิการ

สารบัญ

	หน้า
แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมของ ‘เฮเลียด’	1
พิศาล มุกตารัตน์	
สถานะองค์ความรู้ด้านชายแดนไทยในแวดวงวิชาการไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ถึง 2022	22
สุวิษฐา จันทระปิฎก	
อำนาจยึดคริปโทเคอร์เรนซี ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	66
ปริยาภรณ์ ศาสตร์บัณฑิตย์ และจิรวิมล ลิปิพันธ์	
วิเคราะห์ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	91
สุภาวดี ประภาการ, ตริเพชร์ จิตรมหิมา และลำเรียง เมฆเกรียงไกร	
วิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560	125
อรรถัย อินตะไชยวงศ์, สิทธิกร ศักดิ์แสง, กฤติญา สุขเพิ่ม	
ดรีเนตร สาระพงษ์ และเอกพงษ์ สารน้อย	
ปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ศึกษาเฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา	146
ปัญญพัชร เรืองสำราญ, เสาวธาร โพธิ์กลัด และปิ่นหทัย หนูนวล	
ปัญหาทางกฎหมายการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายหลังที่เสียชีวิต	176
ธวัชชัย มงคลมะไฟ และตริเพชร์ จิตรมหิมา	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในการได้รับฟังในกระบวนการ พิจารณาทางปกครอง: ศึกษากรณีการเนรเทศคนต่างด้าว ปัญหานีชา อัครโรจน์ และไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล	212
ปัญหามลพิษทางอากาศและแนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อแก้ไข มลพิษทางอากาศ ณัฐภณ อ้นชั้น, สำรัมย์ เมฆเกรียงไกร และตรีเพชร จิตรมทิมา	234
การเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์	271
หลักเกณฑ์การเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์	271
การจัดเตรียมต้นฉบับเพื่อเสนอบทความ	271
ขั้นตอนการส่งบทความสำหรับผู้ประพันธ์	273
จริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ	274

แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมของ ‘เฮสิียด’ Hesiod’s Idea of Justice

พิศาล มุกดาร์ศมี

Pisan Mukdaratsami

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail: dionysussiam@gmail.com

รับบทความ (Received): 31 ต.ค. 2566

ปรับแก้ไข (Revised): 7 ธ.ค. 2566

ตอบรับบทความ (Accepted): 13 ธ.ค. 2566

บทคัดย่อ

เฮสิียดกวีกรีกโบราณมีชีวิตประมาณศตวรรษที่หกก่อนคริสตกาล เสนอความรู้และความคิดทางสังคมการเมืองผ่านบทกวี ‘Theogony’ กับ ‘Works and Days’ ที่ให้ความรู้ถึงกำเนิดเหล่าเทพเจ้าของกรีกโบราณ ความสัมพันธ์ระหว่างเหล่าเทพเจ้าด้วยกันและกับมนุษย์ในลักษณะของมานุษยรูปนิยม (Anthropomorphic) และให้ภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านที่ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพ

เนื้อหาในบทกวีของเฮสิียดแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในเรื่องพัฒนาการกำเนิดของเผ่าพันธุ์มนุษย์ (Myth of Races) และธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมาอาศัยอยู่ร่วมกัน เริ่มตั้งแต่เผ่าพันธุ์ทองคำ เงิน ทองสัมฤทธิ์ วีรบุรุษและเหล็กตามลำดับ โดยความเสื่อมความตกต่ำลงของเผ่าพันธุ์มนุษย์ มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติตัวไร้อำนาจคุณธรรม ธรรมชาติที่ชอบใช้กำลัง ความรุนแรง และอาวูตตัดสินปัญหา ปราศจากความยุติธรรม เฮสิียดนำเสนอความยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ภายใต้แนวคิดเทวยุติธรรม ที่รับมอบคุณธรรมมาจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ความยุติธรรมในโลกธรรมชาติและความยุติธรรมที่เกิด

ขึ้นมาจากมนุษย์ตกลงกัน โดยการอ้างความยุติธรรมทั้งสามแบบมักนำไปสู่ความขัดแย้งกันบ่อยครั้ง เนื่องจากคู่ขัดแย้งใช้ความยุติธรรมมาสนับสนุน ปกป้องผลประโยชน์ตนเอง ในลักษณะของการอ้างความยุติธรรมเพื่อสร้างความยุติธรรม

เรื่องเล่าในเชิงเทพปกรณัม คุณธรรมและความยุติธรรมที่เฮสิียดนำเสนอ คือ ความรู้ทางปรัชญาการเมืองที่มีความหมาย และคงความสำคัญต่อพัฒนาการความคิดทางการเมืองกรีกในยุคต่อมา ทั้งกับโสกราตีส เพลโต และอริสโตเติล รวมไปถึงการอาศัยอยู่ร่วมกันในรูปแบบของระบอบการปกครองต่าง ๆ ทั้งฝ่ายผู้ปกครองและใต้การปกครองจะต้องมีความรู้ในเรื่องคุณธรรมและความยุติธรรมใช้กำกับ

คำสำคัญ: เฮสิียด, ปกรณัมเผ่าพันธุ์, เทวายุติธรรม, ความยุติธรรมตามธรรมชาติ, ความยุติธรรมของบ้านเมือง

Abstract

‘Theogony’ and ‘Works and Days’ were the poems of Hesiod. Both poems were probably composed at about 600 B.C. His poems represented the ideas and knowledge of Ancient Greece on genealogies, handbooks on divination, astronomy, ethics, farming almanac and myth of human races.

Hesiod used metaphor which he called ‘myth of races’ represented the idea of regressive decline of human races; beginning from gold, silver, bronze, hero and iron respectively. The cause of regressive decline occurred from human nature was prone to used force, violence and arms in solving problems. He portrayed in each race human forsake from virtues and justice. To solves community ‘s conflict and live a peaceful life. Hesiod also reflected the origin of ideas, knowledge and practice of justice in a form of Divine Justice, Natural and Human Justice. However, all these justice still in conflict and controversy with each others. Due to each party select and used the idea of justice to serves

theirs own interests. The result in using justice to produced another injustice.

Both the myth of human races and justices had an impact and influenced on later Greece political philosophers. The political idea of Socrates, Plato and Aristotle were inheritance from Hesiod. Justice and virtues still remain an indispensable knowledge for society and political regime if they desire to live a good, peaceful and happiness life

Keywords: Hesiod, Myth of Races, Divine Justice, Natural Justice, Human Justice

บทนำ

ใน ‘Theogony’ และ ‘Works and Days’ ‘เฮสิเอ็ด’¹ สอดแทรกแนวคิดความยุติธรรม (Dike/ Justice) ไว้หลายรูปแบบ เริ่มตั้งแต่แนวคิดความยุติธรรมที่ดำเนินไปตามธรรมชาติ (Natural Justice) ปรากฏอยู่ในรูปของฤดูกาลที่หมุนเวียนเป็นวัฏจักร (Cycle) สลับเปลี่ยนไปมาในรูปของฤดูกาลต่าง ๆ (Season Justice) ที่มากขึ้นน้อยแตกต่างกันตามที่ตั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และภูมิอากาศ ซึ่งเป็นความยุติธรรมแรกเริ่ม หรือในแบบบรรพกาล (Primitive Justice) อยู่คู่กันมาตั้งแต่มนุษย์เริ่มลงหลักตั้งถิ่นฐานสร้างอารยธรรมในรูปสังคมเกษตรกรรม หรืออาจก่อนเกษตรกรรมในรูปเก็บของป่าล่าสัตว์ป่า (Hunter-Gathering Society) เนื่องจากมนุษย์เองต้องอาศัยธรรมชาติหรือพึ่งพาฤดูกาลเพื่อสร้างความอุดมสมบูรณ์ให้กับผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม หากฤดูกาลไม่เอื้ออำนวย ไม่เกิดความสมดุล (Harmony) เช่น เมื่อถึง

¹ใช้ต้นฉบับของ Hesiod. Theogony. Works and Days. Theognis, Elegies. (1973) translated and with introductions by Dorothea Wender. Harmondsworth: Penguin Books. และ Hesiod. Theognis and Works and Days. Translated with an Introduction and Notes by M.L. West. Oxford: Oxford University Press. 1988. คู่กับ Hesiod. (1988) Theognis and Works and Days. Translated with an Introduction and Notes by M.L. West. Oxford: Oxford University Press.

ฤดูฝน ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เกิดความแห้งแล้ง ในทางกลับกันหากฝนตกมากเกินไป พื้นแผ่นดินจะรับไหว ก็จะทำให้เกิดอุทกภัยสร้างความเสียหายให้กับทั้งแผ่นดิน พืชผล และความยากลำบากแก่ชีวิตของเกษตรกร

กล่าวได้ว่า ความยุติธรรมแรกเริ่ม (Primordial Justice) คือ ความยุติธรรมที่ถือกำเนิดมาจากเทพเจ้า คือ ตัวของเทพเจ้าเองคือความยุติธรรม เช่น เทพแมตต์ (MA'AT) ของอียิปต์โบราณ เทพ 'ดีเก' (Dike) ของกรีกโบราณ เป็นต้น การลงโทษและให้รางวัลรู้จักกันในชื่อ 'เทวยุติธรรม' (Divine Justice) ดำเนินอยู่ภายใต้อำนาจของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ (Sovereign Divinity) เป็นสิ่งที่หลบซ่อนแต่ส่งอิทธิพลต่อมนุษย์ทั้งในแง่ของความเกรงกลัวและเคารพบูชาไปพร้อม ๆ กัน อีกทั้งยังอยู่เหนือความรู้และความเข้าใจของมนุษย์ ส่วนในกรีกความยุติธรรมเป็นชื่อของเทพี (Goddess) 'ดีเก' (Dike) เป็นบุตรสาวของเทพซุส เทพซุสจึงมีหน้าที่เป็นผู้ปกป้องความยุติธรรม ให้รางวัลผู้ที่มีความยุติธรรม เฝ้าลงโทษผู้ยุติธรรม เนื่องจากความยุติธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเฉพาะอย่างยิ่งกับชุมชนการเมืองกรีกโบราณ มีสมาชิกที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมและรู้จักพึ่งพากัน เพราะฉะนั้นการกระทำตลอดจนพฤติกรรมใด ๆ ที่ดำเนินไปอย่างไม่ยึดหลักการของความยุติธรรม มันไม่เพียงส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้ตกเป็นเหยื่อของความยุติธรรม แต่มันจะส่งผลกระทบในวงกว้างขยายออกไปสู่ผู้คนในชุมชนการเมืองด้วยกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือผลของมันไม่อาจหยุดอยู่แค่ผู้คนในรุ่นนั้น แต่ยังคงทอดไปยังคนในรุ่นลูกรุ่นหลานที่จะเกิดมีชีวิตตามมา ชาวกรีกจึงให้ความสำคัญ ตระหนักถึงผลที่เกิดจากความยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง ทำให้หน้าที่หลักของความยุติธรรม คือ การทำให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างพลเมือง เป็นการรับประกันถึงความมีและใช้กฎระเบียบที่ดี (Eunomia) เกิดความถูกต้องชอบธรรมในเรื่องของการกระจายตำแหน่งหน้าที่เกียรติยศและอำนาจ ไม่ให้เกิดความแตกต่าง การผูกขาด การฉ้อฉลอำนาจที่จะส่งผลให้สมาชิกของชุมชนเกิดความแตกแยกแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย (Factions) ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงส่งผลให้ชุมชนการเมืองขาดความเป็นเอกภาพ (Vernant, 1982) เทวยุติธรรม' (Divine Justice) มีที่มาจากการอ้างถึงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เทพเจ้าที่ผู้คนให้ความเคารพ มีอิทธิพลเหนือมนุษย์ รูปแบบความยุติธรรมที่อ้างอิงกับธรรมชาติ คือ 'ผลประโยชน์ของผู้ที่แข็งแกร่งกว่า' มีอำนาจเหนือกว่า (Interest of the Stronger) ดำเนินอยู่ในลักษณะของ 'พลังกำลังคือความถูกต้อง' (Might is Right)

มีที่มาจากความสัมพันธ์ที่ปรากฏเกิดขึ้นระหว่างสิ่งต่าง ๆ ที่อาศัยมีชีวิตรอยู่ในโลกธรรมชาติ ผ่านแนวคิดในเรื่องของ ‘กฎธรรมชาติ’ (Natural Law) ความยุติธรรมในรูปแบบที่สาม ดำเนินอยู่ภายใต้ ‘คุณธรรม’ (Virtue/ Arete) ในรูปแบบของการมีความรู้ที่บ่งบอกถึงคุณสมบัติเฉพาะ ความรู้ การปฏิบัติหน้าที่ การมีเป้าหมายเป็นไปเพื่อความดีงาม และไปถึงความสมบูรณ์แบบ (Human Excellence) และสี่ ความยุติธรรมที่ดำเนินอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งในรูปแบบของการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณี (Customary Law) และผ่านตัวบทกฎหมายที่ถูกบัญญัติหรือตราขึ้นโดยอำนาจของผู้ปกครอง (Positive Law) ที่มีผลใช้บังคับกับผู้คน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเรื่องแนวคิดเผ่าพันธุ์มนุษย์ (Myth of Races) ในด้านของกำเนิด พัฒนาการ รายละเอียดเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนที่เกิดขึ้นในแต่ละยุค ความยุติธรรม และอะไรคือสาเหตุหลักสำคัญของความเปลี่ยนแปลงที่เป็นความเสื่อมจากเผ่าพันธุ์หนึ่งไปสู่อีกเผ่าพันธุ์หนึ่ง
2. เพื่อศึกษาประเด็นที่มาและรูปแบบแนวคิดที่ได้สะท้อนถึง (Reflection) เรื่องรูปแบบของความยุติธรรมและคุณธรรมของเฮเซียด มีผลต่อความคิดและการจัดระเบียบทางการเมืองของชาวกรีกและชุมชนการเมืองในยุคโบราณ

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

1. แนวคิดความยุติธรรมภายใต้รูปแบบ ‘เทวยุติธรรม’ (Divine Justice)

ในเบื้องต้นเมื่อกล่าวถึงกำเนิดและหน้าที่ของเหล่าเทพเจ้าในอารยธรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นดินแดนที่ตั้งอยู่ในแถบตะวันออกกลาง ตั้งแต่เมโสโปเตเมีย มาจนถึงอียิปต์ และกรีกโบราณ เทพเจ้า (Gods) คือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มีความสำคัญ ดำรงอยู่ในสถานะของผู้สร้างมนุษย์ เป็นทั้งผู้ให้กฎและผู้มอบความเป็นระเบียบ (Order) เริ่มขึ้นมาจากความไร้ระเบียบที่ดำเนินอยู่ก่อนหน้า (Chaos/ Chasm) การสร้างและธำรงรักษาระเบียบที่สร้างขึ้น ผ่านข้อบัญญัติ คำสั่ง การลงโทษแสดงถึงอำนาจความชอบธรรมของเทพเจ้า

และเป็นที่มาของความยุติธรรม หน้าที่ของเทพเจ้าคือ การสร้างกฎ ฟ้าดูแล และลงโทษ บุคคลหรือสิ่งอื่นใดก็ตามที่ไม่เชื่อฟัง กระทำการละเมิด ทำให้ระเบียบของจักรวาล โลกธรรมชาติและสังคมมนุษย์เกิดความไร้ระเบียบ สูญเสียความสมดุลไป สังเกตได้จากการกำเนิดที่มาของจักรวาล (Cosmogony) และเรื่องราวของเทพากำเนิด (Theogony) เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการจัดระเบียบ การสถาปนาสร้างความศักดิ์สิทธิ์ (Sacralization) ผ่านการแยกความแตกต่างระหว่าง ‘ความนอกจิต’ (Profane)² ออกจาก ‘ความศักดิ์สิทธิ์’ (Sacred) ในรูปแบบของสถานที่ พื้นที่ การขีดเส้นกำหนดอาณาบริเวณ (Territory) สิ่งของที่ผู้คนให้ความเคารพ (Sacred Space) เช่น ต้นไม้ ก้อนหิน เทวสถาน วิหาร วัด โบสถ์ สิ่งก่อสร้างทางศาสนาในรูปแบบต่าง ๆ รูปบูชา (Icon) และ ในรูปของเวลา (Sacred Time) ดำเนินผ่านงานเทศกาลประจำปี (Festival) ไปจนถึง การประกอบพิธีกรรม (Ritual) เพื่อแสดงถึงความศักดิ์สิทธิ์และความเคารพ (Eliade, 1961)

ความยุติธรรมที่ปรากฏขึ้นในรูปแบบเทวยุติธรรม มีเทพเจ้า สิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้คนเกิดความเกรงกลัว ให้ความเคารพดำรงอยู่ในสถานะของ ‘ผู้ผลิตรายการความยุติธรรม’ (Justice Dispenser) นับเป็นความคิดเริ่มแรกที่มนุษย์มีต่อเรื่องของความยุติธรรม เป็นสิ่งที่ถือกำเนิดเกือบจะพร้อมกับประวัติศาสตร์ของมนุษย์ โดยมีเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ที่สามารถย้อนอดีตกลับไปเมื่อประมาณสี่พันปีก่อนคริสตกาล ณ ดินแดนเมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) ในฐานะแหล่งกำเนิดอารยธรรมยุคแรก ๆ ของมนุษย์ ปรากฏผ่านหลักฐานที่อยู่ในรูปของ ‘ประมวลกฎหมายของกษัตริย์ฮัมมูราบี’ (Hammurabi’s Code) ผู้ปกครองอาณาจักรบาบิโลน (Babylon) ขณะที่ตัวกฎหมายมีเนื้อหาที่อ้างอิงถึงอำนาจจากเทพเจ้าว่า (Tilly, 1992)

²คำว่า ‘Profane’ มีรากที่มาจากภาษากรีกคือ ‘Profanum’ ความหมายของ ‘Pro’ คือ ด้านหน้าหรือ ‘Before’ กับ ‘Fanum’ คือวัด โบสถ์ วิหาร (Temple) มีความหมายถึงสิ่ง หรือผู้คนที่อยู่ภายนอก สิ่งก่อสร้าง หรืออาคารสถานที่ หรืออาจจะเป็นบุคคลที่ไม่อนุญาตให้เข้าไปร่วมพิธีกรรมภายในอาคารสถานที่ดังกล่าวได้ ในความหมายเชิงมานุษยวิทยา ‘Profane’ มีนัยของความเป็น ‘สาธารณะ’ พื้นที่ทั่วไปเปิดกว้างให้สาธารณะชนเข้าใช้

‘เทพเจ้า ‘อานู’ (Anu) และ ‘เอนลิล’ (Enlil) บอกเราให้ทำหน้าที่ปกครอง
ดูแลประชาชน เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี เราขัตรีย์อัมมูราปี ผู้เชื่อฟังเจ้าชาย
ผู้เกรงกลัวเทพเจ้า จะดำเนินการให้บังเกิดความถูกต้องเป็นธรรม (Righteousness)
ขึ้นบนแผ่นดินนี้ด้วยการทำลายล้างคนชั่วร้าย (The evil) และคนเลว (The Wicked)
โดยผู้ที่แข็งแรงกว่า (The Strong) จะไม่ทำอันตรายต่อผู้ที่อ่อนแอ (The weak)
เราจึงเปรียบเสมือนดวงอาทิตย์โคจรขึ้นส่องแสงเหนือประชาชน
สร้างความสว่างไสว ให้กับแผ่นดิน’

2. ระหว่างความยุติธรรมในธรรมชาติดกับความยุติธรรมในชุมชนการเมือง

สรรพสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมา ดำเนินไปพร้อมกับความเปลี่ยนแปลง คือ
ความสัมพันธ์ระหว่างสรรพสิ่งต่าง ๆ ทั้งกับพืช สัตว์ มนุษย์ มีการกำหนด ควบคุมให้
ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนของมัน ถูกเรียกว่าความยุติธรรมในธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่ง
ที่เกิดคู่มาพร้อมกับธรรมชาติ ทำให้ธรรมชาติดำรงอยู่ในแบบอย่างที่มีนัยเป็นอยู่ ด้านของมนุษย์
ดำรงอยู่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ เพราะฉะนั้นมนุษย์ก็ต้องตกอยู่ภายใต้
กฎธรรมชาติ ที่อาจเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่าความยุติธรรมในธรรมชาติ แม้ว่าความยุติธรรม
ในธรรมชาติจะเป็นสิ่งที่ได้รับการเคารพและยอมรับ เพราะมันเป็นสิ่งที่มีและเกิดขึ้นอยู่
ในธรรมชาติ มนุษย์จึงไม่ยากที่จะฝ่าฝืน ไม่เชื่อฟัง และไม่ปฏิบัติตามให้เกิดความ
สอดคล้องกับกฎธรรมชาติ หรือความยุติธรรมในธรรมชาติ ซึ่งอาจจะถูกตัดสิน พิจารณา
ว่าเป็นความผิดที่เราไม่ปฏิบัติตามและให้ความเชื่อฟังกฎ หรือความยุติธรรมใน
ธรรมชาติ อีกทั้งต้องมีชีวิตอย่างยากลำบากหากไม่ปฏิบัติตามอยู่ภายใต้กฎระเบียบของ
ธรรมชาติ ทั้งนี้ด้วย ‘ความเป็นสากลภาพ’ (Universality) ในความหมายของการมี
ธรรมชาติดีกาบบอยู่ ส่งผลมีอำนาจที่ใช้ครอบคลุมไปยังมนุษย์ทุกคนบนโลกใบนี้³ ซึ่งนำสู่
ข้อถกเถียงเกิดขึ้นตามมาต่อความยุติธรรมในธรรมชาติ แม้ว่าจะไม่มีความเป็นสากล
ภาพ ใช้ครอบคลุมทุกสิ่งทุกอย่างบนโลกนี้ แต่ในเรื่องกฎระเบียบยอมรับกันว่า ความ

³ ข้อถกเถียงในเชิงจริยศาสตร์สร้างให้เกิดมุมมอง (Perspectives) เกิดขึ้นในลักษณะที่ว่าความรู้ การ
ปฏิบัติตนในทางจริยศาสตร์มีความเป็นสากล (Universal) ตรงกับข้ามคือเป็นเฉพาะบุคคล สังคม
ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขเรื่องของพื้นที่ ช่วงเวลาและวัฒนธรรม (Particular)

ยุติธรรมธรรมชาติมีความเป็นสากลภาพอยู่ในระดับที่มากกว่าความยุติธรรมประเภทอื่น ๆ

ในโลกธรรมชาติปรากฏการใช้พลังกำลัง ความดุร้าย ความรุนแรงเข้าตัดสิน เป็นสิ่งที่พบเห็นได้เป็นปกติ ในฐานะของการเป็นของกฎธรรมชาติอย่างหนึ่งที่เหล่าสรรพสัตว์ รวมไปถึงมนุษย์ต่างตกอยู่ภายใต้กฎดังกล่าว เราจะพบเห็นถึงการเอาตัวรอด การดิ้นรนเป็นไปเพื่อการมีชีวิตอยู่รอด สำหรับผู้ที่มีพลังกำลัง ความเข้มแข็ง ความแข็งแรงมากกว่าย่อมที่จะมีโอกาสรอดชีวิต ทุกอย่างจึงตัดสินกันที่ใครมีพลังกำลังเหนือกว่า ซึ่งเป็นปัจจัยข้อได้เปรียบทางกายภาพ เช่น มีร่างกายที่ใหญ่โต มีเขี้ยวเล็บที่แหลมคม มีความสวยงามดึงดูด มีพิษร้ายแรง มีความแคล่วคล่องว่องไว ล้วนแล้วเป็นสิ่งที่กฎธรรมชาติดำหนดมาให้ (Natural Determinism) ก็จะเป็นผู้ชนะ มีชีวิตอยู่รอดได้ทุกสิ่งทุกอย่างที่ต้องการไป ตรงกันข้ามสัตว์หรือบุคคลผู้ที่มีพลังกำลังน้อยกว่า มีความเข้มแข็งน้อยกว่า อ่อนแอกว่า ก็เป็นฝ่ายเสียเปรียบ พ่ายแพ้ ตกอยู่ภายใต้พลังอำนาจ ถึงขั้นสูญเสียชีวิตและทุกสิ่งทุกอย่างไป ดังนั้นความยุติธรรมในธรรมชาติจึงเกิดจากการมีและใช้พลังกำลังที่ตนเองมีเหนือกว่าผู้อื่น เข้าบังคับจัดการกับผู้อื่น เหมือนกับคำกล่าวที่คุ้นเคยกันว่า ‘พลังกำลังคือความถูกต้อง’ (Might is Right) ในฐานะกฎที่ใช้ปกครอง จึงเป็นความยุติธรรมประเภทหนึ่ง สัตว์ตัวใดที่แข็งแรงกว่าย่อมที่จะชนะสัตว์ที่อ่อนแอกว่า ยกตัวอย่างเช่น ความยุติธรรมของพลาราชสีห์ไม่เหมือนกับความยุติธรรมของฝูงแกะ หรือแม้แต่คำกล่าวอ้างของ ‘เทรซิมาคัส’ (Thracymachus) ในบทสนทนา Republic ของเพลโต นิยามความยุติธรรม คือ ผลประโยชน์ของผู้ที่แข็งแรงกว่า (Justice is The Interest of The Stronger) ด้านสัตว์ที่ตัวเล็กกว่ามีพลังกำลังที่น้อยกว่า อ่อนแอกว่า ไม่อาจใช้ไปต่อกรได้จำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ เช่น การจับกลุ่ม รวมกลุ่มกันเพื่อให้ได้จำนวนมาใช้ต้านทานและคานกำลังอำนาจของสัตว์ที่แข็งแรงกว่า

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการศึกษาทางปรัชญาการเมือง (Political

Philosophy) ผสมผสานกับวิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมือง (History of Political Thought) โดยมีกระบวนการดำเนินการแยกออกมาเป็นการวิจัยเอกสารชั้นต้น (Original Text) ได้แก่ งานเขียนของนักปรัชญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้ความสำคัญในการศึกษาความหมายโดยนัย (Connotation/ Implication Meaning) ที่ซ่อนอยู่ในงานเขียนคลาสสิก (Esoteric) ประกอบเข้ากับการศึกษางานเขียนในลักษณะของการตีความ (Interpretation Text/ Secondary Text) ในแบบลงลึกไปยังตัวบทอย่างเคร่งครัด (Close Reading) และการวิจัยเอกสารชั้นรอง ของนักวิชาการทางด้านปรัชญาการเมืองคลาสสิก ซึ่งเป็นการตีความหลักมาใช้อธิบายประกอบเพื่อทำความเข้าใจตัวเนื้อหา (Understanding) และความหมาย (Meaning) ของตัวเนื้อหาหลัก ซึ่งเป็น ‘การตั้งวางตัวบทภาพในบริบทที่เหมาะสม’ (Locate a Text Within its Appropriate Context) (Skinner, 2010)

ผลการวิจัย

1. เทพบิดรชุสกับที่มาของความยุติธรรม

เฮสิียดยกย่องให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อเทพบิดรชุสในฐานะที่มาและผู้คอยธำรงรักษาความยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่มนุษย์ ใน ‘Works and Days’ เล่าความถึง ‘เทพีธีมีส’ (Themis) บุตรสาวของพระแม่ธรณีโกอา ดำรงอยู่ในสถานะของเทพีแห่งความยุติธรรม เทพีธีมีสยังเป็นมเหสีคนที่สองของเทพบิดรชุส ต่อจาก ‘เทพีเมติส’ (Metis) ต่อมาฝ่ายของ ‘เทพีธีมีส’ ได้ให้กำเนิด ‘ระเบียบ’ (Order/Eunomia) โดยคำว่า ‘Eunomia’ มีความหมายถึงการมีกฎ (หมาย) ที่ดี (eu: Good/Nomia/ Norm/ Law) ‘สันติภาพ’ (Peace) และ ‘ความยุติธรรม’ (Justice/ Dike) ทั้งสามคำที่กล่าวมานี้ถูกใช้เป็นพื้นฐานมาคอยดูแลควบคุมการกระทำของมนุษย์ให้อาศัยอยู่ร่วมกันโดยปราศจากความขัดแย้ง ความรุนแรง (Hesiod, 2012) ระเบียบ สันติภาพ และความยุติธรรมเป็นทั้งเครื่องมือ ผู้ช่วยในการสร้างหลักประกันและความมั่นใจในการปกครองของเทพบิดรชุส

หากพิจารณาถึงเนื้อหาในช่วงแรกของ ‘Theogony’ หลังจากกล่าวแนะนำในเชิงสรรเสริญเหล่าเทพเจ้าเสร็จสิ้นลง เทพเจ้าองค์แรกที่เฮสิียดกล่าวคือ เทพบิดรชุส

ในฐานะผู้ใช้อำนาจควบคุมดูแล เป็นที่มาของความเที่ยงธรรม ความยุติธรรมให้เกิดแก่ผู้คนว่า ‘ประชาชนทั้งหลายต่างมองไปที่พระองค์ในคราวที่ตัดสินใจด้วยคำพิพากษาตัดสินที่มีความเที่ยงธรรม (Straight Judgement) คำกล่าวของพระองค์เป็นสิ่งที่มีความมั่นคงแน่นอน พระองค์สามารถตัดสินความได้อย่างรวดเร็ว แม้ดูจะเป็นความขัดแย้งที่รุนแรง นี่คือเหตุผลว่า ทำไมพระองค์จึงเป็นกษัตริย์ที่มีความสุขุมรอบคอบ (Prudent King) สำหรับพระองค์ไม่ใช่เรื่องยากในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างมนุษย์ ด้วยพระปรีชาสามารถในการชักจูงด้วยถ้อยคำแสนสุภาพ’ (Hesiod, 2012)

อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมที่มาพร้อมกับอำนาจ การปกครอง หน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลมนุษย์ดำเนินอยู่ในลักษณะของบิดาดูแลบุตรของเทพบิดรซุส แต่ความรักที่เทพบิดรซุสมีต่อมนุษย์นั้น ไม่ได้อยู่ในแบบบิดาให้ความรักความห่วงใยความเอ็นดูให้ความเมตตาดูแลเลี้ยงดูบุตรหลาน (Fatherly’ Love) ปฏิบัติตนอยู่ในฐานะหัวหน้าครอบครัวดูแลสารทุกข์สุกดิบของสมาชิก เป็นประเด็นที่ทางด้านนักวิชาการคลาสสิก ‘Hugh Lloyd-Jones’ ตีความในเชิงวิเคราะห์ว่า ที่มาความชอบธรรมด้านอำนาจของเทพบิดรซุส เกิดขึ้นจากการโค่นล้มเทพโครโนส ในฐานะผู้ปกครองเดิม การชิงอำนาจจากเทพโครโนสช่วยเกิดการปลดปล่อย คืบความมีอิสรภาพกลับคืนแก่เหล่าเทพเจ้าจากการใช้กำลังบังคับ เทพบิดรซุส จึงได้รับเกียรติให้ความเคารพยกย่องจากเหล่าเทพเจ้าในฐานะวีรบุรุษ เป็นผู้นำการต่อสู้จากการใช้อำนาจปกครองในลักษณะเผด็จการของเทพโครโนส เมื่อขึ้นมาเป็นผู้ปกครอง อำนาจหน้าที่ของเทพบิดรซุสแสดงออกในฐานะของการดูแลให้เหล่าเทพเจ้าอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ฝ่าคอยลงโทษ แต่ก็ยังฉวยโอกาสคอยเข้ามาแทรกแซงในสิ่งที่ตนเองต้องการ อย่างไรก็ตาม อำนาจของเทพบิดรซุสมีมากมาย จนถึงขั้นที่สามารถทำลายล้างลูกหลานของตนเองสังเกตได้จากกรณีที่ตัดสินใจทำลายล้างเผ่าพันธุ์เหล็ก (Lloyd-Jones, 1971)

ขณะที่พื้นฐานของการมาอาศัยอยู่ร่วมกันของผู้คนในชุมชนการเมือง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะเกิดเรื่องของการขัดแย้ง มีการทะเลาะเบาะแว้งระหว่างกันขึ้นมา (Strife/ Eris) เฮสิอดพิจารณาความสำคัญของเทพบิดรซุสทำหน้าที่ในฐานะผู้ผดุงความยุติธรรมว่า ‘ในคราวเมื่อที่เหล่าเทพเจ้าเฝ้ามองเทพบิดรซุสถือกำเนิด ได้หลังน้ำค้างอันหวานฉ่ำ (Sweet Dew) ลงบนลิ้นเทพบิดรซุส ส่งผลให้วาจาที่ออกจากฝีพระโอษฐ์

ช่างหอมหวานยิ่งนัก (Honeyed Words)’ คือเป็นวาจาที่ทั้งศักดิ์สิทธิ์ ทรงพลังอำนาจ มีความน่าเกรงขามต่อผู้ฟัง ต่อเนื่องกับกำเนิดที่มาจากได้รับพรจากเหล่าเทพเจ้าของเทพบิดรซุส เฮสิียดก็ได้กล่าวเชื่อมโยงกับอำนาจที่เปล่งออกจากพระโอษฐ์ของเทพบิดรซุสในการพดุงความยุติธรรมว่า ‘เหล่ามนุษย์ต่างมองไปที่พระองค์ที่ให้การตัดสินอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม (Judgement Uprightly) เกิดขึ้นมา และตรัสด้วยน้ำเสียงอันแน่นหนาเป็นหลักประกัน เพื่อยุติการทะเลาะเบาะแว้งลงได้อย่างสมเหตุผล เป็นผู้ปกครองที่ชาญฉลาดทรงด้วยปัญญา (Wise Lords are Wise) ในคราวที่เกิดภัยอันตรายเกิดขึ้นแก่ผู้คน ไม่เป็นเรื่องยากลำบากสำหรับเทพบิดรซุสที่จะทำให้สิ่งที่เคยบิดเบี้ยวคดงอ กลับมาตั้งตรงได้อีกครั้ง (Straight)’ ด้วยถ้อยคำอันละมุนในเชิงแนะนำ ในคราวที่เทพบิดรซุสลงมายังที่ประชุมใหญ่ (Assembly) ทรงตรัสด้วยน้ำเสียงอันเป็นที่น่าเคารพ (Hesiod, 2012) เฮสิียดให้ความสำคัญต่อเทพบิดรซุสในฐานะผู้ปกครองสูงสุดทรงไว้ถึงอำนาจ เพื่อใช้พดุงความยุติธรรม พระองค์คือ ‘ของขวัญอันศักดิ์สิทธิ์’ (Holy Gift) จากเหล่าเทพมิสส่งมอบลงมาให้แก่มนุษย์ (Hesiod, 2012)

ในการพิจารณาตัดสินเรื่องความยุติธรรม ฝ่ายมนุษย์ต้องพึงพาความรู้ คำตัดสินจากทางเทพเจ้า คือความยุติธรรมต้องมาจากเทพเจ้า ปรากฏอยู่ในบทสนทนาเพลโต ‘Protagoras’⁴ บอกนัยชัดเจนว่าแม้เทพ ‘เอพิเมติอุส’ (Epimetheus) กับ ‘โพรมิติอุส’ (Prometheus) ได้รับบัญชาจากเทพบิดรซุสมาก่อนหน้า ให้มาสร้างมนุษย์ แต่ทั้งคู่ก็สร้างได้เพียงแค่รูปร่างหรือร่างกาย ถึงแม้ว่าจะมอบความรู้และศิลปวิทยาการในด้านต่าง ๆ ให้แล้ว แต่ในสายตาของเทพบิดรซุส เห็นว่ามนุษย์ยังขาดความรู้ในเรื่องของความยุติธรรม ซึ่งเป็นสิ่งมีความสำคัญในการอยู่ร่วมกัน เพราะใช้ความยุติธรรมเป็นความรู้ของการปกครองบ้านเมือง (Running the City) บ้านเมืองและการปกครองที่มีความยุติธรรมเกิดขึ้นก็สามารถยึดโยงผู้คนเข้าด้วยกัน ความยุติธรรมทำให้ผู้คนไม่ทะเลาะขัดแย้งกัน ทำให้เกิดความสามัคคี ตรงกันข้ามหากขาดถึงความยุติธรรมเสียแล้ว ผู้คนในบ้านเมืองก็เกิดความแตกแยก ไม่ไว้ใจมองอีกฝ่ายหนึ่งเป็นศัตรู ทำให้ฝ่ายเทพเจ้าพากันคิดว่า จะมอบความยุติธรรมลงมาให้กับมนุษย์หรือไม่ เนื่องจากการเกิดชุมชน การเมืองของมนุษย์จำเป็นต้องมีความรู้ในการปกครอง การอาศัยอยู่ร่วมกันจำเป็นต้องมีกฎ ระเบียบ หลักการและความรู้ที่เชื่อมโยงทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน ซึ่งจะขาดความรู้ที่มี

⁴โปรดดูบทสนทนา Plato. Protagoras.

ความสำคัญในเรื่องความยุติธรรมไปเสียไม่ได้ หลังจากไตร่ตรองพิจารณาถึงความสำคัญ
ของความยุติธรรม ทำให้เทพบิดรชอุสจำต้องบัญชาผ่านมาทาง ‘เทพเฮอร์เมส’
(Hermes) ให้เป็นผู้รับผิดชอบ เป็นผู้นำความรู้ในเรื่องความยุติธรรมลงมามอบให้กับ
มนุษย์ (Gernet, 1981)⁵ นั่นคือเรื่องเล่าถึงที่มาของความยุติธรรมที่มนุษย์ได้ประทาน
มอบจากเทพบิดรชอุส

2. เทพบิดรชอุสผู้ทรงมหิทรานภาพ

แนวคิดความยุติธรรมเริ่มปรากฏอยู่ในตอนเริ่มต้นของ ‘Works and Days’
เป็นความยุติธรรมที่มีเทพบิดรชอุสดำรงอยู่ในสถานะผู้ปกครอง ใช้อำนาจสูงสุดเด็ดขาด
คอยควบคุมกำกับดูแลเหล่าเทพเจ้าและมนุษย์ เอเสียดเสนอความยุติธรรมสากลด้วย
การอ้างอิงมีที่มาจากเทพบิดรชอุส มีความสำคัญในฐานะของความยุติธรรมสากล ให้แก่มนุษย์
ทุกคนปฏิบัติ ‘เอเสียด’ กล่าวถึงรูปแบบความยุติธรรมเกิดขึ้นจากอำนาจ พลัง
และความต้องการของเทพบิดรชอุสว่า ‘ไม่อาจเป็นไปได้ในการที่จะใช้เล่ห์เหลี่ยมหรือการ
หลบหนีไปจากจิตใจการรับรู้ของเทพบิดรชอุส (Hesiod, 2012) คือมนุษย์ไม่อาจฝ่าฝืน
ไม่ปฏิบัติตาม ไม่เชื่อฟังสิ่งที่เทพบิดรชอุสสั่งและบัญญัติลงมา เนื่องจากพฤติกรรม
การกระทำต่าง ๆ ทั้งดีและชั่วล้วนอยู่ในการเฝ้าดูไม่อาจคลาดสายตาของเทพบิดรชอุส
ไปได้ เทพบิดรชอุสจึงอยู่ในสถานะของการเป็นผู้ตราและผู้บัญญัติกฎ (Grand
Legislator) เป็นผู้รู้เห็นทุกสิ่งทุกอย่าง (Omniscience) เหมือนอย่างที่เอเสียดกล่าว
เพิ่มเติมว่า

‘ด้วยเจตจำนงของเทพบิดรชอุสผู้ยิ่งใหญ่อย่างไม่ต้องสงสัย
พระองค์สร้างผู้ที่แข็งแรงขึ้นมา เช่นเดียวกันพระองค์ทำลายผู้ที่แข็งแรง
ทำให้เขามีความสุภาพอ่อนโยนขึ้น (Humble) เฉกเช่นเดียวกับ
การที่พระองค์ทำลายขุนเขาเพื่อให้เกิดพื้นที่ราบ
พระองค์สยบผู้หยิ่งยโส (Proud) ดลบันดาลให้สิ่งที่เคยดิ่งในข้องอในกระดูก
กลับมาเที่ยงตรง (Crooked Straight)...จงสดับรับฟัง

⁵ นักปรัชญาเชื้อสายยิว ‘Philo of Alexandria’ กล่าวถึงสถานะของมนุษย์ประกอบด้วยสามสิ่งคือ
(Restriction) อยู่ภายใต้ข้อจำกัด (limitation) และความยินยอม (Submission)

เทพบิดรซุส พระองค์ทำให้กฎระเบียบที่เคยใช้ปกครองบังคับ
ไม่ได้กลับมาเที่ยงตรง (Fallen Law Upright)
ฉันหวังว่าบทเพลงของฉันที่ส่งไปยังเพอร์ซิส (Perses)⁶
จะบอกความจริงดังกล่าวก่อนแก่เขา⁷

ความยุติธรรมที่เทพบิดร ‘ซุส’ พยายามสร้างขึ้นมานั้นอยู่ในลักษณะของการทำให้สิ่งที่มีความแตกต่างกัน มีความแตกต่างกันมากขึ้น คือทำให้มีความใกล้เคียงกัน ความยุติธรรมจึงอยู่ในรูปของการสร้างความสมดุลให้สิ่งที่อยู่ร่วมกันเกิดความใกล้เคียงกันให้มากที่สุด ทำให้ความยุติธรรมของเทพบิดรซุส (Divine Ustice) จึงมีสถานะอยู่เหนือความยุติธรรมที่มนุษย์ด้วยกันเองกำหนดกันขึ้นมา (Earthly Justice) กำหนดขึ้นจากผลประโยชน์ มุมมอง อดีตส่วนบุคคลย่อยมที่จะเกิดความผิดพลาดตามมา ตลอดจนมีความโน้มเอียงในการพิจารณาตัดสินเหมือนกับที่เฮสิียด ไม่เห็นด้วยกับพี่ชายตนเอง ‘เพอร์ซิส’ มีความขัดแย้งถึงขั้นเกิดเป็นคดีความ จนมีคำสั่งจากผู้พิพากษาศักดิ์สินลงมาแต่คำตัดสินจากผู้พิพากษา เฮสิียดพิจารณาว่าลำเอียงไม่มีความยุติธรรม เขาจึงอุทธรณ์ไปวิงวอนขอรับรองต่อคำตัดสินที่มีความยุติธรรมกว่า มีความเป็นสากลและความน่าเชื่อถือกว่า ก็คือความยุติธรรมที่มาจากเทพบิดรซุส

บทบาทของเทพบิดรซุส ในฐานะผู้ทรงมหิทรานาภาพขยายไปสู่แนวความคิดในเรื่อง ‘เทวยุติธรรม’ คือบทบาทในการปกครองกำกับดูแลมนุษย์ เริ่มขึ้นตั้งแต่การตัดสินใจสร้างมนุษย์ด้วยการมอบหน้าที่ให้กับเทพ ‘โพรเมติอุส’ (Prometheus) การกำหนดรูปแบบของเผ่าพันธุ์มนุษย์ตั้งแต่จุดกำเนิด การตัดสินลงโทษและจุดสิ้นสุดของแต่ละยุคแต่ละเผ่าพันธุ์ล้วนแต่อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของเทพบิดรซุส การใช้วิจรรย์ญาณตัดสินใจเพื่อลงโทษหรือให้รางวัลแก่ผู้ปกครองที่ปฏิบัติตัวไม่ดีต่อประชาชน ไม่ให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ใต้ปกครอง ไม่ดำรงตนอยู่บนหลักการคุณธรรมและความยุติธรรม มีหน้าซำยังสร้างความยากลำบาก ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน ซึ่งผลของการลงโทษส่งผลโดยตรงกับตัวผู้ปกครองและขยายไปถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เกิดความทุกข์ ประสบกับความเดือดร้อน เนื่องจาก

⁶ พี่ชายของเฮสิียด

⁷ Hesiod

การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปของความแห้งแล้ง น้ำท่วม ฤดูกาลที่ผิดปกติ ไม่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกพืช ไม่มีผลผลิตให้เก็บเกี่ยว บ้านเมืองเกิดความอดอยาก และโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา เหมือนกับรายละเอียดที่ ‘เฮสิเอต’ พรรณนา ใน ‘Works and Days’ ว่า (Hesiod, 2012)

‘ผู้ปกครองที่ใช้วิจารณ์ญาณพิจารณาตัดสินให้เกิดความถูกต้อง
แก่ทั้งผู้มาเยี่ยมเยือนและกับประชาชนของตนเอง
โดยไม่เบี่ยงเบนออกไปจากความยุติธรรม
ย่อมทำให้ชุมชนเกิดความเจริญรุ่งเรือง ประชาชนอยู่กันอย่างมีความสุข
ความมีสันติสุขบังเกิดแก่แผ่นดินเลี้ยงดูคนหนุ่มสาวให้เจริญเติบโต
ในขณะที่ ‘ผู้มองเห็นทุกอย่าง’⁸ บ้านเมืองอยู่กันอย่างสงบสุข
ไม่เกิดสงครามและความทุกข์ยากขึ้นมา ไม่ปรากฏความอดอยาก
สำหรับผู้ปกครองที่การตัดสินทำให้เกิดความถูกต้อง
อีกทั้งปลอดจากภัยอันตราย
การเก็บเกี่ยวผลผลิตถูกนำมาเฉลิมฉลองเลี้ยงดูปากท้องของผู้คน
เนื่องจากพื้นแผ่นดินมีความอุดมสมบูรณ์ให้เกิดผลผลิตที่บริบูรณ์
สูงขึ้นไปบนภูเขาความอุดมสมบูรณ์แห่งผลหมากรากไม้
นำไปสู่การสะสมเก็บเกี่ยวน้ำผึ้ง (Honey) เหล่าฝูงแกะเจริญเติบโตให้ชนทั้งดง
ด้านหญิงสาวชาวบ้านให้กำเนิดบุตรเพื่อสืบทอดเชื้อสายเผ่าพันธุ์
ผืนแผ่นดินที่ลงมือหว่านไถก็ให้ผลผลิตอย่างเต็มที่
ไม่มีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาสินค้าที่มาจากทางทะเล

⁸ ‘Wide-Seeing Zeus’ น่าจะเป็นรากฐานที่มาอำนาจของพระเจ้าในแบบเอกเทวนิยม เฉพาะอย่างยิ่ง คริสต์ศาสนาและศาสนาอิสลามในด้านการมี ‘พระญาณสอดส่อง’ (Divine Providence) และ ทรงพระมหินทรานภาพ (Omniscience) คือการเป็นพระที่ทรงรู้ทุกอย่าง (God is All-Knowing) เนื่องมาจากพระองค์สถิตอยู่ในทุกที่ (Omnipresence) และสามารถในทุกด้าน (Omnipotent) จึงไม่มีสิ่งใดรอดพ้นจากสายตาของพระองค์ไปได้

จากข้อความข้างต้น ให้ภาพของความเป็นชุมชนที่สามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับพัฒนาการที่เกิดขึ้นในช่วงต่อมา ทำให้ชุมชนการเมืองมีความเป็นอิสระทั้งทางเศรษฐกิจและการปกครอง (Autonomous City-State)

เทพบิดรซุสในฐานะของผู้กำกับคอยดูแลผู้ปกครองให้ปฏิบัติตนตั้งอยู่บนความยุติธรรม โดยความยุติธรรม (Dike) ในความหมายของความเที่ยงตรง (Straight/Direct) ตรงกันข้ามกับความอยุติธรรมในลักษณะของการมีพฤติกรรมประเภท ‘คดในข้ออในกระดุก’ (Hubris/ Crooked) คือคนไม่ซื่อสัตย์ มีนิสัยชอบคดโกงเอาเปรียบคนอื่น เทพเจ้าบันดาลให้เกิดภาพของการมีชีวิตที่มีความสุขและสันติ พร้อมด้วยความอุดมสมบูรณ์จากธรรมชาติ ผลผลิตทางการเกษตรและสัตว์เลี้ยงแก่มนุษย์ ทำให้มีผลผลิตอย่างเพียงพอที่ช่วยให้พึ่งพาตนเอง โดยไม่ต้องนำเข้าผลผลิตจากต่างแดน ในทางตรงกันข้าม การลงโทษจากเทพเจ้าต่อมนุษย์ที่ไม่เชื่อฟังคำสอนปฏิบัติตัวละเมิดคำสั่งดำเนินอยู่ในลักษณะที่ ‘เฮเสียด’ พรรณนาว่า (Hesiod, 2012)

‘สำหรับผู้ที่นิยมใช้ความรุนแรง (Violence) บุคคลชั่วช้า (Wickedness) และลงมือกระทำการที่โหดเหี้ยม (Brutal Deeds) บุตรแห่งเทพโครโนส เทพบิดรซุสผู้เห็นทุกอย่าง ได้ดำเนินการลงโทษกลับ (Retribution) กับผู้คนทั้งชุมชนที่ปฏิบัติสิ่งชั่วร้ายและความเลวร้าย สร้างความทุกข์ยากเกิดขึ้นกับผู้คนทั้งชุมชน จากสวรรค์ในเบื้องบน บุตรแห่งโครโนสยังบันดาลหายนะภัย ในลักษณะของความอดอยาก การเกิดโรคระบาดจนทำให้ผู้คนล้มตายจาก ด้านเหล่าหญิงสาวมีอาจกำเนิดบุตรบ้านเรือนเกิดการล่มสลาย เทพบิดรซุสแห่งโอลิมเปีย ยังลงมือทำลายล้างกองทัพ กำแพงเมืองและเรือของพวกเขาที่แล่นไปอยู่ในท้องทะเล’

‘เฮเสียด’ ยังเตือนให้ทางผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินลงโทษผู้คน อย่าคิดว่า ความอยุติธรรมความชั่วร้ายที่ตัวเองกระทำต่อผู้อื่นนั้น จะไม่มีสิ่งใดรู้เห็น หรือรอดพ้นจากการรู้เห็นของมนุษย์ แต่ไม่อาจรอดพ้นจากการรับรู้ของ

เทพบิดรชูสผู้รู้เห็นตลอด ที่จะตามมาด้วยวิธีการลงโทษกลับ (Retribution) คือวิธีการที่เทพผู้มีความเป็นอมตะใช้ปกครองและกำกับมนุษย์ อีกทั้งยังมีเหล่าเทพเจ้าอยู่อีกจำนวนมากที่อยู่ใกล้ชิดคอยจับตาพฤติกรรม การปฏิบัติตัวของผู้คนโดยที่พวกเขาไม่รู้ตัวว่า (Hesiod, 2012)

‘ท่านก็ด้วยเช่นกัน นายท่าน จงเฝ้าระวังเพื่อธำรงความยุติธรรมของท่านไว้
เนื่องจากใกล้ตัวเรานั้นมีเหล่าทวยเทพมากมายจับตาดู
บุคคลผู้ที่สร้างความยากลำบากความเดือดร้อนให้เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น
ด้วยคำตัดสินที่บิดเบือนไปจากความยุติธรรม (Crooked Judgements)
แต่ผู้ที่ลงมือกระทำกลับไม่ระมัดระวังรับรู้ว่าการลงโทษกลับของเหล่าเทพเจ้า’
ไม่เพียงแต่เทพบิดรชูสยังมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มีความเป็นอมตะ
คอยทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับเทพบิดรชูส ‘บนโลกที่อุดมสมบูรณ์ใบนี้
ยังมีวิญญาณจำนวนมากที่คอยปฏิบัติหน้าที่เป็นหูเป็นตา ให้กับเทพบิดรชูส
อยู่ในฐานะผู้ปกป้องคุ้มครองมนุษย์ ด้วยการจับตาเฝ้าดู
พฤติกรรมการกระทำที่ชั่วร้ายต่าง ๆ พร้อมไปกับการลงโทษ’

3. เทวยุติธรรมจากเทพบิดรชูสเชื่อมต่อกับความยุติธรรมในโลกธรรมชาติ

จากเนื้อหาที่ยกมาในข้างต้นนี้ สังเกตได้ถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดเทวยุติธรรม เป็นสิ่งที่แยกไม่ออกจากความยุติธรรมที่เกิดมาจากธรรมชาติหรือฟ้าดิน ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล (Season Justice) ซึ่งความยุติธรรมที่สิ่งต่าง ๆ ดำเนินอยู่ภายใต้วัฏจักรของการสลับหมุนเวียนไปมา (Cycle Change) ในรูปแบบของการเปลี่ยนฤดูกาล เป็นธรรมชาติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและการทำมาหากินของผู้คน ภายใต้รูปแบบโครงสร้างทางการผลิตในสังคมเกษตรกรรมที่ต้องพึ่งพาอาศัยขึ้นอยู่กับวงจรของธรรมชาติ ที่มีผลต่อชีวิตความอยู่รอด กำหนดความเป็นความตาย และสร้างให้เกิดการมีชีวิตที่ดี ผู้คนมีพืชพรรณอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ ชาวบ้านเก็บเกี่ยวมีผลผลิตเหลือกินเหลือใช้ ผลผลิตส่วนเกินสามารถใช้จ่ายเป็นภาษีให้แก่บ้านเมืองและผู้ปกครอง สร้างให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่แผ่นดินที่เขาอยู่อาศัย ภายใต้บริบทกรีกโบราณ แนวคิดในเรื่อง ‘ระเบียบในธรรมชาติ’ (Order of Nature)

มีความเชื่อมโยงในลักษณะที่ส่งผลต่อ ‘ระเบียบทางศีลธรรม’ (Moral Order) เกิดขึ้นมาทั้งในระดับตัวบุคคลและสังคม (Cornford, 1912)

เมื่อแผ่นดินและผู้คนที่อยู่อาศัยมีชีวิตที่มีทุกสิ่งถึงพร้อมบริบูรณ์ ผู้คนก็ไม่มี ความจำเป็นที่ต้องออกเดินทางด้วยเรือ เพื่อไปแสวงหาแผ่นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ กว่า พวกเขาใช้ชีวิตอยู่กับแผ่นดินและครอบครัวอย่างสงบและมีความสุข ในทางตรงกันข้าม บุคคลที่แข็งแรงกว่าไถ่แผ่นดินด้วยความหยิ่งยโส (Pride) พร้อมลงมือทำสิ่งที่ชั่วร้ายทำให้เทพบิดรขุสจัดบุคคลประเภทนี้ให้หมดไป ทำให้บ้านเมืองเกิดความเดือนร้อนทุกข์ยากจากการลงโทษ เกิดทั้งโรคระบาด ความอดอยาก ผู้คนล้มตาย ครอบครัวก็ไม่มีลูกหลานเพื่อสืบตระกูล ด้านชุมชนเองก็ไม่เจริญรุ่งเรืองอีกต่อไป การลงโทษด้วยการทำลายล้างของเทพบิดรขุส ยังดำเนินไปยังการทำลายล้างกองทัพ กำแพงเมือง รวมไปถึงเรือต่าง ๆ ที่จอดทอดสมอยู่ในทะเล (Hesiod, 2012)

สำหรับเฮสิเอ็ด พฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติตนย่อมไม่รอดพ้นจากสายตา การเฝ้าดูของเทพบิดรขุสไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบุคคลผู้ที่ปฏิบัติตนไม่ยึดมั่นและเคารพความยุติธรรม เทพบิดรขุสจะตามมาลงโทษ ส่วนการที่เทพบิดรขุสในฐานะผู้คุ้มครองรักษาความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับเหล่ามวลมนุษย์ มีที่มาที่เฮสิเอ็ดอธิบายไว้ว่า มาจากธิดาของพระองค์นามว่า ‘ยุติธรรม’ (Justice) เทพีที่ได้รับการเคารพจากเหล่าเทพแห่งโอลิมเปีย ปฏิบัติหน้าที่คอยเป็นหูเป็นตาให้ เมื่อใดก็ตามที่เธอได้รับความเจ็บปวดเกิดขึ้นจากผู้กระทำความผิด เธอจะมานั่งอยู่ข้างตัวเทพบิดรขุสและลงมือบอกเล่าถึงความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับจิตใจมนุษย์ จนกระทั่งบ้านเมืองถูกการลงโทษจากเทพบิดรขุส ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าบุคคลผู้ลงมือกระทำการหรือปฏิบัติตนไม่ยุติธรรมสร้างความเดือดร้อนให้กับทั้งตนเองและกับผู้อื่น ไม่เพียงแค่นั้นยังส่งผลขยายไปยังสมาชิกของชุมชนการเมืองอย่างถ้วนทั่ว เหมือนอย่างเทพบิดรขุสได้ตัดสินลงโทษทัณฑ์ (Hesiod, 2012)

เทพบิดรขุสยังทำหน้าที่ให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติตนตามกฎหมายบัญญัติ ยึดมั่นในความยุติธรรม พร้อมลงโทษทัณฑ์แก่บุคคลที่ละเมิดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบัญญัติที่พระองค์มอบมาให้ว่า ‘กฎหมายยุติแห่งความยุติธรรม (Law of Justice) ได้ประกาศออกมา เทพบิดรขุสทุกอย่างอยู่ในสายพระเนตรได้ประจานความเจริญรุ่งเรืองอันยิ่งใหญ่ (Prosperity) แต่กับคนที่บุคคลกระทำการละเมิด ทำลายความถูกต้อง (Harming Right) จนเกินที่จะ

เยียวยา จะส่งผลไปถึงครอบครัวของเขาจะถูกลงโทษด้วยการสาปแช่ง ส่วนผู้ที่ปฏิบัติตัวดีครอบครัวก็จะพบกับความสงบและความเจริญ’ (Hesiod, 2012)

อภิปรายผลการวิจัยและสรุปผลการวิจัย

การนำเสนอแนวคิดในเรื่องความยุติธรรมของเฮสเสียด สรุปได้ว่า การมีและใช้กำลังบังคับกับผู้ที่มีกำลังอ่อนด้อยกว่าไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องเสมอไป คือการปฏิเสธแนวคิดของความยุติธรรมที่วางอยู่บนพื้นฐานกำลังคือ อำนาจและความชอบธรรม ปรากฏให้เห็นอยู่ในโลกของธรรมชาติ ผ่านความสัมพันธ์ของสรรพสัตว์ เป็นโลกและชีวิตที่ตัดสินกันด้วยการมีพลังกำลัง เช่น ตัวโตกว่า มีเขี้ยวเล็บมากกว่า มีความสามารถในการเป็นสัตว์นักล่า การที่สัตว์ที่มีพลังกำลังมากกว่าสามารถปกครองฝูง การมีพลังกำลังเหนือสมาชิกที่มีความอ่อนแอกว่า พลังกำลังถูกใช้ในการล่าสัตว์ที่พลังกำลังน้อยกว่ามาเป็นอาหาร สะท้อนถึงความยุติธรรมที่มีอยู่ในโลกธรรมชาติของสัตว์ อีกทั้งสัญชาตญาณของการมีชีวิตอยู่รอด (Life Necessity) และความปลอดภัยในชีวิตก็ขึ้นอยู่กับการที่สัตว์มีพลังกำลังความแข็งแรงเหนือสัตว์อื่นด้วยกัน แต่การนำเสนอด้วยการสะท้อนให้เห็นว่าในโลกของมนุษย์ด้วยกัน การตัดสินกันด้วยพลังกำลังนั้น อาจไม่ใช่ความยุติธรรมหรือเป็นความถูกต้อง มีความชอบธรรมเสมอไป ถึงขั้นหากยังฝืนกระทำมันอยู่ต่อไปก็ไม่เป็นที่ยอมรับและอาจถูกลงโทษ มันถูกเฮสเสียดตีความว่า เป็นการรังแก การเอารัดเอาเปรียบ หรือกล่าวในอีกความหมายหนึ่งมันเป็นความอยุติธรรมประเภทหนึ่ง โดยที่มาของความถูกต้อง ความยุติธรรมระหว่างมนุษย์ไม่ใช่เรื่องของพลังกำลัง แต่อาจมีที่มาจากแหล่งของความยุติธรรมอื่น อย่างเช่น กฎหมาย คุณธรรม ความรู้ ความสามารถแทน ในแง่นี้เฮสเสียด จึงเป็นนักคิดที่เสนอความคิดในเชิงที่ท้าทายปฏิเสธ ตั้งคำถาม ข้อสงสัย ไม่ยอมรับนิยาม และความหมายของความยุติธรรมที่ดำเนินมาก่อนหน้าเขา เฮสเสียดจึงเป็นนักคิดที่เคลื่อนไหวความยุติธรรมในความหมายดั้งเดิมที่เกิดขึ้น และดำเนินอยู่ในโลกธรรมชาติ หรืออาจจะเป็นสภาวะธรรมชาติในความหมายของโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) นักปรัชญาการเมืองในศตวรรษที่สิบหก ก้าวมาสู่ความยุติธรรมภายใต้ชุมชนการเมือง เฮสเสียดจึงอยู่ในสถานะนักคิดที่เคลื่อนไหวความยุติธรรมที่เกิดขึ้นใน ‘ป่า’ มาสู่ ‘เมือง’ แปลงสภาพจากพลังกำลังมาอยู่ในรูปของ

กฎหมาย สัญญาประชาคม คุณธรรม และความรู้^๑ ที่จะป็นรากฐานให้กับความคิดทางการเมืองในยุคต่อมา ยกตัวอย่างเช่น บทบาทหน้าที่และความสำคัญของ ‘ผู้สร้างบ้านแปงเมือง’ (Good/ Grand Legislator)^๒ เหยียดจึงพิจารณาความยุติธรรมที่เกิดขึ้นในธรรมชาติ มีความแตกต่างไปจากความยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับมนุษย์ด้วยกัน

^๑ ในกรณีของกรีกโบราณสังเกตได้อย่างชัดเจนจากการเกิดขึ้นของผู้ชาญาณลัดทั้งเจ็ด (Seven Sages)

เอกสารอ้างอิง

- Barnes, Jonathan. (1987). *Early Greek Philosophy* (Translated and Edited with an Introduction by Jonathan Barnes). Penguin Books.
- Cornford, F.M. (1912). *From Religion to Philosophy: A Study in the Origins of Western Speculation*. Longmans.
- Cornford, F.M. (1952). *Principium Sapientie: The Origins of Greek Philosophical Thought*. Cambridge University Press.
- Detienne, Marcel. (1986). *The Creation of Mythology* (Translated from the French by Margaret Cook). The University of Chicago Press.
- Eliade, Mircea. (1961). *The Sacred and the Profane. The Nature of Religion* (Translated from the French by Willard R. Trask). Harper & Row.
- Gernet, Louis. (1981). *The Anthropology of Ancient Greece* (Translated by John Hamilton, S.J. and Blaise Nagy). The Johns Hopkins University Press.
- Hesiod. (2012). *Theogony and Works and Days* (Translated and with Introductions by Catherine M. Schlegel and Henry Weinfield). University of Michigan Press.
- Hesiod & Theognis. (1973). *Works and Days* (Translated and with Introductions by Dorothea Wender). Penguin Books.
- Hesiod. (1985). *The Poems of Hesiod* (Translated with an Introduction and Comments by R.M. Frazer). (Illustrated by Mary Sue Roniger). University of Oklahoma Press.
- Hesiod. (1988). *Theogony and Works and Days* (Translated with an Introduction and Notes by M.L. West). Oxford University Press.
- Hunter, Richard. (2014). *Hesiodic Voices: Studies in the Ancient Reception of Hesiod's Works and Days*. Cambridge University Press.

