



วารสารวิชาการ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal

ISSN: 2392-5957

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561 vol. 6 no. 2 July - December 2018

บทความวิชาการ

- การเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีด้วยการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษี จิรศักดิ์ รอดจันทร์
- แนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 ประพาฬรัตน์ สุขดิษฐ์
- มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเพื่อสนับสนุนการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย วชิราภรณ์ พวงจินดา

บทความวิจัย

- ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ
- การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลไร้รัฐโดยสิ้นเชิงในจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2561: กรณีศึกษาจุมมาลี แก้วกัญญา พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร
- กลไกการควบคุมพฤติกรรมและการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤติกับการนำไปปฏิบัติเพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติ ระพีพร หิมะคุณ ศรีสมบัติตระกูล และ นันทพร พิช ไชยอัครพงศ์
- มาตรการทางกฎหมายต่อความไม่ได้มาตรฐานของสินค้า: ศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น รัฐสภา จุริมาศ
- ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สุวิชา สุภามา

คำพิพากษาฎีกาที่ 6757/2560

คำพิพากษาฎีกาที่ 7429/2560

ปรัชญาคณะนิติศาสตร์: ยึดมั่นหลักนิติธรรม เป็นผู้นำด้านการพัฒนา สร้างเสริมคุณค่าประชาธิปไตยให้ยั่งยืน

ผ่านการรับรองคุณภาพ
TCI
กลุ่มที่ 1



คนของพระราชา ข้าของแผ่นดิน
ขอเป็นข้าราชการบาททุกชาติไป

แหล่งที่มา: ภาพจากงานประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี





พระบรมราโชบายด้านการศึกษา ๔ ประการ
ของ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร รัชกาลที่ ๑๐



๑. มีทัศนคติที่ถูกต้องต่อบ้านเมือง
๓. มีงานทำ มีอาชีพสุจริต

๒. มีพื้นฐานชีวิตที่มั่นคง มีคุณธรรม
๔. เป็นพลเมืองดี

นายแพทย์เกษม วัฒนชัย ผู้บันทึก



วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2561

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นฐานเผยแพร่และถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านกฎหมาย และด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมสู่สาธารณชนอย่างเป็นรูปธรรม
2. เพื่อเป็นสื่อกลางแลกเปลี่ยนความรู้และสร้างความร่วมมือทางด้านกฎหมาย และด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานภายนอก
3. เพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดผลงานทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

สาขาที่รับตีพิมพ์

1. สาขาวิชานิติศาสตร์
2. สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

กำหนดการตีพิมพ์

ปีละ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน
ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม

ข้อตกลง

- บทความได้รับการตรวจทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่านเป็นอย่างน้อย ก่อนลงตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
- ความเห็นใด ๆ ของผู้เขียนบทความ กองบรรณาธิการไม่มีข้อผูกพันด้วย และผู้เขียนบทความจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากบทความ
- กองบรรณาธิการไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ต้องอ้างอิงแหล่งที่มาให้ครบถ้วนสมบูรณ์
- บทความที่เสนอเพื่อตีพิมพ์จะต้องไม่เคยถูกตีพิมพ์เผยแพร่ หรืออยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาเพื่อลงตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด

วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2561

ที่ปรึกษา

อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

บรรณาธิการ

อาจารย์ฉัตรวรินทร์ ภูวัชรพิบูล

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเดช สำราญจิตต์	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รองศาสตราจารย์ธีระ สิงห์พันธุ์	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รองศาสตราจารย์จันทร์ สิ้นศุภฤกษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย วรรณเลิศสกุล	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์หริรักษ์ โล่ห์พัฒนานนท์	มหาวิทยาลัยนเรศวร
ดร.นที จิตสว่าง	สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
นายกิตติพัฒน์ เดชะพหล	กรมราชทัณฑ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วลัยพร พรพงศ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
อาจารย์ไวกุณฐ์ ครองยุทธ	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
อาจารย์มานัส สมสวย	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
อาจารย์เลอพร มหิพันธุ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

กองบริหารงานวารสาร

อาจารย์อภิรักษ์ ปาसानะเก
อาจารย์จิรภัทร นันทเศรษฐ์

เลขานุการ

นายพงศกร ช่างทอง
นายไกรสร พันธุ์พงศ์แข็ง

บทบรรณาธิการ

ในโลกปัจจุบันเรามีอาจปฏิเสธได้เลยว่า กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมล้วนมีบทบาทสำคัญในสังคม เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการทำให้ประเทศชาติสงบสุขโดยตรง และถือเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามในสังคม โดยเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกันให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกาภิวัตน์ เนื่องจากในยุคปัจจุบันนี้ สังคมได้พัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง กฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้ทันตามยุคสมัย เมื่อทุกคนในสังคมปฏิบัติตามสิทธิที่ตนพึงมีตามขอบเขตของกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้สังคมเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติตามไปด้วย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในองค์ความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีส่วนสำคัญในการชี้นำและเป็นรากฐานของการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ โดยได้จัดทำวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งฉบับนี้เป็นปีที่ 6 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561 ทางกองบรรณาธิการยังคงรักษามาตรฐานและคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ความรู้ทางวิชาการจากบทความในวารสารนี้ ซึ่งล้วนเป็นประโยชน์ในองค์ความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และเป็นศาสตร์ที่อยู่เคียงคู่กับสังคมและประเทศชาติอย่างแท้จริง

อาจารย์ฉัตรวรินทร์ ภูวัชรพิบูล

บรรณาธิการ

บทความวิชาการ

- การเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีด้วยการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษี
Increase in Tax Revenue by Abolition of Tax Reliefs
จิรศักดิ์ รอดจันทร์
Jirasak Rodjun..... 1
- แนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0
The Development of Justice Administration to Thailand 4.0
ประภาพรรัตน์ สุขดิษฐ์
Praphanrat Sukdit..... 15
- มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเพื่อสนับสนุนการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยา
เสพติดในประเทศไทย
Legal Measures Relating to Right Protection to Support Rehabilitation
of Drug Addicts in Thailand
วชิราภรณ์ พวงจินดา
Wachiraporn Pongjinda..... 29

บทความวิจัย

- ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย
Legal Problems of Expenditure Budget Transfer
ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ
Preekasem Pratchayapruit..... 39
- การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลไร้รัฐโดยสิ้นเชิงในจังหวัดอุบลราชธานี
พ.ศ. 2561: กรณีศึกษาจุมมาลี แก้วกัญญา
Legal Aid Provision to Completely Stateless Persons in Ubon Ratchathani
Province in B.E. 2561: Case Study of Jummalee Kaewkanya
พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร
Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn..... 51

บทความวิจัย (ต่อ)

- กลไกการควบคุมพฤติกรรมและการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติกับการนำไปปฏิบัติเพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติ
The Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers and Practice to Leverage Probation Result
ระพีพร หิมะคุณ ศรีสมบัติตระกูล และ นันทร์พัช ไชยอักรพงศ์
Rapeeporn Heemakhun Srisombutthakul and Nanrapat Chaiakaraphong.... 67
- มาตรการทางกฎหมายต่อความไม่ได้มาตรฐานของสินค้า: ศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น
Legal Measures Against Unstandardized Products: Case Study of United States of America and Japan
รัฐสภา จูรีมาศ
Rattasapa Chureemas..... 79
- ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Problems Relating to Administrative Measure Enforcement of Local Administrative Organizations
สุวิชา สุภามา
Suwicha Suphama..... 93

คำพิพากษาศาลฎีกา

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6757/2560..... 107
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7429/2560..... 108
- คำแนะนำสำหรับการเขียนบทความ..... 109
- การส่งบทความ..... 132
- ขั้นตอนการตีพิมพ์..... 133
- แบบเสนอต้นฉบับเพื่อลงตีพิมพ์..... 134

การเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีด้วยการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษี

Increase in Tax Revenue by Abolition of Tax Reliefs

จิรศักดิ์ รอดจันทร์¹

คณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
110/1-4 ถนนประชาชื่น หลักสี่ กรุงเทพฯ 10210, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: kajirasak_rod@hotmail.com

Jirasak Rodjun²

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
110/1-4 Prachachuen Road, Laksi, Bangkok 10210, Thailand
Email: kajirasak_rod@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายและอภิปรายเกี่ยวกับตัวบรรเทาภาระภาษี ตลอดจนผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีในทางปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเพื่อการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการ เพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพิจารณาแก้ไขกฎหมายภาษีที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาพบว่า ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประกอบด้วยตัวบรรเทาภาระภาษีจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อน ซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้ในการจัดเก็บภาษี ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี นอกจากนี้ ตัวบรรเทาภาระภาษียังก่อให้เกิดแรงจูงใจในการหลบหลีกและหนีภาษี ดังนั้นการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการที่น่าจะนำมาซึ่งโครงสร้างของฐานภาษีที่ซับซ้อนน้อยลง ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ยิ่งไปกว่านั้น การยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการที่เป็นช่องโหว่ของภาษี จะลดแรงจูงใจในการหลบหลีกและหนีภาษีอีกด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้ในการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มมากขึ้น

คำสำคัญ: การเพิ่มรายได้; การจัดเก็บภาษี; ภาษี; ตัวบรรเทาภาระภาษี

Abstract

The purpose of this Article is to explain and discuss on tax reliefs, the negative effect of tax reliefs in practice, and the suggestion to abolish certain tax reliefs. The suggestion will encourage the relevant government agency to be able to effectively consider the amendment of the laws concerned.

¹ รองศาสตราจารย์, ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต.

² Associate Professor, Director of LL.D Program.

According to the study, the personal income tax base consists of numerous tax reliefs generating complex rules, which affects tax revenue, administrative and compliance costs. Additionally, tax reliefs provide incentives for tax avoidance and evasion. Therefore, the abolition of certain tax reliefs is likely to bring about a less complex structure of the tax base, which will help reduce administrative and compliance costs. Furthermore, the abolition of tax reliefs which are tax loopholes be to reduce incentives for tax avoidance and evasion as well, which will generate more tax revenue.

Keywords: Increase in Tax; Tax Revenue; Tax; Tax Reliefs

1. บทนำ

ฐานภาษีถือเป็นหนึ่งในโครงสร้างที่สำคัญของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่สามารถสนับสนุนหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด ซึ่งต้องการรายได้ในการจัดเก็บภาษีในจำนวนที่มากที่สุด ด้วยวิธีการให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีบริหารจัดการจัดเก็บภาษีด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำ และต้องการให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายภาษีด้วยความเต็มใจและด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำ กฎเกณฑ์ภาษีที่ซับซ้อนและการหลบหลีกและหนีภาษีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีมียอดต้นทุนที่สูง

ผู้เขียนพบว่าบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรและกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวข้องกับฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประกอบด้วยตัวบรรเทาภาระภาษีจำนวนมาก ที่นำมาซึ่งกฎเกณฑ์ภาษีที่ซับซ้อนและก่อให้เกิดการหลบหลีกและหนีภาษี ซึ่งทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีสูง ดังนั้นโครงสร้างของฐานภาษีที่ซับซ้อนน้อยลงและการลดแรงจูงใจในการหลบหลีกและหนีภาษี โดยการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการจึงถูกต้อง เพื่อลดต้นทุนในกระบวนการจัดเก็บภาษีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มมากขึ้น

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้นำความคิดเห็นข้อมูลและประสบการณ์เกี่ยวกับตัวบรรเทาภาระภาษีที่เคยนำมาใช้ในสหราชอาณาจักรที่ปรากฏอยู่ในงานเขียนและงานวิจัยของนักวิชาการชาวต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศมาช่วยสนับสนุนการอธิบายและการอภิปรายเนื้อหาที่มีพื้นฐานส่วนใหญ่มาจากกฎหมายและแนวความคิดทางทฤษฎี (Theoretical Concept) ซึ่งผู้เขียนได้รับมาจากการศึกษาและวิจัยในสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างและข้อถกเถียงบางประการได้รับการสนับสนุนในเชิงประจักษ์ด้วยข้อมูลและตัวเลขที่ได้มาจากการงานวิจัยของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

2. ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจัดเก็บจากเงินได้สุทธิตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้สุทธิได้รับมาจากการหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อนและเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีบางรายการ (ซึ่งถือเป็นตัวบรรเทาภาระภาษี) จากเงินได้พึงประเมินของผู้เสียภาษีตามประมวลรัษฎากร มาตรา 48 ดังนั้นเงินได้พึงประเมินจึงเป็นฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ถูกกีดกร่อนโดยตัวบรรเทาภาระภาษี

เงินได้พึงประเมินถูกแบ่งออกเป็น 8 ประเภท ดังนี้ (1) เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน (2) เงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำหรือจากการรับทำงานให้ (3) ค่าแห่งกู้ดวิลล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น (4) เงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยหรือเงินปันผล (5) เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้เนื่องจากการให้เช่าทรัพย์สิน การผิดสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน หรือการผิดสัญญาซื้อขายเงินผ่อน (6) เงินได้จากวิชาชีพอิสระ คือ วิชากฎหมาย การประกอบโรคศิลปะ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี ประณีตศิลปกรรม หรือวิชาชีพอิสระอื่น (7) เงินได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนด้วยการจัดหาสัมภาระในส่วนสำคัญนอกจากเครื่องมือ และ (8) เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง หรือการอื่นนอกเหนือที่ระบุไว้ในประเภทที่ (1) ถึง ประเภทที่ (7) ในขณะที่ตัวบรรเทาภาระภาษีถูกแบ่งออกเป็นตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง (Structural Tax Reliefs) และตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษี (Non-structural Tax Reliefs) ค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้และค่าลดหย่อนส่วนบุคคลถือเป็นตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง

ในขณะที่เงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีและการหักค่าลดหย่อนตามรายการถือเป็นตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีหรือรายจ่ายในทางภาษี (Tax Expenditures) เนื่องจากทั้งสองอย่างนี้ไม่ได้เป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างภาษี โดยในหัวข้อที่ 3 ผู้เขียนจะอธิบายและอภิปรายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้างภาษี

3. ตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง

3.1 ค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้ (Expenses of Earning Income)

ตามประมวลรัษฎากร ผู้เสียภาษีมียกเว้นหักค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้ออกจากเงินได้พึงประเมินที่เกิดจากแหล่งเงินได้บางแหล่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้ก่อนที่จะหักค่าลดหย่อนหรือหักสิ่งอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้สุทธิหรือเงินได้ที่ต้องเสียภาษี

การที่กฎหมายกำหนดให้เงินได้ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้เป็นเงินได้ที่จะนำไปคำนวณภาษี น่าจะมาจากเหตุผลที่ว่า เฉพาะเงินได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจก่อให้เกิดอำนาจในการบริโภคหรือความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริง

ประมวลรัษฎากรกำหนดวิธีการหักค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้ไว้ 2 วิธี กล่าวคือ (ก) วิธีการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา และ (ข) วิธีการหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง

วิธีการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา คือ การหักในอัตราร้อยละตามที่กฎหมายกำหนดไว้³ การหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง คือ การหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรที่เกิดขึ้นในการได้มาซึ่งเงินได้ (พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502 ตามมาตรา 5, 6, 7, 8 และ 8 ทวิ

³ Ministry of Finance, *Information Handbook on Taxation in Thailand*, 2nd ed. (Bangkok: Thammasat University Press, 1982), 5. [In Thai]

ตามกฎหมายไทย ผู้เสียภาษีสามารถหักค่าใช้จ่ายออกจากเงินได้พึงประเมินประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) สำหรับเงินได้ประเภทที่ (1), (2), (5) (ข), (5) (ค) และ (8) (สำหรับเงินได้บางชนิด) ผู้เสียภาษีสามารถหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้เท่านั้น ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 42 ทวิ มาตรา 42 ตรี และมาตรา 48 (4) (ก) ประกอบพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502 มาตรา 5 (2), (3) และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 44) พ.ศ. 2560 มาตรา 3

(ข) สำหรับเงินได้ประเภทที่ (4) ผู้เสียภาษีไม่สามารถหักค่าใช้จ่ายใด ๆ

(ค) สำหรับเงินได้ประเภทที่ (3), (5) (ก), (6), (7) และ (8) (สำหรับเงินได้บางชนิด) ผู้เสียภาษีสามารถเลือกหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาหรือหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502, มาตรา 5 (1), มาตรา 6, มาตรา 7 และมาตรา 8 ประกอบพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 165) พ.ศ. 2529 มาตรา 4 และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 634) พ.ศ. 2560 มาตรา 3

(ง) สำหรับเงินได้ประเภทที่ (8) (สำหรับเงินได้บางชนิด) ผู้เสียภาษีสามารถหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงได้เท่านั้น ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502 มาตรา 8 ทวิ

ตามที่ตารางที่ 1 แสดงไว้ อัตราร้อยละของการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาสำหรับเงินได้จากการจ้างตนเองและเงินได้จากการประกอบธุรกิจสูงกว่าอัตราร้อยละของการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาสำหรับเงินได้จากการจ้างแรงงาน

ตารางที่ 1: อัตราร้อยละของการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา

ประเภทของเงินได้	รายการเงินได้	อัตราร้อยละของการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา
(1) และ (2)	เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงานและเงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำหรือจากการรับทำงานให้ค่าแห่งกุติวิธล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น	ร้อยละ 50 ของเงินได้แต่ไม่เกิน 100,000 บาท
(3)		ร้อยละ 50 ของเงินได้แต่ไม่เกิน 100,000 บาท
(5) (ข)	เงินได้จากการผลิตสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน	ร้อยละ 20 ของเงินได้
(5) (ค)	เงินได้จากการผลิตสัญญาซื้อขายเงินผ่อน	ร้อยละ 20 ของเงินได้
(8)	เงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดกหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หา	ร้อยละ 50 ของเงินได้
(5) (ก)	เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้เนื่องจากการให้เช่าทรัพย์สิน	อยู่ในช่วงร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 30 ของเงินได้ ขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพย์สินที่เช่า
(6)	เงินได้จากวิชาชีพอิสระ การประกอบโรคศิลปะ	ร้อยละ 60 ของเงินได้
(6)	เงินได้จากวิชาชีพอิสระอื่น นอกจากการประกอบโรคศิลปะ	ร้อยละ 30 ของเงินได้
(7)	เงินได้จากการรับเหมา	ร้อยละ 60 ของเงินได้
(8)	เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง หรือการอื่น นอกจากที่ระบุไว้ในประเภทที่ (1) ถึง ประเภทที่ (7)	ร้อยละ 60 ของเงินได้
(8)	เงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหากำไร	อยู่ในช่วงตั้งแต่ร้อยละ 50 ถึงร้อยละ 92 ของเงินได้ ขึ้นอยู่กับจำนวนปีที่ถือครอง

3.2 ค่าลดหย่อนส่วนบุคคล (Personal Allowances)

ตามประมวลรัษฎากร ค่าลดหย่อนส่วนบุคคลคือ ค่าลดหย่อนสำหรับ (ก) ผู้เสียภาษีค่าลดหย่อนส่วนตัว (ข) คู่สมรสของผู้เสียภาษี ค่าลดหย่อนสำหรับคู่สมรส และ (ค) บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้เสียภาษี รวมถึงบุตรชอบด้วยกฎหมายของคู่สมรสของผู้เสียภาษีค่าลดหย่อนสำหรับบุตร ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 รวมถึงค่าลดหย่อนเหล่านี้จะถูกหักออกจากเงินได้พึงประเมินของผู้เสียภาษี หลังจากหักค่าใช้จ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้สุทธิหรือเงินได้ที่ต้องเสียภาษี

ตามประมวลรัษฎากร ผู้เสียภาษีทุกคนมีสิทธิได้รับค่าลดหย่อนส่วนตัวจำนวน 60,000 บาท ผู้เสียภาษีที่มีคู่สมรสยังมีสิทธิได้รับค่าลดหย่อนสำหรับคู่สมรสเพิ่มอีกจำนวน 60,000 บาท โดยคู่สมรสต้องไม่มีเงินได้หรือมีเงินได้แต่ไม่ได้แยกยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 44) พ.ศ. 2560 มาตรา 5 นอกเหนือจากนี้ ผู้เสียภาษีที่มีบุตรยังมีสิทธิได้รับค่าลดหย่อนสำหรับบุตรเพิ่มอีก จำนวน 30,000 บาท ต่อบุตรหนึ่งคน ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 44) พ.ศ. 2560 มาตรา 5

4. ผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีต่อความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงขอบเขตการกีดกันฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยตัวบรรเทาภาระภาษีทั้งตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้างและตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีนั่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ในการจัดเก็บภาษี ค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี

4.1 ผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีต่อรายได้ในการจัดเก็บภาษี

ผู้เขียนเห็นว่าฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ถูกกีดกันโดยตัวบรรเทาภาระภาษีนำไปสู่การสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษี กล่าวคือ ตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้างนำไปสู่การสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษี เพราะตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้างลดเงินได้ที่ต้องเสียภาษีของบุคคลส่วนใหญ่ ในขณะที่ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีหรือรายจ่ายในทางภาษีลดรายได้ในการจัดเก็บภาษี เพราะรายจ่ายในทางภาษีลดภาระภาษีของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ และรายจ่ายในทางภาษีเป็นแหล่งปกป้องทางภาษีสำหรับคนรวย กล่าวคือ คนรวยสามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปยังกิจกรรมที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายในทางภาษี⁴

จากประสบการณ์ของสหราชอาณาจักร ตัวบรรเทาภาระภาษีลดรายได้ในการจัดเก็บภาษีตลอดมา ในปี ค.ศ. 1973 - ค.ศ. 1984 ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษีนี้อย่างน้อย 45 ของ

⁴ World Bank, "Introduction and Overview," in *Tax Policy in Developing Countries*, eds. Javad Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah (Washington, D.C.: World Bank, 1991), xviii.

เงินได้พึงประเมินตกอยู่ภายใต้การจัดเก็บภาษีเงินได้ การหักค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายในเชิงโครงสร้างมีจำนวนร้อยละ 32 ของเงินได้พึงประเมิน ขณะเดียวกันการหักต่าง ๆ ที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีมีจำนวนร้อยละ 15⁵

ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 - ค.ศ. 1998 นอกจากนี้ ซาเอชิ (Saatchi) ได้พบว่าเกือบประมาณ 1 ใน 3 ของรายได้ในการจัดเก็บภาษีทั้งหมด ได้ถูกส่งกลับคืนไปยังบริษัทและบุคคลธรรมดาในรูปแบบของตัวบรรเทาภาระภาษีและการหักค่าลดหย่อนต่าง ๆ⁶

ถึงแม้ว่าประมาณการความสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษีผ่านทางตัวบรรเทาภาระภาษีภายใต้กฎหมายไทยไม่เคยคำนวณออกมา เช่น ที่สหราชอาณาจักร การกีดร่อนฐานภาษีโดยการยกเว้นภาษีเงินได้อย่างมากมายส่งผลให้เกิดรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ไม่พอเพียง⁷ ธนาคารโลก (World Bank) ได้เคยเสนอแนะว่าประมาณการความสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษีผ่านทางตัวบรรเทาภาระภาษีควรคำนวณออกมาทุกปี เพื่อที่ผู้กำหนดนโยบายภาษีจะได้ตระหนักถึงผลกระทบทางการเงินของตัวบรรเทาภาระภาษี⁸

4.2 ผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีต่อค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดเก็บภาษี

4.2.1 ผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีต่อโครงสร้างของฐานภาษีที่ซับซ้อน

โครงสร้างของฐานภาษีเงินได้ที่ซับซ้อนส่งผลให้เกิดต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายที่สูง ผู้เขียนพบว่ามียังมี 4 ประการในโครงสร้างของฐานภาษีเงินได้ที่ทำให้ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซับซ้อน

ประการที่ 1 คือ ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีความซับซ้อนเพราะถูกใช้ผ่านทางตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างเพื่อวัตถุประสงค์หลายประการนอกเหนือจากการจัดเก็บรายได้⁹ เช่น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ใน สหราชอาณาจักร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แซนด์ฟอร์ด (Sandford) ได้พบว่ากฎหมายภาษีซับซ้อนเพราะตัวบรรเทาภาระภาษีที่มากมาย¹⁰

ประการที่ 2 คือ ลักษณะที่ซับซ้อนภายในตัวเองของตัวบรรเทาภาระภาษีนำมาซึ่งความซับซ้อนในระบบภาษี การได้รับค่าลดหย่อนส่วนบุคคลขึ้นอยู่กับความแตกต่างในเรื่องความสามารถในการเสียภาษีของบุคคล ยกตัวอย่าง ผู้ที่มีคู่สมรสและมีบุตรในอุปถัมภ์เป็นผู้ที่หย่อนความสามารถในการเสียภาษีเงินได้ ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงได้รับค่าลดหย่อนส่วนบุคคลมากกว่าคนอื่น อย่างไรก็ตาม ฮอกเลย์ (Hockley) ได้กล่าว

⁵ Pond C., "Tax Expenditures and Fiscal Welfare," in *Taxation and Social Policy*, eds. Sanford C., Pond C. and Walker R. (London: Heinemann Educational Books, 1980), 53.

⁶ Saatchi M., *The Science of Politics* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2001), 78.

⁷ Sonchai Richupan, *Analysis of the Personal Income Tax in Thailand* (A Report to Fiscal Policy for Resource Mobilization Study Sponsored by World Bank) (n.p.: n.p., 1980), 15-16. [In Thai]

⁸ World Bank, *Thailand Public Finance in Transition* (Washington, D.C.: World Bank, 2000), 27.

⁹ Simon R. James and Christopher Nobes, *The Economics of Taxation*, 7th ed. (Essex: Pearson Education, 2000), 155.

¹⁰ Sandford C., "Tax Compliance Costs, Evasion and Avoidance," in *Income Redistribution: The Limits to Redistribution*, eds. Collard D., Lecomber R. and Slater M. (Bristol: John Wright & Sons, 1980), 154.

ว่าความแตกต่างในเรื่องสถานะของตัวบุคคลและครอบครัวส่งผลให้เกิดระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ซับซ้อน¹¹ ผ่านทางระบบของตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง นอกจากนี้ ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีก็ทำให้ระบบภาษีเงินได้ซับซ้อนเช่นกัน¹² ยกตัวอย่างเช่น มีเงื่อนไขที่ซับซ้อนสำหรับการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินที่ได้รับจากการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่กองทุนรวม

ประการที่ 3 คือ ถ้าค่าลดหย่อนส่วนบุคคลต่ำเกินไป คนที่มีรายได้ไม่น้อยจำนวนมากจะกลายมาเป็นผู้เสียภาษี นอกจากนี้ ถ้าค่าลดหย่อนส่วนบุคคลไม่ปรับเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า คนที่มีรายได้ไม่น้อยจำนวนมากนั้นจะกลายเป็นผู้เสียภาษี จำนวนผู้เสียภาษีที่มีรายได้ไม่น้อยที่เพิ่มมากขึ้น (ซึ่งมีจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จากคนเหล่านั้นเพียงเล็กน้อย) ทำให้ระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีซับซ้อนมากขึ้น¹³ กล่าวคือ รายได้ที่เป็นตัวเงินมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามระดับราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น ในกรณีที่รายได้เพิ่มขึ้นตามระดับราคาสินค้า แต่ค่าลดหย่อนภาษีส่วนบุคคลไม่ได้เพิ่มขึ้นตามระดับราคาสินค้า ภาระภาษีที่สูงขึ้นจะตกแก่ผู้มีรายได้ไม่น้อย สิ่งนี้เป็นเพราะภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ผู้มีรายได้ไม่น้อยซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าจุดเริ่มต้นในการเสียภาษีก่อนการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้า จะถูกผลักขึ้นผ่านจุดเริ่มต้นในการเสียภาษีเข้าสู่ช่วงเงินได้สุทธิแรกในบัญชีอัตราภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา คนที่มีรายได้ไม่น้อยจำนวนมากนั้นจะกลายเป็นผู้เสียภาษี ซึ่งทำให้ระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีซับซ้อนมากขึ้น

ประการที่ 4 คือ ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีก่อให้เกิดช่องโหว่ในการหลบหลีกและหนีภาษี และถ้าหากมีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการต่อต้านการหลบหลีกภาษีที่ซับซ้อนออกมาใช้เพื่อปิดช่องโหว่ของภาษี ประกอบกับความพยายามของผู้จัดเก็บภาษีเพื่อขัดขวางการหลบหลีกและหนีภาษีจะนำไปสู่กฎหมายภาษีที่ซับซ้อนมากขึ้น¹⁴

ระบบภาษีเงินได้ที่ซับซ้อนซึ่งเกิดขึ้นจากโครงสร้างของฐานภาษีที่ซับซ้อนเพิ่มค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บภาษีสากล (Sahasakul) กล่าวสนับสนุนว่า การยกเว้นภาษีเงินได้เพิ่ม รายจ่ายในการบริหารการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐบาลไทย¹⁵ ในทำนองเดียวกันกับประเทศไทย ในสหราชอาณาจักร การบริหารการยกเว้นภาษีเงินได้และค่าลดหย่อนก่อให้เกิดต้นทุนในการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้น¹⁶ นอกจากนี้ ระบบภาษีที่ซับซ้อนซึ่งเกิดขึ้นจากโครงสร้างของฐานภาษีที่ซับซ้อนเพิ่มต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีด้วย เพราะเป็นการยากต่อประชาชนในการคำนวณภาษีที่พวกเขาต้องจ่าย

¹¹ Graham C. Hockley, *Public Finance: An introduction* (London: Routledge & Kegan Paul, 1979), 207.

¹² Cedric Sandford, *Why Tax Systems Differ* (Bath: Fiscal, 2000), 46.

¹³ Jirasak Rodjun, "Proposal to Adjust Personal Tax Allowances to be in Line with Price Inflation," *Sukhothai Thammathirat Law Journal* 19, no. 2 (December 2007): 65-71. [In Thai]

¹⁴ Barr N. A., *Self-assessment for Income Tax* (London: Heinemann Educational Books, 1977), 11.

¹⁵ Sahasakul C., *Features of the Tax System in Thailand* (Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1987), 25. [In Thai]

¹⁶ Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 4th ed. (London: Routledge & Kegan Paul, 1966), 113.

นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี (Non-compliance Costs) อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายภาษีที่ซับซ้อนด้วย ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ซับซ้อนสามารถส่งผลให้ผู้มีเงินได้เท่ากันได้รับการปฏิบัติทางภาษีที่ต่างกัน ซึ่งทำลายวินัยในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีของผู้เสียภาษี¹⁷ และผู้เสียภาษีที่ไม่ซื่อสัตย์อาจใช้เวลาและใช้เงินที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อค้นหาช่องโหว่ในกฎหมายภาษีที่ซับซ้อน เพื่อทำการหลบหลีกหรือหนีภาษี

4.2.2 ผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีต่อแรงจูงใจในการหลบหลีกและหนีภาษี

โดยแอสติน (Astin) กล่าวว่า การหลบหลีกภาษีอาจจะเกี่ยวข้องไม่เพียงแต่ในเรื่องการแปลงสภาพของเงินได้ แต่ยังเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากตัวบรรเทาภาระภาษีและค่าลดหย่อน¹⁸ ผู้เขียนเห็นด้วยกับแอสติน (Astin) กล่าวคือ การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่กำไรส่วนที่เกินทุนและเงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร รวมถึงการหักค่าลดหย่อนสำหรับดอกเบี้ยกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้าน น่าที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้มีรายได้สูงในการเปลี่ยนแปลงเงินทุนของพวกเขาเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากตัวบรรเทาภาระภาษีดังกล่าว นอกจากนี้ ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีต่อไปนี้น่าที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการหลบหลีกภาษีด้วย

(ก) การหักค่าลดหย่อนสำหรับเบี้ยประกันชีวิต (ข) การหักค่าลดหย่อนสำหรับเงินที่จ่ายเข้ากองทุนบำนาญส่วนตัว (ค) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง และ (ง) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ค่าเบี้ยเลี้ยง

ตัวบรรเทาภาระภาษีตาม (ก) และ (ข) น่าที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้เสียภาษีในการเปลี่ยนแปลงเงินทุน เพื่อที่จะได้รับประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อน ตัวบรรเทาภาระภาษีตาม (ค) และ (ง) น่าที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ลูกจ้างในการย้ายงานไปสู่สถานที่เสนอค่าตอบแทนที่ไม่ต้องเสียภาษี¹⁹

นอกจากนี้ การหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาก่อให้เกิดแรงจูงใจในการหลบหลีกภาษี กล่าวคือ ความแตกต่างในอัตราร้อยละของการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาระหว่างเงินได้จากแหล่งเงินได้ที่แตกต่างกัน อาจเป็นสาเหตุให้ผู้เสียภาษีจัดการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องเสียภาษีที่กฎหมายอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตราร้อยละที่ต่ำ เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สามารถหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตราร้อยละที่สูงขึ้น

ในขณะที่การหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงอาจนำไปสู่การหนีภาษีโดยการหักเกินความเป็นจริง โดยการแสดงหลักฐานค่าใช้จ่ายอันเป็นเท็จและการให้สินบนพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ การหนีภาษีอาจเป็นผลมาจากตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษี กล่าวคือ ผู้เสียภาษีอาจจะแสดงเงินได้และรายจ่าย

¹⁷ Musgrave R. A. and Musgrave P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed. (London: McGraw-Hill, 1980), 375.

¹⁸ Astin J. A., "Discussion," in *Income Redistribution: The Limits to Redistribution*, eds. Collard D., Lecomber R. and Slater M. (Bristol: John Wright & Sons, 1980), 163.

¹⁹ Prest A. R., *Public Finance: In Theory and Practice*, 3rd ed. (London: Weidenfeld and Nicolson, 1967), 270.

ผิดไปจากความเป็นจริงเพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้และการหักค่าลดหย่อนตามรายการ²⁰

การหลบหลีกและหนีภาษีก่อให้เกิดต้นทุนในการบริหารจัดการเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีที่สูง กล่าวคือ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อปราบปรามการหนีภาษี รวมทั้งเพื่อนำมาใช้ในการต่อต้านการหลบหลีกภาษี ซึ่งรวมถึงการออกบทบัญญัติพิเศษเพื่อใช้ปิดโอกาสในการหลบหลีกภาษี บทบัญญัติพิเศษที่เพิ่มมากขึ้นก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีที่สูงขึ้นได้เนื่องจากผู้ที่ไม่หลบหลีกและหนีภาษีจะต้องใช้เวลาและเงินที่มากขึ้นในการปฏิบัติตามบทบัญญัติพิเศษดังกล่าว ต้นทุนในกระบวนการจัดเก็บภาษีที่สูงขึ้นหมายถึงการสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษี

นอกจากนี้ อาจมีรายจ่ายเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้หลบหลีกและหนีภาษี รายจ่ายเหล่านี้รวมถึงเวลาและเงินทองที่ใช้จ่ายไปใน (ก) การหาคำแนะนำในการค้นหาช่องโหว่ในการหลบหลีกภาษี (ข) การเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางธุรกิจเพื่อที่จะได้รับประโยชน์จากตัวบรรเทาภาระภาษี และ (ค) การกระทำการใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อการหนีภาษี ซึ่งรวมถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ และถ้าการหลบหลีกและหนีภาษีเป็นผลสำเร็จ รัฐบาลจะสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษี

5. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้พบว่าการกีดกันฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยตัวบรรเทาภาระภาษีส่งผลกระทบต่อรายได้ในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล โดยตัวบรรเทาภาระภาษีลดรายได้ในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล กล่าวคือ ตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้างลดเงินได้ที่ต้องเสียภาษีของบุคคลส่วนใหญ่ ในขณะที่ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีลดภาระภาษีของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะและเป็นแหล่งปกป้องทางภาษีสำหรับคนรวย นอกจากนี้ ตัวบรรเทาภาระภาษียังเพิ่มค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดเก็บภาษีเพราะเพิ่มความซับซ้อนในกระบวนการจัดเก็บภาษี กระบวนการจัดเก็บภาษีมีความซับซ้อนเพราะตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลายประการนอกเหนือจากการจัดเก็บรายได้ และตัวบรรเทาภาระภาษีเพิ่มค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดเก็บภาษีเพราะเป็นช่องโหว่ในการหลบหลีกหรือหนีภาษี รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อปราบปรามการหนีภาษี รวมทั้งเพื่อนำมาใช้ในการต่อต้านการหลบหลีกภาษี ซึ่งรวมถึงการออกบทบัญญัติพิเศษเพื่อใช้ปิดโอกาสในการหลบหลีกภาษี

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลสรุปของการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการเพื่อเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีและลดต้นทุนในกระบวนการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐบาล อีกทั้งเป็นการสนับสนุนต่อหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด และมีข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนี้

²⁰ Thirsk W., *Lessons from Tax Reform: An Overview* (Washington, D.C.: World Bank, 1991), 17.

5.2.1 ข้อเสนอให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษี

ฐานภาษีเงินได้ถูกกีดกันโดยตัวบรรเทาภาระภาษีนำไปสู่การสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษี ฐานภาษีเงินได้จึงควรถูกทำให้กว้างขึ้นโดยจำกัดการใช้ตัวบรรเทาภาระภาษีเพื่อที่จะดำรงคงไว้ซึ่งบทบาทในการหารายได้โดยเฉพาะให้แก่รัฐบาล ยิ่งฐานภาษีกว้างเพียงใด รายได้ที่จะได้รับการจัดเก็บภาษีจะมากขึ้นเพียงนั้น²¹ ผู้เขียนขอเสนอให้จำกัดการใช้ตัวบรรเทาภาระภาษีดังนี้ (ก) การยกเลิค่าลดหย่อนส่วนบุคคลสำหรับผู้เสียภาษีที่มีรายได้สูง (ข) การยกเลิกการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาและให้ใช้การหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงสำหรับเงินได้ทุกประเภทแทน ยกเว้นเงินได้จากเงินฝากธนาคารและเงินปันผล และ (ค) การยกเลิกการยกเว้นภาษีเงินได้และการหักค่าลดหย่อนตามรายการ

เหตุผลของข้อเสนอตาม (ก) คือ ผลประโยชน์ทางภาษีที่เป็นผลมาจากค่าลดหย่อนส่วนบุคคล (ซึ่งลดเงินได้ที่ต้องเสียภาษีที่ต้องตกอยู่ภายใต้อัตราภาษีแบบก้าวหน้า) เป็นสาเหตุให้คนที่มียาได้สูงไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้ในจำนวนและสัดส่วนที่สูงขึ้นเมื่อเงินได้ของพวกเขาสูงขึ้น ดังนั้น ข้อเสนอตาม (ก) จะทำให้เงินได้ที่ต้องเสียภาษีของคนที่มียาได้สูงมีมากขึ้น ซึ่งจะทำให้พวกเขาต้องจ่ายภาษีเงินได้ในจำนวนและสัดส่วนที่สูงขึ้นเมื่อเงินได้ของพวกเขาสูงขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐบาลและลดช่องว่างทางด้านรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน ทั้งนี้ การยกเลิค่าลดหย่อนส่วนบุคคลสำหรับผู้เสียภาษีที่มีรายได้สูงอาจทำโดยการออกกฎหมายให้ผู้มีเงินได้พึงประเมินไม่เกินกว่า 1,000,000 บาท ยังคงมีสิทธิได้รับค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ส่วนบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะถูกปรับเพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้มีเงินได้เกินกว่าจำนวนดังกล่าวจะไม่มีสิทธิได้รับค่าลดหย่อนใด ๆ²²

เหตุผลของข้อเสนอตาม (ข) คือ การหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาช่วยให้ผู้เสียภาษีหักค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้เกินกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น ข้อเสนอตาม (ข) จะทำให้ผู้เสียภาษีไม่สามารถหักค่าใช้จ่ายเกินกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะทำให้เงินได้ที่ต้องเสียภาษีสูงขึ้นและต้องจ่ายภาษีเงินได้สูงขึ้น ซึ่งเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ได้รับจากการขายอสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดกหรือได้รับการให้โดยเสน่หา กฎหมายให้สิทธิผู้มีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ถึงร้อยละ 50 ของเงินได้ ซึ่งอาจเป็นค่าใช้จ่ายที่เกินกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ผู้มีเงินได้สามารถหักค่าใช้จ่ายได้เกินกว่าค่าใช้จ่ายจริง ส่งผลให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษี ดังนั้น ข้อเสนอแนะให้ยกเลิกการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาและให้ใช้การหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง จะทำให้ผู้เสียภาษีไม่สามารถหักค่าใช้จ่ายเกินกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะทำให้เงินได้ที่ต้องเสียภาษีสูงขึ้นและต้องจ่ายภาษีเงินได้สูงขึ้น ซึ่งจะเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐบาล²³

²¹ Geoffrey K. Morse and David Williams, *Davies: Principle of Tax Law*, 4th ed. (London: Sweet & Maxwell, 2000), 13.

²² Jirasak Rodjun, "Reform of Personal Tax Allowances to Reduce Income Inequality and to Encourage Economy," *Journal of Revenue Department* 57, no. 2 (February 2010): 65-93. [In Thai]

²³ Varangkana Vanidvattakul and Jirasak Rodjun, "Problems on Deductible Expenses in Calculation of Personal Income Tax Deriving from Sale of Immovable Property," *Journal of Revenue Department* 63, no. 3 (March 2016): 79-91. [In Thai]

เหตุผลของข้อเสนอตาม (ค) คือ มีหลักฐานแสดงว่า การยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการสามารถเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษี ยกตัวอย่าง ในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2525 เงินได้จากการขาย อสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้มาเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าหรือหากำไรเป็นเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตาม การยกเลิกการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา [ให้แก่เงินได้ดังกล่าว] ในปี พ.ศ. 2525 เพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐบาลไทย²⁴ ในสหราชอาณาจักร เคอร์เวิน (Curwen) กล่าวว่าผลประโยชน์จำนวนมากในสหราชอาณาจักร ได้ถูกยกเลิก (เช่น การหักค่าลดหย่อนสำหรับเบี้ยประกันชีวิต) ผลที่ตามมาคือ เงินได้ที่ต้องเสียภาษีได้สูงขึ้นถึง 2 ใน 3 ของเงินได้ทั้งหมดในปี ค.ศ. 1987- ค.ศ. 1988²⁵

5.2.2 ข้อเสนอให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี

ตัวบรรเทาภาระภาษีก่อให้เกิดแรงจูงใจในการหลบหลีกและหนีภาษี และนำมาซึ่งกฎเกณฑ์เพื่อต่อต้านการหลบหลีกและหนีภาษีที่ซับซ้อน โครงสร้างของฐานภาษีเงินได้ที่ซับซ้อนน้อยลงโดยการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการจึงถูกคาดหวังว่าจะนำมาซึ่งต้นทุนในกระบวนการจัดเก็บภาษีที่ต่ำลง รวมทั้งลดแรงจูงใจในการหลบหลีกและหนีภาษี

1) ข้อเสนอให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางรายการเพื่อลดความซับซ้อนของโครงสร้างของฐานภาษี

โครงสร้างของฐานภาษีเงินได้ที่ซับซ้อนส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดเก็บภาษีที่สูงนำมาซึ่งการสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษี เพื่อที่จะปรับปรุงโครงสร้างของฐานภาษีเงินได้ให้ซับซ้อนน้อยลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีหรือรายจ่ายในทางภาษีบางรายการดังนี้

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้พบว่ารัฐบาลโดยส่วนใหญ่กระตือรือร้นที่จะลดรายจ่ายในทางภาษี เพราะรายจ่ายในทางภาษีเพิ่มความซับซ้อนในระบบภาษี²⁶ อย่างไรก็ตาม แอทกินสัน (Atkinson) และสติกลิตซ์ (Stiglitz) กล่าวว่าเราไม่สามารถยกเลิกรายจ่ายในทางภาษีได้ทั้งหมด เพราะสำหรับรายจ่ายในทางภาษีบางรายการ มีเหตุผลทางด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีสนับสนุน²⁷ ทิลีย์ (Tiley) กล่าวว่าคล้าย ๆ กันว่ามีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีจำนวนมากโดยอาศัยเหตุผลการผสมผสานกันระหว่างการใช้งานได้จริงและความสะดวก

²⁴ Sussangkarn C., *The Tax Structure in Thailand and Its Distribution Implications* (Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation, 1988), 16-17. [In Thai]

²⁵ Curwen P. Spending, "Taxing and Borrowing," in *Understanding the UK Economy* (Hampshire: Macmillan Press, 1994), 160.

