

มาตรการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ The Government Measure to Manage Funeral Assistance in Community

วุฒิกกร เดชกวินเลิศ^{1*}, สหัฐ ไพภักดิ์², กริช สินธุศิริ³, ภาคิน เจริญนนทสิทธิ์⁴ และธงชัย ผลรุ่ง⁵

Wuttikon Detkawinlerd¹, Sahu Paipuk², Krit Sintusiri³, Pakin Jaroennonthasit⁴ and Thongchai Phonrungru⁵

^{1,3,5}อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

²นักวิชาการอิสระ

⁴อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

^{1,3,5}Lecturer from the Faculty of Law Program Rajabhat Mahasarakham University

²Independent Scholar

⁴Lecturer from the Faculty of Law Sripatum University

*Corresponding Author Email: wuttikon.da@rmu.ac.th

Received: 19 July 2024

Revised: 31 July 2024

Accepted: 4 August 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ 2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ 3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางมาตรการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ และ 4. เพื่อจัดทำมาตรการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ มีเครื่องมือการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 25 คน ที่มาจากการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากแบบสัมภาษณ์และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง คือ แนวคิดเรื่องการฃาปนกิจสงเคราะห์ แนวคิดทุนทางสังคม แนวคิดการจัดสวัสดิการองค์กรชุมชน ทฤษฎีการลงโทษ หลักการความมั่นคงของมนุษย์และหลักการมีส่วนร่วม 2) การควบคุมดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชน ลักษณะความผิดและการกำหนดโทษ รวมไปถึงการจัดทำระเบียบของสมาคมฃาปนกิจสงเคราะห์ยังไม่รัดกุมพอที่จะป้องกันการฉ้อโกง เป็นปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชน 3) ควรมีการกำหนดให้มืองค์กรจากภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นที่มีหน้าที่ให้การคุ้มครอง และรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นสมาชิกการฃาปนกิจสงเคราะห์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการดำเนินการทางกฎหมายของผู้กระทำความผิดและการกำหนดโทษที่เกิดขึ้นจากการฃาปนกิจสงเคราะห์อย่างเหมาะสม และ 4) มาตรการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย (1) นิยามศัพท์ (2) คณะกรรมการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ (3) อำนาจหน้าที่ (4) สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลการฃาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ และ (5) บทลงโทษ

คำสำคัญ: มาตรการ, การฃาปนกิจสงเคราะห์, ชุมชน

Abstract

This research consists purposes were 1. to study concepts, theories, and principles related to government measures for supervising community-level cremation assistance 2. to study problems, obstacles, and limitations in the government sector's supervision of community-level cremation assistance 3. to analyze problems and determine measures. Supervise government community level cremation assistance and 4. to prepare guidelines

for measures to supervise government community level cremation assistance. This research is qualitative the research instrument is an interview form, with a target group of 25 people who were specifically selected. The information gathered from interview forms and related documents were then content analysis. This research found that 1) Establishing guidelines for measures for regulating cremation assistance at the community level for the government sector. Related concepts, theories, and principles are the concept of cremation assistance. social capital concept Community organization welfare concept Punishment theory Principles of human security and principles of participation. 2) The Management of funeral assistance in community, guilty and punishment and the regulation of funeral assistance association were loose and disability to protect fraud. These issues become problem of the funeral assistance law in community. 3) The measure should be determined by officers from public and private sections. They must mainly keep benefits of people and members of the funeral assistance. 4) The government measure contains law structures including (1) definition (2) funeral assistance committee (3) authority (4) the Office of Government Funeral Assistance in Community and (5) punishment.