- Kirk, Geoffrey Stephen. (1988). *Myth. Its Meaning and Functions in Ancient and Other Cultures*. University of California Press.
- Leeming, David Adams. (1992). *The World of Myth. An Anthology*. Oxford University Press.
- Lloyd-Janes, Hugh. (1971). *The Justice of Zeus*. University of California Press.
- Montanari, Franco, Rengakos, Antonios, & Tsagalis, Christos. (2009). *Brill's Companion to Hesiod*. Martinus Nijhoff and VSP.
- Strauss, Claude Levi. (2001). *Myth and meaning*. Routledge.
- Skinner, Quentin (2010). *The Foundations of Modern Political Thought. Volume 1: The Renaissance Renaissance*. Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. (1992). *Coercion, Capital, and European States AD 990-1992*. Blackwell Publishing.
- Vernant, Jean-Pierre. (2006). *Myth and Thought Among the Greeks* (Translated by Janet Lloyd with Jeff Fort). Zone Books.
- Vernant, Jean-Pierre. (1984). *The Origins of Greek Thought* (Translated from the French). Cornell University Press.
- Vernant, Jean-Pierre. (2002). *The Universe, The Gods, and Men: Ancient Greek Myths* (Translated from the French by Linda Asher). Perennial.
- Vernant, Jean-Pierre. (1991). *The Greeks* (Translated by Charles Lambert and Teresa Lavender Fagan). The University of Chicago Press.
- Vico, Giambattista. (2001). *New Science. Principles of the New Science Concerning the Common Nature of Nations* (3rd ed). (Translated by David Marsh with an introduction by Anthony Grafton). Penguin Books.

สถานะองค์ความรู้ด้านชายแดนไทยในแวดวงวิชาการไทย
ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ถึง 2022

The Status of Knowledge about Thai Border Studies
among Thai Academics from 1992 to 2022

สุวิชญา จันทรปิฎก

Suwitchaya Chantarapidok

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail: suwitchaya.ch@gmail.com

รับบทความ (Received): 2 ก.พ. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 14 มี.ค. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 20 มี.ค. 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) สำรวจสถานะองค์ความรู้ด้านชายแดนไทยของแวดวงวิชาการไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ถึง 2022 และ 2) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ความรู้ด้านชายแดนไทยของแวดวงวิชาการไทยกับพัฒนาการของบริบทด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรมในประเทศและ/หรือระหว่างประเทศ ผู้เขียนใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการดำเนินการวิจัยโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารแบบสร้างข้อสรุปจากข้อมูลเชิงบรรยาย นำมาซึ่งบทสรุปที่มาจากการวิเคราะห์เชื่อมโยงข้อมูลกับแนวคิดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผู้เขียนสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย จากการสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดน การบริหารจัดการชายแดนและบริบทนโยบายของรัฐไทย และการศึกษาชายแดนผ่านนโยบายต่างประเทศไทยกับ

บริบททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผลการวิจัย พบว่า ประเด็นศึกษาด้านชายแดนไทยในแวดวงวิชาการไทย สามารถจัดแบ่งได้ตามมิติทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม โดยในแต่ละปี แต่ละด้านชายแดนมีมิติของสาขาวิชา และประเด็นที่ทำการศึกษานั้นหนักและให้ความสำคัญแตกต่างกัน ถึงแม้ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศของไทยและนโยบายภายในของรัฐเกี่ยวกับชายแดน ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา จะมุ่งความสำคัญไปที่การส่งเสริมกิจกรรมและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีรายละเอียดเชิงเนื้อหาที่สะท้อนผ่านงานศึกษาแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะมิติทางด้านการเมือง ความมั่นคง รวมถึงสังคม-วัฒนธรรมที่ยังมีความแตกต่างตามลักษณะเฉพาะของแต่ละด้านชายแดนในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งงานวิจัยการสำรวจสถานะองค์ความรู้ด้านชายแดนไทยขึ้นนี้อาจเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยต่อแวดวงวิชาการ ในการศึกษาเกี่ยวกับชายแดนไทยและแวดวงนักปฏิบัติในส่วนราชการด้านความมั่นคง ทั้งในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และระดับพื้นที่ ในการจัดทำแผนด้านความมั่นคงและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายแดนที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ต่อไป

คำสำคัญ: สถานะองค์ความรู้ด้านชายแดนไทย, พื้นที่ชายแดน, การบริหารจัดการชายแดน

Abstract

The objectives of this research article are (1) to review status of knowledge about Thai Border studies among Thai academics from 1992-2022 and (2) to analyze the correlation between body of knowledge about Thai Border studies and development of international and/or domestic security and political economy contexts. The research methodology and method applied in this study is qualitative content analysis by documentary research and descriptive analysis that the findings analyzed with concepts from the literature review. The researcher synthesizes the conceptual framework from the concept of

Borderland with international relations context and concept of Border Governance. Furthermore, the researcher reveals the data by managing data into basic statistic information. This research article reflects that many issues about Thai Border studies among Thai academics can be categorized into political dimension, economics, and also socio-cultural dimension. The academic literature in each border between Thailand and its neighboring countries show different emphasis. However, Thai foreign policy and also domestic policy about borderland in 1990s trend to promote economic activities and cooperation. There are different details in each dimension especially political, security, and socio-cultural dimension depends on the characteristics and the context of each border area in each period. The researcher considers that this research article could be useful fundamental knowledge and information for both academic and pragmatic fields in order to find out the ways or some development plans for Thai borderland which align with the specific contexts and requirements of each border area.

Keywords: Status of the Knowledge, Borderland, Border Governance

บทนำ

ตั้งแต่มีการระบาดใหญ่อย่างรุนแรงและกว้างขวางไปทั่วโลกของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) โรคระบาดในฐานะเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) ได้กลายเป็นโจทย์ท้าทายสำคัญยิ่งของประเทศไทยในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณพื้นที่ชายแดน (Borderland) ที่เป็นเสมือนหน้าด่านของการรับมือกับการระบาดข้ามชาติ รวมไปถึงรูปแบบของด่านประเพณีอันเป็นช่องทางธรรมชาติที่ผู้คนสองฝั่งของรัฐใช้สัญจรไปมาตั้งแต่อดีต มักติดตามจาริตและขนของพื้นที่ก่อนการนิยามโดยรัฐ โจทย์ท้าทายดังกล่าวมิใช่ปรากฏการณ์เฉพาะสำหรับประเทศไทย หากแต่เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่หลายรัฐต่างต้องเผชิญ

ในบริบทของโลกยุคที่สภาวะข้ามชาติ (Transnationalism) เป็นคุณลักษณะสำคัญทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีกระแสโลกาภิวัตน์เป็นฉากหลังสำคัญ ทำให้สิ่งที่เกิดขึ้นต่อรัฐและชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งเป็นผลจากอิทธิพลของความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับโลก (รุ่งทิพย์ จันทรธนะกุล และปริญญานวพลเปียน, 2562) โดยมีพื้นที่ชายแดนในฐานะรอยต่อระหว่างรัฐอธิปไตยเป็นแห่งที่สำคัญที่ความแตกต่างหลากหลายเคลื่อนย้ายมาคลุกเคล้ากัน บริเวณชายแดนเป็นพื้นที่แห่งปฏิสัมพันธ์อันยุ่งเหยิงสับสนและมีความคลุมเครือ ซึ่งติดตามมาด้วยผลลัพธ์ “ทั้งที่นายินดีและไม่ปรารถนา...” (นิติ ภาวครพันธุ์, 2556)

ด้วยความสำคัญของพื้นที่ชายแดนต่อการรับมือกับหลากหลายประเด็น และ/หรือ ปัญหาความท้าทายที่มีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างสภาวะความเป็นพื้นที่ภายใต้รัฐอธิปไตยกับสภาวะข้ามชาติ ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันที่มีแนวโน้มจะทวีความเข้มข้นมากขึ้น บทความวิจัยนี้ จึงเกิดขึ้นในฐานะงานศึกษาขั้นมูลฐานที่มุ่งแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับพัฒนาการขององค์ความรู้ด้านชายแดนของไทยที่สะสมมาในแวดวงวิชาการของไทย โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านชายแดนของประเทศไทย ในแวดวงวิชาการไทยจากการสำรวจวรรณกรรมทางวิชาการ ซึ่งผู้เขียนได้พิจารณาให้มีความครอบคลุมทั้งมิติด้านเวลา สาขาวิชา พื้นที่ และประเด็นในการศึกษา เพื่อศึกษาวิเคราะห์การก่อตัวของการศึกษาเกี่ยวกับชายแดนในไทยจนกระทั่งแนวโน้มและความเป็นไปของงานศึกษาตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน โดยใช้แนวคิด/ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาพื้นที่ชายแดน และการวิเคราะห์ถึงบริบทที่เกี่ยวข้องกับชายแดนไทยทั้งบริบทภายในประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแต่ละยุคสมัย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลสรุปที่ว่า ด้วยภูมิทัศน์ สถานะ และขอบเขตขององค์ความรู้เกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาในแวดวงวิชาการไทยว่าเป็นอย่างไร รวมถึงผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ความรู้ชายแดนไทยศึกษาของแวดวงวิชาการไทยกับพัฒนาการของบริบทด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม ที่สะท้อนผ่านบริบทและ/หรือนโยบายระดับภายในและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถใช้วิเคราะห์ต่อไปอีกว่า งานศึกษาที่มีอยู่สามารถตอบโจทย์ต่อประเด็น/ ปัญหาความท้าทายที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและมีพลวัตสูงได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยเพื่อสำรวจสถานะองค์ความรู้ด้านชายแดน

ไทยขึ้นนี้ อาจเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยต่อแวดวงวิชาการไทยในการศึกษาเกี่ยวกับชายแดนไทย รวมถึงแวดวงนักปฏิบัติในส่วนราชการด้านความมั่นคงและ/หรือด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และในระดับพื้นที่ เพื่อการศึกษาและการจัดทำแผนด้านความมั่นคงและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายแดนที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของแต่ละด้านชายแดนในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสำรวจสถานะองค์ความรู้ด้านชายแดนไทยศึกษาของแวดวงวิชาการไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ถึง 2022
2. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ความรู้ชายแดนไทยศึกษาของแวดวงวิชาการไทยกับพัฒนาการของบริบทด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม ที่สะท้อนผ่านนโยบายและ/หรือบริบทต่าง ๆ ทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยของบทความวิจัยนี้ได้มาจากการสังเคราะห์วรรณกรรมที่ผู้เขียนได้ทำการทบทวนไว้อันประกอบด้วย วรรณกรรมเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดน (Borderland) การบริหารจัดการชายแดน (Border Governance) กับบริบทเชิงนโยบายระดับรัฐของไทย และนโยบายต่างประเทศของไทยกับบริบทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีรายละเอียดดังนี้

1. พื้นที่ชายแดน (Borderland)

หากพูดถึงพื้นที่ชายแดนแล้วเราอาจจะได้ยินนิยามคำศัพท์ที่คล้ายคลึงกันในงานจำนวนไม่น้อย ไม่ว่าจะเป็น “ชายแดน (Border), พรหมแดน (Frontier), เขตแดน (Boundary), เส้นเขตแดน (Borderline), พื้นที่ชายแดน (Borderland), อาณาเขต (Territory) หรือแม้กระทั่งคำที่มีลักษณะสื่อให้เห็นความเลือนไหลอันไร้ขอบเขต เช่น

Cross-border, Transboundary, Transnational เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งคำดังกล่าวเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อนักวิชาการรัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และนักวิชาการในสาขาอื่น ๆ หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดประกอบสร้างนิยม พื้นที่ชายแดนจึงก่อปรด้วยความหมายที่หลากหลาย ซึ่งการให้ความหมายแต่ละแบบนำไปสู่การกำหนดอัตลักษณ์ ผลประโยชน์ และแนวทางปฏิบัติต่อ “ชายแดน” ที่แตกต่างกันออกไปของทั้งรัฐอาณาเขต ชุมชนชายแดน และตัวแสดงอื่น ๆ โดยผู้เขียนบทความวรรณกรรมในส่วนนี้ เพื่อนำเสนอนิยามความหมายของพื้นที่ชายแดนทางวิชาการ ซึ่งมีอยู่หลากหลาย ดังสะท้อนจากงานวรรณกรรมวิชาการที่ได้อ้างอิง สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาความหมายของพื้นที่ชายแดน โดยให้ความสำคัญทั้งการสร้างคำจำกัดความในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบคิดทางรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

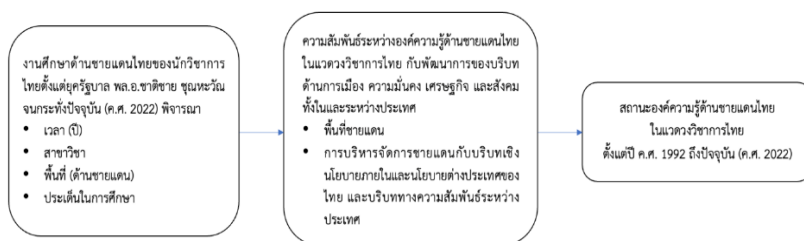
2. การบริหารจัดการชายแดน (Borderland Governance) กับบริบทเชิงนโยบาย ทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศของไทย และบริบททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การวิจัยสำรวจภูมิทัศน์ความรู้ด้านชายแดนไทยศึกษาที่ปรากฏอยู่ในแวดวงวิชาการไทยครั้งนี้เป็นการสร้างองค์ความรู้มูลฐานสำคัญในการทำความเข้าใจพื้นที่ชายแดนไทยผ่านมุมมองงานศึกษาทางวิชาการและงานวิจัยในแวดวงวิชาการไทย ทั้งนี้เพื่อให้ได้เห็นถึงแนวโน้มในการบริหารจัดการชายแดนที่สะท้อนผ่านบริบทเชิงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับชายแดนแต่ละด้าน รวมถึงนโยบายต่างประเทศของไทยกับบริบทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากความเข้าใจต่อบริบททางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละยุคสมัยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ ทั้งนโยบายต่างประเทศของรัฐไทยและรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นไปของพื้นที่ชายแดนของประเทศ ผู้เขียนจึงทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนผ่านบริบทเชิงนโยบายทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศของไทย รวมถึงความเป็นไปในบริบททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อท้ายที่สุดสามารถนำไปต่อยอดในการสร้างข้อสรุป

จากประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการที่เป็นไปได้ และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ชายแดนซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ อันได้แก่ สภาวะข้ามชาติ ความสลับซับซ้อนด้วยมิติ และประเด็นของการดำเนินปฏิสัมพันธ์ที่หลายหลากระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายในชายแดน เป็นต้น และในแต่ละด้านชายแดนยังปรากฏความแตกต่างในเชิงรายละเอียดในแต่ละพื้นที่ ทำให้การบริหารจัดการชายแดน จึงไม่ใช่เพียงการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ แต่เรียกร้องความเข้าใจอัตลักษณ์เชิงบริบทที่มีความเฉพาะด้วย

ภาพที่ 1

กรอบแนวคิดการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้เขียนใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) ในการดำเนินการวิจัย โดยใช้การศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) มีวิธีการและเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลตามแนวทางของระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปที่ว่าด้วยภูมิทัศน์องค์ความรู้ด้านชายแดนไทยในแวดวงวิชาการของประเทศไทย รวมถึงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ความรู้ชายแดนไทยศึกษาของแวดวงวิชาการไทยกับพัฒนาการของบริบทด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม

ที่สะท้อนการบริหารจัดการชายแดนผ่านนโยบายและ/หรือบริบทต่าง ๆ ทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารเกี่ยวกับชายแดนของประเทศไทยในแวดวงวิชาการไทยอย่างครอบคลุม ทั้งมิติด้านเวลา สาขาวิชา พื้นที่ และประเด็นในการศึกษาชายแดนไทยของแวดวงวิชาการในประเทศไทย ได้แก่ บทความวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ และวรรณกรรมวิชาการประเภทอื่น ๆ วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ของมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตที่อยู่ในฐานข้อมูลจากแหล่งเก็บรวบรวมวรรณกรรมทางวิชาการที่สำคัญในรูปแบบฐานข้อมูล ทั้งบทความวิจัย และบทความวิชาการของประเทศไทย ได้แก่ ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index Centre) หรือ TCI

2. การจัดระเบียบข้อมูล

จัดระเบียบข้อมูล (Organizing the Data) หรือจัดการข้อมูล (Data Management) เข้าหมวดหมู่ที่ครอบคลุมมิติด้านพื้นที่ (ระบุเป็นด้านชายแดน) เวลา มิติของหัวข้อ (แบ่งเป็นการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรม) และประเด็นในการศึกษา

3. การวิเคราะห์ผล

ดำเนินการวิเคราะห์ผลข้อมูล โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ความรู้ชายแดนไทยศึกษาของแวดวงวิชาการไทยกับพัฒนาการของบริบทด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม ที่สะท้อนการบริหารจัดการชายแดนผ่านนโยบายและ/หรือบริบทต่าง ๆ ทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ ผู้เขียนใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Content Analysis) โดยใช้การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปจากข้อมูลเชิงบรรยาย (Descriptive) ที่ทำการเก็บรวบรวมมาจากการเก็บรวบรวมเชิงเอกสาร และจัดกระทำข้อมูลทำการรวบรวมมาได้จำนวนมากมาพิจารณาตัดทอน

ข้อมูลหรือลดขนาดข้อมูลและกำจัดข้อมูลที่ไม่ต้องการออก แล้วนำมาจัดระบบข้อมูล และแยกประเภทข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ จากนั้นนำข้อสรุปย่อยของแต่ละประเด็นมา วิเคราะห์ตีความเชื่อมโยงกัน และนำมาซึ่งการสร้างข้อสรุปที่มีการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงกับ แนวคิดทฤษฎีเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยและคำถามการวิจัย

ทั้งนี้ แวดวงวิชาการไทย (Thai Academics) หมายถึง นักวิชาการสัญชาติ ไทย ซึ่งเขียนงานวิชาการเผยแพร่ในภาษาไทยหรืออังกฤษ จากแหล่งเก็บรวบรวม วรรณกรรมทางวิชาการที่สำคัญในรูปแบบฐานข้อมูล ทั้งบทความวิจัยและบทความ วิชาการของประเทศไทย ได้แก่ ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย ซึ่งฐานข้อมูลนี้เริ่มต้น การเก็บรวบรวมวรรณกรรมทางวิชาการอย่างเป็นทางการในฐานข้อมูลออนไลน์ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา จากเหตุผลดังกล่าวจึงนำมาสู่ความสอดคล้องและเป็นไปใน ทิศทางเดียวกันในการกำหนดขอบเขตเชิงเนื้อหาและระยะเวลาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนใช้ข้อมูล (Data) ที่เป็นวรรณกรรมวิชาการเกี่ยวกับชายแดนของประเทศไทยใน แวดวงวิชาการไทยจากการรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่ ยุคสิ้นสุดสงครามเย็น ซึ่งตรงกับช่วงหลังจากที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการ ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ คือ นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” (ค.ศ. 1988-1991) ซึ่งถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้เกิดพลวัตทั้งการนิยามและ รูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนของไทยที่มีความพลิกผันจากความสัมพันธ์ ที่ค่อนข้างตึงเครียดกับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านการสู้รบบนความขัดแย้งของอุดมการณ์ ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่าง ในช่วงที่สงครามเย็นมีความคุกรุ่นเข้มข้น มาสู่ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจและการค้า มีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับ ประเทศเพื่อนบ้าน (ในภูมิภาค) และทำการศึกษาจนกระทั่งถึงยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 2022)

อีกทั้ง จาก “ชายแดนไทย” ทั้งหมดที่เป็นพื้นที่อาณาเขตติดต่อกับรัฐอธิปไตย รอบบ้านทั้งทางบกและทางทะเล ครอบคลุม 31 จังหวัดทางบก และ 23 จังหวัดทาง ทะเล ดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)

ตารางที่ 1

พื้นที่อาณาเขตติดต่อกับรัฐอธิปไตยรอบบ้านทั้งทางบกและทางทะเลของประเทศไทย

จังหวัดทางบก (31 จังหวัด 129 อำเภอ 368 ตำบล)	ชายแดนไทย – เมียนมา ประมาณ 2,401 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 10 จังหวัด	เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง
	ชายแดนไทย – ลาว ประมาณ 1,810 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 12 จังหวัด	เชียงราย พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เลย หนองคาย บึงกาฬ นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ อุบลราชธานี
	ชายแดนไทย – กัมพูชา ประมาณ 798 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด	อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี ตราด
	ชายแดนไทย – มาเลเซีย ประมาณ 647 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด	สตูล สงขลา ยะลา นราธิวาส
จังหวัดทางทะเล (23 จังหวัด 257 อำเภอ 1,695 ตำบล)	ชายฝั่งอ่าวไทย ประมาณ 2,055 กิโลเมตร ครอบคลุม 17 จังหวัด	ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ สมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส
	ชายฝั่งทะเลอันดามัน ประมาณ 1,093 กิโลเมตร ครอบคลุม 6 จังหวัด	ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง สตูล

หมายเหตุ: จาก <http://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/10/>

โดยเนื้อหาเกี่ยวกับพื้นที่เป้าหมายสำหรับการสำรวจภูมิทัศน์ความรู้ชายแดนไทยศึกษาสำหรับบทความวิจัยนี้ ได้แก่ จังหวัดชายแดนทางบกและจังหวัดปัตตานี โดยวรรณกรรมที่จะถูกรวบรวมเพื่อจัดกระทำข้อมูลนั้น จะครอบคลุมเฉพาะประเด็นข้ามเขตแดน หรือประเด็นภายในจังหวัดนั้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมิติข้ามเขตแดน ดังนั้น ประเด็นการศึกษาที่เป็นเรื่องภายในประเทศ แม้ปรากฏขึ้นในจังหวัดชายแดนก็จะไม่ถูกนับรวมเข้าไว้ในบทความวิจัยนี้ ที่สำคัญคือ ประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรัฐไทยนิยามว่าเป็นปัญหาภายในประเทศนั้นจะไม่ถูกนับรวม อย่างไรก็ตาม บางประเด็นของพื้นที่ดังกล่าวที่มีลักษณะเด่นชัดถึงมิติข้ามเขตแดน จะถูกเก็บรวบรวมไว้ในฐานะส่วนหนึ่งของชายแดนไทยศึกษา ตัวอย่างเช่น งานเรื่อง “ภูมิปัญญาท้องถิ่นในวัฒนธรรมชายแดนไทย-มาเลเซีย: กรณีศึกษาชุมชนโละจูด จังหวัดนราธิวาส” สามารถนับได้ว่าเป็นงานชายแดนไทยศึกษาตามนิยามเชิงปฏิบัติการนี้ เพราะให้น้ำหนักสนใจไปยังลักษณะวัฒนธรรมร่วมระหว่างผู้คนที่มีรากประวัติศาสตร์ร่วมกันมายาวนานที่ยังคงดำรงอยู่อย่างตัดข้ามเส้นเขตแดนของรัฐอันเกิดขึ้นภายหลัง ขณะที่งานเรื่อง “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศของนักท่องเที่ยวชาวไทย: กรณีศึกษาการท่องเที่ยวถ้ำภูผาเพชร จังหวัดสตูล” จะไม่ถูกนับรวมไว้ในฐานะงานชายแดนไทยศึกษา เพราะแม้จะมีพื้นที่ศึกษาเป็นจังหวัดชายแดน แต่ประเด็นการศึกษาจัดเป็นเรื่องภายในประเทศอย่างชัดเจน เป็นต้น

ผลการวิจัย

การเก็บรวบรวมผลงานวิจัยและผลงานเชิงวิชาการบนฐานข้อมูลนำเสนอผลงานทางวิชาการปรากฏวรรณกรรมเชิงวิชาการในแวดวงวิชาการของไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยอยู่ค่อนข้างน้อยในช่วงแรก ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากความพร้อมของฐานข้อมูลที่ยังไม่พัฒนาอย่างเต็มประสิทธิภาพเท่ายุคปัจจุบัน จึงทำให้ยังไม่ได้รับ “ความนิยม” จากวงวิชาการเท่าที่ควรในช่วงเริ่มต้นซึ่งเวลาต่อมาก็มีผลงานทางวิชาการเพิ่มเติมมากขึ้น ๆ เป็นลำดับ ส่งผลให้การรายงานผลการวิจัยของผู้เขียนจะทำการรายงานผลเป็นช่วงปี ซึ่งพิจารณาจากความเหมาะสม โดยคำนึงถึงจำนวนผลงานต่อปี กอปรกับการพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เป็นบริบทเชิงนโยบาย ทั้งภายในและ

ต่างประเทศที่มีความสำคัญ ถือเป็นหมุดหมายหรือเป็นจุดเปลี่ยนที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความเป็นไปของชายแดนไทยในแต่ละด้านชายแดนและแต่ละมิติประเด็นเพื่อสามารถสะท้อนถึงแนวโน้มของพัฒนาการภูมิทัศน์องค์ความรู้ด้านชายแดนไทยของแวดวงวิชาการไทยผ่านยุคสมัยได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ในช่วงแรกผู้เขียนนำเสนอผลการวิจัยใน 15 ปีแรก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992-2006 และไล่เรียงการนำเสนอตามช่วงเวลาด้วยหลักการพิจารณาดังที่กล่าวไปข้างต้น ดังต่อไปนี้

1. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992-2006

ในช่วงปีนี้เป็นกรนำเสนอผลการศึกษาที่พิจารณาจากจำนวนผลงานวิชาการต่อปีและโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ คือ เหตุการณ์รัฐประหารปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ผู้เขียนจึงนำเสนอผลการศึกษาโดยเริ่มจากปี ค.ศ. 1992 ที่มีการเก็บรวบรวมวรรณกรรมทางวิชาการในฐานะข้อมูลออนไลน์อย่างเป็นทางการจนถึงยุคก่อนการรัฐประหาร โดยช่วงปีดังกล่าวมีผลงานวิจัยและงานเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับชายแดนไทยทั้งสิ้น 18 ชิ้น มีทั้งวรรณกรรมที่นำเสนอเกี่ยวกับด้านชายแดนหนึ่ง ๆ เป็นการเฉพาะ และนำเสนอเกี่ยวกับด้านชายแดนมากกว่า 1 ด้าน หรือมีเนื้อหาครอบคลุมทุกด้านชายแดนของประเทศไทย วรรณกรรมทั้งหมดมีเนื้อหาสาระครอบคลุมประเด็นทั้งในมิติการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรมที่มีจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ วรรณกรรมที่ว่าด้วยมิติทางการเมืองมีทั้งสิ้น 3 ชิ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ อาทิ ด้านสาธารณสุข ผู้คนข้ามแดน แรงงานข้ามชาติ และพื้นที่ชายแดน รวมถึงการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ครอบคลุม ทั้งประเด็นการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่ได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังปรากฏงานศึกษาในประเด็นทางการเมืองเรื่องความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนใต้ที่ผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย ก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ถูกศึกษาและให้ความสำคัญในช่วงปีดังกล่าวจากความขัดแย้งในพื้นที่ที่มีความรุนแรงมากขึ้นหลังปี ค.ศ. 2001 และเริ่มบานปลายมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอีก 3 ปีต่อมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ขณะที่วรรณกรรมในมิติความมั่นคงจำนวน 5 ชิ้น เป็นงานศึกษาด้านความมั่นคงที่คาบเกี่ยวกับมิติทางการเมือง ในประเด็นความไม่สงบในชายแดนใต้ที่ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย อย่างมีนัยสำคัญในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรมบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซียระหว่างกันด้วย งานศึกษาจึงปรากฏทั้งความมั่นคงรูปแบบเดิม (Traditional Security) ที่เกาะเกี่ยวอยู่กับกองกำลังทางการทหาร และการให้ความสนใจในความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งปัญหาอาชญากรรม การก่อการร้าย โรคติดต่อ และปัญหาจากการใช้สารเคมีที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคง สวัสดิภาพ และสิ่งแวดล้อมตามแนวชายแดน โดยมีการนำเสนอทั้งการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา สภาพปัญหา การแพร่ระบาด การควบคุมเฝ้าระวัง และผลกระทบ อันเนื่องมาจากปัญหาดังกล่าว ซึ่งสะท้อนถึงนโยบายของรัฐบาลไทยในยุคหลังสงครามเย็นที่มีความชัดเจนในการตระหนักถึงการทบทวนนิยามและขอบเขตประเด็นของความมั่นคงเสียใหม่ โดยการขยายการกำหนดประเด็นความมั่นคงให้มีครอบคลุมถึง “ความมั่นคงมนุษย์” เป็นสำคัญ สอดคล้องกับบริบททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้นที่มีการจัดประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum) หรือ ARF และการให้ความสำคัญต่อปัญหารักษาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์มากขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพังกระนั้น ยังไม่มีงานศึกษาที่ให้ความสำคัญกับขั้นตอนหรือกระบวนการของการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมจากหน่วยงานภาครัฐและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องที่หลากหลายมากนัก

ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีจำนวนไม่แตกต่างกันมาก แต่วรรณกรรมส่วนใหญ่ของช่วงปีดังกล่าว ให้ความสนใจไปที่ด้านชายแดนมาเลเซียและกัมพูชา ในหัวข้อมิติด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยวรรณกรรมในมิติเศรษฐกิจมีอยู่ทั้งสิ้น 8 ชิ้น มีเนื้อหาครอบคลุมอยู่เกือบทุกด้านชายแดน ซึ่งมุ่งให้ความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจชายแดนใน 4 หัวข้อหลัก อันได้แก่ การค้าบริเวณชายแดน การค้าผ่านชายแดน การท่องเที่ยวชายแดน และแรงงานข้ามแดนที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ ซึ่งมีการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา ศักยภาพ และ

แนวโน้ม มาตรการทั้งเชิงกฎหมายและไม่ใช้กฎหมายและแนวทางการพัฒนา ซึ่งผลงานในมิติเศรษฐกิจถือว่าเป็นวรรณกรรมส่วนใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 1992-2006 สะท้อนถึงการศึกษาด้านชายแดนไทยในแวดวงวิชาการไทยในเวลานั้น ให้ความสำคัญกับมิติด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ คาดว่าเป็นผลอันเนื่องมาจากการให้ความสำคัญกับมิติทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในยุคหลังการสิ้นสุดลงของสงครามเย็นของแนวนโยบายต่างประเทศของประเทศไทย มุ่งเน้นความสำคัญระดับอนุภูมิภาคโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่สืบเนื่องมาตั้งแต่การส่งเสริมด้านเศรษฐกิจและการค้า เพื่อขยายตลาด ฐานทรัพยากร และการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศ “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” รวมถึงการเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) หรือ AFTA ของรัฐบาลไทย ได้แสดงถึงความพยายามในการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคทางเศรษฐกิจและมีบทบาทนำในเวทีระดับภูมิภาค แม้ไทยจะประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเอเซียเมื่อปี ค.ศ. 1997 แต่เมื่อภายหลังจากที่เศรษฐกิจมีการฟื้นตัว ก็กลับมาส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง อาทิ นโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก (Western Seaboard) เพื่อยกระดับฐานทางเศรษฐกิจในการเป็นประตูเศรษฐกิจแห่งเอเซีย และเชื่อมโยงกับกรอบความร่วมมือพหุภาคีระดับอนุภูมิภาคอื่น ๆ อย่างกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion) หรือ GMS ซึ่งก่อนหน้านี้มีการริเริ่มดำเนินการตามกรอบการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) เพื่อเป็นฐานผลิตหลักด้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงานของประเทศไปแล้ว รวมถึงกรอบพหุภาคีอย่างยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeywady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy) หรือ ACMECS ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2003 เป็นข้อริเริ่มของไทยในการชูบทบาทการเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านวิชาการ การนำความเจริญสู่แนวชายแดนทั้งทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน และการสร้างรายได้ รวมถึงลดความเหลื่อมล้ำเพื่อการพัฒนาาร่วมกันของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมา เวียดนาม และไทย ตลอดจนการยกระดับบทบาทของไทยในภูมิภาคและดำเนินการทางการทูตที่เน้น

การสร้างควมไว้นื้อเชื่อใจและก้าวไปพร้อมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในยุคสมัยของรัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร

ในขณะที่วรรณกรรมที่ว่าด้วยมิติสังคมและวัฒนธรรมมีอยู่ทั้งสิ้น 2 ชิ้น ให้ความสนใจไปที่ชาติพันธุ์วรรณา อัตลักษณ์ของชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนบริเวณชายแดน ที่มีทั้งผู้ประกอบอาชีพถูกกฎหมายและหลบหลีกจากกฎหมายอย่างอาชีพขายบริการในพื้นที่บริเวณชายแดน และยังปรากฏงานศึกษาที่มีเนื้อหาคาบเกี่ยวระหว่างหัวข้อในมิติเศรษฐกิจกับมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการย้ายถิ่นข้ามชาติ ที่ชีวิตตลอดจนอัตลักษณ์ของผู้คนที่เป็นแรงงานข้ามแดนมีการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมประเทศแม่กับวัฒนธรรมของไทยที่จำต้องย้ายถิ่นมาเพื่อโอกาสในการทำงานและทางเศรษฐกิจ

2. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007-2011

สำหรับช่วงปีนี้ครอบคลุมการรายงานผลการศึกษา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007-2011 (5 ปี) ซึ่งช่วงปีดังกล่าวเป็นยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ซึ่งถือเป็นเส้นแบ่งสำคัญของการเมืองไทยหลังยุครัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ในช่วงนี้มีวรรณกรรมทั้งสิ้น 58 ชิ้น ด้านชายแดนที่มีผู้ศึกษามากที่สุด คือ เมียนมา และลาว เป็นลำดับรองลงมา มีประเด็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับทั้งมิติการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม ทั้งนี้ วรรณกรรมส่วนใหญ่อยู่ในหัวข้อมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยมีจำนวนมากกว่ามิติด้านความมั่นคงและสังคม-วัฒนธรรม ซึ่งมีแนวโน้มของการศึกษาที่น่าสนใจในเชิงรายละเอียด ดังนี้

วรรณกรรมในมิติการเมืองมีอยู่ทั้งสิ้น 19 ชิ้น ส่วนหนึ่งให้ความสนใจไปที่ปัญหาเรื่องเขตแดนที่ทำการศึกาและอธิบายในเชิงประวัติศาสตร์ และข้อถกเถียงเกี่ยวกับพรมแดนของรัฐชาติที่มีอำนาจของรัฐชาติแผ่กระจายอยู่ในทุกหัวระแหงกับพรมแดนทางชาติพันธุ์ ซึ่งปรากฏลักษณะการอันสลับซับซ้อนซึ่งผลของการถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ นั้นมาผสมผสาน ทับซ้อน หรือตัดพาดผ่านกันในพื้นที่ทางเศรษฐกิจบริเวณชายแดน และยังมีวรรณกรรมที่สะท้อนถึงความสนใจในนโยบายของรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งเสริมและพัฒนา

คุณภาพชีวิตให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดน ผู้อพยพ คนไร้รัฐ ชนกลุ่มน้อย และแรงงานข้ามชาติ รวมถึงกลุ่มผู้เปราะบางตามแนวชายแดน อาทิ ผู้สูงอายุ ทั้งประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและสถานะบุคคล ด้านการศึกษา การประกอบอาชีพ การถือครองที่ดิน และด้านบริการสาธารณสุข ตลอดจนการบริหารจัดการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โอกาสทางการศึกษา และอื่น ๆ อีกทั้ง มีวรรณกรรมที่ให้ความสนใจที่บทบาทของตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและมิใช่รัฐที่หลากหลายในการบริหารจัดการชายแดน ทั้งการสร้างความสัมพันธ์ในชุมชนพื้นที่ชายแดนและการจัดการปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ชายแดน นอกจากนี้ ยังมีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการในการพัฒนางานด้านสาธารณสุขและการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอุปโภค-บริโภคตามแนวชายแดน ได้แก่ อาหารและยา ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับมิติเศรษฐกิจด้วย

วรรณกรรมในมิติด้านความมั่นคงมีทั้งสิ้น 10 ชิ้น ให้ความสนใจทั้งความมั่นคงรูปแบบดั้งเดิม ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนและความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งให้ความสำคัญกับความมั่นคงแห่งชาติและความมั่นคงบริเวณเส้นเขตแดนรัฐชาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญอย่างยิ่งยวดในการป้องกันประเทศ และยังให้ความสนใจกับการศึกษาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามจากโรคติดต่อที่เป็นภัยพิบัติทางการแพทย์และสาธารณสุข ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์บริเวณชายแดน ซึ่งมีทั้งประเด็นเชิงชาติพันธุ์และการขยายตัวของทุนนิยมกับการระบาดของโรคติดต่อบริเวณชายแดนที่คาบเกี่ยวกับมิติทางสังคม-วัฒนธรรมและมิติทางเศรษฐกิจ การระบาดและการรับมือต่อโรคติดต่อร้ายแรงในชุมชนชายแดน เป็นต้น และยังมีประเด็นความมั่นคงมนุษย์ ในพื้นที่ชายแดนที่เผชิญกับภัยอันตรายจากกบฏหรือทุ่นระเบิดตามแนวชายแดนที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ชายแดนเป็นอย่างมาก

ในส่วนวรรณกรรมมิติเศรษฐกิจถือเป็นวรรณกรรมส่วนใหญ่ของช่วงปีดังกล่าว มีจำนวนทั้งสิ้น 23 ชิ้น ที่ให้ความสนใจในประเด็นการค้าชายแดนในทุก ๆ ด้านชายแดนของไทย ทั้งการเติบโตของเมืองชายแดน อันเนื่องมาจากการค้าการลงทุนทางเศรษฐกิจ ผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ในทางเศรษฐกิจที่ทำให้มีแหล่งไหลของทุนและตลาดต่างประเทศเข้ามาแล้วส่งผลกระทบต่อชุมชน ท้องถิ่น รวมถึงประเด็น

เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาด้านการท่องเที่ยวชายแดน สอดคล้องกับในช่วงหลังการรัฐประหาร รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในประเทศ อีกทั้ง ยังมีประเด็นศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อ ทั้งเศรษฐกิจและสังคมเมืองการค้าชายแดน และมานุษยวิทยาและสังคมวิทยากับการค้าชายแดน ที่สนใจในเรื่องเขตแดนรัฐและการครอบงำของอำนาจรัฐ ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับทั้งมิติทางสังคม-วัฒนธรรมและมิติทางการเมืองเรื่องอำนาจของรัฐในพื้นที่ชายแดนด้วย นอกจากนี้ มีวรรณกรรมที่มีหัวข้อในมิติเศรษฐกิจแต่มีความคาบเกี่ยวกับมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นเชิงกฎหมายและ/ หรือนโยบายของภาครัฐ ทั้งนโยบายภายในและนโยบายการต่างประเทศ ได้แก่ พลวัตการเติบโตของเมืองชายแดนทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการแก้ไขความยากจนกับบทบาทของการค้าชายแดน นโยบายส่งเสริมการค้าชายแดน นโยบายและโอกาสทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติ นโยบายการเสริมทักษะอาชีพตามแนวชายแดน เพื่อรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย และประเด็นปัญหาการค้าชายแดนอันเนื่องมาจากนโยบายการค้าเสรีอาเซียน-จีน รวมถึงกฎหมายนำเข้า-ส่งออกสินค้าตามแนวชายแดน และวรรณกรรมในมิติสังคมและวัฒนธรรมมีจำนวนเพียง 6 ชิ้น ให้สนใจไปที่หัวข้อเชิงมานุษยวิทยาของชนชายแดน อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ทั้งภาษา อาหาร และการศึกษา ตลอดจนเมื่อมีการหลังไหลเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติตามด้านชายแดนต่าง ๆ ได้ปรากฏเป็นลักษณะข้ามชาติและอัตลักษณ์ที่ล้นไหลที่มีการผสมผสานระหว่างอัตลักษณ์พื้นถิ่นต้นกำเนิดกับอัตลักษณ์ของพื้นที่ที่เข้ามาประกอบอาชีพและดำรงชีวิต ซึ่งนอกจากจะมีแรงงานข้ามชาติแล้ว ยังปรากฏปัญหาเด็กเร่ร่อนย้ายถิ่นบริเวณชายแดนกับการต่อรองทางสังคมที่เป็นประเด็นคาบเกี่ยวกับมิติทางการเมือง ในแง่เป็นประเด็นที่ต้องการการบริหารจัดการจากภาครัฐ

วรรณกรรมในช่วงนี้สะท้อนอย่างชัดเจนถึงแนวนโยบายของไทย ณ ขณะนั้นที่เน้นการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคในด้านความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรือง โดยมุ่งหมายให้เกิดความเข้าใจอันดี รวมถึงการแก้ไขปัญหาบริเวณชายแดนกับประเทศฝั่งตรงข้ามชายแดนหรือเพื่อนบ้านด้วยสันติวิธี และวิธีการทางกฎหมาย เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้อยู่ในระดับที่

เป็นปกติ มุ่งขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและได้รับการยอมรับในระดับภูมิภาค โดยเน้นความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการคมนาคมระหว่างกัน ด้วยการพัฒนาความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค รวมถึงการเชื่อมโยงโครงสร้างการคมนาคม และการพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด แนวระเบียงเศรษฐกิจ และเมืองชายแดน เพื่อการสร้างความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคควบคู่กันไป

3. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นชายแดนไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012-2016

สำหรับปีช่วงปี ค.ศ. 2012-2016 วรรณกรรมเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาทั้งสิ้น 161 ชิ้น โดยมีเนื้อหาสาระของงานกระจายตัวอยู่ในทุกด้านชายแดน และครอบคลุมในทุกประเด็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับทั้งมิติการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม มีทั้งวรรณกรรมที่นำเสนอเกี่ยวกับด้านชายแดนหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ และมีการนำเสนอเกี่ยวกับด้านชายแดนมากกว่า 1 ด้านภายในงานเดียว ส่วนใหญ่เป็นด้านชายแดนเมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งวรรณกรรมในประเด็นมิติด้านเศรษฐกิจยังเป็นวรรณกรรมส่วนใหญ่ที่ได้รับความสนใจศึกษาในแวดวงวิชาการชายแดนไทยในช่วงปีนี้

วรรณกรรมในมิติการเมืองมีจำนวนทั้งสิ้น 42 ชิ้น มีประเด็นในการศึกษาหลายประเด็น โดยครอบคลุมประเด็นหลัก 2 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ งานศึกษาเชิงมานุษยวิทยาที่สะท้อนการทำงานของอำนาจในบริเวณชายแดนและชายขอบกับงานศึกษาเชิงนโยบาย การบริหารจัดการภาครัฐ และบทบาทของชนชั้นนำต่อผู้คนข้ามแดนและพื้นที่ชายแดน กล่าวคือ มีงานว่าด้วยการปะทะสังสรรค์ระหว่างอัตลักษณ์เฉพาะตามรากเดิมของธรรมชาติชุมชนกับอัตลักษณ์ที่ศูนย์กลางอำนาจพยายามประกอบสร้างให้ใหม่ ในนามของความเป็นชาติสมัยใหม่ และมีประเด็นการเมืองเรื่องแรงงาน อาทิ งานมานุษยวิทยาการเมืองในการปกป้องตนเองของแรงงานในชุมชนผู้ย้ายถิ่นบริเวณชายแดน หรือประเด็นเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย เช่น ผู้แทนทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย การเมืองเชิงวาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลเมืองของรัฐและเส้นเขตแดนของรัฐชาติ (สมัยใหม่) อาทิ วาทกรรมการเมืองเรื่องสัญชาติของประเทศไทยกับคนข้ามรัฐใน

พื้นที่ชายแดน ตลอดจนประเด็นทางนโยบายภาครัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก โดยมีทั้งนโยบายด้านการศึกษา ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กไร้สัญชาติ การจัดการความเสี่ยงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของชุมชนชายแดน บริการและงบประมาณทางการแพทย์และสาธารณสุขสำหรับประชาชน เด็ก คนต่างด้าว และแรงงานข้ามชาติในเขตพื้นที่ชายแดน รวมถึงประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนพื้นที่ชายแดนในหลากหลายมิติ ตลอดจนการพิจารณาข้อกฎหมายในการจัดการพื้นที่ตลาดการค้าบริเวณจุดผ่อนปรนชายแดน และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับตลาดการค้าชายแดน รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาความไม่สงบในชายแดนใต้ เพื่อความสงบสุขร่วมกันของทั้งสองประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นที่คาบเกี่ยวกับมิติความมั่นคง ทั้งนี้มีงานส่วนหนึ่งที่สะท้อนถึงปัญหาเรื่องการให้ความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่แตะเอื้อมไม่ถึงผู้คนและพื้นที่ที่ห่างไกลจากอำนาจรัฐศูนย์กลาง อย่างพื้นที่บริเวณชายแดน รวมถึงประเด็นความไม่สมมาตรในการกำหนดทิศทางการพัฒนาระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นเมืองชายแดน และมีงานที่สะท้อนภาพบทบาทของเครือข่ายชนชั้นนำทางเศรษฐกิจการเมืองทั้งภายในและข้ามชาติ อันก่อตัวขึ้นตามแนวชายแดนและพื้นที่ท้องถิ่นชายแดน ตลอดจนมีงานที่นำเสนอผลกระทบของนโยบาย/ แผนงาน/ โครงการของภาครัฐในมิติต่าง ๆ ต่อพื้นที่ชายแดน อาทิ ผลกระทบทางสังคมต่อชุมชนอันเนื่องมาจากโครงการของภาครัฐในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมสู่ด่านชายแดน ซึ่งคาบเกี่ยวทั้งมิติเศรษฐกิจและมิติสังคม-วัฒนธรรม ที่ต้องอาศัยหลักการบริหารจัดการชายแดนของภาครัฐที่ให้การสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและโอกาสทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน นอกจากนี้ยังมีประเด็นเชิงมานุษยวิทยา-สังคมวิทยาการเมืองของกลุ่มชนไร้รัฐ (ชาวโรฮิงยา) ที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักหน่วงภายใต้สภาวะการณ์ที่อำนาจของรัฐชาติกดทับให้กลุ่มชนเหล่านี้ต้องกลายเป็นคนไร้รัฐและมีชีวิตที่เปลี่ยวเปล่า และกลายเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ที่นานาประเทศต่างตระหนักมากขึ้น ภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น

สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับมิติความมั่นคงนั้นมียู้งทั้งสิ้น 36 ชิ้น มีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมทั้งประเด็นความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิม อาทิ งานศึกษา

เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาราวจระเวณชายแดน เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน และมีความสนใจที่เน้นไปที่ความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความสำคัญทั้งประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบข้ามเส้นพรมแดนของรัฐชาติ การค้ามนุษย์ข้ามชาติ การค้าสินค้าผิดกฎหมายข้ามแดน ทั้งยาเถื่อนและบุหรี ปัญหาเสพติดที่มาพร้อมกับการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและขยะที่มาพร้อมกับการเติบโตของตลาดค้าชายแดนที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐชาติและสังคมระหว่างประเทศไม่น้อยไปกว่าความมั่นคงรูปแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยคุกคามความมั่นคงมนุษย์อย่างโรคติดต่อที่มีการศึกษาการดำเนินการของภาครัฐในระดับพื้นที่และระดับท้องถิ่นตามแนวชายแดนในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ อีกทั้งมีงานศึกษาเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้นวัตกรรมสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อจำแนกพื้นที่เสี่ยงต่อโรคติดต่อตามแนวชายแดน ซึ่งสะท้อนเบื้องต้นได้ถึงการเล็งเห็นถึงความสำคัญของประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ทั้งในเชิงนโยบายและการศึกษาในแวดวงวิชาการ อีกทั้งยังสะท้อนลักษณะการของงานความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศฝั่งตรงข้ามชายแดนเพื่อรับมือกับมิติภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ที่กลายเป็นลักษณะสำคัญของความมั่นคงทางชายแดน สอดคล้องกับงานอีกส่วนที่มุ่งให้คำตอบและแนวทางในการปรับตัวของหน่วยกำลังด้านความมั่นคงและกองทัพ มาสู่การจัดการภัยคุกคามรูปแบบใหม่มากขึ้น ตลอดจนมีการกล่าวถึงในเนื้อหาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตามแนวชายแดนกับการบริหารจัดการที่สะท้อนถึงทั้งความสำคัญและบทบาทของตัวแสดงทั้งภาครัฐและมีใช้ภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยการบริหารจัดการแบบบูรณาการ นอกจากนี้ยังมีประเด็นความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ที่เชื่อมโยงอยู่กับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นประเด็นทั้งการเมืองภายในประเทศและการเมืองระดับระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเตรียมพร้อมรับมือกับความท้าทายจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เพื่อเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และการวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับมิติทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย

ในส่วนของวรรณกรรมในมิติเศรษฐกิจมีอยู่ทั้งสิ้น 56 ชิ้น งานส่วนใหญ่ให้ความสนใจต่อการค้าและการทำธุรกิจบริเวณชายแดน ที่ศึกษาทั้งเชิงพัฒนาการทางการค้าชายแดน เช่น การศึกษาเส้นทาง ผู้คน และสินค้าในการค้าข้ามชายแดน กลุ่มน้ำโขง ตลอดจนแนวทางการส่งเสริมและพัฒนารูปแบบตลาด สมรรถนะการทำธุรกิจของผู้ประกอบการ และกลยุทธ์ด้านการตลาด การท่องเที่ยวบริเวณชายแดน และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ตลอดจนการสร้างมาตรฐานและการยอมรับต่อสินค้าและบริการตามแนวชายแดน ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตและการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในด้านการค้าชายแดนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยศึกษาตั้งแต่การทำความเข้าใจวัฒนธรรมของการค้าชายแดน เพื่อเป็นรากฐานในการศึกษา เพื่อพัฒนาการค้าชายแดน การพัฒนาศักยภาพและความพร้อมด้านการท่องเที่ยว ในพื้นที่มีงานที่คาบเกี่ยวกับมิติสังคมและวัฒนธรรม โดยพิจารณาไปที่ชุมชนชายแดนในฐานะหน่วยที่ครอบคลุมต้นทุนทางสังคม อันวางอยู่บนรากฐานทางประวัติศาสตร์ก่อนการเกิดขึ้นของเส้นเขตแดนรัฐชาติ ซึ่งถือเป็นโอกาสทางเศรษฐกิจได้แก่ การท่องเที่ยวชายแดน นอกจากนี้ ยังมีงานด้านยุทธศาสตร์การค้าชายแดน อาทิ บริเวณจุดผ่อนปรนทางการค้า ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ที่ความยืดหยุ่นอยู่กับมิติทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย ทั้งภายในและต่างประเทศของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งประเด็นที่กล่าวมามีการศึกษาเชื่อมโยงกับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ต้องการสร้างความร่วมมือระหว่างกันให้แน่นแฟ้น ผ่านการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจอย่างอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง และการรองรับตอนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษตามพื้นที่แนวชายแดน ซึ่งสะท้อนถึงนโยบายของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือนั้น ๆ ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยภายใต้แนวนโยบายการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นำไปสู่การศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนชายแดน รวมถึงเรื่องแรงงานข้ามชาติทั้งแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานยังต่างแดน และประเด็นแรงงานข้ามชาติในสถานประกอบการนอกระบบและโรงงานตามแนวชายแดน โดยเฉพาะปัญหาแรงงานเด็กและการค้ามนุษย์ที่คาบเกี่ยวระหว่างมิติความมั่นคงกับมิติเชิงสังคม-วัฒนธรรม

ส่วนสุดท้ายเป็นวรรณกรรมในมิติสังคมและวัฒนธรรมที่มีจำนวน 28 ชิ้น ในช่วงปีดังกล่าว โดยให้ความสนใจที่ประเด็นทางด้านศาสนากับพื้นที่และขบวนการทางศาสนาของผู้ย้ายถิ่นเชื่อมโยงกับประเด็นเชิงอัตลักษณ์ ซึ่งมีการปรับสร้างและผสมผสานอัตลักษณ์ดั้งเดิมเข้ากับอัตลักษณ์ของถิ่นใหม่ที่ชนกลุ่มหนึ่ง ๆ ย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่ ประเด็นทางประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต เครื่องนุ่งห่ม และอาหารของพื้นที่ชายแดน ซึ่งบริเวณชายแดนนี้เกิดปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์ที่สะท้อนปฏิสัมพันธ์ข้ามชาติที่พรมแดนของรัฐไม่สามารถขวางกั้นได้ ส่งผลต่อความเป็นไปและความเปลี่ยนแปลงของผู้คนและชุมชนชายแดนที่มีความเป็นพหุวัฒนธรรม อีกทั้งวัฒนธรรมร่วม/ ภูมิปัญญาร่วมระหว่างผู้คนข้ามเส้นเขตแดน อันส่งผลให้เกิดอัตลักษณ์เฉพาะของผู้คนในชุมชนประชิดด้านชายแดนแต่ละด้าน ลักษณะทางวัฒนธรรมดังกล่าวเป็นผลจากประวัติศาสตร์ของการเป็นชุมชน/ ชุมทางการค้าระหว่างประเทศในยุคโบราณ แนวโน้มจากงานเหล่านี้สะท้อนว่า ขณะที่ประวัติศาสตร์ส่วนกลางมีลักษณะของชาตินิยม และมักจะโน้มนำไปสู่ความขัดแย้งและการแข่งขันกับประเทศรอบบ้าน ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของชุมชนชายแดนจำนวนมากกลับให้ความเข้าใจตรงข้ามถึงจุดร่วมและความร่วมมือ อันดำรงอยู่ในธรรมชาติของชีวิตคนชายแดนมายาวนาน นอกจากนี้ มีประเด็นเชิงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นที่ชายแดนที่สะท้อนความไร้พรมแดนของความสัมพันธ์ของผู้คนตามแนวชายแดน อัตลักษณ์ที่ไม่ได้ยึดโยงอยู่กับอัตลักษณ์แห่งชาติแต่เป็นวิถีชีวิตของผู้คนชายแดนที่มีได้ถูกแบ่งแยกด้วยเส้นเขตแดนของรัฐชาติ ตลอดจนการเกิดขึ้นของความสัมพันธ์ข้ามชาติ อันเนื่องมาจากการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นของคนพลัดถิ่นและแรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดน ซึ่งอาจมีปัจจัยการย้ายถิ่นทั้งจากความรุนแรงทางการเมืองและ/ หรือการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวรรณกรรมที่ศึกษากระบวนการประกอบสร้างอัตลักษณ์ ภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐบนพื้นที่ชายแดนที่คาบเกี่ยวกับมิติทางการเมืองเรื่องอำนาจศูนย์กลางของรัฐชาติ ซึ่งมีนัยสำคัญในแง่ของการปะทะสังสรรค์ระหว่างแนวคิดเรื่องเขตแดนและอำนาจอธิปไตยกับการรักษาไว้ซึ่งความเป็นตัวตนของกลุ่มชนชายแดน ผู้พลัดถิ่น ผู้ย้ายถิ่น และแรงงานข้ามแดน

สำหรับผลการวิจัยส่วนต่อไปนี้อยู่ด้วยจำนวนวรรณกรรมต่อปีที่มีจำนวนมากพอที่สามารถสะท้อนแนวโน้มภูมิทัศน์ของการศึกษาด้านชายแดนไทยที่พอจะมีนัยสำคัญ ผู้วิจัยจึงนำเสนอการรายงานผลเป็นรายปี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยปี ค.ศ. 2017

วรรณกรรมที่เผยแพร่ในรูปแบบบทความวิจัยและบทความวิชาการเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาในปี ค.ศ. 2017 มีอยู่ทั้งสิ้น 66 ชิ้น โดยส่วนใหญ่สนใจไปยังชายแดนด้านกัมพูชาและลาว ทั้งนี้แนวโน้มที่น่าสนใจคือ จุดสนใจของงานศึกษาหลายชิ้นสะท้อนการขยายมายึดเอาพื้นที่เป็นตัวตั้งหรือจัดได้ว่าเป็นงานเชิงพื้นที่ศึกษา (Area Study) โดยชัดเจนหลายชิ้น ดังนั้น งานเหล่านี้จึงมีความคาบเกี่ยวในเชิงหัวข้อการศึกษาระหว่างศาสตร์ทางสังคมมากกว่า 1 สาขาวิชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเชื่อมโยงระหว่างอัตลักษณ์ ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม เข้ากับการพัฒนาและขยายโอกาสทางเศรษฐกิจในบริเวณชายแดน อีกทั้งวรรณกรรมที่ให้น้ำหนักศึกษาไปยังเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มีอยู่ทั้งสิ้น 4 ชิ้น แต่ก็ศึกษาด้วยหัวข้อและทำที่ที่แตกต่างกันทั้งในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนสังคมและวัฒนธรรม โดยครอบคลุมถึงแนวทางการศึกษาเชิงมานุษยวิทยาด้วย นอกจากลักษณะเด่นดังกล่าว แนวโน้มของวรรณกรรมเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาในเชิงประเด็นของปีนี้ มีดังนี้