²⁶ OECD, *Personal Income Tax System Under Changing Economic Condition* (Paris: OECD, 1986), 1.

²⁷ Atkinson A. B. and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (Berkshire: McGraw-Hill, 1980), 64.

ในการบริหารการจัดเก็บภาษี²⁸ ยกตัวอย่างเช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างบางอย่างสามารถยอมรับได้ ด้วยเหตุผลในเรื่องความสะดวกในการบริหารการจัดเก็บภาษี เพราะผลประโยชน์เพิ่มเติมที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างบางอย่างยากในการหาค่าหรือยากในการบริหารการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ของชาวนาสามารถยอมรับได้ ด้วยเหตุผลในเรื่องความสะดวกในการบริหารการจัดเก็บภาษี เพราะชาวนาไม่เก็บบันทึกหรือหลักฐานเกี่ยวกับเงินได้ และเป็นการยากมาก ๆ ในการประเมินภาษีเงินได้จากชาวนา²⁹

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีที่ไม่สามารถยอมรับได้ด้วยเหตุผลในเรื่องความสะดวกในการบริหารการจัดเก็บภาษี เพราะการยกเลิกจะบรรเทาความซับซ้อนของโครงสร้างของฐานภาษีเงินได้ และยังทำให้เกิดความง่ายและความสะดวกในการบริหารการจัดเก็บภาษี และการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การยกเลิกรายจ่ายในทางภาษีบางรายการจะทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีย่างขึ้น เพราะจะเป็นการยากมากขึ้นแก่ผู้เสียภาษีที่ไม่ซื่อสัตย์ในการหาช่องโหว่เพื่อทำการหลบหลีกหรือหนีภาษี³⁰ และจะเป็นการง่ายขึ้นแก่ผู้เสียภาษีที่ซื่อสัตย์ที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การต่อต้านการหลบหลีกภาษีจำนวนมาก

2) ข้อเสนอให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีเพื่อยับยั้งการหลบหลีกและหนีภาษี

การหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงอาจนำไปสู่การหนีภาษีโดยการหักค่าใช้จ่ายเกินความเป็นจริงโดยแสดงหลักฐานค่าใช้จ่ายอันเป็นเท็จและให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอแนะนำให้ใช้การหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงพร้อมกับการบังคับให้ผู้เสียภาษีเก็บบัญชีและหลักฐาน รวมทั้งกำหนดโทษที่รุนแรงสำหรับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ ผู้เสียภาษีอาจหนีภาษีด้วยการแสดงเงินได้และรายจ่ายผิดไปจากความเป็นจริง เพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีและการหักค่าลดหย่อนตามรายการ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีซึ่งเป็นช่องโหว่ภาษีดังต่อไปนี้ เพื่อลดแรงจูงใจในการหลบหลีกและหนีภาษี ลดต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี รวมทั้งลดการสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บภาษี (ก) การหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา (ข) การยกเว้นภาษีให้แก่กำไรส่วนที่เกินทุนหรือกำไรจากการขายทรัพย์สิน (ค) การยกเว้นภาษีเงินได้ที่เป็ดอกเบียเงินฝากธนาคาร (ง) การยกเว้นภาษีผลประโยชน์เพิ่มเติมที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง (จ) การยกเว้นภาษีสำหรับค่าเบี้ยเลี้ยง (ฉ) การหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยส่วนบุคคล (ช) การหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับเบี้ยประกันชีวิต และ (ซ) การหักค่าลดหย่อนภาษีเงินที่จ่ายเข้ากองทุนบำนาญส่วนตัว หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

²⁸ John Tiley, *Revenue Law*, 4th ed. (Oxford: Hart, 2000), 25.

²⁹ Lent G. E. and Hirao T., *A Survey of Thailand's Tax Structure* (Washington, D.C.: IMF, 1970), 28.

³⁰ World Bank, *Thailand Public Finance in Transition*, 39.

References

- A. B., Atkinson, and Joseph E. Stiglitz. *Lectures on Public Economics*. Berkshire: McGraw-Hill, 1980.
- A. R., Prest. *Public Finance: In Theory and Practice*. 3rd ed. London: Weidenfeld and Nicolson, 1967.
- C., Pond. "Tax Expenditures and Fiscal Welfare." In *Taxation and Social Policy*, edited by Sanford C., Pond C. and Walker R., 53. London: Heinemann Educational Books, 1980.
- C., Sahasakul. *Features of the Tax System in Thailand*. Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1987. [In Thai]
- C., Sandford. "Tax Compliance Costs, Evasion and Avoidance." In *Income Redistribution: The Limits to Redistribution*, edited by Collard D., Lecomber R. and Slater M., 154. Bristol: John Wright & Sons, 1980.
- C., Sussangkarn. *The Tax Structure in Thailand and Its Distribution Implications*. Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation, 1988. [In Thai]
- Dalton, Hugh. *Principles of Public Finance*. 4th ed. London: Routledge & Kegan Paul, 1966.
- G. E., Lent, and Hirao T. *A Survey of Thailand's Tax Structure*. Washington, D.C.: IMF, 1970.
- Helmuth, Cremer, and Firouz Gahvari. "The Scandinavian Journal of Economics." *The Scandinavian Journal of Economics* 96, no. 2 (June 1994): 219-239.
- Hockley, Graham C. *Public Finance: An introduction*. London: Routledge & Kegan Paul, 1979.
- J. A., Astin. "Discussion." In *Income Redistribution: The Limits to Redistribution*, edited by Collard D., Lecomber R. and Slater M., 163. Bristol: John Wright & Sons, 1980.
- James, Simon R., and Christopher Nobes. *The Economics of Taxation*. 7th ed. Essex: Pearson Education, 2000.
- Jirasak Rodjun. "Proposal to Adjust Personal Tax Allowances to be in Line with Price Inflation." *Sukhothai Thammathirat Law Journal* 19, no. 2 (December 2007): 65-71. [In Thai]
- Jirasak Rodjun. "Reform of Personal Tax Allowances to Reduce Income Inequality and to Encourage Economy." *Journal of Revenue Department* 57, no. 2 (February 2010): 65-93. [In Thai]
- M., Saatchi. *The Science of Politics*. London: Weidenfeld & Nicolson, 2001.

-
- Ministry of Finance. *Information Handbook on Taxation in Thailand*. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press, 1982. [In Thai]
- Morse, Geoffrey K., and David Williams. *Davies: Principle of Tax Law*. 4th ed. London: Sweet & Maxwell, 2000.
- N. A., Barr. *Self-assessment for Income Tax*. London: Heinemann Educational Books, 1977.
- OECD. *Personal Income Tax System Under Changing Economic Condition*. Paris: OECD, 1986.
- R. A., Musgrave, and Musgrave P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. 3rd ed. London: McGraw-Hill, 1980.
- Sandford, Cedric. *Why Tax Systems Differ*. Bath: Fiscal, 2000.
- Sonchai Richupan. *Analysis of the Personal Income Tax in Thailand* (A Report to Fiscal Policy for Resource Mobilization Study Sponsored by World Bank). N.p: n.p., 1980. [In Thai]
- Spending, Curwen P. "Taxing and Borrowing." In *Understanding the UK Economy*, 160. Hampshire: Macmillan Press, 1994.
- Tiley, John. *Revenue Law*. 4th ed. Oxford: Hart, 2000.
- Varangkana Vanidvattakul, and Jirasak Rodjun. "Problems on Deductible Expenses in Calculation of Personal Income Tax Deriving from Sale of Immovable Property." *Journal of Revenue Department* 63, no. 3 (March 2016): 79-91. [In Thai]
- W., Thirsk. *Lessons from Tax Reform: An Overview*. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- World Bank. "Introduction and Overview." In *Tax Policy in Developing Countries*, edited by Javad Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah, xviii. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- World Bank. *Thailand Public Finance in Transition*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

แนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0

The Development of Justice Administration to Thailand 4.0

ประพาฬรัตน์ สุขดิษฐ์¹
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
2 ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: enzyme_sai@hotmail.com

Praphanrat Sukdit²
Major of Law, Faculty of Law, Ubon Ratchathani Rajabhat University
2 Mueang, Ubon Ratchathani 34000, Thailand
Email: enzyme_sai@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานยุติธรรมไทยและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมไทยให้มีความสอดคล้องกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งเป็นโมเดลขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีดิจิทัล นวัตกรรม ทูมมนุษย์และความคิดสร้างสรรค์ไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

จากผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานยุติธรรมของประเทศไทยนั้นประสบปัญหาในเรื่องของหน่วยงาน ตั้งแต่องค์กรตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และคุมประพฤติ เนื่องจากมีระบบการทำงานที่ไม่ทันสมัย การบริการล่าช้า ขั้นตอนยุ่งยาก อีกทั้งบุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจและขาดทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษ สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 นั้น ควรปฏิรูประบบและระบบในกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นความเป็นสหวิทยาการ เน้นการพิสูจน์จากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในแต่ละหน่วยงาน เน้นการวิจัยและพัฒนา ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในวิชาชีพ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ทุกช่องทาง ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมควรศึกษากฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ และพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษเพิ่มเติม รวมถึงให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ตรวจสอบ และรับฟังความคิดเห็นได้

คำสำคัญ: การพัฒนา; การบริหารงานยุติธรรม; ไทยแลนด์ 4.0

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

Abstract

The objective of academic research is to study the problems of Thai justice administration and discover the development of the justice administration in Thailand in accordance with the policy of Thailand 4.0, which is the mechanism to propel economic and social growth along with science, digital technology, innovation, human capital and creativity. That leads to the wealth, sustainability and prosperity of the nation under governing of the Prime Minister and the head of National Council for Peace and Order, General Prayuth Chan-o-cha.

It has been found that the organizations in Thai justice system are comprised of police, prosecution, correction and probation. The systems in the aforementioned organizations are obsolete, delayed service, complicated procedure as well as insufficient understanding in English communication by the officials. These are major problems to provide justice to people. Due to development of justice administration into policy of Thailand 4.0, the aforementioned organizations and justice systems shall be reformed by focusing on interdisciplinary, scientifically proven evidence, digital technological use in justice organization, research and development, education of moral and ethics in careers. People will be informed to understand the justice procedures through various channels. Out-dated laws must be abolished or amended. Officials in justice systems should study Thai and international law including improvement of English communication skills, including allowing people are able to participate, inspect and share the opinions.

Keywords: Development; Justice Administration; Thailand 4.0

1. บทนำ

ตลอดปี พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2561 ประชาชนไทยมักจะได้ยินคำว่าไทยแลนด์ 4.0 อยู่บ่อยครั้ง แต่ประชาชนจำนวนหนึ่งอาจจะไม่เข้าใจความหมายของคำว่ายุคไทยแลนด์ 4.0 นั่นคืออะไร จะช่วยพัฒนาประเทศไทยได้อย่างไร และสามารถเป็นจริงได้หรือไม่ ซึ่งไทยแลนด์ 4.0 เป็นวิสัยทัศน์เชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่เข้ามาบริหารประเทศบนวิสัยทัศน์ที่ว่า “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” โดยเปลี่ยนการขับเคลื่อนประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรมไปสู่การขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ ทักษะมนุษย์ และเทคโนโลยี เนื่องจากทั่วโลกมีการแข่งขันที่สูงขึ้น ประเทศไทยจึงต้องเปลี่ยนสู่ยุค 4.0 เพื่อให้ไทยกลายเป็นประเทศที่มีรายได้สูง แม้วิสัยทัศน์ดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่เศรษฐกิจ แต่ก็มิอาจปฏิเสธได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถือเป็นอีกด้านหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม มีหลายปัญหา ได้แก่ ปัญหาการแบ่งแยกส่วนรับผิดชอบและการบริหารงานที่มีลักษณะ

ต่างคนต่างทำ ปัญหาระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาด้านการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและระบบผลิตนักกฎหมาย³ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ท้าทายการบริหารงานยุติธรรมของรัฐที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลและแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน⁴ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนบทบาท ปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง พัฒนารูปแบบการดำเนินงานหรือแนวทาง นโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ทัวถึง เท่าเทียม เสียค่าใช้จ่ายน้อย มีมาตรฐานสากลและไปสู่เป้าหมายไทยแลนด์ 4.0 ที่มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนได้

2. การบริหารงานยุติธรรม

ตามนิยามที่พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 มาตรา 3 กำหนดว่า การบริหารงานยุติธรรม หมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับตามกฎหมายและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ไม่รวมถึงอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล และการดำเนินการของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

จากนิยามดังกล่าว การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องกระทำโดยบุคลากรและองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรม ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาล ราชทัณฑ์ และคุมประพฤติ ดังนั้นการบริหารงานยุติธรรมไทยในยุค 4.0 โดยทั่วไปแล้วหมายถึงกระบวนการบริหารจัดการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ในช่วงตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา⁵ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ในระบบงานยุติธรรมต้องอาศัยความร่วมมือ การประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน หากปล่อยให้ทำหน้าที่ลำพังของระบบงานยุติธรรมย่อมไม่สามารถจะประสบผลสำเร็จได้เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการผลักดันเศรษฐกิจของไทยเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัลย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานยุติธรรมไทย ซึ่งในบทความนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาปัจจัยบางประการที่บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ ดังนี้

1) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน แสดงให้เห็นว่ายิ่งกฎหมายใหม่ออกมามากล้นจะมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน ยากแก่การเข้าใจ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ตัวบทกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ไม่มีการปรับปรุงอัตราโทษ รวมทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนจำนวนไม่น้อยไม่ทราบความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกฎหมายใหม่ ๆ หรือกฎหมายที่มีการปรับปรุงแก้ไข

³ Kanyarat Wiphatawat, Pattranit Yaodam and Bandid Homket, *Guidelines for Criminal Justice Reform* (Bangkok: Law Reform Commission of Thailand, 2016), 120-123. [In Thai]

⁴ Jutharat Ue-amnoey, *Justice System and Alternatice Justice: On Sociological Perspectives* (Bangkok: Chulalongkorn University, 2013), 272. [In Thai]

⁵ Chanchao Chaianukij, "Justice 4.0," *Journal of Thai Justice System* 10, no. 2 (May-August 2017): 142. [In Thai]

2) ประเทศไทยใช้ประมวลกฎหมายเป็นหลักในการประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และปริมาณคดีมีจำนวนมาก ดังนั้นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจึงนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การเจรจาต่อรอง และอนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาคดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายของภาครัฐและประชาชน อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในสังคมไทยนั้น แม้จะได้มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายแล้วนั้น หากแต่ในการดำเนินงานควรทำการประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละมาตรการเพื่อให้ทราบปัญหาอุปสรรค จุดเด่นและข้อจำกัดในการนำมาตรานั้น ๆ มาใช้⁶

3) การนำเครื่องมือเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์มาใช้ในระบบยุติธรรม เนื่องด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการนำเทคโนโลยี นวัตกรรมเข้ามาใช้ในหน่วยงาน แต่ด้วยข้อจำกัดทั้งงบประมาณสนับสนุน การพัฒนาบุคลากรให้ใช้เทคโนโลยีไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นความท้าทายที่สำคัญมีดังนี้

3.1) กระบวนการทำงานเน้นความเป็นสหวิทยาการมากขึ้น⁷ กล่าวคือ ใช้การบูรณาการและแก้ไขปัญหาวัยองค์ความรู้หลากหลายสาขาวิชา มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ลดการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น

3.2) นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น เนื่องจากคดีที่ศาลมีปริมาณมาก บางคดีใช้ระยะเวลานาน กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้ข้อพิพาทระงับได้โดยคู่กรณีพึงพอใจทั้งสองฝ่าย ลดปริมาณคดี ลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

3.3) รัฐควรสนับสนุนงบประมาณโดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบงานที่ต้องใช้อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ ที่เชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ต

3. ปัญหาการบริหารงานยุติธรรมและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมสู่ยุค 4.0

แม้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจะปฏิรูปมาหลายครั้ง แต่ยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดในเรื่องบทบาทยุติธรรมและการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในการประสานงาน การตรวจสอบ การบังคับใช้กฎหมาย ทำให้รัฐต้องรับภาระและสิ้นเปลืองทรัพยากรบุคคลและงบประมาณเป็นจำนวนมาก⁸ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายต้องการให้ประเทศไทยก้าวข้ามผ่านจากประเทศที่รายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ทำให้องค์กรและหน่วยงานของรัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณต่าง ๆ ทั้งการบริหารงาน การสร้างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ การจัดซื้อเทคโนโลยีต่าง ๆ การวิจัยเพื่อพัฒนาในระยะยาวและแบบยั่งยืน ผู้เขียนจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะทางดังรายละเอียดต่อไปนี้

⁶ Whitchuta Itsaranuwat, *Implementing of Alternative Dispute Resolution in Thai Society* (Research Report) (Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016), 84. [In Thai]

⁷ Chanchao Chaianukij, "Justice 4.0," 142. [In Thai]

⁸ Kanyarat Wiphatawat, Pattranit Yaodam and Bandid Homket, *Guidelines for Criminal Justice Reform*, 12. [In Thai]

3.1 ด้านการบริหารงาน

3.1.1 ปัญหาการบริหารงาน

เมื่อกล่าวถึงต้นทางของกระบวนการยุติธรรมไทย ทุกคนจะนึกถึงองค์กรตำรวจเพราะเป็นวิชาชีพแรกในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งระบบงานตำรวจที่ผ่านมาของประเทศไทยประสบปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจมีภารกิจจำนวนมาก ซึ่งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้กว้างขวาง ทำให้ตำรวจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำงานในส่วนภารกิจหลัก ตำรวจขาดทักษะความชำนาญและความรู้ความเข้าใจในงานที่ทำ ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการสืบสวนจับกุมยาเสพติดในพื้นที่สถานีตำรวจภูธรปง จังหวัดพะเยา อยู่หลายปัจจัยในระดับที่แตกต่างกัน คือ ในระดับสูงถึง 100 เปอร์เซ็นต์ คือ ด้านความสามารถของผู้ที่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด รองลงมาคือในระดับ 92.31 เปอร์เซ็นต์ ในด้านการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่หลายอย่างโดยไม่ทำหน้าที่สืบสวนจับกุมยาเสพติดเพียงด้านเดียว⁹ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ตำรวจบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ซึ่งตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2553 ข้อ 16 ข้าราชการตำรวจจะต้องสำนึกในการให้บริการประชาชนด้านอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา แต่จากข่าวซึ่งปรากฏให้เห็นบ่อย ๆ มักเป็นเรื่องที่ประชาชนไม่พอใจตำรวจ เช่น เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ การให้บริการประชาชนโดยเฉพาะหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ

สำหรับพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เนื่องจากกระบวนการพิจารณาความอาญาของไทยจะแยกการสอบสวนและการฟ้องคดีออกจากกัน แต่ตามลักษณะสภาพของงานทั้งสองอย่างไม่อาจแยกจากกันได้¹⁰ ดังนั้นผลการสอบสวนย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการฟ้องและดำเนินคดีในศาล¹¹ สำหรับศาลมีความหมายหลายนัย คือ ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดี และหมายถึงสถานที่พิจารณาตัดสินคดีและดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งปัญหาที่มีอยู่คือ บุคลากรในศาลไทยที่มีความรู้ในการใช้เทคโนโลยีสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์มีจำนวนน้อย

สำหรับการคุมประพฤตินั้นเป็นระบบที่ใช้กับผู้กระทำความผิดทางอาญาเป็นครั้งแรก และศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้มีความผิดจริงสมควรได้รับโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดแล้วเพียงแต่ให้รอการลงโทษไว้ก่อน¹² โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดให้ ซึ่งผลดีของการคุมประพฤติคือ

⁹ Chaloomkiat Thamsuk, "Problems and Obstacles of the Investigation and Arrestment in Drug Criminal Cases in the Areas Under the Jurisdiction of Pong Police Station, Pong District, Phayao Province," (Master's thesis, Faculty of Social Sciences, Chiang Rai Rajabhat University, 2010), 62. [In Thai]

¹⁰ Phongthorn Thanyasiri, *Process and Justice Administration* (Research Report) (Bangkok: Ministry of Justice, 2012), 80. [In Thai]

¹¹ Ibid, 80.

¹² Achariya Chutinant, *Criminology and Penology*, 2nd ed. (Bangkok: Winyuchon, 2014), 221. [In Thai]

ผู้กระทำผิดไม่ต้องถูกจำคุก ถือเป็นการช่วยลดปัญหาความแออัดของเรือนจำได้ และไม่ต้องถูกตราหน้าว่าเป็นคนชั่วร้าย แต่ปัญหาที่มีอยู่ เช่น การติดตามจับกุมผู้กระทำผิดหรือจำเลยที่ศาลออกหมายจับตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ปัญหาจำเลยกระทำผิดเงื่อนไขคุมความประพฤติที่ศาลกำหนดไว้

สำหรับระบบงานราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานลำดับสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรมนั้น จากสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศสำรวจ ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 319,479 คน¹³ แต่ความจุปกติของเรือนจำที่จะรองรับมีได้เพียง 180,000 คนเท่านั้น¹⁴ ทำให้เกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง การควบคุมดูแล การอบรมแก้ไข การฝึกวิชาชีพ และการบริหารแผนงานของเรือนจำ ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งระบบงานราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบจะผิดพลาดไม่ได้ เมื่อพิจารณาจากสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์คดีพระราชบัญญัติยาเสพติดทั่วประเทศสำรวจ ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 รวมทั้งสิ้น 230,293 คน¹⁵ เมื่อผู้ต้องขังจำนวนมากเป็นผู้ติดยาเสพติดมาก่อน การเสพยาเสพติดในเรือนจำทำให้เกิดปัญหาการแพร่โรคเอดส์ และมีนักโทษที่เป็นโรคเอดส์เพิ่มขึ้นกลายเป็นภาระหนักแก่เรือนจำ¹⁶

นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการองค์กรนั้นจำเป็นต้องมีการแบ่งงานกันและต้องปฏิบัติงานภายในขอบเขตและตามท้องที่กรมอบหมาย ซึ่งผู้บริหารที่มีอำนาจในการมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลแต่ละคน แต่จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มากมายและแบ่งแยกความรับผิดชอบ ทำให้ไม่เป็นระบบเท่าที่ควร

3.1.2 แนวทางการพัฒนาการบริหารงาน

ในระบบงานยุติธรรมต้องมีวัตถุประสงค์ในการที่จะลดปัญหาอาชญากรรม โดยควรให้ความสำคัญกับมาตรการเชิงรุก เน้นให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และควรทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ ลดการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและเน้นให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสามารถนำมาใช้ได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ซึ่งข้อดีก็คือลดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการต่อสู้คดี บรรเทาความแออัดในเรือนจำและสร้างความสมานฉันท์ได้อย่างไรก็ตาม ควรทำวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการให้เหมาะสมกับสังคมไทยด้วย นอกจากนี้ การบริหารจัดการองค์กรนั้นต้องมีการแบ่งงานกัน และต้องปฏิบัติงานภายในขอบเขตและตามท้องที่กรมอบหมายให้ชัดเจน

¹³ Department of Corrections, "Statistics of the Prisoners," last modified 2017, accessed November 24, 2017, <http://www.correct.go.th/stat102/display/result.php?date=2017-11-01&Submit=%B5%A1%C5%A7/> [In Thai]

¹⁴ Nathee Chitsawang, "Alternative Measures for Treating Offenders to Solve Problem of Prison Overcrowding," last modified 2014, accessed November 24, 2017, <http://www.nathee-chitsawang.com/> [In Thai]

¹⁵ Department of Corrections, "The National Prisoner Statistic of the Narcotics Act," last modified 2017, accessed November 24, 2017, http://www.correct.go.th/stat102/display/drug_result.php?date=2017-11-01&Submit=%B5%A1%C5%A7/ [In Thai]

¹⁶ Acharya Chutinant, *Criminology and Penology*, 186. [In Thai]

3.2 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.2.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในบางกิจกรรมไม่ได้ทำแบบต่อเนื่องหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม แต่ก็ยังขาดการมีส่วนร่วมหรือยังไม่ให้ความสำคัญในการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ฉะนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น ต้องมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ แนวทางการแก้ไขปัญหา และแบ่งการรับผิดชอบร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

3.2.2 แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งการสร้างเครือข่ายและให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ และดำเนินการแก้ไขในปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ยุติธรรมชุมชน การไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาทในชุมชน เพื่อให้แต่ละชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน การมีส่วนร่วมกับตำรวจ เช่น ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสผู้กระทำความผิด การมีส่วนร่วมกับอัยการ เช่น การเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการ การมีส่วนร่วมกับศาล เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาในความผิดอันยอมความได้ การมีส่วนร่วมกับคุมประพฤติ เช่น เป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ การมีส่วนร่วมกับราชทัณฑ์ เช่น การอุดหนุนซื้อสินค้าจากราชทัณฑ์ ภาคเอกชนเข้ามาฝึกอบรมอาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง หรือโครงการกำลังใจในโครงการพระราชดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในการช่วยเหลือผู้ต้องขัง ผู้ถูกคุมประพฤติ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน และสมาชิกในชุมชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อผู้นำชุมชนของตน ทำให้พนักงานสอบสวนในสถานีตำรวจภูธรปากคาด จังหวัดหนองคายได้เปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น¹⁷ และสอดคล้องกับงานด้านบำบัดฟื้นฟูของอังกฤษ ในกรณีที่ผู้ถูกคุมประพฤติจะต้องเข้ารับการฟื้นฟูตามโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟู และมีการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อทำให้เกิดความหลากหลาย โดยดำเนินงานในรูปแบบของบริษัทแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เช่น การเรียนหนังสือ การฝึกอาชีพ เป็นต้น¹⁸

¹⁷ Surat Rattanawongsa, "Enhancing Investigating Officers' Efficiency in the Community Judicial Process in Order to Create Harmony in the Pakkhat Police Station," (An Independent Study Report Master's thesis, College of Local Administration, Khon Kaen University, 2010), 55. [In Thai]

¹⁸ Pramote Phansa-ard, *Guidelines for the Development of Structures and Forms of Probation* (Research Report) (Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016), 115. [In Thai]

3.3 ด้านกฎหมาย

3.3.1 ปัญหากฎหมาย

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ให้ตรวจสอบการทำงาน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว แต่ในความเป็นจริงยังมีคนจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นผู้ยากจนซึ่งตกอยู่ในฐานะเป็นจำเลย ผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหา อาจประสบปัญหาต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากกว่าบุคคลอื่น ยกตัวอย่างเช่น เหี่ยวอาชญากรรมถูกถามปากคำพยานที่เป็นเรื่องละเอียดอ่อน การสร้างพยานหลักฐานเท็จ การบีบบังคับให้รับสารภาพผิด แม้จะมีทนายความขอแรง หน่วยงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย กองทุนยุติธรรม ฯลฯ แต่ก็ยังไม่อาจช่วยเหลือประชาชนได้อย่างครอบคลุม ยังขาดการประสานความร่วมมือ นอกจากนี้ เทคโนโลยีเข้ามาเปลี่ยนระบบการให้บริการต่าง ๆ แต่กฎหมายกลับไม่รองรับได้อย่างเต็มที่ กระบวนการร่างกฎหมายมีระยะเวลานาน ทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งต้องมีการศึกษาวิจัย และนำเสนอแนวทางแก้ไขให้แก่รัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ต่อไป

3.3.2 แนวทางการพัฒนากฎหมาย

แนวทางการพัฒนากฎหมายนั้น ควรมีการทบทวนกฎหมายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีการเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้รองรับระบบดิจิทัล เช่น กฎหมายไซเบอร์ กฎหมายตราสารเปลี่ยนมืออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และตามพันธกรณีกติกา ระหว่างประเทศ กฎหมายต้องมีความยืดหยุ่น สามารถแก้ไขเพื่อรองรับเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ มีการจัดทำวารสารทางกฎหมายและวิชาการเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ¹⁹ ควรพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ค้นหาความจริงตั้งแต่ชั้นเจ้าพนักงานโดยเน้นการรวบรวมพยานหลักฐาน และพัฒนางานด้านนิติวิทยาศาสตร์ ควรปรับปรุงระบบการเรียนการสอนด้านนิติศาสตร์โดยมีการปรับปรุงหลักสูตรทุก ๆ 5 ปี เผยแพร่ความรู้กฎหมาย และสิทธิของประชาชนตามหมู่บ้าน โรงเรียน นอกจากนี้ ต้องมีการศึกษาวิจัย หากกฎหมายบางเรื่องเป็นอุปสรรค และนำเสนอแนวทางแก้ไขให้แก่รัฐบาลในเรื่องนั้น ๆ

3.4 ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

3.4.1 ปัญหาเทคโนโลยีสารสนเทศ

โลกปัจจุบันเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยอำนวยความสะดวกให้กับมนุษย์ในหลายด้าน แต่ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาหากใช้เทคโนโลยีไม่ถูกต้องทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ อาชญากรรม การศึกษา การทำงาน ไม่ว่าจะเป็น การโจรกรรมข้อมูล การเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสาร การเปลี่ยนแปลงรหัสผ่านการเข้าระบบทางอินเทอร์เน็ตหรือทางแอปพลิเคชัน เจ้าหน้าที่

¹⁹ Narongsak Sukwiboon, "Development Model of Effective Public Defenders of the Lawyers Council of Thailand," *Journal of Thai Justice System* 10, no. 1 (January-April 2017): 81. [In Thai]

ในกระบวนการยุติธรรมยังขาดการฝึกฝนการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้เกิดความชำนาญ บุคลากรในหน่วยงานยังใช้เทคโนโลยีไม่ค่อยได้ เพราะอาจยังไม่คุ้นชินกับระบบอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ระบบอาจไม่เสถียร

3.4.2 แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยี

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในหน่วยงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและต้องถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองต่อการอำนวยความสะดวกของประชาชน ระบบการบริหารควรเป็นแบบบริการ ณ จุดเดียว (One-Stop-Shop)²⁰ ไม่คิดค่าใช้จ่ายสำหรับการร้องขอพิพาททางเลือก ควรมีการใช้เทคโนโลยีตรวจสอบอาชญากรรม การใช้เทคโนโลยีเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพราะประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็ว

ในส่วนของศาลนั้น ควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ทุกศาล เช่น การร้องขอพิพาททางออนไลน์ (Online Dispute Resolution: ODR) การพัฒนาระบบรับคำฟ้องทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Filing System) การพัฒนาระบบบริหารจัดการคดี (Case Management System) ระบบบันทึกการสืบพยานด้วยภาพและเสียง จะช่วยให้ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาสามารถวิเคราะห์พฤติกรรมของพยานระหว่างเบิกความ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาคดีให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ในห้องพิจารณาคดี (Court Room System) และระบบการยื่นและส่งคำคู่ความโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-filing) ทำให้ประหยัดเงินและประหยัดเวลาได้ ซึ่งขณะนี้มีความก้าวหน้าของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการยื่น ส่ง และรับคำคู่ความ และเอกสารทางระบบรับส่งอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2560 แล้ว

สำหรับระบบการคุมประพฤติ ควรใช้เทคโนโลยีสารสนเทศควบคุมผู้ที่อยู่ในความดูแลได้ เช่น เครื่องมือควบคุมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) การรายงานตัวทางโทรศัพท์ เป็นต้น สร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน อาสาสมัครคุมประพฤติ และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติ โดยพบว่าข้อมูลจากโครงการศึกษาวิจัยโครงการติดตามประเมินผลโครงการนำร่องในการนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้ ผู้ถูกคุมความประพฤติมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตน ไม่กลับไปคบกับคนที่นำไปสู่ทางเสียหาย แต่ยังคงต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เช่น ควรปรับขนาดให้เล็กเท่ากับนาฬิกาข้อมือ ระยะเวลาการใช้งานแบตเตอรี่²¹ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการสนับสนุนงบประมาณและให้ความรู้ด้านเทคโนโลยีแก่พนักงานคุมประพฤติด้วย ปรับปรุงระบบความเสถียรของเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ให้มีความแม่นยำ ส่วนการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์สำหรับประเภทคดีที่มีใช้ความผิดร้ายแรงนั้นมีความเหมาะสมอยู่แล้วเพราะเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม ฝึกระวังเท่านั้น

²⁰ Tossapon Tassanakunlapan and Milagros Alvarez Verdugo, "Protection of Personal Data in Cyberspace: The EU-US E-Market Regime," *ASEAN Journal of Legal Studies* 1, no. 1 (2018): 67.

²¹ Rattanawan Homniam, *Guidelines for the Management of Electronic Monitoring Systems for Controlling Offenders (Electronic Monitoring: EM)* (Research Report) (Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016), 89. [In Thai]

สำหรับระบบงานราชทัณฑ์ ควรนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาควบคุมและแก้ไข ฟื้นฟูผู้ต้องขังแทนวิธีการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดูแลผู้ต้องขัง เช่น ระบบการจดจำใบหน้า เทคโนโลยีสแกนลายนิ้วมือในการควบคุมการเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง บริการสไกป์ (Skype) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนวัตกรรมของเรือนจำรัสเซีย บริการสไกป์ (Skype) ถือเป็นนวัตกรรมในการให้บริการนักโทษและประชาชน ผู้ประสงค์จะเยี่ยมนักโทษ โดยดำเนินงานภายใต้แนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดในการให้บริการประชาชนและแนวคิดในการลดการกระทำความผิดซ้ำ²² ทำให้ต่างฝ่ายต่างได้เห็นหน้า ได้ยินเสียง โดยไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางอีกด้วย

3.5 ด้านบุคลากร

3.5.1 ปัญหาบุคลากร

ปัญหาบุคลากรถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรมีภาวะความเครียดด้วยลักษณะของงาน บุคลากรมีความรู้ในการใช้เทคโนโลยี สื่อสารอิเล็กทรอนิกส์มีจำนวนน้อย บุคลากรไม่เพียงพอต่อการให้บริการประชาชน จึงส่งผลกระทบคือทำให้เกิด ความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันที่ นอกจากนี้ การดำเนินงานบางอย่าง ขัดข้องกับหน่วยงานอื่น ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนได้ว่าควรร้องเรียนที่หน่วยงานใด ซึ่งปัญหานี้สอดคล้อง กับการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม คือ จำนวนเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาหลักในการดำเนินงานให้บริการประชาชน เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการประชาชน เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญแล้ว มักจะลาออกหรือย้ายสังกัด และบางเรื่องหัวหน้าศูนย์ต้องลงพื้นที่เพียงผู้เดียว เพราะไม่มีผู้ชำนาญ²³ การคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงานในตำแหน่งที่ไม่ตรงกับภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ หรือ การกำหนดคุณสมบัติไว้ต่ำเกินไป รวมทั้งการใช้ระบบอุปถัมภ์ การใช้เส้นสาย โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ต้องโปร่งใสและเป็นธรรมกับคนทุกคน

ดังนั้นองค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องตั้งเป้าหมายที่จะพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม เพราะเป็น สิ่งที่จะสะท้อนประสิทธิภาพในการดำเนินงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนผ่านจากการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจประเภทยุทธศาสตร์หนักไปสู่การสร้างความนวัตกรรม ตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 นั้น ถือเป็นการออกนโยบายตามกระแสหลักของเศรษฐกิจโลกที่เน้นการสร้าง นวัตกรรมเทคโนโลยี²⁴ ทำให้ยังคงเกิดคำถามที่ว่าเป้าหมายที่รัฐบาลไทยได้วางเอาไว้ว่าประเทศไทยต้องเป็น ประเทศที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม สามารถเป็นจริงได้หรือไม่ และกระบวนการยุติธรรมไทยนั้นมีแนวทางการ พัฒนาเพื่อเข้าสู่ยุค 4.0 ให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจในยุคที่นำเทคโนโลยีมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมได้อย่างไร

²² Winai Charoenchaloemsak, "Innovative Prison of Skype Service for Prisoners and Citizens," last modified 2015, accessed November 24, 2017, <https://www.gotoknow.org/posts/591777/> [In Thai]

²³ Atchareya Thirasarichote, *The Development of Public Service Efficiency Through the Joint Service Center, Ministry of Justice* (Research Report) (Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016), 25. [In Thai]

²⁴ Chanintorn Pensute, "Thailand 4.0 Economics and Political Contexts," *Political Science and Public Administration Journal* 8, no. 1 (January-June 2017): 91. [In Thai]

3.5.2 แนวทางการพัฒนาบุคลากร

แนวทางการพัฒนาบุคลากรนั้น ส่งเสริมให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมดำรงตนตาม แนวจริยธรรมข้าราชการซึ่งถือเป็นจรรยาบรรณในวิชาชีพ ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตน ควรให้ทุนพัฒนา เพื่อเรียนต่อหรืออบรมทักษะที่ต่างประเทศ จัดอบรมกฎหมายเฉพาะทาง พัฒนาความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ นักกฎหมายต้องเพิ่มทักษะภาษาอังกฤษและศึกษากฎหมายต่าง ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น อาจมีการจัดกิจกรรมนันทนาการเพื่อกระชับความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน²⁵

4. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผล

การพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 แม้จะมีข้อจำกัดหลายประการ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าพัฒนาไม่ได้เลย ดังนั้นความท้าทาย คือ ภาครัฐควรเร่งประชาสัมพันธ์ จัดกิจกรรมเกี่ยวกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ต้องให้ความเข้าใจแก่ประชาชนให้มีความคิดที่จะมุ่งมั่นและพัฒนาประเทศไทยโดยต้องกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ในการนำพาองค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ต้องปลูกฝังจิตสำนึกให้กับคนรุ่นใหม่ เพราะเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น สนับสนุนงบประมาณให้มากขึ้น นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่สุดคือการพัฒนาตัวเองให้เป็นคนยุค 4.0 ด้วยเช่นกัน ซึ่งหากทุกคนมีความคิดที่จะพัฒนา และทุกภาคส่วนร่วมใจกันพัฒนาประเทศไทยก็จะทำให้อุปสรรคต่าง ๆ ลดน้อยลงได้ และหากหน่วยงานในระบบการบริหารงานยุติธรรมไทยขาดทิศทางการร่วมมือกัน ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการที่จะไปสู่ระบบความยุติธรรมที่ดีนั้นจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าตนนั้นรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรม

4.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนา 5 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านการบริหารงาน คือ มีการทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนต้องมีส่วนร่วมเข้ามาตรวจสอบ ติดตามการทำงาน และร่วมกำหนดนโยบายได้ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย ทั้งถึง ด้านกฎหมาย คือ ปรับปรุง ทบทวนกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย ทั้งนี้ต้องให้เหมาะสมกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ลดการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหลักโดยไม่จำเป็นและหันมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากขึ้น ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ คือ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศ หลักฐานการตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเพราะทำให้สามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้ ด้านบุคลากร คือ นักกฎหมายต้องเพิ่มทักษะภาษาอังกฤษและศึกษากฎหมายต่าง ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่งเสริมบุคลากรด้วยการอบรม หรือเรียนต่อ เน้นคุณธรรม จริยธรรม และตระหนักถึงจรรยาบรรณในวิชาชีพ และด้านวิจัย คือ ควรมีความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ หรือวิจัยร่วมกับระหว่างประเทศในการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบงานยุติธรรม

²⁵ Anurat Anantanatorn, "Stress and Tension Management of Police Officers in the Provincial Police Region 2," *Journal of Politics, Administration and Law* 9, no. 3 (September-December 2017): 167-168. [In Thai]

References

- Acharya Chutinant. *Criminology and Penology*. 2nd ed. Bangkok: Winyuchon, 2014. [In Thai]
- Anurat Anantanatorn. "Stress and Tension Management of Police Officers in the Provincial Police Region 2." *Journal of Politics, Administration and Law* 9, no. 3 (September-December 2017): 167-168. [In Thai]
- Atchareya Thirasarichote. *The Development of Public Service Efficiency Through the Joint Service Center, Ministry of Justice* (Research Report). Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016. [In Thai]
- Chaloemkiat Thamsuk. "Problems and Obstacles of the Investigation and Arrestment in Drug Criminal Cases in the Areas Under the Jurisdiction of Pong Police Station, Pong District, Phayao Province." Master's thesis, Faculty of Social Sciences, Chiang Rai Rajabhat University, 2010. [In Thai]
- Chanchao Chaiyanukij. "Justice 4.0." *Journal of Thai Justice System* 10, no. 2 (May-August 2017): 142. [In Thai]
- Chanintorn Pensute. "Thailand 4.0 Economics and Political Contexts." *Political Science and Public Administration Journal* 8, no. 1 (January-June 2017): 91. [In Thai]
- Department of Corrections. "Statistics of the Prisoners." Last modified 2017. Accessed November 24, 2017. <http://www.correct.go.th/stat102/display/result.php?date=2017-11-01&Submit=%B5%A1%C5%A7/> [In Thai]
- Department of Corrections. "The National Prisoner Statistic of the Narcotics Act." Last modified 2017. Accessed November 24, 2017. http://www.correct.go.th/stat102/display/drug_result.php?date=2017-11-01&Submit=%B5%A1%C5%A7/ [In Thai]
- Jutharat Ue-amnoey. *Justice System and Alternatice Justice: On Sociological Perspectives*. Bangkok: Chulalongkorn University, 2013. [In Thai]
- Kanyarat Wiphatawat, Pattranit Yaodam, and Bandid Homket. *Guidelines for Criminal Justice Reform*. Bangkok: Law Reform Commission of Thailand, 2016. [In Thai]
- Narongsak Sukwiboon. "Development Model of Effective Public Defenders of the Lawyers Council of Thailand." *Journal of Thai Justice System* 10, no. 1 (January-April 2017): 81. [In Thai]

-
- Nathee Chitsawang. "Alternative Measures for Treating Offenders to Solve Problem of Prison Overcrowding." Last modified 2014. Accessed November 24, 2017. <http://www.nathee-chitsawang.com/> [In Thai]
- Phongthorn Thanyasiri. *Process and Justice Administration* (Research Report). Bangkok: Ministry of Justice, 2012. [In Thai]
- Pramote Phansa-ard. *Guidelines for the Development of Structures and Forms of Probation* (Research Report). Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016. [In Thai]
- Rattanawan Homniam. *Guidelines for the Management of Electronic Monitoring Systems for Controlling Offenders (Electronic Monitoring: EM)* (Research Report). Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016. [In Thai]
- Surat Rattanawongsa. "Enhancing Investigating Officers' Efficiency in the Community Judicial Process in Order to Create Harmony in the Pakkhat Police Station." An Independent Study Report Master's thesis, College of Local Administration, Khon Kaen University, 2010. [In Thai]
- Tossapon Tassanakunlapan, and Milagros Alvarez Verdugo. "Protection of Personal Data in Cyberspace: The EU-US E-Market Regime." *ASEAN Journal of Legal Studies* 1, no. 1 (2018): 67.
- Whitchuta Itsaranuwat. *Implementing of Alternative Dispute Resolution in Thai Society* (Research Report). Bangkok: Office of Justice Affairs, 2016. [In Thai]
- Winai Charoenchaloemsak. "Innovative Prison of Skype Service for Prisoners and Citizens." Last modified 2015. Accessed November 24, 2017. <https://www.gotoknow.org/posts/591777/> [In Thai]

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ
เพื่อสนับสนุนการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย
Legal Measures Relating to Right Protection to Support
Rehabilitation of Drug Addicts in Thailand

วชิราภรณ์ พวงจินดา¹
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี
140 หมู่ 4 ถนนติวานนท์ ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: wachi_p20@hotmail.com

Wachiraporn Pongjinda²
Faculty of Law, Pathumthani University
140 Moo 4, Tiwanon Road, Mueang, Pathum Thani 12000, Thailand
Email: wachi_p20@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด เพื่อนำเสนอมาตรการส่งเสริมให้ผู้ติดยาเสพติดเข้าสูการบำบัดฟื้นฟู ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิิดขึ้นในประเทศไทย

จากการศึกษาพบปัญหาดังต่อไปนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์เพื่อการคัดกรองและดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 108/2557, 2) ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองมาตรฐานการบำบัดผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และ 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการบำบัดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 94 จากปัญหาทั้งหมดดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าควรจัดตั้งศูนย์เฉพาะทาง และให้มีอำนาจหน้าที่ในการคัดกรองผู้ติดยาเสพติดที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ไปบำบัดฟื้นฟูภายในระยะเวลาที่กำหนด และทำการตรวจสอบการดำเนินงานของสถานพยาบาลแต่ละแห่งที่ให้บริการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง อันจะส่งผลให้ผู้ได้รับการบำบัดรักษาสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

คำสำคัญ: การคุ้มครองสิทธิ; การบำบัดฟื้นฟู; ผู้ติดยาเสพติด

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

Abstract

The main purpose of this article is to study the legal measures relating to rehabilitation of drug addicts so as to identify some measures to promote more rehabilitation as well as other recommendations to solve this problem in Thailand.