Keywords: Measures, Cremation Welfare, Community

บทนำ

การฃาปนกิจสงเคราะห์เป็นภารกิจที่ดำเนินการในขอบข่ายการสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับครอบครัวเมื่อมีการตายเกิดขึ้น โดยประชาชนร่วมกันหรือร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในกลุ่มของประชาชนเป็นรากฐานนำไปสู่การสร้าง ความมั่นคง เข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน โดยมีหน่วยงานของควรมีหน่วยรัฐกำกับดูแลเพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้น และส่งเสริมการดำเนินรวมกลุ่มของประชาชนให้สามารถบริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การ ฃาปนกิจสงเคราะห์เกิดขึ้นในประเทศไทยมาช้านาน (พระมหาพฤหัสส์ เรื่องสมบัติ และธีระพงษ์ มีไธสง, 2563) โดยแพร่หลายใน หมู่ประชาชนตามท้องถิ่นชนบททั่ว ๆ ไปการฃาปนกิจสงเคราะห์ได้เริ่มวิวัฒนาการ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นตามลำดับผู้นำใน ท้องถิ่นอันได้แก่ สมภารเจ้าอาวาสตามวัดวาอาราม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามตำบลและหมู่บ้านต่าง ๆ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและ จำเป็น จึงได้จัดรวมกลุ่มประชาชนแต่ละหมู่บ้านแต่ละท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ และช่วยเหลือในทางการเงินแก่ครอบครัวผู้ตาย การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ เป็นที่นิยมกันมากในชนบทของประเทศ โดยเฉพาะในท้องถิ่นทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะมีมากกว่าภาคอื่น ๆ ก่อนมีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนิน กิจการฃาปนกิจสงเคราะห์ออกมาบังคับใช้ (กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2560)

ปัญหาการดำเนินกิจการฃาปนกิจสงเคราะห์ของกลุ่มชุมชนมักเกิดความไม่เรียบร้อยตามมา มีการทุจริต มีการฟ้องร้องกัน เมื่อสมาชิกตายลงครอบครัวไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ นำไปจนถึงได้มีการล้มเลิกกิจการทำให้สมาชิกได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับ ความเป็นธรรม ต่อมาทางราชการได้ออกกฎหมายควบคุม กิจการฃาปนกิจสงเคราะห์ขึ้นครั้งแรกเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2515 ตาม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 287 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 และได้ตราพระราชบัญญัติการฃาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2517 ขึ้น ใช้แทน โดยมีกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจการฃาปนกิจสงเคราะห์ทั่วประเทศ พร้อมทั้ง ทำการส่งเสริมด้วยประการต่าง ๆ แยกการควบคุมและการปฏิบัติในส่วนของสมาคมฃาปนกิจสงเคราะห์ จนมามีการตรา พระราชบัญญัติการฃาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 ขึ้นมาใช้ควบคุมงานฃาปนกิจสงเคราะห์และออกระเบียบกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการฃาปนกิจสงเคราะห์ โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการจากกรม ประชาสงเคราะห์ มาอยู่ในสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งยังบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน (กระทรวงการพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์, 2545) และมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลกิจการฅาปนกิจสงเคราะห์ในชุมชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลในการดูแลกิจการฅาปนกิจสงเคราะห์ในชุมชน (กระทรวงมหาดไทย, 2562)

การดำเนินการของกิจการฅาปนกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการฅาปนกิจสงเคราะห์เป็นไปตามที่กฎหมาย แต่ยังคงมีปัญหาการทุจริตภายในสมาคมฅาปนกิจสงเคราะห์และการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายบางประการที่ไม่เหมาะสม กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและวิธีการควบคุมและตรวจสอบสมาคมฅาปนกิจสงเคราะห์ที่กำหนดไว้ยังไม่รัดกุมพอ ที่จะป้องกันการทุจริตภายในสมาคมฅาปนกิจสงเคราะห์ได้รวมทั้งมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฅาปนกิจสงเคราะห์ยังไม่เด็ดขาด (อัญชลี ราบูรี, 2565) เพราะมาตรการลงโทษทางอาญายังไม่ครอบคลุมถึงความผิดและบทลงโทษยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว ตลอดทั้งไม่มีบทบัญญัติในส่วนความรับผิดชอบทางแพ่ง เพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฅาปนกิจสงเคราะห์ จึงมีการศึกษาค้นคว้าเพื่อหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมและวิเคราะห์การดำเนินการฅาปนกิจสงเคราะห์ในชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนที่ต้องมีภาครัฐกำกับดูแลตามกฎหมาย เมื่อเกิดปัญหาขึ้นภาครัฐจะต้องมีวิธีการจัดการให้เกิดความเป็นธรรม (นิรันดร์ พินิจศร, 2561)