วรรณกรรมในมิติเศรษฐกิจมีจำนวนมากที่สุด คือ 23 ชิ้น โดยหลักแล้วให้น้ำหนักไปยังประเด็นของโอกาสทางการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวชายแดน ตลอดจนการพัฒนาจุดผ่านแดนเพื่อขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ สัดส่วนที่น้อยกว่าของวรรณกรรมในมิติเศรษฐกิจ คือ งานศึกษาที่ให้น้ำหนักพลวัตของทุนในรูปแบบการถือครองที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปในบริเวณด่านและตลาดการค้าชายแดน โครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงชายแดนสองฝั่งประเทศ และการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ จะเห็นได้ว่าวรรณกรรมในมิติเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจำนวนเท่าตัวโดยเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา

สำหรับวรรณกรรมในมิติสังคมและวัฒนธรรมในปีนี้มีจุดสนใจของการศึกษาโดยหลักแล้วยังคงเป็นไปในทิศทางเช่นเดียวกับปีก่อน ๆ ที่สัมพันธ์สอดคล้องอยู่กับมิติเศรษฐกิจ งานศึกษาประเด็น เช่น ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ชายแดน

ชุมชนโบราณ ประวัติศาสตร์ อารยธรรม วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ร่วมของสองฝั่งชายแดน ถูกพิจารณาไม่มากนักน้อย ในฐานะปัจจัยโอกาสต่อการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจชายแดน หรือในทางกลับกัน คือ รูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การค้าข้าวในอดีตจนถึงปัจจุบันมีส่วนก่อรูปเครือข่ายสายสัมพันธ์ระหว่างผู้คนข้ามเส้นเขตแดนของรัฐขึ้นมา รูปแบบทางสังคมของความสัมพันธ์ข้ามชาติถูกให้น้ำหนักกระจายในงานหลายชิ้น ทั้งการย้ายถิ่นฐานแบบชั่วคราวของนักเรียนข้ามชาติ และการย้ายถิ่นฐานแบบถาวรผ่านการแต่งงานข้ามชาติ เป็นต้น

แนวโน้มหัวข้อการศึกษาของปีนี้ จำนวนของวรรณกรรมในมิติความมั่นคงมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า อันสะท้อนว่านัยของมิติความมั่นคงยังคงความสำคัญต่อการทำความเข้าใจพื้นที่ชายแดน แต่ในรูปแบบของความหมายที่แตกต่างออกไปจากช่วงสงครามเย็น กล่าวคือ วรรณกรรมในมิติความมั่นคงทั้งหมด 14 ชิ้น มีอยู่ 13 ชิ้นที่สนใจโดยตรงไปยังความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะในภัยคุกคามประเภทที่เป็นโรคติดต่ออุบัติใหม่ อุบัติซ้ำ ระบบสุขภาพ สาธารณสุข และการควบคุมป้องกันโรคข้ามแดน การจัดการกับการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ ตลอดจนการกำหนดจุดสนใจไปที่คนข้ามชาติ ทั้งแรงงานต่างด้าว คนไร้สัญชาติ และผู้หนีภัยการสู้รบจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเมียนมา ซึ่งน่าสนใจว่า เมื่อวรรณกรรมเหล่านี้กล่าวถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าว วรรณกรรมทั้งหมดมิได้มีท่าทีชัดเจนถึงการพิจารณากลุ่มบุคคลข้ามชาติในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทย แต่ให้น้ำหนักความกังวลสนใจไปที่ความมั่นคงของมนุษย์ที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้พึงได้รับหลักประกันด้วย

สุดท้ายคือวรรณกรรมในมิติการเมืองมีทั้งสิ้น 11 ชิ้น ความน่าสนใจคือวรรณกรรมในมิติการเมืองส่วนใหญ่ให้น้ำหนักไปที่เรื่องนโยบาย แนวทางการบริหารจัดการ (Governance) และการบริหารจัดการ (Management) ประเด็นด้านเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งผู้เขียนจัดอยู่ในหมวดหมู่ของหัวข้อการศึกษา/มิติการเมือง เพราะเป็นเรื่องของอำนาจกำกับจัดการประเด็น ผู้คน และพื้นที่ โดยปรากฏถึงการพิจารณามิติการเมืองผ่านมุมมองของตัวแสดงที่หลากหลาย และเครื่องมือการบริหารจัดการที่หลากหลาย ทั้งนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง แผนยุทธศาสตร์ชุมชนและกลไกชุมชน กรอบกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และกลไกภาครัฐในการพิจารณาเปิด/ ปิด/ ระงับจุดผ่านแดน ตลอดจนบทบาทของ

องค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้ ยังปรากฏงานศึกษาการทำงานของอำนาจและปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับชีวิตประจำวัน ณ พื้นที่ชายแดน ด้วยท่าทีเชิงมานุษยวิทยาการเมืองด้วย

5. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยปี ค.ศ. 2018

สำหรับปี ค.ศ. 2018 วรณกรรมเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษามีอยู่ทั้งสิ้น 57 ชิ้น โดยส่วนใหญ่สนใจไปยังชายแดนด้านลาวและกัมพูชา ดังนั้น จึงพอจะสรุปแนวโน้มเบื้องต้นในเรื่องด้านชายแดนได้ว่า ช่วง 3 ปี ระหว่าง ค.ศ. 2016-2018 นั้น แวดวงวิชาการไทยให้น้ำหนักสนใจเป็นพิเศษไปยังชายแดนติดต่อกับลาวและกัมพูชา ในจำนวนที่มากกว่าด้านชายแดนอื่นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ แนวโน้มที่น่าสนใจของปีนี้ ยังคงเป็นเรื่องของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และการค้าชายแดน ซึ่งจุดสนใจนี้มีใช่วางอยู่บนประเด็นทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังครอบคลุมไปถึงผลที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวของผู้คนและชุมชนชายแดนอีกด้วย ชื่อน่าสนใจประการถัดมาที่สืบเนื่องกัน คือ การปรากฏวรรณกรรมที่กำหนดจุดสนใจในลักษณะดังกล่าว แล้วเคลื่อนตัวเข้าศึกษาการค้าชายแดน เศรษฐกิจชายแดนในเชิงรุกมากขึ้น เช่น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจในประเทศรอบบ้านคู่ค้าอย่างเมียนมาและลาว หรือการสำรวจตลาดเวชภัณฑ์ยาประจำครอบครัวในกรุงเวียงจันทน์ สปป.ลาว จนได้ข้อสรุปว่าตลาดยายังคงเปิดกว้างทางโอกาสสำหรับผู้ประกอบการจากฝั่งไทย งานศึกษาที่พัฒนาข้อสรุปเรื่องพฤติกรรมของผู้บริโภคชาวลาวที่ข้ามฝั่งมาซื้อสินค้าในตลาดการค้าชายแดนฝั่งประเทศไทย ตลอดจนงานศึกษาที่วิเคราะห์เชิงลึกถึงทุนทางสังคม และสายสัมพันธ์ทางเครือญาติในการเป็นฐานต่อยอดการเข้าสู่โอกาสทางเศรษฐกิจการค้ากับอีกฝั่งของชายแดนอย่างกรณีมาเลเซีย

นอกจากนี้ ยังปรากฏงานศึกษาที่ทำการขยายขอบเขตพื้นที่ศึกษาครอบคลุมรวมเอาพื้นที่ชั้นในของประเทศเข้าไว้ เพื่อสร้างข้อสรุปที่กว้างขึ้นเกี่ยวกับโอกาสทางเศรษฐกิจจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ดังกรณีงานศึกษาที่นับรวมในภาพของกลุ่มจังหวัดเบญจบูรพาสุวรรณภูมิ (ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี

สมุทรปราการ และสระแก้ว) เข้าไว้เป็นพื้นที่ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสระแก้ว เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ดังข้างต้น ทำให้กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แม้จุดสนใจของการศึกษาใน ค.ศ. 2018 จะไม่แตกต่างออกไปมากจาก ค.ศ. 2017 แต่พรมแดนความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจชายแดน โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในแวดวงวิชาการไทยนั้น ขยับขยายทั้งความกว้างของพื้นที่ กลุ่มตัวแสดง และทั้งความลึกของเนื้อหาสาระของประเด็น อนึ่ง นอกเหนือจากแนวโน้มในภาพรวมตามการวิเคราะห์ของผู้เขียนดังกล่าวแล้ว เมื่อเทียบดูรายหัวข้อหรือมิติของการศึกษา จะพบว่า ใน ค.ศ. 2018 วรรณกรรมเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาที่สนใจมิติเศรษฐกิจยังเป็นสัดส่วนมากที่สุด คือ 26 ชิ้น จากทั้งหมด 57 ชิ้น และยังเพิ่มขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาด้วย รองลงมาคือ งานศึกษาในมิติการเมือง และงานศึกษาในมิติสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีทั้งสิ้น 12 ชิ้น และ 11 ชิ้น ตามลำดับ ส่วนวรรณกรรมในมิติความมั่นคงกลับมาเป็นสัดส่วนน้อยที่สุด ดังเช่นใน ค.ศ. 2016 ด้วยจำนวนทั้งสิ้น 8 ชิ้น

6. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยปี ค.ศ. 2019

ต่อมา จำนวนวรรณกรรมเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาในปี ค.ศ. 2019 ลดลงเหลือเพียง 36 ชิ้น แต่กระนั้นแนวโน้มในแง่เนื้อหาของวรรณกรรมในปีนี้ก็ยังคงมีความน่าสนใจ กล่าวคือ ปรากฏจำนวนงานศึกษาที่ให้น้ำหนักกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนการบริหารจัดการ (Governance) และการบริหารจัดการ (Management) พื้นที่ชายแดนในด้านเศรษฐกิจหลายชิ้น สอดคล้องกับแนวโน้มของ ค.ศ. 2017 ขณะเดียวกันก็ปรากฏงานศึกษาด้วยแนวทางมานุษยวิทยาเด่นชัดจำนวนหนึ่ง ทั้งต่อมิติการเมือง ความมั่นคง และสังคมและวัฒนธรรม เมื่อพิจารณาแนวโน้มสองประการนี้คู่กัน สะท้อนได้ว่า วรรณกรรมที่ให้ความสนใจชายแดนไทยในปีนี้ แม้หัวข้อและประเด็นจะคงความต่อเนื่องแนวโน้มเดิมอย่างสอดคล้องกันในภาพใหญ่มาตั้งแต่ ค.ศ. 2016 แต่ก็ได้มีการขยับขยายในแง่ความลึกของเนื้อหาสาระไปมากกว่า ค.ศ. 2018 ที่ผ่านม อันเป็นผลจากแง่มุมวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นกระทำการจัดการต่อพื้นที่ผ่านเครื่องมือนโยบายหลายระดับ ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดรูปแบบการปกครอง/โครงสร้างความสัมพันธ์

เชิงอำนาจที่เหมาะสมต่อพื้นที่ชายแดน เช่น งานศึกษาในกรณีของการปกครองแม่สอด ในรูปแบบพิเศษ และครอบคลุมถึงการใช้นโยบายหลังโครงสร้างนิยม เช่น งานศึกษา “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน” กรณีมุกดาหาร ในฐานะวาทกรรม

ขณะเดียวกัน ความลึกของเนื้อหาสาระที่เป็นแนวโน้มของปีนี้ ก็ยังเป็นผลจากแง่มุมวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นทำความเข้าใจจากมุมมองของผู้คนที่เกาะเกี่ยวอยู่กับการแปรเปลี่ยนของพื้นที่ชายแดนด้วย โดยวางจุดสนใจเจาะลึกลงไปถึงระดับของชีวิตประจำวัน เช่น การช่วงชิงพื้นที่ความรู้ของผู้หญิงต่อการท่องเที่ยวเชิงชาติพันธุ์และวัฒนธรรม ด้วยแง่มุมวิเคราะห์ในแบบประการหลังนี้ งานศึกษาหลายชิ้นของปีนี้จึงทั้งช่วยให้ “ชีวิตของผู้คน” มีสถานะเข้มข้นขึ้นมาในการศึกษาชายแดน และสำหรับบางชิ้นช่วยสะท้อนให้เห็นการทำงานของอำนาจ ปฏิบัติการครอบงำ กดทับ ต่อสู้ ต่อรอง และเสียสละทวนระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ และระหว่างตัวแสดงกับโครงสร้าง ที่ดำรงอยู่ภายในพื้นที่ชายแดนได้อย่างมีความน่าสนใจยิ่ง

แนวโน้มเหล่านี้มีคุณูปการทำให้งานชายแดนไทยศึกษาสามารถพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในความสนใจของแวดวงวิชาการ พัฒนาตัวจนเข้มข้น ลุ่มลึก และคมชัดมากขึ้น เช่น ประเด็นเรื่องการพิจารณาค่าสินค้าผิดกฎหมายอย่างกรณีสัตว์ป่า จากมุมมองของผู้ค้า เพื่อสะท้อนปฏิบัติการออกมาในรายละเอียดชีวิตประจำวัน หรือประเด็นเรื่อง “ช่องทางธรรมชาติ” ซึ่งมักถูกมองจากมุมมองของหน่วยงานด้านความมั่นคงในความหมายของแนวเขตที่ต้องจัดการด้วยอำนาจรัฐผ่านกฎหมาย เพื่อกำกับควบคุม และปิด แต่ในมุมมองของคน-ชุมชนชายแดนที่มีประวัติศาสตร์และสายสัมพันธ์ทางเครือญาติร่วมกันมา ตั้งแต่ก่อนการเกิดขึ้นของเส้นเขตแดนสมมติ ช่องทางธรรมชาติหรือแนวเขตเดียวกันนี้ ถือว่ามีสถานะเป็นด่านประเพณี อนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนเชิงด้านชายแดน วรรณกรรมในปีนี้มีแตกต่างกับปีที่ผ่านมา ตรงที่สัดส่วนของงานศึกษาที่สนใจด้านชายแดนเมียนมากลับมีมากที่สุด จำนวน 14 ชิ้น ติดตามมาด้วยด้านชายแดนลาว จำนวน 12 ชิ้น แต่น่าสนใจว่า ค.ศ. 2019 นี้เป็นปีที่มีจำนวนงานศึกษาด้านชายแดนกัมพูชาน้อยที่สุด คือมีอยู่เพียง 3 ชิ้น ส่วนด้านชายแดนมาเลเซีย ยังคงเป็นด้านที่ได้รับความสนใจน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับด้านชายแดนอื่น คือมีอยู่ 1 ชิ้น ซึ่งเป็นการศึกษาประเด็นโลจิสติกส์ทางบกผ่านช่องทางด่านศุลกากรสะเดา และหากเปรียบเทียบสัดส่วนเชิงประเด็นหรือมิติของการศึกษา สัดส่วนส่วนใหญ่ของ

วรรณกรรมในปีนี้นำหนักไปที่มิติเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับ ค.ศ. 2018 ที่ผ่านมา โดยมีจำนวน 18 ชิ้น วรรณกรรมในมิติการเมืองจำนวน 9 ชิ้น มิติความมั่นคง 5 ชิ้น และมิติสังคมและวัฒนธรรมมีอยู่ 4 ชิ้น ทั้งนี้ จำนวนที่น้อยลงของวรรณกรรมในปีนี้ก็กลับเต็มไปด้วยความลึกของเนื้อหาและความสลับซับซ้อนของแนวคิดทฤษฎีในการศึกษา อันเป็นเครื่องบ่งชี้หนึ่งถึงการพัฒนาตัวขึ้นของวงการชายแดนไทยศึกษา ได้เป็นอย่างดี

7. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยปี ค.ศ. 2020

วรรณกรรมที่เผยแพร่ในรูปแบบบทความวิจัยและบทความวิชาการเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาในปี ค.ศ. 2020 มีอยู่ทั้งสิ้น 46 ชิ้น โดยส่วนใหญ่สนใจไปยังชายแดนด้านลาว ส่วนแถมของหัวข้อหรือมิติในการศึกษา มิติเศรษฐกิจมิใช่สัดส่วนหลักของจุดสนใจในปีนี้เฉกเช่นหลายปีที่ผ่านมา อีกทั้งวรรณกรรมที่ศึกษาในมิติสังคมและวัฒนธรรมของปีนี้ก็จัดได้ว่ามีจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้ การศึกษาจำนวนมากที่สุดของปีนี้ก็กลายเป็นมิติด้านการเมือง ซึ่งมีทั้งสิ้น 17 ชิ้น โดยส่วนใหญ่ให้นำหนักกับการศึกษารูปแบบอันเหมาะสมต่อการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน และชุดประเด็นสำคัญทางชายแดน อันเป็นผลสำคัญจากการเกิดขึ้นของบริบทนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ทั้งรูปแบบยุทธศาสตร์ การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งข้ามแดนและผ่านแดน ตลาดชายแดน แรงงานต่างด้าว จุดผ่อนปรนและด่านประเพณี และบ่อนคาสิโน การท่องเที่ยวชายแดน สิทธิการศึกษาของเด็กต่างด้าว เป็นต้น อันสะท้อนถึงความพยายามทำความเข้าใจและแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมเรื่องบทบาทของรัฐในฐานะสถาบันกำกับกติกาของตลาด นอกจากนี้ งานอีกส่วนหนึ่งมุ่งศึกษาการเมืองจากระดับล่างขึ้นบน โดยพิจารณาการต่อสู้ต่อรองทางอำนาจของภาคประชาสังคมนายหน้าในการค้าชายแดน และผู้ค้าสินค้าชายแดนทั่วไป เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและคุณค่าสำคัญที่กลุ่มยึดถือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง งานทั้งหมดของปีนี้สะท้อนความพยายามหาคำตอบว่า รัฐและสังคมควรมีตำแหน่งแห่งที่และบทบาทอย่างไร ในกิจกรรมข้ามแดน/ ข้ามชาติ ที่กำกับด้วยกติกาหลัก คือ เสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ นั่นเอง

สำหรับงานศึกษาในมิติเศรษฐกิจ มีจำนวน 15 ชิ้น โดยแม้ประเด็นการศึกษาจะคงความต่อเนื่องเช่นเดียวกับปีที่ผ่านมา ๆ มา คือ การให้น้ำหนักกับการค้าชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน แต่ปีนี้ปรากฏงานที่มุ่งหาคำตอบเชิงตัวแบบการแข่งขันทางการค้าที่จะคาดหวังช่วยเพิ่มโอกาสการแสวงประโยชน์เศรษฐกิจของผู้ประกอบการอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งการวิเคราะห์ตัวแปรระดับเศรษฐกิจมหภาคในฐานะปัจจัยส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการประกอบการ การเสนอนวัตกรรมทางธุรกิจที่จะช่วยให้ประสบความสำเร็จ รูปแบบการพัฒนาตลาดการค้าและตลาดนัดชายแดน การสำรวจตลาดในอีกฝั่งของชายแดน เช่น ตลาดโคเนือในมาเลเซีย การสำรวจความคิดเห็นจากมุมมองผู้ประกอบการการค้าชายแดนเอง การศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการไทยกับอีกฝั่งของชายแดน ไปจนถึงงานศึกษาด้านระบบโลจิสติกส์ ทั้งการนำเข้า-ส่งออก การพิจารณากำหนดทำเลที่ตั้งสถานการค้าที่เหมาะสม และรูปแบบและวิธีการกระจายสินค้า ดังนั้น เนื้อหาของความรู้ทางเศรษฐกิจชายแดนในปีนี้จึงถือว่ามีความสำคัญและประโยชน์สูงสำหรับภาคส่วนธุรกิจ

ปี ค.ศ. 2020 นี้ มีวรรณกรรมศึกษามีความมั่นคงจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับหลายปีที่ผ่านมา โดยปรากฏทั้งสิ้น 10 ชิ้น มีงานที่มุ่งศึกษาทำความเข้าใจพร้อมกับหนุนเสริมยกระดับการทำงานของหน่วยงานความมั่นคง ในการจัดการประเด็นความมั่นคงทางชายแดน ทั้งเทคโนโลยีการตรวจคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ กรณีม้งลาว หลักกฎหมายระหว่างประเทศในการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง อันมีความหมายครอบคลุมถึงผู้หนีภัยการสู้รบ ตลอดจนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนชายแดนที่รัฐจัดตั้งในการดำเนินงานความมั่นคง อย่างไรก็ตาม มีประเด็นศึกษาที่โดดเด่นแตกต่างไปจากปีก่อน ๆ คือ จำนวนที่มากของงานศึกษามีความมั่นคงในประเด็นภัยคุกคามทางสาธารณสุขจากโรคอุบัติใหม่ โรคอุบัติซ้ำ และโรคติดต่อข้ามชาติ อันสะท้อนนัยความสำคัญของการจัดระเบียบในแง่ของระบบสาธารณสุขชายแดนว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญ เมื่อกล่าวถึงความมั่นคงทางชายแดนในบริบทยุคปัจจุบัน ซึ่งภัยคุกคามไม่ได้ดำรงอยู่ในรูปแบบของกำลังทางทหารเพียงอย่างเดียว การศึกษาในแง่ของสาธารณสุขบางชิ้นสะท้อนว่า การพิจารณาประเด็นในพื้นที่ชายแดน ไม่ใช่เพียงแค่เรื่องการควบคุมแนวชายแดนจากการเข้ามาของโรค หรือศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปิดช่องทางเชื่อมโยงกับประเทศรอบบ้านเท่านั้น แต่ยัง

หมายรวมถึงต้นทุน ทรัพยากรและศักยภาพที่พื้นที่ชายแดนต้องมีความพร้อมเพียงพอสำหรับผู้ใช้บริการสุขภาพ ซึ่งข้ามมาจากประเทศอีกฝั่งชายแดน

สำหรับงานศึกษาในมิติสังคมและวัฒนธรรมมีจำนวน 4 ชิ้น ซึ่งประเด็นและจุดสนใจการศึกษาของงานมุ่งศึกษาเครือข่ายทางสังคม/ กลุ่มของผู้คนข้ามแดน อันก่อตัวขึ้นจากสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ ชชาติพันธุ์ และกิจกรรมการค้าระหว่างกัน อันมีประวัติศาสตร์ยาวนาน เช่นนี้แล้ว ผู้เขียนจึงพอจะสรุปในห้วงระยะ 3-5 ปีมานี้ว่า เครือข่ายทางสังคมข้ามแดน/ ข้ามชาติ อันก่อตัวขึ้นจากกิจกรรมและปัจจัยตั้งต้นหลากหลายรูปแบบ เป็นต้นทุนสำคัญหรือจุดแข็งสำหรับการพัฒนาความสัมพันธ์ข้ามแดนมากกว่าจะเป็นผลกระทบ ความเสี่ยง หรือจุดอ่อน ข้อสรุปพื้นฐานร่วมจากงานหลายชิ้นในแง่นี้ ยืนยันชัดว่าโอกาสของการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศรอบบ้านวางอยู่บนพลังของความสัมพันธ์ข้ามชาติในระดับประชาชนกับประชาชน ที่จะเป็รรากฐานแข็งแรงให้กับความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ยั่งยืน

8. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยปี ค.ศ. 2021

ในปี ค.ศ. 2021 วรณกรรมที่เผยแพร่ในรูปแบบบทความวิจัยและบทความวิชาการเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาในปีนี้มีอยู่ทั้งสิ้น 42 ชิ้น โดยส่วนใหญ่สนใจไปยังชายแดนด้านลาวและเมียนมา อนึ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับปีที่ผ่าน ๆ มา ซึ่งงานศึกษาต่อด้านชายแดนมาเลเซียมีจำนวนน้อยมากในทุกปี จะพบว่า ค.ศ. 2021 นี้ แม้ด้านชายแดนมาเลเซียจะมีสัดส่วนน้อยที่สุดเช่นเดิม แต่ก็ปรากฏจำนวนที่มากกว่าหลาย ๆ ปี คือ มีทั้งสิ้น 5 ชิ้น อันเป็นการศึกษาในมิติเศรษฐกิจ 2 ชิ้น ความมั่นคง 2 ชิ้น และการเมือง 1 ชิ้น แต่หากพิจารณาเชิงประเด็นพบว่า งานจำนวน 3 ชิ้น จากทั้งหมด 5 ชิ้น ที่กำหนดพื้นที่ศึกษาเป็นด้านชายแดนมาเลเซีย ให้น้ำหนักไปยังประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

สำหรับมิติของการศึกษา ค.ศ. 2021 มิติความมั่นคงมีจำนวนมากที่สุด คือ 17 ชิ้น โดยมุ่งสนใจหาคำตอบต่อรูปแบบวิธีการและกลไกการจัดการภัยคุกคามข้ามชาติประเภทต่าง ๆ ซึ่งปรากฏงานศึกษาในเขตมูมอันแตกต่างไปจากปีก่อน ๆ พอสมควร คือ ปรากฏงานศึกษาระบบของความมั่นคงทางชายแดน ในกรณีด้านชายแดนเมียนมา

โดยสร้างข้อสรุปว่า ระบบดังกล่าวก่อปรึ้นจากปัจจัยองค์ประกอบ 13 ประการ อันเป็นสิ่งที่สะท้อนเค้าลางถึงการศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับสหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านั้น และสามารถใช้เป็นงานฐานสำหรับทดสอบและพัฒนาประยุกต์ในกรณีด้านชายแดนอื่น เพื่อจัดทำระบบความมั่นคงทางชายแดนของไทยที่เป็นแนวทางกลางขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการเมืองภายในของประเทศฝั่งตรงข้ามชายแดน หรือเพื่อนบ้านอย่างเมียนมาที่มีการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือนในปี ค.ศ. 2021 ส่งผลให้ประชาธิปไตยที่กำลังเปลี่ยนผ่านของเมียนมาหยุดชะงัก หวนสู่ระบอบเผด็จการทหารที่ “รัฐ” ใช้ความรุนแรงต่อประชาชนภายในประเทศ เกิดการปราบปรามเอาชีวิตและละเมิดสิทธิมนุษยชนทั่วหัวระแหง ประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิมจึงกลับมามีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันสถานการณ์การเมืองในเมียนมาทำให้เกิดคนพลัดถิ่นจากสงครามกลางเมืองและการปราบปรามประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงข้ามชาติอื่น ๆ อาทิ การลักลอบข้ามแดน ความมั่นคงทางสาธารณสุขและโรคติดต่อชายแดน การค้ามนุษย์ข้ามชาติ ยาเสพติดข้ามชาติ นอกจากนี้ อันเนื่องมาจากการระบาดใหญ่อย่างรุนแรงและกว้างขวางไปทั่วโลกของโรคโควิด-19 เป็นโจทย์ท้าทายสำคัญยิ่งของประเทศไทยในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชายแดนที่เป็นเสมือนหน้าด่านของการรับมือกับการระบาดข้ามชาติ งานศึกษาเกี่ยวกับประเด็นนี้ปรากฏแนวโน้มให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบของระบบดังกล่าวว่าจะสามารถยกระดับประสิทธิภาพขึ้นได้ดียิ่งขึ้น หากไม่ปฏิเสธธรรมชาติของความจำเป็นของความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยให้น้ำหนักกับการทำงานร่วมกัน และกลไกปฏิบัติงานระดับฐานราก เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากกลุ่มแรงงานต่างด้าว ทำงานในระดับหมู่บ้าน/ ชุมชน อันถือเป็นทรัพยากรร่วมของทั้งสองประเทศที่อยู่ประชิดชายแดนกัน นอกจากนี้ วรรณกรรมในมิติความมั่นคงของ ค.ศ. 2021 ยังเป็นปีแรกที่ปรากฏงานศึกษาถึงโรคติดต่ออุบัติใหม่อันตรายโรคโควิด-19 โดยงานชิ้นแรกวางจุดสนใจการศึกษาไปที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งลักลอบเข้าเมืองมาตามช่องทางธรรมชาติ และไม่ผ่านระบบคัดกรองสาธารณสุข จึงเป็นปัจจัยสำคัญของการแพร่ระบาดโควิด-19 ส่วนงานอีกชิ้น วางอยู่ในแนวทางมานุษยวิทยาการแพทย์เพื่อทำความเข้าใจการรับมือของบุคลากรทางสาธารณสุขที่ทำงานในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นเสมือนด่านหน้าของการเผชิญภัยคุกคามดังกล่าว ส่วนงานศึกษาในมิติ

การเมืองมีจำนวน 12 ชิ้น โดยรวมยังคงให้น้ำหนักกับการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นประเด็นหลัก ส่วนวรรณกรรมที่ศึกษามิติเศรษฐกิจมีจำนวนทั้งสิ้น 8 ชิ้น โดยให้น้ำหนักศึกษาการค้าชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งครอบคลุมถึงการท่องเที่ยวชายแดนและโลจิสติกส์ และงานศึกษามิติสังคมและวัฒนธรรมมีจำนวนน้อยที่สุดเช่นเดียวกับปีที่ผ่านมา คือจำนวน 5 ชิ้น โดยที่กำหนดจุดสนใจไปยังเรื่องของอัตลักษณ์และวัฒนธรรมร่วมสองฝั่งชายแดนเป็นประเด็นหลัก

สำหรับการศึกษาประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของปีนี้ก็มีความน่าสนใจ กล่าวคือ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา วรรณกรรมเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวจะกระจุกตัวอยู่ในชายแดนด้านเมียนมา ลาว และกัมพูชา (โดยเฉพาะ จ.เชียงราย อ.แม่สอด จ.ตาก จ.สระแก้ว จ.มุกดาหาร) แต่ใน ค.ศ. 2021 นี้ กลับปรากฏงานศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในชายแดนด้านมาเลเซียถึง 2 ชิ้น โดยที่ชิ้นแรกพิจารณาในมิติทางเศรษฐกิจเป็นหลัก คือ การพัฒนาเมืองการค้าชายแดน กรณีสุโงโก-ลก จ.นราธิวาส ส่วนอีกชิ้นให้น้ำหนักมิติการเมืองชัดเจนกว่าเศรษฐกิจ คือ นโยบายภาครัฐในการส่งเสริมพื้นที่ จ.สงขลา โดยเชื่อมเข้ากับกรอบระดับภูมิภาคของอาเซียน ระดับอนุภูมิภาคคือ กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle) หรือ IMT-GT และกรอบของประเทศรอบบ้าน คือ แผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในบริเวณแนวภาคเหนือ (Northern Corridor Economic Region) หรือ NCER ของมาเลเซีย

9. ผลการศึกษาวรรณกรรมวิชาการในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดนไทยปี ค.ศ. 2022

วรรณกรรมที่เผยแพร่ในรูปแบบบทความวิจัยและบทความวิชาการเกี่ยวกับชายแดนไทยศึกษาในปี ค.ศ. 2022 นี้ มีจำนวนน้อยลงอย่างมาก คือ มีทั้งสิ้น 14 ชิ้น แนวโน้มที่น่าสนใจสามารถพิจารณาในภาพต่อเนื่องกับช่วงหลายปีก่อนหน้าได้หลายประเด็น ที่สำคัญคือ ห้วง 2-3 ปีก่อนหน้า ปรากฏงานศึกษาผลกระทบของชุมชนชายแดนต่อการเปิดบ่อนการพนัน/คาสีโน ในฝั่งเมียวดี ประเทศเมียนมา (ตรงข้ามแม่สอด) และการจัดการรับมือของชุมชนในจังหวัดสระแก้วต่อประเด็นเดียวกัน ในปีนี้มี

งานศึกษาที่ไปในทิศทางคล้ายกัน แต่กำหนดพื้นที่การศึกษาไปยัง จ.สุรินทร์ และ ศรีสะเกษ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อสรุปจากงานศึกษากลุ่มนี้ พบความน่าสนใจว่า นอกจาก ผู้คนในชุมชนชายแดนเหล่านี้จะกลายเป็นลูกค้าโดยตรงของบ่อนการพนัน/ คาสีโน ที่ตั้งอยู่ในอีกฝั่งของชายแดน ทั้งนักพนันมืออาชีพและกลุ่มมือสมัครเล่นแล้ว ขณะเดียวกัน การดำรงอยู่ของบ่อนและคาสีโนยังมีผลในเชิงความคิดและกระแสสังคม ให้การเล่นพนันกระจายตัวมากขึ้นในระดับชุมชนด้วย ข้อสรุปทำนองนี้จากงานหลายชิ้น ระบุถึงผลกระทบทางสังคมจากพลวัตในทางเศรษฐกิจชายแดนได้ค่อนข้างหนักแน่น อนึ่ง หากพิจารณาเชิงด้านชายแดน วรรณกรรมจำนวน 14 ชิ้นของปีนี้ ประกอบด้วย งานศึกษาด้านชายแดนเมียนมาและกัมพูชามากที่สุดในจำนวนเท่า ๆ กันที่ 4 ชิ้น ด้าน ชายแดนลาวจำนวน 3 ชิ้น และด้านชายแดนมาเลเซีย 1 ชิ้น โดยปรากฏงานที่ศึกษา โดยรวมทุกด้านชายแดน จำนวน 2 ชิ้น ส่วนในมิติของการศึกษา วรรณกรรมที่สนใจ มิติเศรษฐกิจมีจำนวนมากที่สุด คือ 6 ชิ้น อันปรากฏจุดเด่นคือการให้ความสนใจกับชีวิต และโอกาสของคนจนเมืองในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งโดยหลักทั่วไป นโยบายรัฐมักให้น้ำหนักหนุนเสริมไปที่การลงทุน และการดึงดูดทุนขนาดใหญ่มากกว่า สัดส่วนรองลงมา คือ วรรณกรรมในมิติสังคมและวัฒนธรรม มีจำนวน 5 ชิ้น ซึ่งรวมเอา เรื่องการศึกษาผลกระทบของชุมชนชายแดนจากคาสีโนดังกล่าวไปข้างต้นอยู่ในกลุ่มนี้ ด้วย สำหรับงานศึกษามิติการเมืองมีอยู่จำนวน 2 ชิ้น ซึ่งสนใจเรื่องการบริหารจัดการ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งคู่ และงานศึกษามิติความมั่นคงจำนวน 1 ชิ้น ในประเด็นระบบสาธารณสุขชายแดน โดยมีการพัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการ จากกรณีศึกษา อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี

การอภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัย จะเห็นได้ว่า บทความวิจัยและบทความวิชาการในแวดวง วิชาการไทยเกี่ยวกับชายแดนไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992-2022 มีการกระจายตัวอยู่ใน หลากหลายสาขาวิชา มีทั้งการศึกษาในสาขาวิชารัฐศาสตร์ (สาขาวิชาย่อยว่าการเมือง การปกครอง นโยบายภายใน เศรษฐศาสตร์การเมือง การบริหารจัดการภาครัฐ และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศ) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ (เศรษฐกิจ การค้าการลงทุน) สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บางชิ้นงานเป็น

ลักษณะงานศึกษาแบบสหสาขาวิชา หรือสหวิทยาการที่เชื่อมโยงศาสตร์ทางสังคมมากกว่า 1 สาขาวิชาเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งในแต่ละช่วงเวลาจะเน้นแตกต่างกันไป ส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม ณ ช่วงเวลานั้น ๆ โดยในช่วงปีแรก ๆ (ปี ค.ศ. 1992-2006) มีจำนวนวรรณกรรมค่อนข้างน้อยมาก งานเกี่ยวกับชายแดนส่วนใหญ่ศึกษาในมิติประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จากแนวนโยบายการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง ส่งผลให้มีความชัดเจนในการศึกษาพื้นที่ชายแดนในมิติที่กว้างขวางขึ้น จนกระทั่งถึงจุดตัดทางการเมืองอย่างเหตุการณ์การรัฐประหารในไทย ปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ความพยายามในการเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในกรอบระดับอนุภูมิภาค และภูมิภาคก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องในช่วงปีต่อ ๆ มา สะท้อนอย่างชัดเจนถึงแนวนโยบายของไทยที่เน้นการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ก้าวข้ามความขัดแย้ง และเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาเมืองชายแดนเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ขณะที่ในมิติความมั่นคง ขอบเขตการนิยามและการกำหนด “ความมั่นคง” ถูกขยายจากการให้ความสำคัญเพียงประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิม ไปสู่การตระหนักถึงประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กระทบต่อความมั่นคงมนุษย์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 ขึ้นในไทย ส่วนมิติการเมืองถูกศึกษาเป็นลำดับรองลงมาจากมิติเศรษฐกิจ ซึ่งจะเน้นหนักไปที่การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนผ่านนโยบายการพัฒนาชายแดน เพื่ออำนวยความสะดวกการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ความเป็นไปทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยก็ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชายแดน ดังเช่น งานศึกษาที่สะท้อนนโยบายทางการเมืองในการเสริมสร้างความเข้มแข็งชายแดนที่เชื่อมโยงกับมิติความมั่นคงรูปแบบเดิม ในยุคสมัยที่เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้กำลังคุกรุ่น นอกจากนี้ ยังปรากฏงานในเชิงมานุษยวิทยาการเมืองในพื้นที่ชายแดนอยู่บ้างเช่นกัน และสำหรับวรรณกรรมในมิติสังคม-วัฒนธรรม มีความน่าสนใจในประเด็นเชิงอัตลักษณ์ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์เฉพาะของผู้คนในชุมชนชนชาติด้านชายแดน เป็นวิถีชีวิตของผู้คนชายแดนที่ไม่ได้ถูกแบ่งแยกด้วยเส้นเขตแดนของรัฐชาติ และไม่ได้มีความยึดโยงอยู่กับอัตลักษณ์แห่งชาติ

ในมิติเชิงพื้นที่หรือด้านชายแดน สามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่า ด้านชายแดน ที่ได้รับความนิยมในการศึกษา คือ ด้านชายแดนลาว กัมพูชา และเมียนมา ส่วนใหญ่ เป็นวรรณกรรมในหัวข้อประเด็นด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในเชิงเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การศึกษาเกี่ยวกับชายแดนไทยที่ปรากฏส่วนใหญ่มีแนวโน้มต่อการศึกษายชายแดนแบบแยกส่วนและแยกพื้นที่ด้วยพรมแดนรัฐ อาทิ การศึกษาด้านชายแดนไทย-เมียนมาในมิติทางเศรษฐกิจของพื้นที่แม่สอด มักจะศึกษาพื้นที่ชายแดนแต่เพียงในพื้นที่แม่สอด แต่แท้จริง แม่สอดมีความเชื่อมโยงกับเมียวดีอย่างเกือบจะเป็นเนื้อเดียวกันทางเศรษฐกิจ ที่มีกลุ่มพ่อค้านักลงทุนเป็นกลุ่มเดียวกัน เป็นต้น จึงทำให้ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่น่าสนใจในการนำไปศึกษาด้านชายแดนต่อไป นอกจากงานศึกษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหัวข้อและประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจเฉพาะด้านชายแดน ซึ่งปรากฏชัดจากบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม ที่อาจยังไม่มี การศึกษามากนัก อาทิ การทำความเข้าใจพื้นที่ชายแดนผ่านการศึกษาบริบทของประเทศเพื่อนบ้านสำหรับทุกด้านชายแดน นโยบายเฉพาะของการจัดการพื้นที่ชายแดนอย่างจริงจังเป็นรูปธรรมที่มีความเข้าใจต่ออัตลักษณ์ของพื้นที่ หรือสำหรับเฉพาะชายแดนฝั่งกัมพูชา ยังมีประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญทั้งต่อพื้นที่ชายแดน และอาจส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศได้แก่ ประเด็นทุนจีนในธุรกิจผลไม้ในพื้นที่ เครือข่ายกลุ่มทุนสี่เทาต่างชาติและการลักลอบค้ารวมถึงส่งสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งมีเครือข่ายกับส่วนกลางในลักษณะการให้บรรณาการ เป็นต้น ในส่วนด้านชายแดนที่ติดกับมาเลเซียเป็นงานศึกษาที่มีจำนวนรวมน้อยที่สุด ชายแดนด้านนี้มักถูกเข้าใจโดยประชาชนทั่วไปว่า มีความกังวล/ น่าสนใจไปที่ประเด็นเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก ทั้งนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาอีกหลากหลาย ได้แก่ มิติเรื่องการพัฒนาประชาชนและการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน (โดยเฉพาะชายแดนไทย-มาเลเซีย) การขับเคลื่อนประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนด้วยการใช้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งต้องอาศัยเวลาและองค์ความรู้เฉพาะพื้นที่ตามอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ชายแดน รวมถึงประเด็นการเสริมสร้างโอกาสของท้องถิ่นในฐานะพื้นที่ชายแดน หรือการใช้ชายแดนเป็นฐานของการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ด้วยการหลีกเลี่ยงการใช้

ต้นทุนเรื่องความหวาดระแวงของรัฐ โดยเฉพาะรัฐส่วนกลาง ในการสัมพันธ์กับประเทศรอบบ้านและปฏิบัติกับพื้นที่และผู้คนชายแดน

ในส่วนการอธิบายผล พื้นที่ชายแดนของรัฐไทยสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดเรื่อง “ปฏิภาคภาวะ” (Intersectionality) ที่แปลโดยจักรกริช สังขมณี ในงานของสมัคร์ กอเซ็ม (2553) กล่าวคือ พื้นที่ชายแดนเป็นบริเวณที่ปรากฏทั้งภาวะของการมีอำนาจของรัฐแผ่กระจายอยู่ในรูปแบบพรมแดนของรัฐชาติและสถานะความเป็นพลเมือง ขณะเดียวกันก็มีภาวะความเป็นชาติพันธุ์ที่มีพรมแดนชาติพันธุ์ปรากฏซ้อนทับกับพรมแดนรัฐชาติอยู่ด้วย ปฏิสัมพันธ์อันซับซ้อน การตัดข้าม และการซ้อนทับกันส่งผลให้พื้นที่ชายแดนของไทยเป็นพื้นที่ที่ซับซ้อน ประกอบด้วย ผู้คนที่แตกต่างกันหลากหลายทั้งทางชาติพันธุ์ อุดมการณ์ ศาสนา อัตลักษณ์ต่าง ๆ และวัฒนธรรม ซึ่งปรากฏความไม่เท่าเทียม เนื่องเพราะการถูกนิยามโดยรัฐ และการเบียดขับเหยียดของกลุ่มคนต่าง ๆ ระหว่างกัน ดังเช่นที่ สุรชาติ บำรุงสุข (2552) ได้แสดงทัศนะเอาไว้ว่า พรมแดนของรัฐเป็นมรดกสำคัญทางการเมืองของโลกตะวันตกที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ถึงแม้ว่าประเด็นเช่นนี้จะถือกำเนิดขึ้นในบริบททางการเมืองของโลกตะวันตกและแพร่ขยายออกไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ดังจะเห็นได้ว่ารัฐทุกรัฐในโลกปัจจุบันมีพรมแดนกำกับเหมือนกันหมดและเห็นได้ชัดเจนอีกด้วยว่า ไม่มีรัฐใดไม่มีพรมแดนเป็นของตัวเอง หากอธิบายคู่ขนานกับงานของ เก็ดถวา บุญปรากฏ (2559) ที่อธิบายถึงพื้นที่ชายแดนเอาไว้ว่า อาจมีคำจำกัดความที่วางอยู่ระหว่างชายแดนและเขตแดนในเชิงภูมิศาสตร์ ในขณะที่อาณาบริเวณชายแดนมีลักษณะที่ให้ความหมายเกินความถึงพื้นที่ชายแดนที่อยู่ทั้งสองฝั่งของเส้นเขตแดน ส่วนคำว่าอาณาเขตนั้นหมายถึงดินแดนที่ผูกโยงผู้คนในพื้นที่ ซึ่งการให้ความหมายของคำดังกล่าวข้างต้นสามารถจำแนกได้ตามเนื้อหาและบริบทที่ศึกษา กล่าวคือ (1) ชายแดนในฐานะพื้นที่ท้องกับเขตแดนทางภูมิศาสตร์ เป็นเรื่องของการกำหนดวิธีการสานสัมพันธ์ระหว่างชายแดนกับเพื่อนบ้านที่มีประโยชน์และประสบปัญหาอุปสรรคร่วมกัน และเป็นรูปแบบหรือวิธีการปฏิบัติที่ถูกนิยามไปตามปัจจัยของความขัดแย้งและความแตกต่างตลอดจนการปรับเปลี่ยนในเชิงวัตถุและอุดมการณ์ที่ถูกสร้างและใส่ให้กับชายแดน (2) ชายแดนในฐานะภูมิภาคข้ามเขตแดน การทำให้พรมแดนและแปลกแยกจากกระบวนการสร้างชาติ กล่าวคือ บริบททางสังคมวัฒนธรรม แต่ปัจจัยทางด้านนิเวศ

วัฒนธรรมของพื้นที่ที่มีความแปลกแยกและแตกต่างเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญที่ไม่อาจสรุปหรือเสนอโน้ตทัศน์ของความเป็นพื้นที่ชายแดนได้โดยปราศจากการทบทวนอิทธิพลของความเป็นชาติในการรับรู้อ้างอิงของผู้คนต่อพื้นที่ของตนเอง (3) ชายแดนในฐานะที่เป็นฐานทรัพยากรในการแสวงหาผลประโยชน์ กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและวัฒนธรรมกับการบริหารจัดการอำนาจทางการเมืองระหว่างชายแดน ดังนั้น อำนาจทางการเมืองของท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนในพื้นที่ตามชายแดน จึงเป็นเรื่องสำคัญรองลงมาจากผลประโยชน์ของชาติ (4) ชายแดนที่เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเป็นชาติร่วมกัน การมีประวัติศาสตร์สังคม ร่วมกันได้สร้างวัฒนธรรมของชุมชนให้เกิดขึ้น ภายใต้การจัดการจัดการของอำนาจรัฐ และ (5) ชายแดนในฐานะพื้นที่ปฏิบัติการของผู้คนที่อยู่รายรอบ วัฒนธรรมอันหลากหลายและซับซ้อนของกลุ่มคนที่มีประสบการณ์ ที่ปรากฏในพื้นที่อาณาบริเวณชายแดนได้ก่อให้เกิดเป็นรูปของการกำหนดชะตากรรมต่อตนเองและต่อผู้คนที่รายรอบชาติ จึงทำให้การพิจารณาทำความเข้าใจองค์ความรู้ชายแดนไทยมีมิติที่หลากหลาย ในแบบประกอบสร้างนิยม (Constructivism) พื้นที่ชายแดนจึงก่อปรไปด้วยหลากหลายความหมาย ที่ซึ่งการนิยามแต่ละแบบนำไปสู่การกำหนดอัตลักษณ์ ผลประโยชน์ และแนวทางปฏิบัติต่อ “ชายแดน” ที่แตกต่างกันของทั้งรัฐอาณาเขต ชุมชนชายแดน และตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งคำจำกัดความในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบคิดทางด้านรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แสดงถึงความซับซ้อนของพื้นที่ชายแดน ที่สะท้อนผ่านพรมแดนทางวัฒนธรรม-การเมืองได้อย่างชัดเจน

เช่นเดียวกับที่ Berg and Houtum (2003) ที่ได้อธิบายว่า ชายแดนมักถูกอ้างและถูกสร้างโดยรัฐ ในฐานะที่รัฐชาติยังเป็นผู้แสดงสำคัญในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่ รัฐจึงนำแนวคิดชายแดนมาถกเถียงในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ความมั่นคง (the Security Border) โดยใช้เส้นเขตแดนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ทำหน้าที่กั้นประเทศหนึ่งออกจากประเทศหนึ่ง ป้องกันและอนุญาตให้เข้าผ่านหรือไม่ให้ผ่าน ควบคุม อนุญาต หรืออำนวยความสะดวกเคลื่อนย้ายของผู้คนและสินค้า โดยแบ่งรูปแบบของชายแดนออกเป็น 4 แบบ ได้แก่ (1) ชายแดนในฐานะพื้นที่ของความเป็นศัตรูกัน (Alienated Borders) โดย

เมื่อเกิดปัญหาระหว่างประเทศ ชายแดนจะทำหน้าที่ปิดกั้นแบ่งแยกทุกอย่างออกจากกัน (2) พื้นที่ชายแดนในรูปแบบที่มีการดำรงอยู่ร่วมกัน (Co-Existent Borderlands) จากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันแต่อาจไม่มีเสถียรภาพมากนักปรับเปลี่ยนไปได้ตามบริบท (3) พื้นที่ชายแดนในฐานะที่เป็นแหล่งพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependent Borderlands) ที่คนในพื้นที่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมั่นคงต่อกันตลอดเวลา ทำให้เกิดเครือข่ายทางเศรษฐกิจและสังคม และ (4) พื้นที่ชายแดนในฐานะพื้นที่ของการบูรณาการเข้าหากัน (Integrated Borderlands) เป็นพื้นที่ที่มีเสถียรภาพสูง คนมีความสัมพันธ์ที่มั่นคงและถาวร รัฐสองรัฐมีการบูรณาการทางเศรษฐกิจและสังคมสูง ส่งผลให้ปรากฏลักษณะอันสลับซับซ้อนสั่งสม ซึ่งผลของการถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ นั้นมาผสมผสาน ทับซ้อน หรือตัดพาดผ่านกันในพื้นที่ทางเศรษฐกิจบริเวณชายแดน ซึ่งทำให้มีวรรณกรรมที่สะท้อนถึงความสนใจในนโยบายของรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดน ผู้อพยพ คนไร้รัฐ ชนกลุ่มน้อย และแรงงานข้ามชาติ รวมถึงกลุ่มผู้เปราะบางตามแนวชายแดน

แนวทางการพิจารณาของรัฐของวงวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยทั่วไปที่ใช้กันอยู่ที่ว่า รัฐประกอบด้วย 1) กลุ่มสถาบันและบุคลากรของสถาบัน เหล่านี้ที่เป็นตัวแทนอำนาจศูนย์กลาง 2) การตัดสินใจทางการเมืองเกิดขึ้นหรือมาจากจุดศูนย์กลางของอำนาจนี้ 3) มีอาณาเขตกำหนดชัดที่ปักปันเขตแดน และ 4) เป็นผู้ผูกขาดอำนาจบังคับและการตรากฎหมาย ซึ่งจากนิยามของรัฐในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังข้างต้น อาจพิจารณาได้ว่าเขตแดน พรมแดน ชายแดนของรัฐ ย่อมได้แก่ พื้นที่กายภาพทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แนวที่ใช้เป็นเส้นกำหนดแบ่งเขตแดนระหว่างรัฐ ทั้งที่เป็นแนวที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นเองลงบนพื้นที่ทางกายภาพ เช่น เส้นรุ้งเส้นแวงหรือกำแพง และแนวที่เป็นอยู่โดยธรรมชาติ เช่น ภูเขา แม่น้ำ ทะเลสาบ เป็นต้น และพื้นที่ที่อยู่บริเวณรอยต่อระหว่างพรมแดนของรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่ง ภายใต้นิยามข้างต้นนี้เขตแดนรัฐมีบทบาทหน้าที่หลายประการด้วยกัน (Holsti, 2004) ได้แก่ เขตแดนเป็นตัวกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ที่อำนาจอธิปไตยของรัฐใช้บังคับได้ เขตแดนเป็นแนวป้องกันภัยและอันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังของศัตรูผู้รุกรานและสิ่งอันไม่พึงประสงค์ เช่น ยาเสพติด ของเถื่อน การค้า

มนุษย์ และบุคคลอื่นไม่พึงปรารถนา รัฐจะวางกำลังและบุคลากร เช่น กองทัพ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจตระเวนชายแดน ศุลกากร พร้อมกับเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับตรวจสอบและป้องกันการรุกรานเข้ามาของคน พหุ และวัตถุที่ไม่พึงประสงค์ และเขตแดนช่วยกำหนดขอบเขตของชุมชนทางการเมือง ในบางรัฐพื้นที่เขตแดนของรัฐกับพื้นที่ชุมชนทางการเมืองที่วางอยู่บนอัตลักษณ์ร่วมทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาหรือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ซ้อนกันพอดีก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าพื้นที่ทั้งสองเหลื่อมกันมาก ก็มักนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมระหว่างกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน ดังแนวคิดของ Stein Rokkan (1983) การเมืองเรื่องอาณาเขตเชิงอัตลักษณ์ (Identity Territorial Politics) ที่กล่าวถึงความแตกต่างหลากหลายอันเนื่องมาจากอัตลักษณ์ ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสถาบัน กระบวนการทางการเมือง และการต่อสู้ทางการเมือง ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในที่สุด ดังจะเห็นได้จาก ผลการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองเรื่องความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนใต้ และผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างมาเลเซียก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ถูกศึกษา และให้ความสำคัญในวรรณกรรมด้านชายแดนของไทย นอกจากนี้ เขตแดนยังเป็นกรอบของการสร้างมาตรฐานที่เป็นอันดับหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดภายในเขตแดน (ศุภมิตร ปิติพัฒน์, 2552) จึงนำไปสู่การสร้าง “ความเป็นอื่น” ได้อีกนัยหนึ่ง

วรรณกรรมหลายชิ้นในหลายปีที่มีเนื้อหาว่าด้วยมิติทางการเมืองมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ชายแดน อาทิ ด้านสาธารณสุข ต่อผู้คนข้ามแดน แรงงานข้ามชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ครอบคลุม ทั้งประเด็นการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่ได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อรับมือกับทั้งประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิมและความมั่นคงรูปแบบใหม่ ที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบข้ามเส้นพรมแดนของรัฐชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยคุกคามความมั่นคงมนุษย์อย่างโรคติดต่อ ที่มีการศึกษาหลายชิ้นในหลายปีที่ว่าด้วยการดำเนินการของภาครัฐในระดับพื้นที่และระดับท้องถิ่นตามแนวชายแดน ตลอดจนมีการกล่าวถึงในเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตามแนวชายแดนกับการบริหารจัดการ สะท้อนถึงทั้ง

ความสำคัญและบทบาทของตัวแสดง ทั้งภาครัฐและมิใช่ภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งมีפקต้องตระหนักถึงแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหลักการบริหารปกครองหลายระดับ หลักการกระจายอำนาจมีจุดเน้นที่การแพร่กระจายอำนาจหน้าที่ของผู้มีรับผิดชอบและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การพึ่งพากันข้ามพรมแดนเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการเผชิญกับโจทย์ปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติ จากหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว นำมาสู่การเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นและประสิทธิผลของรัฐบาลระดับใต้หรือต่ำกว่าระดับชาติ (Sub-State) ผ่านปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในแนวนอนมากขึ้น ซึ่งนัยหนึ่งก็สอดคล้องกับงานศึกษาชิ้นสำคัญของ จักรกริช สังขมณี (2561) ที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของชายแดนในเชิงวิธีวิทยาว่า ชายแดนนั้นไม่ควรที่จะถูกศึกษาให้ลดรูปให้เหลือเป็นเพียงจัดการเชิงพื้นที่เท่านั้น เพราะในพื้นที่ที่ราวกับว่ามีเส้นพรมแดนแบ่งนั้น แท้จริงแล้วกลับยังมีกระบวนการไหลเวียนของสิ่งต่าง ๆ และยังชี้ให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการจัดการและควบคุมพื้นที่ชายแดนในลักษณะต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นทำความเข้าใจผ่านโครงสร้างการจัดการของรัฐ การจัดประเภทพลเมืองของรัฐและชาวต่างด้าว การยกสถานะให้ชายแดนเป็นพื้นที่พิเศษ ไปจนถึงนวัตกรรมยุคปัจจุบันที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการย้ายพรมแดนของผู้คน นอกจากนี้ ยังได้สร้างความเข้าใจถึงการเคลื่อนย้ายของผู้คนโดยเริ่มจากการอธิบาย “สภาวะข้ามชาติ” ปัจจุบันในฐานะกระบวนการเคลื่อนย้ายผู้คนจากต้นทางไปยังปลายทางที่มีทั้งการรับส่งและมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างเข้มข้นจากเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ จากการที่มีทั้งเทคโนโลยีทางคมนาคมและเทคโนโลยีทางการสื่อสารที่ทำให้ผู้คนสามารถอ้างความสัมพันธกันได้แม้จะอยู่ห่างกัน การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนจึงต้องอาศัยองค์ความรู้แบบสหวิทยาการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จึงกล่าวได้ว่า โลกาภิวัตน์ส่งผลให้กระบวนการข้ามพรมแดนมีความเป็นไปได้มากขึ้น แต่กระนั้นกระบวนการข้ามพรมแดนก็ได้เป็นไปโดยง่ายเสมอไป ตัวอย่างเช่น ผู้คนที่มีความน้อยที่ต่อสู้อยู่และต่อรองกับอำนาจรัฐ เพื่อให้ตนเองได้ย้ายถิ่นสู่ดินแดนปลายทาง การข้ามพรมแดนจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้จากเทคโนโลยีโลกาภิวัตน์และเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ต้องได้รับการจัดการจาก ตัวแสดงทุกฝ่ายทั้งคนท้องถิ่น ผู้อพยพ และรัฐ

อย่างปฏิเสธไม่ได้ ซึ่งการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนในโลกยุคที่สภาวะข้ามชาติเป็นคุณลักษณะสำคัญยิ่งก่อให้เกิดการพึ่งพาซึ่งกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ข้ามเขตชั้นของรัฐชาติ จึงเป็นงานที่มีความหลากหลายทั้งในแง่ของตัวแสดง แ่งของประเด็นที่ล้วนเชื่อมโยงส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน และในแง่ของระดับระหว่างชุมชน-รัฐ-ระหว่างประเทศ (ภูมิภาคและโลก) ทำให้การออกแบบการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนนั้น จำต้องคำนึงถึงเงื่อนไขด้วยสัมพันธ์ภาพระหว่างความเป็นรัฐอาณาเขตของรัฐสมัยใหม่ กับความเป็นชุมชนชายแดนที่มีภูมิรากทางสังคมวัฒนธรรมมานับตั้งแต่ก่อนกำเนิดรัฐสมัยใหม่ การพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนที่มีขีดความสามารถตอบสนองต่ออัตลักษณ์และผลประโยชน์ของทั้งรัฐและชุมชนชายแดน จึงมีมิติสำคัญอยู่ที่การแสวงหาดุลยภาพในการดำรงอยู่อย่างหนุนเสริมกัน ระหว่างสองกรอบคิดพื้นฐานข้างต้นนั่นเอง และสำหรับภาครัฐเป็นการเฉพาะ การจะทำเช่นดังกล่าวมานี้ได้สำเร็จจำเป็นต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจลักษณะการคลุกคล้าทางวัฒนธรรมและรูปแบบของชีวิตถิ่นในพื้นที่ชายแดนนั้น ๆ ให้ถ่องแท้เป็นขั้นตอนแรกสุด เพื่อคลี่คลายภาพของต้นทุน ทรัพยากร ปัจจัยกำหนด (Determining Factors) ตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีอิทธิพลต่อสถานการณ์ความสัมพันธ์ โดยเฉพาะอิทธิพลทางความคิดต่อชุมชนชายแดน ตลอดจนแบบแผนของกติกากำกับ กระบวนการ และกลไกบริหารจัดการที่เป็นไปได้ และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้น ซึ่งเรียกร่องการตั้งต้นจากการสำรวจภูมิทัศน์ความรู้เกี่ยวกับชายแดนที่สะสมอยู่ในแวดวงวิชาการไทย

นอกจากนี้ สิ่งที่สะท้อนจากผลการวิจัย การบริหารจัดการชายแดน ทั้งมิติทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรมในแต่ละด้านชายแดนมีมิติและประเด็นที่รัฐจะเน้นหนักและให้ความสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามแต่ละบริบทของแต่ละด้านชายแดน ถึงแม้ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศของไทยและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับชายแดนในทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา จะมุ่งความสำคัญไปที่การส่งเสริมกิจกรรมและความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ก็มีรายละเอียดในการศึกษาแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะมิติทางด้านการเมืองและความมั่นคงที่ยังมีความแตกต่างตามลักษณะเฉพาะของแต่ละด้านชายแดน เช่น ชายแดนใต้ (ไทย-มาเลเซีย) เหตุการณ์ความสงบในพื้นที่ทำให้มิติด้านความมั่นคงถูกนำมาศึกษา

และมีการจัดทำเป็นนโยบายของรัฐมากกว่ามิติด้านอื่น ๆ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วในมิติทางการเมืองรวมถึงมิติทางเศรษฐกิจ ประเด็นเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจให้มีทิศทางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นชายแดน และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนชายแดนมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการบริหารจัดการพื้นที่ ด้วยการอาศัยความรู้ความเข้าใจอัตลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น ขณะที่ชายแดนทางเหนือที่ความเป็นไปของพื้นที่มีความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญกับเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน อิทธิพลของกลุ่มทุนต่างชาติผุดกฏหมายในคราบ “มาเฟียทางเศรษฐกิจ” รวมถึงความท้าทายที่เพิ่มมากขึ้น จากภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ลี้ภัยและปัญหาการค้ามนุษย์ ดังที่ Imtiaz Hussain (2013) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ “Border Governance” หรือการบริหารจัดการชายแดน ที่มองว่าไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่จะสามารถปกครองชายแดนให้บรรลุถึงผลประโยชน์ระหว่างสองรัฐ และรัฐไม่ใช่ตัวแสดงหลักแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่จะต้องให้ความสำคัญกับตัวแสดงโดยรอบของชายแดน อีกทั้งประเด็นปัญหาชายแดนที่เกิดขึ้นเป็นเหตุการณ์เฉพาะในพื้นที่ที่มีการศึกษาที่มาของวิวัฒนาการของสิ่งที่เกิดขึ้น ภายใต้บริบทความสัมพันธ์ของคนในพื้นที่ชายแดนระหว่างกันให้มากขึ้นด้วยเช่นกัน นำมาซึ่งผลลัพธ์คือการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละพื้นที่ชายแดนของทั้งสองประเทศ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดดังกล่าว และที่สำคัญการบริหารปกครองพื้นที่ชายแดนควรให้ความสำคัญกับความเป็นพหุนิยม (Pluralism) ของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ร่วมกันทั้งในภาครัฐและนอกภาครัฐผนวกกับการพัฒนาแนวคิดความสัมพันธ์ข้ามชาติ ซึ่งเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่มีลักษณะข้ามพรมแดนของรัฐในหลากหลายมิติ ดังนั้น ผลการวิจัยจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ที่เป็นการสำรวจภูมิทัศน์สถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับชายแดนไทยในแวดวงวิชาการไทย ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน จึงเป็นส่วนสนับสนุนให้ทั้งในเชิงวิชาการสามารถเล็งเห็นแนวโน้มของมิติและประเด็นในการศึกษาวิจัย ตลอดจนในเชิงปฏิบัติในการกำหนดรวมถึงการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทและความต้องการเชิงพื้นที่ของแต่ละด้านชายแดน ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองได้ไม่มากก็น้อย

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “สำรวจสถานะภูมิทัศน์องค์ความรู้ด้านชายแดนไทยศึกษาของแวดวงวิชาการไทย” ที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยภายใต้แผนงานเสริมสร้างความเข้มแข็งการบริหารจัดการแผนงานและโครงการด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ประเภท Fundamental Fund ประจำปี 2566

เอกสารอ้างอิง

- เก็ดถวา บุญปรากร. (2559). *ผู้ค้าข้ามแดนไทย-มาเลเซีย: และพื้นที่ชีวิตในตลาดปาดังเบซาร์*. ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จักรกริช สังขมณี. (2561). *Limology: ชายแดนศึกษา กับ เขต-ชั้นวิถีทยาของพื้นที่ใน/ระหว่าง*. สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์.
- นิติ ภาวครพันธุ์. (2556). *ชีวิตถิ่นที่คลุกเคล้า*. วารสารสังคมศาสตร์ 25(2), 205-235.
- รุ่งทิพย์ จันทรธนะกุล และปริญญาน นวลเปียน. (2562). หน่วยที่ 6 ลักษณะข้ามชาติ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาความคิดทางการเมืองและสังคม*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศุภมิตร ปิตีพัฒน์. (2552). *พรมแดนศึกษา*. โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2552). *พรมแดนศึกษา*. โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมักร์ กอเข้ม. (2553). *ปฏิภาคภาวะของพรมแดนชาติพันธุ์ และรัฐชาติ ในตลาดเมืองชายแดนแม่สอด*. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 22(2), 11-51.