The results of the study show three main problems: 1) legal problems of establishing a center to screen and to take care of rehabilitated persons in compliance with the Notice of National Council for Peace and Order no. 108/2014, 2) legal problems of ensuring the standard of drug addict rehabilitation as provided in Section 63 of the Narcotics Act B.E. 2522 and 3) legal problems of encouraging drug addicts to undergo rehabilitation process as provided in Section 94 of the Narcotics Act B.E. 2522. As a solution, there should be a specific center with full authority to screen and control drug addicts who violate related orders or regulations or fail to undergo rehabilitation process within designated time. The center should be able to scrutinize the performance to rehabilitation clinics in order to ensure standardized supervision and efficient treatment for drug addicts. The ultimate goal is to ensure that rehabilitated addicts are able to resume a peaceful life in the society.

Keywords: Right Protection; Rehabilitation; Drug Addicts

1. บทนำ

นับแต่อดีตถึงปัจจุบัน ตั้งแต่มีการประกาศบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด จำนวนผู้ติดยาเสพติด รวมถึงผู้ที่เข้ารับการบำบัดรักษาแล้วกลับไปเสพยาซ้ำ มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศไทยยังขาดมาตรการจูงใจ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เข้ารับการบำบัดรักษาโดยสมัครใจ ทำให้ผู้ติดยาเสพติดไม่มั่นใจเพียงพอในการเข้าสู่ระบบบำบัดรักษาเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม นอกจากนี้การให้บริการบำบัดรักษาที่ดำเนินงานโดยภาคเอกชน ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งให้บริการด้านการบำบัดรักษายังไม่มีกฎหมายที่ออกมากำหนดมาตรฐานการบำบัดรักษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการบำบัดรักษา และความปลอดภัยในสิทธิเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และจิตใจ³ ของผู้เข้ารับการบำบัดรักษาด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ติดยาเสพติดผ่านการบำบัดรักษามาแล้วยังต้องได้รับการติดตามและดูแลภายหลังการบำบัดรักษาด้วย ทั้งนี้ในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดการดูแลช่วยเหลือและติดตามผู้ผ่านการบำบัดรักษาอย่างครบวงจรและทั่วถึง ทำให้ผู้ติดยาเสพติดส่วนใหญ่ที่ผ่านกระบวนการบำบัดรักษาไม่ได้รับการดูแลและช่วยเหลือเพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพสังคม ส่งผลให้ผู้ติดยาส่วนใหญ่กลับไปเสพยาซ้ำ ทำให้ปัญหาเสพติดยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

³ Bureau of Development and Prevention of Drug Problems Academic Section on Drugs Prathathi, "The Results of the Treatment and Rehabilitation of Drug Users in Pattern Change Camp Behavior," *Journal of the NCC* 30, no. 3 (August-November 2014): 21-26. [In Thai]

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในอดีตนั้นถือว่า ผู้เสพยาเสพติดถือเป็นอาชญากร เน้นการลงโทษจำคุกมากกว่าการบำบัดรักษาทางร่างกาย ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดในปัจจุบัน ผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วยมิใช่อาชญากร อนึ่งการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์และหลักการสำคัญถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด โดยให้มีการครอบคลุมถึงผู้เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายยาเสพติด

นอกจากนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 94 ซึ่งกำหนดเรื่องการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดไว้ว่า ให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถขอเข้ารับการบำบัดยาเสพติดในสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนได้ เมื่อผ่านการบำบัดจนได้รับใบรับรองจากสถานพยาบาลแล้ว ให้ถือว่าความผิดในฐานะเสพ ครอบครอง และครอบครองเพื่อจำหน่ายเป็นอันยุติไป ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดบทบาทและหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการให้ความช่วยเหลือและติดตามผู้ผ่านการบำบัด ส่งผลให้เกิดปัญหาการดูแลช่วยเหลือและติดตามผู้ผ่านการบำบัดรักษาไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดมาตรการในการดำเนินการบำบัดรักษาโดยภาคเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดของประเทศไทยที่ขาดมาตรฐาน จึงควรศึกษาแนวคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาแนวคิดและข้อกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้โอกาสผู้ติดยาเสพติดกลับคืนสู่สังคมอย่างปกติสุข⁴ พร้อมกับการพัฒนาสุขภาพร่างกายและจิตใจให้สอดคล้องกับการบำบัดรักษาทางสาธารณสุข⁵ อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามแนวทางกระบวนการทางกฎหมายได้ในอนาคต

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด

จากการศึกษาพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ติดยาเสพติด อันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อหลักประกันสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ติดยาเสพติดในเรื่องกระบวนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดของประเทศไทยนั้น พบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์เพื่อการคัดกรองและดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีมาตรการเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและการดูแลผ่านการบำบัดฟื้นฟูนั้น⁶ โดยให้โอกาสผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่ไม่มีความผิดฐานอื่น หรืออยู่ระหว่างรอลงอาญา หรือมีของกลางเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งถือว่า

⁴ The United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance 1988, Article 3 Paragraph Four (b) (c) (d).

⁵ Office of the Narcotics Control Board, *The Development of Drug Abuse Prevention and Solution System in Schools: A Report on the Implementation*, Board of Directors (Bangkok: Office of the Narcotics Control Board, 2018), 6. [In Thai]

⁶ National Council for Peace and Order (NCPO), "National Peacekeeping Council Announcement no. 108/2014: Treatment of Persons Suspected of Committing a Drug Offense to Receive Rehabilitation and Care Through Rehabilitation Therapy," July 21, 2014. [In Thai]

กลุ่มนี้เป็นกลุ่มผู้ป่วยโดยไม่ถือว่ามีความผิด ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย⁷ ทำให้ผู้เสพได้มีโอกาสเข้ารับการรักษาฟื้นฟูโดยความยินยอม เพื่อให้ผู้เสื้ดกลับฟื้นคืนสภาพจากการเสื้ดติด และสามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุขนั้น พบว่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์เพื่อการคัดกรองและดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู ผู้เสื้ดที่ยินยอมเข้ารับการรักษา เนื่องจากไม่มีระบบการบังคับบำบัด เมื่อถึงเวลาเข้ารับการรักษา ผู้เสื้ดกลับไม่เข้ารับการรักษาตามที่กำหนด โดยมีพฤติกรรมฝ่าฝืนไม่เข้ารับการรักษาฟื้นฟู หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อกำหนดของสถานบำบัดฟื้นฟู ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขและความเชื่อมั่นของประชาชน

ดังนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการจัดตั้งศูนย์เพื่อการคัดกรองและดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชุมชนทุกระดับเข้ามามีบทบาทในการควบคุมบังคับดูแลและติดตามผู้ผ่านการบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ ส่งผลเสียทำให้กลุ่มคนที่มีพฤติกรรมหลบเลี่ยงไม่เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูอาศัยช่องว่างดังกล่าวในการให้ความยินยอมเพื่อจะได้ไม่ต้องถูกดำเนินคดี แต่กลับไม่เข้ารับการบำบัดฟื้นฟู รวมไปถึงผู้ที่มีพฤติกรรมเสื้ดซ้ำหรือไม่มีความตั้งใจที่จะเลิกยาเสื้ดติดหวนกลับมาสร้างปัญหาและสร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมซ้ำแล้วซ้ำอีก ส่งผลให้ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสื้ดติดทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นและนำไปสู่การทำลายชุมชน สังคม ประเทศชาติในที่สุด⁸ ดังนั้นแล้ว แนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 108/2557 เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสื้ดติดเพื่อเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและการดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติอย่างชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนทุกระดับให้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือ ดูแล และติดตามผู้ผ่านการบำบัดรักษายาเสื้ดติดในระบบสมัครใจ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาเสื้ดติดของประเทศ และตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวอย่างแท้จริง และสามารถลดการแพร่ระบาดของยาเสื้ดติดในสังคมไทยได้อย่างต่อเนื่อง

2.2 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานการบำบัดผู้ติดยาเสื้ดติดตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติยาเสื้ดติดให้โทษ พ.ศ. 2522

การบำบัดรักษายาเสื้ดติดเป็นรูปแบบที่มุ่งหมายจะให้โอกาสแก่ผู้เสื้ดผู้ติดยาเสื้ดติดที่มีความต้องการที่จะลด ละ เลิกยาเสื้ดติด สามารถสมัครขอเข้ารับการรักษา⁹ ในสถานพยาบาลและหมายถึงสถานอื่น ๆ หรือศูนย์บำบัดอื่น ๆ ที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลจัดหาให้สำหรับดูแลและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสื้ดติดให้โทษทั้งของรัฐและเอกชนได้ หรือในค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเสื้ดติด โดยกระบวนการบำบัดรักษาจะเน้นการบำบัดทางการแพทย์โดยใช้กระบวนการถอนพิษ และลดปริมาณยา

⁷ Boonsri Mewongkote, *Constitutional Law*, 9th ed. (Bangkok: Thammasat University Press, 2016), 36. [In Thai]

⁸ Yossawat Lerdpyaphumchai, "The Roles of Public Prosecutors in Criminal Process in Drug Case: A Case Study of the Measure Encouraging an in Offenders to Providing Important Information to Competent Officials in Prevention and Combat Against Drug Organize Crimes," *Graduate Law Journal* 10, no.1 (June 2016): 137-154. [In Thai]

⁹ James Alm, Betty R. Jackson and McKee Michael, "Getting the Word Out: Enforcement Information Dissemination and Compliance Behavior," *Journal of Public Economics* 93, no. 3-4 (2009): 392-402.

เสพติดที่ใช้ให้น้อยลงจนผู้เสพผู้ติดยาเสพติดไม่มีอาการอยากยาอีก ควบคุมไปกับการบำบัดทางจิตใจหรือการให้คำปรึกษาทางจิต เพื่อให้ผู้เข้ารับการบำบัดรักษาสามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

จากที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 63 ได้กำหนดว่าเมื่อได้จัดตั้งสถานพยาบาลสำหรับบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายแล้ว ให้รัฐมนตรีกำหนดระเบียบข้อบังคับเพื่อการบำบัดรักษา และระเบียบวินัยสำหรับสถานพยาบาล ดังกล่าวยังไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องของการดำเนินงานบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยภาคเอกชน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดที่มีใช้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้เสพผู้ติดยาเสพติดในด้านสุขภาพอนามัย ชีวิตและร่างกาย หรือจิตใจของผู้เข้ารับการบำบัดโดยตรงที่อาจไม่ได้รับการบำบัดรักษาที่ถูกต้อง อาจส่งผลให้ผู้เข้ารับการบำบัดได้รับอันตรายแก่สุขภาพร่างกายจนถึงขั้นเสียชีวิตได้ ดังนี้แล้วแนวทางในการแก้ไข คือ เพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักสูตรและมาตรการกลางสำหรับการบำบัดรักษาผู้เสพผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ นอกเหนือจากสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งจะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เข้ารับการบำบัดรักษาให้ได้รับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูที่ได้มาตรฐาน สอดคล้องกับการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจที่ดำเนินการในสถานพยาบาลของรัฐในประเทศไทยด้วย

2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการบำบัดติดตามตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดเรื่องการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจไว้ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้ผู้เสพ ครอบครอง ครอบครองเพื่อเสพ และครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษที่มีปริมาณไม่เกินที่กฎกระทรวงกำหนดและหากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองยังไม่พบการกระทำผิดดังกล่าว ผู้ที่กระทำผิดสามารถขอเข้ารับการบำบัดยาเสพติดในสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนได้ โดยเมื่อผ่านการบำบัดจนได้รับใบรับรองจากสถานพยาบาลแล้วให้ถือว่าความผิดในฐานเสพ ครอบครอง และครอบครองเพื่อจำหน่ายเป็นอันยุติไป ซึ่งพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งกฎกระทรวง แต่ประกาศกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กลับไม่พบบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองส่งเสริม จูงใจ หรือสนับสนุนให้ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อกฎหมายไม่มีการกำหนดมาตรการจูงใจ ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้จำนวนผู้ติดยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีจำนวนน้อย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตจำนงสูงสุดแห่งรัฐ¹⁰ ซึ่งมุ่งหมายที่จะทำให้ผู้เข้ารับการบำบัดสามารถลด ละ เลิก

¹⁰ Gellner E., "Dictatorship, Democracy and Development," *The American Political Science Review* 87, no. 3 (1993): 567-570.

การใช้ยาเสพติด และพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้เข้ารับการรักษาไปพร้อมกัน¹¹ การที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังส่งผลให้จำนวนผู้ติดยาเสพติดถูกจับกุมดำเนินคดี และนำเข้าสู่ระบบบังคับบำบัดและระบบต้องโทษ ซึ่งทำให้เกิดภาวะนักโทษล้นเรือนจำ¹² การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดระบบสมัครใจ จึงไม่มีมาตรการในการบังคับให้ผู้เข้ารับการรักษาต้องอยู่ครบกระบวนการ และข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้เข้ารับการรักษาบางส่วนหลบหนีการรักษา หรือไม่ปฏิบัติตามโปรแกรมการบำบัดที่วางไว้ ทำให้การบำบัดฟื้นฟูไม่ประสบผลสำเร็จ และขาดประสิทธิภาพในการลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นแล้วแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ ควรมีการกำหนดมาตรการจูงใจ ส่งเสริมและสนับสนุน เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้เสพยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการรักษา เพื่อให้มีผู้ขอเข้ารับการรักษาให้ได้มากที่สุด และสามารถลดจำนวนปริมาณผู้เข้าสู่การกระทำผิดอันเกี่ยวกับยาเสพติดให้เห็นอย่างชัดเจน ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคม

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์เพื่อการคัดกรองและดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเพื่อสนับสนุนการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทยอย่างเต็มที่และยังคงเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายอันแสดงให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาเสพติดด้วยมาตรการบำบัดรักษายังไม่บรรลุจุดมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร จึงส่งผลเสียต่อประชาชน สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติ เป็นสาเหตุหลักของการเพิ่มอาชญากรรมภายในรัฐ เนื่องจากผู้เสพยา ผู้ติดยาเสพติดที่ไม่ได้รับการบำบัดรักษายาเสพติดให้หายขาดจากอาการติดยาเสพติด ทำให้คนเหล่านี้กลายเป็นอาชญากร ถูกกีดกันออกจากสังคม ยังมีผู้เสพยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น ปัญหาอาชญากรรมก็มีอัตราเพิ่มขึ้นตามมาด้วย ส่งผลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ติดยาเสพติด และท้ายที่สุดส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของชุมชน สังคมโดยรวม รวมไปถึงความมั่นคงภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองมาตรฐานการบำบัดผู้ติดยาเสพติด ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีปัญหาด้านการปฏิบัติได้แก่ ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและการรักษาไม่ได้มาตรฐานของศูนย์ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ ทำให้ผลสัมฤทธิ์ในการบำบัดรักษายังไม่ชัดเจน รวมตลอดทั้งไม่มีการบัญญัติถึงมาตรการติดตามหลังจากปล่อยผู้ติดยาเสพติดออกจากสถานบำบัดฟื้นฟู จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นควรนำแนวคิด หลักการ และแนวทางการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดของต่างประเทศ รวมถึง

¹¹ Wissanu Kumnonmuang, "The Drug Addiction Treatment Measures: To Study on the Usage of the Voluntariness Method to Treat the Drug Addict," *Graduate Law Journal* 10, no. 1 (March 2016): 295-308. [In Thai]

¹² Reza Ali Mohseni, "The Sociological Analysis of Prison: Costs and Consequences," *Journal of Law and Conflict Resolution* 4, no. 1 (January 2012): 13-19.

นโยบาย¹³ มาปรับใช้กับการคุ้มครองสิทธิเพื่อสนับสนุนการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย และควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดจัดตั้งศูนย์เฉพาะทางในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด การสนับสนุนเงินงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อดำเนินการแก้ไขและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้เกิดผลต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟูและการดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูดังต่อไปนี้

3.2.1 เห็นควรให้หน่วยงานของรัฐและสถานบริการเอกชน จัดตั้งศูนย์เพื่อการคัดกรองผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟู และจัดตั้งศูนย์เพื่อประสานการดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูขึ้นในชุมชนหรือสถานที่อื่นใดในเขตชุมชนนั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการคัดกรองผู้เสพติดที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ไปเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้ศูนย์เพื่อการคัดกรองหรือสถานบำบัดฟื้นฟูจัดทำบันทึกการไม่มาแสดงตัวพร้อมเอกสารหลักฐานส่งไปยังพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่นั้นดำเนินการออกหมายเรียก เพื่อนำส่งเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูในระบบบังคับบำบัดต่อไป และการติดตามนัดหมายให้ผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูมาแสดงตนเพื่อรับการดูแลช่วยเหลือภายหลังการบำบัดฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องทุกเดือน โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกำหนด โดยคำนึงถึงประโยชน์และการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ เป็นสำคัญ

3.2.2 เห็นควรให้นำหลักประกันการคุ้มครองสิทธิภายใต้กระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการบำบัดฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษอาญาตามกฎหมาย และนอกจากนั้น รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอในการจัดตั้งศูนย์บำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดเป็นศูนย์เฉพาะทาง เพื่อให้ผู้ที่เข้ารับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษาที่แท้จริง และควรมีบุคลากรหรือหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ดูแลหรือบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดนอกเหนือจากโรงพยาบาลของรัฐ เพื่อให้การบำบัดรักษาเกิดความต่อเนื่องเชื่อมโยงอย่างเสมอภาคเท่าเทียม ซึ่งจะส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

3.2.3 เห็นควรให้มีการแก้ไขความในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ในเรื่องของข้อกำหนดมาตรฐานการบำบัดผู้ติดยาเสพติดของสถานพยาบาลโดยภาคเอกชน ดังความต่อไปนี้

เมื่อได้จัดตั้งสถานพยาบาลสำหรับบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายแล้ว ให้รัฐมนตรีกำหนดระเบียบข้อบังคับมาตรฐานขั้นต่ำ รูปแบบ วิธีการ และอัตราค่ารักษาพยาบาล รวมถึงการขออนุญาตดำเนินการสำหรับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดนอกเหนือจากสถานพยาบาลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดให้มีองค์กรกลางที่เป็นองค์กรวิชาชีพมากำกับดูแลและทำการตรวจสอบการดำเนินงานของแต่ละสถานพยาบาลที่ให้บริการในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดแต่ละแห่งให้มีการดำเนินการในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสามารถกำกับดูแลและคุ้มครองผู้ที่ประกอบวิชาชีพนี้ให้

¹³ Pramote Phansa-ard, "Comparative Study on Drug Policy: A "should be" Guideline," *Thammasat Journal* 37, no. 2 (2018): 3. [In Thai]

อยู่ในขอบเขต เพื่อให้ทุกภาคส่วนราชการและเอกชนสามารถดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

3.2.4 เห็นควรให้มีการแก้ไขความในมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการบำบัด ดังความต่อไปนี้

ผู้ติดยาเสพติดให้โทษ เสพและมีไว้ในครอบครอง และได้สมัครใจขอเข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาลก่อนความผิดจะปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ อีกทั้งได้ปฏิบัติครบถ้วนตามระเบียบข้อบังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตร่างกายจิตใจของผู้เข้ารับการบำบัดรักษา และระเบียบวินัยสำหรับสถานพยาบาลดังกล่าว จนได้รับการรับรองเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีกำหนดแล้วให้พ้นจากความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีความผิดที่ได้กระทำไปภายหลังการสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา

รัฐมนตรีอาจออกประกาศกำหนดมาตรการจูงใจ ส่งเสริมหรือสนับสนุน หรือให้สิทธิประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลที่สมัครเข้ารับการบำบัดตามวรรคสองได้ โดยไม่มีการบันทึกประวัติอาชญากรรมผู้ติดยาเสพติดเพื่อลดการตีตราทางสังคม ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

References

- A.V., Dicey. *An Introduction to the Study of the Law of Constitution*. 10th ed. London: McMillan Press, 1959.
- Alm, James, Betty R. Jackson, and McKee Michael. "Getting the Word Out: Enforcement Information Dissemination and Compliance Behavior." *Journal of Public Economics* 93, no. 3-4 (2009): 392-402.
- Boonsri Mewongkote. *Constitutional Law*. 9th ed. Bangkok: Thammasat University Press, 2016. [In Thai]
- Bureau of Development and Prevention of Drug Problems Academic Section on Drugs Prachatai. "The Results of the Treatment and Rehabilitation of Drug Users in Pattern Change Camp Behavior." *Journal of the NCC* 30, no. 3 (August-November 2014): 21-26. [In Thai]
- Department of Medical Services. *Dangers of Narcotic Drugs in Thailand*. Bangkok: Thanyarak Institute of Medicine, Ministry of Public Health, 2010. [In Thai]

-
- Drug Abuse Prevention Center. "The Establishment of the Center and the Situation of Drug Abuse in Japan." Last modified 2012. Accessed May 26, 2018. <http://www.dapc.or.jp/english/establish.html/> [In Thai]
- E., Gellner. "Dictatorship, Democracy and Development." *The American Political Science Review* 87, no. 3 (1993): 567-570.
- E., Hughes, and Stevens A. "What can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs ?." *British Journal of Criminology* 50, no. 6 (2010): 999.
- Mohseni, Reza Ali. "The Sociological Analysis of Prison: Costs and Consequences." *Journal of Law and Conflict Resolution* 4, no. 1 (January 2012): 13-19.
- National Council for Peace and Order (NCPO). "National Peacekeeping Council Announcement no. 108/2014: Treatment of Persons Suspected of Committing a Drug Offense to Receive Rehabilitation and Care Through Rehabilitation Therapy." July 21, 2014. [In Thai]
- Office of the Narcotics Control Board. *Model of Treatment and Rehabilitation of Drug Addicts*. Bangkok: Office of the Narcotics Control Board, 2001. [In Thai]
- Office of the Narcotics Control Board. *The Development of Drug Abuse Prevention and Solution System in Schools: A Report on the Implementation, Board of Directors*. Bangkok: Office of the Narcotics Control Board, 2018. [In Thai]
- Pramote Phansa-ard. "Comparative Study on Drug Policy: A "should be" Guideline." *Thammasat Journal* 37, no. 2 (2018): 3. [In Thai]
- Royal Thai Air Force. *Air Force Guide with Practice in The Royal Thai Air Force Operation Manual on Rehabilitation of Drug Addicts*. Bangkok: Center for Drug Abuse Education, Royal Thai Army Medical Department, 2015. [In Thai]
- Wissanu Kumnonmuang. "The Drug Addiction Treatment Measures: To Study on the Usage of the Voluntariness Method to Treat the Drug Addict." *Graduate Law Journal* 10, no. 1 (March 2016): 295-308. [In Thai]
- Yossawat Lerdpayaphumchai. "The Roles of Public Prosecutors in Criminal Process in Drug Case: A Case Study of the Measure Encouraging an in Offenders to Providing Important Information to Competent Officials in Prevention and Combat Against Drug Organize Crimes." *Graduate Law Journal* 10, no.1 (June 2016): 137-154. [In Thai]

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย

Legal Problems of Expenditure Budget Transfer

ปรีดีเกษม ปรัชญพฤทธิ์¹

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: pks.tee@hotmail.com

Preekasem Pratchayapruit²

Faculty of Law, National Institute of Development Administration

118 Moo 3, Seri Thai Road, Bang Kapi, Bangkok 10240, Thailand

Email: pks.tee@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยมีปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณา 5 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายขัดต่อหลักการโอนงบประมาณแผ่นดิน 2) ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางวินัยการเงินการคลัง 3) ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านระยะเวลา 4) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณ และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณรายจ่ายให้มีเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เคร่งครัดมากขึ้น โดยจะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นเท่านั้น และฝ่ายบริหารไม่ควรใช้การโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นมาตรการเร่งรัดการผูกพันงบประมาณ อีกทั้งควรเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่าย รวมถึงควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนงานบูรณาการให้มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย; โอนงบประมาณ; งบประมาณรายจ่าย

¹ นักวิจัยอิสระด้านนิติศาสตร์.

² Independent Researcher of Laws.

Abstract

This article is to study the problems resulting from the enactment of expenditure budget transfer act. The ultimate goal is to improve related legal measures of expenditure budget transfer in Thailand and hence to improve the efficiency of expenditure budget transfer.

Results of the study show that the enactment of expenditure budget transfer act raises five important problems: 1) the enactment of expenditure budget transfer act contradicting the principles of public budget transfer, 2) effects of financial and fiscal disciplines, 3) problem of time condition, 4) problem of control and scrutiny of budget transfer and 5) problem of expenditure budget for integration programs. To solve those problems, the writer highly recommends amendment of all laws relating to expenditure budget transfer. To be precise, the terms and restrictions of expenditure budget transfer should be stricter. For example, the expenditure budget transfer can be done only among state offices, state enterprises and other agencies. The executive branch should not use the expenditure budget transfer as a measure to accelerate budget obligation. Moreover, the legislative branch should be granted more authority to control and scrutinize the expenditure budget transfer. Lastly, integration planning should be more prioritized.

Keywords: Legal Problems; Budget Transfer; Expenditure Budget

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งบประมาณแผ่นดินมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าต่างต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นตัวขับเคลื่อน สำหรับการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยนั้นจะปรากฏรายละเอียดอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปีงบประมาณของประเทศจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีก่อน และไปสิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายนของปีนั้น โดยในแต่ละปีงบประมาณจะประกอบไปด้วยกระบวนการงบประมาณที่สำคัญ ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

ขั้นตอนในการบริหารงบประมานนั้นเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นไปตามรายการหรือแผนงานตามที่รัฐสภาอนุมัติ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่า การจัดทำงบประมานนั้นเป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้า สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในขณะที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายอาจแตกต่างจากที่ได้คาดการณ์ไว้ จนเป็นผลให้งบประมานรายจ่ายบางรายการที่จัดสรรไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องเปลี่ยนแปลงไป เช่น บางโครงการมีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมานเพิ่มขึ้น หรือบางโครงการได้เปลี่ยนเป้าหมาย

ในการให้บริการ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงบประมาณเกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับหลักการที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจทางการบริหารงบประมาณ³ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนงบประมาณแผ่นดิน หรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ อย่างไรก็ตาม โดยหลักแล้วงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีเช่นนี้กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.” ตามนัยมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นับแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ประเทศไทย ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น 5 ฉบับ ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปตั้งเป็น “งบกลาง” ทั้งสิ้น โดยพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ พ.ศ. 2558 พ.ศ. 2559 พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปตั้งเป็นงบกลาง “รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติโอนงบประมาณดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม หากพิจารณาในเชิงหลักเกณฑ์ เนื้อหาและกระบวนการพบว่า การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมายและผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณที่ต้องพิจารณาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดกับหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากการโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งเป็นรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ปัญหาเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่ายและแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณรายจ่ายให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดิน

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของไทยให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

³ The Bureau of Legal Affairs and Regulations, the Bureau of Budget, “Transferring and/or Changing Budget Expenditure List,” *Budget Journal* 4, no. 13-14 (July-December 2007): 48. [In Thai]

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดิน รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การโอนงบประมาณแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะทำการศึกษถึงหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณแผ่นดิน โดยผู้เขียนได้จำกัดการวิเคราะห์เฉพาะประเด็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันที่เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของงบประมาณแผ่นดินและกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านกฎหมายการคลังมาอย่างยาวนานและมีความโปร่งใสในลำดับต้น ๆ ของโลก เพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก โดยผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558, พ.ศ. 2559, พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นต้น ตลอดจนบทความวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัย ตำรากฎหมาย สิ่งพิมพ์ อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์สำหรับการประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมในการโอนงบประมาณแผ่นดิน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณแผ่นดิน

1.5.2 ทำให้ทราบถึงหลักการในการโอนงบประมาณแผ่นดินและมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ

1.5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการโอนงบประมาณแผ่นดิน รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในประเทศไทย

1.5.4 ทำให้ได้ผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การโอนงบประมาณแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ผลการวิจัย

จากการที่ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ประกอบไปด้วย 1) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายบางรายการภายใต้ทุกงบรายจ่ายเป็นจำนวน 160 ล้านบาท 2) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2558 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในส่วนของรายจ่ายลงทุนที่ไม่สามารถผูกพันงบประมาณได้ทันภายในเดือนกรกฎาคม 2558 เป็นจำนวน 7,917.0777 ล้านบาท 3) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2559 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในส่วนของรายจ่ายลงทุนทุกรายการที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในเดือนมีนาคม 2559 รวมถึงรายการในงบลงทุนและรายจ่ายบางประเภท เป็นจำนวน 22,106.5550 ล้านบาท 4) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2560 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายในลักษณะของงบลงทุนทุกรายการที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายในเดือนมีนาคม 2560 เป็นจำนวน 11,866.5123 ล้านบาท และ 5) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2561 เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายรายการในลักษณะของงบลงทุนทุกรายการที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ทันภายใน 31 พฤษภาคม 2561 เป็นจำนวน 12,730.4977 ล้านบาท⁴ โดยพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายทั้ง 5 ฉบับ เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็น “งบกลาง” ทั้งสิ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายฉบับหลังสุดได้กำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณขึ้นมาเป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณอีกด้วย จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดประเด็นทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดังนี้

2.1 ปัญหาการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่ขัดต่อหลักการโอนงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย

โดยที่การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยที่ผ่านมาทั้งหมด เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ไปตั้งจ่ายเป็น “งบกลาง” หากพิจารณาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณตามมาตรา 18 พบว่า มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดการโอน “งบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ส่วนราชการ” และ “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในมาตรา 4 ซึ่งมีความสอดคล้องกับนิยามของคำว่า “ส่วนราชการ” และ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเจตนารมณ์ของการโอนงบประมาณตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้นจะต้องเป็นการโอน “งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” ในส่วนที่นอกเหนือจาก “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ที่ได้รับการจัดสรร และจะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจาก “ส่วนราชการ” หรือ

⁴ Parliamentary Budget Office, *The Secretariat of the House of Representatives, Transferring Budget for Fiscal Year 2018 in Accordance with the Transfer of Appropriations Bill B.E. ...* (Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives, 2018), 8. [In Thai]

“รัฐวิสาหกิจ” แห่งหนึ่ง ไปเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายให้กับ “ส่วนราชการ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” อีกแห่งหนึ่ง ที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการไปเพิ่มให้กับ “รายจ่ายงบกลาง” ที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้⁵

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านวินัยการเงินการคลังของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

เนื่องจากผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งเป็นรายจ่ายงบกลางในรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งมีลักษณะเป็นรายจ่ายที่ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างแน่นอน เนื่องจากไม่สามารถที่จะคาดการณ์เหตุการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ จึงมีผลทำให้งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลางนี้ไม่สามารถกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนไว้เป็นการล่วงหน้าในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณได้ งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจึงเปรียบเสมือนการที่รัฐสภา “เซ็นเช็คเปล่า” ให้รัฐบาลสามารถนำไปใช้ได้อย่างสะดวกเพียงแค่กรอกจำนวนตัวเลขลงไปเท่านั้น⁶ ทำให้การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายประเภทงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกระทำได้โดยยากและขาดความโปร่งใส นอกจากนี้ การพิจารณาอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นยังขาดความชัดเจนและเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณี ทำให้การใช้จ่ายบางรายการถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และไม่ได้เป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริงซึ่งอาจเสี่ยงต่อการขาดวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณได้

2.3 ปัญหาเงื่อนไขด้านระยะเวลาของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

เนื่องจากพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายได้มีการกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณให้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการโอนงบประมาณ การกำหนดดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็น “เงื่อนไขบังคับ” สำหรับการผูกพันงบประมาณที่เร็วขึ้น ส่งผลทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบริหารงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณภายในปีงบประมาณนั้น โดยอาจทำให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ไม่มีความจริงจังในการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่อง เพราะสุดท้ายแล้วจะต้องมีโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณทุกครั้งไป นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาในการผูกพันงบประมาณให้เป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่ายยังเป็นภาพสะท้อนของความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่กำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นอัตราส่วนร้อยละเป็นรายไตรมาสเองด้วย ผู้เขียนจึงมี

⁵ Preecha Suwannatrat, “Defective in 3 Years that the Government of National Council for Peace and Order Violated Fiscal Discipline,” last modified 2017, accessed August 4, 2018, <https://www.neawna.com/politic/columnist/29874/> [In Thai]

⁶ Thaipublica, “20 Years from Thaksin Shinawatra to Prayut Chan-o-cha Used the Central Budget 5 Trillion 14.5% of the Total Budget,” last modified 2016, accessed August 7, 2018, <https://www.thaipublica.org/2016/11/thaksin-to-prayuth-budgeting/> [In Thai]

ความเห็นในประเด็นนี้ว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายจากแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่หมดความจำเป็น หรือเป็นแผนงานที่บรรลุเป้าหมายแล้วแต่มีงบประมาณรายจ่ายเหลืออยู่ ไปให้กับแผนงานที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายและมีความจำเป็นที่จะต้องรับงบประมาณเพิ่มเติมมากกว่าเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายที่ถูกกำหนดภายใต้เงื่อนไขของเงื่อนไขเวลาที่จำกัดตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.4 ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดิน

จากการพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และข้อจำกัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า ประเทศไทยยังขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เคร่งครัด ทำให้การดำเนินการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้โดยง่าย เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบควบคุมจะเกิดขึ้นเฉพาะในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติถึงการกำหนดให้มีเอกสารงบประมาณประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นกรณีของการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้รัฐสภาขาดข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอในการพิจารณาถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอาจจะทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสทางงบประมาณรายจ่ายขึ้นได้ นอกจากนี้ การพิจารณาอนุมัติของรัฐบาลไทยยังพบว่ามีข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของคณะกรรมการวิสามัญที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน⁷ หรือข้อจำกัดด้านสัดส่วนของคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นโดยให้มีความใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรคการเมือง ทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญมีโอกาสได้รับอิทธิพลและการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภาได้⁸ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากฎหมายงบประมาณของประเทศไทยควรมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดของการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานที่เคร่งครัดมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานในฐานะที่เป็นดำเนินการในลักษณะข้อยกเว้นตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความรัดกุมมากขึ้น

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ

ด้วยเหตุที่ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในหลายกระทรวงดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามที่ยุทธศาสตร์กำหนด การบูรณาการนโยบายและงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง⁹ เมื่อพิจารณาสัดส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายกลับพบว่า งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการมีสัดส่วนวงเงินในการโอน

⁷ Teeraphat Pichetwong, "Legal Measures to Reinforce the Approval of State Budget by the Parliament," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2014), 176. [In Thai]

⁸ Yongyut Pupradubgrit, "The Introduction and Consideration of Expenditure Budget Bills and Money Bills in the Thai Legal System," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2012), 136. [In Thai]

⁹ Tippawan Lorsuwannarat and Sookyuen Tepthong, "Integrated Budgeting for Development: Mechanism for Strategy Integration of Five Economic Ministries," *Public Administration Journal* 13, no. 2 (July-December 2015): 149. [In Thai]

งบประมาณสูงมากเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณสำหรับภารกิจพื้นฐานและภารกิจยุทธศาสตร์ ทำให้การโอนงบประมาณดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของการดำเนินงานในแผนงานบูรณาการนั้นได้ โดยที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะไม่ได้กระทบต่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ย่อมส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ๆ ด้วย และในบางกรณียังส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐด้วยเช่นกัน เนื่องจากการโอนงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการโอนงบประมาณในรายการสิ่งก่อสร้างที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นต้น ผู้เขียนจึงตั้งข้อสังเกตว่า การที่หลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายที่มีเจตนาต้องการเร่งรัดการผูกพัน และการเบิกจ่ายงบประมาณภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการเป็นจำนวนมาก และอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการนั้นได้

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า หลักเกณฑ์การโอนงบประมาณของประเทศไทยยังขาดเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เคร่งครัด ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจทางงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง ทำให้การโอนงบประมาณรายจ่ายสามารถกระทำได้ง่าย ซึ่งแตกต่างจากการโอนงบประมาณในระบบกฎหมายต่างประเทศที่มีการเงื่อนไขและกำหนดข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อให้การโอนงบประมาณสามารถกระทำได้อย่างยาก เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลต้องปฏิบัติตามรายจ่ายประจำปี หรือรัฐบาลที่อนุญาตให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินอื่น ๆ จะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการเอาในการโอนงบประมาณเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดข้อจำกัดด้านจำนวนเงินอย่างสูงในการโอนงบประมาณ การกำหนดความมุ่งหมายในการโอนงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะ หรือการกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานจะต้องรายงานการโอนงบประมาณต่อสภาองเกรสก่อนการดำเนินการหรือภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ภายหลังการดำเนินการ¹⁰ หรือในส่วนของประเทศฝรั่งเศสนั้น เงื่อนไขและข้อจำกัดในการโอนงบประมาณจะถูกกำหนดไว้รัฐบาลปฏิบัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบาลต้องปฏิบัติตาม ค.ศ. 2001 มาตรา 12¹¹ โดยกำหนดให้การโอนงบประมาณต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาจะต้องมีการรายงานให้คณะกรรมการด้านการคลังหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้อง และจะต้องจัดทำรายงานพิเศษขึ้นมาฉบับหนึ่งโดยจะบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายการประสิทธิภาพการดำเนินงานประจำปี เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา นอกจากนี้ ยังกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายที่โอนมาจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับกิจกรรมของแผนงานเดิมอีกด้วย

¹⁰ Michelle D. Christensen, *The Executive Budget Process: An Overview* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012), 8.