ดังนั้น ด้วยสภาพปัจจุบันของปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฅาปนกิจสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมดูแลการฅาปนกิจสงเคราะห์ ลักษณะความผิดและการกำหนดโทษ รวมไปถึงการจัดทำระเบียบของสมาคม ฅาปนกิจสงเคราะห์ที่รัดกุมเพียงพอที่จะป้องกันการฉ้อโกง และการแสวงหาผลประโยชน์จากกิจการฅาปนกิจสงเคราะห์ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของภาครัฐได้ หรือเหตุอื่นในทางกฎหมายที่ทำให้สมาชิกที่เข้าร่วมการฅาปนกิจสงเคราะห์ได้รับความเสียหาย พร้อมทั้งมีเสนอแนะแนวทางมาตรการกำกับดูแลการฅาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐที่เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับดูแลการฅาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดการกำกับดูแลการฅาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางมาตรการกำกับดูแลการฅาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ
4. เพื่อจัดทำมาตรการกำกับดูแลการฅาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ

การบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้บทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับดูแลการฅาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ ได้แก่ แนวคิดเรื่องการฅาปนกิจสงเคราะห์ แนวคิดทุนทางสังคม แนวคิดการจัดสวัสดิการองค์กรชุมชน แนวคิดการทุจริต แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น ทฤษฎีการลงโทษ หลักการความมั่นคงของมนุษย์ หลักการมีส่วนร่วม สถานการณ์ฅาปนกิจสงเคราะห์ในประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในด้านกฎหมายประกอบไปด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการฅาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฅาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการฅาปนกิจสงเคราะห์ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ พ.ศ. 2547 ระเบียบกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ว่าด้วยการฅาปนกิจสงเคราะห์ข้าราชการและบุคลากรท้องถิ่น พ.ศ. 2554 งานวิจัยหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยรวบรวมและสืบค้นข้อมูลจากคำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือ เอกสารบทความ ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารสาร รายงานการวิจัย ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. **กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย** ได้แก่ จำนวน 25 คน ที่มาจากการเลือกแบบเจาะจงทั้งหมด ประกอบด้วย โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ 1) นักวิชาการด้านกฎหมาย 2) หน่วยงานภาครัฐจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กรรมการดำเนินการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชน และ 5) ประชาชนผู้เป็นสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชน

2. **เครื่องมือในการวิจัย** ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ (Interview) ประกอบด้วย 3 ตอน คือ ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ ตอนที่ 2 ประเด็นข้อคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และตอนที่ 3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพิ่มเติม มีลักษณะเป็นแบบปลายเปิด (Open Ended) อีกทั้ง ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ไปให้ผู้เชี่ยวชาญช่วยตรวจสอบ กลั่นกรอง จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ (1) ผู้เชี่ยวชาญด้านภาษา (2) ผู้เชี่ยวชาญด้านโครงสร้างข้อคำถาม และ (3) ผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหาสาระสำคัญ ตลอดจน ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ไปทดลอง (Try Out) สัมภาษณ์กับกลุ่มทดลองที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายจริง จำนวน 30 คน เพื่อหาข้อบกพร่อง ข้อแก้ไข ข้อเสนอแนะให้แบบสัมภาษณ์มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3. **การเก็บรวบรวมข้อมูล** ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือ ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) ด้วยการทบทวนวรรณกรรมจากตำรา เอกสาร รายงานการวิจัย การประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์และบทความ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ 2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากภาคสนามที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเฉพาะเจาะจง (Focus group) รวบรวมข้อมูลจากการสนทนาของผู้ให้ข้อมูล

4. **การวิเคราะห์ข้อมูล** ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องมาตรการกำกับดูแลการฌาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. **การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับดูแลการฌาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ**