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2559). *แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง (พ.ศ.2559-2564)*.
<http://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง.pdf>
- Berg, E., & Houtum, H. V. (2003). *Routing Borders between Territories, Discourse and Practice*. Ashgate Publishing Limited.
- Holsti, K.J. (2004). *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge University Press.
- Hussain, Imtiaz. (2013). *The Border Governance and the “Unruly” South*. a division of St. Martin’s Press LLC.
- Rokkan, Stein. (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. Sage Publications.

อำนาจยึดคริปโทเคอร์เรนซี ภายใต้พระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542¹
Power to Seize Cryptocurrencies Under the
Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999)

พริยาภรณ์ ศาสตร์บัณฑิตย์, จิรวุฒิ ลิปิพันธ์

Piriyapron Srattbundit, Jirawut Lipiphan

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยองค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยองค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

Email: pyp.sbd@gmail.com,

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

Email: jirawut.lin@dpu.ac.th

รับบทความ (Received): 9 ม.ค. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 15 ก.พ. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 27 ก.พ. 2567

บทคัดย่อ

ปัญหาการฟอกเงิน (Problem of Money Laundering) เป็นปัญหาสะสมที่มีมานาน และไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก ซึ่งในยุคแรก อาชญากรรม (Crime) มักมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่ซับซ้อนและมักจะเป็น

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ ปริทัศน์มยองค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เรื่อง “การฟอกเงินในกระบวนการค้าคริปโทเคอร์เรนซี ศึกษาเฉพาะกรณี การยึดคริปโทเคอร์เรนซีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

รูปแบบที่มีความรุนแรงและเกี่ยวข้องกับปัจจัยพื้นฐานของชีวิต (Fundamental Factors of Life) เมื่อสังคมได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป รูปแบบของการก่ออาชญากรรมจึงเกิดขึ้นหลายรูปแบบและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการนำเอาลักษณะของการประกอบธุรกิจหรือเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ มาผสมผสานกับการกระทำความผิดจนยากแก่การบังคับใช้กฎหมาย ต่อมาเมื่อคริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) เริ่มเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายในประเทศไทย เหล่าอาชญากรจึงหันมาก่ออาชญากรรม โดยการนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมาดำเนินการฟอกเงินผ่านกระบวนการของคริปโทเคอร์เรนซีให้ดูเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซินั้นเป็นการฟอกเงิน โดยอาศัยเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือ จึงทำให้มีความซับซ้อนในทางระบบเทคโนโลยี ประกอบกับมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายฉบับ จึงทำให้การตรวจจับของการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวมีความซับซ้อนยุ่งยากโดยการดำเนินการบังคับคดีแก่คริปโทเคอร์เรนซี ซึ่งเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลนั้นมีลักษณะแตกต่างกับทรัพย์สินประเภทอื่นที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไป ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (Anti-Money Laundering Act B.E. 2542) มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยึดคริปโทเคอร์เรนซีไว้เป็นการเฉพาะ และปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะของคริปโทเคอร์เรนซีแต่อย่างใด ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับอำนาจในการยึดคริปโทเคอร์เรนซียังไม่ชัดเจนว่า กรณีใดที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำได้ และกรณีใดที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำ รายการที่เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีคืออะไร รายการใดบ้างที่สามารถถูกยึดได้ และมีวิธีการยึดหรืออายัดอย่างไร ดังนั้น กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ก้าวทันยุคสมัยที่เต็มไปด้วยเทคโนโลยีใหม่ เนื้อหาในบทความนี้มุ่งเน้นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศในประเด็นเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการยึดคริปโทเคอร์เรนซี เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ: คริปโทเคอร์เรนซี, การฟอกเงินคริปโทเคอร์เรนซี, การยึดคริปโทเคอร์เรนซี โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

Abstract

Money laundering is a persistent problem that exists not only in Thailand but also all over the world. Previously, forms of crime were usually not complicated, often seen as violence and related to basic factors of life. As society has developed, several forms of crime have occurred and become more complicated. The characteristics of business and technology are combined to commit an offense. By doing so, it is hard to enforce the law against those offenses. When cryptocurrency became widely known in Thailand, criminals discovered ways to commit offenses by laundering money or property connected with the commission of an offense through cryptocurrency processes to make it appear as if it is lawfully obtained property, and to evade official investigation. Since money laundering through cryptocurrency uses technology as a tool, it has either technological system or legal complexity. Moreover, there are several related laws, so it is complicated and hard to cut off the cycle of crimes. Due to the fact that the seizure of cryptocurrency, which is a digital asset, is different from other well-known kinds of property, but the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 has neither any specific provisions related to the confiscation of cryptocurrency, nor any amendment to make it consistent with the characteristics of cryptocurrency at present, the law related to the confiscation of cryptocurrency is still unclear about the action that the officer has or has no power to do, the meaning of cryptocurrency-related item, the seized and confiscated item, and the process of attachment. Thus, Thailand's anti-money laundering law needs to be developed to keep abreast of the age of technology. The content of this article is to study and compare Thai laws and foreign laws, and provide

recommendations related to money laundering and the confiscation of cryptocurrency to indicate the importance and solution of this problem.

Keywords: Cryptocurrency, Cryptocurrency Money laundering, Seizing of Cryptocurrencies by Thai Government Officials

บทนำ

คริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency) หรือเงินตราเข้ารหัส เป็นเทคโนโลยีที่ถูกคิดค้นขึ้นมาเพื่อใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการ อันเป็นการตอบสนองคุณสมบัติของความเป็นเงิน (Money) และแก้ไขข้อบกพร่องบางประการของเงิน คริปโทเคอร์เรนซีถูกคิดค้นขึ้นใน ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) โดยซาโตชิ นากาโมโต (Satoshi Nakamoto) ภายใต้แนวคิดการสร้างเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะการทำงานในรูปแบบ (Peer-to-Peer คือ บุคคลถึงบุคคลโดยสมบูรณ์) กล่าวคือ เป็นการตัดตัวกลางหรือบุคคลที่สาม เช่น ธนาคารหรือสถาบันการเงินออกจากการทำธุรกรรม และใช้คอมพิวเตอร์เชื่อมต่อกันเป็นเครือข่าย โดยมีเทคโนโลยีระบบการป้องกันที่เรียกว่าบล็อกเชน (Blockchain) มาทำการตรวจสอบควบคุมแทน (Saifedean Ammous, 2565) สำหรับประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดคริปโทเคอร์เรนซีไว้ 7 สกุลเงินด้วยกัน คือ 1) Bitcoin (BTC) 2) Bitcoin Cash (BCH) 3) Ethereum (ETH) 4) Ethereum Classic (ETC) 5) Litecoin (LTC) 6) Ripple (XRP) และ 7) Stellar (XLM) (สมพัฒน์ มีมานัส และ เสถียรภาพ นานหลวง, 2564)

เดิมที ก่อนที่คริปโทเคอร์เรนซีจะเป็นที่รู้จักในประเทศไทย เหล่าอาชญากรมักจะใช้วิธีการฟอกเงินผ่านการซื้อทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง เช่น เครื่องเพชร ทองคำ รถยนต์หรู บ้าน หรืออาจเป็นการลงทุน เช่น การซื้อหุ้น หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้วิวัฒนาการมาโดยตลอด เพื่อที่จะทำการตัดวงจรของการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว ต่อมาเมื่อคริปโทเคอร์เรนซีเริ่มเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายในประเทศไทย เหล่าอาชญากรจึงหันมาประกอบอาชญากรรมผ่านคริปโทเคอร์เรนซี ดังนั้น การฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซี

จึงกลายเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการฟอกเงินของอาชญากรในปัจจุบัน ซึ่งเป็นภัยร้ายแรงแก่บุคคลและระบบเศรษฐกิจของโลก จึงเป็นเหตุให้บางประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีนเลือกหนทางที่จะตัดปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้การใช้คริปโทเคอร์เรนซี เช่น บิตคอยน์ (Bitcoin) ในการทำธุรกรรมทุกประเภทเป็นสิ่งผิดกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดว่า สกุลเงินดิจิทัลนั้นเป็นภัยต่อสินทรัพย์ของประชาชน ซึ่งผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมดังกล่าวจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย และทางรัฐบาลจีนได้เร่งดำเนินการปราบปรามการขุดสกุลเงินเสมือนดังกล่าว (Thairath Online, 2564) อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศที่เห็นโอกาสทางธุรกิจและนวัตกรรมใหม่ ๆ เช่น สหราชอาณาจักร แคนาดา ราชอาณาจักรเบลเยียม สมาพันธรัฐสวิส สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้คริปโทเคอร์เรนซีและการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับคริปโทเคอร์เรนซีทุกประเภทเป็นสิ่งผิดกฎหมายเหมือนกับสาธารณรัฐประชาชนจีนแต่อย่างใด แต่ได้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำกับ ควบคุม และดูแลคริปโทเคอร์เรนซีอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการฟอกเงิน

สำหรับประเทศไทย กฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (Anti-Money Laundering Act B.E. 2542) โดยเมื่ออาชญากรกระทำความผิดมูลฐานตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ อาชญากรได้นำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมาดำเนินการฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซี ทางภาครัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดไว้ ทั้งมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ มาตรการทางแพ่งในส่วนที่เป็นการดำเนินการบังคับคดีกับคริปโทเคอร์เรนซีซึ่งเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Assets) อันมีลักษณะแตกต่างกันกับทรัพย์สิน (Property) ประเภทอื่น ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานก่อนที่คริปโทเคอร์เรนซีจะเกิดขึ้น และปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะของคริปโทเคอร์เรนซีแต่อย่างใด ดังนั้น การจะนำมาตรการในหมวด 6 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Chapter VI Asset Proceedings) มาใช้บังคับกับคริปโทเคอร์เรนซีจึงมีความไม่เหมาะสม คลุมเครือ และไม่ชัดเจนในประเด็นข้อกฎหมายว่ากรณีใดที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำได้ หรือกรณี

ใดที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำการที่เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีคืออะไร รายการใดที่สามารถถูกยึดได้ และมีวิธีการยึดหรืออายัดอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการกระบวนการฟอกเงินในอดีตและการฟอกเงินโดยอาศัยคริปโทเคอร์เรนซีเป็นเครื่องมือ
2. เพื่อศึกษาให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการยึดคริปโทเคอร์เรนซี โดยมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการยึดคริปโทเคอร์เรนซี
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการต่างประเทศที่ใช้ในการดำเนินการกับคริปโทเคอร์เรนซี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย
4. เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการยึดคริปโทเคอร์เรนซีในโอกาสต่อไป

สมมติฐานการวิจัย

เมื่ออาชญากรกระทำความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แล้ว อาชญากรได้นำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมาดำเนินการฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซี ทางภาครัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น คือมาตรการทางแพ่งในส่วนที่เป็นการดำเนินการบังคับเอากับคริปโทเคอร์เรนซีซึ่งเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Assets) ที่มีลักษณะแตกต่างกันกับทรัพย์สิน (Property) ประเภทอื่น ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานก่อนที่คริปโทเคอร์เรนซีจะถือกำเนิดขึ้น จึงไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการยึดไว้เป็นการเฉพาะและปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะของ คริปโทเคอร์เรนซี แต่อย่างใด จากปัญหาที่กล่าวข้างต้นการแสวงหามาตรการที่เหมาะสม เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการ

การยึดคริปโทเคอร์เรนซี จากผู้กระทำจะทำให้เกิดขอบเขตที่มีความชัดเจนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะตัดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ได้ ตลอดจนตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมผ่านทางช่องทางดังกล่าวได้อย่างแม่นยำชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อรัฐในการที่จะป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนศึกษามุ่งเน้นไปที่ประเด็นปัญหาการยึดคริปโทเคอร์เรนซีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยจะศึกษาว่าคริปโทเคอร์เรนซีเป็นทรัพย์สิน ซึ่งอยู่ในขอบเขตของการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามความหมายหมวดที่ 6 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ รายการเกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีใดบ้างที่สามารถถูกบังคับได้ และมีวิธีการยึดอย่างไร ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้จะศึกษาค้นคว้าจากบทความงานวิจัย และกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ จะดำเนินการวิจัยโดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และมุ่งศึกษาวิธีการฟอกเงินโดยใช้คริปโทเคอร์เรนซีเป็นเครื่องมือ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้คริปโทเคอร์เรนซีเป็นเครื่องมือกระทำความผิดดังกล่าว และศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ในเรื่องของการยึดคริปโทเคอร์เรนซีที่ถูกใช้การฟอกเงิน โดยเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษเป็นหลัก และศึกษาการทำงานของหน่วยงานระหว่างประเทศเฉพาะกิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนการก่อการร้าย อันได้แก่คำแนะนำของ Financial Action Task Force (FATF) เพื่อศึกษาแนวทางที่หน่วยงานนั้นใช้ในการปราบปรามการใช้คริปโทเคอร์เรนซีเพื่อฟอกเงิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของกระบวนการฟอกเงินในอดีตและการฟอกเงินโดยอาศัยคริปโทเคอร์เรนซีเป็นเครื่องมือ
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาในการยึดคริปโทเคอร์เรนซีและทราบถึงกระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการยึดคริปโทเคอร์เรนซี รวมทั้งสามารถเปรียบเทียบกับกระบวนการตามกฎหมายของต่างประเทศได้
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการของต่างประเทศที่ใช้ดำเนินการกับคริปโทเคอร์เรนซีซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมาย
4. สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการยึดคริปโทเคอร์เรนซี กับกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งอาจนำมาเป็นแม่แบบในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยอาศัยคริปโทเคอร์เรนซีในอนาคตต่อไป

ผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และสรุปผลการวิจัย

1. การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินตามกฎหมายไทย

ความหมายของการฟอกเงิน การฟอกเงิน (Money Laundering) ไม่มีความหมายหรือคำนิยามปรากฏในกฎหมายฉบับใดเป็นการเฉพาะ แต่จากการสืบค้นพบว่า นักวิชาการได้พยายามให้คำนิยามของการฟอกเงินไว้หลายประการ ดังนี้

ไชยยศ เหมะรัชตะ (2540) กล่าวว่า การฟอกเงินมิได้จำกัดแต่เฉพาะการกระทำแก่เงินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิดเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดำเนินการใด ๆ แก่ทรัพย์สินต่าง ๆ อันได้มาจากการกระทำความผิดด้วยเช่นกันด้วยเหตุนี้ เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ฟอกเงิน” โดยทั่วไปย่อมเป็นที่เข้าใจว่ามีใช้จำกัดเฉพาะการฟอก “เงิน” เท่านั้น แต่รวมถึงการฟอก “ทรัพย์สิน” ด้วย แต่มักเรียกรวม ๆ ว่า “ฟอกเงิน” ดังนั้น จึงอาจสรุปคำจำกัดความ (Definiton) ของคำว่า “การฟอกเงิน” หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำให้เงินหรือทรัพย์สินใด ซึ่งมีที่มาจากการกระทำความผิดเปลี่ยน

สภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

วิระพงษ์ บุญโญภาส (2550) กล่าวว่า การฟอกเงิน คือ การเปลี่ยนแปลงเงินที่ได้มาโดยไม่ถูกกฎหมาย หรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยสุจริต หรือพิสูจน์ว่าไม่ได้ทุจริต กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ทำให้เงินสกปรกกลายเป็นเงินสะอาด หรือกลายเป็นเงินที่สามารถอ้างอิงได้ว่าได้มาอย่างไร สาเหตุที่ต้องมีการฟอกเงินเพราะว่าเงินที่ได้มาจากธุรกิจผิดกฎหมายนั้นไม่สามารถอ้างอิงแหล่งที่มาหรือไม่ได้รับการยอมรับในสังคม ดังนั้น โดยความหมายของการฟอกเงินจึงไม่ได้ผูกติดกับกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยทั่วไป การฟอกเงินจึงให้ความหมายถึงการนำเงินสกปรกจากกิจกรรมที่ถือว่าเป็นอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ มาทำให้เป็นเงินสะอาด

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2543) ให้ความหมายของการฟอกเงินว่า หมายถึง การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เงินสกปรก หรือเงินที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้ดูเหมือนเป็นเงินสะอาดหรือเงินที่ได้มาจากการทำมาหากินหรือธุรกิจที่สุจริตอันเป็นการปกปิดซ่อนเร้นแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเงินหรือทรัพย์สินนั้น

เมื่อพิจารณากรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจึงขอสรุปเกี่ยวกับการฟอกเงินโดยอาศัยคริปโทเคอร์เรนซีว่า เป็นการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า เงินสกปรก (Dirty Money) มาดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการต่าง ๆ ผ่านกระบวนการและระบบเทคโนโลยีของคริปโทเคอร์เรนซี เพื่อให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นกลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่า เงินสะอาด (Clean Money) เช่น การนำทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปทำการซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนเป็นคริปโทเคอร์เรนซี ไม่ว่าจะดำเนินการโดยตนเอง หรือดำเนินการในนามของบุคคลอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากทางภาครัฐ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อ่านาตามกฎหมายมายึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ไปจากตนได้

1.1 ขั้นตอนการฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซี

กระบวนการฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซี เมื่อพิจารณาตามขั้นตอนของการฟอกเงินโดยทั่วไปแล้วสามารถสรุปขั้นตอนของการฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซีได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้ (วิสูตร กัจฉมาภรณ์, 2564)

ขั้นตอนที่ 1 การยกย้าย (Placement หรือ Conversion) เป็นการที่ผู้กระทำความผิดจะดำเนินการปกปิดหรือซ่อนเร้นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดโดยอาจเป็นการยกย้ายทรัพย์สินดังกล่าวไปไว้ในที่ซึ่งไม่ให้ใครหาเจอ หรืออาจนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดนั้นไปทำการปกปิดซ่อนเร้น โดยการนำไปฝากธนาคาร ลงทุนในหุ้น หรืออาจเป็นการยกย้ายผ่านช่องทางของคริปโทเคอร์เรนซี โดยมีวิธีการ คือ นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเข้าสู่ระบบของคริปโทเคอร์เรนซีอันถือว่าการยกย้ายทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามขั้นตอนที่ 1 แล้ว แม้การซื้อขายและแลกเปลี่ยนจะยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้นก็ตาม

ขั้นตอนที่ 2 การปกปิด (Layering หรือ Concealment) เป็นกระบวนการพยายามปกปิดซ่อนเร้นแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดโดยการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อน เพื่อปกปิดเส้นทางการเงินและแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากภาครัฐ ตัวอย่างที่พบได้บ่อย คือ การนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนเป็นทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่ามาก เช่น เพชร พลอย ทองคำ รถยนต์ บ้าน อาคารชุด อัญมณี หรือทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีมูลค่าราคาสูง ซึ่งเป็นวิธีที่มีมาแต่ดั้งเดิม ต่อมาเมื่อมีคริปโทเคอร์เรนซีเกิดขึ้นจึงมีการปกปิดซ่อนเร้นแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยการทำธุรกรรมผ่านคริปโทเคอร์เรนซี กล่าวคือ เป็นการนำทรัพย์สินดังกล่าวมาทำการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนเป็นคริปโทเคอร์เรนซี ทั้งที่ระบุตัวตนของตัวเองและระบุตัวตนของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตนเอง เพื่อทำธุรกรรมการซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนเป็นทอด ๆ หรืออาจเป็นการโอนคริปโทเคอร์เรนซีเข้าสู่กระเป๋านิเล็คทรอนิกส์หลายใบ หรือบางกรณีอาจมีการโอนออกไปยังต่างประเทศ หรืออาจมีการแปรสภาพคริปโทเคอร์เรนซีผ่านศูนย์บริการแปรสภาพเงินตราเข้ารหัส (Cryptocurrency Mixer or Tumbler) ซึ่งให้บริการรับแลกเปลี่ยนคริปโทเคอร์เรนซีเป็นเงินตราปกติหรือเงินตราเข้ารหัส โดยผู้กระทำความผิดมีความมุ่งหมายเพื่อผสมปน

เหรียญคริปโทเคอร์เรนซีหลายสกุลเงินเข้าด้วยกัน และทยอยโอนคริปโทเคอร์เรนซีสกุลเงินต่าง ๆ ไปสู่กระเป๋าอิเล็กทรอนิกส์หลายใบ โดยกระจายกันไปในช่วงเวลาที่ต่างกัน จึงทำให้ผู้รับโอนคริปโทเคอร์เรนซีได้รับการโอนคริปโทเคอร์เรนซีจากผู้ที่สามารถระบุตัวตนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้รับโอนไม่สามารถเชื่อมโยงเส้นทางการเงินไปถึงผู้โอนต้นทางได้ เพื่ออำพรางการทำนิติกรรม ซึ่งขั้นตอนที่ 2 จะแตกต่างกับขั้นตอนที่ 1 กล่าวคือ เมื่อมีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเข้าสู่ระบบของคริปโทเคอร์เรนซีแล้ว ได้มีการทำธุรกรรมต่อไปอีก

ขั้นตอน 3 การนำกลับมาใช้ใหม่ (Integration หรือ Creation of Perception of Legitimacy) ผู้กระทำความผิดจะนำคริปโทเคอร์เรนซีที่สามารถระบุแหล่งที่มาได้ชัดเจนไปผ่านกระบวนการใช้ประโยชน์หมุนเวียนธุรกรรมในระบบคริปโทเคอร์เรนซี หรืออาจทำการเก็บรักษาไว้ในกระเป๋าเงินประเภท Cold Wallet ซึ่งไม่ได้เชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ต เช่น ดำเนินการโดยใช้ USB Drive หรือผู้กระทำความผิดอาจนำคริปโทเคอร์เรนซีเหล่านั้นไปใช้ซื้อสินค้าหรือบริการโดยตรง หรืออาจนำคริปโทเคอร์เรนซีเหล่านั้นมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราที่ชอบด้วยกฎหมายผ่านระบบเครือข่ายที่เชื่อมต่อกับระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเรียกขั้นตอนนี้ว่า “Cash out Strategy” เช่น การใช้ศูนย์บริการแลกเปลี่ยนเงินสกุลเข้ารหัส (Cryptocurrency Exchangers) ที่ให้บริการแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราเข้ารหัสอื่น หรือเงินตราทั่วไป รวมถึงการใช้บริการกับศูนย์บริการโอนเงิน Paypal ซึ่งไม่ต้องระบุตัวตนของผู้โอน

1.2 ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด” หมายความว่า

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินหรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำ ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน และให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ

(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินที่ตาม (1) (2) หรือ (3) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้ง และไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น เมื่อผู้เขียนนำมาปรับใช้กับกรณีของคริปโทเคอร์เรนซี แล้วพบว่า การที่คริปโทเคอร์เรนซีจะกลายเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้นั้น มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. กรณีที่ได้คริปโทเคอร์เรนซีมาจากการกระทำความผิดมูลฐาน หรือความผิดฐานฟอกเงินหรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำ ซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือความผิดฐานฟอกเงิน และให้รวมถึงคริปโทเคอร์เรนซีที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน

2. เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่ายหรือจ่ายโอนคริปโทเคอร์เรนซีดังกล่าวในข้อ (1) โดยประการใด ๆ และ

3. ดอกผลของคริปโทเคอร์เรนซี เงิน หรือทรัพย์สินดังกล่าว ตามข้อ 1 และข้อ 2 ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินที่กล่าวมาทั้งหมดจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้ง และไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใดโอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด

คริปโทเคอร์เรนซินั้นมีความพิเศษกว่าทรัพย์สินชนิดอื่น กล่าวคือ มีหลายมุมมอง ในบางประเทศอาจเป็นเงินตรา แต่สำหรับประเทศไทยนั้นยังเป็นเพียงธุรกิจการลงทุน ดังนั้น การลงทุนในคริปโทเคอร์เรนซีก็อาจจะมีการได้กำไรจากการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนเช่นกัน โดยผลกำไรที่ได้จากการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนคริปโทเคอร์เรนซินั้น ถือเป็นดอกผลของคริปโทเคอร์เรนซี ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ไม่ว่าคริปโทเคอร์เรนซีเหล่านั้นจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้ง และไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใดก็ตาม ย่อมถือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ข้อสังเกต พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “ทรัพย์สิน” ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของ

กฎหมายกลับไม่ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า “ทรัพย์สิน” ไว้เป็นการเฉพาะว่าหมายความว่าอย่างไร ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่า สินทรัพย์ดิจิทัลเป็นทรัพย์สินหรือไม่อย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “ทรัพย์สิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138 แล้วพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า “ทรัพย์สิน หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินและวัตถุที่ไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้” ประกอบกับมีพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ออกมารองรับสถานะของคริปโทเคอร์เรนซี ดังนั้น จึงได้ข้อสรุปว่า คริปโทเคอร์เรนซีซึ่งเป็นวัตถุที่ไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ คริปโทเคอร์เรนซีจึงเป็นทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมีการนำคริปโทเคอร์เรนซีมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน คริปโทเคอร์เรนซีอาจถูกยึดในฐานะที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้อย่างไรก็ตาม คริปโทเคอร์เรนซีมีลักษณะไม่เหมือนกับทรัพย์สินทั่วไป ประกอบกับมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง การจะยึดคริปโทเคอร์เรนซี จึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการยึดคริปโทเคอร์เรนซี

อันที่จริงแล้ว ปัญหาที่เกี่ยวกับการยึดคริปโทเคอร์เรนซีนั้นมีหลายประการ เช่น ความผันผวนของมูลค่าของคริปโทเคอร์เรนซี การยึดตามมูลค่า อำนาจหน้าที่ในการยึด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอมุ่งหมายไปในเรื่องของรากฐานอำนาจในการยึดเป็นหลัก เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นบังคับกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ประกอบกับพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีโดยตรง ไม่ได้ให้คำนิยามของ คำว่า “รายการที่เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซี หรือรายการที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล” ว่าจะมีความหมายว่าอย่างไร หมายถึงอะไรบ้าง ดังนั้น ในการยึดคริปโทเคอร์เรนซีที่ถูกใช้ในการฟอกเงิน จึงมีข้อควรพิจารณาว่ารายการใดบ้างที่เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีที่สามารถยึดได้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การยึดบรรลุผล สามารถก่อตั้งกระเป๋าดิจิทัลของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการโอนคริปโทเคอร์เรนซีที่ยึดจากผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ หน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจในการก่อตั้งกระเป๋าดิจิทัล

และเก็บรักษาไว้ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันมีความไม่ชัดเจนและความไม่ชัดเจนในข้อกำหนดดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาความคลุมเครือในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ว่า กรณีใดที่สามารถกระทำได้ และกรณีใดที่ไม่สามารถกระทำได้ประเด็นดังกล่าว จึงอาจส่งผลกระทบต่อหลายประการ เช่น ปัญหาการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจกระทำ ผู้กระทำความผิดอาจถูกกระทบสิทธิบางประการ จากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงอาจเกิดการฟ้องร้องขึ้นอีกคดีหนึ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เมื่อไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว การจะตัดสินว่าการประกอบอาชญากรรมย่อมทำได้ยาก และในบางกรณีอาจไม่สามารถดำเนินการใด ๆ กับคิริบโทเคอร์เรนซีที่ถูกใช้ในการฟอกเงินได้

2. การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินของสหราชอาณาจักร

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันสหราชอาณาจักรได้มีการตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและความโปร่งใสขององค์กร ค.ศ. 2023 (Economic Crime and Corporate Transparency Act 2023 หรือ ECCTA 2023) ขึ้น เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรายได้จากอาชญากรรม ค.ศ. 2002 (Proceeds of Crime Act 2002 หรือ POCA 2002) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ECCTA 2023 ของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2023 มีผลบังคับใช้ในอังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) มีสาเหตุในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อตอบโต้การรุกรานยูเครน (Ukraine) โดยรัสเซีย (Russia) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะตรวจสอบและป้องกันกลุ่มอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ผู้ที่มีความร้ายแรงผิดปกติ และการก่อการร้ายจากการใช้บริษัทและองค์กรอื่น ๆ ในทางที่ผิดต่อระบบเศรษฐกิจแบบเปิดของสหราชอาณาจักร เพื่อเสริมความแข็งแกร่งโดยตอบสนองในวงกว้างของสหราชอาณาจักรต่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงแก้ไข POCA 2002 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กับหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการยึดและอายัดสินทรัพย์ดิจิทัลด้วย โดยมีความมุ่งหมายที่จะเพิ่มมาตรการ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการแก้ไขเพื่อใช้อำนาจกู้คืนทรัพย์สินทางอาญาและทางแพ่งอย่างชัดเจนกับสินทรัพย์ดิจิทัลหรือคริปโทเคอร์เรนซี
2. ยกเลิกข้อกำหนดในบางกรณีที่บุคคลต้องถูกจับกุมก่อน จึงจะสามารถยึดทรัพย์สินได้
3. ทำการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการค้นหา การยึด และกักขัง เพื่อให้ชัดเจนว่าจะนำไปใช้ในกระเป๋าสตางค์อิเล็กทรอนิกส์อย่างไร
4. ให้อำนาจแก่ศาลผู้พิพากษาเพื่อจัดการกับสินทรัพย์ดิจิทัล
5. จัดให้มีการทำลายคริปโทเคอร์เรนซีในบางสถานการณ์
6. ให้อำนาจในการตรวจค้นและยึดทรัพย์สินในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซี
7. เปิดใช้งานการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเรียกคืนคริปโทเคอร์เรนซีจากบุคคลที่สาม
8. จัดให้มีการอายัดกระเป๋าสตางค์คริปโท (Crypto Wallet) และ
9. เปิดใช้งานคริปโทเคอร์เรนซีเพื่อแปลงเป็นเงินสดหรือทำลายในบางรายการสถานการณ์

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ POCA 2002 จะเป็นกฎหมายที่ใช้จัดการกับการฟอกเงินโดยตรง แต่ก็ไม่ได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลไว้ โดยเฉพาะ ต่อมาภายหลังเมื่อสหราชอาณาจักรได้ตระหนักถึงภัยจากสินทรัพย์ดิจิทัลในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการฟอกเงินผ่านสินทรัพย์ดิจิทัล จึงได้ตรา ECCTA 2023 และแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลหลายประการ โดยมีหลักเกณฑ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการยึดสินทรัพย์ดิจิทัลดังต่อไปนี้

POCA 2002 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ECCTA 2023

มาตรา 47C (5B) “รายการที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์คริปโท (Cryptoasset-Related Item) คือ รายการของทรัพย์สินที่เป็นหรือประกอบด้วยหรือให้การเข้าถึงข้อมูลที่เป็นหรือมีแนวโน้มที่จะช่วยในการยึดสินทรัพย์คริปโทใด ๆ...”

(5C) สถานการณ์ที่สินทรัพย์คริปโทถูก “ยึด” สำหรับวัตถุประสงค์ของอนุมาตรา (1) ได้แก่สถานการณ์ที่สินทรัพย์คริปโทถูกโอนเข้ากระเป๋าเงินคริปโท (Crypto Wallet) ซึ่งควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีความเหมาะสม

วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายของสหราชอาณาจักรมีความทันสมัยมาก มีการวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเหมาะสมต่อการนำไปปรับใช้กับสินทรัพย์ดิจิทัลหรือคริปโทเคอร์เรนซี

3. การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษา พบว่า การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา มีการใช้กฎหมายหลายฉบับด้วยกัน แต่กฎหมายที่มีความน่าสนใจ คือ พระราชบัญญัติการรักษาความลับธนาคาร (Bank Secrecy Act (BSA) 1970) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น Bank Secrecy Act 1970 ได้กำหนดกลไกขึ้นเรียกว่า ข้อบังคับ BSA (BSA Regulations) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการสร้างร่องรอยทางเอกสาร (Paper Trail) หรือร่องรอยทางการเงิน (Money Trail) เช่น การกำหนดให้บุคคล ธนาคาร หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น กำหนดให้มีการรายงานธุรกรรมเงินสด การจัดเก็บข้อมูล แล้วให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกกฎ (By-Law) ซึ่งบังคับให้สถาบันการเงินและผู้เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานการเก็บรักษาข้อมูล ข้อบังคับเช่นนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายย้อนไปหาต้นตอของผู้กระทำความผิดได้สะดวกยิ่งขึ้น และยังเป็นการป้องกันการกระทำความผิดอีกด้วย ซึ่งสาระสำคัญของข้อบังคับ BSA มีดังต่อไปนี้

มาตรการติดตามการฝากเงินผ่านทางสถาบันการเงิน

1. กำหนดหลักเกณฑ์ให้สถาบันการเงินต้องรู้จักตัวตนของลูกค้าที่มาทำธุรกรรม โดยกำหนดให้ลูกค้าต้องแสดงตนและไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชี โดยมีการใช้ชื่อปลอมหรือใช้นามแฝง

2. กำหนดหลักเกณฑ์ให้สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษาสืบค้นข้อมูลทางการเงินไว้เป็นเวลา 5 ปี โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนด

3. กำหนดหลักเกณฑ์ให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมทั้งบุคคลธรรมดา รายงานข้อมูลทางการเงินประเภทต่าง ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐ ในการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (the Secretary of the Treasury) มีสิทธิที่จะเรียกให้สถาบันการเงินใด ผู้อำนวยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตัวแทนของสถาบันการเงินให้รายงานถึงธุรกรรมที่น่าสงสัย โดยกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้มีการแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมดังกล่าวทราบว่า ธุรกรรมนั้นได้ถูกรายงานรวมทั้งห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ซึ่งล่วงรู้ถึงการรายงานดังกล่าวเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่ถูกรายงานแก่บุคคลใด

ส่วนการกระทำที่เป็นความผิดนั้น Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering (BSA/AML) ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้โดยเฉพาะเจาะจงไว้ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับความลับทางธนาคาร เพื่อเป็นการคุ้มครองตรวจสอบการฝากเงินกับสถาบันการเงิน รวมถึงช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนเกี่ยวกับเรื่องความลับของทางธนาคาร และสกัดกั้นการกระทำความผิดโดยใช้สถาบันการเงินเป็นเครื่องมือ

ผู้มีหน้าที่ในการรายงานธุรกรรม

Bank Secrecy Act (BSA) เป็นกฎหมายที่บังคับให้มีการรายงานธุรกรรมเงินสด และกำหนดให้สถาบันการเงิน (Financial Institution) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการรายงานธุรกรรม จัดให้ลูกค้าแสดงตนและจัดทำและเก็บรักษาสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมต่าง ๆ ซึ่งคำว่า “สถาบันการเงิน” Bank Secrecy Act ได้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างกว้าง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอื่นอยู่ในนิยามของคำว่าสถาบันการเงินด้วย เพื่อให้ง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคำว่า “สถาบันการเงิน” นั้น นอกจากจะหมายถึงธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังหมายความรวมถึงตัวแทนหรือสาขาของธนาคารต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา นายหน้าหรือผู้ค้าหลักทรัพย์ ซึ่งลงทะเบียนตามกฎหมายหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย สถาบันออมทรัพย์ ผู้แลกเปลี่ยนเงินตรา ผู้ออกหรือผู้ขายฝากเช็คเช็คเดินทาง เช็ค ธนาณัติ หรือตราสารอื่นที่คล้ายกัน รับจำนำบริษัทเงินทุน ตัวแทนการท่องเที่ยว ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับระบบบัตรเครดิต ผู้มีอาชีพ

จำหน่ายเพชร อัญมณี ทองคำ ที่ทำการไปรษณีย์ ที่ทำการโทรเลข ธุรกิจเกี่ยวกับการขายรถยนต์ เครื่องบิน เรือ สถานประกอบการคาสิโน หรือบ่อนการพนันที่ได้รับอนุญาต ธุรกิจอื่น ๆ ที่กำหนดโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ซึ่งมีการหมุนเวียนของธุรกรรมการเงินจำนวนมาก จนอาจเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมหรือการหลีกเลี่ยงภาษี ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจสกุลเงินดิจิทัล จึงเป็นธุรกิจที่ต้องรายงานธุรกรรมตามข้อกำหนดดังกล่าวด้วยเช่นกัน

โดยบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องรายงานธุรกรรมต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1. การรายงานธุรกรรมภายในประเทศ กล่าวคือ สถาบันการเงินภายในประเทศที่ดำเนินการเกี่ยวกับการทำธุรกรรม การจ่ายเงิน การรับเงิน หรือการโอนเงินไม่ว่าจะเป็นเหรียญกษาปณ์ เงินตรา หรือตราสารทางการเงินอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ต้องรายงานการทำธุรกรรมภายในระยะเวลาและวิธีการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ในกรณีที่มีการทำธุรกรรมในจำนวนเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป หากการทำธุรกรรมนั้นเป็นการกระทำในนามตัวแทนของบุคคลใด ต้องมีการยื่นรายงานพร้อมแสดงชื่อหรือบุคคลที่มอบหมายให้ดำเนินการแทนต่อกรมสรรพากร

2. การรายงานธุรกรรมที่กระทำกับสถาบันการเงินต่างประเทศ กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะกำหนดให้ประชาชนในสหรัฐอเมริกาหรือผู้ที่มิถิ่นที่อยู่หรืออยู่ในสหรัฐอเมริกา และประกอบธุรกิจในสหรัฐอเมริกาต้องเก็บบันทึกหลักฐานและรายงานการทำธุรกรรมที่บุคคลเหล่านั้นได้กระทำกับบุคคลที่เป็นตัวแทนสถาบันการเงินต่างประเทศ

บทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act 1970

Bank Secrecy Act 1970 ได้กำหนดโทษไว้ โดยแบ่งเป็นโทษทางแพ่งและโทษทางอาญา ดังนี้

โทษทางแพ่งตาม 31 U.S.C. Section 5321

1. กรณีสถาบันทางการเงินในประเทศ รวมถึงหุ้นส่วน ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันการเงินนั้น จงใจฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมายต้องถูกปรับ ไม่มากไปกว่าจำนวนเงินเกี่ยวกับธุรกรรมนั้นหรือ 25,000 เหรียญแล้วแต่กรณี แต่จำนวนเงินที่ปรับทั้งหมดต้องไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจกำหนดเงื่อนไขการลงโทษปรับบุคคลที่ไม่รายงาน หรือรายงานไม่ครบถ้วนเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งตราสารทางการเงิน โดยค่าปรับกรณีนี้ต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดให้ต้องรายงาน (Anti-Money Laundering Act of 2020 ICBA Summary)

3. บุคคลที่ไม่ยื่นรายงานธุรกรรมทางการเงินต่างประเทศ ภายใต้บังคับมาตรา 5315 แห่งบทบัญญัติกฎหมายนี้ ต้องถูกปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ โทษทางอาญาตาม 31 U.S.C. Section 5322

1. ผู้ใดเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมายนี้ ต้องถูกปรับไม่เกิน 250,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ผู้ใดเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ออก ภายใต้กฎหมายนี้ ในขณะที่กระทำความผิดกฎหมายอื่นของสหรัฐอเมริกา หรือเป็นความผิดประเภทหนึ่งของความผิดเกี่ยวกับธุรกรรมซึ่งมีมูลค่ามากกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐ ภายในระยะเวลา 12 เดือน ต้องถูกปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ และจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแคนาดา

จากการศึกษา พบว่า เดิมทีประเทศแคนาดาไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมเงินสด ประกอบกับกฎหมายเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถดำเนินการกับผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินได้ จึงทำให้อาชญากรมักเลือกที่จะใช้ประเทศแคนาดาเป็นแหล่งในการฟอกเงิน ต่อมาเพื่อที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายขึ้น โดยจากการค้นคว้าพบว่า ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินหลัก ๆ อยู่ 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายอาญาแคนาดา มาตรา 462.31 และพระราชบัญญัติการกระทำผิดกฎหมาย (การฟอกเงิน) และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย 2019 Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act (PCMLTFA) ประกอบกับคำแนะนำของศูนย์วิเคราะห์ธุรกรรมและรายงานทางการเงินของแคนาดา (Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) ซึ่งเป็นสถาบันของรัฐบาลกลางที่เก็บสะสมข้อมูลทางการเงินส่วนหนึ่ง

(PORTFOLIO) และทำงานร่วมกับพันธมิตรในการต่อต้านการฟอกเงินและการก่อการร้ายในระดับรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินของประเทศแคนาดาและอำนวยความสะดวกในการตรวจจับ ป้องกัน และป้องปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรมการก่อการร้าย พร้อมทั้งปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ FINTRAC ด้วย โดยมาตรการที่น่าสนใจในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านคริปโทเคอร์เรนซีของประเทศแคนาดามีความน่าสนใจ ดังนี้

มาตรการการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย

PCMLTFA ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเก็บบันทึก การยืนยันตัวตน การรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย และการลงทะเบียน โดยบังคับใช้กับบุคคลและหน่วยงานไว้หลายประการ โดยกำหนดให้ใช้บังคับกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เช่น

1. ธนาคารต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตตามความหมายของมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติธนาคารในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจของพวกเขาในแคนาดาหรือธนาคารที่พระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับ

2. สมาคมสินเชื่อสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

3. บริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศที่พระราชบัญญัติบริษัทประกันภัยใช้บังคับ หรือบริษัทประกันชีวิตที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจังหวัด

4. บริษัทที่พระราชบัญญัติทรัสต์และบริษัทให้กู้ยืมใช้บังคับ

5. บริษัททรัสต์ที่ควบคุมโดยพระราชบัญญัติจังหวัด และบริษัททรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นหรือจัดตั้งขึ้นโดยหรือภายใต้พระราชบัญญัติจังหวัด ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจังหวัด

6. บริษัทสินเชื่อกับควบคุมโดยพระราชบัญญัติจังหวัด

7. บุคคลและหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายจังหวัดให้ประกอบธุรกิจการซื้อขายหลักทรัพย์หรือเครื่องมือทางการเงินอื่นใด หรือเพื่อให้บริการจัดการพอร์ตการลงทุนหรือให้คำปรึกษาด้านการลงทุน นอกเหนือจากบุคคลที่กระทำการในนามของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวเท่านั้น

8. บุคคลและนิติบุคคลที่มีสถานประกอบธุรกิจในแคนาดา และนิติบุคคลที่ไม่มีสถานประกอบธุรกิจในแคนาดา ซึ่งมีส่วนร่วมในธุรกิจการให้บริการที่มุ่งเป้าไปที่บุคคลหรือนิติบุคคลในแคนาดา และให้บริการเหล่านั้นแก่ลูกค้าของตนในแคนาดาด้วย เป็นต้น

โดยบุคคลและนิติบุคคลตามที่กล่าวข้างต้น ที่มีส่วนร่วมในธุรกิจการให้บริการตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ รวมถึงการซื้อขายในสกุลเงินเสมือน (Dealing in Virtual Currencies) จะตกอยู่ภายใต้มาตรการการเก็บบันทึก การยืนยันตัวตน การรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย และการลงทะเบียนด้วย ซึ่งคำว่า สกุลเงินเหมือนนั้น ศูนย์วิเคราะห์ธุรกรรมและรายงานทางการเงินของแคนาดา FINTRAC ได้ให้ความหมายว่า คือ “การแสดงผลค่าแบบดิจิทัลหรือกุญแจ (Key) ส่วนตัวของระบบเข้ารหัสที่ช่วยให้สามารถเข้าถึงการแสดงผลค่าแบบดิจิทัล ซึ่งสามารถใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการชำระเงินหรือการลงทุน ไม่ใช่สกุลเงินเฟียต (Fiat) แต่สามารถแลกเปลี่ยนได้อย่างง่ายดายสำหรับเงินหรือสกุลเงินเสมือนจริงอื่นที่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินทุนได้” โดยคำจำกัดความนี้ไม่รวมถึงสกุลเงินดิจิทัลบางสกุล เช่น สกุลเงินที่ใช้ได้เฉพาะในสภาพแวดล้อมเสมือนที่มีการควบคุมตนเอง หรือสกุลเงินดิจิทัลที่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าและบริการได้ แต่ไม่สามารถแปลงเป็นเงินทุนได้ง่าย ๆ ตัวอย่างเช่น สกุลเงินที่ใช้สำหรับเกมออนไลน์ ซึ่งไม่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินทุนหรือสกุลเงินเสมือน หรือสกุลเงินที่สามารถแลกเปลี่ยนบัตรของขวัญและโปรแกรมสะสมคะแนนเท่านั้น

หลักเกณฑ์การรายงานธุรกรรม

พระราชบัญญัติการกระทำผิดกฎหมาย (การฟอกเงิน) และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 2019 มาตรา 12 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้กรณีดังต่อไปนี้ จะต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ตามระเบียบการนำเข้าหรือส่งออกสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงินที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนที่กำหนด

1. ในกรณีของสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงินที่อยู่ในความครอบครองที่แท้จริงของบุคคลที่เดินทางมาถึง หรือออกจากแคนาดา หรือเป็นส่วนหนึ่งของสัมภาระของพวกเขา หากพวกเขาและสัมภาระของพวกเขาถูกนำขึ้นเครื่องลำเลียงเดียวกันโดยบุคคลนั้นหรือในสถานการณ์ที่กำหนดโดยบุคคลที่รับผิดชอบการขนส่ง

2. ในกรณีของสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงินที่นำเข้ามาในแคนาดา โดยผู้จัดส่งหรือทางไปรษณีย์ โดยผู้ส่งออกสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงิน หรือเมื่อได้รับแจ้งตามอนุมาตรา 14 (2) โดยผู้นำเข้า

3. ในกรณีของสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงินที่ส่งออกจากแคนาดา โดยผู้จัดส่งหรือทางไปรษณีย์ โดยผู้ส่งออกสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงิน

4. ในกรณีของสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงิน นอกเหนือจากที่อ้างถึงในข้อ 1 หรือนำเข้าหรือส่งออกเป็นไปรษณีย์ ซึ่งอยู่บนเรือขนส่งที่มาถึง หรือออกจากแคนาดา โดยบุคคลที่รับผิดชอบการขนส่ง และ

5. ในกรณีอื่นใด โดยบุคคลที่นำเข้าหรือส่งออกสกุลเงินหรือตราสารทางการเงิน

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ทุกคนที่เดินทางมาถึงหรือออกจากแคนาดาจะต้องตอบคำถามใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ถามตามความเป็นจริง และหากบุคคลนั้นเดินทางมาถึงหรือออกจากแคนาดาด้วยสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงินใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรรายงานตามคำขอของเจ้าหน้าที่ ให้แสดงสกุลเงิน หรือเครื่องมือทางการเงินที่พวกเขา กำลังบรรทุก หรือขนส่งขนถ่ายยานพาหนะ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของยานพาหนะหรือสัมภาระและเปิดหรือแกะหีบห่อหรือภาชนะใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ต้องการตรวจสอบอีกด้วย

ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ตามมาตรา 12 คำว่า “การนำเข้าหรือส่งออกสกุลเงินหรือเครื่องมือทางการเงิน” และคำว่า “ตราสารทางการเงิน” เป็นถ้อยคำที่กว้าง ซึ่งคริปโทเคอร์เรนซีอาจถูกตีความว่าเป็นเครื่องมือทางการเงิน หรือตราสารทางการเงิน หากบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวข้างต้นฝ่าฝืนไม่รายงานตามมาตรา 12 ก็อาจถูกเจ้าหน้าที่ยึดเงินตราหรือตราสารทางการเงินได้ตามมาตรา 18 (1)

ข้อเสนอแนะการวิจัย

หลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ประกอบกับการคำนึงถึงข้อเสนอแนะ

เกี่ยวกับการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการฟอกเงินตามมาตรฐานสากล Financial Action Task Force (FATF) ที่ให้ข้อเสนอแนะว่า “แต่ละประเทศต้องดำเนินการให้มั่นใจว่าประเทศของตนมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้ทันที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในการตอบสนองคำร้องขอจากต่างประเทศที่ร้องขอให้ระบุ อาศัย ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงิน ตลอดจนทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงิน และจากคามผิดมูลฐาน รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ตราสารที่ใช้หรือตั้งใจจะนำมาใช้ในการกระทำความผิดเหล่านี้ หรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าเท่ากัน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องรวมถึงความสามารถในการตอบสนองต่อคำร้องขอที่ส่งมา โดยอาศัยกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อริบทรัพย์ทางแพ่ง และมาตรการชั่วคราวที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เว้นเสียแต่ว่าการกระทำดังกล่าวนี้จะไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศของตน แต่ละประเทศต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพย์สินดังกล่าว ตลอดจนตราสารหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าเท่ากัน และการจัดการตกลงกันให้มีการประสานงานด้านการพิจารณาคดีเพื่อการยึดและริบทรัพย์ ซึ่งจะต้องรวมถึงการประสานงานเพื่อการแบ่งปันทรัพย์สินที่ถูกริบด้วย” ผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการยึดคริปโทเคอร์เรนซีที่ถูกใช้ในการฟอกเงินเป็นสิ่งจำเป็น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 3 โดยกำหนดคำนิยามของคำว่า “รายการเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล” หมายความว่า กระเป๋าเงินดิจิทัล รหัส ข้อมูลในการเข้าถึง รวมถึงรายการทรัพย์สินที่มีหรือให้การเข้าถึงข้อมูลที่มีแนวโน้มจะช่วยในการยึด อาศัย หรือริบสินทรัพย์ดิจิทัล เช่น เอกสาร หลักฐาน หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี

การกำหนดคำนิยามในลักษณะดังกล่าว ผู้เขียนได้นำแนวความคิดส่วนหนึ่งมาจาก Proceeds of Crime Act 2002 หรือ POCA 2002 มาตรา 47C ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย Economic Crime and Corporate Transparency Act 2023 หรือ ECCTA 2023 ประกอบกับมาตรา 51 (5) แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดดังกล่าวในการดำเนินการกับสินทรัพย์ดิจิทัล

เพื่อกำหนดค่านิยามอันเป็นหลักเกณฑ์ที่จะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายฟอกเงิน และเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น สามารถหยิบยกนำคำนิยามดังกล่าวไปพิจารณาได้ว่ารายการใดเป็นรายการที่เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซี เพื่อที่จะดำเนินการยึด โดยเหตุที่ผู้เขียนใช้คำว่า “รายการทรัพย์สินที่เกี่ยวกับทรัพย์สินดิจิทัล” ที่มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุม “สินทรัพย์ดิจิทัล” เนื่องจากคำว่าปรากฏในพระราชกำหนดดังกล่าวทั้งหมดรวมไปถึงคริปโทเคอร์เรนซีด้วย

ประการที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการยึดคริปโทเคอร์เรนซีที่ถูกใช้ในการฟอกเงิน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการก่อตั้งกระเป๋าดิจิทัลของรัฐ เพื่อรองรับการโอนถ่ายคริปโทเคอร์เรนซีที่ยึดจากกระเป๋าดิจิทัลของผู้กระทำความผิด

กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การยึดคริปโทเคอร์เรนซีจะสำเร็จเสร็จสิ้นลงเมื่อใด กล่าวคือ ในปัจจุบันยังไม่มีการสร้างกระเป๋าดิจิทัลของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการเก็บรักษาสินทรัพย์ดิจิทัลที่ถูกยึดเพื่อรองรับการโอนคริปโทเคอร์เรนซีที่ถูกยึดจากกระเป๋าดิจิทัลของผู้กระทำความผิด ดังนั้น จึงมีข้อน่าสังเกตว่าการยึดคริปโทเคอร์เรนซี โดยไม่มีการโอนคริปโทเคอร์เรนซีที่ถูกยึดมายังกระเป๋าดิจิทัลของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าว เป็นการยึดที่เสร็จสมบูรณ์แล้วหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น หากมีการแก้ไขทั้งสองประการข้างต้นจะเป็นประโยชน์ต่อทางภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยอาศัยคริปโทเคอร์เรนซีอย่างมาก เนื่องจากเป็นการแก้ไขเกี่ยวกับกฎหมายที่ยึดโยงกับอำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีอำนาจที่ชัดเจนในการบังคับยึดคริปโทเคอร์เรนซีที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน

เอกสารอ้างอิง

กองบรรณาธิการไทยรัฐออนไลน์. *จีนประกาศให้การทำธุรกรรมด้วย 'บิทคอยน์'*

ทุกประเภทผิดกฎหมาย. <https://shorturl.asia/vC5Dt>

ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2540). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.* คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- วิสูตร กัจฉมาภรณ์. (2564). การฟอกเงินโดยธุรกรรมเงินสกุลเข้ารหัส Money Laundering by Cryptocurrency Transaction. *วารสารบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 4(2), 1-18.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2550). *กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นิติธรรม.
- สมพัฒน์ มีมานัส และเสถียรภาพ นาหลวง. (2564). มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีคริปโตเคอร์เรนซีในประเทศไทย. *วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal)*, 10(1), 129-162.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2543). *การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คู่มือประชาชน Anti-Money Laundering Act of 2020 ICBA Summary*. <https://shorturl.asia/U4AwP> pdf
- Saifedean Ammous. (2565). *The Bitcoin Standard ระบบการเงินทางเลือกใหม่ไร้ศูนย์กลาง* (พิริยะ สัมพันธ์รักษ์ และพีรพัฒน์ หาญคงแก้ว, ผู้แปล) (พิมพ์ครั้งที่ 8). สำนักพิมพ์ บริษัท กรีน ไลฟ์ พรินติ้ง เฮาส์ จำกัด.

วิเคราะห์ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

Analysis the Problems of Provisions under ACT
of Liability for a Wrongful ACT of The Officeials
B.E. 2539 and Regulation of The Office of Prime
Minister on The Performing Rule Relating to Liability
for a Wrongful ACT of the Officials B.E. 2539

สุภาวดี ประภาการ, ตริเพชร์ จิตรมหีมา,
สำเรียง เมฆเกรียงไกร

Supawadee Prapakan, Tripecth Jitmahuema,
Samrieng Mekkriengkrai

สำนักงานคดีปกครองอุดรธานี สำนักงานอัยการสูงสุด,
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น
Udon Thani Administrative Case Office, Office of the Attorney General
E-mail: Pupe0819091580@gmail.com
Faculty of Law, Sripatum University Bangkok
E-mail: tripetch1919@gmail.com
Faculty of Law, Sripatum University Khonkaen
E-mail: 4.samrieng@yahoo.com

รับบทความ (Received): 1 เม.ย. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 7 มิ.ย. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 7 มิ.ย. 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการวิจัยวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการรับฟังความคิดเห็น ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ และนักกฎหมายมหาชน

ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาการที่ไม่ปรากฏว่ามีบทนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ปัญหาการไม่มีบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ปัญหาเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่และมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ปัญหาเรื่องอายุความของสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาการประพฤติด้อย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือปัญหาเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรง ปัญหาเหล่านี้ทำให้การใช้ดุลพินิจและการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในการดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน จากการวิจัยนี้ได้จัดทำเป็นกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งนี้ จึงเสนอแนะให้ยกเลิกพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำร่างไปสู่การร่างกฎหมายต้นแบบด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน พ.ศ. ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดยิ่งขึ้น และยังเป็นการสร้างหลักประกัน และสร้างความเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหาย โดยจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ บรรลุผล และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

Abstract

The objective of this research is to prepare a model law on tort liability of officials and compensation. which research methods are qualitative research Contains document research in-depth interview and listening to opinions to collect and analyze information from people with legal knowledge regarding tort liability of officials, academics, and public lawyers.