¹¹ Supreeya Kaewla-iad, *Foreign Budget Law: Ideas and Experiences of the United States and France* (Pedagogical Documentation) (Pathum Thani: Thammasat University Press, 2017), 181-182. [In Thai]

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ในเรื่องการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ผู้เขียนเห็นว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นด้วยกันเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เห็นควรให้บัญญัติถ้อยคำของกฎหมายในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 โดยกำหนดข้อยกเว้นในการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 18 (1) เอาไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายไปตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลาง นอกจากนี้ ในส่วนของหลักการและเหตุของการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ผู้เขียนเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายไม่ควรเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล และไม่ควรรนำระยะเวลามาเป็นเงื่อนไขในการโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลมีการกำหนดเป้าหมายของการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นรายไตรมาสที่เป็นมาตรการกระตุ้นการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่แล้ว ทั้งนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายควรเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในลักษณะที่เป็นงบรายจ่ายที่เหลือนำมาใช้ในการดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป็นงบรายจ่ายประจำปีทั้งหมดความจำเป็นหรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด เป็นต้น

3.2.2 ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการโอนงบประมาณแผ่นดิน ผู้เขียนเห็นว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานโดยการกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยแล้ว อย่างไรก็ตาม ควรมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงานไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนวงเงินในการโอนงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสม การกำหนดให้ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกโอนอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกโอนดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญรวมทั้งการกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยในการตรวจสอบ วิเคราะห์และพิจารณางบประมาณด้วย¹² เพื่อให้การติดตามตรวจสอบควบคุมงบประมาณที่ถูกโอนตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สามารถดำเนินการได้อย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2.3 ในเรื่องเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการในแต่ละปีงบประมาณถูกโอนออกเป็นสัดส่วนวงเงินที่สูงมาก ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายควรให้ความสำคัญกับขั้นตอนการจัดทำแผนงานบูรณาการมากขึ้นเพื่อลดข้อผิดพลาดในการบริหารจัดการงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณ โดยการจัดทำแผนงานบูรณาการควรมีการคำนึงถึง

¹² Yuttana Sayochanakon, "Controlling of Budget Spending by the Legislative," *Budget Journal* 12, no. 40 (July-September 2015): 18. [In Thai]

หลักการบูรณาการอย่างรอบด้าน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์และตัวชี้วัด เพื่อสร้างความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน และการจัดทำแผนบูรณาการควรเป็นแผนงานเฉพาะในระดับชาติและระดับกระทรวงตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยกระทรวงเดียว โดยจะต้องไม่เป็นแผนงานที่แต่ละส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการเป็นปกติตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ โดยใช้งบประมาณปกติในการดำเนินการได้

References

- Christensen, Michelle D. *The Executive Budget Process: An Overview*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012.
- Parliamentary Budget Office. *The Secretariat of the House of Representatives, Transferring Budget for Fiscal Year 2018 in Accordance with the Transfer of Appropriations Bill B.E.* Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives, 2018. [In Thai]
- Preecha Suwannatat. “Defective in 3 Years that the Government of National Council for Peace and Order Violated Fiscal Discipline.” Last modified 2017. Accessed August 4, 2018. <https://www.neawna.com/politic/columnist/29874/> [In Thai]
- Supreeya Kaewla-iad. *Foreign Budget Law: Ideas and Experiences of the United States and France* (Pedagogical Documentation). Pathum Thani: Thammasat University Press, 2017. [In Thai]
- Teeraphat Pichetwong. “Legal Measures to Reinforce the Approval of State Budget by the Parliament.” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2014. [In Thai]
- Thaipublica. “20 Years from Thaksin Shinawatra to Prayut Chan-o-cha Used the Central Budget 5 Trillion 14.5% of the Total Budget.” Last modified 2016. Accessed August 7, 2018. <https://www.thaipublica.org/2016/11/thaksin-to-prayuth-budgeting/> [In Thai]
- The Bureau of Legal Affairs and Regulations, the Bureau of Budget. “Transferring and/or Changing Budget Expenditure List.” *Budget Journal* 4, no. 13-14 (July-December 2007): 48-52. [In Thai]
- Tippawan Lorsuwannarat, and Sookyuen Tepthong. “Integrated Budgeting for Development: Mechanism for Strategy Integration of Five Economic Ministries.” *Public Administration Journal* 13, no. 2 (July-December 2015): 149. [In Thai]

-
- Yongyut Pupradubgrit. “The Introduction and Consideration of Expenditure Budget Bills and Money Bills in the Thai Legal System.” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2012. [In Thai]
- Yuttana Sayochanakon. Controlling of Budget Spending by the Legislative. *Budget Journal* 12, no. 40 (July-September 2015): 4–20. [In Thai]

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลไร้รัฐโดยสิ้นเชิง
ในจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2561: กรณีศึกษาจุมมาลี แก้วกัญญา
Legal Aid Provision to Completely Stateless Persons in Ubon Ratchathani
Province in B.E. 2561: Case Study of Jummalee Kaewkanya

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร¹
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: archanwell55@gmail.com

Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn²
Faculty of Law, Thammasat University
2 Phra Chan Road, Pranakorn, Bangkok 10200, Thailand
Email: archanwell55@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปการวิจัยในขั้นตอนแรกที่ทำให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ร้องทุกข์ในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งผู้ร้องทุกข์และครอบครัวเป็นคนที่ไร้รัฐเชื้อสายลาว เกิดในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และอพยพข้ามแม่น้ำโขงเข้ามาอาศัยที่อำเภอเขมราฐในราว พ.ศ. 2531 อันเป็นช่วงเวลาที่ยังมีความไม่สงบในประเทศต้นทาง แม้จะมีการสำรวจเพื่อบันทึกคนในสถานการณ์ของผู้ร้องในทะเบียนราษฎรของประเทศไทย แต่ผู้ร้องและครอบครัวก็ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรมาตลอด จึงยังประสบปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงจนถึงปัจจุบัน

จากผลการศึกษาพบว่า การสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อการจัดการปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงของผู้ร้องทุกข์และครอบครัวนั้น มีผู้บริโภคมองความรู้ดังกล่าว คือ 1) ผู้ประสบปัญหาเอง 2) ผู้สนับสนุนทางสังคมซึ่งเข้าดำเนินการร้องทุกข์ต่อกรมการปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รักษาการตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ตลอดจน 3) กรมการปกครองเอง และทั้งนี้ องค์ความรู้จากการวิจัยนี้มี 3 ส่วน กล่าวคือ 1) ความเป็นไปได้ในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร 2) ความเป็นไปได้ในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติ และ 3) ความเป็นไปได้ในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมือง

คำสำคัญ: ความช่วยเหลือทางกฎหมาย; บุคคลไร้รัฐ; จังหวัดอุบลราชธานี

¹ รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

² Associate Professor, Lecturer.

Abstract

This article has a purpose to conclude the first step of legal aid process, for a person who comes from Ubon Ratchathani province. The complainant and family are laotian people who are totally stateless person. They were born in Laos and emigrated to Khemmarat district, Ubon Ratchathani province since 1998. At that period of time, they fled to Thailand, due to the unrest situation of their original country. After that situation, Thai state has several survey and registration period process to recognize laotian people who fled from Laos. However, the complaint and family have been missing of all registration process, and being stateless until now.

As a result of research, there are the consumers of a creation and development on factual knowledge and legal knowledge to eliminate an undocumented problem, such as: 1) the problem owner, 2) the social supporter who sent a complaint to the Department of Provincial Administration and 3) the Department of Provincial Administration, the main law enforcer of civil registration law. There are 3 significant knowledge of the research, such as: 1) the possibility of recognition of a legal personality by the civil registration law, 2) the possibility of recognition of a legal personality by the nationality law and 3) the possibility of recognition of a legal personality by the immigration law.

Keywords: Legal Aid; Stateless Persons; Ubon Ratchathani Province

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยผู้เขียนมีโอกาสดำเนินงานวิจัยเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายในภาคอีสานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ดังนั้นจึงมีโอกาสดังกล่าวที่ได้รับฟังคำถามด้านการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดอีสานมาแล้วหลายกรณี³ โดยหลายปีผ่านไป ก็มีคำร้องเพื่อขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากอีสานเข้ามาที่บางกอกคลินิกนิติธรรมศาสตร์ปะปราย และในปี พ.ศ. 2561 ก็ยังมีคำร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายอีก 3 คำขอ ซึ่งแต่ละคำขอก็มีจำนวนหลายคนหลายครอบครัว แต่กรณีที่ทำให้ผู้เขียนสนใจมากที่สุด ก็คือคำร้องของนางสาวจุมมาลี แก้วปัญญาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2560 เวลา 18.58 น. เป็นคำร้องผ่านกล่องข้อความของระบบเฟซบุ๊ก (Facebook) เป็นคำร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย

³ Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn, "Stateless People of the Northeast of Thailand: The New Challenge to Private International Lawyers," *Law Journal of the Law Faculty of Ubon Ratchathani University* 1, no. 1 (Inaugural Edition) (February 2008): 14. [In Thai]

เพราะเธอประสบปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพราะการปรากฏปัญหาดังกล่าวแก่มนุษย์ที่อาศัยในประเทศไทย ย่อมหมายถึงความผิดกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐไทยภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายให้แก่มนุษย์ ผู้เขียนจึงทำการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายให้แก่บุคคลตามคำร้องขอของคุณจุมมาลี ซึ่งประกอบด้วยคุณจุมมาลีเอง รวมถึงบิดาและมารดา ตลอดจนพี่อีก 4 คน รวมเป็น 7 คน ซึ่งทุกคนถือชื่อสกุลว่า “แก้วกัญญา” จึงเป็นกรณีศึกษาครอบครัวแก้วกัญญา กรณีศึกษาแก้วกัญญาน่าจะเป็นตำราทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่น่าสนใจทีเดียว ในกระบวนการจัดการปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร และนอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับมนุษย์วิทยาและสังคมวิทยาก็น่าสนใจมากทีเดียว สำหรับคนที่สนใจเรื่องการอพยพข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อให้ความรู้ทางกฎหมายเบื้องต้นแก่คุณจุมมาลี แก้วกัญญา เพื่อจัดการปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงที่ได้ประสบอยู่มาหลายสิบปี อีกทั้งเพื่อผู้สนับสนุนการพัฒนาสิทธิอันจำเป็นให้แก่ครอบครัวแก้วกัญญา

1.2.2 เพื่อสื่อสารความมีอยู่ของปัญหาคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิง และปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติที่ยังปรากฏอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคอีสานของประเทศไทย ไปยังเหล่าผู้รักษาการตามกฎหมาย

1.2.3 เพื่อสร้างข้อเสนอแนะองค์ความรู้ไปยังสหประชาชาติ และประชาคมระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประชาคมโลก

1.2.4 เพื่อแบ่งปันกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากการศึกษาวิจัยเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนี้ ไปยังภาควิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณาจารย์และนักศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี

1.3 สมมติฐาน

รัฐไทยโดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงให้แก่มนุษย์ ซึ่งอาศัยในประเทศไทยและประสบปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิง ดังนั้นเมื่อบุคคลในครอบครัวแก้วกัญญาอาศัยในอำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี ประเทศไทย บุคคลเหล่านี้จึงมีสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรของรัฐไทย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 การศึกษาวิจัยนี้ มีขอบเขตทางเนื้อหา (Material Scope) เป็นงานวิจัยเพื่อแสวงหาความรู้ทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนการจัดการสิทธิอันจำเป็นแก่มนุษย์ที่มีปัญหาการรับรองสถานะและสิทธิของบุคคล โจทย์วิจัยมีความชัดเจนเพื่อการศึกษาความเป็นไปได้ทางกฎหมาย (Legal Feasibility) อันเป็นสูตรการทำงาน (Know How) เพื่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย มิใช่งานวิจัยทางปริมาณ มิใช่งานวิจัยเพื่องานวิจัย แต่เป็นงานวิจัยเพื่อการพัฒนา (Research for Development or R&D)

1.4.2 การศึกษาวิจัยนี้ มีขอบเขตทางบุคคล (Personal Scope) เป็นการศึกษาเพื่อบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นตัวอย่างของบุคคลเชื้อสายลาวจำนวนมากที่ประสบปัญหาเดียวกันในภาคอีสานของประเทศไทย ซึ่งยังประสบปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิง

1.4.3 การศึกษาวิจัยนี้ มีขอบเขตทางเวลา (Time Scope) เป็นการศึกษาเรื่องราวของมนุษย์เชื้อสายลาวที่เกิดในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และอพยพข้ามแม่น้ำโขงเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเมื่อราว พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ลาวมีความไม่สงบในประเทศ อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากเสรีนิยมมาเป็นสังคมนิยม การศึกษาในบุคคลเป้าหมายจนถึงปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือ จนปัญหาสถานะและสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายเสร็จสิ้นลง

1.4.4 การศึกษาวิจัยนี้ มีขอบเขตทางพื้นที่ (Area Scope) เป็นการศึกษาเรื่องราวของผู้ร้องทุกข์ที่เกิดในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และอาศัยในประเทศไทย ณ จังหวัดอุบลราชธานี

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 ของการศึกษาวิจัย คือ แนวคิดและวิธีการศึกษาในประการแรกของการทำวิจัยเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายก็คือ การสำรวจข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาตัวรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personnel State) ในครอบครัวแก้วกัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากว่ารัฐนี้เองย่อมมีหน้าที่ขจัดปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่คนในครอบครัวนี้ และดูแลรับรองสิทธิอันจำเป็นแก่ครอบครัวนี้ในระหว่างที่กระบวนการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในสถานการณ์ทั่วไปยังไม่แล้วเสร็จ, ขั้นตอนที่ 2 คือ การแสวงหาข้อมูลกฎหมายและข้อนโยบายที่กำหนดให้รัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับครอบครัวแก้วกัญญา ทั้งนี้ เพราะข้อมูลกฎหมายและข้อนโยบายดังกล่าวย่อมมีกำลังอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงของคนในครอบครัวดังกล่าว, ขั้นตอนที่ 3 คือ โดยการศึกษาวิจัยย่อมมีลักษณะของการพัฒนาเพื่อวิจัย (Development for Research: D&R) จึงเป็นการวิจัยที่จับต้องได้ กินได้ และสร้างประโยชน์ได้โดยพลัน มิใช่เพียงงานวิจัยเชิงเอกสารและไร้เป้าหมายที่ชัดเจนในเชิงบุคคล หรืออาจกล่าวในภาษารัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ก็ย่อมมีลักษณะของการวิจัยเพื่อกำหนดขั้นตอนการพัฒนาสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายตามที่กำหนดโดยกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยหรือรัฐต่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยย่อมจะนำไปสู่การนับหนึ่งสำหรับครอบครัวแก้วกัญญาและบุคคลในสถานการณ์เดียวกัน และขั้นตอนที่ 4 คือ การศึกษาถึงอุปสรรคที่ทำให้กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยและรัฐต่างประเทศที่เกี่ยวข้องไม่อาจมีผลขจัดปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนในกรณีศึกษา และในขั้นตอนนี้เอง การผลิตองค์ความรู้เพื่อจัดการอุปสรรคนี้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีขึ้น เมื่อข้อมูลกฎหมายและข้อนโยบายถูกปฏิเสธโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งโดยปกติก็ไม่น่าจะเกิดขึ้น แต่หากเกิดขึ้นก็จะทำให้นักวิจัยค้นพบสาเหตุที่การปฏิบัติการตามกฎหมายและนโยบายไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงการปรากฏตัวขององค์ความรู้ทางกฎหมายเบื้องต้นเพื่อคุณงามมาลีและครอบครัว ซึ่งประสบปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิง ตลอดจนบุคคลในสถานการณ์เดียวกัน คุณงามมาลี แก้วกัญญา จะเห็นว่าคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิงจะมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายเพื่อจัดการปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงที่ประสบอยู่มา

1.6.2 ทำให้ทราบว่าผู้รักษาการตามกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรักษาการตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร อันเป็นกลไกของรัฐไทยในการขจัดปัญหาความไร้รัฐของมนุษย์ในสังคมไทย ตลอดจนสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับทราบถึงความมีอยู่ของปัญหาคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิง

หรือปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติที่ยังปรากฏอยู่ในประเทศไทย ซึ่งสร้างปัญหาความไม่มั่นคงของมนุษย์ในประเทศไทย จึงเกิดความมั่นคงของด้านประชากรของรัฐไทยและเพื่อสันติสุขของมนุษย์ในประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบว่าการสหประชาชาติ และประชาคมระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประชาคมโลกรับทราบถึงปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงของคนในครอบครัวแก้วกัญญา และอาจมีโอกาสนำข้อแนะนำต่อรัฐไทยหรือรัฐต่างประเทศที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับคนในครอบครัวแก้วกัญญา

1.6.4 ทำให้ทราบถึงการปรากฏตัวขององค์ความรู้จากการแบ่งปันในกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากการศึกษาวิจัยเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนี้ ในระหว่างภาควิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณาจารย์และนักศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี

2. ผลการวิจัย

2.1 สถานการณ์ด้านข้อเท็จจริงที่ค้นพบ

2.1.1 ความเป็นมาของคุณจุมมาลีและครอบครัวแก้วกัญญา

โดยการสอบปากคำเบื้องต้น คุณจุมมาลีทราบจากบิดาและมารดาซึ่งเลี้ยงเธอมาว่า เธอเกิดเมื่อ พ.ศ. 2530 ณ บ้านขี้นาค เมืองโขง แขวงจำปาศักดิ์ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า ส.ป.ป. หรือประเทศลาว ซึ่งเป็นการเกิดนอกโรงพยาบาล จึงไม่มีการออกหนังสือรับรองการเกิดตามกฎหมายลาวว่าด้วยการทะเบียนราษฎร บิดาชื่อว่า ถม แก้วกัญญา ซึ่งเกิดเมื่อ พ.ศ. 2493 และมารดาชื่อว่า แก้ว แก้วกัญญา ซึ่งเกิดเมื่อ พ.ศ. 2499 บิดาและมารดาเป็นคนเชื้อสายลาว ซึ่งเกิดและอาศัยอยู่ที่บ้านขี้นาคดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน บิดาและมารดาก็เกิดนอกโรงพยาบาล และไม่เคยได้รับการแจ้งการเกิดในทะเบียนราษฎรของรัฐลาวเช่นกัน คุณจุมมาลีมีพี่สาว 3 คน และพี่ชาย 1 คน ก็คือ 1) นางจารุณี ซึ่งเกิดเมื่อ พ.ศ. 2519, 2) นางสมหมาย ซึ่งเกิดเมื่อ พ.ศ. 2521, 3) นางสมสนธิ ซึ่งเกิดเมื่อ พ.ศ. 2525 และ 4) นายชัยชนะ แก้วกัญญา ซึ่งเกิดเมื่อ พ.ศ. 2527 พี่ทั้ง 4 คน ก็เกิดที่บ้านขี้นาค เมืองโขง แขวงจำปาศักดิ์ ประเทศลาว เช่นเดียวกับนางสาวจุมมาลี เรารับรู้ข้อเท็จจริงจากปากคำของนางสาวจุมมาลีต่อมาว่า เมื่อราว พ.ศ. 2531 มีการย้ายถิ่นของครอบครัวแก้วกัญญาจากประเทศลาวมาสู่ประเทศไทย ครอบครัวแก้วกัญญาทุกคนได้อพยพเข้ามาในประเทศไทย โดยข้ามแม่น้ำโขงเข้ามาทางด่านอำเภอเขมราฐ ในขณะที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย บิดาของจุมมาลีมีอายุ 38 ปี ส่วนมารดามีอายุ 32 ปี ในขณะที่นางจารุณี พี่สาวคนที่ 1 ของจุมมาลีมีอายุ 12 ปี นางสมหมาย พี่สาวคนที่ 2 มีอายุ 10 ปี นางสมสนธิ พี่สาวคนที่ 3 มีอายุ 6 ปี นายชัยชนะ พี่ชายของนางสาวจุมมาลีมีอายุ 4 ปี ส่วนจุมมาลี มีอายุเพียง 1 ปี สาเหตุที่เข้ามา ก็เพราะความยากจน คิดว่า มาอยู่ที่ไทยจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ได้มีสาเหตุมาจากความไม่สงบในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแต่อย่างใด เมื่อเข้ามาถึงอำเภอเขมราฐ ประเทศไทย เมื่อราว พ.ศ. 2531 ครอบครัวแก้วกัญญาได้มาปลูกกระท่อมเพื่ออาศัยอยู่ในที่ดินของ ร.ต.ต. เดชา วงศ์เมืองแสน แล้วต่อมา ก็ย้ายไปอาศัยอยู่ในที่ดินของนางก้าน ทิพมูล แล้วก็ย้ายกลับมาอยู่ในที่ดินของ ร.ต.ต. เดชา วงศ์เมืองแสนอีก จนกระทั่ง ร.ต.ต. เดชาได้ขายที่ดิน จึงได้ย้ายออก แล้วซื้อที่ดินปลูกบ้าน ซึ่งเป็นที่อยู่ปัจจุบัน การซื้อที่ดินครั้งนี้ เกิดขึ้นตอนนางสาวจุมมาลีมีอายุประมาณ 15 ปี ซื้อ ด้วยเงินที่ไม่มากมายอะไร เพราะที่ดินตรงนั้นไม่มีหลักฐานอะไร น้ำก็จะท่วมบ้านทุกปี ขนของหนีน้ำกันทุกปีเช่นกัน เรื่องราวของการศึกษานั้น จุมมาลีรวมถึง

พี่สาวพี่ชายได้เข้าเรียนที่โรงเรียนบ้านเหนือเขมรรัฐ ด้วยความกรุณาของอาจารย์ณรงค์ วงศ์เมืองแสน พาไปสมัครเรียน อาจารย์ณรงค์เป็นภรรยาของ ดาบตำรวจ เดชา วงศ์เมืองแสน เจ้าของที่ดิน ซึ่งอาศัยอยู่ในช่วงแรกที่เข้ามาในประเทศไทย ทุกคนก็ได้เรียนจนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ดังนั้น คนชั้นบุตรของครอบครัวแก้วกัญญาจึงใช้ภาษาไทยได้ทั้งพูดอ่านเขียน และดีกว่าภาษาลาวที่ทำได้เพียงพูดเท่านั้น ส่วนบิดาและมารดานั้น อ่านไม่ออกเขียนภาษาไทยไม่ได้ แต่พูดภาษาไทยกลางได้ แต่ไม่ค่อยมากในส่วนภาษาลาว ทั้งบิดาและมารดาพูดได้คล่อง เพราะเป็นภาษาแม่ของท่านทั้งสอง แต่สำหรับการเขียนภาษาลาวนั้น บิดาเขียนภาษาลาวไม่ได้ แต่มารดาเขียนภาษาลาวได้บ้าง ในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของคนในครอบครัวแก้วกัญญา บิดาและมารดาก็ปลูกผัก หาปลาขายบ้าง รับจ้างบ้าง แล้วแต่ฤดูกาล ส่วนนางสาวจุมมาลีก็ทำงานรับจ้างบ้าง ถ้ามีคนจ้างเธอก็คิดว่าเพราะเรียนจบแค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และไม่ใช่คนไทย และยังไม่มียศการรับรองตัวบุคคล จึงค่อนข้างลำบาก ใช้ชีวิตอยู่แต่ในเขตอำเภอ ไปไหนไม่ได้ เพราะกลัวถูกจับ⁴

2.1.2 ความพยายามของคุณจุมมาลีและครอบครัวแก้วกัญญาที่จะขอให้รัฐไทยจัดปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิง

ใน พ.ศ. 2547 สมาชิกบางส่วนของครอบครัวแก้วกัญญาไปขอรับการสำรวจและบันทึกในทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ (ท.ร.38/1) ตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่เริ่มเมื่อ พ.ศ. 2547 เพื่อแรงงานไร้ฝีมือเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเมียนมา/สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว/ประเทศกัมพูชาเท่านั้น เมื่อผู้ใหญ่บ้านแจ้งให้คนต่างด้าวในหมู่บ้านไปขึ้นทะเบียน ก็มีเพียงนางสาวจุมมาลี มารดาและเหล่าพี่สาวที่ไปขึ้นทะเบียน ส่วนบิดาไม่ไป โดยให้เหตุผลว่า แก่แล้ว ส่วนพี่ชายก็ทำงานเลยไม่ได้ไป ในขณะที่ถูกบันทึกใน ท.ร. 38/1 นางสาวจุมมาลีมีอายุเพียง 17 ปี แต่อย่างไรก็ตามเอกสารดังกล่าวที่ได้รับมาในวันนั้นก็สูญหายไปเมื่อน้ำท่วมบ้าน⁵ ในเวลาต่อมา คณะรัฐมนตรียอมรับรองสิทธิในการรับการสำรวจและบันทึกสถานะบุคคลภายใต้ยุทธศาสตร์เพื่อการจัดการสถานะและสิทธิให้แก่คนที่มีปัญหาสถานะบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว ซึ่งผู้ทรงสิทธิในยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 โดยการตีความของกรมการปกครองก็คือ 1) ชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานาน แต่ตรวจสอบจากการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยในอดีต ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 และอาศัยอยู่ต่อเนื่องในประเทศไทย, 2) กลุ่มเด็กหรือบุคคลที่ศึกษาเล่าเรียนในสถานศึกษา ซึ่งเป็นผู้เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548, 3) กลุ่มคนไร้รากเหง้า ซึ่งเป็นผู้เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548, 4) กลุ่มคนที่ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 และ 5) บุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย⁶

⁴ Jummalee Keawkanya, interview by Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn, Ubon Ratchathani, February 4-20, 2018. [In Thai]

⁵ Ibid.

⁶ The Cabinet, "Cabinet Resolution for Management of Personal Rights and Status," January 18, 2005. [In Thai]

เมื่อ พ.ศ. 2552 นางสาวจุมมาลีและครอบครัวแคว้นัญญาไปขอรับการสำรวจและบันทึกในทะเบียนประวัติประเภทบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามแบบ ท.ร. 38 ก. แต่ต่อมา เมื่อคนที่ไปขอรับการสำรวจพร้อมกัน ถูกบันทึกแล้วในแบบ ท.ร.38 ก แต่นางสาวจุมมาลีและครอบครัวแคว้นัญญากลับไม่ได้รับการบันทึกและออกบัตรประจำตัวบุคคลแต่อย่างใด⁷

เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2560 สำนักกฎหมายพิทักษ์สิทธิของมูลนิธิกระจกเงา เชียงราย จึงเข้าให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่นางสาวจุมมาลี โดยหนังสือถึงอธิบดีกรมการปกครอง เรื่องขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบและพิจารณาการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน กรณีนางสาวจุมมาลี แคว้นัญญา และอีกหลายครอบครัว รวม 120 คน สิ่งที่ส่งมาด้วยก็คือใบตอบรับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ 89/1 จำนวน 1 ฉบับ ลงนามโดย นายสมชาติ พิพัฒน์ธราดล หัวหน้าสำนักกฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิทธิ มูลนิธิกระจกเงา⁸ ภายต่อมา เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2561 ปราบกฏมีเทศบาลมีคำสั่งให้นางลัดดา เจษฎาพาณิชย์ นายกเทศมนตรีตำบลเขมราฐ ซึ่งคณะกรรมการนี้ประกอบด้วย 1) นายวิชัย ชำนาญเวช หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ เป็นประธานกรรมการ, 2) นายวุฒิชัย ศุภลักษณ์ นักจัดการงานทะเบียนและบัตรปฏิบัติการ เป็นกรรมการ และ 3) นางจิตติมา วงศ์พุทธะ นิติกรปฏิบัติการ เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อคนในสถานการณ์ดังกล่าวนางสาวจุมมาลีและครอบครัวแคว้นัญญาทำโดยคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน⁹

เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2561 นายยุทธชัย จະจู แห่งสำนักกฎหมายพิทักษ์สิทธิของมูลนิธิกระจกเงา เชียงราย ได้ยกร่างหนังสือเพื่อให้นางสาวจุมมาลีลงนามถึงผู้รักษาการตามกฎหมาย 4 ท่านกล่าวคือ 1) อธิบดีกรมการปกครอง, 2) นายอำเภอเขมราฐ, 3) นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเขมราฐ และ 4) อาจารย์วินัส สีสุข ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายการทะเบียนราษฎรและสัญชาติของกรมการปกครอง ขอให้ตระหนักว่าอธิบดีกรมการปกครองทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนกลางตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร¹⁰ นอกจากนั้น ก็ได้มีการร้องทุกข์ไปยังคุณเตือนใจ ดีเทศน์ ประธานคณะอนุกรรมการด้านสถานะบุคคล สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมืองอีกด้วย หนังสือนี้มีเป้าหมายเพื่อขอแจ้งปัญหาการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่องกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน ตลอดจนหนังสือสำนักทะเบียนกลางด่วนมาก¹¹ หนังสือดังกล่าวที่นางสาวจุมมาลีมีไปยังเหล่าผู้รักษาการตาม

⁷ Jummalee Keawkanya, interview by Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn, Ubon Ratchathani, February 4-20, 2018. [In Thai]

⁸ Law Office for Right Protection of Mirror Fondation, "Request for the Inspection and the Registration in Thai State Databases for Unregistered Person: The Cases of Jummalee Keawkanya and 120 Families," March 14, 2017. [In Thai]

⁹ Subdistrict Municipality of Khemarat, "The Nomination of the Commission for Inspection of Thai State Registration for Unregistered Persons," January 18, 2018. [In Thai]

¹⁰ Law Office for Right Protection of Mirror Fondation, "Jummalee Keawkanya, Complaint Letter on Personal Problem," March 13, 2018. [In Thai]

¹¹ General Register Office of DOPA, "Profile Registration for Unregistered Person to Provincial Registrar of All Provinces and Registrar of Bangkok Metropolitan Administration," October 10, 2014. [In Thai]

กฎหมายการทะเบียนราษฎร และไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระบุถึงพยานเอกสารสำคัญจำนวน 6 ฉบับที่ยืนยันว่า นางสาวจุมมาลีอาศัยอยู่ในประเทศไทยก่อนการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ซึ่งเอกสารสำคัญดังกล่าวก็คือ 1) สำเนาแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนทางทะเบียน หรือแบบ 89 เล่มที่ 2 เลขที่สำรวจ 26 วันที่สำรวจ 3 เมษายน พ.ศ. 2554 สถานที่สำรวจท้องถิ่น เทศบาลตำบลเขมราฐ พร้อมสำเนาสอบปากคำพยาน หรือ ป.ค.14, 2) สำเนาใบตอบรับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติฯ แบบ 89/1, 3) สำเนาทะเบียนนักเรียนโรงเรียนอนุบาลบ้านเหนือเขมราฐ เข้าเรียน 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 วันที่จำหน่าย วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2543, 4) สำเนาใบรับรองครูประจำชั้น ประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนอนุบาลบ้านเหนือเขมราฐ, 5) สำเนาใบรับรองครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และ 6) ลำดับหนังสือเพื่อดำเนินการกรณีของนางสาวจุมมาลี แก้วกัญญา ต่อมาสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเขมราฐ ได้มีหนังสือถึงนางสาวจุมมาลี แก้วกัญญา อ้างถึงหนังสือของนางสาวจุมมาลีลงวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2561 เรื่อง ขอแจ้งปัญหาการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนฯ หนังสือเทศบาลดังกล่าวแจ้งถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน จำนวน 120 ราย และสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเขมราฐอยู่ในระหว่างสอบหาข้อเท็จจริง หนังสือนี้ลงนามโดยนายจรูญ ขวัญหวัณ นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเขมราฐ¹² เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 นายยุทธชัย จะจุ แห่งสำนักกฎหมายพิทักษ์สิทธิของมูลนิธิกระจกเงา เชียงราย ได้ยกร่างหนังสือเพื่อให้นางสาวจุมมาลีส่งหนังสือขอทราบความคืบหน้าในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงของบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ 89) ถึงนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเขมราฐ อ้างถึงหนังสือของตนเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2561 เช่นกัน และเตือนว่าระยะเวลาล่วงเลยมา 33 วันแล้วนับตั้งแต่วันที่เธอได้ยื่นพยานหลักฐานไว้ ณ สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเขมราฐ เธอจึงอยากทราบว่า กรณีของเธอได้มีการตรวจสอบแล้วหรือไม่ และจะมีการเรียกเธอไปให้ข้อเท็จจริงเมื่อใด¹³

2.2 สถานการณ์ด้านข้อกฎหมายที่ค้นพบ

2.2.1 สาเหตุแห่งปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงของคุณจุมมาลีและคนในครอบครัวแก้วกัญญา

คำว่าคนไร้รัฐนั้น มีความหมายถึงคนที่ตกหล่นจากการยอมรับของรัฐอธิปไตย ทั้งนี้ เพราะโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป รัฐย่อมปรากฏตัวขึ้นเมื่อมีข้อเท็จจริงว่า หน่วยการปกครองหนึ่งได้แสดงให้เห็นปรากฏว่ามีอำนาจอธิปไตยที่สูงสุดเหนือดินแดนและประชากร ดังนั้น เมื่อไม่มีรัฐโดยยอมรับที่จะเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคลของเอกชนใด เอกชนนั้นจึงไร้ความคุ้มครองของรัฐโดยสิ้นเชิง จะเห็นว่าเมื่อไม่ปรากฏว่าคุณจุมมาลีและคนในครอบครัวแก้วกัญญาได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรของรัฐไทยหรือรัฐใดบนโลก ดังนั้นบุคคลดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิง เมื่อพวกเขาเกิดในประเทศลาว เขาก็ควรจะได้

¹² Local Registration Office of Khemarat Subdistrict, “Profile Registration of Unregistered Person,” March 26, 2018. [In Thai]

¹³ Law Office for Right Protection of Mirror Fondation, “Jummalee Keawkanya, Complaint Letter on Personal Problem,” May 2, 2018. [In Thai]

รับการจดทะเบียนคนเกิดในทะเบียนราษฎรของรัฐลาว และเมื่อพวกเขาอพยพมาตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย พวกเขาก็ควรจะได้รับจดทะเบียนคนอยู่ในทะเบียนราษฎรของไทย

2.2.2 ผลลัพธ์ของปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงที่เกิดแก่คนจนมาลีและครอบครัว

ผลลัพธ์ในสถานะบุคคลตามกฎหมายในสถานการณ์ทั่วไปมี 3 ประการ กล่าวคือ 1) การตกหล่นจากการสำรวจและบันทึกในทะเบียนราษฎรของไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ย่นย่อไปสู่ปัญหาความไร้การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายว่าด้วย การทะเบียนราษฎร¹⁴ อันทำให้คนที่ตกอยู่ในปัญหานี้ถูกเรียกว่าคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (Undocumented Person) หรือกรมการปกครองไทยเรียกบุคคลในสถานการณ์ดังกล่าวว่าบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ไม่มีสถานะราษฎร (Civilian) หรือพลเมือง (Citizen) โดยรัฐเจ้าของทะเบียนราษฎรใดเลย 2) การไม่ถูกบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลย บนโลกย่อมนำไปสู่ความไร้การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติ อันทำให้คนที่ตกอยู่ในปัญหานี้ถูกเรียกว่าคนไร้สัญชาติ เพราะไม่มีรัฐใดเลยบนโลกยอมรับเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติ (State of Nationality) และรับรองสถานะคนสัญชาติ ให้เพื่อแสดงตน เมื่อไม่อาจแสดงตนเป็นคนสัญชาติในทุกประเทศบนโลก พวกเขาจึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวในทุกประเทศบนโลก และ 3) เมื่อไม่มีรัฐใดเลยบนโลกรับรองสถานะคนสัญชาติ พวกเขาจึงประสบปัญหาความไร้สถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมือง อันทำให้คนที่ตกเป็นคนผิดกฎหมายคนเข้าเมืองในทุกประเทศบนโลก ทั้งนี้ เพราะโดยหลักกฎหมายคนเข้าเมืองสากล เมื่อบุคคลไม่มีสถานะคนสัญชาติก็ต้องถูกถือเป็นคนต่างด้าว และเมื่อเป็นคนต่างด้าวก็ต้องมีวีซ่า (Visa) ซึ่งเป็นเอกสารแสดงสิทธิเข้าเมืองและสิทธิอาศัยในประเทศที่ตนปรากฏตัว และเมื่อคนในครอบครัวแก้วกัญญาไม่มีเอกสารดังกล่าว บุคคลเหล่านั้นก็จะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองไทยแบบผิดกฎหมาย และคนอาศัยในไทยแบบผิดกฎหมาย

2.2.3 ประเภทของความไร้สัญชาติของคนในครอบครัวแก้วกัญญา

โดยวิเคราะห์ต่อไปว่าคนในครอบครัวแก้วกัญญาจัดเป็นคนไร้สัญชาติที่พบในประเทศไทย ประเภทคนไร้สัญชาติซึ่งยังไร้สถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐ ซึ่งเรามักเรียกว่าคนไร้รัฐ (Stateless People) หรือคนไร้ทั้งรัฐและสัญชาติ เพราะพวกเขาไร้การรับรองใด ๆ จากรัฐ จึงตกเป็นทั้งคนไร้การรับรองตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรและตามกฎหมายสัญชาติ พิจารณาได้ว่าหากคนในครอบครัวแก้วกัญญาได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติประเภทบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนตามที่พวกเขาร้องขอ พวกเขาก็จะมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติ ซึ่งได้รับการบันทึกการสถานะบุคคลแล้วในทะเบียนราษฎรของรัฐ หรือเรียกสั้น ๆ ว่าคนมีรัฐ แต่ไร้สัญชาติ ความเป็นคนมีรัฐก็เนื่องจากการที่รัฐไทยบันทึกพวกเขาในทะเบียนราษฎรของไทย ซึ่งหมายความว่ารัฐนี้ยอมรับเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคลของตัวบุคคลของพวกเขา แต่ยังไม่ยอมรับที่จะเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติ พวกเขาจึงมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติ (Nationality-less People) ต่อไป

¹⁴ Regulation of the Central Registration Office on Survey and Registration Registration for Persons with no Registration Status B.E. 2548, Article 8 (1) Para 2, Ratchakittha Book 125 Section 38 n (February 2008): 13/25 and Article 16, Ratchakittha Book 108 Section 203/Special Copies (November 1991): 97/22. [In Thai]

2.2.4 ความเป็นไปได้ทางกฎหมายที่จะบันทึกคนในครอบครัวแก้วกัญญาในทะเบียนราษฎรของประเทศไทย

โดยหลักกฎหมายการทะเบียนราษฎรสากล ซึ่งปรากฏตัวในกฎหมายของประเทศไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เราอาจวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรให้แก่คนในครอบครัวจุมมาลีดังนี้คือ 1) เมื่อคนในครอบครัวจุมมาลีไม่มีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่าเป็นคนที่มีสิทธิในสัญชาติไทย หรือเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายและอาศัยอยู่ในลักษณะถาวรตามกฎหมายคนเข้าเมือง¹⁵ พวกเขาจึงไม่อาจถูกบันทึกในทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ถาวร (ท.ร. 14) ตามกฎหมายทะเบียนราษฎร 2) เมื่อคนในครอบครัวแก้วกัญญาไม่มีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่าเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายและอาศัยอยู่ในลักษณะชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมือง¹⁶ พวกเขาจึงไม่อาจถูกบันทึกในทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ชั่วคราวตามแบบ ท.ร. 13 ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร อันทำให้มีสิทธิในบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร มีข้อสังเกตว่า โดยหลักกฎหมายคนเข้าเมืองนั้น คนที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมืองนั้น อาจจะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูก หรือคนเข้าเมืองผิดก็ได้ บุคคลในทั้ง 2 ลักษณะก็จะถูกบันทึกใน ท.ร.13 หากได้รับ สิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมือง¹⁷ 3) เมื่อคนในครอบครัวแก้วกัญญามีข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นคนต่างด้าวที่รอการส่งออกนอกประเทศไทย ซึ่งแม้จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทั้งสิทธิเข้าเมืองและสิทธิอาศัยตามกฎหมายคนเข้าเมือง การรอการส่งออกนอกประเทศไทยในปัจจุบันนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรค 2 และ 3 ซึ่งความเป็นไปได้อาจมีหลายสาเหตุ และเมื่อคนต่างด้าวที่รอการส่งออกนอกประเทศไทย ตกเป็นคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิง พวกเขาก็ควรได้รับการบันทึกการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ซึ่งจะเป็เพียงการบันทึกการสำรวจข้อเท็จจริงอันแสดงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐและบุคคล เป็นการรับรองมนุษย์ หรือเป็นการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย หรือเป็นการบันทึกภูมิฐานะตามกฎหมายเอกชนของบุคคล เป็นการบันทึกถึงถิ่นที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญตามเจตนาของเอกชนผู้ไร้สัญชาติเอง ซึ่งโดยทางปฏิบัติของประเทศไทย รัฐนี้ก็จะออกเอกสารรับรองตัวบุคคลให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือคนเสมือนไร้รัฐไร้สัญชาติ¹⁸ 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) แบบพิมพ์ประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎร ซึ่งมีชื่อว่า ท.ร. 38 ก ในกรณีี่แสดงตนต่อรัฐไทยในฐานะคนไร้รัฐ หรือ ท.ร. 38/1 ในกรณีที่แสดงตนต่อรัฐไทยในฐานะแรงงานต่างด้าว และ 2) บัตรประจำตัวบุคคลที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งก็คือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มี

¹⁵ Civil Registration Act B.E. 2534, Article 36, Ratchakitcha Book 12 Section 38 ก (February 2008): 13/25 and Regulation of the Central Registration Office on the Preparation of Civil Registration B.E. 2535, Ratchakitcha Book 125/Special Section 180 ง (November 2008): 1/26. [In Thai]

¹⁶ Civil Registration Act B.E. 2534, Article 38, Ratchakitcha Book 12 Section 38 ก (February 2008): 13/25 and Regulation of the Central Registration Office on the Preparation of Civil Registration B.E. 2535, Ratchakitcha Book 125/Special Section 180 ง (November 2008): 1/26. [In Thai]

¹⁷ Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Article 2, Ratchakitcha Book 134 Section 40 ก (April 6, 2017): 3. [In Thai]

สัญชาติไทย พ.ศ. 2547¹⁸ สำหรับแรงงานต่างด้าว หรือบัตรบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548¹⁹ สำหรับคนไร้รัฐ โดยจะเห็นได้ว่าหากรัฐไทยยอมรับที่จะไม่ส่งคนในครอบครัวแก้วกัญญาออกจากประเทศไทย ก็มีความเป็นไปได้ทางกฎหมายที่จะบันทึกคนดังกล่าวในทะเบียนประวัติตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ความเป็นมนุษย์ไร้รัฐที่อาศัยบนดินแดนของรัฐไทยเป็นข้อเท็จจริงเพียงพอที่รัฐไทยโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจะบันทึกพวกเขาในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ซึ่งบทกฎหมายที่มีผลในปัจจุบันที่รองรับการจัดการเพื่อจัดปัญหาความไร้รัฐของคนในครอบครัวแก้วกัญญา ก็คือพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 38 วรรค 2 นั้นเอง

2.2.5 สิทธิในการรอกการส่งออกนอกประเทศไทยของคนในครอบครัวแก้วกัญญา

ผู้เขียนพบว่าในความเป็นจริงมีการอพยพข้ามแดนจากลาวเข้ามาในไทยตลอดมา ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ 1) คนที่อพยพเข้ามาตั้งแต่มีก่อนที่รัฐไทยจะมีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470, 2) คนที่อพยพเข้ามาหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 และอาศัยอยู่มานานจนกลมกลืนกับสังคมไทย และ 3) คนที่เพิ่งอพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทย แต่สำหรับคนในครอบครัวแก้วกัญญานั้น จัดเป็นคนเชื้อสายลาวที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทยหลังการปิดประตูเมืองไทยโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 แต่อาศัยมานานจนกลมกลืนกับสังคมไทย บิดาและมารดาจัดเป็นคนอพยพรุ่นแรก ในขณะที่บุตร ซึ่งก็คือคุณจุมมาลีและพี่ทั้งหมดจัดเป็นคนอพยพรุ่นสองจากลาว ซึ่งคนทั้งหมดมีความกลมกลืนทางวัฒนธรรมภาษาอยู่แล้วกับอีสานของประเทศไทย และเหล่าบุตรทั้งหลายมีความกลมกลืนกับภาษาไทยจนอ่านออกเขียนภาษาไทยได้ และคนชั้นหลานมีสิทธิและสถานะคนสัญชาติไทย ทั้งนี้ เพราะมีการก่อตั้งครอบครัวกับคนสัญชาติไทย ซึ่งทางปฏิบัติของรัฐไทยชัดเจนว่าไม่มีนโยบายความมั่นคงด้านประชากรที่จะส่งคนในสถานการณ์นี้ออกไปจากประเทศไทย

2.2.6 หน้าที่ของรัฐไทยในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายของรัฐไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎรให้แก่คนในครอบครัวแก้วกัญญา

เมื่อพิสูจน์ได้แล้วว่าคนในครอบครัวแก้วกัญญาเป็นคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่จริงในประเทศไทย รัฐไทยโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็ย่อมมีหน้าที่บันทึกพวกเขาเหล่านี้เบื้องต้นเพื่อรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายในทะเบียนประวัติตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร²⁰ โดยการบันทึกดังกล่าว

¹⁸ Regulation of General Register Office of DOPA on Issuing of Identification Card for Non-Thai Persons B.E. 2547, Ratchakitcha Book 125 Special Copies 174 ง (November 2008): 2/11 and Civil Registration Act B.E. 2534, Article 8/1, Ratchakitcha Book 125 Section 38 ก (February 2008): 13/25. [In Thai]

¹⁹ Regulation of General Register Office of DOPA on Survey and Profile Registration for Unregistered Persons B.E. 2548 and Civil Registration Act B.E. 2534, Article 8/1, Ratchakitcha Book 125 Section 38 ก (February 2008): 13/25. [In Thai]

²⁰ Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn, "Possibility of Elimination of Statelessness for Human being in Thai Society: Experience of Thai State," Academic Seminar of Faculty of Law, Thammasat University, Bangkok, December 17, 2007. 47. [In Thai]