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดเรื่องการฌาปนกิจสงเคราะห์ แนวคิดทุนทางสังคม แนวคิดการจัดสวัสดิการองค์กรชุมชน แนวคิดการทุจริต แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น ทฤษฎีการลงโทษ หลักการความมั่นคงของมนุษย์ หลักการมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดพื้นฐานสำหรับการควบคุมกำกับดูแลการฌาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชน หากมีการคำนึงถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการตามที่กล่าวมานั้นจะสามารถแก้ปัญหาในเรื่องการกำหนดลักษณะความผิดและการกำหนดโทษทั้งทางอาญาและทางแพ่ง รวมไปถึงการจัดทำระเบียบของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ให้รัดกุมพอที่จะป้องกันการฉ้อโกง และการแสวงหาผลประโยชน์จากกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ ทำให้สมาชิกที่เข้าร่วมการฌาปนกิจสงเคราะห์ได้รับความเสียหายได้รับความคุ้มครอง ซึ่งมาตรการทางกฎหมายยังมีหลายจุดที่ต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น เพราะกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีอายุกว่า 20 ปียังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเลย การฌาปนกิจสงเคราะห์เป็นกิจการที่บุคคลหลายคนตกลงเข้าร่วมกันเพื่อทำการสงเคราะห์ ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ หรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่ตกลงเข้าร่วมกันนั้นซึ่งถึงแก่ความตายและมีได้ประสงค์จะหากำไรและรายได้มาแบ่งปันกัน การรวมกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสงเคราะห์กันและกันเฉพาะเมื่อมีการตายเกิดขึ้น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อจัดการศพและสงเคราะห์บุคคลในครอบครัวของสมาชิกที่เสียชีวิตโดยไม่ได้

หวังผลกำไรเพื่อแบ่งปันกัน ซึ่งเรียกว่า “สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์” เดิมการจดทะเบียนเป็นสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 มี 2 ภาคส่วนใหญ่ๆ คือ ของประชาชนทั่วไปที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และการขึ้นทะเบียนการฌาปนกิจสงเคราะห์ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์การวิชาชีพซึ่งเป็นที่นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ถือเป็นสวัสดิการของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ในส่วนของภาครัฐจัดตั้งอาจพบปัญหาได้น้อยเพราะมีองค์กรควบคุมกำกับอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น (ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2564) หากมีการทุจริตหรือฉ้อโกงเกิดขึ้นองค์กรนั้นๆ ก็จะมีการดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางกฎหมายได้อย่างดี แต่ในภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นมาตรการทางกฎหมายที่เข้าไปตรวจสอบยังไม่สามารถทำได้ตามบัญญัติที่กำหนดไว้ เป็นปัญหาอย่างมาต่อการป้องกันและแก้ไขการดำเนินงานของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชน เมื่อมีการจัดทำมาตรการขึ้นมาใหม่นั้นจะต้องมีการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับดูแลการฌาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ ให้เป็นไปตามเจตนานางของทุกภาคส่วน

2. การศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดการในกำกับดูแลการฌาปนกิจสงเคราะห์ระดับชุมชนของภาครัฐ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่สำคัญกับการดำเนินการฌาปนกิจสงเคราะห์ มีดังนี้

2.1 การควบคุม ดูแล สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตภายในสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ คือ ระยะเวลาในการพิจารณาปรับจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการ มาตรา 20 ซึ่งไม่ได้ระบุระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาปรับจดทะเบียนเปลี่ยนตัวกรรมการไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะการไม่กำหนดระยะเวลาบังคับหรือเร่งรัดให้กระทำการใดไว้ ก็เป็นช่องว่างของกฎหมายที่จะทำให้เกิดการล่าช้าในการดำเนินการและเกิดปัญหาตามมาได้ รวมทั้งการแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการเป็นเรื่องที่สำคัญในการบริหารกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์ เพราะหากมีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่แล้วแต่นายทะเบียนยังไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนตัวกรรมการ คณะกรรมการชุดเดิมยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่านายทะเบียนจะรับจดทะเบียนคณะกรรมการชุดใหม่ และในการแจ้งเหตุผลในกรณีไปรับจดทะเบียนก็บัญญัติไว้ไม่ชัดเจนจึงเกิดปัญหาในทางกฎหมายในการปฏิบัติงานของนายทะเบียน เนื่องจากกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติระยะเวลาเร่งรัดให้ดำเนินการไว้