The results of the study found that there are causes of problems and obstacles in the application of the Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) and the Regulation of the Office of Prime Minister on the Performing Rule relating to Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) cause problems in the performance of duties of officials. In practice, for example, the problem that there does not appear to be a definition of the word “gross negligence” problem the lack of a definition of the word “government agencies” problems of

officials committing violations in the performance of their duties and not in the performance of their duties The problem of limiting the rights of victims to file lawsuits problems regarding the statute of limitations on the right to claim compensation from government agencies in cases where officials commit violations in the performance of their duties. Problems of serious misconduct by officials or any problems with officials taking action which is serious misconduct these problems limit the use of discretion and judgment by officials. The authority to determine officials' tort liability lacks clear criteria. In order to compensate the officials who committed the violation, from this research, a model legal framework has been prepared regarding tort liability of officials and the process for compensating officials. In order to be able to solve various problems that arise effectively.

Suggestions for this research Therefore, it is recommended to repeal the Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) and the Regulations of the Office of Prime Minister on the Performing Rule relating to Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) and bring the draft to the drafting of a model law with due consideration. Accepting tort liability of officials and making officials pay compensation B.E. which helps resolve the problems that arise to provide more clarity in enforcing the law on tort liability. and also creating insurance and create fairness according to the intent of the law to officials Government agencies, victims, which will have a positive impact on administrative operations, resulting in greater results, results, and efficiency.

Keywords: the Law on Liability for a Wrongful Act of the Officials, Regulation of the Office of Prime Minister on the Performing Rule Relating to Liability for a Wrongful Act of the Officials

บทนำ

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตราขึ้นใน พ.ศ. 2539 และใช้บังคับมานานแล้ว โดยปรากฏข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งยังไม่ได้รับการปรับปรุงและแก้ไขให้เหมาะสมตามสภาพสังคมที่เกิดขึ้น จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ กรณีดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกฎหมายโดยให้มีประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 มาตรา 258 (ค) (1) และ (3) และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 21 ซึ่งหลักการทั่วไปในการตรากฎหมายที่หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณานั้นจะเป็นไปตามมาตรา 21 (1) ถึง (4) ซึ่งสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน (กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานกฤษฎีกา, 2562)

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Law on Liability for a Wrongful Act of the Officials) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ (Willful Act) หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent) เท่านั้น โดยกฎหมายกำหนดให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม (Joint Debtor) มาใช้บังคับ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ควบคุมตรวจสอบการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งยังอนุมัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศเกินกว่างบประมาณที่สามารถตั้งได้ ครั้นเมื่อทราบยอดที่ชัดเจนที่สามารถตั้งงบประมาณได้แล้ว

ก็สามารถทำการแก้ไขข้อผิดพลาดได้ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อเหตุพิพาทในคดีนี้มีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องรวม 4 คน กระทำการก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนตามมาตรา 8 วรคดี แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ตาม ถ้าการละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (Performance of Duty) ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Claims for Compensation) จากเจ้าหน้าที่ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Willful Act or Gross Negligence) หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็ต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนทำละเมิดเท่านั้น ไม่นำหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 ประกอบกับ มาตรา 10 แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ ยังมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Regulations of the Office of Prime Minister on the Performing Rule Relating to liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539) ซึ่งแตกต่างไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ถือปฏิบัติ โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Liability for a Wrongful Act of the Officials) ออกเป็นเหตุเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ (Performance of Duty) และเหตุที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ (Non Performance of Duty) เมื่อมีความเสียหาย (Damage) เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ และให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบได้ โดยคำนึงถึงรายได้ (Income) ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ (Family Status and Responsibilities) และพฤติการณ์แห่งกรณี (Circumstances of the Case) ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 13 สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 โดยมีการรวบรวมปัญหาจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้ศึกษาในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1 ปัญหาในกรณีที่ยังไม่มีนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 4 ซึ่งกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นปัญหาสำคัญทางกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำใดถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นแนวทางในการปรับใช้บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (พัชมา จิตตมัทิม, 2564)

1.2 ปัญหานิยามคำว่าหน่วยงานของรัฐ (Government Agency) ซึ่งแตกต่างจากคำนิยามที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 6 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และข้อ 30 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมและราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น

ของรัฐและกรณีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ สภาหรือราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

1.3 ปัญหาการทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ (Performing Duties) ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และการทำละเมิดที่มีใช้การกระทำการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมาตรา 6 วางหลักให้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะห้ามฟ้องคดีตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 6 เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ซึ่งไม่เป็นการอำนวยความสะดวกหรือสิทธิ เพื่อให้ผู้เสียหายได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่รวดเร็วและเป็นธรรมได้ (พัชฌา จิตธรรมิมา, 2564)

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป (Performing General Duties) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดให้รับผิดชอบโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นการทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม (Courts of Justice) ภายในกำหนดอายุความ ซึ่งกรณีนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติอายุความการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ

1.5 ปัญหาการขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความ (the Litigant) ในคดี (พัชฌา จิตธรรมิมา, 2564) การขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี โดยกฎหมายให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่มิได้รับรองสิทธิ

โดยตรง (Direct Certification of Rights) แก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง บทบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่มิได้เป็นการกำหนดในลักษณะที่เป็นการรับรองให้สิทธิโดยตรงแก่ผู้เสียหายที่ฟ้องคดีสามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาในคดี หรือร่วมกันรับผิดชอบในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

1.6 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย เป็นกำหนดอายุความการใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วมาใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ภายหลัง ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้จะต้องปรากฏว่า เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจ (Willful Act) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1046/2561 การที่พนักงานขับรถได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลรักษารถยนต์ เป็นผู้ครอบครองและขับรถยนต์ ไม่ได้ส่งมอบกุญแจรถ และรถยนต์ให้กับหัวหน้างานยานพาหนะทันทีที่ปฏิบัติงานเสร็จ จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ เมื่อรถยนต์สูญหายไป ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่มีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวดและรัดกุมเพียงพอ ถือว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวม แต่เมื่อเหตุการณ์เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง จึงสมควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย หลังหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้วหรือประมาณเลือนเลือ้อย่างร้ายแรงเท่านั้น (ศาลปกครอง, 2561) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.468/2558 นาย ว. ไม่ส่งใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่ายคืนภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน

คลังยืมมีหน้าที่เสนอให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด ส่งการให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมอย่างช้าไม่เกิน 30 วัน แต่ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเสนอนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดเพื่อส่งการใหม่ การส่งใช้เงินยืมภายในเวลาดังกล่าว เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ควรมีคำสั่งให้ส่งใช้เงินยืมแล้ว ย่อมถือว่านาย ว. ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อ 86 วรรคหนึ่ง (3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องขออนุมัติให้หักเงินเดือน ค่าจ้างบำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดที่นาย ว. จะพึงได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อชดใช้เงินยืมตามข้อ 84 (2) ของระเบียบดังกล่าว (ศาลปกครอง, 2558) กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบดังกล่าวและเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2548) โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการสอบข้อเท็จจริงแล้วเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ (the Responsible Official) หรือไม่ และต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐรับทราบผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จึงจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนชำระเงินต่อไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12

1.7 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความละเมิดต่อบุคคลภายนอก ปัญหาเกี่ยวกับอายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Exercise of Rights to Demand) จากเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ในคดีเกี่ยวเนื่องกับอายุความมรดก ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9

1.8 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอาญา (Criminal Offense) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง

2. ปัญหาทางกฎหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.1 ปัญหาการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ที่เกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือและเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมีการวางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าบัญญัติไว้ (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

2.2 ปัญหาการกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคล (Personal Witness) หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (Expert Witness) และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดนี้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ ซึ่งเป็นการนอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ข้อ 14 วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

2.3 ปัญหาการกำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงอาจดำเนินการโดยการออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล หรืออาจดำเนินการทั้งสองกรณีก็ได้ และ ศาลปกครอง (Administrative Court) ได้วินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกขายทอดตลาด ตาม มาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นจะเลือกฟ้องคดีต่อศาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ (ศาลปกครอง, 2559) หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของ รัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดชำระเงินได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดตาม มาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นจะเลือกฟ้องคดีต่อศาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ หากปรากฏว่ามีข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อ 18 วรรคสอง แล้วจะเห็นได้ว่า ไม่มีการกำหนดหลักการซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้บังคับ กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้แต่ประการใด

2.4 ปัญหาวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 มีประเด็น ปัญหาที่น่าสนใจ คือ วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้อง ใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันใด วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการ พิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ฯ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่ง การตามความในข้อ 17 วรรคหนึ่ง ย่อมถือได้ว่ารู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และแม้จะไม่ปรากฏว่าได้ลงนามรับทราบและวินิจฉัย สั่งการเมื่อใด แต่จากหนังสือกรมบัญชีกลางที่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทราบนั้น ได้อ้างถึงหนังสือเทศบาลลงวันที่ 24 มีนาคม 2548 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงาน

ให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบตามข้อ 17 วรรคสอง จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นอย่างช้า ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ 24 มีนาคม 2548 คือภายในวันที่ 24 มีนาคม 2550 การที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นแตกต่างจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการตาม ข้อ 17 วรรคหนึ่ง ย่อมถือว่าได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

2.5 ปัญหากรณีที่กรมบัญชีกลางไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจะมีแนวปฏิบัติอย่างไรนั้น ศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่ง (Issuing Orders) ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี และเมื่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เห็นสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังจนขาดอายุความตามข้อ 17 วรรคสี่และวรรคห้า

2.6 ปัญหาการกำหนดหลักการซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ข้อ 18 วรรคสอง (ศาลปกครอง, 2559) หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดตาม มาตรา 63/7 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นจะเลือกฟ้องคดีต่อศาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อ 18 วรรคสอง แล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักการ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้แต่ประการใด (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

2.7 ปัญหาการไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ตามข้อ 18 ซึ่งตราบไต่ที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะทำให้ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องยังไม่ได้นับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ณรงค์ศักดิ์ เฉิดฉาย, 2564)

2.8 ปัญหาการดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 27 กำหนดโดยนัยกว้างว่าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน และให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป กรณีนี้ จึงเป็นการให้ดุลพินิจ (Discretion) แก่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐแต่ละคนที่จะพิจารณาเองว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (Serious Misconduct) แนวทางการพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3. เพื่อพิจารณาและศึกษากฎหมายต่างประเทศ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4. เพื่อเสนอปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเพื่อจัดทำกรรณการร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

5. เพื่อสรุป อธิบายผล และเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ซึ่งผู้วิจัยจะดำเนินการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพิจารณาดังต่อไปนี้

ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ เพื่อค้นหาแนวทางในการจัดทำกรรณการร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามหลักแนวคิดความรับผิดของรัฐและทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อหาคำตอบในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีรูปแบบการการคุ้มครองสิทธิหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ และประชาชนได้อย่างเหมาะสม และมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีความเชื่อมโยงกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปกำหนดแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการชดเชยค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. อีกทั้งเป็นการพัฒนา

กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นการปกป้องรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยนี้ได้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสอบถามความคิดเห็น (Questionnaire) โดยการออกแบบสอบถามความคิดเห็น ซึ่งจะทำให้การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและการออกแบบสอบถามความคิดเห็น ผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งออกเป็น 6 กลุ่มดังต่อไปนี้

- 1) กลุ่มนักวิชาการทางกฎหมายมหาชน
- 2) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิสายวิชาการกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 3) กลุ่มผู้ใช้บังคับกฎหมาย ได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ
- 4) กลุ่มนิติกรของหน่วยงานของรัฐ
- 5) กลุ่มผู้ให้คำปรึกษาทางกฎหมายและทนายความ
- 6) กลุ่มผู้มีความสนใจประเด็นความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

วิจัยนี้ ได้พยายามที่จะแก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งอาศัยการใช้เทคนิคในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ (Interview) โดยผู้วิจัยจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับแหล่งข้อมูลของบุคคลในการวิจัย ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ โดยให้มีความสอดคล้องและตรงกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การเปรียบเทียบจากข้อมูลด้วยการสำรวจ (Survey Data Collection) ลงพื้นที่จากการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ซึ่งประกอบด้วย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำพิพากษาต่าง ๆ และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ประกอบด้วยหนังสือ ตำรา กฎหมาย งานวิจัยกฎหมาย บทความวิชาการ วารสาร กฎหมาย เอกสารสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เป็นข้อมูลด้านบทความและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ อันเป็นกรณีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เช่น ความรับผิดของรัฐตามระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ความรับผิดของรัฐตามระบบกฎหมายอังกฤษ ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายสวิส ความรับผิดของรัฐตามระบบกฎหมายอเมริกัน รวมถึงกฎหมาย หนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารที่เป็นกฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ได้รวบรวมมาประกอบในการทำวิจัย เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสอบถามความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีการนำประเด็นและปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาอภิปรายผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1 ปัญหาในกรณีที่ยังไม่มีบทนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เนื่องจากเกิดปัญหาไม่มีบทนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ในบทนิยามมาตรา 4 กรณีนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญทางกฎหมายว่า การกระทำใดถือเป็น

ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นแนวทางในการปรับใช้ บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ซึ่งหากมีบทนิยามดังกล่าว อาจนำมาบทนิยามนั้นมาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละกรณี โดยบทนิยามดังกล่าวจะนำมาปรับใช้ และสามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานต่อการใช้ดุลพินิจและการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ต่อไป

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาโดยนิติวิธี (Juristic Method) ในการแก้ไขปัญหาคำวินิจฉัย คือ ให้กำหนดบทนิยามความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” โดยควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาและการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจให้นิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายความว่า การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำ ซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับไม่ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น

1.2 ปัญหานิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แตกต่างไปจากคำนิยามที่ปรากฏใน ข้อ 6 และข้อ 30 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดความคุ้มครองแก่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานตามหลักกฎหมายปกครอง (Principle of Administrative Law) รวมทั้งองค์วิชาชีพและหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐด้วย โดยไม่ต้องไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งจะเป็นภาระต่อการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายที่ให้นิยามไว้ในร่างพระราชบัญญัติอาจทำให้สามารถปรับใช้กฎหมาย และสามารถใช้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานได้โดยทันทีและอย่างเสมอภาคกัน

การกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบนั้น ควรบัญญัติให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในด้านงานธุรการให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือ

คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรอิสระ และให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไปปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่มีเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ หรือเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังต้องเป็นผู้รับผิดชอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีสังกัด ซึ่งการกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และกำหนดหลักการดังกล่าวให้ครอบคลุมและมีความชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติอาจช่วยแก้ไขปัญหานี้ และทำให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคอีกต่อไป

1.3 ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดซึ่งมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการจำกัดสิทธิ (Restrict of Rights) ในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามนัยมาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งส่วนท้ายของบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และในส่วนท้ายของมาตรา 6 บัญญัติให้ผู้เสียหายอาจฟ้อง (File a Lawsuit) เจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะห้ามฟ้องคดีเช่นนี้ เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ซึ่งทำให้ผู้เสียหายไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางตุลาการ โดยได้รับการเยียวยาความเสียหายที่รวดเร็วได้ เพราะหากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว อาจมีผลให้ศาลยกฟ้องคดี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ต้องล่าช้าออกไป เนื่องจากผู้เสียหายจะต้องไปยื่นฟ้องคดีให้ถูกต้อง

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมาย คือ กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดี หากผู้เสียหายหรือคู่ความฝ่ายใดเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายหรือคู่ความฝ่ายใดอาจขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ หรือศาลที่รับคำฟ้องคดีมีอำนาจโอนคดีไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ (Court of Jurisdiction) เพื่อพิจารณาคดีพิพาทคดีได้

1.4 ปัญหาอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง)

เนื่องจากปัญหาอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Prescription for the Right to Claim Compensation) ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความ ซึ่งจะต้องนำมาตรา 448 ซึ่งวางหลักว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ แต่หากเป็นการฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ผู้เสียหายต้องนำอายุความทั่วไปตามมาตรา 193/30 ซึ่งมีกำหนดอายุความสิบปีมาใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีอายุความยาวนาน เช่น กรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายอาญานั้น อาจไม่สอดคล้องกับอายุความการฟ้องคดีละเมิดในกรณีอื่น ๆ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดอายุความที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ควรกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำความผิด ซึ่งต้องกำหนดให้มีความชัดเจน ส่วนกรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ ก็กำหนดให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ

1.5 ปัญหาการให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่กฎหมายมิได้บัญญัติรับรองสิทธิโดยตรงแก่ผู้เสียหาย (Injured Person) ซึ่งเป็นกรณีการเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผลการวิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติ โดยการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ หรือผู้เสียหายซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาในคดีได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด ซึ่งอาจเป็นบุคคลภายนอกก็

ได้ โดยให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้ด้วยการร้องสอด หรือศาลเห็นเองก็สามารถออกหมายเรียกให้บุคคลใดเข้ามาในคดีได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

1.6 ปัญหาอายุความสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) กรณีอายุความการใช้สิทธิไล่เบียด (Right of Recourse) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาตามมาตรา 9 ดังกล่าว เป็นการกำหนดอายุความในการใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วมาใช้สิทธิไล่เอาแก่เจ้าหน้าที่ภายหลัง ซึ่งแม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่ถ้ายังไม่เกินหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกหรือผู้เสียหายแล้ว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมถือว่ายังไม่ขาดอายุความ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งกรณีนี้ถือว่าไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

จากการศึกษาวิจัย ได้เสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ในร่างพระราชบัญญัติและควรกำหนดให้ชัดเจนว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว โดยอายุความที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่นั้นมิกำหนดระยะเวลาเพียงหนึ่งปี ซึ่งส่งผลให้ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วกลับปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากขาดอายุความ จึงอาจกำหนดให้ขยายอายุความตามมาตรา 9 จากเดิมหนึ่งปี เป็นสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอก เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการพิจารณาเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ (The Official's Liability) ได้อย่างรอบคอบ

และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการเรียกให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายในอายุความ

1.7 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับอายุความมรดก (Prescription of Succession) กรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย (มาตรา 9)

เนื่องจากกรณีมีปัญหาว่า หากวันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นวันที่สิทธิเรียกร้อง (สิทธิไล่เบี้ย) ได้เกิดขึ้นและเป็นวันที่อายุความเริ่มนับนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายไปแล้วเกินสิบปี จะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคท้าย มาใช้บังคับ ซึ่งกำหนดมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย แต่หากนำอายุความตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ต้องถือว่าคดียังไม่ขาดอายุความ แม้จะพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย เพราะตามมาตรา 9 นั้น สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐเพิ่งเกิด นับจากวันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย จึงอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความไม่ชัดเจนทางกฎหมายขึ้น

จากการศึกษาวิจัย ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยให้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ คือ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย บรรดาทรัพย์สินสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นกองมรดกของผู้ตาย (The Deceased's Estate) ย่อมตกทอดแก่ทายาท ดังนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่จึงต้องเรียกให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกรับผิดในหนี้ อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทดังกล่าว ซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนี้ตกอยู่ในบังคับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ อันมีต่อลูกหนี้ที่ถึงแก่ความตายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 193/23 และมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อายุความดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดี การนับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีส่วนจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ดังนั้น จึงควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้อง (Claim) บังคับเอาจากกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการมรดก โดยการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือผู้จัดการมรดกชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่รู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายเมื่อใด หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ หากพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย

1.8 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอาญา (Criminal Offense) กรณีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากมาตรา 10 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้บัญญัติอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดให้มีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีมีปัญหาว่าในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่มีมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญาด้วย จะต้องนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง มาใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีคำตอบ

จากการศึกษาวิจัย ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ควรเพิ่มบทบัญญัติโดยการยกเว้นบทบัญญัติกฎหมายว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า โดยกำหนดอายุความซึ่งให้น่าอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ

ผลการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เสนอแนวทางที่จะช่วยแก้ปัญหา คือ การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจนว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม

ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือควรรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่ทาละเมิด แต่ถ้าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษทางอาญา (Criminal Penalty) และมีกำหนดอายุความอาญาที่ยาวกว่าก็ให้น่าอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ใช้กับกรณีที่เอกชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะข้อเท็จจริงเป็นมูลกรณีเดียวกัน

2. ปัญหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.1 ปัญหาการกำหนดบทกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ที่เกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือหรือเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดไว้แต่เพียงการให้มียะเยียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้อง รับผิดชอบผ่อนชำระเงิน (Installment Payment) ที่ต้องรับผิดชอบได้ โดยมาตรา 13 กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มียะเยียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งคดี และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) บัญญัติไว้

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการยกร่างบทบัญญัติกฎหมายแม่บทให้มีการบัญญัติการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยกำหนดให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผลการแก้ไขปัญหการวิจัยนี้จะช่วยแก้ปัญหา คือ การนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ไขปัญหการใช้งบประมาณ และควรกำหนดโดยป้องกันมิให้การออกกฎหมายลำดับรองเกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ 14 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหการกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมาย (Legal Measures) ที่เป็นรูปธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการจะดำเนินการอย่างไรให้มีประสิทธิภาพในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ผลการแก้ไขปัญหการโดยการวิจัยนี้จะช่วยแก้ปัญหา คือ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและการดำเนินการงาน หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการความรับผิดชอบทางแพ่ง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการรายงานของหน่วยงานของรัฐต่อกระทรวงการคลัง และบทกำหนดโทษทางปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เช่น กรณีการให้มีคณะกรรมการความรับผิดชอบทางแพ่งมีหลายคณะได้ เพื่อให้สำนวนที่หน่วยงานของรัฐที่ส่งมาซึ่งมีเป็นจำนวนมาก สามารถกระจายไปยังคณะกรรมการต่าง ๆ ทำให้การพิจารณา (Consideration) สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น และองค์ประกอบของคณะกรรมการความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งจากองค์กรอิสระ (Independent Organization) หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organization) ได้

2.3 ปัญหาการกำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดี กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสังการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) ตามข้อ 18 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ควรกำหนดให้มีการเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา และเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการดำเนินการและการใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่จะต้องไปดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งรวมไปถึงการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ดังนั้น การอุทธรณ์ในส่วนนี้จึงอาจเป็นภาระต่อหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด กรณีนี้ จึงได้มีการร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้กระบวนการทางปกครองสามารถการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

จากการศึกษาวิจัยได้แก้ไขปัญา โดยนิติวิธี คือ การกำหนดในร่างพระราชบัญญัติให้คำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีการบัญญัติให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยอนุโลม (Apply Mutatis Mutandis) โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป

2.4 ปัญหาวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้ง (Appointed Person) ตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากเกิดปัญหาว่า วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันใด

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่า วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคล (The Presentative of Juristic Person) รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ในสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และกรณีที่สอง รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้น โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบ เมื่อได้รับทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐระบุนวันที่รู้ถึงการละเมิดไว้ให้ชัดเจนด้วย

2.5 ปัญหากรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department) ไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งเป็นกรณีที่มีอาจผลกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้งตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหากรณีที่กรมบัญชีกลางไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนั้น หน่วยงานของรัฐอาจมีแนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี แต่คำพิพากษาของศาลเป็นเพียงตัวอย่างของการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งตามระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ถึงว่าคำพิพากษาเป็นกฎหมาย

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้แต่งตั้งทราบ หากกรณีมีเหตุขัดข้องไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จก็ให้แจ้งให้ผู้แต่งตั้งทราบไม่น้อยกว่าหกเดือน เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีระยะเวลาที่ชัดเจนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะสามารถดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น

2.6 ปัญหาการกำหนดหลักการซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุ หรือ ข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็น ของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการ โดยการออก คำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล หรืออาจดำเนินการทั้ง สองกรณีก็ได้ เมื่อพิจารณาข้อ 18 วรรคสอง แล้ว ยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักการ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้แต่ ประการใด จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้แก้ไขปัญหาทางกฎหมาย กล่าวคือ ควร กำหนดในร่างพระราชบัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเรียกให้ ชำระเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ และสามารถที่จะได้รับชำระอย่างรวดเร็ว โดยให้หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้ มาตรการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายปกครอง

2.7 ปัญหากรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ (State Agency) สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ซึ่งเป็นกรณี การตรวจสอบของกระทรวงการคลังภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ซึ่งเป็นกรณี การตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหากรณีการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ซึ่งตราบไต่ที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะทำ ให้ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบค่าสินไหม ทดแทนนั้นไม่ชัดเจน และอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องยังไม่ได้นับตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้ เกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐไม่ยอมสั่งการตามที่กระทรวงการคลังกำหนดในเวลา อันสมควร โดยปล่อยระยะเวลาผ่านไปหลายเดือนจึงมาสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดในร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจน ซึ่งกำหนดระยะเวลาให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบภายในสามวัน เพื่อป้องกันคดีขาดอายุความตามกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ท่าละเมิด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายเพื่อหลีกเลี่ยงจากการที่จะถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement Measure) ได้

2.8 ปัญหาการดำเนินคดีล้มละลาย (Bankruptcy Proceedings) แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหานี้กำหนดโดยนัยกว้างว่าการไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน และให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาว่า พฤติการณ์ใดที่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจเกิดความไม่แน่นอนขึ้นได้

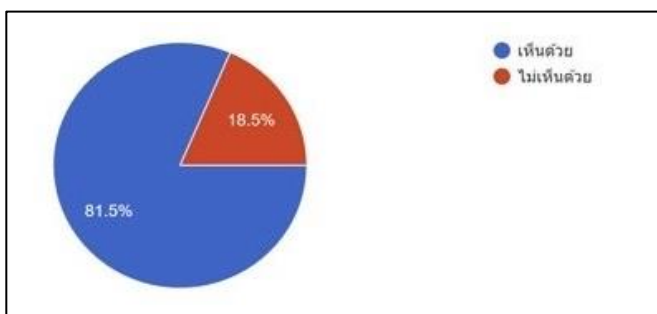
จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้ชัดเจนไว้ในร่างพระราชบัญญัติ คือ การแก้ไขข้อความจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นทุจริตและกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคำว่าทุจริต (Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาหรือการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว เพื่อน คนรู้จัก หรือประโยชน์อื่นใดอันมิควรได้ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของผู้อื่น และกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้รวมการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงไว้ด้วย และควรกำหนดความหมายหรือให้นิยามทางกฎหมายอย่างชัดเจนว่า การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหมายความว่า การกระทำความผิดในลักษณะใด รวมถึงการให้ความหมายของการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย

จากที่ผ่านมากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันพอสมควรแล้ว จึงมีปัญหากการใช้บังคับกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ และผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อแก้ปัญหา

และอุปสรรคในการใช้บังคับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงนำผลการศึกษาในประเด็นและปัญหาดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อไป รายละเอียดปรากฏดังแผนภูมิสรุปความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 6 กลุ่ม เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ให้ความเห็นว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ภาพที่ 1

สรุปความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 6 กลุ่มเป้าหมาย



สรุปผลการวิจัย

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Law on Liability for a Wrongful Act of the Officials) ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ควรยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำข้อกำหนด (Provisions) ต่าง ๆ ในระเบียบฉบับนี้ โดยนำไปบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทาง (Guidelines) ในการพัฒนา (Development) ปรับปรุง (Amendment) และแก้ไข (Correction) กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐ คำนึงถึงเจ้าหน้าที่ และคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายอย่างแท้จริง โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จากการปฏิบัติหน้าที่นั้น การชำระเงินต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement Measures) โดยถือว่า คำสั่ง (Order) ของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นสร้างภาระแก่หน่วยงานของรัฐ และไม่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่มีความไม่ชัดเจนอีกหลายประการ เช่น ภาระความหมายของหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้ต้องรับผิด หรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พ.ศ.

ข้อเสนอแนะการวิจัย

เนื่องจากการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทุกมิติของปัญหา โดยเหตุที่ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจมีสาเหตุมาจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงยังอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อให้ปัญหามอดสนิทได้

งานวิจัยนี้ จึงควรนำไปศึกษาต่อยอดทางการวิจัย เพื่อให้การแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยสามารถให้ความคุ้มครองหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

1. ควรศึกษากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ และประชาชน

2. ควรหาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทยให้บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว และยังคงคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญด้วย

3. ควรศึกษาแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อแก้ไขปัญหการบังคับการกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หากมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. ตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว อาจทำให้การแก้ไขปัญหการปรับใช้กฎหมายและความไม่ชัดเจนของกฎหมายได้รับการแก้ไขที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้การใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และอาจทำให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความชัดเจน (Clarity) เป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งยังสามารถคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ และคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2548). *กฎหมายปกครอง: คำบรรยายสรุปบทความ รายงาน การศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 6). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กองพัฒนากฎหมาย. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ จัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562* (พิมพ์ ครั้งที่ 1). สำนักงานกฤษฎีกา.
- ณรงค์ศักดิ์ เติตฉาย. (2564). *ปัญหาระยะเวลาการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- ตรีเพชร จิตรมहिมา. (2562). *วิเคราะห์ปัญหาบางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอน 60 ก. หน้า 25-29.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอน 60 ก. หน้า 1-24.
- พัชรา จิตรมहिมา. (2564). *หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่วิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิด ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2568, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 42 หน้า 1-324.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนพิเศษ 39 ง. หน้า 1-10.

- ศาลปกครอง. (2558). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.468/2558. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2554/01012-540969-1f-580518-0000552031.pdf>
- ศาลปกครอง. (2559). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.116/2559. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2556/01012-561772-2f-590316-0000569684.pdf>
- ศาลปกครอง. (2559). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.351/2559. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2554/01012-541300-1f-590511-0000573551.pdf>
- ศาลปกครอง. (2561). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.1046/2561. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2556/01012-561772-2f-590316-0000569684.pdf>

วิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมกฎหมาย
มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560

Comparative Analysis of Controlling Laws
Not Contrary or Inconsistent with the Constitution
in accordance with the Constitution of the Kingdom
of Thailand B.E. 2540, B.E. 2550, and B.E. 2560

อรรถัย อินตะไชยวงศ์, สิทธิกร ศักดิ์แสง,
กฤติยา สุขเพิ่ม, ตรีนเนตร สาระพงษ์, เอกพงษ์ สารน้อย
Orrathai Intachaiwong, Sittthikorn Saksang,
Kritiya Sukperm, Treeneat Sarapong, Egkapong Sarnnoi

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Sawan Rajabhat University

E-mail: orrathai.i@nsru.ac.th

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University E-mail: Ssaksang@gmail.com

Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University E-mail: Rakkrit01@hotmail.com

Faculty of Law, Ubonratchathani University E-mail: Treeneat.s@ubu.ac.th

Faculty of Law, Sripatum University E-mail: egkapong.sa@spu.ac.th

รับบทความ (Received): 2 ก.พ. 2567

ปรับปรุงแก้ไข (Revised): 19 มี.ค. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 25 มี.ค. 2567

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ การที่รัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งหลาย กฎหมายอื่นทั้งหลายย่อมไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ไม่ถูกละเมิดหรือทำลายหลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับแตกต่างกัน จึงต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีหลักเกณฑ์ วิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่เหมือนและแตกต่างกัน

ความแตกต่างในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ พบว่า 1) การควบคุมร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ไม่มีบทบัญญัติการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงว่าบุคคลใดมีสิทธิเข้าชื่อให้มีการควบคุมร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้โดยตรง 2) การควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, พ.ศ.2550 และ พ.ศ. 2560 ได้วางหลักการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญลักษณะเดียวกันกับการควบคุมร่างพระราชบัญญัติ

คำสำคัญ: เปรียบเทียบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Abstract

The constitution holds the status of the supreme law of the country. The constitution holds a higher status than all other laws, and no law shall be contrary to or inconsistent with the constitution to safeguard the sanctity of the constitution, it is essential to ensure that the rights and freedoms of the people are not violated and that the principle of constitutional supremacy is upheld. Therefore, the law must be controlled to ensure it does not conflict with or contradict the constitution. In the control of laws to prevent contradiction or inconsistency with the constitution of the Kingdom of Thailand, each version is different. Therefore, it must be analyzed and compared with the controlling laws that are not contrary or inconsistent with the constitution of the Kingdom of Thailand in B.E. 2540, B.E. 2550, and B.E. 2560. In order to understand the development of each constitution, there are criteria. Methods for regulating laws controlling laws to ensure they do not contradict or conflict with the constitution, which are similar and different.

Differences in controlling laws to ensure they do not contradict or conflict with the constitution were found as follows 1) There is a difference in controlling the draft amendments to the constitution, to ensure it does not contradict the constitution. In the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 and B.E. 2550, there is no direct provision

specifying the person with the right to sign in to control such amendments. In contrast to the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 has provided for direct control over draft amendments to the constitution. 2) The control of the draft organic law bill shall not conflict with the constitution. The constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, B.E. 2550, and B.E. 2560 has laid down principles for controlling the draft organic law bill, which is similar to controlling the draft law.

Keywords: Comparative Analysis of Controlling Laws Not Contrary or Inconsistent with the Constitution, Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540, Constitution of The Kingdom of Thailand B.E 2550, Constitution of The Kingdom of Thailand B.E 2560

บทนำ

การศึกษาเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ “การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ” ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีหลักเกณฑ์ วิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่เหมือนและแตกต่างกันอย่างไร ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุดและผลที่ตามมาจากการยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด คือ

1. เป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายในรูปอื่นใดทั้งปวงและกฎหมายอื่น ๆ นั้น จะมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ ส่วนประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีแต่กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ทั้งที่เป็นจารีตประเพณีและในรูปของพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น ๆ ย่อมไม่มีการแบ่งแยกถึงลำดับชั้นแห่งความสูงกว่า

กฎหมายทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมายธรรมดา ดังนั้นจึงไม่มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาแต่อย่างใด (โกคิน พลกุล, 2524)

2. ผลที่ตามมาจากการยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีค่าบังคับสูงสุดในลำดับชั้นของกฎหมายมีอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 รัฐธรรมนูญนั้นจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวเองพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา

ประการที่ 2 จะต้องกำหนดให้มีวิธีการในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา โดยเปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งมีสิทธิหน้าที่ของตนที่ได้รับการบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตรารัฐธรรมนูญได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว และหากพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกต้องแย้งฝ่าฝืนหรือล่วงละเมิดต่อรัฐธรรมนูญแล้วก็จะต้องมีการเพิกถอนบทกฎหมายที่ได้ล่วงละเมิดต่อรัฐธรรมนูญนั้นด้วย (วิจิตร ทุ่งลาดดา, 2523)

ประการที่ 3 มีการตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แยกพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กับ องค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการหรือเรียกว่า “องค์กรทางการเมือง” เช่น รัฐสภา คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่า ได้วางหลักการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (นาคะ ดวงวิชัย, 2560) คือ การควบคุมร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมกับการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ส่วนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติจะมีลักษณะเช่นเดียวกัน ศักยาภิเศกหะห์เปรียบเทียบการควบคุมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อจะให้เห็นความแตกต่าง

ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

1. วิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560

พิจารณาศึกษาการเปรียบเทียบการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถสรุปเปรียบเทียบตามตารางดังนี้

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 313 (1) วรค 2 ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้	มาตรา 291 วรค (1) วรค 2 ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้	มาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้
		มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้ (1)

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
		(2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำ ความกราบบังคมทูลเพื่อทรง ลงพระปรมาภิไธยตาม (7) สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือ สมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของแต่ละสภา หรือของทั้งสอง สภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกัน เสนอ ความเห็นต่อประธานแห่งสภา ที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธาน รัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่าง รัฐธรรมนูญ ตาม (7) ขัดต่อ มาตรา 255 หรือมีลักษณะ ตาม (8) และให้ประธานแห่ง สภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ส่ง ความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่ วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณา

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
		วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่าง รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวขึ้น ทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรง ลงพระปรมาภิไธยได้

เมื่อพิจารณาศึกษาจากตารางเปรียบเทียบการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้มีบทบัญญัติการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงว่าบุคคลใดมีสิทธิเข้าชื่อให้มีการควบคุมร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ใน มาตรา 256 (9) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้ง 2 สภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือของทั้ง 2 สภารวมกันแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

1. วินิจฉัยว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นข้อห้ามที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการเปลี่ยนแปลงในรูปของรัฐตามมาตรา 255 หรือไม่ ถ้าไม่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อห้าม ให้ดำเนินการให้นายกเสนอทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป
2. วินิจฉัยว่าในกรณีร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไปนี้มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรง

ตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการให้นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีข้อห้ามเช่นเดียวกัน คือ ห้ามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ดังตารางเปรียบเทียบจากกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญควบคุมมิให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยที่ 34-35/2556 ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 155 วรรคหนึ่ง(1) ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช(แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114) มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560

เมื่อพิจารณาศึกษาการเปรียบเทียบควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากรณีคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยที่ 11/2566 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 81 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา 29 วรรคสอง หรือไม่ หรือกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2554 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 (สุวิมล แจ่มสว่าง, 2554) สามารถสรุปเปรียบเทียบตามตารางดังนี้

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 262 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา	มาตรา 141 เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำแล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบ	ระยะที่ 1 มาตรา 132 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า (2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้ง 2 สภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธาน รัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยัง	รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่ว่าวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามวรรค 2 ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ แต่ละ สภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา 91 และ มาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป	ว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา 131 (2) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ นั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ ความ เห็น ในกรณี ที่ ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วง ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป (3) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือ องค์กร อิสระ ที่ เกี่ยว ข้อง เห็น ว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า (3) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมี ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้าในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่าง พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญ จะมีคำวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมี ข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระ สำคัญของร่าง		30 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ใน การนี้ ให้รัฐสภาที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรี ดำเนินการตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 แล้วแต่กรณี ต่อไป		
		ระยะที่ 2 เป็นการควบคุมลักษณะ เช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 148 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อ พระ ม หากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81 (1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
		ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธาน แห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรี ทราบโดยไม่ชักช้า (2) หากนายกรัฐมนตรี เห็น ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้าในระหว่างการศึกษาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
		พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรค 3 ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

เมื่อพิจารณาศึกษาจากตารางเปรียบเทียบการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้ง 3 ฉบับจะมีความแตกต่างกันแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 การใช้กระบวนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการเดียวกัน

การใช้กระบวนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการเดียวกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 ได้วางหลักการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ลักษณะการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกันกับการควบคุมร่างพระราชบัญญัติ กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้ง 2 สภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ประธานแห่งสภา ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย หรือหากนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ประเด็นที่ 2 การใช้กระบวนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการที่แตกต่างกัน

การใช้กระบวนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการที่ต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 วางหลักการควบคุมเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

ส่วนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 2 ระยะ ในประเด็นดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 มาตรา 132 วางหลักการควบคุมเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกาศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องพิจารณา 10 วัน ถ้าเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันพิจารณาแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แล้วให้ดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 81

ส่วนในระยะที่ 2 ตามมาตรา 148 ได้วางหลักการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ลักษณะการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกันกับการควบคุมร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีข้อความขัดหรือ

แย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธาน แห่งสภาส่งความเห็นนั้นไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย หรือหากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 จะมีความแตกต่างกันในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 มอบให้ ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ส่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากมอบให้ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว ได้มอบให้ศาลฎีกา และ องค์การอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอีกด้วย

บทสรุป

พิจารณาถึงการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความ แตกต่างกันในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ 1) วิธีการ ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีระบบการควบคุมรูปธรรม และการ ควบคุมนามธรรม และช่วงเวลาการควบคุมกฎหมาย มีลักษณะเหมือนกัน 2) บุคคลได้มี สิทธิเข้าชื่อให้มีการควบคุมร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้มี บทบัญญัติการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงว่าบุคคลใดมีสิทธิเข้าชื่อ ให้มีการควบคุมร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีการควบคุมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง 3) วิธีการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับ

รัฐธรรมนูญ มีความแตกต่างกันและเหมือนกันบางประเด็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ลักษณะการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการควบคุมร่างพระราชบัญญัติ ได้วางหลักการควบคุม รัฐธรรมนูญโดยที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย 4) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีได้ทั้งองค์กรที่มีลักษณะตุลาการและองค์กรที่ไม่มีลักษณะเป็นตุลาการ แล้วแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 มอบให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากมอบให้ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว ได้มอบให้ศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ และให้องค์กรอิสระ ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นตุลาการ ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- นาถะ ดวงวิชัย. (2560). *เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญปี 2540-2550 และรัฐธรรมนูญ 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และนายันทชัย เพียรสนอง. (2550). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- โกคิน พลกุล. (2524). *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย*. ศูนย์การพิมพ์พลชัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1-127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

วิจิตรา ฟุ้งลัดดา. (2523). *ระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ*.

[วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. ฐานข้อมูลงานวิจัย [ThaiLis].

สุวิมล แจ่มสว่าง. (2554). สรุปคำพิพากษาของศาลและผลการวินิจฉัยปัญหา

ข้อกฎหมายที่น่าสนใจ. *วารสารจุลนิติ*, 8(2), 125-130.

ปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่ง
เพดานโหว่ ศึกษาเฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา
Challenges and Social Support of Cleft lip
and Palate Caregivers
Maharat Nakhon Ratchasima Hospital

ปัญญพัชร เรืองสำราญ, เสาวธาร โพธิ์กลัด, ปิ่นหทัย หนูนวล
Panyapat Reungsumran, Saowathan Phoglad,
Pinhathai Nunuan

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Social Administration, Thammasat University

E-mail: panyapair@gmail.com

Faculty of Social Administration, Thammasat University

E-mail: dear_tarn@hotmail.com

Faculty of Social Administration, Thammasat University

E-mail: zenpin@hotmail.com

รับบทความ (Received): 24 ก.ย. 2566

ปรับปรุงแก้ไข (Revised): 24 ต.ค. 2566

ตอบรับบทความ (Accepted): 9 พ.ย. 2566

บทคัดย่อ

เด็กปากแหว่งเพดานโหว่ต้องได้รับการรักษาในสถานรักษาที่มีศักยภาพ
และมีกระบวนการรักษายาวนานตามลักษณะของโรค ส่งผลต่อผู้ดูแลทั้งด้านร่างกาย

ด้านจิต ใจและด้านสังคม การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ และเพื่อศึกษาการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสาน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ จำนวน 73 ราย โดยคัดเลือกจากการสุ่มตามสะดวก และการสัมภาษณ์นักสังคมสงเคราะห์ในโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา จำนวน 2 ราย โดยใช้การคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์การคัดเข้า และเกณฑ์การคัดออก วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติบรรยายและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการถอดถ้อยคำจากการสัมภาษณ์

ผลการศึกษา พบว่า 1) ปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.96 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด 2) การสนับสนุนของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.77 และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า การสนับสนุนด้านอารมณ์และจิตใจมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำกับการสนับสนุนทางสังคมด้านเครือข่ายทางสังคม ($r = .231, P < 0.05$) ข้อมูลเชิงคุณภาพสะท้อนข้อมูล 6 ประเด็นหลัก คือ 1) ปัญหาทางด้านร่างกาย 2) ปัญหาทางด้านอารมณ์และจิตใจ 3) ปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ 4) การสนับสนุนด้านอารมณ์จิตใจ 5) การสนับสนุนด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า 6) การสนับสนุนด้านเครือข่ายทางสังคม

คำสำคัญ: ปัญหาและการสนับสนุนทางสังคม, ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่, โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา

Abstract

Child with cleft lip and cleft palate must have been treated in the potential treatment facilities with long-term treatment processes based on the nature of the disease. It affects caregivers physically,

mentally, and socially. The objectives of the present research study were to examine the problems of caregivers of child with cleft lip and cleft palate and to study the social support of caregivers of child with cleft lips and cleft palates. This study uses mixed-methods research. The sample group consisted of 73 convenience Sampling caregivers and the secondary participants were two purposively sampled social workers. Collect data from questionnaires and semi-structured interviews according to the inclusion criteria and exclusion criteria. Analyzed using descriptive statistics and content analysis.

The results of the study 1) The problems of cleft lip and palate caregivers overall were high (on average, 3.96%). Most of the caregivers with emotional problems had the highest mean scores. 2) The social support of cleft lip and palate caregivers overall was moderate. (on average, 2.77%) Most of the caregivers with emotional support had the highest mean scores, and the results of the emotional problems were positively correlated with social network support at a low level ($r = .231$, $P < 0.05$). The qualitative data revealed six major aspects of caregivers of child with cleft lip and cleft palate. 1) Physical health problems 2) Emotional and mental problems 3) Social and economic problems 4) Emotional Support 5) Esteem support; 6) Socially support network.

Keywords: Problem and Social support, Cleft lip and Palate Caregivers, Maharat Nakhon Ratchasima Hospital

บทนำ

โรคปากแหว่งเพดานโหว่เป็นความพิการแต่กำเนิดที่สามารถพบลักษณะการแยกส่วนของริมฝีปากหรือเพดานปาก (บวรศิลป์ เขาวนัชนี และผกาพรรณ

เกียรตินิยม (2554) และเป็นโรคที่พบได้บ่อย เป็นอันดับ 3 ของประเทศ มีค่าความชุกเท่ากับ 2.72 ต่อการเกิดมีชีวิต 1,000 คน (สุทธิพงษ์ ปิงคานนท์ และคณะ, 2559) ภาวะปากแหว่ง เพดานโหว่ อาจก่อให้เกิดผลเสียทั้งทางร่างกายและจิตใจ ปัญหาทางด้านร่างกายที่พบในโรคปากแหว่งเพดานโหว่ ได้แก่ การรับประทานอาหารและการดูดกลืนที่เกิดจากการสำลัก (Aspiration) จึงเสี่ยงต่อการอักเสบหรือการติดเชื้อในระบบทางเดินหายใจ อาการเหนื่อยหรือหายใจลำบากขณะดูดนม (สุภาพร ชินชัย และคณะ, 2560) นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการรับประทานอาหารและการดูดกลืน ยังส่งผลให้เด็กได้รับปริมาณอาหารน้อย ไม่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตและพัฒนาการด้านต่าง ๆ ช้ากว่าปกติได้ และหากไม่ได้รับการผ่าตัดรักษาที่ตรงเวลาตามเกณฑ์ อาจมีปัญหาคือ การพูด การออกเสียง รวมถึงบุคลิกภาพในการเข้าสังคมเมื่อเด็กโตขึ้น ซึ่งส่งผลเสียต่อด้านอารมณ์และจิตใจของเด็ก การดูแลจึงต้องให้ความสำคัญตั้งแต่แรกเกิด ซึ่งผู้ดูแลเด็กต้องได้รับคำแนะนำจากแพทย์ และวางแผนการรักษาพร้อมกับทีมสหวิชาชีพ (Multi-disciplinary Team) เมื่อเกิดขึ้นแล้วต้องใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูค่อนข้างยาวนาน บางรายต้องใช้ระยะเวลาการรักษาไปจนถึงอายุ 18 ปี โรคปากแหว่งเพดานโหว่มีแผนการดูแลตามระยะเวลาที่เหมาะสมตามการวินิจฉัยของแพทย์ ได้แก่ การผ่าตัดเย็บริมฝีปาก จะผ่าตัดเมื่ออายุประมาณ 3-6 เดือน ส่วนการผ่าตัดปิดเพดานโหว่จะอยู่ที่ 9 เดือนถึง 1 ปีครึ่ง เริ่มฝึกพูดเมื่ออายุ 2-3 ปี (ศูนย์ปากแหว่งเพดานโหว่ โรงพยาบาลมหาราชานครราชสีมา, 2561) ดังนั้นจึงเป็นลักษณะการดูแลที่ต้องได้รับการดูแลอย่างเอาใจใส่จากทีมสหวิชาชีพและผู้ดูแลของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่

ผู้ดูแลจึงเป็นกำลังสำคัญในการให้ความช่วยเหลือตามความสามารถและนำข้อมูลข่าวสาร ที่ได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้จากทีมสหวิชาชีพมาใช้ในการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ด้วยระบบการดูแลที่ค่อนข้างต่อเนื่องและยาวนานตามพยาธิสภาพของโรคย่อมส่งผลต่อสมาชิกทุกคนภายในครอบครัวโดยเฉพาะผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ อาจกล่าวได้ว่า ผู้ดูแลเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างมากในการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ที่บ้านเมื่อแพทย์จำหน่ายผู้ป่วยกลับบ้าน ผู้ดูแลจึงเป็นเครือข่ายที่ช่วยให้เด็กผ่านพ้นวิกฤติด้านสุขภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างสุขภาพให้แข็งแรงเพื่อเตรียมพร้อมต่อการรักษาอยู่เสมอ ซึ่งในระหว่างดูแล ผู้ดูแลต้องประสบความเครียด ส่งผลลบต่อภาวะสุขภาพของผู้ดูแลเอง และจะส่งผลลบต่อคุณภาพการ

ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ โดยเฉพาะผู้ดูแลที่มีความเกี่ยวข้องกับเด็กโดยเป็นมารดาของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ เนื่องจากความห่วงใยและเอื้ออาทรที่เกิดจากความรัก ความผูกพันที่แม่มีต่อลูก อาจส่งผลให้ผู้ดูแลมีความเครียด ความหงุดหงิดความรู้สึก ท้อแท้ ที่เกิดขึ้นจากการเป็นผู้ดูแลที่ต้องดูแลเด็กเจ็บป่วยที่ต้องพึ่งพาตนเองตลอดเวลา และเป็นสิ่งที่ต้องใช้ความอดทนและใช้ระยะเวลายาวนาน อีกทั้งต้องเข้าออก โรงพยาบาลบ่อยครั้งก็จะส่งผลกระทบต่อฐานทางเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งเป็นการเพิ่มความเครียดให้กับดูแล สอดคล้องกับ ยุพิน ปักกะสังข์ และคณะ (2565) พบว่า ปัญหาการเข้ารับบริการของผู้ป่วยปากแหว่งเพดานโหว่และผู้ปกครอง คือ สถานที่รักษาอยู่ไกลจากบ้าน ไม่ทราบว่ามีแหล่งช่วยเหลือเนื่องจาก ผลลัพธ์ที่ดีของการรักษาต้องมีทีมสหสาขาเฉพาะทางร่วมดูแลอย่างครบถ้วนในศูนย์การดูแลเฉพาะทาง ซึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสถานรักษาเฉพาะทางเพียงไม่กี่แห่งที่มีศักยภาพ จึงเป็นเหตุผลให้ผู้ป่วยต้องเดินทางไกลจากบ้านเพื่อมารับการรักษาที่ศูนย์เฉพาะทางนั้น ๆ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการขาดรายได้ของผู้ปกครองที่ต้องพาลูกหลานมารับบริการ จึงเกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจไม่มีค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายขณะมารับการรักษา นอกจากนี้ยังส่งผลต่อผู้ดูแล เช่น ความรู้สึกเหน็ดเหนื่อย การไม่มีเวลาเป็นส่วนตัว ไม่มีกิจกรรมผ่อนคลาย จากสภาวะอารมณ์ มีผลต่อการรับรู้และแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เท่ากัน พฤติกรรมการแสดงออกเรื่องการดูแลสุขภาพจึงมีหลากหลาย อาจส่งผลทำให้ผู้ดูแล เกิดความคิดในแง่ลบหรือบั่นทอนพฤติกรรมการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ นำไปสู่ปัญหาที่ตามมาหลายประการประการ เช่น ความวิตกกังวลในระหว่างการดูแล การละเลยทอดทิ้งเด็ก หากผู้ดูแลมีความวิตกกังวลสูงจะปฏิบัติในการดูแลเด็กป่วยได้น้อย ความวิตกกังวลเป็นอารมณ์ความรู้สึกเชิงลบที่มีเหตุการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งเข้ามากระทบ ทำให้บุคคลนั้นรู้สึก ตึงเครียด กระวนกระวายและส่งผลต่อการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิต (อลิษา ทรัพย์สังข์ และคณะ, 2560)

กลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา ให้บริการทางสังคมแก่ผู้ป่วยเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลเป็นประจำทุกเดือน จากข้อมูลสถิติย้อนหลัง 7 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2564 พบว่า มีเด็กปากแหว่งเพดานโหว่มาใช้บริการทั้งหมด 439 ราย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเด็กที่รับส่งต่อมาจากโรงพยาบาลอื่น เป็นจำนวนผู้ใช้บริการอยู่ในจำนวนคงที่และเพิ่มขึ้นในบางปี

จากจำนวนผู้ป่วยเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ที่มาใช้บริการในศูนย์ปากแหว่งเพดานโหว่ โรงพยาบาลมหาราชานครราชสีมา โดยวิธีการรักษา คือ การให้คำแนะนำแนวทางที่ช่วยให้ทารกสามารถดูดนมได้ดีมากขึ้น ลดการสำลัก เช่น การจัดท่าทางการให้นมจากการเจาะรูหัวนมและการบากหัวนมเทียมเป็นกากบาท เพื่อให้เป็นลักษณะคล้ายช่องที่สามารถป้องกันการไหลของน้ำนมเมื่อทารกหมดแรงดูด การใช้หัวนมเทียมชนิดพิเศษที่สามารถหาซื้อได้ แต่จะมีราคาที่ค่อนข้างสูง หากผู้ป่วยปากแหว่งเพดานโหว่บางรายมีประสิทธิภาพในการดูดนมได้น้อย ทันตแพทย์จะประเมินให้ใส่เพดานเทียม (Obturator) ที่มีลักษณะคล้ายพลาสติก มีรูปร่างตามลักษณะของเหงือก ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ดูดนมได้ดีขึ้น (ลัดดาวลัย สุนันท์ลีกันนท และวรุณ เชษฐภักดีจิต, 2560) ก่อนการผ่าตัดปิดริมฝีปาก ทันตแพทย์จะใช้อุปกรณ์ปรับรูปจมูกและ สันเหงือก ก่อนการผ่าตัดปิดริมฝีปาก ซึ่งใช้ในการดึงโครงสร้างจมูกด้านเหงือกและริมฝีปากด้านเหงือเข้าหากัน จากนั้นจึงทำการใส่แถบคาดริมฝีปาก และเครื่องมือปรับแต่งปีกจมูกชนิดยืดบริเวณหน้าผากให้แก่ผู้ป่วย มีการนัดพบผู้ป่วยห่างจากการนัดพบในครั้งที่ผ่านมา 2 สัปดาห์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาตามการจำแนกในด้านที่มีความผิดปกติ เมื่อมีการผ่าตัดผู้ป่วยต้องนอนโรงพยาบาลประมาณ 2-3 วัน ในผู้ป่วยที่มีภาวะเพดานโหว่ร่วมด้วยหลังจากเย็บริมฝีปาก 3 อาทิตย์ จะมีการใส่อุปกรณ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อรอเย็บปิดเพดานโหว่ที่จะเกิดขึ้นในช่วงอายุที่กำหนด ในกรณีที่เด็กมีปากแหว่งเพดานโหว่ หรือมีปากแหว่งที่มีรอยแยกถึงจมูก หลังผ่าเย็บริมฝีปากและหลังเย็บเพดานโหว่ ยังคงใส่อุปกรณ์เพื่อคงสภาพจมูก ไปจนกว่าแพทย์จะสิ้นสุดกระบวนการรักษา (ศูนย์ปากแหว่งเพดานโหว่โรงพยาบาลมหาราชานครราชสีมา, 2558) ผลกระทบจากกระบวนการรักษาโรค ดังกล่าวนี้นี้ ผู้ดูแล คือ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ช่วยเหลือฟื้นฟูดูแลรักษาเด็กป่วยร่วมกับบุคลากรทางสุขภาพ นักสังคมสงเคราะห์จึงต้องมีส่วนร่วมในการสังเกต สังภาษณ์ เพื่อประเมินความพร้อมในการเลี้ยงดู การสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เหมาะสม และการให้ความรู้เรื่องสวัสดิทางสังคมตลอดจนผลกระทบที่ส่งผลต่อเด็ก นอกจากนี้การให้ความสนับสนุนด้านอารมณ์และจิตใจก็มีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้ดูแลมีกำลังใจในการเผชิญภาวะวิกฤตด้านสุขภาพของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ สอดคล้องกับงานวิจัยของวัชรภรณ์ คำแสน และมาตี ลิ้มสกุล (2564) พบว่า นักสังคมสงเคราะห์มีบทบาทในการเป็นผู้ให้ความรู้ เป็นขั้นตอนที่ต่อจากแพทย์

และพยาบาลที่จะให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาการของโรค วิธีการการรักษา ตลอดจนผลข้างเคียงในการรักษาที่เกิดขึ้นกับผู้ป่วย ให้เกิดการยอมรับในระดับหนึ่งของเจ็บป่วย โดยนักสังคมสงเคราะห์จะเน้นการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ป่วยวิตกกังวลหรือไม่สามารถหาคำตอบได้ โดยเฉพาะปัญหาทางด้านอารมณ์ จิตใจ และสังคม ซึ่งผู้ดูแลส่วนใหญ่อาจเกิดความเครียดและความวิตกกังวลในการดูแล ตั้งแต่ก่อนการผ่าตัดแก้ไขหรือหลังการผ่าตัดแก้ไข รวมถึงการดูแลที่ต้องเฝ้าระวังปัญหาให้สอดคล้องกับพยาธิสภาพของโรค ความกังวลใจ ความอับอายต่อรูปลักษณ์ภายนอกของเด็ก ความกลัวจากความเจ็บป่วยของเด็ก จะสร้างปมด้อยให้กับเด็กเมื่อเด็กเติบโตขึ้น ในฐานะนักสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ ปฏิบัติงานให้บริการในโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษา ปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ศึกษาเฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา ผู้ศึกษาจึงมุ่งหวังว่าการศึกษาในครั้งนี้ จะสามารถสะท้อนข้อมูลที่ให้เกิดแนวทางการช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติทางด้านสังคม เพื่อให้ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ได้รับการสนับสนุนทางสังคมที่เหมาะสม และรับรู้ได้ว่าไม่ได้กำลังเผชิญปัญหาเพียงลำพัง การรับทราบข้อมูลจากผู้ดูแล จึงอาจส่งผลให้ทีมสุขภาพแก้ปัญหาที่สะท้อนจากผู้ดูแลนั้น นำมาใช้ช่วยเหลือได้ตรงตามความต้องการของผู้ดูแล และเพื่อนำผลการวิจัยเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการให้ทางบริการสังคมสงเคราะห์ในหน่วยงานต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่
2. เพื่อศึกษาการได้รับการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่