พวกเขาก็จะมีสถานะเป็นราษฎรไทยประเภทหนึ่งของรัฐไทย²¹ ขอให้ตระหนักว่าเมื่อรัฐไทยยอมรับคนไร้รัฐในทะเบียนบุคคลของรัฐไทย ก็เท่ากับรัฐไทยแสดงตนเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State) ของคนไร้รัฐผู้นั้น ผลของการกระทำนี้ของรัฐไทยจึงทำให้ความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงของคนในครอบครัวแก้วกัญญาสิ้นสุดลง คงเหลือแต่ปัญหาความเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและปัญหาความไร้สัญชาติ ซึ่งจะต้องแก้ไขต่อไป

2.2.7 ความเป็นไปได้ทางกฎหมายที่รัฐไทยจะแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่คนในครอบครัวแก้วกัญญา

เป็นความชัดเจนทางนิติศาสตร์ว่า ความเป็นมนุษย์ที่ตั้งบ้านเรือนบนดินแดนของรัฐเป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่รัฐจะใช้ในการเข้าจัดการรับรองสถานะความเป็นราษฎรของตน ไม่ว่าคนดังกล่าวจะมีการรับรองสถานะทางทะเบียนราษฎรโดยรัฐเจ้าของสัญชาติหรือไม่ และยังเป็นคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิง รัฐไทยก็ยังคงมีความชอบธรรมที่จะเข้าจัดการปัญหาความไร้รัฐของมนุษย์กลุ่มนี้ นอกจากนั้น หากฟังข้อเท็จจริงได้ว่าคนดังกล่าวมีจุดเกาะเกี่ยวที่เข้มข้นแท้จริงกับรัฐไทย การยอมรับสถานคนสัญชาติไทยก็เป็นไปได้ แม้คนดังกล่าวจะเกิดนอกประเทศไทย ความกลมกลืนกับประเทศไทยก็เป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่รัฐไทยจะยอมรับสิทธิและสถานะคนสัญชาติไทยภายหลังการเกิดให้แก่คนในครอบครัวแก้วกัญญา แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ปัญหาคความไร้สัญชาตินี้ย่อมจะมีความซับซ้อนมากขึ้น และใช้เวลามากขึ้น ซึ่งมีบทเรียนหลายครั้งของรัฐไทยในการจัดการคนอพยพจากรัฐต่างประเทศเข้ามาอาศัยอย่างกลมกลืนในประเทศไทย ฝ่ายความมั่นคงด้านการจัดการประชากรจึงน่าจะมิมีปัญหาที่อ้างอิงได้ในการจัดการ ตัวอย่างของบทเรียนที่สำคัญของรัฐไทยในเรื่องนี้ก็คือ การจัดการคนเชื้อสายจีนที่หนีเรือสำเภาจากประเทศจีนมาตั้งบ้านเรือนในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2500 และการจัดการคนเชื้อสายเวียดนามที่เดินเท้าเข้ามาในอาศัยในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2515

2.2.8 ความเป็นไปได้ทางกฎหมายที่จะขอให้รัฐลาวบันทึกคนในครอบครัวแก้วกัญญาในสถานะคนสัญชาติลาว

ในส่วนการทะเบียนราษฎรของรัฐลาวนั้น แม้การบันทึกคนที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐลาวจะหยุดไปช่วงเวลาหนึ่งในระหว่างที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในประเทศลาว และแม้ว่าในปัจจุบัน งานทะเบียนราษฎรของรัฐลาวจะดำเนินได้ในสถานการณ์ที่ปกติ รัฐลาวก็ยังไม่บรรลุความสำเร็จที่จะนำประชากรส่วนใหญ่เข้าไว้ในทะเบียนบุคคลของรัฐที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังที่รัฐไทยทำได้สำเร็จแล้วในหลายปีที่ผ่านมา จึงยังพบว่ายังมีประชากรที่เกิดในประเทศลาว และตั้งบ้านเรือนในประเทศลาวอีกมาก ที่ยังไม่ถูกบันทึกในทะเบียนครอบครัวของรัฐลาว และยังไม่มีการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐลาว แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลักกฎหมายและทางปฏิบัติของการทะเบียนราษฎรลาว รัฐลาวยอมรับที่จะบันทึกคนที่เกิดในประเทศลาว และอพยพเข้ามาตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย หากพิสูจน์ได้ว่า คนดังกล่าวเป็นคนเชื้อสายลาวที่เกิดในลาว หรือเป็นบุตรที่เกิดในรัฐต่างประเทศจากคนเชื้อสายลาว จะสังเกตว่ารัฐลาวเองก็ยอมรับหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีลาวในการจัดการประชากรโดยกฎหมายสัญชาติ ซึ่งหมายความว่าจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับรัฐลาวย่อมนำไปสู่การรับรองสิทธิและ

²¹ Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn, *Who are Thai Civilian ? and then, Non-Thai Nationals may be Recognized as Thai Civilians* (Phitsanulok: Faculty of Law Naresuan University, 2006), 70-77. (Rapee's Memorial Day, 2006). [In Thai]

สถานะคนสัญชาติลาว โดยหลักกฎหมายสัญชาติที่ยอมรับปฏิบัติกันมาในลาว เมื่อจุมมาลีและครอบครัวแก้วกัญญา ในรุ่นแรกเป็นบุคคลที่เกิดในลาว และต่อมาจึงได้อพยพเข้ามาในประเทศไทย บุคคลในครอบครัวนี้จึงน่าจะมีสิทธิ ในสัญชาติลาวโดยการเกิด การพิสูจน์สิทธิในสัญชาติลาวของจุมมาลีและครอบครัวแก้วกัญญาก็น่าจะเป็นไปได้โดย หลักการ หากยังมีพยานหลักฐานที่น่าสืบได้ว่าเกิดในลาว จากบุพการีที่เกิดในลาว ดังนั้นเมื่อย้อนกลับมาพิจารณา กรณีศึกษาครอบครัวแก้วกัญญาและคนในสถานการณ์เดียวกัน เราก็พบว่า พวกเขาเล็งเลอย่างมากที่จะกลับไปพิสูจน์ สัญชาติลาว เราพบต่อไปว่า คนในสถานการณ์นี้จำนวนหนึ่งก็ตัดสินใจในที่สุดที่จะกลับไปพิสูจน์สัญชาติลาว และ ได้รับการบันทึกสถานะคนสัญชาติลาวในทะเบียนราษฎรลาว และถือหนังสือเดินทางที่ออกโดยกระทรวงต่างประเทศ ลาว เพื่อกลับมาดำรงชีวิตต่อไปในประเทศไทย พิจารณาได้ว่าตราบที่คนในครอบครัวแก้วกัญญา ยังไม่ได้รับการ พิสูจน์สิทธิในสัญชาติลาว พวกเขาจะถูกถือเป็นคนต่างด้าวสำหรับรัฐลาวเช่นกัน

2.2.9 อุปสรรคในการจัดการปัญหาความไร้รัฐโดยสิ้นเชิงของคนในครอบครัวแก้วกัญญา

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ว่า โดยนิติศาสตร์แล้ว การแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐมิใช่ของยาก อุปสรรคใน การแก้ปัญหาได้อยู่ที่เรื่องของเทคนิคทางกฎหมาย แต่เป็นเรื่องของปรัชญาทางการเมืองของแต่ละรัฐ และของ ความมีประสิทธิภาพของระบบราชการในแต่ละรัฐ ความไม่รอบรู้ของภาคประชาชนอาจจะเป็นปัจจัยที่ปรากฏเป็น อุปสรรคได้อีก แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพร้อมของภาคปกครอง ปัญหาที่จะจัดการได้หากสังคมมีทัศนคติที่ดี และภาคราชการก็ทำงานอย่างเต็มที่ กรณีศึกษาครอบครัวแก้วกัญญาก็จะยืนยันยืนยันความเป็นจริงในประเทศไทย ดังกล่าวนี้นี้ การจัดการปัญหาความไร้รัฐของคนในครอบครัวนี้จึงต้องการการปรับทัศนคติอย่างจริงจังกับผู้รักษา การตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

3.1.1 ความมีอยู่ของคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิงในภาคอีสานของประเทศไทย

โดยพิจารณาจากการศึกษาวิจัยและการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายเกี่ยวกับ คนไร้รัฐมานานปี พบว่ามีคนไร้รัฐอยู่จริงในอีสานของประเทศไทย ซึ่งคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติในอีสานมี 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) คนที่ไร้รัฐเพราะตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐลาวแล้วอพยพจากประเทศลาวเข้ามาในประเทศไทย และ 2) คนไร้รัฐเพราะเกิดบนแผ่นดินอีสานจากบุพการีที่เกิดบนแผ่นดินอีสานเพียงแต่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร ของรัฐไทย อาจจะมีหรือไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวใดกับรัฐลาวก็ได้ เมื่อพิจารณากรณีศึกษาครอบครัวแก้วกัญญาแล้ว พวกเขา ก็คือคนไร้รัฐในประการแรกนั่นเอง เป็นคนที่เกิดในประเทศลาว และตกหล่นจากการจดทะเบียนคนเกิดใน ทะเบียนราษฎรของรัฐลาว และอพยพเข้ามาในประเทศไทยในราว พ.ศ. 2530 ก็ยังมาตกหล่นจากการสำรวจของ รัฐไทยเพื่อจดทะเบียนคนอยู่เพื่อชนกลุ่มน้อยของประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นหลายครั้ง

3.1.2 จากความเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในฝ่ายบริหารของรัฐของจุมมาลี และครอบครัว แก้วกัญญา สู่ความเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในฝ่ายตุลาการของรัฐไทย

เมื่อคำร้องทุกข์ของจุมมาลีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยแล้ว และส่วนราชการดังกล่าวก็รับพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว สรุปได้ว่าคนในครอบครัวแก้วกัญญาได้ รับการรับรองสถานะผู้ทรงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารของรัฐไทย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกระบวนการ

พิจารณายังไม่แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ยื่นขอรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของประเทศไทย กระบวนการยุติธรรมในฝ่ายตุลาการของประเทศไทยก็คงเริ่มต้นในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทยในไม่ช้านี้

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ข้อเสนอแนะเพื่อการจัดการสิทธิอันจำเป็นของคุณจุมมาลีและครอบครัว แก้วกัญญา ต่อภาควิชาการนิติศาสตร์ในจังหวัดอุบลราชธานี

จึงเป็นที่สรุปได้ว่าคุณจุมมาลีและคนในครอบครัวแก้วกัญญาย่อมมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเทียมในสายตาของรัฐลาวจนกว่าจะได้รับการรับรองสถานะคนสัญชาติลาวในทะเบียนราษฎรของรัฐลาว และย่อมมีสถานะเป็นคนต่างด้าวแท้ในสายตาของประเทศไทย ตราบเท่าที่ยังไม่มีการรับรองสถานะคนสัญชาติไทยภายหลังการเกิดให้แก่คนกลุ่มดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อพวกเขาเหล่านี้ไม่เคยได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก พวกเขาจึงมีสถานะเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าคนดังกล่าวมีสถานะเป็นคนต่างด้าวในทุกประเทศบนโลก โดยผู้เขียนมีคำแนะนำที่ชัดเจนของผู้เขียนต่อคณะนิติศาสตร์ของจังหวัดอุบลราชธานีก็คือ 1) ภาควิชาการของจังหวัดอุบลราชธานี ควรส่งคำแนะนำให้ทั้งรัฐลาวและรัฐไทยมีมาตรการเชิงรุกเพื่อจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่นางสาวจุมมาลีและครอบครัวแก้วกัญญา ซึ่งมีเชื้อสายลาว ซึ่งเกิดในประเทศลาว แต่อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยในตั้งแต่ พ.ศ. 2531 คนดังกล่าวจึงมีข้อเท็จจริงที่เกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงกับทั้งรัฐลาวและรัฐไทย ความเป็นรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับคนดังกล่าวจึงน่าจะก่อหน้าที่แก่รัฐทั้งสองที่จะร่วมกับการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่คนในครอบครัวนี้ และ 2) ภาควิชาการของจังหวัดอุบลราชธานี ควรส่งคำแนะนำไปยังคุณจุมมาลีและครอบครัวให้มีการกระทำเชิงรุกที่จะกลับสู่สถานะคนมีรัฐมีสัญชาติกับรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงอย่างเร็วที่สุด ซึ่งกระบวนการหาหรืออย่างมีประสิทธิภาพน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด ซึ่งกระบวนการนี้ก็คือการจัดการสิทธิตามกฎหมายที่ผูกพันทั้งรัฐไทยและรัฐลาวนั่นเอง จึงไม่ควรใช้การจัดการที่ขัดต่อกฎหมายอย่างเด็ดขาด ด้วยการกระทำผิดกฎหมายย่อมนำมาซึ่งทุกขภาวะในที่สุด

3.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อก้าวต่อไปของการวิจัย

ตราบเท่าที่คนในครอบครัวแก้วกัญญา ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะราษฎรของรัฐใดรัฐหนึ่งบนโลก การทำงานวิจัยนี้ก็ยังต้องดำเนินต่อไป เพื่อส่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไปยังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและแม้รัฐไทยโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจะยอมรับบันทึกคนในครอบครัวแก้วกัญญาในทะเบียนประวัติประเภทบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38 ก) แล้วก็ตาม พวกเขาก็ก็น่าจะไร้สัญชาติ การทำงานวิจัยเพื่อคนดังกล่าวก็จะยังคงดำเนินต่อไป เพื่อที่รัฐลาวหรือรัฐไทยจะรับรองสถานะคนสัญชาติให้แก่พวกเขา และท้ายที่สุดหากพวกเขาเลือกที่จะยังอยู่ในประเทศไทย การวิจัยเพื่อสนับสนุนองค์ความรู้เพื่อรับรองสถานะคนถูกกฎหมายคนเข้าเมืองไทยก็ยังเป็นภารกิจของงานวิจัยของผู้เขียน โดยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นงานพื้นฐานของนักกฎหมาย และในงานที่ต้องการความรู้กฎหมายที่ซับซ้อนก็เป็นงานที่จำเป็นของคณะนิติศาสตร์ทั้งหลายบนโลก และเมื่อครอบครัวแก้วกัญญาตั้งบ้านเรือนในวันนี้ในประเทศไทย นักกฎหมายและนักนิติศาสตร์ที่มีภารกิจสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้แก่ครอบครัวแก้วกัญญา ก็น่าจะได้แก่นักกฎหมายและนักนิติศาสตร์ของประเทศไทยและจังหวัดอุบลราชธานี

References

- General Register Office of DOPA. "Profile Registration for Unregistered Person to Provincial Registrar of All Provinces and Registrar of Bangkok Metropolitan Administration." October 10, 2014. [In Thai]
- Law Office for Right Protection of Mirror Fondation. "Request for the Inspection and the Registration in Thai State Databases for Unregistered Person: The Cases of Jummalee Keawkanya and 120 Families." March 14, 2017. [In Thai]
- Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn. *Who are Thai Civilian ? and then, Non-Thai Nationals may be Recognized as Thai Civilians*. Phitsanulok: Faculty of Law Naresuan University, 2006. (Rapee's Memorial Day, 2006). [In Thai]
- Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn. "Possibility of Elimination of Statelessness for Human being in Thai society: Experience of Thai State." Academic Seminar of Faculty of Law, Thammasat University, Bangkok, December 17, 2007. [In Thai]
- Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn. "Stateless People of the Northeast of Thailand: The New Challenge to Private International Lawyers." *Law Journal of the Law Faculty of Ubon Ratchathani University* 1, no. 1 (Inaugural Edition) (February 2008): 14. [In Thai]
- R., Renard. "Civilized and Uncivilized Peoples." Paper Presented at the 5th International Conference on Thai Studies, London, July 5-10, 1993.
- The Cabinet. "Cabinet Resolution for Management of Personal Rights and Status." January 18, 2005. [In Thai]

กลไกการควบคุมพฤติกรรมและการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม
ของผู้ถูกคุมความประพฤติกับการนำไปปฏิบัติเพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติ
The Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for
the Rehabilitation of Probationers and Practice to Leverage Probation Result

ระพีพร หิมาคุณ ศรีสมบัติตระกูล¹

สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 2

338 อาคาร A ชั้น 6 ปรีชาคอมเพล็กซ์ ซอยรัชดาภิเษก 20

ถนนรัชดาภิเษก แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10900, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: r.heemakhun@gmail.com

Rapeeporn Heemakhun Srisombutthakul²

Bangkok Probation Office 2

338 A Building, 6th Floors, Preecha Complex, Soi Ratchadaphisek 20

Ratchadaphisek Road, Samsen Nok, Huai Khwang, Bangkok 10900, Thailand

Email: r.heemakhun@gmail.com

นันท์พัช ไชยอัครพงศ์³

สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 2

338 อาคาร A ชั้น 6 ปรีชาคอมเพล็กซ์ ซอยรัชดาภิเษก 20

ถนนรัชดาภิเษก แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10900, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: nanrapat.c@gmail.com

Nanrapat Chaikaraphong⁴

Bangkok Probation Office 2

338 A Building, 6th Floors, Preecha Complex, Soi Ratchadaphisek 20

Ratchadaphisek Road, Samsen Nok, Huai Khwang, Bangkok 10900, Thailand

Email: nanrapat.c@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการใช้กลไกการควบคุมพฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติในกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูและช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิดเพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติ

¹ ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 2.

² Director Bangkok Probation Office 2.

³ นักวิจัยอิสระด้านอาชญาวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม.

⁴ Independent Researcher of Criminology and Criminal Justice Administration.

ผลการศึกษาพบว่า กลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมความประพฤติมากกว่ากลไกการควบคุมพฤติกรรม โดยภายหลังที่ผ่านพ้นการคุมความประพฤติไป 3 เดือนแล้ว นั้นพบว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำ สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างปกติสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งด้านจิตใจ ร่างกาย สังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นแล้ว ภาครัฐควรมีนโยบายที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาพนักงานคุมประพฤติด้วยการอบรมให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน เสริมทักษะที่จำเป็นต่อการควบคุม สอดส่องและแก้ไขผู้ถูกคุมความประพฤติ รวมถึงสนับสนุนให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะทำให้การคุมประพฤตินั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การควบคุมพฤติกรรม; การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม; ผู้ถูกคุมความประพฤติ; การคุมประพฤติ

Abstract

This article is to study the practices of behavior controlling mechanism and supporting mechanism for the change of behavioral habit of probationers in the process of rehabilitation and help of offenders for leveraging the probation results.

Results of the study show mostly the probation officers apply supporting mechanism for the rehabilitation more than behavioral control mechanism. In 3 months after the completion of probation period. Moreover, they have satisfying quality of lie in all aspects mind, body, society and environment and are able to reform to be good citizen, that can live together with other people happily. Hence, for more effective the probation, the government should have a policy that promotes and supports probation officers by training them to have and utilize knowledge which will benefit their work and implementation, and supporting necessary skills for supervising and rehabilitating of the probationers, and including supporting the collaboration with government and private sectors, which will make the probation officers on operational process.

Keywords: Behavioral Control; Rehabilitation; Probationers; Probation

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคุมประพฤติ (Probation) เป็นงานวิชาชีพ (Professional) ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีโดยไม่ต้องควบคุมตัวไว้ การปฏิบัติงานคุมประพฤติจึงไม่ได้เป็นเพียงการทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) แต่ยังต้องทำบทบาทสำคัญในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation) เพื่อมิให้เขาเหล่านั้นหวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ

ขึ้นใหม่⁵ อีกทั้งยังต้องดำเนินการให้ผู้กระทำผิดมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติสุข⁶ โดยการปฏิบัติงานคุมความประพฤติผู้กระทำผิดที่ถูกศาลสั่งให้คุมความประพฤติไว้ให้บรรลุผลแท้จริงในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีนั้น พนักงานคุมประพฤติจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องสามารถทำบทบาทหน้าที่ในการควบคุมพฤติกรรมและสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤติที่มีกระบวนการปฏิบัติงานคุมประพฤติเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดสามารถอธิบายด้วยองค์ความรู้ทางสหวิทยาการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ได้ด้วยกลไกหลักที่จะทำให้เกิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้ด้วยกระบวนการทางสังคม 2 กระบวนการ คือ 1) กระบวนการควบคุมทางสังคม (Social Control Process) และ 2) กระบวนการสนับสนุนทางสังคม (Social Support Process) ได้อย่างสมบูรณ์ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการควบคุมและสอดส่องที่มีปริมาณงานมากที่สุดเมื่อเทียบกับภารกิจการสืบเสาะและพินิจ⁷

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความจำกัดของการบริหารทรัพยากรบุคคลในตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติในระบอบราชการไทยที่แม้จะเริ่มจากกรอบแนวคิดที่ถูกต้อง โดยกำหนดคุณสมบัติสำหรับบุคคลที่จะเข้ามารับราชการในตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติให้มีขอบเขตที่เปิดกว้างครอบคลุมถึงผู้ที่มีวุฒิทางการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโททางด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา และสังคมศาสตร์อื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับคุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ และองค์การกรมคุมประพฤติก็ได้กำหนดให้บุคลากรในตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตรพนักงานคุมประพฤติ เป็นหลักสูตรพื้นฐานบังคับเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง ยังปรากฏว่าการฝึกอบรมดังกล่าวก็ยังไม่อาจทำได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกับพนักงานราชการซึ่งเป็นอัตรากำลังส่วนใหญ่ของบุคลากรพนักงานคุมประพฤตินี้ที่ยังมีข้อจำกัดของการใช้จ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมที่ทำให้พนักงานคุมประพฤติที่เป็นพนักงานราชการ ขาดโอกาสได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตรดังกล่าว อีกทั้งเมื่อปริมาณของอัตรากำลังขยายเพิ่มขึ้น บุคลากรพนักงานคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติ ซึ่งมีภูมิหลังทางการศึกษามาจากสาขาวิชาที่แตกต่างกันเช่นนี้ ที่ส่วนใหญ่ซึ่งมีภูมิหลังทางการศึกษาด้านกฎหมาย และการปกครอง จึงต่างคนต่างใช้เพียงความรู้เฉพาะในสาขาตามวุฒิการศึกษาของตนเป็นหลัก โดยขาดความตระหนักในความสำคัญของการทำบทบาทหน้าที่ทั้งในการบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดด้วยองค์ความรู้ในมิติที่เป็นสหวิทยาการของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด พนักงานคุมประพฤติเกือบทั้งหมดจึงยังมีศักยภาพที่อ่อนด้อยในการปฏิบัติงานคุมประพฤติในระดับที่เป็นวิชาชีพ

ดังนั้นบทความฉบับนี้ จึงมุ่งนำเสนอถึงการใช้กลไกการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติในกระบวนการควบคุมและสอดส่อง และกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤติในกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูและช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิดของพนักงานคุมประพฤติ เพื่อนำไปสู่การ

⁵ Nuanjun Tasanachaiikul, *Probation and Parole* (Bangkok: Nitibannakarn, 1989), 31. [In Thai]

⁶ Nanrapat Chaikaraphong, "Supervise Probationer: Lesson from Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement (HOPE) Program of Hawaii United States," *Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal* 4, no. 1 (January-June 2016): 17. [In Thai]

⁷ Pongsatorn Yimted and Lalita Niphiprasart Soonthornvipart, "Factors Affecting the Success of Probation Officers in Supervising Probationers in Cases of the Land Traffic Act B.E. 2522 Violation in Bangkok," *Journal of Interdisciplinary Research: Graduate Studies* 2, no. 2 (July-December 2013): 163. [In Thai]

ยกระดับสัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติให้มีขึ้นในตัวบุคลากรพนักงานคุมประพฤติ จึงนับเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการคุมประพฤติ ให้บรรลุถึงผลสำเร็จของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาการใช้กลไกการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติในกระบวนการควบคุมและสอดส่องของพนักงานคุมประพฤติ

1.2.2 เพื่อศึกษาการใช้กลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤติในกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูและช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิดของพนักงานคุมประพฤติ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แบ่งขอบเขตการวิจัยออกเป็นขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่างและด้านพื้นที่ โดยขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 1) พนักงานคุมประพฤติ คือ พนักงานคุมประพฤติในสำนักงานคุมประพฤติหน่วยวิจัยที่มาจากสำนักงานคุมประพฤติขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก จำนวน 7 สำนักงาน และ 2) ผู้ถูกคุมความประพฤติ คือ ผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นผู้ใหญ่ ซึ่งพิจารณาจากผู้ถูกคุมความประพฤติที่มีระดับความเสี่ยง สภาพปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน และได้รับการจัดให้เข้ารับการควบคุมและสอดส่องโดยพนักงานคุมประพฤติจากสำนักงานคุมประพฤติหน่วยวิจัยจากทั้ง 7 สำนักงาน

ในขณะที่ขอบเขตด้านพื้นที่ จัดแบ่งพื้นที่สำนักงานคุมประพฤติที่ประกอบด้วยกลุ่มสำนักงานคุมประพฤติขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ทั้งสิ้น 7 สำนักงาน ได้แก่ 1) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดชลบุรี 2) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดอุบลราชธานี 3) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดเชียงราย 4) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนครปฐม 5) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดสงขลา 6) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตราด และ 7) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดสมุทรสงคราม

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธีระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นผู้ใหญ่ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) แยกเป็นผู้ถูกคุมความประพฤติกลุ่มควบคุม จำนวน 243 รายกรณี และผู้ถูกคุมความประพฤติกลุ่มทดลอง จำนวน 279 รายกรณี รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 522 รายกรณี โดยคณะวิจัยได้พัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย 4 อย่าง ที่มาจากการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร คู่มือการปฏิบัติงานของกรมคุมประพฤติ และรายงานวิจัย ประกอบกับผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างคณะวิจัยและหน่วยวิจัยทั้ง 7 หน่วย ซึ่งได้แก่ 1) คู่มือกระบวนการปฏิบัติงานด้วยกลไกการควบคุมพฤติกรรม และการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤติ สำหรับพนักงานคุมประพฤติ 2) แบบบันทึกพฤติกรรมของพนักงานคุมประพฤติ เพื่อประเมินการใช้กลไกการควบคุมพฤติกรรมและการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยตามหลักการสหวิทยาการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ 3) แบบสัมภาษณ์ผู้ถูกคุมความประพฤติ

และ 4) แบบประเมินพัฒนาการของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยและคุณภาพชีวิตของผู้ถูกคุมความประพฤติภายหลังผ่านพ้นการคุมประพฤติ ซึ่งแบบสัมภาษณ์ผู้ถูกคุมความประพฤติและแบบประเมินพัฒนาการ จะถูกนำไปใช้กับผู้ถูกคุมความประพฤติและผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งกลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลอง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการปฏิบัติงานตามกลไกการควบคุมพฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤติในกระบวนการควบคุมและสอดส่องของพนักงานคุมประพฤติ

1.5.2 ทำให้ทราบถึงกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤติในกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูและช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิดของพนักงานคุมประพฤติ และเป็นแนวทางให้กรมคุมประพฤติสามารถนำผลลัพธ์ที่ได้ไปพัฒนาเป็นองค์ความรู้และกระบวนการปฏิบัติงานคุมประพฤติในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแบบไม่ควบคุมตัว เพื่อให้ผู้กระทำผิดกลับตนเป็นพลเมืองดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐานและถูกต้องตามหลักวิชาสหวิทยาการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ของงานคุมประพฤติ

2. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ กลไกการควบคุมพฤติกรรมและสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัย และสัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติจากการนำกลไกการควบคุมพฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยไปปฏิบัติโดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 กลไกการควบคุมพฤติกรรมและสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัย

พนักงานคุมประพฤติกู้ตัวอย่างส่วนใหญ่ต่างเห็นสอดคล้องกันว่า การปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤตินั้น พนักงานคุมประพฤติจะพิจารณาจากบริบทของสถานการณ์ในช่วงเวลา ณ ขณะที่พนักงานคุมประพฤติพบเจอกับผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นรายครั้งและรายกรณี โดยบางกรณีเป็นรายกลุ่มกรณีที่มีสภาพปัญหาและความต้องการใกล้เคียงกัน เนื่องจากความแตกต่างของผู้ถูกคุมความประพฤติแต่ละรายกรณีมีสภาพปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละบุคคล ดังนั้นการเลือกใช้กลไกใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในช่วงขณะนั้นเป็นสำคัญ

หากแต่โดยส่วนใหญ่แล้วพนักงานคุมประพฤติจะเลือกใช้กลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกคุมความประพฤตินั้นมากกว่ากลไกการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติ ซึ่งการปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่องตั้งแต่ขั้นตอนที่ 2 การชี้แจงเงื่อนไขการคุมความประพฤติและรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์และวางแผน ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินการควบคุมและสอดส่อง ขั้นตอนที่ 5 การติดตามและประเมินผล พนักงานคุมประพฤติกู้ตัวอย่างเลือกใช้ทั้งกลไกการควบคุมพฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยในทุกขั้นตอน หากแต่จะใช้กลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยในแต่ละขั้นตอนมากกว่าการใช้กลไกการควบคุมพฤติกรรม

เนื่องจากพนักงานคุมประพฤติทั้งหมดต่างกล่าวตรงกันว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติพบเจอเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนจิตใจจากการที่ถูกดำเนินคดีมาแล้ว หากต้องมาพบเจอกับการควบคุมโดยการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างเข้มงวด ย่อมจะทำให้สถานการณ์ที่จะต้องปฏิบัติงานคุมประพฤติร่วมกันจะเป็นไปในทิศทางที่แย่ง ซึ่งจะ
มีผลต่อความสำเร็จในการคุมประพฤติผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นอย่างมาก อีกทั้งพนักงานคุมประพฤติก
ล้น
ตระหนักดีว่าการให้โอกาสผู้ถูกคุมความประพฤติได้ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและลักษณะนิสัย
จะช่วยทำให้ผู้ถูกคุมความประพฤติเกิดความรู้สึกลำบากผิด ตระหนักถึงคุณค่าแห่งตน รู้ว่าตนเองมีความสามารถ
การกระทำผิดที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพียงความประมาท ความพลั้งเผลอที่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้นเมื่อผู้ถูกคุมความ
ประพฤติรู้จักตนเอง มีทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ย่อมทำให้พฤติกรรมในทางลบเกิดการปรับเปลี่ยน
ไปในทิศทางที่ดีขึ้น ท้ายที่สุดผู้ถูกคุมความประพฤติรายนั้นย่อมมีโอกาสที่จะกลายเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม และ
สามารถกลับไปใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ โดยที่ไม่ก่อความเดือดร้อนทั้งต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน และ
สังคมอีกต่อไป

การที่พนักงานคุมประพฤติเลือกใช้กลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในทุกระดับชั้นตอน
จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นการให้การสนับสนุนในระดับบุคคล ซึ่งก็คือ มุ่งสนับสนุนผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นหลัก
 อีกทั้งยังมีการสนับสนุนในระดับกลุ่ม คือ การจัดกิจกรรมแก้ไขฟื้นฟู หรือการแนะนำ การให้คำปรึกษาแบบกลุ่ม
 ให้แก่ผู้ถูกคุมความประพฤติที่มีสภาพปัญหาและความต้องการที่ใกล้เคียงกัน และการสนับสนุนระดับเครือข่าย
 คือ การให้อาสาสมัครคุมประพฤติ ผู้นำชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติในช่วงที่มี
 การคุมความประพฤติ อีกทั้งการประสานงานหน่วยงานที่สามารถแก้ไขปัญหาที่ผู้ถูกคุมความประพฤติประสบอยู่
 และส่งต่อผู้ถูกคุมความประพฤติไปยังหน่วยงานที่ทำการประสานงานไว้ให้เข้ารับการสงเคราะห์ต่อไป

ในขณะที่การเลือกใช้กลไกการควบคุมพฤติกรรมด้วยการบังคับใช้กฎหมายมุ่งหวังเพื่อให้ผู้ถูกคุมความ
 ประพฤติมีพฤติกรรมเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนาและอยู่ในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมอันดี ซึ่งการควบคุม
 ด้วยการบังคับใช้กฎหมายนั้น พนักงานคุมประพฤติต้องบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้ถูกคุมความ
 ประพฤติตระหนักว่ากฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ ผู้กระทำความผิดย่อมได้รับการลงโทษซึ่งถือเป็นมาตรการควบคุมทาง
 กฎหมาย⁸ เกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งไม่ละเมิดเงื่อนไข หรือฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ที่
 ถูกกำหนดมาจนกระทั่งสามารถพ้นการคุมประพฤติไปได้อย่างสำเร็จ ด้วยการที่พนักงานคุมประพฤติเลือกใช้กลไก
 การควบคุมพฤติกรรมเพื่อควบคุมดูแลให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติในการรายงาน
 ตัวต่อพนักงานคุมประพฤติตามกำหนด เพื่อให้พนักงานคุมประพฤติทราบถึงข้อมูล พฤติการณ์ความเป็นไป ความ
 เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของผู้กระทำความผิด และให้การปรึกษา แนะนำ ว่ากล่าวตักเตือนในเรื่องความประพฤติ
 ของผู้กระทำความผิด หรือควบคุมดูแลให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติในเรื่องการ
 ให้ทำงานหรือประกอบอาชีพอย่างเป็นกิจจะลักษณะ การละเว้นการคบหาสมาคมกับบุคคลที่อาจชักนำไปสู่
 การกระทำความผิดซ้ำ หรือการควบคุมดูแลให้เข้ารับการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดหรือแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติ

⁸ Apithoon Pupetch, "The Effective of Law Enforcement to Control Behavior and Support the Rehabilitation of Proationer," Workshop: How to Develop the Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers Process Through the Interdisciplinary of Behavioral Science 1st Under the Improvement of Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers to Leverage Probation Results Project, T.K. Palace Hotel, Bangkok, April 4-5, 2016. 13. [In Thai]

ที่เป็นปัญหาอื่น ๆ เป็นต้น ประกอบกับการใช้อำนาจตามบทบาทหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติในการติดตาม สอดส่องและตรวจสอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกคุมความประพฤติยังถือเป็นการควบคุมด้วยหลัก จิตวิทยาทางสังคม⁹ เพื่อประเมินและควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติให้เป็นไปในทางที่เหมาะสม ผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพนักงานคุมประพฤติและผู้ถูกคุมความประพฤติในขั้นตอนการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อ ตอบสนองต่อการกระทำผิด คือ การลงโทษแก่ผู้ที่กระทำผิดเงื่อนไขและให้รางวัลแก่ผู้ถูกคุมประพฤติที่ปฏิบัติ ตามเงื่อนไขและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ถูกคุมประพฤติดรายอื่น อีกทั้งการสำรวจและวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงที่นำไปสู่การตัดสินใจกระทำผิด โดยการใช้วิธีการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ เช่น การใช้ประโยคคำถามในการวิเคราะห์ ปัญหา (5 W1H: What Who Where When Why) การให้เล่าเรื่อง การเขียนบันทึก การศึกษาสภาพภูมิศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งวิธีการแบบไม่เป็นทางการมีส่วนช่วยสร้างบรรยากาศที่ไม่เคร่งเครียด ทำให้ผู้ถูกคุมความประพฤติ เกิดความไว้วางใจและกล้าที่จะบอกเล่าเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างไม่ปิดบัง ซึ่งจะประกอบเป็นประโยชน์ต่อการวาง โปรแกรมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้อย่างแท้จริง

ในระหว่างกระบวนการควบคุมพฤติกรรมนั้น พนักงานคุมประพฤติจะมีการปรับทัศนคติที่มีต่อเจ้าหน้าที่ ตำรวจ การจับกุม สิทธิที่พึงกระทำ การให้ความร่วมมือ ความเข้าใจการดำเนินงานของศาล ในช่วงการชี้แจง เงื่อนไขและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อเป็นการทำให้ผู้ถูกคุมประพฤติตระหนักถึงเรื่องราวต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เข้าใจ บริบทต่าง ๆ ของสังคมที่ตนจำเป็นต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม เพื่อให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุข ซึ่งการปฏิบัติงานตามกลไกการควบคุมพฤติกรรมนั้นจึงมีผลในการป้องกันไม่ให้ผู้ถูกคุม ความประพฤติกระทำผิดกฎหมายซ้ำ และหากปรากฏว่าผู้ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไขการคุมความประพฤติ หรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปในทางร้าย พนักงานคุมประพฤติสามารถใช้อำนาจ หน้าที่ในการควบคุมทางสังคมด้วยการกล่าวตักเตือน การให้คำปรึกษา คำแนะนำ บางครั้งอาจมีการดำเนิน แต่จะใช้น้อยมาก หรืออาจใช้อำนาจในการลงโทษได้สูงสุด คือ การบังคับโทษด้วยการรายงานต่อศาลหรือผู้มี อำนาจสั่งคุมความประพฤติเพื่อให้ยกเลิกหรือเพิกถอนการคุมความประพฤตินั้น¹⁰ ซึ่งการเลือกใช้กลไกการควบคุม พฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนี้สืบในการปฏิบัติงาน ควบคุมและสอดส่องโดยพนักงาน คุมประพฤติกกลุ่มตัวอย่าง จึงเป็นการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามปรัชญาของการคุมประพฤติ¹¹

⁹ Jutharat Ua-amneoy, "Social Psychology and the Modification for Control and Support the Probationer Behavior," Workshop: How to Develop the Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers Process Through the Interdisciplinary of Behavioral Science 1st Under the Improvement of Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers to Leverage Probation Results Project, T.K. Palace Hotel, Bangkok, April 4-5, 2016. 27. [In Thai]

¹⁰ Department of Probation, *The National Standard of the Practice of Department of Probation* (Bangkok: Department of Probation, 2004), 33. [In Thai]

¹¹ Department of Probation, *The Recidivism After Probation* (Research Report) (Bangkok: Department of Probation, 1999), 6. [In Thai]

2.2 สัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติจากการนำกลไกการควบคุมพฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยไปปฏิบัติ

จากการดำเนินงานตามกลไกการควบคุมพฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยพบว่า ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติ มีการปรับปรุงพฤติกรรมนิสัยทั้งด้านความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ความตระหนักเกี่ยวกับพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และการแสดงออกของพฤติกรรม อีกทั้งไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำในช่วง 3 เดือน หลังพ้นการคุมความประพฤติ มีคุณภาพชีวิตด้านจิตใจ ร่างกาย สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ตนเองพึงพอใจ และสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดี ซึ่งสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างปกติสุข ซึ่งเป็นไปตามสัมฤทธิ์ผลของการคุมประพฤติที่กำหนดไว้ อันประกอบด้วยผู้ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติ มีการปรับปรุงพฤติกรรมนิสัย ไม่กระทำผิดซ้ำ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถกลับตนเป็นพลเมืองดี และอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างปกติสุข¹² กล่าวคือ

1) การปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติ ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลองสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติไปได้ด้วยดี

2) การปรับปรุงพฤติกรรมนิสัยด้านความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มตระหนักว่าการกระทำที่ทำให้ได้รับการคุมความประพฤตินั้นเป็นการกระทำผิดกฎหมาย การทำตามกฎหมายเป็นสิ่งที่ตนต้องปฏิบัติตาม และหากตนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายตนต้องได้รับการลงโทษ ด้านความตระหนักเกี่ยวกับพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มมีความตั้งใจว่าจะไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีกทั้งในลักษณะการกระทำผิดทั้งแบบเดิม หรือแบบใหม่ และมีความตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลงตนเองในทุก ๆ ด้าน ที่จะทำให้ตนเองมีคุณค่าเพื่อตนเอง หากแต่เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มนั้นมีความเห็นเหมือนกันว่าจะไม่ประพฤติปฏิบัติตัวเพื่อเป็นพลเมืองดีที่ของชุมชนและสังคมที่อาศัยอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มตระหนักว่าการที่ตนจะปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำผิดซ้ำ ถือเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองที่จะไม่ไปสร้างความเดือดร้อนให้แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมที่อาศัยอยู่ และด้านการแสดงออกของพฤติกรรม ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของสังคมที่อาศัยอยู่ในช่วงที่ผ่านมาสามารถลด ละ เลิกการดื่มสุรา การใช้ยาเสพติด การก่อเหตุทะเลาะวิวาทไปได้ พร้อมทั้งสามารถประกอบอาชีพที่เป็นกิจจะลักษณะ มีแนวทางสร้างอาชีพให้แก่ตนเอง เพื่อที่จะสามารถแสดงความรับผิดชอบในการดูแลตนเองและครอบครัว พร้อมทั้งมีความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือชุมชนและสังคมที่อาศัยอยู่¹³ ได้แก่

2.1) การไม่กระทำผิดซ้ำ ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ หลังจากพ้นการคุมความประพฤติในช่วง 3 เดือน หลังพ้นการคุมความประพฤติ

¹² Department of Probation, *The National Standard of the Practice of Department of Probation*, 33. [In Thai]

¹³ Department of Probation, *The Recidivism After Probation* (Research Report), 6. [In Thai]

2.2) คุณภาพชีวิต ด้านจิตใจ ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มทดลองมีคุณภาพชีวิตด้านจิตใจที่ดีกว่าผู้ถูกคุมความประพฤติกลุ่มควบคุม โดยผู้ถูกคุมความประพฤติกลุ่มทดลองไม่มีความรู้สึกเหงา เศร้า หดหู่ สิ้นหวัง หรือวิตกกังวล และรู้ว่าชีวิตตนเองมีความหมาย มากกว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มควบคุม เนื่องจากตลอดช่วงระยะเวลาการคุมความประพฤตินั้น ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มทดลองได้รับการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผ่านการแนะนำ การให้คำปรึกษา การให้กำลังใจ การส่งเสริม และการเสริมแรงและให้รางวัล ซึ่งถือเป็นกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติมากกว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มควบคุม จึงทำให้คุณภาพชีวิตด้านจิตใจของผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติมีจิตใจที่เข้มแข็งมากกว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มควบคุม ด้านร่างกาย ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มมีความพึงพอใจต่อสุขภาพของตนเองในปัจจุบัน และสามารถใช้ร่างกายในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ไปได้ในแต่ละวัน ด้านสังคม ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มทดลองสามารถปรับตัวและผูกมิตรหรือเข้ากับคนอื่นได้ดีกว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มควบคุม อาจมาจากในช่วงที่ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทำงานบริการสังคมนั้น ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติได้รับการควบคุมและดูแลทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำชุมชน หรืออาสาสมัครอื่น ๆ มากกว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติที่ได้รับการควบคุมและดูแลจากอาสาสมัครคุมประพฤติ จึงทำให้ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติได้อยู่ใกล้ชิดกับบุคคลอื่น หรือคนในชุมชนหรือสังคมมากขึ้น การปรับตัวหลังจากพ้นการคุมความประพฤติจึงเป็นไปในลักษณะที่ดีมากกว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มควบคุมที่ต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวมากกว่าผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติกลุ่มทดลอง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มยังคงได้รับความช่วยเหลือจากคนรอบข้าง ทั้งครอบครัวและชุมชน และมีชีวิตที่มั่นคงปลอดภัย และด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มมีความพึงพอใจกับที่อยู่อาศัยของตนเองในปัจจุบัน ซึ่งเป็นบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ มีเงินและทรัพย์สินเพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น มีโอกาสได้พักผ่อน คลายความเครียด