การควบคุม ดูแล สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 ได้กำหนดวิธีการควบคุมสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ไว้ในหมวด 4 เริ่มตั้งแต่มาตรา 37 ซึ่งได้กำหนดวิธีการควบคุมโดยกำหนดให้สมาคมฌาปนกิจดำเนินการจัดทำบัญชีงบดุลและรายงานนายทะเบียน แต่มาตรา 44 ให้อำนาจนายทะเบียนออกคำสั่งเป็นหนังสือโดยออกคำสั่งให้คณะกรรมการกระทำการหรือไม่กระทำการ ในกรณีที่พบว่าสมาคมได้รับความเสียหายคำสั่งตาม (1) ถึง (3) ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นถ้าเป็นคำสั่งที่กำหนดให้กระทำการหรือไม่กระทำการแล้ว หากผู้ได้รับคำสั่งไม่ดำเนินการตามคำสั่งอาจทำให้เกิดความเสียหายได้ ซึ่งตามมาตรการบังคับทางปกครอง ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจจะเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้อง ชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนายทะเบียนได้ จึงควรเพิ่มมาตรการบังคับเพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ได้รับคำสั่งตามมาตรา 44 ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนการตรวจสอบสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์

การตรวจสอบสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์มีด้วยกัน 2 วิธี คือ ตรวจสอบจากเอกสารที่ทางสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์รายงานนายทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด และเข้าไปตรวจสอบที่สำนักงานของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ตามมาตรา 47 (1) โดยเข้าไป

ในสำนักงาน ของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบและ ควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ได้ ซึ่งการให้อำนาจดังกล่าวนี้ไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าไปตรวจสอบสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ หากไม่เกิดปัญหากับสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์นายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่ก็จะไม่เข้าไปตรวจสอบสมาคม จะตรวจสอบแค่เอกสารที่สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์รายงานเท่านั้น เนื่องจากการตรวจสอบสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ไม่ได้บังคับให้นายทะเบียนต้องดำเนินการตรวจสอบเมื่อใด ซึ่งนายทะเบียนจะเข้าไปตรวจสอบสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เมื่อมีการร้องเรียน สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งเมื่อตรวจแล้วสอบกลับพบว่าสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์นั้นมีปัญหา ก็ไม่สามารถแก้ไขได้ จึงต้องเลิกสมาคมไปทำให้สมาชิกของสมาคมได้รับความเดือดร้อนไม่ได้รับความเป็นธรรม

2.2 การจัดทำระเบียบของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 มาตรา 32 บัญญัติไว้เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งคณะกรรมการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะในการเดินทางหรือประโยชน์อย่างอื่นทำนองเดียวกันกับเบี้ยประชุม หรือค่าพาหนะในการเดินทางสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยต้องทำเป็นระเบียบเสนอที่ประชุมใหญ่มีมติและรายงานให้นายทะเบียน ทราบการจัดทำระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ยังมีประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง วิธีการจ่ายเงินค่าจัดการศพหรือค่าจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัว การใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงินของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ข้อ 5 ต้องดำเนินการโดยมติที่ประชุมใหญ่และเสนอนายทะเบียนให้ความเห็นชอบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ที่ประชุมใหญ่มีมติ กฎหมายได้กำหนดวิธีการและแนวทางในการจัดทำระเบียบไว้ไม่ชัดเจน และไม่ให้ออกัสสมาคมที่จะแก้ไขหรือในการจัดทำระเบียบนั้น สมาชิกได้อนุมัติระเบียบแล้ว หากมีข้อบกพร่องเล็กน้อยก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขได้เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้