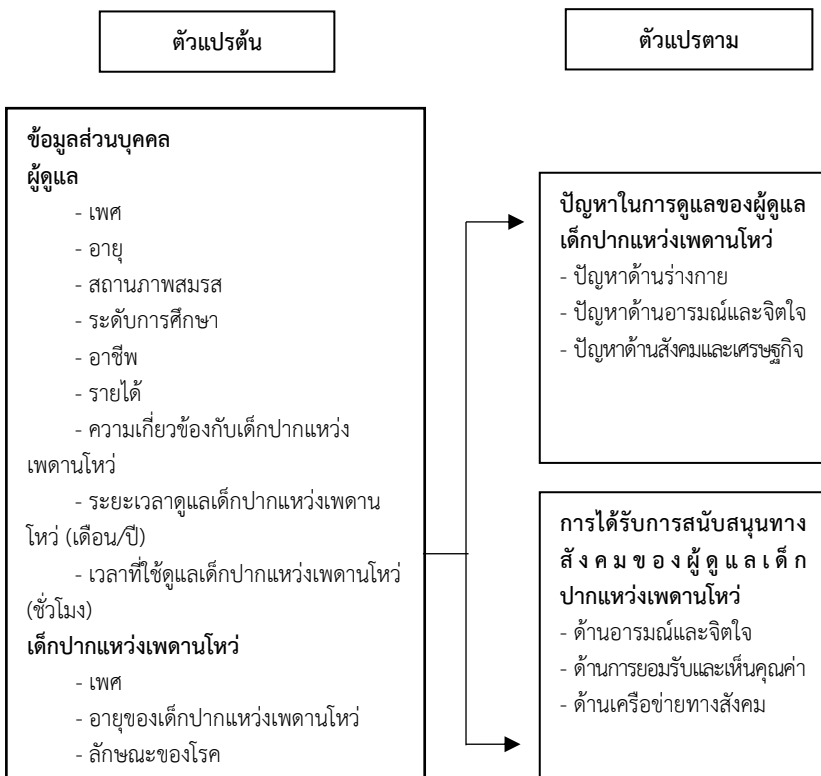
การทบทวนวรรณกรรม

จากการศึกษาแนวคิดการสนับสนุนทางสังคมของ คอบบี้ (Cobb, 1976) แบ่งการสนับสนุนทางสังคมออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ การสนับสนุนทางด้านอารมณ์ คือ

ความรู้สึกมีกำลังใจ การเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน การสนับสนุนด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า คือ การไม่นำความรู้สึกในแง่ลบ จากการใช้ชีวิตในสังคมมาบั่นทอนคุณค่าของตนเอง ตลอดจนการถูกยอมรับจากบุคคลอื่นในสังคม และการสนับสนุนด้านการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม คือ การได้รับการช่วยเหลือจากเครือข่ายทางสังคมที่สามารถเข้าใจในปัญหาสุขภาพที่กำลังเผชิญ และจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิด

ภาพที่ 1

กรอบแนวคิดการวิจัย



ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ที่พาเด็กมารับบริการที่อาคารผู้ป่วยนอก ซึ่งอยู่ในระยะการรักษาภาวะปากแหว่งเพดานโหว่ตั้งแรกเกิดอายุ 0-2 ปี จำนวน 73 ราย ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2565 ถึงเดือนสิงหาคม 2565

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการดูแลและการได้รับการสนับสนุนทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ในโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา โดยอาศัยแนวคิดโรคปากแหว่งเพดานโหว่ (Cleft Lip, Cleft Palate) แนวคิดผู้ดูแล (Care Giver) แนวคิดการสนับสนุนทางสังคม (Social Support) แนวคิดการเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) และบทบาทนักสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเด็กพิการแต่กำเนิด (Birth Defects) หรือเด็กที่มีความต้องการพิเศษ (Children with Special Needs) และเด็กเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง (Children with Chronic Disease) มาใช้ในการอธิบายการศึกษาในครั้งนี้

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้คือ โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) ประกอบด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรูปแบบการศึกษาดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา

1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากร คือ ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ที่ได้จากสถิติเด็กปากแหว่งเพดานโหว่กลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งผู้ป่วยในโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา และผู้ป่วยนอกโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่ามีผู้ดูแลนำเด็กปากแหว่งเพดานโหว่มาใช้บริการจำนวน 90 ราย ซึ่งได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non Probability Sampling) ใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตามสะดวก (Convenience Sampling) โดยนำจำนวนสถิติเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2564 มาหาสัดส่วนของประชากร โดยใช้สูตรตารางสำเร็จรูปของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970 อ้างถึงใน มารยาท โยทองยศ และปราณี สวัสดิ์สิรพร, ม.ป.ป.) เมื่อขนาดประชากรเท่ากับ 90 ราย จึงต้องใช้ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่จำนวน 73 ราย ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และยินดีเข้าร่วมการศึกษาวิจัยด้วยความสมัครใจ

1.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษานี้ คือ นักสังคมสงเคราะห์ในโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา โดยในทำเนียบบุคลากรโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา กลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ มีบุคลากรทั้งหมด 6 ราย มีจำนวนผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์ทั้งหมด 5 ราย (รวมผู้ศึกษา) ผู้ศึกษาใช้การคัดเลือกผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 2 ราย มีคุณสมบัติเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และยินดีเข้าร่วมการศึกษาวิจัยด้วยความสมัครใจ

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

2.1 เครื่องมือเชิงปริมาณ

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่สร้างขึ้นจากการประมวลความรู้ที่ได้จากแนวคิด ทฤษฎี การทบทวนวรรณกรรม และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเนื้อหาในแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นคำถามปลายปิดแบบเลือกตอบ (Check List) ได้แก่

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาของการดูแล และจำนวนเวลาที่ใช้ดูแลในแต่ละวัน

2. ข้อมูลทั่วไปของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ได้แก่ เพศ อายุของเด็ก ปากแหว่งเพดานโหว่และลักษณะของโรค (Diagnosis) ซึ่งเป็นคำถามปลายปิดแบบเลือกตอบ (Check List) โดยใช้สถิติในการศึกษาเป็นค่าร้อยละ

ส่วนที่ 2 ปัญหาการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ โดยใช้แบบสอบถามที่เป็นคำถามปลายปิด (Close-Ended Questions) ดัดแปลงมาจากทบทวนวรรณกรรมของภาวะปากแหว่งเพดานโหว่ และนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญด้านภาวะปากแหว่งเพดานโหว่เป็นผู้ตรวจสอบ แบ่งปัญหาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ปัญหาด้านร่างกาย ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจ และปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยคำถามเป็นสเกลประเมินค่าแบบรวม (Likert Scale) คำตอบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) 5 ระดับ โดยกำหนดระดับคะแนนขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อความ โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนดังนี้ คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 4.21–5.00 หมายถึง มีระดับความเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 3.41–4.20 หมายถึง มีระดับความเห็นอยู่ในระดับมาก คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 2.61–3.40 หมายถึง มีระดับความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.81–2.60 หมายถึง มีระดับความเห็นอยู่ในระดับน้อย คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.00–1.80 หมายถึง มีระดับความเห็นอยู่ในระดับน้อยที่สุด

ส่วนที่ 3 การได้รับการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่โดยใช้แบบสอบถามที่เป็นคำถามปลายปิด (Close-Ended Questions) ซึ่งสร้างขึ้นจากกรอบแนวคิดของคอบบี้ (Cobb, 1976) โดยแบ่งการสนับสนุนออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ การสนับสนุนทางอารมณ์ (Emotional Support) การสนับสนุนด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า (Esteem Support) และการสนับสนุนด้านการเป็นส่วนของสังคม (Socially Support Network) โดยคำถามเป็นสเกลประเมินค่าแบบรวม (Likert Scale) คำตอบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) 5 ระดับ โดยกำหนดระดับคะแนนขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อความ ดังนี้ คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 4.21–5.00 หมายถึง

มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมากที่สุด คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 3.41–4.20 หมายถึง มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 2.61–3.40 หมายถึง มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.81–2.60 หมายถึง มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับน้อย คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.00–1.80 หมายถึง มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับน้อยที่สุด

ส่วนที่ 4 คำถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพิ่มเติม ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด (Open-Ended Questionnaire) ให้ผู้ตอบแบบสอบถามกรอกความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ

2.2 เครื่องมือเชิงคุณภาพ

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) เป็นแบบการจดบันทึก ซึ่งผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ เพศ อายุ ตำแหน่ง ระยะเวลาในการทำงานด้านสังคมสงเคราะห์

ส่วนที่ 2 ปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ในมุมมองของนักสังคมสงเคราะห์ แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ ด้านร่างกาย ด้านอารมณ์และจิตใจ และด้านสังคมและเศรษฐกิจ

ส่วนที่ 3 การสนับสนุนทางสังคมที่ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ควรได้รับ ในมุมมองของนักสังคมสงเคราะห์แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการสนับสนุนด้านอารมณ์จิตใจ ด้านการสนับสนุนด้านการยอมรับและเห็นคุณค่าและด้านการสนับสนุนด้านเครือข่ายทางสังคม

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะ เด็กปากแหว่งเพดานโหว่

3. ขั้นตอนการสร้างและการทดสอบคุณภาพเครื่องมือ

3.1 แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นมาจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาให้ครอบคลุมแนวคิดทฤษฎี เพื่อนำมาสร้างข้อคำถาม

3.2 นำเครื่องมือที่ได้ออกแบบเสนอให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบความถูกต้อง และปรับแก้แบบสอบถามตามข้อเสนอแนะ และจัดทำคำอธิบายการเก็บข้อมูล

3.3 ผู้ศึกษาตรวจสอบความเที่ยงตรง (Validity) ของเครื่องมือ โดยนำแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นไปเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน เพื่อหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruence: IOC) จากนั้นนำมาปรับปรุงแก้ไขข้อคำถาม ให้เหมาะสมกับเนื้อหา จากข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

3.4 นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นมาหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยนำไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่าง (Try Out) กับผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ที่มาใช้บริการ ณ ศูนย์ปากแหว่งเพดานโหว่ โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา จำนวน 30 ราย ซึ่งจากการทดสอบ ค่าความเชื่อมั่นด้วยสูตร Alpha Coefficient ได้ค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.822

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และสถิติสัมพันธ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient)

4.2 วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้ศึกษาดำเนินการวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยการถอดถ้อยคำจากการสัมภาษณ์ โดยการตีความและสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลให้มีความสมบูรณ์ ครบถ้วนมากขึ้น

5. จริยธรรมการวิจัยในคน

ผู้ศึกษาได้มีการเสนอเค้าโครงร่างการวิจัยเพื่อเข้ารับการพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัยในคนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ และคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา

โดยผ่านการรับรองด้านจริยธรรมวิจัยในคนจากทั้ง 2 แห่ง (รหัสโครงการวิจัยที่ 023/2565 และ 037/2565) ผู้ศึกษามีการขอความยินยอมเข้าร่วมการศึกษา โดยการแสดงเจตนายินยอมทางวาจา (Verbal Consent) ซึ่งเป็นไปด้วยความสมัครใจของกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายมีสิทธิที่จะปฏิเสธการเข้าร่วมการวิจัย หรือหากมีความรู้สึกไม่สบายใจ ไม่สะดวกใจในการให้ข้อมูลภายหลังเข้าร่วมการวิจัย สามารถออกจากโครงการวิจัยได้ทันที โดยไม่ต้องชี้แจงเหตุผล และข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ จะถูกเก็บรักษาเป็นความลับ จะไม่มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยต่อสาธารณะ แต่จะรายงานผลสรุปข้อมูลการวิจัยเป็นในรูปแบบของงานวิชาการเท่านั้น และจะดำเนินการทำลายข้อมูลตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายใน 1 ปี โดยคำนึงถึงจริยธรรมของนักวิจัยอย่างเคร่งครัด

ผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

1.1 ผลการศึกษาข้อมูลส่วนบุคคล

พบว่า ผู้ดูแลส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 86.30 และส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องโดยเป็นมารดาของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ร้อยละ 82.19 ผู้ดูแลมีอายุอยู่ในช่วงอายุ 20-30 ปี ร้อยละ 52.05 ผู้ดูแลมีสถานภาพสมรส ร้อยละ 64.38 ประกอบอาชีพรับจ้าง ร้อยละ 30.14 ด้านระดับการศึกษาผู้มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 42.47 โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 10,000-15,000 บาท ร้อยละ 28.77 ทั้งนี้มีจำนวนชั่วโมงใช้เวลาดูแลผู้ป่วยโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 6-12 ชั่วโมง ร้อยละ 63.01 และมีระยะเวลาดูแลอยู่ที่ 6-12 เดือน ร้อยละ 28.76 ทั้งนี้ส่วนใหญ่เด็กปากแหว่งเพดานโหว่เป็นเพศชาย ร้อยละ 54.79 เด็กปากแหว่งเพดานโหว่ที่อยู่ในความดูแลของผู้ดูแล มีอายุน้อยกว่า 3 เดือน ร้อยละ 50.68 และเจ็บป่วยด้วยลักษณะปากแหว่งเพดานโหว่ ร้อยละ 67.12

1.2 ผลการศึกษาปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่

ตารางที่ 1

ค่าเฉลี่ย ความเปี่ยงเบนมาตรฐานของปัญหาการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ โดยรวม

ปัญหาการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่	$\bar{X}$	SD.	แปลค่า	อันดับ
ด้านร่างกาย	3.89	0.55	มาก	(3)
ด้านอารมณ์และจิตใจ	4.06	0.69	มาก	(1)
ด้านเศรษฐกิจและสังคม	3.93	0.71	มาก	(2)
ค่าเฉลี่ยรวม	3.96	0.53	มาก	

จากตารางที่ 1 พบว่า ปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.96$, $SD=0.53$) โดยพบปัญหาทุกด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด รองลงมาคือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาด้านร่างกาย ตามลำดับ

1.3 ผลการศึกษาการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่

ตารางที่ 2

ค่าเฉลี่ย ความเปี่ยงเบนมาตรฐานการได้รับการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ โดยรวม

การได้รับการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่	$\bar{X}$	SD.	แปลค่า	อันดับ
ด้านอารมณ์และจิตใจ	2.84	0.75	ปานกลาง	(1)
ด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า	2.72	0.68	ปานกลาง	(3)
ด้านเครือข่ายทางสังคม	2.73	0.73	ปานกลาง	(2)
ค่าเฉลี่ยรวม	2.77	0.61	0.61	

จากตารางที่ 2 พบว่า การสนับสนุนของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.77$, $SD = 0.61$) โดยการสนับสนุนทางสังคมในทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า การสนับสนุนด้านอารมณ์และจิตใจมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือด้านเครือข่ายทางสังคม และด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า เมื่อใช้สถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient) เพื่อหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเฉลี่ยปัญหาและการสนับสนุนของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่พบว่า ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำกับการสนับสนุนทางสังคมด้านเครือข่ายทางสังคม ($R = .231$, $P < 0.05$)

2. ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ

2.1 ผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ในมุมมองของนักสังคมสงเคราะห์

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ ปัญหาทางด้านร่างกาย ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจ และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ปัญหาทางด้านร่างกาย (Physical Health Problems)

จากการสัมภาษณ์ พบว่า นักสังคมสงเคราะห์ทั้งสองรายต่างมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันในเรื่องของลักษณะของโรคปากแหว่งเพดานโหว่ของเด็กที่อยู่ในความดูแลของผู้ดูแล ที่ผู้ดูแลมีความกังวลใจในการรักษา เช่น ผู้ดูแลกลัวว่าอาการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจะรักษาไม่หาย เนื่องจากความผิดปกติของรูปร่างปากและบางรายมีเพดานโหว่ร่วมด้วย จึงส่งผลกระทบต่อรูปลักษณ์ใบหน้าของเด็กซึ่งบุคคลภายนอกสามารถสังเกตเห็นได้ เช่น ความผิดปกติของรูปร่างปาก ถึงแม้ว่าความผิดปกติทางด้านร่างกายอาจไม่ใช่บรรทัดฐานของความสวยงาม แต่เมื่อไรก็ตามที่มันถูกมองเป็นจุดเด่น อาจจะทำให้ผู้ดูแลมีทัศนคติในแง่ลบ

2) ปัญหาทางด้านอารมณ์และจิตใจ (Emotional and Mental Problems)

จากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนปัญหาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการทำงานและจากประสบการณ์ที่ได้จากการเป็นมารดาในชีวิตจริง คือ เมื่อคลอด

บุตรสิ่งที่มารดาทุกคนต้องเผชิญคือภาวะซึมเศร้าหลังคลอด ขณะเดียวกันหากได้รับข้อมูลข่าวสาร จากแพทย์ผู้เกี่ยวข้องว่า กำลังเผชิญกับความพิการแต่กำเนิดในภาวะปากแหว่งเพดานโหว่ที่เกิดขึ้นกับบุตร ทั้ง ๆ ที่ตอนตั้งครรภ์ยังไม่พบความผิดปกติของเด็ก ปัญหาทางด้านร่างกายที่เกิดขึ้นกับเด็กจึงมีผลเชื่อมโยงมาถึงด้านอารมณ์และจิตใจของผู้ดูแล

3) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Problems)

จากการสัมภาษณ์ข้อมูล พบว่า จากอาการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นกับเด็กกลุ่มนี้ เปรียบเสมือนเป็นความเจ็บป่วยเรื้อรัง ที่ผู้ดูแลมีความจำเป็นต้องพาเด็กปากแหว่งเพดานโหว่เดินทางมาพบแพทย์ที่โรงพยาบาลตามนัดอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งโรคปากแหว่งเพดานโหว่เป็นโรคที่ต้องได้รับการรักษาต่อเนื่อง ซึ่งมีนัดการรักษาอยู่ที่ 2-3 ครั้งต่อเดือน โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของโรค และแนวทางการรักษาภาวะปากแหว่งเพดานโหว่ของแพทย์ จึงส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและค่าใช้จ่ายของครอบครัว เพราะในการมาพบแพทย์ในแต่ละครั้งไม่ได้มีแค่เด็กและมารดา บางครอบครัวมีผู้ติดตาม เช่น บิดา ยาย หรือน้าของเด็กมาด้วย นอกจากนี้ยังพบค่าใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ เช่น เครื่องอุปโภค-บริโภค ในบางรายจำเป็นต้องใช้รถยนต์ส่วนบุคคล เนื่องจากคุณแม่เพิ่งคลอด ความแข็งแรงทางด้านร่างกายยังต้องอาศัยระยะเวลาในการฟื้นตัว การนั่งรถประจำทางจึงไม่สามารถปฏิบัติได้ในทันที

2.2 ผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการสนับสนุนทางสังคมที่ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ควรได้รับ ในมุมมองของนักสังคมสงเคราะห์

จากการทบทวนวรรณกรรม การสนับสนุนของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ทำให้ผู้วิจัยนำการสนับสนุนทางสังคมทั้ง 3 ด้าน ประกอบไปด้วย การสนับสนุนด้านอารมณ์จิตใจ การสนับสนุนด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า และการสนับสนุนด้านเครือข่ายทางสังคม เพื่อเป็นแนวทางในการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การสนับสนุนด้านอารมณ์จิตใจ (Emotional Support)

ในมุมมองนี้พบว่า เป็นเรื่องของการให้กำลังใจ เพื่อไม่ให้ผู้ดูแลรู้สึกตกใจและท้อทั้งเด็ก โดยสอดแทรกความรู้เรื่องกระบวนการรักษา เพื่อให้ผู้ดูแลลดความวิตกกังวลและผ่อนคลายความตึงเครียด โดยใช้กระบวนการทางสังคม

สงเคราะห์ ให้ครอบคลุมในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็น ด้านความพร้อมของครอบครัว ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการทำงานของสังคมสงเคราะห์ที่ต้องการให้เด็กอยู่ในความดูแลของครอบครัว ป้องกันไม่ให้เกิดถูกทอดทิ้ง และการสนับสนุนด้านอารมณ์จิตใจควรเริ่มตั้งแต่การฝากครรภ์และการวางแผนครอบครัว เนื่องจากการเป็นผู้ดูแลต้องมีอารมณ์ที่มั่นคง เพราะจะส่งผลกระทบต่อเด็ก ถัดมาคือการสนับสนุนทางด้านการแพทย์ เพื่อให้ผู้ดูแลจะได้มีความมั่นใจว่า โรคนี้สามารถรักษาหายได้ สามารถแก้ไขริมฝีปาก และฝึกออกเสียงคำที่ไม่ชัดได้ หลังจากผ่านกระบวนการต่าง ๆ เด็กจะเหมือนคนที่ปกติทั่วไป การประเมินความพิการจึงถูกจัดอยู่ในลำดับสุดท้าย เนื่องจากต้องสิ้นสุดการรักษาจากแพทย์ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน การสนับสนุนด้านอารมณ์จิตใจจึงเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมให้ผู้ดูแลและครอบครัวมีสภาวะอารมณ์ จิตใจที่มั่นคงและสามารถดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ได้โดยไม่เกิดการเจ็บป่วยทางด้านด้านอารมณ์และจิตใจ

2) การสนับสนุนด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า (Esteem Support)

จากการสัมภาษณ์ พบว่า การสนับสนุนด้านการยอมรับและเห็นคุณค่าให้กับผู้ดูแล ต้องเกิดจากบุคคลที่ใกล้ชิดหรือบุคคลภายในครอบครัว จะทำอะไรให้คนดูแลรู้สึกผ่อนคลาย ไร้ความกังวล และสามารถเลี้ยงดูได้ ดังนั้นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้ดูแล จึงต้องยอมรับความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นกับเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ซึ่งการวางแผนการรักษาจะส่งผลดีได้ ต้องเกิดจากความร่วมมือของผู้ดูแลต่อการยอมรับความเจ็บป่วย การให้ผู้ดูแลตระหนักถึงคุณค่าในตัวเอง จึงต้องใช้วิธีการชื่นชมผู้ดูแล เพราะการที่ผู้ดูแลต้องเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพของเด็ก เป็นการดูแลต้องใช้ความเอาใจใส่เป็นพิเศษมากกว่าเด็กปกติทั่วไป คือ ต้องมีความสามารถ มีศักยภาพหลาย ๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่ทางด้านจิตใจ ทักษะการดูแล ถ้าผู้ดูแลไม่ได้เต็มใจ ไม่มีความรู้ ส่วนหนึ่งด้านสุขภาพร่างกายของผู้ดูแลต้องพร้อม ถ้าผู้ดูแลสูงอายุ การใช้แรงเพื่อใส่และถอดเครื่องมือจะไม่เพียงพอ ส่งผลให้การรักษาไม่เป็นไปตามแนวทางการรักษาของแพทย์

3) การสนับสนุนด้านเครือข่ายทางสังคม (Socially Support Network)

จากการสัมภาษณ์ พบว่า อันดับแรกได้รับการสนับสนุนด้านสิทธิการรักษาจาก สำนักงานหลักประกันสุขภาพ สำนักงานประกันสังคม กรมบัญชีกลาง ถัดมาคือการสนับสนุนด้านค่าเดินทางจากสภาอากาศ ทั้งนี้ การให้การสนับสนุนไม่ได้มุ่งเน้น

เรื่องการจัดการเรื่องเงินเพียงอย่างเดียว การจัดสรรทรัพยากรสามารถเกิดขึ้นได้จากหลายวิธี เพราะแต่ละครอบครัวย่อมมีปัญหาที่แตกต่างกัน จะไม่เท่ากันและไม่เหมือนกันเลย แต่หลัก ๆ เป็นเรื่องของเศรษฐกิจ เรื่องที่พักอาศัย เครื่องอุปโภค บริโภค ในส่วนของโรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา กลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ จะมีการรับบริจาคเครื่องอุปโภคบริโภค ในขณะเดียวกัน ถ้ากลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ไม่สามารถสนับสนุนค่าใช้จ่าย หรือเครื่องอุปโภค บริโภคบางชิ้นได้ กลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ก็จะประสานไปที่เครือข่ายที่เป็นพันธมิตรกัน เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัว นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายที่อยู่ภายในโรงพยาบาล ที่กลุ่มงานสังคมสงเคราะห์จัดทำโครงการไปเสนอต่อคณะกรรมการที่ให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต่อผู้ป่วย ได้แก่ สหกรณ์ร้านค้า และ สหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ ที่เข้ามาในใช้บริการ นอกเหนือจากกลุ่มเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ซึ่งที่ผ่านมาได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากทั้งสองแห่ง ซึ่งสหกรณ์ร้านค้าจะได้รับการสนับสนุนเป็นเครื่องอุปโภค-บริโภคที่อยู่ในร้าน ส่วนสหกรณ์ออมทรัพย์จะได้รับการสนับสนุนเป็นค่าเดินทาง และการให้คำแนะนำด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ให้กับผู้ดูแลและครอบครัวเป็นการช่วยลดการตีตรา เสริมพลังใจ เสริมคุณค่าให้กับตัวเด็กและครอบครัวได้ด้วย ตลอดจน องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำชุมชนประจำหมู่บ้าน สามารถให้การสนับสนุนครอบครัวที่มีปัญหาด้านเศรษฐกิจในเรื่องของรถในการพาเด็กปากแหว่งเพดานโหว่มาพบแพทย์ตามนัด

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ศึกษาเฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา สามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่

จากการศึกษาปัญหาของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ พบว่า มีภาพรวมของปัญหาอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจ

มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาด้านร่างกาย ตามลำดับ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าด้วยลักษณะของโรคปากแห้งเพดานโหว่ ที่มีลักษณะโดดเด่นในเรื่องของรูปลักษณ์ภายนอก จากความผิดปกติของพัฒนาการบริเวณช่องปากและใบหน้าที่พบแต่กำเนิด (ปาจริย์ ศรีไทย, 2562) ก่อให้เกิดความหลากหลายด้านอารมณ์และจิตใจกับผู้ป่วย เพราะผู้ดูแลต้องรับหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือเบื้องต้นเมื่อมีอาการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการดูแลตามความต้องการพื้นฐานของเด็กและต้องเหมาะสมกับการเจ็บป่วย เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อเด็กปากแห้งเพดานโหว่ เช่น การสำลักอาหารที่เป็นผลจากความยากลำบากในการดูดกลืนอาหาร ปัญหาการเจริญเติบโตช้า ปัญหาการได้ยิน การเสี่ยงต่อการติดเชื้อในทางเดินหายใจและเป็นหวัดได้ง่าย พัฒนาการทางภาษาและการสื่อความหมาย เป็นต้น (เบญจมาศ พระธานี, 2557) อีกทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยัง พบว่า เมื่อผู้ดูแลเกิดความไม่มั่นคงทางอารมณ์ เช่น ความรู้สึกอับอาย จากการมีบุตรเป็นโรคปากแห้งเพดานโหว่ การตั้งรับกับสถานการณ์การดูแลและการทำใจยอมรับต่อการดูแลที่เป็นผลกระทบจากโรคปากแห้งเพดานโหว่ ที่มีสาเหตุการเกิดโรคค่อนข้างซับซ้อน และยังไม่ทราบสาเหตุที่ชัดเจนในการเกิดโรค โดยทางการแพทย์เชื่อว่า มีสาเหตุจากทางพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยร่วม (มารศรี ชัยวรวิทย์กุล และคณะ, 2555) การทำความเข้าใจความรู้สึกนึกคิดของผู้ใช้บริการจากการศึกษาเชิงคุณภาพ สะท้อนถึงปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจของผู้ดูแล ดังนี้ เคยเจอผู้ใช้บริการที่มีความเกี่ยวข้องโดยเป็นแม่ของเด็กปากแห้งเพดานโหว่ เขาเล่าว่า “เขายายมากที่มีลูกแบบนี้ ไม่รู้จะบอกคนอื่นยังไง เรื่องของการพาลูกมาพบแพทย์ที่โรงพยาบาล เป็นความจำเป็นที่เขาจัดลำดับไว้เป็นลำดับสุดท้าย เขาจะพามาในตอนที่เขาว่างเท่านั้น” (นักสังคมสงเคราะห์, 9 สิงหาคม 2566, สัมภาษณ์) สอดคล้องกับการศึกษาของ พิมพูน สานิขวรรณกุล และคณะ (2563) ที่กล่าวถึง ช่วงเวลาที่บิดามารดาได้ทราบผลการวินิจฉัยจากแพทย์ถึงโรคและความผิดปกติของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ย่อมส่งผลกระทบต่ออารมณ์และความรู้สึกของบิดา มารดาแตกต่างกัน เช่น เครียด รู้สึกสงสาร รู้สึกเสียใจ หรืออาจเกิดการตั้งคำถามต่อตนเองว่าเพราะเหตุใด ผู้ป่วยจึงเกิดมาไม่สมบูรณ์แข็งแรงเหมือนเด็กคนอื่น ๆ และการรับหน้าที่เป็นผู้ดูแลหลักของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ต้องเผชิญกับอุปสรรคและความยากลำบากต่าง ๆ จึงอาจทำให้ผู้ดูแลเกิดทัศนคติในด้านลบได้ เมื่อพิจารณาใน

ระดับความเห็นต่อปัญหาการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ในด้านอารมณ์และจิตใจเป็นรายข้อคำถาม พบว่า ผู้ดูแลรู้สึกโทษตัวเองว่ามีส่วนทำให้บุตรหลานป่วยเป็นโรคปากแหว่งเพดานโหว่ และรู้สึกกลัวว่าผู้ป่วยจะมีคุณภาพที่ไม่สวยงามเมื่อโตขึ้น มีค่าเฉลี่ยมากตามลำดับ สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนความรู้สึกจากมุมมองที่ผู้ดูแลต้องเผชิญไว้ว่า “เวลาคนรอบข้างมองอุปกรณ์ที่ใช้ในการรักษาโรคปากแหว่งเพดานโหว่ที่ติดอยู่บนใบหน้าของเด็ก อาจจะไม่ได้มองในแง่ลบก็ได้ แต่เวลาเราเจอสายตาที่มอง เราจะรู้สึกว่าการที่ต้องมองละ ลูกฉันผิดปกติหรือไม่น่ารักใช่หรือไม่” (นักสังคมสงเคราะห์, 6 สิงหาคม 2566. สัมภาษณ์) ประกอบกับการศึกษาในครั้งนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับผู้ดูแลที่เป็นมารดาของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ อาจทำให้ผู้ดูแลรู้สึกโทษตนเองว่า เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการเจ็บป่วยกับเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ สอดคล้องกับการศึกษาของ นันทกา สวัสดิพานิช และคณะ (2564) ที่ได้จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยพบว่า ผู้ดูแลเด็กพิการบนใบหน้าและกะโหลกศีรษะแต่กำเนิด ต้องการให้สังคมเข้าใจและยอมรับ เนื่องจากเวลาพาเด็กออกสังคมจะถูกคนรอบข้างมอง หรือใช้คำพูดที่บั่นทอนความรู้สึก เช่น ทำไมหน้าเด็กเป็นแบบนี้ อีกทั้งผู้ดูแลต้องทำใจยอมรับกับความผิดปกติหรือในสิ่งที่เด็กเป็น และมีความหวังจากคนในครอบครัวว่า ภายหลังการรักษาแล้วเด็กจะมีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้น

2. การสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่

จากการศึกษาการสนับสนุนของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ พบว่าการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า การสนับสนุนทางสังคมด้านอารมณ์และจิตใจอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นด้านที่พบมากที่สุดในด้าน ร่องลงมาคือ ด้านเครือข่ายทางสังคม และด้านการยอมรับและเห็นคุณค่า สอดคล้องกับการศึกษาที่ผ่านมาที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความแตกฉานทางสุขภาพ การรับรู้สมรรถนะแห่งตนในการดูแล และการสนับสนุนทางสังคม กับพฤติกรรมการดูแลของผู้ดูแลเด็กโรคมะเร็งเม็ดเลือดขาวที่ได้รับยาเคมีบำบัดที่พบว่า ผู้ดูแลมีการสนับสนุนทางสังคมอยู่ในระดับปานกลาง (แสงระวี สุทัศน์ และคณะ, 2565) ทั้งนี้อาจเกิดจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่มีภาพรวมการสนับสนุนทาง

สังคมอยู่ในระดับปานกลาง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านเพศที่ พบว่า ผู้ดูแลส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีความเกี่ยวข้องโดยเป็นมารดาของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ผู้ดูแลจึงต้องรับภาระในหลาย ๆ อย่างเพิ่มขึ้น เช่น การทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยหารายได้มาจุนเจือครอบครัว เมื่อกลับบ้านก็ต้องทำหน้าที่แม่ ซึ่งจะเห็นได้จากมารดาส่วนใหญ่ในการศึกษาในครั้งนี้ประกอบอาชีพรับจ้าง ด้วยภาวะเศรษฐกิจยุคอุตสาหกรรม ผู้หญิงไม่สามารถพึ่งพารายได้จากสามีเพียงอย่างเดียว เพราะการสร้างครอบครัวต้องการทั้งผู้หญิงและผู้ชายในการทำงานเพื่อหารายได้มาใช้ในการดำรงชีวิต นอกจากนี้ผู้ดูแลยังมีอายุอยู่ในช่วง 20-30 ปี เป็นช่วงอายุที่มีความแข็งแรงของร่างกาย สอดคล้องกับการศึกษาของ โอโนฮา ทศนาธนชัย และคณะ (2563) ที่พบว่า ผู้ดูแลที่มีอายุอยู่ในช่วงอายุ 45-59 ปี เป็นช่วงวัยที่เริ่มมีโรคประจำตัว เช่น ความดันโลหิตสูง กลุ่มอาการผิดปกติระบบกระดูกและกล้ามเนื้อ และโรคเบาหวาน ปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลทำให้ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่มีการสนับสนุนทางสังคมอยู่ในระดับปานกลาง

การสนับสนุนทางสังคมด้านอารมณ์และจิตใจ อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของภาสกร คุ่มศิริ และอุ๋นเรื่อน เล็กน้อย (2565) ที่พบว่า ผู้ปกครองเด็กที่ได้รับการวินิจฉัยโรคสมาธิสั้น ได้รับการสนับสนุนทางสังคม ด้านอารมณ์ความรู้สึกมากที่สุดในด้าน และมีความใกล้เคียงกับการศึกษาของเบญจมาศ สลิลปราโมทย์ (2565) ที่พบว่า คุณภาพชีวิตของผู้ดูแลเด็กปฐมวัยที่มีพัฒนาการล่าช้า มีคุณภาพชีวิตด้านจิตใจอยู่ในระดับดี และสอดคล้องกับการศึกษาเชิงคุณภาพที่พบว่า นักสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นบุคลากรด้านสุขภาพในทีมสหวิชาชีพ มีการเสริมสร้างแรงจูงใจในการรักษา โดยการให้กำลังใจผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ และสอดแทรกความรู้เรื่องกระบวนการรักษาโรคปากแหว่งเพดานโหว่ เพื่อช่วยให้ผู้ดูแลลดความวิตกกังวลใจและผ่อนคลายความตึงเครียด ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า “หน้าที่เรา เราทำอยู่แล้วว่าต้องให้การสนับสนุนสภาพจิตใจของผู้ดูแล ไม่ให้ตกใจ จนทอดทิ้งเด็กปากแหว่งเพดานโหว่แล้วเลติหนีไป เราต้องประเมินความพร้อมของครอบครัวในทุก ๆ ด้านเพื่อป้องกันปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง” (นักสังคมสงเคราะห์, 9 สิงหาคม 2566. สัมภาษณ์) เมื่อพิจารณาระดับความพึงพอใจในข้อความ พบว่า ผู้ดูแลส่วนใหญ่ได้รับได้รับการยกย่อง ชมเชย และได้รับความเห็นอกเห็นใจจากบุคคลรอบข้าง มีค่าเฉลี่ยมากตามลำดับ สอดคล้องกับการศึกษาของ ชวิศา รัตนกมลภานต์และคณะ (2564)

ซึ่งพบว่า การที่ผู้ดูแลเด็กโรคมะเร็งที่ได้รับเคมีบำบัดได้รับการสนับสนุนทางสังคมจากบุคคลใกล้ชิด เช่น สมาชิกในครอบครัว เครือญาติและบุคลากรทางสุขภาพ ช่วยเพิ่มศักยภาพในการดูแลได้ดีขึ้น และส่งผลให้ผู้ดูแลรับรู้ถึงภาระในการดูแลเด็กน้อยลง การตอบสนองต่อความต้องการด้านอารมณ์และจิตใจของผู้ดูแล ส่งผลให้ผู้ดูแลรู้สึกว่าบุคคลอื่นคอยรับฟังปัญหาและไม่ได้เผชิญปัญหาเพียงลำพังสอดคล้องกับแนวคิดของเฮาส์ (House, 1981) ที่กล่าวว่า การสนับสนุนด้านอารมณ์และจิตใจ เป็นการแสดงถึงความรัก ความเอาใจใส่ ความเชื่อใจ การให้ความเคารพสิทธิส่วนบุคคล การรับฟัง การแสดงความห่วงใยและเห็นอกเห็นใจ เป็นต้น และแนวคิดของแคปแลน (Caplan, 1974 cited in Barrera, Sandier, and Ramsay, 1981) ที่กล่าวถึง การสนับสนุนทางสังคมไว้ว่า เป็นกระบวนการช่วยเหลือตามธรรมชาติที่เกิดจากคนในครอบครัวหรือผู้คนรอบตัวที่คอยสนับสนุนด้านอารมณ์ เช่น ให้กำลังใจ ให้คำแนะนำ และให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ทั้งนี้ผู้ดูแลส่วนใหญ่ในการศึกษาครั้งนี้มีความเกี่ยวข้องเป็นมารดาของเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ การสนับสนุนด้านอารมณ์จิตใจจึงมีความจำเป็นที่ผู้ดูแลควรได้รับการสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า “การให้ความรู้เรื่องการรักษาเพื่อให้มารดามีภาวะจิตใจที่ผ่อนคลาย บางรายที่ฝากครรภ์มาอย่างสม่ำเสมอ แต่เมื่อคลอดออกมาแล้วเด็กมีความผิดปกติ มารดาอาจรู้สึกตกใจหรือมีอาการซึมเศร้าเกิดขึ้น ทีมสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และทีมผู้รักษา จะต้องคอยสนับสนุนผู้ดูแลในทุกขั้นตอนของกระบวนการรักษา เพราะอารมณ์ของคนเราไม่ได้มีความมั่นคงตลอดเวลา” (นักสังคมสงเคราะห์, 6 สิงหาคม 2566. สัมภาษณ์) ปัญหาที่สำคัญจากประสบการณ์การดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ นอกจากด้านสุขภาพของเด็ก คือ ด้านอารมณ์และจิตใจ เช่น ความอับอาย ความวิตกกังวล และความไม่พอใจในรูปร่างหน้าตาของตนเอง ซึ่งส่งผลให้คุณภาพชีวิตของเด็กเหล่านี้นลดลง ดังนั้นการช่วยเหลือทางด้านจิตใจของทีมสหวิชาชีพ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อปรับปรุงชีวิตประจำวันของผู้ดูแลให้ดีขึ้น (Zeraatkar et al, 2019)

จะเห็นได้ว่า ภาวะการณ์เจ็บป่วยที่เกิดขึ้นนี้ ไม่เพียงแต่เป็นปัญหาสุขภาพด้านร่างกาย ยังมีความสัมพันธ์กับระบบสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของผู้ดูแลที่มีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะสมาชิกในครอบครัวที่มีความใกล้ชิดกับผู้ป่วย ดังนั้นในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือ ต้องมีการทำงาน

ร่วมกันเป็นทีมในลักษณะสหวิชาชีพ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ป่วยและครอบครัวได้รับความช่วยเหลืออย่างครบถ้วนแบบองค์รวม คือด้านกาย จิต และสังคม โดยนักสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์เป็นวิชาชีพหนึ่งในทีมสหวิชาชีพ ที่มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ประเมินปัญหาและความเสี่ยงที่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาพยาบาล การเชื่อมั่นในศักยภาพของบุคคล เสริมสร้างความมั่นใจให้ผู้ดูแล รวมทั้งการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการดูแลผู้ป่วย ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ดูแล ให้สามารถปรับตัวดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ได้อย่างมีคุณภาพ และสมาชิกในครอบครัวสามารถผ่านพ้นสถานการณ์ปัญหาด้านสุขภาพที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันไปได้อย่างมีความสุขตามอัตภาพ

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน

1.1 จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ มีปัญหาด้านอารมณ์และจิตใจมากที่สุด จึงควรจัดให้มีแบบประเมินความเครียดตนเอง ในศูนย์ปากแหว่งเพดานโหว่ เพื่อช่วยคัดกรองให้ผู้ดูแลที่มีความเครียดสูง สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพจิต จากบุคลากรทางการแพทย์ที่ทำหน้าที่ ตรวจวินิจฉัยและบำบัดรักษาผู้มีปัญหาทางด้านจิตใจ ความคิด อารมณ์พฤติกรรม ในโรงพยาบาล

1.2 จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ผู้ดูแลมีปัญหาเรื่องความเข้าใจในอุปกรณ์การรักษา ศูนย์ปากแหว่งเพดานโหว่ควรจัดให้มีแบบประเมินตนเองในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่ใช้ในการรักษา ก่อนจำหน่ายผู้ป่วยกลับบ้าน เพื่อให้ผู้ดูแลได้รับคำแนะนำได้ตรงตามความเป็นจริง เพื่อให้สามารถจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับการเจ็บป่วยของเด็กเมื่อกลับไปดูแลต่อที่บ้าน

2. ข้อเสนอแนะต่อนักสังคมสงเคราะห์

2.1 ถึงแม้จากการศึกษาในครั้งนี้ จะพบว่า การสนับสนุนทางสังคม ด้านเครือข่ายทางสังคม อยู่ในระดับปานกลาง แต่ในรายข้อคำถามกลับพบว่า ผู้ดูแลได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์การดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่กับผู้ดูแลคนอื่น ๆ และได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการดูแล รวมถึงการส่งเสริมด้านพัฒนาการของเด็กจากบุคคลอื่นอยู่

ในระดับน้อย นักสังคมสงเคราะห์จึงควรมีการออกแบบกิจกรรมกลุ่ม โดยนัดให้ผู้ดูแลได้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ โดยมีทีมงานที่เกี่ยวข้องร่วมให้คำแนะนำ

2.2 นักสังคมสงเคราะห์ควรพัฒนาความรู้ด้านทักษะการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เช่น การสัมภาษณ์แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านสุขภาพ และกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ กับนักสังคมสงเคราะห์ที่ปฏิบัติงานในคลินิกปากแหว่งเพดานโหว่ในเขตอื่น ๆ อย่างน้อย 1 ครั้งต่อปี เพื่อทบทวนการให้บริการ และได้ความรู้ที่สามารถให้คำแนะนำได้อย่างเหมาะสม ท้นต่อสถานการณ์ของสภาพปัญหาของผู้ใช้บริการทั่วไป และผู้ใช้บริการที่มีปัญหาซับซ้อน

3. ข้อเสนอแนะต่อนโยบายของรัฐ

3.1 รัฐควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบบริการในองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านงบประมาณ ด้านองค์ความรู้ความเข้าใจในโรคปากแหว่งเพดานโหว่ในเขตชุมชน เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดหาพาหนะหรือช่องทางการส่งต่อ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระด้านเศรษฐกิจ และการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ในแต่ละพื้นที่

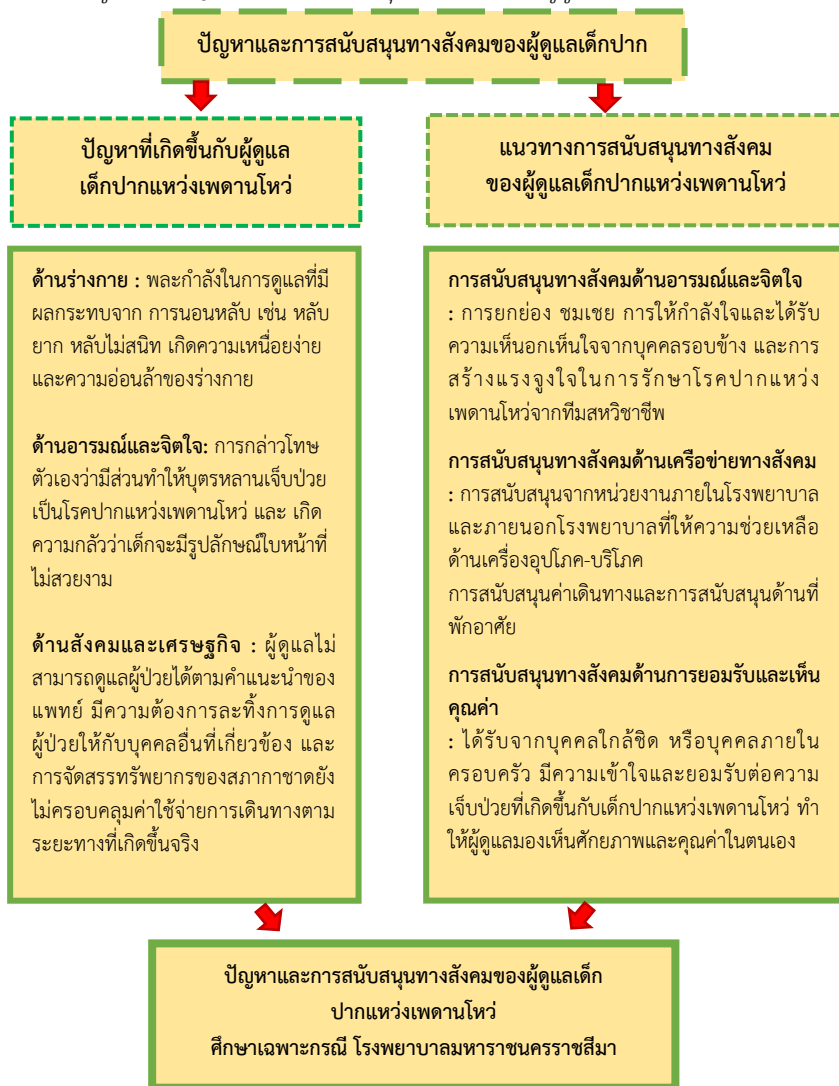
3.2 รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลความรู้ เรื่องการพึ่งพาตนเองด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นสิทธิสวัสดิการพื้นฐานในการรักษาพยาบาล อาทิ ความรู้การใช้สิทธิบริการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการป้องกันโรคที่อาจเกิดส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมด้านสุขภาพ จึงควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็น ในสื่อโทรทัศน์และแอปพลิเคชันต่าง ๆ เช่น เฟซบุ๊ก ไลน์ หรือสื่อสังคมออนไลน์อื่น ๆ

องค์ความรู้ใหม่และการนำไปใช้

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ศึกษาเฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา ได้องค์ความรู้ใหม่ในปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่ ดังนี้

ภาพที่ 2

องค์ความรู้ใหม่ในปัญหาและการสนับสนุนทางสังคมของผู้ดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่



เอกสารอ้างอิง

ชวิตา รัตนกมลภานต์, ศรีมณา นิยมคำ, และอุษณีย์ จินตะเวช. (2564).

สมรรถนะแห่งตน การสนับสนุนทางสังคม และภาระการดูแลของผู้ดูแลเด็ก
โรคมะเร็งที่ได้รับเคมีบำบัด. *วารสารพยาบาลสาร*, 48(2), 232-242.

นันทกา สวัสดิพานิช, บุศรา ชัยทัศน์, และอาทิตยา แดงสมบุรณ์. (2564).

ปัญหาการดูแลสุขภาพและการเข้าถึงบริการสุขภาพของเด็กที่มี
ความพิการบนใบหน้าและกะโหลกศีรษะแต่กำเนิด: การรับรู้ของผู้ดูแล.
วารสารสภาการพยาบาล, 36(2), 118.

บวรศิลป์ เขาวนชื่น, และผกาพรรณ เกียรติชูสกุล.(2554). *คู่มือปฏิบัติการ สหฤ
และการป้องกัน ผู้ป่วยปากแหว่ง เพดานโหว่ และความพิการแต่กำเนิด
ของศีรษะและใบหน้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น*. สำนักพิมพ์ศูนย์วิจัย
คณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

เบญจมาศ สลิลปรำโมทย์ (2565). ศึกษาคุณภาพชีวิตของผู้ดูแลเด็กปฐมวัย
ที่มีพัฒนาการล่าช้า. *วารสารวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพ*, 15(3), 115-122.

ปาจริย์ ศรีไทย. (2562). บทบาทพยาบาลในการดูแลเด็กปากแหว่งเพดานโหว่
โดยให้ครอบครัวเป็นศูนย์กลาง: การบูรณาการแนวคิดของโอเร็ม
และแนวคิดการมีส่วนร่วมของคินส์และทริเวทย์. *วารสารการแพทย์
โรงพยาบาลศรีสะเกษสุนทร บุรีรัมย์*, 34(3), 372.

เพิ่มพูน สานิขวรรณกุล, ณัฐสุดา เต็มพันธ์, และกุลยา พิสิทธิ์สังฆการ. (2563).

ประสบการณ์ทางจิตใจในระยะแรกของพ่อแม่หลังจากลูกได้รับการวินิจฉัยว่า
เป็นเด็กที่มีความต้องการพิเศษ. *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์*,
7(1), 62-70.

ภาสกร คุ่มศิริ, และอุ๋นเรือน เล็กน้อย. (2565). ปัจจัยพยากรณ์การตีตราบาป

ทางสังคมของผู้ปกครองต่อเด็กที่ได้รับการวินิจฉัยสมาธิสั้น. *วารสารการพัฒนา
ชุมชนและคุณภาพชีวิต*, 10(3), 318.

- มารศรี ชัยวรวิทย์กุล, และคณะ. (2555). การดูแลรักษาผู้ป่วยปากแหว่งเพดานโหว่
สำหรับทันตแพทย์และทันตแพทย์จัดฟัน. บริษัทพีโอ แอดเวอร์ไทซิง แอนด์
มีเดีย จำกัด.
- มารยาท โยทองยศ, และปราณี สวัสดิ์สิรพร. (ม.ป.ป). การกำหนดขนาดของกลุ่ม
ตัวอย่างเพื่อการวิจัย. [http://www.fsh.mi.th/km/wp-content/uploads/
2014/04/resch.pdf](http://www.fsh.mi.th/km/wp-content/uploads/2014/04/resch.pdf)
- ยุพิน ปักกะสังข์, สุธรา ประดับวงษ์, ชีโนรส ปิยกุลมาลา, และอารยา ภิเศก. (2565).
ปัญหาการเข้ารับบริการของผู้ป่วยปากแหว่งเพดานโหว่.
วารสารศรีนครินทร์เวชสาร, 37(4), 333-334.
- ลัดดาวัลย์ สุนันท์ลิگانนท์, และวรรณุช เซษฐภักดีจิต. (2560). แนวทางการรักษา
ผู้ป่วยปากแหว่งเพดานโหว่โดยทีมสหวิชาชีพ.
วารสารโรงพยาบาลธรรมศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ, 2(2), 17.
- วัชรารณณ์ คำแสน, และมาตี ลิมสกุล. (2564). บทบาทของนักสังคมสงเคราะห์
ในการสนับสนุนทางสังคมต่อผู้ป่วยมะเร็งเต้านม.
วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 29(1), 42.
- ศูนย์ปากแหว่งเพดานโหว่โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา. (2558). คู่มือการดูแล
ผู้ป่วยปากแหว่งเพดานโหว่แรกเกิด-3 ปี. ม.ป.ท.
- สุทธิพงษ์ ปิงคานนท์, ศิราภรณ์ สวัสดิ์วร, จุฬาลักษณ์ คุปตานนท์,
และประภาศรี กาบจันทร์. (2559). ความชุกของความพิการแต่กำเนิด
ในประเทศไทย. วารสารกุมารเวชศาสตร์, 5(2), 89.
- สุภาพร ชินชัย, และคณะ.(2560). ปัญหาการรับประทานอาหารและการรักษาในเด็ก
ที่มีภาวะปากแหว่งเพดานโหว่. วารสารเทคนิคการแพทย์, 50(3), 533-542.
- แสงระวี สุทัศน์, วนิดา เสนะสุทธิพันธุ์, และอรุณรัตน์ ศรีจันทร์นิตย์. (2565).
ความสัมพันธ์ระหว่าง ความแตกฉาน ทางสุขภาพ การรับรู้สมรรถนะแห่งตน
ในการดูแล และการสนับสนุนทางสังคม กับพฤติกรรมการดูแลของผู้ดูแลเด็ก
โรคมะเร็งเม็ดเลือดขาวที่ได้รับยาเคมีบำบัด. วารสารคณะพยาบาลศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล, 40(4), 62-63.

- โอนชา ทศนารนชัย, พิชามณัฐ ปุณโณทก, วรณรัตน์ ลาวัง, สุรภา สุขสวัสดิ์, และรัชณี สรรเสริญ. (2563). ปัจจัยทำนายความพร้อมในการดูแลผู้ที่เจ็บป่วยทางจิตเวชของญาติผู้ดูแลจังหวัดชลบุรี. *วารสารคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 28(2), 113.
- อลิษา ทรัพย์สังข์, อุษณีย์ จินตะเวช, และสุธิดา ล่ามช้าง. (2560). ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของผู้ดูแลในการดูแลเด็กป่วยเฉียบพลันวัยหัดเดินที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล. *วารสารพยาบาลทหารบก*, 18(2), 146.
- Barrera, Manuel Jr., Sandier, Irwin N., & Ramsay, Thomas B. (1981). Preliminary Development of a Scale of Social Support: Studies on College Students I American. *Journal of Community Psychology*, 9(4), 438.
- Cobb, S (1976). Social Support 25 a Moderator of Life Stress. *Psychosomatic Medicine*, 38(5), 300-314.
- House, James S. (1981). *Work, Stress and Social Support*. Addison-Wesley Pub. Co.
- Zeraatkar, Maryam, et al. (2019). A Qualitative Study of Children's Quality of Life in the Context of Living with Cleft Lip and Palate. *Pediatric Health, Medicine and Therapeutics*, 10, 13-20.
DOI: 10.2147/PHMT.S173070

ปัญหาทางกฎหมายการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับ
และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

Legal Problem Relating to Order for The Cancellation
of Promotion and Appointment to
Higher Position of Government Teacher
and Educational Personnel After Death

ธวัชชัย มงคลมะไฟ, ตริเพชร์ จิตรมหาเฒ่า

Thawatchai Mongkolmafai, Tripetch Jitmahuema

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น

Faculty of Law, Sripratum University Khonkaen

E-mail: thawatchai.mong11@gmail.com

Faculty of Law, Sripratum University Khonkaen

E-mail: tripetch1919@hotmail.com

รับบทความ (Received): 20 ต.ค. 2566

ปรับแก้ไข (Revised): 8 ธ.ค. 2566

ตอบรับบทความ (Accepted): 26 ธ.ค. 2566

บทคัดย่อ

ปัญหาการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Law on Government Teacher and Educational Personnel) มีประเด็นทาง

กฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63 วางหลักว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ โดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะหรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน โดยกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้ จึงเกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เปรียบเทียบการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส การวิจัยนี้ได้ค้นพบว่า การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมีการปรับใช้หลักกฎหมายและดุลพินิจแตกต่างกันไม่เป็นที่ธรรมกับได้รับผลกระทบจากคำสั่ง กล่าวคือ คำสั่งไม่มีผลบังคับแก่เจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตแล้ว การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบเป็นเรื่องดุลพินิจจะส่งย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตก็ได้ คำสั่งให้ประโยชน์เกินเก้าสิบวันเพิกถอนไม่ได้ ผลศึกษาเปรียบเทียบการเพิกถอนคำสั่งให้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพบว่า ระยะเวลาการเพิกถอนตามกฎหมายประเทศไทยจะสั้นกว่ากฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสการเพิกถอนคำสั่งให้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเข้มงวดจำกัดระยะเวลาต้องกระทำภายในสี่เดือนนับแต่วันที่มีคำสั่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตมาปรับใช้กับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชัดเจนกว่าประเทศไทย ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสนำหลักคุ้มครองความมั่นคงสิทธิมาใช้อย่างชัดเจนกว่าประเทศไทย ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมจึงเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติม

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย
คำสำคัญ: ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, การยกเลิกและเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง, การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งการเลื่อนระดับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

Abstract

Personnel management problems related to promotion and appointment to higher positions under the Law on Government Teacher and Educational Personnel are essential legal issues that Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004), Section 63 lays down the principle that any government teacher or education personnel who is appointed to be promoted or promoted in academic standing without meeting the position criteria or academic standing standards or not through the process of promotion or promotion process according to the law in the rules and procedures prescribed by the Committee on Government Teachers and Education Personnel the person having the power to order the recruitment and appointment of such person shall promptly return to his former position or academic standing. Such law does not provide rules, procedures, and periods for revoking or revoking orders for appointment, promotion, and appointment to higher positions of government teachers and education personnel after death. There are many legal issues. This research aims to investigate legal issues and analyze problems related to the cancellation of promotion orders and appointments to higher positions for government teachers and educational personnel who have passed away against their legal preferences. The study compares the revocation or withdrawal of orders

by the Thai government with laws in other countries, specifically the Federal Republic of Germany and the French Republic. The research reveals that the application of laws and discretion in canceling or withdrawing promotion and appointment orders varies unfairly, impacting those affected by the orders differently. In essence, the orders do not legally bind officials who have passed away, and withdrawing orders that are disagreeable is a discretionary matter that may be retroactive or have future effects. The study finds that orders for benefits beyond ninety days cannot be revoked. When comparing the withdrawal of orders providing disagreeable benefits, the research shows that the legal timeframe for withdrawal in Thailand is shorter than in the Federal Republic of Germany. Meanwhile, the French Republic has stricter limitations, requiring actions to be taken within four months from the date of the order. Germany emphasizes the principle of protecting trust or good faith more explicitly than Thailand, while France clearly applies principles safeguarding the stability of rights. To ensure fairness, it is recommended to introduce additional provisions in the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004) and the provisions in the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996) as well.