2.3) การอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างปกติสุข ผู้ผ่านพ้นการคุมความประพฤติทั้งสองกลุ่มเห็นด้วยว่าตนเองยังได้รับการยอมรับจากครอบครัว ชุมชน ซึ่งคนในครอบครัวและชุมชนให้การชื่นชมเมื่อตนปฏิบัติในสิ่งที่ดีอีกทั้งคนรอบข้างและคนในชุมชนยังเชิญชวนให้ตนเข้าร่วมกิจกรรมชุมชน

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

พนักงานคุมประพฤติเริ่มใช้กลไกการควบคุมและสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในขั้นตอนการรับคดี การชี้แจงเงื่อนไขการคุมความประพฤติและรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และวางแผน การดำเนินการควบคุมและสอดส่อง และการติดตามประเมินผล ซึ่งในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติงานนั้นพนักงานคุมประพฤติได้ใช้กลไกการควบคุมพฤติกรรมและกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่แตกต่างไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของผู้ถูกคุมความประพฤติแต่ละรายกรณีหรือรายกลุ่ม โดยส่วนใหญ่พนักงานคุมประพฤติจะเลือกใช้กลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมากกว่ากลไกการควบคุมพฤติกรรม ซึ่งการว่ากล่าวตักเตือนเป็นกลไกการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติที่พนักงานคุมประพฤติเลือกใช้มากที่สุด ในขณะที่การแนะนำเป็นกลไกการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติที่พนักงานคุมประพฤติเลือกใช้

ใช้มากที่สุด และพบว่าการควบคุมและสอดส่องผู้ถูกรับการคุ้มครองประพฤติดังกล่าวโดยใช้กลไกการควบคุมและสนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมีส่วนช่วยให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของการคุ้มครองประพฤติดังกล่าว คือ ผู้ผ่านพ้นการคุ้มครองประพฤติดังกล่าวทั้งสองกลุ่มสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุ้มครองประพฤติดังกล่าว มีการปรับปรุงพฤติกรรมทั้งด้านความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ความตระหนักเกี่ยวกับพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และการแสดงออกของพฤติกรรม อีกทั้งไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำในช่วง 3 เดือน หลังพ้นการคุ้มครองประพฤติดังกล่าว มีคุณภาพชีวิตด้านจิตใจ ร่างกาย สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ตนเองพึงพอใจ และสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดี ซึ่งสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างปกติสุขมากยิ่งขึ้น

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาครัฐควรใช้วิธีการคุ้มครองประพฤติดังกล่าวของผู้กระทำความผิดแทนการลงโทษโดยคุมขังในเรือนจำ และภาครัฐต้องสร้างความมั่นใจให้กับสังคมว่าผู้กระทำความผิดที่ถูกคุ้มครองประพฤติดังกล่าวหรือไม่ถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำนั้น โดยต้องมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานคุมประพฤติ ขณะเดียวกันต้องมีการสนับสนุนพัฒนาให้มีการนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring: EM) หรือการใช้เทคโนโลยีอื่น ๆ เข้ามาช่วยปฏิบัติงาน เช่น การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว การแก้ไขกฎหมาย การให้บุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ เข้ามามีส่วนช่วยในการควบคุม สอดส่อง ดูแล และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และต้องมีมาตรการให้ภาคเอกชน บริษัท ห้างร้าน เข้ามาช่วยสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ เช่น อาจงดเว้นภาษีสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือสนับสนุนให้การส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิด การให้รางวัลเชิดชูคุณงามความดี เป็นต้น

3.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

กรมคุ้มครองและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ และควรมีแนวทางหรือจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อให้พนักงานคุมประพฤติมีเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมคุ้มครองประพฤติดังกล่าวต้องให้ความสำคัญมาเป็นลำดับต้น ๆ และประสานการมีส่วนร่วม การลงนามบันทึกความร่วมมือต่าง ๆ กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งจัดให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติเพื่อเข้ามาช่วยเหลือการทำงานของพนักงานคุมประพฤติ และนอกจากนี้ กรมคุ้มครองประพฤติดังกล่าวควรสนับสนุน วัสดุ ครุภัณฑ์ เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการเสริมสร้างขวัญกำลังใจกับผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งมีความจำเป็นเช่นกันที่จะทำให้พนักงานคุมประพฤติดังกล่าวมีกำลังใจเป็นผู้ที่จะคอยช่วยเหลือสนับสนุน แก้ไขฟื้นฟู รวมทั้งกรมคุ้มครองประพฤติดังกล่าวควรเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ถูกรับการคุ้มครองประพฤติดังกล่าว อันจะส่งผลให้บรรลุเป้าหมายภารกิจของกรมคุ้มครองประพฤติดังกล่าวในการเป็นหน่วยงานหลักในการใช้มาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ควบคุมตัว และเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่นั้น ควรมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ โดยเฉพาะด้านความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมาย ระเบียบ แนวทาง และอาศัยเทคโนโลยีช่วยปฏิบัติงาน รวมถึงมีการพัฒนาบุคลิกภาพ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ถูกรับการคุ้มครองประพฤติดังกล่าวเกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา และต้องมีศิลปะในการทำงานและในการบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการแก้ไขสนับสนุน ช่วยเหลือ ส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิด รวมถึง

การประสานชุมชนภาคีเครือข่าย อาสาสมัครคุมประพฤติ และอาสาสมัครอื่น ๆ มาสนับสนุนและส่งเสริมให้สามารถคัดเลือก สรรหา ทรัพยากรในชุมชนที่มีอยู่มาช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างสูงสุด

References

- Apithoon Pupetch. “The Effective of Law Enforcement to Control Behavior and Support the Rehabilitation of Proationer.” Workshop: How to Develop the Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers Process Through the Interdisciplinary of Behavioral Science 1st Under the Improvement of Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers to Leverage Probation Results Project, T.K. Palace Hotel, Bangkok, April 4-5, 2016. [In Thai]
- Bartol, Curt R., and Anne M. *Criminal Behavior: A Psychological Approach*. 9th ed. N.p.: Prentice-Hall, 2011.
- Department of Probation. *The Recidivism After Probation* (Research Report). Bangkok: Department of Probation, 1999. [In Thai]
- Department of Probation. *The National Standard of the Practice of Department of Probation*. Bangkok: Department of Probation, 2004. [In Thai]
- Jutharat Ua-amneoy. “Social Psychology and the Modification for Control and Support the Probationer Behavior.” Workshop: How to Develop the Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers Process Through the Interdisciplinary of Behavioral Science 1st Under the Improvement of Behavioral Control Mechanism and the Supporting Mechanism for the Rehabilitation of Probationers to Leverage Probation Results Project, T.K. Palace Hotel, Bangkok, April 4-5, 2016. [In Thai]
- Krisda Saengcharoensap. “A Psychological Perspective on Criminal Behavior: A Case Study on Personality Theory of Nathan Leopold and Richard Loeb Cases.” *Public Health & Health Laws Journal* 2, no. 3 (September-December 2016): 381-392. [In Thai]
- Nanrapat Chaiakaraphong. “Supervise Probationer: Lesson from Hawaii’s Opportunity Probation with Enforcement (HOPE) Program of Hawaii United States.” *Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal* 4, no. 1 (January-June 2016): 17. [In Thai]

-
- Nuanjun Tasanachaikul. *Probation and Parole*. Bangkok: Nitibannakarn, 1989. [In Thai]
- Piyanoot Ruangpon, and Jittisan Wuttivet. "The Development of Operating the Pre-sentence Investigation of Probation Officer." *Veridian E-Journal Silpakorn University* 11, no. 1 (January-April 2018): 1908-1923. [In Thai]
- Pongsatorn Yimted, and Lalita Nhipprasart Soonthornvipart. "Factors Affecting the Success of Probation Officers in Supervising Probationers in Cases of the Land Traffic Act B.E. 2522 Violation in Bangkok." *Journal of Interdisciplinary Research: Graduate Studies* 2, no. 2 (July-December 2013): 163. [In Thai]
- Schmallegger, Frank. *Criminal Justice Today: An Introductory Text for the Twenty-first Century*. 9th ed. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall, 2007.
- Sutherland, Edwin H., and Donald R. Cressey. *Principles of Criminology*. Chicago: Lippincott, 1960.

มาตรการทางกฎหมายต่อความไม่ได้มาตรฐานของสินค้า:
ศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น
Legal Measures Against Unstandardized Products:
Case Study of United States of America and Japan

รัฐสภา จุริมาศ¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

อาคารอุไรรัตน์ (ตึก 3) ชั้น 5 เมืองเอก ถนนพหลโยธิน จังหวัดปทุมธานี 12000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: m.rattasapa@gmail.com

Rattasapa Chureemas²

Faculty of Law, Rangsit University

Urairat Building (Building 3), 5th Floors, Paholyothin Road, Pathum Thani 12000, Thailand

Email: m.rattasapa@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นการบริโภคสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานที่มีการบังคับใช้ในต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการศึกษาในประเทศพัฒนาแล้ว กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา (United State of America) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) เพื่อนำมาสู่การผลักดันและพัฒนามาตรการทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสินค้าไม่ได้มาตรฐานหรือสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง (Non-quality products)

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่ปรากฏกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองเจาะจงไปยังสินค้าที่บกพร่องหรือไม่ได้มาตรฐานที่ได้มีการจำหน่ายไปแล้วให้แก่ผู้บริโภค ฉะนั้นเพื่อให้การศึกษากฎหมายที่เจาะจงในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคต่อการขายสินค้าที่บกพร่องไม่ได้มาตรฐานเกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศที่ได้มีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายแม่บทว่าด้วยการรับประกันสินค้า (Magnuson-moss Warranty Act) และมีกฎหมายความชำรุดบกพร่อง (Lemon Law) ในระดับมลรัฐ (แคลิฟอร์เนีย) และประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ทราบถึงกลไกสำคัญต่อการสนับสนุนให้เกิดการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่อความไม่ได้มาตรฐานของสินค้า อันนำไปสู่การพัฒนาของประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย; ความไม่ได้มาตรฐาน; มาตรฐานของสินค้า

¹ นักวิจัยอิสระด้านนิติศาสตร์.

² Independent Researcher of Laws.

Abstract

The purpose of this article is to raise public awareness on consumer protection measures focusing on foreign laws concerning unstandardized products. Two developed countries, United States of America (USA) and Japan are the case study of this research. The ultimate goal is to push forward and develop consumer protection laws in Thailand. At present, there is no clear directive for protecting consumers against non-quality products or product liability.

The study shows that there is not any law to provide specific protection for consumers in case of non-quality or defective products available in the markets. Comparative law is applied in this research in order to identify concrete statutes for consumer protection against non-quality or defective products. USA and Japan are two examples of countries with advanced laws of consumer protection. In the USA, there is model law of Magnuson-moss Warranty Act and Lemon Law in California state. The comparative study shows important mechanisms that support the enactment of statutes of consumer protection against unstandardized products.

Keywords: Legal Measures; Against Unstandardized; Product Standards

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมการซื้อขายสินค้าเป็นหลักการภายใต้เสรีทางการค้า (Freedom of Trades) ระหว่างเอกชน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพในการค้าขายระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งทำให้รัฐไม่มีหน้าที่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจการของเอกชน นำมาซึ่งหลักที่ว่าผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor or Let the Buyer Beware)³ เป็นหลักที่ผู้ซื้อต้องใช้ความระมัดระวังในการเลือกซื้อสินค้า หากมีความเสียหายเกิดขึ้นในตัวสินค้าย่อมเป็นความผิดของผู้ซื้อ ไม่ใช่ความผิดของผู้ขาย ในระยะต่อมาสินค้าหลายประเภทมีกระบวนการผลิตที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเกินกว่าการใช้ความระมัดระวังดังเช่นปกติ เป็นเหตุให้ภาครัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองการซื้อขายสินค้านี้ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการมากยิ่งขึ้น เพื่อหามาตรการเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคจากการขายสินค้าที่บกพร่องไม่ได้มาตรฐานให้แก่ผู้บริโภค⁴

สำหรับประเทศไทยยังไม่ปรากฏกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองเจาะจงไปยังสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานที่ได้มีการจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค คงมีแต่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไปและเป็นในลักษณะของ

³ Antonella Corradi, "International Law and Consumer Protection: The History of Consumer Protection," last modified 2015, accessed April 2, 2018, http://www.nyulawglobal.org/globalex/International_Law_Consumer_Protection.html/

⁴ Susom Supanit, *Commentary on Consumer Protection Laws*, 9th ed. (Bangkok: Chulalongkorn University, 2014), 1-2. [In Thai]

กฎหมายประเภทคุ้มครองเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นมาแล้วเท่านั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและความคุ้มครองให้แก่ผู้บริโภคต่อการขายสินค้าที่บกพร่องไม่ได้มาตรฐานเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบเพื่อนำไปสู่การสร้างแนวทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในประเทศไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

1.2 สมมติฐาน

มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคจากความชำรุดบกพร่องของสินค้ายังไม่มีกฎหมายอย่างชัดเจน หากพิจารณาแต่เพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องความชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขายนั้นประกอบกับบรรทัดฐานในคำพิพากษาของศาลที่ไม่มีความชัดเจนที่จะถือปฏิบัติได้ แม้จะมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคบังคับใช้อยู่แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงแนวทางการเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคในกรณีสินค้าชำรุดบกพร่อง งานวิจัยนี้ตั้งสมมติฐานไว้ว่าหากประเทศไทยสามารถพัฒนาและสร้างแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อความชำรุดบกพร่องและนำไปสู่การกำหนดความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้าอย่างเป็นระบบแล้ว ย่อมทำให้ทั้งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสม และมีแนวทางในการเยียวยาความเสียหายที่ชัดเจนและบังคับใช้ได้ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.3 วัตถุประสงค์

- 1.3.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของความชำรุดบกพร่องของสินค้าจากการบริโภคของผู้บริโภค
- 1.3.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในเรื่องความชำรุดบกพร่องของสินค้าของต่างประเทศ
- 1.3.3 เพื่อให้เกิดการศึกษาเปรียบเทียบและสามารถเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการเยียวยา เงื่อนไข และข้อกำหนด เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้าในประเทศไทยเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งเน้นในการศึกษาถึงแนวทางมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและแนวทางในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค โดยเฉพาะความเสียหายจากสินค้าชำรุดบกพร่องซึ่งทำให้เกิดภาระแก่ผู้บริโภคไม่สามารถใช้งานสินค้านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งศึกษาแนวคิดทฤษฎีของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องความชำรุดบกพร่องของสินค้า (Lemon Law) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย แนวคิดและหลักเกณฑ์กฎหมายความรับผิดจากสินค้า (Product Liability) ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อสร้างแนวทางเปรียบเทียบกับกฎหมายที่บังคับใช้ของประเทศไทยต่อไป

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการวิจัยจากเอกสาร การค้นคว้ารวบรวมจากหนังสือ ตำรา วารสารทางกฎหมาย บทความทางวิชาการจากวารสารทางวิชาการต่าง ๆ ผลงานการศึกษาค้นคว้าของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และรวมถึงข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งข้อมูลภายในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและ

แนวคิดของการคุ้มครองผู้บริโภค การเยียวยาผู้บริโภค มาตรการช่วยเหลือผู้บริโภค โดยเฉพาะความรับผิดชอบ ความชำรุดบกพร่องของสินค้า และนำเสนอโดยวิธีการพรรณนา (Descriptive)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของผู้บริโภคต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า

1.6.2 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในเรื่องความชำรุดบกพร่องของต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบหลักเกณฑ์และแนวทางในการตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจากความชำรุดบกพร่องของสินค้าที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีการคุ้มครองผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภคเกิดจากการพยายามตีความของศาลที่ขยายความคุ้มครองผู้บริโภคให้ครอบคลุมถึงสิทธิของประชาชน ส่งผลให้มีการพัฒนาหลักการความรับผิดชอบของผลิตภัณฑ์จากการชำรุดบกพร่องของผลิตภัณฑ์หรือความไม่ปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ โดยผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ (Product Liability Law)⁵ ซึ่งเป็นหลักที่ขยายความรับผิดชอบจากหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability Law) ในทางละเมิด

ดังจะเห็นได้จากแนวทางของการพิจารณาคดีในประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1916 ศาลได้วินิจฉัยในคดีระหว่างมาแมกเซอร์สันกับบิวอิค มอเตอร์ (Macpherson and Buick Motor)⁶ ซึ่งโจทก์ฟ้องว่าจำเลยเป็นผู้ผลิตรถยนต์จำหน่ายแก่พ่อค้าขายปลีกและโจทก์ซื้อรถดังกล่าวจากพ่อค้าขายปลีก ล้อรถชำรุดเป็นเหตุให้รถพลิกคว่ำและโจทก์ได้รับบาดเจ็บ จำเลยต่อสู้ว่าล้อรถนี้จำเลยซื้อมาจากผู้ผลิตอื่นและโจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องจำเลย เพราะระหว่างโจทก์และจำเลยไม่มีข้อผูกพันให้ต้องรับผิดชอบกัน อันจะทำให้จำเลยอยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากทรัพย์สิน⁷

ศาลอุทธรณ์แห่งนครนิวยอร์กวินิจฉัยว่า จำเลยต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับอันตราย แม้ว่าโจทก์มิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญากับจำเลยก็ตาม ซึ่งทรัพย์สินอันตรายนั้นหมายรวมถึงทรัพย์สินซึ่งสามารถทำให้ชีวิตและร่างกายอาจเป็นอันตรายได้ ถ้าหากมีการประมาทเลินเล่อในการผลิตของผู้ผลิต ไม่ว่าจะโดยผู้ซื้อเองหรือผู้อื่นนอกจากผู้ซื้อ ศาลเห็นว่าผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องผลิตขึ้นด้วยความระมัดระวัง⁸

ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การที่ศาลสูงพิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้จำเลยต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง แม้ปรากฏแก่กรณีว่าการทำนิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยนั้นไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง เนื่องจากโจทก์ซื้อสินค้าจากพ่อค้าคนกลาง (Retail Dealer, Intermediary) เกิดจากการที่ศาลไม่นำหลักความ

⁵ Vithoon Eungprabhanth, "How to Sues Tobacco Companies in Abroad," *Botbundit* 57 (December 2001): 4. [In Thai]

⁶ Susom Supanit, *Commentary on Consumer Protection Laws*, 13-18. [In Thai]

⁷ MacPherson v. Buick Motor Co., 111 N.E. 1050, 217 N.Y. 382 (Court Listener, 1916).

⁸ Ibid, 1-2.

รับผิดชอบตามสัญญาฉบับใช้แก่คู่กรณี (Privity of Contract) ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากสินค้า⁹ โดยผู้พิพากษาเบนจามิน คาร์โดโซ (Benjamin Cardozo)¹⁰ ให้เหตุผลประกอบคำพิพากษารูปได้ว่ากรณีที่สินค้ามีความชำรุดบกพร่องนั้น หากปรากฏว่าความชำรุดบกพร่องเกิดเพราะตัวสินค้าซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ได้ ผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องตรวจสอบสินค้าให้มีมาตรฐานที่ปลอดภัยก่อนจึงจะสามารถนำสินค้าดังกล่าวออกจำหน่ายในท้องตลาดได้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องดังกล่าว แม้การซื้อสินค้าจะไม่ได้ซื้อจากผู้ผลิตโดยตรงก็ตาม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ศาลในระยะเวลาหลังอาศัยหลักจากคดีโทมัสกับวินเชสเตอร์ (The Principle of Thomas v. Winchester)¹¹

2.2 การคุ้มครองผู้บริโภคต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศที่สำคัญและมีบทบาทต่อการรับรองสิทธิผู้บริโภคให้ได้รับการคุ้มครองจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ผู้ขาย อย่างเป็นรูปธรรม เห็นได้จาก ค.ศ. 1960 มีการกำหนดแนวทางของการคุ้มครองผู้บริโภคมาจนถึงปัจจุบันของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ประกาศรับรองสิทธิของผู้บริโภค 4 ประการไว้¹²

กฎหมายว่าด้วยความชำรุดบกพร่องของสินค้า (Defective Product) หรือกฎหมายเลมอนลอว์ (Lemon Law) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่กฎหมายระดับรัฐบาลกลางและกฎหมายระดับมลรัฐ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายพาณิชย์ (The Uniform Commercial Code: UCC) กฎหมายรับประกันสินค้า (The Magnuson-moss Warranty) ในระดับรัฐบาลกลางที่เป็นกรอบกำหนดสิทธิในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า และกฎหมายเลมอนลอว์ในแต่ละมลรัฐ (The State By Lemon Laws) ใช้บังคับเป็นเอกเทศในแต่ละรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย 2 ฉบับข้างต้น

ซึ่งจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า กล่าวคือ กฎหมายรับประกันสินค้า (The Magnuson-moss Warranty) และกฎหมายเลมอนลอว์โดยกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Lemon Law of California) เป็นกรณีศึกษา

2.2.1 กฎหมายว่าด้วยการรับประกันสินค้า (Magnuson-moss Warranty Act)

กฎหมายว่าด้วยการประกันสินค้าแม็กนัสสัน-มอส 1975 (Magnuson-moss Warranty Act, Federal Law or Magnuson Moss Warranty Federal Trade Commission Improvement Act 1975) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1975¹³ มีเจตนาเพื่อการรับรองสิทธิของ

⁹ Ibid, 2.

¹⁰ Ibid, 2-3.

¹¹ Philip W. Croen, "Torts: Liability of Manufacturer to Consumer for Defects in Manufacture of Articles," *Marquette Law Review* 26, no. 1 (December 1941): 52.

¹² Phatthanat Sithaphon, "International Consumer Protection Law," last modified n.d., accessed October 8, 2018, <https://www.l3nr.org/posts/535502/> [In Thai]

¹³ CarLemon, "Magnuson-moss Warranty Act, the Federal Lemon Law, How Does the Magnuson-moss Warranty Act, Federal Lemon Law, Protect Consumers," last modified n.d., accessed October 9, 2018, <http://www.carlemon.com/Magnuson-Moss-Warranty-Act-the-Federal-Lemon-Law.html/>

ผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองจากข้อสัญญาการประกันสินค้าของผู้ประกอบการ ผู้ผลิต ตลอดจนผู้ขายสินค้า ไม่ให้เกิดความเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคเกินควร

กฎหมายว่าด้วยการประกันสินค้าแม็กนัสสัน-มอส (Magnuson-moss Warranty Act) มีวัตถุประสงค์สำคัญ¹⁴ กล่าวคือ 1) เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนเกี่ยวกับข้อกำหนดและเงื่อนไขในการรับประกันสินค้าของผู้ประกอบการหรือผู้ผลิต 2) เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบความคุ้มครองสำหรับการรับประกันสินค้าก่อนมีการซื้อสินค้า 3) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าโดยให้การรับประกันสินค้าเป็นปัจจัยเปรียบเทียบเงื่อนไขในการรับประกันสินค้าระหว่างผู้ประกอบการ และ 4) เพื่อให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการรับประกันสินค้า เพื่อลดการเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค ทั้งนี้ครอบคลุมไปยังสินค้าที่มีการซื้อขายการในประเภทสินค้าทั่วไปเกือบทุกชนิด ทั้งยังกำหนดผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้โดยมุ่งเน้นไปที่ผู้บริโภคสินค้าเพื่อการบริโภคไม่ใช่เพื่อการขายต่อ¹⁵

จะเห็นว่ากฎหมายการรับประกันสินค้าของสหรัฐอเมริกามุ่งให้สิทธิการคุ้มครองแก่บุคคลที่เป็นผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งเป็นผู้ใช้สินค้าเพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว หรือรวมถึงภายในครัวเรือนเป็นการเฉพาะ โดยไม่กล่าวถึงการคุ้มครองในกรณีผู้บริโภคในเชิงพาณิชย์ เช่น ผู้บริโภคเพื่อการขายต่อ เป็นต้น

2.2.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้าของรัฐแคลิฟอร์เนีย (Lemon Law of California)

จากกฎหมายระดับรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับความชำรุดบกพร่องของสินค้า ซึ่งเป็นกรอบในการให้มลรัฐต่าง ๆ ออกกฎหมายเป็นการเฉพาะของแต่ละมลรัฐเพื่อบังคับใช้ในกรณีที่เกิดความเสียหายเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้าเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค โดยกฎหมายในระดับมลรัฐถูกตราใช้ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาในชื่อว่าเลมอนลอว์ (Lemon Law) ซึ่งกฎหมายเลมอนลอว์ของแต่ละมลรัฐจะมีชื่อแตกต่างกันไป อย่างในกรณีของกฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Song-beverly Consumer Warranty Act) และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแทนเนอร์ (Tanner Consumer Protection Act) ซึ่งสามารถแบ่งรายละเอียดโครงสร้างออก 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) ความหมายและประเภทของสินค้าที่คุ้มครอง 2) ลักษณะความคุ้มครองและมาตรการเยียวยา 3) ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจและข้อกำหนดในการซ่อมแซมสินค้า และ 4) ข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ ดังนี้

1) ความหมายและประเภทของสินค้าที่คุ้มครอง

กฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายของมลรัฐอื่น ๆ ที่กำหนดให้ความคุ้มครองตามกฎหมายเลมอนลอว์จำกัดอยู่เพียงแครถยนต์ (Vehicle) หรือเครื่องจักรอย่างอื่นที่มีกลไกคล้ายรถยนต์¹⁶ แต่ในกรณีกฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียซึ่งถูกบัญญัติในประมวล

¹⁴ Kingston Technology Company, "Magnuson-moss Warranty Act," last modified n.d., accessed October 9, 2018, <https://www.support.kingston.com/th/company/magnusonmoss/>

¹⁵ Magnuson-moss Warranty Act 1975, Section 2310 (1).

¹⁶ New York Lemon Law, §198 A and Automobile Lemon Law of Pennsylvania, §1951.

กฎหมายแพ่งหมวดของการประกันสำหรับผู้บริโภค (Song-Beverly Consumer Warranty Act §1790-§1795.8) ถือเป็นข้อกำหนดภาระของผู้ประกอบธุรกิจในเรื่องการรับประกันสินค้า โดยให้ใช้บังคับกับสินค้าสำหรับผู้บริโภค (Consumer Goods) เห็นว่ากฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียสามารถบังคับใช้กับสินค้าที่ผู้บริโภคทำการบริโภคสินค้านั้น และเป็นการบริโภคสินค้าใหม่ที่ได้บริโภคในลักษณะของการค้าปลีกและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือใช้สอยภายในครัวเรือน¹⁷

โดยกฎหมายเลมอนลอว์ของรัฐแคลิฟอร์เนีย (Song-beverly Consumer Warranty Act) กำหนดให้เมื่อผู้บริโภคซื้อสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจรายใด ผู้ประกอบธุรกิจนั้นจะต้องถูกบังคับโดยการรับรองหรือการรับประกันสินค้าว่า สินค้าดังกล่าวเป็นไปตามความต้องการของผู้บริโภคตามความเหมาะสมของการใช้ของผู้บริโภค¹⁸ มลรัฐแคลิฟอร์เนียยังได้ตรากฎหมายอีกลักษณะหนึ่งกำหนดลักษณะและเงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองสินค้าบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทรถยนต์ยังมีข้อกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะปรากฏในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแทนเนอร์ (Tanner Consumer Protection Act) ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียอีกฉบับ

ความหมายของรถยนต์ที่ได้รับความคุ้มครองของมลรัฐแคลิฟอร์เนียตามมาตรา 1793.22 (e) กำหนดให้ต้องเป็นรถยนต์ใหม่ หรือป้ายแดง โดยจะเป็นการซื้อรถยนต์ หรือเช่ารถยนต์ ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้ง 2 กรณี แต่ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการใช้เพื่อส่วนตัว หรือภายในครัวเรือนเท่านั้น หรือเพื่อกิจการของตนแต่ในกรณีของกิจการนั้นจะได้รับความคุ้มครองไม่เกิน 5 คัน ตามที่ได้จดทะเบียนในมลรัฐแคลิฟอร์เนียเท่านั้น ทั้งนี้ รถยนต์ที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น ต้องมีน้ำหนักไม่เกิน 10,000 ปอนด์อีกด้วย¹⁹ ไม่รวมถึงการนำกลับมาขายใหม่ของรถยนต์จากการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องมาแล้ว (Resale of Returned by Lemon Law, Refurbish)²⁰

2) ลักษณะความคุ้มครองและมาตรการเยียวยาของผู้ประกอบธุรกิจ

การคุ้มครองตามกฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะตามกรอบของกฎหมายนั้น กล่าวคือ กฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Song-beverly Consumer Warranty Act) และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแทนเนอร์ (Tanner Consumer Protection Act) โดยกฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Song-beverly Consumer Warranty) จะกำหนดกรอบความคุ้มครองในเรื่องการรับประกันสินค้าที่ผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบธุรกิจได้ให้คำรับรองแก่ผู้บริโภคขณะทำการซื้อสินค้าหรือเช่าสินค้าจากผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบธุรกิจ ส่วนในกรณีสินค้าบางประการที่มีความซับซ้อนในข้อ

¹⁷ Song-Beverly Consumer Warranty Act, Section 1790.3.

¹⁸ The Margarian Law Firm, "Song-Beverly Consumer Warranty Act," last modified n.d., accessed October 2, 2018, <http://www.lemonlawcourt.com/song-beverly-consumer-warranty-act/#WQwDiMuweM9/>

¹⁹ Tanner Consumer Protection Act, Section 1793.2 (2).

²⁰ Nontawat Nawatrakulpisut, "Liability to Manufacturer or Purchaser on New Vehicle and Consumer Protection: Product Liability Law v.s. Lemon Law," *Law Journal* 36, no. 2 (June 2010): 279. [In Thai]

สนธิฐานต่าง ๆ เช่นรถยนต์ จำเป็นต้องมีข้อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจด้วย ซึ่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับรถยนต์ไว้ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแทนเนอร์ (Tanner Consumer Protection Act) อีกฉบับหนึ่ง²¹

กฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Song-beverly Consumer Warranty Act) ยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำรับประกันสินค้าไม่ว่าจะเป็นการให้คำรับประกันสินค้าอย่างชัดแจ้ง (Express) หรือการรับประกันสินค้าโดยปริยาย (Implied) ต้องทำคำรับรองดังกล่าวมอบให้แก่ผู้บริโภค ณ เวลาที่มีการซื้อขายสินค้าทุกชนิดตามความในมาตรา 1790.3²²

ภายใต้หลักความคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Song-beverly Consumer Warranty Act) เมื่อสินค้าที่ผู้บริโภคได้ซื้อไปเกิดความชำรุดบกพร่องขึ้นมาไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ อันมีลักษณะเป็นทำให้สินค้าดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ความมุ่งหมายในการใช้สอยของผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจต้องดำเนินการแก้ไขซ่อมแซม ตลอดจนเปลี่ยนสินค้าหรือรับซื้อคืนจากผู้บริโภคตามคำรับประกันที่ตนได้ให้ไว้ ส่วนกรณีของสินค้าประเภทรถยนต์เกิดความชำรุดบกพร่อง (Nonconformity)²³ ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิของตนตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการรับประกันสินค้าเพื่อเยียวยาความชำรุดบกพร่องตามคำรับประกันของผู้ประกอบธุรกิจเป็นอันดับแรก

3) ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจและข้อกำหนดในการซ่อมแซมสินค้า

นับแต่วันที่ผู้บริโภคได้รับสินค้าดังกล่าวหากอยู่ในระยะเวลาภายใน 18 เดือน ภายหลังจากการส่งมอบสินค้าครั้งแรกให้แก่ผู้บริโภค หรือ 18,000 ไมล์ นับแต่ได้รับสินค้าครั้งแรก หากปรากฏในเวลาต่อมาภายหลังดำเนินการให้บริการหรือซ่อมแซม เพื่อแก้ไขความชำรุดบกพร่องของสินค้าแล้ว ความชำรุดบกพร่องของสินค้าดังกล่าวยังไม่หมดไป ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเปลี่ยนสินค้าใหม่ให้แก่ผู้บริโภคหรือรับซื้อสินค้าจากผู้บริโภคคืน (Repurchase)²⁴ โดยให้สิทธิแก่ผู้ผลิตที่จะดำเนินการหักค่าใช้จ่ายอื่นออกจากเงินที่ต้องชำระคืนให้แก่ผู้บริโภคด้วย²⁵ ดังนี้

จำนวนระยะทาง (ไมล์) ที่ผู้บริโภคใช้ก่อนที่จะมีการรับซื้อคืน x ราคาสินค้า

120,000

= ค่าใช้ประโยชน์ที่ผู้ผลิตสามารถหักออกจากค่าซื้อคืนได้

²¹ The Law Firm T., "What is the Tanner Consumer Protection Act ?," last modified 2017, accessed October 2, 2018, <https://www.margarianlaw.com/tanner-consumer-protection-act/>

²² Ibid.

²³ Tanner Consumer Protection Act, Section 1793.2 (1).

²⁴ Council of Better Business Bureaus, "Standards of the California Lemon Law, Song-Beverly Consumer Warranty Act and Tanner Consumer Protection Act, California," last modified 2009, accessed April 29, 2017, <http://www.bbb.org/us/Storage/16/Documents/BBBAutoLine/CA-LLsummary.pdf/>

²⁵ Council of Better Business Bureaus, "California Lemon Law Summary, California," last modified 2012, accessed April 29, 2017, <http://www.bbb.org/us/Storage/16/Documents/BBBAutoLine/CA-LLaddinfo.pdf/>

นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการซ่อมแซมสินค้าจนอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้สอย และได้มาตรฐานของสินค้าดังกล่าวแล้ว กฎหมายอนุญาตให้ผู้ผลิตนำสินค้าดังกล่าวออกขายได้ โดยมีข้อกำหนดว่าต้องแสดงข้อความว่าสินค้าซื้อคืนตามกฎหมายเลมอนลอว์ (Lemon Law Buyback) และข้อความดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นชัดเจนบนสินค้าว่าเป็นรถยนต์หรือสินค้าที่นำกลับมาจำหน่ายซ้ำภายหลังจากการซ่อมแซมจากความชำรุดบกพร่องแล้ว²⁶ และสินค้าดังกล่าวยังอยู่ในการรับประกันสินค้าตามปกติแต่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายเลมอนลอว์ที่ผู้ผลิตต้องดำเนินการเปลี่ยนสินค้าใหม่หรือรับซื้อคืนสินค้า ซึ่งการขายสินค้าในลักษณะตามสภาพที่เป็นอยู่ (As Is) หรือสินค้าที่มีความชำรุด (With All Faults)²⁷ ไม่อยู่ในบังคับของการรับประกันสินค้าตามกฎหมายของแคลิฟอร์เนีย²⁸

4) ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจ

เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในความชำรุดบกพร่องของสินค้าประเภทรถยนต์ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแทนเนอร์ (Tanner Consumer Protection Act) ประกอบหลักทั่วไปของกฎหมายเลมอนลอว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Song-beverly Consumer Warranty Act) พบว่า การที่ผู้บริโภคจะใช้สิทธิตามกฎหมายได้นั้นต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด รวมถึงหากกฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ผู้บริโภคมust ต้องดำเนินการตามกรอบที่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการกำหนดไว้เสียก่อน จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเลมอนลอว์ ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการรับประกันสินค้าด้วย กรณียกเว้นความรับผิด²⁹ เช่น หน้าที่ในการแจ้งความชำรุดบกพร่องของสินค้าไปยังผู้ผลิต กฎหมายกำหนดให้ผู้บริโภคต้องดำเนินการแจ้งความชำรุดบกพร่องให้แก่ผู้ผลิตทราบโดยตรงโดยทำเป็นหนังสืออย่างน้อย 1 ครั้ง หากมิเช่นนั้นแล้ว ผู้บริโภคมust ไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายเลมอนลอว์ เป็นต้น³⁰

หากปรากฏความชำรุดบกพร่องของสินค้าเกิดจากสินค้าที่ในลักษณะของสินค้ามือสอง หรือสินค้าใช้แล้ว กฎหมายเลมอนลอว์ย่อมไม่ครอบคลุมความรับผิดดังกล่าวแก่ผู้ผลิต ผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้บริโภคที่จะต้องดำเนินการเปลี่ยนสินค้า หรือรับซื้อสินค้าดังกล่าวคืนจากผู้บริโภคตามความรับผิดของกฎหมายเลมอนลอว์³¹

แม้กฎหมายเลมอนลอว์จะถูกตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ในแต่ละมลรัฐเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในมลรัฐนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ แต่ผู้บริโภคทุกมลรัฐยังคงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระดับรัฐบาลกลางกล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการรับประกันสินค้า (Magnuson-moss Warranty Act or The Magnuson

²⁶ Lemon Law Buyback, Section 1793.23 (f).

²⁷ California Civil Code, Section 1791.3 and Section 1792.4.

²⁸ California Civil Code, Section 1792.5.

²⁹ Council of Better Business Bureaus, Inc., Standards of the California Lemon Law, Song-Beverly Consumer Warranty Act and Tanner Consumer Protection Act, California, 2009.

³⁰ Council of Better Business Bureaus, Inc., California Lemon Law Summary, California, 2012.

³¹ California Codes, Section 1795.5 (a) (b) (c) (d).

Moss Warranty Federal Trade Commission Improvement Act 1975) และประมวลกฎหมายพาณิชย์ (The Uniform Commercial Code: UCC)

2.2.3 การคุ้มครองผู้บริโภคต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้าในประเทศญี่ปุ่น (The Product Liability Act, no. 85, 1994 of Japan)

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องความชำรุดบกพร่องของสินค้าของประเทศญี่ปุ่น อยู่ภายใต้บังคับของ ความรับผิดในผลิตภัณฑ์ (The Product Liability Act, no. 85, 1994) ซึ่งมีการประกาศใช้นับแต่ปี ค.ศ. 1994³² โดยกำหนดให้ความคุ้มครองต่อกรณีความเสียหายที่เกิดจากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผู้บริโภคได้ซื้อจากผู้ประกอบธุรกิจ³³

ในกรณีตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาของประเทศญี่ปุ่นหากปรากฏว่าผู้บริโภคได้รับสินค้าไป โดยมีความชำรุดอย่างไม่เป็นประจักษ์ (Latent Defect) ประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 570 ประกอบมาตรา 517 ว่าด้วยการชำระไม่ต้องตามประสงค์ของมูลหนี้ นั้น กำหนดให้ผู้บริโภคสามารถเรียกค่าเสียหาย หรือค่าชดเชย จากการส่งมอบสินค้าชำรุดบกพร่องให้แก่ผู้บริโภคได้ อย่างไรก็ตามการเรียกค่าเสียหายเช่นนั้นต้องเกิดจากความชำรุดบกพร่องที่ไม่เป็นประจักษ์และผู้บริโภคไม่ทราบถึงความชำรุดบกพร่องนั้นมีอยู่³⁴ นอกจากนี้ หากปรากฏว่าจากความชำรุดบกพร่องของสินค้านำมาสู่ความเสียหายต่อชีวิต หรือร่างกาย ผู้บริโภคสามารถฟ้องร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความประมาทเลินเล่อของตน ไม่ว่าจะเป็นความประมาทเลินเล่อจากการผลิต หรือการออกแบบสินค้านั้นแล้วก็ตามกฎหมายแพ่งของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 709³⁵ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องความชัดเจนและปัญหาภาระการพิสูจน์ของผู้บริโภค ที่ต้องนำสืบถึงความชำรุดบกพร่องของสินค้าที่เกิดขึ้น กระบวนการภายใต้หลักการความรับผิดทางสัญญาและความรับผิดทางละเมิดจึงยังไม่เหมาะสมต่อการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องความชำรุดบกพร่องของสินค้าอย่างไม่เป็นประจักษ์

ต่อมาได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าบกพร่องหรือไม่ปลอดภัย (Product Liability Law, no. 85, 1994) มุ่งเน้นความบกพร่องของสินค้าเป็นสำคัญ (Product Defect-based Liability) ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีกต่อไปว่าผู้ขายหรือผู้ผลิตได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด

³² Anan Chantara-opakorn, *Remedy the Injured by Product Liability* (Bangkok: Thammasat University Press, 2016), 75.

[In Thai]

³³ Ibid, 73.

³⁴ Ibid, 73-74.

³⁵ Younghee Jin Ottley and Bruce L. Ottley, "Product Liability Law in Japan: An Introduction to a Developing Area of Law," last modified n.d., accessed October 11, 2018, <http://www.digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1805&context=gjicl>, pp.47-52/

สาระสำคัญของกฎหมายด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าบกพร่องหรือไม่ปลอดภัย (Product Liability Law, no. 85, 1994)³⁶ กล่าวคือ

- 1) เป็นกฎหมายที่บังคับใช้แก่กรณีของสินค้าที่เป็นสังหาริมทรัพย์เท่านั้น
- 2) คำว่าชำรุดบกพร่อง (Defect) ของสินค้า ให้ความความถึงการที่สินค้ามีลักษณะขาดความปลอดภัยจากปกติของสินค้าประเภทดังกล่าว ลักษณะของสินค้าไม่เป็นไปตามธรรมดา และความรับผิดชอบต่อกฎหมายฉบับนี้ที่ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต้องเกิดจากการที่สินค้านั้นก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจากการผลิต การออกแบบ การนำเข้าสินค้า หรือการนำเสนอสินค้า เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากความธรรมดาของตัวสินค้าที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำตามมาตรฐานของผู้ประกอบการ
- 3) ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า หากปรากฏว่าผู้บริโภคได้รู้อยู่แล้วในขณะซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการว่าสินค้านั้นมีความชำรุดบกพร่องนั้นมียุ หรือสินค้านั้นเป็นสินค้าที่เป็นส่วนประกอบหรือวัตถุดิบของผลิตภัณฑ์สินค้าอย่างอื่นซึ่งผู้ประกอบการไม่ได้ประมาทในการทำให้สินค้านั้นชำรุดบกพร่อง ทั้งนี้ สิทธิในการฟ้องร้องคดีของผู้บริโภคต้องเรียกร้องสิทธิภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ผู้ประกอบการส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้บริโภค

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้าสำหรับประเทศไทยพบว่ายังไม่มีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะที่จะสามารถนำมาปรับใช้เพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ซื้อ ผู้ขาย ตลอดจนผู้ผลิตสินค้าโดยตรง แม้จะมีการบัญญัติความรับผิดชอบเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้าอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ก็ขาดความชัดเจนและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติจนนำมาสู่การพิจารณาตีของศาล และการอาศัยความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น การศึกษาเชิงเปรียบเทียบในกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ที่มีลักษณะพัฒนาให้เกิดความเป็นธรรมและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคจากการบริโภคสินค้าที่มีความชำรุดบกพร่องนั้น

เมื่อได้ศึกษาลงในรายละเอียดตามผู้เขียนได้อธิบายไปข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรนำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายความชำรุดบกพร่องของประเทศไทย เนื่องจากมีรายละเอียด แนวทาง ตลอดจนมาตรการในการเยียวยาที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ผู้เขียนมิได้ตัดสินใจบนพื้นฐานความเห็นส่วนตัวว่าต้องอ้างอิงตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ผู้เขียนยังมีความเห็นต่อการพัฒนาแนวทางกฎหมายความรับผิดชอบต่อสินค้าไม่ได้มาตรฐานของประเทศไทย จำเป็น

³⁶ The Product Liability Act, no. 85, 1994.