2.3 ลักษณะความผิดและบทกำหนดโทษ มี 2 ลักษณะ คือ ลักษณะความผิดและกำหนดโทษทางอาญา พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 ได้กำหนดโทษไว้ทั้ง จำคุกและปรับ แต่ก็ไม่สามารถป้องกันการดำเนินการฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ผิดกฎหมายได้ ซึ่งในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามหลักทฤษฎีการลงโทษนั้น ก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลตอบแทนและเป็นตัวอย่างให้กับบุคคลอื่น เห็นผลร้ายของการกระทำผิดและการรับโทษจนไม่อยากจะกระทำความผิดเพราะเกรงกลัวในโทษ และเป็นสภาพบังคับของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 ได้บัญญัติโทษในการกระทำ ความผิดไว้ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก ซึ่งหากมีการกระทำความผิดตามที่พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติบทลงโทษไว้ก็ต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่จากการศึกษาพบว่าแม้กฎหมายได้บัญญัติบทลงโทษผู้ที่กระทำความผิดตามกฎหมายไว้ แต่ก็ไม่ได้ทำให้ผู้ที่กระทำความผิดเกรงกลัวโทษเพราะยังมีการดำเนินการฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ไม่ได้จด ทะเบียนและทุจริตในการดำเนินการฌาปนกิจสงเคราะห์อยู่ประจำ และในการดำเนินการฌาปนกิจสงเคราะห์ที่จดทะเบียนแล้วยังมีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายหรือสมาคมได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือการถูกกระทำละเมิด ซึ่งผู้กระทำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำของตนเอง และผู้ถูกกระทำย่อมได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการถูกกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการทำให้เกิดความเสียหายแก่สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ และสมาชิกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ แต่พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์มิได้กำหนดบทบัญญัติในส่วนความรับผิดชอบทางแพ่งไว้ ซึ่งเมื่อมีการฟ้องร้องคดีจึงต้องบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งอาจจะไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

1.1 ควรมีการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชนของภาครัฐ โดยให้เป็นไปตามมาตรการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชนของภาครัฐ ประกอบด้วย นิยามศัพท์ คณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชนของภาครัฐ อำนาจหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชนของภาครัฐ และ บทลงโทษ มีหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรดำเนินกิจกรรมระดับชุมชนของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมลักษณะ

1.2 ควรจัดตั้งองค์กรกลางหรือท้องถิ่นจากภาครัฐเพื่อกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ สามารถดำเนินการเอาผิดกับผู้กระทำความผิดหรือแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยพบว่ายังมีประเด็นสำคัญที่สมควรจะมีการทำวิจัยเพิ่มเติมต่อไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ กระบวนการลงโทษ ทางอาญาหรือทางแพ่งเมื่อมีการกระทำความผิดตามมาตรการนี้เกิดขึ้นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2560). *บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหลักสูตรอบรมออนไลน์ “การดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน” และหลักสูตรอบรมออนไลน์ “การยุติความรุนแรง ในครอบครัว”*. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงของครอบครัว กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2547). *คู่มือปฏิบัติงานพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน พ.ศ. 2545*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.

กระทรวงมหาดไทย. (2562). *เอกสารประกอบการพัฒนาและส่งเสริมกิจการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน 14 ปี การดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: กรมประชาสงเคราะห์, (ม.ป.ป.).

กลุ่มเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงของครอบครัว. (2562 - 2563). *ทะเบียนหนังสือรับฟังประมาณ 2562*. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงของครอบครัว.

นิรันดร พินิจสร. (2561). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสมาคมดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน*. (ดุชนิพนธ์นิติศาสตร์ดุชนิพนธ์บัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พระมหาพฤทธิสภ เรื่องสมบัติ และธีระพงษ์ มีไธสง. (2563). การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพิธีกรรมงานศพในชุมชนเมืองอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 3(3), 25 – 34.

อัญชลี ราบุรี. (2560). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมระดับชุมชน*. (การค้นคว้าอิสระหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.