Keywords: Government Teacher and Educational Personnel, Cancellation and Revocation of Administrative Orders, Cancellation or Revocation of the Order for Promotion of Government Teacher and Educational Personnel after Death

บทนำ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004)) มาตรา 63 วรรคหนึ่ง¹ กำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะโดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะหรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน พบปัญหาทางกฎหมายตามมาตรา 63 วรรคหนึ่งดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็น

¹ มาตรา 63 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดได้รับแต่งตั้ง ให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ โดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะ หรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือผู้สั่งสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่มีความจูงใจ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน ในกรณีเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะอนุมัติให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะในกรณีนั้นเป็นพิเศษเฉพาะราย

ผู้ที่ถูกสั่งให้กลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับเงินเดือนที่พึงจะได้รับตามสถานะเดิมถ้าหากว่าผู้นั้นไม่ได้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ รวมทั้งให้มีสิทธิได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปีสำหรับตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิม และให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีและไม่เคยมีสถานภาพอย่างใดที่ได้รับเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการแทนได้

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนมาใช้บังคับ แต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีปัญหาทางกฎหมายอยู่มาก โดยเฉพาะการบังคับใช้ในเรื่องการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยการปรับใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีความไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้บังคับกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หลายประการ ขาดหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ มีผลกระทบต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทบต่อสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากราชการ ในระหว่างการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Government Teacher and Educational Personnel) ภายหลังที่เสียชีวิตนั้น การศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดวิธีการแก้ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ชอบไว้เพียงมาตราเดียวคือ มาตรา 63 อาจไม่ครอบคลุมกรณีที่ปรากฏเหตุว่า หากคำสั่งแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายหลังข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาได้เสียชีวิตไปแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเหตุต้องเพิกถอนภายหลังที่เสียชีวิตกรณีที่มีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือข้อยกเว้นเกี่ยวกับการออกคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งข้าราชการภายหลังที่เสียชีวิตไว้ เพื่อนำไปวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายหลังที่เสียชีวิต ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งควรศึกษาและค้นคว้าเพื่อหาแนวทางและนิติวิธีทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ทายาทหรือผู้สืบสิทธิ

ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสียชีวิต ซึ่งจะสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนี้ มีความมุ่งหมาย ดังนี้

1. ศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

2. พิจารณาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันเกี่ยวกับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3. วิจัยและศึกษากฎหมายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. วิเคราะห์ปัญหากรณีเกี่ยวกับคำสั่งยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับกรณีของคำสั่งยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต การใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนั้น มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Action) หรือเรียกว่า หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Principles of Legal Obligation of the Administration) โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat/ Legal State) หรือที่เรียกว่า รัฐซึ่งปกครองโดยอาศัยหลักกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นการเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย (Democracy) กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Body) อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนและจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข (Conditions) ที่รัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดไว้ ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันโดยให้ความเคารพและปฏิบัติตาม (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544)

การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นภายหลังที่ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาเสียชีวิตนั้น อาจเกิดจากกรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานในการกำหนดตำแหน่ง หรือกระบวนการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Law) หากฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Administrative Order) ย่อมถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณาเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้น แม้แต่คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมส่วนรวมได้ เมื่อปรากฏกรณี

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายภายหลังออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนไปคำสั่งทางปกครองนั้น แม้จะชอบด้วยกฎหมายก็เปลี่ยนแปลงโดยยกเลิกหรือเพิกถอนได้เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)² ทั้งนี้ ประโยชน์ที่ดำเนินการแก้ส่วนรวม หรือที่อาจเรียกว่า ประโยชน์แก้ส่วนรวม³ หรือคำสั่งทางปกครองนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้⁴

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Revocation of Administrative Order) โดยฝ่ายปกครองอาจดำเนินการได้สองกรณี ดังนี้ (พิชฌา จิตธรรมิมา, 2564)

²ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มิใช่ผลรวมของความปรารถนาและความต้องการของประชาชนแต่ละบุคคล ซึ่งประโยชน์บางประการของบุคคลบางครั้งอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะและบุคคลสามารถกระทำการที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะได้ ประโยชน์สาธารณะอาจเป็นสิ่งที่เดียวกันกับนโยบาย (Policy) หรือการบริหารงานแผ่นดิน (Administration) ของรัฐบาล โดยรัฐบาลอาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะผิดพลาดไป ซึ่งอาจกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานแผ่นดินผิดพลาด และอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ดังนั้น การที่จะถือว่าความปรารถนา (Desire) หรือการกระทำของรัฐบาล (Act of the Government) เป็นการแสดงออกซึ่งประโยชน์สาธารณะในทุกกรณีโดยไม่คำนึงถึงผลที่เกิดหรือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมส่วนรวม จึงถือเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564)

³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้นิยาม (Definition) ของคำว่า “ประโยชน์แก้ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้ประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

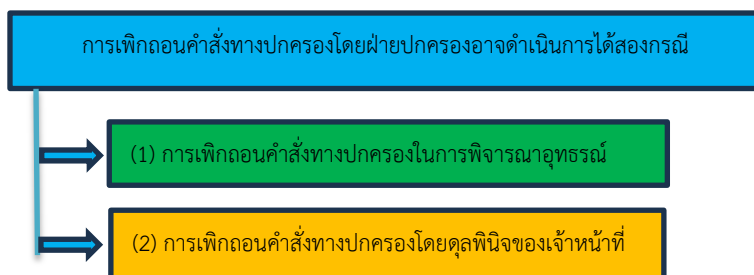
⁴ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 778/2548) ให้ความเห็นว่า กรณีเรื่องอยู่ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองใหม่และคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองพบว่ามิชอบผิดพลาดในการออกคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และแจ้งให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทราบการไม่มีผลของคำสั่งทางปกครองเดิมที่เป็นเหตุให้อุทธรณ์เพื่อพิจารณายุติเรื่อง

(1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeal Consideration) ซึ่งมาตรา 46⁵ กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด

(2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ (Discretion of the Official) กรณีนี้เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เองที่จะสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์

ภาพที่ 1

ผังแสดงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง



⁵ มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาบททวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็น ปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็น การเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

1. การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

กรณีลบล้างคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพิจารณาตามกฎหมายต่างประเทศนั้น อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน

การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามความหมายธรรมดาทั่วไป คือ การยกเลิก และการเพิกถอน ซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกัน แต่การศึกษาหลักกฎหมายปกครองเยอรมันในเรื่องนี้มีความจำเป็นที่ต้องนำศัพท์ คำว่า “ยกเลิก” และ “เพิกถอน” มาใช้ในความหมายที่แตกต่างกันโดยมีศัพท์เทคนิคทางกฎหมายปกครองเยอรมัน ซึ่งมีการใช้ถ้อยคำว่า “ยกเลิก” จากคำว่า “Rücknahme” และคำว่า “เพิกถอน” จากคำว่า “Widerruf”⁶

การยกเลิกคำสั่งทางปกครอง “Rücknahme” หมายถึง การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่ถึงระดับโมฆะ หรืออาจเรียกว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆียะ ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดในการออกคำสั่งทางปกครอง (Fehlerkorrektur) ซึ่งหากไม่ทำการบอกล้างแล้ว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะมีผลบังคับกับผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อไป

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีคำว่า “Widerruf” หมายถึง การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายทุกประการ ในขณะที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ต่อมาภายหลังขณะที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังมีผลบังคับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เริ่มแรก

⁶ คำว่า “Rücknahme” แปลเป็นภาษาไทย หมายถึง การดึงกลับ หรือถอนกลับ เช่น คำพูดหากพูดไปแล้ว อาจมีการดึงกลับ หรือถอนกลับ จึงเทียบได้กับคำในภาษาไทยว่า “ถอนได้” ซึ่งตามแนวความคิดของกฎหมายเยอรมันใช้สำหรับกรณีที่การกระทำทางปกครองนั้นขัดต่อกฎหมายมาแต่เริ่มแรก ส่วนคำว่า “Widerruf” แปลเป็นภาษาไทย หมายถึง บอกล้าง หรือบอกเลิก ซึ่งตามแนวความคิดของกฎหมายเยอรมันใช้สำหรับกรณีที่การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายมาแต่เริ่มแรกแล้วทำการบอกล้างหรือบอกเลิก โปรตดู (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2540) อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้มีนักกฎหมายใช้คำว่า “ยกเลิก” แทนคำว่า “Rücknahme” และใช้คำว่า “เพิกถอน” แทนคำว่า “Widerruf” (กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, 2544).

ดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในภายหลัง หรือให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในส่วนของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังนี้ จะต้องกระทำการบอกกล่าวให้มีประสิทธิภาพดังกล่าวด้วยวิธีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

หลักเกณฑ์การลบล้างคำสั่งเป็นการนำหลักการคุ้มครองและความเชื่อถือไว้วางใจมาใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุด การลบล้างคำสั่งทางปกครองไม่เพียงแต่เป็นการเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่อีกด้านหนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคุ้มครองสถานะทางกฎหมายของผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะว่า หากบุคคลนั้นสุจริตและได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อมีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือผู้เสียประโยชน์ หรือเสียสิทธิสามารถยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องคำนวณเฉลี่ยความเสียหายเปรียบในทางทรัพย์สิน (Vermögensnachteil) อันเนื่องจากผู้รับคำสั่งเชื่อถือหรือมีความวางใจในคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งจึงควรได้รับความคุ้มครองเมื่อเทียบกับประโยชน์มหาชน แต่ค่าสินไหมทดแทนจะต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองพึงได้รับจากความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544).

1.2 การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น การลบล้างคำสั่งทางการปกครองให้สิ้นผลจะกระทำโดยการยกเลิกหรือเพิกถอน ซึ่งความหมายทั่วไปนั้น มีการใช้คำว่า การเพิกถอน โดยคลุมถึงการยกเลิกด้วย แต่ในทางวิชาการนั้น คำทั้งสองคำ (การเพิกถอน และการยกเลิก) มีความหมายต่างกัน กล่าวคือ “การยกเลิก” หมายถึง การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลโดยให้มีผลในอนาคตตั้งแต่มีการยกเลิก ส่วนคำว่า “เพิกถอน” หมายถึง การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลในอดีตหรือในอนาคต (มานิตย์ จุมปา, 2533) ดังนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงใช้วิธีการทำคำสั่งทางปกครองออกมาเพื่อให้มีผลลบล้างคำสั่งทางปกครองเดิม โดยพิจารณาว่าจะให้สิ้นผลย้อนหลังหรือไม่ โดยหากให้มีผลย้อนหลังต้องใช้คำว่า การเพิกถอน ถ้าไม่ให้มีผลย้อนหลังก็จะใช้คำว่า ยกเลิก

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเลิกและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสร้างขึ้นโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) โดยถือว่าการยกเลิกและเพิกถอนนั้นเป็นหลัก

กฎหมายมหาชนทั่วไป หลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการยกเลิกและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของคำสั่งทางปกครอง (Principes de la Non-rétroactivité des Actes Administratifs) ซึ่งหมายความว่าฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบไม่ได้ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2538) ทั้งนี้ หลักการคุ้มครองสิทธิเอกชนที่รับคำสั่งไปแล้ว หมายความว่า คำสั่งนั้นได้ก่อสิทธิให้แก่เอกชนรายใดแล้ว สิทธิที่บุคคลนั้นได้รับจะต้องได้รับการยอมรับ (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2533)

กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้กำหนดหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองและองค์กรตุลาการ เรียกว่า การควบคุมแบบแก้ไข (Contrôle Modifié) และการควบคุมหลังดำเนินการ (Contrôle à Posteriori) (พิชฌา จิตระหิมา, 2564) กล่าวคือ เป็นการควบคุมที่ได้รับการปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงในวิธีการหรือกระบวนการเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และเป็นการตรวจสอบควบคุมหลังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วหรือกระบวนการเสร็จสิ้นลง

2. ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นภายหลังที่เสียชีวิตมีดังต่อไปนี้

2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง” เป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐหลักหนึ่ง โดยหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของประชาชน ซึ่งเป็นระบบผู้แทนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชน

จะต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนและต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2556)

2.2 หลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน (Vertrauensschutz)

หลักการคุ้มครองความเชื่อไว้วางใจเป็นแนวคิดที่พัฒนาจากทฤษฎีความไว้วางใจ และทฤษฎีหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) โดยการทำลายความเชื่อไว้วางใจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อปัจเจกชน (the Individual) ผู้ซึ่งไว้วางใจในความสมบูรณ์แห่งการกระทำของฝ่ายปกครอง กฎหมายจึงควรให้ความคุ้มครองแก่ความเชื่อไว้วางใจอันชอบด้วยกฎหมายของปัจเจกชน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลาง (Standard Law) ที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure) โดยมีความมุ่งหมายให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ มีความถูกต้อง เป็นธรรม สามารถประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และให้การคุ้มครองแก่ประชาชนจากการกระทำของรัฐที่เป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของประชาชน รวมถึงการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ซึ่งถือเป็นสิทธิของประชาชน ซึ่งเดิมมีการรับรองไว้ในมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมนำไปใช้บังคับแก่การกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยกร่างขึ้นโดยมีการนำแนวคิดมาจากรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Ausfertigungsdatum 1976) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (มานิตย์ จุมปา, 2546)

คำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้นได้หรือไม่ โดยมีเงื่อนไขใด หากพิจารณาถึงรายละเอียดจะเห็นว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อไว้วางใจมีผลสนับสนุนความ

มั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (Certainty of Legal Status) โดยมีผลต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล หลักการดังกล่าวอาจขัดหรือแย้งต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการทางปกครองได้ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งดังกล่าวให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองสุจริต กรณีย่อมมีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ หากถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการทางปกครองอย่างเคร่งครัดแล้วย่อมจะต้องตอบว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องหมายความว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่หากพิจารณาการเพิกถอนในแง่ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่ง ผู้รับคำสั่งย่อมจะต้องคัดค้านการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ตนโดยอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ หรือความมั่นคงในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับ โดยเหตุผลที่หลักการทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีน้ำหนักใกล้เคียงกัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวเสมอ หากเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะอาศัยกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยอาจนำมาตรา 51⁷ และมาตรา 52⁸ มาแก้ปัญหาได้ แม้การกระทำทางปกครองที่

⁷ มาตรา 51 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ก่อให้เกิดปัญหาไม่ใช่ว่าคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจตัดสินใจออกคำสั่งควรต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจอันมีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยนำมาประกอบการพิจารณาสั่งการ โดยต้องตระหนักถึงประโยชน์ของหลักการคุ้มครองด้านประโยชน์สาธารณะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

2.3 หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (Rechtssicherheit)

หลักความมั่นคงแห่งสิทธิเป็นความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของระบบและระเบียบทางกฎหมายทุกอย่าง (Rechtsordnung) การกำหนดบทพื้นฐานทางกฎหมาย (Rechtsnormen) ที่จะนำมาพิจารณาคดีแต่ละคดีอย่างเสมอภาคกัน หรือการนึกคิดและไตร่ตรองในเชิงนิติศาสตร์นั้น ไม่เพียงแต่จะพิจารณาถึงความยุติธรรมอย่างเดียว แต่จะต้องพิจารณาในประเด็นที่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความรู้สึก ว่าสิทธิดังกล่าวที่เขาได้รับตามกฎหมายนั้นมีความมั่นคงด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนแต่ละคนสามารถวางแผนการดำรงตนหรือการใช้สิทธิของตนในระบบและระเบียบทางกฎหมายได้ โดยพิจารณาถึงสิทธิและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งหลักกฎหมายปกครองในประเด็นความมั่นคงแห่งสิทธินี้นับว่าเป็นเรื่องความชอบธรรมที่สำคัญ (Der

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิครวได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 52 นี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

Wichtigste Rechtfertigungsgrund) สภาพบังคับในทางเนื้อหาของคำวินิจฉัยต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักแล้วผลในทางกฎหมายนี้ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก ดังนั้น ผลของหลักกฎหมายนี้จึงไม่อาจเรียกร้องสิทธิที่ได้ให้กับผู้ที่รับนิติกรรมทางปกครองกลับคืนหรือย้อนหลังอีกต่อไป (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544)

การเปรียบเทียบระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ หลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน ตามกฎหมายประเทศไทยกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2559)

คำสั่งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิให้ประโยชน์ (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2559) พบว่า มาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดกรอบระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ไว้เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอน กรอบระยะเวลานำต้นแบบมาจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1976 มาตรา 48 ที่วางหลักว่าเจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอน การนับระยะเวลาใช้หลักเดียวกัน คือ เริ่มนับตั้งวันที่เจ้าหน้าที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอนคำสั่ง แต่ระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งในกฎหมายไทยจะสั้นกว่ากฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้วางหลักเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเข้มงวดเกินประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจำกัดระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งให้ประโยชน์ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสูงสุดสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาโดยที่ประชุมใหญ่ในคดี Ternon วางหลักว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ก่อสิทธิซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องกระทำภายในสี่เดือนนับแต่วันที่มิคำสั่ง เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งไว้เป็นอย่างอื่น⁹ จากนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ตรากฎหมายประมวลกฎหมายว่าด้วยการ

⁹ เช่น กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้เพิกถอนคำสั่ง (C.E., 12 novembre 2009, Société Comilux, req. n° 327451) หรือกำหนดระยะเวลาเพิกถอนไว้เป็นอื่น เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงหรือรื้อถอน อาคารซึ่งมีกำหนดเวลาสามเดือน (ประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L.424-5 วรรคสอง) หรือการเพิกถอนคำสั่งให้สัญญาติฝรั่งเศสซึ่งมีกำหนดเวลาหนึ่งปี (ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 27-2)

ติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปลั่งคำสั่งทางปกครอง ที่ก่อตั้งสิทธิในกรณีหน่วยงานทางปกครองริเริ่มเอง หรือตามคำขอของบุคคลที่สามไว้ใน มาตรา L 242-1 ว่า “หน่วยงานทางปกครองอาจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งปกครองที่ ก่อตั้งสิทธิเป็นผู้ริเริ่มเองหรือตามคำขอของบุคคลที่สามได้ หากคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วย กฎหมาย และการยกเลิกหรือการเพิกถอนได้กระทำภายในระยะเวลาสี่เดือนนับแต่วันที่ มีคำสั่ง (นภสนันทพณ ศรีปัญญาประดิษฐ์, 2562) หลักกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี ข้อดีตรงกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของผู้รับคำสั่งมากกว่าประเทศไทย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนหลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดย สุจริตของประชาชนปรากฏชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1976 มาตรา 48 วางหลักว่า หากผู้รับคำสั่งทาง ปกครองเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและได้ใช้ประโยชน์อันเกิด จากคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวได้ สามารถเทียบได้กับบทบัญญัติในมาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของประเทศไทย ส่วนใน ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังไม่ยอมรับและยังไม่ได้พัฒนาหลักการคุ้มครอง ความเชื่อไว้วางใจของประชาชนอย่างเป็นระบบ (ปิยนุตร แสงกนกกุล, 2556)

2.4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บุคลากรภาครัฐของประเทศไทย อาจแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560)

(1) บุคลากรที่เป็นข้าราชการ และ

(2) บุคลากรที่มีได้เป็นข้าราชการ

ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาเป็นบุคลากรภาครัฐที่เป็นข้าราชการตาม ประเภท (1) ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็นกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

1. ข้าราชการทหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

2. ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

4. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

5. ข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

กฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นกฎหมายปกครองที่วางหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของแต่ละประเภท ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมาตรา 63 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะโดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะหรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้แต่อย่างใด จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนมาใช้บังคับ แต่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายอยู่หลายประการและยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมเท่าที่ควร

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง กำหนดระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนกำหนดอุทธรณ์ (Appeal) หรือให้โต้แย้ง (Dispute) ตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนได้ทราบเท่าที่ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองใหม่ และวรรคสอง กำหนดช้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มี

ลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสามารถกระทำได้ทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกรณีที่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งต้องดำเนินการตามมาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52¹⁰ โดยที่ มาตรา 50¹¹ วางหลักให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่บทบัญญัติมาตรา 50 ดังกล่าว มิได้กำหนดให้มีผลเป็นการบังคับแก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด (พัชมา จิตรมหีมา, 2564) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เช่น หากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ประกาศรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับคัดเลือกให้ส่งผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชน ลงวันที่ 27 กันยายน 2555 รายงาน ว เป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็สามารถพิจารณาคัดเลือกใหม่หรือดำเนินการเฉพาะในขั้นตอนที่ยังไม่สมบูรณ์ย่อมเป็นดุลพินิจของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะพิจารณาโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ¹²

การเพิกถอนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มาตรา 53¹³ เช่น ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่า แม้ประกาศกำหนดจุด

¹⁰ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 323/2562

¹¹ มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52

¹² ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1312/2557

¹³ มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไป

ผ่อนผันที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแผนกชดเชยบนทางเท้าได้จะเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อมีจำเป็นต้องอนุญาตให้บริษัท ร. ตัดคัดหินบริเวณทางเท้าเพื่อใช้เป็น

ถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่ กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่มีการเพิกถอน ไม่อาจกระทำไต่เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะ เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนใดหรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนใดในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้ประโยชน์ตามคำสั่งปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้โดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทางเข้าออก จึงเป็นกรณีที่ต้องเท็จจริงและพฤติการณ์เกี่ยวกับการอนุญาตจุดผ่อนผันเปลี่ยนแปลงไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 วรรคสอง (3) มีเหตุอันสมควรจะต้องเพิกถอนสิทธิการค้าแผงลอยเพื่อการบริการประโยชน์สาธารณะ การเพิกถอนคำสั่งจุดผ่อนผันชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338/2552)

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการของนักวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความวารสารต่าง ๆ สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ คำสั่งศาลปกครอง คำพิพากษาศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และวารสารทางกฎหมายตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะทำการศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบแนวความคิดปัญหาทางกฎหมายในการวินิจฉัย และหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง (Notification of Administrative Order) และสิทธิโต้แย้งคำสั่ง (Rights to Dispute the Order) ในกรณียกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Cancellation or Revocation of Administrative Order) ตามกฎหมายไทย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายเยอรมัน และกฎหมายฝรั่งเศส

รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณียกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

วิเคราะห์ปัญหาในกรณีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้บังคับกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต ซึ่งมีกรณีศึกษา (Case Study) ตามตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. กรณีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 497/2564 สรุปข้อเท็จจริง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1) นาง ว. ตำแหน่งนิติกร 7 ว ได้รับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 8 ว ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ที่ 142/2552 เรื่อง เลื่อนบุคลากรทางการศึกษาอื่น ลงวันที่ 20 เมษายน 2552

1.2) เมื่อ นาง ว. ได้เสียชีวิตวันที่ 12 มิถุนายน 2556 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ได้มีคำสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทแล้วในอัตราเงินเดือน ๆ สุดท้ายของตำแหน่งนิติกร 8 ว

1.3) สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้แจ้งว่า การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 8 ว ของนาง ว. ซึ่งได้วุฒินิติศาสตร์เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2540 โดย อ.ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 พิจารณานำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2540 ถึงวันที่ 23 มีนาคม 2547 มานับเป็น

ระยะเวลาขึ้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกร โดยนับให้ครึ่งหนึ่ง และตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2547 ถึงวันที่ 11 พฤษภาคม 2547 มานับเป็นระยะเวลาขึ้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกร โดยนับให้เต็มเวลานั้นไม่อาจนำมาพิจารณาจำนวนได้เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวมิได้เป็นงานกฎหมายตามมาตรฐานตำแหน่งนิติกร ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศร 0206.3/ว 18 ตุลาคม 2548

1.4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ได้มีคำสั่งที่ 284/2557 เรื่องยกเลิกคำสั่ง ลงวันที่ 29 กันยายน 2557 ให้ยกเลิกคำสั่งที่ 142/2552 กรณีการเลื่อนระดับและแต่งตั้ง นาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และแก้ไขคำสั่งเลื่อนเงินเดือนตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2556

1.5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 หารื้อไปกรมบัญชีกลางว่า คำสั่งยกเลิกเลื่อนระดับจะส่งผลต่อบำเหน็จทดแทนที่จ่ายให้กับทายาทแล้วหรือไม่

1.6) กรมบัญชีกลางตอบข้อหารือว่า เมื่อ นาง ว. ถูกยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับ และมีการแก้ไขคำสั่งเลื่อนเงินเดือนจากเดิม 50,440 บาท เป็น 39,630 บาท จึงต้องให้เป็นไปตามกฎหมายบำเหน็จบำนาญที่มีการแก้ไขใหม่ ส่วนราชการต้องเรียกเงินคืนจากทายาทในส่วนที่เกินสิทธิ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า ให้ผู้อำนวยการสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน กรณีเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือวิทยฐานะนั้น แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับคำสั่งเลื่อนเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้ง นาง ว. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยจะให้มีผล

ย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะหนึ่งขณะใดก็ได้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามเพิกถอน การเพิกถอนคำสั่งกระทำไม่ได้ต้องให้ออกาสโต้แย้ง เนื่องจากเป็นคำสั่งการบรรจุ แต่งตั้ง ตามนัยมาตรา 30 (6)¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) (1)¹⁵ ถือว่าทายาทได้รับแจ้งคำสั่งและมีสิทธิอุทธรณ์

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นคำสั่งมิชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้คำสั่งแก้ไขคำสั่งเลื่อนเงินเดือนเป็นคำสั่งที่มีชอบหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คำสั่งให้

¹⁴มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

¹⁵ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6)

(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(2) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

(3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ

(5) การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าว

(6) การสั่งให้เนรเทศ

ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งออกภายหลังจากที่นาง ว. เสียชีวิตไปแล้ว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขึ้นเงินเดือนและคำสั่งแก้ไขอัตราเงินเดือนสุดท้ายซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งที่เกี่ยวข้องจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำนวณแล้วทำให้มีบำเหน็จทดแทนที่เกินสิทธิ โดยในมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐมศึกษา เขต 2 จะต้องเรียกเงินเกินสิทธิคืนจากทายาทของนาง ว. ในฐานะลาภมิควรได้ ตามมาตรา 406 วรรคหนึ่ง¹⁶ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. กรณีปัญหาการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นไว้ในกรณีอื่น ๆ ยังมีเพิ่มเติมอีก ได้แก่

2.1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ประกาศกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เรื่องรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้ส่งผลงานประเมิน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (นักวิชาการสิ่งแวดล้อมเชี่ยวชาญ) ลงวันที่ 27 กันยายน 2555 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็สามารถพิจารณาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557)

¹⁶ มาตรา 406 บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่งการรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านได้ให้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้เป็นหนี้ หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

2.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นได้ทราบเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการนั้น ไม่อาจถูกเพิกถอนได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556)

2.3 การบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้เข้ารับราชการโดยใช้รายชื่อจากบัญชีที่ถูกยกเลิกไปแล้ว เป็นความผิดพลาดของส่วนราชการผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ไม่ประสานงานกับส่วนราชการเจ้าของบัญชีก่อน ไม่อาจนำมาใช้พิจารณาเป็นผลร้ายแก่ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการรายนี้ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557) ตามความเห็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้กล่าวถึงระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

2.4 เมื่อไม่ปรากฏว่าข้าราชการที่ได้รับเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ เพื่อให้ได้รับคำสั่ง หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้เป็นไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และข้าราชการที่ได้รับเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นมีความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการตามลำดับ การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งจะขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งเลื่อนข้าราชการ 19 คน ให้ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ระดับ 8 ว ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559)

3. กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 319-320/2562 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2550 จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และได้เสียชีวิตก่อนที่จะได้รับทราบคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ 8 มกราคม

2553 โดยที่มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับการแจ้ง ฉะนั้น คำสั่งเทศบาล ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่มีผลใช้บังคับเจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตได้ตามกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่นั้นได้เสียชีวิตไปแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 319-320/2562)

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1. นาง ว. ตำแหน่งนิติกร 7 ว ได้รับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 8 ว ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ที่ 142/2552 เรื่อง เลื่อนบุคลากรทางการศึกษาอื่น ลงวันที่ 20 เมษายน 2552 เสียชีวิตวันที่ 12 มิถุนายน 2556 ต่อมาถูกยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับ คำสั่งที่ 284/2557 เรื่องยกเลิกคำสั่ง ลงวันที่ 29 กันยายน 2557 ให้ยกเลิกคำสั่ง ที่ 142/2552 เนื่องจากระยะเวลาชั้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกรไม่เป็นไปตามมาตรฐานตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษเป็นเหตุให้คำสั่งเลื่อนระดับไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63 กำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน แต่ พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาในการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้ ผู้เสียชีวิตไม่มีสิทธิโต้แย้ง ไม่มีความเป็นธรรมกับผู้ถูกระทบสิทธิหลังจากยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับ ไม่มีระยะเวลาบังคับการยกเลิกหรือเพิกถอน และขัดทฤษฎีหลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนและหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ

2. กรณีนี้ไม่นำหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 วรรคสอง ข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เคยมีแนววินิจฉัยไม่เพิกถอน

เช่น การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการ เรื่องเสรีที่ 331/2556 เป็นการใช้กฎหมายไม่เสมอภาค

3. พบว่านำหลักกฎหมายการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาปรับใช้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีผลเป็นการบังคับแก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเรื่องดุลพินิจ มาปรับใช้เพิกถอน เป็นการปรับใช้กฎหมายที่ไม่ตรงกัน

4. คำสั่งยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับออกภายหลังจาก นาง ว. เสียชีวิตแล้วพบว่าเคยมีแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ได้เสียชีวิตไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ โดยที่มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับการแจ้ง เมื่อชีวิตแล้วไม่มีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตได้ตามกฎหมาย แต่กรณีศึกษาวิจัยพบว่าใช้บังคับได้ เป็นการปรับใช้กฎหมายไม่ตรงกัน และพบว่าคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับขัดกับทฤษฎีหลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน และหลักความมั่นคงแห่งสิทธิอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปพบปัญหาทางกฎหมายไม่อำนวยความสะดวกธรรมาภิบาล

สรุปผลการวิจัย

การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตถือเป็นคำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) ที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การที่ฝ่ายปกครองจะทำการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ด้วย และจะต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Action) โดยหากฝ่ายปกครองกระทำการใดลงไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ย่อมเป็นหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องรับผิดชอบโดยการออกคำสั่ง เพื่อให้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งนั้น หรือแม้แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

แต่ต่อมาคำสั่งนั้นมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากไม่ทำการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมได้ หากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 50 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นำมาใช้บังคับในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตแล้ว แม้จะสามารถนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาปรับใช้ได้ แต่ก็ยังมีความไม่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ใต้คำสั่งทางปกครองหรือผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแม้จะเสียชีวิตไปแล้ว รวมถึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของทายาทหรือผู้สืบสิทธิ ตลอดจนบุคคลผู้สืบทอด ซึ่งควรได้รับการคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานทางทฤษฎี ซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนและหลักการความมั่นคงแห่งสิทธิและนิติฐานะของบุคคล

ข้อเสนอแนะการวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยประเด็นปัญหาการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนี้ มีความเห็นด้านนิติวิธี (Legal Method) เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. กรณีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนั้น ไม่ควรยกเลิกหรือเพิกถอนควรได้รับการคุ้มครองตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและหลักคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) ที่ผูกพันการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

2. เห็นควรให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (Government Teacher and Educational

Personnel Act B.E. 2547 (2004)) เพื่อกำหนดเหตุแห่งการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยกำหนดเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะที่แยกออกจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต ซึ่งเคยเป็นบุคคลที่ดำเนินการโดยสุจริต และไม่มีความผิดในการออกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และควรกำหนดความคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงได้รับให้แก่ทายาทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสียชีวิตไป ซึ่งการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะสอดคล้องและเป็นไปตามทฤษฎีหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนและหลักการความมั่นคงแห่งสิทธิ โดยอาจเพิ่มเติม ดังนี้

ภาพที่ 2

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อแก้ไขปัญหาการยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายหลังที่เสียชีวิตแล้ว

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในประเด็นที่เกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต



ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 63 เพิ่มเติม

มาตรา 63/1 การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต จะกระทำมิได้ เว้นแต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีส่วนกระทำผิด โดยปกปิดข้อมูลในการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยต้องตรวจสอบแล้วปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่ามีส่วนกระทำผิดดังกล่าวเกิดขึ้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ หากพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นเสียชีวิต

มาตรา 63/2 ก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต เจ้าหน้าที่ต้องให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิ มีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ให้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 63/3 หากมีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต ให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง แต่ต้องร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ หากไม่แล้วเสร็จขยายได้อีกหกสิบวัน และต้องแจ้งเหตุขยายก่อนครบกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแจ้งสิทธิและระยะเวลาของข้อค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิรับคำสั่งทราบพร้อมกับแจ้งผลการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

3. ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996)) ที่ถือเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เสียชีวิต และให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตกทอดแก่ทายาทของข้าราชการดังกล่าว โดยอาจเพิ่มเติม ดังนี้

ภาพที่ 3

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ไขปัญหากรณีการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิตแล้ว

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
ในกรณีเกี่ยวกับการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต



พิจารณาแล้วเห็นควรให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 50/1 และมาตรา 50/2 ดังนี้
มาตรา 50/1 การยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต จะกระทำมิได้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีส่วนกระทำผิด โดยปกปิดข้อมูลในการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยตรวจสอบแล้วปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่ามีการกระทำผิดดังกล่าวเกิดขึ้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้หากพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเสียชีวิต

มาตรา 50/2 ก่อนการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต ต้องเปิดโอกาสให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิ เข้าเป็นคู่กรณี โดยมีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ให้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *การยกเลิกและการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง”*
พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายเยอรมัน. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- กาญจนา สุตประเสริฐ. (2547). “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย”.
[วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338/2552
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 319-320/2562 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ
การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล*
และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นภสนันท์ชน ศรีปัญญาประดิษฐ์. (2562). *ปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัย*
และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง.
[วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2556). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*
(พิมพ์ครั้งที่ 5). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2540, 10-12 ตุลาคม). *การสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง เอกสาร*
[การนำเสนอ]. การประชุมวิชาการเรื่องพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. 2539. เพชรบุรี, ประเทศไทย.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2533). “หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรม
ทางปกครองของไทย”. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต].
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*.
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัชฌา จิตรมหีมา. (2564). “คำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศส”.
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- มานิตย์ จุมปา. (2533). *การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง*.
[วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].
ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง*:
หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง
(พิมพ์ครั้งที่ 3). โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2559). *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือ
ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2).
โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2564). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมาย
ปกครอง*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศักรินทร์ ปานอำพันธ์. (2562). “ปัญหาการยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต
ออกเอกสารสิทธิให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใด ๆ ที่ออกโดยมิชอบ
ด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต”. [สารนิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม].
ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวษ์. (2559). *หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครอง
ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. *กฤษฎีกาสาร*, 11(6), 14.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์: กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของกระทรวงมหาดไทย. (เรื่องเสร็จที่ 331/2556)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การมีคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ: กรณีบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ โดยส่วนราชการผู้บรรจุไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่ายังเป็นผู้มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งอยู่หรือไม่. (เรื่องเสร็จที่ 606/2557)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการคัดเลือกข้าราชการให้ส่งผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ. (เรื่องเสร็จที่ 1312/2557)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ. (เรื่องเสร็จที่ 1034/2559)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการที่เสียชีวิต. (เรื่องเสร็จที่ 497/2564)

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณี
ในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง:
ศึกษากรณีการเนรเทศคนต่างด้าว
Legal Problems relating the Rights of the Parties
Listening to the Process of Administrative
Consideration: a Case Study of the Deported Alien

ปณัชนิชา อัสวโรจน์, ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
Pannicha Asawaroj, Phaisith Phipatanakul

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

E-mail: tiny.danwd@gmail.com

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

E-mail: phaisithhipat@hotmail.com

รับบทความ (Received): 23 พ.ย. 2566

ปรับแก้ไข (Revised): 27 ธ.ค. 2566

ตอบรับบทความ (Accepted): 4 ม.ค. 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า สิทธิของคู่กรณีในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในกรณีการเนรเทศคนต่างด้าวนั้นมีหรือไม่ เนื่องจากหลักการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองมีความสำคัญ เพราะเป็นหลักประกันความยุติธรรมสำหรับประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีผู้จะได้รับผลกระทบจากการ

กระทำของฝ่ายปกครองสามารถใช้ปกป้องตนเองจากการใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน

จากการศึกษา พบว่า ในประเทศไทยนั้นกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมิได้ให้สิทธิแก่คนต่างด้าว ซึ่งจะถูกเนรเทศในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งเนรเทศตน กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง (6) กำหนดให้สามารถออกกฎกระทรวงในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในวรรคสอง (6) กำหนดให้การสั่งให้เนรเทศเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเนรเทศ คือ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศก่อนออกคำสั่งเนรเทศ

แนวความคิดที่ยอมรับกันในนานาอารยประเทศ ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศ และดังนั้น บทความนี้จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยให้มีบทบัญญัติคุ้มครองคนต่างด้าวโดยให้คนต่างด้าวซึ่งจะถูกเนรเทศได้รับสิทธิที่ได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งเนรเทศ

ด้วยเหตุที่กฎหมายของประเทศไทยมิได้ให้สิทธิคนต่างด้าวมีสิทธิเข้าร่วมในการต่อสู้ในกระบวนการ พิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเนรเทศคนต่างด้าว ก่อนมีการออกคำสั่งเนรเทศคนต่างด้าวจึงเป็นการขัดต่อ หลักกฎหมายหรือแนวความคิดที่ยอมรับกันในนานาอารยประเทศ ตลอดจน กฎหมายระหว่างประเทศ และดังนั้น บทความนี้จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยให้มีบทบัญญัติคุ้มครองคนต่างด้าวโดยให้คนต่างด้าวซึ่งจะถูกเนรเทศได้รับสิทธิที่ได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งเนรเทศ

คำสำคัญ: สิทธิของคู่กรณีในการได้รับฟัง, สิทธิของคนต่างด้าวในการได้รับฟัง, กระบวนการพิจารณาทางปกครองในการเนรเทศคนต่างด้าว, การเนรเทศคนต่างด้าว

Abstract

This article aims to study whether there are the rights of the parties to listen to the process of administrative consideration in the case of deportation of the alien. This is due to the principle that listening to the parties in the process of administrative consideration is important because it guarantees justice for the people who will be affected by the act of the administration. They can protect themselves from the administrative decision-making power that may have an impact on their rights.

From the study, it was found that in Thailand, relevant laws do not provide the alien who is being deported the right to listen to the administrative proceedings of the officials before issuing a deportation order. Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), Section 30, paragraph two (6) provides that ministerial regulations shall be issued exempting the parties from having the opportunity to know the facts adequately and from having the opportunity to argue and present their evidence.

In this case, Ministerial Regulation No. 2 (B.E. 2540) issued by the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996) provides that the administrative order in the case of (6) the order for deportation is an administrative order under Section 30, paragraph two (6). However, the law on deportation is Deportation Act B.E. 2499 (1956) and the law on immigration is Immigration Act B.E. 2522 (1979), there are no provisions

providing that the officials shall listen to the alien before a deportation order is issued.

Since the laws of Thailand do not provide an alien the right to participate in the consideration process of administrative officials in deporting the alien before the deportation order is issued. Therefore, it may be contrary or contradictory to the principles of laws or the concepts that are accepted in many civilized countries as well as the international laws.

This article, therefore, recommends that there be an amendment to the Ministerial Regulation No. 2 (B.E. 2540) issued by the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), by abrogating the case (6) the order for deportation. In addition, it is considered appropriate to amend the Deportation Act B.E. 2499 (1956) and the Immigration Act B.E. 2522 (1979) by providing an alien who will be deported the right to listen to the consideration process of the officials before issuing a deportation order.

Keywords: the Rights of the Parties in Listening to the Administrative Proceedings, the Rights of the Alien, the Administrative Consideration, Deportation of the Alien

บทนำ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในนานาประเทศและระหว่างประเทศว่าสิทธิของคู่กรณี ในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือหลักการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากเป็นหลักประกันความยุติธรรมสำหรับประชาชน ซึ่งเป็นคู่กรณีผู้จะได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะเป็นการให้สิทธิแก่บุคคล ซึ่งเป็นคู่กรณีที่จะปกป้องตนเองจากการใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่าย

ปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน และเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญหลักหนึ่งของกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำคำสั่งตัดสินหรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ (วรรณชัย บุญบำรุง, 2559) แต่มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น มีกรณีที่จะกระทบต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ก็เป็นเรื่องที่มีปัญหาและมีข้อโต้แย้งได้ โดยเฉพาะกรณีการเนรเทศคนต่างด้าวออกจากประเทศ (Law Corner, 2021)

ในประเทศไทยนั้นมีบทบัญญัติของกฎหมายที่รับรองการให้สิทธิของคู่กรณีในการที่จะได้รับฟังหรือเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อแสดงพยานหลักฐานเพื่อประกอบข้อต่อสู้ของตนก่อนที่จะเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองโดยอยู่ในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่มีข้อยกเว้นอยู่ในวรรคสอง และข้อยกเว้นที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเนรเทศคนต่างด้าว โดยคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศไม่ได้รับสิทธิในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาก่อนเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเนรเทศตน ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้สามารถออกกฎกระทรวงในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในวรรคสอง (6) กำหนดให้การสั่งให้เนรเทศเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) กล่าวคือ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเนรเทศคนต่างด้าวต่างก็ไม่มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศก่อนออกคำสั่ง แม้จะอ้างว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ตาม จึงมีปัญหว่า การที่ไม่ให้คนต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในกระบวนการเนรเทศคนต่างด้าว ก่อนมีการออกคำสั่งเนรเทศคนต่างด้าวนี้นี้ขัดต่อหลักกฎหมายหรือแนวความคิดที่ยอมรับกันมานานอารยประเทศ เช่น หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศและหลักหรือทฤษฎีทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ในขณะที่เรื่องนี้ประเทศอื่น ๆ และ

องค์การระหว่างประเทศได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาและให้ความคุ้มครองบุคคลจากการถูกเนรเทศให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเฉพาะให้ผู้ที่ถูกเนรเทศมีโอกาสต่อสู้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนตัดสินว่าจะมีการเนรเทศหรือไม่

การที่คนต่างด้าวในประเทศไทยซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมายเนรเทศและการกระทำทางปกครองที่ไม่มีโอกาสได้เสนอพยานหลักฐานของตนและโต้แย้งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวกับการเนรเทศคนต่างด้าวก่อนการตัดสินของบุคคลเหล่านั้นตลอดมาอาจทำให้ประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีได้ ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาและวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายและทางปฏิบัติของต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหสำหรับประเทศไทย ดังจะกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการได้รับฟังของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองสำหรับกรณีการเนรเทศคนต่างด้าว
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองสำหรับกรณีการเนรเทศคนต่างด้าวในต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองสำหรับกรณีของการเนรเทศคนต่างด้าวในประเทศไทย
4. เสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในกรณีการเนรเทศของคนต่างด้าวในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

ศึกษาหลักการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในกรณีการเนรเทศคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยศึกษาหลักการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติการเนรเทศคนต่างด้าว พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกฎหมายลำดับรองในประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้อง คำอธิบายกฎหมาย ความเห็นของนักวิชาการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลภายในประเทศ ต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ

วิธีดำเนินการวิจัย

ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ บทความ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาของศาล ความเห็นของคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกา และเอกสารที่อยู่ในเว็บไซต์ (Websites) ต่าง ๆ ในอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยการศึกษาเอกสารนั้นศึกษาทั้งของประเทศไทย ต่างประเทศ และระหว่างประเทศ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย พบว่า เรื่องสิทธิของคู่กรณีซึ่งเป็นคนต่างด้าวในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาของคนต่างด้าว แยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. หลักการรับฟังคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองหรือสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการรับฟัง (The Right to be heard หรือ Audi Alteram Partem) (วรรณชัย บุญบำรุง, 2559) นั้นเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลที่จะปกป้องตนจากการใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะสร้างวิธีพิจารณาหรือกระบวนการทางปกครองที่เป็นธรรมโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและคำสั่งจะสมบูรณ์ตามกฎหมายก็เฉพาะแต่เมื่อกระบวนการพิจารณาได้ให้สิทธิแก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายที่จะมีโอกาสต่อสู้โต้แย้งเพื่อปกป้องตนเอง และที่สำคัญคือการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้ง คัดค้านการนำเสนอหรือการกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (Law Corner, 2021)

1.1 สาระสำคัญของหลักการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง

สำหรับสาระสำคัญของหลักการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองนั้นมี ดังนี้ (Law Corner, 2021)

1) การบอกกล่าว

ผู้ออกคำสั่งจะทำได้หากไม่มีการบอกกล่าวหรือแจ้งเรื่องที่จะกล่าวหาหรือทำคำสั่งให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบโดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหาโดยต้องแจ้งถึงข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อกล่าวหา วันเดือนปี กำหนดเวลา และสถานที่ ที่จะมีการพิจารณาเพื่อรับฟังพยานหลักฐาน โดยแจ้งล่วงหน้าก่อนเป็นเวลาพอสมควร ก่อนถึงกำหนดเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่พิพาทจะต้องให้การหรือเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เพื่อที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่พิพาทจะได้มีเวลาเตรียมตัวในการเข้าต่อสู้ หรือชี้แจงในกระบวนการที่ตนจะต้องเข้าร่วมกระบวนการพิจารณานั้น ๆ

2) กระบวนการพิจารณา

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาต้องประกันว่า มีการให้โอกาสอย่างเป็นธรรมต่อคู่พิพาททุกฝ่ายที่จะปกป้องตนเอง กล่าวคือ ในกระบวนการพิจารณาต้องมีการเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่พิพาททั้งสองฝ่ายทราบ และต้องมีการฟังคู่พิพาททุกฝ่ายก่อนที่จะมีคำสั่ง โดยต้องให้โอกาสฝ่ายที่ถูกกล่าวหาทำการซักค้านพยานและพยานหลักฐานของฝ่ายที่ถูกกล่าวหาและมีโอกาส

เสนอพยานหลักฐานของตนเพื่อใช้ในการประกอบข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งของตนในกระบวนการพิจารณา

นอกจากนั้น คู่พิพาทหรือผู้ที่ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิมีทนายความหรือผู้ช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและต่อสู้ในชั้นพิจารณาของฝ่ายปกครอง

1.2 การเนรเทศคนต่างด้าว

การเนรเทศ นั้นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้คำนิยามว่า หมายถึง บังคับให้ออกไปเสียจากประเทศหรือถิ่นที่อยู่ของตน หรือขับคนต่างด้าวให้ออกไปนอกราชอาณาจักร (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554)

ดังนั้น การเนรเทศ คือ การทำให้การเข้าเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายและการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวสิ้นสุดลงโดยการเคลื่อนย้ายคนต่างด้าวให้ออกจากประเทศด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น การที่คนต่างด้าวยังพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยจะขัดต่อความสงบสุข ความปลอดภัย สันติภาพ และสวัสดิการสาธารณะของประเทศ โดยในประเทศไทยนั้นใช้บทบัญญัติของกฎหมายเนรเทศ คือ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 นั้น เมื่อปรากฏว่า มีความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้เนรเทศคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่เมื่อมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป รัฐมนตรีจะเพิกถอนคำสั่งเนรเทศเสียก็ได้

ส่วนพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร แต่ต่อมาภายหลังปรากฏว่า บุคคลนั้นกระทำความผิดในราชอาณาจักรไทย หรือทำให้มีเหตุอันควรในการเพิกถอนการอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร คนต่างด้าวก็ถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยได้ ซึ่งมีผลเป็นการถูกเนรเทศ ให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาค้นเข้าเมือง เพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ถ้าเห็นควรเพิกถอนการอนุญาตให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเพิกถอนต่อไป และเมื่อถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในการเนรเทศตามกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น ไม่มีกระบวนการให้สิทธิคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศได้มีโอกาสได้รับฟังหรือเข้าร่วมชี้แจง แสดงพยานหลักฐาน เพื่อโต้แย้งพยานหลักฐานของทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่า ตนไม่ใช่บุคคลที่จะถูกเนรเทศเพราะไม่ได้กระทำการต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้ถูกเนรเทศได้

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา 30 วรรคหนึ่งให้สิทธิคู่กรณีในคดีปกครองในการได้รับฟังหรือเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองที่จะเสนอ แต่มีบทบัญญัติยกเว้นหลักการดังกล่าวอยู่ในมาตรา 30 วรรคสอง (6) และกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในวรรคสอง (6) ซึ่งกำหนดให้การสั่งให้เนรเทศเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) อันทำให้การเนรเทศคนต่างด้าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งเนรเทศคนต่างด้าว

1.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับฟังของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและการเนรเทศ

ในเรื่องนี้มีแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่อาจนำมาใช้ได้ ดังนี้

1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหรือทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Nation Academy of Customs Indirect Taxes & Narcotics, 2023) เป็นสิ่งที่เกิดจากความสำนึกของบุคคลในสังคม และหลักศีลธรรมโดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยึดถือกันมานานอารยประเทศว่ามีความสำคัญสูงสุด และมีหลักประกันว่าปัจเจกชนไม่ควรถูกลงโทษโดยคำตัดสินที่กระทบสิทธิหรือความคาดหมายโดยชอบ เว้นแต่จะได้รับการบอกกล่าวก่อนตัดสิน และมีโอกาสได้ต่อสู้คดีโดยได้เสนอพยานหลักฐาน เพื่อประกอบข้ออ้างข้อต่อสู้ของตน เนื่องจากหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือ ไม่มีบุคคลใดถูกประณามโดยไม่ได้รับการรับฟังจากบุคคลนั้น หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องได้รับการรับฟังก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ และสิทธินี้ได้นำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย

2) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (American Bar Association, 2023) และหลักการสำคัญของหลักนิติธรรมบางประการที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง คือ บรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐบาลและฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ต้องไม่ก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ทำตามอำเภอใจ และต้องให้การคุ้มครอง โดยประชาชนมีสิทธิในการต่อสู้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในศาล

3) หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ (Legal State) หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข เนื่องจากรัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและผู้ปกครองของรัฐจะกระทำใด ๆ อันเป็นการรุกรานสิทธิของประชาชนจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ เช่น หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นเจ้าหน้าที่และศาลโดยรัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคลเปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมด้วย และในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562)

4) หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน (the Principle of Proportionality) เป็นหลักขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกภายใต้อำนาจ โดยบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณและถือว่าหลักความได้สัดส่วน เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2532)

หากฝ่ายปกครองจะใช้ อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากการละเมิดนั้นมีขนาดเกินสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจนั้น ต้องสัมพันธ์และได้สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป้าหมาย และการตัดสินใจ โดยต้องพิจารณาวิธีการ เป้าหมาย และข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานของนิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ (บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, 2542)

5) สิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) คือ สิทธิของความเป็นมนุษย์ที่จะมีชีวิตอยู่และมีสิทธิต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยเป็นสิทธิตามธรรมชาติในฐานะที่เกิดเป็นมนุษย์ โดยมนุษย์มีความชอบธรรมในด้านจริยธรรมที่จะรักษาชีวิตของตนเอง มีอิสระทางความคิด โดยเชื่อว่าไม่ว่าแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันในด้านใด และทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหมายถึงคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ โดยเท่าเทียมกันซึ่งมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ของบุคคล (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562)

ในปัจจุบันมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (United Nations, 2023) และถึงแม้ว่าปฏิญญาฉบับนี้จะไม่ใช่นิติบัญญัติระหว่างประเทศแต่ก็เป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด ซึ่งในข้อ 9 ของปฏิญญานี้ระบุว่า บุคคลจะถูกเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้ และในข้อ 10 จะระบุถึงการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่าง

เต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียงในการพิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ของตน

นอกจากนั้น สิทธิมนุษยชนยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (United Nations, 2023) โดยมีการระบุถึงสิทธิของคนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามข้อ 13 ว่า คนต่างด้าวผู้อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งกติกานี้โดยชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกไล่ออกจากรัฐนั้นได้โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายเท่านั้น และผู้นั้นย่อมได้รับอนุญาตให้ชี้แจงแสดงเหตุผลคัดค้านการขับไล่ออกจากรัฐนั้น และขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือบุคคล หรือคณะบุคคล ที่แต่งตั้งขึ้นเฉพาะการนี้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยได้รับอนุญาตให้มีผู้แทนเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความมั่นคงแห่งชาติ

1.4 หลักกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับหลักกฎหมายต่างประเทศที่ได้ศึกษา เช่น ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และกฎหมายขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่คุ้มครองคนต่างด้าวนั้นพบว่า มีการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศได้รับการรับฟัง คือ ได้มีสิทธิหรือโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาเพื่อต่อสู้และเสนอพยานหลักฐานโต้แย้งในกระบวนการเนรเทศก่อนเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งเนรเทศคนต่างด้าว ดังนี้

1) ประเทศฝรั่งเศส

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักว่า ฝ่ายปกครองต้องให้ออกาสคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองต้องได้รับรู้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับการเนรเทศคนต่างด้าว-กฤษฎีกาว่าด้วยการเข้าเมืองและการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวในฝรั่งเศส ค.ศ. 1945 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยต้องเรียกคนต่างด้าวเข้าไปร่วมในการพิจารณาของคณะกรรมการเนรเทศก่อนมีคำสั่งเนรเทศ โดยคนต่างด้าวต้องได้รับการบอกกล่าวและเรียกให้เข้าไปในการพิจารณา เพื่อแสดง

พยานหลักฐานในการโต้แย้งเหตุแห่งการเนรเทศก่อนออกคำสั่งเนรเทศต่อคณะกรรมการเนรเทศ เว้นแต่ในกรณีที่มิสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยคนต่างด้าวมีสิทธิเข้าร่วมการพิจารณาตามลำพังหรือมีทนายความหรือผู้ช่วยเหลืออื่น ๆ ตามที่คนต่างด้าวประสงค์ สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมทั้งการมีล่ามเพื่อช่วยแปลในกระบวนการพิจารณาหากไม่รู้ภาษาฝรั่งเศส (République Française, 2023)

2) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 บัญญัติถึงสิทธิของคู่กรณีในการจะได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อเสนอพยานหลักฐานในการโต้แย้งการที่เจ้าหน้าที่ปกครองจะออกคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อตน

สำหรับสิทธิของคนต่างด้าวในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในกรณีการเนรเทศตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าและการอาศัยอยู่ของคนต่างด้าวในดินแดนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1991 ไม่มีการระบุถึงสิทธิของคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งเนรเทศที่ชัดเจน แต่รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติทั้งหลายในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลที่จะถูกเนรเทศที่เยอรมนีเป็นภาคีด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญของเยอรมนีมีบทบัญญัติว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่าหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของสหพันธ์ กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับสูงกว่ากฎหมายของสหพันธ์ และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่สำหรับพลเมืองในเขตแดนของสหพันธ์ฯ

ดังนั้น หน่วยงานฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับคนต่างด้าวและการเนรเทศคนต่างด้าวก็ต้องปฏิบัติตามหลักเรื่องสิทธิในการรับฟังหรือการมีส่วนร่วมของคนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามสนธิสัญญาต่าง ๆ ทั้งของทวีปยุโรป และของสหประชาชาติ

3) ประเทศอังกฤษ

คู่กรณีต้องได้รับความยุติธรรมตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และที่สำคัญที่สุดคือ หลักการได้รับฟังจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่ง ดังนั้น

บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องได้รับการบอกกล่าวถึงคำสั่งที่จะได้รับและสาเหตุหรือเหตุผลในการออกคำสั่งนั้น

ในเรื่องการเนรเทศคนต่างด้าวของประเทศอังกฤษนั้นพระราชบัญญัติคนต่างด้าว ค.ศ. 1905 นั้นแม้ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงที่ให้คนต่างด้าวมีสสิทธิได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาในการเนรเทศคนต่างด้าว แต่คนต่างด้าวมีสสิทธิได้รับโอกาสเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาดังกล่าว ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชนและอังกฤษก็เป็นประเทศภาคีสถัญญาสิทธิมนุษยชนที่ต้องผูกพันและปฏิบัติตามพันธกรณีที่ให้สิทธิคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะมีการเนรเทศตน (United Nations, 2023)

4) ประเทศสหรัฐอเมริกา

คำพิพากษาของศาลสูงหลายฉบับได้รับรองหลักการรับฟังผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและมีกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1946 มีหลักกระบวนการพิจารณาที่สอดคล้องกฎหมายและเป็นธรรม ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 5 และครั้งที่ 14 (Amendments V and XIV)

ในกฎหมายคนเข้าเมืองและสัญชาติมีกระบวนการเนรเทศ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 240 ของกฎหมายเข้าเมืองและสัญชาติฯ ที่บัญญัติให้คนต่างด้าวที่ถูกกล่าวหาและจะถูกเนรเทศจะต้องไปพบผู้พิพากษาที่รับผิดชอบการเข้าเมือง ซึ่งจะทำให้การพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าว สำหรับกระบวนการพิจารณาเพื่อการเนรเทศนั้นดำเนินการโดยผู้พิพากษาตรวจคนเข้าเมือง ที่อยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจสอบการเข้าเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม และคนต่างด้ามีสสิทธิที่จะได้รับโอกาสที่จะตรวจสอบพยานหลักฐานที่ใช้กล่าวหาตนว่ากระทำความผิด สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่นทำแทน มีสิทธิชกค้ำพยานบุคคลซึ่งเสนอโดยเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐ มีสิทธิมีผู้แทนที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณา แต่รัฐไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายให้

5) กฎหมายของสหภาพยุโรป

กฎหมายของสหภาพยุโรปบัญญัติให้บุคคลที่จะถูกเนรเทศต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองของรัฐภาคีที่จะออกคำสั่งเนรเทศโดยมีโอกาส

เข้าร่วมกระบวนการพิจารณาและเสนอพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหาก่อนมีการออกคำสั่งเนรเทศ (ECHR, 2023)

อย่างไรก็ตาม ในการถ่วงดุลระหว่างสิทธิของคนต่างด้าวในการที่จะได้รับความคุ้มครอง โดยมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการเนรเทศคนต่างด้าวกับการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมนั้นต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย โดยต้องพิจารณาถึงความประหลาดส่วนตัวของคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศประกอบด้วย

นอกจากนั้น คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนสหภาพยุโรป และศาลของประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปได้พิพากษาในแนวทางเดียวกันว่าการปฏิบัติตามสิทธิในการที่จะได้รับฟังในกระบวนการพิจารณาทุกประเภทที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งต้องได้รับการประกันถึงแม้ว่าจะไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในกฎหมายที่ใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาที่มีปัญหาก็ตาม

2. กฎหมายขององค์การระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีในระดับโลกที่สร้างขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 มีบทบัญญัติในข้อบทที่ 13: การคุ้มครองทางวิธีพิจารณาในการเนรเทศคนต่างด้าว ที่ให้สิทธิคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศต้องได้รับอนุญาตให้ชี้แจงแสดงเหตุผลโต้แย้งคัดค้านการถูกขับไล่ออกจากรัฐนั้น และขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนได้ โดยได้รับอนุญาตให้มีผู้แทน เพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นได้เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากกฎหมายไทยจะแตกต่างจากกฎหมายของนานาอารยประเทศดังกล่าวมาแล้ว การที่ประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ย่อมทำให้ประเทศไทยมีความแตกต่างจากนานาประเทศ และอาจไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทยในการเป็นสมาชิกของประชาคมโลก จึงจำเป็นต้องมีการนำหลักเรื่องการรับฟังหรือให้สิทธิคนต่างด้าวได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนมีการออกคำสั่งเนรเทศ โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยนำหลักการรับฟังคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบ คือ คนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศก่อนมีการออก

คำสั่งเนรเทศไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเนรเทศ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายอนุวัติการสนธิสัญญาทั้งหลายที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีอนุสัญญาต่าง ๆ ดังกล่าว

นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์โดยไม่ชักช้า และดังนั้นหากในเรื่องการเนรเทศคนต่างด้าวและสิทธิของคนต่างด้าวในกระบวนการเนรเทศที่มีปัญหาหรือมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาประเทศไทยก็สามารถทำการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อคุ้มครองคนต่างชาติดังจะถูกเนรเทศให้มีสิทธิต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณา เพื่อการเนรเทศได้ตามความเหมาะสม

นอกจากนั้น กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีในระดับโลกที่สร้างขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 มีบทบัญญัติในข้อบทที่ 13: การคุ้มครองทางวิธีพิจารณาในการเนรเทศคนต่างด้าว ที่ให้สิทธิคนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศต้องได้รับอนุญาตให้ชี้แจงแสดงเหตุผลโต้แย้งคัดค้านการถูกขับไล่ออกจากภูมิลำเนา และขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนได้โดยได้รับอนุญาตให้มีผู้แทนเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความมั่นคงแห่งชาติ

อภิปรายผลการวิจัยและสรุปผลการวิจัย

ในปัจจุบันกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ และสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยอมรรับว่า จะไม่มีคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายถูกเนรเทศจากดินแดนของรัฐใด เว้นแต่มีเหตุผลอันสมควรและต้องเป็นไปตามกฎหมาย มีการห้ามการกีดกัน คำตัดสินต้องบอกกล่าวให้ผู้ที่จะถูกเนรเทศทราบและเหตุผลในการเนรเทศนั้น คนต่างด้าวต้องได้รับโอกาสในการโต้แย้งเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเนรเทศ ด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสม และคำสั่งเนรเทศต้องทำเป็นหนังสือ แต่เนื่องจากกระบวนการเนรเทศไม่ใช่กระบวนการพิจารณาทางอาญา

การคุ้มครองทางด้านวิธีพิจารณา จึงไม่มีมากเท่ากระบวนการพิจารณาทางอาญา แต่คนต่างด้าวซึ่งจะถูกเนรเทศก็มีสิทธิที่จะเสนอเหตุผล และหลักฐานที่ใช้โต้แย้งการเนรเทศ สิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่ง สิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาหากคำสั่งนั้นไม่ชอบ และสิทธิที่จะมีทนายผู้ช่วยเหลือ ในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งเนรเทศ

ดังนั้น จากกฎหมายและแนวคำพิพากษาของประเทศต่าง ๆ และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเนรเทศคนต่างด้าวนั้น ต่างให้สิทธิคนต่างด้าวในการได้รับฟังหรือเข้าต่อสู้ในกระบวนการพิจารณา ก่อนการออกคำสั่งเนรเทศของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยมีสิทธิสำหรับคนต่างด้าว เช่นตัวอย่าง ดังนี้

1. สิทธิในการได้รับคำบอกกล่าวเรื่องคำสั่งตัดสินใจเนรเทศ

การให้คำบอกกล่าวนั้นต้องระบุข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวโต้แย้งข้อกล่าวหา ต้องระบุว่า คนต่างด้าวมียุทธวิธีที่มีผู้แทนช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาที่จะเนรเทศตน

2. สิทธิในการโต้แย้งคำสั่งเนรเทศ

สิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งเนรเทศนั้นมาจากแนวความคิดว่า คนต่างด้าวต้องมีโอกาสที่จะโต้แย้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคำสั่งเนรเทศ ต่อผู้ออกคำสั่งที่เป็นกลางและเป็นอิสระ

3. สิทธิที่จะเข้าร่วมในการพิจารณา

สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองหรือกระบวนการที่จะเนรเทศคนต่างด้าวที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการใด ๆ ที่จะเป็นเหตุให้ถูกเนรเทศ เพื่อให้คนต่างด้าวมียุทธวิธีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานว่า ตนมิได้กระทำความผิดตามที่มีการกล่าวอ้างหรือพยานหลักฐานของหน่วยงานที่กล่าวอ้างหรือของเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้องอย่างไร

นอกจากนั้น ยังมีร่างอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการเนรเทศคนต่างด้าว (United Nations, 2014) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีข้อมติรับทราบ โดยสาระสำคัญของคำพิพากษาและร่างอนุสัญญาดังกล่าวได้ยืนยันหลักการที่ว่า การเนรเทศคนต่างด้าวจะต้องคำนึงหลักนิติรัฐ และเป็นไปตามกระบวนการ หรือขั้นตอนที่กฎหมายภายในบัญญัติไว้ ตลอดจนต้องมีการให้เหตุผลใน

คำสั่งเนรเทศ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชน และมีบทบัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวที่จะถูกเนรเทศหลายประการ รวมทั้งเสนอพยานหลักฐานและต่อสู้ในชั้นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อไม่ให้มีการเนรเทศตน รวมทั้งมีทนายความเข้าช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วย (United Nations, 2023)

ข้อเสนอแนะการวิจัย

การที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่ยกเว้นให้ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ต้องให้สิทธิคนต่างด้าวซึ่งจะถูกเนรเทศได้รับสิทธิในการได้รับฟังในกระบวนการพิจารณา ในการเนรเทศคนต่างด้าวก่อนการออกคำสั่งเนรเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และการที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเนรเทศ คือ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ให้สิทธิใด ๆ รวมทั้งสิทธิในการเสนอพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งคำสั่งที่จะมีการเนรเทศย่อมเป็นการขัดต่อแนวคิดและกฎหมายของนานาประเทศ ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทยในการเป็นสมาชิกของประชาคมโลก เพราะอาจมีความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ด้วยจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไข โดยนำหลักการรับฟังคู่กรณีไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเนรเทศคนต่างด้าว โดยควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. แก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540)

ควรแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วรรคสองโดยตัด (6) การสั่งให้เนรเทศ ออกไปจากข้อยกเว้นที่ให้เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 30 วรรคสองที่ไม่ต้องรับฟังคู่กรณี คือ คนต่างด้าวในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการเนรเทศคนต่างด้าว อันจะทำให้การเนรเทศคนต่างด้าวนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับตาม มาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. แก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499

ประเทศไทยควรแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 โดยเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 เป็นวรรคสาม ระบุให้คนต่างด้าวซึ่งจะถูกเนรเทศได้รับสิทธิที่ได้รับฟังจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งเนรเทศ เช่น สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวคำสั่งเนรเทศ สิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งเนรเทศ เว้นแต่มีสาเหตุเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ สิทธิที่ได้รับการรับฟังโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเนรเทศ สิทธิเข้าถึงวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่จะโต้แย้งคำสั่งเนรเทศ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือในการต่อสู้ในการพิจารณาของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเนรเทศ

3. แก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ประเทศไทยจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มบทบัญญัติให้มีกระบวนการพิจารณาในการส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักรในหมวด 6 มาตรา 53 โดยเพิ่มวรรคสอง และมีข้อความระบุให้คนต่างด้าวซึ่งจะถูกเนรเทศได้รับสิทธิที่ได้รับฟังจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งเนรเทศ โดยให้สิทธิต่าง ๆ ซึ่งมีตัวอย่างเช่น สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวคำสั่งส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร สิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่มีสาเหตุเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ สิทธิที่ได้รับการรับฟังโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร สิทธิเข้าถึงวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่จะโต้แย้งคำสั่งส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือในการต่อสู้ในการพิจารณาของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร

หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายไทยดังกล่าว ย่อมทำให้กฎหมายไทยสอดคล้องกับกฎหมายของนานาชาติอารยประเทศและบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ อันจะทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่า ปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในเรื่องการเนรเทศคนต่างด้าว

เอกสารอ้างอิง

- บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2542). หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 14(40), 46-47 และ 61.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). *หลักพื้นฐาน สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2566). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 6). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2551). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (มปป). *สรุปประเด็นสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยและกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองเยอรมัน* [เอกสารที่ไม่มีการตีพิมพ์]. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 25(8), 33-58.
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2559). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกับหลักนิติธรรม* [เอกสารวิชาการส่วนบุคคล]. การอบรมหลักสูตรนิติศาสตร์เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ, ประเทศไทย. สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. <https://dictionary.orst.go.th/>
- American Bar Association. (2023). *Rule of Law*. https://www.americanbar.org/groups/public_education/resources/rule-of-law/
- Dicey, A.V. (1982). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Liberty Classics.