ต้องศึกษาเพิ่มเติมถึงกฎหมายของสหภาพยุโรป (EU Directive) ที่ได้มีการกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน และในมุมมองของกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) กล่าวคือ ประเทศสิงคโปร์ (Singapore) ที่ได้เริ่มพัฒนาบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้แล้วด้วย ท้ายที่สุดการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยเป็นสำคัญเพื่อพัฒนาให้เป็นกฎหมายที่เหมาะสมและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นในประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคต่อความเสียหายจากสินค้าชำรุดบกพร่องหรือสินค้าไม่ได้มาตรฐานนั้น ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย กล่าวคือ

ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองผู้บริโภคมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสินค้าจากการผลิตที่ไม่เหมาะสมจะนำไปสู่ความชำรุดบกพร่องของสินค้า แม้ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสินค้าไม่ปลอดภัยแล้วก็ตาม ที่ยังไม่ครอบคลุมถึงสินค้าที่ไม่ได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคแต่เป็นเพียงความไม่สมบูรณ์ของสินค้า หรือเกิดจากความชำรุดบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นได้ มาบังคับใช้เป็นกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคดังเช่นประเทศอื่น ๆ ดังที่ผู้เขียนได้ยกเป็นกรณีศึกษา

หากสามารถนำไปพัฒนาเป็นกฎหมายและบังคับใช้ได้ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการพัฒนาขีดความสามารถของประเทศไทยต่อการผลิตสินค้าอีกระดับหนึ่ง และส่งผลให้เกิดการแข่งขันในด้านการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพเข้าสู่ตลาดมากยิ่งขึ้น ย่อมนำไปสู่ประโยชน์ของผู้บริโภคที่รัฐมีหน้าที่พึงต้องกระทำเพื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของประชาชน

References

- Anan Chantara-opakorn. *Remedy the Injured by Product Liability*. Bangkok: Thammasat University Press, 2016. [In Thai]
- CarLemon. “Magnuson-moss Warranty Act, the Federal Lemon Law, How Does the Magnuson-moss Warranty Act, Federal Lemon Law, Protect Consumers.” Last modified n.d. Accessed October 9, 2018. <http://www.carlemon.com/Magnuson-Moss-Warranty-Act-the-Federal-Lemon-Law.html/>
- Corradi, Antonella. “International Law and Consumer Protection: The History of Consumer Protection.” Last modified 2015. Accessed April 2, 2018. http://www.nyulawglobal.org/globalex/International_Law_Consumer_Protection.html/

-
- Council of Better Business Bureaus. "Standards of the California Lemon Law, Song-Beverly Consumer Warranty Act and Tanner Consumer Protection Act, California." Last modified 2009. Accessed April 29, 2017. <http://www.bbb.org/us/Storage/16/Documents/BBBAutoLine/CA-LLsummary.pdf/>
- Council of Better Business Bureaus. "California Lemon Law Summary, California." Last modified 2012. Accessed April 29, 2017. <http://www.bbb.org/us/Storage/16/Documents/BBBAutoLine/CA-LLaddinfor.pdf/>
- Croen, Philip W. "Torts: Liability of Manufacturer to Consumer for Defects in Manufacture of Articles." *Marquette Law Review* 26, no. 1 (December 1941): 52.
- Manit Sutaporn. "The Characteristics of Consumer Law." *Dunlaphaha* 5, no. 32 (September-October 1985): 51. [In Thai]
- Nontawat Nawatrakulpisut. "Liability to Manufacturer or Purchaser on New Vehicle and Consumer Protection: Product Liability Law v.s. Lemon Law." *Law Journal* 36, no. 2 (June 2010): 279. [In Thai]
- Ottley, Younghee Jin, and Bruce L. Ottley. "Product Liability Law in Japan: An Introduction to a Developing Area of Law." Last modified n.d. Accessed October 11, 2018. <http://www.digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1805&context=gjicl,pp.47-52/>
- Phatthanat Sithaphon. "International Consumer Protection Law." Last modified n.d. Accessed October 8, 2018. <https://www.l3nr.org/posts/535502/> [In Thai]
- Praprut Chatprapachai. "Product Liability of State of America." *Law Journal Rapee* 3, no. 1 (August 2010): 140-161. [In Thai]
- Susom Supanit. *Commentary on Consumer Protection Laws*. 9th ed. Bangkok: Chulalongkorn University, 2014. [In Thai]
- The Law Firm T. "What is the Tanner Consumer Protection Act ?." Last modified 2017. Accessed October 2, 2018. <https://www.margarianlaw.com/tanner-consumer-protection-act/>
- The Margarian Law Firm. "Song-Beverly Consumer Warranty Act." Last modified n.d. Accessed October 2, 2018. <http://www.lemonlawcourt.com/song-beverly-consumer-warranty-act/#WQwDiMuweM9/>
- Vithoon Eungprabhanth. "How to Sues Tobacco Companies in Abroad." *Botbundit* 57 (December 2001): 4. [In Thai]

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

Problems Relating to Administrative Measure Enforcement of Local Administrative Organizations²

สุวิชา สุภามา³

สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย
222 อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ 10130, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: suphama@gmail.com

Suwicha Suphama⁴

Bureau of Public Health and Environment, Poochaosamingprai Municipality
222 Phra Pradaeng, Samut Prakan 10130, Thailand
Email: suphama@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง 2) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยกับต่างประเทศ และ 3) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเสนอแนวทางการบังคับทางปกครองให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นคือ 1) ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และ 2) ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ดังนี้ จากปัญหาทั้งหมดดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เทียบเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตลอดจนให้มีหน่วยงานกลางในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทั้งนี้ ควรนาระเบียบ คำสั่งหรือข้อบังคับต่าง ๆ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่พึงเกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: มาตรการบังคับ; มาตรการบังคับทางปกครอง; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ ได้รับทุนสนับสนุนการทำผลงานวิจัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ประจำปี 2559.

² Granted Research Grant, Sukhothai Thammathirat Open University, 2016.

³ ผู้อำนวยการสำนัก.

⁴ Bureau Director.

Abstract

There are three objectives in this study: 1) to study the theories and legal principles relating to administrative measures, 2) to make a comparative study of administrative measures in Thailand and abroad and 3) to study and analyze the problems relating to administrative measure enforcement of local administrative organizations. It is also to identify some administrative measures that are appropriate and efficient for the current situation.

The results of the study show two major problems relating to the enforcement of administrative measures as provided in the Administrative Procedure Act B.E. 2539: 1) money payment order and 2) performance and non-performance order. The statute should be amended to provide local administrative executives with more authorities. In other words, they should have the same level of power as executing officers. There should be additional principles and methods of administrative measures. There should also be a central agency to consider the procedure of administrative measures. Those regulations and relating orders promulgated in royal gazette should be enforced to ensure the general control over relate private agencies.

Keywords: Enforcement of Measures; Administrative Measure Enforcement; Local Administrative Agencies

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับหลักการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างต่อเนื่อง โดยบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการสอดแทรกไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเป็นกฎหมายกลาง เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชนโดยรวม และให้หน่วยงานทางปกครองใช้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง (Administrative Act) มีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไป กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติราชการที่ให้อำนาจทางปกครองและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะเริ่มตั้งแต่เตรียมการออกคำสั่ง การออกคำสั่ง และการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่จะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด⁵ รวมถึงให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจโดยวิธีการบังคับให้ผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ให้มีการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เรียกว่า การบังคับทางปกครอง

⁵ Kamolchai Rattanasakaowong, *Essence and Legal Principles of Administrative Procedure Act B.E. 2539* (Bangkok: Nititham, 1996), 7-8. [In Thai]

(Execution Administrative of an Act) โดยกฎหมายบัญญัติเรียกเป็นการเฉพาะว่า มาตรการบังคับทางปกครอง (Enforcement of an Administrative) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายให้คำสั่งทางปกครอง สามารถบรรลุผลโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลอีกด้วย⁶ นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่มีอยู่เดิมในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ บังเกิดผลดีมากยิ่งขึ้น

การดำเนินงานเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยได้นำแนวคิดและวิธีการบังคับคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ แต่เนื่องจากรูปแบบ คำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนเท่ากับของต่างประเทศ เมื่อนำมาบังคับใช้จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ อีกทั้งขอบเขตของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกฎหมายบัญญัติ ไม่มีหลักเกณฑ์ หรือระเบียบปฏิบัติการบังคับใช้ที่ชัดเจน สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง จึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจในฐานอำนาจในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง และสร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่มักจะเพิกเฉยไม่ดำเนินการ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความผิดพลาดและความเสียหายจนอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญาได้⁷ โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534⁸ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีบทบาทและหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครอง บริหารจัดการและดูแลรับผิดชอบประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด แต่ได้ประสบปัญหาอุปสรรคจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าถึงเจตนารมณ์และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง⁹ รวมถึงการเกิดปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายเองที่ไม่มีระเบียบ มาตรการและกลไกสำหรับใช้บังคับรองรับอย่างละเอียดและชัดเจนถึงวิธีการดำเนินการดังกล่าว¹⁰ อีกด้วย

ดังนั้นจากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาดังกล่าว จึงต้องการศึกษาวิจัยถึงมาตรการบังคับทางปกครอง ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้อบกพร่องและช่องว่างของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย

⁶ Department of Administrative Litigation, “The Administrative Enforcement Measures,” last modified n.d., accessed May 1, 2017, <http://www.sk-ad.ago.go.th/index.php/2013-06-10-02-24-27/> [In Thai]

⁷ Sirichai Witchuwatcharakon, “Problems of Administrative Enforcement Measure: A Case of Liability of Officers in Tort,” *SDU Research Journal Humanities and Social Sciences* 9, no. 1 (January-April 2013): 121. [In Thai]

⁸ State Administration Act B.E. 2534, Section 70, Government Gazette vol. 108 Part 156 Special Edition (September 4, 1991): 38. [In Thai]

⁹ Worajet Pakeerat, *Administrative Procedure Law* (Bangkok: A.P. Graphics Design, 2001), III. [In Thai]

¹⁰ Nataprom Wongrat, “Enforcement of an Administrative Order Execution on the Administrative Procedure Act B.E. 2539 by Mayor,” (Master’s thesis, School of Law, Mea Fah Luang University, 2011), 2-3. [In Thai]

1.2 สมมติฐาน

มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาด ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เป็นการนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด 2 การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน การยึดทรัพย์สิน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายหรือจำหน่ายมาถือปฏิบัติเท่านั้น ไม่อาจนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 หมวด 1 หลักทั่วไปมาใช้บังคับ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

1.3.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทย กับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.3.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอแนวทางมาตรการบังคับทางปกครองในระดับท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

บทความนี้ได้ศึกษาวิจัยถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครอง ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเทียบกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนสามารถเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ผลการวิจัย

ภารกิจของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ทางปกครอง รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมภายใต้หลักว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ ตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงมีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่ง หรือ บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ทางปกครองใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้รับคำสั่งที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตามหรือถูกห้ามมิให้กระทำการใด ๆ จะต้องดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งภายในกรอบหรือวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ ทั้งในรูปแบบวิธีการ และขั้นตอนที่จำเป็นต้องกระทำการในการบังคับใช้มาตรการนั้น ๆ เพื่อให้คำสั่งทางปกครองเกิดประสิทธิผล เป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และสอดคล้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ หรือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน¹¹ เช่นเดียวกับโครงสร้างการแบ่งองค์กรของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ออกเป็นองค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลาง องค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น และวิสาหกิจมหาชน รวมถึงนิติบุคคลในกฎหมายอื่น ซึ่งรัฐ (Etat) มีสถานะเป็นนิติบุคคล กระทรวงและกรมเป็นหน่วยงานภายในของรัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของรัฐ ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลสอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง¹² ซึ่งการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นพื้นฐานมีที่มาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือจากศาลปกครองสูงสุด (Le Conseil d'Etat)¹³ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองและภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอีกด้วย¹⁴

จากการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถจำแนกปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองออกได้ดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองที่เป็นคำสั่งกำหนดให้ผู้รับคำสั่งชำระเป็นเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ทำให้กระทบสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนเป็น

¹¹ Montree Chanoknamchai, "Enforcement Measures of the Administration in Thai Legal System," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 1997), 25-26. [In Thai]

¹² Nantawat Boramanand, "The Concept and Philosophy of the Administrative Procedure, Part 2," last modified 2008, accessed May 2, 2017, <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1228/> [In Thai]

¹³ Wjitttra Wornpian, "Problem of Administrative Order Execution on The Administrative Procedure Act B.E. 2539," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2006), 77. [In Thai]

¹⁴ Kanhathai Ruengorn, "Legal Problems of Non Alcoholic Canned Beverage," *Huachiew Chalermprakiet Law Journal* 8, no. 2 (January-June 2018): 28. [In Thai]

มาตรการบังคับจากวัตถุประสงค์แห่งการบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่รัฐตามความสัมพันธ์ที่บัญญัติไว้โดยมีผลบังคับในทางกฎหมายทั่วไป และต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ โดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองใช้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายจากบุคคลได้กระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระหนี้เป็นเงิน รวมถึงหน่วยงานของรัฐมีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดและได้มีการชี้มูลความผิดแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินหรือทรัพย์สินคืนให้ครบถ้วนถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ในเพื่อชำระหนี้ให้ครบถ้วน โดยไม่ต้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี เข้าดำเนินการแทน¹⁵ ตามบทบัญญัติมาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้วิธีการยึด หรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในข้อ 1 (5) และ (6) เพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และบัญญัติการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น หมายความว่า การนำบทบัญญัติมาตรา 303 ถึงมาตรา 335 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด 2 การบังคับคดีในกรณีที่หนี้เป็นหนี้เงิน การยึดทรัพย์สิน การอายัด สิทธิเรียกร้อง และการขายหรือจำหน่ายมาถือปฏิบัติเท่านั้น เมื่อมีได้มีบทบัญญัติให้นำหมวด 1 หลักทั่วไป มาตรา 271 ถึงมาตรา 295 มาถือปฏิบัติ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับและถือปฏิบัติได้ ทำให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 673/2551 ได้มีแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาบังคับใช้ทั้งหมด 1 หลักทั่วไป ตามมาตรา 271 ถึงมาตรา 302 และหมวด 2 วิธีการยึด อายัดทรัพย์สินและการจ่ายเงิน ตามมาตรา 303 ถึงมาตรา 323 (ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งนี้ การใช้โดยอนุโลมดังกล่าวต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ 443/2550

¹⁵ Chisiri Mangsiri, "The Introduction of the Code of Civil Procedure Used Administrative Measure: A Case Study on Force Repayment," *Huachiew Chalermprakiet Law Journal* 7, no. 2 (January-June 2017): 43. [In Thai]

ส่วนขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการบังคับทางปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 303 ถึงมาตรา 335 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 30 พ.ศ. 2560¹⁶ ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด 2 การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน การยึดทรัพย์สิน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายหรือจำหน่าย รวมถึงปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ให้การยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตลอดจนได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย¹⁷ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและการถือปฏิบัติในการอายัดที่ดิน ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว อีกทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือแจ้งแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ และถือเป็นแนวทางปฏิบัติในวิธียึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน และได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญา¹⁸ อีกด้วย ซึ่งระเบียบ คำสั่งและหนังสือสั่งการดังกล่าว มิได้มีสถานะเป็นกฎหมาย ที่จะสามารถนำมาใช้บังคับให้กระทบทสิทธิของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองได้ เป็นเพียงอาศัยอำนาจทั่วไปในการออกระเบียบภายในหน่วยงาน และเป็นการวางหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติและบังคับใช้สำหรับเจ้าหน้าที่ให้รับทราบและถือปฏิบัติเท่านั้น สอดคล้องกับกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเฉพาะ จึงเป็นการใช้หลักกฎหมายที่มีมาจากกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองที่สำคัญจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้ผู้รับคำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐ มีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับทางปกครอง ได้จัดทำเป็นคู่มือสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เท่านั้น ไม่ใช่เจ้าพนักงานบังคับคดีตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นจึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามบทบัญญัติมาตรา 278 ถึงมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาถือปฏิบัติและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมได้ ทำให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายใน

¹⁶ Civil Procedure Code Amendment Act (no. 30) B.E. 2560, Section 303-335, Government Gazette vol. 134 Part 69 ง (July 6, 2017): 23-38. [In Thai]

¹⁷ Ministry of Interior, "Order 635/2004 on Attachment of Land," December 21, 2004. [In Thai]

¹⁸ Department of Local Administration, "Letter MI 0804.4/2008 Subject: Guidelines for Administrative Enforcement Measures," December 12, 2008. [In Thai]

ส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง สามารถที่จะใช้สิทธิเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง ให้องค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาลอีกด้วย¹⁹ แตกต่างจากการบังคับให้ชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีหน่วยงานหลักที่มีอำนาจบังคับใช้ ได้แก่ องค์กรภาคเอกชน ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของพนักงานอัยการ และการกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมและผู้พิพากษาคดี²⁰ และองค์กรภาครัฐ มีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ เป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี มีฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด มีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลรัษฎากร²¹ รวมถึงเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ของบุคคลที่มีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนอีกด้วย ซึ่งหน่วยงานสามารถดำเนินการบังคับให้ชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ รวมถึงหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นภาคเอกชนดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนได้ ตลอดจนถึงการบังคับคดีด้วยวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สินกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ บุคคลที่จะเข้าประมูลแข่งขันจะต้องมีทุนความทำหน้าที่เป็นตัวแทนเข้าสู่ราคา เพื่อเป็นหลักประกันว่ากรณีที่ประมูลขายทรัพย์สินออกไปได้แล้ว จะมีผู้ชำระราคาตามที่ทำการขายทอดตลาดในรายการนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง²² นอกจากนี้ กรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ได้อีกด้วย²³ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้อยู่ในบังคับมีหน้าที่ต้องชำระเงิน เป็นองค์กรของภาครัฐ ประกอบด้วย หน่วยงานบังคับทางปกครองที่ถูกจัดตั้งขึ้นในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อน และหน่วยงานบังคับทางปกครองของกระทรวงการคลัง มีอำนาจบังคับเป็นการทั่วไป สำหรับในกรณีที่กระทรวงไม่ได้ทำการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นในกระทรวงของตน ทั้งนี้ต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานบังคับทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่รับผิดชอบเนื่องจาก กระทรวงการคลังมีเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว จึงสามารถรับผิดชอบเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานอื่น ๆ ได้

¹⁹ Supreme Administrative Court, "Order no. 420/2014," July 18, 2014. [In Thai]

²⁰ Salilchai Suwannimit, *Report on the Results of Trip to Study Civil Law Enforcement by the Private Sector of the French Republic in Paris and Campeil* (Research Report) (Bangkok: Legal Execution Department, 2006), 18. [In Thai]

²¹ Komol Jirachaisutikul, "Concept and Direction of Enactment on Administrative Enforcement," last modified n.d., accessed July 2, 2017, <http://www.web.krisdika.go.th/data/activity/act182.pdf/> [In Thai]

²² Academic Division, "Civil Law Enforcement of France," *Journal of Legal Execution Department* 10, no. 55 (January-March 2005): 6. [In Thai]

²³ Supawat Singuwong, *The Administrative Enforcement in the French Legal System* (Research Report) (Bangkok: Office of the Council of State, 2009), 38-39. [In Thai]

โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ ควรมีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้มีบทบาท อำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้สัมฤทธิ์ผล ตลอดจนนำระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย โดยลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ รวมถึงให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

การบังคับทางปกครองที่เป็นคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับจากวัตถุแห่งการบังคับ โดยกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งมีวิธีดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบด้วย การกระทำการแทน การกำหนดค่าปรับ และการใช้บังคับโดยตรง หากมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายและผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น²⁴ โดยเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน และให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และหากเจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าดำเนินการบังคับด้วยตนเองและไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองได้เอง รวมถึงอาจใช้มาตรการให้ชำระค่าปรับเป็นรายวันโดยไม่ต้องดำเนินคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งลงโทษปรับได้ ซึ่งการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 ออกตามความพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตลอดจนหากมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับโดยเร่งด่วน และได้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยครบถ้วนทุกขั้นตอนและการบังคับใช้ดังกล่าวไม่บรรลุผล เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจับกุมและกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังได้ นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ได้รับการต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจต้องใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้โดยการกระทำพอสมควรแก่เหตุ และภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งอาจขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจ²⁵ เพื่อให้การบังคับทางปกครองบรรลุผลตามบทบัญญัติของกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย รวมถึงการมีอำนาจใช้บังคับได้เฉพาะในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น แต่หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการบังคับทางปกครองนอกเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบ ก็ยังสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ โดยทำหนังสือขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นดำเนินการบังคับทางปกครองแทน ต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสม

²⁴ Office of the Council of State, “Memorandum of Administrative Procedure Committee Completion no. 94-95/2006,” February 2, 2006. [In Thai]

²⁵ Mayor of Nonthaburi Municipality v. Mali Makmaung, Supreme Administrative Court Judgment no. W 284/2006 (Supreme Administrative Court, 2006). [In Thai]

หลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ และต้องให้มีความสอดคล้องเป็นไปตามหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายมหาชน ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองและสัมฤทธิ์ผลและเป็นการบังคับโดยตรง เจ้าหน้าที่จึงมีเอกสิทธิ์เหนือสิทธิส่วนบุคคล²⁶ ไม่จำเป็นต้องนำคำสั่งทางปกครอง ไปผ่านกระบวนการพิจารณาจากศาลขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับทางปกครอง เรียกหลักนี้ว่า หลักเอกสิทธิ์พิเศษของฝ่ายปกครองที่จะบังคับได้เองก่อน ซึ่งเป็นการนำแนวคิดและวิธีการเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953²⁷ และรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบังคับโดยตรงของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ค.ศ. 1961 มาปรับใช้เป็นหลัก

การออกคำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากมีการกระทำฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามบทบัญญัติมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้บริหารท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์โดยอาจเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำแทน และให้ผู้รับคำสั่งเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น รวมถึงการออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งชำระค่าปรับ และใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองโดยไม่ต้องดำเนินคดีต่อศาล นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจจับกุม กักขังผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพผู้ถูกคำสั่งบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ หรือกำหนดเงื่อนไขการบังคับทางปกครองใช้ไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ถึงแม้ว่าการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมถึงต้องมีการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นหลักทั่วไปในการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ในบางกรณีการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นต่อมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว อาจไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ รวมถึงส่งผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับเกินสมควรได้

โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการของผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่การดำเนินงานอย่างอิสระและมีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายปกครอง สามารถใช้ดุลพินิจปรับบทบัญญัติของกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง และเลือกตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางการปกครองตามสมควรแก่เหตุ หรือเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ตามความเหมาะสม

²⁶ Woranare Singto, *The Administrative Enforcement in the German Legal System* (Research Report) (Bangkok: Office of the Council of State, 2008), 1. [In Thai]

²⁷ Worajet Pakeerat, *The Administrative Procedure in the German Legal System* (Research Report) (Bangkok: Office of the Council of State, 2005), 94. [In Thai]

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เริ่มตั้งแต่การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง และการบังคับทางปกครอง ซึ่งการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีขอบเขตและหลักการที่สำคัญประกอบด้วย คำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายใช้บังคับได้ทันทีที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิหรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองกำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามหนึ่งอย่างใด หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง 2 กรณี ประกอบด้วย มาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และมาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองบังคับได้โดยตรง หากมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่สามารถเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำบังคับได้อีกด้วย

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยให้นำหลักทั่วไปในลักษณะ 2 หมวด 1 หลักทั่วไป มาตรา 271 ถึงมาตรา 302 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาบังคับใช้และถือปฏิบัติได้

3.2.2 เห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้มีบทบาท อำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองสัมฤทธิ์ผล

3.2.3 เห็นควรให้นำระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย จัดทำให้มีสถานะเป็นกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยบัญญัติให้กฎหมายมีความหมายว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามบัญญัติไว้ในมาตรา 7 วรรคแรก (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

พ.ศ. 2540²⁸ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเหตุที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีผลกระทบเป็นการทั่วไปต่อประชาชน

3.2.4 เห็นควรให้มอบหมายให้มีหน่วยงานกลาง อยู่ในความรับผิดชอบและการอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยจะต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย สามารถกระทำได้อย่างเป็นรูปธรรมและกระทำได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องทำการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 56 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจไว้ในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีจำนวนมากและหลายขนาด มีกรณีที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองมากน้อยไม่เท่ากัน รวมถึงขาดบุคลากรที่มีความรู้ ไม่มีประสบการณ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอีกด้วย

3.2.5 เห็นควรให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเป็นเงินตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

References

- Academic Division. "Civil Law Enforcement of France." *Journal of Legal Execution Department* 10, no. 55 (January-March 2005): 6. [In Thai]
- Chisiri Mangsiri. "The Introduction of the Code of Civil Procedure Used Administrative Measure: A Case Study on Force Repayment." *Huachiew Chalermprakiet Law Journal* 7, no. 2 (January-June 2017): 43. [In Thai]
- Department of Administrative Litigation. "The Administrative Enforcement Measures." Last modified n.d. Accessed May 1, 2017. <http://www.sk-ad.ago.go.th/index.php/2013-06-10-02-24-27/> [In Thai]
- Department of Local Administration. "Letter MI 0804.4/2008 Subject: Guidelines for Administrative Enforcement Measures." December 12, 2008. [In Thai]
- Kamolchai Rattanasakaowong. *Essence and Legal Principles of Administrative Procedure Act B.E. 2539*. Bangkok: Nititham, 1996. [In Thai]

²⁸ Official Information Act B.E. 2540, Section 7, Government Gazette vol. 114 Part 46 ง (September 10, 1997): 3. [In Thai]

-
- Kanhathai Ruengorn. "Legal Problems of Non Alcoholic Canned Beverage." *Huachiew Chalermprakiet Law Journal* 8, no. 2 (January-June 2018): 28. [In Thai]
- Komol Jirachaisutikul. "Concept and Direction of Enactment on Administrative Enforcement." Last modified n.d. Accessed July 2, 2017. <http://www.web.krisdika.go.th/data/activity/act182.pdf/> [In Thai]
- Ministry of Interior. "Order 635/2004 on Attachment of Land." December 21, 2004. [In Thai]
- Montree Chanoknamchai. "Enforcement Measures of the Administration in Thai Legal System." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 1997. [In Thai]
- Nantawat Boramanand. "The Concept and Philosophy of the Administrative Procedure, Part 2." Last modified 2008. Accessed May 2, 2017. <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1228/> [In Thai]
- Nataprom Wongrat. "Enforcement of an Administrative Order Execution on the Administrative Procedure Act B.E. 2539 by Mayor." Master's thesis, School of Law, Mea Fah Luang University, 2011. [In Thai]
- Office of the Council of State. "Memorandum of Administrative Procedure Committee Completion no. 94-95/2006." February 2, 2006. [In Thai]
- Salilchai Suwannimit. *Report on the Results of Trip to Study Civil Law Enforcement by the Private Sector of the French Republic in Paris and Campeil* (Research Report). Bangkok: Legal Execution Department, 2006. [In Thai]
- Sirichai Witchuwacharakon. "Problems of Administrative Enforcement Measure: A Case of Liability of Officers in Tort." *SDU Research Journal Humanities and Social Sciences* 9, no. 1 (January-April 2013): 121. [In Thai]
- Supawat Singsuwong. *The Administrative Enforcement in the French Legal System* (Research Report). Bangkok: Office of the Council of State, 2009. [In Thai]
- Wijittra Wornpian. "Problem of Administrative Order Execution on The Administrative Procedure Act B.E. 2539." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2006. [In Thai]
- Worajet Pakeerat. *Administrative Procedure Law*. Bangkok: A.P. Graphics Design, 2001. [In Thai]
- Worajet Pakeerat. *The Administrative Procedure in the German Legal System* (Research Report). Bangkok: Office of the Council of State, 2005. [In Thai]
- Woranare Singto. *The Administrative Enforcement in the German Legal System* (Research Report). Bangkok: Office of the Council of State, 2008. [In Thai]

คำพิพากษาฎีกาที่ 6757/2560

จำเลยทำสัญญากู้ยืมเงินโจทก์ จำนวน 595,500 บาท ตกลงชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน จำเลยได้รับเงินที่กู้ยืมครบถ้วนแล้ว หลังจากทำสัญญาจำเลยไม่ชำระต้นเงิน เพียงแต่ชำระดอกเบี้ย 4 ครั้ง รวมเป็นเงิน จำนวน 6,550 บาท

การที่โจทก์ส่งข้อความทางเฟซบุ๊กถึงจำเลยมีใจความว่า เงินทั้งหมด 670,000 บาท ไม่ต้องส่งคืน ยกให้ทั้งหมด ไม่ต้องส่งดอกเบี้ยอะไรมาให้ จะได้ไม่ต้องมีภาระหนี้สินติดตัว การส่งข้อมูลดังกล่าวเป็นการสนทนาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ถือว่าเป็นการส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้นแล้ว จึงต้องนำพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 7 ถึง มาตรา 9 มาใช้บังคับด้วย

แม้ข้อความนี้จะไม่มีการลงลายมือชื่อโจทก์ก็ตาม แต่การส่งข้อความทางเฟซบุ๊กจะปรากฏชื่อผู้ส่งด้วยและโจทก์ก็ยอมรับว่าได้ส่งข้อความถึงจำเลยจริง ดังนั้นแล้ว ข้อความการสนทนาดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาปลดหนี้ให้แก่จำเลยโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 340 แล้ว ดังนั้นหนี้ตามสัญญากู้ยืมจึงย่อมระงับ จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบหนี้แก่โจทก์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง

แหล่งที่มา: กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาฎีกาที่ 7429/2560

โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยชำระค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นแล้ว การวินิจฉัยว่านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเป็นธรรมหรือไม่นั้น พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 49 ซึ่งมีได้บัญญัติว่าถ้า นายจ้างไม่ได้แจ้งเหตุผลในการเลิกจ้างให้ลูกจ้างทราบในขณะที่เลิกจ้างแล้ว นายจ้างจะยก เหตุแห่งการเลิกจ้างขึ้นอ้างภายหลังไม่ได้ และทั้งนี้ ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119 วรรคท้าย ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ ค่าชดเชยมาใช้บังคับแก่กรณีการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมด้วย

ดังนั้นนายจ้างย่อมยกเหตุเลิกจ้างขึ้นอ้างในภายหลังได้ เพื่อต่อสู้คดีกับลูกจ้าง ที่ฟ้องว่านายจ้างเลิกจ้างไม่เป็นธรรม แม้นายจ้างจะมีได้แจ้งเหตุผลในการเลิกจ้างให้ลูกจ้าง ทราบในขณะที่เลิกจ้างก็ตาม ดังนั้นจึงพิจารณาได้ว่า ในกรณีเลิกจ้างไม่เป็นธรรมนั้น นายจ้าง สามารถยกเหตุเลิกจ้างขึ้นอ้างในภายหลังเพื่อต่อสู้คดีได้

แหล่งที่มา: กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา

คำแนะนำสำหรับการเขียนบทความ วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นฐานเผยแพร่และถ่ายทอดองค์ความรู้ในด้านกฎหมาย และด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมสู่สาธารณชนอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งเพื่อเป็นสื่อกลางแลกเปลี่ยนความรู้และสร้างความร่วมมือทางด้านกฎหมาย และด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานภายนอก รวมถึงเพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดผลงานทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

โดยวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ได้จัดพิมพ์เป็นวารสารราย 6 เดือน ปีละ 2 ฉบับ (ฉบับที่ 1: มกราคม - มิถุนายน และ ฉบับที่ 2: กรกฎาคม - ธันวาคม) ทุกบทความได้รับการตรวจทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่าน เป็นอย่างน้อย ก่อนลงตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

ทั้งนี้แล้ว บทความที่เสนอเพื่อตีพิมพ์จะต้องไม่เคยถูกตีพิมพ์เผยแพร่หรืออยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาเพื่อลงตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด กองบรรณาธิการไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ผู้เสนอผลงานต้องอ้างอิงแหล่งที่มาให้ครบถ้วนและสมบูรณ์

1. ประเภทบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความวิจัย
- 2) บทความวิชาการ

2. สาขาที่รับตีพิมพ์

- 1) สาขาวิชานิติศาสตร์
- 2) สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (บทความในสาขานี้ มีขอบเขตถึงด้านอาชญาวิทยา และการบริหารงานยุติธรรม รวมถึงจิตวิทยา รัฐศาสตร์ หรือสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ในแง่กระบวนการยุติธรรม)

3. การเตรียมต้นฉบับ

ภาษา	ผู้เสนอผลงานสามารถเขียนบทความได้ทั้งบทความภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ แต่หากเป็นบทความภาษาอังกฤษ ควรได้รับการตรวจสอบความถูกต้องด้านไวยากรณ์จากผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาอังกฤษโดยเฉพาะ บทความภาษาอังกฤษควรมีบทคัดย่อเป็นภาษาไทย
------	---

3. การเตรียมต้นฉบับ (ต่อ)

การตั้งค่า หน้ากระดาษ	ผู้เสนอผลงานพิมพ์ต้นฉบับด้วยโปรแกรม Microsoft Word เท่านั้น ใช้ขนาดกระดาษ A4 และตั้งค่าหน้ากระดาษดังนี้ ด้านบน ห่างจากขอบกระดาษ 3.81 เซนติเมตร (1.5 นิ้ว) ด้านล่าง ห่างจากขอบกระดาษ 2.54 เซนติเมตร (1 นิ้ว) ด้านขวา ห่างจากขอบกระดาษ 2.54 เซนติเมตร (1 นิ้ว) ด้านซ้าย ห่างจากขอบกระดาษ 2.54 เซนติเมตร (1 นิ้ว)
จำนวนหน้า	ทุกประเภทบทความ ให้มีความยาวทั้งเรื่อง รวมรายการอ้างอิง (footnote) และบรรณานุกรมแล้ว ไม่ควรเกิน 15 หน้ากระดาษ
ลำดับหน้า	ลำดับหน้า ให้พิมพ์เลขหน้ากำกับทุกหน้าไว้ที่มุมด้านบนของกระดาษ โดยเริ่มนับหน้าที่ 1 ในหน้าแรกของบทความ เฉพาะหน้าแรกของบทความไม่ให้ใส่ตัวเลขกำกับไว้ แต่ให้พิมพ์คำว่า หน้า 2 ในหน้าถัดไป และใส่ลำดับเลขหน้าจนจบเนื้อหาของบทความ
ลำดับเนื้อเรื่อง	ลำดับเนื้อเรื่อง ให้ใช้เลขกำกับบทหน้าเป็นหัวข้อหมายเลข 1 และส่วนหัวข้อย่อยให้ใช้เลขระบบทศนิยมกำกับหัวข้อย่อย แต่ไม่ควรเกิน 3 จุดเลขทศนิยม เช่น 1.1, 1.1.1 เป็นต้น และหัวข้อย่อยลำดับถัดไปให้ใช้วงเล็บกำกับ เช่น 1), 1.1) เป็นต้น และลำดับถัดไป เช่น (1), (2) เป็นต้น
การย่อหน้า	ย่อหน้า ให้เริ่มห่างจากขอบเนื้อเรื่อง 1.5 เซนติเมตร ส่วนรายการอ้างอิง (footnote) และบรรณานุกรมให้ห่างจากขอบเนื้อเรื่อง 1.25 เซนติเมตร
รูปแบบการเขียน	ภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ใช้ตัวอักษร TH sarabunPSK และมีรูปแบบการเขียนดังนี้ - ชื่อเรื่อง ขนาดตัวอักษร 18 แบบตัวอักษร ตัวหนา - ชื่อผู้เขียน ขนาดตัวอักษร 14 แบบตัวอักษร ตัวธรรมดา - ชื่อหัวข้อต่าง ๆ ขนาดตัวอักษร 16 แบบตัวอักษร ตัวหนา - บทคัดย่อ ขนาดตัวอักษร 16 แบบตัวอักษร ตัวธรรมดา - คำสำคัญ ขนาดตัวอักษร 16 แบบตัวอักษร ตัวธรรมดา - เนื้อหาทั้งหมด ขนาดตัวอักษร 16 แบบตัวอักษร ตัวธรรมดา - บรรณานุกรม ขนาดตัวอักษร 16 แบบตัวอักษร ตามคำแนะนำการเขียน - รายการอ้างอิง ขนาดตัวอักษร 12 แบบตัวอักษร ตามคำแนะนำการเขียน

4. ส่วนประกอบของบทความ

4.1 บทความวิจัย

1) **ชื่อเรื่อง:** ชื่อเรื่องให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2) **ชื่อผู้เขียนบทความ:** ชื่อผู้เขียนบทความให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้ระบุที่อยู่ของหน่วยงานที่สังกัดหรือที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และข้อมูลติดต่อทางอีเมล (Email) นอกจากนี้ ให้มีรายการอ้างอิง (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ระดับชำนาญการยศ (ถ้ามี) และตามด้วยสถานภาพของผู้เขียนบทความ

3) **บทคัดย่อ:** เป็นการกล่าวถึงเนื้อความที่ศึกษาทั้งเรื่องโดยย่อ ซึ่งเริ่มจากจุดมุ่งหมายของการศึกษา ตลอดจนผลของการศึกษาและบทสรุปของการศึกษา โดยให้มีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

4) **คำสำคัญ:** คำที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของเนื้อหาสารสนเทศ โดยมาจากคำที่ปรากฏในบทความ ซึ่งจะระบุไว้ท้ายบทคัดย่อ ให้มีคำสำคัญภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และไม่ควรมีคำสำคัญเกิน 5 คำ

5) **บทนำ:** ประกอบด้วย

5.1) **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา:** เป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ตลอดจนเหตุผลอันมาสู่การศึกษาในเรื่องนี้

5.2) **วัตถุประสงค์:** เป็นการกล่าวถึงเหตุผลและจุดมุ่งหมายอันนำมาสู่การศึกษาในเรื่องนี้ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์จะต้องมีความชัดเจนและสอดคล้องกับเรื่องที่ทำการศึกษา

5.3) **สมมติฐาน (ถ้ามี):** เป็นการกล่าวถึงคำตอบสมมติในประเด็นปัญหาของเรื่องที่ทำการศึกษา ซึ่งผู้ทำการศึกษาได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าอย่างมีเหตุผล เพื่อตอบจุดมุ่งหมายของเรื่องที่ทำการศึกษา

5.4) **ขอบเขตการวิจัยหรือการศึกษา:** เป็นการกล่าวถึงขอบเขตของเรื่องที่ทำการศึกษา โดยจะต้องมีการระบุขอบเขต เช่น เชิงพื้นที่ เชิงปริมาณ เป็นต้น

5.5) **ระเบียบวิธีการวิจัยหรือการศึกษา:** เป็นการกล่าวว่าการศึกษาในเรื่องนี้ใช้รูปแบบใด มีการอธิบายและวิเคราะห์วิธีการศึกษา โดยให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

5.6) **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ:** เป็นการกล่าวถึงผลของการศึกษาในเรื่องนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใด และในด้านใด

6) **ผลการวิจัยหรือการศึกษา:** เป็นการกล่าวและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่ต้องการศึกษา โดยใช้หลักการ แนวคิด ทฤษฎี หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ เพื่อศึกษาถึงความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ตลอดจนรายงานผลการศึกษาอย่างเป็นลำดับ ชัดเจน และได้ใจความ

7) **สรุปผลและข้อเสนอแนะ:** เป็นการกล่าวให้เห็นว่าผลการศึกษาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และกล่าวถึงข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ควรมีประเด็นคำถามเพื่อเป็นแนวทางสานต่อการศึกษาในภายต่อไป

8) ตารางรูปภาพ แผนภูมิ (ถ้ามี): โดยเรียงลำดับให้สอดคล้องกับเนื้อเรื่อง กรณีเป็นตารางให้มีคำอธิบายอยู่ด้านบน หากเป็นกรณีรูปภาพและแผนภูมิให้มีคำอธิบายอยู่ด้านล่าง

9) รายการอ้างอิงและบรรณานุกรม: รายการอ้างอิงและบรรณานุกรมเป็นการแสดงแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลในบทความ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในการติดตามและตรวจสอบแหล่งที่มาได้ โดยใช้รูปแบบตามที่วารสารกำหนด

4.2 บทความวิชาการ

1) ชื่อเรื่อง: ชื่อเรื่องให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2) ชื่อผู้เขียนบทความ: ชื่อผู้เขียนบทความให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้ระบุที่อยู่ของหน่วยงานที่สังกัดหรือที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และข้อมูลติดต่อทางอีเมล (Email) นอกจากนี้ ให้มีรายการอ้างอิง (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ระดับชำนาญการยศ (ถ้ามี) และตามด้วยสถานภาพของผู้เขียนบทความ

3) บทคัดย่อ: เป็นการกล่าวถึงเนื้อความที่ศึกษาทั้งเรื่องโดยย่อ ซึ่งเริ่มจากจุดมุ่งหมายของการศึกษา ตลอดจนผลการศึกษาและบทสรุปของการศึกษา โดยให้มีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

4) คำสำคัญ: คำที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนเนื้อหาสารสนเทศ โดยมาจากคำที่ปรากฏในบทความ ซึ่งจะระบุไว้ท้ายบทคัดย่อ ให้มีคำสำคัญภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และไม่ควรมีคำสำคัญเกิน 5 คำ

5) บทนำ: เป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ตลอดจนเหตุผลอันนำมาสู่การศึกษาในเรื่องนี้ รวมถึงข้อมูลเชิงวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

6) เนื้อหา: เป็นการกล่าวถึงเนื้อหาที่ทำการศึกษาอย่างเป็นลำดับ ชัดเจน และได้ใจความ

7) สรุปผล: เป็นการกล่าวให้เห็นว่าผลการศึกษากับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และในกรณีที่มีข้อเสนอแนะ ให้กล่าวถึงข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

8) ตาราง รูปภาพ แผนภูมิ (ถ้ามี): โดยเรียงลำดับให้สอดคล้องกับเนื้อเรื่อง กรณีเป็นตารางให้มีคำอธิบายอยู่ด้านบน หากเป็นกรณีรูปภาพและแผนภูมิให้มีคำอธิบายอยู่ด้านล่าง

9) รายการอ้างอิงและบรรณานุกรม: รายการอ้างอิงและบรรณานุกรมเป็นการแสดงแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลในบทความ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในการติดตามและตรวจสอบแหล่งที่มาได้ โดยใช้รูปแบบตามที่วารสารกำหนด

รูปแบบการเขียนเชิงบรรณานุกรม วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

รายการอ้างอิงและบรรณานุกรมเป็นการแสดงที่มาของข้อมูล เพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลในบทความ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในการติดตามและตรวจสอบแหล่งที่มาได้

รูปแบบการอ้างอิงตามหลักเกณฑ์ของ Turabian ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ

1. การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหา (Parenthetical Citations-Reference List Style) เรียกว่า ระบบนาม-ปี ประกอบด้วย ผู้แต่ง ปีที่พิมพ์ เลขหน้าที่ย่ออ้างอิง ทั้งนี้ การอ้างอิงมักใช้ในสาขาวิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์บางสาขา

2. การอ้างอิงแบบเชิงบรรณานุกรม (Notes-Bibliography Style) เป็นการอ้างอิงด้วยข้อความไว้ท้ายหน้ากระดาษ ทั้งนี้ การอ้างอิงมักใช้ในสาขานิติศาสตร์ และสังคมศาสตร์

โดยวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ได้ใช้การอ้างอิงตามหลักเกณฑ์ของ Turabian แบบเชิงบรรณานุกรม (Notes-Bibliography Style) เท่านั้น เพื่อให้เหมาะสมกับความเป็นศาสตร์ทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องและปรับให้เหมาะสมกับการนำมาใช้สำหรับสิ่งพิมพ์ของไทย

โดยหลักเกณฑ์การเขียนรายการอ้างอิงและบรรณานุกรม ผู้เสนอบทความสามารถเข้าดูหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ที่เว็บไซต์ของวารสาร คือ <http://www.niti.ubru.ac.th/lawjournal/>

โดยรายการอ้างอิงและบรรณานุกรมของภาษาไทยนั้น ให้ทำการแปลเป็นภาษาอังกฤษ โดยให้ระบุคำว่า [In Thai] ไว้ท้ายรายการอ้างอิงและบรรณานุกรมของภาษาไทยที่ทำการแปลนั้น

ตัวอย่าง: รูปแบบการเขียนรายการอ้างอิงและบรรณานุกรมประเภทต่าง ๆ

1. รายการอ้างอิง

1) หนังสือทั่วไป

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, /ชื่อหนังสือ, /เล่มหรือจำนวนเล่ม (ถ้ามี), /ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง) / (สถานที่พิมพ์: /สำนักพิมพ์, /ปีที่พิมพ์), /เลขหน้า.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 1 คน

¹ ประภัสสร เทพชาตรี, *สถานการณ์โลกปี 2553 และแนวโน้มปี 2554*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2554), 49.

² Duncan Malley, *Globalizing Intellectual Property Rights* (New York: Routledge, 2002), 65.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 2 คน

¹ บุญศักดิ์ แสงระวี และแวว ศศิธร, *วิวัฒนาการของสิทธิบัตร* (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2551), 112.

² Robinson M. Garner and Linden Gely, *Clinical Genetics Handbook*, 4th ed. (Boston: Blackell Scientific, 1993), 8.

1) หนังสือทั่วไป (ต่อ)

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง/ชื่อหนังสือ/เล่มหรือจำนวนเล่ม (ถ้ามี)/ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)/(สถานที่พิมพ์/สำนักพิมพ์/ปีที่พิมพ์)/เลขหน้า.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 3 คน

¹ นุสรา เตียเขต, วลัย จักรทิพย์ และบุษบา อินตะพันธ์, *แนวทางการท่องเที่ยวพื้นเมือง* (เชียงใหม่: มีเดียทีม, 2551), 22-23.

² Frederick W. Bener, Page Winery and Mikal Erky, *Ethylene in Plant Biology* (San Diego: Academic Press, 1992), 105.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่งมากกว่า 3 คน

¹ ยุทธนา สมิตะสิริ และคณะ, *การพัฒนากวาวเครือ* (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2545), 55-62.

² Art Dell et al., *Trees: Benjamin Perkins*, 2nd ed. (London: Grange, 1991), 38.

ตัวอย่าง: กรณีไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง

¹ *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2539), 15-16.

² *Symposium on Adult Education and Public Libraries* (London: Library Association, 1980), 27.

2) หนังสือที่มีบรรณาธิการ

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง/ชื่อหนังสือ/บรรณาธิการโดย/ชื่อบรรณาธิการ/ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)/ชื่อชุดและลำดับที่ (ถ้ามี)/(สถานที่พิมพ์/สำนักพิมพ์/ปีที่พิมพ์)/เลขหน้า.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า บรรณาธิการโดย และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า ed. (กรณีคนเดียว) และ eds. (กรณีมากกว่า 1 คน)

ตัวอย่าง

¹ ธมนวรรณ กัญญาหัตถ์ และศรัณยพงศ์ เทียงธรรม, *ความพึงพอใจของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อประโยชน์ของสมาร์ตโฟน*, บรรณาธิการโดย ชนัญชี ภัฏคานนท์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2554), 119.

² Krongtaew Carton and Fackler Key, *Lignocellulosic Structural Changes After Physico-chemical Pretreatment Monitored by Near Infrared Spectroscopy*, ed. Williams Parner (West Sussex: IMP, 1988), 12.

3) หนังสือแปล

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง/ชื่อหนังสือที่แปล/แปลโดย/ชื่อผู้แปล/ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)/ชื่อชุดและลำดับที่ (ถ้ามี)/(สถานที่พิมพ์/สำนักพิมพ์/ปีที่พิมพ์)/เลขหน้า.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า แปลโดย และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า trans. (กรณีคนเดียว หรือมากกว่า 1 คน)

ตัวอย่าง

¹ เกรย์ เจ, *ผู้ชายมาจากดาวอังคาร ผู้หญิงมาจากดาวศุกร์*, แปลโดย สงกรานต์ จิตสุทธิภากร, ชุดที่ 9 (กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2552), 105.

² Stanislavski K. Robee, *My Life in Art*, trans. Benedetti Jayson (London: Routledge, 2005), 202.

4) หนังสือรวมบทความ

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง, “ชื่อบทความ,” ใน/ชื่อเรื่อง, บรรณาธิการโดย หรือรวบรวมโดย/(สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีที่พิมพ์),/เลขหน้า.
กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า ใน และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า in

ตัวอย่าง

¹ กอบกิจ สุวรรณทัต-เพียร, “อารยธรรมตะวันตก,” ใน *สังคมตะวันตกและวิวัฒนาการภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2*, บรรณาธิการ โดย วิจิตร แสงหาญ (กรุงเทพฯ: คัมภีร์, 2519), 335.

² Tebbel Jelolie, “The Role of Technology in the Future of Libraries,” in *The Metropolitan Library*, ed. Ralph C. Warner (Cambridge, MA: MIT Press, 1972), 105.

5) หนังสือและวารสารในโอกาสพิเศษ

รูปแบบ

ให้ใช้รูปแบบเช่นเดียวกับหนังสือและวารสาร แล้วแต่กรณี เมื่อจบรายการให้ใช้เครื่องหมายวรรคตอน ตามด้วยเครื่องหมายวงเล็บ พิมพ์รายละเอียดในโอกาสพิเศษที่จัดพิมพ์ และใช้เครื่องหมายมหัพภาคต่อท้าย

ตัวอย่าง

¹ เพียงดาว สุขพานิช, “วิวัฒนาการภูมิปัญญาทอผ้าของชาวไทย,” *วารสารภูมิปัญญาท้องถิ่น* 2, ฉ.6 (มกราคม-มิถุนายน 2555): 105, (วารสารฉบับพิเศษ ในโอกาสงานครบรอบ 100 ปี ศิลปวัฒนธรรมบ้านเชียง).

² Wiener R. Loneay, *Capital Punishment in the United States*, 4th ed. (London: Routledge, 2004), 202, (Special Issue Public Policy and Law).

6) หนังสือพิมพ์และนิตยสาร

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง, “ชื่อบทความ,”/ชื่อคอลัมน์ (ถ้ามี),/ชื่อหนังสือพิมพ์,/วัน/เดือน/ปีที่พิมพ์,/เลขหน้า.
กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

¹ ปราโมทย์ ทศนาสุวรรณ, “บทบาทของ ท.ท.ท. ในการเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม,” คอลัมน์ เป็นไท, *ไทยรัฐ*, 5 สิงหาคม 2558, 7.

² Elisabetta Povoledo and Laurie Goodstein, “What’s Right with Sight and Sound Journalism,” *Fineday Column, Saturday Review*, October 20, 1976, 19.

7) หนังสือพิมพ์และนิตยสารออนไลน์

รูปแบบ ¹ ผู้แต่ง/“ชื่อบทความ,”/ชื่อคอลัมน์ (ถ้ามี)/ชื่อหนังสือพิมพ์/วัน/เดือน/ปีที่พิมพ์/สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี/URL กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL
ตัวอย่าง ¹ วิรัช ลิ้มทองกุล, “คู่สร้างคู่สมกับจุดจบของโลกสิ่งพิมพ์,” คอลัมน์ พรหมแดนสื่อใหม่, <i>ผู้จัดการ</i>, 17 ธันวาคม 2560, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2561, https://www.mgonline.com/columnist/detail/9600000126809/ ² Olk Armer, “New Energy Code For Large Buildings,” Business News Column, <i>Time Post</i>, February 9, 2017, accessed February 29, 2017, https://www.bangkokpost.com/business/news/1409766/

8) บทความในวารสาร

รูปแบบ ¹ ผู้แต่ง/“ชื่อบทความ,”/ชื่อวารสาร/เลขปีที่/ฉบับที่/(เดือน/ปี):/เลขหน้า. กรณีภาษาไทย ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า ฉ. และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า no.
ตัวอย่าง ¹ วรุฒิ ทวาทสิน, “การนำบริษัทประกันภัยเข้าสู่ระบบการประกันตัวในคดีอาญา: ทางเลือกใหม่ของผู้ต้องหาและจำเลย,” <i>วารสารบัณฑิตย</i> 60, ฉ. 2 (พฤษภาคม 2547): 105. ² Hoclosky Mall, “Political Participation,” <i>International Encyclopedia of the Social Sciences</i> 12, no.6 (May 1968): 252-254.

9) บทความในวารสารออนไลน์

รูปแบบ ¹ ผู้แต่ง/“ชื่อบทความ,”/ชื่อวารสาร/เลขปีที่/ฉบับที่/(เดือน/ปี):/เลขหน้า/สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี/URL กรณีภาษาไทย ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า ฉ. และให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL กรณีภาษาต่างประเทศ ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า no. และให้ใช้คำว่า accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL
ตัวอย่าง ¹ สวัสดิ์ ประทุมราช, “การวัดผลทางจิตวิทยา,” <i>จิตพฤติกรรมศาสตร์</i> 11, ฉ. 1 (มิถุนายน 2557): 6, สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561, https://www.nrct.go.th/e-publish1/moralbehavior/2557no1/mobile/index.html#p=1/ ² Lucy C. Budd, “Selling the Early Air Age: Age: Aviation Advertisements and the Promotion of Civil Flying in Britain,” <i>Journal of Transport History</i> 32, no. 2 (December 2011): 125, accessed January 18, 2016, https://www.journals.sagepub.com/doi/pdf/10.7227/TJTH.32.2.2/

10) วิทยานิพนธ์

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง, “ชื่อวิทยานิพนธ์,” (ระดับปริญญา/สาขาวิชาหรือภาควิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย,/ปีการศึกษา),/เลขหน้า.
กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า ใช้คำว่า วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือ วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต
กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า Master’s thesis หรือ PhD diss.

ตัวอย่าง

¹ เกียรติพร อำไพ, “ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย: ศึกษากรณีน้ำมันเถื่อน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), 99.

² Arellano L. Aell, “Lynching and the American Past: Violence, Narrative and Identity,” (Master’s thesis, Faculty of Law, Stanford University, 2004), 8.

11) วิทยานิพนธ์ในฐานข้อมูลออนไลน์

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง, “ชื่อวิทยานิพนธ์,” (ระดับปริญญา/ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา/ชื่อคณะ/ชื่อมหาวิทยาลัย,/ปีพิมพ์),/เลขหน้า,/สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี,/ใน,/URL
กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า ใช้คำว่า วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือ วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต และให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี ตามด้วย ใน และ URL
กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า Master’s thesis หรือ PhD diss. และให้ใช้คำว่า accessed ตามด้วย Month Date, Year ตามด้วย in และ URL

ตัวอย่าง

¹ ขวัญนุช แสนสุข, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจรัฐในการปิดกั้นเว็บไซต์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2555), 26-28, สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2561, ใน สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยศรีปทุม, https://www.tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=279343&query=%A1%AE%C-B%C1%D2%C2&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2561-02-09&limit_lang=&limited_lang_code=&order=&order_by=&order_type=&result_id=1&maxid=5/

² Dana S. Levin, “Let’s Talk About Sex ... Education: Exploring Youth Perspectives, Implicit Messages, and Unexamined Implications of Sex Education in School,” (PhD diss., University of Michigan, 2010), 101-102, accessed February 9, 2017, in Deepblue, <https://www.deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/75809/>

12) ระบบเว็บไซต์ออนไลน์

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง, “ชื่อเรื่อง,” แก๊ซครั้งสุดท้าย/วัน/เดือน/ปี, /สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี, /URL

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า แก๊ซครั้งสุดท้าย และใช้ สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL

กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า last modified และใช้ accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL

ตัวอย่าง

¹ อาทิตย์ โกวิทวรางกูร, “รถไฟความเร็วสูงจูงมูกร,” แก๊ซครั้งสุดท้าย 2560, สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2561, <https://www.posttoday.com/social/think/550280/>

² Anjali Garg, “Open Budget Survey 2017: Global Comparison of Budget Transparency Comes at a Critical Time,” last modified May 20, 2016, accessed February 9, 2017, <https://www.blog.okfn.org/2018/02/06/open-budget-survey-2017-global-comparison-of-budget-transparency-comes-at-a-critical-time/>

13) รายงานการวิจัย วิชาการ ผลงาน การสรุปผล และเอกสารการสอน

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง, /ชื่อเอกสาร/(ประเภทเอกสาร)/เลขที่เอกสาร (ถ้ามี)/(สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีที่พิมพ์)/, /เลขหน้า.

ตัวอย่าง

¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาตุลาการรัฐธรรมนูญ* (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), 86-87.

² Chun S. Youn, *Korean Folk Tales* (Research Report) (Seoul: International Cultural Foundation, 1973), 61.

14) เอกสารประกอบการบรรยาย สัมมนา การประชุม และการบันทึกจากปาฐกถา

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้แต่ง, “ชื่อเอกสาร,” /รายละเอียดเกี่ยวกับการประชุม,/สถานที่จัดประชุม,/วัน/เดือน/ปี,/เลขหน้า.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้ วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรอิสระในการสร้างธรรมาภิบาล,” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ประจำปี 2554 โดยคณะกรรมการองค์กรอิสระ, กรุงเทพฯ, 8-10 ตุลาคม 2554, 12.

² Herath P. Belker, “The Prospects and Limits to Statutory Conciliation and Mediation,” Paper Presented at the Seminar on Mediation of Crime Organized by the Asia Crime Prevention Foundation, Sri Lanka, April 12, 1994, 24.

15) การอ้างอิงเอกสารที่ปรากฏในเอกสารอื่น

รูปแบบ

¹ รายละเอียดเชิงอรรถ (footnote) ของเอกสารอันดับแรก, อ้างถึงใน/รายละเอียดเชิงอรรถ (footnote) ของเอกสารอันดับรอง
กรณีภาษาไทย ให้ใช้ อ้างถึงใน และกรณีภาษาต่างประเทศ ใช้คำว่า quoted in หรือ cited by นำหน้าชื่อผู้แต่งและชื่อเรื่อง
ของเอกสารอันดับรอง

ตัวอย่าง

¹ เรืองศรี กฤษมาตย์, *ทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการวัยรุ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นวนการพิมพ์, 2540), 49, อ้างถึงใน นรากร ใจหาญ, *การพัฒนาของวัยรุ่น* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 24.

² Wallis O. Alice, *Introduction to Microcomputers* (New York: Adam Osbarne, 1977), 21, quoted in Hyman Mar, *Automated Library Circulation System* (New York: Knowledge Industry, 1981), 15.

16) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล และเอกสารอื่น ๆ ของทางราชการ

รูปแบบ

¹ ชื่อหน่วยงาน, “ชื่อเอกสาร,” /วัน/เดือน/ปีที่พิมพ์.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

¹ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, “ประกาศมหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง การสมัครเพื่อสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา ปีการศึกษา 2538,” 28 ธันวาคม 2537.

² Council of Europe, “The Draft Declaration Norway General Civil Penal Code,” June 26, 2005.

17) จุลสาร แผ่นพับ และเอกสารอัดสำเนา

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, *ชื่อหนังสือ* (ประเภทเอกสาร), /ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)/ (สถานที่พิมพ์: /สำนักพิมพ์, /ปีที่พิมพ์), /เลขหน้า.

กรณีเอกสารเป็นจุลสารให้ใช้คำว่า จุลสาร หรือ Pamphlet กรณีเอกสารเป็นแผ่นพับให้ใช้คำว่า แผ่นพับ หรือ Brochure
กรณีเป็นเอกสารอัดสำเนาให้ใช้คำว่า อัดสำเนา หรือ Mimeograph

ตัวอย่าง

¹ สุดใจ วงษ์เทศ, *เสภาเพลงขับลำของชาวบ้านสุรราชสำนักสยาม* (จุลสาร), พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2550), 49.

² Tea Hall, *The Chinese Art of Tea Drinking* (Brochure), 2nd ed. (Taiwan: Shaw Yu-ming, 1990), 3.

18) โสตทัศนวัสดุ และสื่ออื่น ๆ

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้จัดทำ,/ชื่อเรื่อง (ลักษณะของโสตทัศนวัสดุ),/ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)/(สถานที่ผลิต:/หน่วยงานที่เผยแพร่,/ปีที่ผลิต),/เลขหน้า.

ตัวอย่าง

¹ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, *แผนที่จังหวัดนครราชสีมา* (แผนที่), พิมพ์ครั้งที่ 2 (นครราชสีมา: สำนักงานนครราชสีมา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2529), 5.

² Mihalyi L. Jerlar, *Landscape of Zambia* (Slides) (Santa Barbara, CA: Visual Education, 1999), 3.

19) การสัมภาษณ์

รูปแบบ

¹ ชื่อผู้ที่ถูกสัมภาษณ์,/สัมภาษณ์โดย/ชื่อผู้สัมภาษณ์,/สถานที่,/วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า สัมภาษณ์โดย และใช้ วัน เดือน ปี

กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า interview by และใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

¹ ณัฐวุฒิ วิบูลพัฒน์วงศ์, สัมภาษณ์โดย ยุพวดี รัตนากรณ์, มหาวิทยาลัยบูรพา, 10 พฤศจิกายน 2553.

² Andrew Macmillan, interview by Mack Callar, San Diego, CA, March 2, 2007.

20) กฎหมาย

รูปแบบ

¹ ชื่อกฎหมาย,/มาตรา,/ชื่อเอกสาร/เล่มที่/ตอนที่/(วัน/เดือน/ปี):/เลขหน้า.

การอ้างอิงหลักกฎหมาย กรณีไม่ได้อ้างอิงจากเอกสารราชกิจจานุเบกษา ให้ลงรายการเหมือนหนังสือ

เฉพาะการอ้างอิงรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติของสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมายในงานเขียนภาษาต่างประเทศ ใช้รูปแบบ ชื่อกฎหมาย,/มาตรา.

ตัวอย่าง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 2, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 3

² พระราชบัญญัติการถาวรความปลอดภัย พ.ศ. 2560, มาตรา 5, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 126 ก (16 ธันวาคม 2560): 2.

¹ Paris Convention for the Protection of Industrial Property, Article 24.

² United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 55 The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention.

21) คำพิพากษา

รูปแบบ

¹ ชื่อคู่ความ,/เลขที่รายงานคำพิพากษา/เลขหน้าที่อ้าง (ถ้ามี)/(ชื่อศาล/ปีที่ตัดสินหรือรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง).

ตัวอย่าง

¹ ภูวิชัยพร เพ็ชรใจแสง กับ กรมสรรพากร, คำพิพากษาที่ 4586 (ศาลฎีกา 2560).

² Profit Sharing Plan v. MBank Dallas, N.A. 683 F. Supp. 592 (N.D. Tex 1988).

22) การขยายคำ

รูปแบบ

¹ ชื่อคำที่ขยายความหมาย/(คำศัพท์ภาษาอังกฤษ)/ความหมาย.

ตัวอย่าง

¹ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) หมายถึง การกระทำอย่างเป็นระบบและไตร่ตรองไว้ก่อน เพื่อทำลายกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มชนในชาติ หรือกลุ่มชนทางศาสนาทั้งกลุ่มหรือส่วนใหญ่.

² ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) หมายถึง ค่าเสียหายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้ที่ก่อความเสียหาย มากกว่าที่จะเป็นการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหาย.

2. บรรณานุกรม

1) หนังสือทั่วไป

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./ชื่อหนังสือ./เล่มหรือจำนวนเล่ม (ถ้ามี)./ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)./ชื่อชุดหนังสือหรือลำดับที่ (ถ้ามี)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีที่พิมพ์.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 1 คน

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

Malley, Duncan. *Globalizing Intellectual Property Rights*. New York: Routledge, 2002.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 2 คน

บุญศักดิ์ แสงระวี, และแวว ศศิธร. *วิวัฒนาการของลัทธิมาร์กซ*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2551.

Garner, Robinson M., and Linden Gely. *Clinical Genetics Handbook*. 4th ed. Boston: Blackell Scientific, 1993.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่ง 3 คน

ปัจจุัย บุนนาค, สุมิตร วิจิตตรา, และสมคิด แก้วสนธิ. *แนวคิดเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

Bener, Frederick W., Page Winery, and Mikal Erky. *Ethylene in Plant Biology*. San Diego: Academic Press, 1992.

ตัวอย่าง: กรณีผู้แต่งมากกว่า 3 คน

ดำรงศักดิ์ ชับสนิท, แสวง รัตนมงคลมาศ, สุภากร มานะยิ่ง, และจันสิริ วัฒนาพร. *การพัฒนาอุตสาหกรรมการตลาด*. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง, 2539.

Dell, Art, Merker Benner, Iken Thervernai, and Susea Namerak, *Trees: Benjamin Perkins*, 2nd ed. London: Grange, 1991

ตัวอย่าง: กรณีไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2539.

Symposium on Adult Education and Public Libraries. London: Library Association, 1980.

2) หนังสือที่มีบรรณาธิการ

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./ชื่อหนังสือ./บรรณาธิการโดย/ชื่อบรรณาธิการ./ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)/ชื่อชุดและลำดับที่ (ถ้ามี)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีพิมพ์.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า บรรณาธิการโดย และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า edited by

ตัวอย่าง

ธมนวรรณ กัญญาหัตถ์ และศรัณยพงศ์ เทียงธรรม. ความพึงพอใจของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร ที่มีต่อประโยชน์ของสมาร์ทโฟน. บรรณาธิการโดย ชนัญชี ภั้งคานนท์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2554.

Carton, Krongtaew, and Fackler Key. *Lignocellulosic Structural Changes After Physico-chemical Pretreatment Monitored by Near Infrared Spectroscopy*. edited by Williams Parner. West Sussex: IMP, 1988.

3) หนังสือแปล

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./ชื่อหนังสือที่แปล./แปลโดย/ชื่อผู้แปล./ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)/ชื่อชุดและลำดับที่ (ถ้ามี)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีที่พิมพ์.

กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า แปลโดย และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า translated by (กรณีคนเดียว หรือมากกว่า 1 คน)

ตัวอย่าง

เกรย์ เจ. ผู้ชายมาจากดาวอังคาร ผู้หญิงมาจากดาวศุกร์. แปลโดย สงกรานต์ จิตสุทธิภากร. ชุดที่ 9. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2552.

Robee, Stanislavski K. *My Life in Art*. translated by Benedetti Jayson. London: Routledge, 2005.

4) หนังสือรวมบทความ

รูปแบบ ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อบทความ.”/ใน/ชื่อเรื่อง,/บรรณาธิการโดย หรือรวบรวมโดย,/เลขหน้า./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีที่พิมพ์. กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า ใน และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า In
ตัวอย่าง กอบเกื้อ สุวรรณทัต-เพียร. “อารยธรรมตะวันตก.” ใน <i>สังคมตะวันตกและวิวัฒนาการภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2</i>, บรรณาธิการโดย กอบเกื้อ วิจิตรา แสงหาญ, 335. กรุงเทพฯ: คัมภีร์, 2519. Jelolie, Tebbel. “The Role of Technology in the Future of Libraries.” In <i>The Metropolitan Library</i>, edited by Ralph C. Warner, 105. Cambridge, MA: MIT Press, 1972.

5) หนังสือและวารสารในโอกาสพิเศษ

รูปแบบ ให้ใช้รูปแบบเช่นเดียวกับหนังสือและวารสาร แล้วแต่กรณี เมื่อจบรายการให้ใช้เครื่องหมายวรรคตอนตามด้วยเครื่องหมายวงเล็บพิมพ์รายละเอียดในโอกาสพิเศษที่จัดพิมพ์ และใช้เครื่องหมายมหัพภาคต่อท้าย
ตัวอย่าง เพ็ญดาว สุขพานิช. “วิวัฒนาการภูมิปัญญาทอผ้าของชาวไทย.” <i>วารสารภูมิปัญญาท้องถิ่น</i> 2, ฉ.6 (มกราคม-มิถุนายน 2555): 105. (วารสารฉบับพิเศษ ในโอกาสงานครบรอบ 100 ปี ศิลปวัฒนธรรมบ้านเชียง). Loneay, Wiener R. <i>Capital Punishment in the United States</i>. 4th ed. London: Routledge, 2004, 202. (Special Issue Public Policy and Law).

6) หนังสือพิมพ์และนิตยสาร

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อบทความ.”/ชื่อคอลัมน์ (ถ้ามี)/ชื่อหนังสือพิมพ์/วัน/เดือน/ปีที่พิมพ์/เลขหน้า.
 กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year

ตัวอย่าง

ปราโมทย์ ทศนาสุวรรณ์. “บทบาทของ ท.ท.ท. ในการเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม.”
 คอลัมน์ เป็นไท, ไทยรัฐ, 5 สิงหาคม 2558, 7.
 Povoledo, Elisabetta, and Laurie Goodstein. “What’s Right with Sight and Sound Journalism.”
 Fineday Column, *Saturday Review*, October 20, 1976, 19.

7) หนังสือพิมพ์และนิตยสารออนไลน์

รูปแบบ

ผู้แต่ง./“ชื่อบทความ.”/ชื่อคอลัมน์ (ถ้ามี)/ชื่อหนังสือพิมพ์/วัน/เดือน/ปีที่พิมพ์/สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี./URL
 กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL
 กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า Accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL

ตัวอย่าง

วริษฐ์ ลิ้มทองกุล. “คู่สร้างคู่สมกับจุดจบของโลกสิ่งพิมพ์.” คอลัมน์ พรหมแดนสื่อใหม่, ผู้จัดการ, 17 ธันวาคม
 2560. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2561. <https://www.mgonline.com/columnist/detail/9600000126809/>
 Armer, Olk. “New Energy Code For Large Buildings.” Business News Column, *Time Post*,
 February 9, 2017. Accessed February 29, 2017. <https://www.bangkokpost.com/business/news/1409766/>

8) บทความในวารสาร

รูปแบบ ผู้แต่ง./“ชื่อบทความ.”/ชื่อวารสาร/เลขปีที่/ฉบับที่/(เดือน/ปี):/เลขหน้า. กรณีภาษาไทย ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า ฉ. และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า no.
ตัวอย่าง วรวิทย์ ทวาทคิน. “การนำบริษัทประกันภัยเข้าสู่ระบบการประกันตัวในคดีอาญา: ทางเลือกใหม่ของผู้ต้องหาและจำเลย.” <i>วารสารทบทวนคดี</i> 60, ฉ. 2 (พฤษภาคม 2547): 105. Mall, Hoclosky. “Political Participation.” <i>International Encyclopedia of the Social Sciences</i> 12, no.6 (May 1968): 252-254.

9) บทความในวารสารออนไลน์

รูปแบบ ผู้แต่ง./“ชื่อบทความ.”/ชื่อวารสาร/เลขปีที่/ฉบับที่/(เดือน/ปี):/เลขหน้า./สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี./URL กรณีภาษาไทย ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า ฉ. และให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL กรณีภาษาต่างประเทศ ฉบับที่ ให้ใช้คำว่า no. และให้ใช้คำว่า Accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL
ตัวอย่าง สวัสดี ประทุมราช. “การวัดผลทางจิตวิทยา.” <i>จิตพฤติกรรมศาสตร์</i> 11, ฉ. 1 (มิถุนายน 2557): 6. สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561. https://www.nrct.go.th/e-publish1/moralbehavior/2557no1/mobile/index.html#p=1/ Budd, Lucy C. “Selling the Early Air Age: Age: Aviation Advertisements and the Promotion of Civil Flying in Britain.” <i>Journal of Transport History</i> 32, no. 2 (December 2011): 125. Accessed January 18, 2016. https://www.journals.sagepub.com/doi/pdf/10.7227/TJTH.32.2.2/

10) วิทยานิพนธ์

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อวิทยานิพนธ์.”/ระดับปริญญา/สาขาวิชาหรือภาควิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย,/ปีการศึกษา.
 กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า ใช้คำว่า วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือ วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต
 กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า Master’s thesis หรือ PhD diss.

ตัวอย่าง

เกียรติพร อำไพ. “ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย: ศึกษากรณีน้ำมันเถื่อน.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
 Aell, Arellano L. “Lynching and the American Past: Violence, Narrative and Identity.” Master’s thesis, Faculty of Law, Stanford University, 2004.

11) วิทยานิพนธ์ในฐานข้อมูลออนไลน์

รูปแบบ

ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อวิทยานิพนธ์.”/ระดับปริญญา/ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา/ชื่อคณะ/ชื่อมหาวิทยาลัย,/ปีพิมพ์./สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี./ใน,/URL
 กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า ใช้คำว่า วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือ วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต และให้ใช้คำว่า สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี ตามด้วย ใน และ URL
 กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า Master’s thesis หรือ PhD diss. และให้ใช้คำว่า Accessed ตามด้วย Month Date, Year ตามด้วย In และ URL

ตัวอย่าง

ขวัญนุช แสนสุข. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจรัฐในการปิดกั้นเว็บไซต์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2555. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2561. ใน สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยศรีปทุม, https://www.tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=279343&query=%A1%AE%C-B%C1%D2%C2&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2561-02-09&limit_lang=&limited_lang_code=&order=&order_by=&order_type=&result_id=1&maxid=5/
 Levin, Dana S. “Let’s Talk About Sex ... Education: Exploring Youth Perspectives, Implicit Messages, and Unexamined Implications of Sex Education in School.” PhD diss., University of Michigan, 2010. Accessed February 9, 2017. In Deepblue, <https://www.deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/75809/>

12) ระบบเว็บไซต์ออนไลน์

รูปแบบ ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อเรื่อง.”/แก้ไขครั้งสุดท้าย/วัน/เดือน/ปี./สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี./URL กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า แก้ไขครั้งสุดท้าย และใช้ สืบค้นเมื่อ ตามด้วย วัน เดือน ปี และ URL กรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้คำว่า Last modified และใช้ Accessed ตามด้วย Month Date, Year และ URL
ตัวอย่าง อาทิตย์ โกวิทวรารังกูร. “รถไฟความเร็วสูงจูงจมูกเรา.” แก้ไขครั้งสุดท้าย 2560. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2561. https://www.posttoday.com/social/think/550280/ Garg, Anjali. “Open Budget Survey 2017: Global Comparison of Budget Transparency Comes at a Critical Time.” Last modified May 20, 2016. Accessed February 9, 2017. https://www.blog.okfn.org/2018/02/06/open-budget-survey-2017-global-comparison-of-budget-transparency-comes-at-a-critical-time/

13) รายงานการวิจัย วิชาการ ผลงาน การสรุปผล และเอกสารการสอน

รูปแบบ ชื่อผู้แต่ง./ชื่อเอกสาร/(ประเภทเอกสาร)./เลขที่เอกสาร (ถ้ามี)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์,/ปีที่พิมพ์.
ตัวอย่าง กมลชัย รัตนสากววงศ์. ศาสตร์รัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538. Youn, Chun S. <i>Korean Folk Tales</i> (Research Report). Seoul: International Cultural Foundation, 1973.

14) เอกสารประกอบการบรรยาย สัมมนา การประชุม และการบันทึกจากปาฐกถา

รูปแบบ ชื่อผู้แต่ง./“ชื่อเอกสาร.”/รายละเอียดเกี่ยวกับการประชุม,/สถานที่จัดประชุม,/วัน/เดือน/ปี. กรณีภาษาไทย ให้ใช้ วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year
ตัวอย่าง สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรอิสระในการสร้างธรรมาภิบาล.” เอกสาร ประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ประจำปี 2554 โดยคณะกรรมการองค์กรอิสระ, กรุงเทพฯ, 8-10 ตุลาคม 2554. Belker, Herath P. “The Prospects and Limits to Statutory Conciliation and Mediation.” Paper Presented at the Seminar on Mediation of Crime Organized by the Asia Crime Prevention Foundation, Sri Lanka, April 12, 1994.

15) การอ้างอิงเอกสารที่ปรากฏในเอกสารอื่น

รูปแบบ รายละเอียดเชิงอรรถ (footnote) ของเอกสารอันดับแรก./อ้างถึงใน/รายละเอียดเชิงอรรถ (footnote) ของ เอกสารอันดับรอง กรณีภาษาไทย ให้ใช้ อ้างถึงใน และกรณีภาษาต่างประเทศ ใช้คำว่า Quoted in หรือ Cited by นำหน้าชื่อ ผู้แต่งและชื่อเรื่องของเอกสารอันดับรอง
ตัวอย่าง เริงศรี กฤษมาตร. <i>ทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการวัยรุ่น</i>. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นวการพิมพ์, 2540. อ้างถึงใน นรากร ใจหาญ. <i>การพัฒนาของวัยรุ่น</i>. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538. Alice, Wallis O. <i>Introduction to Microcomputers</i>. New York: Adam Osbarne, 1977. Quoted in Hyman Mar. <i>Automated Library Circulation System</i>. New York: Knowledge Industry, 1981.

16) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล และเอกสารอื่น ๆ ของทางราชการ

รูปแบบ ชื่อหน่วยงาน./“ชื่อเอกสาร.”/วัน/เดือน/ปีที่พิมพ์. กรณีภาษาไทย ให้ใช้คำว่า วัน เดือน ปี และกรณีภาษาต่างประเทศ ให้ใช้ Month Date, Year
ตัวอย่าง มหาวิทยาลัยรามคำแหง. “ประกาศมหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง การสมัครเพื่อสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษา ปีการศึกษา 2538.” 28 ธันวาคม 2537. Council of Europe. “The Draft Declaration Norway General Civil Penal Code.” June 26, 2005.

17) จุลสาร แผ่นพับ และเอกสารอัดสำเนา

รูปแบบ ผู้แต่ง./ชื่อหนังสือ (ประเภทเอกสาร)./ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์./ปีที่พิมพ์. กรณีเอกสารเป็นจุลสารให้ใช้คำว่า จุลสาร หรือ Pamphlet กรณีเอกสารเป็นแผ่นพับให้ใช้คำว่า แผ่นพับ หรือ Brochure กรณีเป็นเอกสารอัดสำเนาให้ใช้คำว่า อัดสำเนา หรือ Mimeograph
ตัวอย่าง สุดใจ วงษ์เทศ. <i>เสภาเพลงขับลำของชาวบ้านสุราษฎร์ธานี</i> (จุลสาร). พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2550. Hall, Tea. <i>The Chinese Art of Tea Drinking</i> (Brochure). 2nd ed. Taiwan: Shaw Yu-ming, 1990.

18) โสตทัศนวัสดุ และสื่ออื่น ๆ

รูปแบบ ชื่อผู้จัดทำ./ชื่อเรื่อง (ลักษณะของโสตทัศนวัสดุ)./ครั้งที่พิมพ์ (กรณีพิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง)./สถานที่ผลิต:/หน่วยงานที่เผยแพร่./ปีที่ผลิต.
ตัวอย่าง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. <i>แผนที่จังหวัดนครราชสีมา</i> (แผนที่). พิมพ์ครั้งที่ 2. นครราชสีมา: สำนักงานนครราชสีมา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2529. Jerlar, Mihalyi L. <i>Landscape of Zambia</i> (Slides). Santa Barbara, CA: Visual Education, 1999.

19) การสัมภาษณ์

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

20) กฎหมาย

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

21) คำพิพากษา

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

22) การขยายคำ

ไม่ต้องปรากฏในบรรณานุกรม

การส่งบทความ

การส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มีวิธีการส่งดังนี้

1. ผู้เสนอผลงานสามารถส่งบทความต้นฉบับผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไฟล์ ดังนี้

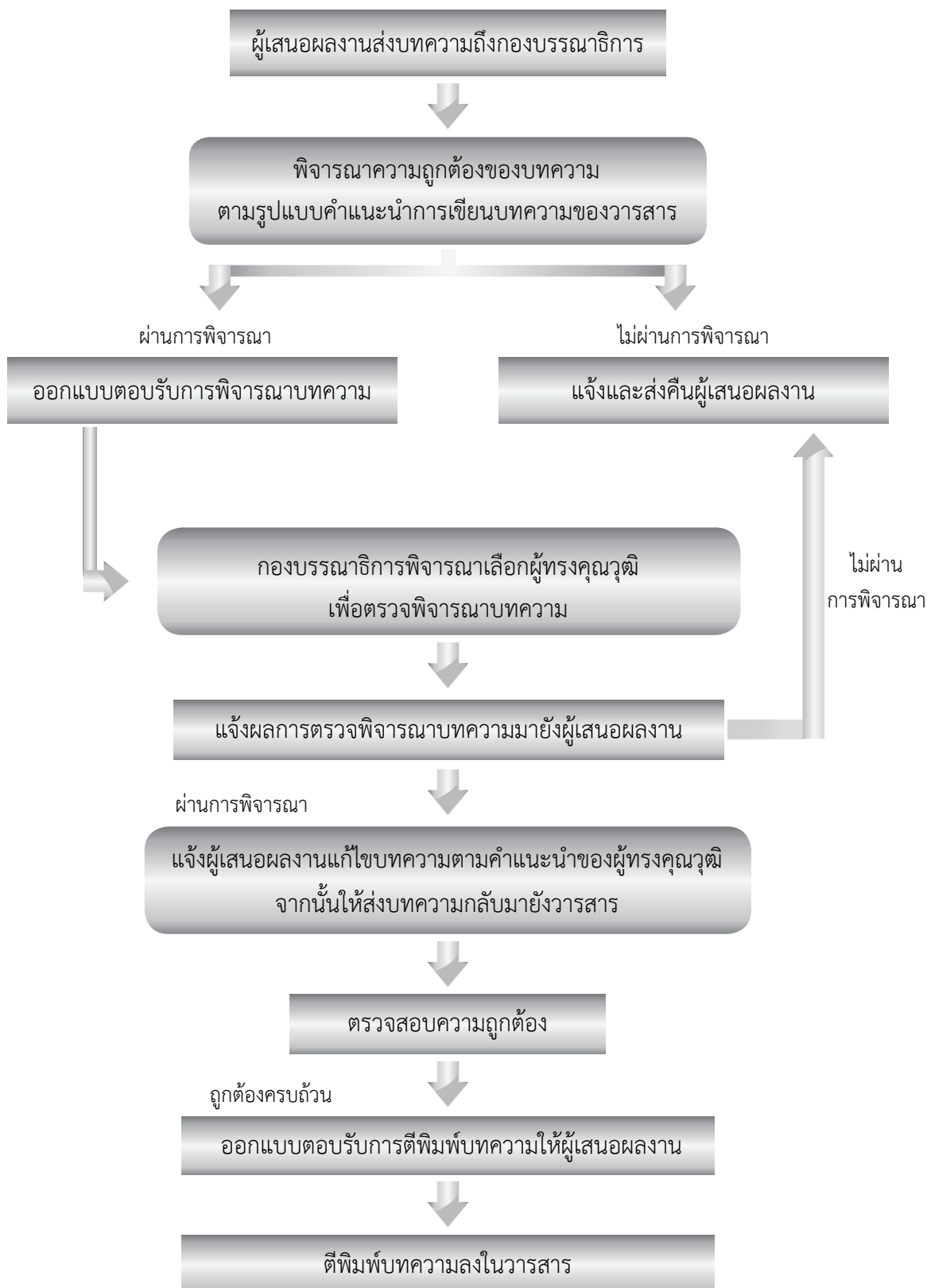
ผู้เสนอผลงานส่งไฟล์บทความต้นฉบับ จำนวน 1 ชุด (เป็นไฟล์ .doc) ผ่านทางอีเมล (Email) และผ่านทางเว็บไซต์ (Website) โดยส่งมายัง

Email: ubru_lawjournal@hotmail.com

Website: <http://www.niti.ubru.ac.th/lawjournal>

2. เมื่อกองบรรณาธิการได้รับบทความต้นฉบับแล้ว จะดำเนินการพิจารณาบทความว่าเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนด จะทำการร้องขอผู้เสนอผลงานแก้ไขบทความให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนด เมื่อเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดแล้ว จะออกแบบตอบรับการพิจารณาบทความให้แก่ผู้เสนอผลงาน
3. บทความที่ได้รับการพิจารณา จะถูกตรวจพิจารณาทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญในสาขาวิชาของบทความนั้น ๆ เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิตรวจพิจารณาบทความเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะส่งผลการตรวจพิจารณาดังกล่าวมายังวารสาร จากนั้นจะส่งแบบบันทึกผลการตรวจพิจารณาบทความให้แก่ผู้เสนอผลงาน เพื่อทำการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ
4. ผู้เสนอผลงานต้องทำการส่งบทความที่แก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิมายังวารสาร จากนั้นจะมีการตรวจสอบว่ามีแก้ไขและปรับปรุงบทความครบถ้วนหรือไม่ เมื่อถูกต้องครบถ้วนแล้ว จะทำการออกแบบตอบรับการตีพิมพ์บทความให้แก่ผู้เสนอผลงาน และดำเนินการตีพิมพ์บทความลงในวารสารตามลำดับ
5. เมื่อบทความของผู้เสนอผลงานได้รับการตีพิมพ์ในวารสารเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะทำการจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เสนอผลงานจำนวนท่านละ 1 เล่ม

ขั้นตอนการตีพิมพ์



แบบเสนอต้นฉบับเพื่อลงตีพิมพ์
วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

1. ประเภทของบทความ

- ☐ บทความวิจัย
☐ บทความวิชาการ

2. ชื่อเรื่อง

ภาษาไทย.....

.....

ภาษาอังกฤษ.....

.....

3. ชื่อ/สกุล ผู้เสนอผลงาน

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

4. ข้อมูลผู้เสนอผลงาน

หน่วยงานที่สังกัด.....

ตำแหน่ง/สถานภาพของผู้เสนอผลงาน.....

ตำแหน่งทางวิชาการ/ระดับชำนาญการ/ยศ (ถ้ามี).....

วุฒิการศึกษาสูงสุด.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้.....

โทรศัพท์.....โทรสาร.....อีเมล.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าบทความนี้เป็นงานนิพนธ์ของข้าพเจ้า ข้าพเจ้ายินยอมให้สามารถตรวจและแก้ไขต้นฉบับดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้แล้ว ผลงานดังกล่าวไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ผู้อื่น และไม่เคยนำเสนอหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด

ลงชื่อ.....ผู้เสนอผลงาน

(.....)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

“กฎหมาย คือ ข้อบังคับของรัฐ ซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์
ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับการลงโทษ”

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย



คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal

เลขที่ 2 ถนนราชธานี ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000

โทรศัพท์ 045-352-000 ต่อ 2400

เว็บไซต์: <http://www.niti.ubru.ac.th/lawjournal> อีเมล: ubru_lawjournal@hotmail.com

พิมพ์ที่: บริษัทยงสวัสดิ์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด เลขที่ 56 ถนนแก้วเสนา ตำบลวารินชำราบ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190