- ECHR. (2023). *European Convention on Human Rights*.
<https://www.echr.coe.int> > Documents > Guide Ar, p.5
- Harris, David, O'Boyle, Michael, Bates, Ed, & Buckley, Carla. (2018).
Law of the European Convention on Human Rights, Fourth Edition. Oxford University Press.
- Law Corner. (2021). *Audi Alteram Partem—Meaning, Elements and Exemptions*. <https://lawcorner.in/audi-alteram-partem-meaning-elements-and-exemptions/>
- Nation Academy of Customs Indirect Taxes & Narcotics. (2023).
Principles of Natural Justice. [https://nacin.gov.in/resources/ file/e-books/Principles%20of%20natural%20justice.pdf](https://nacin.gov.in/resources/file/e-books/Principles%20of%20natural%20justice.pdf)
- République française. (2023). *Expulsion of a Foreigner from France*.
<https://www.service-public.fr/telechargerPdf> v..
- UNHCR. (2023). *Germany: Act Concerning the Entry and Residence of Aliens in the Territory of the Federal Republic (Aliens Act)*.
<https://www.refworld.org/docid/3ae6b55a0.html>
- United Nation. (2014). *Draft Articles on the Expulsion of Aliens, with Commentaries*. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_12_2014.pdf
- United Nation. (2023). *International Covenant on Civil and Political Rights*. [https://www.ohchr.org/en/ instruments-mechanisms/ instruments/ international-covenant-civil-and-political-rights](https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights)
- United Nations. (2023). *Undesirable Aiens' Immiration Control and Deportation*. <https://lawexplorer.com>
- United Nations. (2023). *Universal Declaration of Human Rights*.
<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ปัญหามลพิษทางอากาศและแนวคิดในการจัดทำ
ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ
Problem of Air Pollution and Concept
for Drafting Law to Amend Air Pollution

ณัฐภณ อ้นชัน, สำเรียง เมฆเกรียงไกร,
ตรีเพชร จิตรมहिมา

Nathaphon Anchan, Samrieng Mekkiengkrai,
Tripecth Jitmahuema

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร

Program in Law, Faculty Liberal Arts And Science, Nakhon Phanom University

E-mail: Saknuntapon@gmail.com

Faculty of Law, Sripatum University Khonkaen

E-mail: samrieng@yahoo.com

Faculty of Law, Sripatum University Bangkok

E-mail: tripetch1919@gmail.com

รับบทความ (Received): 1 เม.ย. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 26 พ.ค. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 28 พ.ค. 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Management) ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ โดยศึกษาและค้นคว้าเพื่อนำเสนอแนะแนวคิดในการร่างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ และกำหนดให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ (By-law) ระเบียบ (Rule) ข้อบังคับ (Regulation) ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้เป็นมาตรการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศในประเทศให้หมดไป โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการรับฟังความคิดเห็น

ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ (State Agency) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (Pollution Control Officer) และพนักงานเจ้าหน้าที่ (Competent Official) ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992)) และกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นนั้น ยังไม่ได้กำหนดการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศไว้ชัดเจน จึงทำให้การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความล่าช้าในการควบคุมมลพิษทางอากาศ หากเปรียบเทียบกับกระบวนการควบคุมมลพิษทางอากาศกฎหมายต่างประเทศจะเห็นได้ว่า กฎหมายต่างประเทศมีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ แต่กฎหมายไทยยังไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่บริหารจัดการมลพิษทางอากาศไว้ชัดเจน การวิจัยนี้จึงจัดทำเป็นกรอบของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ เพื่อเป็นแนวคิดทางกฎหมายในการกำหนดให้อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ (the Air Pollution Management Committee) ที่จะออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) เพื่อแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับกฎหมายต่างประเทศ

การวิจัยนี้ มีข้อเสนอแนะทางวิชาการ (Academic Recommendations) ให้นำกฎหมายต้นแบบที่ยกร่างขึ้นมาใช้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ (the Officials) เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องที่ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะนี้แล้ว อาจช่วยให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น สามารถสร้างวิธีการมีส่วนร่วม (Methods of Participation) ระหว่างประชาชนและรัฐ ทั้งในด้านกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศร่วมกันระหว่างภาครัฐ (Public Sector) และภาคเอกชน (Private Sector) อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีลักษณะเป็นเอกภาพ (Unity) สามารถแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม (Public Interest)

คำสำคัญ: มลพิษทางอากาศ, ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ, การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ, คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ, เจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษ

Abstract

This research aims to study and compare the air pollution management of State agencies. Pollution Control Officers and Competent Officials have the specific power and duty to take legal enforcement measures against the owner or possessor of the source of pollution. This research will study and suggest concepts for drafting a model law to remedy air pollution and specifying the authorities and duties of the Air Pollution Management Committee in issuing by-laws, rules, and regulations to state agencies, pollution control officers, and officials to be used as a measure to check, control, prevent, reduce, and eliminate air

pollution in the country. This research shall apply qualitative research methods, including documentary research, in-depth interviews, and listening to opinions.

The results of the study found that the causes of problems and obstacles in air pollution control by State agencies, Pollution Control Officers, and Competent Officials appear in the Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992), and other environmental laws have not yet clearly provided air pollution management. As a result, officials' operation in controlling air pollution is delayed. When compared with the air pollution control processes of foreign laws, it becomes evident that foreign laws assign specific powers and duties to state agencies. Pollution Control Officers and Competent Officials enforce the law against owners or occupiers of air pollution sources. However, Thai law has not yet defined the authority and duties of State agencies, Pollution Control Officers, and Competent Officials to Manage Air Pollution. This research, therefore, forms the framework of the model law on solving air pollution to be a legal concept in determining the authorities and duties of the Air Pollution Management Committee to enact subordinate legislation to solve problems with efficiency comparable to foreign laws.

This research has academic recommendations to use the drafted model law as a provision providing the authorities and duties of the Officials to solve air pollution problems that occur in the local area. Implementing this recommendation may help solve the problem of air pollution more efficiently and effectively. Additionally, it can foster methods of participation between people and the State in legal, social, and economic aspects. It allows for joint air pollution management between the public sector and the private sector, which shall lead to national

development along with the evolution of environmental laws in a unified manner, and it shall solve problems together, which will bring benefits to the public.

Keywords: Air Pollution, Drafting Law to Amend Air Pollution, Air Pollution Management, the Air Pollution Management Committee, Pollution Control Officer

บทนำ

การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Resources and Environment) เป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่รัฐมีหน้าที่ทำให้เกิดความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Joseph Lawrence Sax, 1970) รวมถึงความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ ทรัพย์สิน และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศ (Ecosystem) ให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Susana Borrás, 2013) โดยรัฐได้แก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการกระทำหรือประกอบกิจการใด ๆ ของมนุษย์ (Front Matter, 2014) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992)) และกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ (State Agency) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (Pollution Control Officer) และพนักงานเจ้าหน้าที่ (Competent Official) ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศตามลักษณะ ชนิด หรือประเภทของสารมลพิษตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละฉบับ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2557) จึงทำให้หน่วยงานของรัฐเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นใช้เป็นมาตรการบังคับทางกฎหมายแก่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศ (Person who Causes Air Pollution) ที่อาจลักลอบหรือจงใจปล่อยอากาศเสียจากอาคารสถานที่ในเขตชุมชน การทำเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง รวมถึงการปล่อยอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Zone) เขตประกอบการเสรี

(Free Trade Zone) (ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ 76, 2551) และการก่อกมลพิษทางอากาศทั่วไปออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่อาจเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะปรับใช้มาตรการทางกฎหมาย (Legal Measure) แก่ผู้ก่อกมลพิษทางอากาศ ในกรณีดังกล่าวนั้น ตามกฎหมายไทยจะต้องปรากฏว่ามีการก่อกมลพิษทางอากาศที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นเสียก่อน นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) จึงจะมีอำนาจสั่งให้ผู้ก่อกมลพิษนั้น ไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนได้ โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการควบคุมมลพิษนั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากการแพร่กระจายของมลพิษอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2543) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Minister of Natural Resources and Environment) มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อการควบคุมมลพิษทางอากาศดังกล่าว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจดำเนินการโดยเสนอแนะการสั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่จงใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2556) และหากผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตามการเสนอแนะจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ และต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย โดยผู้เสียหายอาจฟ้องผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวได้ โดยการฟ้องให้รับผิดชอบและผู้ทำละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน (จิต เศรษฐบุตร, 2545) หรืออาจฟ้อง

ศาลปกครองที่กำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (ประเสริฐ สิทธิินผล, 2561)

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอร่างกฎหมายต้นแบบ (Drafting of Modal Law) อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในมิติใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย โดยการจัดทำเป็นโครงร่างในรูปแบบของกรอบกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Management Committee) ในราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานของคณะกรรมการมลพิษทางอากาศ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ให้แก่หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อบริหารจัดการมลพิษทางอากาศได้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ก่อมลพิษขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ข้อ 5 (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ที่มุ่งเน้นถึงความสำคัญของประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นให้หมดไป โดยการออกกฎ (By-Law) ระเบียบ (Rule) และข้อบังคับ (Regulation) ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ เพื่อให้มีอำนาจเฉพาะในการควบคุม ป้องกัน และจัดพิชทางอากาศ ดังนั้น หากมีการกำหนดเป็นกฎหมายที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจทำให้การควบคุมมลพิษทางอากาศสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรม อาจทำให้เกิดการคืบความยุติธรรมด้าน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนในสังคม (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2560) กรณีนี้ จึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษาวิจัยต่อไป

ปัญหาการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทยนั้น มีการกำหนดให้กระทรวง กรม หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดความหลากหลายทางกฎหมาย และทำให้การใช้มาตรการบังคับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศมีการปรับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่ การใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงทำให้การควบคุมมลพิษทางอากาศไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลทั่วไป ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ เพื่อเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยมีอำนาจทำการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศอาจไม่สอดคล้องตามลักษณะ ประเภท หรือชนิดของมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดปัญหาการตรวจสอบ ชนิด ประเภท หรือปริมาณของสารพิษ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดด้วยวุฒิและคุณสมบัติตามความสามารถที่เหมาะสมในตำแหน่งหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงอาจทำให้การตรวจสอบ ควบคุม ลด หรือขจัดมลพิษทางอากาศไม่ครอบคลุมถึงอันตรายของสารมลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงเป็นอันมาก หากปล่อยไว้นานอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ออกประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษ เพื่อทำการตรวจสอบ ระงับ ลด และขจัดมลพิษทางอากาศ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในพื้นที่หรือเขตท้องถื่นอื่นที่ยังไม่มีการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศนั้น อาจไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีอำนาจตรวจสอบ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษทางอากาศ รวมถึงการเสนอแนะเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศไม่ให้เพิ่มปริมาณมลพิษขึ้นอีก หรือปล่อยมลพิษออกสู่บรรยากาศภายนอกเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่ ซึ่งยังไม่ได้ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจตรวจสอบ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษทางอากาศจากโรงงานได้ทันที เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในท้องที่ควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานไว้ชัดเจน

ปัญหาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดการควบคุมมลพิษทางอากาศไว้เฉพาะเรื่องของยานพาหนะไม่มีบทบัญญัติกำหนดการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากอาคารสถานที่ เขตชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง หรือการก่อกมลพิษทั่วไปไว้ชัดเจนเพียงพอ ต้องอาศัยกฎหมายฉบับอื่นมาบริหารจัดการมลพิษ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากอาคารสถานที่ เขตชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง รวมถึงการก่อกมลพิษทั่วไป ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนหรือบุคคลผู้พบเห็นการก่อกมลพิษหรือการปล่อยมลพิษทางอากาศ หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือการประกอบกิจการใด ๆ ของบุคคลสามารถใช้สิทธิร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการก่อกมลพิษทางอากาศ รวมถึงการไต่ถามเพื่อระงับข้อพิพาท และการใช้สิทธิทางศาลต่อหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติราชการในท้องที่ที่มีการก่อกมลพิษ จึงเกิดปัญหาในด้านการช่วยเหลือประชาชน ด้านกฎหมาย และด้าน

กระบวนการยุติธรรมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมมลพิษ ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ ในปัจจุบัน คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการและเลขานุการเพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นให้ทันต่อเหตุการณ์ ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพบเห็นการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือได้รับแจ้งจากองค์กรเอกชนหรือบุคคลใดว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายหรือความเดือดร้อนต่อสาธารณชน ให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แก่

(1) เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(2) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากร และการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(4) เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยกำหนดให้คำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย

(6) ประสานงานระหว่างส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพื่อควบคุมป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ

(7) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปีละหนึ่งครั้ง

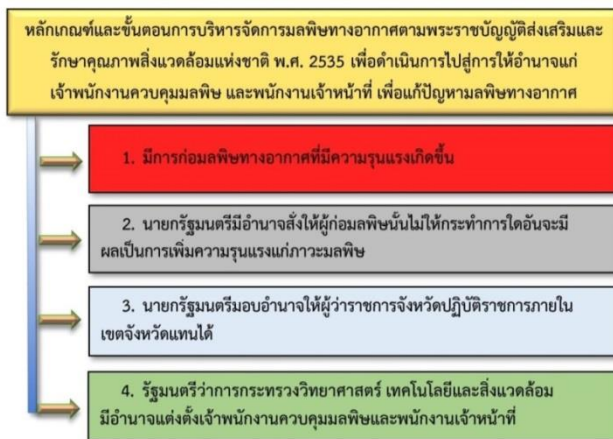
(8) พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

กรณีดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการควบคุม ป้องกันหรือขจัดมลพิษทางอากาศที่มีการก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงหรือทวีความรุนแรง อันอาจเป็นเหตุให้ประชาชนหรือได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ หรือทรัพย์สินเป็นอันมาก ซึ่งเกิดจากการปล่อยอากาศเสีย รั่วสปี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษทางอากาศจึงจำเป็นต้องประกาศเขตควบคุมมลพิษเป็นการเฉพาะกรณีหรือเฉพาะพื้นที่ที่จะต้องถูกควบคุมมลพิษทางอากาศ จึงไม่เป็นการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปภายในประเทศ ซึ่งทำให้ประชาชนหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการผลกระทบจากสารมลพิษทางอากาศไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

ภาพที่ 1

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 9¹ และมาตรา 11²



มาตรา 9 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที ในกรณีที่ทราบว่าคุณกลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายเป็นด้วย

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

มาตรา 11 ให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการก่อมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศของไทย

2. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีในการแก้ไขมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศโดยทั่วไปของไทยและต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศที่รับรองการให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศอันจะนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นมาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษทางอากาศของไทย

4. เพื่อศึกษากฎหมายไทยที่รับรองการให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันจะนำไปสู่การแก้ไขมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของไทย

5. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

6. เพื่อจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศในการให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน และขจัดพิษทางอากาศอันจะนำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขมลพิษทางอากาศ พ.ศ. ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7. เพื่อสรุป อภิปรายผล และเสนอแนะในการหาทางออกและแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ โดยการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

การทบทวนวรรณกรรม

สหรัฐอเมริกา (United States of America) สภาองเกรส (Congress) ได้ตรากฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (Law on Clean Air) หรือรัฐบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1995 (The Clean Air Act of 1995) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ (Minister of Health, Education and Welfare) มีอำนาจเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการควบคุมคุณภาพของอากาศแก่หน่วยงานควบคุมมลพิษทางอากาศในมลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ และกำหนดให้รัฐบาลกลางขยายโครงการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษที่เกิดจากยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์และมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้ของถ่านหิน

และน้ำมันเชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ และใน ค.ศ. 1990 ซึ่งสภาองค์กรสได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กำหนดให้มีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) และกำหนดให้ EPA แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า (National Ambient Air Quality Standard: NAAQS) มีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนและออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยสารมลพิษที่เป็นอันตรายร้ายแรง โดยให้ EPA กำหนดมาตรฐานคุณภาพของอากาศในสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานเพื่อสุขภาพของประชาชน และให้ EPA กำหนดมาตรฐานระดับชาติเกี่ยวกับการปล่อยสารมลพิษทางอากาศของแหล่งกำหนดมลพิษทางอากาศ ซึ่งรวมถึงรถยนต์ โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรในการผลิต และแหล่งอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งมีการกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ Administrator ในการเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อทำการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษได้โดยตรง เพื่อออกคำสั่งหรือบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ Administrator หรือตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจ (Authorized Representative) มีอำนาจเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ และหากพบว่ามีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุม ป้องกัน ตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ หรือมาตรฐานการปล่อยมลพิษ Administrator สามารถแจ้งให้มลรัฐทราบถึงการละเมิดหรือการฝ่าฝืนนั้นได้ทันที และหากพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บริหารแจ้งไปมลรัฐแล้วยังไม่เริ่มที่จะดำเนินการอย่างใดต่อผู้ฝ่าฝืน Administrator สามารถออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นตามกฎหมายได้โดยตรง และไม่ต้องรอการออกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษเหมือนอย่างกรณีตามกฎหมายไทย กฎหมายของสหรัฐอเมริกา จึงมีความแตกต่างไปจากการควบคุมมลพิษทางอากาศของประเทศไทยที่จะต้องรอการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศเสียก่อน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ และกฎหมายไทย

ยังสร้างขั้นตอนมากกว่า โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงจะมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ความยุ่งยากดังกล่าวตามกฎหมายไทยนั้น จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งมีพระราชบัญญัติอากาศ ค.ศ. 1997 (Air Act 1997) พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (Clean Air Act, 1956) ได้กำหนดให้การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) สามารถตัดสินใจในการให้ใบอนุญาตแก่โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดประเด็นที่จะศึกษาผลกระทบเพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว โดยกฎหมายได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลให้เกิดสภาพอากาศที่ดี และมีความเหมาะสมสำหรับการหายใจของมนุษย์และสร้างความสมดุลต่อระบบนิเวศ โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (Smoke Control Areas: SCAs) มาตรการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศในบริเวณพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างพื้นอากาศสะอาดในชุมชนเมืองที่มีประชากรอาศัยหนาแน่น และสร้างพื้นที่ควบคุมเพื่อกำหนดขอบเขตให้เกิดการดำรงรักษาเมืองและบริเวณปริมณฑลให้เกิดการปฏิบัติตาม โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ไม่กระทำการโดยปล่อยควันดำออกสู่บรรยากาศภายนอก และห้ามปล่อยควันดำออกจากปล่องระบายควันของโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานที่ประกอบกิจการค้าที่มีกำลังการผลิตจำนวนมาก รวมถึงการกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่ควบคุมการปล่อยควัน รวมทั้งห้ามการปล่อยควันในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นที่มีการควบคุมในการปล่อยควันไว้เฉพาะ ทั้งนี้ องค์การส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศ ตลอดจนการรักษาคุณภาพอากาศในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นของตน โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบประเมินคุณภาพอากาศและจะต้องกำหนดจุดที่พบว่าคุณภาพอากาศต่ำกว่ามาตรฐาน จากนั้นจึงประกาศพื้นที่จัดการคุณภาพ

อากาศเพื่อใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ก่อขึ้นได้ทันที กฎหมายของสหราชอาณาจักรจึงมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ช่วยตรวจสอบ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมมลพิษทางอากาศและออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตาม ซึ่งการดำเนินการตามกฎหมายไทยเป็นขั้นตอนที่ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องที่ของตน และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) มีพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 (Airport Act 1996) และกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ. 1997 (Airfield Environment Protection Rules 1997) ที่ใช้เป็นมาตรการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งมีคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) ที่มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีจากทั้งรัฐบาลกลาง (Central Government) และรัฐบาลมลรัฐ (State Government) เพื่อร่วมมือกับรัฐบาลทุกระดับชั้นในการกำหนดมาตรการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศ รวมถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่ส่วนราชการในท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น น้ำ อากาศ เสียง หรือความสั่นสะเทือน หากมีการก่อมลพิษทางอากาศขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อเข้าตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้โดยตรง และหากพบว่า ผู้ประกอบกิจการใดทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการกับผู้ก่อมลพิษทางอากาศได้ทันที กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย จึงมีความแตกต่างกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่กำหนดให้

กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้กำหนดเขตควบคุมมลพิษทั่วไปเพื่อทำการตรวจสอบภายในประเทศ และกรมควบคุมมลพิษยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศที่อาจไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเภทของมลพิษหรือชนิดของมลพิษที่เกิดขึ้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศไม่อาจดำเนินการในเขตพื้นที่ที่ไม่ได้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งทำให้ประชาชนที่รับผลกระทบจากการก่อกมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปนั้น ไม่ได้รับการคุ้มครองจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และหากมีการก่อกมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในท้องที่นั้นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับผู้ก่อมลพิษทางอากาศได้โดยตรง เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทยไม่อาจควบคุมทุกพื้นที่ของประเทศได้อย่างเพียงพอ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) รัฐบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Environmental Code) กำหนดให้มีหน่วยงานภาครัฐที่ขึ้นกับกระทรวง โดยมีหน้าที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง เช่น สถาบันสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับอุตสาหกรรม (Institute of the Industrial Environment) เป็นผู้จัดทำรายงานและบทวิเคราะห์เพื่อควบคุม ป้องกัน และลดความเสี่ยงจากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากกิจกรรมในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีผลทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ ทรัพย์สิน รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administrative Organization) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานตามประเภทต่าง ๆ เพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม หรือการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของประชาชนตามประเภทหรือตามลักษณะของการก่อกมลพิษ ซึ่งกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับการก่อกมลพิษทางอากาศ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงาน หรือที่เรียกว่า ใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Permit) และควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่อาจก่อมลพิษทางอากาศ รวมถึงการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative

Enforcement Measure) ซึ่งองค์กรนี้ถือเป็นศูนย์กลางเพื่อกำกับการส่วนภูมิภาค (Regional Section) ด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานตามประเภทเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นระบบของการจัดตั้งโรงงานตามประเภทที่กำหนด โดยมีข้อจำกัดที่ควบคุมทางกฎหมาย สำหรับกิจการด้านอุตสาหกรรมบางประเภทที่ดำเนินการในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม รวมถึงการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่อมลพิษทางอากาศและส่งผลกระทบต่อภายในเขตพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นนั้น กฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบงานแผ่นดินและการดำเนินงานทางหน่วยงานของรัฐ ในส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบการบำบัดอากาศหรือวางแผนควบคุม ป้องกัน หรือสั่งให้ยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราว หรือกำหนดมาตรการอื่นใดที่จำเป็นในการควบคุมมลพิษ ในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการหรือสถานที่ทำกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลใดที่อาจก่อมลพิษทางอากาศขึ้น เพื่อทำการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบการบำบัดอากาศหรือการก่อมลพิษใดที่เกี่ยวข้องได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่อหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบได้ เมื่อมีการก่อมลพิษขึ้น หรืออาจใช้สิทธิฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง หากมีผู้ก่อมลพิษทางอากาศ หรือมีผู้ใดที่ฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีความแตกต่างจากการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตามกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งหากมีการก่อมลพิษทางอากาศขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในท้องถิ่นแล้ว กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจให้ใช้บังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศได้ทันทีเหมือนอย่างกฎหมายฝรั่งเศส ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กลับกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น โดยให้นำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการใน

ดำเนินการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เช่น การสำรวจ การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ การจัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้ทำการสำรวจเก็บข้อมูล เพื่อการศึกษาวิเคราะห์และประเมินสถานภาพมลพิษทางอากาศ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของสภาพปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น ตามหลักเกณฑ์ลักษณะดังกล่าวของกฎหมายไทย จึงทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นเพียงผู้แนะนำและคอยช่วยเหลือตามความจำเป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจในการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นได้โดยตรง

ประเทศญี่ปุ่น (Japan) มีพระราชบัญญัติมาตรฐานมาตรการมลภาวะที่ถูกบัญญัติ ในปี ค.ศ. 1967 (กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ) 1967 (Pollution Measures Standards Act that was enacted in 1967 (Air Pollution Control Act) 1967) กำหนดสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency: EA) เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยตรง ซึ่งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของ EA คือการบริหารงานหรือการดำเนินการเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Protect and Preserve Natural Resources and the Environment) โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศได้โดยตรง และมีความเป็นอิสระในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และมีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการและการดำเนินงานทางหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง โดยหน่วยงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบการบำบัดอากาศหรือวางแผนควบคุม ป้องกัน หรือยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราวหรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นในการควบคุมมลพิษ และในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มีอำนาจเข้าไปโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ รวมถึงเข้าไปในสถานที่
กระทำการหรือการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลใดที่อาจก่อมลพิษทางอากาศได้
เพื่อทำการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบการบำบัดอากาศหรือการก่อกมลพิษอื่น
ใดเกี่ยวข้องตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง และประชาชนหรือผู้เสียหายสามารถ
ร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษหรือแจ้งเบาะแสต่อหน่วยงานของรัฐหรือพนักงาน
เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบได้ทันทีเมื่อมีการก่อกมลพิษขึ้นในท้องที่ กฎหมายญี่ปุ่น
จึงมีความแตกต่างไปจากการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตาม
กฎหมายไทย ซึ่งตามกฎหมายไทยนั้น หากมีการก่อกมลพิษทางอากาศขึ้นในพื้นที่หรือ
เขตท้องถื่น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในท้องถื่นกลับไม่มีอำนาจใช้บังคับ
กฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศได้โดยตรง ทั้งนี้
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้
เจ้าพนักงานท้องถื่นปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเขตควบคุมมลพิษและจัดทำแผนปฏิบัติการ
เพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอแนะต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
ในระดับจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถื่นตามกฎหมายไทย จึงไม่มีอำนาจใน
การควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องที่
ได้โดยตรงอย่างเจ้าพนักงานท้องถื่นตามกฎหมายญี่ปุ่น เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ
ไทยไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถื่นไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหาร
จัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพอย่างกฎหมายญี่ปุ่น

สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore) กำหนดให้สำนักงาน
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองและการ
จัดการสิ่งแวดล้อม คือ รัฐบัญญัติการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนข้ามแดน
ค.ศ. 2014 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) รวมถึงอธิบดีการคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐบัญญัติคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มี
อำนาจแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถื่นควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศ
ที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยกำหนดให้รัฐบาลท้องถื่นมีอำนาจในการออก
กฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศ และมีบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการ
ต่าง ๆ เพื่อจัดการกับมลภาวะทางอากาศและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติได้

โดยตรง ซึ่งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือเขตท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้บุคคลใดที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับความเสียหายจากการก่อมลพิษทางอากาศ เช่น ได้รับความเจ็บป่วยทางร่างกายหรือสูญเสียความสามารถทางร่างกายหรือจิตใจ หรือเสียชีวิตรวมถึงทรัพย์สิน หรือได้รับความเสียหายโดยได้รับความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Loss) สูญเสียกำไร (Loss of Profits) ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ สามารถฟ้องนิติบุคคลหรือหรือบุคคลใดที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ ไม่ว่าการก่อมลพิษทางอากาศจะเกิดขึ้นในหรือนอกสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เสียหาย หรืออธิบดีกรมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น สามารถฟ้องคดีในศาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ ซึ่งกฎหมายสิงคโปร์มีความแตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่มีการกำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อมลพิษทางอากาศต้องนำคดีไปฟ้องศาลด้วยตนเอง หรือหากมีการก่อมลพิษทางอากาศขึ้นในท้องที่นั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่ได้กำหนดความรับผิดแก่ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อมลพิษทางอากาศไว้ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย เพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศจากกิจกรรมหรือการกระทำของมนุษย์ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ เพื่อกำหนดให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับใด ๆ เกี่ยวกับการก่อมลพิษทางอากาศให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อบริหารจัดการมลพิษทางอากาศแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศ

กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย โดยทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่ใช้บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ หรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศ โดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อค้นหาแนวทางในการจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) เพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นมาตรการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขมลพิษทางอากาศ พ.ศ. โดยให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงาน อุตสาหกรรม อาคาร สถานที่ ชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง เขตประกอบการเสรี รวมถึงการก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากผู้ได้รับการสัมภาษณ์ คือ

1. กลุ่มนักวิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน
2. กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับกฎหมาย จำนวน 10 คน
3. กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบมลพิษทางอากาศ จำนวน 10 คน
4. กลุ่มผู้ประกอบการโรงงาน จำนวน 5 คน
5. กลุ่มทนายความ จำนวน 5 คน

6. กลุ่มนักกฎหมาย จำนวน 10 คน

7. ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน

วิจัยนี้พยายามที่จะแก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งอาศัยการใช้เทคนิคในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ (Interview) ที่ผู้วิจัยจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับแหล่งข้อมูลของบุคคลในการวิจัย ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการก่อกมลพิษทางอากาศเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่มีความสอดคล้องและตรงกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการวิจัยครั้งนี้ อันจะนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทำการเปรียบเทียบจากข้อมูลด้วยการสำรวจ (Survey) ซึ่งมีการลงพื้นที่เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ประกอบกับการศึกษาและวิเคราะห์โดยพิจารณาจากหลักกฎหมายจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (Factory Act B.E. 2535 (1992)) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (Public Health Act B.E. 2535 (1992)) คำพิพากษา และคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ การศึกษานี้จะพิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) เช่น หนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความวิชาการจากวารสารกฎหมาย เอกสารสัมภาษณ์ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เป็นข้อมูลด้านบทความและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น รัฐบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1995 ของสหรัฐอเมริกา (The Clean Air Act of 1995) พระราชบัญญัติอากาศ ค.ศ. 1997 (Air Act 1997) และพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (Clean Air Act 1956) ของสหราชอาณาจักร รัฐบัญญัติการทำอากาศยาน ค.ศ. 1996 (Airport Act 1996) และระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณทำอากาศยาน ค.ศ. 1997 (Airfield Environment Protection Rules 1997) ของเครือรัฐออสเตรเลีย ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Code) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พระราชบัญญัติมาตรฐานมาตรการมลภาวะที่ถูกบัญญัติ ค.ศ. 1967 (Pollution Measures Standards Act 1967) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ค.ศ. 1967 (Air Pollution Control Act 1967) ของประเทศญี่ปุ่น และรัฐบัญญัติมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนข้ามแดน ค.ศ. 2014

(Transboundary Haze Pollution Act 2014) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องมลพิษทางอากาศ โดยพิเคราะห์จากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ วิจัย กฎหมาย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ (Foreign Environmental Law) ทั้งในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยนี้ที่ได้รับรวบรวมมาประกอบในการศึกษาวิจัย เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบในการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของไทย ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศนั้น งานวิจัยนี้ได้นำผลการวิเคราะห์และผลของการประเมินในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเข้าสู่กระบวนการสร้างประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการควบคุมหรือคุ้มครองเกี่ยวกับการกระทำหรือการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลให้อยู่ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เป็นการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศ จึงนำประเด็นและปัญหาในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ มาวิเคราะห์และดำเนินการอภิปรายผลในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีปัญหาที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีกระทรวง กรม หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่

เข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดปัญหาด้านความหลากหลายในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศในการตรวจสอบ เพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะหรือประเภทหรือชนิดของมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่

3. ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น ซึ่งเกิดปัญหาการใช้มาตรการบังคับกฎหมายในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในท้องที่อื่นที่ยังไม่มีการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศ

4. ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่มีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในเขตท้องที่มีอำนาจควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม

5. ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากอาคารสถานที่ เขตชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง หรือการก่อกมลพิษทั่วไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศไม่เป็นเอกภาพ

6. ปัญหาการใช้สิทธิร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำหรือการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลหรือผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ได้กำหนดให้สิทธิอย่างชัดเจนแก่ประชาชนหรือผู้เสียหายในการใช้สิทธิดังกล่าว

ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่ทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในประเทศไม่เป็นเอกภาพ และไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้

ที่ผ่านมา การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน

ลด และขจัดมลพิษทางอากาศไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ก่อมลพิษขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น การศึกษาวิจัยนี้ จึงนำผลการศึกษาในประเด็นและปัญหาดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขมลพิษทางอากาศ พ.ศ. เพื่อหาทางออกในเรื่องนี้ต่อไป

ภาพที่ 2

ปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทย



อภิปรายผลการวิจัยและสรุปผลการวิจัย

มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนและรัฐเป็นอย่างมาก ทำให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนให้ความสนใจประเด็นปัญหานี้ และมีความพยายามเพื่อหาแนวทางในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยการสนับสนุนและส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ

ผลกระทบของมลพิษอันเกิดจากอุตสาหกรรม โรงงาน การทำเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง หรือการก่อกมลพิษที่เกิดจากอาคารสถานที่ ชุมชน หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้บังคับผู้ก่อกมลพิษทางอากาศของประเทศไทย ดังนี้

(1) การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

(3) การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

แม้จะมีกฎหมายดังกล่าว แต่กลับไม่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่ กรณีนี้จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่ผู้ก่อกมลพิษทางอากาศ หรือผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อกมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากโรงงาน อุตสาหกรรม อาคารสถานที่ ชุมชน การทำเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง เขตประกอบการเสรี รวมถึงการก่อกมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศ

เมื่อศึกษาและวิเคราะห์การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ จึงได้ข้อสรุปที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่าง (Model) ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของไทย ซึ่งมีกฎหมายที่ควรพิจารณา ดังนี้

(1) รัฐบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1995 ของสหรัฐอเมริกา (The Clean Air Act of 1995)

(2) พระราชบัญญัติอากาศ ค.ศ. 1997 (Air Act 1997) พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (Clean Air Act, 1956) ของสหราชอาณาจักร

(3) พระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 (Airport Act 1996) และกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ. 1997 (Airfield Environment Protection Rules 1997) ของสาธารณรัฐออสเตรเลีย

(4) รัฐบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Environmental Code)

(5) พระราชบัญญัติมาตรฐานมาตรการมลภาวะที่ถูกบัญญัติในปี ค.ศ. 1967 (กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ) 1967 (Pollution Measures Standards Act that was enacted in 1967 (Air Pollution Control Act) 1967) ของประเทศญี่ปุ่น

(6) รัฐบัญญัติการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ค.ศ. 2014 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายต่างประเทศเหล่านี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ หรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศไว้เฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของต่างประเทศดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของต่างประเทศจึงมีความแตกต่างจากการควบคุมมลพิษทางอากาศของประเทศไทยที่จะต้องรอการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศเสียก่อน หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจหน้าที่เข้าื่อดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ อีกทั้ง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงจะมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ หรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายต่างประเทศมีการพัฒนาด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดแนวทางสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นมาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ

การควบคุมมลพิษทางอากาศเกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้าในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์ของผลวิจัยนี้ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.1 ควรกำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศมีอำนาจให้คำแนะนำในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับใดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้เป็นมาตรการบังคับผู้ก่อมลพิษทางอากาศในท้องที่ได้

1.2 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศมีอำนาจแต่งตั้งหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ และมีอำนาจดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้ก่อมลพิษทางอากาศ

1.3 กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อมลพิษทางอากาศหยุด ละเว้น งดเว้น หรืองดการกระทำบางอย่างที่อาจก่อมลพิษทางอากาศเมื่อมีการกระทำใด อันเป็นการก่อมลพิษทางอากาศได้ทันที

2) หากเกิดกรณีฉุกเฉินที่มีการก่อมลพิษทางอากาศและส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งด้วยวาจาหรือกระทำโดยวิธีใด ๆ แก่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศทราบ และให้ออกปฏิบัติการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศได้โดยพลัน

3) ในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการปรับ ยึดทรัพย์สินอายัดทรัพย์สิน หรือขายทรัพย์สินทอดตลาด

1.4 กำหนดและรับรองโดยกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่ได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญสามารถนำเรื่องไปร้องเรียนร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสอันเกิดจากการก่อมลพิษทางอากาศต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตท้องที่ซึ่งมีการก่อมลพิษทางอากาศได้

1.5 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความก่อนการดำเนินคดีในศาลได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไกล่เกลี่ย เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความโดยการระงับข้อพิพาท และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

1.6 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในอาคารสถานที่ หรือแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศใด ๆ ตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เว้นแต่กรณีฉุกเฉินหากปล่อยไว้เช่นนั้น มลพิษอาจทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ โดยกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้แล้วเสร็จ

1.7 กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ หรือการทำกิจกรรมใดของรัฐหรือเอกชนที่อาจก่อมลพิษทางอากาศ และอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

1.8 กำหนดและรับรองสิทธิโดยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ ได้แก่

1) กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อมลพิษทางอากาศสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับชดเชยค่าเสียหาย ค่าเยียวยา หรือค่าสินไหมทดแทนจากการได้รับผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำของผู้ก่อมลพิษทางอากาศ หรือผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อมลพิษทางอากาศ

2) กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการหรือโครงการใด ๆ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน โดยสามารถเข้าร่วมทำการตรวจสอบ ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางอากาศได้

3) กำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะที่ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการก่อมลพิษทางอากาศ หรือแจ้งความดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น

1.9 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ เช่น

1) มีหน้าที่ส่งเสริมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม หรือส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่อมลพิษทางอากาศในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) ร่วมมือกับประชาชนจัดกิจกรรมร่วมกันโดยให้ความรู้ในการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

3) ส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนโดยให้นำหลักเทคโนโลยีสะอาดหรือหลักการพัฒนายั่งยืน เพื่อบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในท้องที่ให้หมดไป

4) ส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันรักษาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เพื่อไม่ให้ถูกทำลายจากสารมลพิษทางอากาศ โดยให้หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและประชาชนในการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคเป็นสำคัญ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศภายในประเทศอาจไม่สามารถแก้ไข และขจัดปัญหาที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศออกไปได้ทั้งหมด โดยเหตุที่มลพิษทางอากาศนั้นยังอาจมีสาเหตุมาจากหมอกควันหรือมลพิษจากประเทศที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศไทย ดังนั้น การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเฉพาะภายในประเทศไทย จึงยังอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อให้ปัญหาหมอกควันทางอากาศหมดสิ้นลงได้

งานวิจัยนี้จึงควรนำไปศึกษาต่อยอดทางการวิจัย เพื่อให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ควรศึกษาการก่อมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดนที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนในประเทศไทย

2.2 ควรศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ใช้เป็นมาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดนที่ก่อมลพิษขึ้นภายนอกประเทศ แล้วส่งผลกระทบภายในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายแก่ผู้ก่อมลพิษ ผู้สนับสนุน หรือผู้มีส่วนร่วมในการก่อมลพิษทางอากาศ

2.3 ควรศึกษาแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) การแก้ไขมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดน เพื่อควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดนที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยให้หมดไป

เอกสารอ้างอิง

- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2567). ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ 76/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนการนำเข้าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับของเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชย์กรรมในเขตประกอบการเสรี. <http://law.industry.go.th/laws/file/61527>
- กรมอนามัย. (2561). รวมข้อหาหรือการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (พิมพ์ครั้งที่ 1). บริษัทวิคัมเบอร์ (ประเทศไทย) จำกัด.
- เกียรติสกุล ชลครดา. (2542). มาตรการจูงใจในกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไทยภายใต้ข้อตกลงแกตต์. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทที่ไม่มีการตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ข้อ 5 ฉบับที่ 11. พ.ศ. 2555-2559. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- คะเนิงจ ศรีบัวเอี่ยม. (2560). ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์ บริษัทพี. เพรส. จำกัด.
- จีต เศรษฐบุตร. (2545). หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4). [เอกสารที่ไม่มีการตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2549). แนวทางการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศและเสียงโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์ สถาบันพระปกเกล้า.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2550). การดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class Action และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535. (2535, 31 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 42. หน้า 1-314.

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477. (2477, 7 มีนาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 52. หน้า 1-105.
- ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499. (2499, 13 พฤศจิกายน).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 73 ตอนที่ 95. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-122.
- ประเสริฐ สิทธิฉนผล. (2561). บทบาทในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม และศาลปกครอง: เปรียบเทียบ. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 11(3), 45-66.
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522. (2522, 15 มีนาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 38. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-36.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535, 29 มีนาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 38. หน้า 1-32.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 5 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 94. หน้า 1-43.
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522. (2522, 18 มกราคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 8. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-46.
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522. (2522, 8 พฤษภาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 77. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-28.
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535, 2 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 44. หน้า 1-16.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 27 กันยายน).
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 1-31.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 29 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 37. หน้า 1-46.
- พนัส ทัศนียานนท์, ธวัชชัย บุญยะโชติ, และกมลทิพย์ คติการ. (2533). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 5). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

- ราตรี ภารา. (2540). *ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. สำนักพิมพ์พิทยวิสุทธิ์.
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2540). *กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายโรงงานว่าด้วยพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2556). *การดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมสำหรับสาธารณสุขอำเภอ การจัดการเหตุรำคาญและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2543). ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ. *ดุสิต*, 1(43). 98-111.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2557). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์เตือนตุลา.
- Australian Government. (2016). *National Strategy for Ecologically Sustainable Development Part 1 Introduction*. Department of the Environment and Energy. Prepared by the Ecologically Sustainable Development Steering. December.
- Borras, Susana. (2013). New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature. *Journal Transnational Environmental Law*, 6(3), 113-115.
- Department for Environment. (2012). *The Future of the Clean Air Act*. Food and Rural Affairs. Department for Environment.
- Environmental Agency. (1967). *Environmental Laws and Regulations in Japan*. Environmental Agency.
- Front Matter. (2014). *Nomenclature of Organic Chemistry: IUPAC Recommendations and Preferred Names 2013*. (Blue Book). The Royal Society of Chemistry.

- Sax, Joseph Lawrence. (1970). The Public Trust Doctrine in Natural Resources Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review*, 68(3), 471-566.
- Williams, Ben. (1996). Sixty years since the 1956 Clean Air Act: Are we Really Doing Enough to Reduce Air Pollution. *Journal the International Network of Environmental Forensics Bulletin*, 1(24), 1-6.

การเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ ในวารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์

หลักเกณฑ์การเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์

วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ เผยแพร่ผลงานทางวิชาการในรูปแบบบทความทางวิชาการ บทความวิจัย บทความทั่วไป บทความปริทัศน์ บทความหนังสือ และบทความพิเศษ โดยบทความต้องไม่เคยถูกนำไปตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารอื่น ไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของวารสาร และต้องได้รับการตรวจสอบทางวิชาการ (Peer Review) เพื่อให้บทความทุกชิ้นมีคุณภาพในระดับมาตรฐานสากลและนำไปอ้างอิงได้

การจัดเตรียมต้นฉบับเพื่อเสนอบทความ

1. ต้นฉบับจะต้องพิมพ์ตามรูปแบบและขนาดตัวอักษรตามหลักเกณฑ์วารสารฯ
2. บทความต้องเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ มีความยาว 10-15 หน้า
3. ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับ ชื่อสกุล หน่วยงานที่สังกัด หมายเลขติดต่อ และอีเมลล์ของผู้ประพันธ์อย่างชัดเจน
4. การส่งต้นฉบับผู้เขียนสามารถลงทะเบียนเพื่อใช้งานระบบ Thaijo และส่งบทความผ่านระบบออนไลน์ได้ที่ https://so02.tci-thaijo.org/index.php/Lawpol_Journal และแนบไฟล์เอกสาร Microsoft Word ในระบบ หากมีข้อสงสัยกรุณาติดต่อกองบรรณาธิการ วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ บทความที่ส่งเข้ามากองบรรณาธิการจะนำเสนอผู้ทรงคุณวุฒิในการพิจารณาบทความตามสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินคุณภาพและความเหมาะสมก่อนการตอบรับตีพิมพ์
5. เมื่อบทความได้รับการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ในกรณีที่ผลการประเมินระบุให้ต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้ประพันธ์จะต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ผู้ทรงคุณวุฒิกำหนดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด
6. ภาษา ต้องเป็นภาษาไทยหรืออังกฤษ
7. ต้นฉบับ ต้องพิมพ์หน้าเดียวด้วยโปรแกรม Microsoft Word ขนาด A 4 ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 14 ระยะห่าง 1 ซม. ตั้งค่านำกระดาษ

ด้วยระยะห่างจากขอบกระดาษ ด้านบนและซ้ายมือ 1.5 นิ้ว หรือ 3.81 ซม. ด้านล่างและขวามือ 1 นิ้ว หรือ 2.54 ซม. ใส่หมายเลขหน้ากำกับมุมบนขวาของทุกหน้า (ยกเว้นหน้าแรก)

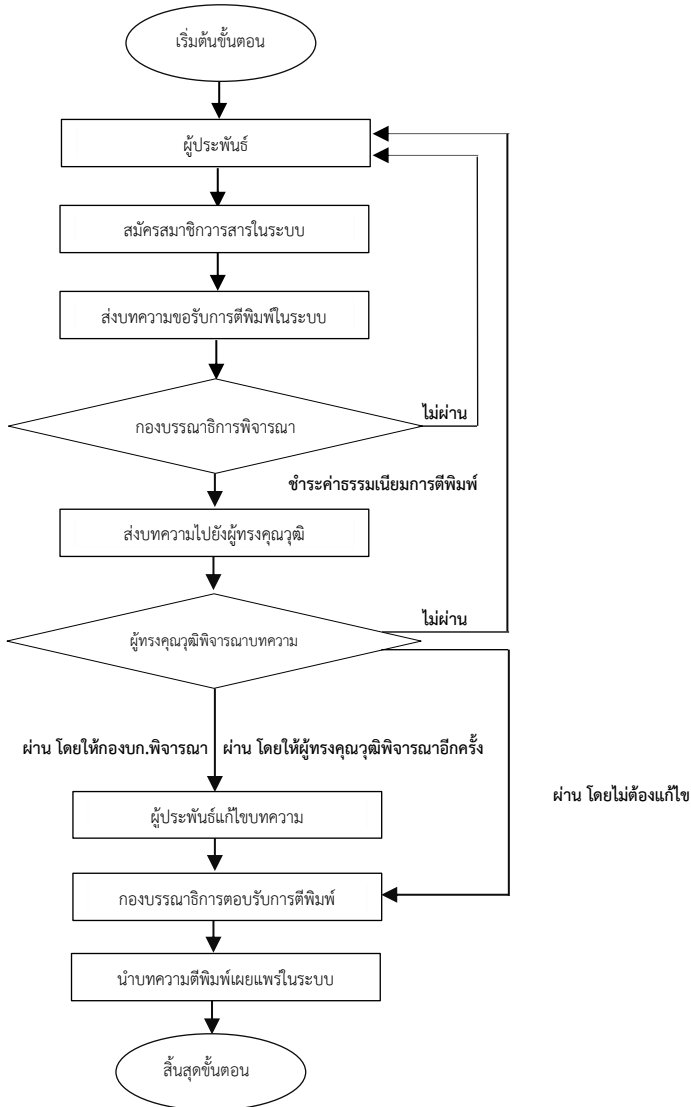
8. จำนวนหน้า บทความมีความยาว 10-15 หน้า กระดาษขนาด A 4

9. ขนาด รูปแบบ ชนิดตัวอักษร ส่วนประกอบของบทความ ต้องจัดทำตามรายละเอียด รูปแบบการจัดทำบทความวิจัย รูปแบบการจัดทำบทความวิชาการ และรูปแบบการเขียนอ้างอิง (ในเนื้อหาและท้ายบทความ) ที่วารสารฯ กำหนด

10. ความคิดเห็นในบทความและงานเขียน ซึ่งตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ประพันธ์โดยอิสระ กองบรรณาธิการ วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป หากท่านประสงค์จะนำบทความหรืองานเขียนเล่มนี้ไปตีพิมพ์เผยแพร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ประพันธ์ตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

11. ความคิดเห็นในบทความและงานเขียน ซึ่งตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ประพันธ์โดยอิสระ กองบรรณาธิการ วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป หากท่านประสงค์จะนำบทความหรืองานเขียนเล่มนี้ไปตีพิมพ์เผยแพร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ประพันธ์ตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

ขั้นตอนการส่งบทความสำหรับผู้ประพันธ์



จริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ

วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ ให้ความสำคัญกับการรักษามาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ และมีความมุ่งมั่นหวังให้ผู้ที่เกี่ยวข้องการกับดำเนินงานด้านวารสาร ซึ่งประกอบด้วย ผู้ประพันธ์ บรรณาธิการวารสาร และผู้ประเมินบทความ ปฏิบัติตามหลักการและมาตรฐานด้านจริยธรรมที่วารสารได้กำหนดไว้ ดังนี้

จริยธรรมของบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการมีหน้าที่บริหารจัดการและดำเนินการจัดทำวารสารฯ ตามวัตถุประสงค์ของวารสารฯ
2. บรรณาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา ตรวจสอบคุณภาพบทความ รับรองคุณภาพบทความที่ได้รับการตีพิมพ์และป้องกันบทความที่มีความซ้ำซ้อน (Plagiarism) กับวารสารฉบับอื่น
3. บรรณาธิการมีหน้าที่รักษาความลับที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้มีส่วนได้เสียของวารสารฯ ทั้งที่เป็นผู้ประพันธ์และผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ
4. บรรณาธิการต้องให้เสรีภาพแก่ผู้ประพันธ์บทความในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชาการ และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผล งานทางวิชาการ รวมทั้งต้องให้เสรีภาพแก่ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความในการประเมิน วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ประพันธ์เพื่อให้เกิดความถูกต้องและความสมบูรณ์ของบทความ
5. บรรณาธิการต้องทำการชี้แจง แก้ไข ถอนบทความ และขอภัยด้วยความเต็มใจ กรณีเกิดข้อผิดพลาดในการจัดทำวารสารฯ

จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางวิชาการตามศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับบทความที่ได้ทำการประเมิน

2. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องประเมินบทความ โดยปราศจากอคติหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ประพันธ์บทความ

3. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องตรงต่อเวลาและรักษาความลับเกี่ยวกับบทความ ตลอดช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

จริยธรรมของผู้ประพันธ์บทความ

1. ผู้ประพันธ์บทความที่ปรากฏชื่อในบทความ ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในผลงานวิชาการจริง

2. ผู้ประพันธ์บทความต้องเขียนบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ในวารสารฯ

3. ผู้ประพันธ์บทความต้องคิดวิเคราะห์ ค้นคว้า เรียบเรียง และอ้างอิงข้อมูลโดยผู้ประพันธ์เอง ไม่บิดเบือนข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในบทความ และรับผิดชอบต่อความคิดเห็นหรือข้อสรุปในบทความที่นำมาตีพิมพ์

4. ผู้ประพันธ์บทความต้องไม่คัดลอกผลงานของคนอื่น ไม่นำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตนเอง โดยรับรองว่าบทความที่ส่งมาตีพิมพ์ในวารสารฯ นั้น เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ในแหล่งใดมาก่อน

5. บทความที่ส่งเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์ ต้องผ่านการตรวจการพิมพ์ซ้ำด้วยระบบอักษรวิสุทธิ์ โดยมีเกณฑ์การตรวจสอบไม่เกินร้อยละ 20

6. บทความที่ส่งเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์ ต้องอ้างอิงผลงานวิชาการของผู้อื่นให้ครบถ้วน และต้องระบุไว้ในเอกสารอ้างอิงตามหลักเกณฑ์ หากมีการนำข้อความมาใช้ในบทความของตนเอง

7. ผู้ประพันธ์บทความต้องรับรองว่า บทความที่ส่งเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์มีความถูกต้องของเนื้อหา การรายงานข้อมูล และในกรณีบทความวิจัย ผลการวิจัยที่ปรากฏในบทความต้องมาจากการทำวิจัยจริง

8. หากเป็นบทความวิจัยที่ได้รับทุนการสนับสนุน ผู้ประพันธ์บทความต้องระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนการทำงานวิจัย หรือต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างชัดเจน (ถ้ามี)



สำนักงาน

กองบรรณาธิการ วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์

คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์

113 หมู่ 12 ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด 45120

โทร. 0 4355 6036 โทรสาร 0 4355 6037

E-Mail: law_pol.journal@reru.ac.th

บรรณาธิการ: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เบญจวรรณ บุญโทแสง โทร. +668 3141 4811

เจ้าหน้าที่ประจำวารสาร: นางสาววาสนา เลิศมะเลา โทร. +669 2481 7805